

# Skýrsla

**Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra  
um utanríkis- og alþjóðamál**

(Lögð fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015)

---

Mars 2015

## EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	5
1. BORGARAÞJÓNUSTA .....	9
1.1. Áherslur og starfið fram undan .....	12
2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI .....	13
2.1. Norðurslóðir .....	13
2.1.1. Fjölpjódlegt samstarf um málefni norðurslóða .....	13
2.1.2. Vestnorrænt samstarf .....	15
2.1.3. Rannsóknir og fræðastarf .....	16
2.2. Samstarf Norðurlanda .....	17
2.2.1. Samstarf norrænu utanríkisráðuneytanna og formennska Íslands 2014.....	17
2.2.2. Norræna ráðherranefndin og formennska Íslands 2014 .....	18
2.2.3. Samstarf Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkja (NB8).....	19
2.3. Áherslur og starfið fram undan .....	19
3. ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF .....	20
3.1. Útflutningsþjónusta .....	20
3.1.1. Markaðsátak erlendis .....	20
3.2. Viðskipti og opnun markaða .....	21
3.2.1. Viðskipti við einstök ríki og svæði .....	22
3.3. Fjölpjódlegt viðskiptasamstarf.....	29
3.3.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) .....	29
3.3.2. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) .....	29
3.3.3. Marghliða viðræður um aukið frelsi í þjónustuviðskiptum (TiSA) .....	29
3.3.4. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) .....	31
3.3.5. Loftferðasamningar .....	32
3.4. Áherslur og starfið fram undan .....	32
4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ .....	34
4.1. Evrópustefna ríkisstjórnarinnar .....	34
4.2. Framkvæmd EES-samningsins – helstu áskoranir .....	35
4.3. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu .....	38
4.3.1. Fjármagnshöft .....	38
4.3.2. Orkumál .....	39
4.3.3 Fjármálaeftirlitsstofnanir.....	39
4.4. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) .....	40
4.5. EFTA-dómstóllinn .....	42

4.5.1. Dómar í íslenskum málum sem hafa fallið að undanfögnu varðandi beiðni um ráðgefandi álit.....	43
4.6. Uppbyggingarsjóður EES .....	46
4.7. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi .....	47
4.8. Tenging Sviss og smárikja við innri markaðinn.....	49
4.9. Áherslur og starfið fram undan .....	51
5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL.....	52
5.1. Almenn utanríkismál.....	52
5.1.1. Málefni Sameinuðu þjóðanna .....	56
5.1.2. Tvíhliða samskipti við einstök ríki.....	59
5.2. Mannréttindamál .....	61
5.2.1. Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.....	61
5.2.2. Mannréttindastarf á vettvangi annarra alþjóðastofnana .....	63
5.2.3. Innlent samstarf á sviði mannréttinda .....	65
5.3. Auðlinda- og umhverfismál .....	65
5.3.1. Loftslagsmál.....	65
5.3.2. Orkumál og jarðhitasamstarf.....	66
5.3.3. Málefni hafsins.....	66
5.3.4. Hvalamál .....	67
5.3.5. Eyðimerkursamningur SP .....	67
5.3.6. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP .....	68
5.4. Öryggis- og varnarmál .....	69
5.4.1. Þjóðaröryggisstefna Íslands .....	69
5.4.2. Samstarf í öryggis- og varnarmálum í norðri .....	69
5.4.3. Loftrýmisgæsla .....	70
5.4.4. Tvíhliða samráð um öryggis- og varnarmál .....	70
5.4.5. Atlantshafsbandalagið .....	71
5.4.6. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu .....	73
5.5. Áherslur og starfið fram undan .....	74
6. ÞJÓÐRÉTTARMÁL.....	75
6.1. Samningar Íslands við erlend ríki .....	75
6.2. Hafréttarmál .....	75
6.3. Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn.....	76
6.4. Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir og útflutningseftirlit .....	77
6.4.1. Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir .....	77

6.4.2. Útflutningsefirlit .....	79
6.5. Áherslur og starfið fram undan .....	79
7. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA .....	80
7.1. Framlög til þróunarsamvinnu .....	81
7.2. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016.....	83
7.2.1. Fjölpjóðleg þróunarsamvinna .....	83
7.2.2. Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ.....	87
7.2.3. Starf í þágu friðar .....	89
7.2.4. Mannúðaraðstoð.....	91
7.2.5. Borgarasamtök .....	92
7.3 Áherslur og starfið fram undan .....	93
8. UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL.....	94
8.1. Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar .....	94
8.2. Helstu verkefni á sviði menningarmála.....	97
8.3. Áherslur og starfið fram undan .....	99
9. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR.....	100
9.1. Áherslur og starfið fram undan .....	104

## INNGANGUR

Í fyrstu grein laga um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971 segir að utanríkisþjónustan skuli veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum. Slík starfsemi, borgaraþjónustan, er sem rauður þráður í öllu starfi utanríkisþjónustunnar, bæði á Íslandi og erlendis, og með auknum ferðum, búsetu og athafnalífi Íslendinga á erlendri grund hefur þessi þáttur vaxið jafnt og þétt á umliðnum árum. Utanríkisþjónustan og fulltrúar hennar eru þannig oft á tíðum fyrsti snertiflötur Íslendinga sem þurfa á aðstoð að halda og rækir utanríkisráðuneytið það hlutverk sitt af alúð og festu, enda einn mikilvægasti liður í störfum utanríkisþjónustunnar sem almenningur hefur, eðli málsins samkvæmt, oft litlar spurnir af. Á síðustu árum hefur ráðuneytið lagt áherslu á að bæta og auka borgaraþjónustuna. Komið hefur verið á bakvakt allan sólarhringinn vegna neyðartilvika erlendis og var settur upp gagnagrunnur þar sem Íslendingar, sem dvelja erlendis í lengri eða skemmri tíma, geta skráð sig. Þá var útbúin neyðaráætlun vegna hættuástands erlendis og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu ef virkja þarf áætlunina. Samhliða fjölgun Íslendinga, sem búsettir eru erlendis, hefur umfang borgaraþjónustunnar farið vaxandi, og frá upphafi árs 2014 hefur verið tekin saman tölfræði um þennan þátt í starfsemi utanríkisráðuneytisins. Sýnir hún að í sérhverjum mánuði berast um 700 erindi þessu tengd til aðalskrifstofu ráðuneytisins í Reykjavík. Umtalsvert fleiri erindi berast sendiskrifstofum, en æði misjafnt er hve miklum tíma er varið hjá sendiskrifstofum í borgaraþjónustu og fer það eftir eðli og umfangi skrifstofanna og fjölda Íslendinga í gisti- og umdæmisríkjum þeirra. Hæst er hlutfallið í sendiráðunum í Kaupmannahöfn, Ósló og London og sem dæmi má nefna að það síðastnefnda sinni yfir 600 erindum í janúar sl. Í heildina er áætlað að borgaraþjónustuerindi nemi samtals yfir 30 þúsundum á ári.

Utanríkisþjónusta Íslands er líklega sú fámennasta ef hlutfallstölur frá Evrópu eru skoðaðar. Sendiskrifstofur eru starfræktar í einungis 20 borgum, þar af flestar í Evrópu og Norður-Ameríku. Að sama skapi er vandfundin víðförull þjóð en Íslendingar og fáir kimar jarðar þar sem við höfum ekki stungið niður fæti við leik, nám eða störf. Smávaxin utanríkisþjónusta eins og okkar mætti sín lítils ef hún nyti ekki liðsinnis þéttriðins nets ræðismanna um víða veröld. Á hverjum einasta degi allan ársins hring getur utanríkisþjónustan reitt sig á þá 243 kjöræðismenn Íslands sem nú eru starfandi í 89 löndum. Sinna þeir störfum í þágu lands og þjóðar án þess að þiggja fyrir það laun og í flestum tilvikum eru ræðismenn Íslands erlendir ríkisborgarar sem eru boðnir og búnir að leggja á sig ómælt erfiði í sjálfböðavinnu við að rétta Íslendingum hjálparhönd ef þess er óskað. Í hverri viku koma upp mál þar sem reynir á útsjónarsemi utanríkisþjónustunnar við að koma fólki til aðstoðar og oftast en ekki reiðum við okkur á ræðismenn sem skirrast ekki við að leggja á sig margra daga ferðalög til að heimsækja þá samborgara okkar sem villst hafa af lífsins leið eða veita þeim aðstoð sem eiga um sárt að binda. Ræðismennirnir eru þannig hinn framlengi armur Íslands og er ómetanlegt að geta reitt sig á aðstoð þeirra þegar þörfin er brýn. Þá hafa ræðismenn okkar og tengsl þeirra í heimalöndum sínum reynst vel fyrir íslenskan útflutningsiðnað og viðskipti í gegnum tíðina og mörg dæmi eru um opnun markaðstækifæra fyrir tilstuðlan þeirra. Á haustmánuðum buðu íslensk stjórnvöld velkomna hingað til lands 136 ræðismenn Íslands sem lögðu á sig langt ferðalag á eigin kostnað til að kynna betur landi og þjóð á sjöundu ræðismannastefnunni sem haldin er í Reykjavík. Var það ríkisstjórninni sérstakt fagnaðarefni að taka vel á móti þessum útvörðum Íslands og sýna þakklæti Íslendinga í verki.

Í þessari skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál kennir margra grasa og er hún í raun skjáskot af því umfangsmikla starfi sem utanríkisþjónustan innir af hendi á ársgrundvelli. Í seinni tíð hafa skýrslugjafir þessar verið nokkuð tíðar og hefur sú hefð ríkt

frá árinu 2008 að utanríkisráðherra flytur skýrslu sína um utanríkis- og alþjóðamál síðla þingvetrar og fjallar þá með heildrænum hætti um það sem hæst ber í starfsemi ráðuneytisins. Skapar skýrsla ráðherra þannig fasta umgjörð um reglubundna upplýsingamiðlun ráðuneytisins til Alþingis og almennings og þar eru tíundaðar helstu áherslur í utanríkis- og alþjóðamálum hverju sinni. Af nægu er að taka eins og sjá má í efnisumfjöllun skýrslunnar. Þó er ástæða til að staldra við nokkra efnisþætti aðra en þá er lúta að borgarþjónustunni og varpa ljósi á það sem fram undan kann að vera.

Eins og rakið er í skýrslunni eiga íslensk fyrirtæki aðgang að viðamiklu neti fríverslunarsamninga sem tekur til alls 69 landa í gegnum EFTA-sáttmálann, EES-samninginn, þá 25 fríverslunarsamninga sem EFTA-ríkin hafa gert og tvíhliða fríverslunarsamninga Íslands við Færeyjar, Grænland og Kína. Líklega búa fáar þjóðir við jafn greiðan aðgang að erlendum mörkuðum og Ísland nýtur á grundvelli þessara samninga. Á sama tíma eru ýmsar blikur á lofti í alþjóðlegu viðskipta- og efnahagssamstarfi. Á næstu mánuðum mun skýrast hvort tilraun til að hleypa nýju lífi í samningaviðræður innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) takist og línur skýrist í hinum umfangsmiklu fríverslunarviðræðum sem Bandaríkin taka þátt í nú um stundir. Þróun mála innan WTO og framvindan í framangreindum fríverslunarviðræðum mun hafa umtalsverð áhrif á umræðu um viðskiptasamninga á næstu árum. Þessi þróun undirstrikar mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld haldi áfram að útfæra og stækka net fríverslunar til að búa í haginn fyrir frekari vöxt og viðgang íslenskra útflutningsfyrirtækja og hefur utanríkisráðuneytið þetta að leiðarljósi. Er það í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem tekið er fram að stefna Íslands í utanríkisviðskiptum muni taka mið af breytingum sem séu að verða á efnahagskerfum heimsins og kannaðir verði möguleikar á að styrkja tengsl og auka útflutning til svæða þar sem talið er að eftirspurn fari vaxandi á komandi árum. Utanríkisþjónustan mun áfram fylgjast grannt með þróun mála, beita sér fyrir íslenskum hagsmunum og tryggja þannig að íslensk fyrirtæki njóti jafn greiðs aðgangs að mikilvægum mörkuðum og fyrirtæki í helstu samkeppnisríkjum.

Í skýrslu utanríkisráðherra árið 2014 kom skýrt fram sú stefna ríkisstjórnarinnar að gera hlé á aðildarviðræðum við ESB og að gerð yrði úttekt á stöðu viðræðnanna og þróun mála innan ESB. Ekki yrði um framhald á viðræðum að ræða án þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þessi úttekt lá fyrir á fyrri hluta síðasta árs og var rædd mjög ítarlega á Alþingi, auk þess sem tillaga um að draga aðildarumsóknina til baka var rædd í þaula án þess að málið fengi afgreiðslu. Afstaða ríkisstjórnarinnar hefur verið öllum ljós og hún hefur verið kynnt og rædd í utanríkismálanefnd. Það er því rökrétt framhald á stefnu ríkisstjórnarinnar að hafa nú ritað formennsku og framkvæmdastjórn ESB bréf þar sem kveðið er upp úr um það að ríkisstjórnin muni ekki hefja aðildarviðræður á nýjan leik og að Ísland sé ekki lengur í hópi umsóknarríkja. Jafnframt er tekið fram að þessi nýja stefna taki yfir þær skuldbindingar sem fyrri ríkisstjórn tókst á hendur í aðildarferlinu. Með þessu liggur skýrt fyrir hver staða aðildarumsóknar er.

Í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í Evrópumálum, sem samþykkt var fyrir rúmu ári, er lögð áhersla á áframhaldandi öflug samskipti Íslands við ESB og aðildarríki þess. Utanríkisráðuneytið hefur, í samvinnu við önnur ráðuneyti, Alþingi og hagsmunaaðila, unnið ötulllega að þessum markmiðum á síðustu mánuðum og verður fram haldið á næstu misserum. Eins og greint er frá í skýrslunni er sérstaklega horft til þess að efla hagsmunagæslu Íslands í allri framkvæmd EES-samningsins og annarra gildandi samninga Íslands og ESB með því að fylgjast nánar með og taka ríkari þátt í löggjafarstarfi ESB, eins og EES-samningurinn heimilar. Einnig er lögð áhersla á bætta framkvæmd EES-samningsins og í því sambandi er sjónum beint að aukinni skilvirkni við upptöku gerða í samninginn og innleiðingu þeirra í landsrétt innan tímamarka. Evrópustefnunni fylgir aðgerðaáætlun sem

felur í skýr markmið auk þess sem komið hefur verið á fót stýrihópi um framkvæmd samningsins undir forystu forsætisráðuneytis með þátttöku annarra ráðuneyta og skrifstofu Alþingis. Markmiðið er að greina flöskuhálsa í ferli EES-mála frá upphafi þeirra á vettvangi ESB til loka við innleiðingu í landsrétt. Hópnun er ætlað að skila tillögum til úrbóta varðandi einstaka þætti ferlisins. Vænta stjórnvöld mikils af þessari vinnu enda ríkir hagsmunir í húfi.

Blikur hafa verið á lofti í öryggismálum Evrópu við þau kaflaskil er Rússland innlimaði Krímskaga í mars 2014 og hélt í kjölfarið áfram að grafa undan fullveldi Úkraínu, m.a. með hernaðarihlutun. Utanríkisráðuneytið hefur fylgst grannt með þróun mála og hafa stjórnvöld verið fremst í flokki þeirra sem fordæma framferði Rússa á grundvelli þjóðaréttar og lagt áherslu á að sjálfstæði og friðhelgi Úkraínu, eins og allra ríkja, verði ófrávíkjanlega að virða. Um grundvallargildi í alþjóðasamskiptum er að ræða og hefur Ísland beitt sér af fullum þunga í málum sem tengjast deilum Rússa og Úkraínu. Á komandi mánuðum má búast við því að öryggishorfur í Evrópu verði áfram í deiglu. Þróun mála í austurhluta Evrópu hefur vakið evrópska ráðamenn til vitundar um að full ástæða sé til að standa fast á grundvallargildum um virðingu fyrir alþjóðalögum og réttarríkinu, lýðræðisþróun, málfrelsi og mannréttindum. Íslensk stjórnvöld leggja áfram áherslu á að leitað verði friðsamlegra lausna og sem aðildarríki að Atlantshafsbandalaginu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og Evrópuráðinu mun Ísland reyna að leggja sitt af mörkum til alþjóðasamstarfs sem stuðlar að friði og öryggi í allri Evrópu.

Íslendingum hættir oft til að líta svo á að ógnir á nærsvæði séu nokkuð sem fennt hafi yfir við lok kalda stríðsins. Jafnvel þótt friðsamlegt sé í nágrenni Íslands á Norður-Atlantshafi kallar umrót í öryggismálum og nýjar ógnir á árvekni íslenskra stjórnvalda. Mikilvægt er að hlúa vel að því góða samstarfi sem Ísland á við bandalagsríki sín á sviði öryggis- og varnarmála enda eru varnarsamningurinn við Bandaríkin og aðildin að Atlantshafsbandalaginu grunnstoðir í vörnum Íslands. Áfram verður unnið að því að styrkja þær stoðir með virku samstarfi við bandarísk stjórnvöld og önnur grannríki, auk þess sem samstarf Norðurlandanna á þessu sviði verður áfram þróað með sameiginlega hagsmuni ríkjanna að leiðarljósi. Í því samhengi er vert að vekja athygli á því starfi sem utanríkisráðuneytið hefur leitt við mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Þingmannanefnd, sem starfaði á grundvelli þingsályktunar frá 2011, skilaði í febrúar 2014 tillögum sínum um mótun þjóðaröryggisstefnu til utanríkisráðherra. Um tímamót var að ræða þar sem með tillögunum voru í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun tekin markviss skref í átt að heildstæðri stefnu um þjóðaröryggismál og er brýnt að sem víðtækust sátt náist um þetta mikilvæga mál.

Hvað þróunarsamvinnu áhrærir var á sl. ári áfram unnið að framkvæmd þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016. Unnið var að uppbyggingu félagslegra innviða, bættu stjórnarfari og endurreisn og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda í góðu samstarfi við samstarfslönd, alþjóðastofnanir og borgarasamtök. Á næstu vikum verður lögð fram stefna íslenskra stjórnvalda á þessu sviði fyrir næstu ár og skýrsla um framkvæmd þróunarsamvinnuáætlunar fyrir árin 2013–2014 verður lögð fram á haustþingi, en þar verður m.a. gerð grein fyrir árangri af starfi Íslands. Þá eru fyrirhugaðar breytingar á heildarskipulagi málaflokksins, en samkvæmt frumvarpi, sem nýlega var lagt fram á Alþingi, verður öll starfsemi ÞSSÍ færð inn í ráðuneytið.

Þá er vert að vekja athygli á að yfirstandandi ár mun marka ákveðin þáttaskil í störfum Sameinuðu þjóðanna þegar ný markmið um sjálfbæra þróun, sem taka við af þúsaldarmarkmiðunum, verða samþykkt á leiðtogafundi SP í september. Íslensk stjórnvöld leggja sitt af mörkum til undirbúningsferlisins þar sem áhersla er lögð á alþjóðlega baráttu gegn fátækt og hungri og virðingu fyrir mannréttindum. Mannréttindamál eru sem fyrr mikilvægur þáttur í alþjóðastarfi Íslands og mun utanríkisþjónustan áfram vinna að

framgangi jafnréttismála þar sem m.a. er lögð áhersla á mikilvægi þess að karlar taki virkan þátt í baráttunni, enda er jafnrétti kynjanna hagsmunamál bæði kvenna og karla. Baráttan gegn kynbundnu ofbeldi verður áfram í brennidepli og leitað verður leiða til að vekja athygli á þessu mikilvæga baráttumáli sem víðast.

Þannig hefur utanríkisráðuneytið í auknum mæli beitt sér fyrir virkri upplýsingamiðlun um afmörkuð málefni og að því að styrkja jákvæða ímynd landsins. Einn angi af því er t.a.m. rakarastofuráðstefnan, sem haldin var að frumkvæði Íslands og Mið-Ameríkuríkisins Súrínam á vettvangi SP í janúar sl. Þegar rakarastofuráðstefnan var fyrst kynnt í ræðu utanríkisráðherra á allsherjarþinginu haustið 2014 grunaði fæsta að fjölmiðlaumfjöllun um ráðstefnuna og markmið hennar yrði jafn mikil og raunin varð á erlendum vettvangi. Til að bregðast við þessum mikla áhuga og jafnframt til að miðla upplýsingum með sem skilvirkustum hætti var fljótlega ýtt úr vör skipulagðri kynningarherferð sem náði hámarki ráðstefnudagana sjálfa. Meginmarkmið ráðstefnunnar var að auka umræðu um hlutverk og ábyrgð karla í jafnréttisumræðunni, ekki síst er varðar afnám kynbundins ofbeldis, auk þess sem markmiðið var að undirstrika árangurinn sem náðst hefur á sviði kynjajafnréttis hér á landi og greina frá áherslum á jafnréttismál í utanríkisstefnu Íslands, ekki síst á sviði þróunarsamvinnu. Er það fagnaðarefni að vel tókst til og má draga mikinn lærdóm af reynslunni sem vonast er til að hægt sé að nýta á vettvangi annarra alþjóðastofnana.

Hagsmunir Íslands til langframa reiknast ekki eingöngu í krónum og aurum. Orðspor þjóðar er fjöregg sem hlúa ber að og mun utanríkisþjónustan áfram sem endranær sinna því lykilhlutverki sínu að viðhalda og styrkja ásýnd Íslands í samfélagi þjóðanna.



## 1. BORGARÞJÓNUSTA

Á hverju ári koma starfsmenn ráðuneytisins og sendiskrifstofa, ásamt kjörræðismönnum Íslands, að þúsundum mála er varða réttindi, velferð og hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis. Meðal helstu verkefna eru aðstoð vegna veikinda, slysa eða dauðsfalla Íslendinga erlendis, útgáfa og framlenging vegabréfa, aðstoð vegna sakamála og afplánunar dóma, utankjörfundaratkvæðagreiðslur, skjalavottanir, aðstoð vegna einkaréttarlegra málefna, svo sem varðandi forræði eða brottmál barna, aðstoð við að hafa uppi á týndum einstaklingum erlendis og loks aðstoð við heimflutning látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara. Eðli málsins samkvæmt fara þessi mál oftast hljótt en úrlausn þeirra er eitt mikilvægasta viðfangsefni utanríkisþjónustunnar.

Á síðustu árum hefur ráðuneytið lagt áherslu á að bæta og auka borgarþjónustuna. Komið hefur verið á bakvakt allan sólarhringinn vegna neyðartilvika erlendis og settur var upp gagnagrunnur þar sem Íslendingar, sem dvelja erlendis í lengri eða skemmri tíma, geta skráð sig. Þá var útbúið neyðaráætlun vegna hættuástands erlendis og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu ef virkja þarf áætlunina.

Borgarþjónustan á samstarf við önnur stjórnvöld á Íslandi og vinnur náið með utanríkisþjónustum annarra norrænna landa og fleiri ríkja. Starfsfólk norrænna sendiráða aðstoðar ríkisborgara annarra norrænna landa þegar á þarf að halda á grundvelli Helsingfors-samningsins og styrkir þetta samstarf mjög öryggisnetið sem Íslendingar geta reitt sig á í neyðartilvikum erlendis.

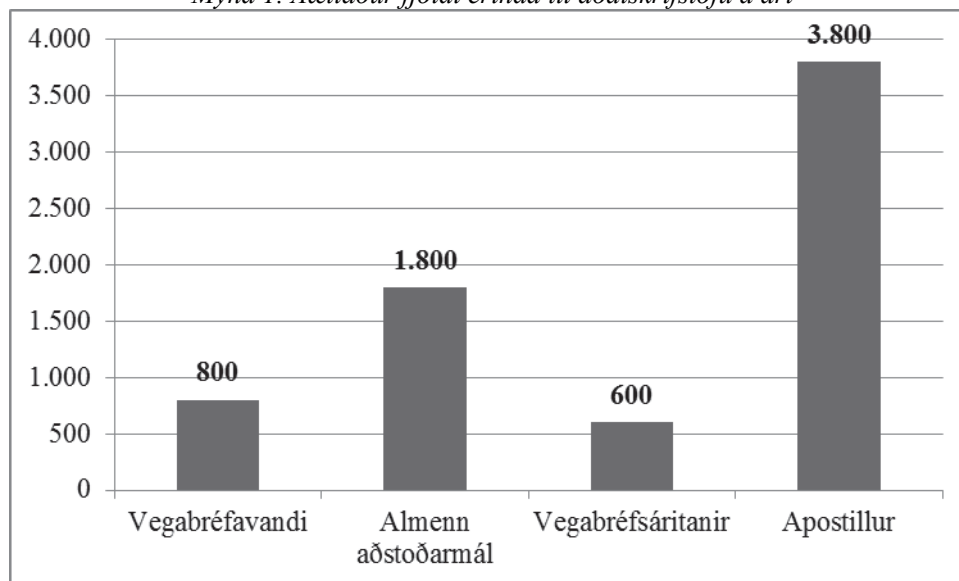
Samhliða fjölgun Íslendinga, sem búsettir eru erlendis, hefur umfang borgarþjónustunnar farið vaxandi. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands eru um 43.000 íslenskir ríkisborgarar búsettir erlendis, en auk þess eru jafnan nokkur þúsund Íslendingar á ferðalögum víðs vegar um heiminn.

Í upphafi árs 2014 var ákveðið að taka saman tölfræði um borgarþjónustuna. Mikill munur er á umfangi hvers borgarþjónustamáls og var því farin sú leið að telja fjölda erinda sem berast borgarþjónustunni fremur en fjölda mála. Mörg erindi geta borist vegna sama málsins og oft er það svo að mál sem við fyrstu sýn virðast fremur einföld úrlausnar krefjast mikillar yfirlegu starfsmanna, oft bæði á aðalskrifstofu og á viðkomandi sendiskrifstofu.

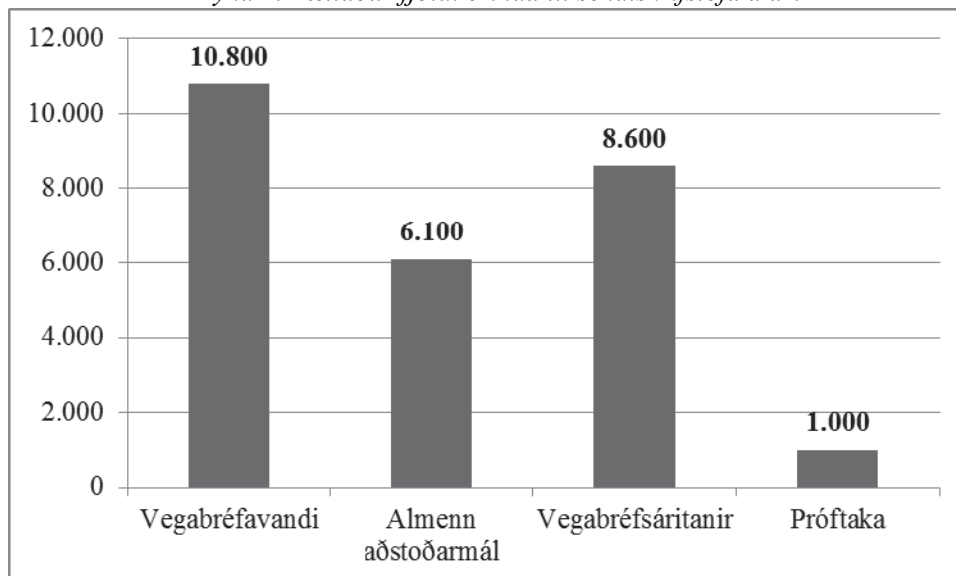
Í ljós kom að í hverjum mánuði berast um 700 erindi þessu tengd til aðalskrifstofu ráðuneytisins í Reykjavík og um 2.200 til sendiskrifstofa. Mjög misjafnt er hve miklu af tíma sínum sendiskrifstofur verja í borgarþjónustu. Hæst er hlutfallið í sendiráðunum í Kaupmannahöfn, Ósló og London og sem dæmi má nefna að það síðastnefnda sinni yfir 600 borgarþjónustuerindum í janúar. Starfsemi þessara sendiráða snýst að miklu leyti um þjónustu við Íslendinga og álag á starfsmenn er oft á tíðum mikið.

Í heildina má áætla að borgarþjónustuerindi sem berast aðalskrifstofu og sendiskrifstofum séu yfir 30 þúsund á ári. Í súluritunum hér á eftir má sjá hversu mörg erindi berast að jafnaði til aðalskrifstofunnar annars vegar og sendiskrifstofa hins vegar, ásamt grófri skiptingu í meginflokka, þ.e. aðstoð vegna staðfestingar skjala, vegabréfavanda, vegabréfsáritanir, almenn aðstoðarmál og yfirsetu í prófum.

Mynd 1. Áætlaður fjöldi erinda til aðalskrifstofu á ári



Mynd 2. Áætlaður fjöldi erinda til sendiskrifstofa á ári



#### Ræðismannaráðstefna í október 2014

Utanríkisþjónusta Íslands er fámenn og sendiskrifstofur einungis í 20 borgum, þar af flestar í Evrópu og Norður-Ameríku. Það net ræðismanna, sem íslenska utanríkisþjónustan hefur komið sér upp, er því ómissandi hlekkur í borgarþjónustunni. Kjöræðismenn Íslands eru nú um 240 í um 90 ríkjum víðs vegar um heiminn. Margir þeirra leggja á sig mikla og ómetanlega vinnu við að þjónusta íslenska ríkisborgara alltaf án þess að þiggja laun fyrir. Þá hafa ræðismenn okkar og tengsl þeirra í heimalöndum sínum reynst vel fyrir íslenskan

útflutningsiðnað og viðskipti í gegnum tíðina og mörg dæmi eru um opnun markaðstækifæra fyrir tilstuðlan þeirra.

Yfir 130 ræðismenn Íslands frá 57 ríkjum sóttu ræðismannaráðstefnu sem utanríkisráðuneytið stóð fyrir í Hörpu í október sl. Þar af höfðu 44 verið skipaðir ræðismenn frá því að slík ráðstefna var síðast haldin árið 2006. Hefð er fyrir því að halda ræðismannaráðstefnur á fimm ára fresti en niðurskurður í kjölfar efnahagshrunsins olli því að ráðstefnunni var frestað um nokkur ár. Tilgangur ráðstefnunnar var að auka og styrkja tengslin við ræðismennina og fara yfir helstu verkferla og starfshætti utanríkisþjónustunnar. Þá var þessum útvörðum Íslands á erlendri grundu veitt innsýn í þróun samfélagsins, m.a. á sviði stjórnmála, efnahagsmála, viðskipta og menningar. Ræðismennirnir færðu ráðuneytinu að gjöf veglegt fundarborð sem gert er úr timbri frá heimalöndum þeirra og endurspeglar þannig hinn fjölbreytta bakgrunn ræðismannanna. Meðal bitanna er bútur úr Bergenbryggju sem byggð var 1702 og úr trjám frá Himalaya-fjöllum og Amazon-regnskóginum.

#### *Notkun samfélagsmiðla og nýrrar tækni*

Ráðuneytið hefur nýtt sér samfélagsmiðla í æ ríkari mæli við að koma upplýsingum á framfæri við Íslendinga sem hyggja á ferðalög til fjarlæggra slóða sem og til að svara fyrirspurnum um málefni tengd borgaraþjónustu. Þá er í skoðun að nýta enn betur nýja tækni og miðla fyrir upplýsingagjöf um borgaraþjónustuna.

Ráðuneytið er vel meðvitað um hversu mikilvægir samfélagsmiðlar eru þegar neyðarástand skapast, t.d. vegna náttúruhamfara. Þá getur reynst þrautin þyngri að ná í fólk sem kann að vera statt á svæðinu og oftast er ekki er netsamband í gegnum snjalltæki eini fjarskiptamátinn sem virkar. Þegar jarðskjálftinn reið yfir Japan árið 2011 var sendiráð Íslands það fyrsta í borginni til að hafa uppi á öllum ríkisborgurum sínum á svæðinu, en það var gert í gegnum Facebook.

#### *Útgáfa vegabréfa*

Mörg mál, sem berast borgaraþjónustunni, tengjast útgáfu eða framlengingu vegabréfa. Allar sendiskrifstofur Íslands og kjörræðismenn geta framlengt vegabréf og gefið út neyðarvegabréf. Sjö sendiskrifstofur hafa aðstoðu til að taka við umsóknum um vegabréf; Berlín, Kaupmannahöfn, Ósló, Peking, Stokkhólmur, London og Washington. Mikil aukning hefur verið á eftirspurn eftir þessari þjónustu á undanförunum árum og alls var tekið á móti 3.462 umsóknum um vegabréf á árinu 2014, samanborið við 1.700 árið 2010. Mest var aukningin í Kaupmannahöfn, þar sem tekið var á móti 1.431 umsóknum. Þessi þjónusta skiptir sköpum fyrir Íslendinga, sem annars gætu þurft að gera sér ferð til Íslands vegna endurnýjunar vegabréfsins. Það er vilji ráðuneytisins að vegabréfsumsóknarkerfum verði komið upp í fleiri sendiráðum.

#### *Íslendingar í fangelsum erlendis*

Mörg erfiðustu verkefni borgaraþjónustunnar tengjast aðstoð við Íslendinga sem komast í kast við lögin erlendis. Í ársbyrjun 2015 var ráðuneytinu kunnugt um tólf íslenska ríkisborgara í gæsluvarðhaldi eða afplánun í fangelsum erlendis. Þar af eru sex í Evrópuríkjum, þrír í Suður-Ameríku, tveir í Ástralíu og einn í Bandaríkjunum. Utanríkisráðuneytið gætir hagsmuna íslenskra fanga gagnvart viðkomandi ríki og fylgist með að þeir fái lögfræðilega aðstoð og réttláta málsmeðferð. Reynt er eftir fremsta megni að heimsækja fanga þegar aðstæður leyfa og einnig veitir ráðuneytið aðstoð við að millifæra peninga og koma til fanga sendingum eða skilaboðum frá fjölskyldum þeirra.

### *Utankjörfundaratkvæðagreiðslur*

Á síðastliðnu ári skipulagði borgaraþjónustan utankjörfundaratkvæðagreiðslu erlendis fyrir sveitarstjórnarkosningar 31. maí. Hægt var að greiða atkvæði í öllum sendiráðum Íslands, hjá aðalræðismönnum Íslands í New York, Winnipeg, Nuuk og Þórshöfn og á um 230 ræðisskrifstofum.

### *Staðfesting skjala og stefnubirtingar*

Á síðustu árum hefur færst í vöxt að gerð sé krafa um að skjöl, sem nota á í viðskiptum eða samskiptum við erlend stjórnvöld, séu staðfest af utanríkisráðuneytinu. Á árinu 2014 voru rúmlega 4.500 skjöl staðfest í utanríkisráðuneytinu, miðað við 3.100 árið 2013 og 2.700 árið 2011. Borgaraþjónustan hefur einnig milligöngu um stefnubirtingar erlendis utan þeirra ríkja sem eru aðilar að Haag-samningi um slíka þjónustu.

### **1.1. Áherslur og starfið fram undan**

Haldið verður áfram á þeirri braut að bæta þjónustu við Íslendinga erlendis og gera hana sýnilegri. Er þar sérstaklega horft til nýrrar tækni og samfélagsmiðla og verður reynsla Norðurlandanna á þessu sviði skoðuð. Það er markmið utanríkisþjónustunnar að vera ávallt viðbúin til að þjóna Íslendingum erlendis.

## 2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI

### 2.1. Norðurslóðir

Málefni norðurslóða skipa stóran sess í utanríkisstefnunni og starfi ráðuneytisins líkt og undanfarin ár, í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Breytingar á norðurslóðum kalla á virkt milliríkjasamstarf, meðal annars hvað varðar umhverfis- og auðlindamál, öryggismál og viðskipti.

Norðurslóðir voru ofarlega á baugi á fundum utanríkisráðherra innanlands og erlendis á liðnu ári, meðal annars á fundum með utanríkisráðherrum Kína, Japans, Frakklands og Finnlands. Í tengslum við ráðstefnuna Arctic Circle sem haldin var í Reykjavík 30. október – 2. nóvember 2014 átti utanríkisráðherra fundi með fjölmörgum háttsettum fulltrúum, þar á meðal Robert Papp, sérstökum fulltrúa utanríkisráðherra Bandaríkjanna í málefnum norðurslóða, en Bandaríkjamenn taka við formennsku í Norðurskautsráðinu í apríl nk. Ráðherra átti einnig fundi með Lisu Murkowski, öldungadeildarþingmanni frá Alaska, Vincent Rigby, formanni embættismannanefndar Norðurskautsráðsins frá Kanada, Michel Rocard, sérstökum erindreka forseta Frakklands í málefnum heimskautanna, sem og fulltrúum stjórnvalda frá Kína, Japan og Singapúr. Fundirnir endurspegluðu gagnkvæman áhuga á auknu samstarfi og samráði um málefni norðurslóða. Enn fremur hélt utanríkisráðherra ræður á ráðstefnu um jafnréttismál á norðurslóðum á Akureyri 30. október sl. og á málþingi um umhverfismál á norðurslóðum í Brussel í byrjun þessa mánaðar.

#### *Áherslur stjórnvalda og ráðherranefnd um málefni norðurslóða*

Málefni norðurslóða spanna vítt svið og heyra undir verksvið nokkurra ráðuneyta og undirstofnana þeirra. Með það að markmiði að tryggja samráð og samvinnu innan stjórnkerfisins var sett á fót sérstök ráðherranefnd um málefni norðurslóða sem hóf störf í janúar 2014. Í nefndinni sitja utanríkisráðherra, innanríkisráðherra, iðnaðar- og viðskiptaráðherra og umhverfisráðherra, auk forsætisráðherra sem stýrir starfi hennar. Undir nefndinni starfar sérstakur tengiliðahópur hlutaðeigandi ráðuneyta. Á vegum nefndarinnar er unnið að hagsmunamati sem ætlað er að styrkja stefnumótun og hagsmunagæslu íslenskra stjórnvalda í norðurskautsmálum. Fyrir tilstuðlan ráðherranefndarinnar var samþykkt sérstök fjárveiting til að efla þátttöku íslenskra ráðuneyta og undirstofnana í vinnuhópum Norðurskautsráðsins og alþjóðlegu samstarfi þar sem nauðsynlegt er að styrkja fyrirsvaer Íslands.

Samráðshópur utanríkisráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins hefur síðastliðið ár metið möguleika til uppbyggingar viðbragðs- og björgunarmiðstöðvar á Íslandi. Í fjárlögum er 25 milljóna kr. fjárveiting til innanríkisráðuneytisins vegna verkefnisins á þessu ári. Aukin samvinna innlendra aðila, samráð við erlendar samstarfsþjóðir og grannríki, auk bættar nýtingar aðstöðu á Keflavíkurflugvelli eru grunnstef í þeirri vinnu sem fram undan er.

Utanríkisráðuneytið, í samstarfi við önnur ráðuneyti og stofnanir, vinnur enn fremur að tillögum um hvernig efla megi þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um norðurslóðamál, til lengri og skemmri tíma, enda eru aðeins fjögur ár þar til Ísland tekur við formennsku í Norðurskautsráðinu (2019–2021).

#### **2.1.1. Fjölbjóðlegt samstarf um málefni norðurslóða**

Ísland hefur lagt ríka áherslu á virka þátttöku í alþjóðasamstarfi um málefni hafsins, enda varða þau grundvallarhagsmuni okkar. Lífríkið á norðurheimskautssvæðinu er viðkvæmt fyrir áföllum og auknar siglingar um svæðið knýja á um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hugsanleg umhverfisspjöll. Brýnt er að eftirlits- og öryggismál séu með besta móti, að viðbragðsgeta sé til staðar og að regluverk og lagaumhverfi endurspegli aðstæður.

Þrátt fyrir að margt bendi til að skipaumferð á norðurslóðum muni aukast á næstu árum og áratugum vegna minnkandi hafíss er ljóst að siglingar þar verða áfram varhugaverðar vegna slæmra veðurskilyrða, skorts á góðum siglingakortum og fjarskiptakerfum, og oft mikillar fjarlægðar frá leitar- og björgunarþjónustu. Ísland, ásamt öðrum norðurskautsríkjum, hefur beitt sér fyrir því að settar verði skýrar alþjóðlegar reglur um siglingar á svæðinu. Sögulegur árangur náðist í nóvember 2014 þegar Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) samþykkti nýjar reglur (Polar Code) um smíði og búnað skipa er sigla við erfiðar aðstæður um pólsvæðin, en reglurnar gilda um norður- og suðurskautið. Nýju reglurnar, sem innihalda ákvæði um öryggis- og umhverfismál, verða bindandi fyrir skip sem falla undir alþjóðasamning um öryggi mannlífa á hafinu (SOLAS) og alþjóðasamning um varnir gegn mengun frá skipum (MARPOL). Gerðar eru auknar kröfur um mengunarvarnir, björgunarbúnað og hönnun, smíði og styrkleika skipa, sem og menntun áhafna. Reglurnar munu væntanlega taka gildi 1. janúar 2017 og taka til skipa sem eru smíðuð eftir gildistöku. Skip smíðuð fyrir þann tíma skulu fullnægja viðeigandi kröfum Polar Code við fyrstu aðal- eða milliskoðun eftir 1. janúar 2018.

Landmælingar Íslands hafa undanfarin ár unnið með kortastofnunum hinna norðurskautsríkjanna að uppbyggingu á grunngerð landupplýsinga á norðurslóðum, sem gera á aðgengilegar á netinu í stafrænum kortagrunni, en heildarflatarmál landsvæðisins nemur um 30 milljónum km<sup>2</sup>. Á fundi stofnananna árið 2014 var undirritaður samstarfssamningur um verkefnið til næstu fimm ára.

#### *Norðurskautsráðið og ráðherrafundur í apríl 2015*

Norðurskautsráðið er mikilvægasti samráðs- og samstarfsvettvangur norðurskautsríkjanna átta, sem auk Íslands eru Bandaríkin, Danmörk (Grænland og Færeyjar), Finnland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Í ráðinu sitja einnig fastafulltrúar sex frumbyggjasamtaka á svæðinu, ásamt áheyrnarfulltrúum tólf ríkja utan norðurslóða, auk fulltrúa ýmissa alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka. Íslensk stjórnvöld hafa sem fyrr lagt áherslu á eflingu ráðsins, sem mikilvægasta vettvangsins fyrir fjölþjóðlegt samstarf um málefni norðurslóða.

Starf Norðurskautsráðsins hefur styrkst á undanförunum árum og formfesta aukist, meðal annars með hagnýtri samvinnu, verklegum æfingum og tveimur lagalega bindandi samningum. Öflugur stuðningur fastaskrifstofu ráðsins, sem var opnuð í Tromsø í Noregi árið 2013, hefur styrkt starfsemina enn frekar og bætt samræmingu og upplýsingagjöf til muna. Þá er í undirbúningi að flytja skrifstofu frumbyggjasamtakanna innan Norðurskautsráðsins frá Kaupmannahöfn til Tromsø þar sem hún mun starfa sjálfstætt við hlið fastaskrifstofunnar. Fjölgun verkefna og vöxtur Norðurskautsráðsins hefur haft í för með sér vissar áskoranir, m.a. fyrir samtök frumbyggja, og mun flutningur skrifstofunnar án efa styrkja þátttöku þeirra í störfum ráðsins.

Ráðherrafundir Norðurskautsráðsins eru haldnir annað hvert ár og um leið verða formennskuskipti í ráðinu. Næsti ráðherrafundur Norðurskautsráðsins fer fram í Iqaluit í Kanada í apríl nk. og lýkur þá tveggja ára formennsku Kanadamanna. Bandaríkin munu leiða starf ráðsins til 2017, þegar Finnland tekur við keflinu.

Kanada hefur í formennskutíð sinni frá 2013 lagt ríka áherslu á samfélags- og efnahagsmál. Mikilvægur liður í því var stofnun Efnahagsráðs norðurslóða (*Arctic Economic Council*) í september 2014 en Kanada, Ísland, Finnland og Rússland leiddu undirbúninginn. Íslensk stjórnvöld unnu náið með aðilum úr íslensku atvinnulífi í aðdragandanum að stofnun Efnahagsráðsins, en tveir fulltrúar úr íslensku viðskiptalífi, m.a. frá Norðurslóða-viðskiptaráði Íslands (*Icelandic-Arctic Chamber of Commerce*), eiga þar sæti ásamt fulltrúum hinna norðurskautsríkjanna og frumbyggjasamtakanna.

Á ráðherrafundinum í Iqaluit í apríl munu sex vinnuhópar Norðurskautsráðsins birta skýrslur og niðurstöður verkefna síðustu ára. Þar á meðal eru tveir hópar sem hafa skrifstofu á Akureyri; vinnuhópur um líffræðilegan fjölbreytileika (CAFF) og vinnuhópur um málefni hafsins (PAME).

Undir forystu Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar á Akureyri hefur Ísland leitt fjögurra ára vinnu við ritun skýrslu um þróun og breytingar á mannlífi, samfélögum og lífskjörum á norðurslóðum (*Arctic Human Development Report II*) sem gefin var út í byrjun þessa árs. Skýrslan felur í sér umfangsmikla úttekt á stöðu mannvistarþróunar á norðurslóðum sem mun nýtast Norðurskautsráðinu og stjórnvöldum aðildarríkjanna við stefnumótun.

Ísland leggur áherslu á að efla umfjöllun um jafnréttismál innan Norðurskautsráðsins. Utanríkisráðuneytið stóð ásamt Jafnréttisstofu, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og Norðurslóðaneti Íslands að ráðstefnu um stöðu kynjanna á norðurslóðum, sem haldin var á Akureyri í október sl. Utanríkisráðherra flutti þar opunarávarp og Tarja Halonen, fyrrverandi forseti Finnlands, var sérstakur gestur í boði ráðherra. Um 140 manns tóku þátt í ráðstefnunni; fulltrúar stjórnvalda, fræðasamfélags, viðskiptalífs, félagasamtaka og frumbyggja frá öllum Norðurskautsríkjunum. Utanríkisráðherra mun kynna niðurstöður ráðstefnunnar í skýrslu sem lögð verður fram á ráðherrafundinum í Iqaluit.

Bandaríkjamenn hafa kynnt þrjú áherslusvið fyrir formennskutið sína í Norðurskautsráðinu 2015–2017: loftslagsbreytingar og umhverfismál, bætt efnahags- og lífsskilyrði á norðurslóðum og málefni og stjórnun hafsvæða norðurslóða. Auk þess verður fjallað um fjarskiptainnvíði á norðurslóðum og notkun hreinnar, endurnýjanlegrar orku í afskekktum samfélögum á norðurslóðum. Ljóst er að umfangsmikil áætlun Bandaríkjanna snertir brýn hagsmunamál Íslands og er því mikilvægt að Ísland taki áfram virkan þátt í störfum ráðsins.

#### *Barentsráðið og Norðlæga víddin*

Barentsráðið (*Barents Euro-Arctic Council*) er samstarfsvettvangur Norðurlandanna og Rússlands um sameiginleg hagsmunamál á Barentshafi og aðliggjandi svæðum, sem eru þau þéttbýlustu á norðurslóðum. Ísland hefur átt aðild að ráðinu frá stofnun þess árið 1993. Meginmarkmið samstarfsins er að stuðla að sjálfbærri þróun, en hagsmunir Íslendinga snúa helst að tækifærum og áskorunum vegna aukinna siglinga um svæðið, svo sem vegna mengunarhættu í hafí. Finnar hafa gegnt formennsku í Barentsráðinu frá 2013 og leggja á formennskutímabilinu áherslu á efnahagssamvinnu, umhverfisvernd og loftslagsmál, auk málefna ungmenna. Rússar taka við formennsku í ráðinu á ráðherrafundi í október nk.

Norðlæga víddin (e. *Northern Dimension*) er samráðsvettvangur Evrópusambandsins, Íslands, Noregs og Rússlands um málefni Norðvestur-Evrópu. Innan Norðlægu víddarinnar starfa fjórar formlegar nefndir sem fjalla um lýðheilsu og velferð, samgöngur og flutninga, menningu og umhverfismál. Enn fremur eru starfrækt Viðskiptaráð Norðlægu víddarinnar og Stofnun Norðlægu víddarinnar, sem er samstarfs- og samráðsvettvangur háskóla á svæðinu. Unnið er að tillögum um hvernig efla megi samráð milli svæðisbundinna samtaka undir hatti Norðlægu víddarinnar og er þar fyrst og fremst litið til aukins samstarfs milli Norðlægu víddarinnar annars vegar og Barentsráðsins og Eystrasaltsráðsins hins vegar. Áformað er að næsti utanríkisráðherrafundur Norðlægu víddarinnar fari fram á Íslandi.

#### **2.1.2. Vestnorrænt samstarf**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er vikið að mikilvægi vestnorræns samstarfs, enda standa tengslin við okkar næstu nágretta í Færeyjum og á Grænlandi á gömlum merg. Í september 2014 áttu utanríkisráðherrar Íslands, Færeyja og Grænlands og Vestnorræna ráðið fund í Reykjavík. Þar var fjallað um stefnu og áherslur í norðurslóðamálum vestnorrænu ríkjanna og hvar sameiginlegir hagsmunir liggja, svo sem á sviði efnahagsþróunar, viðskipta,

samgangna og félagslegrar þjónustu. Ríkur vilji er til að styrkja þessi tengsl enn frekar og hafa íslensk stjórnvöld meðal annars lagt áherslu á tækifæri sem felast í auknum viðskiptum milli ríkjanna eins og nánar er fjallað um í kafla 3.2.1.

Vestnorræna ráðið, sem samanstendur af átján þingmönnum frá Íslandi, Grænlandi og Færeyjum, fundar tvisvar á ári til að fjalla um sameiginleg hagsmunamál landanna. Vestnorrænu þjóðirnar hafa eflt með sér samvinnu um norðurslóðir og málefni hafsins, m.a. innan Norðurskautsráðsins, en Vestnorræna ráðið samþykkti á fundi sínum árið 2014 að sækja þar um áheyrnaraðild. Unnið hefur verið að því að efla tengsl milli embættismanna landanna. Undanfarin ár hefur fulltrúum frá utanríkisráðgjöfum Færeyja og Grænlands verið boðið að sækja sumarnámskeið í smárikjafræðum við Háskóla Íslands með áherslu á norðurslóðir og tók fulltrúi frá hvoru landi þátt í sumarnámskeiðinu 2014.

Samstarf Íslands og Grænlands hefur styrkst til muna með opnun aðalræðisskrifstofu Íslands í Nuuk í nóvember 2013, sem auðveldar Íslandi að efla tvíhliða tengsl við landstjórnina og grænlandskt viðskiptalíf. Meðal verkefna sem eru í undirbúningi er frekara samstarf í sjávarútvegsmálum og fulltrúar íslenskra og grænlandskra ráðuneyta munu áfram eiga samráð um viðskiptamál.

### **2.1.3. Rannsóknir og fræðastarf**

Mörg úrlausnarefni á norðurskautssvæðinu kalla á samstarf um rannsóknir og fræðastarf. Utanríkisráðuneytið hefur stutt við þróun vísindasamstarfs við ríki, hagsmunaaðila og alþjóðastofnanir, jafnt á norðurslóðum sem utan þeirra. Nú standa yfir viðræður milli Íslands og Noregs um endurnýjun á samstarfssamningi á sviði norðurslóðafræða. Samningurinn felur annars vegar í sér stuðning við stöðu gestaprófessors við Háskólann á Akureyri og hins vegar vísindasamstarf milli íslenskra og norskra stofnana og fræðimanna. Staðan við Háskólann á Akureyri er kennd við Fridtjof Nansen, hinn kunna norska heimskautafræðing og húsmannt. Hún er veitt til eins árs í senn vísindamanni sem starfar að málefnum er tengjast lagalegum, hagrænum, félagslegum eða náttúrufarslegum aðstæðum á norðurslóðum.

Utanríkisráðuneytið gerði í byrjun árs 2014 samstarfssamning til þriggja ára við Fulbright-stofnunina, sem felur í sér að ráðuneytið styrkir komu bandarískra fræðimanna til kennslu og rannsókna á sviði norðurslóðafræða. Bandarískir fræðimenn hafa sýnt þessum styrk mikinn áhuga og mun fyrsti styrkþeginn hefja kennslu og rannsóknir við íslenskar háskólastofnanir haustið 2015. Þessu til viðbótar var nýlega tilkynnt um undirritun samnings milli Fulbright-stofnunarinnar á Íslandi og National Science Foundation (NSF) í Bandaríkjunum, en samkvæmt honum verður allt að hálf milljón Bandaríkjadala veitt til að styrkja norðurslóðarannsóknir bandarískra vísindamanna á Íslandi næstu þrjú árin.

Sumarið 2014 undirrituðu utanríkisráðherra og ríkisstjóri Maine í Bandaríkjunum viljayfirlýsingu um eflingu viðskiptatengsla Íslands og Maine-ríkis, meðal annars með áherslu á orkumál, viðskiptaþróun, samgöngur, nýtingu náttúruauðlinda og menningarmál. Auk þess er kveðið á um að stjórnvöld leiti leiða til að starfa saman að hagsmunamálum á norðurslóðum, m.a. varðandi umhverfismál og leit og björgun.

Utanríkisráðuneytið er helsti samstarfsaðili Institute of the North í Anchorage vegna alþjóðlegrar ráðstefnu um orkumál á norðurslóðum sem haldin verður í Alaska í byrjun október 2015. Sambærileg ráðstefna fór fram á Akureyri haustið 2013.

