

Skýrsla

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

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016)

Mars 2016

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	5
1. BORGARAÞJÓNUSTA.....	8
1.1. Markmið og starfið fram undan	10
2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI	11
2.1. Norðurslóðir.....	11
2.1.1. Fjölbjóðlegt samstarf um málefni norðurslóða.....	12
2.1.2. Vestnorrænt samstarf.....	14
2.1.3. Rannsóknir og fræðastarf.....	15
2.2. Samstarf Norðurlanda	15
2.2.1. Samstarf norrænu utanríkisráðuneytanna	16
2.2.2. Norræna ráðherranefndin.....	16
2.2.3. Samstarf Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkja (NB8).....	17
2.2.4. Annað svæðisbundið samstarf.....	17
2.3. Markmið og starfið fram undan	18
3. ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF.....	20
3.1. Útflutningsþjónusta.....	20
3.2. Viðskipti við einstök ríki og svæði.....	21
3.3. Þróun alþjóðaviðskiptasamninga	29
3.4. Fjölbjóðlegt viðskiptasamstarf.....	29
3.4.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO).....	29
3.4.2. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA).....	30
3.4.3. Marghliða viðræður um aukið frelsi í þjónustuviðskiptum (TiSA).....	31
3.4.4. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD).....	33
3.4.5. Loftferðasamningar.....	34
3.4.6. Fjárfestingasamningar.....	35
3.5. Markmið og starfið fram undan	35
4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ	36
4.1. Framkvæmd Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar	36
4.1.1. Upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing í íslenskan rétt	37
4.2. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu	38
4.2.1. Fjármagnshöft.....	38
4.2.2. Orkumál	38

4.2.3. Fjármálaeftirlitsstofnanir	39
4.2.4. Eftirlit með ríkisaðstoð	40
4.3. Nýir samningar Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur	40
4.4. EES-/EFTA-stofnanir	41
4.5. Uppbyggingarsjóður EES	44
4.6. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi	45
4.7. Tenging Sviss og smárikja við innri markaðinn	50
4.8. Markmið og starfið fram undan	51
5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL.....	52
5.1. Almenn utanríkismál.....	52
5.1.1. Málefni Sameinuðu þjóðanna	55
5.1.2. Tvíhliða samskipti við einstök ríki	58
5.2. Mannréttindamál.....	61
5.2.1. Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna	61
5.2.2. Mannréttindastarf á vettvangi annarra alþjóðastofnana.....	64
5.2.3. Rakarastofuráðstefnur.....	65
5.2.4. Önnur jafnréttismál	65
5.2.5. Innlent samstarf á sviði mannréttinda.....	66
5.3. Auðlinda- og umhverfismál	66
5.3.1. Loftslagsmál	66
5.3.2. Orkumál og jarðhitasamstarf	67
5.3.3. Málefni hafsins	67
5.3.4. Málefni fiskveiðistjórnunar innan NEAFC	68
5.3.5. Eyðimerkursamningur SP	68
5.3.6. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP	69
5.4. Öryggis- og varnarmál	70
5.4.1. Þjóðaröryggisstefna Íslands	70
5.4.2. Atlantshafsbandalagið.....	70
5.4.3. Loftrýmisgæsla	72
5.4.4. Tvíhliða samráð um öryggis- og varnarmál.....	73
5.4.5. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu.....	73
5.4.6. Samstarf í öryggis- og varnarmálum í norðri	75
5.5. Markmið og starfið fram undan	76

6.	ÞJÓÐRÉTTARMÁL	77
6.1.	Samningar Íslands við erlend ríki	77
6.2.	Hafréttarmál	78
6.3.	Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn	80
6.4.	Mannúðarréttur	80
6.4.1.	Klasasprengrjúsamningurinn	81
6.5.	Samstarf gegn hryðjuverkastarfsemi	81
6.5.1.	Bókun gegn erlendum bardagamönnum hryðjuverkasamtaka	82
6.5.2.	Áritanafrelsi til Bandaríkjanna	82
6.5.3.	Peningaþvættismál	82
6.6.	Útflutningseftirlit	83
6.6.1.	Vopnaviðskiptasamningurinn	83
6.7.	Þvingunaraðgerðir	84
6.7.1.	Rússland og Úkraína	84
6.7.2.	Íran	85
6.7.3.	Búrúndí	85
6.8.	Markmið og starfið fram undan	87
7.	ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA	88
7.1.	Framlög til þróunarsamvinnu	92
7.2.	Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016	94
7.2.1.	Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndum Íslands og svæðisbundið samstarf	94
7.2.2.	Fjölþjóðleg þróunarsamvinna	97
7.2.3.	Starf í þágu friðar	103
7.2.4.	Mannúðaraðstoð	105
7.2.5.	Borgarasamtök	106
7.3.	Markmið og starfið fram undan	107
8.	UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL	109
8.1.	Upplýsingastarf	109
8.2.	Helstu verkefni á sviði menningarmála	110
9.	REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR	112
9.1.	Markmið og starfið fram undan	115

INNGANGUR

Alþjóðlegt samstarf kallar á að allar þjóðir heims sinni skyldum sínum og taki ábyrgð á því sem betur má fara og það á einnig við um Íslendinga. Hryðjuverkaógnin hefur undanfarin misseri verið viðvarandi hjá nágrennaþjóðum okkar, hvort sem litið er til Norðurlandanna eða meginlands Evrópu. Hryðjuverkaárásirnar í París í janúar og nóvember, í Kaupmannahöfn í febrúar, í Tyrklandi og Bandaríkjunum og fleiri hliðstæðir atburðir á árinu 2015 minntu okkur á að ógnin virðir engin landamæri og bitnar helst á saklausum borgurum. Þessir atburðir sýna enn fremur að nauðsyn er fyrir þjóðir að vinna saman til þess að tryggja eigið öryggi. Markmið hryðjuverkaaflla er ekki síst að sá fræjum ótta og hrista stoðir grunnilda á borð við frelsi, lýðræði, umburðarlyndi og jöfn réttindi einstaklinga óháð trúarbrögðum eða uppruna. Viðbrögð alþjóðasamfélagsins eru ætíð á einn veg – að ekki verði gefið eftir í baráttunni gegn hryðjuverkum og að þessum grunnildum verði haldið á lofti.

Í þessu samhengi er mikilvægt að Íslendingar setji sér áætlun um hvernig staðið skuli að öryggi borgaranna og vörnum landsins. Á síðasta ári var mælt fyrir þingsályktunartillögu um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, en hún byggist á tillögum þingmannanefndar sem skipuð var fulltrúum allra flokka á Alþingi og starfaði á grundvelli þingsályktunar frá 2011. Í tillögunni er mörkuð heildstæð stefna í öryggis- og varnarmálum til næstu fimm ára og í henni er horft jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og tilgreindir áherslur á borð við aukna þátttöku í störfum Atlantshafsbandalagsins (NATO) og varnarsamstarfið við Bandaríkin. Slík stefnumótun er ákaflega mikilvæg og markar í raun tímamót þar sem í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun eru stigin markviss skref í átt að heildstæðri stefnu um þjóðaröryggismál. Það hefur aldrei verið jafnbrýnt að stjórnvöld marki slíka stefnu.

Heimsbyggðin fylgdist með því á síðasta ári að ríflega milljón manns flúði til Evrópu undan ógnarstjórn og átökum í Mið-Austurlöndum. Í Evrópu eygja flóttamennirnir von um friðvænlegri tilveru og betri lífsskilyrði. Ástandið er grafalvarlegt og mikil neyð hefur skapast vegna þessa. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) áætlar að um 60 milljónir manna séu nú á vergangi eftir að hafa hrakist af heimilum sínum vegna stríðsátaka, náttúruhamfara eða slæms efnahagsástands heima fyrir. Stríðsátökin í Sírlandi, sem nú hafa staðið í á fimmta ár, hafa komið af stað bylgju flóttafólks sem er hin mesta frá því í lok síðari heimsstyrjaldarinnar.

Talið er að nú séu 6,6 milljónir Sírlendinga á vergangi í eigin landi og að ríflega 4,5 milljónir til viðbótar hafi flúið land. Mikill fjöldi sýrlenskra flóttamanna hefst nú við í vanbúnum flóttamannabúðum í nágrennalöndum. Þá nálgast Sýrlenskir flóttamenn sem sótt hafa til Evrópu nú milljón einstaklinga, þar af eru ríflega 200 þúsund börn og unglingar. Verði ástand í Sírlandi óbreytt er sýnt að fjöldi flóttafólks á einungis eftir að aukast. Flóttamannastraumurinn hefur valdið Evrópuríkjunum, sérstaklega í sunnanverðri álfunni, miklum vanda og einsýnt að samstillt átak þarf til að bregðast við honum.

Ísland hefur lagt sín lóð á vogarskálarnar og gripið til ýmissa aðgerða. Síðla árs 2015 ákvað ríkisstjórnin að veita tvo milljarða króna til að bregðast við flóttamannavandanum og mun utanríkisráðuneytið þar af verja 750 milljónum króna til stuðnings alþjóðastofnunum og borgarasamtökum á vettvangi. Þá hefur Ísland haldið uppi málflutningi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna þar sem þess hefur verið krafist að leitað verði friðsamlegrar lausnar vegna átakanna í Sírlandi. Ísland hefur einnig tekið þátt í starfsemi fjölþjóðabandalagsins gegn ISIS og lagt þar sitt af mörkum til mannúðaraðstoðar og stöðugleikaaðgerða. Þróunarsamvinna gegnir jafnframt mikilvægu hlutverki og mun Ísland halda áfram stuðningi á því sviði, enda eru friður, öryggi og þróun samofin.

Það eru fleiri viðsjár fram undan. Innlimun Rússlands á Krímskaga virðist ætla að hafa langvinn áhrif og ekki síst á stöðu öryggismála í Evrópu. Hefur þetta haft bein áhrif á hagsmuni Íslands enda framferði Rússlandsstjórnar og stefnumið lítt fallin til að hvetja til sáttá. Samskipti Íslands og Rússlands byggjast á gömlum og traustum grunni en þrátt fyrir vilja til að treysta samskiptin enn frekar hefur það verið erfiðleikum háð á síðustu misserum vegna framferðis Rússa í austurhluta Úkraínu og á Krímskaga. Hinn 17. mars 2014 lýstu íslensk stjórnvöld því yfir að Ísland styddi þvingunaraðgerðir Vesturlanda gegn Rússlandi og myndi taka þátt í þvingunaraðgerðunum. Þegar Rússland brást við með því að setja innflutningsbann á vissa matvöru frá Vesturlöndum í ágúst 2014 var Ísland undanþegið í fyrstu en fellt undir bannið ári síðar. Efnahagslegir hagsmunir Íslands voru þannig með beinum hætti dregnir inn í deilur á alþjóðavettvangi.

Virðing fyrir alþjóðalögum hefur ávallt verið ein af grundvallarstöðum utanríkisstefnu Íslands og afstaða ríkisins til álitamála varðandi landamæri og friðhelgi ríkja hefur ætíð byggst á alþjóðalögum. Er þetta sérstaklega mikilvægt fyrir smáriki eins og Ísland. Ljóst er að með því að taka afstöðu með aðgerðum vestrænna ríkja gagnvart Rússlandi hefur Ísland sýnt samstöðu með ríkjum sem standa gegn alvarlegum brotum á alþjóðalögum og sáttmálum sem endurspeglja þau grunngildi sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir. Ísland er þátttakandi í alþjóðasamfélaginu og það að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja teldist vera meiriháttar frávik frá utanríkisstefnunni. Slíkt væri ábyrgðarhluti sem kallaði á gagnrýnar spurningar vinnu um vegferð íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamskiptum og orðspor Íslands sem traust bandalagsríki myndi bíða hnekki. Þá má líta til þess að hefði Ísland ekki tekið þátt í þvingunaraðgerðum gagnvart Rússlandi hefði það verið í fyrsta sinn í sögu íslenska lýðveldisins sem landið hefði kosið að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja í málefnum varðandi grundvallaratriði í öryggismálum Evrópuríkja.

Þrátt fyrir að hryðjuverkaógn og flóttamannastraumur settu mark sitt á Evrópu urðu ýmis jákvæð tímamót á alþjóðavettvangi á árinu 2015. Þannig náðist sögulegur áfangi á aðildarríkjaráðstefnu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna sem haldin var í París í desember sl. Samkomulagið er lagalega bindandi undir loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og nær til aðgerða ríkja eftir árið 2020. Þar er í fyrsta sinn kveðið á um að öll ríki heims skuli draga markvisst úr losun gróðurhúsalofttegunda, takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga og tryggja umtalsvert fjármagn til loftslagsvænna lausna og aðstoðar við ríki sem verða verst úti vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Ísland var í hópi þeirra ríkja sem vildu metnaðarfullan samning, svo sem að stefnt skuli að því að halda hlýnun innan við 1,5°C. Það er mikið fagnaðarefni að samkomulag hafi náðst og í framhaldinu skiptir sköpum að efndir fylgi orðum.

Ný þróunarmarkmið, Heimsmarkmið SÞ um sjálfbæra þróun, voru samþykkt í september sl. Ísland tók virkan þátt í samningaviðræðum um markmiðin, framkvæmd þeirra og eftirfylgni. Niðurstaða þeirra var 17 markmið með 169 undirmarkmiðum sem spanna vítt svið sjálfbærrar þróunar á sviði félags-, efnahags- og umhverfismála. Heimsmarkmiðin eru metnaðarfull og gilda fyrir öll aðildarríkin bæði innanlands og í alþjóðlegri samvinnu. Þau mynda ramma utan um starf Sameinuðu þjóðanna til ársins 2030 og er m.a. ætlað að binda enda á fátækt í heiminum, ná utan um umhverfissvanda mannkyns og vinna að jöfnum félagslegum tækifærum. Nú þegar markmiðin hafa tekið gildi hefur ríkisstjórnin samþykkt aðgerðir og sérstaka fjárveitingu til að vinna að þeim.

Umfang fríverslunarviðræðna hefur aukist verulega á undanförunum árum, á sama tíma og árangur í alþjóðlegum samningaviðræðum um viðskipti innan vébanda Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) hefur verið fremur rýr. 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. Á vettvangi

utanríkisráðuneytisins verður áfram unnið að því að greiða enn frekar fyrir viðskiptum við Kína með því að afla tilskilinna heimilda fyrir nýjum vörutegundum inn á kínverska markaðinn en hér er einkum átt við viðeigandi heimildir matvæla- og heilbrigðiseftirlits Kína. Sem fyrr verður lögð áhersla á að þjóna sem best íslenskum fyrirtækjum á erlendum mörkuðum hvort heldur er frá utanríkisráðuneytinu sjálfu eða sendiskrifstofum þar sem viðskiptafulltrúar gegna lykilhlutverki. Leitað verður allra leiða til að styðja við þessa starfsemi.

Að lokum má nefna mikilvæg tímamót á heimavelli þegar Alþingi samþykkti frumvarp um breytingar á lögum nr. 121/2008 18. desember sl. Með því urðu talsverðar breytingar á skipulagi og fyrirkomulagi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Þannig færðust öll verkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands til utanríkisráðuneytisins hinn 1. janúar sl. og hafa fyrstu mánuðir ársins 2016 því einkennst af ýmsum skipulagsbreytingum sem löggin hafa í för með sér. Sameinaðir hafa verið starfsmannahópar aðalskrifstofu ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins sem mynda nýtt og öflugt þróunarsamvinnuteymi. Unnið hefur verið að því að þetta starfsmannahópin og koma verkefnum sem best fyrir. Starfið hefur farið vel af stað og hefur sérstaklega verið hugað að starfsmannamálum í þessu samhengi.

1. BORGARÞJÓNUSTA

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. Þetta er einn mikilvægasti þáttur í starfsemi utanríkisþjónustunnar en á hverju ári koma starfsmenn ráðuneytisins og sendiskrifstofa, ásamt kjöræðismönnum víða um heim, að tugþúsundum slíkra mála. Meðal verkefna eru aðstoð vegna veikinda eða slysa erlendis, aðstoð vegna sakamála og afplánunar refsidóma, útgáfa vegabréfa, skjalavottanir, utankjörfundaratkvæðagreiðslur erlendis, yfirseta í prófum, aðstoð varðandi einkaréttarleg málefni, t.d. forræði barna, aðstoð við að hafa upp á týndum einstaklingum og heimflutningur látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara. Borgarþjónustan skipuleggur einnig aðgerðir til hjálpar Íslendingum á hættu- og hamfarasvæðum erlendis.

Borgarþjónustan starfar náið með öðrum opinberum aðilum á Íslandi og utanríkisþjónustum annarra ríkja. Á grundvelli samstarfssamnings Norðurlandanna frá 1962, Helsinki-sáttmálans, veitir starfsfólk norrænna sendiráða ríkisborgurum annarra norrænna landa aðstoð þegar á þarf að halda. Þar sem Ísland hefur eðli máls samkvæmt ekki ráð á að halda úti sendiráðum um allan heim með sama hætti og önnur norræn ríki er þetta samstarf Íslendingum sérstaklega mikilvægt. Þá hefur íslenska utanríkisþjónustan komið sér upp þéttu neti kjöræðismanna sem er ómissandi hlekkur í borgarþjónustunni. Nú eru kjöræðismenn Íslands um 240 talsins í um 90 ríkjum og leggja margir þeirra á sig ómælda vinnu í þjónustu við Íslendinga án þess að þiggja laun fyrir.

Á undanförunum árum hefur utanríkisráðuneytið lagt áherslu á að styrkja og auka við borgarþjónustuna. Settur var upp gagnagrunnur þar sem Íslendingar, sem dvelja erlendis í lengri eða skemmri tíma, geta skráð sig og komið var upp bakvakt allan sólarhringinn vegna neyðartilvika sem upp koma. Þá var útbúin neyðaráætlun vegna hættuástands erlendis og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu ef virkja þarf áætlunina, en neyðaráætlun utanríkisráðuneytisins var síðast virkjuð vegna hryðjuverkaárásarinnar í París í nóvember sl. Þá hefur verið lögð sérstök áhersla á upplýsingagjöf tengda borgarþjónustu í gegnum heimasíðu ráðuneytisins og samfélagsmiðla.

Aukið umfang borgarþjónustunnar

Umfang borgarþjónustunnar hefur aukist jafnt og þétt á síðustu árum, samhliða auknum ferðalögum og fjölgun íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis, en þeir eru nú um 40.000. Í samantekt frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) kemur fram að Ísland er í 6. sæti yfir ríki með hlutfallslega flesta þegna búsetta erlendis, en 11,7% fólks, sem fætt er á Íslandi, bjó erlendis á árinu 2014. Til samanburðar má nefna að sama ár bjuggu 5,7% Finna erlendis, 4,6 % Dana, 3,5% Norðmanna og 3,2% Svía. Á vef Ferðamálastofu kemur fram að á árinu 2015 hafi Íslendingar farið í um 450.000 ferðir til útlanda eða um 50.000 fleiri en á árinu 2014. Utanríkisþjónustan finnur greinilega fyrir þessari aukningu og hefur mikið álag verið á borgarþjónustuna í ráðuneytinu og sendiskrifstofum á síðustu árum.

Utanríkisráðuneytið hóf að taka saman tölur um viðvik borgarþjónustunnar í ráðuneytinu og sendiskrifstofum á árinu 2014. Í heildina er áætlað að aðgerðir borgarþjónustunnar séu yfir 30.000 árlega. Misjafnt er hve miklum tíma sendiskrifstofur verja í borgarþjónustumál og tengist það fjölda Íslendinga í gisti- og umdæmisríkjum þeirra. Hæst er hlutfallið í sendiráðunum í Kaupmannahöfn, Ósló og London og ef tekin eru dæmi af handahófi þá voru erindi í sendiráðinu í London í maí mánuði 2015 einum saman alls 528 og 654 í Kaupmannahöfn. Í þessum sendiráðum er borgarþjónusta eitt umfangsmesta verkefnið og þjónar t.d. sendiráðið í Kaupmannahöfn yfir 10.000 íslenskum ríkisborgurum, fleirum en sum sýslumannsembættin sinna.

Notkun samfélagsmiðla og nýrrar tækni

Ráðuneytið hefur haldið áfram að nýta sér samfélagsmiðla við upplýsingagjöf tengda borgaraþjónustu. Á það jafnt við um upplýsingar til Íslendinga á faraldsfæti, ríkisborgara sem búsettir eru erlendis og þegar neyðartilvik koma upp utan landsteinanna. Þannig voru Facebook-síður ráðuneytisins og sendiráðsins í París nýttar til að koma mikilvægum upplýsingum til Íslendinga varðandi hryðjuverkaárásirnar í París í nóvember sl. Þá kom sendiráðið einnig skilaboðum til þrengri hópa fólks í gegnum síður og hópa Íslendingafélaga á miðlinum. Nýjung Facebook, sem snýr að því að fólk geti sjálft látið vita af sér í neyðarástandi (e. *safety check*), er mikilvæg viðbót fyrir borgaraþjónustu ráðuneytisins þar sem hún eykur yfirsýn í óvissuástandi.

Ráðuneytið hafði nýlega samband við stjórnendur Facebook til að fá síður þess og sendiráða staðfestar (e. *verified*) og stendur það ferli yfir. Twitter-síða ráðuneytisins hefur einnig verið staðfest. Ráðuneytið er sífellt að skoða hvernig nýta megi samfélagsmiðla og nýja tækni til að veita meiri og betri þjónustu til ofangreindra hópa. Þá er horft jákvæðum augum til nýs vefs Stjórnarráðsins þar sem aðgengi að upplýsingum verður mun betra fyrir þá sem sækjast eftir þeim í gegnum farsíma og spjaldtölvur þar sem vefurinn verður skalanlegur.

Aðgerðaáætlun í neyðartilvikum

Á síðasta ári var haldin æfing á aðgerðaáætlun utanríkisþjónustunnar í neyðartilvikum. Það er skilgreint sem neyðartilvik þegar bráð hætta, slys, hamfarir eða annað af þeim toga snertir, eða getur snert, ótiltekinn fjöldi Íslendinga erlendis og útheimtir skjótar aðgerðir sem búast má við að séu umfangsmeiri en almenn borgaraþjónusta ráðuneytisins ræður við. Við slíkar aðstæður er svonefndur viðbragðshópur starfsmanna virkjaður. Í neyðartilvikum er lögð áhersla á að staðsetja íslenska ríkisborgara erlendis og tryggja öryggi þeirra. Í æfingunni var líkt eftir neyðarástandi sem gæti skapast ef hætta steðjaði að miklum fjölda Íslendinga erlendis og lögð var áhersla á að æfa ákvarðanatöku, samskipti, miðlun upplýsinga og þjónustu við þá sem eru í hættu og aðstandendur þeirra. Á þriðja tug starfsmanna tóku þátt í æfingunni, bæði á aðalskrifstofu ráðuneytisins og í sendiráðinu í Brussel. Æfingin var mjög gagnleg og í kjölfarið var farið yfir hvað tókst vel og hvað mætti bæta.

Á síðasta ári óskaði utanríkisráðuneytið eftir samstarfi við almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra varðandi viðbrögð við neyðartilvikum erlendis með það fyrir augum að nýta þá reynslu og þekkingu sem þar er fyrir hendi og styrkja þannig viðbragðsgetu borgaraþjónustunnar.

Útgáfa vegabréfa og vegabréfsáritana

Flest mál sem berast borgaraþjónustunni varða vegabréf og vegabréfsáritanir. Í sjö sendiráðum Íslands er aðstaða til að taka á móti umsóknum um vegabréf: í London, Ósló, Kaupmannahöfn, Berlín, Stokkhólmi, Washington og Peking. Mikil aukning hefur verið á eftirspurn eftir þessari þjónustu, en árið 2010 var tekið á móti 1.700 umsóknum um vegabréf á sendiskrifstofum en árið 2015 var fjöldinn 4.180. Mest er álagið á sendiráðin í Kaupmannahöfn og Ósló sem tóku á móti samtals 2.780 umsóknum á síðasta ári. Þessi þjónusta getur skipt sköpum fyrir Íslendinga erlendis sem annars gætu þurft að gera sér ferð til Íslands vegna endurnýjunar vegabréfs. Íslenskt vegabréf veitir greiðan aðgang að flestum ríkjum heims, þó sum þeirra krefjist vegabréfsáritunar. Upplýsingar um það er hægt að nálgast á heimasíðu utanríkisráðuneytisins.

Í nóvember 2015 var, samkvæmt reglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, tekin upp sú krafa að vegabréf þurfi að vera véllesanleg til þess að teljast gild ferðaskilríki. Því teljast

framlengd vegabréf ekki lengur gild ferðaskilríki. Neyðarvegabréf verða þó áfram tekin sem gild ferðaskilríki enda ætluð til að nota í neyð til að komast heim eða á næstu umsóknarstöð fyrir nýtt vegabréf. Neyðarvegabréf er hægt að nálgast hjá sendiskrifstofum Íslands erlendis og körræðismönnum víða um heim. Þá er starfrækt neyðarvakt í utanríkisráðuneytinu og er svarað í síma 545 9900 allan sólarhringinn.

Frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen-samkomulaginu hafa vegabréfsáritanir fyrir þá sem vilja ferðast hingað til lands að mestu verið gefnar út fyrir Íslands hönd af sendiráðum annarra ríkja sem taka þátt í samstarfinu. Vegabréfsáritanir eru nú gefnar út í tveimur íslenskum sendiráðum, í Peking og Moskvu. Í því fyrrnefnda hefur orðið mikil aukning á eftirspurn eftir þjónustunni, þar voru gefnar út um 650 vegabréfsáritanir árið 2011 en árið 2015 voru þær 2.704. Tengist þetta mikilli fjölgun ferðamanna frá Kína til Íslands en nánar er vikið að henni í 9. kafla. Í sendiráði Íslands í Moskvu voru gefnar út 1.366 áritanir á síðasta ári. Útgáfa vegabréfsáritana í íslenskum sendiskrifstofum gerir kleift að veita þeim sem hyggja á Íslandsferð betri þjónustu og renna tekjur af þeim í ríkissjóð.

1.1. Markmið og starfið fram undan

Gera má ráð fyrir að fjöldi Íslendinga, sem dvelur erlendis í lengri eða skemmri tíma, haldi áfram að aukast á næstu árum og að borgaraþjónustuerindum, sem berast utanríkisþjónustunni, fjölgi samhliða. Utanríkisráðuneytið mun áfram rækja þetta mikilvæga hlutverk sitt af festu og alúð og leita leiða til að auka og bæta þjónustu við Íslendinga erlendis. Í þessu samhengi er litið til þeirra möguleika sem felast í samfélagsmiðlum og nýrri tækni, sérstaklega varðandi upplýsingagjöf og samskipti. Utanríkisþjónustan leggur áherslu á að vera ávallt reiðubúin til að vernda og aðstoða Íslendinga erlendis. Grundvallarmarkmið borgaraþjónustunnar er að þeir sem til hennar leita fái úrlausn sinna mála og séu ánægðir með þjónustuna.

2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI

2.1. Norðurslóðir

Stefna Íslands í málefnum norðurslóða byggist á ályktun Alþingis sem samþykkt var samhljóða í mars 2011 og felur í sér tólf megináherslur. Enda þótt engin ein óumdeild skilgreining sé til á hugtakinu „norðurslóðir“ er alla jafna átt við svæði sem nær bæði yfir norðurskautið og þann hluta Norður-Atlantshafssvæðisins sem tengist því nánnum böndum. Þannig er litið á norðurslóðir sem eitt víðfeðmt svæði í vistfræðilegum, pólitískum, efnahagslegum og öryggistengdum skilningi en ekki í þröngum landfræðilegum skilningi.

Mikilvægi norðurslóða hefur farið sívaxandi á undanförunum árum. Á það ekki síst rætur að rekja til loftslagsbreytinga og, í kjölfar þeirra, umræðna um nýtingu og vernd náttúruauðlinda, landgrunns- og fullveldiskröfur, samfélagsbreytingar, nýjar siglingaleiðir með aukinni umferð, m.a. flutninga- og skemmtiferðaskipa o.s.frv. Æ fleiri ríki láta sig málefni svæðisins varða, m.a. með sérstakri stefnumótun, og sömu sögu er að segja um ýmis samtök og stofnanir. Í rökréttu framhaldi af vaxandi mikilvægi norðurslóða skipa málefni svæðisins stóran og vaxandi sess í utanríkisstefnunni og starfi ráðuneytisins svo sem verið hefur undanfarin ár. Þær áherslur eru einnig í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þær margháttaðu breytingar á norðurslóðum, sem hér voru nefndar, kalla á virkt milliríkjasamstarf, m.a. hvað varðar umhverfis- og auðlindamál, öryggismál, viðskipti, rannsóknir og vísindi o.þ.h.

Að venju voru norðurslóðir ofarlega á baugi á fundum utanríkisráðherra innanlands og utan á liðnu ári, m.a. með utanríkisráðherrum Bandaríkjanna, Finnlands, Grænlands, Ítalíu, Litáen, Singapúr, Slóvakíu, Suður-Kóreu og Sviss. Einnig sótti ráðherra utanríkisráðherrafundi Norðurlanda, auk t.d. funda með umhverfis- og auðlindaráðherra Frakklands og framkvæmdastjóra NATO þar sem málefni norðurslóða voru til umfjöllunar. Í tengslum við Hringborð norðurslóða (e. *Arctic Circle*) sem haldið var í Reykjavík 16.–18. október 2015 átti utanríkisráðherra fundi með fjölmörgum háttsettum fulltrúum, þar á meðal norðurslóðasendiherrum Japans og Suður-Kóreu. Fundirnir endurspegluðu gagnkvæman áhuga á auknu samstarfi og samráði um málefni norðurslóða.

Að frumkvæði utanríkisráðherra Bandaríkjanna var haldin sérstök ráðstefna í Anchorage, Alaska í ágúst sl. undir heitinu GLACIER, með þátttöku utanríkisráðherra flestra norðurskautsríkja auk nokkurra áheyrnaríkja, þar sem sjónum var beint að loftslagsmálum og áhrifum loftslagsbreytinga á norðurslóðir. Barack Obama, forseti Bandaríkjanna, ávarpaði ráðstefnuna og ræddi hann sérstaklega neikvæð áhrif loftslagsbreytinga á íbúa og umhverfi Alaska og tiltók m.a. jarðrof við strandlengju Alaska sem hann sagði það mesta í heimi. Athygli vakti sú þunga áhersla sem forsetinn lagði á loftslagsráðstefnuna í París í desember (COP21) og þá þýðingu sem það hefði fyrir allt mannkyn að ríki heimsins næðu samkomulagi um aðgerðir í loftslagsmálum á ráðstefnunni (sjá nánar kafla 5.3.1.)

Áherslur stjórnvalda og ráðherranefnd um málefni norðurslóða

Eðli máls samkvæmt fást nokkur ráðuneyti og stofnanir á þeirra vegum við norðurslóðatengd málefni. Í því augnamiði 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 umhverfis- og auðlindaráðherra, auk forsætisráðherra sem stýrir starfi hennar. Á vegum nefndarinnar starfar sérstakur tengiliðahópur hlutaðeigandi ráðuneyta. Fyrir frumkvæði nefndarinnar hefur verið unnið að mati á hagsmunum Íslands á norðurslóðum sem ætlað er að styrkja stefnumótun og hagsmunagæslu íslenskra stjórnvalda í

málefnum norðurskautsins og norðurslóða almennt. Í fjárlögum er, fyrir tilstuðlan ráðherranefndarinnar, svigrúm til að efla þátttöku ráðuneyta og undirstofnana í vinnuhópum Norðurskautsráðsins og alþjóðlegu samstarfi, þar sem nauðsynlegt er að styrkja þátttöku Íslands. Er það sérlega mikilvægt í aðdraganda formennsku Íslands í ráðinu 2019–2021.

Í utanríkisráðuneytinu, í samstarfi við önnur ráðuneyti og stofnanir, hafa verið mótaðar áherslur um hvernig efla megi þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um norðurslóðamál til lengri og skemmri tíma. Sérstaklega þarf að huga að því að efla virkni Íslands á vettvangi Norðurskautsráðsins í vinnuhópum, verkefnahópum og sérfræðinefndum, enda eru aðeins þrjú ár þar til Ísland tekur við formennsku í ráðinu. Áformað er að hefja á þessu ári undirbúning að formennskuáætlun Íslands í samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir, háskólasamfélagið og aðra hagsmunaaðila.

Samstarf um leit og björgun er vaxandi viðfangsefni í samstarfi ríkja á norðurslóðum. Umferð hefur aukist við Ísland og gerðar eru kröfur um bættan viðbúnað til að bregðast við neyðartilvikum. Stýrihópur innanríkisráðherra og utanríkisráðherra, sem kanna á fýsileika útvíkkaðrar viðbragðs- og björgunarmiðstöðvar á Íslandi, hefur verið að störfum frá síðasta sumri. Hópurinn kynnti ráðherrunum áfangaskýrslu sína um miðjan október sl. og ráðgerir að leggja fram lokaskýrslu, ásamt tillögum, í apríl nk.

2.1.1. Fjölpjóðlegt samstarf um málefni norðurslóða

Lífrikið á norðurheimskautssvæðinu er afar viðkvæmt fyrir áföllum og aukin efnahagsstarfsemi á svæðinu, þ.m.t. siglingar, knýr á um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hugsanleg umhverfisspjöll. Fyrir land eins og Ísland, þar sem afkoman byggist í svo ríkum mæli á auðlindum hafsins, er afar þýðingarmikið að taka virkan þátt í hvers konar alþjóðastarfi sem lýtur að málefnum hafsins. Á undanförunum misserum og árum hafa þau málefni fengið æ meira rými í umræðum um norðurslóðir, m.a. í formennskuáætlun Bandaríkjanna í Norðurskautsráðinu, eins og nánar verður vikið að hér að neðan. Brýnt er að eftirlits- og öryggismál séu eins og best verður á kosið, að viðbragðsgeta sé fyrir hendi og að reglu- og lagaumhverfi endurspegli aðstæður. Í því efni skiptir miklu máli að norðurskautsríkin hafa gert bindandi samninga um leit og björgun annars vegar og um varnir gegn olíumengun hins vegar.

Flest bendir til að skipaumferð á norðurslóðum muni aukast á næstu árum og áratugum vegna minnkandi hafiss á sama tíma og siglingar þar verða áfram varhugaverðar. Beitti Ísland sér fyrir því, ásamt öðrum norðurskautsríkjum, að settar yrðu skýrar alþjóðlegar reglur um siglingar á svæðinu. Mikilvægur árangur náðist í nóvember 2014 þegar Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) samþykkti reglur (e. *Polar Code*) um smíði og búnað skipa er sigla við erfiðar aðstæður um heimskautasvæðin, en reglurnar gilda um norður- og suðurskautið. Í reglunum eru gerðar auknar kröfur um mengunarvarnir, björgunarbúnað og hönnun, smíði og styrkleika skipa, sem og menntun áhafna. Miðað er við að reglurnar taki gildi 1. janúar 2017.

Landmælingar Íslands hafa á undanförunum árum unnið með kortastofnunum hinna norðurskautsríkjanna að uppbyggingu á stafrænum kortagrunni á norðurslóðum. Á árinu 2014 var undirritaður samstarfssamningur um verkefnið (e. *Arctic SDI*) og í júní 2015 var samþykkt stefnumótun fyrir tímabilið 2015–2020 auk verkáætlunar. Á grundvelli stefnunnar verður lögð áhersla á að vinna þétt með vinnuhópum Norðurskautsráðsins við að byggja upp grunngerð landupplýsinga, m.a. til að tryggja aðgengi að nákvæmstu kortagögnum sem völ er á af þessu svæði. Formennska í stjórn Arctic SDI-verkefnisins fylgir því landi sem fer með formennsku í Norðurskautsráðinu hverju sinni.

Norðurskautsráðið og ráðherrafundur í apríl 2015

Norðurskautsráðið er án nokkurs vafa mikilvægasti alþjóðlegi samráðs- og samstarfsvettvangur um málefni norðurslóða, en í ráðinu eiga sæti norðurskautsríkin átta, sem auk Íslands eru Bandaríkin, Danmörk (f.h. Grænlands og Færeyja), Finnland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Fastafulltrúar sex frumbyggjasamtaka á svæðinu sitja jafnframt í ráðinu og geta tekið þátt í öllum störfum ráðsins, en þessi beina aðkoma frumbyggja er einstök í alþjóðlegu samstarfi. Þar að auki eiga áheyrnaraðild að ráðinu tólf ríki utan norðurslóða, auk fulltrúa tuttugu alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka. Sem fyrr hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á eflingu ráðsins, sem mikilvægasta vettvangsins fyrir fjölþjóðlegt samstarf um málefni norðurslóða.

Enda þótt Norðurskautsráðið sé ekki grundvallað á alþjóðlegum stofnsáttmála hefur starf ráðsins styrkst á undanförunum árum og formfesta aukist, m.a. með hagnýtri samvinnu, verklegum æfingum og tveimur lagalega bindandi samningum sem nefndir voru hér að framan. Þá er unnið að þriðja bindandi samningnum milli Norðurskautsríkjanna sem tekur til vísindasamstarfs. Með stofnun fastaskrifstofu fyrir ráðið í Tromsø í Noregi hefur starfsemin eflst enn frekar og samræming og upplýsingagjöf batnað til muna. Í lok árs 2015 var skrifstofa frumbyggjasamtakanna innan Norðurskautsráðsins flutt frá Kaupmannahöfn til Tromsø. Þar starfar hún sjálfstætt við hlið fastaskrifstofunnar og mun ugglaut styrkja þátttöku frumbyggja í störfum ráðsins.

Annað hvert ár eru ráðherrafundir Norðurskautsráðsins haldnir, en þá verða jafnframt formenskuskripti í ráðinu. Síðasti ráðherrafundur fór fram í Iqaluit í Kanada í apríl sl. og lauk þá tveggja ára formennsku Kanadamanna. Bandaríkin leiða starf ráðsins til 2017 þegar Finnland tekur við keflinu. Ísland tekur síðan við formennsku af Finnlandi vorið 2019. Fyrir ráðherrafundinum 2015 lágu allmargar umsóknir um áheyrnaraðild að ráðinu, m.a. frá Evrópusambandinu sem vegna andstöðu fyrst Kanada og nú Rússlands hefur enn ekki verið formlega afgreidd á vettvangi ráðsins. Á meðan svo er má jafnvel gera ráð fyrir því að engar umsóknir um áheyrnaraðild frá ríkjum eða alþjóðastofnunum/-samtökum hljóti samþykki.

Þungamiðjan í starfi Norðurskautsráðsins fer fram í sex vinnuhópum, en á ráðherrafundunum gera þeir grein fyrir störfum sínum og birta skýrslur og niðurstöður verkefna. Meðal þeirra eru tveir vinnuhópar sem hafa aðsetur á Akureyri: vinnuhópur um verndun lífríkis (CAFF) og vinnuhópur um málefni hafsins (PAME). Staðsetning þessara tveggja vinnuhópa á Akureyri skiptir miklu máli fyrir Ísland, en stjórnsýslulega er starfsemi þeirra tengd umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Í samræmi við norðurslóðastefnu Íslands er brýnt að tryggja að hluti af starfsemi Norðurskautsráðsins sé vistaður hér á landi og á Akureyri eru nú þegar margar stofnanir staðsettar sem starfa að málefnum norðurslóða.

Eins og fram hefur komið skiptast aðildarríki Norðurskautsráðsins á að fara með formennsku í ráðinu til tveggja ára í senn. Formennskuríkið leggur fram áætlun um áherslur í starfi ráðsins fyrir tímabilið og kynnrir hana fyrir öðrum aðildarríkjum, en þau þurfa öll að samþykkja áætlunina. Gefur auga leið að formennskuríkið getur sett verulegt mark á starf ráðsins, komið áherslumálum sínum á dagskrá og beitt sér fyrir framgangi mála, m.a. í gegnum störf vinnuhópanna.

Formennskuáætlun Bandaríkjana (2015–2017) er allumfangsmikil. Rík áhersla er á umhverfis- og loftslagsmál og viðbrögð við áhrifum loftslagsbreytinga á norðurslóðum. Má m.a. nefna áherslu á að styðja fulla framkvæmd norðurskautsríkjana á tillögum frá starfshópi um sót og metan sem kynntar voru á ráðherrafundi Norðurskautsráðsins í apríl 2015. Það samstarf kallar á aukna upplýsingaöflun og upplýsingagjöf sem ekki hefur verið sinnt hingað til hér á landi, en nú hafa verið tilnefndir sérfræðingar frá umhverfisráðuneytinu og Umhverfisstofnun til þátttöku í því starfi af Íslands hálfu. Annað forgangspema Bandaríkjana snýr að bættum efnahags- og lífsskilyrðum á norðurslóðum, m.a. með því að

auka hlut hreinnar, endurnýjanlegrar orku í samfélögum á svæðinu, auka fjárfestingar í vatns- og holræsakerfum á afskekktum svæðum og forvarnir gegn sjálfsvígum, auk þess sem unnin verður úttekt á fjarskiptainnvíðum á norðurslóðum. Þriðja áhersluatriðið og í raun meginþunginn í formennsku Bandaríkjanna tengist stjórnun Norður-Íshafsins (e. *Stewardship of the Arctic Ocean*). Sérstakur verkefnahópur um málefni hafsins (e. *Task Force on Arctic Marine Cooperation*) var settur á laggirnar undir forystu Bandaríkjanna, Íslands og Noregs og á vettvangi hans verður kannað hvort svæðisbundin hafverkefni (e. *Regional Seas Program, RSP*) geti nýst til að bæta stjórnun hafsvæða á norðurslóðum og auka samstarf í málefnum tengdum Norður-Íshafinu. Bandaríkin vilja jafnframt auka eftirlit með súrnun sjávar en þau málefni eru augljóslega þýðingarmikil fyrir Ísland og á utanríkisráðuneytið í nánu samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið um þau mál.

Á ráðherrafundinum í Iqaluit 2015 var samþykkt ráðherraýfirlýsing og tók Ísland virkan þátt í undirbúningsviðræðum um yfirlýsinguna og lagði m.a. áherslu á staðfestu ríkjanna um að viðhalda friði, stöðugleika og uppbyggilegri samvinnu á norðurslóðum. Þá er í yfirlýsingunni með skýrum hætti vísað í verkefni Íslands um mannvistarþróun á norðurslóðum og verkefni á sviði jafnréttismála. Á ráðherrafundinum voru send sterk skilaboð um mikilvægi þess að norðurskautsríkin og alþjóðasamfélagið bregðist við loftslagsbreytingum og að árangursríkt, metnaðarfullt og varanlegt samkomulag næðist á loftslagsráðstefnunni í París í desember 2015.

Jafnréttismál á norðurslóðum

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 2014. Voru niðurstöður ráðstefnunnar kynntar á ráðherrafundinum í Iqaluit í apríl 2015. Áformað er að halda áfram vinnu við jafnréttismál innan ráðsins á vettvangi vinnuhópsins um sjálfbæra þróun.

2.1.2. Vestnorrænt samstarf

Samstarf Íslands við okkar næstu nágranna í Færeyjum og á Grænlandi – hið vestnorræna samstarf – stendur á gömlum merg. Utanríkisráðherrar Íslands, Færeyja og Grænlands funda reglulega með Vestnorræna ráðinu, oft í tengslum við þing Norðurlandaráðs. Á þeim fundum koma stefna og áherslur í norðurslóðamálum vestnorrænu ríkjanna til umræðu, sem og hvar sameiginlegir hagsmunir liggja, svo sem á sviði efnahagsþróunar, viðskipta, samgangna og félagslegrar þjónustu. Gagnkvæmur vilji er til að styrkja þessi tengsl enn frekar og hafa íslensk stjórnvöld m.a. lagt áherslu á tækifæri sem felast í auknum viðskiptum milli ríkjanna (sjá nánar kafla 3.2.).

Í tengslum við 30 ára afmæli Vestnorræna ráðsins árið 2015 var haldinn fundur forsætisráðherra Íslands, Færeyja og Grænlands í ágúst sl. og fór hann fram í Færeyjum. Vestnorræna ráðið hefur lagt mikla áherslu á aukna samvinnu milli landanna, sérstaklega í tengslum við norðurslóðir og er sú áhersla í samræmi við stefnu Íslands.

Samstarf Íslands og Grænlands hefur styrkst til muna í kjölfar þess að Ísland opnaði aðalræðisskrifstofu í Nuuk í nóvember 2013, en við opnun skrifstofunnar var undirrituð viljayfirlýsing um aukið samstarf landanna tveggja. Starfsemi skrifstofunnar auðveldar Íslandi að efla tvíhliða tengsl við landstjórnina og grænlenst viðskiptalíf. Utanríkisráðherra átti fund með grænlenstum starfsbróður sínum í tengslum við Hringborð norðurslóða sem fram fór í Hörpu í október 2015. Þar var m.a. rætt um samstarf ríkjanna um málefni

norðurslóða, einkum og sér í lagi málefni hafsins, þ.m.t. samstarf fimm Norðurskautsríkja sem Íslandi var ekki boðið að taka þátt í (sjá einnig kafla 5.3.3.).

2.1.3. Rannsóknir og fræðastarf

Utanríkisráðuneytið hefur stutt við þróun vísindasamstarfs við ríki, hagsmunaaðila og alþjóðastofnanir, jafnt á norðurslóðum sem utan þeirra enda kalla fjölmörg úrlausnarefni á norðurskautssvæðinu á samstarf um rannsóknir og fræðastarf. Á sl. ári var endurnýjaður samstarfssamningur Íslands og Noregs á sviði norðurslóðafræða og gildir hann til ársins 2018. 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. Gert er ráð fyrir því að heildarfjárhæð samningsins á hverju ári sé um 43 milljónir og skiptist framlagið jafnt á milli Íslands og Noregs. Í byrjun árs 2014 gerði utanríkisráðuneytið samstarfssamning til þriggja ára við Fulbright-stofnunina, en hann felur í sér að ráðuneytið styrki komu bandarískra fræðimanna til kennslu og rannsókna á sviði norðurslóðafræða. Bandarískir fræðimenn hafa sýnt þessum styrk mikinn áhuga og hóf fyrsti styrkþeginn kennslu og rannsóknir við íslenskar háskólastofnanir haustið 2015.

Utanríkisráðuneytið er helsti samstarfsaðili *Institute of the North* í Anchorage vegna alþjóðlegrar ráðstefnu um orkumál á norðurslóðum, en ráðstefnan var haldin í Alaska í byrjun október 2015. Iðnaðar- og viðskiptaráðherra sótti ráðstefnuna fyrir Íslands hönd og lagði sérstaka áherslu á mikilvægi endurnýjanlegra orkugjafa á norðurslóðum og að árangur Íslands í þeim efnum gæti orðið öðrum ríkjum fyrirmynd.

Á umliðnum árum hafa íslenskar stofnanir og háskólar aukið samvinnu við systurstofnanir í Kína, þar á meðal um siglingar, loftslagsmál og norðurljósarannsóknir, en samningur um vísindasamstarf í málefnum norðurslóða var undirritaður milli Íslands og Kína árið 2012. Í maí 2015 fór fram þriðja kínversk-norræna norðurslóðaráráðstefnan í Shanghai og tóku fjölmargir norrænir og kínverskir sérfræðingar þátt í ráðstefnunni. Næsta ráðstefna verður haldin í Rovaniemi í júní 2016, en sams konar ráðstefna var haldin á Akureyri vorið 2014.

Áhugi mennta- og vísindastofnana hérlendis, sem sinna málefnum tengdum norðurslóðum, hefur farið sívaxandi. Má þar nefna starf á vegum Háskóla Íslands, Alþjóðamálastofnunar HÍ og Rannsóknaseturs um norðurslóðir, Háskólans á Akureyri, Norðurslóðanets Íslands og Heimskautaréttarstofnunarinnar, auk þess sem ýmis félagasamtök hafa látið þessi mál sig varða. Utanríkisráðuneytið fagnar þessu og leggur áherslu á uppbyggingu þekkingar á sviði norðurslóðamála í háskólasamfélaginu og innan stjórnsýslunnar, m.a. með sérstökum samningum við einstakar stofnanir. Í lok árs 2015 endurnýjaði utanríkisráðuneytið samstarfssamning sinn við Norðurslóðanet Íslands á Akureyri til tveggja ára.

2.2. Samstarf Norðurlanda

Samstarf Norðurlanda telst bæði vera formlegt, og er þá átt við það norræna samstarf sem fer fram á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar og er skipulagt innan ramma Helsinkisáttmálans, og óformlegt, en þar er m.a. um að ræða samstarf norrænu utanríkisráðherranna (N5) sem er umtalsvert. Danir fóru með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2015 og tóku þar með einnig forystu í samstarfi norrænu utanríkisráðherranna. Þá eiga norrænu utanríkisráðherrarnir einnig náið samstarf við Eystrasaltsríkin, svokallað NB8 samstarf, en hefð er að myndast fyrir því að sá hópur eigi einn fund á ári með svokölluðum Visegrad-ríkjum sem er svæðasamstarf Póllands, Tékklands, Slóvakíu og Ungverjaland.

2.2.1. Samstarf norrænu utanríkisráðuneytanna

Líkt og fyrri ár var samstarf norrænu utanríkisráðuneytanna náði og umfangsmikið á árinu 2015. Norrænt samráð er afar mikilvægt okkur Íslendingum og á það sér stað hvað varðar flest svið utanríkismála.

Danir tóku við formennsku í norrænu samstarfi af Íslendingum í byrjun árs 2015 og var því fyrri fundur norrænna utanríkisráðherra haldinn í Danmörku, en sá síðari var haldinn í Reykjavík í tengslum við þing Norðurlandaráðs í lok október. Á fyrri fundinum, sem haldinn var í Helsingør í Danmörku 5.–6. maí, voru aðallega til umfjöllunar þau alþjóðamál sem hæst bar á góma þá um stundir, einkum átökin í Úkraínu sem og vandamál samfara ástandi mála í Mið-Austurlöndum. Auk þess var rætt um aukið samráð norrænna utanríkisráðuneyta í sendiráðsmálum og samráð varðandi norræn framboð.

Fundur utanríkisráðherra Norðurlanda, sem fram fór í Hörpu í Reykjavík 29. október, skiptist í tvö höfuðmálefni: norræn mál og alþjóðamál. Enn var til umræðu aukið samstarf Norðurlanda í sendiráðsmálum. Alþjóðamálin voru mjög fyrirferðarmikil og voru þar málefni Úkraínu og Rússlands meðal annars rædd. Ráðherrarnir voru sammála um mikilvægi þess að styðja uppbyggingu í stjórnkerfi Úkraínu og að efnahagslegar umbætur væru mjög mikilvægar fyrir landið. Rætt var um viðskiptaþvinganir og tekið fram að þær væru nauðsynlegar í ljósi framferðis rússneskra stjórnvalda í Úkraínu og var mikilvægi samstöðu vestrænna ríkja áréttað í þessu ljósi. Fjallað var um flóttamannavandann og átökin í Sýrlandi en þau mál voru efst á baugi á þingi Norðurlandaráðs. Allir voru ráðherrarnir sammála um að nauðsynlegt væri að skiptast á upplýsingum og bera saman viðbrögð við flóttamannastraumnum. Kom m.a. Frontex-verkefnið til umræðu og þátttaka Íslendinga í því (sjá nánar kafla 4.7). Ákvörðun var tekin um samstarf Norðurlanda með yfirlýsingu um fjármögnun loftslagsverkefna í tengslum við loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í París í desember.

2.2.2. Norræna ráðherranefndin

Danir tóku forystuna í norræna ríkisstjórnasamstarfinu í upphafi árs 2015. Yfirskrift dönsku formennskuáætlunarinnar var „Vöxtur, velferð og gildi“. Finnland tók síðan við formennsku í janúar 2016 og leggur til grundvallar áætlun sem ber yfirskriftina „Vatn, náttúra og mannfólk“. Ísland leiðir áfram formennskuverkefnin sem hófust á formennskuárinu 2014 en þeim lýkur formlega í árslok 2016 (sjá nánar skýrslur samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar 2014 og 2015).

Starfið í Norrænu ráðherranefndinni var að mörgu leyti hefðbundið á árinu en fór þó ekki varhluta af þeim pólitísku sviptingum sem voru í alþjóðastjórnsmálum. Þannig tóku málefni skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar í Pétursborg drjúgan tíma á árinu og dró fyrst til tíðinda í febrúar þegar samstarfsráðherrarnir tóku ákvörðun um að loka skrifstofunni og útibúi hennar í Kalíníngrad. Tilefnið var að rússnesk stjórnvöld settu skrifstofuna á lista yfir erlenda erindreka (e. *foreign agents*) sem gerði það að verkum að starfsemi hennar var í raun sjálfhætt. Í ljósi þess að hvorki rússnesk stjórnvöld né Norræna ráðherranefndin hafa sagt upp sameiginlegu minnisblaði frá 1997 um starfsemi ráðherranefndarinnar í Rússlandi var þó ákveðið að vera með lágmarksviðveru í Pétursborg og halda þannig möguleikum opnum fyrir endurupptöku starfseminnar í framtíðinni. Starfsemi skrifstofunnar í Pétursborg og útíbúsins í Kalíníngrad var gefið að sök að hafa brotið gegn rússneskum lögum með því að skrifstofunnar höfðu ekki verið skráðar sem erlendir erindrekar og fengu þær sektarboð vegna þessa. Samstarfsráðherrarnir ákváðu að ekki skyldi greiða sektirnar. Ekki urðu eftirmál af hálfu Rússa vegna þessarar ákvörðunar. Starfshópur á vegum samstarfsráðherranna vann að tillögum um hvernig mætti skipuleggja framhald verkefnasamstarfs í Rússlandi miðað við nýjan veruleika og voru þær kynntar og

samþykktar á fundi norrænu samstarfsráðherranna í byrjun febrúar 2016. Enda þótt skrifstofunnar í Pétursborg njóti ekki lengur við er fullur vilji af hálfu Norrænu ráðherranefndarinnar til þess að halda áfram samstarfi við rússneska aðila og er á norrænu fjárlögunum 2016 gert ráð fyrir óbreyttu framlagi til slíks samstarfs.

Ítarlega umfjöllun um norræna ríkisstjórnasamstarfið á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar er að finna í skýrslu samstarfsráðherra fyrir árið 2015.