Frá undirritun samnings milli Íslands og Kína um vísindasamstarf í málefnum norðurslóða vorið 2012 hafa íslenskar stofnanir og háskólar aukið samvinnu við systurstofnanir í Kína, þar á meðal um siglingar, loftslagsmál og norðurljósarannsóknir. Í júní 2014 fór fram önnur kínversk-norræna norðurslóðaráðstefnan á Akureyri en fyrsta ráðstefnan var haldin í Shanghai vorið 2013. Fjölmargir norrænir og kínverskir sérfræðingar



tóku þátt í ráðstefnunni á Akureyri en næsta ráðstefna verður haldin í Shanghai vorið 2015. Samhliða ráðstefnunni á Akureyri var tekin fyrsta skóflustunga að norðurljósarannsóknastöð á Kárhóli í Reykjadal. Uppbygging stöðvarinnar er liður í samkomulagi milli Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) og Heimskautastofnunar Kína í Shanghai. Reist verður rúmlega 700 m<sup>2</sup> bygging sem hýsa mun rannsóknartæki og vinnuádstöðu fyrir vísindamenn, auk gestastofu með sýningarrými.

Mikil gróska hefur verið í starfi mennta- og vísindastofnana hérlendis sem sinna fjölbreyttum norðurslóðatengdum málum, svo sem Háskóla Íslands, Alþjóðamálastofnunar HÍ og Rannsóknaseturs um norðurslóðir, Háskólans á Akureyri, Norðurslóðanets Íslands og Heimskautaréttarstofnunar, auk þess sem ýmis félagasamtök hafa látið þessi mál sig varða. Utanríkisráðuneytið hefur leitast við að styðja þessa þróun og efla fræðilega og almenna umræðu með það að markmiði að byggja upp þekkingu á sviði norðurslóðamála í háskólasamfélaginu og innan stjórnsýslunnar.

## 2.2. Samstarf Norðurlanda

Samstarf við hin Norðurlöndin er mikilvægur og umfangsmikill þáttur í starfi utanríkisþjónustunnar. Á síðasta ári fór Ísland með formennsku í samstarfi norrænu utanríkisráðuneytanna og í Norrænu ráðherranefndinni.

### 2.2.1. Samstarf norrænu utanríkisráðuneytanna og formennska Íslands 2014

Norðurlöndin eiga náð og reglubundið samráð um flest svið utanríkismála. Íslendingar tóku við formennsku í samstarfi norrænu utanríkisráðuneytanna af Svíum í byrjun árs 2014 og Danir tók við keflinu í ársbyrjun 2015. Íslensk áherslumál voru því áberandi í samstarfi norrænu utanríkisráðherranna á síðasta ári, meðal annars aukin norræn samvinna í öryggis- og varnarmálum.

Auk fundar með varnarmálaráðherrum í Keflavík, sem haldinn var samhliða norrænu loftvarnaræfingunni Iceland Air Meet í febrúar, komu utanríkisráðherrar Norðurlandanna tvisvar saman á árinu 2014. Fyrri fundurinn var haldinn í Reykholti í Borgarfirði í apríl, þar sem átökin í Úkraínu og Mið-Austurlöndum voru meðal annars til umræðu, sem og leiðtogafundur NATO sem þá stóð fyrir dyrum. Seinni fundur ráðherranna var haldinn í lok október í tengslum við þing Norðurlandaráðs í Stokkhólmi, en þar voru öryggismál í Evrópu efst á dagskrá, auk samvinnu Norðurlandanna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Ráðherrarnir áttu einnig fund með forsætisnefnd Norðurlandaráðs.

Á Norðurlandaráðsþingi í Stokkhólmi gaf ráðherra munnlega skýrslu til þingsins um þau málefni sem höfðu verið efst á baugi í umfjöllun norrænu utanríkisráðherranna meðan á formennsku Íslands stóð.

Í máli utanríkisráðherra kom meðal annars fram að þegar Rússland innlimaði Krímskaga í mars 2014, og fór í kjölfarið að grafa undan stöðugleika og fullveldi Úkraínu, hafi orðið kaflaskil í sögu Evrópu. Norðurlöndin hafi á grundvelli þjóðaréttar fordæmt innlimun Krímskaga og fylgt þeirri stefnu að virða beri sjálfstæði og friðhelgi landamæra Úkraínu. Norðurlöndin hafi stutt Úkraínu við að koma á pólitískum og efnahagslegum umbótum og hafi öll stutt þvingunaraðgerðir Evrópusambandsins gagnvart Rússlandi með hliðsjón af grundvallar sjónarmiðum í utanríkis- og öryggismálum. Þau vilji eiga víðtækt og uppbyggilegt samstarf við Rússland en meginreglurnar í samskiptum ríkja beri að virða og Norðurlöndin hafi ekki getað samþykkt framferði Rússa í Úkraínu með þögninni. Þá fjallaði ráðherra stuttlega um hryðjuverkasamtökin ISIS og kvað þau ógn, ekki aðeins í Írak, Sírlandi og Mið-Austurlöndum, heldur um allan heim. Norðurlöndin styddu alþjóðlegar aðgerðir sem beindust gegn þessum öfgamönnum, ekki yrði staðið hjá þegar þjóðaréttur, mannúðaréttur og mannréttindi væru fótum troðin. Í skýrslunni lagði ráðherra áherslu á að

traustur lagarammi fyrir friðsamlegt samstarf á norðurlóðum væri til staðar og undirstrikaði sameiginlega hagsmunum Norðurlandanna af mikilsverðu starfi Norðurskautsráðsins, til dæmis á sviði loftslagsbreytinga og hvað sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda áhrærði. Þá vakti hann athygli á auknu samstarfi Norðurlandanna á vettvangi öryggis- og varnarmála og sameiginlegri yfirlýsingu utanríkisráðherranna sem samþykkt var í Reykjavík í febrúar 2014. Með henni sammæltust Norðurlöndin um að efla samstarf ríkjanna í utanríkis- og öryggismálum, m.a. með tilliti til áhættustjórnunar, starfsemi innan alþjóðastofnana, loftslagsmála, sjálfbærrar þróunar, heimskautamála og netöryggismála. Þá kvað ráðherra norræna sendiráðasamstarfið hafa reynst vel, sem og samstarfið við Eyrstrasaltsríkin þrjú. Nú þegar væru yfir fjörutíu dæmi um samnýtingu húsnæðis sem treysti alþjóðastarf ríkjanna og efldi tengsl þeirra í milli.

Öryggispolítískt samráð Norðurlandanna og Bandaríkjanna hófst á árinu 2014 en það byggist á sameiginlegri yfirlýsingu leiðtoga Norðurlandanna og forseta Bandaríkjanna frá því í september 2013. Samráðið, sem fer fram á embættismannastigi, fjallar um alþjóðlegar öryggisáskoranir, svo sem um friðargæslu Sameinuðu þjóðanna og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn átökum, langtíma friðaruppbyggingu og innleiðingu ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi.

### 2.2.2. *Norræna ráðherranefndin og formennska Íslands 2014*

Ísland fór með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2014 en það hefur í för með sér að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands sitja í forsæti í norrænum fagráðherranefndum, auk þess sem Íslendingar taka að sér stjórn í öllum embættismannanefndum og ráðum, í stjórnnum norrænna stofnana og í norrænum vinnuhópum. Formennska í Norrænu ráðherranefndinni hefur einnig áhrif á samstarf og verkaskiptingu Norðurlanda utan vettvangs ráðherranefndarinnar, svo sem í sendiráðasamstarfi, í samstarfi forsætisráðherranna og utanríkisráðherranna og annarra norrænna fagráðherra sem starfa utan við formlega norræna samstarfið.

Á formennskuári er það meðal annars hlutverk samstarfsráðherra að samræma framlag Íslands til norræns samstarfs á hinum ýmsu sviðum, en alþjóða- og öryggisskrifstofa utanríkisráðuneytisins starfar fyrir samstarfsráðherra, hefur yfirumsjón með verkefnum hans og ber ábyrgð á daglegu norrænu samstarfi.

Eins og fram kom í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis árið 2014 ákváðu norrænu samstarfsráðherrarnir að leggja alls 45 milljónir danskra króna á þriggja ára tímabili í fjögur formennskuverkefni Íslands. Menningarútflutningsverkefnið *Norræni spilunarlistinn* var kynnt þegar í janúar. Verkefnið *NordBio/Biophilia* og *Norræna velferðarvaktin* voru skemmra á veg komin í upphafi árs og fóru fram mikil undirbúningsvinna vegna þeirra á árinu. Framvinda þeirra er á áætlun og voru haldnir kynningarfundir á haustmánuðum þar sem greint var frá framkvæmdaáætlunum, væntingum um afrakstur og áætluðum verklokum. Verkefnið eru öll til þriggja ára og verða þau að fullu fjármögnuð með norrænu fé til ársloka 2016.

Ýmsir fundir, ráðstefnur og aðrir viðburðir fóru fram á Íslandi á formennskuárinu. Má þar meðal annars nefna viðburði í tilefni 60 ára afmælis sameiginlegs norræns vinnumarkaðar og 30 ára afmælis norræns samstarfs í jafnréttismálum, norrænt þjóðþing ungmenna, hátíðarsamkomu vegna útgáfu Íslendingasagna á Norðurlandamálum, ráðstefnu um menntun morgundagsins, samráðsfund sérfræðinga um mænuskaða og ráðstefnu um karla og karlarannsóknir.

Formennskuárið gekk í alla staði vel, þökk sé góðu skipulagi og ríkum samstarfsvilja starfsmanna þeirra ráðuneyta sem að verkefnið komu. Þess má geta að rík áhersla er lögð á það í norrænu samstarfi að unnið sé þvert á fagsvið og í því sambandi má benda á að

NordBio/Biophilia-verkefnið kallar á samstarf fimm fagráðherranefnda og embættismanna í átta embættismannanefndum.

Danir tóku við formennsku í Norrænu ráðherranefndinni 1. janúar 2015 en yfirskrift formennskuáætlunar þeirra er „Vöxtur, velferð og gildi“.

Ítarlega samantekt um norrænt samstarf og formennsku Íslands í Norrænu ráðherranefndinni er að finna í skýrslu samstarfsráðherra fyrir árið 2014.

### **2.2.3. Samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja (NB8)**

Öflugt óformlegt samstarf er milli utanríkisráðuneyta Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna, sem kennt er við NB8. Eistlendingar fóru árið 2014 með formennskuna, sem færast árlega milli landanna, en Danir tóku við um síðustu áramót. Eistlendingar settu á oddinn samvinnu varðandi öryggis- og orkumál, en sérstaka áherslu lögðu þeir á netöryggismál. Eins og búast mátti við var ástandið í Úkraínu ofarlega á baugi. Fundur utanríkisráðherra NB8-ríkjanna var haldinn í Tallinn í september sl. þar sem fjallað var um öryggishorfur í Evrópu. Utanríkisráðherra undirstrikaði að hvergi yrði hvikað frá þeim grundvallargildum sem eru leiðarljós í utanríkisstefnu ríkjanna, virðingu fyrir alþjóðalögum, lýðræði, mannréttindum og réttarríkinu. Þá ítrekaði ráðherra samstöðu Íslands með Eystrasaltsríkjunum í ljósi þess ótrygga ástands sem þróun mála í Úkraínu hefur skapað í Evrópu. Ráðherrarnir samþykktu sameiginlega yfirlýsingu vegna fangelsunar eistnesks lögreglumanns sem var numinn á brott af rússneskum öryggissveitum innan landamæra Eistlands og hvöttu rússnesk stjórnvöld til að leysa hann úr haldi. Ráðherrarnir fjölluðu einnig um uppgang ISIS-hryðjuverkasamtakanna og hvernig alþjóðasamfélagið gæti brugðist við voðaverkum þeirra. Þá var rætt um niðurstöður leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins í Wales, sem nánar er fjallað um í kafla 5.4.5.

Ráðherrar NB8-ríkjanna og Visegrad-ríkjanna (Pólland, Tékkland, Slóvakía og Ungverjaland) áttu jafnframt fund í Slóvakíu nú í marsmánuði þar sem rætt var um málefni Úkraínu og stöðu annarra ríkja í austurhluta Evrópu, hryðjuverkaógn og orkuöryggi í álfunni.

### **2.3. Áherslur og starfið fram undan**

Áfram verður lögð mikil áhersla á samvinnu við hin Norðurlöndin, jafnt í samstarfi utanríkisráðuneytanna, innan norrænu ráðherranefndarinnar, í tvíhliða samskiptum og á vettvangi alþjóðastofnana.

Málefni norðurslóða verða einnig ofarlega á baugi á næstu misserum, enda styttist í að Ísland taki við formennsku í Norðurskautsráðinu árið 2019. Mun utanríkisráðuneytið, í samvinnu við önnur ráðuneyti og stofnanir, hefja undirbúning innan skamms.

Ráðherranefnd um norðurslóðir mun áfram vinna að bættri samþættingu og samvinnu milli stofnana sem koma með einum eða öðrum hætti að málefnum sem tengjast norðurslóðum. Síðar á árinu er áformað að nefndin kynni hagsmunamat þar sem dregnar verða saman helstu áskoranir og tækifæri sem Ísland stendur frammi fyrir á norðurslóðum.

### 3. ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF

Ríkisstjórnin samþykkti í mars 2014 Evrópustefnu sem hefur að markmiði að efla hagsmunagæslu Íslands við framkvæmd EES-samningsins og annarra gildandi samninga Íslands og ESB. Stefnan byggist á virku og nánu samstarfi Íslands og ESB og aðildarríkjanna og er lögð áhersla á skilvirka framkvæmd EES-samningsins. Evrópustefnunni fylgir einnig ítarleg aðgerðaáætlun sem fjallað er nánar um í kafla 4.1.

Markvisst er unnið að því að aðstoða íslensk fyrirtæki á erlendum mörkuðum í samstarfi við Íslandsstofu, viðskiptafulltrúa í sendiráðum Íslands og einstök viðskiptaráð sem starfa innan Viðskiptaráðs Íslands. Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er unnið að því að styrkja tengsl við vaxandi markaði og möguleikar til útflutnings kannaðir. Meðal annars hefur starfshópur um skipulag útflutningsþjónustu skilað tillögum sínum til ráðherra sem snúa að því hvernig efla megi samstarf opinberra aðila og atvinnulífsins.

Efnt hefur verið til fríverslunarviðræðna við mörg ríki á síðustu árum og fer mikilvægi þeirra vaxandi. Utanríkisþjónustan hefur tekið þátt í tvíhliða og marghliða samningaviðræðum, samningaviðræðum innan EFTA og fjölþjóðlegra stofnana á borð við Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) með það að markmiði að gæta hagsmuna íslensks viðskiptalífs.

#### 3.1. Útflutningsþjónusta

Útflutningsþjónusta utanríkisráðuneytisins, sem hefur verið starfandi í meira en fimmtán ár, er mikilvægur hlekkur milli sendiráða Íslands, Íslandsstofu og atvinnulífsins auk annarra sem eiga viðskiptahagsmuni erlendis. Í dag starfa tíu viðskiptafulltrúar í níu sendiráðum; í fimm Evrópulöndum, þremur Asíuríkjum og í Bandaríkjunum. Útflutningsþjónustan beinir kröftum sínum aðallega fram á við í leit að nýjum tækifærum og mörkuðum fyrir einstök fyrirtæki, svo og að því að þróa og efla þau viðskiptasambönd sem fyrir eru. Nánasti samstarfsaðili þjónustunnar er Íslandsstofa sem hefur nú starfað í tæp fimm ár í núverandi formi og hefur á mörgum sviðum náð góðum árangri. Viðskiptafulltrúar í sendiráðum Íslands koma reglulega til landsins og taka m.a. þátt í undirbúningi að starfsáætlun Íslandsstofu, funda með fyrirtækjum, halda kynningarfyrirlestra um ólík markaðssvæði og efla samband við aðra markaðsaðila, og má þar nefna Hörpu og ráðstefnuskrifstofuna *Meet in Reykjavík*.

Sameiginlegt markaðsátak ferðaþjónustunnar og opinberra aðila á erlendum mörkuðum, *Inspired by Iceland*, sem sett var á laggirnar í kjölfar eldgossins í Eyjafjallajökli, hefur borið góðan árangur og í framhaldinu hófst verkefnið *Ísland allt árið* þar sem lögð er áhersla á að kynna vetrarferðaþjónustu á Íslandi. Hefur þetta verkefni, sem rekið er af Íslandsstofu, nú staðið yfir í tæp 5 ár og gefið mjög góða raun. Samtök ferðaþjónustunnar áttu frumkvæðið að þessu verkefni og var það fjármagnað að helmingi með framlagi frá atvinnulífinu og að helmingi með framlagi frá ríkisvaldinu. Erlendir ferðamenn voru rétt tæplega ein milljón árið 2014 og hefur mesta aukning ferðamanna verið yfir vetrartímann, eins og stefnt var að.

Þá hefur verkefnið *Iceland Naturally*, sem er samstarfsverkefni ríkisins og fyrirtækja í markaðssókn í Norður-Ameríku, staðið yfir í rúm 15 ár með góðum árangri. Stefnt er að frekari kynningu á íslenskum vörum, t.d. sjávarfangi og ýmiss konar þjónustu í Kanada, en nýir möguleikar til markaðssóknar hafa skapast vegna aukningar á umsvifum Ícelandair í Kanada.

##### 3.1.1. Markaðsátak erlendis

Starfshópur, sem utanríkisráðherra skipaði og var falið að fara með heildstæðum hætti yfir skipulag útflutningsþjónustu og aðkomu hins opinbera, lauk störfum á sl. ári. Fólst

verkefni hópsins í að veða og meta hvort unnt væri að efla enn frekar þá sókn sem verið hefur í markaðsstarfi undanfarin ár. Í tillögum hópsins er lögð áhersla á langtímastefnumótun, að komið verði á fót markaðs- og útflutningsráði til að efla þá stefnumótun og að Íslandsstofa verði áfram þungamiðjan í þessu starfi. Jafnframt þurfi að kveða skýrar á um stjórnsýslulega stöðu Íslandsstofu svo eitthvað sé nefnt.

Utanríkisráðherra hefur falið Magnúsi Bjarnasyni ráðgjafa að gera tillögur um hvernig hrinda megi niðurstöðum skýrslunnar í framkvæmd.

### 3.2. Viðskipti og opnun markaða

Á síðustu árum hefur orðið umtalsverð fjölgun fríverslunarsamninga, bæði tvíhliða og marghliða. Þessi þróun er vafalítið afleiðing þess hversu erfiðlega hefur reynst að ná samkomulagi um aukið frelsi í viðskiptum á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Fríverslunarviðræður hafa því orðið sífellt mikilvægari vettvangur til þess að bæta aðgang ríkja að mikilvægum erlendum mörkuðum og tryggja þar með viðskiptalega hagsmuni fyrirtækja sinna. Hæst ber í þessu sambandi annars vegar viðræður Bandaríkjanna og Evrópusambandsins um gerð víðtæks samnings um viðskipti og fjárfestingar (TTIP), og hins vegar viðræður tólf ríkja beggja vegna Kyrrahafsins (*Trans Pacific Partnership*) um gerð slíks samnings. Einnig má nefna fríverslunarsamning ESB og Kanada, en viðræðum um hann lauk síðastliðið haust.

Í dag eiga íslensk fyrirtæki aðgang að viðamiklu neti fríverslunarsamninga sem tekur til alls 69 landa í gegnum EFTA-sáttmálann, EES-samninginn, þá 25 fríverslunarsamninga sem EFTA-ríkin hafa gert og tvíhliða fríverslunarsamninga Íslands við Færeyjar, Grænland og Kína. Fáar þjóðir búa við jafn greiðan aðgang að erlendum mörkuðum og Ísland nýtur á grundvelli framangreindra samninga. Eigi að síður undirstrikar sú fjölgun fríverslunarsamninga, sem fjallað var um hér að framan, mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld haldi áfram að útfæra og stækka þetta net fríverslunar til að búa í haginn fyrir frekari vöxt og viðgang íslenskra útflutningsfyrirtækja.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er tekið fram að stefna Íslands í utanríkisviðskiptum muni taka mið af breytingum sem séu að verða á efnahagskerfum heimsins. Kannaðir verði möguleikar til að auka útflutning til svæða þar sem eftirspurn muni fara vaxandi á komandi árum og tengsl við viðkomandi svæði styrkt. Áhersla verði lögð á gerð fleiri fríverslunarsamninga, bæði tvíhliða og á vettvangi EFTA. Leitað verði leiða til að fullnýta möguleika sem felast í þeim fríverslunarsamningum sem Ísland á þegar aðild að.

Utanríkisráðuneytið á frumkvæði að gerð fríverslunarsamninga við önnur ríki og aðstoðar íslensk fyrirtæki í viðskiptum þeirra erlendis. Ráðuneytið styður þannig við markaðssókn íslenskra fyrirtækja víðs vegar í heiminum. Við gerð slíkra samninga er jafnframt reynt að hafa sem best samráð við atvinnulífið, sem og önnur ráðuneyti, undirstofnanir þeirra og hagsmunasamtök, um það með hvaða hætti megi sem best tryggja íslenska hagsmuni í einstökum samningaviðræðum.

Fríverslunarsamningar Íslands hafa að meginstefnu til verið gerðir á vettvangi EFTA-samstarfsins. Auk þess sem aðildin að EFTA tryggir greiðan gagnkvæman aðgang EFTA-ríkjanna að mörkuðum hvers annars, standa ríkin sameiginlega að fríverslunarviðræðum við önnur ríki og fá þannig aukinn slagkraft.

Af Íslands hálfu er að jafnaði litið til EFTA-samstarfsins sem fyrsta valkostar við gerð nýrra fríverslunarsamninga. Þær aðstæður kunna hins vegar að skapast að ekki séu forsendur til þess að EFTA-ríkin standi sameiginlega að fríverslunarviðræðum við einstök lönd. Í slíkum tilvikum getur verið tilefni fyrir íslensk stjórnvöld til að leita eftir tvíhliða fríverslunarviðræðum. Þannig hefur Ísland gert tvíhliða fríverslunarsamninga við bæði Færeyjar og Kína auk þess sem í gildi er eldri samningur við Grænland. Áhersla er hins

vegar lögð á að gæta heilinda gagnvart hinum EFTA-ríkjunum og líta jafnan til EFTA sem fyrsta valkostar er kemur að því að bæta nýjum ríkjum við á lista þeirra ríkja sem fríverslunarnet Íslands tekur til.

Í upphafi miðuðu fríverslunarsamningar fyrst og fremst að því að tryggja opnun markaða fyrir viðskipti með vörur með gagnkvæmri lækkun og niðurfellingu tolla. Hins vegar hefur þróunin orðið sú að efnissvið samninganna verður stöðugt umfangsmeira. Þannig hafa EFTA-ríkin um árabíl stefnt að því að samningar þeirra innihaldi ákvæði er kveði á um m.a. beitingu reglna um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna (SPS-reglur), frelsi í þjónustuviðskiptum, verndun hugverkaréttinda, beitingu samkeppnisreglna, opinber innkaup og fjárfestingar. Slík ákvæði fela oft í sér að samningsaðilar gangast undir skuldbindingar sem ganga lengra en þeir hafa áður skuldbundið sig til að efna, einkum á vettvangi WTO. Í öðrum tilfellum fela ákvæðin í sér takmarkaðar efnislegar skuldbindingar fyrir samningsaðila og felst vægi þeirra þá fyrst og fremst í því að skapaður er vettvangur til að ræða mál í sameiginlegri nefnd samningsaðila, sem jafnan er sett á stofn í einstökum fríverslunarsamningum. Skapast þannig tækifæri til að þróa slíka samninga frekar, standi vilji aðila til þess.

Á síðustu árum hafa EFTA-ríkin jafnframt stefnt að því að dýpka efni fríverslunarsamninga enn frekar, með því að setja inn í þá ákvæði er lúta að réttindum launþega og vernd umhverfisins. Meginmarkmið slíkra ákvæða er að ítreka þær alþjóðlegu skuldbindingar sem EFTA-ríkin og viðsemjendur þeirra hafa gengist undir.

Samkvæmt útflutningstölum Hagstofu Íslands vegna ársins 2014 nam heildarútflutningur frá Íslandi á árinu 2014 um 587 milljörðum kr. Útflutningur til ríkja EES-svæðisins nam um 76,5% heildarútflutningsins, en ef litið er til ríkja ESB einna og sér nam útflutningur þangað um 72% heildarútflutningsins. Af öðrum helstu útflutningsmörkuðum má nefna Bandaríkin með 4,9% heildarútflutnings, Rússland með um 4,4 %, Nígeríu um 2,6 % og Japan um 1,8%.

Gera verður þann almenna fyrirvara við hagtolur um útflutning að umtalsverður hluti hans er skráður á það ríki þar sem umskipunarhöfn við útflutning vöru er að finna, þrátt fyrir að endanlegt innflutningsland vörunnar sé annað. Þannig eru rúmlega 29% af heildarútflutningi ársins 2014 skráð sem útflutningur til Hollands, sem að mestu leyti er til komið vegna umskipunar útflutningsvöru í Rotterdam til áframhaldandi flutnings. Enda þótt stór hluti þessa útflutnings endi eftir sem áður í einhverju ríkja ESB má ætla að útflutningstölur vegna einstakra ríkja utan ESB séu af þessum sökum lægri en sem svarar raunverulegum útflutningi þangað. Hefur utanríkisráðherra haft frumkvæði að því að efna til samstarfs við Hagstofuna í því skyni að vinna úttekt á mögulegum skekkjum í útflutningstölum vegna þessa með það að markmiði að unnt verði að leiðrétta þær og gefa þannig raunsannari mynd af útflutningsmörkuðum Íslands.

Á sama tíma er rétt að hafa í huga að stök viðskipti, sem ekki teljast til hefðbundins útflutnings, geta í einstökum tilvikum vegið þungt í útflutningstölum. Sem dæmi má nefna sölu skipa eða flugvéla úr landi. Einnig kemur kostnaður vegna notkunar eldsneytis á skip og flugvélar að einhverju leyti inn til hækkunar á útflutningstölum.

### **3.2.1. Viðskipti við einstök ríki og svæði**

#### *Evrópusambandið (ESB)*

Evrópa hefur um langt skeið verið mikilvægasti markaðurinn fyrir íslenskar afurðir. Miðað við útflutningstölur Hagstofu Íslands nam útflutningur til ríkja ESB á árinu 2014 tæpum 423 milljörðum króna, eða um 72% af heildarútflutningi ársins. Eins og áður segir eru rúm 29% heildarútflutnings skráð á Holland, en stærstur hluti útflutnings til ESB fer að öðru leyti til Bretlands (rúm 66 milljarðar króna eða um 11,3% af heildarútflutningi), til

Spánar (rúmir 44 milljarðar króna eða um 7,6% af heildarútflutningi), til Þýskalands (tæpir 36 milljarðar króna eða um 6,1% af heildarútflutningi) og Frakklands (rúmir 29 milljarðar króna eða um 5% af heildarútflutningi). Innflutningur frá ríkjum ESB árið 2014 nam um 302 milljörðum kr., eða sem svarar til um 53% af heildarinnflutningi ársins.

#### *EFTA-ríkin*

Útflutningur til Noregs á árinu 2014 nam rúmum 26 milljörðum kr., eða um 4,5% af heildarútflutningi. Yfir 60% þess útflutnings var á mjöli og lýsi. Einnig var talsvert flutt út af m.a. rafskautum, vélum til vinnslu á mat- og drykkjarvöru, laxaseiðum/-hrognum, frystri rækju, fiskkössum og vogum. Að teknu tilliti til útflutnings til Noregs og Liechtenstein nam heildarútflutningur til EES-svæðisins um 449 milljörðum króna eða sem svarar til um 76,5% heildarútflutningsins.

Útflutningur til Sviss árið 2014 nam tæpum 9,5 milljörðum kr. eða sem svarar til um 1,6% heildarútflutnings. Langstærstur hluti þess var á áli, en meðal annarra helstu útflutningsafurða voru ferskar afurðir þorsks, silungs og karfa, vélar til vinnslu á kjöti eða alifuglum, lyf, lifandi hestar, hrossakjöt og æðardúnn.

#### *Nærsvæði*

Náin tengsl eru á milli Íslands, Færeyja og Grænlands, sem meðal annars er sinnt með samstarfi innan Vestnorræna ráðsins. Helsti vettvangur fyrir samstarf og samvinnu íslenskra og færeyskra stjórnvalda á sviði viðskipta er fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningurinn) frá árinu 2006, sem tekur m.a. til vöruviðskipta, þjónustuviðskipta, frjálsrar farar fólks og búseturéttar, stofnsetningarréttar, fjármagnsflutninga og fjárfestinga.

Í byrjun september á síðasta ári var haldinn fundur í Hoyvíkur-ráðinu sem skipað er utanríkisráðherrum landanna en í fyrsta skipti sat utanríkisráðherra Grænlands einnig fundinn sem áheyrnarfulltrúi. Meðal umræðuefna á fundinum voru mál tengd viðskiptum milli landanna og rekstri samningsins almennt, vestnorræna samstarfið, samskipti landanna við ESB og viðskipti við Rússland. Um sama leyti átti utanríkisráðherra fund með utanríkismálanefnd færeyska lögbingsins. Þá var einnig haldinn fundur í sameiginlegu Hoyvíkur-nefndinni í júnímánuði á síðasta ári.

Á þessu ári verða liðin tíu ár frá því er Hoyvíkur-samningurinn var undirritaður. Af því tilefni er fyrirhugað að halda viðskiptaráðstefnu landanna tveggja í Færeyjum í tengslum við árlegan fund Hoyvíkur-ráðsins.

Færeyingar hafa á vettvangi Hoyvíkur-samningsins vakið athygli á tilvikum þar sem færeysk fyrirtæki hafa átt í vandræðum með að koma vörum sínum á markað hér á landi. Slík tilvik leiði til neikvæðrar umræðu um samninginn í Færeyjum. Af hálfu íslenskra stjórnvalda hefur verið lögð á það áhersla að ríkur pólitískur vilji sé á Íslandi til að auka viðskipti og samskipti milli landanna, í samræmi við markmið Hoyvíkur-samningsins. Slík vandamál í viðskiptum landanna séu hins vegar ekki til komin vegna ákvæða samningsins sem slíks, heldur sökum þess að mismunandi skilyrði gilda í löndunum tveimur hvað varðar markaðssetningu á vörum. Í ýmsum tilvikum eru slík skilyrði strangari hér á landi en í Færeyjum og byggja á reglum um markaðssetningu á vörum á innri markaði EES-svæðisins. Sem dæmi um slíkt má nefna að innflutningur á færeysku kjöti til landsins er ekki mögulegur þar sem færeyskar kjötvinnslur uppfylla ekki skilyrði matvælaölggjafar EES. Til að koma til móts við Færeyinga í þessu efni hafa reglur um innflutning ferðamanna á færeysku kjöti til einkaneyslu verið rýmkaðar.

Viðskipti milli Íslands og landanna tveggja eru töluverð. Útflutningur til Færeyja nam þannig rúmum 5,2 milljörðum kr. á sl. ári, en tæpur fjórðungur var á lýsi í tengslum við

fiskeldi Færeyinga. Meðal annarra helstu útflutningsvara má nefna vélar til vinnslu á mat- og drykkjarvöru, öskjur og box úr pappa, færíbönd, laxahrogn, steinsteyptar einingar, skyr, sauðfjárafurðir og steinull.

Heildarútflutningur til Grænlands á árinu 2014 nam rúmum 10,3 milljörðum kr., en þar af nam tilfallandi skipasala og útflutningur á gas- og brennsluolíu reyndar meira en 9 milljörðum kr. Aðrar helstu skráðar útflutningsvörur eru fryst grálúða, salt, steinsteyptar einingar í byggingar og aðrar forsmíðaðar byggingar.

Vonir standa til þess að styrkja megi viðskiptasambönd Íslands, Færeyja og Grænlands enn frekar, t.d. með þríhliða fríverslunarsamningi allra landanna, eftir atvikum með þeim hætti að Grænendingar gerðust aðilar að Hoyvíkur-samningnum.

Þá var vettvangi fyrir samvinnu íslenskra og grænleuskra stjórnvalda á sviði viðskipta komið á fót með svokallaðri Nuuk-yfirlýsingu landanna í nóvember 2013, en í henni er m.a. kveðið á um samráðsfundi háttsettra embættismanna landanna um leiðir til að efla viðskipti á milli landanna. Er gert ráð fyrir að embættismenn ríkjanna komi saman á vormánuðum.

### *Rússland*

Útflutningur til Rússlands hefur aukist verulega á síðustu árum og nam tæpum 26 milljörðum króna á árinu 2014, eða um 4,4% af heildarútflutningi ársins. Rússland er mikilvægur markaður fyrir ýmsar íslenskar sjávarafurðir, s.s. makríl, síld, karfa, loðnu og loðnuhrogn, gulllax, fisklifur og lýsi. Að auki eru ýmsar landbúnaðarafurðir fluttar út til Rússlands, s.s. hrossakjöt og sauðfjárafurðir.

Vegna þessara miklu viðskipta með matvæli hafa rússnesk stjórnvöld gert reglubundnar úttektir á vinnslustöðvum hér á landi á grundvelli samnings ríkjanna þar um. Í framhaldi af einni slíkri á haustmánuðum gripu rússnesk stjórnvöld til harkalegra aðgerða sem fólust í banni við innflutningi frá nokkrum vinnslum, bæði í sjávarútvegi og landbúnaði. Hefur þessu fyrirvaralaus banni verið mótmælt en unnið er að lausn málsins.

Ljóst er að staðan hvað varðar útflutning til Rússlands er viðkvæm. Ísland hefur tekið þátt í þvingunaraðgerðum gegn Rússlandi sem tilkomnar eru vegna aðgerða rússneskra stjórnvalda í Úkraínudeilunni (sjá nánar kafla 6.4.1). Sem mótsvar við þeim aðgerðum hafa rússnesk stjórnvöld lagt bann við innflutningi afurða frá flestum þeim ríkjum sem taka þátt í þvingunaraðgerðunum. Enn sem komið er hafa rússnesk stjórnvöld þó ekki lagt bann við innflutningi íslenskra afurða. Einnig veldur erfið staða í efnahagsmálum Rússlands í kjölfarið á þvingunaraðgerðunum og lækkuðu olíuverði því hve staðan varðandi útflutning þangað er viðkvæm.

EFTA-ríkin hófu á árinu 2011 fríverslunarviðræður við tollabandalag Rússlands, Belarus (Hvíta-Rússlands) og Kasakstan (RúBeKa). EFTA-ríkin ákváðu hins vegar um mitt síðasta ár að setja viðræðurnar á ís sökum framferðis Rússlands í deilunni við Úkraínu. Ekkert hefur verið ákveðið varðandi framhald viðræðna.

### *Önnur ríki Evrópu*

Í gildi eru fríverslunarsamningar EFTA við Albaníu, Makedóníu, Serbíu, Montenegro (Svartfjallaland) og Úkraínu og þá gekk samningur EFTA við Bosníu og Hersegóvínu í gildi um sl. áramót. Enn fremur hefur verið ákveðið að EFTA og Georgía hefji fríverslunarviðræður sín á milli síðar á þessu ári.

### *Tyrkland*

Útflutningur til Tyrklands á árinu 2014 nam um 2,3 milljörðum kr. Meðal helstu útflutningsvara má nefna ýmsar tegundir sjávarafurða, einkum fryst ufsaflök, vogir og vélar



til vinnslu á mat- og drykkjarvöru. Einnig var talsverður útflutningur á íhlutum í raftæki, gærum og lýsi. Íslenskar afurðir hafa greiðan aðgang að tyrkneska markaðnum á grundvelli fríverslunarsamnings EFTA og Tyrklands. Á síðasta ári hófust viðræður milli aðilanna um útvíkkun samningsins til nýrra efnissviða, s.s. þjónustuviðskipta, viðskiptaliprunar og ákvæða um tengsl viðskipta við vinnumál og umhverfisvernd.

#### *Bandaríkin*

Bandaríkin hafa um langt skeið verið eitt af helstu viðskiptalöndum Íslands. Alls nam útflutningur þangað um 29 milljörðum kr. á síðasta ári, eða rúmum 4,9 % heildarútflutnings, þar af nam útflutningur sjávarafurða rúmum 16 milljörðum kr. Aðrar mikilvægar útflutningsvörur voru m.a. stoðtæki, kísiljárn, drykkjarvatn, álþynnur, tæki til sjúkdómsgreininga og rannsókna, vélar til framleiðslu á mat- og drykkjarvöru, vogir, færíbönd, sauðfjárafurðir og bjór.

EFTA-ríkin náðu á sínum tíma ekki samstöðu um að leitast eftir því við Bandaríkin að hefja fríverslunarviðræður. Þar olli mestu að víst var talið að Bandaríkin myndu krefjast þess að EFTA-ríkin gengju mun lengra í að fella niður tolla á landbúnaðarvörur en þau væru reiðubúin til. Í kjölfarið hóf Sviss könnunarviðræður við Bandaríkin um möguleika á gerð fríverslunarsamnings en þær staðfestu að kröfur Bandaríkjanna um niðurfellingu tolla á landbúnaðarvörur gengju mun lengra en Sviss gat fallist á. Það að Ísland hafi ekki fríverslunarsamning við Bandaríkin kemur þó ekki að verulegri sök þar sem tollar af íslenskum framleiðsluvörum, sem fluttar eru til Bandaríkjanna, eru að jafnaði lágir.

Sem kunnugt er hófu Bandaríkin og ESB viðræður um gerð samnings um viðskipti og fjárfestingar (e. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) um mitt ár 2013. Ástæða er til að ætla að samningurinn geti haft veruleg áhrif fyrir Ísland vegna aðildarinnar að EES-samningnum og þeirra miklu viðskipta sem Ísland á við báða samningsaðila. Af þeim sökum setti ríkisstjórnin á fót samráðshóp innan stjórnarráðsins til að meta hver áhrif samningsins gætu orðið á viðskiptahagsmunum Íslands og samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja.

Samráðshópurinn skilaði áfangaskýrslu í október sl. þar sem fram kemur að ljóst sé talið að hinn fyrirhugaði samningur muni hafa víðtæk áhrif hér á landi og að mörgu leyti jákvæð. Samningurinn muni að líkindum auka verulega landsframleiðslu í Bandaríkjunum og ríkjum innan ESB og fjölga þar störfum sem leiði til aukins kaupmáttar og velmegunar. Slíkt myndi mögulega skila sér í aukinni eftirspurn eftir vörum og þjónustu frá Íslandi þó að hugsanlegt sé að samningurinn leiði fyrst og fremst til aukinnar eftirspurnar í Bandaríkjunum og ESB. Þá er talið að samningurinn leiði til einhverra breytinga á regluverki ESB sem fellur undir EES-samninginn og þurfi íslensk stjórnvöld því að taka upp viðræður við ESB um þær breytingar sem samningurinn kundi að hafa í för með sér. Að sama skapi sé nauðsynlegt að tryggja að sambærileg kjör og sömu reglur muni gilda um viðskipti íslenskra fyrirtækja í Bandaríkjunum og gilda um viðskipti fyrirtækja frá aðildarríkjum ESB.

Í kjölfar þess að viðræður Bandaríkjanna og ESB hófust hafa EFTA-ríkin átt í formlegu samráði við Bandaríkin um viðskiptamál, þar sem m.a. hefur verið fjallað um framgang TTIP. Gert er ráð fyrir næsta fundi með Bandaríkjamönnum í júní nk. og er sem fyrr lagt upp með að hagsmunaaðilar í EFTA-ríkjunum taki þátt í því samráði. Þá hafa EFTA-ríkin og ESB rætt stöðuna í TTIP-viðræðunum á vettvangi EES-samstarfsins.

#### *Kanada*

Útflutningur til Kanada á árinu 2014 nam um 4,9 milljörðum kr. Helstu útflutningsvörurnar voru sjávarafurðir, s.s. fersk þorskflök, frystur leturhumar og

blautverkaður ufsi, kísiljárn, rafknúnar pappírs- og pappaskurðvélar, vélar til vinnslu á mat- og drykkjarvöru, drykkjarvatn og lýsi.

Greiður markaðsaðgangur er fyrir íslenskar afurðir til Kanada á grundvelli fríverslunarsamnings EFTA og Kanada frá 2008, en á undanförunum mánuðum hafa ríkin kannað mögulega endurskoðun á samningnum. Slík endurskoðun myndi miða að því að vikka efni samningsins út til annarra sviða en vöruviðskipta, s.s. þjónustuviðskipta, verndar fjárfestinga, hugverkaréttinda og opinberra innkaupa. Þegar hafa farið fram fundir um málið og er vonast til að eiginlegar viðræður geti hafist á þessu ári.

Fríverslunarsamningur ESB og Kanada var undirritaður í septembermánuði sl. Samningurinn er sá metnaðarfullsti slíkra samninga hingað til hjá báðum aðilum þó að viðbrögðin við honum hafi verið blendin. Þannig hefur komið fram hörð gagnrýni, einkum frá einstökum ríkjum ESB, á ákvæði samningsins er veita fyrirtækjum frá samningsaðila möguleika til að höfða mál fyrir gerðardómi gegn ríki gagnaðila, telji þau aðgerðir stjórnvalda viðkomandi ríkis hafa brotið á rétti sínum til fjárfestinga.

Umrætt ákvæði er að finna í flestum tvíhliða fjárfestingasamningum milli ríkja, en þeir eru flestir á milli iðnríkja annars vegar og þróunarríkja hins vegar. Að margra mati er hins vegar óþarfi að hafa slík ákvæði í samningi ESB og Kanada, þar sem aðilar eigi að geta treyst dómstólum í viðkomandi ríkjum til að leysa deilur sem upp kunna að koma. Fyrirkomulagið um lausn deilumála er til skoðunar hjá ESB í tengslum við viðræðurnar við Bandaríkin um TTIP, en ekki er ljóst með hvaða hætti verður fjallað um það mál í þeim viðræðum.

#### *Mexíkó*

Útflutningur til Mexíkó á síðasta ári nam tæplega einum milljarði kr. Langmest var flutt út af vogum og vélum til vinnslu á kjöti og alifuglum. Einnig var nokkuð flutt út af lýsi. Fríverslunarsamningur EFTA og Mexíkó kemur íslenskum vörum til góða við útflutninginn. EFTA-ríkin og Mexíkó hafa haft til skoðunar að hefja viðræður um endurskoðun samningsins en enn sem komið er hafa engar ákvarðanir verið teknar í þeim efnum. Á síðasta ári var hins vegar undirrituð breyting á tvíhliða landbúnaðarsamningi Íslands og Mexíkó er felur í sér að tollar falla niður af íslensku vatni við innflutning til Mexíkó þegar breytingin tekur gildi.

#### *Mið- og Suður-Ameríka*

Útflutningur frá Íslandi til ríkja í Mið- og Suður-Ameríku hefur hingað til verið takmarkaður. Áhugi er á því að skapa skilyrði til aukins útflutnings, m.a. með því að fjölga fríverslunarsamningum við ríki á þessu svæði. Í gegnum aðild að EFTA hefur Ísland þó þegar gert fríverslunarsamninga við nokkur þessara ríkja. Fríverslunarsamningar við Chile og Perú hafa verið í gildi um nokkurra ára skeið og samningur við Kólumbíu tók gildi á síðasta ári. Einnig tók þá gildi fríverslunarsamningur við Mið-Ameríkuríkin Kosta ríka og Panama, auk þess sem lokið var viðræðum við Gvatemala um aðild að þeim samningi. Þá hefur verið rætt innan EFTA hvort hefja eigi fríverslunarviðræður við Ekvador í kjölfar þess að viðræðum þess við ESB lauk með samningi á síðasta ári.

### *Brasilía*

Nokkur útflutningur hefur verið á íslenskum afurðum til Brasilíu og nam hann tæpum 900 milljónum króna á síðasta ári. Mest hefur verið flutt út af sjávarafurðum, einkum frystum flökum af ufsa, en nokkur útflutningur var einnig á vogum og búnaði í vélar sem framleiða matvæli. Ýmsar hindranir hafa þó staðið í vegi fyrir auknum útflutningi. Þannig eru tollar á innfluttar vörur almennt háir í Brasilíu og framkvæmd við veitingu heimilda til innflutnings sjávarafurða og skilyrði í því sambandi þykir flókin. Áhugi hefur verið fyrir því hjá íslenskum útflytjendum að gerður verði fríverslunarsamningur við Brasilíu. EFTA-ríkin hafa á undanförunum árum gert tilraunir til að hefja fríverslunarviðræður við Mercosur, sem er tollabandalag Brasilíu, Argentínu, Venesúela og Úrúgvæ. Í því skyni var undirrituð samstarfsyfirlýsing árið 2000, en Mercosur-ríkin hafa hingað til ekki verið reiðubúin til að taka það skref að hefja formlegar fríverslunarviðræður.

Útanríkisráðherra heimsótti Brasilíu í októbermánuði sl. og átti m.a. fundi með þáverandi utanríkisráðherra og þáverandi landbúnaðarráðherra. Með heimsókninni fylgdi ráðherra eftir stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að efla viðskiptaleg tengsl við þau svæði í heiminum þar sem hvað mestur efnahagsvöxtur er. Á fundinum með þáverandi utanríkisráðherra Brasilíu ræddu ráðherrarnir möguleika á að auka viðskipti milli landanna og að hefja fríverslunarviðræður milli EFTA-ríkjanna og Mercosur. Á fundinum lýsti brasilíski utanríkisráðherrann því yfir að Brasilía hygðist kalla saman sameiginlega nefnd EFTA og Mercosur þegar Brasilía tæki við formennsku í bandalaginu í byrjun árs 2015. Fundur sameiginlegu nefndarinnar fór fram fyrir í þessum mánuði og var niðurstaða hans sú að ákveðið var að hefja könnunarviðræður um gerð hugsanlegs viðskiptasamnings milli ríkjanna. Á fundinum með þáverandi landbúnaðarráðherra Brasilíu var einkum rætt um leiðir til að greiða fyrir útflutningi sjávarafurða til Brasilíu. Í því sambandi óskaði utanríkisráðherra eftir nánara samstarfi landanna um eftirlit með hollustuháttum og heilbrigði dýra, m.a. hvað varðar innflutning íslenskra sjávarafurða til Brasilíu og upplýsingagjöf þar að lútandi. Vel var tekið í þær óskir og verður leitast við að auka formfestu í samstarfi landanna að þessu leyti.

### *Japan*

Útflutningur frá Íslandi til Japans á árinu 2014 nam rúmum 10,7 milljörðum króna. Meðal mikilvægustu útflutningsvara má nefna frystar afurðir grálúðu, karfa, loðnu, loðnuhogna og hvals, kísiljárn og æðardún. Að undanskildum einstökum ríkjum EES-svæðisins er Japan fjórða stærsta útflutningsland fyrir íslenskar afurðir, á eftir Bandaríkjunum, Rússlandi og Nígeríu.

Tollar eru lagðir á við innflutning til Japans á ýmsar íslenskar útflutningsvörur, s.s. sjávarafurðir. Fyrir um áratug leituðust EFTA-ríkin mjög eftir því að fá Japana til að hefja fríverslunarviðræður. Japanar höfðu hins vegar ekki áhuga á slíkum viðræðum við EFTA-ríkin sameiginlega og kom m.a. fram hjá japönskum stjórnvöldum að þau vildu ekki opna frekar markað sinn fyrir íslenskar og norskar sjávarafurðir með tollaniðurfellingum. Þess í stað gerðu Japanar fríverslunarsamning við Sviss, eitt EFTA-ríkjanna. Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað farið þess á leit við japönsk stjórnvöld að hefja fríverslunarviðræður, en Japan hefur hingað til ekki fallist á þá málaleitan.

Í nóvember sl. heimsótti utanríkisráðherra Japan og átti m.a. fund með utanríkisráðherra landsins. Þar lagði utanríkisráðherra áherslu á samstarf ríkjanna á sem breiðustum grunni og taldi mikilvægt að Japan horfði einnig til þess að gera fríverslunarsamning við þau EFTA-ríki sem ekki væri þegar samningur við. Verður þeirri málaleitan haldið áfram.

### *Kína*

Mikilvægi Kína sem útflutningsríkis fyrir íslenskar afurðir hefur á undanförunum árum farið vaxandi. Mestur var útflutningurinn á árunum 2012 og 2013, en hann nam yfir 7 milljörðum króna bæði árin. Umtalsverður samdráttur varð hins vegar á árinu 2014 og nam útflutningurinn það ár einungis um 4,8 milljörðum króna sem fyrst og fremst má rekja til samdráttar í útflutningi á loðnu, grálúðu, karfa og lýsisafurðum.

Fríverslunarsamningur Íslands og Kína tók sem kunnugt er gildi um mitt síðasta ár. Ísland varð þar með, ásamt Sviss, fyrsta ríki Evrópu til að ljúka slíkum samningi við Kína. Samningurinn hefur í för með sér verulega bættan markaðsaðgang fyrir íslensk fyrirtæki vegna þeirra tollaniðurfellinga sem kveðið er á um í honum. Þannig falla tollar niður af öllum sjávarafurðum, en almennur tollur við innflutning slíkra afurða til Kína er á bilinu 10-12%. Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki hafa því að jafnaði talsvert forskot á erlenda samkeppnisaðila sína hvað varðar aðgang að kínverska markaðnum. Vonir standa til að samningurinn muni til lengri tíma hafa í för með sér aukinn og fjölbreyttari útflutning á þann gríðarstóra markað sem Kína er.

### *Önnur Asíuríki*

Viðskipti við ríki í Asíu, önnur en Kína og Japan, hafa ekki verið mjög mikil hingað til. Möguleikar eru þó fyrir hendi á að auka þau viðskipti með því að bæta markaðsaðgang og efla viðskiptasambönd og markaðsstarf. Til að mynda eru góð tækifæri til samstarfs á sviði jarðhitaverkefna við einstök ríki á þessu svæði, s.s. Indónesíu og Filippseyjar. Fríverslunarsamningar hafa þegar verið gerðir við Singapúr, Suður-Kóreu, Hong Kong, Ísrael, Jórdaníu, Líbanon og aðildarríki Samstarfsráðs Arabaríkjana við Persaflóa (GCC).

Þá eiga EFTA-ríkin í fríverslunarviðræðum við nokkur ríki á þessu svæði. Unnið er að lausn nokkurra útistandandi atriða í viðræðum við Indland, er staðið hafa yfir frá 2008. EFTA á einnig í viðræðum við Víetnam og vonir standa til að ljúka megi þeim á þessu ári eða því næsta. Viðræður við Indónesíu hafa gengið hægt og óljóst hvort eða hvenær takast megi að ljúka þeim. Þá hófust viðræður við Malasíu á síðasta ári og munu viðræður við Filippseyjar hefjast síðar í þessum mánuði, en viðræður við Taíland hafa verið á ís um árabíl vegna stjórn málaástandsins þar í landi.

### *Afríka*

EFTA-ríkin hafa gert fríverslunarsamninga við nokkur ríki Afríku, þ.e. Egyptaland, Marokkó, Túnis, svo og við tollabandalag Suður-Afríku (Suður-Afríka, Botsvana, Lesótó, Namibía og Svasíland). Þá hafa EFTA-ríkin áhuga á að styrkja frekar tengsl sín við ríki í Afríku sunnan Sahara, m.a. Nígeríu og ríki í austanverðri Afríku, þó að ekki sé líklegt að um eiginlegar fríverslunarviðræður verði að ræða.

Af einstökum Afríkuríkjum er útflutningur langmestur til Nígeríu og er þar svo til eingöngu um að ræða útflutning sjávarafurða. Á síðasta ári nam útflutningur þangað um 15 milljörðum króna, eða um 2,6% af heildarútflutningi, sem setur landið í þriðja sæti hvað varðar útflutning frá Íslandi til landa utan EES. Helstu útflutningsvörur voru þurrkaður fiskur, bæði hausar og sporðar, og heilfrystur makrill.

Nígerísk stjórnvöld hafa lýst yfir að þau vilji stýra frekar innflutningi á sjávarafurðum, m.a. með hertu eftirliti varðandi heilbrigði afurða. Virðast þessi áform tengjast þeirri stefnu stjórnvalda að stórauка innlenda matvælaframleiðslu, m.a. með auknu fiskeldi. Íslensk stjórnvöld fylgjast grannt með þróun mála og grípa til aðgerða ef talið er að stjórnvöld þar í landi brjóti gegn skuldbindingum sínum innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

### 3.3. Fjölbjóðlegt viðskiptasamstarf

#### 3.3.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Í lok nóvember sl. staðfesti aðalráð WTO samning aðildarríkja stofnunarinnar um viðskiptalíprun (*Trade Facilitation Agreement*). Viðræðum um gerð samningsins lauk á níunda ráðherrafundi stofnunarinnar í desember 2013 en formleg staðfesting hans tafðist hins vegar vegna kröfu Indlands um að samhliða yrði samþykkt að veita varanlega undanþágu frá reglum WTO um opinbera styrki til landbúnaðar vegna opinbers birgðahalds á landbúnaðarvörum í fæðuöryggisskyni. Að lokum náðist samkomulag um að aðildarríki WTO myndu ekki höfða kærumál innan stofnunarinnar vegna slíks birgðahalds þar til að varanlegt samkomulag hefði náðst um slíka undanþágu.

Eins og kunnugt er hafa samningaviðræður innan vébanda WTO um aukið frelsi í viðskiptum á milli aðildarríkja stofnunarinnar (svonefndar Doha-viðræður) staðið yfir síðan 2001. Engar eiginlegar viðræður hafa þó farið fram undanfarin ár. Í lokayfirlýsingu ráðherrafundar WTO 2013 var því ákveðið að freista þess að blása nýju lífi í viðræðurnar með því að samþykkja að unnið skyldi að starfsáætlun um framhald viðræðnanna. Upphaflega átti að ljúka gerð hennar fyrir lok síðasta árs en deilan um viðskiptalíprun og birgðahald, sem rakin er hér að framan, varð til þess að tefja viðræður um gerð hennar og var því ákveðið að framlengja frestinn til að ljúka henni fram til loka júlí á þessu ári.