2.2.3. Samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja (NB8)

Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin eiga reglubundið samráð á mörgum sviðum utanríkismála og voru fundir utanríkisráðherra þessara landa þrjú talsins árið 2015. Formennskan í NB8-samstarfinu var í höndum Dana á árinu 2015. Ráðherrar NB8-ríkjanna og Visegrad-ríkjanna (V4) hittast árlega á fundi. Fundurinn á árinu 2015 var haldinn í mars í Slóvakíu, formennskuríki V4. Á fundinum voru átökin í Úkraínu efst á baugi, en sú deila er, sem kunnugt er, sérstaklega mikið áhyggjuefni fyrir lönd í austanverðri Evrópu. Hryðjuverk í Evrópu og á vegum ISIS-samtakanna voru einnig á dagskrá, sem og orkuöryggi, en mörg þessara landa glíma við erfiðan vanda hvað það varðar.

Sérstakur NB8-fundur var síðan haldinn í Helsingør í Danmörku 6. maí, daginn eftir norræna utanríkisráðherra fundinn. Fyrir utan mikilvægasta málið, ástandið í Úkraínu og átök við Rússland, var áróðursstarfsemi (e. *Strategic Communication*) á dagskrá en utanríkisráðherra leiddi þá umræðu. Voru ráðherrarnir sammála um að brýnt væri að samræma viðbrögð við áróðri og rangri upplýsingagjöf og að löndin ættu að reyna að tala einni röddu. Ekki væri ráðlegt að láta leiða sig inn á braut andáróðurs en hins vegar yrðu Vesturlönd að standa föst á gildum frjálsrar fjölmiðlunar, ritfrelsis og gagnsæis og nýta mætti t.d. samfélagsmiðla enn betur til að miðla réttum upplýsingum. Var í lok fundarins samþykkt yfirlýsing NB8-ríkjanna um þessi mál.

Síðasti NB8-fundur ársins var haldinn í Kaupmannahöfn 2.–3. september. Málefni Úkraínu og Rússlands bar einna hæst á þeim fundi ásamt umfjöllun um flóttamannavandann sem þarna var orðinn aðkallandi. Rædd voru svæðisbundin öryggismál sem utanríkisráðherra leiddi og áréttaði hann m.a. mikilvægi loftrýmisgæslu við Ísland og að aðildarþjóðir NATO þekki til aðstæðna í norðrinu. Meðal annarra mála, sem fjallað var um, var vettvangur samráðs og samstarfs ESB við fyrrum sovétlýðveldin Armeníu, Aserbaísjan, Belarús, Georgíu, Moldóvu og Úkraínu (e. *Eastern Partnership*), röng upplýsingagjöf og áróður en einnig orkuöryggi og gerði ráðherra grein fyrir stuðningi Íslands við ríki austanverðrar Evrópu á sviði jarðhita.

2.2.4. Annað svæðisbundið samstarf

Barentsráðið (e. *Barents Euro-Arctic Council*) er samstarfsvettvangur Norðurlandanna og Rússlands um sameiginleg hagsmunamál í 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 hafi. Finnar gegndu formennsku í Barentsráðinu frá 2013 til 2015 og á ráðherra fundi í Oulu í október, sem utanríkisráðherra tók þátt í, tóku Rússar við formennsku í ráðinu.

Ísland mun taka við formennsku í Eystrasaltsráðinu (e. *Council of the Baltic Sea States*) í júlí 2016 og gegna henni í eitt ár. Ráðið er samstarfsvettvangur 11 ríkja (Íslands, Noregs, Svíþjóðar, Finnlands, Danmerkur, Eistlands, Lettlands, Litáen, Póllands, Þýskalands og Rússlands, auk ESB). Ráðið var sett á laggirnar árið 1992 og því verða 25 ár frá stofnun þess á næsta ári. Ísland gerðist aðili árið 1995. Verkefni Eystrasaltsráðsins eru víðfeðm og lúta að

svæðisbundnu samstarfi af ólíkum toga. Til umfjöllunar í nefndum ráðsins eru viðfangsefni á borð við mansal, loftslagsmál, orkumál, menntamál, menningarmál, börn við erfiðar kringumstæður, samstarf við fjáls félagasamtök og almannavarnir, svo að nokkrir málaflókkar séu nefndir. Önnur ráðuneyti, svo sem innanríkisráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og velferðarráðuneytið koma að starfsemi þessara nefnda og leggja sitt af mörkum. Samkvæmt venju eru haldnir ráðherra fundir árlega við formennskuskipti í ráðinu, en leiðtogar landanna og utanríkisráðherrar funda á víxl annað hvert ár. Hins vegar hefur ástandið í Úkraínu gert það að verkum að slíkir fundir forsætisráðherra og utanríkisráðherra hafa ekki verið haldnir síðastliðin þrjú ár. Þess í stað hafa ársfundir Eystrasaltsráðsins verið haldnir á embættismannastigi. Það hefur óneitanlega veikt hið pólitíska vægi í samstarfi þjóðanna.

Vonir standa til að fyrr en síðar verði unnt að taka upp á nýjan leik ársfundi með viðveru forsætisráðherra og/eða utanríkisráðherra og þannig styrkja pólitíska stöðu samstarfsins í Eystrasaltsráðinu. Óljóst er hvort leiðtogafundur verði haldinn í júní næstkomandi þegar Pólland skilar formennskukeflinu í hendur Íslands. Jafnframt er of snemmt að segja til um það hvort utanríkisráðherrar aðildarlandanna muni hittast á Íslandi þegar formennskuárinu lýkur í júní 2017.

Ísland gegndi formennsku í Eystrasaltsráðinu síðast 2005–2006 og lauk því formennskuári með leiðtogafundi í Reykjavík. Undirbúningur í utanríkisráðuneytinu vegna formennskuársins fram undan stendur sem hæst. Mun Ísland á formennskuári m.a. leggja áherslu á málefni barna og ungmenna, lýðræðismál og jafnréttismál.

Norðlæga víddin (*e. Northern Dimension*) er samráðsvettvangur Evrópusambandsins, Íslands, Noregs og Rússlands um málefni Norðvestur-Evrópu. Innan Norðlægu víddarinnar er starfað á fjórum málefnasviðum sem fjalla um lýðheilsu og velferð, samgöngur og flutninga, menningu og umhverfismál. Enn fremur eru starfrækt Viðskiptaráð Norðlægu víddarinnar (*e. ND Business Council*) og Stofnun Norðlægu víddarinnar (*e. ND Institute*) 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 utanríkisráðherra fundur Norðlægu víddarinnar fari fram á Íslandi.

2.3. Markmið og starfið fram undan

Norðurslóðir

Fyrir liggur að Ísland mun taka við formennsku í Norðurskautsráðinu vorið 2019 til tveggja ára. Ísland gegndi síðast formennsku í ráðinu á árunum 2002–2004 og hefur margt breyst síðan þá. Störf Norðurskautsráðsins hafa vaxið að umfangi samfara auknu vægi norðurslóða á alþjóðavísu, meðal annars að því er snertir umræðu um auðlindanýtingu, umhverfismál og siglingaleiðir. Formennska Íslands í ráðinu verður mikilvægt verkefni sem mun krefjast mikils af þeim sem koma til með að vinna í aðdraganda formennskunnar og í henni sjálfri. Efnislega þarf að móta og skilgreina áherslur í formennskutíð Íslands og eiga um það víðtækt samráð við þá sem eiga aðild að ráðinu.

Málefni norðurslóða fá því á næstu árum aukið vægi í utanríkisstefnu Íslands. Í aðdraganda formennskunnar í Norðurskautsráðinu þarf að fara fram mikil undirbúningsvinna sem tengist bæði efnislegum áherslum Íslands og margvíslegum praktískum málum í tengslum við skipulag. Miðað er við að undirbúningur að formennsku Íslands hefjist síðla árs 2016. Formennska í ráðinu gefur Íslandi veigamikil tækifæri til að sýna vilja sinn í verki og tryggja að áherslur Íslands um sjálfbæra þróun, umhverfisvernd og uppbyggingu á

norðurslóðum fái hljómgrunn meðal ríkja ráðsins og þeirra sem fylgjast með þróuninni á svæðinu.

Samstarf Norðurlanda

Samstarf Norðurlanda verður sífellt viðfeðmara og Íslandi mikilvægara. Á vettvangi utanríkisráðherranna verður áfram rætt um brennandi alþjóðamál og svæðisbundin málefni hverju sinni og munu öryggismál í Evrópu, staðan í Sýrlandi, hryðjuverkaógnir og málefni flóttamanna efalítið bera hæst á næstu misserum. Ísland tekur við formennsku í norrænu samstarfi árið 2019 sem kalla mun á málefnavinnu og undirbúning frá árinu 2017. Ísland mun einnig gegna formennsku í samstarfi Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkja árið 2019.

Þá hafa nýlega verið gerðar umtalsverðar breytingar á starfsháttum í norrænu samstarfi á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar, sem samstarfsráðherrar Norðurlanda fara fyrir, í því augnamiði að færa verklag í nútímalegra horf og skýra ábyrgðarskiptingu betur. Á næstu árum er stefnt að því að fjölga viðfangsefnum í norrænu samstarfi og auka sveigjanleika og hæfileika samstarfsins til þess að bregðast við pólitískt mikilvægum forgangsmálum í löndunum. Sem dæmi má taka að nú eru samstarfsráðherrar Norðurlanda að fjalla um brýn pólitísk viðfangsefni sem fylgja stórauikum straumi flóttamanna til Norðurlanda. Ætlunin er að slík mikilvæg mál verði viðfangsefni norræns samstarfs á næstu árum.

3. ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF

Útanríkisráðuneytið sinnir aðstoð við íslensk fyrirtæki í viðskiptum þeirra og markaðssókn víðs vegar í heiminum. Markaðssetning Íslands og þess sem Ísland framleiðir og hefur að öðru leyti fram að færa er samvinnuverkefni á höndum fjölmargra aðila á ýmsum sviðum. Íslandsstofa gegnir þar ákveðnu lykilhlutverki en mikilvægir hlekkir eru einnig í utanríkisráðuneytinu, í starfsemi sendiskrifstofa, sendifulltrúa, kynningarmiðstöðva listgreina, fastanefnda hjá alþjóðastofnunum og svo mætti lengi telja.

Mikilvægur þáttur í þessu starfi er gerð viðskiptasamninga við önnur ríki þar sem leitast er við að skapa íslenskum fyrirtækjum og atvinnulífi sem greiðastan aðgang að erlendum mörkuðum. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) hafa frá tíunda áratug síðustu aldar verið mikilvægasti vettvangurinn fyrir fríverslunarviðræður Íslands við ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins. Á auknu mikilvægi fríverslunarviðræðna í þróun alþjóðlegra viðskipta í átt til frekara afnáms hindrana sést vel hversu mikilvægt hlutverk þátttakan í EFTA leikur í utanríkisviðskiptastefnu Íslands. Jafnframt hefur verið leitast við að tryggja hagsmuni íslensks atvinnulífs með gerð tvíhliða fríverslunarsamninga, þar sem ekki voru möguleikar til að gera slíka samninga á vettvangi EFTA, með gerð fríverslunarsamninga við Kína og Færeyjar.

Vert er að geta þess að þess verður í auknum mæli vart að ríki, jafnvel mikilvæg viðskiptaríki Íslands, setji upp viðskiptahindranir m.a. í því skyni að vernda innlenda matvælaframleiðslu eða sem hluta af aðgerðum til að efla slíka framleiðslu. Dæmi um þetta má sjá í Rússlandi og Nígíeríu.

3.1. Útflutningsþjónusta

Útanríkisráðuneytið vinnur markvisst að því að liðsinna íslenskum fyrirtækjum á erlendum mörkuðum, í samstarfi við Íslandsstofu. Viðskiptafulltrúar eru starfandi í sendiskrifstofum Íslands í tíu löndum og sinna þjónustu við íslenskt atvinnulíf; í Berlín, Helsinki, Kaupmannahöfn, London, Moskvu, New York, Nýju-Delí, Ósló, Peking og Tókýó. Samningur er í gildi milli ráðuneytisins og Íslandsstofu um verkefni viðskiptafulltrúanna og hefur samstarfið gefist vel. Viðskiptafulltrúarnir koma reglulega til Íslands, halda kynningar og funda með íslenskum fyrirtækjum. Útanríkisráðuneytið á einnig samstarf við Viðskiptaráð Íslands og millilandarád innan vébanda þess.

Íslandsstofa

Íslandsstofa hefur starfað í tæp sex ár. Hlutverk hennar er að vera samstarfsvettvangur um stefnu og aðgerðir til að efla ímynd og orðspor Íslands, veita þjónustu og ráðgjöf til að greiða fyrir útflutningi á vöru og þjónustu, laða til landsins erlenda fjárfestingu og ferðamenn, með kynningar- og markaðsstarfi, og styðja við kynningu á íslenskri menningu erlendis. Starfsemi Íslandsstofu felst m.a. í almennu kynningarstarfi, upplýsingamiðlun til fyrirtækja og einstaklinga, kynningu á fjárfestingarkostum í atvinnustarfsemi og nýsköpun, og að skipuleggja þátttöku íslenskra fyrirtækja í sýningum og kaupstefnum erlendis. Á síðustu misserum hefur Íslandsstofa m.a. lagt áherslu á kynningu á íslenskri matvælaframleiðslu, einkum á sjávarafurðum, og fjárfestingasvið hennar hefur til að mynda beint sjónum að möguleikum í rekstri gagnavera og koltrefjaframleiðslu á Íslandi.

Íslandsstofa er aðili að ýmsum samstarfsverkefnum á sviði landkynningar. Stærst þeirra er *Ísland – allt árið* sem miðar að því að efla heilsársferðaþjónustu. Þetta er samstarfsverkefni opinberra aðila og einkafyrirtækja en Íslandsstofa sér um rekstur þess undir merkjum verkefnisins *Inspired by Iceland* sem hleypt var af stökkunum í kjölfar eldgossins í Eyjafjallajökli.

Íslandsstofa tekur einnig þátt í verkefningu *Iceland Naturally*, sem rekið hefur verið um árabil og snýst um að kynna Ísland og íslenskar vörur og þjónustu í Norður-Ameríku. Mikil aukning hefur orðið á fjölda ferðamanna frá Norður-Ameríku á síðastliðnum árum og voru þeir um 290 þúsund frá Bandaríkjunum og Kanada á árinu 2015.

Alls komu nær 1,3 milljónir ferðamanna til landsins um Keflavíkurflugvöll, um aðra flugvelli og með Norrænu á síðasta ári. Er það ríflega 29% aukning frá árinu 2014. Til viðbótar komu um 100 þúsund farþegar með skemmtiferðaskipum til landsins.

Í undirbúningi er landkyrning sem verður haldin á Signubökkum í París í sumar í tengslum við þátttöku íslenska landsliðsins í Evrópumótinu í knattspyrnu. Íslandsstofa stýrir þessu verkefni og heldur utan um framkvæmd þess í náinni samvinnu við sendiráðið í París með aðkomu annarra ráðuneyta.

Á árinu 2015 skilaði starfshópur um útflutningsþjónustu skýrslu til utanríkisráðherra með tillögum um með hvaða hætti mætti enn frekar styðja við það starf sem unnið er á Íslandsstofu og almennt í markaðssetningu á vörum og þjónustu frá Íslandi á erlendum mörkuðum. Sneru tillögurnar t.d. að sterkari stefnumótun til langs tíma. Unnið hefur verið að undirbúningi þess að koma tillögum hópsins til framkvæmda og er vænst niðurstöðu í því efni innan tíðar.

3.2. Viðskipti við einstök ríki og svæði

Evrópusambandið (ESB)

Um langt skeið hefur Evrópa verið mikilvægur markaður fyrir íslenskar útflutningsafurðir. Aðgangur fyrir íslenskar afurðir að mörkuðum ríkja ESB er í flestum tilvikum mjög greiður á grundvelli ákvæða EES-samningsins, auk þess sem tvíhliða samningar milli Íslands og sambandsins veita tollfríðindi fyrir tiltekna óunnar landbúnaðarvörur og sjávarafurðir. Heildarútflutningur til ríkja ESB á árinu 2015 nam um 460 milljörðum kr., sem svarar til um 73,5% af heildarútflutningi.

Í útflutningstölum Hagstofunnar kemur fram að mjög hátt hlutfall, rúmlega fjórðungur af heildarútflutningi ársins 2015, er skráður til Hollands. Meginástæða þessa háa hlutfalls er talin sú að útflutningur er í mörgum tilvikum skráður á Holland þar sem útflutningshöfn vöru er í Rotterdam, enda þótt vöru sé umskipað þar og hún flutt áfram til annarra landa. Af þessu tilefni framkvæmdi Hagstofan, í samvinnu við utanríkisráðuneytið, á síðasta ári sérstaka rannsókn á hlutdeild Hollands í vöruútflutningi.

Fram kom í rannsókn Hagstofunnar að í mörgum tilvikum, s.s. hvað varðar útflutning á áli, sé að jafnaði ekki unnt að fá staðfestingu á endanlegu ákvörðunarlandi vöru með aukinni upplýsingagjöf frá útflytjanda vörunnar þar sem útflytjandi hefur þær upplýsingar ekki undir höndum. Aðstaðan er þá sú að varan hefur þegar verið seld miðað við afhendingu í Rotterdam (t.d. frá móðurfélagi til dótturfélags). Má raunar halda því fram að í slíkum tilvikum sé skráning á Hollandi sem útflutningslandi vöru tæknilega séð rétt, þar sem varan hefur, frá sjónarhóli hins íslenska útflytjanda, þegar verið seld og afhent þar. Má líta svo á að framsending af hálfu erlends kaupanda á vörunni á endanlegan áfangastað hennar séu erlend viðskipti sem séu íslenska útflytjandanum óviðkomandi og eigi þar af leiðandi ekki að koma fram í útflutningstölum Hagstofunnar. Í niðurstöðum rannsóknar Hagstofunnar kom á hinn bóginn fram að í tilviki útflutnings á sjávarafurðum hefði útflytjandinn í flestum tilvikum upplýsingar um endanlegt ákvörðunarland vörunnar, en þær upplýsingar liggja ekki fyrir þegar varan er upphaflega flutt út til Rotterdam. Vörunni er þá komið fyrir í geymslu í Rotterdam og áframsend þegar kaupandi liggur fyrir. Í niðurstöðum rannsóknarinnar voru settar fram tillögur til úrbóta í því skyni að fá fram nákvæmari skráningu á endanlegu útflutningslandi vöru í slíkum tilvikum, en mjög brýnt þykir að bæta skráningu útflutnings.

Af einstökum ríkjum ESB, að Hollandi undanskildu, var mestur útflutningur til Bretlands (72,7 milljarðar kr. eða 11,6% af heildarútflutningi), Spánar (72,3 milljarðar kr. eða 11,5% af heildarútflutningi), Þýskalands (46,6 milljarðar kr. eða 7,5% af heildarútflutningi) og Frakklands (35,7 milljarðar kr. eða 5,7% af heildarútflutningi).

Í þessu efni er vert að vekja athygli á því að þegar kemur að Bretlandi þá byggja viðskiptaumhverfið og viðskiptakjörin á aðild Íslands og Bretlands að EES samningnum. Komi til þess að Bretar segi sig úr ESB er ljóst að Ísland þarf að semja á ný við Bretland, t.d. með gerð fríverslunarsamnings.

EFTA-ríkin

Útflutningur til hinna EFTA-ríkjanna þriggja, Noregs, Sviss og Liechtenstein, nam samtals um 36,3 milljörðum króna, eða sem svarar til um 5,8% af heildarútflutningi ársins. Íslenskar afurðir eiga mjög greiðan aðgang að markaði EFTA-landanna vegna ákvæða EFTA-sáttmálans, sem og EES-samningsins hvað varðar útflutning til Noregs og Liechtenstein. Útflutningur til Noregs á árinu 2015 nam um 29,1 milljarði kr., eða tæpum 4,7% af heildarútflutningi ársins. Helstu útflutningsvörur voru fiskimjöl, lýsi, rafskaut, vélar til framleiðslu á mat- og drykkjarvöru, lambakjöt, laxaseiði og fiskikassar. Útflutningur til Sviss árið 2015 nam 7,2 milljörðum kr. eða sem svarar til um 1,6% af heildarútflutningi ársins. Um helmingur þessa útflutnings var vegna áls, en meðal annarra helstu útflutningsafurða voru ferskar afurðir þorsks, ferskur og frystur silungur og færribönd. Útflutningur til Liechtenstein var hverfandi.

Nærsvæði

Töluverð viðskipti eru milli Íslands og Færeyja og Grænlands. Útflutningur til Færeyja á síðasta ári nam rúmum 4,1 milljarði kr., sem svarar til tæplega 0,7% af heildarútflutningi. Útflutningur þangað dróst nokkuð saman frá fyrra ári þegar hann nam 5,2 milljörðum kr. Af helstu útflutningsvörum má nefna notuð fiskiskip, laxahrogn og hrognkelsi vegna laxeldis, lýsi, lamba- og kindakjöt, makríl og öskjur og kassa úr pappa.

Heildarútflutningur til Grænlands á síðasta ári nam tæpum 4,5 milljörðum kr. eða sem svarar til rúmlega 0,7% af heildarútflutningi. Útflutningurinn var m.a. vegna sölu nýrra og notaðra fiskiskipa, auk þess sem fluttar voru út ýmsar vörur til veiðarfæra, beitufiskur og slöngur og pípur úr plasti. Hoyvíkur-samningurinn kveður á um niðurfellingu allra tolla í viðskiptum milli Íslands og Færeyja. Að auki er í honum mælt fyrir um fullt frelsi í þjónustuviðskiptum, frjálsa för fólks og lagt bann við mismunun af öllu tagi. Embættismenn frá löndunum funduðu tvívegis á síðasta ári til að fjalla um ýmis mál sem falla undir Hoyvíkur-samninginn og samskipti landanna á sviði viðskipta. Meðal annars var rætt um vandamál í tengslum við markaðssetningu færeyskra afurða hér á landi, viðskiptatengsl landanna tveggja við Grænland og yfirstandandi úttekt færeyskra stjórnvalda á kostum og göllum Hoyvíkur-samningsins. Stefnt er að fundum Hoyvíkur-ráðsins og sameiginlegrar nefndar landanna síðar á þessu ári. Jafnframt er stefnt að því að viðskiptasendinefnd frá Færeyjum verði hér á landi á komandi hausti til að efla viðskiptatengsl þjóðanna.

Með svokallaðri Nuuk-yfirlýsingu í nóvember 2013 komu íslensk og grænensk stjórnvöld á fót sameiginlegum vettvangi til að ræða m.a. viðskiptamál landanna. Í yfirlýsingunni er kveðið á um samráðsfundi embættismanna þar sem fjallað skal um leiðir til að efla viðskiptin. Slíkur fundur var haldinn á fyrri hluta síðasta árs og var þar m.a. rætt um möguleika til að koma á nánari viðskiptalegum tengslum milli landanna, annaðhvort með aðild Grænlands að Hoyvíkur-samningnum eða með tvíhliða fríverslunarsamningi milli Íslands og Grænlands. Fram kom á fundinum að grænensk stjórnvöld hygðust framkvæma heildstæða úttekt á möguleikum landsins til að fá fríðindameðferð fyrir útflutningsafurðir

sínar á erlendum mörkuðum. Töldu þau ekki tímabært að ræða möguleika á nánari viðskiptatengslum við Ísland fyrir en niðurstaða þeirrar úttektar liggur fyrir. Fyrirhugað er að halda fund með grænenskum embættismönnum á ný á þessu ári.

Rússland

Útflutningur til Rússlands á síðasta ári nam í heildina 12,7 milljörðum kr., eða rétt rúmum 2% af heildarútflutningi. Þetta er verulegur samdráttur frá árinu 2014, er útflutningurinn nam yfir 29 milljörðum kr. Þetta má að miklu leyti rekja til viðskiptabanns Rússlands á ýmis íslensk matvæli síðari hluta árs 2015. Fleiri þættir eru þó samverkandi í þessu sambandi. Þannig dróst útflutningur á fyrstu sjö mánuðum ársins saman um 5 milljarða króna miðað við fyrstu sjö mánuði ársins 2014, en viðskiptabann Rússlands kom ekki til fyrir en í ágústmánuði á síðasta ári.

Allt frá því að rússnesk stjórnvöld ákváðu að setja innflutningsbann á tiltekin matvæli frá ríkjum ESB, Bandaríkjunum og fleirum í ágúst 2014 lagði utanríkisráðherra áherslu á að halda opnum samskiptum við rússnesk stjórnvöld m.a. í því skyni að draga úr líkum þess að Ísland yrði fellt undir bannið. Í þessu skyni fór m.a. fram reglulegt viðskiptasamráð ríkjanna sumarið 2015 auk þess sem utanríkisráðherra notaði hvert það tækifæri sem gafst að taka málið upp við rússnesk stjórnvöld. Þegar það varð ljóst að Ísland yrði fellt undir bannið voru þegar í stað hafnar viðræður við ESB um viðbrögð við þessu, m.a. að sambandið bætti viðskiptakjör inn til sambandsins fyrir sjávarafurðir til að vega upp á móti þeim áföllum sem íslenskt atvinnulíf hefði orðið fyrir vegna innflutningsbannsins. Var í þeim efnum einkum farið fram á lækkun tolla og tollfrjálsa kvóta fyrir makríl sem væri fluttur frá Íslandi til aðildarríkja ESB. Átti utanríkisráðherra samtál við utanríkismálastjóra ESB um þetta auk þess að skrifa henni bréf um málið. Jafnframt funduðu embættismenn ítrekað í þessu skyni. Framkvæmdastjórn ESB svaraði málaleitan íslenskra stjórnvalda á þann veg að ekki væri unnt að verða við þessari beiðni, þar sem lækkun tolla og tollfrjálsir kvótar til aðildarríkja ESB yrðu að vera hluti af almennum reglum sem giltu fyrir öll lönd. Af svörum fulltrúa ESB mátti ráða að óskir Íslendinga um aukinn aðgang fyrir íslenskar fiskafurðir á Evrópumarkað, í krafti þeirrar pólitísku samstöðu sem Ísland hefði sýnt í þvingunaraðgerðunum, mættu ekki skilningi hjá ráðamönnum sambandsins. Eftir sem áður munu íslensk stjórnvöld vega og meta þátttöku í sameiginlegum þvingunaraðgerðum út frá hagsmunum landsins.

Þá hefur af hálfu utanríkisþjónustunnar verið unnið að því að greiða frekar fyrir viðskiptum í Asíu fyrir íslenskar afurðir. Í þeim efnum hefur mest áhersla verið lögð á Kína, á grundvelli fríverslunarsamnings Íslands og Kína, og hafa kínversk stjórnvöld meðal annars verið beðin um að fjölga þeim sjávarafurðum sem leyfilegt er að flytja inn til landsins, til dæmis afurðum fiskeldis.

Utanríkisráðuneytið hefur jafnframt tekið þátt í samráðshópi stjórnvalda og hagsmunasamtaka á Rússlandsmarkaði, en í honum sitja auk þess fulltrúar frá forsætisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS). Á vegum hópsins vann fyrirtækið Reykjavík Economics skýrslu um efnahagsleg áhrif innflutningsbanns Rússlands á íslenska hagsmunum. Í skýrslunni er farið yfir viðskiptasögu Íslands og Rússlands og hvernig útflutningur til Rússlands hefur þróast á undanförunum áratugum. Þá er greint frá þróun efnahagsmála í Rússlandi og aðstæðum á alþjóðlegum mörkuðum fyrir sjávarafurðir og sagt frá viðskiptabanni Evrópusambandsins og annarra ríkja gagnvart Rússlandi. Segir meðal annars í niðurstöðum skýrslunnar að efnahagsleg áhrif innflutningsbannsins hér á landi geti orðið umtalsverð, en hafa verði í huga að samdráttur ríki í efnahagsmálum Rússlands og að kaupmáttur fari þar minnkandi.

Þá er í skýrslunni birt tafla með ýmsum sviðsmyndum um áætlað núvirt virðistap þjóðarbúsins ef framhald verði á innflutningsbanni Rússlands í eitt, þrjú eða tíu ár, miðað við að vöxtur útflutnings til Rússlands verði 0–3% á ári og að verðlækkun þeirra afurða sem áður voru seldar til Rússlands, en þurfi nú að selja á aðra markaði, verði á bilinu 5–30%. Kemur meðal annars fram í töflunni að áætlað sé að núvirt virðistap þjóðarbúsins vegna innflutningsbanns Rússlands verði um 3–18 milljarðar króna ef innflutningsbannið standi í þrjú ár, eða að jafnaði um 1–6 milljarðar króna á ári. Af þessum gögnum er ljóst að sú virðisrýrnun sem látið var liggja að í upphafi hefur orðið mun minni en gefið var til kynna. Auk þess virðist sem vinnsla á þeim afurðum sem hér um ræðir hafi haldið áfram að mestu sniði óbreytt, svo sem frysting á loðnu.

Fríverslunarviðræður EFTA-ríkjanna og tollabandalags Rússlands, Belarús (Hvíta-Rússlands) og Kasakstan (RúBeKa) hófust í janúar 2011 og voru haldnar ellefu samningalotur. Viðræðurnar hafa hins vegar verið á ís frá því á fyrri hluta ársins 2014.

Önnur ríki Evrópu

Í gildi eru fríverslunarsamningar EFTA við Albaníu, Bosníu og Hersegóvínu, Makedóníu, Serbíu, Montenegro (Svartfjallaland), Tyrkland og Úkraínu. Nýlokið er fríverslunarviðræðum við Georgíu og er gert ráð fyrir að undirrita þann samning í lok júní n.k. Að frátöldu Tyrklandi og Úkraínu er útflutningur til þessara ríkja afar lítill.

Útflutningur til Tyrklands á árinu 2015 nam tæpum 2,8 milljörðum kr., eða sem svarar til rúmra 0,4% af heildarútflutningi. Helstu útflutningsvörur voru fryst ufsaflök, frystar og ferskar makrílafurðir, siglingatæki og vélar til framleiðslu á mat- og drykkjarvöru. Fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna og Tyrklands tryggir tollfrelsi fyrir allar helstu útflutningsafurðir Íslands inn á tyrkneska markaðinn. Á árinu 2014 hófust viðræður um útvíkkun samningsins til nýrra efnissviða, s.s. þjónustuviðskipta, verndunar hugverkaréttinda, viðskiptalíprunar og ákvæða um tengsl viðskipta við vinnumál og umhverfisvernd.

Útflutningur til Úkraínu á síðasta ári nam rúmum 2 milljörðum kr. eða rúmum 0,3% af heildarútflutningi. Helstu útflutningsvörur voru heilfryst síld, frystur makrill og fryst sildarsamflök.

Bandaríkin

Bandaríkin hafa um áratugaskeið verið afar mikilvægur útflutningsmarkaður fyrir íslenskar sjávarafurðir og aðrar útflutningsvörur. Að EES undanskildu var Bandaríkjamarkaður langstærsti markaður síðasta árs og nam útflutningurinn 35,4 milljörðum kr. eða sem nemur tæpum 5,7% af heildarútflutningi. Þar af nam verðmæti sjávarafurða tæpum 21 milljarði kr., landbúnaðarvara um 2,2 milljörðum kr. og iðnaðarvara um 12,2 milljörðum kr.

Um mitt ár 2015 var haldinn reglulegur samráðsfundur EFTA-ríkjanna og bandarísku viðskiptastofnunarinnar (e. *United States Trade Representative*, USTR) í Washington um viðræður Bandaríkjanna og ESB um gerð vídtæks samnings um fríverslun og fjárfestingar (e. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Ljóst er að samningurinn mun hafa veruleg áhrif á EFTA-ríkin vegna EES-samningsins og þeirra miklu viðskipta sem þau eiga við Bandaríkin. Á fundinum kom meðal annars fram að ríkur vilji er til þess að EFTA-ríkjunum verði boðin aðild að TTIP-samningnum þegar hann liggur fyrir, en með hvaða hætti slík aðild yrði er þó óljóst. Þá kom fram að í viðræðunum væri stefnt að fríverslun með allar vörur, þar á meðal sjávarafurðir, en að ólíklegt væri að samkomulag næðist um fulla fríverslun í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Upphaflega stóð til að viðræðum Bandaríkjanna og ESB myndi ljúka árið 2014, en nú er talið að í fyrsta lagi verði unnt að ná

bráðabirgðasamkomulagi í ársbyrjun 2017, áður en nýr forseti Bandaríkjanna tekur við völdum.

Samráðshópur innan stjórnarráðsins, sem skipaður var árið 2013 til að meta hagsmuni Íslands í tengslum við viðræður Bandaríkjanna og ESB, skilaði áfangaskýrslu haustið 2014. Í framhaldi af þeirri vinnu hefur utanríkisráðuneytið unnið að nánari greiningu út frá þeim upplýsingum sem nú liggja fyrir varðandi efni samningaviðræðnanna. Hefur sú vinna einkum beinst að því að meta áhrifin á vöruútflutning Íslands til Bandaríkjanna og ESB, þ.e. á útflutning sjávarafurða, landbúnaðarafurða og iðnaðarvara. Verður þeirri greiningu fram haldið á þessu ári í samstarfi við samráðshóp stjórnvalda.

Kanada

Útflutningur til Kanada á árinu 2015 nam um 7,5 milljörðum kr. eða um 1,2% af heildarútflutningi ársins. Um er að ræða verulega aukningu frá árinu 2014 en þá nam útflutningurinn um 4,9 milljörðum kr. Þessa aukningu má rekja til útflutnings á hreinu áli að fjárhæð 3,6 milljarðar kr. á síðasta ári. Af öðrum helstu útflutningsvörum má nefna ferskan og blautverkaðan þorsk, blautverkaðan ufsa, frystan leturhumar, kemískar vörur til iðnaðarframleiðslu, fiskúrgang til fódurs og vélar til framleiðslu á mat- og drykkjarvöru.

Fríverslunarsamningur EFTA og Kanada frá árinu 2008 kveður á um tollfrelsi fyrir innflutning til Kanada á íslenskum iðnaðarvörum og sjávarafurðum og tollfríðindi fyrir íslenskar landbúnaðarvörur. Ríkin stefna að því að hefja á þessu ári endurskoðun á efni samningsins, sem miðar að því að víkka efni hans út til annarra sviða en vöruviðskipta, s.s. þjónustuviðskipta, verndar fjárfestinga, hugverkaréttinda og opinberra innkaupa.

Mexíkó

Útflutningur til Mexíkó á síðasta ári nam einungis um 240 milljónum kr., samanborið við útflutning upp á tæplega einn milljarð kr. árið áður. Helstu útflutningsvörur voru lýsi, vogir og vogarhlutar og röntgengeislatæki (37 milljónir kr.). Íslensk fyrirtæki njóta tollfrelsis við útflutning á hvers kyns iðnaðarvörum og sjávarafurðum til Mexíkó, á grundvelli fríverslunarsamnings EFTA og Mexíkó. Samningsaðilar hafa ákveðið að hefja endurskoðun fríverslunarsamningsins, einkum ákvæði hans um markaðsaðgang fyrir vörur og þjónustu, fjárfestingar og opinber innkaup.

Mið- og Suður-Ameríka

Á undanförunum árum hefur net fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna í auknum mæli náð til ríkja í Mið- og Suður-Ameríku. Útflutningur til þessara landa hefur verið takmarkaður en vonir standa til að breyting verði á með fjölgun fríverslunarsamninga á svæðinu.

Fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna við Chile tók gildi á árinu 2004. Útflutningur þangað hefur verið vaxandi síðan. Á síðasta ári tók útflutningurinn síðan mikið stökk frá fyrra ári, en hann nam tæpum 3,9 milljörðum kr. árið 2015 samanborið við 644 milljónir kr. árið 2014. Langstærsti hluti útflutningsins eru aðföng í fiskeldisframleiðslu í Chile, s.s. loðnumjöl, laxahrogn, síldarmjöl og teljarar. Af öðrum útflutningsvörum má nefna sívinnslulyftur/færibönd, vélar til framleiðslu á mat- og drykkjarvöru og vogir. Stefnt er að því að hefja endurskoðun á ákvæðum fríverslunarsamningsins við Chile á þessu ári.

Fríverslunarsamningur við Perú tók gildi árið 2011 og árið 2014 tóku gildi fríverslunarsamningar við annars vegar Kólumbíu og hins vegar Mið-Ameríkuríkin Kosta Ríka og Panama. Útflutningur til þessara landa hefur verið afar lítill. Um mitt síðasta sumar var undirrituð bókun um aðild Gvatemala að síðastnefnda samningnum og er þingsályktunartillaga um fullgilding þess samnings nú til meðferðar hjá Alþingi. Þá er stefnt að því að hefja fríverslunarviðræður við Ekvador á síðari hluta þessa árs.

Útflutningur til Brasilíu á síðasta ári nam tæpum 1,1 milljarði króna. Helstu útflutningsvörurnar voru sívinnslulyftur/færibönd, fryst ufsaflök, vogir, fryst löngu- og þorsklök sem og vélar til vinnslu á mat- og drykkjarvöru. Brasilíumarkaður er afar stór en jafnframt mjög lokaður. Tollar á innfluttar vörur eru að jafnaði háir og flókin framkvæmd í tengslum við innflutning vara þangað. EFTA-ríkin hafa um árabil sóst eftir því að hafnar verði fríverslunarviðræður milli EFTA og tollabandalags Mercosur (Argentína, Brasilía, Paragvæ, Venesúela og Úrúgvæ). Hingað til hafa Mercosur-ríkin ekki verið reiðubúin að hefja slíkar viðræður. Til að leggja áherslu á mikilvægi þess að hefja slíkar viðræður heimsótti utanríkisráðherra Brasilíu á haustmánuðum 2014 og átti m.a. fund með starfsbróður sínum þar sem þetta mál var ítarlega rætt. Kom fram í máli ráðherra að hann hefði í hyggju að gera ráðstafanir til að þoka málinu áfram. Snemma árið 2015 samþykkti Mercosur síðan að hefja könnunarviðræður um gerð hugsanlegs fríverslunarsamnings og er vonast til að niðurstaða í því máli liggi fyrir á seinni hluta þessa árs.

Japan

Útflutningur frá Íslandi til Japans á árinu 2015 nam um 12,5 milljörðum króna, eða sem svarar til 2% af heildarútflutningi. Meðal mikilvægustu útflutningsvara má nefna frystar afurðir grálúðu, hvals, loðnu, karfa og makríls, kísiljárn, æðardún og lambakjöt.

Japansmarkaður hefur um árabil verið einn af mikilvægustu mörkuðum í heimi fyrir íslenskar sjávarafurðir. Að undanskildum einstökum ríkjum EES var Japan fjórða helsta útflutningslandið fyrir íslenskar afurðir á árinu 2015, á eftir Bandaríkjunum, Nígeríu og Rússlandi. Í ljósi viðskiptabanns Rússlands á síðari hluta ársins og alvarlegs efnahagsástands í Nígeríu má leiða að því líkum að japanski markaðurinn sé í dag næstmikilvægastur þessara markaða hvað varðar heildarútflutning, á eftir Bandaríkjunum.

Tollar eru lagðir á ýmsar íslenskar útflutningsvörur við innflutning til Japans, s.s. sjávarafurðir. Fyrir um áratug reyndu EFTA-ríkin að fá Japana til að hefja fríverslunarviðræður. Ekki reyndist hins vegar áhugi á slíkum viðræðum af Japans hálfu, m.a. sökum þess að japönsk stjórnvöld voru ekki reiðubúin að opna markað sinn fyrir íslenskar og norskar sjávarafurðir með tollaniðurfellingum. Á hinn bóginn gerðu Japanar fríverslunarsamning við Sviss, eitt EFTA-ríkjanna. Utanríkisráðherra hefur lagt sérstaka áherslu á að efla samskiptin við Japan og m.a. haldið í því skyni á lofti nauðsyn þess að ljúka gerð fríverslunarsamnings milli ríkjanna. Í heimsókn sinni til Japan í nóvember 2014 var þetta mál efst á baugi og á það var lögð áhersla í sameiginlegri yfirlýsingu utanríkisráðherra ríkjanna. Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað farið þess á leit við japönsk stjórnvöld að hafnar verði fríverslunarviðræður, en Japan hefur hingað til ekki fallist á þá málaleitan.

Kína

Útflutningur frá Íslandi til Kína á árinu 2015 nam 9,6 milljörðum kr. eða rúmlega 1,5% af heildarútflutningi ársins. Þetta er veruleg aukning frá síðasta ári, er útflutningurinn nam 4,8 milljörðum kr., og gefur vonandi fyrirheit um aukna möguleika fyrir íslenskar útflutningsafurðir á Kínamarkaði. Af helstu útflutningsafurðum má nefna álpynnur, frystar afurðir grálúðu, makríls, loðnu, þorsks, grásleppu og karfa, lýsi, sæbjúgu og íhluti í rafbúnað.

Fyrsti fundur sameiginlegu kínversk-íslensku fríverslunarnefndarinnar, sem komið var á fót með fríverslunarsamningi Íslands og Kína, var haldinn í Reykjavík í lok júní 2015. Var þar farið yfir framkvæmd fríverslunarsamningsins frá því hann tók gildi um mitt ár 2014.

Þá var haldinn samráðsfundur Íslands og Kína um tvíhliða viðskipti í apríl 2015. Slíkir fundir eru haldnir árlega með það að markmiði að stuðla að og greiða fyrir viðskiptum á milli landanna, t.d. með því að ýta undir samningagerð, efla tengsl milli stjórnsýslu

landanna, skiptast á upplýsingum um þróun efnahagsmála og fjalla um álitamál, áskoranir og tækifæri í þeim viðskiptum. Á fundinum var einnig rætt um mögulegt samstarf við nýtingu jarðhita, olíuleit við Ísland, samstarf varðandi ferðaþjónustu, viðskipti milli ríkjanna með matvæli og gildandi reglur um fjárfestingar. Fulltrúum Kína á fundinum var jafnframt boðið í heimsókn til nokkurra íslenskra fyrirtækja þar sem starfsemi þeirra var kynnt.

Ljóst er að fríverslunarsamningurinn hefur þegar haft jákvæð áhrif. Sem fyrr segir jókst heildarverðmæti vöruútflutnings Íslendinga til Kína á síðasta ári, en fjölbreytni útflutningsins hefur jafnframt aukist. Hlutur dýrari fisktegunda, eins og þorsks, er meiri, útflutningur á ýmiss konar tækjabúnaði og matvælaframleiðsluvélum hefur vaxið, og sömu sögu er að segja um lindarvatn, lækninga- og snyrtivörur. Af hálfu utanríkisþjónustunnar er unnið að því að greiða enn frekar fyrir viðskiptum íslenskra fyrirtækja í Kína og meðal annars leitast eftir því í samvinnu við Matvælastofnun að Kínverjar opni fyrir fleiri tegundir sjávarfangs og landbúnaðarvara.

Einnig er áralangt kynningarstarf utanríkisþjónustunnar í samvinnu við ferðaþjónustufyrirtæki á kostum Íslands sem áfangastaðar fyrir kínverska ferðamenn farið að skila sér. Yfir 47 þúsund Kínverjar komu til Íslands á árinu 2015, sem er 83% aukning á milli ára, og hefur vaxandi hlutfall þeirra Ísland sem aðaláfangastað. Ekkert bendir til annars en að ferðamönnum frá Kína muni halda áfram að fjölga. Standa vonir til þess að fyrirhugaðar breytingar á kínverskum reglum um að heimila rekstur þjónustumiðstöðva fyrir útgáfu vegabréfsáritana um allt landið muni stuðla að enn frekari fjölgun ferðamanna til Íslands, en takmarkanir á útgáfustöðum áritana hefur óneitanlega gert það að verkum að þyngra hefur verið í vöfum fyrir Kínverja að afla sér vegabréfsáritunar en ella væri.

Önnur Asíuríki

Asía er það svæði í veröldinni sem gert er ráð fyrir að vaxi hvað hraðast efnahagslega á næstu árum. Hefur utanríkisráðherra lagt áherslu á að tryggja sem bestar aðstæður á mörkuðum á þessu svæði fyrir íslenskan útflutning. Í þessu skyni heimsótti ráðherra Japan og Kína á árinu 2014 og síðan Singapúr, S-Kóreu og Víetnam ásamt forseta Íslands í nóvember 2015. Lagði ráðherra áherslu á mikilvægi þess að efla viðskipti milli ríkjanna og Íslands og í tilviki Víetnam var lögð þung áhersla á mikilvægi þess að ljúka gerð fríverslunarsamnings milli EFTA ríkjanna og Víetnam.

Viðskipti við ríki í Asíu, önnur en Japan og Kína, eru vaxandi. Þannig nam útflutningur til Víetnam 3,1 milljarði kr. (0,5% af heildarútflutningi), útflutningur til Suður-Kóreu nam 2 milljörðum kr. (0,3% af heildarútflutningi), útflutningur til Taívan nam 1,8 milljörðum kr. (0,3% af heildarútflutningi), útflutningur til Hong Kong nam 1,2 milljörðum kr. (0,2% af heildarútflutningi) og útflutningur til Taílands nam 1 milljarði kr. (tæp 0,2% af heildarútflutningi). Af mikilvægum útflutningsafurðum á þessa markaði má nefna frysta grálúðu og fryst loðnuhrogn. Einnig eru tækifæri til samstarfs á sviði jarðhitaverkefna í Asíu, t.d. í Indónesíu og á Filippseyjum.

Á vegum EFTA hafa verið gerðir fríverslunarsamningar við mörg ríki Asíu, þ.e. Singapúr, Suður-Kóreu, Hong Kong, Ísrael, Jórdaníu, Líbanon, Palestínu og aðildarríki Samstarfsráðs Arabaríkjanna við Persaflóa (GCC). Fríverslunarviðræðum EFTA við Filippseyjar lauk í byrjun febrúar á þessu ári og stendur til að undirrita samninginn í lok apríl n.k.

Afríka

Útflutningur frá Íslandi til flestra ríkja Afríku er afar lítill. Þó eru undantekningar þar á. Nígíería hefur þannig um langt skeið verið afar mikilvægur markaður fyrir herta þorskhausu og annan hertan, þurrkaðan og saltaðan fisk. Útflutningur síðasta árs til Nígíeríu nam 13,7 milljörðum króna (2,2% af heildarútflutningi) og var þar nánast eingöngu um að ræða fyrrgreindar afurðir. Nígíería var þar með næststærsti útflutningsmarkaður íslenskra afurða utan EES á eftir Bandaríkjunum.

Þá nam útflutningur til Egyptalands 1,1 milljarði króna (tæp 0,2% af heildarútflutningi). Heilfrystur makrill var helsta útflutningsafurðin en að auki var nokkuð flutt út af heilfrystum gulllaxi, ferskum makrílflokkum, söltuðum görnum og lýsi. Útflutningur til Kenía nam rúmum 800 milljónum kr. (rúmlega 0,1% af heildarútflutningi) og var þar einkum um að ræða íhluti í raftæki. Loks nam útflutningur til Ghana rúmum 400 milljónum kr. og var þar einkum um að ræða heilfrystan makrill.

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. Þannig er stefnt að gerð samstarfsyfirlýsinga við Nígíeríu og ríki Austur-Afríkubandalagsins (e. *East African Community*) en aðild að því eiga Búrúndí, Kenía, Rúanda, Tansanía og Úganda.

Seðlabanki Nígíeríu setti í júlí 2015 reglur sem takmörkuðu gjaldeyrisyfírfærslur vegna innflutnings á ýmsum vörutegundum, meðal annars á sjávarafurðum. Voru reglurnar settar þar sem Nígíería, sem er mjög háð útflutningi á olíu, hefur misst stóran hluta af gjaldeyristekjum sínum vegna gífurlegrar lækkunar að undanfögnu á heimsmarkaðsverði á olíu. Er það stefna nígíerískra stjórnvalda með umræddum reglum að draga úr innflutningi og auka innanlandsframleiðslu til að spara erlendan gjaldeyri. Áhyggjur höfðu farið vaxandi um nokkurt skeið af stöðu mála í Nígíeríu áður en til þessa kom og hafði utanríkisráðherra af þeim sökum átt ítrekaða fundi með starfsbræðrum frá Nígíeríu til að leggja áherslu á mikilvægi þess að þröng staða í Nígíeríu hefði ekki áhrif á mikilvæg viðskipti ríkjanna tveggja. Óttast var að hinar nýju reglur myndu hafa alvarlegar afleiðingar fyrir viðskipti Íslands og Nígíeríu, sem hafa verið umtalsverð í marga áratugi. Því hefur utanríkisráðuneytið átt frumkvæði að því að boða til samráðsfunda með fulltrúum útflytjenda, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og Seðlabanka Íslands til að ræða viðbrögð við þeirri stöðu sem upp er komin. Hefur af hálfu utanríkisráðuneytisins verið tekið fram að upplýsinga yrði aflað um hinar nýju reglur og að reynt yrði að fá þeim breytt. Í þessum tilgangi skrifaði utanríkisráðherra bréf til ráðuneytisstjórnans í nígíeríska utanríkisráðuneytinu og einnig sendi Seðlabanki Íslands bréf til Seðlabanka Nígíeríu með beiðni um upplýsingar. Málið hefur einnig verið tekið upp á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) að frumkvæði Íslands og annarra þjóða. Hefur verið bent á að svo virðist sem reglur Seðlabanka Nígíeríu séu ekki í samræmi við skuldbindingar Nígíeríu innan WTO. Ekki hafa WTO til þessa borist viðhlítandi skýringar frá nígíerískum stjórnvöldum.

Þá hefur sendiráð Íslands í London, sem jafnframt er í fyrirsvari gagnvart Nígíeríu, spurst fyrir um málið og verið í sambandi við nígíerísk stjórnvöld og fulltrúa stjórnvalda annarra ríkja á staðnum. Vandinn hefur hins vegar verið sá að eftir valdatöku nýs forseta í landinu í mars 2015 dróst úr hömlu að skipa nýja ríkisstjórn. Það var hins vegar gert nýlega og hefur nýr utanríkisráðherra tekið til starfa. Sendiherra Íslands mun afhenda trúnaðarbréf í Nígíeríu á næstu dögum, en samhliða því er unnið að skipulagi heimsóknar utanríkisráðherra til Nígíeríu svo fljótt sem verða má ásamt viðskiptasendinefnd.

Ástralía

Útflutningur til Ástralíu á síðasta ári nam tæpum 2 milljörðum kr. eða sem svarar til rúmlega 0,3% af heildarútflutningi. Helmingur þess útflutnings er hreint ál, en aðrar helstu útflutningsafurðir eru lýsi, vogir og ýmiskonar tækjabúnaður. Ekki hefur á vettvangi EFTA verið gerður fríverslunarsamningur við Ástralíu og þess vart að vænta á allra næstu árum.

3.3. Þróun alþjóðaviðskiptasamninga

Umfang fríverslunarviðræðna hefur aukist verulega á undanförunum árum, á sama tíma og árangur í alþjóðlegum samningaviðræðum um viðskipti innan vébanda Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) hefur verið fremur rýr eins og rakið er í kafla 3.4.1. 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.

Í febrúarmánuði þessa árs var undirritaður fríverslunarsamningur 12 ríkja¹ beggja vegna Kyrrahafsins (e. *Trans Pacific Partnership*, TPP). Einnig standa yfir fríverslunarviðræður ESB og Bandaríkjanna (e. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), sem vikið var að í umfjöllun um viðskipti við Bandaríkin í kafla 3.2. hér að framan. ESB og Kanada luku viðræðum um gerð viðtæks fríverslunarsamnings á árinu 2014, auk þess sem ESB og Japan eiga nú í viðræðum um gerð slíks samnings og ESB og Ástralía fyrirhuga að hefja fríverslunarviðræður á næsta ári. Þá standa nú yfir viðræður 50 ríkja um samning um aukið frelsi í þjónustuviðskiptum, svokallaðar TiSA-viðræður, sem fjallað er um í kafla 3.4.3. Enn fremur hefur hluti aðildarríkja WTO lokið viðræðum sín á milli um samning um niðurfellingu tolla fyrir vörur á sviði upplýsingatækni og viðræður eru í gangi milli nokkurra aðildarríkja WTO um niðurfellingu tolla fyrir umhverfisverndarvörur.

Þeir örðugleikar sem verið hafa á vettvangi WTO við að ná heildarsamkomulagi meðal allra aðildarþjóðanna hafa því leitt til þess að þungamiðjan í viðræðum um aukið frjálsræði í viðskiptum hefur í stöðugt auknum mæli færst frá viðræðum á vettvangi WTO til svæðisbundinna fríverslunarviðræðna og viðræðna milli nokkurra aðildarríkja WTO, á borð við þær sem að framan hafa verið nefndar. Umfang einstakra fríverslunarsamninga hefur líka farið stöðugt vaxandi og ná þeir þannig til sviða eins og þjónustuviðskipta, fjárfestinga, opinberra innkaupa, verndar hugverkaréttinda og samkeppnismála. Ísland hefur tekið þátt í þessari þróun með þátttöku í TiSA-viðræðunum og viðræðum hluta aðildarríkja WTO um samninga á vettvangi stofnunarinnar um niðurfellingu tolla fyrir upplýsingatæknivörur og umhverfisverndarvörur. Nánar er fjallað um þessar viðræður í köflum 3.4.1. og 3.4.3.

Ekki er tímabært að taka afstöðu til aðildar að TPP, en hann er opin fyrir aðild annarra ríkja, eða TTIP en líklegt er að hann muni einnig verða opin ríkjum á borð við Ísland.

3.4. Fjölpjóðlegt viðskiptasamstarf

3.4.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Tíundi ráðherrafundur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) var haldinn í Naírobí, höfuðborg Kenía, um miðjan desember 2015. Á fundinum náðist samkomulag um afnám útflutningsbóta til landbúnaðar. Felur samkomulagið í sér að iðnríkin skuli tafarlaust afnema útflutningsbætur en þróunarríkin fá til þess frest fram til ársins 2018. Samkomulagið er markvert fyrir þær sakir að þetta er í fyrsta sinn frá stofnun WTO sem samkomulag tekst varðandi viðskipti með landbúnaðarvörur, en landbúnaður hefur fram til þessa verið eitt helsta bitbein í viðræðum innan WTO. Hins vegar eru bein áhrif þessa samkomulags fremur

¹ Bandaríkin, Ástralía, Kanada, Chile, Japan, Malasía, Mexíkó, Nýja-Sjáland, Perú, Singapúr, Vietnam og Brúnei.

takmörkuð þar sem flest ríki, þ.m.t. Ísland, hafa þegar afnumið útflutningsbætur að eigin frumkvæði.