Tilgangur viðræðna um gerð starfsáætlunarinnar er í raun sá að kanna hvort grundvöllur sé til þess að ná samkomulagi um að ljúka Doha-viðræðunum og hvað gæti falist í slíku samkomulagi. Öll helstu aðildarríki WTO hafa lýsti yfir fullum stuðningi við það markmið að ljúka gerð áætlunarinnar fyrir lok júlímánaðar, en enn er of snemmt að leggja mat á líkur þess að það markmið náist, enda þreifingar um gerð starfsáætlunarinnar enn á frumstigi. Þó verður að telja fremur ólíklegt að þau samkomulagsdrög, sem unnið var með árið 2008, þegar síðast fóru fram eiginlegar samningaviðræður um að ljúka Doha-viðræðunum, muni í dag reynast raunhæfur grundvöllur slíks samkomulags. Meiri líkur eru á að samkomulag gæti náðst um niðurstöðu sem gengi heldur skemur en þá var rætt um.

#### 3.3.2. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA (*European Free Trade Association*) er samstarfsvettvangur Íslands, Noregs, Liechtenstein og Sviss og gegnir þríþættu hlutverki. Í fyrsta lagi er í stofnsáttmála EFTA að finna þær reglur sem gilda um innbyrðis viðskipti ríkjanna. Í öðru lagi er EFTA samstarfsvettvangur þeirra EFTA-ríkja sem aðild eiga að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (Íslands, Noregs og Liechtenstein). Í þriðja lagi hafa EFTA-ríkin unnið sameiginlega að gerð fríverslunarsamninga við lönd utan ESB með það að markmiði að tryggja fyrirtækjum frá EFTA-ríkjunum bestu viðskiptakjör hvar sem þau kjósa að eiga viðskipti.

Ísland gegndi formennsku í EFTA fyrri hluta árs 2014 og var fyrri ráðherrafundur EFTA haldinn í Vestmannaeyjum undir formennsku utanríkisráðherra.

#### 3.3.3. Marghliða viðræður um aukið frelsi í þjónustuviðskiptum (TiSA)

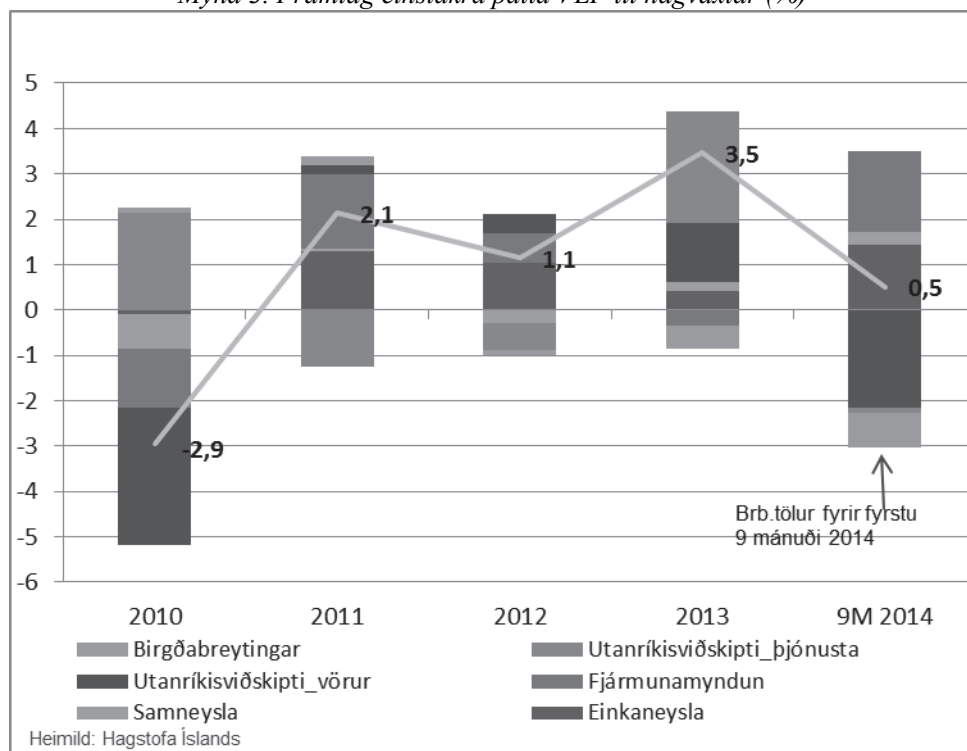
Markmið viðræðna um aukið frelsi í þjónustuviðskiptum (*Trade in Services Agreement, TiSA*) er að auðvelda milliríkjavíðskipti með þjónustu og auka gagnsæi í slíkum viðskiptum. Ísland, ásamt fimmtíu öðrum ríkjum, tekur þátt í samningaviðræðunum en þar á meðal eru aðildarríki ESB og önnur helstu markaðssvæði íslenskra fyrirtækja, m.a. Bandaríkin, Kanada, Noregur, Sviss, Japan o.fl.

Í samningnum verður byggt á gildandi samningum (GATS-reglum) og fjallað m.a. um fjármálaþjónustu, fjarskipta- og upplýsingatækni, för þjónustuveitenda og rafræn viðskipti.

Viðræðurnar eru formlega utan WTO en vonast er til að fleiri aðildarríki WTO gerist aðilar að TiSA-samningnum þegar fram í sækir.

Útflutningur þjónustu er mikilvægur þáttur í íslensku hagkerfi, sérstaklega á sviði sjóflutninga, orkumála, ferðaþjónustu, upplýsinga- og tækniþjónustu og hátækni. Síðustu ár hafa sýnt mjög hagstæða þróun í útflutningi þjónustu hér á landi og eru þjónustuviðskipti í dag tæplega 40 % af heildarviðskiptum Íslands við erlend ríki.

Mynd 3. Framlag einstakra þátta VLF til hagvaxtar (%)



Samkvæmt bráðabirgðatölum frá Hagstofu Íslands var útflutningur á þjónustu 499,2 milljarðar á árinu 2014 en innflutningur á þjónustu 360,4 milljarðar. Þjónustujöfnuður við útlönd á árinu 2014 var því jákvæður um 138,8 milljarða en var jákvæður um 147,8 milljarða á árinu 2013.

Aukninguna í þjónustuútflutningi má m.a. rekja til vaxtar í ferðaþjónustu að undanförmu eins og birst hefur t.d. í tölum um fjölda erlendra ferðamanna og gistinátta. Einnig hefur útflutningur á þjónustu á sviði sjóflutninga, arkitekta-, verkfræði-, vísinda- og annarri tækniþjónustu aukist á síðustu árum, sem og á lögfræði- og endurskoðunarþjónustu, viðskipta- og stjórnunarráðgjöf og almennatengslum. Innflutningur þjónustu hefur aftur á móti dregist lítillega saman á síðustu misserum. Í kringum 76% vinnandi fólks hér á landi starfa á sviði þjónustustarfsemi.

Ákvörðun um að Ísland tæki þátt í TiSA-viðræðunum var tekin í desember 2012 af þáverandi utanríkisráðherra og staðfest af núverandi ríkisstjórn í júní árið 2013. Markmiðið með þátttöku Íslands í viðræðunum er að tryggja samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og að þau sitji við sama borð og samkeppnisaðilar þeirra frá nágrannaríkjum Íslands, tryggja betri aðgang þeirra að erlendum mörkuðum og draga úr viðskiptahindrunum. Uppfærður samningur á sviði þjónustuviðskipta eykur gagnsæi gildandi regluverks og stuðlar að

auknum fyrirsjáanleika í starfsemi íslenskra fyrirtækja erlendis þar sem miðað er að því að draga úr möguleikum á mismunun í viðskiptum, geðþóttaákvörðunum og spillingu.

Líkt og í öðrum samningaviðræðum af þessu tagi vinnur utanríkisráðuneytið í nánú samstarfi við fagráðuneytin og er ávallt unnið innan gildandi lagamma hér á landi í samningaviðræðum um þjónustuviðskipti. Þá er unnið að ítarlegri hagsmunagreiningu í samstarfi við atvinnulífið sem liggja mun fyrir í apríl 2015 og hafa verið haldnir upplýsingafundir um málið með hagsmunasamtökum, s.s. ASÍ, BSRB, BHM og Hagsmunasamtökum heimilanna. Þá hefur upphafstilboð Íslands um markaðsaðgang, sem byggist á endurskoðuðu tilboði Íslands innan GATS frá árinu 2005, verið birt á heimasíðu utanríkisráðuneytisins ásamt upplýsingum um TiSA-viðræðurnar og framgang þeirra.

Mikilvægi þjónustuviðskipta fer vaxandi í efnahag ríkja heims en fremur hægt hefur miðað í að auka frelsi og hindrunarlaus viðskipti með þjónustu. Hinn almenni samningur um þjónustuviðskipti (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) gekk í gildi árið 1995 og er hann fyrsti og eini alþjóðlegi samningurinn um þjónustuviðskipti. Eins og fyrr segir hafa frá árinu 2001 staðið yfir viðræður meðal aðildarríkja WTO (Doha) til að auka enn frekar frelsi í heimsviðskiptum, þ. á m. á sviði þjónustuviðskipta, sem legið hafa niðri um nokkurt skeið.

Ísland hefur einnig gert samninga um þjónustuviðskipti, tvíhliða og á vettvangi EFTA, en eingöngu nýlegri samningar EFTA-ríkjanna innihalda ákvæði um þjónustuviðskipti. Samhliða gerð nýrra fríverslunarsamninga á vettvangi EFTA er unnið að því að uppfæra eldri samninga og bæta við kafla um þjónustuviðskipti, m.a. við Tyrkland og Kanada.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um tillögu að viðauka vegna heilbrigðistengdrar þjónustu sem Tyrkland lagði fram haustið 2014. Ljóst þykir að ekki muni nást samstaða um efni viðaukans en afstaða Íslands er sú að efni hans sé utan gildissviðs TiSA og annarra fríverslunarviðræðna.

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

Starf Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) miðar að því að auka efnahagslega og félagslega velferð um heim allan með því að efla hagvöxt, auka jöfnuð og stuðla að jákvæðri þróun heimsviðskipta. Aðildarríki OECD eru 34 og nær starf stofnunarinnar til stefnumótunar á margvíslegum sviðum samfélagsins.

Í desember sl. tók utanríkisráðherra þátt í ráðherrafundi þróunarsamvinnunefndar OECD, en Ísland gerðist aðili að nefndinni árið 2013 (sjá nánar kafla 7). Þá sat fjármála- og efnahagsráðherra, ráðherrafund OECD í maí á síðastliðnu ári, og tók þátt í pallborðsumræðum á málþingi í aðdraganda fundarins um traust á fjármálastofnunum.

Á ráðherrafundi OECD sem haldinn verður í byrjun júní nk., verður fjallað um hvernig fjárfestingar geti stuðlað að því að tryggja stöðugan, jafnan og grænan hagvöxt, með því að efla framleiðni, fjölga atvinnutækifærum og hlúa að mannauði. Þá verður rætt um hvernig styðja megi fjölþjóðlega þróunarsamvinnu og hvernig best sé að takast á við alþjóðlegar áskoranir á borð við stjórnun vatnssvæða og loftslagsbreytingar.

Aðild að OECD er gagnleg fyrir íslenska stjórnvísu. Saman leita ríkin úrlausna á áskorunum sem þau standa frammi fyrir og greina hvaða leiðir eru bestar og árangursríkastar í opinberri stjórnvísu. Reglulega gangast ríki undir úttektir og jafningjarýni á ýmsum sviðum. Annað hvert ár er tekin saman skýrsla um íslenskan efnahag og er slík skýrsla væntanleg á þessu ári. Í september sl. birti OECD úttekt á umhverfismálum á Íslandi þar sem bent er á styrkleika og áskoranir í umhverfismálum hér á landi.

Efnahags- og framfarastofnunin leggur í síauknum mæli áherslu á samstarf við G20-ríkin og hafa fimm vaxandi efnahagsveldi, Brasilía, Indland, Indónesía, Kína og Suður-Afríka, verið skilgreind sem lykilsamstarfsríki. Undirbúningur aðildar Lettlands og Kólumbíu

stendur nú yfir, og þá verður á ráðherrafundinum í sumar tekin ákvörðun um aðildarumsókn Litháens og Kosta ríka. Aðildarferli Rússlands var hins vegar sett á ís síðasta ári í kjölfar atburðanna í Úkraínu.

### 3.3.5. Loftferðasamningar

Ísland hafði í árslok 2014 gert 88 loftferðasamninga við önnur ríki. Við sum ríki eru fleiri en einn samningur í gildi. Auk þess er á grundvelli EES-samningsins heimilt að fljúga til allra ESB-ríkja, þ. á m. 18 ríkja sem ekki hafa verið gerðir sérstakir samningar við. Þegar allt er talið búa íslenskir flugrekendur að heimildum til að fljúga til samtals 101 ríkis. Loftferðasamningum Íslands fjölgaði hratt síðan farið var að sækja árlegar samningaráðstefnur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar árið 2009.

Í þessu samhengi er mikilvægt að taka fram að flutningar með flugi eru ein af mikilvægustu atvinnugreinum Íslands. Umsvif íslenskra flugrekenda eru veruleg um allan heim og skiluðu alls 172,6 milljörðum króna í gjaldeyristekjur árið 2013. Flugrekendur halda uppi reglulegri starfsemi til fjölda landa í Evrópu, Norður-Ameríku, Asíu og Afríku.

Undir lok árs 2013 leituðu íslensk og norsk stjórnvöld til framkvæmdastjórnar ESB til að ræða möguleika á því að fá aðild að fleiri loftferðasamningum ESB við þriðju ríki, en að svo stöddu eiga Ísland og Noregur einungis aðild að loftferðasamningi ESB og Bandaríkjanna (e. *Open Skies*). Eftir að Ísland og Noregur höfðu gert grein fyrir afstöðu sinni á upplýsingafundi með aðildarríkjum ESB í mars 2014, var tekin ákvörðun um að komið yrði á reglubundnu samráði við framkvæmdastjórn ESB um framvindu þessara mála. Íslenskir flugrekendur lúta sömu skyldum og réttindum og samkeppnisáðilar á evrópskum markaði en Ísland og Noregur gerast ekki sjálfkrafa aðilar að samningum ESB við þriðju ríki. Samningar ESB við þriðju ríki eru nokkuð víðtækari en tvíhliða loftferðasamningar Íslands við önnur ríki og því ætti aðild að þessum samningum að jafna samkeppnisstöðu Íslands á þessum markaði. Á fundi utanríkisráðuneytisins með framkvæmdastjórn ESB í september 2014 kom fram að samningaumleitaniir við Moldóvu, Marokkó og Ísrael væru lengst komnar. Var síðasti fundur með framkvæmdastjórninni í lok febrúar 2015.

### 3.4. Áherslur og starfið fram undan

Ýmsar blikur eru nú á lofti í alþjóðlegu viðskipta- og efnahagssamstarfi. Á þessu ári mun skýrast hvort tilraun til að hleypa nýju lífi í samningaviðræður innan WTO muni takast. Jafnframt munu línur væntanlega skýrast í hinum umfangsmiklu fríverslunarviðræðum sem Bandaríkin taka þátt í nú um stundir, annars vegar við ríki beggja vegna Kyrrahafsins (*Trans Pacific Partnership*) og hins vegar við ESB (TTIP). Þróun mála innan WTO og framvindan í framangreindum fríverslunarviðræðum mun hafa umtalsverð áhrif á umræðu um viðskiptasamninga á næstu árum.

Það er afar mikilvægt fyrir íslenska hagsmuni að WTO verði áfram trúverðugur og raunhæfur vettvangur til þess að semja um þær meginreglur sem gilda um alþjóðaviðskipti. En á sama tíma er ljóst að mörg ríki heims eru reiðubúin til að ganga lengra í að semja um aukið frelsi í viðskiptum en raunhæft er að ná samstöðu um innan WTO. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld fylgist grannt með þróun slíkra viðræðna og taki þátt í þeim þegar slíkt samræmist íslenskum hagsmunum. Aðeins með þeim hætti verður tryggt að íslensk fyrirtæki njóti jafn greiðs aðgangs að mikilvægum mörkuðum og fyrirtæki í helstu samkeppnisríkjum okkar.

Utanríkisviðskiptastefna Íslands gagnvart ríkjum utan EES mun því áfram hvíla á tveimur meginstöðum, annars vegar aðildinni að WTO og hins vegar þátttökunni í fríverslunarviðræðum á vegum EFTA. Íslensk stjórnvöld munu jafnframt halda áfram að leita allra leiða til þess að tryggja að íslensk fyrirtæki eigi sem greiðastan aðgang að



erlendum mörkuðum, t.d. með gerð tvíhliða fríverslunarsamninga þegar ekki eru forsendur til að EFTA-ríki standi saman að gerð slíkra samninga eða með þátttöku í samningaviðræðum á borð við TiSA, þar sem helstu viðskiptalönd Íslands hafa tekið sig saman og hafið viðræður sín á milli um aukið frjálsræði í þjónustuviðskiptum. Ísland mun áfram styðja ótullega við eflingu viðskiptasamstarfs við Færeyjar og Grænland.

## 4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

### 4.1. Evrópustefna ríkisstjórnarinnar

Í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í Evrópumálum sem samþykkt var 11. mars 2014 er lögð áhersla á áframhaldandi öflug samskipti Íslands við ESB og aðildarríki þess. Grundvöllurinn að samstarfinu er EES-samningurinn og er lögð áhersla á að svo verði áfram enda hafi samningurinn verið Íslandi hagstæður.

Sérstaklega er horft til þess að efla hagsmunagæslu Íslands í allri framkvæmd EES-samningsins og annarra gildandi samninga Íslands og ESB með því að fylgjast nánar með og taka ríkari þátt í löggjafarstarfi ESB eins og EES-samningurinn heimilar. Einnig er lögð áhersla á bættu framkvæmd EES-samningsins og í því sambandi er sjónum beint að aukinni skilvirkni við upptöku gerða í samninginn og innleiðingu þeirra í landsrétt innan tímamarka.

Evrópustefnunni fylgir aðgerðaáætlun um EES-samninginn sem felur í sér fjögur megin markmið; að gert verði átak í snemmgreiningu löggjafar á vettvangi EES til að greina á fyrstu stigum stór hagsmunamál sem kalla á sérstök viðbrögð; að upptöku gerða í EES-samninginn verði hraðað umtalsvert; að eigi síðar en á fyrri hluta árs 2015 verði innleiðingarhalli EES-gerða orðinn undir 1% og að á sama tíma verði ekkert dómsmál fyrir EFTA-dómstólnum vegna skorts á innleiðingu EES-gerða. Aðgerðum sem skilgreindar eru í Evrópustefnunni hefur verið fylgt eftir með eftirfarandi hætti.

Komið hefur verið á fót stýrihópi um framkvæmd EES-samningsins undir forystu forsætisráðuneytis með þátttöku annarra ráðuneyta og skrifstofu Alþingis. Markmiðið er að greina flöskuhálsa í ferli EES-mála frá upphafi þeirra á vettvangi ESB til loka við innleiðingu í landsrétt. Hópnun er ætlað að skila tillögum til úrbóta varðandi einstaka þætti ferlisins. Þannig sé framkvæmd EES-samningsins sem skilvirkust og um leið skapað svigrúm til að beina kröftum í auknum mæli að snemmgreiningu löggjafar á vettvangi EES og forgangsröðun, þannig að gripið sé til samræmdra viðbragða í stærri hagsmunamálum.

Verkefni stýrihópsins er fyrst og fremst að stuðla að skilgreindri og náinni samvinnu milli ráðuneyta og við skrifstofu Alþingis hvað framkvæmd EES-samningsins áhrærir. Snýr það m.a. að því með hvaða hætti megi hraða upptöku gerða og tryggja innleiðingu þeirra innan tímamarka. Jafnframt skoðar starfshópurinn hvernig efla megi hagsmunagæslu Íslands varðandi efni þeirra gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn. Stýrihópurinn er einnig vettvangur almennrar umræðu um rekstur og framkvæmd EES-samningsins að því er varðar Stjórnarráðið og stofnanir þess.

Þá hefur einnig verið komið á fót samstarfshópi um EES-mál milli stjórnvalda og aðila á vinnumarkaði með áherslu á hagsmunagreiningu EES-reglna. Samstarfið miðar m.a. að því að aðilar vinnumarkaðarins taki þátt í forgangsröðun og eftirfylgni við mál á vettvangi ESB sem Ísland vill fylgjast sérstaklega með og beita sér í. Hópurinn er einnig vettvangur umræðu um rekstur og framkvæmd EES-samningsins að því er varðar atvinnulífið. Þá mun samstarfshópurinn einnig fjalla um viðskiptasamninga Íslands við önnur ríki og fjölgun þeirra og þannig gefst aðilum vinnumarkaðar tækifæri á að koma á framfæri áherslum sínum hvað þá samninga varðar.

Jafnframt hefur verið sett á laggirnar sérstakt samstarf við aðila vinnumarkaðarins um greiningu á þeim hagsmunum sem eru undir vegna þátttöku Íslands í EES-samstarfinu. Í þessu samstarfi er unnið að greinargerð sem leggur mat á hagsmuni Íslands og er ráðgert að efna til sérstakra umræðna um hana í samvinnu við hagsmunasamtök og fræðasamfélagið.

EES-samningnum hefur verið gert enn herra undir höfði á vettvangi ríkisstjórnarinnar og innan stjórnarsýslunnar. Þannig hefur utanríkisráðherra reglulega tekið framkvæmd samningsins upp á ríkisstjórnarfundum og lagt sérstaka áherslu á innleiðingarmál á þeim

vettvangi. Þá hefur samráð og upplýsingagjöf innan stjórnáráðs um framkvæmd samningsins verið eftl.

Í samvinnu EES-/EFTA-ríkjanna og EFTA-skrifstofunnar hefur verið útfært breytt verklag við upptöku gerða í EES-samninginn og unnið samkvæmt því frá 20. október 2014. Meginbreytingarnar fela í sér að komið er á fót sérstakri flýtimeðferð fyrir gerðir sem ekki kalla á umfangsmikla greiningarvinnu af hálfu sérfræðinga. Að auki eru gerðir sendar EES-/EFTA-ríkjunum um leið og þær hafa verið samþykktar af ESB, þ.e. áður en þær eru birtar í Stjórnartíðindum ESB. Með þessu móti skapast svigrúm til að verja meiri tíma til greiningar á flóknari gerðum. Þess er vænst að hið nýja verklag bæti skilvirkni við upptöku gerða í samninginn og er stefnt að árangursmati 2016.

Reglubundnum fundum EES-ráðherra Íslands, Noregs og Liechtenstein í tengslum við EES-ráðsfundi hefur einnig verið komið á auk þess sem samstarf á vettvangi embættismanna hefur verið eftl, einkum við Noreg.

Unnið hefur verið að bættum aðgangi að upplýsingum um framkvæmd EES-samningsins sem birtar verða á heimasíðu ráðuneytisins. Má þar nefna aðgang að öllum gerðum sem teknar hafa verið upp í samninginn á íslensku og upplýsingar um löggjöf í mótun innan ESB og löggjöf sem bíður upptöku í EES-samninginn.

#### 4.2. Framkvæmd EES-samningsins – helstu áskoranir

Markmið hins samræmda regluverks innri markaðarins og jafnframt markmið EES-samningsins, er „að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði“. Í aðildinni að EES felst þannig að löggjöf ESB á þeim sviðum sem samningurinn tekur til er jafnt og þétt tekin upp í samninginn og í kjölfarið innleidd hér á landi í formi laga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla í því markmiði að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði.

##### *Gerðir sem bíða upptöku í EES-samninginn*

ESB-gerðir eru teknar upp í EES-samninginn í formi ákvörðana sameiginlegu EES-nefndarinnar, en í henni sitja fulltrúar EES-/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB. Haft er samráð við utanríkismálanefnd fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni. Á undanförunum árum hefur þeim gerðum sem bíða upptöku í EES-samninginn fjölgað jafnt og þétt og voru þær orðnar rúmlega 600 um mitt ár 2014. Ástæður fyrir því erum einkum tvær. Annars vegar hefur gerðum ESB sem taka þarf upp í samninginn fjölgað og hins vegar tekur það EES-/EFTA-ríkin og ESB lengri tíma en áður að ljúka því skoðunarferli sem þarf að eiga sér stað áður en gerð er tekin upp í samninginn. EES-samningurinn kveður á um að sameiginlega EES-nefndin skuli taka ákvörðun um upptöku gerða eins fljótt og unnt er eftir að ESB hefur samþykkt nýja löggjöf með það að markmiði að tryggja réttaröryggi einstaklinga og fyrirtækja og einsleitni á innri markaði. Í samræmi við Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar hefur verið unnið að því að draga úr fjölda gerða sem bíða upptöku í EES-samninginn og í janúar 2015 bíðu um 450 gerðir upptöku.

Árið 2014 voru 627 gerðir teknar upp í EES-samninginn í 291 ákvörðun nefndarinnar. Þetta er næstmesti fjöldi gerða sem tekinn hefur verið upp í samninginn á einu ári. Árið 2013 voru 400 gerðir teknar upp í samninginn og 486 gerðir árið 2012. Ísland setti stjórnskipulegan fyrirvara við fjórar af ákvörðunum árið 2014, sbr. 103. gr. EES-samningsins, en slíkur fyrirvari er settur þegar innleiðing gerða hérlendis kallar á lagabreytingar.

Á síðasta löggjafarþingi óskaði utanríkismálanefnd eftir því að upptöku nokkurra gerða í EES-samninginn yrði frestað þar sem nefndin vildi skoða gerðirnar betur. Eftirfarandi gerðir

eru enn til slíkrar skoðunar hjá nefndinni: reglugerðir (ESB) nr. 617/2013, 801/2013, 666/2013 og 66/2014 á sviði visthönnunar vöru, reglugerðir (ESB) nr. 665/2013, 811/2013, 812/2013 og 65/2014 á sviði orkumerkinga vöru, og ákvörðun 2013/633/EB sem varðar umhverfismerki bandalagsins fyrir varmadælur. Þá er reglugerð (EB) nr. 80/2009 um tölvufarskráningarkerfi einnig enn til slíkrar meðferðar hjá nefndinni. Taka ber fram að fullnægjandi lagaheimildir eru þegar fyrir hendi til innleiðingar á þessum gerðum.

Unnt er að innleiða flestar gerðir í formi stjórnvaldsfyrirmæla, en innleiðing einstakra gerða kallar á lagabreytingar hérlendis. Þegar gerð kallar á lagabreytingar kemur hún til meðferðar Alþingis á nokkrum stigum máls, sbr. lög um þingsköp Alþingis og reglur um þinglega meðferð EES-mála. Ef fyrirséð er að innleiðing kalli á lagabreytingar er hún send í samráðsferli til utanríkismálanefndar Alþingis. Árið 2014 voru 29 gerðir sendar utanríkismálanefnd í slíkt samráðsferli og afgreiddi nefndin 15 gerðir. Þá hefur nefndin afgreitt fjórtán slík mál á þessu ári. Átta mál eru óafgreidd úr samráðsferli nefndarinnar frá árinu 2014, þrjú frá árinu 2013 og ein frá árinu 2015. Í sumum þessara mála biður þingið upplýsinga frá ráðuneytum.

Þegar innleiðing gerðar kallar á lagabreytingar er ákvörðun um að taka hana upp í EES-samninginn að jafnaði tekin með stjórnskipulegum fyrirvara í sameiginlegu EES-nefndinni. Þegar svo ber undir tekur ákvörðun nefndarinnar ekki gildi fyrr en fyrirvaranum hefur verið aflétt. Í því skyni er að jafnaði leitað eftir heimild Alþingis til að staðfesta viðkomandi ákvörðun með þingsályktun en samhliða því leitar ráðherra viðkomandi málaflokks eftir viðeigandi lagabreytingum. Á yfirstandandi löggjafarþingi hefur utanríkisráðherra lagt fram fjórar þingsályktunartillögur um heimild til að staðfesta ákvarðanir sem teknar hafa verið með stjórnskipulegum fyrirvara.

Á undanförunum árum má greina fjölgun tilvika þar sem reynir á álitaefni um stjórnskipulegar heimildir í EES-samstarfinu. Gera má ráð fyrir að sú þróun haldi áfram og liggja ýmsar ástæður þar að baki. Meðal þeirra má nefna að stofnanauppbygging ESB hefur breyst töluvert á þeim rúmlega 20 árum sem liðin eru frá því EES-samningurinn öðlaðist gildi og valdmörk stofnana og aðildarríkjanna hafa breyst. Einnig hefur aðildarríkjum ESB fjölgað og samstarf þeirra tekur nú til fleiri málefna sviða en áður. Á sama tíma hefur EES-samningurinn staðið óbreyttur og stofnanauppbygging hans og málefna svið miðast við ESB eins og það var fyrir rúmum 20 árum. Breytingar á valdmörkum í átt til aukinnar miðstýringar reyna íðulega á þanþol stjórnarskrárinnar en hún hefur ekki að geyma sérstök ákvæði um meðferð ríkisvalds í samskiptum við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Í samræmi við fræðikenningar hefur á hinn bóginn verið talið heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli á grundvelli ákveðinna viðmiða sem mótuð hafa verið í lagaframkvæmd. Svigrúm í því skyni er þó komið undir mati hverju sinni.

Nánar tiltekið snúa vandamálin oftast að því að ESB-gerðir, sem efnislega falla undir gildissvið EES-samningsins, gera í auknum mæli ráð fyrir að tiltekna stofnanir ESB annist eftirlit með framfylgd reglnanna í stað framkvæmdastjórnarinnar áður og hafi eftir atvikum vald til töku íþyngjandi ákvarðana sem beinast að lögaðilum og jafnvel opinberum eftirlitsaðilum. Við upptöku slíkrar ESB-löggjafar í EES-samninginn geta skapast margvísleg vandamál, enda hefur EFTA-stoð EES-samningsins ekki á að skipa neinum samsvarandi eftirlitsstofnunum, nema Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Yfirleitt er lykillinn að lausn álitaefna af þessum toga einmitt fólgin í að fela ESA að fara með þær eftirlitsheimildir sem um ræðir, sér í lagi ef ákvarðanir á grundvelli þeirra snúa að einstaklingum og lögaðilum í EFTA-ríkjunum.

Allar ESB-gerðir, sem taka á upp í EES-samninginn og fela í sér mögulegt framsal ríkisvalds, eru sendar utanríkismálanefnd Alþingis í samræmi við reglur um þinglega meðferð EES-mála, enda krefst innleiðing þeirra lagabreytinga. Utanríkismálanefnd hefur

jafnframt sent málin til umsagnar viðkomandi fagnefnda þingsins sem hafa efnislega með viðkomandi málefnasvið að gera. Þegar um sérstaklega veigamikil og stefnumarkandi mál er að ræða eru dæmi þess að óskað sé fyrir fram eftir heimild Alþingis í formi þingsályktunar til að taka slíka gerð upp í EES-samninginn. Þessi málsmeðferð tryggir þátttöku löggjafarvaldsins í meðferð slíkra mála áður en ákvörðun er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni og gefur Alþingi kost á að móta sér afstöðu áður en stjórnvöld takast á hendur þá þjóðréttarlegu skuldbindingu sem atbeina Alþingis þarf til að hrinda í framkvæmd.

Ef innleiðing ESB-gerðar sem taka ber upp í EES-samninginn er talin fela í sér framsal ríkisvalds sem ekki fellur að stjórnskipulegum heimildum, er leitað eftir samningum við ESB um að taka upp gerðina með aðlögunum sem falla að stjórnskipunarreglum EES-/EFTA-ríkjanna. Af hálfu EES-/EFTA-ríkjanna er að jafnaði lögð rík áhersla á að allar slíkar aðlaganir byggist á tveggja stöða kerfinu sem EES-samningurinn gerir ráð fyrir þannig að allar ákvarðanir sem beinast að EES-/EFTA-ríkjunum eða aðilum í þeim séu teknar með atbeina þeirra stofnana sem EFTA-ríkin komu á fót í EES-samstarfinu, einkum ESA.

Hingað til hefur viðunandi lausn fundist á öllum þeim álitamálum sem til úrlausnar hafa verið. Álitaefnum af þessum toga fer hins vegar fjölgandi og lausn þeirra verður flóknari. Við þessar aðstæður nægir að eitt EES-/EFTA-ríkjanna geti ekki af stjórnskipulegum ástæðum innleitt tiltekna gerð til að hún verði almennt ekki tekin upp í EES-samninginn. Viðkomandi gerð tekur þá heldur ekki til hinna EES-/EFTA-ríkjanna, jafnvel þótt þau ríki ættu ekki í vandræðum með innleiðingu hennar. Fari svo að EFTA-ríkin geti ekki samþykkt upptöku ESB-gerða á tilteknu sviði getur það haft í för með sér að ekki verði hægt að taka upp í EES-samninginn gerðir á viðkomandi sviði, með tilheyrandi afleiðingum fyrir einsleitni regluverksins á Evrópska efnahagssvæðinu.

Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim málum sem eru til umfjöllunar í utanríkisráðuneytinu og hjá Alþingi, einkum hjá utanríkismálanefnd, vegna stjórnskipulegra álitaefna. Gerð verður sérstök grein fyrir eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði í kafla 4.3.3.

### *Barnalyf*

Framkvæmdastjórn ESB hefur farið fram á að ákvörðunarvald um beitingu fésekta vegna brota á ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 1901/2006 um lyf fyrir börn skuli vera hjá ESA. Lagaskrifstofa forsætisráðuneytisins, í samstarfi við utanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti, skrifaði álit um málið þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að framsal framkvæmdarvalds í tengslum við umræddar gerðir á sviði lyfjaframleiðslu væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og að ekki yrði séð að það yrði verulega íþyngjandi fyrir íslenska handhafa markaðsleyfa. Niðurstaðan var sú að erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf bryti í bága við stjórnarskrá en jafnframt að ekki væri hægt að líta á fullveldisframsalið sem einangrað fyrirbæri. Utanríkismálanefnd Alþingis lauk umfjöllun sinni um málið í nóvember 2014 og komst að sömu niðurstöðu og gert var í fyrrnefndri álitsgerð. Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fela í sér að aðlögunartexta þess efnis að ESA skuli hafa ákvörðunarvald um beitingu fésekta voru í kjölfarið afhent framkvæmdastjórn ESB.

### *Þriðji löggjafarpakki ESB fyrir innri orkumarkaðinn („þriðji orkupakkinn“)*

Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 var komið á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, sem í daglegu tali er nefnd ACER. Samkvæmt reglugerðinni er hlutverk stofnunarinnar m.a. að aðstoða eftirlitsaðila í aðildarríkjum ESB við að beita valdheimildum sínum og, ef þörf krefur, að samhæfa aðgerðir þeirra. Stofnunin getur tekið bindandi ákvarðanir hvað varðar skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að og rekstraröryggi grunnvirkis yfir landamæri, að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Í því

skyni að tryggja jöfn samkeppnis skilyrði innan EES-svæðisins er talið eðlilegt að EES-/EFTA-ríkin taki þátt í starfsemi stofnunarinnar. Samningaviðræður EFTA-ríkjanna og ESB hafa staðið yfir í nokkur ár, meðal annars um aðkomu EES-/EFTA-ríkjanna að stofnuninni. Sl. haust var lögð fram af sérfræðingum EES-/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórn ESB tillaga að lausn málsins sem enn er til meðferðar. Fjallað er um málið á vettvangi utanríkismálanefndar Alþingis.

#### *Eftirlit með ríkisaðstoð*

Upptaka reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 um eftirlit með ríkisaðstoð og samsvarandi breytingar á samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SCA-samningurinn) eru til umræðu í vinnuhópi EFTA um ríkisaðstoð. Bæði íslensk og norsk stjórnvöld hafa gert stjórnskipulegan fyrirvara við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Helstu nýmæli sem felast í reglugerðinni samsvara þeim sem kynnt voru til sögunnar í samkeppnisreglunum á árunum 2004 og 2005 og varða sektarheimildir. Þó eru sektarheimildir sem nú eru til umfjöllunar frábrugðnar að því leyti að þær taka eingöngu til ófullnægjandi upplýsingagjafar, en brot gegn bannreglum munu ekki varða sektum, líkt og í samkeppnisréttinum. Málið er nú til skoðunar hjá utanríkismálanefnd Alþingis. Þá hafa forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti unnið að álitgerð vegna stjórnskipulegra álitamála sem kynnt verður á næstunni.

#### *Skipaefirlit*

Reglugerð (EB) nr. 391/2009 varðar sameiginlegar reglur og staðla fyrir stofnanir sem sjá um skipaskoðun og -eftirlit. Nánar tiltekið er um að ræða flokkunarfélög, sem hafa heimild til að annast skoðanir, eftirlit og skirteinisútgáfu fyrir skip í samræmi við alþjóðasamninga um öryggi á sjó og varnir gegn mengun sjávar, ásamt því að auka frelsi til að veita slíka þjónustu. Samkvæmt núgildandi lögum og reglum um þessi efni annast ESA vottun flokkunarfélaga í samstarfi við íslensk yfirvöld. Með upptöku reglugerðarinnar mundi ESA að öllu óbreyttu fá sektarheimild á flokkunarfélög, sem eru einkaaðilar, en slík heimild er ekki fyrir hendi í gildandi rétti. Því þarf að breyta lögum verði gerðin tekin upp í EES-samninginn með þessum hætti, auk þess sem spurningar vakna um stjórnskipulega annmarka. Gerðin er til meðferðar hjá utanríkismálanefnd Alþingis. Að auki er unnið að gerð lögfræðilegrar álitgerðar hjá lagaskrifstofu forsætisráðuneytis, í samvinnu við utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti.

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

#### **4.3.1. Fjármagnshöft**

Samkvæmt 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins geta hvort tveggja aðildarríki ESB og EFTA-ríki gripið til verndarráðstafana ef þau eiga í örðugleikum með greiðslujöfnuð eða alvarleg hætta er á að slíkir örðugleikar skapist, hvort sem það stafar af heildarójafnvægi í greiðslujöfnuði eða því hvaða gjaldmiðli þau hafa yfir að ráða. Á grundvelli þessarar greinar greip Ísland til nauðsynlegra verndarráðstafanna í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 og tók upp fjármagnshöft og stöðvaði þannig tiltekna flokka fjármagnshreyfinga frá landinu og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast. Þessi ráðstöfun var síðar staðfest af EFTA-dómstólum í dómi í desember 2011.

Líkt og gert er ráð fyrir í samningnum eru ESB og önnur EES-ríki ávallt upplýst um alla nýja þróun hvað þetta mál varðar. Íslensk stjórnvöld gera, á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar, t.a.m. Evrópusambandinu, sem og EES-/EFTA-ríkjunum, reglulega grein fyrir framvindu áætlunar stjórnvalda um losun fjármagnshafna.

Það hefur verið forgangsverkefni íslenskra stjórnvalda að vinna að losun fjármagnshafta í samræmi við skuldbindingar Íslands vegna EES-samningsins. Á síðustu mánuðum hefur verulega aukinn kraftur verið settur í það verkefni með því að fá að verkefninu innlenda og erlenda sérfræðinga sem starfa á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að því að útfæra heildstæða lausn. Framgangi verkefnisins eru m.a. gerð reglulega skil opinberlega í greinargerðum fjármála- og efnahagsráðherra um framgang áætlunar um losun takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum. Samkvæmt lögum skulu þessar greinargerðir birtast á sex mánaða fresti þar til slíkum takmörkunum verður endanlega aflétt.

#### 4.3.2. Orkumál

Frá 2012 hefur Ísland sóst eftir aðlögun við þriðju raforkutílskipun ESB og óskað eftir að tekið verði tillit til séraðstæðna Íslands við innleiðingu hennar. Annars vegar var óskað eftir að viðhalda fyrri stöðu sem „lítið og einangrað raforkukerfi“ vegna undanþágna sem standa slíkum kerfum til boða að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Hins vegar var sóst eftir aðlögun er varðar eignarhald Landsnets og eigendalegan aðskilnað flutningsfyrirtækja frá öðrum fyrirtækjum á raforkumarkaði og aðskilnað dreififyrirtækja frá öðrum fyrirtækjum á orkumarkaði.

Framkvæmdastjórn ESB hefur ítrekað hafnað fyrri aðlögunarbeiðninni á þeirri forsendu að raforkukerfi Íslands sé ekki „lítið og einangrað“ þar sem raforkunotkun landsins sé langt umfram viðmiðunarmörk tilskipunarinnar og hefur aukist mikið undanfarin ár. Varðandi seinni aðlögunarbeiðnina lítur framkvæmdastjórnin svo á að undanþágukrafan sé of viðtæk og feli í sér fleiri ráðstafanir en þörf er á. Ísland hafi ekki virkjað þær undanþáguheimildir sem stóðu til boða samkvæmt eldri raforkutílskipun heldur starfrækt raforkumarkað í samræmi við tilskipunina.

Það þótti ljóst að ekki yrði lengra komist með viðræður á upphaflegum forsendum og niðurstaðan var að breyta aðlögunartextanum þannig að Ísland teldist ekki lengur „lítið og einangrað raforkukerfi“ en halda í mikilvægustu undanþágukröfuna sem stóð slíkum kerfum til boða. Einnig var haldið áfram í undanþágu hvað varðar eigendaaðskilnað flutningskerfisins. Þessa aðlögun hefur framkvæmdastjórnin samþykkt á vettvangi sérfræðinga. Ísland hefur því sama öryggisákvæðið og áður komi upp erfiðleikar við rekstur raforkukerfisins og þessu til viðbótar er samið um undanþágu frá kröfunni um eigendaaðskilnað flutningsfyrirtækisins.

Ein þeirra nýjunga sem þriðji orkupakkinn svokallaði felur í sér er að komið er á fót stofnun um samstarf eftirlitsaðila á orkumarkaði sem nefnist á ensku *Agency for the Cooperation of Energy Regulators* (ACER) (sjá nánar kafla 4.2).

Noregur og Liechtenstein hafa samþykkt drögin að ákvörðuninni um þriðja orkupakkann með þeim aðlögunartexta sem hér um ræðir. Bedið er viðbragða frá Íslandi til að unnt sé að afhenda framkvæmdastjórninni drögin með formlegum hætti.

#### 4.3.3 Fjármálaeftirlitsstofnanir

Eins og reglulega hefur verið gerð grein fyrir hafa EES-/EFTA-ríkin í samstarfi við framkvæmdastjórn ESB leitað leiða til þess að innleiða í EES-samninginn nýtt regluverk um samevrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði, frá árinu 2010. Innleiðing regluverksins er forsenda áframhaldandi virkrar þátttöku EES-/EFTA-ríkjanna á innri markaðnum með fjármálaþjónustu.

Á fundi fjármála- og efnahagsráðherra EFTA-ríkjanna og ESB hinn 14. október sl. var samþykkt sameiginleg yfirlýsing um meginviðmið við innleiðingu reglugerða um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði í EES-samninginn. Byggist niðurstaðan á tveggja stöða kerfi EES-samningsins og ákveðnum fordæmum um meðferð valdheimilda á sviði

samkeppnismála og felst í tveimur meginþáttum. Annars vegar á því að allar bindandi ákvarðanir gagnvart stjórnvöldum og fyrirtækjum í EFTA-ríkjunum, sem gagnvart ESB-ríkjum væru teknar af evrópsku eftirlitsstofnununum þremur, verða teknar af ESA. Með því er tryggt að hægt verði að vísa ákvörðunum sem teknar eru í EFTA-stoðinni til EFTA-dómstólsins. Þær bindandi ákvarðanir, sem ESA mun geta tekið, eru þrenns konar: 1) vegna brota á löggjöf sambandsins; 2) vegna hættuástands og 3) til að sætta ágreining milli eftirlitsaðila varðandi beitingu tilgreindrar löggjafar.

Hins vegar er aðkoma fjármálaeftirlits EFTA-ríkjanna og ESA að starfsemi evrópsku eftirlitsstofnananna þriggja tryggð. Í samkomulaginu segir að þessir aðilar skuli taka þátt í starfsemi evrópsku stofnananna þriggja að eins miklu leyti og mögulegt er, en þó án atkvæðisréttar. Að sama skapi hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar áheyrnaraðild að ákvarðanatöku ESA. Við ákvarðanatöku nýtur ESA aðstoðar sérstakrar ráðgjafarnefndar, sem mynduð er af fulltrúum fjármálaeftirlita EFTA-ríkjanna. Komi upp ágreiningur milli ESA og evrópsku eftirlitsstofnananna gerir EES-samningurinn ráð fyrir að honum megi vísa til sameiginlegu EES-nefndarinnar, sem á þá síðasta orðið.

Á grundvelli yfirlýsingar ráðherra frá 14. október 2014 er nú hafinn undirbúningur að aðlögun og upptöku 89 gerða um eftirlit á fjármálamarkaði. Reglugerðum um eftirlitsstofnanirnar þrjár hefur verið forgangsraðað, en á eftir þeim koma gerðir er varða lánshæfismatsfyrirtæki, afleiðuviðskipti og skortsölu og loks aðrar gerðir sem beðið hafa í þessum flokki. Auk þess þarf að breyta bókunum við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls til að gera ráð fyrir viðeigandi málsmeðferðarreglum fyrir ESA. Að svo stöddu er miðað við að hægt verði að breyta þessum bókunum og taka gerðirnar upp í EES-samninginn í lok þessa árs eða byrjun árs 2016. Samhliða aðlögun gerðanna er hafinn undirbúningur að viðeigandi lagabreytingum og er miðað við að þær verði lagðar fyrir Alþingi á haustþingi 2015.

#### 4.4. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

Hnökralaus framkvæmd EES-samningsins byggist á samræmdri innleiðingu og framkvæmd sameiginlegs regluverks allra aðildarríkjanna 31. ESA hefur eftirlit með því að EES-/EFTA-rikin virði skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum og framkvæmdastjórn ESB hefur að sama skapi eftirlit með aðildarríkjum ESB, en þessar stofnanir hafa að ýmsu leyti sambærilegt vald við eftirlit og eftirfylgni með EES-samningnum. ESA fylgist þannig með innleiðingu gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn í EES-/EFTA-ríkjunum, framfylgir eftirliti með banni við ríkisaðstoð, metur hvort aðstoð sé í samræmi við undantekningar sem bannið nær til og getur krafist þess að ólögmat ríkisaðstoð sé endurgreidd. ESA hefur einnig eftirlit með að fyrirtæki sem starfa innan EFTA-ríkjanna fari að samkeppnisreglum og rannsakar möguleg brot í tengslum við það.

##### *Ríkisaðstoð: Fyrirhuguð iðnaðaruppbygging á Bakka*

Til ríkisaðstoðar telst hvers konar sértæk ívilnun sem hið opinbera veitir einstökum fyrirtækjum og felur í sér fjárframlag eða afsal tekna. Meginreglan í EES-samningnum er að ríkisaðstoð er bönnuð, en þó eru ýmsar undanþáguheimildir sem t.d. miða að því að efla hagþróun á ákveðnum svæðum sem eiga erfitt uppdráttar, til fjárfestinga í rannsóknum og þróun, til verndar umhverfi og til að takast á við félagsleg viðfangsefni af ýmsum toga.

ESA hefur nú þegar heimilað ríkisaðstoð í ýmsu formi vegna iðnaðaruppbyggingar á Bakka. Þannig heimilaði ESA aðstoð við uppbyggingu innviða í höfninni á Húsavík í apríl 2014 og í mars 2014 heimilaði ESA ríkisaðstoð til PCC Bakka Silicon hf. (PCC) í formi skattaívilnana og styrks til uppbyggingar frá íslenska ríkinu og sveitarfélaginu Norðurþingi.



Þó ákvað ESA hinn 10. desember sl. að hefja rannsókn á samningum Landsvirkjunar og Landsnets við PCC vegna fyrirhugaðrar kísilmálmverksmiðju á Bakka.

Orkusölusamningar Landsvirkjunar við stórnotendur raforku voru sendir ESA til staðfestingar á því að í þeim felist ekki ríkisaðstoð, þ.e. að raforkuverð sé ákvarðað á viðskiptalegum forsendum en ekki á forsendum eigenda fyrirtækisins. Ástæða þess að samningar eru bornir undir ESA er að stofnunin hefur hneigst til þess að líta svo á að samninga Landsvirkjunar megi tileigna ríkinu. Ályktun ESA um þetta byggist m.a. á lagalegri stöðu Landsvirkjunar og málavaxta í hverju máli. Þó að ESA hafi komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé útilokað að gerð viðkomandi raforkusamnings megi rekja til stefnumörkunar og áhrifa eigenda Landsvirkjunar leggur ESA jafnframt mat á hvort samningurinn sé engu að síður ásættanlegur m.t.t. svokallaðrar markaðsaðilareglu (e. *market economy operator principle*). Það er að segja, hvort ætla megi að óháður aðili á markaði myndi gera samning á sömu kjörum, en arðsemisamningar Landsvirkjunar hafa alltaf staðist þetta próf ESA.

ESA gaf þá ástæðu fyrir rannsókninni að stofnunin hefði efasemdir um að væntanlegar tekjur af orkusölu Landsvirkjunar til PCC á Bakka samkvæmt orkusölusamningi frá 17. mars 2014 séu nægar miðað við áætlaðan kostnað við Þeistareykjavirkjun, en til stendur að reisa 45 mw virkjun til að sjá PCC fyrir orku. Þá taldi ESA, að miðað við fyrirbyggjandi gögn, gæti leikið vafi á því hvort fjárfesting á vegum Landsnets kynni að fela í sér ívilnun til handa PCC sem fjármögnuð yrði af auknum kostnaði annarra notenda dreifikerfisins. Íslenska ríkið hefur lagt fram viðbótarupplýsingar sem miðast við að sýna fram á að ekki sé um ríkisaðstoð að ræða í þessu máli.

#### *Matvælalöggjöf („hráa kjöts málið“)*

ESA gaf hinn 8. október sl. út rökstutt álit í máli gegn Íslandi varðandi innleiðingu matvælalöggjafar ESB hér á landi. Í því felst lokaviðvörðun áður en málinu er vísað til dómstólsins eða samið um lyktir þess á annan hátt. Forsaga málsins er að samkvæmt gildandi löggjöf á Íslandi er innflutningur á fersku kjöti, unnu eða óunnu, kældu eða frosnu, svo og innflutningur á unnum kjötvörum og öðrum kjötvörum, háður leyfi frá stjórnvöldum. Umsókn um slík leyfi þurfa m.a. að fylgja gögn sem staðfesta að afurðirnar hafi verið frosnar eða að þær séu ekki smitaðar af salmonellu. ESA telur að með þessu fyrirkomulagi sé komið á kerfisbundnu eftirliti með innflutningi á afurðum frá EES-ríkjum sem gangi lengra en tilskipun um dýraheilbrigðiseftirlit heimilar, en skv. henni er eftirlit á viðtökustað dýraafurða takmarkað við úrtakseftirlit eða markaðseftirlit. Heldur stofnunin því fram að frávik frá því réttlætist ekki af 13. gr. EES-samningsins, um ráðstafanir er lúta að heilsuvernd manna og dýra, og feli í sér óréttmæta viðskiptahindrun í andstöðu við 18. gr. samningsins.

Umrædd tilskipun tók að fullu gildi hvað Ísland varðar 1. nóvember 2011 og var hluti af matvælalöggjöf ESB sem tekin var í EES-samninginn á árinu 2007. Þegar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, var afgreitt frá Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010 sem lög nr. 143/2009 var áður nefndum takmörkunum við haldið og eru þær nú andlag þessa samningsbrotamáls en óformleg bréfaskipti höfðu þá staðið allt frá því í desember 2011 þegar Samtök verslunar og þjónustu kvörtuðu til ESA vegna þessara takmarkana. Á liðnu hausti var starfshópi komið á fót til að fjalla um viðbrögð við rökstuddu álitu ESA.

Þá má geta þess að fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur er einnig til meðferðar mál sem varðar innflutning á hráu kjöti. Um er að ræða mál sem fyrirtæki höfðu gegn íslenska ríkinu í apríl 2014 til greiðslu skaðabóta vegna tjóns sem það taldi sig hafa orðið fyrir þegar íslenska ríkið synjaði um leyfi til innflutnings á hráu ófrystu nautakjöti í febrúar 2014. Héraðsdómur

Reykjavíkur úrskurðaði hinn 24. febrúar 2015 að leitað skyldi ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á tveimur spurningum um skilyrði fyrir innflutningi á hráu nautakjöti og EES-samningnum. Íslenska ríkið hefur kært úrskurðinn til Hæstaréttar. Má vænta þess að Hæstiréttur kveði upp dóm í kærumálinu á næstunni.

#### 4.5. EFTA-dómstóllinn

Á vettvangi EFTA-dómstólsins varðaði nokkur fjöldi mála Ísland eða íslenska málsaðila. Á því tímabili sem þessi skýrsla tekur til, frá mars 2014 til mars 2015, hafa fallið samtals 11 dómur í málum sem ESA höfðaði gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu gerða. Í því er fylgið brot á skuldbindingum skv. EES-samningnum og Ísland heldur að jafnaði ekki uppi miklum vörnum í málum sem þessum. Í öllum málunum féllst EFTA-dómstóllinn á dómkröfur ESA og lýsti Ísland brotlegt við samninginn. Til samanburðar hvað málafjöldann áhrærir má geta þess að málhöfðanir ESA gegn Íslandi voru 8 á árinu 2013, en tvær hvort árið 2011 og 2012. Fjölgunin stafar öðrum þræði af breyttu verklagi hjá ESA en vissulega er hún stjórnvöldum ríkt áhyggjuefni og samræmist ekki því stefnumiði sem sett var fram í Evrópustefnu stjórnvalda, að ekkert dómsmál yrði fyrir EFTA-dómstólnum vegna skorts á innleiðingu EES-gerða frá fyrri hluta yfirstandandi árs.