Á fundinum náðist einnig samkomulag um ívilnanir á sviði upprunareglna og þjónustuviðskipta í þágu fátækustu ríkja heims. Miðar samkomulagið að því að auðvelda þeim að flytja út vörur og þjónustu og styrkja þannig efnahagsþróun þeirra. Á fundinum var einnig rætt hvernig WTO getur sett skorður við ríkisstyrki til sjávarútvegs en þrátt fyrir viðtækan stuðning við tillögu þess efnis að hefja samningaviðræður um bann við ríkisstyrkjum til ólöglegra fiskveiða eða fiskveiða á ofveiddum stofnum kom einörð andstaða nokkurra aðildarríkja WTO í veg fyrir samkomulag í þeim efnum.

Þrátt fyrir þann árangur sem náðist á ráðherrafundinum í Naírobí kom einnig fram sá djúpstæði ágreiningur sem ríkir og hefur ríkt um nokkurt skeið á meðal aðila WTO um hvernig eigi að standa að framhaldi Doha-viðræðnanna. Þannig náðist ekki samkomulag um að ítreka stuðning við framhald viðræðnanna í lokayfirlýsingu ráðherrafundarins. Í ljósi þeirrar niðurstöðu verður að telja að fullkomin óvissa ríki um framhald þeirra samningaviðræðna innan vébanda WTO. Í ljósi þáttstöðunnar í Doha-viðræðunum hefur þess gætt í auknum mæli á undanförunum árum að ríkjahópar innan WTO hafi tekið sig saman til að freista þess að ná samkomulagi sín á milli um einstök viðfangsefni. Gott dæmi um slíkt eru viðræður um endurskoðun svokallaðs upplýsingavörusamnings WTO (e. *Information Technology Agreement*) sem lauk formlega á ráðherrafundinum í Naírobí. Endurskoðun samningsins felur í sér að þátttökuríkin munu fella niður tolla á rúmlega 200 flokkum af upplýsingatæknivörum. Meðal þeirra rúmlega fimmtíu ríkja sem eru aðilar að samkomulaginu eru ESB, Bandaríkin, Kína, Kanada, Japan, Sviss og Noregur auk Íslands. Árið 2014 fluttu íslensk fyrirtæki út vörur og tæki, s.s. rafeindavogir, röntgentæki og ýmis fjarskiptatæki, sem njóta munu tollfríðinda samkvæmt samningnum, að verðmæti ríflega 10 milljarða króna.

Á árinu 2015 hóf Ísland einnig þátttöku í viðræðum um gerð samnings um umhverfisverndarvörur á vettvangi WTO, en markmið þeirra er að freista þess að ná samkomulagi um niðurfellingu tolla á umhverfisvænar vörur. Vonir standa til þess að þeim viðræðum ljúki á þessu ári.

3.4.2. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) hafa frá tíunda áratug síðustu aldar verið mikilvægasti vettvangurinn fyrir fríverslunarviðræður Íslands við ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins. EFTA hefur nú lokið gerð 25 fríverslunarsamninga við 36 ríki. Á auknu mikilvægi fríverslunarviðræðna í þróun alþjóðlegra viðskipta í átt til frekara afnáms hindrana sést vel hversu mikilvægt hlutverk þátttakan í EFTA leikur í utanríkisviðskiptastefnu Íslands. Gerð er grein fyrir einstökum fríverslunarsamningum og fríverslunarviðræðum í kafla 3.2.

Á undanförunum árum hefur átt sér stað talsverð þróun á efni fríverslunarsamninga. Sífellt algengara er að fríverslunarsamningar taki ekki eingöngu til niðurfellingar eða lækkunar tolla heldur einnig til aukins frjálsræðis í þjónustuviðskiptum, opinberra innkaupa, verndunar hugverkaréttinda, umhverfismála og réttinda launþega. Af þessum sökum hafa EFTA-ríkin að undanförunum á auknum mæli farið að huga að endurskoðun nágildandi fríverslunarsamninga þeirra. Síðustu misseri hefur EFTA átt í viðræðum við Tyrkland um endurskoðun fríverslunarsamnings þjóðanna frá 1991 og þá stefnir EFTA á að hefja á þessu ári viðræður við Kanada, Mexíkó og Chile um endurskoðun nágildandi fríverslunarsamninga.

3.4.3. Marghliða viðræður um aukid frelsi í þjónustuviðskiptum (TiSA)

Almennt um TiSA-viðræðurnar

Við mat á hugsanlegum áhrifum væntanlegs TiSA-samnings er rétt að hafa í huga að alþjóðleg viðskipti eru íslensku samfélagi afar mikilvæg. Þannig nema þjónustuviðskipti nálægt 40% af heildarviðskiptum Íslands við umheiminn. Hér á landi hefur um langt skeið verið frjálst viðskiptaumhverfi og aðild að alþjóðlegum viðskiptasamningum, t.d. á vettvangi EFTA og WTO, hefur verið einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu.

Með GATS-samningnum samþykktu aðildarríki WTO, þ.m.t. Ísland, alþjóðlegar reglur á sviði þjónustuviðskipta sem tryggðu sanngjarna meðferð gagnvart þjónustuveitendum einstakra aðildarríkja þar sem jafnræðis væri gætt. Með aðild sinni að GATS-samningnum hefur Ísland þegar tekist á hendur skuldbindingar um greiðan markaðsaðgang erlendra þjónustuveitenda á flestum þeim sviðum þjónustu sem ekki eru í höndum opinberra aðila og munu skuldbindingar Íslands í væntanlegum TiSA-samningi að mestu leyti endurspegla skuldbindingar GATS-samningsins. Af því leiðir einnig að skuldbindingar að þessu leyti verða í fullu samræmi við íslenska löggjöf.

Jafnframt er rétt að hafa í huga að með EES-samningnum gerðist Ísland aðili að innri markaði EES fyrir þjónustu. Takmarkanir á þjónustuviðskiptum hafa að langmestu leyti verið afnumdar innan EES og ríkir mun meira frelsi á innri markaðinum en samið verður um í TiSA-viðræðunum, auk þess sem Ísland hefur með samningnum undirgengist eftirlitsvald ESA og EFTA-dómstólsins vegna skuldbindinga sinna, þ.m.t. á sviði þjónustu. Ákvörðun um að Ísland tæki þátt í viðræðunum tók þáverandi utanríkisráðherra í desember 2012 og staðfesti núverandi ríkisstjórn hana í júní 2013. Með ákvörðuninni tók Ísland sömu afstöðu og öll okkar nánustu samstarfsríki og þau ríki sem við viljum bera okkur saman við, og sem hafa svipaða sýn, þ.m.t. öll EFTA-ríkin, ESB, og jafnframt öll ríki OECD. Sú afstaða felst í því að hagsmunum Íslands og íslenskra fyrirtækja sé betur borgið með að taka þátt í að semja um þær meginreglur og þau sjónarmið sem gilda munu í alþjóðaviðskiptum með þjónustu, auk þess sem íslensk fyrirtæki njóti sambærilegrar stöðu við útflutning á þjónustu og samkeppnisaðilar þeirra í nágrennaríkjum okkar.

Í samningalotu sem haldin var í byrjun febrúarmánaðar á þessu ári lögðu mörg þeirra ríkja sem taka þátt í viðræðunum áherslu á að hraða þeim og stefna að því að ljúka þeim fyrir lok ársins.

Efni TiSA-viðræðnanna

Í stórum dráttum má segja að efni TiSA-viðræðnanna sé tvíþætt: Annars vegar gangast einstök ríki í viðræðunum undir skuldbindingar um að veita erlendum þjónustuveitendum aðgang að markaði sínum og jafnframt um að tryggja jafnræði milli innlendra og erlendra þjónustuveitenda. Þessar skuldbindingar koma fram í svokölluðum skuldbindingaskráum sem hver samningsaðili fyrir sig leggur fram. Hins vegar er í viðræðunum fjallað um þau ákvæði sem verða í meginmáli og viðaukum samningsins. Þær reglur munu gilda með sama hætti fyrir alla aðila.

Markaðsaðgangur og jafnræði innlendra og erlendra aðila

Skuldbindingar einstakra ríkja varðandi markaðsaðgang erlendra þjónustuveitenda verða settar fram með svokölluðum jákvæðum lista eins og gert er í GATS-samningnum. Í því felst að aðilar tilgreina sérstaklega á listanum þau svið þjónustuviðskipta sem þeir skuldbinda sig til að hafa opin fyrir erlendra samkeppni. Skuldbindingar á einstökum sviðum þjónustu eru jafnframt útfærðar nánar eftir því með hvaða hætti erlendir aðilar geti veitt þjónustuna, þ.e. hvort þeir veiti þjónustuna frá eigin heimalandi eða hvort þeir megi

hafa viðskiptanærveru í landinu. Einnig hvort erlendir starfsmenn erlends þjónustuveitanda megi koma tímabundið til viðkomandi lands til að veita þjónustu.

Hitt atriðið sem einstök ríki tilgreina í skuldbindingaskráum sínum varðar jafnræði innlendra og erlendra þjónustuveitenda. Nánar tiltekið tilgreina einstök ríki í skuldbindingaskráum sínum að hvaða marki þau áskilja sér rétt til að hafa í gildi reglur sem mismuna milli innlendra og erlendra þjónustuveitenda. Skuldbindingar að þessu leyti verða settar fram í formi svokallaðs neikvæðs lista, í stað jákvæðs lista í GATS-samningnum. Í því felst að aðilar munu skuldbinda sig til að mismuna ekki milli innlendra og erlendra þjónustuveitenda, nema sérstakur fyrirvari sé gerður þar að lútandi í skuldbindingaskránni.

Gerð er krafa um að þau tilvik þar sem ríki áskilur sér rétt til mismununar byggist á ákvæðum í gildandi löggjöf viðkomandi ríkis, sú regla er kölluð „*standstill*“. Jafnframt er gengið út frá því að einstakir fyrirvarar í skuldbindingaskrá, þess efnis að ríki áskilji sér rétt til mismununar á milli innlendra og erlendra aðila, falli sjálfkrafa niður verði ákvæði um slíka mismunun felld brott úr löggjöf ríkisins, þetta er kallað „*ratchet*“. Samningsaðilar geta undanskilið einstök svið þjónustuviðskipta, sem eru viðkvæm eða ríki af öðrum ástæðum vilja ekki skuldbinda sig, frá skuldbindingum um „*standstill*“ og „*ratchet*“.

Í fyrsta tilboði að skuldbindingaskrá sem Ísland hefur lagt fram í TiSA-viðræðunum er að langmestu leyti að finna sömu skuldbindingar og Ísland hefur þegar undirgengist samkvæmt GATS-samningnum. Skuldbindingar þær sem settar eru fram í tilboðinu rúmast alfarið innan núgildandi laga og reglugerða hér á landi. Skuldbindingar um markaðsaðgang eru einungis gefnar fyrir þjónustusvið sem í dag eru opin fyrir samkeppni erlendis frá. Í tilboðinu kemur fram að Ísland taki engar skuldbindingar varðandi heilbrigðistengda þjónustu, félagslega þjónustu, þjónustu á sviði menntunar, hvers kyns útvarps- og sjónvarpsþjónustu og dreifingu á orku og vatni.

Almennir samningstextar (meginmál og viðaukar)

Auk skuldbindingaskráa einstakra ríkja mun TiSA-samningurinn innihalda almenna samningstexta. Þar er um að ræða annars vegar meginmál væntanlegs samnings og hins vegar viðauka um einstök svið þjónustuviðskipta eða um tiltekið afmarkað efni varðandi þjónustuviðskipti. Meginmál samningsins mun byggjast á ákvæðum GATS-samningsins og má segja að texti hans myndi grunninn að þeim textatillögum sem liggja fyrir í TiSA-viðræðunum. Ljóst er þó að frávik verða. Þannig mun samningstextinn t.d. endurspeglja þá staðreynd að skuldbindingaskrár aðila eru byggðar upp með öðrum hætti en í GATS. Þá hafa verið lagðar fram í viðræðunum tillögur að alls 17 viðaukum. Í þessum tillögum er kveðið á um sérstakar reglur sem gilda skuli á tilteknum afmörkuðum sviðum þjónustu, eða um afmarkað efni. Ísland ásamt Noregi lagði fram eina þessara tillagna, þ.e. að viðauka um orkutengda þjónustu.

Gagnrýni á TiSA-viðræðurnar

Rétt að koma inn á nokkur atriði sem til umræðu hafa verið um TiSA-viðræðurnar og efni væntanlegs samnings.

Því hefur í fyrsta lagi verið haldið fram að mikil og óeðlileg leynd hvíli yfir samningaviðræðunum. Það er vissulega svo að viðræðurnar fara ekki fram fyrir opnum tjöldum og samningsafstaða einstakra ríkja er ekki birt opinberlega. Tillögur, sem lagðar eru fram í samningaviðræðum milli ríkja eru almennt ekki birtar opinberlega. Ísland getur ekki birt gögn annarra ríkja í viðræðum af þessu tagi, slíkt væri trúnaðarbrot í milliríkjasamskiptum. Utanríkisráðuneytið hefur hins vegar brugðist við gagnrýni af þessu tagi með því að auka upplýsingagjöf um viðræðurnar. Þannig hefur tilboð Íslands að skuldbindingaskrá og tillaga Íslands og Noregs að viðauka um orkutengda þjónustu verið

birtar á vef ráðuneytisins. Einnig hafa verið birtar frásagnir frá samningalotum ásamt ítarlegum upplýsingum um viðræðurnar að öðru leyti.

Í annan stað hefur því verið haldið fram að fyrirhugaður samningur muni innihalda svokallað ISDS-ákvæði (e. *Investor-State Dispute Settlement*) og að vanefndir einstakra ríkja á að uppfylla samningsskuldbindingar sínar geti leitt til skaðabótaskyldu. ISDS-ákvæði er að finna í flestum fjárfestingasamningum ríkja. Í þeim er kveðið á um rétt erlends fjárfestis til að vísa til gerðardóms í deilum við viðtökuríki fjárfestingar vegna tjóns sem hann telur sig hafa orðið fyrir sökum vanefnda viðtökuríkisins á skuldbindingum sínum samkvæmt viðkomandi samningi. Enda þótt ekki sé farið að ræða um ákvæði um lausn ágreiningsmála í TiSA er hægt að slá því föstu að ekkert ISDS-ákvæði verður í samningnum. Efni samningsins er þjónustuviðskipti, en hann fjallar hins vegar ekki um vernd fjárfestinga og því myndi slíkt ákvæði einfaldlega falla utan gildissviðs samningsins.

Í þriðja lagi hefur því verið haldið fram í gagnrýni á TiSA-viðræðurnar að samningurinn snúist um einkavæðingu á almannathjónustu og muni leiða til óafturkræfrar einkavæðingar. Í þessu sambandi er rétt að nefna að fyrirhugað er að í TiSA-samningnum verði, með sama hætti og í GATS-samningnum, undanskilin frá gildissviði samningsins þjónusta sem opinber yfirvöld veita, nánar tiltekið þjónusta sem hvorki er veitt á viðskiptalegum grundvelli né í samkeppni við einn eða fleiri þjónustuveitendur. Ísland undanskilur sig jafnframt frá hvers kyns skuldbindingum hvað varðar þá starfsemi sem hið opinbera hefur með höndum. Þannig undanskilur Ísland sig frá skuldbindingum hvað varðar heilsutengda þjónustu, félagslega þjónustu, menntamál, hvers kyns útvarps- og sjónvarpsþjónustu, póstþjónustu og dreifingu á vatni og orku. Skuldbindingar um markaðsaðgang eru einungis teknar á sviðum sem eru þegar í höndum einkaaðila og sem eru jafnframt þegar opin fyrir samkeppni frá útlöndum og er hér að langmestu leyti um að ræða sömu skuldbindingar og þegar hafa verið gefnar samkvæmt GATS-samningnum.

Í fjórða lagi hefur því verið haldið fram að í tillögu að viðauka um orkutengda þjónustu, sem Ísland ásamt Noregi hefur lagt fram í viðræðunum, felist að öll form orku séu gerð jöfn og að kjörnir fulltrúar geti ekki valið endurnýjanlega orku fram yfir óendurnýjanlega orku. Í því sambandi er rétt að taka fram að umræddri tillögu er ekki ætlað að hafa áhrif á það hvaða orkugjafa einstök ríki kjósa að vinna og nýta. Í tillögunni, nánar tiltekið 5. gr. hennar, er tekið skýrt fram að aðilar viðurkenni fullt forræði einstakra ríkja yfir orkuauðlindum. Jafnframt að hver aðili fyrir sig hafi fullan rétt til að ákvarða hvaða landsvæði verði nýtt fyrir rannsóknir, þróun og nýtingu orkuauðlinda.

3.4.4. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)

Skattaundanskot alþjóðlegra fyrirtækja hafa um árabíl verið vandamál víða um heim. Þá hafa fyrirtæki sótt mjög í lágskattalönd en ekki greitt skatt þar sem fyrirtækin eru með starfsemi. Rafræn viðskipti hafa einnig gert skattlagningu erfiðari. Þetta er dæmi um áskorun sem ríki heims standa frammi fyrir þar sem Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) getur látið til sín taka. OECD er vettvangur þar sem ríkisstjórnir vinna saman að því að bæta lífskjör og skilgreina hvernig stefnumótun getur stuðlað að sem bestum árangri. Markmiðið er að bæta efnahagslega og félagslega velferð þjóða um allan heim.

OECD tókst á síðasta ári að koma á samkomulagi meðal aðildarríkja stofnunarinnar, G20-ríkjanna og tuga þróunarríkja um leiðir til að skapa nútímalegt skattaumhverfi og tryggja að alþjóðleg fyrirtæki greiði skatt. Skattgreiðslur verða þá inntar af hendi þar sem starfsemin fer fram og verðmætin verða til. Umfang þeirra skatttekna sem þjóðir heims hafa orðið af er talið nema um 100–240 milljörðum dollara árlega. Umrætt samkomulag (BEPS) á að skapa heildstætt kerfi innlendra og alþjóðlegra reglna sem geri einstökum ríkjum, stórum sem smáum, kleift að ná til sín þeim skatttekjum sem þeim ber.

Á síðustu árum hefur OECD aukið samstarf sitt við G20-ríkin, sem gagnast báðum aðilum vel, og er BEPS-verkefnið gott dæmi um slíkt samstarf. Þannig aðstoðar stofnunin G20 við greiningu og ráðgjöf varðandi ýmis mál, t.d. aðgerðir til að draga úr spillingu, skattamál, orkumál, umhverfismál, sjálfbæran hagvöxt, viðskipti, fjárfestingar, landbúnaðarmál, fæðuöryggi og þróunarmál.

Forsætisráðherra átti fund með Angel Gurría, framkvæmdastjóra OECD, í höfuðstöðvum stofnunarinnar í París í byrjun desember sl. Á fundinum var m.a. rætt um stöðu og horfur í efnahagsmálum á Íslandi, áætlun um losun fjármagnshaftha og aðstæður á vinnumarkaði. Þá hélt forsætisráðuneytið málþing í samstarfi við OECD í júní sl. um hvernig megi stuðla að einföldu og vönduðu regluverki og góðum löggjafarháttum.

Utanríkisráðherra fór fyrir sendinefnd Íslands á árlegum ráðherrafundi OECD í París í maí 2015. Leiðir til að efla fjárfestingar til að auka hagvöxt og tryggja atvinnu voru meginefni fundarins. Utanríkisráðherra tók m.a. þátt í pallborðsumræðum um jafnréttismál, þar sem hann sagði frá íslensku fæðingarorlofslögunum og undirstrikaði mikilvægi þess að karlar í ábyrgðarstöðum sýndu gott fordæmi og deildu ábyrgð á uppeldi barna.

Efnahagsskýrsla OECD kom út í september sl. og heimsótti Angel Gurría þá Ísland til að kynna efni hennar. Slík skýrsla kemur út á tveggja ára fresti, en þar kemur fram að OECD telur horfur í íslenskum efnahagsmálum góðar og að árangur hafi náðst á mörgum sviðum, þótt áskoranir séu enn til staðar. Framkvæmdastjórinn fundaði einnig með aðilum vinnumarkaðarins.

Aðildarlönd OECD eru 34 talsins. Þá vinna Lettland, Litháen, Kólumbía og Kosta Ríka að því að fá aðild að stofnuninni, en aðildarferli Rússlands var frestað árið 2013 í kjölfar þess að Rússland innlimaði Krímskaga. Þá á OECD samstarf við fimm svokölluð lykilríki – Brasilíu, Indónesíu, Indland, Kína og Suður-Afríku – og á að auki í samstarfi við fjölda annarra ríkja.

3.4.5. Loftferðasamningar

Loftferðasamningum Íslands við önnur ríki hefur fjölgað verulega undanfarin ár. Árið 2015 var samið um fjóra nýja loftferðasamninga og þrjár viljayfirlýsingar (MoU) um heimildir til viðskiptaflugs til annarra ríkja, þ.e. Kamerún, Lýðveldið Kongó, Líberíu, Sint Maarten, Bahamaeyja, Gíneu-Bissau og Simbabve. Ísland hefur gert alls 94 samninga og viljayfirlýsingar um loftferðir við önnur ríki, sem heimila loftferðir til 109 ríkja, en þar af er nú þegar hægt að beita samningum við 100 ríki.

Flugsamgöngur eru ein af mikilvægustu atvinnugreinum Íslands. Flugrekendur halda uppi flugi til fjölda landa í Evrópu, Norður-Ameríku, Asíu og Afríku, með eða án viðkomu á Íslandi. Umsvif íslenskra flugrekenda eru einnig veruleg í hlutfallslegum samanburði við önnur ríki. Gjaldeyriskjör árið 2014 vegna farþegaflutninga, fragtflugs og annarrar þjónustu, sem tengist flugi, námu alls 171,2 milljörðum króna. Í ljósi vaxtarmöguleika þessarar atvinnugreinar og mikilvægis hennar fyrir þjóðarbúið leggur ráðuneytið ríka áherslu á að tryggja sem víðtækust réttindi til flugs á alþjóðavettvangi, í náinni samvinnu við innanríkisráðuneytið, Samgöngustofu og íslenska flugrekendur.

Auk tvíhliða samninga við einstök ríki hafa Ísland og Noregur í sameiningu kallað eftir aðild að loftferðasamningum Evrópusambandsins við þriðju ríki, sbr. aðild ríkjanna að svokölluðum *Open Skies*-samningi milli ESB og Bandaríkjanna. Hefur sú málaleitan átt sér stað undanfarin tvö ár gagnvart ESB annars vegar og samningsríkjum ESB hins vegar og miðar þeirri vinnu ágætlega. Auk samningsins við Bandaríkin hefur ESB lokið við gerð samninga við Georgíu, Jórdaníu, Moldóvu, Marokkó, Kanada og Ísrael.

3.4.6. Fjárfestingasamningar

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

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

Á árinu 2015 var áritaður samningur milli Íslands og Makedóníu. Samningurinn bíður formlegar undirritunar og staðfestingar. Fjárfestingasamningur milli Íslands og Tyrklands bíður sömuleiðis undirritunar og staðfestingar aðila. Þá hafa viðræður staðið yfir við stjórnvöld í Albaníu um gerð fjárfestingasamnings og er vonast til þess að þeim ljúki á þessu ári. EFTA-ríkin hafa gert fríverslunarsamninga við Makedóníu, Tyrkland og Albaníu.

3.5. Markmið og starfið fram undan

Fríverslunarsamningar

Líkt og lögð er áhersla á í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður áfram unnið að því að styrkja net fríverslunarsamninga. Í því efni er horft til þess að ljúka gerð fríverslunarsamninga við ríki í Asíu, hraða gerð samninga við Mercosur og að hefja endurskoðun samnings EFTA og Kanada.

Fjölbjóðlegir viðskiptasamningar

Ísland mun leggja sitt af mörkum til að þoka áfram viðræðum um nýjan samning 50 ríkja um þjónustuviðskipti (TiSA) og auka frekar upplýsingamiðlun um viðræðurnar, sem og til að ljúka gerð samnings nokkurra aðildarríkja WTO um niðurfellingu tolla af umhverfisverndarvörum.

Unnið verður að því að greina hagsmuni Íslands sem tengjast þróun fjölbjóðlegra viðskiptasamninga sem Ísland er ekki aðili að en kunna að standa opnir fyrir aðild nýrra ríkja. Verður kastljósinu í þessu efni einkum beint að samningi Kyrrahafsríkja (TPP) og samningi ESB og Bandaríkjanna (TTIP).

Útflutningsþjónusta

Áfram verður unnið að því að greiða enn frekar fyrir viðskiptum við Kína með því að afla tilskilinna heimilda fyrir nýjum vörutegundum inn á kínverska markaðinn en hér er einkum átt við viðeigandi heimildir matvæla- og heilbrigðiseftirlits Kína.

Sem fyrr verður lögð áhersla á að þjóna sem best íslenskum fyrirtækjum á erlendum mörkuðum hvort heldur er frá utanríkisráðuneytinu sjálfu eða sendiskrifstofum þar sem viðskiptafulltrúar gegna lykilhlutverki. Leitað verður allra leiða til að styrkja þessa starfsemi.

Aðrir samningar

Áfram verður haldið að styrkja viðskiptaumhverfið á erlendum mörkuðum með gerð samninga um vernd fjárfestinga og loftferðasamninga svo dæmi séu tekin.

Sérstökum sjónum verður einnig beint að þróun mála í Bretlandi en grípa þarf til aðgerða komi til þess að Bretland segi sig úr ESB og þar með EES samstarfinu. Unnin verður greining á íslenskum hagsmunum í þessu sambandi og lagðar fram hugmyndir um valkosti til að tryggja áfram mikilvægt viðskiptasamband Íslands og Bretlands.

4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

4.1. Framkvæmd Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar

Áfram hefur verið unnið að framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, EES-samningsins, á grundvelli Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar frá 11. mars 2014. Í Evrópustefnunni er m.a. lögð áhersla á að byggja á EES-samningnum til áframhaldandi öflugra samskipta við Evrópusambandið, aðildarríki þess og við EES-/EFTA-ríkin. Þá er sjónum beint sérstaklega að framkvæmd EES-samningsins og sett fram fjögur megin markmið sem miða að aukinni þátttöku íslenskra stjórnvalda á fyrstu stigum löggjafarstarfs ESB, hraðari upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra innan tímamarka.

Stýrihópur um framkvæmd EES-samningsins undir forystu forsætisráðuneytis hefur starfað frá miðju ári 2014 og skilaði hann fyrstu áfangaskýrslu sinni í desember 2015. Stýrihópurinn setur fram tillögur að úrbótum og eru þær helstu eftirfarandi:

- Ríkisstjórnin samþykki árlega, að höfðu samráði við Alþingi og hagsmunaaðila, lista yfir þau mál í lagasetningarferli hjá ESB, sem metin eru forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum, sérstaklega verði fylgst með þessum málum og sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda komið á framfæri.
- Ráðuneytin leitist við að hefja vinnu við innleiðingu gerða fyrr en nú er.
- Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá og sett í forgang. Þau geymi að jafnaði einungis ákvæði sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu.
- Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES gerðum án verulegs kostnaðar.
- Settur verði á laggirnar miðlægur EES-gagnagrunnur þar sem færðar verði inn upplýsingar um ferli EES-gerða frá upphafi til enda.
- Stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða fjóra starfsmenn í tvö ár sem aðstoði ráðuneytin við að vinna á brýnum upptöku- og innleiðingarhalla.
- Leitast verði við að ávallt sé nægur mannaflí og sérfræðiþekking á EES-málum til staðar hjá Stjórnarráðinu og öðrum opinberum stofnunum.
- Utanríkis- og forsætisráðuneytið vinni að því að samræma vinnubrögð og efla miðlægt utanumhald um framkvæmd EES-samningsins.

Ríkisstjórnin fjallaði um skýrslu stýrihópsins og fól honum að vinna áfram að framkvæmd tillagnanna.

Löggjöf ESB í mótun

Utanríkisráðuneytið og sendiráð Íslands í Brussel fylgjast með helstu málum á forgangslista framkvæmdastjórnar ESB. Rauði þráðurinn í áherslum ársins 2015 var „fleiri störf og aukinn hagvöxtur“ og má segja að árið hafi einkum verið notað til stefnumótunar. Helstu aðgerðir framkvæmdastjórnarinnar sem lúta að málefnum er falla undir EES-samninginn eru ný aðgerðaáætlun um innri markaðinn, styrking á framkvæmd löggjafar um þjónustustarfsemi, stafrænn innri markaður, nýr stefnumarkandi rammi um orkusamband og áframhaldandi áhersla á umgjörð fjármálakerfisins, en á því sviði var m.a. kynnt nýtt fjármagnsmarkaðsbandalag. Þá setti framkvæmdastjórnin einföldun regluverks á oddinn. Fyrirhugað er að nýta hluta fjárheimilda utanríkisráðuneytisins til að styrkja sendiráðið í Brussel til að geta betur sinnt verkefnum er snúa að regluverki ESB í mótun.

EES-/EFTA-ríkin sendu ESB sameiginlegar umsagnir um fjórar tillögur, þ.e. tillögur ESB varðandi samningsreglur um kaup á stafrænu efni og efnislegum vörum á Netinu, um samráð við almenning um mat og endurskoðun á reglurammanum um rafræn fjarskiptanet

og -þjónustu, um áætlun varðandi vörur og þjónustustarfsemi á innri markaðnum og um bætt reglusetningu innan ESB.

Utanríkisráðuneytið starfrækir samráðshóp með atvinnulífinu um EES-regluverk. Hópurinn fundar reglulega og fjallar um valin málefni sem eru ofarlega á baugi hjá Evrópusambandinu og varða EES-samninginn.

Utanríkisráðuneytið upplýsir utanríkismálanefnd Alþingis um helstu stefnumarkandi skjöl á vettvangi ESB, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, og um ýmis önnur mál viðvíkjandi EES-samningnum og öðru Evrópusamstarfi sem snert geta íslenska hagsmuni. Jafnframt er haft samráð við nefndina um allar gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í samninginn og kalla munu á lagabreytingar (2. gr. mál). Með þessu er tryggt að Alþingi er mun betur upplýst á fyrri stigum um einstök EES-mál sem kalla á aðkomu Alþingis. Auk þess er fundað með nefndinni fyrir fundi sameiginlegu EESnefndarinnar þar sem farið er yfir allar gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í samninginn á þeim fundi

Mynd 1. Ferill við upptöku gerða



4.1.1. Upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing í íslenskan rétt

Innleiðing EES-gerða í íslenskan rétt innan tímamarka er áherslumál Evrópustefnunnar. Frammistöðumat Eftirlitsstofnunar EFTA, sem gert er tvisvar á ári á Evrópska efnahagssvæðinu öllu, er líklega besti mælikvarðinn á þetta atriði en matið felur í sér könnun og samanburð á frammistöðu EES-/EFTA-ríkjanna við innleiðingu tilskipana. Hér fyrir neðan sést hvernig innleiðingarhallinn hefur þróast undanfarin misseri:

2014		2015	
Febrúar: 3,2%	Júlí: 3,1%	Apríl: 2,8%	Október: 2,1%

Tölurnar sýna að staða innleiðingarmála hefur batnað, þó svo að gera þurfi betur til að ná markmiði Evrópustefnunnar um 1% innleiðingarhalla. Hinn 31. október sl. var enn gert frammistöðumat á Evrópska efnahagssvæðinu sem reikna má með að verði birt á fyrrihluta þessa árs. Þegar matið var gert voru 16 tilskipanir óinnleiddar, sem samsvarar innleiðingarhalla upp á um 1,6%. Næsta frammistöðumat verður gert 31. maí 2016.

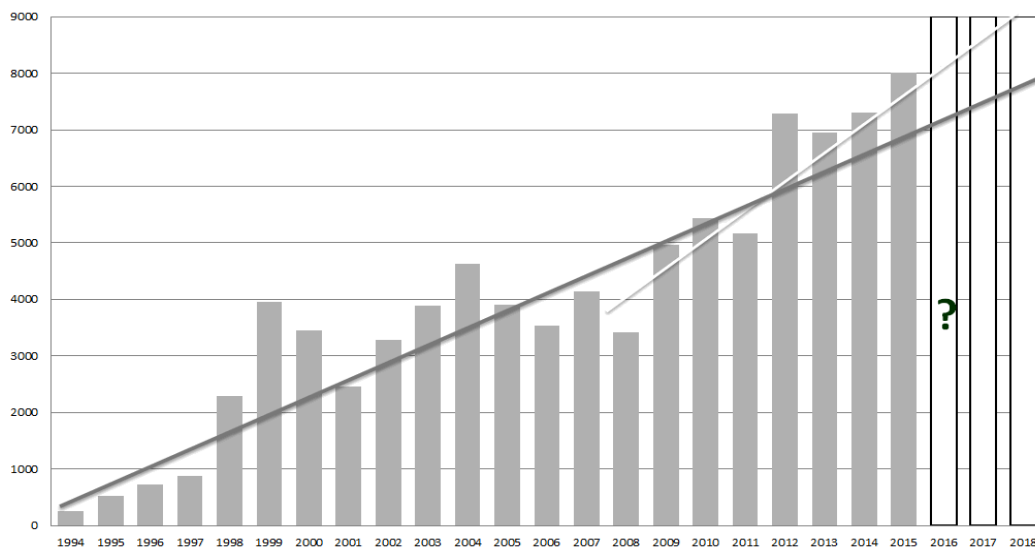
Innleiðingarstaðan hefur leitt til þess að ESA hefur undanfarin ár vísað fjölda mála gegn Íslandi til EFTA-dómstólsins þar sem gerðir hafa ekki verið innleiddar í tíma.

Til að stuðla að bættri framkvæmd EES-samningsins eru EES-mál reglulega á dagskrá funda ríkisstjórnar og ráðuneytisstjóra og hefur sérstök áhersla verið lögð á að greina og veita yfirsýn yfir stöðu innleiðingarmála í hverju ráðuneyti fyrir sig. Unnið hefur verið að því að styrkja tengsl íslenskra og norskra sérfræðinga og hafa í þeim tilgangi verið skipulagðar námsferðir þeirra til og frá Noregi sem miða að eflingu tengsla og upplýsingaskipta um sértæk EES-mál. Þá hefur forsætisráðuneytið tekið aukinn þátt í EES-málum með því að veita forystu stýrihópi um framkvæmd EES-samningsins og með auknu gæðaeftirliti með EES-innleiðingarfrumvörpum. Um árabíl, undir forystu utanríkisráðuneytisins, hefur jafnframt starfað hópur EES tengiliða frá öllum ráðuneytum sem hefur það hlutverk að fjalla um margvísleg framkvæmdaratriði EES-samningsins. Að auki á ráðuneytið reglulega samráð við nefndasvið Alþingis um EES-mál. Eins og vikið var

að er meðal tillagna stýrihópsins að setja á fót miðlægan gagnagrunn fyrir meðferð EES-gerða þar sem finna megi ítarlegar upplýsingar um einstakar EES-gerðir, þ.m.t. vinnuskjöl stjórnvalda. Horft er til þess að byggja hann á gagnagrunni EFTA-skrifstofunnar (e. *EEA Lex*) sem nýlega hefur verið tekinn í notkun. Verði þetta að veruleika er um að ræða verulega bætt aðgengi að upplýsingum um EES gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í íslenska löggjöf.

Fjöldi blaðsíðna sem eru teknar inn í EES-samninginn ár hvert hefur farið vaxandi frá gildistöku samningsins og voru yfir 8.000 OJ-síður teknar inn á árinu 2015. Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins annast þýðingar allra gerða sem skulu innleiddar á Íslandi og staðan er mjög góð. Þannig hefur síðustu ár tekist að þýða allar gerðir jafnóðum og þýðingar því ekki valdið neinum töfum í innleiðingarferlinu. Þýðingamiðstöð gegnir mikilvægu hlutverki í innleiðingarferlinu og mikilvægt er að viðhalda þessum góða árangri.

Mynd 2. Blaðsíður teknar inn í EES-samninginn ár hvert



4.2. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu

4.2.1. Fjármagnshöft

Í samræmi við ákvæði EES-samningsins hafa íslensk stjórnvöld unnið ötullega að losun fjármagnshafta síðan þau voru tekin upp haustið 2008 í kjölfar bankahrunsins. Ýmis mikilvæg skref voru tekin í þá átt á síðustu mánuðum og ári á grundvelli áætlunar stjórnvalda um losun fjármagnshafta. Íslensk stjórnvöld hafa upplýst Evrópusambandið og EES-/EFTA-ríkin reglulega um framvindu málsins á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar eins og EES-samningurinn gerir ráð fyrir. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hélt sameiginlegu EES-nefndinni jafnframt upplýstri um stöðu fjármagnshafta í Grikklandi.

4.2.2. Orkumál

Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 var komið á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, 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 samkeppnisskilyrði 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, og hefur utanríkismálanefnd Alþingis reglulega verið upplýst um málið. Tveggja stoða lausn fyrir ACER er sem fyrr ásteytingarsteinninn, þ.e. hvernig fari um lagalega bindandi ákvarðanir sem ACER getur tekið gagnvart aðildarríkjum ESB þegar um er að ræða mál sem snúa að EFTA-ríkjunum. Hugmyndir eru nú uppi um að útfæra tveggja stoða lausnina á svipaðan hátt og gert er varðandi aðlögun löggjafar á sviði fjármálaeftirlits fyrir EFTA-ríkin, þar sem gert er ráð fyrir þátttöku Eftirlitsstofnunar EFTA varðandi EFTA-stoðina. Vonir standa til að slík útfærsla myndi greiða fyrir lausn málsins svo taka megi þriðja löggjafarpakka ESB fyrir innri orkumarkaðinn upp í EES-samninginn.

4.2.3. Fjármálaeftirlitsstofnanir

Áfram hefur verið unnið ötullega að því undanfarið ár að taka evrópskt regluverk um fjármálaeftirlitsstofnanir upp í EES-samninginn. Einkum hafa komið að málinu fjármála- og efnahagsráðuneyti, utanríkisráðuneyti og Fjármálaeftirlitið. Sem fyrr er unnið á grundvelli sameiginlegrar yfirlýsingar sem samþykkt var á fundi fjármála- og efnahagsráðherra EFTA-ríkjanna og Evrópusambandsins hinn 14. október 2014 um meginviðmið við upptöku reglugerða um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði í EES-samninginn. Í yfirlýsingunni fólst meðal annars að aðlögun þessara gerða byggðist í öllum aðalatriðum á tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Frá því í október 2014 hafa fulltrúar EFTA-ríkjanna unnið með ESB að aðlögunartexta fyrir níu ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar, sem nefndur er fyrsti pakki. Þar á meðal varðandi eftirlitsstofnanirnar þrjár, þ.e. Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunina (ESMA), Evrópsku bankaftirlitsstofnunina (EBA) og Evrópsku váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunina (EIOPA). Óformlegt samkomulag náðist í desember 2015 við framkvæmdastjórn ESB um öll meginatriði. Í byrjun mars sendi EFTA-skrifstofan drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar til utanríkisþjónustu Evrópusambandsins sem síðan verða send til ráðsins. Áætlað er að meðferð ESB muni taka um fimm mánuði frá því að EFTA-ríkin senda drögin þangað formlega og verður að því loknu hægt að taka ákvarðanirnar upp í EES-samninginn.

Samhliða þessari meðferð mun utanríkisráðherra leggja fram þingsályktunartillögu þar sem óskað er eftir að Alþingi samþykki fyrirfram heimild til að staðfesta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar í þessum fyrsta pakka. Í þessum fyrsta hluta eru, auk reglugerða um eftirlitsstofnanirnar þrjár og kerfisáhætturáðið, reglugerð um lánshæfismatsfyrirtæki sem hefur að geyma eftirlits- og rannsóknarheimildir fyrir ESMA, sem og heimild til beitingar sekta og til starfsleyfisveitingar, en þau hlutverk færast samkvæmt fyrirbyggjandi aðlögunartexta frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Reglugerð um afleiðuviðskipti er jafnframt í fyrsta pakka, en afmarkaður hluti hennar varðar afleiðuviðskiptaskrár, en eftirlit með þeim verður einnig hjá ESA. Í fyrsta pakka er einnig gerð um skortsölu og rekstraraðila sérhæfðra sjóða auk afleiddra gerða. Að auki eru drög að nýrri bókun 8 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls sem varðar hlutverk ESA á sviði fjármálaþjónustu. Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir til að innleiða gerðirnar á grundvelli tveggja stoða kerfisins mun fylgja þingsályktunartillögunni auk fyrri álitsgerðar frá apríl 2012.

4.2.4. Eftirlit með ríkisaðstoð

Eins og getið var um í síðustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis stendur fyrir dyrum upptaka reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 um eftirlit með ríkisaðstoð, sem einnig er nefnd „málsmeðferðarreglugerðin“, og samsvarandi breytingar á samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED). Ljóst er að innleiðing gerðarinnar, verði hún tekin upp í EES-samninginn, mun kalla á lagabreytingar og því hafa bæði íslensk og norsk stjórnvöld gert stjórnskipulegan fyrirvara við upptöku hennar.

Málið hefur verið í samráðsferli við Alþingi í nokkurn tíma, í svokölluðu 2. gr. ferli. Í maí 2015 skiluðu forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti sameiginlegri álitargerð til utanríkismálanefndar Alþingis vegna stjórnskipulegra álitamála í tengslum við innleiðingu gerðarinnar. Utanríkismálanefnd hefur málið enn til meðferðar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem fer með ríkisaðstoðarmál, hefur kallað eftir því að meðferð málsins verði flýtt eftir föngum, með vísan til þess að ein af grunnstoðum EES-samstarfsins og sameiginlega markaðarins sé að sambærilegar reglur séu í gildi um samkeppni og með því sé tryggt einsleitt og öflugt samkeppnisumhverfi. Málsmeðferðarreglugerðin tók gildi innan ESB-stoðarinnar um mitt ár 2013 og á meðan upptaka gerðarinnar dregst af hálfu EFTA-ríkjanna njóta lögaðilar ekki þeirra réttinda og lúta ekki þeim skyldum sem leiða af málsmeðferðarreglugerðinni og hinni afleiddu framkvæmdarreglugerð, reglugerð (ESB) nr. 575/2013.

Helstu nýmæli málsmeðferðarreglugerðarinnar varða sektarheimildir og samsvara breytingum sem voru gerðar á samkeppnisreglunum á árunum 2004 og 2005. Þó eru þær sektarheimildir sem um ræðir efnislega frábrugðnar að því leyti að þær taka eingöngu til ófullnægjandi upplýsingagjafar af hálfu fyrirtækja. Brot gegn bannreglum varða ekki sektum líkt og í samkeppnisréttinum.

4.3. Nýir samningar Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur

Ísland og ESB luku hinn 17. september sl. nýjum samningum um viðskipti með landbúnaðarvörur. Annars vegar er um að ræða nýjan samning um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins, en gildandi samningur er frá 2006. Hins vegar endurskoðun á tollkjörum innan bókunar 3 við EES-samninginn í viðskiptum milli Íslands og ESB með unnar landbúnaðarvörur, en slík endurskoðun fór síðast fram 2002.

Samningarnir fela í sér gagnkvæma niðurfellingu tolla á nokkrum fjölda afurða. Til viðbótar lækkar Ísland tolla á nokkrum vörum. Niðurstaðan felur í sér að allir tollar á unnum landbúnaðarvörum eru felldir niður nema á jógúrt. Sem dæmi munu falla niður tollar á súkkulaði, pizzum, pasta, bökunarvörum o.fl. Auk þessa eru tollar á óunnum landbúnaðarvörum, eins og t.d. villibráð, frönskum kartöflum, útiræktuðu grænmeti, ís o.fl. felldir niður eða lækkaðir. Þá skuldbinda Ísland og ESB sig til að leggja ekki tolla á tiltekna vörur þar sem það hefur verið heimilt en ekki gert.

Jafnframt er samkomulag um að báðir aðilar auki nokkuð tollfrjálsa innflutningskvóta, m.a. fyrir ýmsar kjöttegundir og osta, sem munu koma til framkvæmda á tilteknum aðlögunartíma. Á móti fær Ísland verulega hækkun tollfrjálsra innflutningskvóta fyrir skyr, smjör og lambakjöt auk nýrra kvóta fyrir alifugla- og svínakjöt og ost. Allir kvótarnir munu koma til framkvæmda á fjögurra ára aðlögunartíma frá gildistöku samningsins.

Gert er ráð fyrir að samningurinn verði borinn undir Alþingi en utanríkisráðherra ákvað að sú málsmeðferð og þar með fullgilding samningsins myndi bíða þar til fyrir lægi niðurstaða í samningaviðræðum stjórnvalda og bænda um nýja búvörusamninga.

4.4. EES-/EFTA-stofnanir

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með innleiðingu og framkvæmd regluverks innri markaðarins og gegnir einnig eftirlitshlutverki í samkeppnis- og ríkisaðstoðarmálum. Telji ESA að ríki hafi gerst brotlegt við EES-samninginn getur stofnunin hafið samningsbrotamál. Takist ekki að leysa úr málinu getur það endað með því að ESA stefnir ríkinu fyrir EFTA-dómstólnum sem hefur úrskurðarvald um túlkun EES-samningsins og afleiðrar löggjafar.

Rökstutt álit frá Eftirlitsstofnun EFTA um bótaábyrgð dómstóla

Eitt þeirra mála sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur haft til meðferðar varðar bótaskyldu hins opinbera vegna úrlausna dómstóla. ESA gaf hinn 20. janúar sl. út rökstutt álit um að lög á Íslandi komi í veg fyrir að einstaklingar geti höfðað skaðabótamál gegn íslenska ríkinu þegar dómstólar fara ekki að EES-rétti. ESA komst að þessari niðurstöðu eftir rannsókn í tilefni kvörtunar frá aðila sem taldi sig hafa orðið fyrir tjóni vegna rangrar túlkunar Hæstaréttar á EES-rétti. Í hinu rökstudda álitinu er þess krafist að Ísland fylgi meginreglunni um skaðabótaábyrgð ríkis vegna brota á reglum EES-réttar, en sú meginregla tekur einnig til brota dómstóla.

Þótt ríki geti borið skaðabótaábyrgð vegna dóma sem brjóta gegn reglum EES-réttar er sjálfstæði dómstóla ekki dregið í efa í niðurstöðu ESA. Hitt er heldur ekki dregið í efa að dómar eru endanlegir. Meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkis krefst þess að bætur séu greiddar en ekki endurskoðunar á niðurstöðu dómsins.

Í samræmi við það sem gildir um rökstudd álit ESA hafa íslensk stjórnvöld tvo mánuði til að bregðast við álitinu með nauðsynlegum aðgerðum, að öðrum kosti getur ESA vísað málinu til EFTA-dómstólsins. Íslensk stjórnvöld vinna nú að því að svara hinu rökstudda álitinu.

Samningsbrotamál vegna tafa á innleiðingu

Á vettvangi EFTA-dómstólsins varðaði nokkur fjöldi mála Ísland eða íslenska málsaðila. Á því tímabili sem þessi skýrsla tekur til, frá mars 2015 til mars 2016, hefur EFTA-dómstóllinn kveðið upp níu dóma í málum sem ESA höfðaði gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu ESB-gerða sem teknar höfðu verið upp í EES-samninginn. Í öllum málunum féllst EFTA-dómstóllinn á dómkröfur ESA og kvað upp dóma um að Ísland hefði ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum. Hvað mála fjöldinn áhrærir má nefna til samanburðar að í skýrslu fyrra árs kom fram að samtals höfðu fallið 11 dómar gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu gerða á tímabilinu sem sú skýrsla tók til, frá mars 2014 til mars 2015.

Málafjöldinn er stjórnvöldum áhyggjuefni og samræmist ekki því stefnumiði sem sett var fram í Evrópustefnu stjórnvalda frá mars 2014 um að ekkert dómsmál yrði fyrir EFTA-dómstólnum vegna skorts á innleiðingu EES-gerða.

Eftir að dómur fellur hjá EFTA-dómstólnum þurfa stjórnvöld að innleiða viðkomandi ESB-gerð sem fyrst í landsrétt, ef því er ekki þegar lokið. Ef of langur tími líður, án þess að það hafi verið gert, hefur ESA undirbúning samningsbrotamáls á nýjan leik, sem getur endað fyrir EFTA-dómstólnum einnig, ef ekkert er að gert.

Yfirlit yfir dóma sem EFTA-dómstóllinn hefur kveðið upp gegn Íslandi á sl. ári vegna tafa á innleiðingu er að finna í töflu 1. Nú eru til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum fjögur mál sem ESA hefur höfðað gegn Íslandi, sem varða tafir á innleiðingu, en dómur hefur ekki enn verið kveðinn upp. Eru þau talin upp í töflu 2.

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

Máls-númer	Heiti gerðar	Ráðuneyti	Dagsetning dóms
E-21/15	Tilskipun 2011/88/ESB um breytingu á tilskipun 97/68/EB að því er varðar ákvæði um hreyfla sem settir eru á markað	VEL	01.02.2016
E-20/15	Tilskipun 2013/10/ESB um breytingu á tilskipun 75/324/EBE um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi úðabrusa	VEL	01.02.2016
E-18/15	Tilskipun 2010/65/ESB um formsatriði við skýrslugjöf að því er varðar skip sem koma í og/eða láta úr höfn í aðildarríkjum	FJR	16.12.2015
E-11/15	Tilskipun 2011/83/ESB um réttindi neytenda, um breytingu á tilskipun 93/13/EBE og tilskipun 1999/44/EB og um niðurfellingu tilskipunar 85/577/EBE og tilskipunar 97/7/EB	IRR	27.10.2015
E-10/15	Tilskipun 2009/126/EB um II. áfanga endurheimtar bensínufu við eldsneytistöku fyrir vélknúin ökutæki á bensínstöðvum	UAR	27.10.2015
E-2/15	Framkvæmdarreglugerð (ESB) nr. 104/2013 að því er varðar skimun farþega og annarra einstaklinga en farþega með snefilgreiningartæki fyrir sprengiefni (ETD) ásamt því að nota handmálmleitartæki (HHMD)	IRR	15.07.2015
E-1/15	Tilskipun 2010/26/ESB um breytingu á tilskipun 97/68/EB um samræmingu laga aðildarríkjanna er varða aðgerðir gegn losun mengandi lofttegunda og agna frá brunahreyflum færanlegra véla sem ekki eru notaðar á vegum	VEL	15.07.2015
E-21/14	Tilskipun 2010/30/ESB um merkingar og staðlaðar vörulýsingar á orkutengdum vörum er greina frá notkun þeirra á orku og öðrum aðföngum (endurútgefin)	ANR	31.03.2015
E-20/14	Reglugerð (EB) nr. 392/2009 um bótaábyrgð flutningsaðila vegna slysa við farþegaflutninga á sjó	IRR	31.03.2015

Tafla 2. Mál sem eru til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum

Máls-númer	Heiti gerðar	Ráðuneyti
E-34/15	Tilskipun 2012/46/ESB um breytingu á tilskipun 97/68/EB um samræmingu laga aðildarríkjanna er varða aðgerðir gegn losun mengandi lofttegunda og agna frá brunahreyflum færanlegra véla sem ekki eru notaðar á vegum	VEL
E-33/15	Tilskipun 2012/26/ESB um breytingu á tilskipun 2001/83/EB að því er varðar lyfjagát	VEL
E-31/15	Tilskipun 2011/77/ESB um breytingu á tilskipun 2006/116/EB um verndartíma höfundaréttar og tiltekinn skyldra réttinda	MMRN
E-30/15	Tilskipun 2011/62/ESB um breytingu á tilskipun 2011/83/EB um Bandalagsreglur um lyf sem ætluð eru mönnum að því er varðar að koma í veg fyrir ólöglega innkomu falsaðra lyfja í löglega aðfangakeðju	VEL

Einnig er til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum mál E-25/15, Eftirlitsstofnun EFTA gegn Íslandi, sem varðar endurheimt ríkisaðstoðar vegna laga um ívilnanir vegna nýfjárfestinga.

Dómar í íslenskum málum sem hafa fallið að undanfögnu varðandi beiðni um ráðgefandi álit

EFTA-dómstóllinn lét hinn 1. febrúar 2016 í té ráðgefandi álit í kjötmálinu svonefnda, en það snertir heimildir stjórnvalda til að setja í sóttvarnarskyni tiltekin skilyrði fyrir innflutningi á hráu kjöti umfram það sem leiðir af reglum um dýraheilbrigði og matvælaeftirlit innan EES. Meðal þess sem á reyndi í málinu var hvort krafa um að allt hrátt kjöt skuli hafa verið fryst í 30 daga áður en það er tollafgreitt sé samrýmanleg þessum reglum. Í málinu óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins í skaðabótamáli sem fyrirtækið Ferskar kjötvörur ehf. höfðaði gegn ríkinu vegna förgunar á hráu, ófrystu kjöti sem fyrirtækið flutti inn án þess að hafa til þess tilskilin leyfi.

Af hálfu stjórnvalda var á því byggt að sameiginleg landbúnaðarstefna ESB hefði aldrei verið hluti af EES-samningnum og ekki fyrir hendi neinn innri markaður með landbúnaðarvörur innan EES. Með því að landbúnaðarkerfið falli utan gildissviðs EES geti Ísland innleitt allar þær öryggisráðstafanir sem það telur nauðsynlegar til verndar búfénaði og lýðheilsu, þ.á m. farið fram á 30 daga frystiskyldu á innfluttu kjöti. Í því felist ekki vantraust á dýraheilbrigðiseftirlit annars staðar á EES. Með því móti væri eingöngu brugðist við sérstökum aðstæðum á Íslandi og skapað svigrúm til að koma í veg fyrir óbætanlegt tjón á viðkvæmum íslenskum dýrastofnum án kerfisbundinnar skoðunar á öllu innfluttu kjöti. Að því marki sem það snertir EES-samninginn þjóni frystiskyldan því fyllilega réttlætanlegum markmiðum.

Í hinu ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins kemur fram að jafnvel þótt landbúnaðarstefnan sé ekki hluti af EES-samningnum hafi gildissvið samningsins verið rýmkað með því að taka upp í samninginn tilteknar gerðir um viðskipti með landbúnaðar- og sjávarafurðir, þ.á m. tilskipun um dýraheilbrigðiseftirlit 89/662/EEC. Ísland hafi skuldbundið sig til að taka upp þessar reglur árið 2007 án þess að „samið [hafi verið] um neinar aðlaganir fyrir tilskipunina. Hún [taki] því að öllu leyti til Íslands (málsgr. 49).“ Af þessu leiði að tilskipunin setji svigrúmi stjórnvalda til að setja reglur um innflutning á hráum kjötvörum ákveðin mörk og takmarki það sem því nemur.