*Tafla 1. Yfirlit yfir dóma frá EFTA-dómstólnum í samningsbrotamálum sem vörðuðu tafir á innleiðingu*

Máls-númer	Heiti gerðar	Ráðu-neyti	Dagsetning dóms
E-1/14	Tilskipun 2006/38/EB um álagningu gjalda á þungaflutningabifreiðar fyrir notkun á tilteknum grunnvirkjum	IRR	24.09.2014
E-4/14	Tilskipun 2007/23/EB um að setja á markað flugeldavörur	IRR	24.09.2014
E-5/14	Tilskipun 2008/98/EB um úrgang	UAR	24.09.2014
E-2/14	Tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum	UAR	10.11.2014
E-6/14	Tilskipun 2008/43/EB um að koma á kerfi til að auðkenna og rekja sprengiefni til almennra nota	IRR	10.11.2014
E-8/14	Tilskipun 2009/38/EB um stofnun evrópsks samstarfsráðs eða samþykkt reglna í fyrirtækjum og fyrirtækjasamtæðum, er starfa á Bandalagsvísu, varðandi upplýsingamiðlun til starfsmanna og samráð við starfsmenn	VEL	10.11.2014
E-11/14	Tilskipun 2011/7/EB um átak gegn greiðsludrætti í verslunarviðskiptum	ANR	28.01.2015
E-12/14	Tilskipun 2009/125/EB um ramma til að setja fram kröfur varðandi vishönnun að því er varðar orkutengdar vörur	ANR	28.01.2015
E-13/14	Tilskipun ráðsins 2004/113/EB um beitingu meginreglunnar um jafna meðferð kvenna og karla að því er varðar aðgang að og afhendingu á vörum og þjónustu	VEL	28.01.2015
E-14/14	Tilskipun 2009/48/EB um öryggi leikfanga	IRR	28.01.2015
E-15/14	Reglugerð (ESB) nr. 1007/2011 varðandi heiti textiltrefja og merkimiða og merkingar varðandi trefjasamsetningu textílvára	IRR	28.01.2015

Nú eru til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum fjögur mál sem ESA hefur höfðað gegn Íslandi, sem varða tafir á innleiðingu.

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

A tímabilinu sem þessi skýrsla tekur til hafa til viðbótar við ofangreind mál, fallið fimm dómar hjá EFTA-dómstólnum sem varða Ísland eða íslenska málsaðila. Í málunum sem um ræðir óskuðu íslenskir dómstólar eftir ráðgefandi álitum um skýringu á EES-samningnum, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerða sem í viðaukunum er getið. Er hér á eftir gerð stuttlega grein fyrir þessum fimm málum og ráðgefandi álitum EFTA-dómstólsins þar að lútandi.

##### *Íslenska ríkið gegn Atla Gunnarssyni (mál E-26/13, dómur upp kveðinn 27. júní 2014)*

Hinn 27. júní 2014 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm í máli E-26/13, íslenska ríkið gegn Atla Gunnarssyni, en þar óskaði Hæstiréttur Íslands eftir ráðgefandi álitum varðandi túlkun á 28. gr. EES-samningsins og 7. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB um rétt borgara ESB og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Málavextir voru þeir að A og eiginkona hans, bæði íslenskir ríkisborgarar, voru búsett í Danmörku frá janúar 2004 til september 2009. A greiddi skatt af tekjum sínum á Íslandi en var meinað að nota persónuafslátt eiginkonu sinnar á meðan þau bjuggu í Danmörku, en samkvæmt íslenskum lögum sem þá giltu þurftu báðir makar að hafa heimilisfesti á Íslandi til að unnt væri að samnýta persónuafslátt. Í málinu, sem A höfðaði gegn íslenska ríkinu, krafðist hann endurgreiðslu þeirra skatta sem hann taldi sig hafa ofgreitt vegna þess að honum var ekki heimilt að nýta persónuafslátt eiginkonu sinnar.

Við meðferð málsins leitaði Hæstiréttur Íslands ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins sem komst að þeirri niðurstöðu að óhagfelldari skattameðferð af þessu tagi í garð lífeyrisþega og eiginkonu hans, sem nýtt hefðu sér réttinn til frjálsrar farar innan EES, samrýmdist ekki b-lið og d-lið 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 2004/38. Taldi dómstóllinn að inntak þessara staflíða væri hið sama og fyrri tilskipunar um sama efni, og væri ætlað að veita einstaklingi, sem látið hefði af störfum, og maka hans búseturétt í öðru EES-ríki en heimaríki. Jafnframt taldi dómstóllinn það enga þýðingu hafa að réttindi einstaklinga, sem væru óvirkir í atvinnulífínu samkvæmt tilskipun 2004/38, hefðu verið sett af löggjafa ESB á grundvelli 21. gr. sáttmála ESB um sambandsborgararétt en það hugtak var tekið upp í stofnsáttmála Evrópusambandsins með Maastricht-sáttmálanum sem tók gildi 1. nóvember 1993. Benti dómstóllinn á að með tilskipun 90/365 hefði verið kveðið á um réttindi þeirra sem væru óvirkir í atvinnulífínu á grundvelli 235. gr. Rómarsáttmálans og hefði það verið gert áður en sambandsborgarahugtakið kom til sögunnar. Það ákvæði veitti löggjafa ESB almenna heimild til að grípa til viðeigandi og nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja að innri markaðurinn væri virkur, þegar ekki nyti við annarra sérstakra heimilda í sáttmálanum. EFTA-dómstóllinn benti einnig á að sameiginlega EES-nefndin og samningsaðilar hefðu lagt áherslu á, þegar tilskipun 2004/38 var innleidd í EES-samninginn, að hugtakið um sambandsborgararétt ætti sér enga hliðstæðu í EES-samningnum og samningurinn hefði ekki að geyma neinn lagalegan grundvöll fyrir stjórnmalalegum réttindum EES-borgara. EFTA-dómstóllinn taldi því innleiðingu tilskipunar 2004/38 ekki geta bætt réttindum við EES-samninginn sem byggðust á sambandsborgarahugtakinu. Ekki væri þó hægt að svipta einstaklinga áunnum réttindum sem þeir hefðu þegar öðlast samkvæmt EES-samningnum fyrir tilkomu sambandsborgarahugtaksins í Evrópurétti en þau réttindi hefðu nú verið tekin upp í tilskipun 2004/38.

*Gunnar V. Engilbertsson gegn Íslandsbanka hf. (mál E-25/13, dómur kveðinn upp 28. ágúst 2014)*

Með dómi í máli E-25/13 Gunnar V. Engilbertsson gegn Íslandsbanka hf. sem kveðinn var upp 28. ágúst 2014 í tilefni af beiðni Héraðsdóms Reykjavíkur um ráðgefandi álit, veitti EFTA-dómstóllinn svör við spurningum sem varða túlkun á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum („tilskipun um óréttmæta samningsskilmála“).

Málavextir voru þeir að G krafðist þess að fjárnám í fasteign hans yrði fellt úr gildi á þeirri forsendu að verðtryggingarskilmáli þess skuldabréfs, sem fjárnámið byggðist á, væri óréttmætur í merkingu tilskipunar 93/13/EBE, um óréttmæta skilmála í neytendasamningum, þar sem aðferðin við útreikning verðbreytinga hefði ekki verið nægilega vel útskýrð. Taldi G í ljósi meginreglu um að túlka bæri ákvæði íslenskra laga til samræmis við EES-samninginn að skilyrði væru til að víkja verðtryggingarskilmálanum til hliðar á grundvelli 36. gr. og 36. a. til d. laga nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa.

Í álit EFTA-dómstólsins var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að samningsskilmálar sem aðilar ættu val um hvort þeir tækju upp í samning, en gætu að öðru leyti ekki samið sérstaklega um efnislega, yrðu þeir fyrir valinu, teldust endurspeglar lög og bindandi stjórnsýsluákvæði í skilningi tilskipunarinnar um óréttmæta samningsskilmála og féllu því utan gildissviðs hennar. Það væri í verkahring landsdómstólsins að taka afstöðu til þess hvort samningsskilmálar um verðtryggingu afborgana neytendaláns, eins og sá sem um ræddi í málinu, teldust endurspeglar lög eða bindandi stjórnsýsluákvæði samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar um óréttmæta samningsskilmála.

Í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur sem féll 6. febrúar 2015, sbr. mál nr. Y-12/2012, var m.t.t. þessara sjónarmiða talið að verðtryggingarskilmálinn félli utan gildissviðs tilskipunarinnar að því leyti sem inntak hans hefði ákvarðast af lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og ákvörðunum opinberrar stofnunar. Einnig var talið að ákvæði tilskipunarinnar yrðu ekki skýrð á þann veg að verðtrygging lánsamninga teldist í eðli sínu ósamngjarn samningsskilmáli. Úrskurðinum hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar.

*LBI hf. gegn Merrill Lynch Int Ltd. (mál E-28/13, dómur kveðinn upp 17. október 2014)*

Hinn 17. október 2014 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm í máli E-28/13, en þar hafði Héraðsdómur Reykjavíkur óskað eftir ráðgefandi álit um túlkun tilskipunar 2001/24/EB um endurskipulagningu og slit lánastofnana. Samkvæmt tilskipuninni skyldi lánastofnun slitið í samræmi við lög, reglur og málsmeðferð sem í gildi væri í því EES-ríki þar sem hún hefði heimilisfesti („heimaaðildarríki“) en frá meginreglunni eru gerðar nokkrar undantekningar í tilskipuninni. Ágreiningurinn fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur varðaði þrjár greiðslur sem íslensk lánastofnun innti af hendi vegna skuldabréfa, nokkrum mánuðum áður en hún var tekin til slitameðferðar en greiðslurnar voru inntar af hendi áður en kom að gjalddaga þeirra. Viðtakandi greiðslanna var ensk lánastofnun sem taldi að skuldabréfin féllu undir ensk lög. Umræddum greiðslum var rift á grundvelli laga um gjaldþrotaskipti o.fl. þar sem stefnandi taldi í grundvallaratriðum að greiðslurnar yrðu að teljast endurgreiðsla ógjaldfærs aðila á skuld fyrir gjalddaga. Viðtakandi greiðslanna, sem var stefndi í málinu, taldi það m.a. leiða af tilskipuninni að einungis væri hægt að rifta greiðslum ef slík riftun væri heimil skv. enskum lögum en stefndi taldi að slíkt væri ekki heimilt í þessu tilfelli.

Héraðsdómur Reykjavíkur óskaði eftir ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins og beindi til hans þremur spurningum. Spurningarnar voru í stuttu máli; 1) hvort ákvæði tilskipunarinnar um ógildi, ógildanleika eða skort á réttarvernd vísaði einnig til riftunarreglna gjaldþrotaréttar, 2) ef svo væri, hvort skýra mætti tilskipunina þannig að þeim sem riftunarkröfu væri beint að væri nægjanlegt að leggja fram sannanir um að riftun samkvæmt lögum þess ríkis sem gildi um ráðstöfunina væri óheimil, m.a. með vísan til reglna um

málshöfðunarfresti, og 3) ef því væri svarað játandi, hvort þeim, sem riftunarkröfu væri beint að, væri nauðsynlegt að sanna að skilyrði fyrir riftun, samkvæmt lögum þess ríkis sem giltu um ráðstöfunina, væri bersýnilega fullnægt, svo sem vegna þess að heimild til riftunar skorti alfarið um þá tegund ráðstöfunar sem um væri að ræða. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu varðandi fyrstu spurninguna að tilskipunin takmarkaði ekki á hvaða grundvelli telja mætti löggerning ógildan, ógildanlegan eða að hann skorti réttarvernd og næði því einnig til riftunar samkvæmt reglum gjaldþrotaréttar eins og í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. Hvað aðra og þriðju spurningu varðaði tók EFTA-dómstóllinn fram að sá sem hefði hag af löggerningi sem teldist skaðlegur öllum lánardrottnum yrði að sanna að engin úrræði væru tiltæk, eða að engin úrræði væru lengur tiltæk, til að vefengja viðkomandi gerning. Að því er snerti sönnunarkröfur gat dómstóllinn þess að lokum að meta þyrfti samkvæmt reglum heimaáðildarríkisins hvort þeim sem hag hefði af löggerningnum hefði tekist að sanna að lögin sem ættu við um gerninginn veittu engin úrræði til að vefengja hann.

*Dómur í máli E-27/13 Sævar Jón Gunnarsson gegn Landsbankanum hf.*

Með dómi í máli E-27/13 Sævar Jón Gunnarsson gegn Landsbankanum hf. sem kveðinn var upp 24. nóvember 2014 veitti EFTA-dómstóllinn svör við spurningum samhljóða þeim sem á reyndi í máli nr. E-25/13 sem og spurningu sem varðar túlkun á tilskipun 87/102/EBE um samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán („tilskipunin um neytendalán“).

Málavextir voru þeir að stefnandi krafðist viðurkenningar á því að verðtryggingarskilmáli í tilgreindu skuldabréfi væri óskuldbindandi á þeim grundvelli að lánveitandi (stefndi) hefði ekki gætt viðhlítandi upplýsingaskyldu samkvæmt lögum nr. 121/1994, um neytendalán, sem giltu við samningsgerðina. Lögin voru sett til innleiðingar á ákvæðum umræddrar tilskipunar. Í álitni EFTA-dómstólsins var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að það væri ekki samþýðanlegt tilskipuninni að miða útreikning á heildarlántökukostnaði og árlegri hlutfallstölu kostnaðar við 0% verðbólgu ef þekkt verðbólgu á lántökudegi er ekki 0%. Að því gefnu að þeirri vernd sem neytendalánatilskipunin veitti samkvæmt túlkun dómstólsins væri ekki teft í tvísýnu, væri það landsdómstólsins að meta hvaða áhrif röng upplýsingagjöf af þessu tagi hefði og hvaða úrræðum væri hægt að beita af því tilefni.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í máli Sævars Jóns liggur ekki fyrir en í dómi sama dómstóls í öðru máli frá 6. febrúar 2015, sbr. mál E-4521/2013, var m.t.t. til ofangreindra sjónarmiða talið að verðbætur teldust hluti heildarlántökukostnaðar skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 121/1994 og að lánveitanda hefði til samræmis við það borið að miða útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar skv. 12. gr. laganna við þá forsendu að verðlagsþróun yrði óbreytt út lánstímann. Dómurinn taldi ljóst að við útreikning á greiðslubyrði lánsins hefði lánveitandi miðað við óbreytt verðlag og því ekki með neinum hætti tekið tillit til þeirra verðtryggingar sem skuldabréfið mælti fyrir um. Aftur á móti taldi dómurinn, í ljósi atvika málsins, ekki sýnt að vanræksla lánveitanda á að veita fullnægjandi upplýsingar um lántökukostnað, að teknu tilliti til áætlaðra verðbóta, hefði haft slíkar afleiðingar fyrir hagsmunum stefnenda að það leiddi til ógildis á verðtryggingarskilmála þess fasteignaveðbréfs sem um var deilt. Gert er ráð fyrir að dómnum verði áfrýjað.

*Wow air ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu, Isavia ohf. og Icelandair ehf. (mál E-18/14, dómur kveðinn upp 10. desember 2014)*

Hinn 10. desember 2014 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm í máli E-18/14, máli Wow air ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu, Isavia ohf. og Icelandair ehf. í flýtimeðferð, en þar óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi álitni varðandi túlkun á reglugerð ráðsins (EBE)

nr. 95/93 frá 18. janúar 1993 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum. Flugfélögin Wow air og Icelandair stunda áætlunarflug til og frá Íslandi og Isavia er opinbert hlutafélag sem rekur Keflavíkurflugvöll, en flugvöllurinn er með skammtaða afgreiðslutíma í samræmi við fyrrnefnda reglugerð.

EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að í reglugerðinni væri sú krafa gerð til EES-ríkja að þau skipuðu hæfan samræmingarstjóra sem væri óháður öllum hagsmunaaðilum, bæði að lögum og í reynd. Svo framarlega sem þessum kröfum væri fullnægt væri það á forræði EES-ríkisins að ákveða hver staða samræmingarstjórans væri að landsrétti. Jafnframt taldi EFTA-dómstóllinn að kvörtunarferlið samkvæmt reglugerðinni væri hvorki ófrávikjanlegt né því lýst með tæmandi hætti. Af þeim sökum mætti beina kvörtunum á grundvelli samkeppnissjónarmiða beint til innlendra samkeppnisyrvalda. Hins vegar taldi EFTA-dómstóllinn að markmið reglugerðarinnar gæfi til kynna að hvers kyns íhlutun opinberra yrvalda í úthlutun afgreiðslutíma milli flugfélaga yrði að vera studd ákvörðun þar sem bent væri á tiltekin áhyggjuefni á grundvelli samkeppnishamla, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða reglna um samruna fyrirtækja. Að lokum áleit EFTA-dómstóllinn að fyrirætlum um úthlutun afgreiðslutíma ætti að beina til flugrekenda en ekki samræmingarstjóra eða framkvæmdastjórnar flugvallar.

#### 4.6. Uppbyggingarsjóður EES

EFTA-ríkin innan EES, Noregur, Ísland og Liechtenstein, hafa skuldbundið sig allt frá gildistöku EES-samningsins til að leggja sitt af mörkum við að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu. Í þessari skuldbindingu felst að EES-/EFTA-ríkin fjármagna í gegnum sérstakan sjóð – Uppbyggingarsjóð EES (e. *EEA Grants*) – ýmsar umbætur og uppbyggingu í þeim aðildarríkjum ESB sem lakast standa í efnahagslegu og félagslegu tilliti. Styrkþegaríki sjóðsins eru 16 talsins og öll í Suður- og Austur-Evrópu. Af hálfu ESB er litið svo á að stuðningur við þau varði forsendur þess að EES-/EFTA-ríkin hafi aðgang að innri markaðnum í gegnum EES-samninginn, en jafnframt er af þeirra hálfu samið um ýmsar viðskiptalegar ívilnanir. Að því er Ísland varðar snúast þær fyrst og fremst um tollfrjálsan markaðsaðgang fyrir tilteknar sjávarafurðir.

Samningar um framlög til sjóðsins sem og áherslur og áætlanir eru gerð til fimm ára í senn. Framkvæmd langflestra áætlana fyrir fjárhagstímabilið 2009–2014 á að vera lokið snemma árs 2016. Búið er við að framlög EES-/EFTA-ríkjanna þriggja á þessu tímabili muni nema 936,6 milljónum evra, en til viðbótar leggur Noregur til 723,5 milljóna evra framlag í sérstakan norskan sjóð (e. *Norway Grants*). Af sameiginlega sjóðnum nemur framlag Íslands um 3,22% og getur að öllu samanlögðu orðið 28,4 milljónir evra.

Samningaviðræður við ESB um fjárhagstímabilið 2014–2019 hafa dregist á langinn og standa enn yfir. Að þeim loknum semja EES-/EFTA-ríkin við hvert og eitt styrkþegaríki um val á áætlunum og umfang þeirra. Í þessum samningaviðræðum er sem fyrr tekist á um tvo meginþætti, fjárhæð framlags annars vegar og viðskiptakjör fyrir sjávarafurðir inn á markað ESB hins vegar. Enn er töluvert bil sem brúa þarf milli samningsaðila um báða þessa þætti og því ólíklegt að málið komi til kasta Alþingis á yfirstandandi löggjafarþingi. Utanríkismálanefnd Alþingis hefur verið upplýst um gang viðræðna eftir því sem tilefni hafa gefist til.

Þar eð viðræðum um stærð sjóðsins á yfirstandandi tímabili lauk ekki fyrr en nokkuð var liðið á starfstímabilið er það nokkur áskorun fyrir flest styrkþegaríkin að ná að ljúka verkefnum á tilsettum tíma. Framkvæmd þeirra og tilheyrandi fjáruúthlutanir munu af þeim sökum ná hámarki á þessu ári og í byrjun næsta árs.

Af um 150 áætlunum er rúmum helmingi fyrst og fremst ætlað að efla tvíhliða tengsl. Af Íslands hálfu sér Orkustofnun um þátttöku í jarðhitaáætlunum í Ungverjalandi, Rúmeníu og

á Asoreyjum í Portúgal, en Rannís í samvinnu við SIU (*Senter for internasjonalisering av høgre utdanning*) í Noregi, hefur umsjón með þátttöku í skólastyrkjaáætlunum í níu styrkþegaríkjunum og í einni rannsóknaráætlun í Rúmeníu. Slíkt samstarf leiðir m.a. af sér markvissa þekkingaruppbyggingu og samfélagslegar umbætur í styrkþegaríkjunum, tengslamyndun og tækifæri til alþjóðlegs verkefnasamstarfs og viðskipta fyrir íslenska aðila.

Íslendingar hafa auk þess kost á að semja um samstarf innan annarra samstarfsáætlana. Þannig er Þjóðskrá Íslands samstarfsaðili ásamt *Statens Kartverk* í Noregi um þjóðskrárverkefni í Rúmeníu og Landmælingar eru með sömu stofnun samstarfsaðili um verkefni í Portúgal og Slóveníu. Auk þátttöku í ofangreindum samstarfsáætlunum taka íslensk borgarasamtök, stofnanir, sveitarfélög og fyrirtæki þátt í ýmsum verkefnum sem njóta stuðnings Uppbyggingarsjóðs EES. Fjöldi slíkra verkefna er kominn á annað hundrað á núverandi starfstímabili.

Þegar til þess er litið á hversu mörgum og fjölbreyttum sviðum sjóðurinn starfar er ástæða til að ætla að íslenskar stofnanir og fyrirtæki ættu að geta sótt fram á enn fleiri sviðum en þegar hefur verið stofnað til samstarfs á. Starfshópur á vegum utanríkisráðuneytisins hefur unnið að aukinni og markvissari þátttöku íslenskra aðila í áætlunum og verkefnum sjóðsins á næsta tímabili. Meginverkefni hópsins um þessar mundir er undirbúningur samningaviðræðna við styrkþegaríkin um val og umfang áætlana og aðkomu íslenskra aðila að þeim.

#### 4.7. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi

Schengen-samstarfið felst í grundvallaratriðum í afnámi persónueftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins til þess að tryggja frjálsa för fólks um svæðið í samræmi við ákvæði EES-samningsins og mótvægisáðgerðum til að tryggja öryggi borgara innan svæðisins. Mótvægisáðgerðirnar felast einkum í samvinnu evrópskra lögregluliða, samræmdum reglum um eftirlit á ytri landamærum og sameiginlegri stefnu í vegabréfsáritanamálum, en á síðustu árum hafa mótvægisáðgerðirnar í auknum mæli beinst að því að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkjanna er ætlað að greiða fyrir frjálsri för fólks innan ESB, en frjáls för fólks er hluti svokallaðs fjórfrelsis innri markaðar ESB sem Ísland gerðist aðili að með EES-samningnum.

Málefni útlendinga, hælisleitenda og ástandið á Miðjarðarhafinu voru áfram eitt af helstu forgangsmálum ESB á sl. ári. Á vettvangi Schengen-samstarfsins er sífellt leitað leiða til þess að gera stjórn ytri landamæra svæðisins skilvirkari og samræmdari. Mikill og aukinn þrýstingur útlendinga er á ytri landamæri svæðisins, straumur flóttamanna er um Miðjarðarhafið og fjölgun hælisumsókna í flestum ríkjum Schengen. Þó hælisleitendum á Íslandi hafi fjölgað frá árinu 2013 er aukningin mun minni en í Evrópu vegna landfræðilegrar legu landsins. Undir lok árs 2013 var sérstakur aðgerðahópur settur á laggirnar á Miðjarðarhafssvæðinu (e. *Task Force Medterrian*), en framkvæmd hans er á ábyrgð Landamærastofnunar Evrópu (Frontex). Meginmarkmið hópsins er að koma í veg fyrir frekari dauðsföll útlendinga í ólögumætri för á Miðjarðarhafssvæðinu, með áherslu á vernd, samstöðu og jafna ábyrgð Schengen-landanna. Undir lok sl. árs dró Frontex þó úr aðgerðum á Miðjarðarhafssvæðinu, en talið var að viðvera þeirra á svæðinu hefði leitt til þess að enn fleiri hætti lífi sínu og freisti þess að komast yfir Miðjarðarhafið frá Afríku auk þess sem það hafði aukist umtalsvert að óprúttir aðilar nýttu sér neyð fólksins í fjárhagslegum tilgangi. Viðvera Frontex var því farin að snúast upp í andhverfu sína. Eins og kunnugt er hefur landhelgisgæslan tekið þátt í landamæragæslu á Miðjarðarhafi innan vébanda og á kostnað Frontex, með mannafla og búnaði.

Í október 2014 samþykkti ráðið ákvarðanir um aðgerðir til að takast á við vandann til framtíðar, en þær taka mið af síbreytilegum veruleika í málefnum útlendinga og byggjast á þremur grunnstoðum. Í fyrsta lagi aðgerðum í samvinnu við þriðju ríki með sérstaka áherslu á baráttuna gegn smygli og mansali; í öðru lagi styrkingu Frontex og viðbragðsgetu stofnunarinnar vegna væntanlegrar ógnar eða þrýstings og í þriðja lagi innanlandsaðgerðum á Schengen-svæðinu til að styrkja framkvæmd samræmds kerfis um mál hælisleitenda.

Aðild Rúmeníu og Búlgaríu að Schengen-samstarfinu er áfram í bið, þrátt fyrir að framkvæmdastjórn ESB telji að löndin uppfylli skilyrði til fullrar þátttöku. Einróma samþykki allra ríkja ESB þarf til þess að af aðildinni verði, en hollensk stjórnvöld telja skorta á aðgerðir í Rúmeníu og Búlgaríu gegn skipulagðri glæpastarfsemi og spillingu.

Nýi fjárhagsrammi Schengen-samstarfsins tók gildi fyrrihluta árs 2014, þar á meðal innri öryggissjóður um ytri landamæri og vegabréfsáritanaútgáfu sem kemur í stað fyrri ramma sem rann sitt skeið í árslok 2013. Nýi sjóðurinn telst þróun á Schengen-samstarfinu en semja þarf um þátttöku samstarfslanda Schengen, þ. á m. Íslands, í sjóðnum samkvæmt ákvæði í stofngerð hans. Fyrsti samningafundurinn fór fram síðari hluta árs 2014 en vonast er til að samningar náist fyrir lok árs 2015.

Á sl. ári lauk undirbúningi og hluta af innleiðingu nýs samræmds eftirlitskerfis á hafi og landi, Eurosur, á Íslandi. Eurosur er evrópskt eftirlitskerfi sem ætlað er að efla stjórnun á ytri landamærum og baráttuna gegn millilandaglæpum. Kerfinu er ætlað að vernda ytri landamæri Schengen með því að koma auga á og í veg fyrir ólöglegar ferðir fólks um ytri landamærin, auk þess að vera forvörn gegn glæpum og mansali. Abyrgðaraðilar Eurosur á Íslandi eru Landhelgisgæsla Íslands, embætti Ríkislögreglustjóra og embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum.

Undirbúningur og innleiðing nýrra og endurbættra reglugerða er snúa að málefnum hælisleitenda (Eurodac- og Dyflinnar-reglugerðarinnar) hófst á árinu 2014. Eurodac er fingrafaragagnagrunnur allra eldri en 14 ára, sem hafa sótt um hæli í Schengen-ríki, og er ætlað að koma í veg fyrir að fleiri en ein umsókn um hæli frá sama einstaklingi sé í gangi á svæðinu og auðveldar að meta hvort Dyflinnar-reglugerðin eigi við eða ekki.

Umræður um tvíþættan landamærapakka, sem varðar snjalleftirlit á landamæri (e. *Smart Borders-package*), eru áfram ofarlega á baugi innan Schengen-samstarfsins, en því er ætlað að greiða fyrir, auðvelda og styrkja landamæraeftirlit með erlendum ríkisborgurum sem ferðast til svæðisins. Smart Borders-tillögurnar samanstanda af; reglugerð um komu- og brottfarakerfi fyrir Schengen svæðið, reglugerð um forskráða ferðamenn (e. *Registered Travellers Programme*) og nauðsynlegum breytingum á reglugerð nr. 562/2006 um för yfir landamæri (e. *Schengen Borders Code*) vegna kerfanna tveggja. Í stuttu máli mun brottfara- og komukerfi (e. *entry/exit-system*) skrá hvar og hvenær ríkisborgarar utan Schengen ferðast til svæðisins, en ein helsta áskorun Schengen-samstarfsins hefur einmitt verið dvöl einstaklinga á svæðinu umfram leyfilega 90 daga. Kerfið mun reikna á sjálfvirknan hátt hversu lengi hver einstaklingur hefur verið á svæðinu og lætur yfirvöld vita ef einstaklingur hefur ekki yfirgefið svæðið innan 90 daga á sex mánaða tímabili.

Kerfið um forskráða ferðamenn mun einfalda landamæraeftirlit fyrir þá sem ferðast oft yfir ytri landamæri inn á Schengen-svæðið. Einstaklingar sem sækja um slíka einföldun þurfa þó að standast stranga bakgrunnsskoðun. Kerfin tvö eru hluti af uppbyggingu samræmds evrópsks kerfis um stjórnun eftirlits á ytri landamærum Schengen-svæðisins (e. *European Integrated Border Management module*) og mynda hluta af næstu kynslóð landamæraeftirlits. För um ytri landamæri Schengen er gríðarlega mikil og áætlað er að fjöldi ferðamanna um landamærin muni tvöfaldast frá því sem nú er fram til ársins 2030.



Nýjar reglur um stjórnun Schengen-svæðisins tóku gildi árið 2014. Reglurnar felast annars vegar í nýju eftirlits- og úttektarkerfi Schengen-samstarfsins og hins vegar í strangari reglum um upptöku tímabundins eftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins.

Viðræður um aðild Íslands að nýrri stofnun, EU-Lisa sem staðsett er í Tallinn í Eistlandi, héldu áfram á sl. ári. Stofnunin er ábyrg fyrir rekstri og þróun sameiginlegra tölvukerfa ESB, sem um þessar mundir samanstanda af þremur kerfum; Schengen-upplýsingakerfinu, samræmdu kerfi um vegabréfsáritanir og loks Eurodac-kerfinu sem greint er frá hér að framan.

Árið 2014 lagði framkvæmdastjórnin fram tillögur að heildarendurskoðun á reglugerð um vegabréfsáritanir (e. *Visa Recast*) en fyrstu yfirferð á tillögunni miðar ágætlega. Þá lagði framkvæmdastjórnin fram aðra tillögu að nýrri gerð áritana, fyrir fólk sem vill dvelja á Schengen-svæðinu í lögmætum tilgangi lengur en 90 daga án þess að setjast að í einu landi (e. *touring visa*), svo sem ferðamenn, tónlistarmenn eða námsmenn. Búast má við að tillögurnar tvær verði ofarlega á baugi árið 2015.

Yfirferð tillagna um uppfærðar reglur á vettvangi persónuverndar hélt áfram árið 2014, en þær skiptast í tvennt. Annars vegar tillögu um almenna reglugerð um persónuvernd, sem telst þróun á EES-reglum og hins vegar tillögu um tilskipun er varðar vinnslu lögreglu á persónuupplýsingum, en hún telst þróun á Schengen-samstarfinu.

Í september 2014, í kjölfar ályktunar öryggisráðs SP nr. 2178 (2014), hófust umræður á vettvangi ESB um einstaklinga sem ferðast til landa í þeim tilgangi að berjast í hópi öfgamanna – svokallaðir erlendir baráttumenn – og ógnina sem af þeim stafar þegar þeir snúa aftur. Málafnið hefur verið skilgreint sem samstarf á vettvangi hryðjuverka og þannig ekki Schengen-málafni, að því undanskildu að hluti aðgerða gegn erlendum bardagamönnum ná til ytri landamæra og notkunar Schengen-upplýsingakerfisins. Samstarfslöndum Schengen hefur verið boðið á ráðherrafundi, vinnunefndarfundi og aðra fundi þar sem rætt hefur verið um málafnið, enda þótt þau falli ekki að öllu leyti innan Schengen-samstarfsins.

#### 4.8. Tenging Sviss og smárikja við innri markaðinn

Samskipti ESB og Sviss markast áfram af tveimur málum: annars vegar samningaviðræðum um nýtt samræmt stofnanafyrirkomulag í tengslum við tvíhliða samninga og hins vegar ágreiningi vegna innflytjendamála og þjóðaratkvæðagreiðslu sem um þau var haldin í febrúar 2014.

##### *Samningaviðræður um nýtt stofnanafyrirkomulag*

Sviss og ESB hafa með sér fjölda samninga um flest þau svið sem spanna EES-samninginn og varða aðild Sviss að innri markaðnum og annað samstarf við ESB. Enginn sameiginlegur rammi hefur þó verið til staðar hvað varðar rekstur samninganna, eftirfylgni og úrlausn deilumála og hefur það að mati ESB komið niður á framkvæmd þeirra, sérstaklega með tilliti til einsleitni.

Í maí 2014 hófu ESB og Sviss viðræður um samræmt stofnanafyrirkomulag til að reka samningana. Viðræðurnar ganga mjög hægt enda þótt aðilar hafi fundað títt á haustmánuðum. Þrjú meginvalkostir eru helst á borðinu: 1) að úrlausn deilumála og eftirfylgni verði áfram svissnesk, eins og nú er (sem ESB telur hafa gengið sér til húðar), 2) að stofnanir ESB fái ríkari heimildir til eftirfylgni og að deilumál verði leyst á vettvangi Dómstóls Evrópusambandsins (núverandi umboð samningamanna ESB) og 3) stofnanaumgjörð svipuð tveggja stöða kerfi EES.

Í niðurstöðum ráðs ESB um samskiptin við Sviss frá því í desember 2014 segir, að meðan samningaviðræðunum um stofnanafyrirkomulag sé ólokið verði ekki gerðir nýir samningar við Sviss sem varða innri markaðinn. Áður en ráðið mun leggja blessun sína á

nýjan stofnanaramma mun ráðið leggja heildarmat á samskipti ESB og Sviss. Samningar á öðrum sviðum verða háðir mati hverju sinni.

#### *Ágreiningur um innflytjendamál*

Í þjóðaratkvæðagreiðslu hinn 2. febrúar 2014, samþykkti svissneska þjóðin með naumum meirihluta að takmarka fjölda innflytjenda til Sviss og semja upp á nýtt við ESB um frjálsa för fólks, innan þriggja ára (árið 2017). Svissneska stjórnvíslan hefur í kjölfarið unnið að því að útfæra lausn sem hægt yrði að kynna ESB. Samningsumboð Sviss var samþykkt í júlí 2014.

ESB hafði þó lýst því yfir fyrir atkvæðagreiðsluna að ekki væri í boði að endursemjja um þetta atriði sérstaklega, frjáls för launþega væri órjúfanlegur hluti innri markaðarins og grundvallarregla. ESB staðfesti þessa afstöðu í niðurstöðum ráðsins um samskiptin við Sviss í desember sl. þar sem segir einnig að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar stefni samningi ESB og Sviss um frjálsa för í hættu og geti haft afleiðingar fyrir þátttöku Sviss í Schengen-samstarfinu. Ef Sviss virði ekki skuldbindingar sínar áskilji ESB sér rétt til að slíta viðræðum um nýtt stofnanafyrirkomulag fyrir samninga ESB og Sviss.

Það hefur enn aukið á óyndi ESB að Sviss ákvað að beita öryggisákvæðum í samningnum um frjálsa för fólks til að setja tímabundna kvóta á fjölda innflytjenda til 12 mánaða enda þótt Sviss hafi á endanum undirritað stækkunarsamning vegna Króatíu. ESB hefur einnig kosið að endursemjja ekki um áframhaldandi þátttöku Sviss í nokkrum samsarfsáætlunum ESB.

Í nóvember sl. fór síðan fram önnur þjóðaratkvæðagreiðsla um enn róttækari hugmyndir um að takmarka fjölda innflytjenda í Sviss, en tillagan gerði ráð fyrir að fjöldi innflytjenda á ári yrði bundinn við 0,2% landsmanna. Var tillögunni hafnað með yfirgnæfandi meirihluta. Jafnframt virðist hafa orðið nokkur breyting á umræðunni í Sviss á þann veg að ekki sé hægt að framkvæma niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar frá því á síðasta ári ef það þýðir að kasta þyrfti fyrir róða tvíhliða samningum Sviss og ESB. Hefur meðal annars farið af stað hreyfing sem vill að haldin verði önnur þjóðaratkvæðagreiðsla sem leggi til hliðar niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar frá 2. febrúar 2014, ef sýnt þyki að ekki verði hægt að semja upp á nýtt um frjálsa för fólks við ESB.

Því er útlit fyrir að yfirstandandi ár verði mikilvægt fyrir samskipti Sviss og Evrópusambandsins. Við bætist að þingkosningar eru í Sviss á árinu og líklegt að samskiptin við ESB verði áberandi í aðdraganda þeirra.

#### *Frekara samstarf ESB við smáríkin San Marínó, Andorra og Mónakó*

Á undanförunum árum hafa smáríkin þrjú San Marínó, Andorra og Mónakó lýst áhuga á að dýpka samband sitt við ESB og átt viðræður við sambandið þar um. Eftir skoðun komst ESB að þeirri niðurstöðu árið 2012 að tvær leiðir væru raunhæfar til að auka tengslin við smáríkin, þ.e. rammasamningur sem veitti mikinn aðgang að innri markaðnum eða aðild að EES-samningnum. Árið 2013 var þegar ljóst að smáríkin væru ekki öll tilbúin að gerast aðilar að EES-samningnum en þau voru hins vegar öll tilbúin að skoða rammasamningsleiðina. Framkvæmdastjórnin taldi einnig af stofnanalegum og pólitískum ástæðum að rammasamningsleiðin væri betri kostur, ekki sist þar sem aðildarríki EES utan ESB þurfa að vera í EFTA. Í mars 2014 óskaði framkvæmdastjórnin eftir umboði ráðsins til að hefja viðræður við smáríkin á þessum grundvelli.

Í niðurstöðum ráðs ESB um samskiptin við smáríkin frá því í desember sl. er því fagnað að smáríkin óski eftir nánara samstarfi við ESB og að viðræður um rammasamninga geti hafist þegar ESB hafi samþykkt umboð sitt til viðræðanna. Leggja aðildarríki ESB áherslu á grunnreglur innri markaðarins um leið og taka skuli tillit til sérstakra aðstæðna í löndunum

þremur. Um leið leggja aðildarríkin áherslu á að smáríkin þrjú taki þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði skattamála og axli ábyrgð á því sviði eins og önnur ríki.

#### **4.9. Áherslur og starfið fram undan**

Í samræmi við Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar og aðgerðaáætlun sem henni fylgir vinnur utanríkisráðuneytið áfram að framkvæmd skilgreindra markmiða stefnunnar í náninni samvinnu við önnur ráðuneyti, m.a. að eflingu hagsmunagæslu á vettvangi EES-samningsins og að tímanlegri innleiðingu EES-gerða. Á næstu mánuðum verður jafnframt kynnt mat á hagsmunum Íslands af EES-samningnum. Áhersla verður áfram lögð á styrkingu samstarfs við Noreg og Liechtenstein á vettvangi EES-samningsins. Þá verður áfram unnið að aukinni og markvissari þátttöku íslenskra aðila í áætlunum og verkefnum Uppbyggingarsjóðs EES á nýju tímabili, en reikna má með að samningar náist á næstu mánuðum.

## 5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL

### 5.1. Almenn utanríkismál

#### *Átökin í Úkraínu*

Kaflaskil urðu í sögu Evrópu þegar Rússland innlimaði Krímskaga í mars 2014 og hélt í kjölfarið áfram að grafa undan fullveldi Úkraínu, m.a. með hernaðarhlutun. Ísland hefur fordæmt framferði Rússa á grundvelli þjóðaréttar og lagt áherslu á að sjálfstæði og friðhelgi Úkraínu, eins og allra ríkja, verði ófrávíkjanlega að virða.

Í samskiptum við úkraínsk stjórnvöld hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að virða skuli lýðræðisleg réttindi og meginreglur og standa vörð um réttindi allra íbúa landsins. Umfangsmikilla umbóta er þörf, en til þess að tryggja framkvæmd þeirra er afar mikilvægt að alþjóðasamfélagið styðji Úkraínu í pólitísku, efnahagslegu og félagslegu tilliti í tvíhliða samskiptum sem og á vettvangi alþjóðastofnana.

Utanríkisráðherra hefur lýst yfir pólitískum stuðningi Íslands við Úkraínu bæði á tvíhliða fundum og á alþjóðavettvangi, m.a. í ræðu sinni á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september og á utanríkisráðherrafundi Atlantshafsbandalagsins í desember. Þá hefur Ísland tekið þátt í alþjóðlegum þvingunaraðgerðum vegna deilunnar, en um þær er fjallað í kafla 6.4.1.

Í júlí 2014 heimsótti utanríkisráðherra Úkraínu, ásamt utanríkisráðherra Lettlands, og átti fundi með forseta landsins, Petro Poroshenko, Pavlo Klimkin utanríkisráðherra og öðrum ráðamönnum. Í samtölum við fulltrúa stjórnar og stjórnarandstöðu hefur utanríkisráðherra hvatt alla aðila til að vinna að umbótum í efnahags- og félagsmálum og takast á við spillingu, tryggja mannréttindi og málfrelsi og ekki síst réttindi minnihlutahópa.

Meðan á heimsókn ráðherra stóð var ákveðið að hefja samstarf á sviði jarðhitánýtingar við stofnun um orkusparnað í Úkraínu. Verkefnið felst í að kortleggja tækifæri í virkjun jarðhita í landinu og hafa íslensk stjórnvöld veitt 8,5 m.kr. til þess.

Í þingkosningum sem haldnar voru í Úkraínu 26. október 2014 fengu flokkur Poroshenkos forseta og flokkur Arseniy Yatsenyuk forsætisráðherra samtals um 40% atkvæða. Afstaða kjósenda var skýr og endurspeglaði lýðræðisþrá þeirra og stuðning við umbætur og nánara samband við Vesturlönd. Í kjölfar þingkosninganna var í desember mynduð samsteypustjórn sem hefur nauðsynlegan meirihluta þingsins til að hrinda í framkvæmd þeirri umbótastefnu sem Poroshenko og Yatsenyuk töluðu fyrir í kosningabaráttunni.

Átökin í austurhluta Úkraínu milli stjórnarhers landsins og aðskilnaðarsinna sem njóta stuðnings Rússa hafa nú staðið í rúmt ár. Síðan þau hófust hafa yfir 6.000 manns týnt lífi og eyðilegging innviða þjóðfélagsins er gífurleg. Í júlí 2014 fórust 298 þegar flugvél frá flugfélaginu Malaysia Airlines var grandað yfir austurhluta Úkraínu. Rannsókn er ekki lokið, en margt bendir til að þar hafi aðskilnaðarsinnar verið að verki.

Reynt hefur verið eftir pólitískum og diplómátskum leiðum að leysa deiluna og stöðva hernaðarátökin en þau hafa haldið áfram og jafnvel aukist þrátt fyrir margar tilraunir til að stilla til friðar. Í því sambandi má nefna yfirlýsingu deiluaðila eftir fundahöld í Genf í apríl 2014, friðaráætlun forseta Úkraínu frá júní 2014, Minsk-samkomulagið frá september 2014 og yfirlýsingar og ályktanir ýmissa alþjóðastofnana, þ.m.t. öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, ÖSE, Evrópuráðsins og ESB.

Nú eru vonir bundnar við samkomulag það sem náðist á fundi forseta Úkraínu, Rússlands og Frakklands og kanslara Þýskalands í Minsk 12. febrúar sl. Samkomulagið felur m.a. í sér vopnahlé, sem virðist halda að mestu leyti þótt enn verði vart við bardaga á tilteknum svæðum, og vegvísi að friðarferli. Deiluaðilum er gert að draga þungavopn sín til baka frá

víglinunni og eftirlit mun fara fram á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Gert er ráð fyrir sakaruppgjöf af beggja hálfu, frelsun fanga og að tryggð verði skilyrði fyrir mannúðaraðstoð. Unnið verður að endurreisn efnahagslegra og félagslegra innviða, þ.m.t. bankakerfisins, þannig að hefja megi á ný greiðslur félagslegra bóta til íbúa á svæðum undir stjórn aðskilnaðarsinna, en í nóvember 2014 fyrirskipuðu stjórnvöld í Kænugarði að stöðva skyldi slíkar greiðslur.

Með samkomulaginu frá 12. febrúar er viðurkennt að heildarlausn kalli á að samin verði ný stjórnarskrá fyrir Úkraínu sem færi héruðum landsins aukin völd og að auk þess fái héruðin Donetsk og Luhansk sérstöðu með lögum. Er þetta að kröfu Rússa, en væntanlega verður erfitt að ná pólitísku samkomulagi meðal ólíkra fylkinga í Úkraínu um þessi atriði. Ekki er útilokað beinum orðum í samkomulaginu að stjórnarskrárbreytingar og heildarlausn sú sem um er talað leiði til sambandsríkis – formlega eða í reynd – en forseti Úkraínu virtist að loknum fundi í Minsk telja nauðsynlegt að taka fram við fréttamenn að Úkraína yrði ekki sambandsríki.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu hefur gegnt mikilvægu hlutverki í Úkraínu-deilunni, en nánar er greint frá því í kafla 5.4.6. Um viðbrögð Atlantshafsbandalagsins er fjallað í kafla 5.4.5.

### *Sýrland, Írak og ISIS*

Sem kunnugt er hófst uppreisn gegn stjórn Bashar al-Assad í Sýrlandi árið 2011. Innan við ári seinna hafði borgarastyrjöld brotist út og margir hópar uppreisnarmanna myndast sem allir börðust gegn stjórnvöldum og jafnvel innbyrðis. Stjórnvöld beittu efnavopnum gegn uppreisnarmönnum í ágúst 2013 en í kjölfar alþjóðlegrar fordæmingar og hótana um aðgerðir náðu stjórnvöld samkomulagi, fyrir milligöngu Rússlands, um að gerast aðilar að Efnavopnastofnuninni í Haag (OPWC) og að eyða öllum efnavopnum ríkisins. Ári seinna hafði þeim öllum verið komið úr landi og stórum meirihluta fargað.

Hryðjuverkasamtökin ISI (*Islamic State of Iraq*), sem höfðu staðið í átökum í Írak árum saman, blönduðu sér fljótt í baráttuna í Sýrlandi og náðu á sitt vald stórum landsvæðum. Samtökin tóku þá að kalla sig ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) en þau ganga einnig undir nafninu ISIL (*Islamic State of Iraq and the Levant*).

Ekki hefur tekist að mynda breiðfylkingu hófsamra andspyrnuafila í Sýrlandi. Átökin hafa leitt til þess að meira en 200.000 manns hafa látið lífið, allt að þrjár milljónir manna hafa flúið land og hátt í sjö milljónir eru á vergangi innanlands.

Í byrjun árs 2014 sótti ISIS í sig veðrið, gerði einnig fjölmargar árásir innan Írak og náði á sitt vald enn stærra landsvæði en áður. Um mitt árið lýstu samtökin yfir stofnun kalífadæmis undir heitinu „Íslamska ríkið“. Eftir mikinn alþjóðlegan þrýsting vegna slælegra viðbragða stjórnvalda í Írak við átökunum, urðu þar forsætisráðherraskipti, en stefna fyrrverandi forsætisráðherra landsins, sem útilokaði súnni-múslima frá stjórn þess, þótti hafa ýtt undir framgang ISIS. Haider al-Abadi tók við stjórnartaumunum í Írak, en hann er reyndur stjórnmalamaður úr röðum síta. Hann þykir fremur hófsamur og hefur reynt að koma til móts við kröfur bæði súnníta og Kúrda.

Öryggisráð SP samþykkti í september 2014 ályktun varðandi erlenda vígamenn sem gengið hafa til liðs við ISIS og önnur hryðjuverkasamtök þeim tengd, en talið er að þeir séu um þrettán þúsund talsins, frá um 80 löndum og þar af um 3.000 frá Evrópu. Í ályktuninni eru m.a. ákvæði sem miða að því að hindra för þeirra milli landa.

Bandaríkin hafa síðan í ágúst stutt við Kúrda og íraska herinn með loftárásum á bækistöðvar ISIS í Írak og víðar og hefur það leitt til þess að stjórnvöld hafa náð stórum landsvæðum á sitt vald á ný.

Fyrir tilstilli Bandaríkjanna hafa yfir 60 ríki, þ.m.t. öll aðildarríki Atlantshafsbandalagsins og ESB og tíu Arabaríki lýst stuðningi sínum við baráttuna gegn ISIS. Fyrsti fundur þessa hóps ríkja var haldinn í Brussel 3. desember 2014. Utanríkisráðherra sótti fundinn og tilkynnti að Ísland myndi leggja sitt af mörkum með því að styðja neyðar- og mannúðaraðstoð fyrir óbreytta borgara í gegnum stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Fjöldmörg ríki styðja nú hernaðarlega við bakið á íröskum stjórnvöldum í baráttunni við ISIS og hafa Bandaríkin sent ráðgjafa til Íraks.

Í ársbyrjun 2015 kynntu Bandaríkjamenn tillögur að fyrirkomulagi samstarfs þeirra ríkja sem taka þátt í baráttunni gegn ISIS. Meðal þess sem lagt er til er að starfandi verði fimm vinnuhópar sem fjalli um eftirfarandi þætti aðgerðanna: hernaðaraðgerðir, aðgerðir til að hamla för vígamanna sem hyggjast ganga til liðs við ISIS, aðgerðir til að stöðva fjármögnunarleiðir ISIS, aðgerðir í baráttu gegn hugmyndafræði ISIS og aðgerðir til að tryggja stöðugleika til framtíðar á svæðum sem hafa verið frelsuð undan vígaferlum ISIS-liða. Vinnuhóparnir fimm munu hafa það hlutverk að stilla saman strengi meðal þeirra ríkja sem styðja aðgerðirnar gegn ISIS, undirbúa aðgerðaáætlanir, samhæfa stuðning ríkjanna og kalla eftir framlögum þeirra, miðla upplýsingum og gera tillögur til ráðherra stuðningsríkjanna. Þegar frekari upplýsingar liggja fyrir um verkefni vinnuhópanna verður metið hvort eða hvernig Ísland getur lagt verkefni þess vinnuhóps, sem fjallar um að tryggja stöðugleika til framtíðar, lið.

### *Málefni Palestínu*

Í apríl 2014 slitnaði upp úr friðarviðræðum milli Ísraela og Palestínumanna sem stjórn Bandaríkjanna leiddi, m.a. í kjölfar þess að fulltrúar Hamas tóku sæti í ríkisstjórn Palestínu en Ísraelar lýstu því yfir að þeir myndu ekki semja við ríkisstjórn sem Hamas ætti aðild að.

Ísrael réðst á Gaza-svæðið í júlí, bæði úr lofti og með landher, til að bregðast við eldflaugaárásum frá Gaza og vegna morðs á þremur ísraelskum ungmönnum. Hernaðaráttök milli Gaza og Ísrael stóðu í um 6 vikur. Samkvæmt tölum frá SP létust rúmlega 2.000 Palestínumenn, þar af u.þ.b. 500 börn. 71 Ísraelsmaður lét lífið, þar af 66 hermenn. Eyðileggingin á Gaza-svæðinu var gifurleg og m.a. misstu rúmlega 100 þúsund Palestínumenn heimili sín.

Ísraelsk stjórnvöld voru harðlega gagnrýnd, m.a. af aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna, vegna árása á skóla og byggingar SP. Íslensk stjórnvöld hörmuðu mannfall og fordæmdu brot beggja aðila á alþjóðlegum mannúðarlögum. Í bréfi, sem forsætisráðherra sendi til forsætisráðherra Ísraels í júlí, lét hann í ljós þungar áhyggjur vegna mannfalls í röðum almennra borgara og eyðileggingar sem orðið hafði á Gaza. Utanríkisráðherra ávarpaði öryggisráðið á opnum fundi um ástandið í Mið-Austurlöndum í janúar 2015. Í ræðu sinni sagði hann m.a. að í ljósi atakanna í Sýrlandi væri brýnt að leysa deilu Ísraels og Palestínu og lagði áherslu á að báðir deiluaðilar yrðu að sýna í verki vilja til að ná sáttum á grundvelli tveggja ríkja lausnarinnar. Ráðherra gagnrýndi áframhaldandi landtöku ísraelskra stjórnvalda og ítrekaði að með landtökunni væri Ísrael að brjóta alþjóðalög. Ráðherra áréttaði enn fremur að áriðandi væri að koma Palestínumönnum til aðstoðar og að herkví á Gaza yrði að ljúka. Utanríkisráðherra lýsti einnig ánægju með aðild Palestínu að Alþjóðlega sakamáladómstólnum og hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna.

Utanríkisráðherra og Riyad al-Maliki, utanríkisráðherra Palestínu, áttu fund samhliða allsherjarþingi SP sl. haust þar sem rætt var um ástandið í Mið-Austurlöndum. Jafnframt áttu utanríkisráðherra og Avigdor Lieberman, utanríkisráðherra Ísraels, fund og gerði ráðherra þar grein fyrir afstöðu Íslands til deilumála Ísraels og Palestínu. Lagði hann áherslu á að tveggja ríkja lausnin væri eina raunhæfa leiðin til friðsamlegrar lausnar á deilunni. Þá

fordæmndi ráðherra árásis Ísraelsmanna á Gaza og ítrekaði að ólögumætri landtöku ísraelskra stjórnvalda yrði að linna.

Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins heimsótti Palestínu í október 2014 og átti fundi í Ramallah með varautanríkisráðherra Palestínu og ýmsum háttsettum embættismönnum. Þá fór hann til Ísraels og átti þar viðræður við ráðuneytisstjóra ísraelska utanríkisráðuneytisins og fleiri embættismenn.

### *Egyptaland*

Eftir nokkuð stormasaman tíma í egypskum stjórnámálum undanfarin ár þokaðist á síðastliðnu ári í átt að stöðugleika og auknu lýðræði. Haldin var þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá í janúar 2014, en hún kemur í stað þeirrar sem fyrrverandi forseti landsins, Mohammed Morsi, setti fram áður en hann var sviptur völdum í júlí 2013. Þá tók við bráðabirgðaríkisstjórn sem sagði af sér í febrúar 2014. Þremur mánuðum síðar voru haldnar forsetakosningar, þar sem yfirmaður hersins og fyrrverandi varnarmálaráðherra, Abdel Fattah al-Sisi, vann öruggan sigur, með tæplega 97 af hundraði greiddra atkvæða. Þingkosningar fara fram í mars og apríl 2015.

Egyptaland gegnir lykilhlutverki í baráttunni gegn hryðjuverkum á svæðinu, en stöðug ógn stafar frá fjölmörgum hópum sem eru virkir í landinu og í nágrannaríkjum. Í lok janúar 2015 bönnuðu egypsk stjórnvöld herskáan arm Hamas og færðu hann á lista yfir hryðjuverkasamtök og var það liður í yfirlýstri herferð gegn hryðjuverkasamtökum í landinu.

Þá hefur Egyptaland beitt sér til að koma á vopnahléi milli Ísraels og Hamas, en stjórnvöld efndu til alþjóðlegrar framlagaráðstefnu til stuðnings uppbyggingu á Gaza síðastliðið haust í samstarfi við norsk stjórnvöld.

Ísland og önnur vestræn ríki hafa gagnrýnt egypsk stjórnvöld fyrir brot á mannréttindum, þar á meðal fjöldahandtökur á meðlimum Bræðralags múslima og dauðadóma yfir hundruðum þeirra. Stjórnvöld sátu fyrir svörum um stöðu mannréttinda í landinu við reglubundna allsherjarúttekt á vettvangi mannréttindaráðs SP í nóvember sl. og var Ísland eitt 123 ríkja sem beindu tilmælum til Egyptalands. Vegna stöðu landsins og hryðjuverkastarfsemi öfgahópa á svæðinu hafa mörg ríki verið mildari en ella í gagnrýni sinni á mannréttindaástand þar. Í lok janúar 2015 var ástralskur blaðamaður látinn laus og honum vísað úr landi, en hann hafði verið handtekinn í desember 2013 ásamt tveimur starfsbræðrum frá Al Jazeera og þeir ákærðir fyrir m.a. fréttafölsun og stuðning við Bræðralag múslima. Bláðamenn Al Jazeera voru leystir úr haldi í febrúar gegn tryggingu.

### *Íran*

Samningaviðræður 5+1-hópsins svonefnda (fastaríkin fimm í öryggisráði SP auk Þýskalands) við Írana um kjarnorkumál hafa mjakast áfram. Viðræður héldu áfram á árinu 2014 eftir að gert hafði verið bráðabirgðasamkomulag í nóvember 2013, en í því fólst að Íran samþykkti að hægja tímabundið á kjarnorkuáætlun sinni gegn því að aflétt yrði vissum alþjóðlegum viðskiptaþvingunum sem beitt hefur verið undanfarin ár. Nú er stefnt að því að samkomulag náist fyrir 1. júlí 2015.

Ólíkir hagsmunir takast á í Íran um afstöðu til viðræðnanna og því erfitt að segja til um hvernig þeim kann að lykta. Lítur klerkastjórnin í Teheran á kjarnorkuáætlun sína sem vott um stöðu og virðingu, en engu að síður er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að sjá til þess að efnahagslegum refsiaðgerðum verði aflétt og landinu gert kleift að tengjast alþjóðahagkerfinu á ný. Takist samningar mun það ryðja nýjum tækifærum braut í efnahagslífi og viðskiptum, þ.m.t. fyrir íslensk fyrirtæki.

Utanríkisráðherra átti fund með utanríkisráðherra Írans í september sl., í tengslum við allsherjarþing SP. Í júlí 2014 afhenti sendiherra Íslands, forseta Írans, Hassan Rouhani,

trúnaðarbréf og ræddi við forsetann og ráðamenn í Teheran um alþjóðamál og tvíhliða samskipti ríkjanna.

### 5.1.1. Málefni Sameinuðu þjóðanna

Því er fagnað á þessu ári að 70 ár eru liðin frá stofnun Sameinuðu þjóðanna. Mikil breyting hefur orðið á stofnuninni á þessum tíma og hefur aðildarríkjunum fjölgað úr 51 í 193. Verkefni og verksvið SP hafa margfaldast, bæði að tölu og umfangi, og varða flesta þætti mannlegs samfélags; frið og öryggi, félagslega og efnahagslega þróun, mannréttindi, alþjóðalög, mannúðarmál og heilbrigðismál, svo eitthvað sé nefnt.

Markmið þau sem sett eru fram í sáttmála Sameinuðu þjóðanna eru háleit og virðast stundum óraunhæf, en mikið hefur áunnist á þessum sjö áratugum. Þrátt fyrir daglegar fréttir af átökum víðsvegar um heiminn hefur í sögulegu samhengi verið friðvænlegra á síðustu áratugum en áður fyrr, æ fleiri ríki bætast í hóp lýðræðisríkja og mikill árangur hefur náðst í baráttunni gegn fátækt og hungri. En þrátt fyrir þessar framfarir er enn langt í land með að ná markmiðum sáttmálans og finna lausnir á mörgum flóknum vandamálum og deiluefnum líðandi stundar. Það er óverjandi að hundruð þúsunda hafi fallið í stríðsátökum í Mið-Austurlöndum og milljónir flóttamanna búi þar við sára neyð, að hryðjuverkahópar taki óbreytta borgara í gíslingu eða myrði þá, þ.m.t. börn, að árið 2014 hafi hluti Evrópuríkis verið ólöglega innlimaður í annað ríki, að mannréttindi séu fótum troðin og að milljónir barna í þróunarríkjum deyi árlega úr fátækt og sjúkdómum sem hægt er að lækna.

### Umbætur

Með fjölgun aðildarríkja og flóknari og umfangsmeiri verkefnum er nauðsynlegt að endurbæta skipulag og vinnubrögð Sameinuðu þjóðanna. Þau tímamót, sem felast í 70 ára afmæli stofnunarinnar, hafa verið aðildarríkjunum hvatning til að leggja aukinn kraft í samningaviðræður um endurbætur á öryggisráðinu, en umboð til áframhaldandi viðræðna um þær var endurnýjað sl. haust. Samningaviðræður um breytingar á öryggisráðinu hafa staðið yfir um árabíl, án mikils árangurs. Umræðurnar hafa þó leitt til nokkurra umbóta á vinnuaðferðum ráðsins, m.a. hefur gagnsæi aukist að einhverju leyti. Undanfarna mánuði hefur einnig verið rætt um að ríkin fimm sem hafa neitunarvald skuldbindi sig til að beita því ekki þegar um er að ræða mannúðarmál, nema um beina hagsmuni þeirra sé að tefla. Sumir draga í efa að af því verði, sérstaklega ef tekið er mið af stöðu lykilmála á dagskrá ráðsins, svo sem málefnum Úkraínu og Sýrlands. Lítil bjartsýni ríkir um að veigamiklar breytingar verði á samsetningu ráðsins, en fjölgun kjörinna ríkja og ríkja með fast sæti í ráðinu hefur verið mikið rædd.

Friðargæsla er mikilvægur og vaxandi þáttur í starfsemi SP, en um þessar mundir starfa um 130 þúsund friðargæsluliðar á vegum SP og hafa aldrei verið fleiri. Verkefnin hafa einnig breyst og varða ekki einungis hefðbundna friðargæslu á átakasvæðum, heldur taka þau einnig til náttúruhamfara, heilbrigðisógnna eins og ebólu, hryðjuverka, skipulagðrar glæpastarfsemi og síðast en ekki síst til þátttöku í friðarumleitunum og ráðstafana sem miða að því að koma í veg fyrir átök.

Friðargæsla SP var síðast tekin til gagngerrar endurskoðunar fyrir 15 árum þegar út kom hin svonefnda Brahimi-skýrsla. Með vísun til breyttra aðstæðna og þarfa var í október 2014 ákveðið að setja á laggirnar hóp háttsettra manna til að endurskoða bæði friðargæslu SP (*UN Peacekeeping*) og sérstök pólitísk verkefni (*Special Political Missions*, SPM) sem hefur einnig fjölgað mjög undanfarin ár. Búið er við að hópurinn skili skýrslu með tillögum um umbætur sumarið 2015. Samhliða þessu er unnið að mati á framkvæmd ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi sem samþykkt var árið 2000.



### Ný þróunarmarkmið

Samningaviðræður aðildarríkja SÞ um ný þróunarmarkmið hófust formlega í janúar 2015 en gert er ráð fyrir að þau verði samþykkt á leiðtogafundi í New York í september. Nýju þróunarmarkmiðin munu taka við af þúsaldarmarkmiðunum svonefndu sem sett voru árið 2000. Ráðstefna SÞ um sjálfbæra þróun (Ríó+20), sem var haldin í Brasilíu sumarið 2012, hefur haft mikil áhrif á ferlið. Eitt afsprengi Ríó+20 var opinn vinnuhópur um markmið um sjálfbæra þróun, sem lauk störfum í júlí 2014. Nú er orðið ljóst að ný þróunarmarkmið munu byggja að miklu leyti á tillögum hópsins um markmið um sjálfbæra þróun (e. *Sustainable Development Goals*). Þótt Ísland hafi ekki átt formlegt sæti í þeim vinnuhópi tók fastanefndin í New York virkan þátt í viðræðum og beitti sér með góðum árangri varðandi áherslusvið Íslands í undirbúningi nýrra þróunarmarkmiða, en þau eru málefni hafslens, jafnrétti kynjanna, endurnýjanleg orka og landgræðsla. Þetta eru sömu sviðin og Ísland lagði áherslu á í viðræðunum um sjálfbæra þróun í Ríó árið 2012. Þessi málefnasvið endurspeglar sérþekkingu Íslands, áherslur á sviði þróunarsamvinnu og starfsemi skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi. Í samræmi við þingsályktun um aðgerðir í þágu lækningar við mænuskaða frá 16. maí 2014 hefur enn fremur verið leitast við að afla stuðnings við að eitt af þróunarmarkmiðunum beinist að framförum í lækningu sjúkdóma og skaða á taugakerfinu.

Auk megináherslu á ofangreind málefni er barátta gegn fátækt og hungri og virðing fyrir mannréttindum rauður þráður í málflutningi Íslands. Jafnframt leggur Ísland áherslu á að með skýrari hætti verði horft til sjálfbærrar þróunar, þar sem jafnvægi verði milli verndunar og nýtingar auðlinda.

### Fjármögnun þróunar

Samhliða viðræðunum um ný þróunarmarkmið fara fram viðræður um væntanlegar niðurstöður þriðju ráðstefnunnar um fjármögnun þróunarsamvinnu (e. *Third International Conference on Financing for Development*) sem verður haldin í Addis Ababa í Eþíópíu í júlí 2015. Niðurstöður ráðstefnunnar verða að öllum líkindum beintengdar framkvæmd hinna nýju þróunarmarkmiða. Þá er ljóst að undirbúningur fyrir loftslagsráðstefnuna í París sem haldin verður í desember 2015 verður einnig hafður til hliðsjónar í viðræðunum um fjármögnun þróunar, en mörg aðildarríki hafa talað fyrir því að gerður verði skýrari greinarmunur á framlögum til þróunarlanda vegna loftslagsbreytinga og öðrum þróunarframlögum. Nánar er fjallað um þróunarsamvinnu í kafla 7 og loftslagsmál í kafla 5.3.1.

### Viðburðir í New York á ráðherrastigi

Venju samkvæmt tók utanríkisráðherra þátt í ráðherraviku allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í lok september 2014. Í ræðu sinni áréttaði ráðherra meðal annars mikilvægi kynjajafnréttis og greindi frá því að Ísland myndi ásamt Súrínam standa fyrir svonefndri Rakarastofuraráðstefnu (e. *Barbershop Conference*) í höfuðstöðvum SÞ, þar sem sjónum yrði beint að hlutverki karla í jafnréttisbaráttunni, en nánar er fjallað um ráðstefnuna síðar í þessum kafla. Ráðherra lagði áherslu á að alþjóðalög væru grundvöllur samskipta ríkja og sagði áhyggjuefni hversu mörg dæmi væru um alvarleg brot á þeim. Meðal þeirra verstu væru skelfileg ofbeldisverk hryðjuverkasamtakanna ISIS í Írak og Sýrlandi. Tilkynnti hann að Ísland myndi leggja sitt af mörkum í alþjóðlegri baráttu gegn ISIS með framlögum til mannúðaraðstoðar á vegum stofnana SÞ. Herseta og mannréttindabrot ísraelskra stjórnvalda í Palestínu og ólögleg innlimum Rússlands á Krímskaga væru einnig dæmi um alvarleg brot á alþjóðalögum. Ráðherra vék enn fremur að viðræðum um ný þróunarmarkmið og áherslum Íslands þar að lútandi.

Utanríkisráðherra flutti einnig ræðu á sérstökum fundi fólksfjöldaráðstefnu SP og sótti ráðherrafundi um átökin í Úkraínu og málefni hafsins. Ísland og Katar stóðu fyrir hliðarviðburði um mikilvægi landgræðslu og sjálfbærrar landnýtingar, Súrínam og Ísland stóðu fyrir viðburði um undirbúning afmælisárs kvennaráðstefnunnar í Peking (Beijing+20) og í samvinnu við Liechtenstein stóð Ísland fyrir hliðarviðburði um efnahagslega valdeflingu kvenna. Í tengslum við allsherjarþingið átti utanríkisráðherra enn fremur tvíhliða fundi með utanríkisráðherrum Nígeríu, Palestínu, Georgíu, Mongólíu, Andorra og Liechtenstein, auk þess sem hann undirritaði tvísköttunarsamning við Albaníu.

Forsætisráðherra tók þátt í leiðtogafundi um loftslagsbreytingar sem Ban Ki-moon, aðalframkvæmdastjóri SP, boðaði til samhliða allsherjarþinginu. Markmið fundarins var að virkja aðildarríkin í undirbúningi nýs loftslagssamnings. Forsætisráðherra fór yfir áherslur Íslands í loftslagsmálum, m.a. á sviði jarðhita og landgræðslu, áréttaði mikilvægi þess að sporna gegn súrnun sjávar og minnti á þróun mála á norðurslóðum sökum hlýnandi loftslags. Forsætisráðherra hélt jafnframt ræðu á málþingi um vopnaviðskiptasamninginn, sem haldið var til hliðar við allsherjarþingið, en Ísland var fyrsta ríkið til að fullgilda samninginn sem hamla mun gegn ólögmætum vopnaviðskiptum og treysta mannréttindi og mannúðarlög frekar í sessi.

Aðalframkvæmdastjóri UNESCO, Irina Bokova, átti fund með utanríkisráðherra þegar hún heimsótti Ísland í maí 2014. Á fundinum var rætt um mikilvægi menntunar í þróunarsamvinnu Íslands, einkum menntunar kvenna og stúlkna. Utanríkisráðherra sagði frá hlutverki Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna í því sambandi og vakti jafnframt athygli á árangursríku starfi Jarðhitaskólans, Sjávarútvegsskólans og Landgræðsluskólans.

#### *Rakarastofuráðstefna í höfuðstöðvum SP*

Sem fyrr greinir tilkynnti utanríkisráðherra í ræðu sinni á allsherjarþingi SP í september að Ísland og Súrínam myndu í sameiningu standa fyrir málþingi um karla og jafnréttismál í New York undir yfirskriftinni „Rakarastofuráðstefna“ eða *Barbershop Conference* í samhengi við 20 ára afmæli aðgerðaáætlunarinnar sem samþykkt var á kvennaráðstefnu SP í Peking og sem framlag til #HeForShe-herferðar UN Women. Ráðstefnan fór fram í höfuðstöðvum SP 14.–15. janúar 2015 og tóku á fjórða hundrað manns þátt í henni, þar á meðal stjórnámálamenn, fastafulltrúar aðildarríkja og aðrir diplómatar og starfsmenn SP, sérfræðingar og fulltrúar félagasamtaka.

Markmiðið með ráðstefnunni var að virkja karla og drengi í baráttunni fyrir jafnrétti kynjanna og stuðla að umræðu um samskipti kynjanna og kynhlutverk. Sérstök áhersla var lögð á það brot á mannréttindum sem útbreiddast er í heiminum, ofbeldi gegn konum, en það er eitt af tólf áherslusviðum Peking-aðgerðaáætlunarinnar.

Utanríkisráðherra tók þátt í ráðstefnunni og flutti meðal annars ávarp þegar að lokaviðburðinum kom, en hann var sendur út beint á Netinu. Á meðal annarra ræðumanna voru Jan Eliasson, aðstoðarframkvæmdastjóri SP, Donald McPherson, fyrrverandi atvinnumaður í bandarískum fótbolta, Gabriel Wikström, heilbrigðis- og velferðarráðherra Svíþjóðar, rapparinn Kyle „Guante“ Tran Myhre, Todd Minerson, framkvæmdastjóri Hvíta borðans í Kanada, sem eru baráttusamtök til að binda enda á ofbeldi gegn konum, og Magnús Scheving. Yngsti ræðumaðurinn var 13 ára gamall baráttumaður fyrir rétti stúlkna til menntunar, Max Bryant. Frú Vigdís Finnbogadóttir, ástralski hershöfðinginn David Morrison og fleiri fluttu ávörp af myndbandi. Phumzile Mlambo-Ngcuka, framkvæmdastýra UN Women, flutti lokaorð ráðstefnunnar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sjá vef ráðstefnunnar: [www.barbershopconference.org](http://www.barbershopconference.org)

### 5.1.2. Tvíhliða samskipti við einstök ríki

#### Bandaríkin

Í samskiptum Íslands og Bandaríkjanna á liðnu ári bar hæst aukin tengsl og samráð varðandi málefni norðurslóða, alþjóðleg öryggismál og milliríkjavíðskipti, sem og endurnýjuð tengsl þjóðþinganna sem hafa að mestu legið niðri undanfarinn áratug.

Utanríkisráðherra heimsótti Washington í apríl 2014 þar sem fundað var með bandarískum ráðamönnum um tvíhliða samskipti ríkjanna, þar á meðal um víðskipti og fjárfestingu, varnarsamstarfið og málefni norðurslóða. Ráðherra átti fund í varnarmálaráðuneytinu, þar sem hann ræddi við Chuck Hagel varnarmálaráðherra og Christine H. Fox aðstoðarvarnarmálaráðherra. Aðrir viðmælendur í heimsókninni voru Catherine A. Novelli, varautanríkisráðherra víðskipta- og orkumála, Victoria Nuland, aðstoðarutanríkisráðherra Evrópumála, og Lisa Murkowski, öldungadeildarþingmaður frá Alaska. Auk þess hittu ráðherra David J. Kramer, framkvæmdastjóra Freedom House-stofnunarinnar, og Damon Wilson, aðstoðarforseta Atlantic Council-hugveitunnar, sem ræddu báðir stöðu mála í Úkraínu og Rússlandi.

Ráðherra kom einnig til Washington í október vegna ársfundar Alþjóðabankans og átti við það tækifæri fundi með Daniel Mullaney, aðstoðarviðskiptafulltrúa Bandaríkjanna, sem skýrði frá gangi fríverslunarviðræðna Bandaríkjanna og ESB (TTIP) og svaraði spurningum um mögulega aðkomu EFTA-ríkja að slíku samkomulagi á síðari stigum. Fulltrúar EFTA-ríkjanna í Washington eiga reglulega fundi með aðstoðarviðskiptafulltrúanum í því skyni að fylgjast með þróun TTIP-viðræðnanna. Þingmannanefnd á vegum EFTA er væntanleg til Washington á vormánuðum til að hitta ráðamenn og kynna sér samningsferlið frekar.

Í tilefni af heimsókn ráðherra í október kallaði Atlantic Council á annan tug sérfræðinga til lokaðs fundar þar sem ráðherra ræddi öryggishorfur í Evrópu, þróun mála í Úkraínu og málefni norðurslóða.

Á fundi forsætisráðherra Norðurlanda með Bandaríkjaforseta í september 2013 var ákveðið að koma á fót reglubundnum samráðsfundum Norðurlanda og Bandaríkjanna um alþjóðleg öryggismál. Fyrsti samráðsfundurinn fór fram í utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna í apríl 2014. Í viðræðunum, sem voru á embættismannastigi, var m.a. fjallað um samstarf á vettvangi SP er varðar friðarumleitanir, friðargæslu og friðaruppbyggingu, baráttu gegn þjóðarmorðum og gegn kynbundnu ofbeldi í átökum. Stefnt er að því að Danir haldi næsta fund á vormánuðum 2015.

Reglubundið samráð Íslands og Bandaríkjanna um varnarsamstarfið fór síðast fram nú í marsþrjú, eins og greint er frá í kafla 5.4.4. Á þessum samráðsfundum, sem haldnir hafa verið samkvæmt samkomulagi ríkjanna frá 2006, er fjallað um alla fleti varnarsamstarfsins. Fulltrúar utanríkisráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins, auk undirstofnana þeirra, hafa tekið þátt í fundunum fyrir Íslands hönd.

Málefni norðurslóða njóta vaxandi athygli í Washington, sem m.a. má skýra af því að Bandaríkin taka við formennsku í Norðurskautsráðinu í apríl á þessu ári. Sendiráð Íslands hefur byggt upp sterkt tengslanet um málefni norðurslóða og bauð til lokaðrar málstofu í apríl sl. þar sem sérfræðingar hugveitunnar The Arctic Institute fóru yfir stefnumótun bandarískra stjórnvalda í málaflokknum.

Málefni norðurslóða voru einnig ofarlega á baugi í heimsókn forseta Alþingis til Washington í nóvember sl. en hann átti fundi með Bob Corker, verðandi formanni utanríkis-málanefndar öldungadeildarinnar, Angus King, öldungadeildarþingmanni frá Maine, og Lisa Murkowski, öldungadeildarþingmanni frá Alaska. Ræddi hann einnig möguleika á því að efla samstarf og samskipti þjóðþinga ríkjanna.

Ísland hefur undanfarin tvö ár verið einn styrktaraðila sjóðs til verndar réttindum hinsegin fólks, Global Equality Fund, sem Bandaríkin stýra. Fjármagnar sjóðurinn margvísleg verkefni, aðallega í Afríku og Austur-Evrópu, s.s. lagalegan stuðning við baráttufólk fyrir réttindum hinsegin fólks og önnur verndarúrræði þegar þeim er hættu búin. Reglubundnir samráðsfundir þátttökuríkja GEF fara fram í Washington, nú síðast í janúar 2015.

#### *Kanada*

Ísland og Kanada eru grannríki við Norður-Atlantshaf og eiga vaxandi sameiginlega hagsmuni á ýmsum sviðum, ekki síst á norðurslóðum. Samstarf ríkjanna innan Norður-skautsráðsins hefur styrkst í formennskutíð Kanada, sem lýkur nú í apríl, en þau hafa meðal annars verið samtaka í eindregnum stuðningi við stofnun Efnahagsráðs norðurslóða.

Ísland og Kanada eru bandalagsríki í NATO og kanadískar flugsveitir hafa tekið þátt í loftrýmisgæslu á Íslandi. Viðsjár í alþjóðamálum og svæðisbundin sjónarmið knýja á um aukið samráð um öryggismál á komandi misserum. Töluverð aukning hefur orðið á íslenskum útflutningi til Kanada, einkum sölu sjávarafurða, og mikill vöxtur í ferðaþjónustu. Sóknarfæri eru fyrir íslensk fyrirtæki í Kanada og unnið verður að því að kynna Ísland fyrir hugsanlegum kanadískum fjárfestum. Í þessu samhengi telja íslensk stjórnvöld miklu skipta að fríverslunarsamningur EFTA og Kanada verði endurskoðaður sem fyrst og útvíkkaður þannig að hann nái einnig til m.a. þjónustuviðskipta, auk vöruviðskipta.

Vaxandi vitund um þessa margþætta sameiginlegu hagsmuni þjóðanna endurspegladist í heimsókn John Baird, utanríkisráðherra Kanada, til Íslands í nóvember sl. Lengi vel beindist íslenskt sjónarhorn á Kanada einkum að menningarlegum tengslum við Vestur-Íslendinga, sem íslensk stjórnvöld munu áfram styðja við, en jafnframt er tímabært að nálgast tvíhliða samskiptin með heildstæðari hætti. Aukin pólitísk tengsl og viðskipti geta enn fremur styrkt stöðu íslensks menningararfs í Kanada.

#### *Rússland*

Ísland og Rússland hafa átt í vinsamlegum samskiptum um áratugaskeið og íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að svo verði áfram. Þó verður ekki fram hjá því litið að framferði rússneskra stjórnvalda í Úkraínu hefur haft áhrif á tengsl ríkjanna. Reglubundið samráð á embættismannastigi hefur farið fram við rússnesk stjórnvöld undanfarið þar sem fjallað hefur verið um stjórnsmál, alþjóðamál, viðskipti, fiskveiðar og norðurslóðir.

Ísland hefur tekið þátt í alþjóðlegum þvingunaraðgerðum vegna Úkraínu-deilunnar, en um þær og áhrif þeirra á viðskipti Íslands og Rússlands er fjallað í kafla 6.4.1.

Norræna ráðherranefndin hefur um árabíl rekið upplýsingaskrifstofur í Pétursborg og Kalíníngrad og hafa þær haft stöðu frjálsra félagasamtaka og lotið rússneskum lögum sem slíkar. Samkvæmt rússneskri löggjöf um starfsemi frjálsra félagasamtaka sem tók gildi 2012 er eftirlitsaðilum nú heimilt að fylgjast með starfsemi skrifstofanna. Í kjölfar slíks eftirlits sem fram fór á miðju ári 2014 fyrirskipaði saksóknari í janúar 2015 að skrifstofan í Pétursborg skyldi skráð sem „erlendur erindreki“ (e. *foreign agent*) en það mun gera skrifstofunni erfiðara fyrir að sinna verkefnum sínum. Norðurlöndin telja þetta mjög miður, enda hafði norræna ráðherranefndin átt gott samstarf við rússnesk yfirvöld og stofnanir síðan skrifstofurnar voru settar á laggirnar fyrir um 20 árum. Norðurlöndin hafa komið á framfæri þungum áhyggjum af málinu á fundum í utanríkisráðuneytinu í Moskvu og hvatt rússnesk stjórnvöld til að endurskoða þá ákvörðun að breyta stöðu skrifstofunnar í Pétursborg.

### *Norðurlöndin*

Tvíhliða samskipti við Norðurlöndin eru mikilvæg viðbót við hið reglubundna utanríkispolítíska samráð ríkjanna fimm, sem fjallað er um í kafla 2.2.

Utanríkisráðherra átti fund með Erkki Tuomioja, utanríkisráðherra Finnlands, í nóvember sl. í tengslum við viðskiptaþing í Turku og hringborðsumræður í Helsinki með fulltrúum viðskiptalífs beggja landa.

Ráðherra átti fund með Evrópumálaráðherra Noregs, Vidar Helgesen, í Reykjavík í mars 2014, þar sem þeir sammæltust um að styrkja samvinnu í málefnum Evrópska efnahags-svæðisins enn frekar, m.a. með upplýsingaskiptum, starfsmannaskiptum og nánara samráði á öllum sviðum sem varða samninginn.

## **5.2. Mannréttindamál**

Virðing fyrir mannréttindum er ein af grunnstoðum utanríkisstefnu Íslands. Mannréttindamál eru ofarlega á baugi í starfi Sameinuðu þjóðanna, ekki síst á vettvangi þriðju nefndar allsherjarþingsins í New York, mannréttindaráðs SP í Genf og nefndar SP um stöðu kvenna. Mannréttindi eru meðal helstu viðfangsefna Evrópuráðsins í Strassborg og eru jafnframt til umræðu á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) í Vínarborg.

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

#### *Þriðja nefnd allsherjarþingsins*

Á 69. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna samþykkti þriðja nefnd þingsins alls 62 ályktanir á sviði félags-, mannréttinda- og mannúðarmála. Ísland beitti sér sem fyrr í samstarfi við Norðurlöndin og önnur líkt þenkjandi ríki.

Þriðja nefndin afgreiddi m.a. ályktanir um réttindi barnsins, mansal og réttindi frumbyggja, ásamt ályktunum um mannréttindaástandið í Íran, Sírlandi, Norður-Kóreu og Myanmar, þar sem Ísland var meðflutningsaðili. Líkt og fyrri ár var hart deilt um stöðu mannréttinda í þessum löndum og vakti ástandið í Norður-Kóreu sérstaka athygli vegna nýrrar skýrslu SP sem lýsti stórfelldum og kerfisbundnum mannréttindabrotum stjórnvalda. Einnig má nefna ályktun um réttinn til friðhelgi einkalífsins, sem Ísland var meðflytjandi að og áréttar að réttindi sem einstaklingar njóta samkvæmt mannréttindasamningum nái einnig til Netsins og eftirlits á Netinu. Þá var samþykkt hefðbundin ályktun þar sem ríki heims eru hvött til að hætta að beita dauðarefsingum og var Ísland meðflytjandi líkt og fyrri ár.

Ísland beitti sér sérstaklega á tveimur sviðum, varðandi réttindi hinsegin fólks (LGBT) og kvenna. Hvað varðar réttindi hinsegin fólks lögðu Norðurlöndin sameiginlega fram hefðbundna ályktun þar sem kveðið er á um skyldu ríkja til að koma í veg fyrir að einstaklingar séu teknir af lífi án dóms og laga, og er hinsegin fólk sérstaklega tilgreint. Tókst eftir mikið samráð við fjölda ríkja að koma þeirri tilvísun inn í textann, en það vakti vonbrigði að hópur arabaríkja með Egyptaland í fararbroddi sat hjá við afgreiðslu ályktunarinnar vegna þessa. Einnig má nefna að ný ályktun um einelti var samþykkt af allsherjarþinginu og gerðist Ísland meðflutningsaðili ásamt fjölda líkt þenkjandi ríkja. Ályktunin fjallar um einelti gegn börnum og ungu fólki, án þess að hinsegin ungmenni séu nefnd sérstaklega, en Ísland tók undir ræðu Bandaríkjanna þar sem lögð var áhersla á að í skýrslu SP, sem beðið var um í ályktuninni, yrði einnig fjallað um einelti byggt á kynhneigð eða ætlaðri kynhneigð.

Ísland beitti sér jafnframt sérstaklega fyrir sterku orðalagi um réttindi kvenna í ýmsum ályktunum, en endurtekið hefur verið sótt að rétti kvenna til að ráða yfir eigin líkama (þ.e. frjósemisréttindum, e. *reproductive rights*) í samningaviðræðum um hefðbundnar ályktanir um ofbeldi gegn konum, fæðingarfístill, limlestingar á kynfærum kvenna og barnabruðir. Má

segja að málafylgja Íslands, hinna Norðurlandanna og annarra líkt þenkjandi ríkja sé nú að bera ávöxt, því minni styr stóð um þær vísanir í þessi réttindi sem náðst hefur samkomulag um síðustu ár og tókst nú í fyrsta sinn að semja um tilvísun til þeirra í ályktun um barnabréðir.

### *Mannréttindaráðið í Genf*

Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna í Genf kemur saman á þremur reglulegum fundum ár hvert, í þrjár til fjórar vikur í senn. Alls eiga 47 ríki sæti og atkvæðisrétt í ráðinu, en þau eru kosin til þriggja ára. Ísland hefur áheyrnaraðild að ráðinu og getur því ekki greitt atkvæði um ályktanir. Áheyrnarríkin geta þó lagt sitt af mörkum með því að styðja ályktanatillögur, koma sjónarmiðum á framfæri á óformlegum samningafundum um texta ályktana, auk þess að flytja og taka undir yfirlýsingar í ráðinu.

Á 25. fundi mannréttindaráðsins, sem haldinn var í mars 2014, var ástandið í Norður-Kóreu og Sýrlandi ofarlega á baugi, ásamt réttindum barna og hernaðaraðgerðum Rússlands á Krímskaga. Ísland ítrekaði stuðning við baráttuna gegn ofbeldi gegn börnum og konum, og harmaði setningu laga gegn samkynhneigð í Úganda. Einnig fordæmdi Ísland hernaðaraðgerðir Rússa á Krímskaga og tók undir yfirlýsingu 42 ríkja til stuðnings Úkraínu. Þá tók Ísland þátt í sameiginlegri yfirlýsingu Norðurlandanna um hlutverk og þátttöku kvenna í friðar- og uppbyggingarstarfi í Sýrlandi. Fyrir hönd 27 ríkja flutti fastafulltrúi Íslands yfirlýsingu um ástandið í Egyptalandi þar sem tekið var undir áhyggjur mannréttindafulltrúa SP af vaxandi ólgu í landinu og hvatningu hans til allra aðila um að láta af ofbeldisverkum. Lýst var yfir áhyggjum af takmörkunum á funda-, tjáningar- og félagafrelsi, og óhóflegri valdbeitingu öryggisveita gegn mótmælendum.

Á 26. fundi ráðsins í júní 2014 sátu fulltrúar Íslands fyrir svörum í sérstakri umræðu um skýrslu vinnuhóps um mismunum gegn konum, en vinnuhópurinn heimsótti Ísland vorið 2013. Ísland undirstrikaði mikilvægi þess að berjast gegn mismunun gagnvart konum og ítrekaði áherslu stjórnvalda á að tryggja jafnrétti á vinnumarkaði og auka þátttöku karla í jafnréttisumræðunni. Á júnífundinum gagnrýndi Ísland, ásamt fleiri ríkjum, framgöngu Rússa í Úkraínu, aðgerðir Ísraelsmanna á Gaza og fjölda dauðadóma í Egyptalandi. Þá gagnrýndi Ísland sérstaklega ofbeldi og valdbeitingu sýrlenskra stjórnvalda gagnvart eigin borgurum og benti á getuleysi öryggisráðsins til að koma sér saman um aðgerðir til að stemma stigu við ástandinu.

Á 27. fundi mannréttindaráðsins, sem haldinn var í september sl., bar hæst mannréttinda-ástandið í Írak og Sýrlandi, ásamt baráttu fyrir réttindum frjálsra félagasamtaka og réttindum hinsegin fólks. Fulltrúar Íslands tóku virkan þátt í umræðum og fögnuðu skýrslu nýskipaðs mannréttindafulltrúa SP, Zeid Ra'ad al Hussein, í upphafi fundarins. Ísland ítrekaði stuðning við baráttuna gegn ofbeldi gegn börnum, konum og hinsegin fólki, og lýsti yfir áhyggjum vegna ástands mannréttinda í Írak, Sýrlandi, Norður-Kóreu, Egyptalandi, Palestínu og Súdan. Ráðið samþykkti 32 ályktanir, þar á meðal ályktun um starfsumhverfi frjálsra félagasamtaka og ályktun um réttindi hinsegin fólks, sem Ísland studdi báðar.

Þá tók Ísland þátt í umræðum á sérstökum fundum mannréttindaráðsins sumarið 2014 um ástandið í Írak annars vegar og hins vegar vegna átakanna á Gaza.

Óháður sérfræðingur á vegum mannréttindaráðsins heimsótti Ísland í desember sl. til að kynna sér áhrif fjármálakreppunnar á stöðu mannréttinda. Sérfræðingurinn ræddi meðal annars við fulltrúa ráðuneyta og stofnana, þingmenn og sveitarstjórnarmenn, fræðimenn og fulltrúa félagasamtaka, en hann gerir grein fyrir niðurstöðum sínum í skýrslu sem lögð er fram á fundi mannréttindaráðsins í þessum mánuði.

### *Allsherjarúttekt á stöðu mannréttinda*

Reglubundin allsherjarúttekt á stöðu mannréttinda á vettvangi mannréttindaráðs SP (*Universal Periodic Review*) byggist á jafningjarýni, þar sem öll aðildarríkin sitja við sama borð. Markmiðið er að hvetja ríki til að uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðlegum samningum og styðja við framgang mannréttinda.

Þrjú fundir UPR-vinnuhópsins voru haldnir á því tímabili sem skýrslan tekur til. Alls voru 42 aðildarríki tekin fyrir og beindi Ísland tilmælum og spurningum til Noregs, Norður-Kóreu, Kosta ríka, El Salvador, Írans, Egyptalands, Bosníu og Hersegóvínu, Svíþjóðar, Tyrklands og Kúveit. Höfð var hliðsjón af tengslum Íslands við viðkomandi ríki og dreifingu milli heimshluta. Sjónum var einkum beint að áhersluatriðum Íslands í mannréttindamálum, s.s. kynjajafnrétti, aðgerðum til að stemma stigu við ofbeldi gegn konum og börnum og réttindum hinsegin fólks.

### *Kvennanefnd SP og Peking+20*

Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna (*Commission on the Status of Women*) fundar einu sinni á ári í New York. Viðfangsefni 59. fundar nefndarinnar, um miðbik marsmánaðar 2015, er mat á framkvæmd skuldbindinganna sem aðildarríkin tókust á hendur á fjórðu kvenaráðstefnu SP í Peking árið 1995 (Beijing+20). Utanríkisráðuneytið og velferðaráðuneytið unnu í sameiningu að undirbúningi vegna fundarins og var að venju efnt til samráðs með félagasamtökum og stofnunum sem starfa að jafnréttismálum á Íslandi. Félags- og húsnæðismálaráðherra fór fyrir íslensku sendinefndinni í upphafi fundarins og flutti ræðu Íslands.

Í ár er þess minnst með ýmsum hætti að tveir áratugir eru liðnir frá kvenaráðstefnu SP í Peking. Yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin, sem aðildarríkin náðu samstöðu um á Pekingráðstefnunni, eru meðal mikilvægustu alþjóðasamþykktá á sviði jafnréttismála. Ísland beitti sér fyrir því að á afmælisárinu yrði efnt til hnattræns átaks með það að markmiði að vekja athygli á og efla framkvæmd Peking-skuldbindinganna. Átakið, sem UN Women stýrir undir yfirskriftinni *Empowering Women - Empowering Humanity: Picture it!*, hefur vakið athygli víða um heim. Í hverjum mánuði fram á næsta sumar er varpað ljósi á eitt af áhersluatriðum Peking-aðgerðaáætlunarinnar og efnt til ýmiss konar viðburða til að vekja athygli á mikilvægi þess að hún komist að fullu til framkvæmda. Hefur Ísland m.a. haldið viðburð í höfuðstöðvum SP, tengdan þemamánuði um efnahagslega valdeflingu kvenna, ásamt því að leiða með Súrínam hóp ríkja sem styður starf UN Women til að minnast þessa áfanga. Síðast en ekki síst var svonefnd rakarastofuráðstefna um hlutverk karla og drengja í jafnréttisbaráttunni haldin í samhengi við Peking+20, eins og fram kemur í kafla 5.1.1.

Ísland átti einnig sæti í stjórn UN Women árið 2014, í fyrsta sinn frá því að stofnunin var sett á fót árið 2010 á grunni UNIFEM og fleiri eininga SP. Þrjú stjórnarfundir voru haldnir yfir árið ásamt fjölda óformlegra funda, en stofnunin er enn að slíta barnsskónum og fór því mestur tími stjórnarinnar í að koma á laggirnar ferlum varðandi innra eftirlit, endurskoðun og annað varðandi rekstur stofnunarinnar. Stjórnin fékkst einnig við uppsetningu svæðaskipulags stofnunarinnar með það að markmiði að hún gæti nýtt sem best samlegðaráhrif við aðrar stofnanir SP.

### **5.2.2. Mannréttindastarf á vettvangi annarra alþjóðastofnana**

#### *Evrópuráðið*

Hlutverk Evrópuráðsins er að standa vörð um mannréttindi, styrkja lýðræðislega stjórnarhætti og stuðla að efnahagslegum og félagslegum framförum. Thorbjörn Jagland, sem var endurkjörinn framkvæmdastjóri Evrópuráðsins á síðasta ári, hefur lagt sérstaka

áherslu á að efla framkvæmd félagsáttmála Evrópu. Framkvæmdastjórinn er kjörinn af þingi Evrópuráðsins, en þrír íslenskir þingmenn eiga þar sæti.

Aðildarríki Evrópuráðsins eru 47. Sendiráð Íslands í París annast fyrirvar gagnvart Evrópuráðinu og kemur það óhjákvæmilega mikið niður á þátttöku og frumkvæði Íslands að það er eina ríkið sem hefur ekki fastafulltrúa í Strassborg eða neina aðra starfsemi.

Framkvæmdastjóri Evrópuráðsins er væntanlegur í opinbera heimsókn til Íslands á þessu ári, sem skapar tækifæri til umræðu jafnt um starfsemi ráðherranefndar Evrópuráðsins og Mannréttindadómstóls Evrópu. Í byrjun ársins 2015 voru 12 erindi frá Íslandi skráð til efnislegrar umfjöllunar hjá Mannréttindadómstólum.

Staðan í Úkraínu var mikið til umfjöllunar á árinu 2014, en bæði Rússland og Úkraína eiga sæti í ráðinu. Evrópuráðsþingið samþykkti í apríl að svipta rússnesku sendinefndina atkvæðisrétti til áramóta vegna innlimunar Krímskaga, sem þingið sagði skýrt brot á stofnskrá ráðsins og þeim skuldbindingum sem Rússland gekkst undir við aðild. Jafnframt var Rússland svipt rétti til að sitja í helstu stjórnnum þingsins og taka þátt í kosningaefirliti. Evrópuráðsþingið samþykkti í byrjun ársins að framlengja þessar aðgerðir gagnvart Rússum. Aðgerðaáætlun Evrópuráðsins vegna Úkraínu fyrir árin 2015-2017 var samþykkt í janúar sl., þar sem áhersla er lögð á mannréttindi, réttarríkið og lýðræðisumbætur.

Utarríkisráðherra sótti ráðherrafund Evrópuráðsins í maí 2014, sem haldinn var í Vín vegna formennsku Austurríkis. Skýrsla framkvæmdastjóra um stöðu lýðræðis, mannréttinda og réttarríkisins í aðildarríkjum Evrópuráðsins var m.a. til umfjöllunar á ráðherrafundinum. Skipt er um formennsku í ráðherranefndinni á sex mánaða fresti og fer Belgía með það hlutverk í byrjun árs 2015.

Nýr sáttmáli Evrópuráðsins um baráttu gegn hagræðingu úrslita í íþróttum var undirritaður af hálfu Íslands í nóvember 2014.

Á vegum Evrópuráðsins er starfræktur fjölþjóðlegur þróunarbanki með höfuðstöðvar í París. Þróunarbankinn veitir lán til félagslegra verkefna af ýmsu tagi í samræmi við markmið Evrópuráðsins um mannréttindi, lýðræði og eflingu réttarríkisins. Á árunum 2002-2008 samþykkti bankinn lánveitingar til Íslands fyrir um 291 milljón evra, eða um 44 milljarða króna, að mestu leyti vegna orkuframkvæmda. Engar lánsúmsóknir hafa borist bankanum frá Íslandi frá árinu 2008.

### *Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og mannréttindi*

Mannréttindamál eru meginstoð í starfi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Stofnunin starfar á grundvelli hins breiða öryggishugtaks, sem felur í sér að frið og öryggi megi best tryggja með því að virða mannréttindi, lýðræði og grundvallarreglur réttarríkisins. Í þessum anda hafa aðildarríki ÖSE, þ. á m. Ísland, samþykkt og undirgengist margvíslegar pólitískar skuldbindingar til þess að tryggja grundvallarmannréttindi borgara sinna.

Þrátt fyrir starf ÖSE og annarra alþjóðastofnana hefur staða mannréttindamála á ÖSE-svæðinu að mörgu leyti versnað á síðustu árum og gjáin breikkað hvað varðar afstöðu til mannréttinda. Á árinu 2014 og í byrjun þessa árs hefur ÖSE einkum beint sjónum að vernd tjáningarfrelsis með sérstakri áherslu á frelsi fjölmiðla og öryggi blaðamanna. Þar hefur kröftugt starf sérstaks fulltrúa ÖSE um frelsi fjölmiðla skipt miklu. Jafnréttismál og ofbeldi gegn konum hafa sömuleiðis verið ofarlega á baugi í starfi ÖSE, án þess þó að það hafi leitt til sameiginlegra ákvarðana eða tillagna, þar eð nokkur aðildarríki aðhyllast það sem þau kalla „hefðbundin fjölskyldugildi“ sem þau telja ekki samrýmast fullu jafnrétti karla og kvenna. Þá hefur ÖSE gripið til margvíslegra aðgerða til að mæta því vaxandi vandamáli sem felst í fordómum og mismunum á grundvelli trúarskoðana. Gyðingahatur og ótti við og fordómar gegn íslam hafa enda farið ört vaxandi í mörgum ríkjum.



Ísland tekur virkan þátt í umræðum og mannréttindastarfi ÖSE og átti fulltrúa á mannréttindaráðstefnu Lýðræðis- og mannréttindastofnunar ÖSE (ODIHR) sem fram fór í Varsjá sl. haust.

Nánar er fjallað um starfsemi ÖSE í kafla 5.4.6.

### 5.2.3. Innlent samstarf á sviði mannréttinda

Utanríkisráðuneytið styrkir Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) með 3,5 milljóna kr. framlagi árlega, samkvæmt samstarfssamningi sem undirritaður var í júní 2013 og gildir til ársloka 2015. Fyrsti samstarfssamningur ráðuneytisins og MRSÍ var gerður árið 2008.

Utanríkisráðuneytið á jafnframt gott samstarf við Rauða kross Íslands (RKÍ), meðal annars á vettvangi landsnefndar um mannúðarrétt. Nefndin hefur það hlutverk að breiða út þekkingu á alþjóðlegum mannúðarrétti, vera vettvangur umræðna og veita stjórnvöldum ráðgjöf. Utanríkisráðuneytið fer með formennsku í nefndinni, en í henni sitja einnig fulltrúar RKÍ, velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Enn fremur á utanríkisráðuneytið fulltrúa í nokkrum nefndum og starfshópum á vegum annarra ráðuneyta sem fjalla um málefni sem tengjast mannréttindum, þar á meðal flóttamannanefnd, stýrihópi um þingsályktun um lagalega sérstöðu Íslands varðandi tjáningar- og upplýsingafrelsi og samráðsvettvangi um mansal.

## 5.3. Auðlinda- og umhverfismál

Málefni auðlinda og umhverfis eru sem fyrr fyrirferðarmikil á vettvangi utanríkismála. Ábyrg umgengni við auðlindir landsins er kjarninn í stefnu núverandi ríkisstjórnar, með áherslu á sjálfbæra nýtingu til lands og sjávar.

Samfara breytingum á lífríki sjávar er mikilvægt að gætt sé að hagsmunum Íslands í hvívetna vegna deilistofna í Norður-Atlantshafi og ekki síður staðbundinna fiskistofna við Íslandsstrendur. Með hlýnun loftslags beinast augu að Norðurskautinu og mögulegri nýtingu auðlinda í Norður-íshafinu. Gerð nýs loftslagssamkomulags er meðal brýnustu úrlausnarefna alþjóðasamfélagsins, en aðildarríki loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna hafa einsett sér að ljúka nýjum samningi á þessu ári, sem fyrirhugað er að taki gildi árið 2020.

### 5.3.1. Loftslagsmál

Á loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Durban árið 2011 samþykktu aðildarríkin að gera lagalega bindandi framtíðarsamkomulag um loftslagsmál sem tæki gildi árið 2020 og kæmi í stað Kýótó-bókunarinnar um losun gróðurhúsalofttegunda. Stefnt er að undirritun samkomulagsins á ríkjaráðstefnu í París í desember nk. Meginmarkmiðið er að halda hækkun hitastigs á heimsvísu innan við 2°C.

Einstök efnisatriði hins væntanlega samkomulags hafa verið rædd á ríkjaráðstefnum undanfarin ár, en segja má að grunnur að lokaferli samningaviðræðnanna hafi verið lagður á ríkjaráðstefnu loftslagssamnings SÞ í Lima í Perú í desember sl. Ríki skulu setja sér markmið um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og senda áætlanir sínar til skrifstofu loftslagssamnings SÞ á fyrri hluta þessa árs. Öll ríki þurfa að taka á sig skuldbindingar um takmörkun losunar, en mismiklar eftir aðstæðum.

Mikilvægur hluti hins nýja samkomulags snýr að fjármögnun aðgerða gegn loftslagsbreytingum og afleiðingum þeirra í þróunarríkjunum. Græni loftslagssjóðurinn (*Green Climate Fund*) var m.a. stofnaður í þessu skyni með ákvörðun aðildarríkja í Durban árið 2011. Sjóðurinn gerir ráð fyrir framlögum bæði frá iðnríkjum og einkageiranum. Ísland greiddi 18 m.kr. til sjóðsins árið 2014.

Aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna boðaði til leiðtogafundar í New York í september sl. þar sem hann brýndi aðildarríkin til að leggja sitt af mörkum til að árangursríkt samkomulag mætti nást, en forsætisráðherra tók þátt í fundinum. Yfirmaður skrifstofu loftslagssamnings SP, Christiana Figueres, sótti Ísland heim sl. haust og átti fundi með utanríkisráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra.

Samninganefnd Íslands um loftslagsmál er skipuð fulltrúum sex ráðuneyta. Ísland leggur áherslu á að metnaðarfullt samkomulag náist, þar sem allir helstu losendur leggi sitt af mörkum. Ísland hefur lagt áherslu á samþættingu kynjajafnréttissjónarmiða í stefnumótun um loftslagsmál, notkun á endurnýjanlegri orku, auk skógræktar og landgræðslu. Unnið er að því að móta markmið Íslands um minnkun losunar og stefnt að því að leggja þau fram síðar á þessu ári.

Núgildandi skuldbindingar um losun eru samkvæmt samkomulagi um annað tímabil Kýótó-bókunarinnar 2013–2020, sem þó tekur einungis til 15% heimslosunar koldíoxíðs og annarra gróðurhúsalofttegunda. Ætlunin er að öll ríki setji sér markmið um losun samkvæmt hinu nýja samkomulagi sem gilda á eftir 2020. Munar þar mest um ríki sem eru í hraðri framþróun og hafa hingað til ekki sett sér markmið og sömuleiðis nokkur stærstu iðnríkin. Samhliða viðræðum um nýtt samkomulag er einnig rætt um hvernig ganga megi lengra í að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda fram til 2020.

### 5.3.2. Orkumál og jarðhitasamstarf

Utanríkisráðuneytið hefur frá árinu 2012 stutt við aukna nýtingu jarðhita í Austur-Afríku, einu orkufátækasta svæði jarðar. Stuðningurinn er liður í samstarfi Íslands og Alþjóðabankans á þessu sviði, en ÞSSÍ er framkvæmdaraðili fyrsta hluta samstarfsins (sjá nánar kafla 7.2.2).

Stofnun um málefni endurnýjanlegra orkugjafa (*International Renewable Energy Agency*, IRENA) er einnig mikilvægur samstarfsaðili utanríkisráðuneytisins í jarðhitamálum. Á síðasta ári lögðu utanríkisráðuneytið og IRENA til að stofnaður yrði samstöðuhópur ríkja (*Global Geothermal Alliance*) sem vilja efla jarðhitanýtingu á heimsvísu. Frumkvæðið var tekið í tengslum við leiðtogafund um loftslagsmál sem aðalframkvæmdastjóri SP efndi til í New York í september sl. Markmiðið með stofnun samstöðuhópsins er tvíþætt. Annars vegar að mynda sterka pólitíska samstöðu ríkja um jarðhitanýtingu í þeim tilgangi að auka fjárframlög til jarðhitaframkvæmda, en hlutur jarðhitans í loftslagstengdum verkefnum er mjög lítill í samanburði við sólar- eða vindorku. Hins vegar er samstöðuhópnum ætlað að stuðla að samráði opinberra stofnana og einkaaðila um jarðhitaframkvæmdir.

### 5.3.3. Málefni hafsins

Einn helsti vettvangur hagsmunagæslu vegna deilistofna í Norður-Atlantshafi er Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndin (NEAFC). Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer með samningamál á vettvangi NEAFC en utanríkisþjónustan vinnur náði með ráðuneytinu að málaflokknum.

Á aðalfundi NEAFC í nóvember kom skýrt fram að lítið hefur miðað á liðnu ári í átt að samningum um skiptingu afla eða heildaraflamagn einstakra tegunda. Fram kom í skýrslu sem óháðir sérfræðingar lögðu fram um stöðu mála innan NEAFC að nefndin væri þannig öðrum fiskiveiðistjórnunarsvæðum lítt til eftirbreytni, sérstaklega í ljósi þess að aðildarríkin eru meðal þróuðustu fiskveiðiríkja heims. Staðföst stefna Íslands er að fylgja skuli vísindaráðgjöf um aflamagn og varúðarsjónamiða gætt við úthlutun, sem og að virða skuli samninga um aflaskiptingu á hverjum tíma, með langtíma hagsmunum að leiðarljósi.

Ísland stendur enn utan samkomulags ESB, Noregs og Færeyja um veiðar á makríl, sem gildir frá 2014 til 2018. Ísland hefur mótmælt úthlutun aflaheimilda á makríl umfram ráðgjöf

Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) þegar tekið er tillit til veiða Íslands og Grænlands. Yfirlýst markmið Íslands er 16–17% aflahlutdeild og tekur úthlutun aflaheimilda mið af því.

Færeyingar hafa sagt sig frá samningi um skiptingu norsk-íslenska síldarstofnsins frá 2007 og einhliða ákveðið stærri kvóta, sem er áhyggjuefni í ljósi þess að stofninn minnkar hratt, nýliðun er slök og í ráðgjöf ICES hefur aflamagn verið lækkað mikið frá því sem áður var. Þá hafa Norðmenn, í ljósi ráðgjafar um minni veiði, talið nauðsynlegt að endursemjja um skiptinguna frá 2007 og vilja meiri hlutdeild. Er því enginn samningur í gildi um veiðar í þessum mikilvæga stofni.

Um kolmunna náðist samkomulag meðal strandríkjanna, sem gerir ráð fyrir að heildarafli verði 1.260.000 tonn á árinu 2015, en ekki er ljóst hvort samkomulag um skiptingu afla frá árinu 2006 heldur. Þannig hafa Norðmenn nýverið aukið sinn hlut einhliða um nærri 10 prósentustig. Afstaða Íslands er skýr varðandi kolmunna; að skiptingin frá 2006 skuli standa og draga eigi úr veiði til að viðhalda sterkum stofni tegundarinnar.