Þá fjallar dómstóllinn um hvar þessi mörk eru dregin og bendir á að tilskipunin miði að því að samhæfa grundvallarkröfur um verndun heilbrigðis manna og dýra. Meginreglan sé sú að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað og byggist á ítarlegri skoðun þar. Reglulegt kerfisbundið eftirlit á viðtökustað sé því ósamrýmanlegt tilskipuninni og ekki unnt að réttlæta viðbótartakmarkanir með vísan til lýðheilsusjónarmiða eða dýraheilbrigðis, nema tilskipunin leyfi það. Krafa um innflutningsleyfi á viðtökustað eigi sér ekki stoð í henni og hún geri ekki ráð fyrir frystingu kjötvöru í því skyni að vernda dýraheilbrigði. Engin heimild sé því fyrir setningu slíks skilyrðis að landsrétti. Þar af leiðandi sé óheimilt að gera sérstakt leyfi að skilyrði fyrir innflutningi kjötvöru og að áskilja að umsókn um það fylgi vottorð um að kjöt hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma.

Í málinu hafnaði dómstóllinn röksemdum íslenskra stjórnvalda um að taka bæri tillit til einangraðrar landfræðilegrar legu Íslands og ónæmisfræðilegs varnarleysis dýraflóru landsins og hugsanlegra afleiðinga á líf og heilsu manna við skýringu tilskipunarinnar og bendir í því samhengi á að Ísland hafi eingöngu samið um aðlögun vegna innflutnings á lifandi dýrum en ekki vegna innflutnings hrárra kjötvara.

Álitið er hluti af meðferð dómsmáls sem rekið er fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Ekki er gert ráð fyrir að dómur gangi fyrir en eftir réttarhlé í haust.

Samhliða dómsmálinu hefur Eftirlitsstofnun EFTA rekið samningsbrotamál um sömu innflutningsskilyrði og á reynir í dómsmálinu en frestaði frekari meðferð þess þegar héraðsdómur leitaði eftir ráðgefandi álit í dómsmálinu. Síðastliðið vor hóf stofnunin einnig samningsbrotamál vegna sams konar skilyrða fyrir innflutningi á eggjum og mjólkurvörum.

Ferli hjá íslenskum stjórnvöldum vegna mála fyrir EFTA-dómstólnum þar sem óskað er eftir ráðgefandi álit

Þegar dómstólar í EES-/EFTA-ríkjunum óska eftir ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólnum er EFTA-ríkjunum, eftirlitsstofnun EFTA, aðildarríkjum ESB og framkvæmdastjórn ESB boðið að leggja fram skriflegar athugasemdir í málinu með vísan til 20. gr. stofnsamþykktar og 97. gr. málsmeðferðarreglna EFTA-dómstólsins. Sendiráð Íslands í Brussel og utanríkisráðuneytið fá gögn málsins send frá dómstólnum. Í kjölfarið sendir utanríkisráðuneytið gögn málsins til þess fagraðuneytis sem fer með þann málaflokk

sem reynir á í málinu og óskar eftir viðbrögðum og mati þess á því hvort Ísland skuli senda inn skriflegar athugasemdir í málinu.

Tilgangur skriflegra athugasemda er að setja fram í stuttu máli þær röksemdir sem dómur ætti að byggjast á. Ákvörðun um það hvort Ísland sendi inn athugasemdir byggist einkum á því hvort ríkisstjórn Íslands hafi sérstakra hagsmuna að gæta vegna niðurstöðu máls. Ber þar einkum að líta til þess hvort tilefni sé til að koma á framfæri atriðum sem lúta að framkvæmd eða lagaumhverfi og hvort Íslandi telji sér stætt að styðja málatilbúnað annars aðilans með hliðsjón af því hvernig málum er háttað hér á landi. Síðan verður á ákveðnum sviðum að taka mið af sjónarmiðum hagsmunaaðila þegar við á. Vinna við gerð skriflegra athugasemda fer fram í nánú samráði ráðuneyta sem að máli koma.

Hvert mál er metið sérstaklega, með tilliti til þess á hvaða EES-reglur reynir og til lagaumhverfis á Íslandi.

Önnur mál fyrir EFTA-dómstólnum sem varða Ísland eða íslenska hagsmuni

Til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum er mál E-4/15, Samtök fjármálafyrirtækja gegn ESA, til ógildingar á ákvörðun stofnunarinnar um að ljúka rannsókn á málefnum Íbúðalánasjóðs. Ísland er meðalgönguaðili í málinu til stuðnings ESA. Málflutningur fór fram í Lúxemborg í nóvember 2015 og er beðið dóms. Forsaga málsins er að í kjölfar þess að stjórnvöld gerðu breytingar á lagaumgjörð um starfsemi Íbúðalánasjóðs á árunum 2011–2014, í samræmi við tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 18. júlí 2011, tók stjórn ESA ákvörðun um að ljúka rannsókn á málefnum sjóðsins hinn 16. júlí 2014. Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) höfðuðu í kjölfarið mál gegn ESA fyrir EFTA-dómstólnum til ógildingar þessari ákvörðun. Verði dómstóllinn við því verður ESA skylt að hefja rannsókn sína að nýju. Rannsókn sú sem þetta mál snýst um er sprottin af öðru máli sem forveri SFF, Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (SBV), höfðuðu fyrir EFTA-dómstólnum í ágúst 2004 til ógildingar á ákvörðun ESA um að ljúka fyrri athugun á starfsemi sjóðsins án athugasemda. EFTA-dómstóllinn ógilti ákvörðun ESA í því máli árið 2006 þar sem félagsleg markmið í starfsemi sjóðsins þóttu ekki nægilega skýr. Í því máli studdu íslensk stjórnvöld ESA sem meðalgönguaðili og Evrópsku bankasamtökin studdu SBV.

Þá er einnig til meðferðar mál E-29/15 sem er til komið vegna beiðni Hæstaréttar Íslands um ráðgefandi álit í máli Sorpu bs. gegn Samkeppniseftirlitinu. Frestur til að skila skriflegum athugasemdum til EFTA-dómstólsins er til 22. mars 2016.

4.5. Uppbyggingarsjóður EES

Árið 2004 gengu 10 ný aðildarríki (Eistland, Kýpur, Lettland, Litáen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland) í ESB og urðu hluti af EES á grundvelli sérstakra samninga þar um. Niðurstaða þessara samninga varð sú að Ísland og EES-/EFTA-ríkin féllust á að hækka sameiginleg framlög til þeirra ríkja ESB sem lakast stæðu í um 600 milljónir evra og úr varð svonefndur Uppbyggingarsjóður EES, sem nær nú til 16 aðildarríkja ESB. Á sama tíma samþykkti ESB annars vegar fulla fríverslun með síldarsamflök og hins vegar aukna innflutningskvóta fyrir frysta síld. Síðan þá hefur verið samið samhliða um endurnýjun sjóðsins eða inntöku nýrra aðildarríkja og innflutningskvóta fyrir sjávarafurðir.

Á árinu 2007 stækkaði ESB á ný þegar Búlgaría og Rúmenía gengu í sambandið. Niðurstaða samninganna við Búlgaríu og Rúmeníu var í líkingu við fyrri stækkun EES og samþykkt að hækka fjárfraflögin, en innflutningskvótar voru einnig auknir. Hinu sama gegndi þegar Króatía gekk í ESB á árinu 2013.

Auk þess að styðja við efnahagslega og félagslega uppbyggingu í viðtökuríkjunum með það fyrir augum að efla innri markaðinn er Uppbyggingarsjóðnum ætlað að efla tvíhliða

samstarf EES-/EFTA-ríkjanna þriggja og viðtökuríkjanna. Reynslan hefur sýnt að þessi starfsemi sjóðsins getur aukið margvísleg samskipti Íslands og viðtökuríkjanna og gagnast við að opna þar dyr fyrirtækja, stofnana og ráðuneyta.

Óhætt er að segja að aðild Íslands að sjóðnum hafi greitt götu margra til þróttmeira samstarfs við viðtökuríkin á hinum ýmsu sviðum en áður var. Á yfirstandandi framkvæmdatímabili, sem almennt lýkur á vormánuðum 2016, hafa mál skipast svo að flest samstarfsverkefni Íslands eru í Póllandi eða 86 talsins, þá Rúmeníu eða 37, Tékkland kemur þar á eftir með 34 verkefni og því næst Spánn með 22. Stærð og eðli þessara verkefna er mjög mismunandi. Þannig lúta sum þeirra að samstarfi um virkjun jarðvarma, önnur að rannsóknarsamstarfi, mennta- og menningarverkefnum, samvinnu frjálsra félagasamtaka, svo dæmi séu tekin. Sum verkefnanna eru fjárfestingarverkefni og mun kostnaðarsamari en önnur, sem hugsanlega virkja þó fleiri til samstarfs. Sá fjöldi samstarfsverkefna með íslenskum aðilum sem verða til í kjölfar opinna kalla eftir tillögum á samkeppnisgrundvelli ber þess merki að það sé töluverður áhugi á slíku samstarfi, sér í lagi á meðal frjálsra félagasamtaka, í menningargeiranum og á sviði rannsókna.

Stækkun EES sem slík er ótímabundin en þeir samningar sem gerðir voru um fjárframlög Íslands og um aukna innflutningskvóta fyrir sjávarafurðir inn á markað ESB voru tímabundnir, síðast til loka apríl 2014 en nokkru áður höfðu viðræður hafist um endurnýjun samninga.

Samningaviðræður við ESB þokuðust hægt á síðasta ári en þær stóðu samtals yfir í á annað ár. ESB lagði í upphafi þær kröfur á borðið að hækkun framlaga Íslands og EES-/EFTA-ríkjanna næmi allt að 80%. Öll EES-/EFTA-ríkin höfnuðu með öllu slíkum kröfum. Samningaviðræðum lauk 17. júlí 2015 og felur samningurinn um framlög Íslands í sér eftirtalin meginatriði:

Hækkun framlaga til Uppbyggingarsjóðs EES milli tímabila nemur um 11,3% á ársgrundvelli og nema fjárhagslegar skuldbindingar Íslands alls 46,9 milljónum evra, en árleg hækkun framlaga Íslands á næsta tímabili sjóðsins eru 680,5 þúsund evrur að meðaltali. Framlag Íslands er um 3% af heildarframlagi EES-/EFTA-ríkjanna til sjóðsins.

Hækkun framlaga á nýju starfstímabili er nokkuð undir verðlagsbreytingum frá 2009. Heildarframlag sjóðsins alls nemur rúmum 1,5 milljörðum evra, eða rúmum 220 milljónum evra á ári í sjö ár. Greiðslur úr ríkissjóði Íslands og EES-/EFTA-ríkjanna taka mið af framvindu verkefna í styrkþegaríkjunum sem þýðir að tiltölulega lítill kostnaður fellur á Ísland á fyrstu árum starfstímabilsins, en hann eykst hægt og kemur meginhluti hans fram á seinni hluta tímabilsins. Að vanda var samið um tollfrjálsa kvóta fyrir tiltekna sjávarafurðir samhliða endurnýjun Uppbyggingarsjóðsins og náðist saman um verulega aukningu tollkvóta fyrir afurðir sem að öðrum kosti bera innflutningstolla inn á markað Evrópusambandsins.

Samningurinn í heild gildir í sjö ár eins og áður segir, frá 1. maí 2014 til 30. apríl 2021, en fram til þessa hafa samningar gilt í fimm ár. Um leið og samningurinn hefur verið undirritaður hefjast samningaviðræður við viðtökuríkin um val og fyrirkomulag á áætlunum og með hvaða hætti samstarfi þeirra við EES-/EFTA-ríkin verði háttað.

4.6. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi

Schengen-samstarfið felst í grundvallaratriðum í tvennu, annars vegar afnámi persónueftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins til þess að tryggja frjálsa för fólks um svæðið í samræmi við ákvæði EES-samningsins og hins vegar 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. Síðastliðin ár hafa mótvægisáðgerðir í stóru mæli

beinst að því að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi og árið 2015 jókst til muna samvinna í baráttunni gegn hryðjuverkum.

Á síðastliðnu ári mætti Schengen-samstarfið stærstu áskorunum sínum til þessa sem fólust annars vegar í fordæmalausum straumi flóttamanna til svæðisins og hins vegar í aukinni öryggisögn vegna hryðjuverka í m.a. Frakklandi, Belgíu og Danmörku.

Málefni útlendinga og flóttamanna

Í upphafi ársins 2015 var ákveðið að auka viðveru Landamærastofnunar Evrópu (Frontex) á Miðjarðarhafinu, eftir að dregið hafði verið úr samræmdum aðgerðum stofnunarinnar á svæðinu síðla árs 2014 í þeirri von að straumur flóttamanna myndi minnka.

Í maí 2015 kynnti framkvæmdastjórn ESB heildarstefnu í málefnum útlendinga, þá fyrstu sinnar tegundar. Stefnan í heild telst ekki þróun á Schengen-samstarfinu en veigamiklir þættir hennar varða Schengen og munu því snerta Ísland. Við gerð stefnunnar leitaðist framkvæmdastjórnin við að ná heildarsýn yfir málefni útlendinga, þannig að samræmd framkvæmd allra ríkjanna myndi nást í málafloknum. Stefnan fjallar ekki um krísuástand og miðar ekki að krísustjórn. Hún miðar enn fremur ekki sérstaklega að Miðjarðarhafinu, heldur Evrópu í heild. Stefnan er sett fram í tveimur hlutum, annars vegar hvað varðar bráðabirgðaaðgerðir og hins vegar langtímaaðgerðir.

Bráðabirgðaaðgerðirnar miða fyrst og fremst að því að bjarga mannlífum á Miðjarðarhafinu með því í fyrsta lagi að stöðva smyglara og starfsemi þeirra. Í öðru lagi miða þær að því að bregðast við flæði útlendinga sem koma til ESB með áframflutningi innan svæðisins (e. *relocation*). Í þriðja lagi að sameiginlegri framkvæmd með móttöku kvótaflóttafólks og þannig veitingu verndar til útlendinga sem hana þurfa (e. *resettlement*) og í fjórða lagi að aukinni samvinnu við þriðju ríki til að takast á við vaxandi flæði innflytjenda. Framangreindar bráðabirgðaaðgerðir teljast ekki þróun á Schengen, að undanskilinni þeirri fyrstu.

Langtíamarkmið stefnunnar byggjast á fjórum stoðum: að draga úr hvatanum til óreglulegra fólksflutninga með því m.a. að styrkja Frontex, efla landamæragæslu og björgunarstarf, með því að styrkja heimildir Frontex og styrkja þriðju ríki til að verja landamæri sín, að styrkja sameiginlega stefnu um málefni hælisleitenda með áherslu á aðgerðir til að draga úr misnotkun Dublin-kerfisins og að setja stefnu um löglegan fólksflutning (e. *legal migration*).

Vinna á síðari hluta ársins 2015 miðaði einkum að viðbrögðum við flóttamannavandanum sem í grófum dráttum má fella undir framangreinda stefnu ESB í útlendingamálum og innleiðingu markmiðanna sem hún setur.

Framkvæmdastjórn ESB kynnti hinn 9. september sjö nýjar tillögur að verkefnum í tengslum við innleiðingu stefnu ESB í útlendingamálum. Fjórar af þessum sjö tillögum teljast þróun á Schengen eða Dublin eða hafa snertifleti við annað hvort samstarfið. Í fyrsta lagi tillaga um áframflutning 120.000 hælisleitenda innan ESB. Í öðru lagi tillaga að varanlegu áframflutningskerfi, en sú tillaga var lögð fram sem breyting á Dublin-reglugerðinni sem nær til Íslands. Tillagan hefur verið til meðferðar í sérfræðinganefnd ESB um hælismál. Í þriðja lagi drög að lista um örugg upprunalönd í tengslum við afgreiðslu hælisumsókna. Tillagan telst ekki þróun á Schengen-samstarfinu en hefur augljós áhrif á Ísland sem hluta af Dublin-samstarfinu og Schengen-svæðinu. Í fjórða lagi stefna í málefnum brottvísana og endurviðtöku.

Hinn 15. desember 2015 lagði framkvæmdastjórn ESB fram sex nýjar tillögur um styrkingu ytri landamæra Schengen-svæðisins og aukið öryggi innan þess. Markmiðið með tillögunum er skilvirkari stjórnun á innflæði útlendinga, aukið öryggi svæðisins og trygging meginreglunnar um frjálsa för fólks. Umfangsmesta tillagan er án efa sú um stofnun

evrópskrar landamæra- og strandgæslu, sem á jafnframt að koma í stað Evrópsku landamærastofnunarinnar (Frontex) og hraðsveita Frontex (e. *Rapid Border Intervention Teams* eða RABIT). Nýja stofnunin mun í grunninn byggjast á Frontex og stofnunum Schengen-ríkjanna sem bera ábyrgð á landamærastjórn, en landamærastjórn og dagleg verkefni við eftirlit á ytri landamærum munu eftir sem áður vera á ábyrgð ríkjanna sjálfra. Með hinni nýju stofnun er ætlunin að efla gæslu ytri landamæra Schengen og þannig bregðast við þeim veikleikum sem komið hafa í ljós og stefna Schengen-samstarfinu í hættu. Tillögurnar gera ráð fyrir frekari samræmingu á landamæraeftirliti og sameiginlegri ábyrgð stofnunarinnar og ríkjanna. Samkvæmt tillögunum fær stofnunin víðtækara hlutverk og valdheimildir en Frontex hefur nú. Helstu breytingar sem reglugerðin felur í sér eru í fyrsta lagi að gert er ráð fyrir samábyrgð ríkja og stofnunarinnar við landamæraeftirlit. Byggt er á því að landamæraeftirlit og strandgæsla ríkjanna verði hluti af evrópsku landamæra- og strandgæslulíði. Meginreglan verði þó áfram sú að ábyrgð á landamæraeftirliti sé hjá ríkjunum. Ríkin eiga að geta treyst á aðstoð frá öðrum Schengen-ríkjum fyrir milligöngu stofnunarinnar. Í öðru lagi fær stofnunin vöktunar- og eftirlitshlutverk. Hún fær rýmri heimildir við áhættumat og fylgist með gæðum landamæraeftirlits í einstökum ríkjum og getur krafist þess að ríki gripi til ráðstafana til úrbóta. Í þriðja lagi fær stofnunin heimild til inngrips á landamærum ríkja í neyðartilvikum. Annars vegar ef ríki fara ekki eftir fyrir mælum stofnunarinnar um úrbætur og hins vegar ef flæði útlendinga yfir landamæri verður óviðráðanlegt fyrir ríki. Framkvæmdastjórn ESB hefur sagt að ekki verði gripið inn í landamæraeftirlit ríkja gegn andmælum þeirra. Í fjórða lagi er ríkjunum ætlað að leggja stofnuninni til stóraukinn mannafla og tækjabúnað. Í fimmta lagi á stofnunin að vinna með ýmsum öðrum stofnunum ESB, þ.á m. Fiskveiðistjórnunarstofnuninni og Siglingaöryggisstofnuninni, m.a. við samræmdar eftirlitsaðgerðir á hafi. Í sjötta lagi verður eftir hlutverk stofnunarinnar við endursendingu á útlendingum, sem ekki hafa leyfi til dvalar á Schengensvæðinu. Þá fær stofnunin umboð til að stuðla að auknu öryggi á Schengen-svæðinu. Við gerð áhættumats verður einnig horft til alþjóðlegrar glæpastarfsemi og hryðjuverka. Loks fær stofnunin heimildir til að vinna með þriðju ríkjum.

Önnur tillaga framkvæmdastjórnar ESB sem kynnt var 15. desember sl. kveður á um skyldu ríkjanna til að beita kerfisbundnu eftirliti á öllum ytri landamærum gagnvart ESB- og EES-ríkisborgurum. Þetta felur m.a. í sér að ESB- og EES-borgurum verður nú flett upp í þar til gerðum gagnabönkum, þ.á m. Schengen-upplýsingakerfinu. Samkvæmt núgildandi reglum skulu ESB- og EES-borgarar einungis sæta lágmarkseftirliti á ytri landamærum, sem felur í sér að landamæravörður skoðar ferðaskilríki til að staðreyna að einstaklingur sé sá sem hann segist vera. Tillaga framkvæmdastjórnarinnar gerir þó ráð fyrir sveigjanleika hvað það varðar að ef breytingin hefur óhófleg áhrif á biðraðir og landamæraeftirlit megi beita kerfisbundna eftirlitinu gagnvart ESB- og EES-borgurum einungis á grundvelli áhættumats.

Á tímabilinu frá 1. mars 2015 hafa dóms- og innanríkisráðherrar Schengen-ríkjanna ítrekað fundað vegna þess ástands sem hefur skapast. Til viðbótar við framangreinda ráðherrafundi var haldinn í október sameiginlegur fundur dóms-, innanríkis- og utanríkisráðherra um Vestur-Balkansvæðið og Austur-Miðjarðarhafssvæðið sem leiðir flóttamanna til Evrópu. Ráðstefnan, sem utanríkisráðherra og ráðuneytisstjóri innanríkisráðuneytisins sóttu, var liður í aðgerðum ESB gagnvart flóttamannavandanum. Í nóvember fór fram í Valletta ráðstefna leiðtoga ríkja ESB, Íslands, Noregs og Sviss annars vegar og leiðtoga Afríkuríkjanna hins vegar. Forsætisráðherra sótti ráðstefnuna fyrir hönd Íslands.

Að lokum er má geta að NATO hefur eftir viðveru sína á Eyjahafi í því skyni að efla baráttuna gegn smygli á fólki frá Tyrklandi og yfir hafið og inn til Evrópu.

Baráttan við hryðjuverk

Baráttan við hryðjuverk hefur verið eitt af helstu forgangsverkefnum á vettvangi dóms- og innanríkismála Evrópusambandsins um árabíl.

Í mars 2015 lagði framkvæmdastjórn ESB fram stefnu í öryggismálum. Í áætluninni kemur fram að helstu ógnir við öryggi evrópskra borgara séu þrjár. Í fyrsta lagi hryðjuverk og öfgahyggja, í öðru lagi skipulögð glæpastarfsemi og í þriðja lagi netglæpir. Þessar hættur eru í eðli sínu hnattrænar og kalla því á samvinnu sameiginlegrar forystu ESB til þess að tryggja samfélagslegt öryggi. Framkvæmdastjórnin leggur áherslu á mikilvægi þess að gefa þessum þáttum öryggismála meira vægi og að slíkum ógnum verði mætt með sameiginlegum aðgerðum sem taki mið af grundvallarréttindum. Sérstaklega er tekið fram að ESB virði hlutverk stjórnvalda í einstökum ríkjum, að gæta laga og réttar og tryggja almannaöryggi, en um leið verði stofnanir ESB og stjórnvöld einstakra ríkja á sviði löggæslu- og öryggismála að vinna betur saman til þess að sporna gegn öryggisógnum sem liggja þvert á landamæri. Stefnan í heild telst ekki þróun á Schengen-samstarfinu, enda eru varnir og viðbrögð við hryðjuverkum almennt á forræði hvers ríkis. Mikilvægir þættir stefnunnar eru þó hluti af Schengen, þ.á m. þættir er falla undir meginstoðir samstarfs á sviði öryggismála. Þar er fjallað um bættu upplýsingamiðlun, einkum áreiðanlega og skilvirka notkun á sameiginlegum upplýsingakerfum, svo sem Schengen-upplýsingakerfinu (SIS) og gagnagrunnum Interpol um stolin og fölsuð skilríki, samstarf um öruggt landamæraeftirlit og tollgæslu svo dæmi séu tekin. Önnur meginstoð samstarfs á vettvangi öryggismála lýtur að samvinnu í nefnd um innra öryggi Evrópu, sem Ísland hefur aðgengi að í gegnum Schengen-samstarfið. Þriðja meginstoðin felst í stuðningsaðgerðum, þar á meðal þjálfun í samvinnu við Evrópska lögregluskólann (CEPOL), sem Ísland hefur samstarfssamning við.

Í byrjun janúar árið 2015 breyttist staðan í Evrópu varðandi ógn af hryðjuverkum og erlendum vígamönnum (e. *foreign fighters*) vegna atburða í París og nokkrum dögum síðar aðgerða lögreglu í Belgíu. Þá réðst vopnaður maður á gesti ráðstefnu um málfrelsi í Danmörku í byrjun febrúar. Sumarið 2015 átti sér stað alvarlegt atvik í lest í Belgíu þar sem almennir borgarar náðu að koma í veg fyrir stórslys með því að yfirbuga vopnaðan mann áður en hann réðst til atlögu. Alvarlegustu atburðir ársins voru svo hryðjuverkaárásir í París hinn 13. nóvember sl. Í kjölfar alls þessa hefur verið lögð ríkari áhersla á baráttuna gegn hryðjuverkum og nýtingu þeirra verkfæra sem eru fyrir hendi. Samstarfslöndum Schengen var á síðastliðnu ári boðið að sitja ráðherrafundi, sendiherrafundi og nokkra vinnunefndarfundi þar sem rætt hefur verið um erlenda bardagamenn og baráttuna við hryðjuverk, enda þótt þau falli ekki að öllu leyti innan Schengen-samstarfsins. Tillaga framkvæmdastjórnarinnar frá 15. desember 2015 um breytingu á 7. gr. reglugerðar um för yfir landamæri til að koma á kerfisbundnu eftirliti á ytri landamærum Schengen-svæðisins með EES-borgurum er liður í aðgerðum um styrkingu ytri landamæra svæðisins til að auka öryggi borgara og þannig vinna gegn hryðjuverkum.

Fram undan er talsverð vinna við innleiðingu áhersluatriða í stefnu ESB í öryggismálum. Fyrir Ísland lýtur sú vinna að aðgerðum og áherslum er varða Schengen, fyrst og fremst styrkingu ytri landamæra og aukinnar notkunar SIS. Á sama tíma þarf Ísland að vera vel vakandi fyrir annarri samvinnu á sviði málaflokksins með það fyrir augum að gæta hagsmuna Íslands og þá hvort þeim sé betur varið með aukinni samvinnu við ESB eða ekki.

Um samstarf Íslands gegn hryðjuverkum má lesa víða í skýrslunni, s.s. í köflum 2.2.3, 5.1., 5.2.2., 5.4.2, 5.4.5. og 6.5.

Dublin-samstarfið

Dublin-samstarfið sætti mikilli gagnrýni árið 2015, en til að setja hana í samhengi þarf að skoða þróun kerfisins undanfarin ár. Dublin-regluverkið snýr að málefnum hælisleitenda og skiptist í Dublin-reglugerðina og Eurodac-reglugerðina, en 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 Dublin-reglugerðin eigi við eða ekki.

Dublin-samningurinn var upphaflega undirritaður árið 1990 af 6 aðildarríkjum Evrópubandalagsins (e. *European Communities*), í kjölfar mikils flæðis flóttamanna til Evrópu um og eftir 1980. Dublin-samningnum var ætlað að koma í veg fyrir tvennt. Annars vegar að ríki víki sér undan því að taka afstöðu til hælisumsóknar og hælisleitandinn sé þannig á vergangi og hins vegar að koma í veg fyrir misnotkun á hæliskerfinu (e. *asylum shopping*), þ.e. þegar einstaklingur ferðast frá einu ríki til annars, sækir um hæli, sætir afgreiðslu, fær synjun, heldur þá til næsta lands og hefur sama ferlið.

Árið 2013 voru samþykktar umfangsmiklar breytingar á Dublin-regluverkinu, sem kenndar eru við Dublin III, eftir langar umræður á vettvangi ESB. Innleiðing framangreindra breytinga hófst árið 2014 og hélt áfram árið 2015. Í tilefni af fordæmalausu flæði flóttamanna til Schengen-svæðisins vöknudu nýjar og sífellt fleiri spurningar um brotalamir á Dublin-kerfinu. Hinn 15. desember sl. kynnti framkvæmdastjórn ESB drög að skýrslu um innleiðingu Dublin III. Skýrsluna átti ekki að leggja fram fyrr en fimm árum eftir gildistöku Dublin III-reglugerðarinnar og var hún því gefin út mun fyrr en áætlað var. Vegna þeirra áskorana sem kerfið mætti árið 2015 var ákveðið að flýta mati á innleiðingunni og nota skýrsluna sem lið í undirbúningsvinnu fyrir nýja endurskoðun á Dublin, sem kennd er við Dublin IV.

Meðal þess sem sætti gagnrýni varðandi Dublin-kerfið á sl. ári er ósanngjörn dreifing ábyrgðar meðal ríkjanna. Lönd með ytri landamæri að áttaksvæðum, þ.á m. Grikkland og Ítalía, sæta langmestum þrýstingi hælisleitenda, og svo miklum árið 2015 að þau réðu ekki við hann án aðstoðar. Dublin-kerfið var ekki hannað fyrir slíkt ástand og brást því að mati margra í kjölfar gríðarlegs straums flóttamanna sl. ár. Aðrir hafa bent á að Dublin hafi raunar alltaf stuðlað að ósanngjarnri ábyrgðardreifingu, ekki einungis eftir að flóttamannakrísan hófst. Í öðru lagi hefur verið bent á að veikleika Dublin megi rekja til ólíkrar stefnu ríkjanna í hælismálum almennt, sum ríki bjóði hælisleitendur velkomna, sem leiði til þrýstings á ytri landamæri svæðisins, á meðan önnur setji takmarkanir. Stefna þeirra ríkja, sem bjóða hælisleitendur velkomna, geti einnig virkað sem aðdráttarafl fyrir útlendinga til að sækja um hæli jafnvel þótt þeir eigi ekki rétt á alþjóðlegri vernd heldur séu einungis í leit að betra lífi (e. *economic migrants*). Enn fremur vanti verkfæri til að aðgreina betur útlendinga í leit að betra lífi, sem sækja um hæli en eiga ekki rétt á alþjóðlegri vernd, frá þeim útlendingum sem þarfnast alþjóðlegrar verndar. Ef til vill beinast háværustu gagnrýnisraddirnar þó að brotaloðum á framkvæmd reglna Dublin. Öll ríki samstarfsins verða að tryggja að allir útlendingar sem sækja um hæli verði skráðir, borin kennsl á þá og af þeim tekin fingraför sem sett eru í Eurodac-gagnagrunninn. Án þessa verður ekki komið í veg fyrir áframhaldandi för innan Schengen-svæðisins (e. *secondary movement*), en þetta hefur verið eitt stærsta vandamál Schengen-svæðisins undanfarin ár. Án skráningar virkar Dublin-kerfið í raun þannig að útlendingur getur valið hvar hann sækir um hæli innan Schengen-svæðisins. Þetta er andstætt upphaflegum markmiðum samstarfsins. Sífellt meira er um að útlendingar neiti að láta taka af sér fingraför í fyrsta komulandi, enda vita þeir að þá geta þeir haldið óhindrað áfram innan svæðisins til þess áfangastaðar sem þeir óska. Nokkur ríki hafa bent á að einstaklingar verði ekki þvingaðir til fingrafaratöku. Það gangi einfaldlega gegn

grundvallarréttindum. Þá er það veikleiki á Dublin-kerfinu að ákvörðunum um endursendingar er ekki framfylgt nema í hluta tilvika.

Vegabréfsáritanir

Árið 2014 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögur að heildarendurskoðun á reglugerð um vegabréfsáritanir (e. *Visa Code Recast*) sem hefur verið til meðferðar á vettvangi Schengen síðan. Á sama tíma 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. Stefnt er að niðurstöðu um tillögurnar á þessu ári.

Á árinu 2015 skrifaði ESB undir samninga um vegabréfsáritanafrelsi við eftirfarandi ríki: Sameinuðu arabísku furstadæmin, Kólumbíu, Cape Verde (Grænhöfðaeyjar), Dominíku, Grenada, Palaú, Samóa, Sankti Lúsía, Sankti Vinsent og Grenadines, Tímor-Leste, Tonga, Trínidad og Tóbago og Vanúatú. Samningar um vegabréfsáritanafrelsi sem ESB undirritar skuldbinda Ísland til að gera samskonar samning, samkvæmt reglum Schengen.

4.7. Tenging Sviss og smárikja við innri markaðinn

Viðræður Sviss og ESB um stofnanamál og frjálsa för fólks

Sviss hefur á undanförunum árum átt í tvennum mikilvægum viðræðum um framtíðarsamband sitt við ESB. Annars vegar eiga sér stað viðræður um nýjan samning um stofnanaramma í kringum rekstur tvíhliða samninga ríkjanna, sem telja á annað hundrad. Hins vegar er um að ræða viðræður um frjálsa för fólks, sem koma til vegna niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu í Sviss í febrúar 2014, þar sem ríkisstjórn Sviss var falið að útfæra takmarkanir á fjölda útlendinga sem sest geta að í Sviss á hverju ári og að semja við ESB um frávík frá meginreglunni um frjálsa för fólks vegna þessa, fyrir febrúar 2017. ESB hefur allt frá niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar hafnað því að ræða samninga um frávík frá frjálsri för fólks, en óformlegar viðræður hafa þó farið fram. Ljóst er að staðan varðandi frjálsa för spillir jafnframt fyrir í viðræðunum um stofnanarammann.

Í viðræðunum um stofnanarammann er gengið út frá því að eftirlitshlutverk með framkvæmd samninganna í Sviss verði hjá svissneskum stjórnvöldum en að dómsvald um túlkun ESB-löggjafar verði hjá Evrópuþingnum. Síðastnefnda atriðið er mjög umdeilt innanlands í Sviss. Þá vill ESB að í samningunum verði svokallað fallaxarákvæði sem hefur í för með sér að ef Sviss neitar að innleiða tiltekna ESB-löggjöf eða framkvæma skyldur samkvæmt samningum ESB og Sviss þá jafngildi það uppsögn viðkomandi samnings (líkt og í samningunum um aðild samstarfsríkjanna að Schengen-samstarfinu). Slíkt ákvæði gengi mun lengra en viðurlagaákvæði EES-samningsins.

Lítið miðaði í viðræðunum tvennum síðari hluta árs 2015, m.a. vegna sambandskosninga í Sviss í október sl. en gera má ráð fyrir að það verði eitt meginverkefni nýrrar ríkisstjórnar að leiða þetta mál til lykta. Það er þó ljóst að vandfundin er sú lausn sem í senn tryggir frjálsa för fólks en heimilar jafnframt Sviss að setja á laggirnar varúðarreglur til að takmarka fjölda þeirra útlendinga sem sest geta að í landinu á hverju ári. Ljóst er að þróun mála í tengslum við viðræður Breta við ESB um stöðu þeirra í sambandinu getur einnig haft áhrif á viðræður Sviss, þar sem ein af kröfum Breta tengist frjálsri för fólks.

Svissnesk yfirvöld vinna nú að tillögum um hvernig hrinda megi einhliða í framkvæmd takmörkunum á frjálsri för fólks frá og með febrúar 2017, enda þótt það yrði í trássi við gerða samninga við ESB, ef ekki tekst að semja í tæka tíð. Sú staða sem upp kæmi væri alvarleg í samskiptum Sviss og ESB. Málið færi fyrir sameiginlega nefnd Sviss og ESB, en þar sem enginn stofnanasamningur er fyrir hendi hefur ESB engin úrræði önnur en að ræða

við Sviss og þá mögulega að segja upp viðkomandi samningi sem myndi gera slæma stöðu enn verri.

Vert er að hafa í huga að Sviss er einnig bundið af frjálsri för fólks milli EFTA-ríkjanna skv. EFTA-sáttmálanum, en afstaða Sviss hefur ávallt verið sú að fyrst verði reynt að semja við ESB og svo EFTA-ríkin.

Viðræður ESB og smárikjanna San Marínó, Andorra og Mónakó um aðild að innri markaðnum

Formlegar viðræður San Marínó, Andorra og Mónakó (SAM) við ESB um samstarfssamninga hófust í mars 2015. Viðræðurnar snúast í meginatriðum um að ríkin þrjú verði aðilar að innri markaði ESB og fjórfrelsinu svokallaða, þ.e. reglum um frjálsa för vöru, fjármagns, þjónustu og fólks í líkingu við það sem gildir um Ísland skv. EES-samningnum.

Samningaviðræðurnar eru sameiginlegar, í það minnsta fyrst um sinn, en í umboði framkvæmdastjórnar ESB til viðræðanna er talað um einn eða fleiri samstarfssamninga. Haldnir hafa verið fjórir samningafundir um stofnanaramma samninganna, á grundvelli tillögu frá ESB. Í tillögunni er gert ráð fyrir að stofnanir ESB sjái um framkvæmd samningsins og hafi eftirlitshlutverk með höndum. Þá mun dómstóll Evrópusambandsins hafa hliðstætt hlutverk við það sem EFTA-dómstóllinn hefur vegna EES-samningsins. Samhliða viðræðum um stofnanaramma hófst í september ferli fyrir hvert ríkjanna þar sem farið er yfir löggjöf ESB á sviði fjórfrelsisins og hvernig ríkin eru í stakk búin til að framkvæma hana. Viðræðurnar munu í meginatriðum bera keim af viðræðunum um EES-samninginn, þar sem löggjöf ESB er tekin upp, en samið um aðlaganir vegna ákvæða hennar. Þátttaka þessara ríkja í innri markaðnum mun krefjast töluverðra breytinga á innanlandslöggjöf þeirra en fyrirfram er búist við að frjáls för fólks muni efnislega fela í sér mestar áskoranir í viðræðunum. Væntingar standa til þess að hægt verði að ljúka samningum á þremur árum. Jafnframt gætu slíkir samningar greitt fyrir aðild ríkjanna að Schengen-samstarfinu.

Náist samningar gætu EES-/EFTA-ríkin einnig þurft að gera samninga við ríkin þrjú, vegna þátttökunnar í innri markaðnum.

4.8. Markmið og starfið fram undan

Evrópustefna ríkisstjórnarinnar

Áfram verður haldið að hrinda í framkvæmd markmiðum Evrópustefnunnar um að ná innleiðingarhalla niður fyrir 1% og að mál komi ekki fyrir EFTA dómstólinn vegna tafa á innleiðingu. Hinu sama gegnir um fjölda gerða sem bíða upptöku í samninginn en draga þarf úr fjölda þeirra með öllum tiltækum ráðum. Áfram verður haldið að efla samstarf við hagsmunaaðila innan samráðshóps um EES mál en þar mun sjónum verða beint að EES regluverki sem ætla má að hafi sérstök áhrif hér á landi. Í þessu sambandi verður lögð áhersla á að greina tillögur að nýrri EES-löggjöf á frumstigum.

Skýrsla stýrihóps um EES-mál

Unnið verður markvisst að því að hrinda í framkvæmd einstökum tillögum stýrihóps um EES-málefni sem lúta að rekstri og framkvæmd EES-samningsins. Áfram verður t.d. haldið að efla upplýsingamiðlun um EES innan og utan stjórnarráðsins m.a. með uppfærðri heimasíðu um EES-samninginn og opnun miðlægs gagnagrunns um EES-gerðir. Hrundið verður í framkvæmd hugmyndum um mótun lista yfir forgangsmál á vettvangi EES-samstarfsins sem sérstakur gaumur verði gefinn í vinnu hagsmunaaðila og stjórnvalda á hverjum tíma.

5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL

5.1. Almenn utanríkismál

Flóttamannastraumur til Evrópu

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) áætlað að um 60 milljónir manna séu nú á vergangi eftir að hafa hrakist af heimilum sínum vegna stríðsátaka, náttúruhamfara eða slæms efnahagsástands heima fyrir.

Stríðsátökin í Sýrlandi, sem nú hafa staðið í á fimmta ár, hafa komið af stað bylgju flóttafólks sem er hin mesta frá því í lok síðari heimsstyrjaldarinnar. Hluti þess hóps, sérstaklega frá Sýrlandi, hefur sett stefnuna á Evrópu þó að vissulega megi ekki líta framhjá þeim fjölda fólks af öðrum þjóðernum sem lagt hafa í samskonar för. Talið er að í dag séu 6,6 milljónir Sýrlendinga á vergangi í eigin landi og að ríflega 4,5 milljónir þeirra hafi flúið land. Flest sýrlenskt flóttafólk hefst nú við í vanbúnum flóttamannabúðum í nágrennalöndum. Þannig hefur Tyrkland tekið á móti 2,5 milljónum manna, Líbanon einni milljón og Jórdanía um 1,3 milljónum. Sýrlenskir flóttamenn sem sótt hafa til Evrópu nálgast nú milljón einstaklinga, þar af ríflega 200 þúsund börn og unglingar. Verði ástand í Sýrlandi óbreytt er sýnt að fjöldi flóttafólks á einungis eftir að aukast.

Yfir ein milljón flóttamanna hefur leitað til Þýskalands en einungis tæpur þriðjungur fengið stöðu flóttamanns. Lang flestir þeirra komu sjóleiðina til Grikklands eða Ítalíu en þessu til viðbótar koma stórir hópar hælisleitenda til ESB frá ríkjum á Balkanskaga, eins og Albaníu, Kósóvó og Serbíu. Skyndileg fjölgun flóttamanna og hælisleitenda hefur reynt á samskipti ríkja sambandsins sem m.a. endurspeglast í því að komið hefur verið á tímabundinni landamæragæslu milli ríkja, m.a. á milli Svíþjóðar og Danmerkur og á milli Danmerkur og Þýskalands. Þá hafa nágrennaríki boðað skilvirkari reglur og á stundum harkalegri afgreiðslu þeirra hælisumsókna sem ekki eru taldar byggjast á raunverulegri neyð.

Framlagaráðstefna fyrir Sýrland sem haldin var í London í byrjun febrúar sl. sýnir að vilji er meðal ríkja til að leggja sitt af mörkum svo draga megi úr neyð þeirra sem flúið hafa ófriðinn í Sýrlandi. Rúmlega 60 þjóðarleiðtogar sóttu ráðstefnuna og söfnuðust þar 11 milljarðar bandaríkjadala, 5,8 milljarðar vegna ársins 2016 og 5,4 milljarðar fyrir tímabilið 2017–2020. Á ráðstefnunni gerði forsætisráðherra Íslands m.a. grein fyrir 750 milljóna króna framlagi Íslands til hjálparstofnana og frjálsra félagasamtaka sem vinna að málefnum flóttafólks.

Þó að fjöldi flóttafólks og hælisleitenda á Íslandi sé lítill miðað við mörg nágrennaríki okkar hefur áður óþekktur fjöldi fólks leitað hér hælís. Á síðasta ári leituðu ríflega 350 einstaklingar hælís á Íslandi sem er nær tvöföldun frá árinu á undan þegar 174 sóttu um hæli. Ef byggt er á tölum yfir hælisleitendur á fyrstu mánuðum ársins má áætla að fjöldinn verði nálægt 600 hælisumsóknum á árinu. Málefni hælisleitenda eru lögum samkvæmt á forræði innanríkisráðuneytisins. Ráðuneytinu til fulltingis er flóttamannanefnd, sem skipuð er fulltrúum velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og Rauða kross Íslands. Nefndin gerir tillögur til velferðarráðherra og utanríkisráðherra um komu kvótaflóttafólks hingað í samvinnu við UNHCR. Eftir að hælisleitanda er veitt staða flóttamanns fer umsjón málaflokksins í hendur velferðarráðuneytisins. Íslensk stjórnvöld settu á laggirnar sérstaka ráðherranefnd um málefni flóttafólks og innflytjenda í byrjun september 2015. Forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og húsnæðismálaráðherra, innanríkisráðherra og utanríkisráðherra eiga fast sæti í nefndinni en mennta- og menningarmálaráðherra og heilbrigðisráðherra taka sæti í nefndinni eftir atvikum. Skömmu síðar tilkynnti nefndin að ríkisstjórn Íslands hygðist leggja til við Alþingi að 2 milljörðum króna skyldi varið í aðstoð við flóttafólk og hælisleitendur á árunum 2015

og 2016 til að bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin vegna straums flóttamanna frá Sírylandi, en nánar er fjallað um þessi framlög í kafla 7.2.4.

Í janúar var tekið á mótí hópi kvótaflóttamanna er sex sírylenskar fjölskyldur komu til Íslands frá flóttamannabúðum í Líbanon. Í hópnum voru 13 fullorðnir einstaklingar og 22 börn sem settust að í Kópavogi og á Akureyri. Á næstu vikum er von á 4–5 sírylenskum fjölskyldum til viðbótar með um 20 einstaklingum sem munu setjast að í Hafnarfirði og í Kópavogi.

Úkraína

Þýskaland tók við formennsku í Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) um áramótin og kom skýrt fram í máli Frank-Walter Steinmeier, utanríkisráðherra Þýskalands, á fyrsta fundi fastaráðsins 14. janúar sl. að friður í Úkraínu og framkvæmd Minsk-samkomulagsins væru forgangsmál.

Staðan í Úkraínu er hins vegar áfram bæði flókin og eldfim. Grunnforsenda pólitískrar lausnar, sem er að vopnahléð haldi, er því miður ekki fyrir hendi. Þó að öryggi hafi aukist töluvert frá síðastliðnu hausti eru enn daglegar skærur, skot- og sprengjuárasir milli aðskilnaðarsinna og úkraínska stjórnarhersins. Það eitt gerir samninga um pólitísk atriði erfíða. Sveitarstjórnarkosningar fóru fram í Úkraínu í september á síðasta ári og ætluðu þá aðskilnaðarsinnar að halda sínar eigin kosningar í Donetsk og Luhansk. Eftir miklar viðræður var hægt að koma í veg fyrir það og sæst á að kosningar skyldu haldnar í samvinnu við úkraínska stjórnvöld snemma á þessu ári. Að koma þeim í framkvæmd hefur þó ekki gengið sem skyldi. Enn er þó unnið hörðum höndum að framkvæmd Minsk-samkomulagsins sem, þótt það sé ekki fullkomið, skapar mikilvæga og kerfisbundna umgjörð fyrir viðræður og samninga. Samstarf stórveldanna í öðrum málum, s.s. í baráttunni gegn hryðjuverkum og um kjarnorkusamninginn við Íran, kann að hafa jákvæð áhrif í Úkraínudeilunni.

Sýrland og friðarferlið

Undanfarið ár hefur óöldin í Sírylandi sett svip sinn á heimsmálin en 5 ár eru liðin frá því að átök brutust út.

Friðarferli hófst sama ár og átökin hófust. Kofi Annan, fyrrverandi aðalritari Sameinuðu þjóðanna, var fyrstum falið að leiða viðræðurnar, en sagði af sér ári seinna og sakaði alþjóðasamfélagið um skort á vilja til aðgerða. Lakhdar Brahimi tók þá við því en hann sagði af sér 2014 sökum lítils árangurs. Staffan de Mistura, fyrrverandi starfsmaður Sameinuðu þjóðanna og fyrrverandi aðstoðarutanríkisráðherra Ítalíu, var þá skipaður sérlegur erindreki aðalritara Sameinuðu þjóðanna í málinu og sumarið 2015 tilkynnti hann um endurnýjun friðarviðræðna. Fyrsti fundurinn fór fram 23. október sama ár. Hann sóttu Bandaríkin, Rússland, Sáði-Arabía og Tyrkland. Viku seinna fór annar fundurinn fram í Vín og voru fulltrúar 20 ríkja viðstaddir – þar á meðal frá Bandaríkjunum, Rússlandi, Íran, Sáði-Arabíu, Tyrklandi, Kína, Bretlandi, Frakklandi, Ítalíu, Þýskalandi og fulltrúi Evrópusambandsins. Þetta var í fyrsta sinn sem Íran sat fund um málefni Sírylands. Á fundinum var samþykkt að biðla til Sameinuðu þjóðanna um að hefja ferli sem gæti leitt til vopnahlés og síðar kosninga. Fundarmenn náðu ekki samstöðu um framtíð Bashar al-Assad, forseta Sírylands, en komu sér meðal annars saman um að nýtt friðarferli yrði að innihalda sem breiðastan hóp hlutaðeigandi aðila, samin yrði ný stjórnarskrá og að auka ætti aðgang mannúðarstofnana að átakasvæðunum. Tveimur vikum síðar var fundað í þriðja sinn og dregin upp áætlun eftir þeim hugmyndum sem komu fram í Vín. Var þá ákveðið að mynda hóp stjórnarandstæðinga til þátttöku í friðarviðræðunum, sem ættu að hefjast 1. janúar. Þær skyldu leiða til myndunar bráðabirgðastjórnar sem myndi skila af sér tillögu um kosningar á grundvelli nýrrar stjórnarskrár innan 18 mánaða frá valdatöku sinni. Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna

samþykkti ályktun í þessa veru í desember sl. Helsta ágreiningsefnið var og er staða forseta Sýrlands, Bashar al-Assad, en ekkert var rætt um hana í samkomulaginu. Rússland og Íran, sem styðja forsetann, segja hann nauðsynlegan í baráttunni gegn ISIS. Sádi-Arabía, sem styður uppreisnarhópana, segir brottför hans skilyrði fyrir friðarsamkomulagi. John Kerry, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, hefur ýjað að því að Sýrlendingar geti sjálfir fengið að ákveða örlög Assads og hefur í raun slakað á þeim kröfum að Assad verði skilyrðislaust að hverfa frá völdum.

Friðarviðræður hófust í Genf 29. janúar sl. og hitti Staffan de Mistura deilendur hvorn í sínu lagi. Fulltrúar uppreisnarhópanna kröfðust þess að ferlið leiddi til bráðabirgðastjórnar sem kæmi Bashar al-Assad frá völdum. Einnig sögðu þeir þátttöku sína á fundinum háða því að árásum og umsátrum um yfirráðasvæði þeirra yrði hætt og að liðsmenn þeirra sem væru í haldi stjórnvalda yrðu látnir lausir. Tveimur dögum seinna, þegar ljóst var að ekkert lát var á átökunum í Sýrlandi, slitnaði upp úr viðræðunum. Á fundi í München hinn 12. febrúar sl. náðist hins vegar samkomulag milli ríkja sem standa að Vínarviðræðunum um eiginlegt vopnahlé á milli stjórnarhersins í Sýrlandi og andstöðufylkinga, en samkvæmt samkomulaginu verða áfram aðgerðir gagnvart ISIS og al Nusra Front sem er afsprengi Al Kaída-hryðjuverkasamtakanna. Vopnahlé tók gildi 27. febrúar sl. og mun nú reyna á hvort það haldi.

Palestína og Ísrael

Utanríkisráðherra heimsótti Ísrael og Palestínu um miðjan febrúar sl. Var þetta fyrsta ferð utanríkisráðherra Íslands til beggja ríkja síðan árið 2007. Tilgangur ferðarinnar var að kynna stöðu mála á svæðinu af eigin raun og koma á framfæri lykilskilaboðum íslenskra stjórnvalda til deiluaðila um tveggja ríkja lausnina svokölluðu, virðingu fyrir alþjóðlegum mannréttindum og mannúðarlögum og fordæmingu á öllu ofbeldi.

Í heimsókninni til Ísraels átti ráðherra m.a. fundi með Benjamin Netanyahu forsætisráðherra, Tzipi Hotovely varautanríkisráðherra og Yair Lapid, formanni Miðflokksins í Ísrael. Í Palestínu fundaði ráðherra með Rami Hamdallah forsætisráðherra, Mohammad Shtayyeh, efnahags- og þróunarmálaráðherra og heimsótti flóttamannabúðir í Austur Jerúsalem. Þá fundaði ráðherra með forstöðumönnum stofnana Sameinuðu þjóðanna á staðnum áður en hann hélt til Jórdaníu og kynnti sér aðstæður í Zaatari-flóttamannabúðunum, auk þess sem hann átti fund með Nasser Judeh, utanríkisráðherra Jórdaníu. Á fundunum með ráðamönnum Ísraels og Palestínu hvatti ráðherra deiluaðila eindregið til að setjast á ný að samningaborðinu með það að markmiði að tveggja ríkja lausnin verði að veruleika. Þá ræddi hann flóttamannavandann við utanríkisráðherra Jórdaníu og greindi honum frá framlögum Íslands. Lauk ráðherra lofsorði á þátt Jórdaníu við að koma til móts við flóttamenn frá Sýrlandi og veita þeim skjól, en yfir ein milljón flóttamanna er í Jórdaníu.

Á meðan friðarviðræður hafa legið niðri og óljóst hvort hægt verði að endurlífga þær hefur öryggisástandið á hernumdu svæðunum og innan Ísraels haldið áfram að versna. Landtökubýggðir og önnur landtaka af hálfu Ísraels heldur áfram í trássi við alþjóðalög og hrina ofbeldis sem ekki sér fyrir endann á hófst á ný í lok árs 2015. Utanríkisráðherra Frakka, Laurent Fabius, sem nýlega lét af störfum, beitti sér fyrir því undir lok síðasta árs að endurlífga friðarviðræðurnar með því að knýja fram ályktun þar um í öryggisráðinu og fá aðila máls aftur að samningaborðinu með því að kalla saman alþjóðlega ríkjaráðstefnu. Á þessu stigi er óljóst hvort franska frumkvæðinu, sem svo hefur verið kallað, verði ágengt en ef ekki þá hefur Fabius lýst því yfir að Frakkland muni axla ábyrgð sína og viðurkenna sjálfstæði Palestínu. Frakkland yrði þar með þriðja ríki Vestur-Evrópu til að viðurkenna sjálfstæði Palestínu og fylgdi þar með í kjölfar Íslands og Svíþjóðar.

Íran

Samningaviðræðum 5+1-hópsins svonefnda (fastaríkin fimm í öryggisráði SP og Þýskaland, auk ESB) við Írana um kjarnorkumál lauk í byrjun apríl á síðasta ári. Rammasamkomulag náðist þá um áframhald viðræðna og leiddu þær að lokum til samkomulags við Íran um kjarnorkustarfsemi landsins í júlí sl. Samkvæmt samkomulaginu dregur Íran verulega úr getu sinni til framleiðslu á auðguðu úrani og veitir á sama tíma eftirlitsmönnum Alþjóðlegu kjarnorkueftirlitsstofnunarinnar (IAEA) aðgang að stöðum þar sem slík starfsemi hefur farið fram. Hinn 16. janúar sl. staðfesti IAEA að írönsk stjórnvöld hefðu virt nauðsynleg skilyrði samkomulagsins og var þvingunaraðgerðum gagnvart Íran sem tengjast kjarnorkumálum þá aflétt. Undirritaði utanríkisráðherra reglugerð þar að lútandi 21. janúar sl. og fagnaði, af þessu tilefni, áfanganum sem bærir þess vitni að viðskiptaþvinganir, samtakamáttur og samningagerð væri farsælli leið til lausnar deilumálum en vopnaskak. Eftir sem áður halda þvingunaraðgerðir gagnvart Íran, sem lúta meðal annars að mannréttindabrotum og stuðningi við hryðjuverkastarfsemi, fullu gildi.

Hryðjuverkaógnin

Hryðjuverkaárásir í Evrópu og Mið-Austurlöndum á síðasta ári sýndu fram á að ógnin af hryðjuverkum virðir sem fyrr engin landamæri og hittir helst fyrir saklausa borgara. Takmark hryðjuverkamannanna var ekki síst að sá fræjum óttans og storka grunnildum á borð við frelsi, lýðræði, umburðarlyndi og jöfn réttindi einstaklinga óháð trúarbrögðum eða uppruna. Viðbrögð alþjóðasamfélagsins hafa að jafnaði verið á einn veg – að ekki verði gefið eftir í baráttunni gegn hryðjuverkamönnum og á sama tíma sé þessum grunnildum haldið á lofti. Í þeim tilgangi hefur Ísland gripið til ýmissa aðgerða. Þar má helst nefna málflutning innan Sameinuðu þjóðanna og kröfu um friðsamlega lausn á átökunum í Sírylandi. Ísland hefur einnig tekið þátt í starfsemi fjölþjóðabandalagsins gegn ISIS og lagt þar sitt af mörkum til mannúðaraðstoðar og stöðugleikaaðgerða. Stuðningur við flóttamenn hefur einnig verið aukinn, bæði í flóttamannabúðum og hér heima fyrir. Þróunarsamvinna gegnir einnig mikilvægu hlutverki og mun Ísland halda áfram stuðningi á því sviði, enda eru friður, öryggi og þróun nátengd (sjá nánar í kafla 7). Þá hækkaði embætti ríkislögreglustjóra hættumat vegna hryðjuverka um einn flokk vegna aukinnar hryðjuverkaógnar í Evrópu.

Um samstarf Íslands gegn hryðjuverkum má lesa víða í skýrslunni, s.s. í köflum 2.2.3, 5.2.2., 5.4.2, 5.4.5., 4.7. og 6.5.

5.1.1. Málefni Sameinuðu þjóðanna

Sameinuðu þjóðirnar fögnuðu 70 ára afmæli á árinu 2015 og var afmælisárið viðburðaríkt. Helst ber að nefna samning 193 ríkja um framtíðarsýn heimsins til ársins 2030 undir heitinu „Umbreyting heimsins: Áætlun um sjálfbæra þróun til ársins 2030“ (e. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), eða Heimsmarkmiðin (e. *Global Goals*) svokölluð. Heimsmarkmiðin samanstanda af 17 aðalmarkmiðum og 169 undirmarkmiðum sem öll ríki hafa einsett sér að vinna að í því augnamiði að bæta hag allra íbúa jarðar samhliða því að gæta sérstaklega að umhverfinu. Á sama tíma og samningaviðræður um ný þróunarmarkmið fóru fram áttu sér stað flóknar og erfðar samningaviðræður um fjármögnun þróunar (e. *financing for development*), sem voru leiddar til lykta á ráðherrafundi í Addis Ababa um mitt ár.

Sameinuðu þjóðirnar og alþjóðasamfélagið létu einnig til sín taka í aðgerðum gegn ebólu-faraldrinum sem lagði ríflega 11.000 einstaklinga að velli og í lok ársins 2015 höfðu þessar aðgerðir borið árangur. Fram undan er mikið starf við enduruppbyggingu þeirra ríkja sem verst urðu úti og við vöktun á sjúkdómnum til að koma í veg fyrir að hann láti aftur á

sér kræla. Þrátt fyrir þennan umtalsverða árangur versnaði ástandið víða í heiminum. Í augum margra stóð öryggisráð SP ekki undir hlutverki sínu, sérstaklega varðandi ástandið í Sýrlandi, en átök geisnuðu einnig víða í Afríku og í Mið-Austurlöndum. Á sama tíma fjölgaði skipulögðum ársásum á saklausa borgara um allan heim. Vegna átaka í heiminum eru nú 60 milljónir manns á flóttu og hefur fjöldinn ekki verið meiri síðan á tímum síðari heimsstyrjaldarinnar. Afmælis SP var einnig minnst á Íslandi í október sl. með viðburði sem skipulagður var af utanríkisráðuneytinu, mennta- og menningarmálaráðuneytinu, UNESCO-nefndinni og félagi SP á Íslandi. Farið var yfir framlag Íslands til hinna margvíslegu verkefna á vettvangi SP og UNESCO og var það skipuleggjendum mikil ánægja og heiður að frú Vigdís Finnbogadóttir sótti viðburðinn.

Umbætur

Samningaviðræður um breytingar á öryggisráðinu hafa staðið yfir um árabil án sjáanlegs árangurs. Síðast fjölgaði ríkjum í ráðinu árið 1965 úr 11 í 15. Síðasta formlega viðræðuferli var sett af stað í lok árs 2014 og er enn í gangi. Engar væntingar eru hins vegar um að það ferli skili jákvæðri niðurstöðu. Í ljósi þess hversu erfitt virðist vera að ná samkomulagi um fjölgun sæta í ráðinu hafa mörg ríki, þ.m.t. Ísland, beint orku sinni að því að bæta starfsaðferðir þess. Á árinu 2015 var töluverð þróun í tengslum við beitingu neitunarvaldsins. Tvær tillögur með svipuð markmið; að takmarka notkun neitunarvalds fastaveldanna, nutu mikils stuðnings meðal aðildarríkjanna. Annars vegar var um að ræða yfirlýsingu sem Frakkland og Mexíkó lögðu fram um að heita því að beita ekki neitunarvaldi í tilvikum þar sem fjöldamorð ættu sér stað (e. *Political statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities*). Ísland var í hópi rúmlega 80 ríkja sem lýstu yfir stuðningi við þessa yfirlýsingu. Hins vegar var um að ræða tillögu um vinnureglur varðandi viðbrögð öryggisráðsins við þjóðarmorðum, glæpum gegn mannkyni og stríðsglæpum (e. *Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity and war crimes*) sem Ísland styður einnig. Umræðan um tillögurnar tvær fengu byr undir báða vængi þegar Rússland beitti neitunarvaldi tvisvar á einum mánuði, þ.á m. til að stöðva ályktun um þjóðarmorðið í Srebreniza. Hefur utanríkisráðherra ítrekað gagnrýnt beitingu neitunarvaldsins meðal fastaveldanna fimm, þ.m.t. Bandaríkjana, og átalið öryggisráðið fyrir að bregðast ítrekað hlutverki sínu við að stuðla að friði og stöðugleika.

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

Með vísan til breyttra aðstæðna og þarfa var í október 2014 ákveðið að setja á laggirnar hóp háttsettra manna undir stjórn José Ramos-Horta, fyrrverandi forsætisráðherra Austur-Tímor, til að gera úttekt á friðaraðgerðum SP, þ.e. bæði friðargæslu SP (e. *UN Peacekeeping*) og sérstökum pólitískum verkefnum (e. *Special Political Missions*). Samhliða þessu var unnið að skýrslu um friðaruppbyggingarstarfsemi SP og um framkvæmd ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi sem samþykkt var árið 2000. Nú þegar hefur aðalritari SP, Ban Ki-moon sent frá sér skýrslu um hvernig skrifstofa SP hyggst bregðast við skýrslunni um friðaraðgerðir. Allar þrjár skýrslurnar voru gefnar út á árinu 2015 og eru núna til umræðu hjá allsherjarþinginu.

Árið 2015 voru 15 ár liðin frá því að öryggisráðið samþykkti ályktun 1325 um konur, frið og öryggi. Ályktunin hefur verið stöð í utanríkisstefnu Íslands og verður svo áfram. Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað haldið mikilvægi ályktunarinnar á lofti og bent á að virk þátttaka

kvemma í friðarferli er líklegust til að skila árangri til langs tíma. Afmælis ályktunarinnar var minnst á vettvangi SP í október sl. þar sem fulltrúar 113 ríkja tóku til máls. Hafa aldrei fleiri ríki sóst eftir því að tjá sig um eina ályktun ráðsins. Fyrir íslenskum stjórnvöldum liggur að hvetja ríki til að láta nú verkin tala og hafa konur við samningaborðið ef koma eigi á friði til frambúðar. Þá liggur fyrir á þessu ári að leggja fram nýja framkvæmdaáætlun Íslands í málefnum ályktunar 1325 um konur, frið og öryggi, en núverandi áætlun rennur sitt skeið á enda í lok árs. Nánari umfjöllum um framkvæmdaáætlun Íslands er að finna í kafla 7.2.3.

Heimsmarkmið um sjálfbæra þróun og fjármögnun þróunar

Heimsmarkmiðin, sem samþykkt voru á leiðtogafundi aðildarríkjanna í september sl., taka við af þúsaldarmarkmiðunum svonefndu sem sett voru árið 2000 og runnu sitt skeið á enda árið 2015. Í samningaviðræðunum um ný þróunarmarkmið var baráttan gegn fátækt og virðing fyrir mannréttindum rauður þráður í málflutningi Íslands. Á sama tíma lagði Ísland áherslu á að með skýrari hætti yrði horft til sjálfbærrar þróunar þar sem jafnvægi yrði milli verndunar og nýtingar auðlinda. Í viðræðunum lagði Ísland megináherslu á fjögur svið; jafnrétti kynjanna, endurnýjanlega orku, málefni hafsins og landgræðslu.

Samhliða viðræðunum um ný þróunarmarkmið fóru fram viðræður um niðurstöður þriðju alþjóðlegu ráðstefnunnar um fjármögnun þróunarsamvinnu (e. *Third International Conference on Financing for Development*) sem var haldin í Addis Ababa í Eþíópíu í júlí 2015. Jákvaðar niðurstöður ráðstefnunnar voru í raun forsenda þess að samið yrði um nýju þróunarmarkmiðin. Eins og ljóst mátti vera var undirbúningur fyrir loftslagsráðstefnuna í París í desember 2015 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.

Ítarlega er fjallað um Heimsmarkmiðin og fjármögnun þróunar í 7. kafla.

Viðburðir í New York á ráðherrastigi

Venju samkvæmt tók utanríkisráðherra þátt í ráðherraviku allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna sem kom í kjölfar leiðtogafundarins um sjálfbæra þróun. Í ávarpi sínu í allsherjarþinginu fagnaði ráðherra samþykkt Heimsmarkmiðanna og tilgreindi þar sérstaklega sérstök markmið á sviði sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda, orkumála, kynjajafnréttis og viðurkenningar á mikilvægi þess að vinna bug á taugaskaða. Utanríkisráðherra gerði loftslagsmál og áhrif þeirra á norðurskautið einnig að umtalfsni. Jafnframt lagði hann áherslu á mikilvægi mannréttindamála og áréttaði að mannréttindi væru fyrir alla líkt og hugsjón Sameinuðu þjóðanna byggist á. Þá fjallaði ráðherra um flóttamannavandann og greindi frá framlögum Íslands til flóttamanna- og mannúðarstofnana á vettvangi og móttöku flóttamanna til Íslands. Ítrekaði hann mikilvægi þess að ráðast að rót vandans og minnti öryggisráð Sameinuðu þjóðanna á skyldur sínar og ábyrgð í þeim efnun. Í ávarpinu fjallaði ráðherra einnig um stöðu mála við botn Miðjarðarhafsins og sagði tveggja ríkja lausnina í deilu Ísraels og Palestínu einu raunhæfu leiðina fram á við. Lýsti hann áhyggjum af stöðu mannúðarmála á Gasa-svæðinu og landtökum Ísraelsmanna. Þá fordæmdi hann árásir á báða bóga og mannfall óbreyttra borgara. Ráðherra fagnaði hins vegar nýlegu samkomulagi um kjarnorkuáætlun Írans og sagðist vona að það stuðlaði að auknum stöðugleika í heimshlutanum. Þá minnti hann á skyldu fastaveldanna í öryggisráðinu til að brjóta ekki gegn stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, þ.m.t. gegn friðhelgi landamæra annarra ríkja. Að lokum ræddi ráðherra um nauðsynlegar umbætur á allsherjarþinginu og öryggisráðinu, sem endurspeglar enn heimsmynd ársins 1945 þegar Sameinuðu þjóðirnar voru stofnaðar. Hvatti hann til þess að konur fengju aukinn framgang í helstu stöður á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og tilgreindi sérstaklega stöður aðalritara og forseta þingsins.

Meðal fjölda viðburða sem utanríkisráðherra tók þátt í var sérstakur fundur háttsettra aðila um jafnari framtíð fyrir alla og baráttuna gegn ójafnrétti og mismunun. Í máli sínu lagði ráðherra áherslu á að uppræta hvers kyns ójafnrétti og tilgreindi kynjamisrétti og kynbundið ofbeldi sérstaklega. Hvatti hann karlmenn um heim allan til að leggja áttakinu „HeforShe“ lið, en rúmlega 10.000 íslenskir karlmenn hafa þegar lagt nafn sitt við átakið. Ráðherra ítrekaði að Ísland myndi áfram halda jafnréttismálum á lofti og fjallaði um Rakarastofuvettvanginn sem kallar eftir ábyrgri þátttöku karla í jafnréttisbaráttunni. Einnig átti utanríkisráðherra tvíhliða fundi með utanríkisráðherrum Barbados og Sameinuðu arabísku furstadæmanna þar sem skrifað var undir loftferðasamninga við ríkin tvö. Hann átti líka fund með utanríkisráðherra Andorra þar sem málefni Evrópu voru efst á baugi. Þá fundaði hann einnig með José Graziano da Silva, framkvæmdastjóra Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO), um málefni hafsins, sjálfbæra landnýtingu og jafnréttismál.

Í tengslum við allsherjarþingið fundaði ráðherra með ráðherrum EFTA-ríkja þar sem ráðherrarnir báru saman bækur sínar varðandi flóttamannavandann í Evrópu. Utanríkisráðherrar Norðurlandanna funduðu einnig í eigin ranni og síðan með hópi ráðherra úr Karíbahafinu og Mið-Ameríku.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra sótti leiðtogafundinn þar sem nýju Heimsmarkmiðin voru samþykkt í upphafi 70. allsherjarþingsins. Forsætisráðherra lagði í ávarpi sínu m.a. áherslu á mikilvægi endurnýjanlegrar orku, stöðvun landeyðingar, sjálfbæra nýtingu og verndun hafsins, jafnrétti kynjanna og framfarir í lækningu sjúkdóma og skaða á taugakerfinu. Jafnframt tók forsætisráðherra þátt í leiðtogafundi aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna, sem boðað var til vegna 20 ára afmælis Peking-yfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar um kynjaréttindi og valdeflingu kvenna sem samþykkt var á fjórðu kvennaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Peking árið 1995. Forsætisráðherra flutti einnig ávarp á leiðtogafundi í boði Ban Ki-moon, aðalritara Sameinuðu þjóðanna, um aukna og árangursríkari samvinnu um flóttamannavandann og fólksflutninga í tengslum við nýju Heimsmarkmiðin. Síðan flutti forsætisráðherra ávarp á fundi um orkumál og átak Sameinuðu þjóðanna um orku fyrir alla 2030. Forsætisráðherra fundaði einnig með António Guterres, flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna, þar sem rætt var um gríðarlega fjölgun fólks á vergangi og flóttamanna og þá alvarlegu stöðu sem uppi er. Loks sótti forsætisráðherra leiðtogafund um aðgerðir gegn hryðjuverkasamtökunum ISIS og öðrum öfgasamtökum í boði Bandaríkjaforseta.

5.1.2. Tvíhliða samskipti við einstök ríki

Bandaríkin

Samskipti Íslands og Bandaríkjanna hafa vaxið og dafnað á undanfögnu ári sem sést e.t.v. best í auknum fjölda funda með háttsettum aðilum bandaríska stjórnkerfisins. Hæst bar fund utanríkisráðherra með John Kerry, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, í maí sl. vestra. Þar ræddu ráðherrarnir varnar- og öryggismál, málefni hafsins og endurnýjanlegrar orku sem eru í forgrunni norðurslóðasamstarfs Íslands og Bandaríkjanna. Á fundinum bauð utanríkisráðherra fram krafta Íslands til að leiða vinnu Norðurskautsráðsins um málefni hafsins á næstu misserum ásamt Bandaríkjamönnum og Norðmönnum og er sú vinna hafin. Bandaríkin tóku sem kunnugt er við formennsku í Norðurskautsráðinu á síðasta ári og verða málefni hafsins meðal helstu áherslumála bandarískra stjórnvalda á formennskutímabilinu. Þá ítrekaði ráðherra að íslensk stjórnvöld muni tryggja rekstur og viðhald mikilvægs varnarviðbúnaðar á Íslandi sem sé mikilvægur hlekkur í sameiginlegum vörnum

Atlantshafsbandalagsins. Samvinna ríkjanna á sviði varnar- og öryggismála hafi styrkst á ný undanfarin tvö ár, meðal annars í ljósi versnandi horfa í öryggisumhverfi Evrópu.

Utanríkisráðherrarnir hittust síðar á árinu á svokallaðri GLACIER-ráðstefnu í Alaska í tengslum við formennsku Bandaríkjanna í Norðurskautsráðinu og áttu m.a. samtöl um loftslags- og orkumál.

Utanríkisráðherra fundaði einnig með Robert Work, varavarnarmálaráðherra Bandaríkjanna, í Pentagon í júlí sl. Ræddu ráðherrarnir um þróun varnar- og öryggismála í Norður-Evrópu, m.a. með tilliti til umsvifa rússneska heraflans á Norður-Atlantshafi og aðgerða Rússa í Úkraínu og víðar. Ítrekaði Work óhaggaða skuldbindingu Bandaríkjanna um að verja Ísland og lýsti vilja til þess að skoða möguleika til frekara samstarfs ríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála. Á meðan á dvöl utanríkisráðherra í Washington stóð, flutti hann erindi um hagsmuni Íslands á norðurslóðum hjá hugveitunni *Center for Strategic and International Studies*. Fjallaði hann þar um áherslur Íslands í norðurslóðasamstarfi, formennsku Bandaríkjanna í Norðurskautsráðinu og öryggishagsmuni Íslands.

Þá kom Work í heimsókn til Íslands í byrjun september sl. og átti fund með utanríkisráðherra, auk þess sem hann heimsótti öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli til að skoða þar aðstæður. Ráðherrarnir ræddu m.a. varnarmálasamstarf Íslands og Bandaríkjanna sem gagnkvæmur áhugi er á að efla frekar og málefni norðurslóða. Málefni Úkraínu og samskiptin við Rússland voru enn fremur til umræðu, sem og staða mála við botn Miðjarðarhafs og straumur flóttamanna til Evrópu.

Þrír fulltrúar í orkumálanefnd bandarísku öldungadeildarinnar, þau Lisa Murkowski (R) frá Alaska, John Barrasso (R) frá Wyoming og Mike Rounds (R) frá Suður Dakóta, heimsóttu Ísland í september og kynntu sér stöðuna í orkumálum. Þá áttu þingmennirnir fund með forseta Alþingis.

Reglubundið samráð Íslands og Bandaríkjanna (e. *Strategic dialogue*) fór fram hér á landi í lok febrúar sl. og átti utanríkisráðherra fund með Jim Townsend, aðstoðarvarnarmálaráðherra Bandaríkjanna og Benjamin Ziff, aðstoðarutanríkisráðherra. Á fundinum voru meðal annars rædd tvíhliða samskipti ríkjanna á sviði varnarmála. Mikilvægi þessa samráðs er ótvírætt en því var komið á laggirnar með samkomulagi ríkjanna við brotthvarf bandaríska varnarliðsins frá Íslandi árið 2006. Fjallað er um alla þætti öryggis- og varnarsamstarfs ríkjanna og eru þátttakendur fyrir Íslands hönd frá utanríkisráðuneytinu, forsætisráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu, en ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins leiðir sendinefnd Íslands að öllu jöfnu. Fulltrúar frá embætti ríkislögreglustjóra og landhelgisgæslunni taka einnig þátt í fundunum.

EPINE-samstarfsvettvangurinn fundaði tvívegis á síðasta ári (í maí og nóvember). Vettvangurinn, sem var settur á laggirnar að frumkvæði Bandaríkjanna til að fjalla um varnar- og öryggismál á norðurslóðum og í Eystrasalti, hefur fengið aukið mikilvægi vegna umsvifa Rússa á þessum slóðum. Auk Bandaríkjanna taka Norðurlöndin og ríki Eystrasaltsins þátt í samráðinu.

Þá átti ráðuneytisstjóri fund með John Heffern, varaástoðarutanríkisráðherra Bandaríkjanna, hinn 6. mars 2014 í tengslum við áður nefnt árlegt samráð ríkjanna þar sem ræddar voru m.a. viðskiptaþvinganir gagnvart Rússum og áhrif þeirra á stjórnvöld í Kreml. Staðan í Úkraínu var og rædd ásamt norðurslóðamálum. Sama dag fundaði hann með Victoria Nuland, aðstoðarutanríkisráðherra Evrópumála, þar sem rædd voru málefni norðurslóða og stefnuskjal Bandaríkjanna í aðdraganda formennskutíðar þeirra í Norðurskautsráðinu. Viðskiptaþvinganirnar gagnvart Rússum voru enn fremur ræddar og starf ÖSE í Úkraínu.

Fjöldi háttsettra aðila úr herjum Bandaríkjanna sótti Ísland heim og fundaði með háttsettum embættismönnum. Nánar er fjallað um þær heimsóknir í kafla 5.4.

Eins og undanfarin ár hafa bandarísk stjórnvöld talað fyrir því að Ísland hætti hvalveiðum og hafa íslensk stjórnvöld jafnan haldið á lofti áherslum sínum á sjálfbæra nýtingu sjávarafurða. Hjá báðum ríkjum hefur verið lögð áhersla á að þetta eina mál varpi ekki skugga á annað samstarf ríkjanna sem er með ágætum. Að öðru leyti er vísað til skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um áhrif hvalveiða á samskipti við önnur ríki, sem nýlega var lögð fram á Alþingi.

Á öðrum sviðum hafa samskipti ríkjanna verið með miklum ágætum. Bandarískir aðilar eru stærstu fjárfestar á Íslandi, flugtengingum milli landanna fjölgar og bandarískir ferðamenn flykkjast unnvörpum til Íslands. Viðskipti fara vaxandi og fjöldi bandarískra kvikmynda og sjónvarpsþátta hefur verið tekinn upp á Íslandi síðustu ár. Vilji er til að hlúa vel að áframhaldandi góðum samskiptum í þessum greinum sem öðrum.

Rússland

Samskipti Íslands og Rússlands byggjast á gömlum og traustum grunni en þrátt fyrir vilja til að treysta samskiptin enn frekar hefur það verið erfiðleikum háð á umliðnum árum. Má rekja ástæðu þess fyrst og fremst til framferðis Rússa í austurhluta Úkraínu og á Krímsskaga.

Vladimir Titov, varautanríkisráðherra Rússlands, heimsótti Ísland í júlí sl. og átti fund með ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins. Ráðuneytisstjóri lýsti óánægju stjórnvalda með þá erfiðleika sem íslensk fyrirtæki eiga við að etja í Rússlandi vegna viðskiptahindrana og annarra tálma, sem væru alfarið í andstöðu við langa og góða viðskiptasögu ríkjanna og í fullkomnu ósamræmi við viðskiptaþvinganir Íslands og annarra Vesturvelda gagnvart Rússlandi. Staða mála í Úkraínu var rædd og ítrekaði ráðuneytisstjóri mikilvægi þess að deiluaðilar færu í einu og öllu eftir Minsk-samkomulaginu. Ráðuneytisstjóri og Titov funduðu aftur í desember sl. í Moskvu. Fyrirferðarmest á fundinum voru viðskiptamál en ráðuneytisstjóri tók aftur upp andstöðu íslenskra stjórnvalda við innflutningsbann á íslensk matvæli og ítrekaði að bannið kæmi harðar niður á Íslandi en öðrum ríkjum. Þá minnti hann á erfið samskipti við rússnesku matvælastofnunina sem hefði með aðgerðum sínum grafið undan miklu og dýru markaðsstarfi íslenskra útflytjenda, án sterkra eða ígrundaðra ástæðna.

Rekstur upplýsingaskrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar í Pétursborg er nú í algeru lágmarki. Með setningu nýrra laga árið 2012 um starfsemi frjálsra félagasamtaka breyttist rekstrarumhverfi skrifstofunnar og útibús hennar í Kalíníngrad til hins verra þegar rússnesk stjórnvöld kröfðust þess að þær skyldu skráðar sem „erlendur erindreki“ en það bindur hendur skrifstofanna verulega í að vinna málum sínum framgang. Stjórnvöld allra Norðurlanda taka upp málefni upplýsingaskrifstofanna við hvert tækifæri í samskiptum sínum við Rússland en hafa hingað til talað fyrir daufum eyrum. Einnig er fjallað um málið í kafla 2.2.2.

Kína

Kínverskir ráðamenn heimsóttu Ísland reglulega á árinu og má fyrstan nefna Guo Jinlong, stjórnarmann í miðstjórn kínverska kommúnistaflokksins, sem átti fund með ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins í júlí. Ræddu þeir viðskipti ríkjanna í kjölfar fríverslunarsamningsins sem tók gildi árið 2014 og stöðu efnahagslífs í Kína. Landgrunnsmál bar á góma og þá rakti ráðuneytisstjórinn áherslur íslenskra stjórnvalda í mannréttindamálum og hvatti kínversk stjórnvöld til að fullgilda Alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (e. *International Covenant on Civil and Political Rights*) og að virða mannréttindi allra, þ.m.t. minnihlutahópa eins og hinsegin fólks.

Hinn 1. júlí sl. var eitt ár liðið frá gildistöku fríverslunarsamnings við Kína. Af því tilefni kom sameiginleg nefnd samningsaðilanna saman í Reykjavík og fór yfir framkvæmd samningsins (sjá nánar kafla 3.2.).

Fulltrúar kínverskra kvennasamtaka komu til Íslands í október til að taka þátt í ráðstefnu í tengslum við 100 ára afmæli kosningaréttar íslenskra kvenna sem haldin var af velferðarráðuneytinu. Sendinefndin var leidd af vararáðherra og átti hún m.a. fund með ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins sem kynnti jafnréttisáherslur Íslands í utanríkismálum.

Fjölmennt kínversk sendinefnd sótti Hringborð Norðurslóða í október og átti utanríkisráðherra fund með Zhang Ming, varautanríkisráðherra Kína. Hann átti einnig fund með Jia Guide, yfirmanni á skrifstofu laga- og alþjóðasamninga í kínverska utanríkisráðuneytinu, þar sem rætt var um að setja á laggirnar viðræðunefnd til að fjalla um samskipti ríkjanna í málaflokknum, m.a. til að halda utan um yfirlýsingar á sviði vísindastarfsins. Jafnframt var rætt um að auka samvinnu ríkjanna, til dæmis á sviði flutninga og olíuleitar. Nánar er fjallað um samskiptin við Kína í málefnum norðurslóða í kafla 2.1.3.

Tvíhliða samráð Íslands og Kína er ráðgert síðar í vor en samráðið byggist á samstarfsyfirlýsingu frá 2013. Síðasti samráðsfundur var í Kína árið 2014.

5.2. Mannréttindamál

Virðing fyrir mannréttindum er ein af grunnstoðum utanríkisstefnu Íslands og tala fulltrúar Íslands fyrir mannréttindum á vettvangi þeirra alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að og í tvíhliða samskiptum ríkja. Mannréttindi eru ofarlega á baugi í starfi Sameinuðu þjóðanna, ekki síst í þriðju nefnd allsherjarþingsins í New York, mannréttindaráðinu í Genf og í kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna. Mannréttindi eru einnig 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 70. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna samþykkti þriðja nefnd þingsins alls 60 ályktanir á sviði félags-, mannréttinda- og mannúðarmála. Ísland beitti sér sem fyrr í samstarfi við Norðurlöndin og önnur líkt þenkjandi ríki og var m.a. flutt norræn ræða um réttindi frumbyggja og sameiginleg ræða EFTA og CANZ-ríkja (Kanada, Ástralía og Nýja-Sjáland) um mannréttindakerfið.

Þriðja nefndin afgreiddi sem fyrr m.a. ályktanir um réttindi barnsins, mansal og réttindi frumbyggja, ásamt ályktunum um stöðu mannréttindamála í Íran, Sírylandi, Norður-Kóreu og Myanmar, þar sem Ísland var meðflutningsaðili. Líkt og fyrri ár var hart deilt um stöðu mannréttinda í þessum löndum. Harðastar voru þó deilurnar um tilvísanir til mikilvægis kynfræðslu í árlegri ályktun um réttindi barnsins en Afríku- og Arabaríkin beittu sér eindregið gegn slíkum tilvísunum og var ályktunin í fyrsta skipti til fjölda ára afgreidd með atkvæðagreiðslu. Einnig má nefna ályktun um þá aðila sem berjast fyrir mannréttindum (e. *human rights defenders*) sem Noregur lagði fram sem fyrr. Í samningaviðræðum um ályktunina voru settar fram 39 breytingatillögur af Afríkuhópnum, m.a. fyrir hönd Rússlands og Kína. Studdi Ísland Noreg dyggilega í því að ná góðri niðurstöðu um ályktunina og tókst að fá Afríkuhópinn til að draga til baka allar breytingatillögur sínar. Það nægði hins vegar ekki til að koma í veg fyrir atkvæðagreiðslu og svo fór, í fyrsta skipti í langan tíma, að greidd voru atkvæði um ályktunina að beiðni Rússlands og Kína. Mjög óvanalegt er að Kína biðji um atkvæðagreiðslu og er það, ásamt þeim fjölda breytingatillagna sem Afríkuríkin lögðu fram, ekki talið boða gott fyrir starf nefndarinnar.

Í þessu samhengi má nefna að Ísland og Singapúr tóku sig saman á sl. ári og höfðu frumkvæði að því að hafist yrði handa við að bæta verklag þriðju nefndar til að gera mannréttindastarf hennar árangursríkara og greiða fyrir aðgangi smárikja að störfum nefndarinnar. Verklag hefur óneitanlega áhrif á hvernig til tekst með að ná árangri og var ekki vanþörf á að endurskoða starfshætti þriðju nefndarinnar. Er Ísland ánægt með að hafa í náinni samvinnu við Singapúr aflað stuðnings aðildarríkjanna við nauðsynlegar úrbætur.

Kvennanefnd SP

Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna (e. *Commission on the Status of Women*, CSW) fundar einu sinni á ári í New York. Viðfangsefni 59. fundar nefndarinnar sem haldinn var í mars 2015 var fyrst og fremst mat á framkvæmd skuldbindinganna sem aðildarríkin tókust á hendur á kvennaráðstefnu SP sem haldin var í Peking 1995 (Peking+20), en yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin sem aðildarríkin samþykktu á ráðstefnunni í Peking eru meðal mikilvægustu alþjóðasamþykktu á sviði jafnréttismála. Fundurinn markaði lok 20 ára afmælis kvennaráðstefnunnar í Peking og tók afgerandi afstöðu til mikilvægis jafnréttis sem undirstöðu nýrra þróunarmarkmiða til 2030, en samningaviðræður um markmiðin voru enn í fullum gangi þegar fundur kvennanefndarinnar fór fram. Utanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið stóðu saman að undirbúningi fundarins og var að venju efnt til samráðs við félagasamtök og stofnanir sem starfa að jafnréttismálum á Íslandi. Félags- og húsnæðismálaráðherra fór fyrir íslensku sendinefndinni og beindi meðal annars í ræðu sinni sjónumað takmörkuðu aðgengi kvenna að áhrifastöðum á sviði stjórn- og efnahagsmála. Ráðherra lagði einnig áherslu á að án valdeflingar og þátttöku kvenna á opinberum vettvangi væri ekki hægt að uppfylla markmið Sameinuðu þjóðanna um frið, fæðuöryggi, lýðræðislega stofnanauppbyggingu og jafnt aðgengi kvenna og karla að menntun.

Haldnir voru íslenskir og samnorrenir hliðarviðburðir, m.a. um hlutverk og þátttöku karla í baráttunni fyrir jafnrétti og efnahagsleg áhrif jafnréttis. Íslensk félagasamtök héldu viðburð um nýja strauma í jafnréttismálum undir formerkjunum *Cool feminism: Exploring Ideas from the North*. Að lokum má nefna að lögreglukonur frá Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjunum tóku þátt í fundinum og héldu hliðarviðburði undir formerkjum Íslands þar sem Ísland var í forsæti samstarfs þeirra.

Sextugasti fundur kvennanefndarinnar fer fram 14.–24. mars. Aðalþema fundarins verða nýju Heimsmarkmiðin og valdefling kvenna, auk þess sem fjallað verður sérstaklega um framkvæmdina á niðurstöðunum sem samþykktar voru á fundi nefndarinnar árið 2013 um aðgerðir gegn ofbeldi gegn konum.

Önnur jafnréttismál á vettvangi SP

Phumzile Mlambo-Ngcuka, framkvæmdastjóri UN Women og aðstoðarframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna, heimsótti Ísland 22.–23. október í boði utanríkisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra. Hún var einn heiðursgesta á alþjóðlegri ráðstefnu sem haldin var í Hörpu í tilefni aldarafmælis kosningaréttar íslenskra kvenna. Meðan á dvöl hennar stóð tók hún einnig þátt í sérstökum viðburði um HeForShe-átaksverkefni UN Women, sem landsnefnd UN Women á Íslandi átti veg og vanda af að skipuleggja. Þá átti hún fundi með forseta Íslands, forsætisráðherra, utanríkisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra auk þess sem hún hitti fulltrúa landsnefndar UN Women á Íslandi, Jafnréttisskóla Háskóla SP, Stígamóta, Kvenréttindafélags Íslands og feministafélaga framhalds- og háskólanna og fulltrúa úr atvinnulífinu. Á fundi með utanríkisráðherra ræddi framkvæmdastjórinn um gott og náið samstarf í gegnum tíðina. Þau ræddu einnig skuldbindingu Íslands til að fá 1 af hverjum 5 körlum á Íslandi til að skrifa undir HeForShe-átakið fyrir júní 2016, en til að það markmið náist hyggjast íslensk

stjórnvöld og landsnefnd UN Women á Íslandi leggja saman krafta sína. Í dag hafa tæplega 11 þúsund karlmenn skrifað undir HeForShe-átakið.

Fyrirtaka Íslands á grundvelli alþjóðasamningsins um afnám allrar mismununar gegn konum, (e. *Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women*, CEDAW) fór fram í Genf 17. febrúar sl. í framhaldi af sameinaðri 7. og 8. skýrslu Íslands til nefndarinnar. Fulltrúar frá velferðarráðuneytinu ásamt fulltrúa utanríkisráðuneytisins tóku þátt og svöruðu spurningum CEDAW-sérfræðinganefndar Sameinuðu þjóðanna.

Mannréttindaráðið í Genf

Ísland hefur lagt aukna áherslu á mannréttindamál í Genf á undanförunum misserum og beitt sér sterklega á tveimur sviðum. Annars vegar í tengslum við stöðu mannréttinda í einstökum ríkjum og hins vegar varðandi réttindi kvenna, barna og hinsegin fólks.

Ein helsta áskorun á sviði mannréttinda í dag varðar framfylgd einstakra ríkja á alþjóðlegum skuldbindingum sínum. Mannréttindi eru alþjóðleg og lögvernduð réttindi. Þau leggja skyldur á ríki til vissra aðgerða á sama tíma og þau setja athafnafrelsi stjórnvalda ákveðnar skorður til að tryggja virðingu fyrir og vernda mannréttindi. Það er stefna Íslands að vera málsvari mannréttinda og láta rödd sína heyrast þegar alþjóðleg mannréttindi eru brotin og þrýsta á ríki að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Liður í því er þátttaka ríkja í reglubundinni allsherjarúttekt á stöðu mannréttinda á vettvangi Mannréttindaráðs SP (e. *Universal Periodic Review*, UPR). Úttektin byggist á jafningjarýni þar sem öll aðildarríkin sitja við sama borð. Er UPR tvímælaust helsta framförin sem átti sér stað í kjölfar breytinganna árið 2006 þegar Mannréttindanefnd SP var lögð niður og Mannréttindaráðið sett á fót. Nú þurfa öll aðildarríkin reglulega að skýra frá því hvernig þeim gengur að framkvæma alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sínar. Hefur þetta styrkt trúverðugleika ráðsins sem var oft sakað um að fjalla eingöngu um stöðu mannréttindamála í ákveðnum ríkjum en gera öðrum kleift að komast upp með mannréttindabrot án þess að þurfa nokkurn tíma að standa fyrir máli sínu.

Í UPR-fyrirtöku eiga öll aðildarríki SP þess kost að koma með innlegg og beina tilmælum til þess ríkis sem er verið að taka fyrir hverju sinni. Ísland hefur nýtt sér þetta tækifæri í stóru auknum mæli á síðastliðnum árum við UPR-fyrirtökur annarra ríkja og á liðnu ári hefur Ísland m.a. beint tilmælum til Bandaríkjanna, Malaví, Líbanon, Kúveit, Georgíu, Svíþjóðar, Óman, Ástralíu, Austurríkis, Myanmar, Lettlands, Eistlands, Tyrklands, Danmerkur, Namibíu og Belgíu. Þá hefur Ísland einnig skorað á einstök ríki að framfylgja alþjóðlegum skuldbindingum sínum á reglulegum fundum Mannréttindaráðsins. Má þar nefna að í öllum þremur lotum ráðsins árið 2015 gagnrýndi Ísland Sádi-Arabíu fyrir ítrekuð brot á grundvallarmannréttindum í landinu. Þá hefur Ísland einnig tekið upp ástandið í Sírlandi, Srí Lanka, Venesúela, Egyptalandi, Úkraínu, Myanmar og Rússlandi. Ísland heldur jafnframt áfram að þrýsta á friðsamlega lausn í deilu Ísraels og Palestínumanna og krefjast virðingar fyrir alþjóðlegum mannréttindum og mannúðarlögum á hernumdum svæðum Palestínu, þ.m.t. í Austur-Jerúsalem.

Í samræmi við áherslu utanríkisráðherra á kynjajafnrétti hefur Ísland ítrekað stuðning við mikilvægi þess að berjast gegn mismunun gagnvart konum, mikilvægi ályktunar 1325 sem og ítrekað áherslu á að auka þátttöku karla í jafnréttisumræðunni. Þetta endurspeglast í þátttöku og tilmælum Íslands til annarra ríkja í UPR-fyrirtökum sem og í yfirlýsingum og samningaviðræðum um ályktanir í Mannréttindaráðinu.

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. Framkvæmdastjóri Evrópuráðsins hefur lagt þunga áherslu á að efla framkvæmd félagssáttmála Evrópu.

Eftir að fastanefnd Íslands hjá Evrópuráðinu var lokað í hagræðingarskyni árið 2009 hefur sendiráð Íslands í París annast fyrrisvar gagnvart Evrópuráðinu. Hefur það óhjákvæmilega komið niður á þátttöku Íslands og möguleika á að hafa áhrif á gang mála að vera eina aðildarríki stofnunarinnar sem ekki hefur fastafulltrúa í Strassborg. Stendur þetta fyrirkomulag til bóta þar sem ráðgert er að opna fastanefnd í Strassborg að nýju á þessu ári og mun þá aftur gefast tækifæri til að taka virkan þátt í starfi ráðsins.

Lýðræðisumbætur og valddreifing í Úkraínu og framferði Rússa þar í landi hafa verið efst á baugi í starfi Evrópuráðsins. Framkvæmdaáætlunin í Úkraínu er sú viðamesta í sögu Evrópuráðsins. Lögð hefur verið rík áhersla á nauðsyn umbóta og sérstaklega á stjórnarskrárbreytingar. Aðeins ein ályktun um stöðuna í Úkraínu var samþykkt á síðastliðnu ári. Segja má að sú staða sem er uppi í Úkraínu eftir innrás Rússa hafi aukið hlutverk Evrópuráðsins og að áherslur þess á mannréttindi, lýðræði og réttarríki séu enn þýðingarmeiri í ljósi þessa og hryðjuverkanna í París og víðar. Svokölluð Feneyjanefnd Evrópuráðsins hefur mikilvægu hlutverki að gegna varðandi stjórnarskrármálið og eins hefur samstarfsvettvangur sveitarstjórnarmanna í Evrópu skipt miklu máli varðandi valddreifingu í Úkraínu. Innflytjenda- og flóttamannamál hafa sömuleiðis mikið verið til umræðu. Áhersla er lögð á að tryggja verði réttindi flóttamanna. Hlutverk Evrópuráðsins í því sambandi er að nýta þau tæki sem það hefur til að fylgjast með því að mannréttindi séu virt. Einnig hefur tjáningarfrelsi og staða blaðamanna víða um lönd fengið töluverða umfjöllun.

Thorbjörn Jagland, framkvæmdastjóri Evrópuráðsins, heimsótti Ísland á síðasta ári þar sem hann fundaði með utanríkisráðherra, öðrum ráðherrum sem og þingmönnum. Hann hélt meðal annars tölu á viðburði Mannréttindastofnunar HÍ og lögfræðingafélagsins. Ísland hefur nú nýverið sent inn skýrslu um hvernig fullnustu á dómum Mannréttindadómstólsins hefur verið háttáð og frumvörp hafa verið lögð fram til að gera fullgildinguna samninga mögulega. Má í því sambandi nefna svokallaðan Ístanbúl-samning um baráttu gegn ofbeldi gegn konum.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

Á vettvangi ÖSE tekur Ísland virkan þátt í samstarfi um mannréttindamál. Haustið 2015 gaf Ísland skýrslu í mannréttindanefnd ÖSE um framkvæmd jafnréttismála á Íslandi, en þetta var í fyrsta skipti sem slík skýrslugjöf fer fram. Í skýrslugjöfinni var skýrt frá árangrinum í jafnréttismálum á Íslandi og meðal annars fjallað sérstaklega um feðraorlofið. Einnig var skýrt frá áherslunni í utanríkisstefnu Íslands á hlutverk karla í jafnréttismálum, en í bígerð er að halda rakararáðstefnu á vettvangi ÖSE síðar á árinu.

Dunja Mijatovic, fulltrúi ÖSE fyrir frelsi fjölmiðla, heimsótti Ísland í september og fundaði með utanríkisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, þingmönnum og fulltrúum frjálsra félagasamtaka. Um var að ræða fyrstu heimsókn fulltrúans til Íslands. Víða á ÖSE-svæðinu er sótt að frelsi fjölmiðla, s.s. með afskiptum stjórnvalda af ríkisfjölmiðlum, og tjáningarfrelsi á sömuleiðis undir högg að sækja. Ísland er eitt þeirra ríkja sem styður starf ÖSE á þessu sviði og er í vinnahópi formennskunnar (e. *Friends of the Chair*) sem mun aðstoða Þýskaland við að ná samstöðu um næsta fulltrúa en ráðningartími Mijatovic rennur út um miðjan mars.

Þá er í undirbúningi að framkvæmdastjóri Lýðræðis- og mannréttindastofnunar ÖSE (ODIHR) heimsæki Ísland á þessu ári, en ODIHR er stærsta undirstofnun ÖSE. Stofnunin vinnur meðal annars þýðingarmikið starf til að stemma stigu við hatursglæpum. Á síðasta ári skipaði embætti Ríkislögreglustjóra nýjan tengilið í samræmda vinnu stofnunarinnar til að kortleggja hatursglæpi og síðastliðið haust tók Ísland þátt í fundi allra aðildarríkja ÖSE um þetta vaxandi vandamál. Meginverkefni ODIHR er alþjóðlegt kosningaefirlit og lagði Ísland til eftirlitsmenn í kosningum í Úkraínu og víðar á árinu 2015.

5.2.3. Rakarastofuráðstefnur

Í kjölfar velheppnaðrar rakarastofuráðstefnu sem Ísland og Súrínam stóðu að í höfuðstöðvum Sameinuðu þjóðanna í janúar í fyrra hefur utanríkisráðherra ákveðið að haldnar verði slíkar ráðstefnur hjá öðrum alþjóðastofnunum sem Ísland er aðili að. Ráðstefnan í New York fékk mikla og jákvæða umfjöllun í alþjóðlegum fjölmiðlum og skapaði þar með umræðu víða um heim um jafnrétti kynjanna og aðkomu karla. Innan Sameinuðu þjóðanna skipti mestu máli að hún beindi sjónum sendiherra aðildarríkjanna og æðstu yfirmanna að mikilvægi þess að karlar láti kynjajafnrétti sig varða og að samþætta þurfi jafnrétti í öllum málaflokkum sem undir stofnunina heyra. UN Women hefur sýnt hugmyndinni mikinn áhuga og hefur Ísland skuldbundið sig til þess gagnvart stofnuninni að láta þróa nokkurs konar verkfæraakistu um hvernig best sé að standa að slíkri ráðstefnu og fá karla til að tala við aðra karla um jafnréttismál í þeim tilgangi að leggja sitt af mörkum til jafnréttisbaráttunnar.

Hinn 8. mars sl. var haldin rakarastofuráðstefna í höfuðstöðvum Atlantshafsbandalagsins í Brussel með þátttöku utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra bandalagsins, auk utanaðkomandi fyrirlesara. Í framhaldinu ræddi Atlantshafsráðið jafnréttismál og hlutverk karla á fundi sínum. Tókst ráðstefnan mjög vel og degi síðar var stofnað til rakararáðstefnu í Mannréttindaráðinu í Genf þar sem yfirmenn stofnana í Genf tóku meðal annars þátt. Vakti ráðstefnan sömuleiðis mikla athygli í Genf. Í tengslum við rakarastofuráðstefnuna átti utanríkisráðherra fundi með Zeid Ra'ad Al Hussein, mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna, Roberto Azevedo, framkvæmdastjóra Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, og Filippo Grandi, framkvæmdastjóra Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

5.2.4. Önnur jafnréttismál

Í nóvember 2015 var í Ósló stofnað norrænt net kvenna í friðarumleitunum. Fellur stofnun netsins vel að þeirri stefnu sem Ísland hefur fylgt um árábil og felst í að leggja áherslu á framkvæmd ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og annarra ályktana öryggisráðsins um sama efni með sérstaka áherslu á mikilvægi þess að tryggja þátttöku kvenna við samningaborðið og í friðaruppbyggingu. Reynslan sýnir að friðarsamningar sem konur koma að leiða oftast til niðurstöðu en þar sem þær taka ekki þátt, ekki síst vegna hlutverks þeirra þegar kemur að því að innleiða friðarsamningana.

Utanríkisráðherra ávarpaði í janúar jafnréttisráðstefnu WiSER (e. *Women in Sustainability, Environment and Renewable Energy*), sem var haldin í tilefni af viku sjálfbærrar orku í Abú Dabí. Í máli sínu fór ráðherra yfir hlut kvenna í orkugeiranum og mikilvægi þess að berjast gegn staðalímyndum. Hann greindi frá rakarastofuráðstefnunni í New York og vakti athygli á ónýttum tækifærum sem felast í aukinni þátttöku kvenna í orkuöflun og aðgengi, sem væri fullur réttur þeirra, og þess utan efnahagslega skynsamlegt. Ráðherra vakti einnig athygli á HeForShe-átaki UN Women sem Ísland hefur dyggilega stutt og hvatti alla karlmenn til að styðja átakið.

5.2.5. Innlent samstarf á sviði mannréttinda

Hinn 10. desember sl., á 32. alþjóðaráðstefnu Rauða krossins og aðildarríkja Genfar-sáttmálans sem haldin var í Genf, skrifuðu fulltrúar Rauða krossins og íslenskra stjórnvalda undir samkomulag þar sem sett eru fram sameiginleg heit sem aðilar skuldbinda sig til að vinna að til næstu fjögurra ára. Varða þau m.a. vernd til handa flóttafólki, aukna aðstoð við fórnarlömb mansals og ráðstafanir gegn fordómum gagnvart útlendingum og til að auðvelda aðlögun þeirra að samfélaginu. Nánar má lesa um samkomulagið í kafla 6.4.

Hinn 7. janúar sl. var undirritaður samstarfssamningur til þriggja ára milli utanríkisráðuneytisins og Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) en þessir tveir aðilar hafa átt farsælt samstarf á sviði alþjóðlegra mannréttindamála frá 2008. Í samningnum er gert ráð fyrir að MRSÍ haldi áfram að sinna verkefnum Uppbyggingarsjóðs EES sem lúta að mannréttindum, aðstoði við undirbúning funda um mannréttindamál hjá alþjóðastofnunum og standi að einum til tveimur fundum árlega með utanríkisráðuneytinu til að auka umræðu og meðvitund innanlands um alþjóðleg mannréttindi. Samningurinn kveður á um 10,5 milljóna framlag til MRSÍ á tímabilinu.

5.3. Auðlinda- og umhverfismál

Allt síðastliðið ár hafa umhverfismálin verið áberandi í störfum utanríkisráðuneytisins og viðvarandi á dagskrá utanríkisráðherra. Hæst ber ríkjaráðstefnu Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna (COP21) sem fram fór í París í desember. Utanríkisráðuneytið hefur unnið náið með umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í þessum málaflokkum sem hefur, auk ofangreinds, náð til þátttöku í ríkjaráðstefnu Eyðimerkursamningsins (UNFCCC) sem fram fór í Ankara í október og ársfundi stofnunar um endurnýjanlega orkugjafa (IRENA) sem fram fór í janúar sl.

5.3.1. Loftslagsmál

Sögulegur áfangi náðist á aðildarríkjaráðstefnu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna sem haldin var í París í desember sl. Þegar nýtt samkomulag var samþykkt 12. sama mánaðar. Parísarsamkomulagið er lagalega bindandi samkomulag undir loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og nær til aðgerða ríkja eftir árið 2020. Þar er í fyrsta sinn kveðið á um að öll ríki heims skuli draga markvisst úr losun gróðurhúsalofttegunda, takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga og tryggja umtalsvert fjármagn til loftslagsvænna lausna og aðstoðar við ríki sem verða verst úti vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Upphaf þessara viðræðna má rekja til ársins 2011 þegar aðildarríki loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna samþykktu að gera lagalega bindandi framtíðarsamkomulag um loftslagsmál sem tæki gildi árið 2020. Það tæki við af núgildandi Kýótó-bókun um losun gróðurhúsalofttegunda.

Helstu atriði hins nýja samkomulags eru að sett er markmið um að halda hlýnun lofthjúpsins vel innan við 2°C og jafnframt verður reynt að halda hlýnuninni innan við 1,5°C. Til þess að tryggja að svo verði skulu öll ríki heims setja sér markmið og móta stefnu um minnkun losunar. Ríkin skulu tilkynna landsmarkmið (INDC) til skrifstofu loftslagssamningsins og senda inn endurnýjuð landsmarkmið á fimm ára fresti. Skulu ný markmið vera eins metnaðarfull og viðkomandi ríki telur sig geta náð og alla jafna metnaðarfullri en fyrri markmið. Kröfur eru gerðar um bókhald yfir nettólosun ríkja til þess að tryggja gagnsæi í tengslum við markmiðasetningu. Jafnframt er viðurkennt að bregðast þurfi við því tjóni sem þróunarríkin verða fyrir vegna afleiðinga loftslagsbreytinga.

Með samningnum lofa iðnríkin að fjármögnun til loftslagstengdra verkefna í þróunarríkjum nái 100 milljörðum bandaríkjadala árið 2020 og minnki ekki eftir það. Græni loftslagssjóðurinn (e. *Green Climate Fund*) verður mikilvægasti loftslagssjóðurinn, en gert er ráð fyrir framlögum í hann frá gjafaríkjum og úr einkageiranum. Ísland ákvað að veita

150 þúsund bandaríkjadalir til sjóðsins árið 2015 og tilkynnti enn fremur um framlag sem nemur einni milljón dala á tímabilinu 2016–2020, eða 200 þúsundum dala á ári.

Ísland var í hópi ríkja sem vildu metnaðarfullan samning, svo sem að stefnt skuli að því að halda hlýnun innan við 1,5°C. Ísland beitti sér einnig fyrir samþættingu kynjajafnréttissjónarmiða, nýtingu endurnýjanlegrar orku og mikilvægi skógræktar og landgræðslu fyrir kolefnisbindingu. Ísland skipulagði einnig sex kynningarfundir í París: um landgræðslu, jarðhita, hafíð, norðurslóðir, jöklabúskap og aðlögun að loftslagsbreytingum.

Íslensk stjórnvöld tilkynntu landsmarkmið sitt 30. júní 2015, en stefnt er að sameiginlegu markmiði með ríkjum ESB og Noregi um 40% minnkun losunar til 2030 miðað við 1990. Fram undan er að semja við ESB og Noreg um innbyrðis skiptingu á þessu markmiði. Samninganefnd Íslands um loftslagsmál sem skipuð er fulltrúum sex ráðuneyta vinnur að mótun tillagna um með hvaða hætti markmiðum Íslands um minnkun losunar til 2030 verður best náð.

5.3.2. Orkumál og jarðhitasamstarf

Samstarf Íslands á vettvangi fjölbjóðastofnana hefur í vaxandi mæli tengst mikilvægi jarðhitanýtingar, bæði sem hluta af lausn loftslagsvandans sem og lið í að draga úr fátækt. Á vettvangi þróunarsamvinnu er jarðhitasamstarf nú þegar orðið umfangsmikið, en nánar má lesa um það í kafla 7.2.1.