Samkomulag frá árinu 2011 um veiðar á úthafskarfa hefur verið framlengt um eitt ár, enda þótt Ísland hafi lagt til stöðvun veiða vegna bágs ástands stofnanna. Ekkert samkomulag náðist á ársfundi NEAFC um stjórnun karfaveiða í Síldarsmugunni, en þar hafa Norðmenn og Rússar tekið sér 90% kvótans. Fram undan eru því strangir samningafundir þar sem erfitt getur reynst að ná sameiginlegri niðurstöðu.

Um loðnuveiðar hefur legið fyrir samkomulag milli Íslands, Noregs og Grænlands um langt skeið. Veiðar hafa sveiflast milli ára en meginmarkmið fiskveiðistjórnunar á loðnu er að viðhalda hrygningarstofninum þannig að hann beri sjálfbærar veiðar úr stofninum til lengri tíma. Ísland hefur eitt ríkja staðið að rannsóknum á loðnu. Við endurmat á stofnstærð loðunnar fyrr í vetur ákvað Hafrannsóknastofnun að auka við ráðlagt aflamagn og er það 580.000 tonn fyrir 2015.

#### **5.3.4. Hvalamál**

Aðalfundur Alþjóðahvalveiðiráðsins var haldinn í Slóveníu í september sl. en ráðið kemur saman annað hvert ár. Íslenska sendinefndin lagði áherslu á að veiðar Íslendinga væru sjálfbærar og í samræmi við veiðiráðgjöf sérfræðinga Hafrannsóknastofnunar og úttektir vísindanefnda Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðsins (NAMMCO) og Alþjóðahvalveiðiráðsins. Jafnframt lýsti Ísland vonbrigðum með að tímabundið bann við hvalveiðum, sem tók gildi árið 1986, hefði ekki enn verið endurskoðað. Slík endurskoðun hefði átt að fara fram eigi síðar en árið 1990. Niðurstöður rannsókna sýna að margir hvalastofnar hafa þegar náð þeirri stærð að nýta megi þá á sjálfbæran hátt. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fer fyrir sendinefnd Íslands á fundum Alþjóðahvalveiðiráðsins.

#### **5.3.5. Eyðimerkursamningur SP**

Ísland er aðili að eyðimerkursamningi Sameinuðu þjóðanna, sem miðast að því að sporna gegn landeyðingu og eyðimerkurmyndun. Starfandi er sérstök landsnefnd á Íslandi um málefni eyðimerkursamningsins. Hlutverk nefndarinnar er að tryggja framfylgd samningsins héraendis og fylgjast með framkvæmd hans á alþjóðavettvangi. Einnig er nefndinni ætlað að undirbúa aðkomu Íslands að aðildarríkjaþingum samningsins og skýrslugerð samkvæmt ákvæðum hans.

Um mitt síðasta ár kom framkvæmdastjóri eyðimerkursamningsins, Monique Barbut, í heimsókn til Íslands. Átti hún fund með utanríkisráðherra og var henni meðal annars kynnt starfsemi Landgræðsluskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna og Landgræðslu ríkisins í Gunnarsholti.

Ísland hefur á alþjóðavettvangi lagt áherslu á að landgræðsla, endurheimt gróðurlendis og votlendis séu mikilvægir þættir fyrir kolefnisbindingu og þar af leiðandi órjúfanlegur hluti af

lausn loftslagsvandans til framtíðar. Utanríkisþjónustan hefur á liðnu ári unnið með framkvæmdastjórn eyðimerkursamningsins að því að koma markmiðum hans að við setningu nýrra þróunarmarkmiða SP. Fastanefnd Íslands hjá SP í New York hafði frumkvæði að því ásamt fastanefnd Namibíu að stofna svonefndan vinarhóp samningsins árið 2013. Hópurinn hefur á undanförunum misserum gert landeyðingu og endurheimt landgæða hátt undir höfði í málflutningi á vettvangi SP, en til hans teljast nú fjölmörg ríki, svo sem Alsír, Ástralía, Benín, Botsvana, Búrkína Fasó, Cabo Verde (Grænhöfðaeyjar), Eþíópía, Þýskaland, Gvatemala, Ítalía, Kirgistan, Mongólía, Suður-Kórea, Suður-Afrika, Tailand og Tyrkland.

### 5.3.6. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP

Ísland tók sæti í stjórn Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) hinn 1. júlí 2014 til þriggja ára. Norðurlöndin hafa átt nær öruggt sæti í stjórninni og hafa skipst á um að bjóða sig fram í það sæti. Ísland leiðir samráð Norðurlandanna gagnvart FAO á meðan það situr í stjórninni og fer fyrir málflutningi þeirra. Fulltrúi Íslands situr einnig fyrir hönd Norðurlandanna mánaðarlega fundi formanns stjórnar FAO, sem haldnir eru milli stjórnarfundu með formönnum svæðahópa innan FAO.

Ísland tók jafnframt við formennsku í OECD-hópi aðildarríkja FAO 1. júlí 2014. Hópurinn hefur með sér samráð um framboð í embætti á fundum FAO. Skipst er á um formennsku í OECD-hópnum og fer hún á milli ríkja innan hópsins eftir stafrófsröð á sex mánaða fresti. Formaður hópsins kemur einnig fram fyrir hans hönd í samningaviðræðum við formann hóps þróunarríkjanna um skiptingu embætta þeirra á milli.

Þau tímamót urðu á þessu ári að ríki svæðahóps Evrópu innan FAO náðu loks samkomulagi um hringrásarfyrirkomulag varðandi þau 10 sæti sem hópurinn hefur í stjórn FAO. Samkomulagið hefur verið í burðarliðnum í um áratug, en einkum hafa smærri ríki innan hópsins beitt sér fyrir því. Aðrir svæðahópar innan FAO eru með slíkt fyrirkomulag sín á milli og hafa hvatt Evrópuríkin til þess. Samkomulagið, sem nær til ársins 2036, kveður á um óbreytt fyrirkomulag milli Norðurlandanna og heldur Ísland því áfram jöfnum hlut á við hin Norðurlöndin.

Fundur fiskveiðinefndar FAO fór fram í júní 2014, en fundurinn er haldinn á tveggja ára fresti og fjallar bæði um málefni fiskveiða og fiskeldis. Að venju var fundurinn vel sóttur af Íslands hálfu, en auk fulltrúa utanríkisráðuneytisins tóku fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Landssambandi íslenskra útvegsmanna í honum. Í skýrslu FAO um stöðu fiskveiða og fiskeldis í heiminum, sem kynnt var á fundinum, kemur m.a. fram að fiskeldi heldur áfram að aukast og nemur nú samtals 66,6 milljónum tonna á ári, en fiskveiðar standa nokkurn veginn í stað og nema 91,3 milljónum tonna á ári. Mikilvægustu ákvarðanir fundarins tengdust baráttunni gegn ólöglegum fiskveiðum, þýðingu smábátaveiða fyrir fæðuöryggi í heiminum og áframhaldandi þróun á alheimsskrá fiskiskipa.

Á árlegum fundi fæðuöryggisnefndar (CFS) í október var kynnt skýrsla sérfræðingahóps um mikilvægi sjálfbærra fiskveiða fyrir fæðuöryggi. Fundurinn markaði tímamót í augum sjávarútvegsþjóða, því þetta var í fyrsta sinn sem sérstakur dagskrárliður var helgaður fiskveiðum og fæðuöryggi.

Í nóvember var haldin alþjóðleg ráðstefna um næringarmál (ICN2) á vegum FAO og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO). Um er að ræða aðra ráðstefnuna sinnar tegundar en sú fyrri var haldin 1992. Fulltrúi landlæknisembættisins sat ráðstefnuna en hann var fulltrúi Íslands í samvinnu Norðurlandanna og norrænu ráðherranefndarinnar, sem stóð fyrir hliðarviðburði um ofþyngd og offitu. Samningaviðræður um yfirlýsingu ráðstefnunnar og framkvæmdáætlun aðildarríkjanna reyndust erfiðar, en þar tókust á hagsmunir neytenda og matvælaframleiðenda. Mörg ríki lýstu vonbrigðum með niðurstöðuna, til dæmis að ekki

náðist samstaða um að halda inni í áætluninni skilgreiningum WHO á heilsusamlegu mataræði.

Fyrsti fundur stjórnar FAO frá því Ísland tók þar sæti var haldinn í desember. Fluttar voru fjórar norrænar ræður, um skýrslu verkefnanefndar, skýrslu fiskveiðinefndar, óháða úttekt á stjórnskipan FAO og loks um niðurstöður ráðstefnu FAO og WHO um næringarmál.

#### **5.4. Öryggis- og varnarmál**

Ísland er herlaust land sem tryggir öryggi sitt og varnir með virku samstarfi við önnur ríki. Þátttaka Íslands í starfi Atlantshafsbandalagsins (NATO), virkt samstarf við grannríki á sviði öryggismála og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstoðir í stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum. Íslensk stjórnvöld ábyrgjast rekstur íslenska loftvarnarkerfisins og annarra mannvirkja NATO á Íslandi. Bandalagsríki NATO taka að sér loftrýmisgæslu við Ísland í samvinnu við íslensk stjórnvöld.

Ríki ein og sér stemma ekki stigu við útbreiðslu geryðingarvopna, hryðjuverkum, alþjóðlegri glæpastarfsemi eða þeim öryggisógnum sem felast í fátækt, umhverfisspjöllum og mannréttindabrotum. Þátttaka Íslands í fjölþjóðlegu samstarfi til að mæta þessum ógnum tryggir öryggi Íslands um leið og Íslendingar axla ábyrgð á sameiginlegum úrlausnarefnum.

##### **5.4.1. Þjóðaröryggisstefna Íslands**

Þingmannanefnd, sem starfaði á grundvelli þingsályktunar frá 2011, skilaði í febrúar 2014 tillögum sínum um mótun þjóðaröryggisstefnu til utanríkisráðherra. Um tímamót var að ræða þar sem með tillögunum voru í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun tekin markviss skref í átt að heildstæðri stefnu um þjóðaröryggismál.

Mótun tillögu til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á grundvelli tillagna þingmannanefndarinnar er á lokastigi. Brýnt er að sem víðtækust sátt náist um þetta mikilvæga mál þannig að þjóðin og stofnanir hennar gangi í takt í öryggis- og varnarmálum.

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

Ísland hefur tekið þátt í svæðisbundnu öryggis- og varnarsamstarfi Norðurlandanna (NORDEFECO), frá því að það var sett á laggirnar árið 2009. Unnið er samkvæmt framtíðarsýn sem samþykkt var á ráðherrafundi í desember 2013 og miðar m.a. að því að auka samlegðaráhrif og styrkja sameiginlegt framlag Norðurlandanna til verkefna á vegum alþjóðastofnana vegna neyðarástands eða átaka. Þá hefur NORDEFECO unnið ásamt Eystrasaltsríkjunum að verkefni um uppbyggingu í öryggis- og varnarmálum þriðju ríkja, *Nordic-Baltic Assistance Programme*. Þátttaka í verkefnum á vegum NORDEFECO er valkvæð og sem herlaust land myndi Ísland ávallt haga framlagi til slíkra verkefna með borgaralegum hætti.

Netöryggissveit Póst- og fjarskiptastofnunnar (sem brátt mun heyra undir almannavarna-deild ríkislögreglustjóra) hefur tekið þátt í norrænu samstarfi um upplýsingaskipti, sem stofnað var til á grunni tillögu í Stoltenberg-skýrslunni svonefndu frá 2009 um aukna samvinnu Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála.

Í maí nk. fer fram hér á landi árlegur fundur óformlegs samráðsvettvangs um öryggismál, *Arctic Security Forces Roundtable*. Samráðið er leitt af Noregi og yfirherstjórn Bandaríkjanna í Evrópu og veitir tækifæri til að ræða þau mál sem efst eru á baugi á norðurslóðum.

### 5.4.3. Loftrýmisgæsla

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins fer fram hér á landi samkvæmt sérstakri ákvörðun yfirmanns herafla NATO í Evrópu (SACEUR) frá 2007. Er hún liður í því að gæta að nyrðri mörkum NATO og auka samstarfshæfni og viðbragðsgetu þátttökuríkja. Á síðasta ári tóku Noregur, Bandaríkin og Tékkland þátt í loftrýmisgæslunni. Tékkar voru hér í fyrsta sinn en vera þeirra var framlengd sérstaklega, úr fjórum vikum í sjö, vegna aukins viðbúnaðar bandalagsins í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á öryggisumhverfi í Evrópu. Kanada, Bandaríkin og Danmörk munu senda flugsveitir til loftrýmisgæslu á þessu ári. Hafa stjórnvöld áhuga á að auka frekar við loftrýmisgæsluna.

### 5.4.4. Tvíhliða samráð um öryggis- og varnarmál

Komið hefur verið á reglulegu tvíhliða samráði Íslands og grannríkja þess um öryggis- og varnarmál. Samkomulag hefur verið gert við Danmörku, Noreg, Bretland og Kanada um slíkt samráð og stefnt er að samráðsfundi með Þýskalandi síðar á árinu. Tilgangur fundanna er að skiptast á upplýsingum og ræða sameiginlega öryggishagsmuni og hvers konar hagnýtt samstarf, s.s. vegna æfinga og þjálfunar.

Á síðastliðnu ári fór fram grannríkjasamráð við Noreg og Bretland. Á fundinum með Norðmönnum var varnarsamstarf ríkjanna til umfjöllunar, þ. á m. loftrýmiseftirlit og æfingar. Þá var rætt um þróun öryggismála í Evrópu og málefni norðurslóða. Á fundinum með Bretum var sérstök áhersla lögð á netöryggismál, auk þess sem þróun öryggismála á norðurslóðum og málefni Atlantshafsbandalagsins voru til umræðu.

Öryggis- og varnarsamstarf Íslands við Bandaríkin byggist á tvíhliða samningi ríkjanna frá 1951. Í sameiginlegri yfirlýsingu, sem gefin var út við brotthvarf varnarliðsins árið 2006, er meðal annars kveðið á um reglubundið samráð um öryggis- og varnarmál. Í apríl átti utanríkisráðherra fund í varnarmálaráðuneytinu, þar sem viðmælendur voru Chuck Hagel varnarmálaráðherra og Christine H. Fox aðstoðarvarnarmálaráðherra. Þar var rætt um þróun mála á norðurslóðum og hvernig mætti efla viðbragðsgetu og eftirlit á Norður-Atlantshafi. Þá var rætt um loftrýmiseftirlit á Íslandi, rekstur íslenska loftvarnarkerfisins og samstarf ríkjanna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Ráðherra átti einnig fund með Victoria Nuland, aðstoðarutanríkisráðherra Bandaríkjanna, og ræddi tvíhliða samstarf í öryggis- og varnarmálum og málefni NATO. Nuland heimsótti Ísland síðan í lok júní sl. en þá var rætt hvernig unnt væri að styrkja öryggis- og varnarsamstarf ríkjanna enn frekar. Staða mála í Úkraínu og stuðningur Íslands við stjórnvöld þar í landi var líka til umræðu.

Reglulegur samráðsfundur Íslands og Bandaríkjanna um öryggis- og varnarmál fór fram í Washington í byrjun mars 2015. Af hálfu Íslands tóku fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu, ásamt undirstofnunum þess, þátt í fundinum en ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins leiddi íslensku sendinefndina. Af hálfu bandarískra stjórnvalda sóttu fundinn fulltrúar utanríkisráðuneytisins, varnarmálaráðuneytisins og yfirherstjórnar Bandaríkjanna í Evrópu. Vararáðherrar úr varnarmálaráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu leiddu samráðið af hálfu Bandaríkjanna.

Fjallað var um samstarf ríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála, varnarviðbúnað á Íslandi, rekstur varnarmannvirkja, þátttöku aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins í reglulegri loftrýmisgæslu á Íslandi og um samstarf og þátttöku í varnartengdum æfingum. Vinna við mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og stefnu um almannavarnir- og öryggismál var kynnt. Þá var rætt um öryggishorfur í Evrópu og framkvæmd þeirra ákvarðana sem teknar voru á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Wales í september síðastliðnum.

Bandaríkin hafa árlega sent flugsveitir til þátttöku í loftrýmisgæslu NATO hér við land og taka virkan þátt í sprengjueyðingaræfingunni *Northern Challenge*, sem haldin er í samvinnu við NATO.

#### 5.4.5. Atlantshafsbandalagið

Innlimun Rússa á Krímskaga og viðvarandi stuðningur þeirra við aðskilnaðarsinna í Úkraínu markar vatnaskil í samskiptum Atlantshafsbandalagsins og Rússlands. Bandalagið stöðvaði í mars 2014 öll samstarfsverkefni og hernaðarlega samvinnu við Rússland. Enn þá er haldið opnum möguleika fyrir fundi á sendiherrastigi á vettvangi NATO-Rússlandsráðsins þó að ekki hafi verið boðaður fundur þar undanfarna mánuði. Fátt bendir til þess að samskipti bandalagsins og Rússlands muni breytast til batnaðar á næstu misserum.

Fastaráð NATO ákvað í apríl sl. að ráðast í samstöðuaðgerðir til að gefa skýr skilaboð um sameiginlegar varnarskuldbindingar allra aðildarríkja. Aukin viðvera flugsveita bandalagsins á Íslandi er liður í aðgerðunum, en auk þess tekur Ísland þátt með því að manna stöðu borgaralegs sérfræðings í upplýsingadeild yfirherstjórnar bandalagsins í Evrópu (SHAPE). Gert er ráð fyrir að samstöðuaðgerðirnar renni saman við viðbúnaðaráætlunina í lok árs 2015.

Leiðtogafundur NATO var haldinn í Wales í september 2014 og sneri meginefni hans að því hvernig bregðast ætti við breyttum öryggishorfum í Evrópu vegna aðgerða Rússlands gagnvart Úkraínu og uppgangi öfgamanna í Sírlandi, Írak og Norður-Afríku. Leiðtogarnir samþykktu að stöðva niðurskurð til varnarmála til að treysta sameiginlega varnargetu bandalagsins og stefna að auknum fjárfestingum á þessu sviði næsta áratuginn. Forsætisráðherra tilkynnti um þær fyrirætlanir íslenskra stjórnvalda að efla þátttöku sína og framlög í þágu eigin varna og bandalagsins. Borgaralegum sérfræðingum í störfum hjá NATO yrði fjölgað og aukið yrði við fjárframlög til ýmissa verkefna bandalagsins, m.a. aðgerða til stuðnings Úkraínu og vegna innleiðingar ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Þá yrði aukið við stuðning við loftrýmisgæslu bandalagsins hér á landi.

Á fundinum var samþykkt að hrinda í framkvæmd nýrri viðbúnaðaráætlun (*Readiness Action Plan*, RAP) sem miðar að því að efla sameiginlega varnar- og viðbragðsgetu bandalagsins. Áætlunin felur í sér að komið verði á fót hraðliði sem unnt verði að senda til verkefna með mjög skömmum fyrirvara og að viðbúnaður bandalagsins í Austur-Evrópu verði aukinn, m.a. með tíðari æfingum, stofnun stjórnstöðva, endurbótum á mannvirkjum, aukinni upplýsingaöflun og greiningu.

Þá var ákveðið að efla samvinnu við lykilsamstarfsríki (*Interoperability Initiative*). Var samstarfið fest í sessi með samráðsvettvangi 24 ríkja og með því að skilgreina sérstök lykilsamstarfsríki úr þessum hópi, en þau eru Ástralía, Finnland, Georgía, Jórdanía og Svíþjóð. Ísland hefur stutt dyggilega við nánara pólitískt samráð við öflugustu samstarfslöndin, ekki síst Finnland og Svíþjóð.

Einnig var ákveðið að bandalagið legði sitt af mörkum til að efla öryggis- og varnargetu samstarfsþjóða (*Defence Capacity Building*) og var þar sérstaklega horft til Georgíu, Jórdaníu og Moldóvu. Beiðnir hafa borist frá fleiri ríkjum. Aðstoð felst m.a. í ráðgjöf varðandi skipulag varna og uppbyggingu stofnana.

Í kjölfar leiðtogafundar bandalagsins heimsótti yfirhershöfðingi þess, Philip M. Breedlove, Ísland og fundaði m.a. með utanríkisráðherra. Á fundinum var fjallað um niðurstöðu leiðtogafundarins og verkefni fram undan. Farið var yfir loftrýmisgæsluna á Íslandi og tækifæri til æfinga hér á landi. Einnig ítrekaði utanríkisráðherra þá skoðun að bandalagið þyrfti að hafa getu til að fylgjast með þróun mála á norðurslóðum, ekki síst með tilliti til breyttra öryggisaðstæðna í Evrópu.

Anders Fogh Rasmussen lét af embætti framkvæmdastjóra NATO eftir leiðtogafundinn og tók Jens Stoltenberg, fyrrverandi forsætisráðherra Noregs, við stöðunni 1. október.

### *Atlantshafsbandalagið og Úkraína*

Í framhaldi af innlimun Rússlands á Krímskaga fordæmdu öll aðildarríki NATO aðgerðir Rússa og lýstu afdráttarlausum stuðningi við fullveldi og sjálfstæði Úkraínu, sem hefur um langt árabil verið samstarfsríki bandalagsins. Pólitískt samráð ráðherra og embættismanna hefur verið aukið á vettvangi NATO-Úkraínunefndarinnar og tengiliðaskrifstofa bandalagsins í Kænugarði hefur verið eflað.

Á leiðtogafundinum í september var ákveðið að bandalagsríkin styddu við úrbætur í öryggis- og varnarmálum í Úkraínu. Settir hafa verið á fót fimm styrktarsjóðir sem styðja úttektir og verkefni þar í landi. Ísland tekur þátt í verkefni sem snýr að umbótum á stjórnun og samskiptatækni (e. *command, control, communication and computers*) sem leitt er af Kanada, Þýskalandi og Bretlandi. Öll verkefni taka mið af því að bandalagið hafi ekki beina aðkomu að hernaðaraðgerðum, heldur styðji og efli getu Úkraínu.

### *Önnur mál*

Mikil tímamót urðu í Afganistan á sl. ári þegar fyrstu lýðræðislegu kosningarnar í sögu landsins voru haldnar og mikill meirihluti íbúanna mætti á kjörstað til að velja nýjan forseta. Ashraf Ghani var kjörinn forseti og samkomulag varð um að helsti keppinautur hans um forsetaembættið, Abdullah Abdullah, tæki að sér stöðu sem samsvarar embætti forsætisráðherra. Aðgerðum ISAF-alþjóðaliðsins, sem staðið höfðu í 13 ár, lauk formlega í lok árs 2014 þegar Afganar tóku að fullu við stjórn öryggis- og varnarmála í landinu. Ný stuðningsaðgerð bandalagsins hófst í byrjun þessa árs og er miðað við að hún standi í um tvö ár, en á þeim tíma verður umfang hennar minnkað í þrepum. Nýja aðgerðin felur fyrst og fremst í sér ráðgjöf, þjálfun og aðstoð við stjórnvöld í Afganistan. Ísland styður við aðgerðina með því að leggja til stöður borgaralegra sérfræðinga á sviði upplýsingamála og jafnréttismála.

Enda þótt umræðan um breyttar öryggishorfur í Evrópu hafi að mestu snúist um hernaðaraðgerðir Rússa og viðbrögð við þeim hefur bandalagið einnig beint sjónum sínum að uppgangi öfgamanna og átökum í Sírlandi, Írak og Norður-Afríku. Bandalagið hefur ekki beina aðkomu að átökunum þar þó að fjölmörg bandalagsríki taki þátt í baráttunni gegn ISIS í Írak og Sírlandi. Bandaríkjamenn leiða hóp 60 ríkja sem leggja aðgerðum gegn ISIS lið og taka öll ríki NATO þátt með einum eða öðrum hætti. Fjölmargar bandalagsþjóðir sinna aðeins mannúðaraðstoð, eins og Ísland, nokkrar leggja til vopn og hergögn fyrir liðssveitir sem berjast gegn ISIS á jörðu niðri, en aðrar taka þátt í loftárásum, bæði bandalagsþjóðir og samstarfsþjóðir. Frá byrjun árs 2013 hefur bandalagið lagt Tyrkjum til eldflaugavarnarkerfi til að verjast hugsanlegum árásum frá sýrlenskri grundu.

Ísland hefur beitt sér ötullega fyrir því að ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi sé innleidd í öllu starfi og aðgerðum bandalagsins. Á leiðtogafundinum í Wales var endurskoðuð heildarstefna varðandi ályktun 1325 og aðgerðaáætlun bandalagsins þar að lútandi staðfest. Samhliða því var stofnuð staða háttsetts fulltrúa á skrifstofu framkvæmdastjóra sem heldur utan um málaflokkinn innan bandalagsins. Nú eru liðin 15 ár síðan ályktunin var samþykkt og vinna Sameinuðu þjóðirnar að ítarlegri úttekt á framkvæmd hennar. Tekur NATO, ásamt öðrum alþjóðstofnunum, þátt í því starfi. Ísland hefur lagt áherslu á jafnréttis- og mannréttindamál í framlagi sínu til aðgerða bandalagsins, m.a. með því að manna stöður jafnréttisfulltrúa í Afganistan og stöðu sérfræðings á tengiliðaskrifstofu bandalagsins hjá SP í New York.

Netöryggisstefna NATO var uppfærð í kjölfar leiðtogafundarins í Wales. Innan bandalagsins starfar netöryggismiðstöð, *Cyber Defence Management Board*, sem vinnur að málaflokknum ásamt aðildarríkjunum. Ísland skrifaði undir samkomulag við CDMB í



nóvember á síðasta ári og með því var lagður grunnur að auknum upplýsingaskiptum og samstarfi.

#### 5.4.6. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) vinnur á grundvelli hins breiða öryggishugtaks. Kjarninn í starfinu er að friður og öryggi séu best tryggð þar sem mannréttindi eru virt, grundvallarreglur réttarríkisins í heiðri hafðar og efnahags- og umhverfismálum hagað með sjálfbærum hætti. ÖSE sinnir sömuleiðis hefðbundnari öryggis- og varnarmálum með umsjón með afvopnunar- og öryggissamningnum. Friðsamleg lausn deilumála og vernd mannréttinda eru helstu áherslumál Íslands hjá stofnuninni. Fastanefnd Íslands fylgist náið með og tekur þátt í umfjöllun um málefni Úkraínu og á þar nána samleið og samráð með öðrum Norðurlöndum, NATO-ríkjum og EES-ríkjum.

Ráðherrafundur ÖSE fór fram í Basel í byrjun desember sl. og markaði lok viðburðaríkrar formennsku Sviss þar sem átökin í Úkraínu yfirgnæfðu og höfðu áhrif á öll önnur mál. Á fundinum kom í ljós breið samstaða af hálfu aðildarríkja gegn framferði Rússlands. Í máli sínu á ráðherrafundinum lagði Ísland áherslu á mikilvægi þess að finna pólitíska og friðsamlega lausn á átökunum í Úkraínu sem ógnuðu friði og öryggi í allri álfunni.

Átökin í Úkraínu hafa reynt mjög á samstarfið á vettvangi ÖSE, en bæði Rússland og Úkraína eiga aðild að stofnuninni, sem og flest ríki Evrópu, auk Bandaríkjanna og Kanada.

Aðkoma ÖSE hefur verið mikilvæg til að stemma stigu við átökunum. Í mars 2014 náðist samstaða meðal allra 57 aðildarríkja stofnunarinnar um að setja á fót sérstakt eftirlitsverkefni í Úkraínu (*Special Monitoring Mission, SMM*) til að draga úr spennu og stuðla að friði. Stefán Haukur Jóhannesson sendiherra var í fyrsta hópi eftirlitsmanna og fór fyrir eftirlitsteymi SMM í Kænugarði í sex mánuði. Áður hafði Ísland átt fulltrúa í um 30 manna hópi sem fór í styttri könnunarleiðangur á vegum stofnunarinnar í byrjun mars. Ísland hefur fram að þessu stutt verkefni ÖSE í Úkraínu með ríflega 80 þúsund evra framlagi.

Mikið hefur reynt á eftirlitsmenn ÖSE. Í maí var hópur þeirra tekinn í gíslingu í fjórar vikur af vígamönnum í austurhluta landsins. Í júlí kom það í hlut eftirlitsmanna ÖSE að vera meðal þeirra fyrstu á vettvang eftir að malasísku farþegaflugvélinni var grandað. Eftirlitsmenn unnu að því við hættulegar aðstæður að greiða fyrir því að gögnum yrði ekki spillt og rannsókn gæti farið fram.

Stofnanir ÖSE hafa einnig unnið hörðum höndum að því að miðla málum. Lýðræðis- og mannréttindastofnun ÖSE (ODIHR), hafði eftirlit með bæði forseta- og þingkosningum sem fram fóru í landinu og voru íslenskir fulltrúar meðal alþjóðlegra eftirlitsmanna í báðum tilvikum. Auk þess vann stofnunin ítarlega úttekt á stöðu mannréttindamála í landinu með sérstöku tilliti til réttinda rússneskumælandi íbúa. Niðurstaða ODIHR, sem og fulltrúa ÖSE fyrir réttindi minnihlutahópa, var að ekki væri brotið á mannréttindum þeirra og var það samhljóða álit mannréttindafulltrúa SÞ. Þá hefur fulltrúi ÖSE fyrir frelsi fjölmiðla fylgst náið með þróun mála í Úkraínu og harðlega gagnrýnt báða aðila fyrir að beita fjölmiðlum fyrst og fremst í áróðursskyni, en það virkar sem olía á átakaeldinn.

ÖSE hefur reynt veigamikill vettvangur fyrir hið pólitíska samtal um átökin í Úkraínu. Þannig hefur ÖSE staðið undir því grundvallarhlutverki sínu að tryggja að samtal aðildarríkja rofni ekki, og allra síst þegar átök geisa og mikið ber í milli. Fastaráð ÖSE hittist vikulega, og stundum oft, á fundum í Vín og undantekningalaust hafa átökin í Úkraínu verið á dagskrá. Þannig hefur ÖSE verið einn helsti vettvangur úkraínskra stjórnvalda til að lýsa sjónarmiðum sínum, fyrir önnur ríki að ítreka afstöðu sína og fyrir Rússland að svara fyrir sig.

Af öðrum málum á vettvangi ÖSE má nefna að á ráðherrafundinum í desember náðist einróma samkomulag um aðgerðir til að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum, aðgerðir gegn spillingu og til að stemma stigu við útbreiðslu létt- og smávopna. Ekki náðist samkomulag um sameiginlega pólitíska yfirlýsingu. Loks var ákveðið af hálfu svissnesku formenskunnar að setja á fót nefnd til að gera tillögur um hvernig styrkja megi öryggiskerfi Evrópu.

Serbía tók við formennsku í ÖSE í upphafi árs 2015. Á ráðherrafundinum í Basel var jafnframt ákveðið að Þýskaland myndi gegna formennsku á næsta ári og að Austurríki tæki við keflinu árið 2017. Formennska Þýskalands þykir ótvírætt til marks um aukið vægi ÖSE í öryggiskerfi Evrópu. Á þessu ári verður þess minnst að 40 ár eru liðin frá undirritun Helsinkisáttmálans árið 1975.

Um mannréttindastarf á vettvangi ÖSE er fjallað í kafla 5.2.2.

### 5.5. Áherslur og starfið fram undan

Á komandi mánuðum má búast við því að öryggishorfur í Evrópu verði áfram í deiglunni. Þróun mála í Úkraínu og íhlutun Rússlands þar í landi hefur vakið evrópska ráðamenn til vitundar um að full ástæða sé til að standa fast á grundvallargildum um virðingu fyrir alþjóðalögum og réttarríkinu, lýðræðisþróun, málfrelsi og mannréttindum. Íslensk stjórnvöld leggja áfram áherslu á að leitað verði friðsamlegra lausna en jafnframt að hvergi verði hvikað frá því að íbúar Úkraínu njóti frelsis til að velja framtíðarbraut landsins á lýðræðislegan hátt. Sem aðildarríki að Atlantshafsbandalaginu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og Evrópuráðinu mun Ísland reyna að leggja sitt af mörkum til alþjóðasamstarfs sem stuðlar að friði og öryggi í allri Evrópu.

Þó að friðsamlegt sé í nágrenni Íslands á Norður-Atlantshafi kallar umrót í evrópskum öryggismálum á árvekni íslenskra stjórnvalda. Mikilvægt er að hlúa vel að því góða samstarfi sem Ísland á við bandalagsríki sín á sviði öryggis- og varnarmála enda er varnarsamningurinn við Bandaríkin og aðildin að Atlantshafsbandalaginu grunnstoðir í vörnum Íslands. Áfram verður unnið að því að styrkja þær stoðir með virku samstarfi við bandarísk stjórnvöld og önnur grannríki, auk þess sem samstarf Norðurlandanna á þessu sviði verður áfram þróað með sameiginlega hagsmuni ríkjanna að leiðarljósi. Brýnt er að ljúka vinnu við þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á komandi mánuðum auk þess sem undirbúningur leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins í Varsjá á árinu 2016 mun hefjast af fullum krafti þegar líður á árið.

Árið 2015 mun marka ákveðin þáttaskil í störfum Sameinuðu þjóðanna þegar ný markmið um sjálfbæra þróun sem taka við af þúsaldarmarkmiðunum verða samþykkt á leiðtogafundi SP í september. Íslensk stjórnvöld leggja sitt af mörkum til undirbúningsferlisins þar sem áherslu er lögð á alþjóðlega baráttu gegn fátækt og hungri og virðingu fyrir mannréttindum. Þá verður athyglinni beint að hagsmunamálum Íslands, svo sem málefnum hafsins. Á árinu verður einnig unnið að gerð nýs alþjóðlegs samkomulags í loftslagsmálum en samningaviðræðum um það mun ljúka á ríkjaráðstefnu loftslagssamnings SP í París í desember.

Mannréttindamál verða sem fyrr mikilvægur þáttur í alþjóðastarfi Íslands. Utanríkisþjónustan mun áfram vinna að framgangi jafnréttismála á alþjóðavettvangi og leggja þ. á m áherslu á mikilvægi þess að karlar taki virkan þátt í þeirri vinnu, enda er jafnrétti kynjanna hagsmunamál bæði kvenna og karla. Baráttan gegn kynbundnu ofbeldi verður áfram í brennidepli þar sem byggt verður á ágætri reynslu frá rakarastofuráðstefnunni í janúar síðastliðnum og leitað leiða til að vekja athygli á þessu mikilvæga baráttumáli á vettvangi annarra alþjóðastofnana.

## 6. ÞJÓDRÉTTARMÁL

### 6.1. Samningar Íslands við erlend ríki

Á síðustu árum hefur farið fram mikil vinna við gerð upplýsingaskiptasamninga við sem flest lágskatta- og bankaleyndarríki. Sú vinna samræmist því að Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur lagt áherslu á að aðildarríki stofnunarinnar fjölgi slíkum samningum til að koma í veg fyrir skattflóttu. Á tímabilinu, sem skýrsla þessi tekur til, var undirritaður einn upplýsingaviðskiptasamningur, tveir staðfestir, auk þess sem tveir öðluðust gildi. Samningur við Hong Kong var undirritaður í ágúst 2014 og staðfestur í desember sama ár. Samningur milli Íslands og Niue var staðfestur í maí og öðlaðist gildi í júní. Þá öðlaðist upplýsingaskiptasamningur við Marshall-eyjar gildi 30. ágúst.

Þrjú nýir tvísköttunarsamningar voru einnig staðfestir á árinu 2014, þ.e. við Bretland, Kýpur og Sviss og hafa tveir þeirra þegar tekið gildi. Samningurinn við Bretland tók gildi 10. nóvember og við Kýpur 22. desember.

Hinn 3. júlí 2014 gerðist Ísland aðili að bókun um sérréttindi og friðhelgi Veðurtunglastofnunar Evrópu (EUMETSAT). Í janúar sama ár hafði Ísland gerst aðili að stofnuninni en áskilið er að ríki, sem eru aðilar að stofnuninni, séu einnig aðilar að bókuninni. Ákvæði bókunarinnar eru sambærileg við ákvæði annarra samninga um sérréttindi og friðhelgi starfsmanna annarra fjölþjóðlegra stofnana.

Hinn 24. desember sl. öðlaðist alþjóðasamningur um vopnaviðskipti gildi, en til þess þurftu 50 ríki að hafa fullgilt hann. Ísland, í samstarfi við manúðarsamtök og önnur ríki, beitti sér fyrir því að samningurinn yrði ítarlegur og bindandi og lagði sérstaka áherslu á varnir gegn kynbundnu ofbeldi. Þar að auki var Ísland fyrsta ríkið til að fullgilda samninginn í byrjun júlí 2013.

### 6.2. Hafréttarmál

Hafréttarmál er eitt af þeim hagsmunamálum sem utanríkisráðuneytið sinnir á erlendum vettvangi og trúlega einn þeirra málaflokka á vettvangi SP sem hvað mikilvægastur er fyrir Ísland. Hafréttarmálin eru stöðugt í deiglu. Á hverju hausti fara fram samningaviðræður um ályktanir allsherjarþings SP á sviði hafréttar og fiskveiða og tekur Ísland ávallt virkan þátt í þeim. Þar að auki hefur vinnuhópur, sem allsherjarþing SP setti á fót árið 2005, um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika hafsins utan lögsögu ríkja, einnig haft í skoðun gerð nýs alþjóðasamnings. Þá er á hverju ári haldinn fjöldi funda um málefni hafsins og einstök undirsvið þess bæði á vettvangi SP og undirstofnana þeirra.

#### *Hafréttarsamningur og úthafsveiðisamningur Sameinuðu þjóðanna*

Í hafréttarmálum vegast á ólíkir hagsmunir þjóða, en íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að vinna beri á grundvelli hafréttarsamnings SP og tengdra samninga, en hann er eini heildstæði samningurinn sem gerður hefur verið á þessu sviði og fjallar um öll not hafsins. Aðildarríkjum samningsins fer stöðugt fjölgandi og eru þau nú 167 talsins. Ísland er einnig málsvári úthafsveiðisamnings SP, sem styrkir lagalegan ramma hafréttarsamningsins og kveður á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hans er lúta að fiskistofnum sem finnast bæði innan efnahagslögsögu strandríkja og á úthafinu. Aðildarríki úthafsveiðisamningsins eru nú 82. Til að tryggja megi hagsmuni Íslands sem best á þessu sviði eiga ráðuneyti og stofnanir, sem að þessum málaflokki koma, reglubundið og náið samstarf. Sömuleiðis á Ísland gott samstarf við önnur ríki sem eiga svipaðra hagsmuna að gæta.

### *Verndun og sjálfbær nýting líffræðilegs fjölbreytileika hafsins utan lögsögu ríkja*

Árið 2005 setti allsherjarþing SP á fót vinnuhóp um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika hafsins utan lögsögu ríkja og hefur hann haft til skoðunar möguleika á gerð nýs alþjóðasamnings um framangreind málefni undir hafréttarsamningnum. Viðfangsefni vinnuhópsins er umfangsmikið, enda nær það til alls lífs á úthafinu utan efnahagslögsögu strandríkja sem og á hafsbotninum utan landgrunns strandríkja. Í janúar sl. fór fram lokafundur vinnuhópsins þar sem samþykkt var tillaga til allsherjarþingsins um að gerður verði nýr, lagalega bindandi samningur undir hafréttarsamningnum og að samningaviðræður skuli hefjast árið 2016. Ísland hefur verið í hópi þeirra ríkja sem hafa efasemdir um gerð slíks samnings og vilja fremur leggja áherslu á framkvæmd hafréttarsamningsins og tengdra samninga. Helsta ástæðan er sú að viðfangsefnið getur verið afar víðtækt og niðurstaðan gæti því haft töluverð áhrif á hagsmuni Íslands, sérstaklega er varða sjávarútveg. Allsherjarþingið mun taka ákvörðun á grundvelli tillögunnar í september 2015, en líklegt verður að teljast að allsherjarþingið muni samþykkja ályktun að mestu leyti samhljóða tillögu vinnuhópsins.

### *Landgrunnsmál*

Sendinefnd Íslands kynnti greinargerð sína um ytri mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna fyrir landgrunnsnefnd Sameinuðu þjóðanna í janúar 2013. Í framhaldi af því átti hún fimm fundarlotur með sérstakri undirnefnd sem skipuð var til að fjalla um landgrunn Íslands með það að markmiði að ná sameiginlegum skilningi um ytri mörk íslenska landgrunnsins. Undirnefndin kynnti svo tillögur sínar um ytri mörk landgrunns Íslands fyrir landgrunnsnefndinni í mars 2014, en málið var einnig verið tekið fyrir á fundum nefndarinnar í ágúst 2014, febrúar 2015 og mars 2015. Samkvæmt 76. gr. hafréttarsamningsins eru ytri mörk landgrunnsins, sem strandríki ákvarðar á grundvelli tillagna nefndarinnar, endanleg og bindandi.

Greinargerð Íslands til landgrunnsnefndarinnar, sem skilað var inn í apríl 2009, er hlutagreinargerð sem einskorðast við suðurhluta Síldarsmugunnar og vestur- og suðurhluta Reykjaneshryggjar. Fyrir liggur að á Reykjaneshrygg er mikill jarðhiti og hugsanlega er á hafsbotninum að finna aðrar auðlindir, svo sem málma sem falla gjarnan til á hitasvæðum og lífrænar auðlindir. Um mikla framtíðarhagsmuni er því að tefla. Greinargerðin nær hvorki til hins umdeilda Hatton-Rockall-svæðis, sem Bretland, Írland og Danmörk f.h. Færeyja gera tilkall til auk Íslands, né austurhluta Reykjaneshryggjar sem skarast hugsanlega við það svæði, enda er nefndin ekki bær til að fjalla um umdeild landgrunns svæði, nema með samkomulagi allra deiluaðila. Viðræður ríkjanna fjögurra um Hatton-Rockall-svæðið fóru fram af og til frá árinu 2001 til ársins 2011 en síðan þá hefur enginn fundur verið boðaður.

### *Kosning dómara í Alþjóðlega hafréttardóminn*

Ísland tilnefndi Tómas H. Heiðar, sem gegndi starfi þjóðréttarfræðings utanríkisráðuneytisins frá árinu 1996 til 2014, í stöðu dómara við Alþjóðlega hafréttardóminn (ITLOS) með stuðningi hinna fjögurra norrænu ríkjanna. Hann hlaut yfirburðakosningu í dóminn í júní 2014 og hóf þar störf í október sama ár.

### **6.3. Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn**

Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn, sem staðsettur er í Haag, fæst við alvarlegustu glæpi sem framdir eru gegn mannkyninu, þ.e. þjóðarmorð, stríðsglæpi, glæpi gegn mannúð og gegn friði. Stofnun hans var tvímælalaust eitt mikilvægasta framlag til verndar mannréttinda og friðar á síðari árum og mikilvægi hans hefur farið vaxandi frá því að hann hóf starfsemi

sína 1. júlí 2002. Aðildarríkjum dómstólsins hefur farið fjölgandi ár frá ári og eru þau nú 123, eftir að Palestína gerðist aðili að honum í ársbyrjun 2015.

Í gangi hjá dómstólnum eru mál vegna atburða í Lýðstjórnarlýðveldinu Kongó, Úganda, Mið-Afríkulyðveldinu, Darfúr í Súdan, Kenía, Líbíu, Cote d'Ivoire (Fílabeinsströndinni) og Malí. Einnig eru rannsóknir í gangi vegna atburða í nokkrum öðrum ríkjum, þ.m.t. Afganistan, Georgíu, Gíneu, Kólumbíu, Hondúras, Suður-Kóreu og Nígeríu.

Starfsemi dómstólsins er ekki óumdeild, enda snertir hún viðkvæm pólitísk mál á alþjóðavettvangi. Þannig hefur dómstóllinn m.a. sætt gagnrýni af hálfu margra Afríkuríkja vegna þess að öll mál sem í gangi eru varða ríki í Afríku, en einnig vegna þess að dómstóllinn ákærði sitjandi þjóðhöfðingja Kenía, Uhuru Kenyatta, forseta landsins, og William Ruto varaforseta þess. Þá hafa komið upp tilvik þar sem skort hefur pólitíska samstöðu innan öryggisráðs SP um að senda mál í ríkjum, sem ekki eru aðilar að dómstólnum, til meðferðar hjá honum. Sú varð raunin í maí 2014 þegar Rússland og Kína beittu neitunarvaldi gegn ályktun um að dómstóllinn tæki átökin í Sýrlandi til rannsóknar.

Afstaða Íslands til málefna dómstólsins er í öllum grundallaratriðum í takt við afstöðu meginþorra vestrænna ríkja, sem styðja dómstóllinn af mikilli einurð. Utanríkisráðherra tekur m.a. þátt í óformlegu samstarfi 24 ráðherra víða að úr heiminum sem styðja starfsemi dómstólsins og vinna að framgangi hans. Ísland hefur kallað eftir aukinni ábyrgð ríkja í málefnum dómstólsins, m.a. með sameiginlegum fjárframlögum aðildarríkja SP og vísunum mála frá öryggisráðinu til dómstólsins, styrkingu hans, sem og vitundarvakningu og viðtækari þekkingu á störfum hans og lögsögu. Ísland hefur einnig lýst því yfir að það muni lögfasta svokallaðar Kampala-breytingar á Rómarsamþykkt dómstólsins, sem fela í sér viðbótarákvæði um svokallaða árásarglæpi eða glæpi gegn friði.

Að lokum má nefna að á aðildarríkjaráðstefnu dómstólsins í desember 2014 var kosið í nokkur mikilvæg embætti og störf á vegum dómstólsins til næstu þriggja ára. Fyrst má nefna að Sidiki Kaba, dómsmálaráðherra Senegals, var kosinn nýr forseti aðildarríkjaráðstefunnar fyrir árin 2014-2017 í stað Tiina Intelman, sendiherra frá Eistlandi. Einnig voru kosnir tveir varaforsetar og 18 nýir meðlimir skrifstofu dómstólsins. Það mál, sem mestan tíma tók á ráðstefnunni, var þó kosning 6 nýrra dómara við dómstóllinn til 9 ára. Kosningareglur eru nokkuð snúnar, því velja skal dómara á grundvelli ríkjahópa, bakgrunns og kyns. Í framboði var m.a. sænskur kandídat, hr. Krister Thelin, og stóðu norrænu ríkin öll að baki því framboði. Þrátt fyrir ötult starf norrænu kosningafulltrúanna náði Thelin ekki kjöri, en kosningu hlutu framþjóðendur frá Kóreu, Póllandi, Ungverjalandi, Kongó, Frakklandi og Þýskalandi.

## 6.4. Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir og útflutningseftirlit

### 6.4.1. Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir

Þegar þvingunaraðgerðum er beitt gegn ríkjum er það einkum gert í þrjúþættum tilgangi. Til að lýsa vanþóknun á framferði viðkomandi ríkis, til að hvetja það til að láta af uppteknum hætti og til að letja það frá því að grípa til frekari aðgerða í framtíðinni. Þvingunaraðgerðir varða yfirleitt viðskiptabann á vörur og þjónustu, einkum sem tengjast vopnum, ferðabann á einstaklinga og frystingu fjármuna einstaklinga og lögaðila.

Sem aðildarríki að SP er Íslandi skylt að framfylgja þvingunaraðgerðum öryggisráðsins. Í öryggisráðinu er ekki óalgengt að tillögur um þvingunaraðgerðir nái ekki fram að ganga vegna þess að fimm ríki ráðsins hafa þar neitunarvald.

Frá gildistöku samningsins um EES hafa Ísland og hin EFTA-ríkin, sem aðild eiga að samningnum, tekið undir nær allar þvingunaraðgerðir sem aðildarríki ESB ákveða einróma

að beita. Hið sama á reyndar við um Sviss vegna tvíhliða samninga þess við ESB. Fyrir þessu eru samverkandi pólitískar og viðskiptalegar ástæður. EES-samningurinn kveður m.a. á um frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns og fólks innan hins sameiginlega markaðar sem EES-ríkin hafa myndað með sér. Þetta fjórfrelsi er nátengt þvingunaraðgerðum sem flestar varða sama efni. Ef Ísland og Noregur myndu ekki viðhalda samskonar þvingunaraðgerðum og ESB, myndi skapast hættu á svokölluðum framhjáviðskiptum um þessi lönd. Slíkt myndi grafa undan EES-samstarfinu til frambúðar og er það hin ástæðan fyrir samstöðu EES-ríkjanna í þessum efnum.

#### *Frysting fjármuna og Peningaþvættisstofnunin*

Ísland er aðili að Peningaþvættisstofnuninni í París (*The Financial Action Task Force - FATF*), sem gefur út tilmæli til aðildarríkja um aðgerðir gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og geryðingarvopna. Sendinefnd á vegum stofnunarinnar kom til Íslands í janúar 2015 til þess að ræða við stjórnvöld um margvísleg atriði sem betur mættu fara í íslensku laga- og stofnanaumhverfi varðandi peningaþvættismál. Unnið verður að því á næstu misserum í Stjórnarráðinu að uppfylla betur gerðar kröfur á þessu sviði, þ.m.t. um styttingu þess tíma sem líður frá því að öryggisráð SP fyrirskipar frystingu fjármuna grunaðra hryðjuverkamanna þar til slíku er hrundið í framkvæmd innanlands.

#### *Erlendir bardagamenn hryðjuverkasmataka*

Öryggisráð SP samþykkti ályktun í september 2014 um erlenda bardagamenn í tengslum við aðgerðir gegn hryðjuverkum. Ísland var meðflytjandi að ályktuninni, sem er sérstaklega ætlað að stemma stigu við að málaliðar, aðallega af Vesturlöndum, gangi til liðs við vígasveitir samtaka sem kenna sig við íslamska ríkið í Sírylandi og Írak (ISIL) og geti ferðast þangað í þeim tilgangi. Fyrir liggur að fara verður yfir heimildir til inngrips í þessu skyni og stendur til að eiga um það samvinnu á Norðurlöndum.

#### *Úkraína*

Fjallað er um ástandið í Úkraínu í kafla 5.1, en hér verður sagt frá þvingunaraðgerðum sem Ísland hefur gripið til.

Allt frá því að þátttaka Rússlands í átökunum í Úkraínu varð ljós hafa Bandaríkin, ESB og fleiri ríki gripið til þvingunaraðgerða gegn Rússlandi og herteknum svæðum í Úkraínu, þ. á m. EFTA-ríkin, Ástralía, Kanada, Japan, Albanía, Moldóva, Montenegro (Svartfjallaland) og Úkraína, og öll aðildarríki Norður-Atlantshafsbandalagsins nema Tyrkland.

Á tímabilinu mars 2014 til janúar 2015 voru gefnar út átta reglugerðir á Íslandi um þvingunaraðgerðir sem beinast gegn aðilum í austurhluta Úkraínu, Krím, Sevastopol og Rússlandi, sem leynt og ljóst styðja uppreisnaröflin í Úkraínu í trássi við alþjóðalög. Aðgerðirnar varða ferðabann og frystingu fjármuna aðila frá Rússlandi og Úkraínu, takmarkanir á lántökum ákveðinna fjármálastofnana í Rússlandi, viðskiptabann með hergögn, hluti sem má nota í hernaðarlegum tilgangi og vöru og tækni í olúgeiranum, sem og viðskiptabann á vörur frá Krím og Sevastopol.

Hinn 7. ágúst sl. brugðust rússnesk stjórnvöld við þvingunaraðgerðum Bandaríkjanna, ESB og fleiri ríkja með því að setja innflutningsbann til eins árs á matvöru frá Bandaríkjunum, Kanada, Ástralíu, ESB og Noregi. Bannið nær til allra sjávarafurða, nautakjöts, svínakjöts og fuglakjöts, mjólkurvara, grænmetis og ávaxta, en ekki til lambakjöts, ærkjöts og hrossakjöts (sem Ísland hefur selt til Rússlands). Innflutningsbann Rússa nær ekki til EFTA-ríkjanna Íslands, Sviss og Liechtenstein, en þó til Noregs. Samt var rússneskum stjórnvöldum fullkunnugt á þeim tíma um stuðning Íslands við stjórnvöld í

Úkraínu og það sjónarmið að Úkraína hafi fullan rétt til sjálfstæðis og sjálfsákvörðunar um eigin málefni án hernaðarafskipta Rússa. Ljóst er að innflutningsbannið hefur bitnað mun verr á rússneskum stjórnvöldum en fyrirtækjum á Vesturlöndum. Vestrænu fyrirtækin, sem áður seldu beint til Rússlands, hafa sumpart selt vöru sína þangað í gegn um þriðju ríki, einkum Belarus (Hvíta-Rússland) og Kasakstan, og sumpart selt á aðra markaði.

*Tafla 2. Ísland framfylgir þvingunaraðgerðum varðandi eftirtalin ríki*

<b>Evrópa</b>	Rússland, Úkraína (m.a. Krím og Sevastopol), Belarus (Hvíta-Rússland), Bosnía og Hersegóvína, Aserbaídsjan (Nagorno-Karabakh), Serbía, Moldóva (Transnistría).
<b>Mið-Austurlönd</b>	Egyptaland, Íran, Írak, Jemen, Líbanon, Líbía, Sýrland, Túnis.
<b>Asía</b>	Afganistan, Norður-Kórea, Myanmar.
<b>Afríka (sunnanverð)</b>	Cote d'Ivoire (Fílabeinsströndin), Eritrea, Gínea, Gínea-Bissá, Kongó (Lýðstjórnarlýðveldið), Líbería, Mið-Afríkulyðveldið, Sómalía, Súdan, Suður-Súdan, Simbabve.

#### 6.4.2. Útflutningseftirlit

Auk þeirrar vöru og þjónustu, sem er bannað að flytja út frá Íslandi á grundvelli þvingunaraðgerða sem er fjallað er um í kafla 6.4.1, er almennt haft eftirlit með útflutningi á hlutum sem gætu nýst í hernaðarlegum tilgangi. Birtir eru listar yfir þá hluti sem eru uppfærðir reglulega á grundvelli ákvarðana alþjóðasamtaka sem Ísland er aðili að. Hér er um að ræða vöru allt frá álblöndum upp í kaþbáta sem nýtast við hafrannsóknir.