Á síðasta ári var í samvinnu við IRENA unnið markvisst að því að hrinda í framkvæmd alþjóðlegu Jarðhitabandalagi (*e. Global Geothermal Alliance*). Á ríkjaráðstefnunni í París í desember var Jarðhitabandalagið formlega stofnsett, en frumkvæðið, sem Ísland á, nær til 51 þjóðríkis og alþjóðlegra stofnana. Með stofnun Jarðhitabandalagsins er verið að móta samstarfsvettvang þeirra sem vilja auka mikilvægi jarðhitans í orkubúskap heimsins og þannig stuðla að minnkun losunar gróðurhúsalofttegunda. Þá er enn fremur tilgangur samstarfsvettvangsins að auka fjölbjóðlega fjármögnun jarðhitaverkefna og stuðla að minnkun áhættunnar sem fylgir þróun jarðhitaverkefna. Utanríkisráðherra sótti ársfund IRENA-stofnunarinnar sem fram fór í Abú Dabí í janúar sl., en það var jafnframt fyrsti ríkjafundurinn sem haldinn var í kjölfar loftslagsráðstefnunnar í París. Megin viðfangsefni fundarins voru annars vegar að ræða með hvaða hætti væri hægt að hraða nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og hins vegar hvernig hægt væri að greiða fyrir aukinni fjármögnun verkefna á þessu sviði. Utanríkisráðherra tók þátt í hringborðsumræðum um bæði þessi mál. Í kjölfar Parísarsamkomulagsins er ljóst að ríkur þáttur í að bregðast við neikvæðum loftslagsáhrifum verður að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap heimsins. Í þessu samhengi má segja að IRENA hafi fengið aukið vægi og má gera ráð fyrir að stofnunin verði mikilvægur aðili þegar kemur að þróun nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa á næstu árum.

Jarðhitasamstarf Íslands beinist þó ekki einungis að alþjóðastofnunum, heldur einnig að einstaka ríkjum. Þannig hafa íslensk stjórnvöld átt í samstarf við úkraínsk yfirvöld um kortlagningu jarðhita þar í landi og er niðurstaðna að vænta á næstu vikum.

5.3.3. Málefni hafsins

Hinn 16. júlí sl. undirrituðu Bandaríkin, Danmörk f.h. Grænlands, Kanada, Noregur og Rússland yfirlýsingu um tímabundið bann við fiskveiðum í Norður-Íshafi. Samstarf þessara ríkja um málefni Norður-Íshafsins hófst haustið 2007 og hefur Ísland frá upphafi gert athugasemdir við að hafa ekki verið boðið til samstarfsins. Í kjölfar yfirlýsingarinnar í júlí sl. voru fulltrúar sendiráða ríkjanna fimm boðaðir í utanríkisráðuneytið og þeim afhent samantekt með sjónarmiðum Íslands.

Með yfirlýsingunni sammæltust ríkin fimm um að skip þeirra mættu eingöngu veiða í Norður-Íshafi utan efnahagslögsögu með samþykki svæðisbundinnar fiskveiðistjórnunarstofnunar og að undangengnu vísindasamstarfi og gagnasöfnun, enda margt á huldu um svæðið og það að mestu þakið ís.

Íslandi, ESB, Japan, Kína og S-Kóreu var boðið að taka þátt í viðræðum um gerð samnings sem endurspeglar efni yfirlýsingarinnar. Fyrsti fundurinn fór fram í Washington í desember sl. þar sem ríkin ræddu óformlega um næstu skref enda fæst þeirra með samningsumboð á þeim tímapunkti. Næsti fundur hefur verið boðaður í apríl nk. Mikið hagsmunamál er fyrir Ísland að taka þátt í þessum viðræðum og er málið unnið í samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Byggt verður á hafréttarsamningi SP og úthafsveiðisamningnum í viðræðunum. Áður en fiskveiðar hefjast á svæðinu er mikilvægt að fullnægjandi þekking á lífríki þessa viðkvæma vistkerfis liggi fyrir og að gætt sé sjónarmiða um sjálfbærni. Er það í samræmi við stefnumörkun Íslands í málefnum hafsins.

5.3.4. Málefni fiskveiðistjórnunar innan NEAFC

Mikil vinna fór fram á vettvangi Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC) allt síðasta ár, en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer með forræði og fyrirvar í málefnum fiskveiðistjórnunar með þátttöku fulltrúa utanríkisráðuneytisins.

Segja má að Ísland hafi staðfestingu á að ESB muni standa við fyrri yfirlýsingar um stuðning við 11,9% hlutdeild í afla fyrir Ísland og tekist hafi viss sameiginlegur skilningur með Færeyjum en sem fyrr hefur þó ekki tekist að ná heildarsamkomulagi með aðkomu allra og er Ísland því enn utan samkomulags.

Síldarsamningur um skiptingu afla hafði verið í gildi frá því 2007, en árið 2013 klufu Færeyingar sig út úr þeim samningi og settu sér einhliða kvóta upp á rúm 100.000 tonn, sem er meira en þreföldun frá því sem fyrrnefndur samningur sagði til um. Á sama tíma hefur stofninn verið í mikilli lægð og lítil sem engin nýliðun. Í dag er enginn samningur í gildi og þrátt fyrir að ekki sé deilt um veiðihlutfall úr stofninum er ekkert samkomulag um hlutdeild einstakra ríkja, sem er afleitt staða.

Samkomulag náðist í maí sl. um loðnusamning milli Íslands, Grænlands og Noregs fyrir 2015/2016-vertíðina. Strandríkin sættust á nýja aflareglu þar sem gætir meiri varúðarsjónarmiða en áður og er í samræmi við hagsmuni Íslands vegna mikilvægis loðnu fyrir lífríki hafsins umhverfis landið.

Árið 2006 var gerður samningur milli strandríkjanna, ESB, Færeyja, Noregs og Íslands um veiðar á kolmunna. Samkvæmt honum var strandríkjahlutur Íslands ákveðinn 17,63%, en auk skiptingar á milli strandríkjanna var einnig samið um úthafsveiðihlut til handa Rússlandi og Grænlandi. ESB og Færeyjar gerðu á árinu 2013 kröfur um nýja skiptingu stofnsins en frá árinu 2015 hefur ekkert samkomulag verið í gildi, hvorki um heildaraflamagn eða skiptingu þess. Fyrir árið 2016 hefur Ísland gefið út upphafskvóta í samræmi við strandríkjahlutinn frá árinu 2006 og ráðgjöf Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) og því koma tæplega 126 þúsund tonn í hlut Íslands. Þessi ákvörðun er tekin í trausti þess að aðrar þjóðir virði ráðgjöf ICES og samkomulagið frá árinu 2006 á meðan unnið er að lausn deilumála sem lúta að skiptingu kolmunnastofnsins.

5.3.5. Eyðimerkursamningur SP

Í októbermánuði fór fram í Ankara, Tyrklandi, aðildarríkjaþing Samnings Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn eyðimerkurmyndun (UNCCD). Utanríkisráðherra sótti þingið og tók þátt í hringborðsumræðum ráðherra um mikilvægi landgræðslu, kolefnabindingu og sjálfbæra nýtingu lands. Eitt af nýsamþykktum heimsmarkmiðum um sjálfbæra þróun, sem

samþykkt voru á síðasta ári, er sérstaklega tileinkað verndun, endurheimt og stöðvun landeyðingar. Ísland, ásamt sérstökum vinahópi Eyðimerkursamningsins, barðist fyrir þessu heimsmarkmiði (nr. 15) í aðdraganda samþykktarinnar.

Í Ankara voru ítarlega rædd tengsl Eyðimerkursamningsins við heimsmarkmið 15 sem kveður á um að fyrir árið 2030 eigi að græða upp eða endurheimta jafnmikið land og eyðist á hverju ári, svokallað landhnignunarhlutleysi (e. *Land Degradation Neutrality*). Enn fremur var til umræðu mikilvægi þess að tengja samninginn hinum tveimur samningum Sameinuðu þjóðanna sem taka til umhverfismála heimsins, þ.e. Loftslagssamningnum og Samningnum um líffræðilega fjölbreytni.

Stefna Íslands, eins og fram kom í máli utanríkisráðherra, er að mikilvægt sé að bregðast við landhnignun sem stuðlar með margvíslegum hætti að losun kolefnis út í andrúmsloftið og hefur neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni og nauðsyn þess að stuðla að aukinni landgræðslu í því samhengi. Þar vegur þungt vaxandi áhersla á hlutverk menntunar í landgræðslu á heimsvísu en auk Landgræðsluskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna, hefur framkvæmdastjórn samningsins óskað eftir samstarfi við utanríkisráðuneytið um nýsköpun í menntamálum vegna landhnignunar með það að markmiði að styrkja aðkomu einkaaðila að fjárfestingum í uppgræðslu.

5.3.6. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP

Ísland situr í stjórn Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) í sæti Norðurlandanna og leiðir samráð þeirra gagnvart stofnuninni á meðan stjórnarseta varir. Hittist stjórnin þrisvar á sl. ári. Enn fremur á Ísland sæti í framkvæmdaráði - alheimsfæðuöryggisnefndarinnar (e. *Committee on World Food Security*, CFS), en nefndin fundar árlega og hefur það hlutverk að vera umræðuvettvangur aðildarríkja FAO og ráðgefandi í málaflokksnum. Nefndin hefur þá sérstöðu að félagasamtök og einkageirinn eiga þar fullt málfrelsi til jafns við aðildarríkin.

FAO-ráðstefnan er á tveggja ára fresti en hana sótti fulltrúi utanríkisráðuneytisins og lagði í ávarpi sínu áherslu á mikilvægi sjálfbærrar nýtingar hafsins, landgræðslu og kynjajafnréttis sem forsendu þess að árangur næðist í fæðuöryggismálum og útrýmingu fátæktar. Á ráðstefnunni var samþykkt mikilvæg ályktun um átak í baráttunni við sýklalyfjaónæmi sem rekja má til notkunar sýklalyfja sem vaxtahvata í landbúnaði og fiskeldi. Sum ríki veittu ákveðnum ákvæðum ályktunarinnar mótspyrnu og komu m.a. í veg fyrir að aukin framlög af grunnfjárveitingu stofnunarinnar yrðu veitt til málaflokksins.

Á ráðstefnunni endurnýjaði forstjóri stofnunarinnar, José Graziano da Silva, umboð sitt til næstu fjögurra ára. Síðsumars boðaði forstjórinn síðan breytingar á innra skipulagi stofnunarinnar, en þær urðu stærsta mál stjórnarfundarins í desember. Breytingarnar sættu nokkurri mótstöðu, enda væri með þeim verið að ganga lengra í átt að því að breyta stofnuninni frá því að vera miðstöð sérfræðiþekkingar í málefnum landbúnaðar og matvælaframleiðslu í átt að þróunarstofnun. Samstaða náðist um að breytingarnar yrðu teknar aftur til skoðunar á stjórnarfundi í mars árið 2017.

Utanríkisráðherra átti fund með forstjóra FAO á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um heimsmarkmiðin í New York í september og ræddi samstarf Íslands og FAO. Sérstaklega var rætt um samstarf á sviði málefna hafsins og nýtingu jarðhita við matvælaframleiðslu. Í sérstakri heimsókn til stofnana Sameinuðu þjóðanna í Róm, FAO, WFP og IFAD, í júní átti utanríkisráðherra fund með Árna Mathiesen, framkvæmdastjóra fiski- og fiskeldisdeildar FAO, þar sem rætt var um aukna samstarfsmöguleika. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra átti einnig fund með forstjóra FAO á alþjóðlegum fundi leiðtoga um málefni hafsins sem haldinn var í Chile síðastliðið haust. Á fundinum var rætt um hvort Ísland gæti stutt við ataksverkefni stofnunarinnar; við að aðstoða ríki við að fullgilda samning FAO um

hafnríkisaðgerðir í baráttunni við ólöglegar fiskveiðar, en Ísland var meðal fyrstu ríkja til að fullgilda þann samning 16. júní sl.

5.4. Öryggis- og varnarmál

Áhrifin af innlimun Rússlands á Krímskaga virðast ætla að verða langvinn. Í upphafi var vonast til að deilan myndi leysast en nú lítur út fyrir að áhrifa hennar muni gæta til lengri tíma. Áhrifin hafa verið margvísleg en ekki síst hafa þau verið mikil á stöðu öryggismála í Evrópu. Alþjóðabandalög og -stofnanir hafa þurft að aðlaga sig nýjum veruleika með tilheyrandi kostnaði og breytingum á starfsháttum. Samskipti um varnarmál eru nú efst á baugi, þ.m.t. í norðurhluta Evrópu.

Aðrar ógnir stöðja enn fremur að. Á síðasta ári voru framin mörg alvarleg hryðjuverk. Flest þeirra mátti rekja til félagsmanna ISIS sem höfðu snúið aftur á heimaslóðir eftir þátttöku í bardögum í Sírlandi og Írak. Einn af lærdómunum sem draga má af þeim harmleikjum er að einstök ríki megna ekki ein og sér að stemma stigu við hryðjuverkum, flóttamannastráumi, útbreiðslu geryðingarvopna, alþjóðlegri glæpastarfsemi eða þeim öryggisógnum sem felast í fátækt, umhverfisspjöllum og mannréttindabrotum.

Á hinni árlegu öryggismálaráðstefnu í München sem fyrir löngu hefur áunnið sér sess sem einn mikilvægasti vettvangur umræðu um öryggis- og varnarmál voru ofangreind mál helst til umfjöllunar. Ráðstefnan var haldin í febrúar sl. í 59. skipti og tók utanríkisráðherra þátt að þessu sinni.

Til þess að tryggja öryggi Íslands er nauðsynlegt að taka þátt í því margvíslega fjölþjóðlega samstarfi sem ætlað er að taka á þessum ógnum. Aðeins þannig geta Íslendingar axlað fulla ábyrgð á sameiginlegum úrlausnarefnum.

5.4.1. Þjóðaröryggisstefna Íslands

Utanríkisráðherra mælti fyrir tillögu til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í annað skipti í nóvember sl. þar sem ekki náðist að afgreiða hana á síðasta þingi. Þingsályktunartillagan byggist sem fyrr á tillögum þingmannanefndar sem skipuð var fulltrúum allra flokka á Alþingi sem starfaði á grundvelli þingsályktunar frá 2011. Mótun þjóðaröryggisstefnu markar tímamót en hér eru í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun stigin markviss skref í átt að heildstæðri stefnu um þjóðaröryggismál.

Þjóðaröryggisstefnan tekur jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og í henni eru tilgreindir áhersluflokkar eins og umhverfisöryggi á norðurslóðum, náttúruhamfarir, aðild Íslands að NATO og samstarf við Bandaríkin á grundvelli varnarsamningsins og hryðjuverk og netógnir. Stefnan gerir jafnframt ráð fyrir því að stofnað verði þjóðaröryggisráð sem hafi umsjón með framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar og standi fyrir umræðu um öryggis- og varnarmál, sem og endurskoðun stefnunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Mikilvægt er að góð samstaða ríki um þjóðaröryggi hverju sinni og mun utanríkisráðherra halda áfram að stuðla að góðri sátt og upplýstri umræðu um öryggis- og varnarmál.

5.4.2. Atlantshafsbandalagið

Innan Atlantshafsbandalagsins hefur verið unnið markvisst að því að laga bandalagið að breytingum á öryggisumhverfi Evrópu í samræmi við ákvarðanir leiðtogafundarins í Wales árið 2014. Bandalagsríkin standa frammi fyrir nýjum öryggisáskorunum. Annars vegar hafa aðgerðir Rússlands gagnvart Úkraínu og vaxandi umsvif rússneska hersins skapað spennu og áhyggjur fjölmargra bandalagsríkja, ekki síst í Austur-Evrópu. Hins vegar hefur uppgangur

og aðgerðir íslamskra öfgamanna í Mið-Austurlöndum og Norður-Afríku valdið hörmungum og upplausn á svæðinu og ýtt undir öldu alþjóðlegra hryðjuverka.

Til að mæta hefðbundnum hernaðarógnum hefur sameiginleg varnargeta og viðbragð bandalagsins verið eftt í samræmi við yfirlýsingar Wales-fundarins. Á grundvelli sérstakrar viðbúnaðaráætlunar (e. *Readiness Action Plan*) hefur verið komið á fót nýju hraðliði, varnaráætlanir endurskoðaðar, æfingum verið fjölgað og átta móttöku- og stjórnstöðvar stofnaðar fyrir herlið bandalagsins í Búlgaríu, Eystrasaltsríkjunum, Ungverjalandi, Rúmeníu, Póllandi og Slóvakíu. Umfangsmiklar æfingar hafa verið haldnar á síðustu misserum til að auka viðbragðsgetu herafla bandalagsins þar sem m.a. voru æfðar sameiginlegar varnir og viðbrögð við neyðarástandi. Flest bandalagsríki hafa unnið að því að auka framlög til varnarmála og styrkt þátttöku sína í verkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins. Ísland hefur lagt áherslu á að treysta samstöðu bandalagsríkja og sameiginlegar varnir bandalagsins, m.a. að viðbúnaður og þekking á Norður-Atlantshafinu verði aukin. Á sama tíma hefur Ísland kallað eftir því að leitað sé leiða til að draga úr spennu og vekja traust í samskiptum við Rússland m.a. með því að funda í NATO-Rússlandsráðinu og auka gagnsæi til að draga úr hættu á óhöppum í tengslum við hernaðarumsvif. Ráðið hefur ekki komið saman síðan í júní 2014.

Öryggisáskoranirnar við suðurlandamæri bandalagsins, í Sírylandi, Írak og Norður-Afríku, eru fjölbættar og verða ekki leystar með hernaðaraðgerðum eingöngu. Öll bandalagsríkin eru hluti samstarfshóps 66 ríkja sem vinna gegn ISIS undir forystu Bandaríkjamanna. Ríkin taka þátt í hernaðaraðgerðum, eftirliti með fjármagnsflutningum, aðgerðum til að sporna gegn flæði farandvígamanna og framlögum til mannúðarmála, en framlag Íslands einskorðast við hið síðastnefnda. Þátttaka Rússlands í átökunum í Sírylandi og stuðningur við stjórn Assads jók enn á flækjustigið í átökunum og skapaði spennu í samskiptum Tyrklands og Rússlands þegar rússnesk herflugvél var skotin niður 24. nóvember sl.

Atlantshafsbandalagið tekur ekki með beinum hætti þátt í baráttunni gegn ISIS. Það hefur hinsvegar séð Tyrkjum fyrir eldflaugavörnum (Patriot-flaugum) og lagt sitt af mörkum til að auka viðnámsgetu ríkja á svæðinu með stuðningi við úrbætur í öryggis- og varnarmálum t.d. í Jórdaníu, og verið er að skoða slík verkefni í Írak og hugsanlega Líbýu. Í þróun er viðbúnaðaráætlun að suðrinu en kjarninn í þeim hugmyndum snýr að stuðningi við úrbætur í öryggismálum hjá ríkjum sem standa höllum fæti og auka samstarf við aðrar alþjóðastofnanir á borð við SP og ESB um málefni svæðisins.

Ísland hefur lagt sitt af mörkum með framlögum til mannúðarmála vegna átakanna í Sírylandi og Írak og einnig stutt við þjálfun her- og lögreglukvenna í Jórdaníu, gegnum styrktarsjóði bandalagsins. Þá var ákveðið á varnarmálaráðherrafundi Atlantshafsbandalagsins 11. febrúar sl. að bandalagið aðstoðaði við að sporna gegn ólöglegum fólksflutningum á Eyjahafinu.

Utanríkisráðherrar NATO tóku þá sögulegu ákvörðun í desember á síðasta ári að bjóða Montenegro (Svartfjallalandi) að hefja viðræður um aðild. Síðast gengu Albanía og Króatía í bandalagið árið 2009 og verður Montenegro 29. aðildarríki bandalagsins ef til þess kemur. Ísland var fyrsta ríkið til að viðurkenna sjálfstæði landsins og hefur talað fyrir því að ríki, stór sem smá, ráði því sjálf hvaða alþjóðasamtökum þau tilheyra, þ.m.t. NATO. Georgía, Bosnía og Hersegóvína og Makedónía sækjast einnig eftir aðild og mun bandalagið styðja við áframhaldandi umbætur í ríkjunum.

Pólítískt og hagnýtt samstarf er þéttast við lykilsamstarfsríki sem eru Ástralía, Finnland, Georgía, Jórdanía og Svíþjóð. Það er sérstakt ánægjuefni að samstarfið við Finna og Svía hefur stórukist, bæði pólítískt og hernaðarlega, ekki síst um öryggismál á Eystrasaltinu og með virkari þátttöku í æfingum. Atlantshafsbandalagið fylgist náið með þróun mála í

Úkraínu og á reglulegt samráð við stjórnvöld á vettvangi NATO-Úkraínunefndarinnar. Bandalagsríkin styðja úrbætur í öryggis- og varnarmálum í gegnum styrktarsjóði og tekur Ísland þátt í starfi þeirra.

Ákveðið var að framlengja núverandi aðgerð alþjóðaliðsins í Afganistan (e. *Resolute Support Mission*) út árið 2016 til að styðja betur við bakið á afgönskum stjórnvöldum. Staða stjórnvalda er ennþá viðkvæm vegna pólitískra þrætumála og átaka við uppreisnarmenn. Ísland hefur lagt til tvo sérfræðinga sem starfa í höfuðstöðvum alþjóðaliðsins í Kabúl, jafnréttisfulltrúa og fjölmiðlafulltrúa, og verður þeim stöðum haldið út 2016.

Málefni ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi hafa fengið aukinn sýnileika og vægi í störfum bandalagsins vegna 15 ára afmælis ályktunarinnar. Ísland hefur ásamt öðrum líkt þenkjandi bandalagsríkjum haldið þeim á lofti m.a. með því að leggja fram sérfræðing í jafnréttismálum á skrifstofu framkvæmdastjóra, styðja við þjálfun her- og lögreglukvenna í Jórdaníu sem áður var getið og með rakarastofuráðstefnu í höfuðstöðvum NATO á alþjóðlegum degi kvenna 8. mars 2016 (sjá nánar kafla 5.2.3.).

Unnið hefur verið að því að tryggja fjármagn til endurnýjunar og viðhalds á varnarmannvirkjum á Íslandi, m.a. vegna rafmagnsbreytinga, og eru önnur stærri verkefni í farvatninu. Hafinn er undirbúningur stórrar varnaræfingar árið 2018 þar sem mun reyna á sameiginlegar varnir á grundvelli 5. greinar með áherslu á Noreg, en æfingin mun jafnframt ná til Norður-Atlantshafsins og Íslands.

Nýr framkvæmdastjóri bandalagsins, Jens Stoltenberg, heimsótti Ísland 16. apríl á síðasta ári í boði forsætisráðherra. Stoltenberg átti fundi með utanríkisráðherra og utanríkismálanefnd, auk þess sem hann kynnti sér rekstur Landhelgisgæslunnar á mannvirkjum og tæknibúnaði í þágu öryggis og varna Íslands. Einnig funduðu utanríkisráðherra og Stoltenberg til hliðar við áður nefnda Rakaráðstefnu þann 8. mars sl. í höfuðstöðvum bandalagsins og ræddu þá jafnréttismál og öryggisumhverfið í Evrópu.

Atlantshafsbandalagið hefur verið að aðlagast breyttu öryggisumhverfi og á komandi leiðtogafundi, sem fram fer í Varsjá 8.–9. júlí nk., er lagt upp með að marka stefnuna til lengri tíma, m.a. hvað varðar sameiginlegar varnir og fælingarmátt, pólitíska forgangsröðun og stofnanaumgjörð bandalagsins, án þess að breyta grundvallarstefnu Atlantshafsbandalagsins.

5.4.3. Loftrýmisgæsla

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins fer fram hér á landi samkvæmt sérstakri ákvörðun fastaráðs NATO frá 2007 en yfirmaður herafla NATO í Evrópu (SACEUR) hefur umsjón með henni. Er hún liður í því að gæta að nyrðri mörkum NATO og auka samstarfshæfni og viðbragðsgetu þátttökuríkja. Á síðasta ári tóku Danmörk, Bandaríkin og Tékkland þátt í loftrýmisgæslunni. Tékkar voru hér í annað sinn og hafa þegar tilkynnt um komu sína á þessu ári. Bandaríkin og Noregur munu einnig senda flugsveitir til loftrýmisgæslu á þessu ári. Hafa íslensk stjórnvöld lýst yfir áhuga á að auka frekar við loftrýmisgæsluna hér á landi og hefur NATO tekið undir það. Slík aukning myndi þá teljast vera í anda þeirra samstöðuáðgerða sem bandalagið leggur áherslu á í kjölfar breyttra öryggisaðstæðna í Evrópu.

Patrick Auroy, aðstoðarframkvæmdastjóri fjárfestinga hjá NATO, heimsótti Ísland í lok apríl þar sem farið var yfir stöðu mála varðandi Keflavíkurflugvöll, framlag Íslands til NATO og áherslur Íslands innan þess.

5.4.4. Tvíhliða samráð um öryggis- og varnarmál

Ísland hefur undanfarin ár átt í reglulegu tvíhliða samráði við grannríki um öryggis- og varnarmál sem byggist á sameiginlegum hagsmunum, landfræðilegri nánd og bandalögum. Samkomulag hefur verið gert við Danmörku, Noreg, Bretland og Kanada um slíkt samráð. Einnig hefur verið haft óformlegt samráð við Þýskaland. Tilgangur alls þessa er að skiptast á upplýsingum, ræða sameiginlega öryggishagsmuni og hvers konar hagnýtt samstarf, s.s. vegna æfinga og þjálfunar. Á síðastliðnu ári fór fram á embættismannastigi grannríkjasamráð við Noreg og Danmörku, aukinheldur sem óformlegt samráð var haft við Kanada.

Í reglulegu grannríkjasamráði við Norðmenn og Dani var rætt um breytingar á öryggisumhverfi ríkjanna í kjölfar ólöglegrar innlimunar Rússlands á Krímskaga, mótaðgerðir NATO og nauðsyn þess að tryggja samskipta- og flutningaleiðir yfir Atlantshafið. Á fundi utanríkisráðherra með Peter Hultqvist, varnarmálaráðherra Svíþjóðar, í október síðastliðnum, var rætt um sömu mál. Þá var einnig haldinn óformlegur samráðsfundur með Kanada er Jennifer May, talskona kanadíska utanríkisráðuneytisins, kom hingað til lands í fyrra.

Öryggis- og varnarsamstarf Íslands við Bandaríkin byggist á tvíhliða samningi ríkjanna frá 1951, en í sameiginlegri yfirlýsingu, sem gefin var út við brotthvarf varnarliðsins árið 2006, er meðal annars kveðið á um reglubundið samráð um öryggis- og varnarmál.

Fjölmargar heimsóknir voru á síðasta ári, m.a. frá yfirmanni bandarísku landhelgisgæslunnar, Zunkunft aðmíráli, yfirmanni aðgerðasviðs bandaríska sjóhersins, Greenert aðmíráli, og Gorenc, yfirhershöfðingja Evrópuflughers Bandaríkjanna. Heimsóknir þessar voru undanfari funda utanríkisráðherra með tveimur vararádherrum Bandaríkjanna, annars vegar Benjamin Ziff, aðstoðarvarautanríkisráðherra og hins vegar Robert O. Work, varavarnarmálaráðherra (sjá einnig kafla 5.1.2). Í kjölfar þeirra kom Ferguson aðmírall, yfirmaður sjóhers Bandaríkjanna í Evrópu, í heimsókn. Á fundunum var farið yfir breytingar á öryggisumhverfi Íslands vegna innlimunar Rússlands á Krímskaga og aukinnar virkni Rússa við nyrðri mörk NATO, s.s. flug þeirra umhverfis landið og aukna umferð á Norður-Atlantshafi. Einnig var rætt um samstöðuáðgerðir NATO og nauðsyn á auknum framlögum til varnarmála.

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna er sífellt í mótun og tekur mið af öryggisumhverfi hverju sinni. Bandaríkjaher og aðrar aðildarþjóðir NATO hafa aukið umsvif sín á norðanverðu Atlantshafi á umliðnum árum vegna versnandi ástands í öryggismálum Evrópu. Hverju sinni þarf að meta umgjörð samstarfsins og má ljóst vera að margt hefur breyst frá því varnarliðið fór af landi brott haustið 2006. Í því ljósi hafa átt sér stað samtöl milli Íslands og Bandaríkjanna um öryggishorfur á Norður-Atlantshafi og aukin hernaðarleg umsvif á Keflavíkurflugvelli, síðast í reglubundnu samráði ríkjanna sem fram fór í Reykjavík 24. febrúar sl. Engar viðræður hafa þó átt sér stað um fasta viðveru liðsafla á Íslandi.

5.4.5. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

Síðasta ár var viðburðaríkt og krefjandi á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Stofnunin hefur verið í brennidepli alþjóðastjórn mála vegna átakanna í Úkraínu og hún hefur reynst þýðingamikill vettvangur fyrir diplómatisksamskipti og aðgerðir til að koma á friði. Bæði Rússland og Úkraína, auk Evrópuríkja, Bandaríkjanna og Kanada, eiga aðild að ÖSE. Hlutverk stofnunarinnar er að tryggja öryggi og frið á ÖSE-svæðinu með því að standa vörð um mannréttindi, lýðræði og réttarríkið, og stuðla að friðsamlegri lausn deilumála. Á þetta hlutverk hefur mikið reynt á síðustu misserum.

Á liðnu ári var 40 ára afmælis ÖSE minnst, en árið 1975 var Helsinki-lokaskjalið undirritað, meðal annars af íslenskum ráðamönnum. Þar náðu þátttökuríkin samkomulagi um

að besta leiðin til að tryggja frið og öryggi væri að virða grundvallarmannréttindi eins og þau endurspeglast í mannréttindayfirlýsingu SP og síðari samningum og fara eftir leikreglum lýðræðis og réttarríkisins. Annað grundvallaratriði ÖSE er friðhelgi landamæra og friðsamleg lausn deilumála.

Segja má að ÖSE-samstarfið glími nú að nýju við þessi grundvallaratriði. Hvort tveggja er að mannréttindi eiga víða undir högg að sækja á ÖSE-svæðinu, ekki síst tjáningarfrelsi, auk þess sem vopnuð milliríkjaátök hafa brotist út í Evrópu eftir að landamærum Úkraínu og Rússlands var breytt með hervaldi.

Eftirlitsverkefni ÖSE í Úkraínu felst í að á sjöunda hundrað alþjóðlegra eftirlitsmanna frá hátt í 50 ríkjum eru á svæðinu. Hlutverk þeirra er að hafa eftirlit með framkvæmd vopnahlésins milli deiluaðila og stuðla að sáttum. Minsk-samkomulaginu, sem leiðtogar Normandy-ríkjanna (Rússlands, Úkraínu, Þýskalands og Frakklands) undirrituðu á síðasta ári, hefur verið lýst sem eina vegvísinum í átt til friðar. Kjarninn í því er að koma á vopnahléi með brottflutningi vopna og í framhaldinu ná pólitískri sátt um lýðræðislegar kosningar á svæðum aðskilnaðarsinna sem jafnframt fái ákveðna sjálfstjórn með breytingu á stjórnarskrá Úkraínu. Samkomulagið kveður einnig á um fangaskipti, efnahagsuppbyggingu og mannúðaraðstoð.

Til að framfylgja Minsk-samkomulaginu var komið á fót svokölluðum þríhliða samráðshóp (e. *Trilateral Contact Group*). Í honum eiga sæti fulltrúar ÖSE, Rússlands og Úkraínu, og á þessi hópur samskipti við fulltrúa aðskilnaðarsinna. Undir þríhliða samráðshópnum starfa fjórir vinnuhópar sem fjalla um öryggismál, pólitísk málefni, efnahagsmál og mannúðarmál. Jákvætt má telja að þetta samstarf hefur verið kerfisbundið og samtalið hefur ekki rofnað. Í besta falli hefur náðst mikilvægur árangur, til að mynda síðasta haust þegar vopnin hljóðnuðu í dágóðan tíma.

Á hinn bóginn voru vopnahlésbrot nánast regla en ekki undantekning allt síðasta ár og það hefur torvelað allt starf. Sprengju- og skotárásir hafa verið daglegar á löngum tímabilum og eyðileggingin á átakasvæðunum er skelfileg. Rúmlega 8.000 manns hafa látið lífið og um ein og hálf milljón manna þurft að yfirgefa heimili sín. Eftirlitsmönnum ÖSE hefur verið meinaður aðgangur að mikilvægum svæðum, einkum af hálfu aðskilnaðarsinna, og því ekki getað haft eftirlit með framkvæmd vopnahlésins. Þá hafa ítrekað komið upp mjög alvarleg tilvik þar sem eftirlitsmönnum hefur verið ógnað eða á þá skotið.

Framkvæmd Minsk-samkomulagsins átti að vera lokið fyrir árslok en rétt fyrir áramótin náðu leiðtogar Normandy-ríkjanna samkomulagi um að framlengja gildistíma þess. Þýskaland, sem tók við formennsku í ÖSE um áramótin, hefur lagt þunga áherslu á að staðið verði við samkomulagið og beitt sér af afli. Segja má að Minsk-samkomulagið varði veginn til friðar í Úkraínu en hins vegar þarf pólitískan vilja af allra hálfu til að fara þá leið. Þar skiptir líka máli flókin og eldfim staða á alþjóðavettvangi þar sem lykilorki takast á, en þurfa einnig hvert á öðru að halda.

Talsverðar vonir eru bundnar við formennsku Þýskalands í ÖSE en Þjóðverjar eru að mörgu leyti í sterkri stöðu þar sem þeir eru nú í senn formennskuríki og aðili að Normandy-ríkjahópnum. Þjóðverjar hyggjast nýta ÖSE sem vettvang fyrir samtal og sættir í anda einkunnarorða þýsku formennskunnar sem eru „endurnýjun samtals, uppbygging trausts, endurreisn öryggis“. Um miðjan mars er ráðgerður utanríkisráðherrafundur Normandy-ríkjanna um framkvæmd Minsk-samkomulagsins.

Ráðherrafundur ÖSE var venju samkvæmt haldinn í byrjun desember og fór að þessu sinni fram í Belgrad. Fundurinn markaði lok formennsku Serbíu. Treglega gekk að ná saman um ákvarðanir og ályktanir fundarins, sem öll aðildarríki þurfa að samþykkja, og endurspeglaði það öðru fremur þann djúpa ágreining og spennu sem er í öryggismálum Evrópu. Fundurinn nýttist á hinn bóginn til pólitísks samtals.

Flóttamannavandinn var töluvert ræddur á vettvangi ÖSE síðasta haust. Lögð var áhersla á að framlag stofnunarinnar til aðgerða yrði að fela í sér aukinn ávinning og að forðast bæri tvíverknad. Tillögur liggja fyrir um að eftirlitsverkefni ÖSE, s.s. í Serbíu, Bosnía-Hersegovínu, Kosóvó og Makedóníu, verði látið koma að gagni og að Lýðræðis- og mannréttindastofnunin (ODIHR) vinni með aðildarríkjum til að tryggja að mannréttindi flóttafólks séu virt. Starf og þekking mansalsfulltrúa ÖSE, sem Ísland hefur stutt, getur einnig komið að gagni en brögð eru að því að flóttafólk verði fórnarlömb mansals.

Baráttan gegn alþjóðlegum hryðjuverkum var einnig áberandi í starfi ÖSE á síðasta ári en mörg þátttökuríki voru fórnarlömb hryðjuverkaárása (Frakkland, Bandaríkin, Tyrkland). Aðgerðir ÖSE lúta að hefðbundnu lögreglusamstarfi, upplýsingaskiptum, þjálfun o.fl., en einnig og ekki síður að því að ráðast gegn rótum vandans með því að stemma stigu við því að ungt fólk gangi öfgaöflum á hönd. Fimmján ára afmælis ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi var minnst með margvíslegum hætti á vettvangi ÖSE á liðnu ári og stýrði fastafulltrúi Íslands meðal annars fundi um ályktunina í tengslum við mannréttindaráðstefnu ÖSE í Varsjá. Meirihluti aðildarríkja ÖSE hefur sett sér landsáætlanir og breiður stuðningur er innan ÖSE við að stofnunin setji sér framkvæmdaáætlun til að styðja við ályktunina. Ekki hefur enn náðst samstaða um það.

Ísland leggur jafnframt áherslu á þátttöku í öryggis- og afvopnunarmálum í Vín. Á vettvangi ÖSE eru vistaðir margir helstu alþjóðasamningar á sviði afvopnunarmála s.s. Samningurinn um hefðbundinn herafla í Evrópu, Vínarskjalið um traustvekjandi aðgerðir og Samningurinn um opna lofthelgi. Þessum samningum fylgir upplýsingaskylda sem íslensk stjórnvöld sinna eins og aðrir, auk þess sem formennska í samráðshópum sem tengjast þeim skiptist á milli aðildarríkja. Þannig stýrði Ísland árlegum fundi í Vín 1.–2. mars þar sem mat var lagt á framkvæmd afvopnunarinnar (e. *Annual Implementation Assessment Meeting*, AIAM). Um samningana, framkvæmd þeirra og framvindu, fer einnig fram reglubundið pólitískt samráð. Þýska formennskan í ÖSE áformar að beita sér fyrir uppfærslu Vínarskjalsins og eftir atvikum annarra lykilsamninga. Ísland á náið samráð við önnur NATO-ríki innan ÖSE um þessi mál en NATO-ríkjahópurinn í ÖSE hittist vikulega.

5.4.6. Samstarf í öryggis- og varnarmálum í norðri

Ísland hefur tekið þátt í NORDEFECO, svæðisbundnu öryggis- og varnarsamstarfi Norðurlandanna, frá upphafi þess 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. Þátttaka í verkefnum á vegum NORDEFECO er valkvæð og sem herlaust land hagar Ísland ávallt framlagi til slíkra verkefna með borgaralegum hætti. Á liðnu ári varð Ísland aðili að sameiginlegu æfingasvæði Norðurlandanna sem eykur möguleika á að sameiginlegar æfingar verði haldnar hér á landi, en það er Íslandi ekki síst mikilvægt að erlend ríki og ríkjabandalög hafi þekkingu og reynslu af því að starfa hérlendis.

Í maí sl. fór fram á Íslandi 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. Alls voru þátttökulöndin tíu, auk Íslands, og styrkti fundurinn samskipti og tengsl þátttakenda. Næsti fundur verður haldinn á Svalbarða í boði Norðmanna.

Yfirmaður norska hersins, Haakon Bruun-Hanssen, heimsótti Ísland í ágúst sl. Á fundi hans með utanríkisráðherra var meðal annars farið yfir samstöðuáðgerðir NATO og tvíhliða samráði fylgt eftir.

5.5. Markmið og starfið fram undan

Mannréttindamál

Mannréttindi og virðing fyrir þeim eru meðal helstu grunnilda utanríkisstefnu Íslands. Megin áherslur Íslands í mannréttindamálum á erlendum vettvangi munu áfram verða á kynjajafnrétti, þ.m.t. þátttaka karla í þeirri baráttu, bann við allri mismunun, meðal annars á grundvelli kynhneigðar og fötlunar, sem og réttindi barna. Starfsemi utanríkisþjónustunnar og framlög til þróunarmála munu áfram taka mið af þessum lykilþætti utanríkisstefnu Íslands. Meðal annars má gera ráð fyrir að Ísland muni beita sér í auknum mæli fyrir þátttöku karla í kynjajafnréttisbaráttunni enda hafa íslenskir ráðamenn skipað sér í flokk helstu talsmanna þess á alþjóðavettvangi.

Auðlinda- og umhverfismál

Auðlinda- og umhverfismál eru sífellt meira til umfjöllunar á alþjóðavísu og á vettvangi utanríkisþjónustunnar. Nýlegt loftslagssamkomulag, sem gert var í París í desember sl., er dæmi um aukið vægi málaflokksins, en fyrir liggur að ríki heims vinni að markmiðasetningu þar að lútandi. Nánari útfærsla á Parísarsamkomulaginu fer nú í hönd og eru viðræður hafnar við ESB og Noreg um hvernig deila skuli ábyrgðinni. Samanlagt hafa þessir aðilar ákveðið að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 40% fyrir árið 2030 frá árinu 1990 að telja. Ísland mun halda áfram að veita fjármagn til loftslagstengdrar þróunarsamvinnu, m.a. til Græna loftslagssjóðsins, til verkefna á sviði endurnýjanlegra orkugjafa og landgræðslu.

Þá verða málefni hafsins sífellt fyrirferðarmeiri í utanríkismálum og fjöldi ferla og samningalotna, meðal annars á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og á norðurslóðum, í burðarliðnum. Markmið Íslands er og verður að standa vörð um hagsmuni landsins, tala fyrir sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar.

Öryggis- og varnarmál

Tillaga til þingsályktunar um þjóðaröryggistefnu fyrir Ísland liggur nú fyrir Alþingi. Í henni er mörkuð heildstæð stefna í öryggis- og varnarmálum til næstu fimm ára. Þingsályktunartillagan tekur jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og tilgreinir áhersluþætti á borð við aukna þátttöku í NATO og varnarsamstarfið við Bandaríkin.

Markmið íslenskra stjórnvalda hvað öryggis- og varnarmál áhrærir verður áfram að tryggja að hér séu trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggjast á ofangreindu alþjóðasamstarfi og reka og viðhalda þeim mannvirkjum og tækjum sem til þarf samhliða því að tryggja að fyrir hendi sé fullnægjandi viðbúnaður og öryggi til þess að taka á móti liðsauka á hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur. Á leiðtogafundi NATO í Wales 2014 skuldbatt Ísland sig til að styðja samstöðuáðgerðir bandalagsins á næstu árum og á fjárlögum fyrir árið 2016 eru aukin framlög til varnarmála.

Til þess að ná markmiðum sem tengjast vörnum landsins og alþjóðlegum skuldbindingum okkar vegna aðildar að Atlantshafsbandalaginu er þörf á að auka framlög til reksturs varnartengdra verkefna á öryggissvæðinu á Keflavíkurlflugvelli á næstu árum.

6. ÞJÓÐRÉTTARMÁL

6.1. Samningar Íslands við erlend ríki

Undanfarin ár hefur Ísland lagt áherslu á gerð upplýsingaskipta- og tvísköttunarsamninga við erlend ríki til að koma í veg fyrir tvísköttun og skattaflotta. Á tímabilinu sem þessi skýrsla tekur til hefur sú vinna haldið áfram og öðluðust þrír slíkir upplýsingaskiptasamningar gildi á tímabilinu. Eru þeir eftirfarandi: Samningur milli ríkisstjórnar Íslands og ríkisstjórnar hans hátignar soldánsins og ríkisstjórans í Brúnei Darússalam um upplýsingaskipti að því er varðar skatta öðlaðist gildi hinn 20. mars 2015. Samningur milli ríkisstjórnar Íslands og ríkisstjórnar lýðveldisins Botsvana um upplýsingaskipti að því er varðar skatta öðlaðist gildi hinn 17. september 2015. Þá öðlaðist samningur um upplýsingaskipti að því er varðar skatta milli ríkisstjórnar Íslands og ríkisstjórnar stjórnvalda sérstjórnarsvæðisins Hong Kong í alþýðulýðveldinu Kína gildi hinn 4. desember 2015. Einnig undirrituðu Ísland og Sviss hinn 18. janúar 2016 yfirlýsingu um gagnkvæm upplýsingaskipti í skattamálum.

Þá tóku eftirfarandi þrír tvísköttunarsamningar gildi á tímabilinu: Samningur milli Íslands og sambandsríkisins Sviss til að koma í veg fyrir tvísköttun að því er varðar skatta á tekjur og eignir hinn 6. nóvember 2015, samningur milli Íslands og Georgíu til að komast hjá tvísköttun og koma í veg fyrir undanskot frá skattlagningu hinn 28. desember 2015 og loks samningur milli ríkisstjórnar Íslands og ráðherraráðs lýðveldisins Albaníu til að komast hjá tvísköttun og koma í veg fyrir undanskot frá skattlagningu á tekjur í lok desember 2015. Af öðrum samningum á sviði skattamála má nefna að samningur milli ríkisstjórnar Íslands og ríkisstjórnar Bandaríkjanna Norður-Ameríku um að bæta alþjóðlega reglufylgni á sviði skattamála og að framfylgja FATCA-lögunum (e. *Foreign Accounts Tax Compliance Act*) tók gildi 22. september 2015.

Aðrir samningar sem tóku gildi á tímabilinu voru klasasprengrsamningurinn, sem m.a. bannar framleiðslu og notkun á klasasprengrum, en hann tók gildi 1. febrúar 2016. Samningur um orkusáttmála, sem fjallar um samvinnu ríkja á sviði orkumála, öðlaðist gildi 18. október 2015. Þá öðlaðist gildi hinn 1. september 2015 samningur milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um breytingu á samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar sem undirritaður var í Kaupmannahöfn hinn 19. nóvember 1934 um erfðir og skipti á dánarbúum. Ísland varð aðili að Suðurskautssamningnum 13. október 2015. Samningur milli Grænlands og Íslands um stjórnun rækjuveiða á Dohrbanka öðlaðist gildi síðari hluta ársins 2015. Samningur milli Íslands og Færeyja um fiskveiðar innan íslenskrar og færeyskrar lögsögu á árinu 2016 öðlaðist gildi til bráðabirgða 31. desember 2015. Enn fremur öðluðust tveir samningar við Úkraínu gildi hinn 1. desember 2015, um að greiða fyrir útgáfu vegabréfsaritana og um endurvíðtöku fólks. Aðild Íslands að bókun um breytingu á alþjóðasamningnum um einföldun og samræmingu tollmeðferðar öðlaðist gildi 8. janúar 2016. Enn fremur má geta þess að Ísland afturkallaði fyrirvara sem það hafði gert við 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um aðskilnað ungra fanga frá fullorðnum föngum hinn 20. mars 2015 og fullgilti í október 2015 breytingu á samningi um vörslu kjarnakleyfra efna. Á tímabilinu staðfesti Ísland nokkra samninga; Doha-breytingar á Kýotóbókuninni 8. október 2015, breytingu á TRIPS-samningnum (samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um hugverkaréttindi í viðskiptum) hinn 12. október 2015. Alþingi samþykkti 27. maí 2015 þingsályktun um staðfestingu samnings milli Íslands og Færeyja um fiskveiðar innan íslenskrar og færeyskrar lögsögu á árinu 2015 og Ísland staðfesti hinn 26. mars bókun um breytingu á landbúnaðarsamningi milli lýðveldisins Íslands og Mexíkóska ríkjasambandsins.

Ísland afhenti vörsluaðilum fullgildingarskjöl vegna samnings um þátttöku lýðveldisins Króatíu á Evrópska efnahagssvæðinu hinn 25. mars 2015, vegna samnings hafnríkja um aðgerðir til að fyrirbyggja, hindra og uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar hinn 16. júní 2015, vegna samnings milli Íslands og Evrópusambandsins og aðildarríkja þess um þátttöku Íslands í sameiginlegum efndum á skuldbindingum Íslands, Evrópusambandsins og aðildarríkja þess á öðru skuldbindingartímabili Kýótóbókunarinnar við rammisamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar hinn 6. október 2015 og vegna samnings um samstarf um viðbúnað og viðbrögð gegn olíumengun sjávar á norðurslóðum 14. september 2015. Loks má geta þess að Ísland undirritaði stofnsamning um Innviðafjárfestingabanka Asíu (AIIB) 29. júní 2015 og fullgilti hann 25. febrúar 2016. Þá var undirrituð viðbótarbókun um erlenda vígamenn hryðjuverkasamtaka, við samning Evrópuráðsins um að koma í veg fyrir hryðjuverk, hinn 22. október 2015.

6.2. Hafréttarmál

Mikilvægustu þjóðréttarmálin sem utanríkisráðuneytið sinnir eru hafréttarmálin. Þau hafa löngum skipað stóran sess í utanríkismálum Íslands og hefur Ísland ávallt verið framarlega í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði. Ísland tekur virkan þátt í árlegum samningaviðræðum hjá Sameinuðu þjóðunum um ályktanir allsherjarþingsins um hafréttarmál og sjálfbærar fiskveiðar. Þá tekur Ísland einnig þátt í öðru samstarfi á sviði hafréttar á þeim vettvangi eins og aðilarríkjafundum hafréttarsamningsins, óformlegu samráði um málefni hafsins, reglulegri endurskoðun úthafsveiðisamningsins o.fl. Á síðustu árum hefur alþjóðlegt samstarf á sviði hafréttar aukist jafnt og þétt. Á því tímabili sem þessi skýrsla tekur til ber helst að nefna starf óformlegs vinnuhóps um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja, sem allsherjarþing SP setti á fót árið 2005. Starfi hópsins lauk á árinu 2015 með því að ákveðið var að hefja undirbúning að gerð alþjóðasamnings um þetta efni, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Heimsmarkmið númer 14 af samtals 17 sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti í september 2015, og fjallað er nánar um í kafla 7, snýr að verndun og sjálfbærri nýtingu sjávar og sjávarauðlinda. Ísland tók virkan þátt í samningaviðræðum um þetta markmið og skipulagningu eftirfylgni Sameinuðu þjóðanna við það.

Mikið er framundan hjá Sameinuðu þjóðunum í hafréttarmálum á árinu 2016. Auk reglubundins samstarfs og undirbúningsviðræðna um gerð samnings um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja fer fram endurskoðun á úthafsveiðisamningi Sameinuðu þjóðanna og farið verður yfir aðgerðir ríkja til verndunar viðkvæmra svæða gegn botnfiskveiðum. Þá er landgrunnsnefnd SP með til umfjöllunar greinargerð Íslands um ytri mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna á Ægisdjúpi og vestan- og sunnanverðum Reykjaneshrygg, sbr. umfjöllun síðar.

Samningaviðræður um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni í hafinu utan lögsögu ríkja (BBNJ)

Viðræður um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni í hafinu utan lögsögu ríkja hafa staðið yfir um alllangt skeið á vettvangi Sameinuðu þjóðanna í New York. Utanríkisráðuneytið hefur tekið þátt í þeim fyrir Íslands hönd, en þær hafa síðustu árin einkum snúist um hvort gera eigi nýjan samning undir Hafréttarsáttmála SP. Þessum viðræðum lauk í júní 2015 með samþykkt allsherjarþings SP á ályktun 292/69 sem felur í sér ákvörðun um að hefja formlegar undirbúningsviðræður um gerð samnings um vernd og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni í hafinu utan lögsögu einstakra ríkja. Gert er ráð fyrir að haldnir verði tveir fundir undirbúningsnefndar um gerð slíks samnings árlega í New York árin 2016 og 2017 og verði hver fundur tvær vikur í senn. Markmið funda

undirbúningsnefndarinnar er að afmarka og skilgreina helstu atriði sem samningur um þetta efni á að innihalda. Samningurinn kann að verða mjög víðtækur því hann getur snert verndun og nýtingu alls lífríkis í hafinu utan lögsögu ríkja og á sjávarbotni utan landgrunns ríkja. Ólíkar hugmyndir eru uppi meðal ríkja um gildissviðið, en það er verkefni undirbúningsnefndarinnar að skila tillögum til allsherjarþings SP um viðfangsefni sammingsins fyrir árslok 2017. Gert er ráð fyrir að formlegar samningaviðræður um samninginn hefjist á árinu 2018 og að þær muni standa í nokkur ár. Fyrstu fundir undirbúningsnefndarinnar verða haldnir 28. mars til 8. apríl 2016. Utanríkisráðuneytið mun taka þátt í þessum viðræðum fyrir hönd Íslands og hafa um þær náði samráð við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Þegar hefur verið stofnaður samráðshópur ráðuneytanna þriggja í þessum tilgangi.

Könnunarviðræður um aðgerðir til að koma í veg fyrir stjórnlausar veiðar í Norður-Íshafi

Mikilvæg hafréttarmál eru jafnframt til umfjöllunar utan vettvangs Sameinuðu þjóðanna. Þannig gáfu Bandaríkin, Rússland, Kanada, Noregur og Danmörk (vegna Grænlands), einnig nefnd „Arctic 5“, út sameiginlega yfirlýsingu 16. júlí 2015 um aðgerðir til að koma í veg fyrir stjórnlausar veiðar í Norður-Íshafi. Svæðið sem um ræðir er hulið þykkum ís stærstan hluta ársins. Ef sjór hlýnar og ísinn hopar í framtíðinni er hugsanlegt að nýtanlegir fiskistofnar finnist í veiðanlegu magni á alþjóðlegu hafsvæði í N-Íshafinu. Þá er ekki útilokað að uppsjávarstofnar sem nú er að finna í efnahagslögsögu Íslands eða flökkustofnar muni í framtíðinni leita lengra norður og inn á það svæði sem hér um ræðir. Í kjölfar yfirlýsingarinnar, sem íslensk stjórnvöld gerðu athugasemd við, buðu Bandaríkin fimm aðilum til viðbótar, þ.e. Íslandi, Japan, Kína, Kóreu og Evrópusambandinu, til fundar til að kanna áhuga þeirra á að taka þátt í gerð samkomulags um sama eða mjög svipað efni og yfirlýsingin tekur til. Könnunarviðræðurnar munu halda áfram á þessu ári.

Landgrunnsmál

Samkvæmt hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna eiga strandríki sjálfkrafa landgrunn að 200 sjómílum, sem eru jafnframt ytri mörk efnahagslögsögunnar. Mörg ríki, þ.á m. Ísland, geta hins vegar, sökum náttúrulegra aðstæðna, gert kröfu til víðáttumeiri hafsbotsréttinda samkvæmt ákvæðum sammingsins. Til að fá kröfur sínar viðurkenndar verða viðkomandi ríki að senda landgrunnsnefnd SP ítarlega greinargerð um ytri mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna og yfirfer nefndin greinargerðina, leggur tæknilegt mat á hana og gerir tillögur um landgrunnsörkin. Á grundvelli tillagna nefndarinnar getur strandríkið ákveðið á endanlegan og bindandi hátt mörk landgrunnsins gagnvart alþjóðlega hafsbotssvæðinu sem liggur þar fyrir utan.

Ísland skilaði í apríl 2009 greinargerð til landgrunnsnefndarinnar um ytri mörk íslenska landgrunnsins utan 200 sjómílna. Um var að ræða hlutagreinargerð sem nær annars vegar til Ægisdjúps í suðurhluta Síldarsmugunnar og hins vegar til vestur- og suðurhluta Reykjaneshryggjar. Greinargerðin tók hins vegar hvorki til hins umdeilda Hatton Rockall-svæðis, sem er hluti af íslenska landgrunninu, en Bretland, Írland og Danmörk/Færeyjar gera einnig tilkall til, né austurhluta Reykjaneshryggjar sem skarast við það svæði. Greinargerðum um þessi svæði verður skilað síðar. Ísland kynnti greinargerð sína fyrir landgrunnsnefndinni á árinu 2013. Í framhaldinu fóru fram fimm fundarlotur með sérstakri undirnefnd, sem skipuð var til að fjalla um greinargerð Íslands ásamt framlagningu viðbótargagna, með það að markmiði að ná sameiginlegum skilningi um ytri mörk íslenska landgrunnsins. Undirnefndin kynnti tillögur sínar fyrir landgrunnsnefndinni í mars 2014 og er málið enn til umfjöllunar hjá nefndinni. Þegar endanleg niðurstaða þeirrar nefndar liggur

fyrir getur Ísland, á grundvelli 76. gr. hafréttarsamningsins, ákveðið ytri mörk landgrunnnsins á endanlegan og bindandi hátt í samræmi við tillögur nefndarinnar.