Í apríl samþykkti allsherjarþing SP vopnaviðskiptasamninginn, fyrsta alþjóðasamninginn sem fjallar um eftirlit með útflutningi vopna. Ísland tók virkan þátt í samningaviðræðunum, m.a. til þess að tryggja bann við útflutningi vopna sem skapa hættu á mannréttinda- eða mannúðarbrotum. Í febrúar 2015 höfðu 130 ríki undirritað samninginn og 61 ríki hafði fullgilt hann, en Ísland varð fyrsta ríkið til þess. Samningurinn tók gildi hinn 24. desember 2014.

#### 6.5. Áherslur og starfið fram undan

Áfram verður lögð áhersla á að standa vörð um hagsmuni Íslands á alþjóðlegum vettvangi með gerð nýrra milliríkjasamninga, hagsmunagæslu innan alþjóðastofnana og innleiðingu alþjóðlegra þvingunaraðgerða.

Þróun í hafréttarmálum mun jafnframt vera eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands innan SP en íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á að öll vinna á því sviði skuli vera á grundvelli hafréttarsamnings SP og tengdra samninga. Íslensk stjórnvöld munu einnig taka virkan þátt í undirbúningsvinnu vegna fyrirhugaðs samnings undir hafréttarsamningnum um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika hafsins utan lögsögu ríkja.

## 7. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Fyrri hluta sl. árs var gerð úttekt á skipulagi og fyrirkomulagi þróunarsamvinnu Íslands. Til starfsins var ráðinn utanaðkomandi sérfræðingur, Þórir Guðmundsson. Ákvað utanríkisráðherra að ráðast í slíka vinnu eftir að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) hafði bent á það í rýnskýrslu sinni um þróunarsamvinnu Íslands, sem kom út árið 2013, að mikilvægt væri fyrir Ísland að skoða og leggja mat á heildarskipulag og fyrirkomulag þróunarsamvinnu út frá því hvernig hámarksárangur og skilvirkni væri tryggð með tilliti til smæðar landsins. Um mitt ár skilaði Þórir niðurstöðum sínum, þar sem gerðar eru margvíslegar tillögur að breytingum á skipulagi og stefnumótun í þágu aukinnar skilvirkni og árangurs. Ein af þeim tillögum, sem ákveðið var að hrinda í framkvæmd, er að flytja starfsemi ÞSSI inn í ráðuneytið sem fari þá með alla alþjóðlega þróunarsamvinnu á vegum íslenskra stjórnvalda. Vann starfshópur frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands sem utanríkisráðherra lagði fram á Alþingi í febrúar. Frumvarpið er til meðferðar hjá þinginu.

Vinna við nýja stefnu stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands stendur nú yfir og verður hún lögð fram sem tillaga til þingsályktunar á næstu vikum.

Í júní 2014 lauk þriggja ára verkefni utanríkisráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð. Verkefnið sneri að greiningu á framlögum til þróunarsamvinnu með tilliti til áhrifa þeirra, eða ætlaðra áhrifa, á jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Nánar má lesa um verkefnið og niðurstöður þess í kafla 9.

Ísland gegndi tveimur stjórnarsetum á sviði þróunarsamvinnu á árinu 2014. Annars vegar átti Ísland sæti í þróunarnefnd Alþjóðabankans fyrir kjördæmi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja og hins vegar í framkvæmdastjórn UN Women, en nánar er fjallað um starfið í kafla 7.2.1.

Á árinu 2014 hittust norrænir þróunarmálaráðherrar í tvígang á formlegum fundi. Annars vegar í mars þegar þróunarmálaráðherra Finnlands bauð til fundar, en þar var fyrst og fremst rætt um samvinnu Norðurlandanna hvað varðar mótun nýrra þróunarmarkmiða. Í lok fundarins gáfu ráðherrarnir út sameiginlega yfirlýsingu þar sem gerð er grein fyrir áherslumálum Norðurlandanna. Hins vegar bauð utanríkisráðherra norrænum kollegum til fundar í Stokkhólmi í tengslum við þing Norðurlandaráðs og formennsku Íslands þar að lútandi. Á fundinum var farið yfir ýmis mál, svo sem ný þróunarmarkmið, fjármögnun þróunar, viðskiptamiðaða þróunarsamvinnu og viðbrögð við ebólufaraldrinum.

Í desember tók utanríkisráðherra þátt í ráðherrafundi DAC sem haldinn var í París. Tilgangurinn með starfi nefndarinnar er að tryggja samræmd vinnubrögð framlagsríkja og veita faglegt aðhald. Ísland varð aðili að nefndinni árið 2013 og er þetta fyrsti ráðherrafundurinn sem Ísland tekur þátt í sem aðildarríki. Á fundinum var rætt um mál sem eru efst á baugi varðandi framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, þ. á m. breytingar á sameiginlegum alþjóðlegum viðmiðum fyrir opinbera fjárhagsaðstoð til þróunarríkja. Þá var sérstaklega fjallað um þróunaraðstoð til fátækustu ríkja heims, en á undanförunum árum hefur hún dregist saman.

Í upphafi þessa árs hófust á vettvangi SP samningaviðræður um ný þróunarmarkmið sem taka munu við af þúsaldarmarkmiðunum þegar þau renna sitt skeið á enda í lok árs 2015. Eru hinar þrjár stöðir sjálfbærrar þróunar; sú efnahagslega, félagslega og umhverfislega, rauði þráðurinn í nýjum markmiðum. Í undirbúningsvinnu á sl. ári lagði Ísland sérstaka áherslu á fjóra málaflokka: málefni hafsins, endurnýjanlega orku, landgræðslu og sjálfbæra landnýtingu, sem og kynjajafnrétti. Er um að ræða málefni þar sem Ísland hefur sérstaka þekkingu og reynt fram að færa, enda svið sem endurspeglar starfsemi Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP) á Íslandi. Þá hófust á sama tíma samningaviðræður í aðdraganda þriðju



alþjóðlegu ráðstefnunnar um fjármögnun þróunar, sem haldin verður í Addis Ababa í Eþíópíu í júlí nk., þar sem m.a. verður fjallað um hvernig hægt verði að tryggja fjármögnun nýrra þróunarmarkmiða. Nánar er greint frá mótun nýrra þróunarmarkmiða og fjármögnun þróunar í kafla (5.1.1).

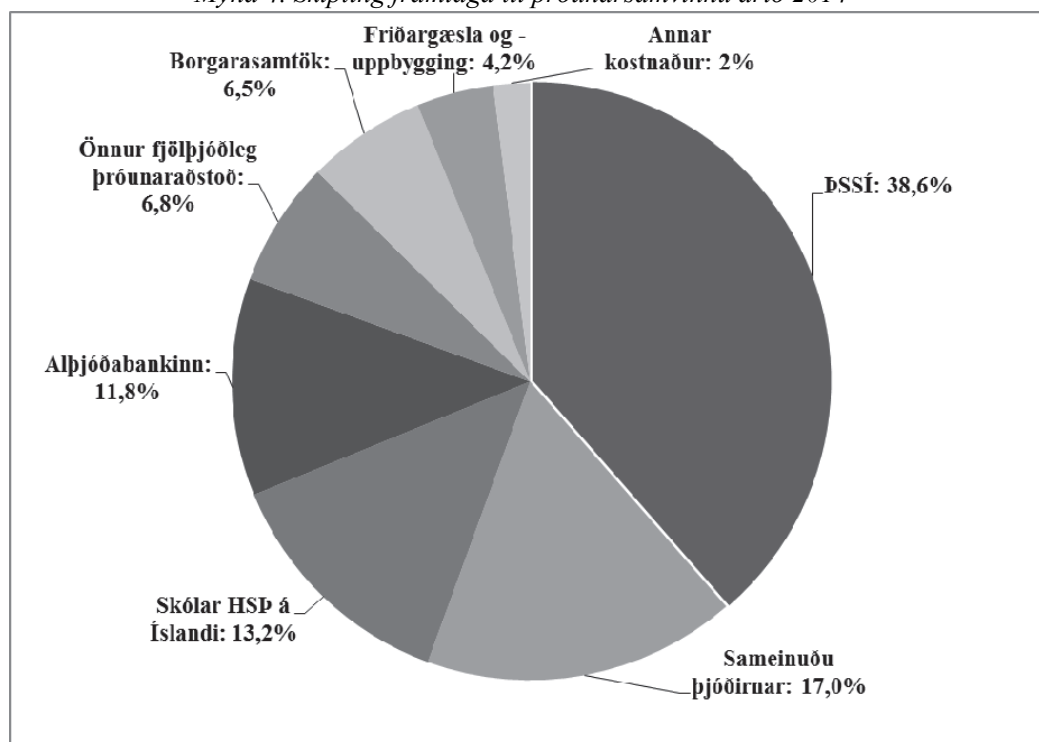
Öll verkefni sem íslensk stjórnvöld veita framlög til sæta reglulegri rýni og úttektum í samræmi við alþjóðleg viðmið. Meðal úttekta, sem lokið var við á árinu 2014, eru lokaúttektir á þróunarsamvinnu Íslands í sjávarútvegsmálum í Namibíu og á vatns- og salernisverkefni í Nankumba í Malaví auk úttektar á norræna mannréttindasjóðnum hjá Alþjóðabankanum. Miðannarúttekt var einnig gerð á héraðsverkefninu í Mangochi í Malaví. Rýni- og úttektarskýrslur eru aðgengilegar á heimasíðum ráðuneytisins og ÞSSI.

### 7.1. Framlög til þróunarsamvinnu

Á árinu 2014 námu framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu um fjórum milljörðum kr., sem svarar til 0,21% af vergum þjóðartekjum (VPT). Til samanburðar námu framlögin tæplega 4,3 milljörðum kr. á árinu 2013, eða 0,23% af VPT. Lækkun framlaga á milli ára kemur til vegna almennrar hagræðingar í ríkisrekstri til að koma fjármálum hins opinbera í betra horf. Áætlað er að framlög Íslands til þróunarsamvinnu nemi áfram 0,21% af VPT árið 2015 miðað við fjárlög og nýjustu hagspár. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, sem lögð verður fram á vorþingi, verður sett fram áætlun til viðmiðunar hvað varðar framlög til málaflokksins á næstu árum.

Framlög Íslands til þróunarmála árið 2014, skv. bráðabirgðaniðurstöðum, má sjá í eftirfarandi skífuriti og töflu.

Mynd 4. Skipting framlaga til þróunarsamvinnu árið 2014



Tafla 3. Áætluð framlög til þróunarsamvinnu 2014

	M.kr.	M.kr.
<b>Þróunarsamvinnustofnun Íslands</b>		<b>1.594,6</b>
Aðalskrifstofa	114,2	
Mósambík	320,5	
Malaví	578,5	
Úganda	362,5	
Önnur þróunaraðstoð	218,8	
<b>Friðargæsla og uppbygging</b>		<b>173,3</b>
Almennur kostnaður	32,2	
Undirbúningsnámskeið	1,7	
Kosningaefirlit ÖSE	3,6	
NATO	24,9	
Íslenska alþjóðabjörgunarsveitin	3,6	
Afganistan	67,6	
Friðargæsla SP	39,7	
<b>Sameinuðu þjóðirnar</b>		<b>702,4</b>
UNICEF	183,5	
UN WOMEN	151,1	
UNDP	52,4	
UNFPA	12,0	
OCHA	26,7	
UNRWA	92,9	
FAO	55,7	
Annað samstarf með SP <sup>2</sup>	128,0	
<b>Skólar Háskóla SP á Íslandi</b>		<b>547,1</b>
Jarðhitaskólinn	213,7	
Sjávarútvegsskólinn	190,1	
Landgræðsluskólinn	87,5	
Jafnréttisskólinn	55,8	
<b>Alþjóðabankinn</b>		<b>486,9</b>
Samstarf í orkumálum (ESMAP)	71,8	
Aðgerðaáætlun um jafnréttismál	18,3	
Mannréttindasjóður	6,5	
Verkefnasjóður	44,9	
Alþjóðaframfarastofnunin	204,0	
Hlutfjárakning Alþjóðabankans	110,8	
Skuldaniðurfelling þróunarríkja	26,3	
Annað samstarf með Alþjóðabankanum	4,4	
<b>Borgarasamtök</b>		<b>266,8</b>
<b>Önnur þróunaraðstoð</b>		<b>280,9</b>
Önnur fjölþjóðleg þróunaraðstoð	280,9	
<b>Annar kostnaður</b>		<b>81,3</b>
<b>Alls</b>		<b>4.133,2</b>
<b>Hlutfall af vergum þjóðartekjum<sup>3</sup></b>		<b>0,21</b>

<sup>2</sup> Annað samstarf með SP: WHO, ILO, IAEA, UNESCO, WTO, WFP o.fl.

<sup>3</sup> Vergar þjóðartekjur árið 2014 eru 1.9471.174 m.kr. samkvæmt áætlunum Hagstofu Íslands.

## 7.2. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016

Framkvæmd þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016 gekk vel á síðasta ári. Unnið var að uppbyggingu félagslegra innviða, bættu stjórnaritari og endurreisn og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda í góðu samstarfi við samstarfslönd, alþjóðastofnanir og borgarasamtök. Líkt og áður var lögð sérstök áhersla á jafnrétti kynjanna og umhverfismál.

Líkt og kveðið er á um í þróunarsamvinnuáætlun er lögð rík áhersla á skýra forgangsröðun. Beina íslensk stjórnvöld stuðningi sínum því einkum til fimm landa: Malaví, Mósambík, Úganda, Palestínu og Afganistan. Skýr forgangsröðun endurspeglast jafnframt í því að tilgreindar eru fjórar lykilstofnanir í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu: Alþjóðabankinn, Barnahjálpi SP (UNICEF), Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóli Sameinuðu þjóðanna (HSP). Á sviði mannúðaraðstoðar er lögð áhersla á stuðning við Matvælaáætlun SP (WFP), Neyðarsjóð SP (CERF) og samræmingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA).

### 7.2.1. Fjölþjóðleg þróunarsamvinna

#### *Alþjóðabankinn*

Alþjóðabankinn gegnir lykilhlutverki í þróunarsamvinnu Íslands enda er hann meðal stærstu og áhrifamestu alþjóðastofnana á sviði þróunarsamvinnu í heiminum. Ísland hefur ávallt tekið þátt í stefnumótun Alþjóðabankans með reglulegri stjórnar- og nefndarsetu og með þátttöku í starfi kjördæmis Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í bankanum. Samstarf við Alþjóðaframfarastofnunina (IDA), sem sérhæfir sig í aðstoð til fátækustu ríkja heims, er einn af hornsteinum samstarfs Íslands við bankann. Á sl. ári samþykkti ríkisstjórnin að taka þátt í 17. fjármögnun stofnunarinnar sem gildir tímabilið 2015-2017.

Á árinu 2014 sat utanríkisráðherra í þróunarnefnd Alþjóðabankans fyrir hönd kjördæmisins, en nefndin sinnir pólitískri stefnumörkun í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og er skipuð 25 ráðherrum og seðlabankastjórum í umboði hinna 188 aðildarríkja bankans. Nefndin fundaði í tvígang árið 2014, að vori og hausti í tengslum við fundi Alþjóðabankans í Washington. Flutti ráðherra yfirlýsingu fyrir hönd Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna við þessi tilefni um mikilvægi þess að bregðast við ójafnræði og auka velmegun og hagsæld fyrir fátækasta fólk heims.

Alþjóðabankinn hefur á undanförunum árum lagt aukna áherslu á mál sem Ísland telur mikilvæg, s.s. orkumál, fiskimál og jafnrétti kynjanna. Íslensk stjórnvöld hafa lagt sitt af mörkum til þess að styðja þessa þróun, m.a. með málflutningi og þátttöku í verkefnum á sviðum orkumála (ESMAP), fiskimála (PROFISH) og kynjajafnréttis.

Samstarf Íslands og bankans á sviði jarðhitamála hefur haft sérstaklega mikla þýðingu og hefur áhugi bankans á frekara samstarfi farið vaxandi. Stuðningur Íslands við verkefnið hefur m.a. orðið til þess að Alþjóðabankinn hefur fengið um 32 milljarða íslenskra króna frá öðrum framlagsríkjum og alþjóðastofnunum til að efla jarðhitanýtingu í þróunarríkjum. Auk þess hefur íslenskur sérfræðingur verið ráðinn til ESMAP, m.a. til að aðstoða við að setja á fót sérstakan jarðhitavettvang (e. *Global Geothermal Development Plan*) til að tryggja frekari fjármögnun tilraunaborana. Nánar er greint frá jarðhitasamstarfi í Austur-Afríku í kafla 7.2.2.

Á árinu 2014 var ákveðið að lýsa yfir stuðningi við áframhaldandi starfsemi norræna mannréttindasjóðsins hjá Alþjóðabankanum með framlagi til þriggja ára. Úttekt á sjóðnum hefur sýnt fram á mjög góðan árangur; mannréttindi skipa nú stærra hlutverk í verkefnum bankans og hefur vitneskja um samspil mannréttinda og þróunarsamvinnu aukist á meðal starfsfólks.

### *Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF)*

UNICEF starfar á grundvelli Barnasáttmála SP og hefur það meginhlutverk að bæta hag barna, ungs fólks og kvenna í þróunarlöndum, auk þess sem stofnunin sinnir mikilvægu hlutverki í mannúðaraðstoð. Fastanefnd Íslands í New York fylgdist með starfi UNICEF á árinu og tók þátt í framkvæmdastjórn stofnunarinnar sem áheyrnarfulltrúi.

Á árinu 2014 veittu íslensk stjórnvöld kjarnaframlag til UNICEF, auk þess sem veitt voru framlög til nokkurra verkefna á vegum stofnunarinnar. Í fyrsta lagi voru veitt framlög til verkefnis er snýr að bættri mæðra- og ungbarnavernd í Palestínu, sem felst m.a. í þjálfun ljósmæðra og aukinni fræðslu til foreldra á sviði brjóstgjafar, önnun nýbura, heilsu mæðra og getnaðarvarna. Auk þess kostaði Ísland stöðu sérfræðings í jafnréttismálum á skrifstofu UNICEF í Palestínu, eins og nánar er greint frá í kafla 7.2.3. Í öðru lagi fjármagnaði Ísland stöðu ungs sérfræðings (e. *Junior Professional Officer*) sem starfar að menntamálum hjá stofnuninni í Malaví. Lágu verkefni hennar einkum á sviði árangurs- og eftirlitsmats, auk þess sem hún veitti tæknilega aðstoð á sviði menntunar til stjórnvalda landsins og háskólasamfélagsins á sviði stefnumótunar og úrbóta í menntamálum. Þá vann sérfræðingurinn að mótun og innleiðingu samstarfsverkefnis SP á sviði menntunar stúlkna í Malaví. Í þriðja lagi var veitt framlag til samstarfsverkefnis UNICEF og Mannfjöldastofnunar SP (UNFPA) sem miðar að því að uppræta limlestingar á kynfærum kvenna og stúlkna, en talið er að um 140 milljónir kvenna hafi þurft að þola þessa meðferð og að þrjár milljónir stúlkna eigi á hættu að hljóta sömu örlög. Þá átti Ísland gott samstarf við UNICEF í gegnum ÞSSI, sem studdi verkefni stofnunarinnar á sviði vatns- og salernismála í Mósambík (sjá nánar kafla 7.2.2).

Í október var undirritaður samstarfssamningur við landsnefnd UNICEF á Íslandi fyrir tímabilið 2014-2016. Hefur ráðuneytið átt gott samstarf við landsnefndina um árabil, en frá árinu 2011 hafa verið gerðir formlegir samningar um samstarfið. Markmið samningsins eru m.a. að efla kynningu á hlutverki og starfsemi UNICEF, stuðla að vitundarvakningu meðal almennings um málefni barna í þróunarríkjum og veita útsendum sérfræðingum fræðslu áður en þeir hverfa til starfa á vettvangi.

Frá framlögum íslenskra stjórnvalda til mannúðaraðstoðar á vegum UNICEF er greint frá í kafla 7.2.4.

### *Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women)*

UN Women hefur það hlutverk að vinna að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Stofnunin starfar á vettvangi, sinnir samræmingarhlutverki meðal stofnana SP og er leiðandi í stefnumótun á alþjóðavettvangi. Á sl. ári átti Ísland sæti í framkvæmdastjórn UN Women, þar sem lögð var áhersla á áframhaldandi styrkingu stofnunarinnar, en hún er smá í samanburði við aðrar stofnanir SP og undirfjármögnuð miðað við það lykilhlutverk sem henni er ætlað að gegna. Þá tók Ísland áfram þátt í óformlegum vinnuhópi líkt þenkjandi ríkja á vettvangi SP í New York sem styðja starf UN Women.

Ísland veitti kjarnaframlag til UN Women árið 2014, en slík framlög eru afar mikilvæg fyrir stofnun sem er að vaxa og styrkjast í sessi. Auk þess voru veitt framlög til verkefna á vegum stofnunarinnar á vettvangi auk þess sem stöður útsendra sérfræðinga voru fjármagnaðar. Í fyrsta lagi voru veitt framlög í styrktarsjóð á vegum UN Women sem vinnur um heim allan að því að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum, tryggja þolendum aðstoð og stuðla að framfylgd laga og reglna í málaflokknum. Í öðru lagi voru veitt framlög til verkefnis UN Women í Afganistan er lýtur að baráttunni gegn ofbeldi gegn konum og stúlkum og felst í margvíslegum stuðningi við stjórnvöld í landinu og borgarasamtök. Í þriðja lagi var stutt við kvennaathvarf í Palestínu, sem rekið er af UN Women og veitir

þolendum ofbeldis heildræna aðstoð og vinnur að valdeflingu kvenna og stúlkna. Þá starfaði íslenskur sérfræðingur hjá skrifstofunni í Palestínu fyrri hluta árs, en nánar er greint frá því í kafla 7.2.3. Í fjórða lagi voru veitt framlög til verkefnis UN Women í Úganda, sem miðar að því að auka hlut karla og drengja í jafnréttisbaráttunni og er hluti af HeforShe-átaki stofnunarinnar.

Ísland veitti einnig framlag til átaksverkefnis UN Women í tilefni þess að tveir áratugir verða liðnir á næsta ári frá kvennaráðstefnu SP í Peking (Beijing+20) (sjá nánar kafla 5.2.1) og til loftslagsverkefnis á vegum stofnunarinnar, sem nánar er greint frá síðar í þessum kafla.

Að lokum voru áfram veitt framlög til landsnefndar UN Women á Íslandi, í samræmi við samstarfssamning við landsnefndina fyrir tímabilið 2013–2015. Samkvæmt samningnum vinnur landsnefndin að vitundarvakningu meðal almennings um jafnrétti kynjanna og stöðu kvenna í þróunarlöndum. Auk þess veitir landsnefndin útsendum sérfræðingum á vegum Íslensku friðargæslunnar fræðslu um jafnréttismál og framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325.

### *Háskóli Sameinuðu þjóðanna*

Á Íslandi starfa fjórir skólar innan vébanda HSP: Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn. Frá upphafi hafa hátt í 1.000 sérfræðingar útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólana, auk þess sem um 2.000 sérfræðingar hafa tekið þátt í styttri námskeiðum sem reglulega eru haldin í þróunarríkjum.

Jarðhitaskólinn, sem er elstur skólanna fjögurra, hefur starfað frá árinu 1979 og veitir sérfræðingum frá þróunarlöndum sérhæfða þjálfun á sviði jarðhitarannsókna og -nýtingar. Alls hafa 583 nemendur frá 58 löndum útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólann á Íslandi, 980 sérfræðingar tekið þátt í styttri námskeiðum í þróunarlöndum, 40 nemendur útskrifast með meistaragráðu og einn með doktorsgráðu frá HÍ með styrk frá skólanum. Á árinu 2014 útskrifaði skólinn 29 nemendur (20 karla og níu konur), haldin voru námskeið í Kenía og El Salvador með 113 þátttakendum frá 32 löndum og fimm nemendur útskrifuðust með meistaragráðu frá HÍ með styrk frá Jarðhitaskólanum.

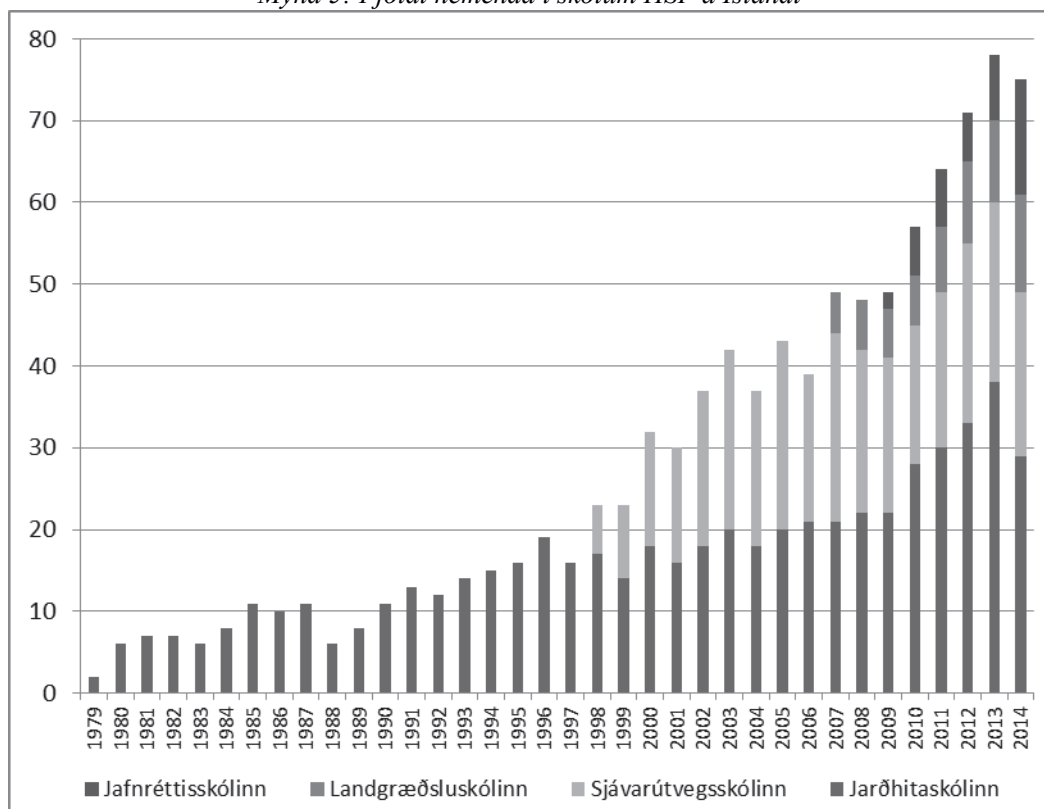
Sjávarútvegsskólinn veitir sérfræðingum frá þróunarlöndum þjálfun á margvíslegum sviðum er snúa að sjávarútvegi og fiskveiðum. Skólinn hefur starfað frá árinu 1998 og hafa alls 286 nemendur frá 48 löndum útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólann. Í september sl. hófu 20 sérfræðingar nám við skólann, níu konur og 11 karlar, og dreifist sérhæfing þeirra á þrjú svið: stofnmat, gæðastjórnun og fiskeldi. Líkt og Jarðhitaskólinn, stendur Sjávarútvegsskólinn einnig fyrir styttri námskeiðum í þróunarlöndum og hafa alls yfir 900 sérfræðingar sótt slík námskeið frá upphafi. Á árinu 2014 voru haldin þrjú námskeið í Víetnam, Tansaníu og Namibíu.

Landgræðsluskólinn hóf starfsemi árið 2007 og varð hluti af neti HSP þremur árum síðar, árið 2010. Markmið skólans er að veita sérfræðingum frá þróunarlöndum þjálfun á sviði landgræðslu og sjálfbærrar nýtingar lands. Á sl. ári útskrifuðust 12 sérfræðingar (fimm konur og sjö karlar) úr sex mánaða þjálfun við skólann. Alls hafa því 63 nemendur útskrifast úr skólanum frá upphafi, þar af 30 konur og 30 karlar.

Yngstur skólanna er Jafnréttisskóli HSP sem var rekinn sem tilraunaverkefni frá árinu 2009 en varð hluti af neti HSP árið 2013. Skólinn veitir sérfræðingum þjálfun á sviði jafnréttismála, en allir nemendur við skólann hafa komið frá þeim löndum, sem Ísland hefur lagt áherslu á stuðning við í alþjóðlegri þróunarsamvinnu: Malaví, Mósambík, Úganda, Palestínu og Afganistan. Frá upphafi starfsins hafa samtals 43 nemendur útskrifast úr námi við skólann, þar af 13 á sl. ári (8 konur og 6 karlar). Á árinu 2014 var lögð áhersla á að styrkja skólann gagnvart nýrri stefnumiðaðri áætlun HSP, með aukna áherslu á uppbyggingu

og fjármögnun styttri námskeiða á vettvangi og rannsóknir. Í súluritinu hér á eftir má sjá yfirlit yfir nemendur skólanna<sup>4</sup>.

Mynd 5: Fjöldi nemenda í skólum HSP á Íslandi



#### Umhverfis- og loftslagsmál

Greining á framlögum ársins 2013 samkvæmt umhverfis- og loftslagsstikum DAC sýndi að 56% af framlögum Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu hafi nýst í þágu umhverfismála og 29% til verkefna sem voru til þess fallin að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga.

Á árinu 2014 veitti Ísland framlög til tveggja sjóða og fjögurra verkefna á sviði umhverfis- og loftslagsmála. Áfram var veitt framlag í sjóð á vegum rannsóknar- og vísniáætlunar SP fyrir fátækustu þróunarlöndin sem styður þróunarlönd við að undirbúa og framkvæma aðgerðaáætlanir um aðlögun að loftslagsbreytingum. Þá veitti Ísland framlag í græna loftslags sjóðinn (e. *Green Climate Fund*), en fyrsta framlagaráðstefnan fyrir sjóðinn var haldin í nóvember 2014. Sjóðnum er ætlað að fjármagna verkefni og áætlanir sem stuðla að því að lágtekjuríki geti aðlagast loftslagsbreytingum og gripið til aðgerða til að koma í veg fyrir þær.

Ísland leggur áherslu á að rödd kvenna heyrst í loftslagssumræðunni og í því skyni var veitt fé til tveggja verkefna. Annars vegar loftslagsverkefni á vegum UN Women sem hefur að markmiði að koma kynjasjónarmiðum á framfæri í alþjóðlegum samningaviðræðum og

<sup>4</sup> Um er að ræða yfirlit yfir alla nemendur skólanna frá upphafi starfsemi þeirra, en Landgræðsluskólinn varð hluti af neti HSP árið 2010 og Jafnréttisskólinn árið 2013.

stefnumótun á sviði loftslagsmála og hins vegar sjóðs (WEDO) sem veitir styrki til kvenna frá þróunarlöndum til að sækja loftslagsráðstefnur og -fundi Sameinuðu þjóðanna og taka þátt í samningaviðræðum.

Að lokum voru veitt framlög til framdráttar jarðhitaverkefnum í þróunarríkjum. Annars vegar til alþjóðlegrar stofnunar fyrir endurnýjanlega orku (IRENA) sem sinnir ráðgjöf og verkefnum á sviði endurnýjanlegra orkugjafa í þróunarríkjum, auk þess sem stofnunin hefur, í samstarfi við Ísland, unnið að því að koma á fót alþjóðlegum samstöðuhóp um nýtingu jarðhita, Global Geothermal Alliance (GGA). Hins vegar voru veitt framlög til sjóðs á vegum SP um sjálfbæra orku fyrir alla (SE4ALL) sem hefur bætt aðgengi og nýtingu orku og aukna nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa að markmiði. Frumkvæðið að stofnun hans kemur frá aðalframkvæmdastjóra SP, en markmið Íslands er að stuðla að því að jarðhiti sé meðal þeirra sjálfbæru orkugjafa sem gefinn verði gaumur þegar kemur að uppbyggingu orkumála í lágtekjuríkjum. Lesa má nánar um starf Íslands á sviði loftslagsmála í kafla 5.3.

### 7.2.2. Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ

Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) er sérstök stofnun sem annast tvíhliða þróunarsamvinnu í umboði utanríkisráðherra og starfar í þremur Afríkuríkjum: Malaví, Mósambík og Úganda. Stofnunin hefur að meginmarkmiði að styðja stjórnvöld í samstarfsríkjunum í baráttunni gegn fátækt. Áhersla er lögð á að bæta lífskjör fólks í fátækum héruðum.

Stuðningur við grunnþjónustu í þágu almennings er meginstoð í starfsemi stofnunarinnar og er áhersla lögð á menntun, lýðheilsu og vatns- og salernismál. Stuðningur við sjálfbæra nýtingu auðlinda er jafnframt mikilvægur þáttur í starfsemi ÞSSÍ, fyrst og fremst á sviði jarðhita og fiskimála. Eignarhald viðtakenda er í öndvegi í starfsemi ÞSSÍ og leitast er við að vinna beint með héraðsstjórnnum að umbótum á grunnþjónustu og með stjórnvöldum að verkefnum á landsvísi.

Í október stóð ÞSSÍ, fjórða árið í röð, fyrir vitundarvakningu meðal almennings á gildi þróunarstarfs í samstarfi við fjölmörg borgarasamtök á Íslandi sem starfa að þróunarmálum. Að þessu sinni var yfirskrift átaksins „Sterkar stelpur – sterk samfélög“, þar sem staða unglingsstúlkna í þróunarríkjum var í brennidepli.

#### Malaví

Á árinu 2014 var áfram unnið samkvæmt samstarfsáætlun við Malaví og samstarfssamning við ráðuneyti sveitarstjórnarmála og héraðsstjórnvöld í Mangochi um eflingu grunnþjónustu í héraðinu fyrir tímabilið 2012-2016. Í Mangochi-héraði býr um ein milljón manns, flestir við afar slæmar aðstæður. Verkefnið er þverlægt og felur í sér stuðning við vatns- og salernismál, lýðheilsu og grunnmenntun. Með verkefninu er einnig leitast við að stuðla að jafnrétti og aukinni valdeflingu kvenna.

Verkefnið er nú rúmlega hálfnað og var óháð miðannarúttekt framkvæmd á seinni hluta síðasta árs. Niðurstöður úttektarinnar voru á besta veg og er því haldið ótrautt áfram samkvæmt áætlunum. Á árinu var komið í gang vöktunar- og eftirlitskerfi með verkefninu, sem er mun nákvæmara en áður hefur verið. Þar er m.a. lögð sérstök áhersla á að kalla eftir viðhorfum notenda þeirrar aðstöðu og þjónustu sem verið er að koma á fót.

Eitt helsta markmið verkefnisins er að draga úr mæðra- og ungbarnadauða. Í þeim tilgangi hafa verið gerðar margvíslegar endurbætur á heilsugæslustöðvum í héraðinu og aðstæður bæði sjúklinga og starfsfólks betrubættar. Þá hafa verið keyptar sjúkrabifreiðar, sem hafa bætt mikið aðgengi fólks, ekki síst verðandi mæðra, að héraðsspítala Mangochi, en héraðið er erfitt yfirferðar og samgöngur slæmar. Annað meginmarkmið verkefnisins er að draga úr tíðni sjúkdóma sem berast með vatni, m.a. með því að bæta aðgengi fólks að hreinu

vatni. Á síðastliðnu ári voru 62 nýjar almenningsvatnsveitur teknar í notkun til viðbótar við þær 57 sem áður voru gerðar. Einnig voru 30 vatnsveitur endurbættar til viðbótar við þær 24 sem áður voru lagfærðar. Fer nærri lagi að 45 þúsund manns, sem höfðu ekki tryggan aðgang að hreinu vatni, hafi hann nú. Þriðja meginmarkmið verkefnisins er að bæta gæði skólastarfs og í þeim tilgangi er stutt við 12 grunnskóla í héraðinu, en nærri lætur að 20 þúsund nemendur sækji þá. Á síðasta ári sóttu á þriðja hundrað kennarar og skólastjórnendur námskeið í kennslutækni og skólastjórnun og 60 kennaranemar hlutu stuðning til náms, en þeir hafa skuldbundið sig til að vinna við skóla í héraðinu að námi loknu. Unnið er að byggingu 10 kennarabústaða og samhlíða byggingu nýrra skólastofa, er gert ráð fyrir fjórum nýjum salernum við hvern skóla. Þá var keypt kennsluefni og stuðningur veittur við mæðrahópa og stúlknaflúbba. Að auki hlaut fræðsluskrifstofa héraðsins áframhaldandi stuðning til að geta betur fylgst með skólastarfi og veitt skólum öflugri leiðsögn en áður.

#### *Mósambík*

Í Mósamík er starfað í samræmi við gildandi þróunarsamvinnuáætlun, en unnið er að gerð samstarfsáætlunar fyrir tímabilið 2015-2018. Um árabíl hefur ÞSSI stutt Mósamík einkum á tveimur sviðum: fullorðinsfræðslu og fiskimálum. Á árinu 2014 voru verklok í samstarfinu um fullorðinsfræðslu, en þess í stað hófst undirbúningur fyrir stuðning við vatns- og salernismál.

Ísland, Noregur og Mósamík tóku höndum saman árið 2009 og gerðu með sér samkomulag um víðtækt samstarf á sviði fiskimála. Samkomulagið hefur verið endurnýjað einu sinni og nú er starfað á grundvelli samstarfsáætlunar fyrir tímabilið 2013-2017. Meginmarkmið þessa samstarfs er að auka matvælaöryggi í landinu með umbótum í framleiðslu og bættri stjórnun á fiskiauílindinni. Á árinu 2014 var sérstök áhersla lögð á þann þátt verkefnisins sem snýr að fiskeldi auk þess sem lokið var við byggingu sjóminjasafns sem opnað var almenningi seint á árinu.

Á sl. ári hófst undirbúningur að stuðningi við verkefni UNICEF á sviði vatns- og salernismála í fimm héruðum í Zambézíu í norðurhluta Mósamík. Helstu markmið verkefnisins eru að bæta heilbrigði og lífsgæði meðal fátækasta fólksins í hinum dreifðu byggðum landsins. Börn eru sérstakur markhópur en í Zambézíu er einn mesti barnadauí í öllu landinu. Gert er ráð fyrir að á verkefnistímanum verði komið upp viðunandi salernisaðstöðu fyrir 300 þúsund íbúa í sveitum, vatnsbólum fyrir 48 þúsund íbúa og vatns- og salernisaðstaða bætt í 40 skólum fyrir 14 þúsund nemendur. Í verkefninu er sjónum sérstaklega beint að stúlkum og konum sem bera hitann og þungann af vatnsburði og þrifnaði.

#### *Úganda*

Á sl. ári var unnið samkvæmt samstarfsáætlun Íslands við Úganda fyrir tímabilið 2014-2017, þar sem megináhersla er lögð á samvinnu við héruð sem byggja afkomu sína að verulegu leyti á fiskveiðum. ÞSSI hefur átt samvinnu við Kalangala-hérað um árabíl og á sl. ári hófst samstarf við nýtt hérað: Buikwe.

Í október sl. var skrifað undir samstarfssamning milli ÞSSI, héraðsstjórnarinnar í Buikwe og fjármálaráðuneytis Úganda um verkefni sem ætlað er að stuðla að bættri afkomu og lífshæðni íbúa í fiskiþorpum héraðsins. Felst verkefnið í að bæta aðgengi að neysluhafu vatni, styrkja grunnmenntun, styðja umbætur í heilsugæslu og bæta tekjumöguleika íbúanna með betri fiskverkun og fjölbreyttari atvinnutækifærum. Horft verður sérstaklega til þess að auka valdeflingu kvenna og að stuðla að jákvæðri þróun í umhverfismálum.

Héraðsverkefnið í Kalangala hélt áfram samkvæmt áætlun. Áfram var unnið að endurbótum í vatnsmálum á löndunarstöðum og við að koma upp verkunaraðstöðu fyrir fisk.



Jafnframt voru byggðar skólastofur, kennarahús og heimavistir, auk þess sem unnið var að endurbótum á húsnæði sem byggt hefur verið á liðnum árum og skólabækur keyptar fyrir alla nemendur í grunnskólum héraðsins í fjórum stoðgreinum fyrir samræmd próf. Þá lauk á árinu stuðningi við tvo læknanema, en þær eru nú útskrifaðar sem læknar og munu snúa aftur til starfa í Kalangala þegar kandidateyrinu lýkur, en héraðið hefur árum saman verið nær læknilaust. Á sama tíma og unnið var að ofangreindum verkefnum var unnið að því, í samstarfi við héraðsstjórnina, að finna leiðir til að tryggja megi í sessi varanleika og sjálfbærni þess árangurs sem náðst hefur frá 2004, en verkefninu mun ljúka í núverandi mynd um mitt ár 2015.

Framkvæmd fiskgæðaverkefnis á löndunarstöðum við vötnin Albert, Edward og Kyoga lauk í lok árs 2014. Sjálfstæð og óháð úttekt á verkefninu verður framkvæmd árið 2015. Í samstarfinu við Buikwe-hérað verður byggt á reynslu úr fiskgæðaverkefninu.

### *Jarðhitasamstarf í Austur-Afríku*

Jarðhitaverkefni ÞSSÍ og Norræna þróunarsjóðsins (NDF) var haldið áfram á sl. ári, en það hófst í byrjun árs 2013 og er liður í samstarfi Íslands og Alþjóðabankans um aukna jarðhitanýtingu í Austur-Afríku. Meginmarkmið þess er að aðstoða þjóðir í sigdalnum í Austur-Afríku við rannsóknir og mannauðsuppbyggingu á sviði jarðhitanýtingar. Með verkefninu er einnig unnið að því að auka þekkingu þjóðanna á möguleikum til framleiðslu raforku eða beinnar nýtingar jarðhita, svo sem við þurrkun matvæla. Íslensk jarðhitaþekking gegnir lykilhlutverki í því að skilgreina allar rannsóknir og tryggja gæði þeirra, svo og við þjálfunarverkefni. Miðað er við að verkefnið feli í sér fyrstu skref jarðhitarannsókna, en á seinni stigum verkefna taki Alþjóðabankinn við og standi að frekari þróun verkefna, svo sem tilraunaborunum, þar sem álitlegir kostir hafa verið skilgreindir með frumrannsóknum.

Umfangsmesti stuðningurinn er við Eþíópíu, og þar var á sl. ári áfram unnið að innleiðingu verkþátta sem felast bæði í aðstoð við jarðhitaleit og þjálfun innlendra sérfræðinga, en í upphafi þessa árs hélt Jarðhitaskólinn í samstarfi við ÍSOR, Landsvirkjun og Verkís þrjú námskeið í Eþíópíu. Í Kenía var í lok ársins skrifað undir samstarfssamning sem felur í sér jarðhitaleit, þjálfun sérfræðinga og að kannaðir verði möguleikar á stuðningi við þjálfunarmiðstöð fyrir jarðhitaþróun í Austur-Afríku. Á sl. ári hófst samstarf við Djíbútí og var unnið að forrannsóknum í Sambíu og Tansaníu. Þá hófst jafnframt undirbúningur að samstarfi við umhverfisáætlun SP (UNEP) um jarðhitarannsóknir í Eritreu.

Á sl. ári tók ÞSSÍ áfram þátt í svæðaverkefni sem fjármagnað er af Evrópusambandinu í Rúanda og nær yfir Rúanda, Lýðstjórnarlýðveldið Kongó og Búrúndí. ÞSSÍ sá um skilgreiningu verkefnisins og veitir stuðning við gæðaeftirlit og framkvæmd þess, en framkvæmd er í höndum Reykjavík Geothermal.

Þar sem allmörg framlagsríki og stofnanir starfa í tengslum við jarðhitamál í Afríku er samstarf og samhæfing veigamikill þáttur verkefnisins. Í maí síðastliðnum var til að mynda haldinn á Íslandi árlegur samstarfsfundur framlagsríkja, alþjóðastofnana og þjóða í Afríku um jarðhita. Rúmlega 50 fulltrúar komu til fundarins. Í kjölfar fundarins hélt Jarðhitaskóli HSB tveggja daga námskeið um jarðhitamál fyrir fulltrúa framlagsríkja og alþjóðastofnana.

### **7.2.3. Starf í þágu friðar**

Friður, öryggi og þróun eru nátengd. Friðvænlegt umhverfi er forsenda langtímauppbyggingar og efnahagslegra framfara. Að sama skapi getur veikt stjórnarfar, stöðnun og óvissa verið uppspretta ófriðar. Íslensk stjórnvöld leitast við að leggja sitt af mörkum í þágu friðar og öryggis í heiminum, m.a. með því að taka virkan þátt í friðargæsluverkefnum og endurreisnarstarfi á vegum Sameinuðu þjóðanna,

Atlantshafsbandalagsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og annarra alþjóðastofnana.

Í starfi Íslands er lögð sérstök áhersla á jafnréttismál og má sérstaklega nefna framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi og áætlun Íslands þar að lútandi. Þannig studdi Ísland við framkvæmd ályktunarinnar á vettvangi Atlantshafsbandalagsins (NATO) með fjárframlagi í sérstakan sjóð bandalagsins. Þá var haldin ráðstefna í Reykjavík í apríl um framkvæmd áætlunarinnar og hvernig tryggja megi betur framgang ályktunar 1325 í störfum í þágu friðar. Ráðstefnan var samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins og Eddu öndvegisseturs, en aðrir samstarfsaðilar voru Jafnréttisskóli HSP, Norska sendiráðið á Íslandi, Háskóli Íslands, Alþjóðamálastofnun HÍ og landsnefnd UN Women á Íslandi.

Íslenska friðargæslan sendir borgaralega sérfræðinga til starfa hjá helstu alþjóðastofnunum á þessu sviði. Á árinu 2014 voru alls 16 stöður borgaralegra sérfræðinga á vettvangi kostaðar af friðargæslunni, þar af gegndu konur sex stöðum og karlar tíu. Sérfræðingarnir störfuðu á vegum Alþjóðaliðsins (ISAF), ÖSE, UNRWA, UNICEF, UN WOMEN, UNDP, UN DPKO og WFP. Flestir sérfræðinganna störfuðu í Mið-Austurlöndum, Afganistan og Afríku. Í ljósi þróunar mála í Úkraínu var veittur aukinn stuðningur við eftirlitsverkefni ÖSE í Úkraínu, m.a. með sex milljóna króna fjárframlagi til verkefnisins auk þess sem Stefán Haukur Jóhannesson sendiherra starfaði sem yfirmaður eins af eftirlitsteymum stofnunarinnar í landinu.

Utanríkisráðuneytið tók virkan þátt í kosningaefirliti á vegum ÖSE líkt og fyrri ár, en það hefur reynst mikilvægt fyrir eflingu lýðræðis og lýðræðislegra stofnana í aðildarríkjum sambandsins. Á árinu 2014 voru fjórir einstaklingar sendir til eftirlits með tvennum kosningum í Úkraínu, tvær konur og tveir karlar. Þá studdu íslensk stjórnvöld við framkvæmd forsetakosninganna í Afganistan með fjárframlagi til ÖSE.

### *Afganistan*

Þátttaka Íslands í starfi Alþjóðaliðsins (ISAF) á liðnu ári fólst líkt og áður í veitingu fjárframlaga til endurreisnar- og þróunarstarfs í landinu og í því að senda sérfræðinga til starfa á vegum Íslensku friðargæslunnar. Alls störfuðu þrír sérfræðingar í höfuðborginni Kabúl; jafnréttisfulltrúi hjá Alþjóðaliðinu og tveir sem gegndu stjórnendastöðu í bækistöð Alþjóðaliðsins á Kabúlflugvelli. Annar starfaði á sviði starfsmannamála og hinn á sviði rekstrar- og skipulagsmála. Þá studdi Ísland áfram við verkefni Atlantshafsbandalagsins um innleiðingu góðra stjórnsýsluhátta til að fyrirbyggja spillingu. Stuðningurinn fólst í sérfræðiráðgjöf um samþættingu kynjasjónarmiða og framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325.

Í árslok 2014 lauk ISAF-verkefni Alþjóðaliðsins í Afganistan formlega, en Ísland hefur tekið þátt í verkefninu frá árinu 2003. Við tók nýtt uppbyggingarverkefni til tveggja ára undir stjórn Atlantshafsbandalagsins, sem ber heitið *Einarður stuðningur* (e. *Resolute Support*, RS). Það er unnið í boði afganskra stjórnvalda og á grundvelli ályktunar öryggisráðs SP nr. 2189 frá árinu 2014. Verkefnið er mun smærra í sniðum en ISAF-verkefnið og gengur út á þjálfun, ráðgjöf og aðstoð við stjórnvöld í Afganistan við að viðhalda öryggi og stöðugleika í landinu. Þátttaka Íslands felst í störfum tveggja sérfræðinga í höfuðstöðvum alþjóðaliðsins í Kabúl. Annars vegar jafnréttisfulltrúa sem vinnur að aukinni þekkingu og vitund um mikilvægi kynjajafnréttissjónarmiða í starfi alþjóðaliðsins auk þess sem hann starfar með kvennamálaráðuneyti landsins, stofnunum og félagasamtökum sem sinna málefnum kvenna í landinu. Hins vegar fjölmiðlafulltrúa, sem hefur það hlutverk að fylgjast með og miðla upplýsingum um stöðu mála í Afganistan til yfirmanna í höfuðstöðvum verkefnisins og yfirstjórnar í Brussel.

Auk stuðnings við starfsemi Atlantshafsbandalagsins í Afganistan eru veitt framlög til UN Women í landinu, en nánar er greint frá þeim í kafla 7.2.1.

#### *Palestína*

Ísland hefur um árabíl veitt Palestínu stuðning, en stofnanir SP gegna óvíða jafn mikilvægu hlutverki og þar. Þegar átökin í Sýrlandi hófust fyrir nær fimm árum síðan, bjó þar hálf milljón Palestínumanna við betri kjör en víða annars staðar og nutu þeir fullra borgalegra réttinda. Nú eru um 95% þeirra þurfsandi fyrir neyðaraðstoð og hefur fjöldi þeirra flúið til nágrannalandanna. Þar eiga þeir athvarf hjá Palestínuflóttamannaástoð SP (UNRWA) sem þó hafði ærin verkefni fyrir. Frá árinu 1948 hefur UNRWA séð Palestínumönnum, sem nú eru um 5 milljónir, fyrir grunnþjónustu á borð við menntun og heilbrigðisþjónustu.

Á árinu 2014 studdu íslensk stjórnvöld við starfsemi UNRWA, UNICEF, UN Women og Þróunaráætlunar SP (UNDP) með fjárframlögum og sérfræðingum til vettvangsstarfa. Ísland fjármagnaði stöður þriggja starfsmanna hjá UNRWA, og tveggja sérfræðinga í jafnréttismálum hjá UN Women og UNICEF. Hjá UNRWA störfuðu tveir að mannauðsmálum, annar í Amman og hinn í Jerúsalem, en sá þriðji starfaði að vernd palestínskra flóttamanna í Líbanon. Sérfræðingurinn hjá UN Women starfaði að samþættingu kynjasjónarmiða í verkefnum stofnunarinnar og veitti yfirvöldum, stofnunum og félagasamtökum ráðgjöf á því sviði. Sá sem starfaði hjá UNICEF vann bæði að jafnréttismálum sem og eftirliti og úttektum á verkefnum stofnunarinnar í landinu. Lesa má nánar um fjárstuðninginn, sem veittur var til UN Women og UNICEF í Palestínu, í kafla 7.2.1.

Á alþjóðavettvangi er vaxandi áhersla lögð á að reyna að koma í veg fyrir tjón af völdum af náttúruhamfara og auka viðnámsþrótt samfélaga, en í Palestínu er búist við öflugum jarðskjálfta á næstu árum. Skýrsla sérfræðings á vegum Íslensku friðargæslunnar er nú grundvöllur að heildstæðri áætlun um innleiðingu viðlagastjórnunar í Palestínu og er verkefninu stýrt af UNDP. Hefur stuðningi við áætlunina verið haldið áfram með fjárframlagi og útsendum starfsmanni til að vinna að framkvæmd hennar.

Þá veitti Ísland áfram stuðning við tvenn borgarasamtök í Palestínu: *Women's Centre for Legal Aid and Counselling* (WCLAC), sem veitir palestínskum konum lagalega ráðgjöf og stuðning og *Palestinian Medical Relief Society* (PMRS), sem eru grasrótarsamtök á sviði heilbrigðismála.

#### **7.2.4. Mannúðaraðstoð**

Mannúðaraðstoð af hálfu Íslands miðar að því að bjarga mannlífum og lina þjáningar nauðstaddra og tekur mið af alþjóðlegu átaki um góða starfshætti í mannúðaraðstoð (e. *Good Humanitarian Donorship*) sem Ísland gerðist aðili að 2012. Brugðist er við áköllum vegna neyðar eftir því sem kostur er og stuðningi beint til alþjóðastofnana auk þess sem drjúgur hluti mannúðaraðstoðar Íslands rennur til borgarasamtaka (sjá kafla 7.2.5).

Á þessu sviði leggur Ísland áherslu á stuðning við fjórar stofnanir SP, en hver þeirra hefur mikilvægu hlutverki að gegna á vettvangi neyðar. Er þar um að ræða samhæfingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA), sem stillir saman strengi allra þeirra sem koma að vettvangsstörfum í neyð, Neyðarsjóð SP (CERF), þaðan sem fyrstu fjáruhlutanir til skyndilegra neyðarviðbragða koma, Matvælaáætlun SP (WFP), sem veitir matvælaástoð þegar neyð skellur á og UNICEF sem gegnir leiðandi hlutverki í málefnum barna og vatns- og salernismálum.