Sérstakur erindreki íslenskra stjórnvalda um málefni hafsins

Málefni hafsins verða sífellt umfangsmeiri og fjölbreyttari á alþjóðavettvangi. Auk hefðbundinna og sérstakra verkefna sem lýst er hér að framan hafa orðið miklar breytingar á umhverfisaðstæðum í norðurhögum sem kalla á aukið samstarf ríkja um umhverfisvernd, siglingar, veiðar á deili- og flökkustofnum o.fl. viðfangsefni. Á Íslandi falla málefni hafsins undir verkefnasvið nokkurra ráðuneyta og stofnana. Það kallar á aukið samstarf og samhæfingu innan íslensku stjórnslunnar, sem og varðandi fyrirsvar Íslands um málefni hafsins á alþjóðavettvangi. Af þeim sökum var ákveðið að stofna í utanríkisráðuneytinu stöðu sérstaks erindreka íslenskra stjórnvalda um málefni hafsins á alþjóðavettvangi. Starf erindrekans felst í samræmingu verkefna varðandi málefni hafsins sem heyra undir eftirtalin fjögur ráðuneyti: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, innanríkisráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og utanríkisráðuneyti, auk þess sem erindrekinn mun leiða samráðsvettvang ráðuneytanna á þessu sviði. Jafnframt mun hann taka þátt í starfi á alþjóðavettvangi og sinna stefnumótun stjórnvalda í málefnum hafsins. Jóhann Sigurjónsson, fráfarandi forstjóri Hafrannsóknastofnunar, mun taka við þessu starfi 1. apríl 2016.

6.3. Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn

Frá því að Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn í Haag hóf starfsemi sína á árinu 2002 hafa verkefni hans aukist ár frá ári. Starf dómstólsins er gríðarlega mikilvægt, enda fæst hann við alvarlegustu glæpi sem framdir eru gegn mannkyninu, þ.e. þjóðarmorð, stríðsglæpi, glæpi gegn mannúð og gegn friði. Um leið er dómstóllinn umdeildur, enda getur hann m.a. ákært sitjandi þjóðhöfðingja vegna glæpa þeirra sem heyra undir lögsögu dómstólsins. Ákærur dómstólsins á hendur forseta og varaforseta Kenía voru t.d. gagnrýndar af mörgum Afríkuríkjum, sem gjarnan benda líka á að flest mál dómstólsins eru vegna atburða í Afríku og hafa sum ríkjanna jafnvel hótad að afturkalla aðild sína að dómstólnum. Þetta hefur meðal annars leitt til þess að í fréttaflutningi af málefnum dómstólsins og á aðildarríkjaraðstefnum hans er gagnrýni á starf hans áberandi og á stundum ómakleg.

Starfi dómstólsins og saksóknara hans er þó haldið ótrautt áfram. Í gangi eru rannsóknir í tíu málum, vegna atburða í Lýðstjórnarlýðveldinu Kongó, Úganda, Mið-Afríkulýðveldinu (I og II), Darfúr í Súdan, Kenía, Líbíu, Cote d'Ivoire (Fílabeinsströndinni), Malí og Georgíu. Einnig eru sjö undirbúningsrannsóknir í gangi vegna atburða í öðrum ríkjum, þ.e. Afganistan, Gíneu, Kólumbíu, Írak, Nígeríu, Palestínu og Úkraínu. Á þessu ári er fyrirséð að fjögur dómsmál munu standa yfir samtímis, sem er meira en nokkru sinni fyrr í sögu dómstólsins. Það kemur sér því vel að aðstaða hans batnaði til muna þegar nýbyggðar höfuðstöðvar í Haag í Hollandi voru afhentar í nóvember 2015 og var þá hægt að flytja starfsemina þangað í desember. Ísland hefur frá upphafi verið einart stuðningsríki dómstólsins og skipað sér með því í hóp með flestum vestrænum aðildarríkjum hans. Þá hefur utanríkisráðherra tekið þátt í óformlegu samstarfi 24 utanríkisráðherra aðildarríkja dómstólsins sem styðja starfsemina og vinna að framgangi hans. Einnig er unnið að fullgildingu Kampala-breytinganna á Rómarsamþykkt dómstólsins, en þær fela í sér viðbótarákvæði um svokallaða árásarglæpi eða glæpi gegn friði.

6.4. Mannúðarréttur

Alþjóðlegur mannúðarréttur gengur út á að vernda einstaklinga sem taka ekki þátt í stríði og setur takmarkanir á framkvæmd stríðsaðgerða, t.d. með því að banna sérlega meiðandi vopn. Mikilvægir alþjóðasamningar á þessu sviði eru m.a. Haag-samningarnir frá árunum

1899 og 1907, Genfar-bókunin frá árinu 1925 og Genfar-samningarnir frá árinu 1949. Utanríkisráðuneytið fer með formennsku í landsnefnd um mannúðarrétt, sem stofnuð var í samræmi við heit stjórnvalda og Rauða krossins á alþjóðaráðstefnu Rauða krossins árið 2007 og skipuð er fulltrúum frá utanríkisráðuneyti, innanríkisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti og frá Rauða krossinum á Íslandi. Hlutverk nefndarinnar er að breiða út þekkingu á alþjóðlegum mannúðarrétti, vera vettvangur umræðna um alþjóðlegan mannúðarrétt og veita stjórnvöldum ráðgjöf varðandi túlkun og framkvæmd mannúðarréttar.

Hinn 10. desember sl., á 32. alþjóðaráðstefnu Rauða krossins og aðildarríkja Genfar-sáttmálans sem haldin var í Genf, skrifuðu fulltrúar Rauða krossins og íslenskra stjórnvalda undir samkomulag þar sem sett eru fram sameiginleg heit sem aðilar skuldbinda sig til að vinna að næstu fjögur ár. Voru heitin undirbúin af landsnefndinni undir forystu utanríkisráðuneytis. Í samkomulaginu samþykkti ríkisstjórnin að veita 5 milljónir íslenskra króna til að standa straum af kostnaði við framkvæmd heitanna en þau varða m.a. vernd til handa flóttafólki frá átakasvæðum, aukna aðstoð við fórnarlömb mansals og ráðstafanir gegn fordómum gagnvart útlendingum og til að auðvelda þeim að laga sig að samfélaginu. Þá hafa stjórnvöld skuldbundið sig til að innleiða refsíákvæði Genfar-sáttmálans fyrir lok árs 2017 og til að innleiða Kampala-breytingarnar á stofnsamþykktum Alþjóðasakamáladómstólsins um brot gegn friði.

6.4.1. Klasasprengjusamningurinn

Ísland fullgilti klasasprengjusamninginn frá 2008 hinn 15. ágúst 2015 í kjölfar þess að Alþingi heimilaði fullgildingu hans með lögum nr. 83/2015. Samningurinn öðlaðist gildi gagnvart Íslandi hinn 1. febrúar 2016. Klasasprengjusamningurinn hefur mikla þýðingu til þess að vernda saklausa borgara, einkum konur og börn. Klasasprengjur innihalda smásprengjur sem dreifast á stór svæði og geta valdið skaða mörgum árum eftir að þeim er dreift. Fyrsta endurskoðunarráðstefna samningsins var haldin í Króatíu í september 2015 og var sótt af hálfu Íslands. Íslensk stjórnvöld hafa lagt mikla áherslu á gerð þessa samnings og framkvæmd hans og hefur sprengjusveit Landhelgisgæslunnar m.a. tekið þátt í hreinsun klasasprengjusvæða.

6.5. Samstarf gegn hryðjuverkastarfsemi

Hryðjuverkaárásirnar í París í janúar og nóvember 2015, í Kaupmannahöfn í febrúar 2015, í Tyrklandi, Bandaríkjunum og fleiri hliðstæðir atburðir á árinu 2015 minntu Evrópubúa óþyrmilega á þá miklu ógn sem stafar af hryðjuverkastarfsemi um allan heim. Þessir atburðir undirstrika enn frekar nauðsyn þess að allar þjóðir vinni saman til þess að tryggja eigið öryggi. Ekkert ríki má vera undanskilið þegar hryðjuverkavarnir eru annars vegar því hættan getur verið mest þar sem minnst er um varnir. Viðnám alþjóðasamfélagsins fór að aukast fyrir alvöru eftir hryðjuverkaárásina í New York árið 2001. Þótt hryðjuverkaógnin hafi lengi verið fyrir hendi þá jókst hún til muna eftir að samtökum eins og Al-Qaida og síðar ISIS tókst að byggja upp net fylgjenda um allan heim.

Ísland hefur um langa hríð átt í öflugu alþjóðlegu samstarfi gegn hryðjuverkum. Á vefsíðu utanríkisráðuneytisins er yfirlit yfir helstu alþjóðasamninga gegn hryðjuverkum og skylda samninga og aðild Íslands að þeim. Þar eru nefndir 19 alþjóðasamningar og bókanir og 18 samningar og bókanir Evrópuráðsins sem Ísland hefur annað hvort fullgilt eða unnið er að fullgildingu. Elsti alþjóðasamningurinn er frá árinu 1963 og elsti Evrópuráðssamningurinn er frá árinu 1957.

Lagasetning á Íslandi gegn hryðjuverkum er að finna í settum lögum og reglugerðum og eru sumar þeirra innleiddar af hálfu utanríkisráðherra á grundvelli laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008 (sjá kafla 6.7).

Um samstarf Íslands gegn hryðjuverkum má lesa víða í skýrslunni, s.s. í köflum 2.2.3, 4.7., 5.1.1., 5.2.2., 5.4.2. og 5.4.5.

6.5.1. Bókun gegn erlendum bardagamönnum hryðjuverkasamtaka

Evrópuráðið í Strassborg vann mikilvægt starf á fyrri hluta ársins 2015 við gerð viðbótarbókunar við samning Evrópuráðsins um að koma í veg fyrir hryðjuverk frá árinu 2005. Bókunin fjallar um aðgerðir gegn erlendum bardagamönnum (e. *foreign fighters*), m.a. frá Vesturlöndum, sem ganga til liðs við hryðjuverkasamtök eins og Al-Qaida og ISIS. Bókunin útfærir ályktun öryggisráðs SP 2178 (2014) um þetta mál, sem Ísland var meðflytjandi að. Ísland undirritaði bókunina 22. október 2015 og er unnið að lagasetningu sem gerir kleift að fullgilda hana.

6.5.2. Áritanafrelsi til Bandaríkjanna

Ísland er eitt þeirra ríkja sem njóta áritanafrelsis til Bandaríkjanna samkvæmt sérstöku fyrirkomulagi (e. *Visa Waiver Program*). Til þess að viðhalda þeim réttindum á Íslandi er í gangi samstarf við bandarísk stjórnvöld um skipti á upplýsingum, m.a. á sviði hryðjuverkavarna sem tengist framangreindri ályktun öryggisráðsins nr. 2178.

6.5.3. Peningaþvættismál

Sendinefnd frá Peningaþvættisstofnuninni í París (einnig nefnd Fjármálaaðgerðahópurinn, e. *Financial Action Task Force*, FATF) undir forystu forseta stofnunarinnar kom til Íslands í janúar 2015. Tilgangur ferðarinnar var að meta stöðu mála á Íslandi í baráttunni við peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og gereyðingarvopna.

Heimsóknin leiddi til þess að stjórnvöld ákváðu að gera tillögur um þrjár lagabreytingar og hafa tvær þeirra þegar komið til framkvæmda. Sú fyrsta gengur út á að listum yfir hryðjuverkamenn sem eiga fjármuni sem þarf að frysta, verði veitt gildi innan tveggja til þriggja daga frá því ákvörðun um frystingu fjármuna er tekin hjá Sameinuðu þjóðunum. Það atriði kom til framkvæmda með lögum nr. 81/2015, sem breyttu lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, nr. 93/2008. Önnur breytingin gekk út á styrkingu Peningaþvættisskrifstofunnar, sem nú er hjá embætti héraðssaksóknara og tók til starfa 1. janúar 2016. Þriðja breytingin er enn ekki komin til framkvæmda en snýst um að breyta lögum varðandi það að bera kennsl á og staðreyna upplýsingar um raunverulegan eiganda viðskiptavinar sem er lögaðili (e. *beneficial owner*) í því skyni að skerpa á skyldum fjármálastofnana til þess að þekkja viðskiptavini sína (e. *customer due diligence*).

Peningaþvættisstofnunin ákvað á fundi sínum um miðjan febrúar 2016 að taka Ísland úr þeim flokki ríkja þar sem árlega er gerð úttekt á stöðu mála. Er þetta til marks um að aðgerðir gegn peningaþvætti á Íslandi standast nú alþjóðlegar kröfur.

Tafla 3. Hryðjuverkasamtök

Ísland framfylgir þvingunaraðgerðum m.a. gegn eftirtöldum hryðjuverkasamtökum:
Al-Qaida, ISIS (einnig nefnt ISIL og Da'esh), talibanar, Hamas, Abu Nidal-samtökin, Fylking píslavotta Al-Aqsa, Al-Aqsa e.V., Babbar Khalsa, Kommúnistaflokkur Filippseyja, Gama'a al-Islamiya, Íslami Büyük Doğu Akıncılar Cephesi, Hernaðararmur Hizballah, Hizbul Mujahideen' Hofstadgroep, Alþjóðaungmennasamband Sikka, Herdeild Khalistan Zindabad, Verkamannaflokkur Kurdistan, Frelstígrar Tamil Eelam, Ejército de Liberación Nacional, Palestínska íslamska Jihad, Almannavíglína frelsun Palestínu, Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia, Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi, Sendero Luminoso, Teyrbazen Azadiya Kurdistan.

6.6. Útflutningseftirlit

Íslandi er skylt að hafa eftirlit með vissum útflutningi á grundvelli margvíslegra alþjóðaskuldbindinga, en stjórnsýslulega heyrir útflutningur undir utanríkisráðuneytið. Þessar alþjóðaskuldbindingar grundvallast m.a. á stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1945 (sjá nánar kafla 6.7. um þvingunaraðgerðir), efnavopnasamningnum frá árinu 1992, vopnaviðskiptasamningnum samanber eftirfarandi umfjöllun, samningnum um Evrópska efnahagssvæðið frá árinu 1992 og aðild Íslands að svokölluðum eftirlitskerfum (e. *regimes*). Ísland er þátttakandi í þremur eftirlitskerfum; Ástralíuhópnum (e. *Australia Group*), sem stofnaður var 1985 og fjallar um efna- og lífefnavopn, Eftirlitskerfinu með flugskeytataekni (MTCR stofnað 1987) og Kjarnbirgjahópnum (NSG stofnað 1974). Auk þess hefur Ísland sótt um þátttöku í Wassenaar-fyrirkomulaginu (stofnað 1995), sem fjallar um hefðbundin vopn og hluti með tvíþætt notagildi, en Rússland hefur hingað til lagst gegn þátttöku Íslands eitt ríkja.

Í flestum tilvikum er getið um leyfisskyldan útflutning á listum sem eru birtir á grundvelli laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu nr. 58/2010. Utanríkisráðherra veitir þrens konar útflutningsleyfi, sem eru einstök leyfi, almenn leyfi og heildarleyfi. Breytilegt er milli ára hversu mörg slík leyfi eru veitt. Dæmi um leyfisskyldan útflutning frá Íslandi eru dvergkafbátar sem einnig eru nefnd ómönnuð neðansjávurför (e. *autonomous underwater vehicles*, AUV, einnig nefnd e. *unmanned robot submarines*).

6.6.1. Vopnaviðskiptasamningurinn

Vopnaviðskiptasamningurinn frá árinu 2013 er fyrsti alþjóðlegi samningurinn sem setur ramma utan um milliríkjavíðskipti með hefðbundin vopn. Samningnum er ætlað að koma í veg fyrir ólögmetan útflutning slíkra vopna og bæta þar með alþjóðaöryggi, draga úr mannréttinda- og mannúðarbrotum og stuðla að samstarfi, gagnsæi og ábyrgð meðal þjóða. Ísland tók þátt í samningsgerðinni með sérstaka áherslu á varnir gegn kynbundnu ofbeldi, sem náðist fram. Ísland varð fyrsta ríkið til að fullgilda samninginn, sem tók gildi á aðfangadag jóla árið 2014 en 130 ríki hafa undirritað samninginn (miðað við janúar 2016). Stjórnvöld leggja áherslu á árangursríka framkvæmd samningsins og var fyrsta ráðstefna aðildarríkjanna í Mexíkó árið 2015 sótt af hálfu Íslands. Þar var m.a. ákveðið að skrifstofa samningsins yrði í Genf. Fyrstu skýrslu Íslands um framkvæmd samningsins má sjá á vefsíðu hans (thearmstradetreaty.org), en þar eru bæði valkvæðar og skyldubundnar upplýsingar veittar um vopnaviðskipti.

6.7. Þvingunaraðgerðir

Ísland framfylgir þvingunaraðgerðum sem varða 30 ríki, auk hryðjuverkasamtaka. Slíkar þvingunaraðgerðir eru allar ákveðnar í samvinnu við alþjóðastofnanir, ríkjahópa eða samstarfsríki samkvæmt gildandi lögum og að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.

6.7.1. Rússland og Úkraína

Bandaríkin urðu fyrst til þess að beita Rússland þvingunaraðgerðum vegna ólöglegra aðgerða Rússlands í austurhluta Úkraínu í mars 2014, og hafa Bandaríkin, ESB og fleiri ríki átt náið samráð um umfang og tímasetningu þessara aðgerða. Hinn 17. mars 2014 tilkynntu Bandaríkin, ESB og Kanada öll hliðstæðar þvingunaraðgerðir gegn Rússlandi en áður hafði verið gripið til ákveðinna aðgerða gagnvart einstaklingum í Úkraínu. Þessum aðgerðum er nú beitt af flestollum ríkjum sem teljast til hóps Vesturlanda en alls standa á fjórða tug ríkja að aðgerðum gegn Rússlandi. Bandaríkin, Kanada, 28 ríki Evrópusambandsins, Ísland, Noregur, Japan, Ástralía, Liechtenstein og Svartfjallaland. Sviss innleiðir sömu aðgerðir og Tyrkland sætir nú einnig gagnaðgerðum Rússlands.

Málefni Úkraínudeilunnar voru ítrekað á borði ríkistjórnarinnar í tengslum við stuðning Íslands við þvingunaraðgerðirnar. Þá var utanríkismálanefnd Alþingis upplýst um framvindu mála í Úkraínu og alþjóðlegar þvingunaraðgerðir á fundum nefndarinnar, bæði af utanríkisráðherra og embættismönnum ráðuneytisins. Einnig voru hagsmunaaðilar upplýstir um þróun mála og stefnu Íslands og ákvarðanir og efnt til sérstakra funda með þeim m.a. af hálfu utanríkisráðherra auk annarra samtala. Í tvígang var efnt til sameiginlegra funda með þeim og Íslandsstofu um mögulegar aðgerðir ef markaðir í Rússlandi skyldu lokast.

Þegar Rússland brást þvingunaraðgerðunum við með því að setja innflutningsbann á vissa matvöru frá Vesturlöndum í ágúst 2014 var Ísland undanþegið í fyrstu en var fellt undir bannið ári síðar, í ágúst 2015. Í hagsmunamati utanríkisráðuneytisins sem var birt í janúar 2016 kemur m.a. eftirfarandi fram:

- Virðing fyrir alþjóðalögum hefur ávallt verið ein af grundvallarstöðum utanríkisstefnu Íslands og afstaða Íslands til álitamála varðandi landamæri og friðhelgi ríkja hefur ætíð byggst á alþjóðalögum. Sem smáríki sem byggir afkomu sína að miklum hluta á fiskveiðum á Ísland allt undir því að alþjóðalög og sáttmálar séu virtir.
- Með því að taka afstöðu með aðgerðum vestrænna ríkja gagnvart Rússlandi hefur Ísland sýnt samstöðu með ríkjum sem standa gegn alvarlegum brotum á alþjóðalögum og sáttmálum sem endurspeglar þau grunngildi sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir.
- Samvinna og samleið með vestrænum lýðræðisríkjum hefur verið leiðarljós utanríkisstefnu Íslands í áratugi. Það hefur ítrekað sýnt sig á lýðveldistímanum að hagsmunum Íslands er best borgið í hópi þessara ríkja og samstöðu með þeim.
- Þvingunaraðgerðir á borð við þær sem Rússar hafa verið beittir í kjölfar átakanna í Úkraínu eru eitt af fáum haldbærum skrefum sem ríki eða ríkjahópar geta gripið til í kjölfar diplómátskra aðgerða án þess að beita valdi.
- Þvingunaraðgerðir vestrænna ríkja eru sértækar í eðli sínu og hitta ekki fyrir rússneskan almenning og viðskiptahagsmuni nema að takmörkuðu leyti – öfugt við refsiaðgerðir Rússlands sem eru altækar.
- Þegar ákvörðun Rússlands um innflutningsbann var tekin í ágúst 2015 var fljótlega gripið til mótvægisáðgerða af hálfu íslenskra stjórnvalda til að milda áhrif bannsins. Þannig var útgerðum veitt heimild til að millifæra stærri hluta af aflaheimildum á

makríl til næsta árs. Svo virðist sem tekist hafi að selja allan makríl sem veiddur varárið 2015 og því engar birgðir í landinu.

- Óvissa ríkir um áhrif innflutningsbanns Rússlands á íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sérstaklega ef það mun dragast á langinn. Hins vegar er full ástæða til að ætla, til lengri tíma lítið, að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sem hafa sýnt mikla aðlögunarhæfni og sveigjanleika í markaðsstarfi, muni finna nýja markaði fyrir þær vörur sem hafa til þessa verið seldar til Rússlands. Er margt sem bendir til þess að fyrirtækin hafi nú þegar náð að laga sig að þeim breyttu aðstæðum.
- Að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja teldist meiriháttar frávik frá utanríkisstefnunni og ábyrgðarhluti sem kallaði, í besta falli, á gagnrýnar spurningar vinnuþjóða um vegferð íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamskiptum og orðspor Íslands sem traust bandalagsríki myndi biða hnekki. Hagsmunagæsla gagnvart okkar helstu vinnu- og bandalagsþjóðum yrði einnig þyngr í vöfum.
- Hefði Ísland ekki tekið þátt í þeim þvingunaraðgerðum sem gripið hefur verið til gagnvart Rússlandi væri það í fyrsta sinn í sögu íslenska lýðveldisins sem landið hefði kosið að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja í málum sem lúta að öryggi og friði í Evrópu.

6.7.2. Íran

Hinn 14. júlí 2015 náðist samkomulag um sameiginlega heildarframkvæmdaáætlun um kjarnorkumál Írans. Hún miðar að því að leysa langvarandi deilu vegna rökstudds gruns um að Íran vinni að því að koma sér upp kjarnavopnum. Að áætluninni stóðu Bandaríkin, Bretland, Kína, Frakkland, Rússland, Þýskaland og Evrópusambandið. Hinn 18. janúar 2016 staðfesti Alþjóðakjarnorkumálastofnunin (IAEA) að Íran hefði uppfyllt nauðsynleg skilyrði á sviði kjarnorkumála, sem þar voru sett fram. Í kjölfarið var öllum efnahagslegum og fjárhagslegum þvingunaraðgerðum gegn Íran sem tengjast kjarnorkumálum aflétt.

Þvingunaraðgerðirnar sem voru felldar niður varða fjármagnshreyfingar, banka- og tryggingamál, olíu, gas og efni unnin úr jarðolíu, skipaflutninga, skipasmíðar og flutninga, gull, aðra eðalmálma, peningaseðla og mynt, málma, hugbúnað og frystingu fjármuna og ferðabann, sem er aflétt á vissa einstaklinga og lögaðila. Á hinn bóginn voru ekki felldar niður þvingunaraðgerðir sem varða vopnaviðskipti, eldflaugatækni, frystingu fjármuna og ferðabann á tiltekna einstaklinga og lögaðila, vissar vörur, tækni, þjónusta og hugbúnað á kjarnorkusviði sem verða háð útflutningsleyfum og vissa málma og hugbúnað. Allar þvingunaraðgerðir sem varða mannréttindabrot, stuðning við hryðjuverkastarfsemi og aðrar aðgerðir sem ekki tengjast kjarnorkumálum gilda áfram.

Framvinda mála í kjarnorkumálum Írans sannar á afgerandi hátt áhrifamátt alþjóðlegra þvingunaraðgerða og jafnframt hversu miklum árangri er hægt að ná án stríðs og blóðsúthellinga.

Aðkoma Írans að olíuviðskiptum á ný, losun fjármuna Írans sem hafa verið frystir víða um heim, opnun fyrir bankaviðskipti og önnur losun þvingunaraðgerða mun auka athafnarmátt Írans og eflaust hafa viðtæk áhrif í Mið-Austurlöndum. Stjórnvöld Írans eiga bandamenn í Írak og styðja Assad Sýrlandsforseta, en ætla má að lönd eins og Ísrael og Sádi-Arabía vilji finna leiðir til þess að bregðast við auknum áhrifum Írans í þessum heimshluta.

6.7.3. Búrúndí

Ísland ákvað á seinni hluta árs 2015 að beita þvingunaraðgerðum gegn aðilum í Búrúndí (ferðatakamörkunum og frystingu eigna) sem grafa undan lýðræði eða standa í vegi fyrir því

að hægt sé að leita pólitískrar lausnar í landinu. Viðkomandi aðilar hafa framið ofbeldisverk, hvatt til ofbeldisverka, skipulagt eða stjórnað atburðum sem brjóta í bága við alþjóðleg mannréttindalög eða alþjóðlegan mannúðarrétt. Fjöldi manns hefur flúið land, látist, verið handtekinn eða slasast eftir að óeirðir brutust út þegar forseti landsins, Pierre Nkurunziza, bauð sig fram til þriðja kjörtímabils og vann umdeildan kosningasigur.

Tafla 4. Ríki háð þvingunaraðgerðum

Ísland framfylgir þvingunaraðgerðum varðandi eftirtalin ríki (30):
<ul style="list-style-type: none"> • Afríka* (12): Búrúndí, Côte d'Ivoire (Filabeinsströndin), Eritrea, Gínea, Gínea-Bissau, Kongó (Lýðstjórnarlýðveldið), Líbería, Mið-Afríkulýðveldið, Sómalía, Súdan, Suður-Súdan, Zimbabwe • Asía* (3): Afganistan, Norður-Kórea, Myanmar (Búrma) • Evrópa (7): Aserbaisjan (Nagorno-Karabakh), Belarús (Hvíta-Rússland), Bosnía og Hersegóvína, Rússland, Serbía, Moldóva (Transnistría), Úkraína (m.a. Krím og Sevastopol) • Mið-Austurlönd (8): Egyptaland, Íran, Írak, Jemen, Líbanon, Líbía, Sýrland, Túnis
* Mið-Austurlönd talin sér.

6.8. Markmið og starfið fram undan

Utánríkisráðuneytið, í samráði og samstarfi við önnur ráðuneyti, mun áfram sinna þjóðréttarmálum í gegnum reglulegt og víðtækt samstarf við önnur ríki, ríkjasamtök og alþjóðastofnanir. Grundvallarstefna Íslands á sviði þjóðaréttar er að öll ríki virði alþjóðarétt í samskiptum ríkja og gæti friðar og öryggis í samfélagi þjóðanna. Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi helgast af þessu grundvallarmarkmiði.

Fram undan eru umfangsmikil verkefni á sviði hafréttar sem geta varðað gríðarlega mikilvæga hagsmuni á úthafinu og sjálfbæra nýtingu auðlinda þar. Ábyrg fiskveiðistjórn síðustu áratuga og sá árangur sem hún hefur skilað skapar Íslandi sterka stöðu til að taka virkan þátt í viðræðum um gerð samninga til að verjast stjórnlausum veiðum í Norður-Íshafinu og um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja. Áhersla verður lögð á að unnið verði að málefnum hafsins á grundvelli hafréttarsamningsins og samninga sem tengjast honum. Einnig verður lögð áhersla á rétt strandríkja til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins og að fiskveiðistjórnun sé ýmist staðbundin eða svæðisbundin en ekki hnattræn.

Ísland mun einnig taka virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi á öðrum sviðum þjóðaréttar, sér í lagi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, alþjóðlega sakamáladómstólsins, með stuðningi við alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, vinnu að virðingu fyrir alþjóðlegum mannréttindum og mannúðarrétti, afvopnun og banni við geryðingar- og ómannúðlegum vopnum og öðrum aðgerðum sem fallnar eru til að tryggja öryggi óbreyttra borgara.

7. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Hinn 18. desember sl. samþykkti Alþingi frumvarp um breytingar á lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Samkvæmt lögnum færðist öll starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) til utanríkisráðuneytisins hinn 1. janúar 2016. Tilgangur breytinganna var fyrst og fremst að einfalda skipulagið til að hámarka árangur af opinberri þróunarsamvinnu Íslands og nýta þá fjármuni sem íslensk stjórnvöld veita til málaflokksins sem best. Með því að hafa allan málaflokkinn á einni hendi er vonast til að betri heildarsýn náist yfir málaflokkinn og samhæfing og skilvirkni aukist. Með nýju fyrirkomulagi er enn fremur verið að styrkja tengsl þróunarsamvinnu og annarra utanríkismála. Meðal annarra breytinga, sem löggin hafa í för með sér, eru breytingar á stefnumótun í málaflokknum en í stað þess að lögð verði fram áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu til fjögurra ára í senn verður lögð fram stefna til fimm ára og aðgerðaáætlun til tveggja ára í senn. Þá verður sett á stofn ný þróunarsamvinnunefnd, en í henni munu sitja alþingismenn ásamt fulltrúum borgarasamtaka, háskólasamfélagsins og atvinnulífsins.

Fyrstu mánuðir ársins 2016 hafa því einkennst af ýmsum skipulagsbreytingum sem löggin hafa í för með sér. Sameinaðir hafa verið starfsmannahópar aðalskrifstofu ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins sem mynda nýtt og öflugt þróunarsamvinnuteymi. Unnið hefur verið að því að þétta starfsmannahópinn og koma verkefnum sem best fyrir. Utanaðkomandi ráðgjafi var fenginn til að fara yfir drög að nýrri innri verkaskiptingu og skipulagi og vinna að sameiningunni með starfsfólki. Samkvæmt verkaskiptingunni starfa fjögur megingteymi innan þróunarsamvinnuskrifstofu sem sinna eftirfarandi málaflokkum: tvíhliða þróunarsamvinnu, fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og árangurs- og úttektarmálum. Auk þeirra eru teymi sem sinna sértækum verkefnum á sviði þróunarsamvinnu, m.a. svæðasamstarfi. Einnig starfar innan rekstrar- og þjónustuskrifstofu teymi sem sinnir fjármálum þróunarsamvinnu og innan laga og stjórnsýsluskrifstofu sérfræðingar skjalavörslu og upplýsinga- og kynningarmálum á sviði þróunarsamvinnu. Öll þessi teymi og sérfræðingar falla undir þróunarsamvinnuteymi ráðuneytisins. Starfsemin hefur farið vel af stað og er unnið að margvíslegum málum sem tengjast sameiningunni, s.s. gerð verkferla, verlagsreglna, nýrrar gæðahandbókar o.fl. Allt starfsfólk ÞSSÍ sem boðið var starf þáði það og sérstaklega hefur verið hugað að móttöku þeirra í ráðuneytið.

Árið 2015 var viðburðarríkt á alþjóðavettvangi. Þar ber hæst samþykkt nýrra þróunarmarkmiða, Heimsmarkmiðanna, sem taka við af Þúsaldarmarkmiðunum og gilda til ársins 2030. Nýju markmiðin, sem voru samþykkt á leiðtogafundi í New York í september sl., innihalda 17 markmið og 169 undirmarkmið og eru frábrugðin Þúsaldarmarkmiðunum að því leyti að þau eru heildstæð og ná til allra ríkja heims. Fulltrúar Íslands tóku virkan þátt í samningaviðræðunum um markmiðin og má nánar lesa um viðræðurnar og áherslur Íslands síðar í þessum kafla.

Þriðja alþjóðlega ráðstefnan um fjármögnun þróunar var haldin í júlí sl. í Addis Ababa, Eþíópíu. Á ráðstefnunni var lögð áhersla á heildarfjármögnun þróunar með sérstöku tilliti til fjármögnunar Heimsmarkmiðanna. Tóku fulltrúar Íslands einnig virkan þátt í samningaviðræðum í aðdraganda ráðstefnunnar sem fóru fram í New York undir stjórn Noregs og Gvæjana. Í samræmi við stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu var áhersla lögð á að stærsti hluti þróunaraðstoðar renni til fátækustu ríkjanna og á nauðsyn margfeldisáhrifa þróunaraðstoðar. Mikil tækifæri felast í að nýta framlög á skilvirknan hátt í samstarfi við einkageirann og alþjóðastofnanir. Utanríkisráðherra sótti ráðstefnuna fyrir Íslands hönd og tók m.a. þátt í málstofum um fjárfestingar í jafnrétti kynjanna og fjármögnun sjálfbærrar orku fyrir alla. Til þess að vekja sérstaka athygli á fjármögnun til landgræðslu hélt Ísland einnig málstofu um mikilvægi landgræðslu og sjálfbærrar landnýtingar fyrir sjálfbæra þróun.

Tók Landgræðsluskóli Háskóla SP þátt í málstofunni sem haldin var í samstarfi við Namibíu, Katar, skrifstofu eyðimerkursamnings SP og Þróunaráætlun SP (UNDP). Á ráðstefnunni flutti ráðherra jafnframt ávarp á málstofu um fjármögnun sjálfbærrar orku fyrir alla og tók þátt í málstofu um fjárfestingu í jafnrétti kynjanna. Í Eþíópíu fundaði ráðherra með utanríkisráðherrum Kenía, Eþíópíu, Mósambík, Lesótó og námumálaráðherra Eþíópíu. Auk þess heimsótti hann Hamlin-spítalann sem sérhæfir sig í aðgerðum á konum sem þjást af fistli, en Ísland hefur um árabíl stutt átak Mannfjöldasjóðs SP um útrýmingu fistils. Þá kynnti ráðherra sér jarðhitaverkefni sem er hluti af svæðaverkefni Íslands á þessu sviði og lesa má nánar um í kafla 7.2.1.

Árið 2015 markaði jafnframt fimmtán ára afmæli ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi, en nánar er fjallað um það í kafla 7.2.3.

Á síðasta ári átti Ísland sæti í stjórn Þróunaráætlunar SP (UNDP), en sú stjórn fer jafnframt með málefni Mannfjöldasjóðs SP (UNFP) og skrifstofu SP fyrir verkefnaþjónustu (UNOPS). Í stjórnarstarfinu lagði Ísland sérstaka áherslu á jafnréttismálin innan stofnunarinnar og aukinn árangur þar að lútandi.

Ísland tók við forystu í Nordic Plus-hópnum um mitt ár 2015 og hefur hana með höndum í eitt ár. Um er að ræða hóp átta grannríkja með svipaðar áherslur (Norðurlöndin fimm auk Bretlands, Írlands og Hollands) sem funda reglulega sín á milli um málefni þróunarsamvinnu. Þrjú fundir hafa verið haldnir í Reykjavík á árinu, á ráðuneytisstjórnastigi, á sérfræðingastigi og á skrifstofustjórnastigi. Til umfjöllunar hafa helst verið þau stóru mál og ferli sem hafa verið í gangi á alþjóðavettvangi, s.s. ný þróunarmarkmið, alþjóðaráðstefna um fjármögnun þróunarmála auk náinna tengsla þróunarmála og loftslagsmála. Þá hefur Nordic Plus reynst gagnlegur vettvangur til að ræða starf Þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) en á vettvangi nefndarinnar í París hafa fulltrúar Nordic Plus-ríkjanna einnig með sér óformlegt samráð.

Í júlí sl. heimsótti utanríkisráðherra Malaví, en Ísland hefur starfað þar á sviði þróunarsamvinnu í 25 ár. Í heimsókninni fundaði ráðherra með utanríkisráðherra landsins, ráðherra sveitarstjórnarmála og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins vegna samstarfs ríkjanna. Þá heimsótti ráðherra Mangochi-hérað þar sem íslensk stjórnvöld hafa stutt við uppbyggingu um árabíl, en Mangochi er eitt af fátækustu héruðum landsins. Þar fundaði ráðherra með héraðsyfirvöldum og heimsótti héraðssjúkrahúsið, grunnskóla og þorp þar sem byggðar hafa verið vatnsveitur. Verkefni íslenskra stjórnvalda í héraðinu er margþætt héraðspróunarverkefni þar sem stutt er við uppbyggingu á sviði lýðheilsu, menntunar og vatns- og hreinlætismála, en lesa má nánar um starfið í Malaví í kafla 7.2.1.

Í lok október funduðu norrænir þróunarmálaráðherrar í Reykjavík í tengslum við þing Norðurlandaráðs. Ræddu þeir m.a. framkvæmd nýrra þróunarmarkmiða og hvernig hægt væri að bregðast við flóttamannavandanum sem blasir við heimsbyggðinni, en á sama tíma og þörfin fyrir aðstoð við fólk á flóttu eykst, er mikilvægi þróunarsamvinnu og uppbyggingar í óstöðugum ríkjum aldrei mikilvægari en nú.

Síðla árs 2015 ákvað ríkisstjórnin að veita tveimur milljörðum króna til að bregðast við neyðinni sem ríkir vegna flóttamannavandans sem skapast hefur vegna borgarastríðsins í Sírlandi. Þar af mun utanríkisráðuneytið verja 750 milljónum króna til stuðnings alþjóðastofnana og borgarasamtaka á vettvangi, 250 m.kr. á árinu 2015 og 500 m.kr. á árinu 2016 (sjá nánar kafla 7.2.4.). Góðir gestir heimsóttu Ísland á sl. ári og funduðu með utanríkisráðherra. Þar á meðal rektor Háskóla Sameinuðu þjóðanna (sjá nánar kafla 7.2.2.) og framkvæmdastjóri UN Women (sjá nánar kafla 5.2.1.).

Samstarf við Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar, DAC

Þróunarsamvinnunefnd OECD, eða DAC (e. *Development Assistance Committee*) hélt sinn þúsundasta fund á árinu 2015. Var það mál manna á fundinum að vonandi þyrfti hún ekki að halda aðra þúsund heldur yrði smám saman óþörf. Hins vegar er ljóst að þótt þróunarsamvinna hafi skilað miklum árangri, eru verkefni enn ærin við að vinna bug á fátækt í þróunarlöndum, bæta lífsgæði sem og veita mannúðaraðstoð gegnum áföll og stríð. Þróunarsamvinnunefndin stuðlar að fagmennsku, safnar og miðlar upplýsingum. Undanfarið ár hefur nefndin haft nóg að gera, og m.a. unnið málefnavinnu sem tengist fjármögnun þróunarmála, mannúðar- og flóttamannamálum sem og nýjum Heimsmarkmiðum.

DAC er aðalupplýsingaveitan um framlög til þróunarsamvinnu og þar fer fram mikil vinna við að skilgreina hvað teljist framlög til þróunarsamvinnu og hvernig megi telja þau fram. Ísland fylgist ávallt vel með þeirri vinnu, en á síðasta ári var nokkuð rætt um endurskilgreiningar á hugtakinu opinber þróunaraðstoð, en um það gilda ítarlegar reglur.

Aðstoð við flóttamenn og mannúðaraðstoð voru eins og gefur að skilja ofarlega á baugi nú þegar fjöldi flóttamanna er meiri en nokkurn tíma frá seinni heimsstyrjöld. Til umræðu er m.a. hvaða áhrif flóttamannastraumurinn og viðbrögð gjafaríkja við honum hafi á framlög til fátækra þróunarríkja. Þá hefur verið rætt og kannað hvort og hvernig gjafaríki telja fram kostnað til aðstoðar flóttamönnum í eigin landi en mjög mismunandi er hvernig það er gert. Ísland, líkt og önnur aðildarríki, lagði fram gögn í nýlegri könnun á þessum málum.

Ráðherrafundur DAC fór fram í lok febrúar og voru þar rædd efstu mál á baugi á sviði þróunarsamvinnu og mannúðarmála sem hér að framan er getið. Ákveðið var að skýra reglur um kostnað vegna flóttamanna í eigin landi. Ísland studdi þetta þar sem meira gagnsæi og skýrari reglur ættu að vera til bóta. Á fundinum var einnig rætt og teknar ákvarðanir um ýmislegt sem tengist skilgreiningunni á opinberri þróunaraðstoð, s.s. í tengslum við friðar- og öryggismál, þar sem reglurnar þóttu óskýrar, sem og aðferðum til að efla einkageirann í þróunarsamvinnu.

Ísland tekur þátt í öllum formlegum nefndarfundum, sem og starfi nokkurra undirnefnda DAC, s.s. vinnuhóps um tölfraði og undirnefnda um kynjajafnréttismál, umhverfismál og verklag við úttektir í þróunarsamvinnu. Fram undan er svo jafningjarýni nefndarinnar fyrir Ísland en hún felur í sér ítarlega úttekt á skipulagi og frammistöðu Íslands í þróunarsamvinnumálum.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Á umliðnu ári settu Sameinuðu þjóðirnar sér söguleg, ný Heimsmarkmið um sjálfbæra þróun. Ísland tók virkan þátt í samningaviðræðum SÞ um markmiðin, framkvæmd þeirra og eftirfylgni. Niðurstaða samningaviðræðnanna var 17 markmið með 169 undirmarkmiðum sem spanna vítt svið sjálfbærrar þróunar, á sviði félags-, efnahags- og umhverfismála. Markmiðin eru metnaðarfull og gilda fyrir öll aðildarríkin bæði innanlands og í alþjóðlegri samvinnu. Þau mynda ramma utan um starf Sameinuðu þjóðanna fram til ársins 2030 og er m.a. ætlað að binda enda á fátækt í heiminum, ná utan um umhverfisvanda mannkyns og vinna að jöfnum félagslegum tækifærum.

Í viðræðunum sýndi sig að smáríki getur haft mikil áhrif með því að vinna samkvæmt skýrri stefnu og forgangsröðun. Efnislega lagði Ísland mesta áherslu á jafnréttismál kynjanna sem og sjálfbæra stjórnun auðlinda, þ.e. orkuauðlinda, auðlinda hafsins og landsins, sem lykil að velgengni í félags-, efnahags- og umhverfismálum á heimsvísu. Þessi mál fengu góðan sess í endanlegri útgáfu markmiðanna og pólitískri yfirlýsingu um þau. Þá tókst að ná fram skýru orðalagi inn í pólitísku yfirlýsinguna um mikilvægi þess að vinna bug á taugaskaða í samræmi við þingsályktun þar að lútandi, sem samþykkt var á Alþingi á sl. ári. Þá má tengja þessa tilvísun við þriðja Heimsmarkmiðið um heilbrigði og vellíðan og

undirmarkmið þess um að vinna gegn langvinnum sjúkdómum almennt. Ísland hafði einnig forgöngu um að fá í gegn breytingar á undirmarkmiði um hafréttarmál en lengi vel innihélt það óásættanlega þrengingu á gildissviði hafréttarins og hafréttarsamnings SP.

Á heildina litið var árangurinn góður við að samþætta jafnréttismál inn í texta bæði markmiðanna sjálfra og pólitísku yfirlýsingarinnar. Ísland var eitt þeirra ríkja sem beittu sér hvað mest í þágu jafnréttismála en þó nokkuð þurfti að hafa fyrir því að framsækin sjónarmið um jafnréttis- og önnur mannréttindamál urðu að langmestu leyti ofan á. Samráð líkt þenkjandi ríkja skipti þar miklu en nefna má að Ísland hélt, í júní sl., sérstakan fund þar sem lagt var á ráðin um áherslur og aðferðir í samningaviðræðunum fram undan, og þótti hann skila góðum árangri fyrir jafnréttismál bæði í samhengi Heimsmarkmiðanna og alþjóðaráðstefnunnar um fjármögnun þróunarmála í Addis Ababa í júlí.

Varðandi rammann kringum Heimsmarkmiðin, t.d. það sem snýr að framkvæmd og eftirfylgni með markmiðunum, talaði Ísland meðal annars fyrir sjónarmiðum ríkja með litla stjórnýslu. Þannig mættu t.d. mælikvarðar fyrir markmiðin ekki verða of margir. Það síðasttalda lagði Hagstofa Íslands áherslu á, en haft var samráð við hana í samningaferlinu, sem og önnur ráðuneyti sem hafa lagt ýmislegt til vinnunnar. Málið var kynnt í ríkisstjórn sem og fyrir utanríkismálanefnd Alþingis, en lögð er áhersla á það í skjali SP um heimsmarkmiðin að allt samfélagið taki þátt í vinnu að markmiðunum og sérstaklega áréttaður hlutur þjóðþinga.

Nú þegar markmiðin hafa tekið gildi hefur ríkisstjórnin aftur fjallað um málið og samþykkt aðgerðir og sérstaka fjárveitingu til að vinna að þeim. Til marks um að málið snertir alla stjórnýsluna munu stefnuráð stjórnarráðsins og ráðherranefnd um samráðsmál fjalla um málið. Ákveðið hefur verið að forsætisráðuneyti haldi utan um það sem snýr að framkvæmd markmiðanna innanlands, en fyrsta skrefið felst í greiningarvinnu og tillögugerð um forgangsroðun. Utanríkisráðuneytið fer áfram með alþjóðasamskipti og mun vinna náið með forsætisráðuneytinu.

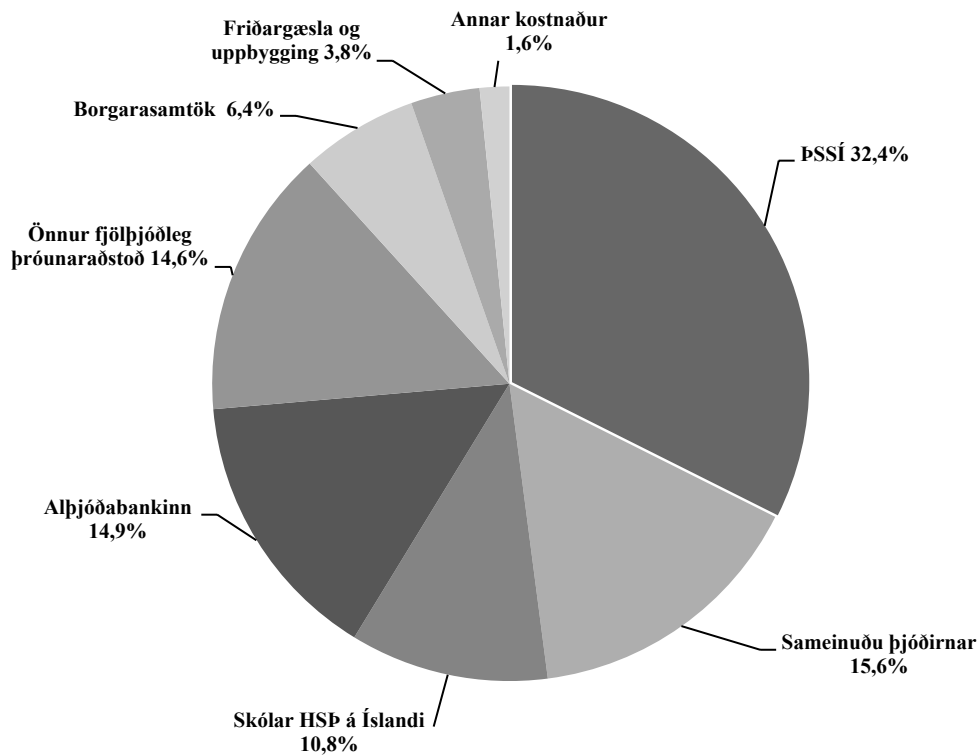
7.1. Framlög til þróunarsamvinnu

Íslensk stjórnvöld styðja markmið Sameinuðu þjóðanna um að veita sem nemur 0,7% af VÞT til opinberrar þróunaraðstoðar.

Árið 2015 námu framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu um 5,2 milljörðum kr., sem svarar til 0,24% af vergum þjóðartekjum (VÞT). Til samanburðar námu framlögin tæplega 4,5 milljörðum kr. á árinu 2014 sem var 0,23% af VÞT. Skv. fjárlögum gera áætlanir ráð fyrir 5,7 milljarða kr. framlagi á yfirstandandi ári, sem samsvarar 0,25% af VÞT miðað við þjóðhagsspá.

Í eftirfarandi töflu og skífuriti má sjá hvernig framlög Íslands til þróunarmála árið 2015 skiptast skv. bráðabirgðatölum.

Mynd 3. Skipting framlaga til þróunarsamvinnu árið 2015



Tafla 5. Áætluð framlög til þróunarsamvinnu 2015

	M.kr.	M.kr.
Þróunarsamvinnustofnun Íslands		1.669,6
Aðalskrifstofa	122,4	
Mósambík	424,6	
Malaví	527,8	
Úganda	443,0	
Önnur þróunaraðstoð	151,7	
Friðargæsla og uppbygging		193,4
Almennur kostnaður	70,3	
Kosningaefirlit ÖSE	4,1	
NATO	32,4	
Íslenska alþjóðabjörgunarsveitin	2,0	
Afganistan	61,3	
Friðargæsla SP	23,3	
Sameinuðu þjóðirnar		801,5
UNICEF	157,1	
UN WOMEN	182,0	
UNDP	49,2	
UNFPA	12,0	
OCHA	127,7	
UNRWA	30,7	
FAO	44,6	
Annað samstarf með SP*	198,3	
Skólar Háskóla SP á Íslandi		556,7
Jarðhitaskólinn	229,5	
Sjávarútvegsskólinn	187,3	
Landgræðsluskólinn	79,4	
Jafnréttisskólinn	57,3	
Úttekt	3,2	
Alþjóðabankinn		767,8
Samstarf í orkumálum (ESMAP)	39,0	
Aðgerðaáætlun um jafnréttismál	52,3	
Mannréttindasjóður	6,5	
Alþjóðaframfarastofnunin	506,0	
Hlutfjárukning Alþjóðabankans	105,0	
Skuldaniðurfelling þróunarríkja	56,5	
Annað samstarf með Alþjóðabankanum	2,5	
Borgarasamtök		328,2
Önnur þróunaraðstoð		754,6
Önnur fjölþjóðleg þróunaraðstoð	754,6	
Annar kostnaður		82,8
Alls		5.154,6
Hlutfall af vergum þjóðartekjum		0,24
Áætlaðar vergar þjóðartekjur skv. Hagstofu Íslands		2.139.166

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

7.2. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016

Eins og kveðið er um á í þróunarsamvinnuáætlun vinna íslensk stjórnvöld að uppbyggingu félagslegra innviða, bættu stjórnarferli og endurreisn og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda í þróunarríkjum, en jafnframt er lögð sérstök áhersla á jafnrétti kynjanna og umhverfismál. Framkvæmd áætlunarinnar gekk vel á síðasta ári og fór fram í góðu samstarfi við tvíhliða samstarfslönd, fjölþjóðastofnanir og borgarasamtök. Í þróunarsamvinnu Íslands er lögð áhersla á skýra forgangsröðun. Þannig er stuðningi einkum beint til fimm landa: Malaví, Mósambík, Úganda, Palestínu og Afganistan. Í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu er lögð áhersla á stuðning við fjórar lykilstofnanir: Alþjóðabankann, Barnahjálpi SP (UNICEF), Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP). Hvað mannúðaraðstoð áhrærir er lögð áhersla á stuðning við Matvælaáætlun SP (WFP), Neyðarsjóð SP (CERF) og samræmingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA).

Á sl. ári var áfram unnið að greiningu á samsetningu samstarfslanda Íslands. Breytilegar aðstæður kalla á reglubundið mat á því hvar íslensk aðstoð kemur að sem mestum notum, þannig að sem best samsvörun sé milli þarfa í samstarfslöndum og styrkleika og stefnumörkunar Íslands. Þessi greining kann að leiða til tillagna um breytingar á tvíhliða samstarfslöndum Íslands.

7.2.1. Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndum Íslands og svæðisbundið samstarf

Tvíhliða samstarfslönd Íslands eru þrjú: Malaví, Mósambík og Úganda. Styðja íslensk stjórnvöld löndin þrjú í baráttunni gegn fátækt og vinna náið með héraðsyfirvöldum við að bæta lífsskjör fólks í fátækum héruðum. Stuðningur við grunnþjónustu er meginstoðin í starfinu og er áhersla lögð á menntun, lýðheilsu og vatns- og salernismál þar sem eignarhald heimamanna er í öndvegi.

Þá aðstoða íslensk stjórnvöld lönd sem liggja í Sigdalnum mikla í Austur-Afríku við rannsóknir og mannauðsuppbyggingu á sviði jarðhitanýtingar. Með verkefninu er unnið að því að auka þekkingu þjóðanna á möguleikum á framleiðslu á raforku eða beinnar nýtingu jarðvarma, svo sem við þurrkun matvæla.

Fram til ársloka 2015 annaðist Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfsríkjunum þremur, auk svæðasamstarfsins í Austur-Afríku. Í kjölfar breytinga á lögum nr. 121/2008, sem nánar er greint frá í inngangi þessa kafla, færðust öll verkefni stofnunarinnar til utanríkisráðuneytisins og stofnunin var lögð niður. Frá og með 1. janúar 2016 fellur samstarfið í Malaví, Mósambík og Úganda því beint undir ráðuneytið.

Malaví

Nú stýttist í að fjögurra ára samstarfsáætlun við Malaví ljúki, en hún hófst á miðju ári 2012 og lýkur á sama tíma 2016. Áætlunin snýst fyrst og fremst um stuðning við eitt af 28 héruðum landsins, Mangochi-hérað, og er efling grunnþjónustu í héraðinu meginmarkmið. Áherslan er á þrjá anga grunnþjónustunnar, í fyrsta lagi lýðheilsu til að draga úr mæðra- og ungbarnadauða, í öðru lagi vatns- og salernismál til að minnka sjúkdóma og pestir sem smitast með óhreinu drykkjarvatni, og í þriðja lagi menntamál þar sem áhersla er lögð á að auka gæði menntunar í nokkrum grunnskólum héraðsins. Í áætluninni er einnig leitast við að styrkja valdeflingu kvenna og þar með auka jafnrétti.