Árið 2014 var mjög krefjandi vegna fjölda neyðartilvika sem skóku samfélög þannig að fólk flosnaði upp vegna náttúruhamfara, sjúkdómafaraldurs og átaka. Ísland veitti framlög til

neyðarákalla WFP og Flóttamannastofnunar SP (UNHCR) vegna flóttafólks frá Sýrlandi, Suður-Súdan og Írak. Einnig voru veitt framlög til UNICEF og WFP vegna baráttunnar gegn ebólufaraldrinum í Vestur-Afríku. Þá var framlögum einnig beint til UNRWA og UNICEF í kjölfar átakanna á Gaza og til UNICEF vegna flóða í Malaví. Þessu til viðbótar voru veitt framlög til verkefna borgarasamtaka sem greint er frá í næsta kafla. Utanríkisráðuneytið á farsælt samstarf við Slysavarnarfélagið Landsbjörgu og styður starfsemi alþjóðabjörgunarsveitar félagsins. Sá stuðningur er þarft framlag til alþjóðasamstarfs og hefur átt þátt í því að byggja upp jákvæða ímynd lands og þjóðar, en sveitin nýtur mikillar viðurkenningar á alþjóðavettvangi. Á sl. ári studdi utanríkisráðuneytið ráðstefnu Slysavarnarfélagsins Landsbjargar, Björgun 2014. Ráðstefnan er orðin mikilvægur alþjóðlegur vettvangur um björgunarmál, t.d. um aðgerðir á norðurslóðum, aðhlyningu slasaðra, rekstur björgunarsveita og nýjustu tækni við leit.

### **7.2.5. Borgarasamtök**

Samstarfi við félagasamtök hefur vaxið fiskur um hrygg og vinna þau bæði að þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð. Borgarasamtök gegna oft lykilhlutverki þegar kemur að því að veita aðstoð í neyð. Brugðust þau enda fljótt og vel við þegar kallað var eftir aðkomu þeirra vegna neyðar í Mið-Afríkulýðveldinu, Namibíu og í Sýrlandi fyrri hluta ársins 2014 og síðar til viðbragða vegna ebólufaraldurs og aðstoðar í kjölfar átakanna á Gaza í júlí. Auk þess veitti Rauði krossinn mikilvæga milligöngu um að koma aðstoð til Balkanlandanna þegar flóð urðu þar sl. sumar.

Framlög til samstarfs við íslensk borgarasamtök námu alls 242 millj. kr. á árinu 2014, þar af voru um 40% til neyðaraðstoðar. Verkefni á sviði þróunarsamvinnu voru af ýmsum toga á sviði mennta-, heilbrigðis- og jafnréttismála. Þá voru gerðar úttektir á nokkrum verkefnum sem ráðuneytið hefur áður stutt og má þar nefna verkefni Barnaheilla í Norður-Úganda, fyrsta áfanga skólabyggingar ABC í Kenía og samþætts þróunarverkefnis Hjálparstarfs kirkjunnar í Eþíópíu. Unnið hefur verið að mótun stefnumiða fyrir samstarf við félagasamtök þar sem lögð er áhersla á að tryggja þróunarverkefnum langtíma stuðning, gera rammamasaminga um mannúðaraðstoð og gefa félagasamtökum kost á styrkjum til fræðslu, kynningarmála og nýliðaverkefna. Í janúar 2015 var fræðslufundur fyrir félagasamtök og var efni fundarins „Að skapa stofnanamenningu um árangurseftirlit“. Er það í takt við auknar kröfur um árangur og eftirlit með verkefnum þeirra sem og öðrum verkefnum á sviði opinberrar þróunaraðstoðar.

Tafla 4: Yfirlit yfir verkefni á vegum borgarasamtaka árið 2014

<b>Eftirfarandi verkefni hlutu styrki árið 2014:</b>	
ABC Barnahjálp, bygging heimavistar og skóla fyrir götubörn í Kenía	15,0 m.kr.
Alnæmisbörn, bygging skóla í Kenía	10,0 m.kr.
Enza, efling kvennafjölsmiðju í Suður-Afríku, 2. áfangi	6,5 m.kr.
Félagið Ísland-Palestína, stuðningur við neyðarstarf á Gaza	4,0 m.kr.
Hjálparstarf kirkjunnar, stuðningur við HIV-smitaða í Úganda	16,6 m.kr.
Hjálparstarf kirkjunnar, margþætt þróunarverkefni í Eþíópíu	48,5 m.kr.
RKÍ, verkefni í Namibíu vegna þurrka	5,0 m.kr.
RKÍ, neyðaraðstoð til ICRC í Sýrlandi	13,0 m.kr.
RKÍ, neyðaraðstoð í Sýrlandi	10,0 m.kr.
RKÍ, framlag til ICRC v. kynbundins ofbeldis í Mið-Afríkulýðveldinu	13,0 m.kr.
RKÍ, neyðarframlag vegna ebólufaraldursins í Vestur-Afríku	25,0 m.kr.
RKÍ, sálfélagslegt verkefni á vegum Palestínska rauða hálfmánans	9,7 m.kr.
RKÍ, heilbrigðisverkefni í Malaví	10,0 m.kr.
RKÍ, neyðaraðstoð vegna flóða á Balkanskaga	8,0 m.kr.
RKÍ, aðstoð við geðfatlaða í Belarus (Hvíta-Rússlandi)	14,0 m.kr.
RKÍ, verkefni til að fyrirbyggja mansal í Belarus (Hvíta-Rússlandi)	9,1 m.kr.
Samtökin 78, stuðningur við hinsegin fólk í Úganda	4,5 m.kr.
SOS Barnahjálp, neyðaraðstoð í Sýrlandi	10,0 m.kr.
SOS Barnahjálp, verkefni á sviði fjölskylduefingar í Gíneu-Bissá	10,9 m.kr.

### 7.3 Áherslur og starfið fram undan

Í samræmi við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 121/2008, sem lagt var fram á Alþingi í lok febrúar sl., eru fyrirhugaðar breytingar á heildarskipulagi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Samkvæmt frumvarpinu mun öll starfsemi ÞSSÍ færast inn í ráðuneytið og stofnunin þar með lögð niður. Unnið verður að skipulagsbreytingunum á komandi ári og verða öllum starfsmönnum ÞSSÍ boðin sambærileg störf í ráðuneytinu.

Stefna íslenskra stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu verður lögð fram á vorþingi. Skýrsla um framkvæmd þróunarsamvinnuáætlunar árin 2013-2014 verður svo lögð fram á haustþingi, en þar verður m.a. gert grein fyrir árangri af starfi Íslands á tímabilinu.

Þá verður lokið við gerð umhverfisstefnu á sviði þróunarsamvinnu og mótunar stefnumiða fyrir samstarf við félagasamtök annars vegar og mannúðaraðstoð hins vegar.

Ísland mun á næstu mánuðum taka virkan þátt í samningaviðræðum vegna mótunar nýrra þróunarmarkmiða og viðræðum um fjármögnun þróunar. Samningaviðræður um ný þróunarmarkmið eru nú þegar hafnar á vettvangi SP, og mun þeim formlega ljúka með samþykkt nýrra markmiða á leiðtogafundi í New York í september 2015. Viðræður um fjármögnun þróunar hafa einnig hafist á vettvangi SP, og mun þeim ljúka með sameiginlegri yfirlýsingu í Addis Ababa í júlí 2015.

## 8. UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL

### 8.1. Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar

Miðlun upplýsinga um starfsemi utanríkisþjónustunnar er þverlægt verkefni í störfum ráðuneytisins og samhliða auknum kröfum um tíðni og magn upplýsinga hefur þessari starfsemi vaxið fiskur um hrygg. Miðlun upplýsinga fer fram á öllum stigum og starfsstöðvum utanríkisþjónustunnar og fer þar saman almenn og sértæk upplýsingamiðlun til fjölmiðla og almennings á Íslandi og erlendis um Ísland og utanríkisstefnu landsins. Á síðasta áratug var talsverð umfjöllun um Ísland og íslenskt þjóðlíf í fjölmiðlum erlendis og miðað við áratuginn þar á undan hefur orðið umtalsverð aukning þar á. Koma þar fjölmargir þættir til, s.s. umfjöllun um efnahagsmál í hruninu og á árunum eftir hrun, áhrifin af eldsumbrotunum í Eyjafjallajökli og hin mikla aukning sem orðið hefur í komu erlendra ferðamanna til landsins. Orðspor þjóðar er fjöregg hennar og því hreint hagsmunamál að vanda sem best til verka við að koma upplýsingum milliliðalaust til þeirra sem fjalla um Ísland og sýna landinu áhuga. Afar mikilvægt er að vel takist til, enda er eitt af meginhlutverkum utanríkisþjónustunnar að standa vörð um orðspor og ímynd Íslands og miðla upplýsingum um land og þjóð.

Auk hefðbundinna diplómatiskra samskipta kemur ráðuneytið upplýsingum á framfæri með fréttatilkynningum, beinum samskiptum við fjölmiðla, í gegnum vefinn og síðast en ekki síst með samfélagsmiðlum sem nánar er fjallað um hér á eftir.

Upplýsingamiðlun utanríkisráðuneytisins grundvallast á nokkrum þáttum. Af innlendum vettvangi vegur fjölmiðlaumfjöllun og úrvinnsla fyrirspurna nokkuð þungt auk upplýsingagjafar til Alþingis í formi svara við fyrirspurnum þingmanna. Vefsíða utanríkisráðuneytisins er hryggjarstykkið í upplýsingamiðlun utanríkisráðuneytisins og í kjölfar sérstaks átaks utanríkisþjónustunnar hefur upplýsingastarf ráðuneytisins færst æ meira inn á samfélagsmiðla. Þróunin er ör og helst í hendur við auknar væntingar um hraða upplýsingaflæðis. Samfélagsmiðlar á borð við Facebook og Twitter eru afar áhrifarík tæki til koma upplýsingum á framfæri, enda útbreiðsla miðlanna mikil. Ráðuneytið og sendiskrifstofur víðs vegar um heim hafa nýtt sér þessa tækni, en allar<sup>5</sup> sendiskrifstofur Íslands eru virkar á Facebook eða Twitter og miðla og endurmiðla efni á íslensku, ensku eða staðartungumálum. Segja má að virk upplýsingamiðlun sendiskrifstofanna hafi í seinni tíð í auknum mæli færst frá vefsíðum yfir á samfélagsmiðla og gildir þá einu hvort um almenna landkynningu er ræða eða upplýsingar um utanríkisstefnu Íslands og sértæk málefni.

Þegar kemur að almannatengslum á erlendum vettvangi hefur utanríkisráðuneytið í auknum mæli beitt sér fyrir virkri upplýsingamiðlun um afmörkuð málefni með það að markmiði að halda úti hlutlægum skilaboðum, bregðast við neikvæðri umfjöllun um brýn hagsmunamál og styrkja jákvæða ímynd landsins. Á þetta við um efnahagsmál almennt sem og málefni sjávarauðlinda sem eru þverlæg í starfsemi Stjórnarráðsins. Einn angi af því er t.a.m. rakarastofuráráðstefnan sem haldin var að frumkvæði Íslands og Mið-Ameríkuríkisins Súrínam snemma árs 2015 og fjallað er nánar um hér á eftir og í kafla 5.1.1.

Á innlendum vettvangi er fjölmiðlaumfjöllun um utanríkisráðuneytið og þau málefni sem undir það heyra jafnan töluverð. Á árinu 2014 var utanríkisráðherra rétt um 950 sinnum í fréttum um utanríkismál, sem þýðir að jafnaði 80 fréttir á mánuði. Þar við bætast fréttir um ráðuneytið, svo nærri latur að um 100 fréttir birtist mánaðarlega þar sem ráðuneytið kemur við sögu. Skriflegar fjölmiðlafyrirspurnir hafa farið upp í 40 á einum mánuði en eru að jafnaði um 20, en auk þeirra fær ráðuneytið fjölda munnlegra fjölmiðlafyrirspurna. Er þá

<sup>5</sup> Að undanskildu sendiráðinu í Kína

ótaldar fyrirspurnir frá almenningi um einstaka efnisþætti í starfsemi ráðuneytisins sem hlaupa á hundruðum ár hvert.

Fyrir tæpum tveimur árum efndi ráðuneytið til átaks innan utanríkisþjónustunnar um að auka virkni og sýnileika á samfélagsmiðlum. Hefur það skilað miklum árangri og má draga þann lærdóm að enn felast mikil tækifæri í virkri notkun samfélagsmiðla fyrir almannaþjónustu líkt og utanríkisráðuneytið. Af nýjungum, sem teknar hafa verið upp, er hið svonefnda UTN-blogg sem er að finna á heimasíðu ráðuneytisins og er deilt á á vefsíðunni eyjan.is. Á UTN-blogginu er lesendum gefin innsýn í aðra hlið þeirra starfa sem starfsmenn utanríkisþjónustunnar inna af hendi, bæði á Íslandi og í sendiskrifstofum á erlendri grundu og hafa færslur borð yfirskriftir á borð við „já góðan daginn, get ég leigt hjá ykkur þotu“, „Ökuferðir – road trips“ og „Twiplómasía og samfélagsmiðlar“. Á árinu 2014 voru færðar alls 49 færslur á UTN-bloggið eða u.þ.b. vikulega. Góður rómur hefur verið gerður að blogginu í athugasemdum og eru færslur alla jafna mikið lesnar. Þannig hefur UTN-bloggið verið liður í því að tengja þekkingu og skilning almennings við hina víðfeðmu starfsemi utanríkisþjónustunnar. Snar þáttur í þessari viðleitni er líka móttaka hópa sem gjarnan vilja fræðast um starfsemi utanríkisþjónustunnar og á þetta bæði við um ráðuneytið og sendiskrifstofurnar sem á hverju ári taka á móti miklum fjölda fólks. Þannig voru dyr utanríkisráðuneytisins opnaðar fyrir almenningi í lok ágúst sl. í tengslum við Menningarnótt Reykjavíkurborgar og lögðu um eitt þúsund manns leið sína í ráðuneytið. Yfirskrift opna hússins var „Við erum dipló“ og athyglinni þannig beint að diplómatíunni og hvernig hún hefur áhrif á alla Íslendinga, hvern einasta dag, allan ársins hring. Ráðherra og starfsfólk ráðuneytisins opnaði skrifstofur sínar og sagði gestum og gangandi frá starfinu, haldnir voru fyrirlestrar og gamlar ljósmyndir úr sögu íslenskra utanríkismála sýndar.

Ráðuneytið veitir einnig upplýsingar í formi svara við fyrirspurnum sem lagðar eru fram á Alþingi. Á 143. löggjafarþingi var alls 22 fyrirspurnum svarað og það sem af er 144. löggjafarþingi hefur 12 fyrirspurnum verið svarað. Fyrir utan regluleg þingmál utanríkisráðherra hefur Alþingi frá upphafi vega verið gerð grein fyrir utanríkismálum en með misreglubundnum hætti. Í seinni tíð hafa skýrslugjafir þessar verið nokkuð tíðar og hefur sú hefð ríkt frá árinu 2008 að utanríkisráðherra flytur skýrslu sína um utanríkis- og alþjóðamál síðla þingvetrar og fjallar hún með heildrænum hætti um allt það sem hæst ber í starfsemi ráðuneytisins. Skapar skýrsla ráðherra þannig fasta umgjörð um reglubundna upplýsingamiðlun ráðuneytisins til Alþingis og helstu áherslur í utanríkis- og alþjóðamálum hverju sinni.

### *Samfélagsmiðlar og utanríkisþjónustan*

Samfélagsmiðlar hafa á örfáum árum orðið ein megin upplýsingaveita netnotenda en margir Íslendingar sækja þangað fréttir og aðrar upplýsingar og skiptast á skoðunum. Samfélagsmiðlarnir hafa fest sig í sessi sem viðurkennd leið stofnana og fyrirtækja til að koma upplýsingum á framfæri enda gefa þeir kost á að koma hnitmiðuðum skilaboðum á framfæri við almenning sem alla jafna myndi ekki leita slíkar upplýsingar uppi. Það er nokkur áskorun fyrir stjórnvald að nýta samfélagsmiðlana svo gagn sé að. Samfélagsmiðlar snúast um núíð og að senda stutt skilaboð um viðfangsefni ráðuneytis og sendiskrifstofa hverju sinni. Virk notkun slíkra miðla gefur almenningi færi á að kynnast utanríkisþjónustunni betur en ella vegna þeirrar gagnvirkni sem möguleg er. Þannig hefur utanríkisþjónustan leitast við að koma á framfæri forvitnilegum fróðleiksmólum og staðreyndum um Ísland, starf utanríkisþjónustunnar og íslenska menningarviðburði, svo fáein dæmi séu tekin, auk hefðbundinna fréttar.

Ráðuneytið hefur notað Facebook (bæði á íslensku og ensku), Twitter, Instagram, Flickr og YouTube með góðum árangri. Fjöl margar sendiskrifstofur hafa fylgt í kjölfar

ráðuneytisins og í upphafi ársins 2015 náðist sá áfangi að öll sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur Íslands eru komin með eigin síðu á Facebook að einni undanskilinni<sup>6</sup>. Fylgjendur íslensku síðu ráðuneytisins eru tæplega 2.400 og bætti það við sig um 400 fylgjendum á árinu. Á síðunni samanstanda helstu efnistöð af fréttatengdu efni úr starfi ásamt léttara efni og er rík áhersla lögð á myndefni. Á ensku síðunni eru litlu færri fylgjendur en á þeirri íslensku og bættust við tæplega 600 fylgjendur árið 2014. Á þeirri síðu er meiri áhersla lögð á stærri fréttir sem eiga erindi út fyrir landsteinana sem og landkynningu. Facebook-síður sendiráðanna eru ýmist á íslensku eða tungumáli gistiríkisins og á flestum þeirra er blandað saman upplýsingum til Íslendinga í umdæmisríkjunum og landkynningu til erlendra aðila. Talsverður árangur hefur náðst á nokkrum stöðum, t.a.m. eru nærri 1.500 fylgjendur Facebook-síðu aðalræðisskrifstofunnar í Nuuk á Grænlandi.

Ráðuneytið hóf að tista á Twitter á vordögum 2012 og hefur áherslan verið á erlendan fylgjendahóp enda hefur miðillinn ekki tekið eins vel við sér hér á landi og á stærri málsvæðum. Alþjóðasamtök, erlendar ríkisstjórnir, leiðtogar og ráðamenn nota Twitter óspart til samræðna og upplýsingamiðlunar. Á árinu 2014 bættust tæplega 2.000 reglulegir fylgjendur við þá sem fyrir voru á Twitter-síðu utanríkisráðuneytisins og hefur fjöldinn aukist jafnt og þétt á umliðnum misserum. Almannatengslafyrirtækið Burson-Marsteller heldur úti rannsókn á Twitter-notkun í alþjóðasamskiptum leiðtoga heims undir heitinu Twiplomacy. Í upphafi árs 2014 var utanríkisráðuneytið íslenska í 23. sæti yfir best tengdu leiðtoga í heimi en í desember 2014 var ráðuneytið komið í 11. sæti<sup>7</sup> og er það umtalsverður árangur fyrir smáa utanríkisþjónustu. Alls hafa tólf sendiráð opnað Twitter-síðu og bættist stöðugt í hópinn. Eins og við á um Facebook er hverri sendiskrifstofu falið að marka sér stefnu í efnistöðum og markhópum og blanda flestar saman landkynningu og upplýsingum um dagleg störf. Í fjölmönnum gistiríkjum er unnt að ná talsverðum árangri við upplýsingamiðlun og landkynningu og hefur t.a.m. Twitter-síða sendiráðsins í Tókýó nærri 20.000 fylgjendur.

Virgni og umferð um samfélagsmiðlana Instagram, Flickr og Youtube er nokkru minni, en þessir miðlar gegna þó veigamiklu hlutverki sem stuðningur við meginmiðlana tvo. Utanríkisráðuneytið kom sinni fyrstu mynd á Instagram í ágúst 2013 og öllum myndum sem eru birtar þar er deilt í gegnum Facebook og Twitter og fá þær jafnan góð viðbrögð. Utanríkisráðuneytið hefur notað myndamiðilinn Flickr síðan í lok árs 2011, en þar gefst tækifæri til að birta myndir í mun betri upplausn en á öðrum miðlum og nýtist þetta einkum fyrir fjölmiðla til að sækja sér myndefni með fréttum tengdum ráðuneytinu. Þá hefur ráðuneytið haldið úti rás á YouTube í fimm ár, sem hefur reynst ágætlega við að deila myndböndum af ráðstefnum sem haldnar hafa verið fyrir tilstuðlan ráðuneytisins.

#### *Rakarastofuráðstefnan*

Þær fjölmörgu hliðar upplýsingastarfsins, sem fjallað er um hér að framan, kristölluðust í aðdraganda og framkvæmd rakarastofuráðstefnunnar (e. *Barbershop Conference*) sem haldin var um miðjan janúar 2015 í höfuðstöðvum SP (sjá einnig kafla 5.1.1). Þegar rakarastofuráðstefnan var fyrst kynnt í ræðu utanríkisráðherra á allsherjarþinginu í október 2014 grunaði fæsta að fjölmiðlaumfjöllun um ráðstefnuna og markmið hennar yrði jafn mikil og raunin varð á erlendum vettvangi. Til að bregðast við þessum mikla áhuga og jafnframt til að miðla upplýsingum með sem skilvirkustum hætti var fljótlega ýtt úr vör skipulagðri kynningarherferð sem náði hámarki ráðstefnudagana sjálfa. Meginmarkmið hennar var að auka umræðu um hlutverk og skyldur karla í jafnréttisumræðunni, skapa

<sup>6</sup> Facebook hefur verið bannað í Kína síðan árið 2009.

<sup>7</sup> <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2014-update/>



Íslandi sérstöðu og undirstrika árangurinn sem náðst hefur í jafnréttismálum hér á landi ásamt því að greina frá áherslum á jafnréttismál í utanríkisstefnu Íslands, ekki síst á sviði þróunarsamvinnu.

Nokkrir lykilkættir skiptu mestu í herferðinni sem hleypt var af stokkunum. Sett var upp vefsíða fyrir ráðstefnuna ([www.barbershopconference.org](http://www.barbershopconference.org)) sem gegndi lykilhlutverki hvað varðar upplýsingagjöf og utanumhaldi upplýsingamiðlunar. Þá voru samfélagsmiðlar utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa auk tengslanetanna á samfélagsmiðlunum virkjuð til fulls til að koma á framfæri meginmarkmiðum og grundvallarskilaboðum. Einnig var lögð áhersla á að stuðla að vandaðri umfjöllun um ráðstefnuna með viðtölum, miðlun ítarupplýsinga og tengslamyndun við þekktu enskumælandi fjölmiðla.

Árangur við að kynna ráðstefnuna og miðla upplýsingum fór fram úr björtustu vonum og kom þar einkum tvennt til. Annars vegar ríkur áhugi erlendra fjölmiðla á því nýjabrumi sem í meginmarkmiði ráðstefnunnar fólst og hins vegar heilsteypt skilaboð ráðstefnunnar og virk notkun samfélagsmiðla og nýting þeirra möguleika sem þar bjóðast. Helstu mælistukur á árangur í upplýsingamiðlun vegna rakarastofuráðstefnunnar eru t.a.m. tölur um viðbrögð við tístum. Þannig fylgdust yfir 420.000 manns viðs vegar um heim með og brugðust við tístum af Twitter-síðu utanríkisráðuneytisins í ráðstefnuvikunni 12.–16. janúar 2015. Brugðust þannig 91.000 og 44.000 manns við tveimur vinsælustu tístunum. Ítarleg umfjöllun um Ísland og rakarastofuráðstefnuna birtist í útbreiddum og virtum fjölmiðlum á borð við sjónvarpsstöðina Al Jazeera, fréttaveiturnar Reuters og AFP og stórbliðunum The Guardian, Daily Telegraph, Independent og Volkskrant og náði þannig til afar stórs lesenda- og áhorfendahóps. Umfjöllunin um ráðstefnuna og Ísland var að langstærstum hluta mjög jákvæð. Þá eyddu lesendur heimasíðunnar [www.barbershopconference.org](http://www.barbershopconference.org) að meðaltali tæplega fimm mínútum í að kynna sér efni hennar sem telst langur tími, en 40% þeirra voru í Bandaríkjunum.

## 8.2. Helstu verkefni á sviði menningarmála

Kynning á íslensku listafólki og íslenskri menningu hefur alla tíð verið mikilvægur þáttur í starfi sendiskrifstofa erlendis. Sá þáttur hefur orðið stærri með árunum eftir því sem hinar skapandi greinar hafa orðið mikilvægari stoð í íslensku atvinnulífi og efnahagslegt mikilvægi þeirra aukist. Þar hafa tónlist, hönnun og þróun afþreyingarefnis fyrir tölvur einkum verið áberandi. Vöxtur og velgengni hinna skapandi greina hafa átt stóran þátt í örum vexti íslenskrar ferðaþjónustu og leitt til mikillar og góðrar athygli á Íslandi. Efnahagsáhrif slíkrar kynningar eru því augljós.

Sendiráðin standa reglulega fyrir menningarviðburðum og í hverri viku berast tölvupóstar eða símtöl frá fólki í umdæmislöndunum, sem brennur af áhuga og er að skipuleggja viðburði, litla eða stóra, tileinkaða íslenskri menningu. Stundum eru þetta lista- eða menningarhátídir, gallerí eða söfn sem vilja bjóða íslenskum þátttakendum að koma fram eða litlir leshringir eða bókmenntafélög. Að þessum málum er unnið náið með kynningarmiðstöðvum listgreina og skapandi greina og öll helstu verkefni unnin í samræmi við áherslur þeirra. Einnig leggja sendiskrifstofur sitt af mörkum við kynningu á íslenskri menningu og listum í samstarfi við Íslandsstofu eða önnur norræn sendiráð þegar því verður við komið.

Sem dæmi um viðfangsefni á þessu sviði má nefna að á formennskuári Íslands í samstarfi norrænu sendiráðanna í Berlín á liðnu ári kom það í hlut sendiráðs Íslands að skipuleggja og leiða fjölmarga viðburði. Má þar nefna hina árlegu sumarsýningu, sem var þriggja mánaða tónlistar- og hönnunarhátíð undir merkjum *Play Nordic* í norrænu menningarmiðstöðinni Fellehus í Berlín. Hugmyndin að baki hátíðinni var byggð á Norræna spilunarlistanum ([nordic.playlist.com](http://nordic.playlist.com)), einu af þremur áhersluverkefnum formennsku Íslands í Norrænu

samstarfi á árinu 2014. Á þriðja hundrað norræna listamanna, þar af 80 íslenskir tónlistarmenn, hönnuðir og fyrirtæki í skapandi greinum tóku þátt í hátíðinni. Hún fékk mikla umfjöllun í Þýskalandi og víða í Evrópu.

Menningarnótt, samstarfsverkefni norrænu ráðherranefndarinnar og íslenska sendiráðsins í Kaupmannahöfn, var viðamesti viðburður sendiráðs Íslands í Kaupmannahöfn á árinu. Um 10.000 manns sóttu hátíðina heim þar sem íslensk náttúra, matarmenning og íslensk fyrirtæki voru kynnt og íslenskir listamenn komu fram.

Sendiráð Íslands í París tók þátt í undirbúningi hinnar þekktu bókmenntahátíðar *La Comédie du Livre* í Montpellier í maí á liðnu ári. Hátíðin var nú haldin í 29. skiptið og voru norrænar bókmenntir í öndvegi. Mikill áhugi var á íslensku höfundunum og bókum þeirra. Þá skipulagði sendiráðið í samvinnu við listamanninn Erró sýningu á verkum hans í UNESCO – *The Saga of American Comics* – í maí 2014, þar sem listamanninum var veitt Picasso-gullorða stofnunarinnar fyrir framlag sitt til lista og framgangs hugsjóna stofnunarinnar.

Sendiráð Íslands í Moskvu tók þátt í undirbúningi sýningar á málverkum eftir myndlistarmanninn Tolla og Karlakór Reykjavíkur hélt tónleika í tengslum við norræna viku í Pétursborg. Þá hafa hljómsveitirnar Gus Gus og Árstíðir átt góðu gengi að fagna í Rússlandi og halda þar árlega allmarga tónleika, en sendiráðið hefur jafnan veitt aðstoð og skipulagt fjölmiðlatengsl. Árlega er upplestur á vegum sendiráðsins í samstarfi við vináttufélag Íslands í Rússlandi (ODRI) á Aðventu Gunnars Gunnarssonar.

Sendiráðið í Brussel skipulagði á sl. ári ýmsa viðburði, s.s. lestur íslenskra höfunda úr bókum sínum, þátttöku í ljóðahátíð og ljósmyndasýninguna *Fabulous Iceland Portraits of Contemporary Icelandic Authors* í Rotterdam.

Kvikmyndahátíðin í Gautaborg er ein stærsta og virtasta kvikmyndahátíð sem haldin er á Norðurlöndunum. Lögd er áhersla á tvö lönd; annars vegar heiðursland hátíðarinnar og hins vegar eitt Norðurlandanna og árið 2014 var það Ísland. Íslensk kvikmyndagerð var því sýnilegri en ella á hátíðinni enda skipulögð sérstök dagskrá af því tilefni.

Sendiráðið í Peking átti þátt í að fá endurútféið safnrít með helstu Íslendingasögnum á kínversku, þar sem eldri útgáfur voru uppseldar. Þar hefur líka verið unnið að því að kynna íslenskar nútímabókmenntir fyrir Kínverjum og var bókinn Skuggabaldur eftir SJÓN gefin út í fyrri í þýðingu kínversks íslenskufræðings sem kennir íslensku við Háskóla erlendra fræða í Peking. Þá er vaxandi áhugi fyrir íslenskri tónlist í Kína, ekki síst popptónlist, og hafa ýmsir popptónlistarmenn farið í tónleikaferðalög þangað á undanförunum misserum.

Mikill áhugi er í Færeyjum á íslenskri list og menningu ef marka má þann fjölda listviðburða, sem árlega eru haldnir í Færeyjum og tengjast Íslandi. M.a. voru myndlistarkonurnar Guðrún Einarsdóttir, Anna Guðjónsdóttir, Þóra Sigurðardóttir og Ólöf Birna Blöndal, ásamt glerlistakonunni Brynhildi Þorgeirsdóttur, með sýningar í Færeyjum á árinu. Steinunn Sigurðardóttir fatahönnuður var þar einnig á ferðinni og kenndi þrjón. Listamennirnir Bjarni Hinriksson, Hugleikur Dagsson og Þorri Hringsson tóku ásamt listafólki frá Færeyjum, Svíþjóð, Finnlandi og Danmörku þátt í teiknimyndasýningunni GISP!, sem haldin var í október sl.

Íslenska kvikmyndahátíðin í Nuuk var haldin í fyrsta skipti í maí 2014. Sýndar voru myndirnar *Faces of the North*, Hross í Oss, Svartur á leik, Eldfjall, Djúpið, Hetjur Valhallar og Þór. Kvikmyndahátíðin, sem var haldin í samvinnu við Kvikmyndamiðstöð Íslands og Katuaq-menningarmiðstöðina, var ágætlega sótt og fékk mikla umfjöllun í fjölmiðlum. Hátíðin verður haldin aftur í maí 2015, en verður nú stærri í sniðum þar sem bætt verður við einum degi fyrir stuttmyndahátíð á vegum RIFF.

Öll sendiráðin kynna matarmenningu og íslenskt hráefni til matargerðar þó með ýmsum hætti sé. Sendiráð Íslands í Japan, Kína og Moskvu hafa t.d. öll staðið að sérstökum og

umfangsmiklum kynningum á íslenskri matargerð og íslensku hráefni. Matargerðin hefur vakið verulega athygli fjölmiðla og kveikt áhuga á íslensku hráefni.

### **8.3. Áherslur og starfið fram undan**

Utanríkisþjónustan mun á næstu misserum halda áfram að nýta þá miklu möguleika sem notkun samfélagsmiðla býður upp á til upplýsingamiðlunar. Mikilvægt er að gefa almenningi mynd af þeim fjölbreyttu störfum sem utanríkisþjónustan innir af hendi og vekja athygli á málum sem sjaldan rata í hefðbundna fréttamiðla. Þannig verður haldið áfram að koma á framfæri fréttum og fróðleiksmolum um Ísland, starf utanríkisþjónustunnar og íslenska menningarviðburði og leita aukins samstarfs við hagsmunaaðila á þeim vettvangi. Góður árangur hefur náðst á þessu sviði eins og sjá má af árlegum mælingum Twiplomacy-úttektarinnar og hefur ráðuneytið metnað til að bæta um betur á þeim vettvangi. Þá mun ráðuneytið áfram beita sér fyrir virkri upplýsingamiðlun um afmörkuð málefni, bregðast við neikvæðri umfjöllun um brýn hagsmunamál og styrkja jákvæða ímynd landsins.

Áfram verður lögð áhersla á að kynna nýja strauma í íslenskri menningu og listsköpun á erlendum vettvangi. Þar er sjónum einkum beint að samstarfi við fagleg samtök listgreina um val á viðburðum og samstarf við norrænar sendiskrifstofur um þátttöku í verkefnum erlendis. Haft er að leiðarljósi vaxandi mikilvægi hinna skapandi greina í íslensku efnahagslífi.

## 9. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR

Í kjölfar breyttra áherslna í utanríkismálum hefur verið endurskipulagt og hagrætt í utanríkisþjónustunni. Á síðasta kjörtímabili var megináherslan á viðræður um aðild Íslands að ESB og fékk ráðuneytið sérstakar fjárveitingar til að standa straum af þeim að hluta. Nú hefur verkefnum verið forgangsraðað upp á nýtt og starfsfólk flutt til annarra starfa. Þá fækkaði starfsfólki ráðuneytisins og sendiskrifstofa um á sjötta tug á milli 2012 og 2014, með uppsögnum ásamt því að tímabundnir samningar voru ekki framlengdir, einhverjir fóru í launalaust leyfi og ekki var endurráðið í lausar stöður. Ráðuneytið hafði tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi í þessari endurskipulagningu en átta tillögum var beint til utanríkisráðherra. Þær voru í anda þeirra aðhaldsráðstafana sem þegar hafði verið gripið til í ráðuneytinu og var vinna þegar hafin við að hrinda sumum þeirra í framkvæmd.

Meðal tillagna hagræðingarhópsins var að utanríkisráðherra léti meta útgjaldaþörf í ljósi breyttra áherslna og þörf á fjölda stöðugilda innanlands og erlendis. Einnig skyldi meta þörf fyrir sendiskrifstofur, umfang þeirra og kostnað. Ráðuneytið réð utanaðkomandi ráðgjafa til að framkvæma þetta mat og skilaði hann skýrslu í apríl þar sem verkefni utanríkisþjónustunnar voru kortlögð. Niðurstaðan er sú að störfum hafi fækkað umtalsvert í utanríkisþjónustunni og þannig hafi þegar verið komið til móts við ofangreinda tillögu hagræðingarhópsins. Í skýrslunni er einnig lögð áhersla á mikilvægi þess fyrir Ísland sem fullvalda ríki að hér starfi sendiskrifstofur þeirra ríkja sem mestu máli skipta fyrir hagsmuni þjóðarinnar. Hætta væri á að þeim yrði lokað ef Ísland lokaði sinni sendiskrifstofu í viðkomandi landi. Þá yrði lítill efnahagslegur ávinningur af lokun sendiskrifstofa þar sem slík gagnkvæmni er fyrir hendi. Flest ríkjanna reka stærri sendiskrifstofur hér á landi en sendiskrifstofur Íslands, með tilheyrandi starfsmannahaldi og útgjöldum.

Meðal annarra tillagna hagræðingarhópsins var að utanríkisráðherra mótaði framtíðarstefnu um skipulag og vinnubrögð í utanríkisþjónustunni. Skipaður var starfshópur með það hlutverk að gera tillögur um breytt skipulag ráðuneytisins og tók nýtt skipurit gildi 13. febrúar 2014. Þá var ráðinn sérfræðingur til að skoða fyrirkomulag þróunarsamvinnu og gera tillögur að breytingum væri þess þörf að hans mati. Eins og fjallað er um í kafla 7 hér að framan, var lagafrumvarp um breytingar á lögum um þróunarsamvinnu lagt fram á Alþingi í lok febrúar. Þá er fjallað um niðurstöður starfshóps um endurskoðun útflutningsaðstoðar í kafla 3.1.1.

Önnur tillaga hagræðingarhópsins sneri að vinnu við endurmat á starfsemi og umfangi þýðingamiðstöðvar. Þegar hlé var gert á viðræðunum við ESB var skorið mikið niður hjá miðstöðinni og störfum fækkað. Í fjárlögum þessa árs er fjárheimild sem tekur mið af niðurstöðu endurmatsins.

Þá hefur ráðuneytið lokið vinnu við tillögu hópsins um endurskoðun á bókhaldi og greiðslu reikninga í sendiráðum þannig að bókhald sendiskrifstofa er nú fært á Íslandi.

Ráðuneytið sótti um heimild til Þjóðskjalasafns um pappírslaust skjalasafn í desember 2013. Um síðustu áramót var byrjað að vinna eftir nýja verklaginu sem gerir ráð fyrir rafrænum skilum. Pappír er því ekki lengur geymdur í skjalasafni, nema sérstök ástæða þyki til. Þetta léttir á og hefur gert kleift að hagræða í umsýslu smárra sendiskrifstofa og er í samræmi við áherslur Stjórnarráðsins í umhverfismálum.

### *Húsnæðismál sendiskrifstofa*

Í samræmi við tillögu þess efnis frá hagræðingarhópi ríkisstjórnarinnar hafa húseignir sendiskrifstofa verið teknar til skoðunar í samstarfi við fjármálaráðuneytið. Sú endurskoðun kemur til viðbótar þeim breytingum sem urðu í kjölfar efnahagsshrunsins þegar ráðist var í sölu eigna erlendis að andvirði 1.400 m.kr. sem runnu í ríkissjóð. Rétt er þó að taka fram að

ávallt er reynt að gæta hagkvæmni í húsakosti sendiskrifstofa og vinnunni lýkur því í raun aldrei.

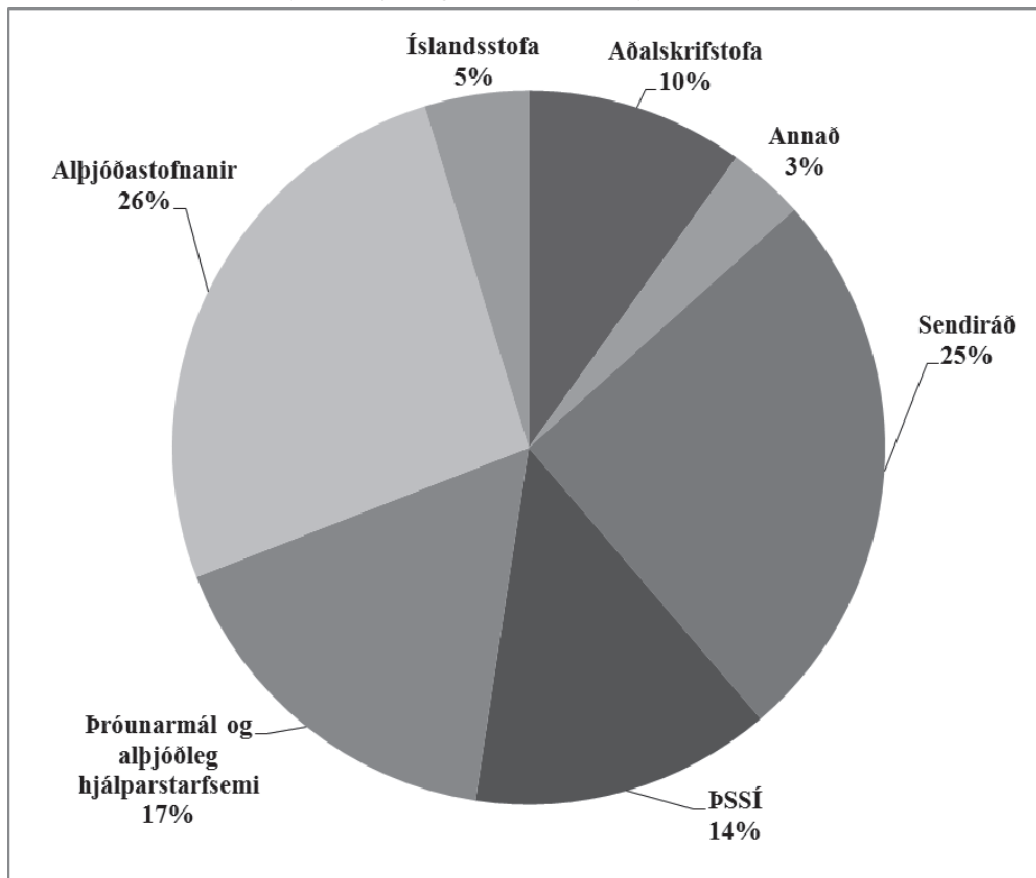
Sendiráð Íslands í Peking flutti inn í nýja sendiráðsbyggingu Eistlendinga í apríl sl. Húsið er á góðum stað í borginni, í nágrenni við önnur sendiráð. Samstarfið er byggt á rammksamkomulagi frá 2011 um að norrænir og baltneskir sendifulltrúar geti starfað og haft aðsetur í sendiskrifstofum hinna ríkjanna. Nú eru fjögur íslensk sendiráð í húsnæði sem er sameiginlegt með öðrum norrænum löndum, í London, Washington, Kaupmannahöfn og Berlín. Einnig er gert ráð fyrir að íslenska sendiráðið í Nýju-Delí flytji inn í nýtt húsnæði danska sendiráðsins sem enn er á byggingarstigi. Þá eru Norðurlöndin að kanna möguleikann á því að sendiskrifstofur ríkjanna í New York verði allar í sama húsnæði frá og með 2018.

Íslendingar taka virkan þátt í norrænu samstarfi á þessu sviði enda er samleiga eitt skýrasta táknið um pólitíska samstöðu Norðurlandanna og njóta íslenskar sendiskrifstofur góðs af nánu samstarfi við þessar vinaþjóðir. Þó ber að hafa í huga að sjaldgæft er að samnýting sendiráðshúsnæðis feli í sér sparnað fyrir íslensku utanríkisþjónustuna. Kröfur eða viðmið annarra norrænna landa eru oft meiri og getur samstarf því jafnvel haft í för með sér aukinn kostnað.

#### *Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2015*

Heildarfjárlög utanríkisráðuneytisins árið 2015 nema alls 11.388,9 m.kr. Þar af renna um 57% til þróunarmála og alþjóðastofnana. Framlög til hinnar eiginlegu utanríkisþjónustu, þ.e. aðalskrifstofu ráðuneytisins og sendiskrifstofa, nema alls 4.057 m.kr. eða um 35% af fjárlögum ráðuneytisins og um 0,62% af A-hluta fjárlaga. Þetta er lækkun frá fyrra ári þegar framlög til utanríkisþjónustunnar námu 37% af fjárlögum ráðuneytisins og 0,68% af A-hluta fjárlaga.

*Mynd 6. Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2015*

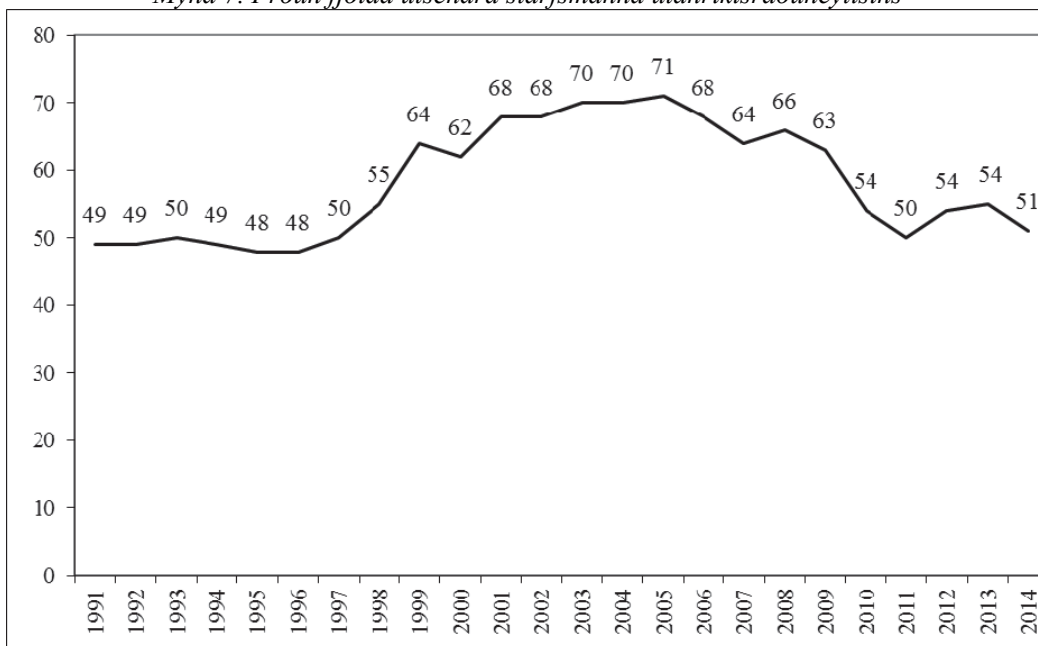


### Áhrif niðurskurðar á starfsemi utanríkisþjónustunnar

Útgjöld aðalskrifstofu ráðuneytisins og sendiskrifstofa drógust saman um fjórðung á föstu verðlagi frá 2007 til 2013. Niðurskurðurinn hefur óhjákvæmilega haft áhrif á störf utanríkisþjónustunnar og getu hennar til að gæta hagsmuna Íslands erlendis og taka þátt í alþjóðasamstarfi. Í janúar 2015 var fjöldi útsendra starfsmanna á sendiskrifstofum Íslands um 50 en sé miðað við árið 2005 hefur þeim fækkað um rúmlega fjórðung. Nú má segja að helmingur sendiskrifstofa sé undirmannaður, en almennt viðmið Norðurlandanna er að lágmarksmönnun útsendra starfsmanna á sendiskrifstofu séu þrír, þ.e. sendiherra, varamaður og ritari eða aðstoðarmaður. Á sjö sendiskrifstofum Íslands eru nú tveir útsendir starfsmenn, á fimm sendiskrifstofum er einn útsendur starfsmaður og á aðalræðisskrifstofunni í New York starfa aðeins staðarráðnir starfsmenn.

Í hagræðingaradgerðunum, sem gripið var til á síðasta ári, var útsendu starfsfólki í sendiráðunum í Washington, Brussel og París fækkað, auk þess sem staðarráðnu starfsfólki í Brussel, Vín og Peking var fækkað. Nú eru einungis tveir útsendir starfsmenn í Washington, sendiherra og varamaður, og þrír í París þó að verkefni beggja sendiskrifstofa séu mjög umfangsmikil.

Mynd 7. Þróun fjölda útsendra starfsmanna utanríkisráðuneytisins



### Tækifæri sem felast í styrkingu utanríkisþjónustunnar

Það er eðlilegt að fámenn þjóð reki fámenna utanríkisþjónustu. Þó verður að huga að því að álag á starfsfólk verði ekki of mikið og tryggja að hægt sé að sinna mikilvægustu hagsmunamálum Íslands. Niðurskurði undanfarinna ára hefur verið mætt með skýrri forgangsröðun en fá tækifæri gefast til annars en að sinna grundvallarskyldum gagnvart íslenskum borgurum, gistiríki eða alþjóðastofnun sem viðkomandi sendiskrifstofa er í fyrirsvari gagnvart. Svigrúm til að eiga frumkvæði að nýjum verkefnum eða mæta sérstökum aðstæðum sem upp koma er takmarkað.

Mikil tækifæri felast því í styrkingu utanríkisþjónustunnar. Margar sendiskrifstofur eru það fámennar að stór hluti rekstrarkostnaðar fer í reksturinn sjálfan. Þó má benda á að með

hagræðingu í bókhaldi og skjalavörslu hefur verið komið til móts við það að einhverju leyti. Með því að fjölga útsendu starfsfólki á hverri sendiskrifstofu mætti gera þær skilvirkari og betur í stakk búna til að eiga frumkvæði að mikilvægum verkefnum tengdum hagsmunum Íslands og íslenskra fyrirtækja. Þer sérstaklega að nefna EES-samninginn en virkari hagsmunagæsla í Brussel er lykillinn að því að hafa áhrif á nýjar reglur sem teknar eru inn í samninginn.

Ekkert sendiráð er í nokkrum mikilvægum viðskiptalöndum Íslands í Evrópu, svo sem á Spáni, Póllandi og Ítalíu. Þá er ekkert sendiráð sunnan Bandaríkjanna í Ameríku og ekkert í Afríku eftir að sendiráðinu í Pretoríu var lokað í hagræðingarskyni árið 2009. Ísland lokaði einnig fastanefnd sinni hjá Evrópuráðinu í Strassborg árið 2009 og er nú eina aðildarríkið sem ekki hefur fasta viðveru þar en ráðið er mikilvægur vettvangur fyrir mannréttindamál í álfunni. Það er mikilvægt hagsmunamál fyrir Íslendinga að hugað verði að veikleikum utanríkisþjónustunnar í framtíðinni.

#### *Kynjuð fjárlagagerð og hagstjórn*

Í tengslum við þriggja ára áætlun um innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar var hverju ráðuneyti falið að velja sér einn meginmálaflokk til þess að skoða sérstaklega og valdi utanríkisráðuneytið þróunarsamvinnu. Lokaskýrslu vegna verkefnis utanríkisráðuneytisins var skilað til fjármálaráðuneytisins 15. júní sl.

Verkefnið sneri að greiningu á framlögum Íslands til þróunarsamvinnu með tilliti til þess hvort þeim væri ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, en í þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 (áður 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.

Heildarframlög Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu námu rúmum 4,3 milljörðum árið 2013. Þar sem framlögin eru í eðli sínu ólík innbyrðis voru notaðar mismunandi aðferðir við greininguna. Fyrsti hluti greiningarinnar sneri að tvíhliða þróunarsamvinnu og eyrnamerkum framlögum til alþjóðastofnana og borgarasamtaka, sem námu tæpum 62,5% af öllum framlögum árið 2013 (62% árið 2012 og 65% árið 2011). Hún leiddi í ljós að hlutfall verkefna, sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að því á marktækan hátt nam 84,7% árið 2013 (81,7% árið 2012 og 80,6% árið 2011).

*Tafla 5. Greining á tvíhliða þróunarsamvinnu m.t.t. kynjajafnréttis*

<b>Tvíhliða þróunarsamvinna og eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana og félagasamtaka</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Verkefni sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði	13,6%	11,8%	10,9%
Verkefni sem ætlað er á marktækan hátt að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna	67,0%	69,9%	73,8%
Verkefni sem ekki hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að markmiði	19,4%	18,3%	15,3%
<b>Samtals</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Þá var einnig rýnt í úttektir sem gerðar voru á verkefnum ÞSSÍ á vettvangi. Sumar þeirra voru mjög jákvæðar hvað varðar framgang jafnréttismála, meðan aðrar sýndu fram á að markmið um jafnrétti kynja skila sér ekki nægjanlega til haghafa. Í þeim tilfellum reyndist sökin ýmist liggja í verkefnisskjölunum sjálfum eða að aðgerðir innan verkefnanna skila sér

ekki á fyrirhugaðan hátt til haghafanna. ÞSSÍ hefur þegar brugðist við ábendingum úttektanna og vinnur að endurbótum á verkefnum í samræmi við tillögur sem þar eru settar fram. Annar hluti greiningarinnar laut að jafnréttisstarfi alþjóðastofnana og var rýnt í alþjóðlegar úttektir m.t.t. hvernig stofnanir fylgja eftir eigin stefnumótun, en það heyrir til undantekninga ef alþjóðastofnanir á sviði þróunarsamvinnu starfa ekki samkvæmt jafnréttisstefnu eða -áætlun. Úttektirnar leiddu í ljós að víða þarf að gera úrbætur til að ætluð áhrif verkefna skili sér nægjanlega vel til haghafa og hafa stofnanirnar gert áætlanir um úrbætur þar að lútandi.

Þriðji hluti greiningarinnar sneri að skólum Háskóla SP (HSP) á Íslandi. Landgræðsluskólinn gaf út jafnréttisstefnu á árinu 2013 og í stefnuskjali Sjávarútvegsskólans er að finna sterka tilvísan í kynjajafnrétti sem forsendu aukins árangurs. Jafnréttismál eru hluti af námsefni beggja skólanna. Jarðhitaskólinn vinnur að slíkri stefnumótun og verður fylgst með henni hvað viðvíkur kynjajafnrétti. Þá varð Alþjóðlegi jafnréttisskólinn hluti af neti HSP á Íslandi í maí 2013, sem býður upp á mikla möguleika á samstarfi á sviði jafnréttismála.

Loks sneri fjórði hlutinn að innleiðingu greininganna í verklag utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ. Greiningarnar hafa m.a. verið innleiddar í þrjú stefnuskjöl á sviði þróunarsamvinnu: þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016, jafnréttisstefnu á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 og áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016.

### **9.1. Áherslur og starfið fram undan**

Aðhalds verður áfram gætt í utanríkisþjónustunni og tryggt að ráðuneytið verði rekið innan fjárheimilda, þrátt fyrir niðurskurð á fjárlögum undanfarinna ára. Áfram verður haldið við að skýra stefnu í utanríkismálum og gera ráðuneytið skilvirkara. Verið er að leggja lokahönd á mótun tillögu til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og þingsályktunartillögu um alþjóðlega þróunarsamvinnu, auk fyrirhugaðra breytinga á fyrirkomulagi og heildarskipulagi þróunaraðstoðar skv. frumvarpi sem lagt hefur verið fram á Alþingi þess efnis. Þá er verið að skoða leiðir til að samræma betur upplýsingamiðlun um utanríkisstefnu Íslands.

Eins og áður sagði felast mikil tækifæri í styrkingu utanríkisþjónustunnar. Öflug utanríkisþjónusta er mikilvæg lítilli þjóð en vegna niðurskurðar síðustu ára er víða komið að þolmörkum. Með því að tryggja utanríkisþjónustunni aukna fjármuni mætti styrkja hana á ný og gera skilvirkari. Það er mikilvægt hagsmunamál fyrir Íslendinga.