Fyrri hluta sl. árs dundu tvenns konar áföll á Malaví. Í janúar urðu gríðarleg flóð í landinu í kjölfar mikilla rigninga og þurftu hundruð þúsunda fólks að yfirgefa heimili sín. Í kjölfar flóðanna kom síðan langvarandi þurrkur sem hafði mjög slæm áhrif á másuppskeru

landsmanna, en maís er helsta fæða Malava. Undir lok árs þurftu 2,8 milljónir Malava matarstuðning, eða um 17% íbúa. Eins og gefur að skilja höfðu áföllin margvísleg áhrif. Skólar urðu neyðarskýli fyrir stóran hluta þeirra sem lentu á vergangi og álag á heilbrigðiskerfið jókst gríðarlega. Fyrsta fjórðung ársins snerist vinna stórs hluta opinberra starfsmanna um að eiga við afleiðingar áfallanna. Áhrif á verkefni Íslands í Malaví urðu fyrst og fremst tafir á framkvæmdum, sem þó náðist að vinna upp seinni hluta ársins. Í einhverjum þeim skólum er hljóta stuðning var kennslu ábótavant fram eftir ári, en erfitt er að meta áhrif þess.

Á sl. ári var haldið áfram uppbyggingu á heilsugæslustöðvum í héraðinu. Þannig fengu átta heilsugæslustöðvar betrubætta vatnsveitu og sjö rafmagn með sólarorku. Haldið var áfram byggingu fæðingardeilda í dreifbýli í héraðinu. Eru þrjár af fjórum tilbúnar og sú síðasta langt komin. Forvarnir eru mikilvægur þáttur lýðheilsu og því er lögð áhersla á þjálfun heilbrigðisnefnda sem eru í hverju þorpi. Liggur nærri að 200 þorpsnefndir hafi hlotið þjálfun á árinu.

Góður gangur er í vatnsveitumálum. Á árinu voru 98 nýjar almenningsvatnsveitur teknar í notkun og 30 lagfærðar og hafa þá alls 366 veitur bæst við, nýjar eða lagfærðar, á verkefnatímanum. Þetta er nokkuð yfir markmiðinu, og fyrirséð að meiri árangur mun nást en lagt var upp með. Nær eitt hundrað þúsund manns sem höfðu ekki tryggan aðgang að hreinu vatni hafa hann nú og fleiri munu bætast í hópinn.

Menntaangi verkefnisins er tilraunaverkefni. Lagt er upp með að mæta hinum ýmsu stöðlum sem malavísk menntayfirvöld setja um grunnskóla og sjá hvort það leiði til aukinna gæða menntunar. Til að meta árangurinn er gögnum safnað úr skólunum 12 sem eru þátttakendur í verkefninu, en líka úr öðrum 12 skólum sem ekki njóta góðs af verkefninu. Á sl. ári var haldið áfram að reisa kennslustofur og lagfæra gamlar; kennarahús voru byggð og verið er að lagfæra hreinlætisaðstöðu í mörgum skólanna. Í samvinnu við Matvælaáætlun SP (WFP) var fyrir nokkru hrundið af stað litlu verkefni sem hafði að markmiði að nýta hráefni úr nærumhverfi skóla í skólamáltíðir, frekar en að nota verksmiðjuframleitt mjöl. Á þann hátt verða máltíðirnar fjölbreyttari auk þess smábændur á svæðinu í kringum skólana fá stuðning. Einungis þrjár skólar voru í þessu verkefni í upphafi, árið 2012, en svo vel hefur tekist til að aðrar þjóðir hafa veitt fjármunum til verkefnisins og eru núna rétt innan við 100 skólar sem taka þátt í verkefninu.

Utanríkisráðherra heimsótti Malaví í júlí sl. Átti hann fundi með utanríkisráðherra Malaví, ráðherra sveitarstjórnarmála og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins vegna samstarfs ríkjanna í þróunarsamvinnu en á fundunum var einnig rætt um viðræður um ný markmið í þróunarsamvinnu, jarðhitamál og mannréttindi. Þá heimsótti ráðherra Mangochi-hérað þar sem íslensk stjórnvöld hafa stutt við uppbyggingu um árabil, en Mangochi er talið eitt af fátækustu héruðum Malaví. Þar átti hann fundi með héraðsyfirvöldum og heimsótti héraðssjúkrahúsið, grunnskóla og þorp sem notið hafa stuðnings Íslands í gegnum árin.

Mósambík

Á síðastliðnu ári var tvíhliða stuðningi íslenskra stjórnvalda í Mósambík aðallega beint í tvo málaflokka: fiskimál og vatns- og hreinlætismál. Unnið var samkvæmt áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 og áætlunum mósambískra stjórnvalda. Samstarfsáætlun Íslands og Mósambíks liggur fyrir í lokadrögum og verður gengið frá henni á vordögum.

Þríhliða samstarf milli Mósambík, Noregs og Íslands á sviði fiskimála var haldið áfram á árinu en það hvílir á samstarfsáætlun fyrir tímabilið 2013–2017. Með samstarfinu er unnið að uppbyggingu sjávarútvegs og fiskeldis á landsvísu, með aukið fæðuöryggi að

meginmarkmiði. Ýmsum verkþáttum er lokið eða um það bil að ljúka og er gert ráð fyrir að áherslan á seinni hluta tímabilsins snúi einkum að fiskeldisþætti samstarfsáætlunarinnar. Hryggjarsúlan í þeim þætti er uppbygging á rannsóknar- og fiskeldisstöðinni CEPAQ (*Centro de Pesquisa em Aquacultura*). Töluverðar seinkanir urðu á árinu á byggingu stöðvarinnar og ráðningu og þjálfun starfsfólks.

Annað meginviðfangsefni ársins í tvíhliða samstarfi Íslands við Mósambík var uppbygging þjónustu við fátæka á sviði vatns-, salernis- og hreinlætismála í Zambéziu-fylki í norðurhluta landsins, en það er fátækasta fylki landsins. Unnið var samkvæmt samstarfsáætlun við UNICEF í Mósambík fyrir tímabilið 2015–2018. UNICEF hefur umsjón með framkvæmdum, í samstarfi við fylkis- og héraðsstjórnvöld ásamt borgarasamfélaginu í Zambéziu. Ísland, ásamt fleiri aðilum, styður áætlunina og fylgir henni eftir. Meginmarkmið hennar er bæta lífsgæði og heilsu fátækustu íbúanna með bættum aðbúnaði; aðgengi að hreinu vatni, salernis- og hreinlætisaðstöðu. Á árinu hófust framkvæmdir í tveimur af þeim fimm héruðum í Zambéziu, sem áætlunin beinist að, Gurué og Gilé. Gengu þær vel þrátt fyrir nokkrar tafir í byrjun vegna flóða á svæðinu. Í árslok var ákveðið að bæta í framlög til þessarar samstarfsáætlunar og er Ísland nú orðið stærsti stuðningsaðili hennar.

Úganda

Starf íslenskra stjórnvalda í Úganda byggist á samstarfsáætlun frá árinu 2014 og er lögð áhersla á stuðning við fiskimannapörp í Buikwe og Kalangala.

Á árinu 2015 urðu tímamót í samvinnu Úganda og Íslands þegar fyrsti verkþáttur byggðaðróunaráætlunar fyrir Buikwe-hérað hófst með stuðningi við vatns- og hreinlætismál í fiskiþorpum við Viktoríuvatn. Fyrsti hluti nær til 19 þorpa þar sem fólksfjöldi er mestur. Gerðir eru almenningskamrar og vatni veitt frá borholum um þorpin til að tryggja aðgengi að viðunandi hreinlætisaðstöðu og hreinu vatni. Skólar og heilsugæslustöðvar njóta einnig þessa stuðnings. Úttektir, sem gerðar voru, sýna háa tíðni smitsjúkdóma með vatni og slæmar hreinlætisvenjur. Verkefnið byggist því á að koma upp bættri aðstöðu og breyta venjum fólks til betri vegar og stuðla þannig að bættri heilsu.

Samtímis var unnið að tillögum um stuðning við hluta héraðsins í skólamállum og þær tillögur staðfestar undir lok ársins með áformum um að hefja framkvæmdir strax 2016. Héraðsstjórn var áður styrkt til að móta stefnu í skólamállum og viðtækt samráð haft við heimamenn. Byggðaðróunarverkefnið í Buikwe nær til um það bil 46.000 íbúa sem búa í samtals 39 fiskiþorpum við ströndina. Þar er fátækt mikil og innviðir samfélaga veikir.

Tíu ára samvinnuverkefni við Kalangala hérað á eyjum á Viktoríuvatni lauk formlega um miðbik 2015. Gerð var innri rýni á stöðu verkefnisins á vordögum og varð að ráði að halda áfram stuðningi við héraðið með sérstaka áherslu framvegis á skólamál. Þar hefur náðst merkjanlegur árangur í samvinnu Íslands og héraðsstjórnar. Gerð var sérstök rannsókn á stöðu menntamála í kjölfarið og leiddi hún ásamt vettvangsferðum til þess að verkefnistillaga var samþykkt í lok ársins og nær til fjögurra ára. Verður lögð megináhersla á gæði menntunar.

Undir lok ársis var samstarfsáætlun Íslands og Úganda framlengd til ársins 2019 í samráði við fjármála- og þróunarmálaráðuneyti Úganda. Samkvæmt áætluninni mun Ísland áfram einbeita sér að stuðningi við héruðin tvö: Buikwe og Kalangala þar sem sérstök áhersla verður lögð á menntamál ásamt vatni og hreinlæti, auk þess sem stjórnunar- og stefnumótunargeta héraðanna verður eflað. Þá verður hugað að fleiri verkefnaþáttum í Buikwe, svo sem á sviði heilsugæslu og betri afkomu í fiskimannasamfélögunum. Þá verður hugað sérstaklega að kynjajafnrétti og umhverfisþættir metnir eftir fongum.

Deilur um réttindi samkynhneigðra hafa verið áberandi á undanförunum árum, en á sl. ári voru þær settar niður þegar stjórnlagadómstóll felldi úr gildi umdeild lög sem takmörkuðu réttindi þeirra.

Svæðasamstarf

Framkvæmd jarðhitaverkefnis Íslands og Norræna þróunarsjóðsins (NDF) var fram haldið á sl. ári, en það hófst í byrjun árs 2013. Verkefnið er liður í samstarfi Íslands og Alþjóðabankans um aukna jarðhitanýtingu í Austur-Afríku, en meginmarkmið verkefnisins er að aðstoða þjóðir í Sigdalnum mikla 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 jarðhitapekking gegnir lykilhlutverki í því að skilgreina allar rannsóknir og tryggja gæði þeirra svo og við þjálfunarverkefni.

Á árinu 2015 var gengið frá samstarfssamningum um verkefni í tveimur nýjum löndum: Tansaníu og Djibútí. Áherslan í verkefnum þar verður annars vegar á aðstoð við jarðhitaleit á tilteknum svæðum og hins vegar þjálfun sem snýr að ýmsum þáttum jarðhitapróunar. Í Tansaníu var framkvæmd forkönnun á þremur jarðhitasvæðum og komu í kjölfar hennar ráðleggingar um ítarlegri rannsóknir á tveimur svæðum sem ráðist verður í á árinu 2016. Í Djibútí var veitt aðstoð og þjálfun við jarðhitaleit á Lake Abhe-svæðinu auk þess sem námskeið um verkefnastjórnun og fjármögnun jarðhitaverkefna voru haldin.

Umfangsmikil verkefni eru einnig í gangi í Eþíópíu og Kenía, ásamt samstarfverkefni við Umhverfisstofnun SP (UNEP) um jarðhitaleit á Alid-jarðhitasvæðinu í Eritreu. Í Kenía vinnur verkfræðistofan EFLA að jarðhitarannsókn á Suswa-svæðinu og mikil vinna hefur verið unnin á árinu við að aðstoða GDC, jarðhitafyrirtæki landsins, við að fá rannsóknarstofu sína vottaða. Í Eþíópíu er umfangsmikilli jarðhitaleit að mestu lokið á tveimur svæðum, Tendaho Alalbeda og Aluto Langanu, en þau tengjast einnig jarðhitaverkefni Alþjóðabankans í Eþíópíu. Niðurstöður þeirra rannsókna verða kynntar á fyrra hluta árs 2016. Mikilvægur þáttur í samstarfinu við Kenía er skoðun á möguleikum þess að setja upp svæðisbundna þjálfunarmiðstöð fyrir jarðhita í Afríku. Ráðist var í framkvæmd hagkvæmniúttektar á slíki miðstöð á árinu og haldinn fundur haghafa í Naíróbí í ágúst. Niðurstöður skýrslunnar leiddu í ljós að heppilegt væri að setja slíka miðstöð á fót, og að mikill áhugi væri meðal landanna sem og alþjóðastofnana á að koma að slíku starfi. Næstu skref í undirbúningi verða tekin á árinu 2016. Þá er einnig unnið að því í Kenía að skoða frekari möguleika á nýtingu jarðhita við þurrkun matvæla, en talið er að þar felist áhugaverðir möguleikar sem einnig gætu nýst fyrir löndin í kring.

Afram fóru fram viðræður við aðrar alþjóðastofnanir og ríki sem koma að jarðhitamálum í Austur-Afríku, og má þar nefna Alþjóðabankann, Afríkusambandið og Umhverfisstofnun SP (UNEP). Slíkt samstarf er mikilvægt með tilliti til samhæfingar milli aðila og mögulegra samlegðaráhrifa.

7.2.2. Fjölbjóðleg þróunarsamvinna

Alþjóðabankinn

Alþjóðabankinn er einn stærsti fjármögnunaraðili fátækustu þróunarríkjanna og samkvæmt helstu úttektum síðustu ára telst hann meðal árangursríkustu stofnana á sviði þróunarsamvinnu. Meginmarkmið bankans er að útrýma sárafatækt og stuðla að aukinni hagsæld og velmegun fyrir þá fátækustu. Ísland hefur greiða leið að virkri þátttöku á vettvangi Alþjóðabankans, m.a. í gegnum kjördæmi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í stjórn bankans, en einnig með reglulegri og beinni aðkomu að málefnavinnu í tvíhliða samstarfi.

Stór hluti framlaga Íslands fer til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) og á árinu 2015 fór fram miðannarrýni vegna 17. endurfjármögnunar stofnunarinnar. Samkvæmt rýninni gengur vel að innleiða áherslur stofnunarinnar: jafnrétti kynjanna, baráttuna gegn loftslagsbreytingum, hagvöxt sem hagnast öllum og stuðning við óstöðug ríki, en aðstoð til fátækustu ríkjanna hefur aldrei verið meiri. Auk þess að vera hluthafi í Alþjóðaframfarastofnuninni veitir Ísland stuðning til sérstakra verkefna og sjóða innan Alþjóðabankans er tengjast áherslusviðum Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Ísland hefur t.a.m., um nokkurra ára skeið, sérstaklega unnið að framgangi jarðhitanýtingar á vettvangi Alþjóðabankans með þátttöku í Orkusjóði bankans, ESMAP. Stuðningur Íslands hefur bæði falist í reglulegum framlögum og í því að kosta jarðhitasérfræðing til deildarinnar. Vinnur sérfræðingurinn m.a. að því að tilgreina og undirbúa verkefni í þróunarríkjum sem Alþjóðabankinn getur stutt. Á árinu 2015 fór fram úttekt á starfi ESMAP, en niðurstöður hennar eru mjög jákvæðar. Ljóst er að Alþjóðabankinn hefur aukið umsvif sín töluvert á sviði endurnýjanlegra orkugjafa fyrir tilstuðlan ESMAP og er mikil eftirspurn eftir orkuráðgjöf sjóðsins. Stuðningur frá sjóðnum felur í sér talsverðan ávinning fyrir þróunarríki, enda felur hver bandaríkjadalur sem gjafaríki veitir til sjóðsins í sér verðmæti að meðaltali 70 dala. Í kjölfar úttektarinnar er nú unnið að nýrri stefnu ESMAP til næstu fjögurra ára og lýkur þeirri vinnu í vor.

Sterkari stefnumið Alþjóðabankans á sviði jafnréttismála og móttækilegri stofnanamenning hafa orðið til þess að verkefnum, sem stuðla að jafnrétti kynjanna eða taka tillit til jafnréttissjónarmiða, hefur farið fjölgandi. Enn má þó gera betur og hefur Ísland, ásamt Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjunum, beitt sér með skipulögðum hætti fyrir frekari aðgerðum bankans á þessu sviði. Hefur Ísland því um nokkurt skeið veitt framlög í sérstakan jafnréttissjóð bankans (e. *Gender Umbrella Trust Fund*) sem ætlað er að vinna að samþættingu kynjasjónarmiða á öllum sviðum og í öllum störfum bankans. Miðannarúttekt fór fram á starfi sjóðsins á árinu 2015 og sýndu niðurstöðurnar fram á að sjóðurinn væri einstakur í sinni röð og skilaði góðum árangri. Starf sjóðsins samræmist vel auknum áherslum bankans á jafnrétti kynjanna og býður upp á nýjar lausnir á krefjandi verkefnum.

Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women)

UN Women er eina stofnun SP sem vinnur eingöngu að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Stofnunin starfar á vettvangi, sinnir samræmingarhlutverki meðal stofnana SP og er leiðandi í stefnumótun á alþjóðavettvangi. Ísland tók á síðasta ári þátt í framkvæmdastjórn stofnunarinnar sem áheyrnarfulltrúi, en Ísland átti sæti í stjórninni árið 2014. Fastanefnd Íslands í New York sinnti því hlutverki, auk þess að taka þátt í óformlegum vinahópi líkt þenkjandi ríkja á vettvangi SP sem styðja starf UN Women. Í október sl. sótti framkvæmdastjóri UN Women, Phumzile Mlambo Ngcuka, Ísland heim ásamt föruneysi sínu, en nánar er fjallað um heimsóknina í kafla (5.2.1.)

Á árinu 2015 var veitt kjarnaframlag til UN Women, en slík framlög eru afar mikilvæg fyrir stofnun eins og UN Women sem er að vaxa og styrkjast í sessi. Því til viðbótar voru veitt framlög til ákveðinna verkefna stofnunarinnar og stöður útsendra sérfræðinga fjármagnaðar. Áfram voru veitt framlög í styrktarsjóð á vegum UN Women sem styrkir verkefni um allan heim sem miða að því að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum, tryggja þolendum aðstoð og stuðla að framfylgd laga og reglna í málafloknum. Þá voru veitt framlög til verkefna stofnunarinnar í Afganistan og Palestínu líkt og undanfarin ár. Sú breyting varð þó á, að frá og með árinu 2015 er framlagi Íslands beint í almenna framkvæmd ársáætlana skrifstofanna tveggja, í stað þess að vera varið til ákveðinna afmarkaðra verkefna líkt og fyrri ár. Með þessari breytingu fær stofnunin svigrúm til að framkvæma áætlanir og

veita fé þar sem þörf er á. Er þetta svar við beiðni UN Women um að gjafaríki dragi úr eynamerkingum framlaga.

Þá voru áfram veitt framlög til landsnefndar UN Women á Íslandi, í samræmi við samstarfssamning við landsnefndina fyrir tímabilið 2013–2015. Meðal verkefna landsnefndarinnar er að stuðla að vitundarvakningu meðal almennings um jafnrétti kynjanna og stöðu kvenna í þróunarlöndum auk þess sem landsnefndin veitir útsendum sérfræðingum á vegum Íslensku friðargæslunnar fræðslu um jafnréttismál og framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325. Áframhaldandi samstarf ráðuneytisins við landsnefndina var staðfest hinn 23. október sl. þegar utanríkisráðherra skrifaði undir þriggja ára samstarfssamning við landsnefndina fyrir tímabilið 2016–2018.

Á árinu 2014 var framkvæmd fyrsta MOPAN-úttektin (e. *Multilateral Organisation Performance Assessment Network*) á UN Women. MOPAN, sem Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hýsir, er net 17 ríkja sem sett var á laggirnar til að leggja mat á árangur af þróunarstarfi þeirra fjölþjóðastofnana sem ríkin veita framlög til. Úttektin náði til fyrstu starfsára stofnunarinnar og í heildina voru niðurstöðurnar mjög jákvæðar. Staðfest er mikilvægi stofnunarinnar, sem starfar eingöngu að kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna, á vettvangi, innan SP, og í stefnumótun á alþjóðavettvangi. Stofnunin fær lof fyrir skýra stefnumótun, sterkt verklag í tengslum við úttektir og eftirlit auk þess sem fyrir hendi sé mikill metnaður fyrir því að ná árangri. Þá var stofnuninni hrósað fyrir mikil gæði hvað varðar aðkomu hennar að stefnumótun á alþjóðavettvangi og fær lof fyrir að tryggja að verkefni byggist ávallt á þörfum og stefnum viðtökulandanna. Í úttektinni var einnig bent á svið þar sem rými er til umbóta, en til dæmis megi víða styrkja samhæfingarhlutverk stofnunarinnar á vettvangi, auka gagnsæi í veitingu fjármuna til umdæmisskrifstofa og áhættustjórnun megi bæta.

Frá framlagi íslenskra stjórnvalda til mannúðaraðstoðar á vegum UN Women er greint í kafla 7.2.5.

Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF)

Meginhlutverk UNICEF er að bæta hag barna, ungs fólks og kvenna í þróunarlöndum, auk þess sem stofnunin sinnir mikilvægu hlutverki í mannúðaraðstoð. Ísland átti ekki sæti í framkvæmdastjórn stofnunarinnar á sl. ári, en fylgdist með starfi stofnunarinnar og tók þátt í stjórninni sem áheyrnarfulltrúi.

Íslensk stjórnvöld veittu kjarnaframlag til UNICEF á árinu 2015, auk þess sem veitt voru framlög til ýmissa verkefna á vegum stofnunarinnar og stuðningur veittur í formi starfa útsendra sérfræðinga.

Ísland fjármagnaði stöðu sérfræðings á skrifstofu UNICEF í Palestínu, en hún starfar að jafnréttismálum. Þá fjármagnaði Ísland stöðu ungs sérfræðings (e. *Junior Professional Officer*) á sviði menntamála á skrifstofu stofnunarinnar í Malaví, en hún starfar einkum á sviði árangurs- og eftirlitsmála auk þess sem hún veitir tæknilega aðstoð á sviði stefnumótunar og úrbóta í menntamálum. Líkt og undanfarin ár veittu íslensk stjórnvöld framlag til samstarfsverkefnis UNICEF og Mannfjöldastofnunar SP (UNFPA) sem hefur að markmiði að uppræta limlestingar á kynfærum kvenna og stúlkna, en áætlað er að milli 100 og 140 milljónir kvenna hafi þurft að þola þessa meðferð og í löndum þar sem tíðni slíkra limlestinga er há, er áætlað að um 15 milljónir stúlkna séu í hættu á að hljóta sömu örlög fyrir árið 2020. Þá studdi Ísland við vatns- og hreinlætisverkefni UNICEF í Mósambík, en nánar má lesa um það í kaflanum um samstarf við Mósambík (kafla 7.2.1.).

Utanríkisráðuneytið átti á árinu áfram gott samstarf við landsnefnd UNICEF á Íslandi, en í gildi er samstarfssamningur fyrir tímabilið 2014–2016. Eru markmið samningsins m.a. að

stuðla að vitundarvakningu meðal almennings um málefni barna í þróunarríkjum og veita útsendum sérfræðingum fræðslu áður en þeir hverfa til starfa á vettvangi.

Að lokum má greina frá því að á síðasta ári var veitt framlag til UNICEF í Afganistan, eynamerkt stuðningi við menntun stúlkna, en í starfi stofnunarinnar í landinu felast sértækar aðgerðir til að stuðla að breyttu hugarfari gagnvart menntun stúlkna. Framlag þetta var hluti af samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins, velferðarráðuneytisins og forsætisráðuneytisins sem sneri að menntun og valdeflingu stúlkna í Afganistan, en verkefnið hlaut styrk úr framkvæmdasjóði jafnréttismála. Málþing, haldið 10. desember sl., var þáttur í verkefninu, en þar var rætt um þær hindranir sem afgangar stúlkur standa frammi fyrir á vegi sínum til menntunar og persónulega reynslu tveggja afgangskra sérfræðinga af stöðu kvenna í Afganistan.

Frá framlögum íslenskra stjórnvalda til mannúðaraðstoðar á vegum UNICEF er greint í kafla 7.2.5.

Háskóli Sameinuðu þjóðanna

Fjórir skólar Háskóla SP eru starfandi á Íslandi: Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn. Frá upphafi hafa um 1.050 sérfræðingar útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólana, auk þess sem yfir 2.000 sérfræðingar hafa tekið þátt í styttri námskeiðum sem reglulega eru haldin í þróunarríkjum.

Jarðhitaskólinn hefur starfað frá árinu 1979 sem gerir hann elstan skólanna fjögurra. Hann veitir sérfræðingum frá þróunarlöndum sérhæfða þjálfun og kennslu á sviði jarðhitarannsókna og -nýtingar. Alls hafa 613 nemendur frá 59 löndum útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólann á Íslandi, af þeim útskrifuðust 30 nemendur á árinu 2015 (21 karl og níu konur). Nemendurnir komu frá 15 löndum, þar af 16 frá Afríku. Þá hafa alls hátt í 1.000 sérfræðingar tekið þátt í svonefndum þúsaldarnámskeiðum sem haldin hafa verið sem næst árlega síðan 2005 fyrir Austur-Afríku (í Kenía) og Rómönsku-Ameríku (í El Salvador), en á árinu tóku 104 sérfræðingar þátt í námskeiðunum. Auk þúsaldarnámskeiðanna hefur skólinn haldið 28 sérsniðin námskeið í ýmsum löndum á síðustu 6 árum, með hátt í 600 þátttakendur. Af þeim voru átta námskeið með 163 þátttakendum haldin árið 2015, en sex þeirra tengdust svæðaverkefni íslenskra stjórnvalda í Austur-Afríku (sjá nánar kafla 7.2.1.). Loks hafa alls 45 nemendur útskrifast með meistaraþráðu (þar af fimm árið 2015) og einn með doktorsþráðu frá HÍ með styrk frá skólanum. Fyrsti nemandinn útskrifaðist svo með meistaraþráðu frá HR í lok árs 2015 með styrk frá Jarðhitaskólanum.

Í Sjávarútvegsskólanum, sem hefur starfað frá árinu 1998, er sérfræðingum frá þróunarlöndum veitt þjálfun á margvíslegum sviðum er snúa að sjávarútvegi og fiskveiðum. Alls hafa 305 nemendur frá 50 löndum útskrifast úr sex mánaða þjálfun við skólann, þar af 33% konur. Á árinu 2015 útskrifuðust 19 nemendur frá 15 löndum úr sex mánaða þjálfuninni, níu konur og 10 karlar. Líkt og Jarðhitaskólinn stendur Sjávarútvegsskólinn reglulega fyrir styttri námskeiðum í þróunarlöndum og hafa alls 40 slík námskeið verið haldin með yfir 1.000 þátttakendur. Á árinu 2015 voru haldin tvö námskeið. Að þessu sinni var námskeið haldið á Íslandi, en þar tóku þátt háttsettir aðilar sem vinna að stefnumótun í samstarfsstofnunum og -löndum skólans. Hitt námskeiðið var haldið í Tansaníu og sneri að auknum gæðum í meðferð og vinnslu fiskafurða. Frá árinu 2005 hefur Sjávarútvegsskólinn veitt fyrrum nemendum styrki til meistara- og doktorsnáms á Íslandi, en árlega hljóta tveir til þrjár nemendur styrki. Krafa er gerð um að rannsóknir nemendanna séu gerðar í heimalöndum þeirra og styðji við innlenda rannsóknarstarfsemi. Alls hafa 24 nemendur hlotið styrki, 10 konur og 14 karlar, en á árinu 2015 luku tveir nemendur doktorsprófi.

Landgræðsluskólinn varð hluti af neti HSP árið 2010, en skólinn hafði starfað frá árinu 2007. Markmið skólans er að veita sérfræðingum frá þróunarlöndum þjálfun á sviði

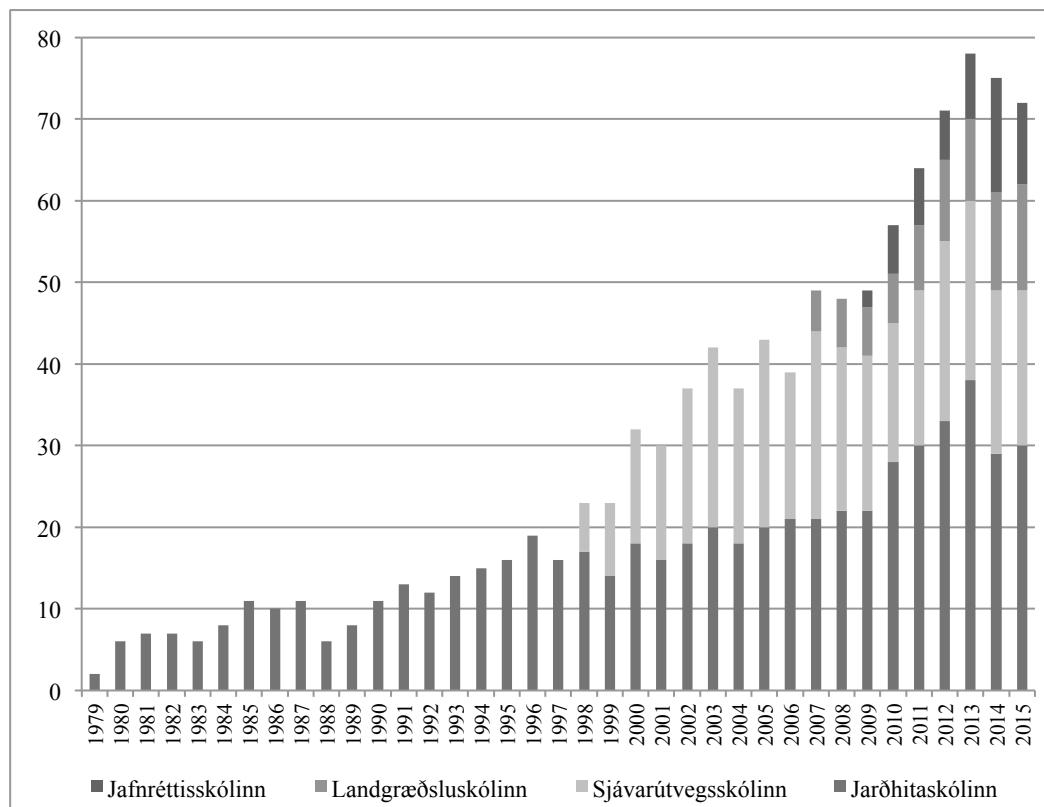
landgræðslu og sjálfbærrar nýtingar lands. Á árinu 2015 útskrifuðust 13 sérfræðingar (sjö konur og sex karlar) úr sex mánaða þjálfun við skólann, en alls hafa því 76 nemendur útskrifast úr skólanum frá upphafi, þar af 37 konur og 39 karlar. Á síðasta ári tók Landgræðsluskólinn þátt í ýmsum alþjóðlegum viðburðum þar sem skólanum gafst tækifæri til að fjalla um mikilvægi landgræðslu og sjálfbærrar nýtingar lands, tengingu þess við loftslagsmálin og mikilvægi þekkingaruppbyggingar á þessu sviði. Þannig tók skólinn þátt í þriðju ráðstefnunni um fjármögnun þróunarsamvinnu í Addis Ababa, alþjóðlegri ráðstefnu um vistheimt í Manchester, aðildarríkjaþingi eyðimerkursamnings SP í Ankara og loftslagsráðstefnunni í París í desember.

Jafnréttisskólinn er yngstur skólanna, en hann varð hluti af neti HSP árið 2013 eftir að hafa starfað sem tilraunaverkefni frá árinu 2009. Meginmarkmið Jafnréttisskólans er að stuðla að kynjajafnrétti og félagslegu réttlæti í þróunarlöndum og á áttaksvæðum með þverfaglegum rannsóknum, kennslu og miðlun. Skólinn veitir sérfræðingum þjálfun á sviði jafnréttismála, en allir nemendur við skólann hafa fram að þessu komið frá áherslulöndum Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu: Malaví, Mósambík, Úganda, Palestínu og Afganistan. Frá upphafi starfsins hafa samtals 53 nemendur útskrifast úr námi við skólann, þar af 10 á sl. ári (10 konur og 10 karlar). Í náminu er lögð áhersla á alþjóðlegt jafnréttisstarf og valdeflingu kvenna, friðaruppbyggingu í samræmi við ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi, samþættingu kynjasjónarmiða í umhverfismálum og við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, s.s. í fiskveiði-, orku- og landgræðslumálum og jafnrétti við opinbera stefnumótun. Í gegnum allt námið er miðað að þátttöku karla í jafnréttisstarfi. Í Jafnréttisskólanum eru jafnframt haldnar ráðstefnur og málstofur og námskeið skipulögð í samstarfslöndum skólans. Þar er enn fremur unnið að rannsóknum bæði í samstarfi við rannsóknarstofnanir, ráðuneyti, félagasamtök í þróunarlöndunum og á áttaksvæðum en einnig alþjóðlegar stofnanir og háskóla utan þeirra.

Allir skólarnir fjórir hafa verið ráðuneytinu og starfstöðvum þess innan handar í málefnavinnu er tengist þeirra sérsviðum. Þannig komu allir skólarnir t.d. að starfi Íslands í tengslum við mótun nýrra þróunarmarkmiða, en áherslumál Íslands í þeim viðræðum kölluðust á við sérsvið skólanna.

Í júlí 2015 heimsóttu rektor HSP, David Malone og vararektor, Max Bond, Ísland. Megintilgangur heimsóknarinnar var að kynna sér starfsemi skóla HSP á Íslandi ásamt því að eiga fund með utanríkisráðherra. Á þeim fundi var fyrst og fremst rætt um vinnu við mótun nýs framtíðarfyrirkomulags skóla HSP hér á landi og úttekt á starfi skólanna fjögurra sem verður framkvæmd síðar á árinu, en undirbúningur er langt kominn.

Á sl. ári hafa staðið yfir samningaviðræður við Háskóla Sameinuðu þjóðanna í Tókýó um að sett verði á laggirnar alþjóðleg stofnun HSP á Íslandi sem þeir fjórir skólar HSP sem staðsettir eru hér á landi munu falla undir. Slík stofnun er forsenda þess að skólarnir fái að starfa áfram undir merkjum Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Mun utanríkisráðherra leggja fram lagafrumvarp þess efnis á vorþingi, þar sem óskað verður heimildar til fullgildingar tveggja samninga við Háskóla Sameinuðu þjóðanna í Tokyo um framangreint, auk nauðsynlegra lagabreytinga sem tengjast stofnuninni.

Mynd 4. Fjöldi nemenda í skólum HSP²

Umhverfis- og loftslagsmál

Samkvæmt greiningu á framlögum ársins 2014 samkvæmt umhverfis- og loftslagsstikum DAC kom í ljós að 51% af framlögum Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu hafi nýst í þágu umhverfismála og 27% til verkefna sem voru til þess fallin að draga úr og/eða bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga.

Framlög til umhverfis- og loftslagsmála á árinu 2015 runnu annars vegar til tveggja fjölþjóðlegra sjóða og hins vegar þriggja verkefna á sviði jarðhitamála. Þannig var, líkt og undanfarin ár, veitt framlag í sjóð á vegum rammasamnings SP fyrir fátækustu þróunarlöndin sem styður ríki við að undirbúa og framkvæma aðgerðaáætlanir um aðlögun að loftslagsbreytingum. Þá veitti Ísland framlag í Græna loftslagssjóðinn (e. *Green Climate Fund*) sem fjármagnar verkefni og áætlanir sem stuðla að því að lágtekjuríki geti aðlagast loftslagsbreytingum og gripið til aðgerða til að koma í veg fyrir þær. Aukin nýting endurnýjanlegra orkugjafa, líkt og jarðhita, getur skipt sköpum í að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda. Í því skyni veittu íslensk stjórnvöld styrk til Alþjóðlegrar stofnunar fyrir endurnýjanlega orku (IRENA), Sjóðs á vegum átaks SP um sjálfbæra orku fyrir alla (SE4ALL) og rannsókna á möguleikum til jarðhitanytingar í Úkraínu.

Ríkisstjórn Íslands kynnti í nóvember sl. sóknaráætlun í loftslagsmálum til þriggja ára. Af þeim 16 verkefnum sem samþykkt voru eru fjögur sem snúa að þátttöku Íslands í

² Súluritið sýnir alla nemendur skólanna frá upphafi starfsemi þeirra, en Landgræðsluskólinn varð hluti af neti HSP árið 2010 og Jafnréttisskólinn árið 2013.

tengdum málum á alþjóðavettvangi. Komið var á fót samstöðuhópi um nýtingu jarðhita á heimsvísu og lýst var yfir eflingum stuðningi við þróunarríki, m.a. með framlögum til Græna loftslagssjóðsins að fjárhæð einni milljón Bandaríkjadala, eða 200 þúsund dalir á ári tímabilið 2016–2020. Þá verður Landgræðsluskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna gert kleift, með auknum framlögum, að halda námskeið í þróunarríkjum sem berjast gegn eyðimerkurmyndun. Að lokum verður virkari þátttaka af Íslands hálfu í loftslagsverkefnum á vegum Norðurskautsráðsins.

Lesið má nánar um starf Íslands á sviði loftslagsmála í kafla 5.3.1.

7.2.3. Starf í þágu friðar

Íslenska friðargæslan fagnar á þessu ári fimmtán ára afmæli, en hún var stofnsett formlega hinn 10. september 2001. Tildrög þess þá mátti rekja til þátttöku í friðargæslu undir merkjum Sameinuðu þjóðanna á árinu 1994 þegar Ísland sendi lækna og hjúkrunarlið í fyrsta sinn til liðs við norska friðargæslusveit í Bosníu og Hersegóvínu. Næstu árin hélt Ísland áfram að senda fólk til starfa á vegum bæði Atlantshafsbandalagsins og SP í verkefni á Balkanskaga og var þessi viðleitni til marks um þann ásetning íslenskra stjórnvalda að axla aukna ábyrgð í alþjóðlegu samstarfi. Sömu viðmið gilda í meginráttum í dag og gerðu fyrir fimmtán árum og raunar strax 1994, að með þátttöku á þessu sviði leggi Ísland sitt lóð á vogarskálar til þess að tryggja frið og öryggi, enda sé friðvænlegt umhverfi forsenda langtímauppbyggingar og efnahagslegra framfara. Um leið hefur það alltaf legið til grundvallar að sú þjálfun og reynsla, sem viðkomandi starfsmenn Íslensku friðargæslunnar afla sér, hefur umtalsverðan ávinning í för með sér fyrir land og þjóð þegar til lengri tíma er litið.

Á árinu 2015 voru alls sextán Íslendingar við störf á vettvangi, í samtals tíu stöðugildum og var kynjaskiptingin jöfn ef seinna gildið er notað, fimm karlar og fimm konur. Umræddir einstaklingar voru við störf víðs vegar um heim, s.s. í Kabúl í Afganistan, Jerúsalem og Ramallah í Palestínu, Amman í Jórdaníu og Naíróbí í Kenía. Störfuðu þeir að ýmsum málafnum, en meðal stofnana sem fengu íslenskt liðsinni á árinu voru Atlantshafsbandalagið, Palestínufloftamannaáðstoð SP (UNRWA), Þróunaráætlun SP (UNDP), Barnahjálpi SP (UNICEF) og Matvælaáætlun SP (WFP).

Einn er sá þáttur sem sífellt hefur verið í skoðun og þróun þau fimmtán ár sem liðin eru frá stofnun Íslensku friðargæslunnar, en hann vikir að undirbúningi og þjálfun útsendra starfsmanna. Á síðasta ári var t.d. haldið grunnnámskeið fyrir fólk á viðbragðslista Íslensku friðargæslunnar og sáu sérfræðingar á vegum samhæfingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA) um leiðsögn. Sömu sérfræðingar héldu jafnframt utan um alþjóðlegt námskeið sem Ísland hefur undanfarið haldið árlega fyrir OCHA, en að þessu sinni voru þátttakendur 20 frá ýmsum löndum, þ. á m. þrír frá Íslandi. Þá stóð hópur þátttakenda námskeiðsins og utanríkisráðuneytið fyrir sameiginlegri björgunaræfingu með Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu og alþjóðabjörgunarsveit þess, ICESAR. Þótti þessi tilhögun gefast vel og skila sér með ríkum hætti til hvoru tveggja, þeirra einstaklinga sem tóku þátt, sem og þeirra stofnana og félaga sem að æfingunni stóðu.

Íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í kosningaeftirliti undir merkjum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) um árabíl. Þannig hafa nokkrir einstaklingar verið sendir ár hvert til eftirlits með kosningum í ríkjum þar sem lýðræði á sér enn unga sögu, og er tilgangur þess jafnan að stuðla að eflingu lýðræðis og lýðræðisstofnana í aðildarríkjum ÖSE. Á síðasta ári voru sex einstaklingar sendir til eftirlits með þrennum kosningum, tveir til þingkosninga í Tadsíkistan, tveir til forsetakosninga í Kasakstan og tveir til sveitarstjórnarkosninga í Úkraínu.

Konur, friður og öryggi

Hin síðari ár hafa jafnréttismál fengið aukið vægi í starfi Íslands í þágu friðar. Þar hefur ályktun öryggsráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda þar að lútandi verið miðlæg. Þannig voru þrjú af sex einstaklingum, sem störfuðu á vegum NATO fyrir Íslands hönd á síðasta ári, í stöðum jafnréttisfulltrúa. Jafnframt var reynt eftir fremsta megni að tryggja að jafnréttissjónarmiðum væri gert hátt undir höfði í starfslýsingum allra útsendra friðargæsluliða. Þá hefur um árabíl verið lögð áhersla á jafnt kynjahlutfall hvað útsenda starfsmenn áhrærir og náðist það markmið árið 2011 þegar jafn margar konur og karlar störfuðu á vettvangi. Á sl. ári gegndu fimm konur og fimm karlar tíu stöðugildum sérfræðinga á vettvangi sem íslensk stjórnvöld fjármögnuðu.

Fyrirnefnd aðgerðaáætlun Íslands gildir fyrir fjögurra ára tímabil: 2013–2016. Á síðasta ári var lagt mat á hvernig til hefði tekist fyrri tvö ár tímabilsins, 2013 og 2014, og reyndist meirihluta markmiða áætlunarinnar hafa verið náð. Þannig hafði mun hærri fjárhæðum verið varið til málefnisins en áætlunin gerir ráð fyrir, talsverður þróttur hafði verið í málsvarastarfi fulltrúa Íslands á alþjóðlegum vettvangi og ákvæðum um kynjahlutfall hafði verið hlítt að miklu leyti, sem fyrr hefur komið fram. Á hinn bóginn var niðurstaðan sú að framkvæmd í fræðslumálum innanhúss hefði mátt vera markvissari, sem og samráð við aðra hlutaðeigandi aðila á Íslandi. Á þessu ári verður hafist handa við að uppfæra aðgerðaáætlun stjórnvalda, fyrir næsta fjögurra ára tímabil, 2017–2020.

Ástæða er til að geta þess að í október voru fimmtán ár liðin frá því að öryggisráðið samþykkti ályktun nr. 1325. Af því tilefni fór fram opin umræða í ráðinu um málefnið þar sem fastafulltrúi Íslands hjá SP undirstrikaði stuðning Íslands við framfylgd ályktunarinnar, rakti hversu mikla áherslu Ísland legði á hana og hvatti öll aðildarríki SP til að vinna ályktuninni liðsinni. Öryggisráðið samþykkti í tengslum við afmælið nýja ályktun, nr. 2242, sem hnykkir enn frekar á efni hennar, en m.a. er lagt að framkvæmdastjóra SP að tvöfalda á næstu fimm árum tölu kvenna sem starfa í friðargæslusveitum SP. Var þessi ályktun m.a. byggð á tillögum úr nýrri skýrslu sem birt var í tengslum við afmælið. Á vettvangi ÖSE var enn fremur birt skýrsla um mikilvægi kynjasjónarmiða í friðarumleitunum.

Afganistan

Á vettvangi NATO voru uppi væntingar um að hægt yrði að draga úr umfangi uppbyggingarverkefnisins *Einarður stuðningur* (e. *Resolute Support*) sem var ýtt úr vör í árslok 2014 þegar ISAF-verkefnið (e. *International Security Assistance Force*) leið undir lok. *Einarður stuðningur* var mun minna verkefni að sniðum en ISAF, fól í sér viðveru tólf þúsund manna liðs frá NATO-ríkjunum sem fyrst og fremst átti að veita afgönskum stjórnvöld ráðgjöf og aðstoð til að viðhalda öryggi og stöðugleika í landinu. Verkefnið var til tveggja ára og átti smám saman að fækka í sveitum NATO-ríkjanna. Öryggisástand í Afganistan á síðasta ári fór hins vegar ekki batnandi, nema síður sé, og var ákveðið í október sl. að viðhalda þeim mannskap sem í landinu er enn um sinn. Fyrstu mánuði 2015 voru tveir íslenskir friðargæsluliðar við störf á alþjóðaflugvellingum í Kabúl en þeir luku störfum í mars. Einn jafnréttisfulltrúi er hins vegar enn við störf hjá borgaralegum erindreka NATO í Afganistan og þá er fjölmiðlafulltrúi við störf í höfuðstöðvum alþjóðaliðsins í Kabúl.

Auk stuðnings við starfsemi NATO í Afganistan voru veitt framlög til verkefna UN Women og UNICEF í Afganistan, en nánar er greint frá þeim í kafla 7.2.2.

Ástæða er til að geta þess að á sl. ári var tekin saman yfirlitsskýrsla um þátttöku Íslendinga í starfi ISAF í Afganistan 2002–2014. Í skýrslunni, sem er aðgengileg á vef ráðuneytisins, er m.a. sagt frá helstu verkefnum, sem Íslendingar tóku þátt í, kostnaði við þátttökuna í ISAF, og umgjörðinni, hvað Íslensku friðargæsluna varðar.

Palestína

Sem fyrr var lögð áhersla á stuðning við Palestínu í gegnum stofnanir og borgarasamtök, bæði í formi útsendra sérfræðinga og fjárframlaga. Var stutt við starfsemi UNRWA, UNICEF, UN Women og UNDP með fjárframlögum og sérfræðingum til vettvangsstarfa. Framan af árinu starfaði íslenskur sérfræðingur að jafnréttismálum hjá UNICEF og fram undir mitt ár starfaði sérfræðingur hjá UNDP að framkvæmd heildstæðrar áætlunar um innleiðingu viðlagastjórnunar í Palestínu, en á sama tíma var veitt fjárframlag til verkefnisins. Tveir einstaklingar störfuðu hjá UNRWA á sl. ári, annar í höfuðstöðvum í Jerúsalem og hinn í höfuðstöðvum í Amman. UNRWA átti við gríðarmikinn fjárhagsvanda að stríða á árinu og var hann m.a. tilkominn af því hversu mikil neyðin hefur verið í nágrennalandinu Sýrlandi. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að halda áfram að styðja við bakið á þeim stofnunum sem sjá Palestínunönnun fyrir grunnþjónustu – s.s. á sviði menntamála og heilsugæslu – en málefni þeirra hafa e.t.v. fallið í skuggann hin síðustu misseri. Eins og hin síðari ár veitti Ísland tvennum borgarasamtökum í Palestínu stuðning: *Women's Centre for Legal Aid and Counselling* (WCLAC), sem veitir palestínskum konum lagalega ráðgjöf og stuðning, og *Palestinian Medial Relief Society* (PMRS), grasrótarsamtökum á sviði heilbrigðismála.

7.2.4. Mannúðaraðstoð

Mannúðaraðstoð Íslands hefur að markmiði að bjarga mannlífum og lina þjáningar nauðstaddra. Aðstoðin tekur mið af alþjóðlegu átaki um góða starfshætti í mannúðaraðstoð (e. *Good Humanitarian Donorship*) þar sem m.a. er lögð áhersla á mikilvægi fyrirsjáanleika framlaga ríkja til stofnana sem sinna mannúðaraðstoð. Í því samhengi leggur Ísland megináherslu á stuðning við þrjár 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 fjárúthlutanir til skyndilegra neyðarviðbragða koma og Matvælaáætlun SP (WFP), sem veitir matvælaaðstoð þegar neyð skellur á. Þá hafa einnig verið veitt framlög til UNICEF sem gegnir leiðandi hlutverki í málefnum barna og vatns- og hreinlætismálum.

Þörfin fyrir mannúðaraðstoð hefur aldrei verið meiri en einmitt á árinu 2015 og hafa málefni flóttafólks verið ofarlega á baugi. Gríðarlegur fjöldi fólks hefur neyðst til að flýja heimili sín vegna langvarandi stríðsátaka, ofbeldis og ofsókna. Fjöldi flóttafólks hefur ekki verið meiri í heiminum frá því í heimsstyrjöldinni síðari þegar um 50 milljónir manna voru á flóttu. Samkvæmt tölum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) er fjöldi flóttamanna í heiminum nú áætlaður um 60 milljónir manna, en milli árána 2014 og 2015 nam fjölgunin 14 milljónum. Af þessum sextíu milljónum eru um 38 milljónir manna á hrakningum innan landamæra eigin ríkja, eða sem samsvarar samanlögðum íbúafjölda New York, London og Peking. Meira en helmingur flóttafólks í heiminum í dag eru börn og meginhluti alls flóttafólks á síðasta ári (60%) kemur frá aðeins fimm ríkjum; Írak, Suður-Súdan, Sýrlandi, Lýðstjórnarlýðveldinu Kongó (DRC) og Nígeríu.

Í Sýrlandi hefur borgarastríð og grimmdarlegar árásir stuðningsmanna Daesh (ISIS) hrakið um 43% íbúa þjóðarinnar á flóttu. Hafa átökin leitt til mikils flóttamannavanda í helstu nágrennaríkjum Sýrlands og í Evrópu. Brugðust íslensk stjórnvöld við ákalli um stuðning vegna neyðarinnar sem skapast hefur, og ákváðu að veita tveimur milljörðum króna yfir 15 mánaða tímabil (2015–2016) til að bregðast við ástandinu. Þar af verður 750 milljónum króna varið af utanríkisráðuneytinu til stuðnings verkefna alþjóðastofnana og borgarasamtaka á vettvangi. Þannig var, á árinu 2015, 250 milljónum króna veitt til leiðandi alþjóðastofnana á vettvangi mannúðarmála, þ.m.t. UNHCR, OCHA og UNRWA, auk þess

sem veittur var stuðningur til verkefna Rauða krossins og Hjálparstarfs kirkjunnar á svæðinu. Því til viðbótar veitti Ísland framlög til mannúðarverkefnis UN Women sem snýr að aðstoð við sýrlenskar konur í Zaatari-flóttamannabúðunum í Jórdaníu.

Náttúruhamfarir og afleiðingar loftslagsbreytinga höfðu einnig alvarlegar afleiðingar fyrir fólk á umliðnu ári. Ísland veitti m.a. framlög til Rauða krossins í kjölfar jarðskjálftans í Nepal og svaraði neyðarákalli WFP vegna matvælaaðstoðar fyrir Jemen í kjölfar átakanna þar í landi og vegna alvarlegs matvælaástanda í Malaví í kjölfar uppskerubrests. Þá veitti Ísland framlag til UNICEF vegna afleiðinga mikilla flóða í Malaví þar sem um 120 þúsund manns, þar af mikill meirihluti börn, misstu heimili sín og lentu á vergangi. Þessu til viðbótar voru veitt framlög til verkefna borgarasamtaka sem nánar er greint er frá í kafla 7.2.5.

Utanríkisráðuneytið hefur um árabíl stutt við starfsemi alþjóðabjörgunarsveitar Slysavarnarfélagsins Landsbjargar. Stuðningurinn hefur reynst þarft framlag til alþjóðasamstarfs á þessum vettvangi á sama tíma og hann hefur átt þátt í að byggja upp jákvæða ímynd lands og þjóðar, en sveitin nýtur mikillar viðurkenningar á alþjóðavettvangi. Á sl. ári studdi utanríkisráðuneytið sameiginlega æfingu Slysavarnarfélagsins Landsbjargar og OCHA sem haldin var hér á landi. Í æfingunni tóku einnig þátt fulltrúar RKÍ.

7.2.5. Borgarasamtök

Alþjóðleg borgarasamtök leika æ stærra hlutverk í alþjóðlegu hjálparstarfi og þróunarsamvinnu. Mörg íslensk samtök eru hluti af alþjóðlegum samtökum og þau öflugustu eiga systurfélög í næstum hverju einasta landi. Sum búa yfir áratuga, jafnvel aldalangri reynslu af mannúðarstarfi og þróunarsamvinnu meðal fólks í afskekktustu kimum fátækra landa þar sem innviðir eru afar veikburða.

Nýjar verklagsreglur

Nýjar verklagsreglur um styrki til borgarasamtaka, sem unnar voru í samstarfi við íslensk borgarasamtök, með aðstoð Ríkisendurskoðunar, voru teknar í gagnid á miðju sl. ári. Helsta nýjungin er að skýr skil eru gerð milli þróunarverkefna annars vegar og verkefna á sviði neyðar- og mannúðaraðstoðar hins vegar. Þá bætist við flokkur sem nefnist kynningar- og fræðsluverkefni. Skilyrði, sem félögin þurfa að uppfylla, eru betur skilgreind og reglur um ábyrgð, skyldur og eftirlit skýrðar. Kveðið er á um upplýsingaskyldu við almenning. Fyrirmyndir eru sóttar til nágrannaríkja og mið tekið af stefnu og straumum á alþjóðavettvangi.

Stuðningur við borgarasamtök á árinu

Jarðskjálftarnir, sem riðu yfir Nepal í fyrra, eru nærtækt dæmi um styrk alþjóðlegra félagasamtaka við erfið skilyrði. Jarðskjálftarnir ollu miklu manntjóni og hröktu tugi þúsunda nauðstaddra á vergang frá heimkynnum sínum. Skemmdir urðu á mannvirkjum í þéttbýli og dreifðari byggðir jöfnuðust við jörðu. Hjálparstarf kirkjunnar, Rauði krossinn á Íslandi og SOS barnaþorp tóku þátt í hjálparstarfinu í Nepal í samvinnu við sín alþjóðlegu samtök og systurfélög á vettvangi. Með því að styðja við bakið á slíku starfi verður heimurinn öruggari. Því má líkja við iðgjald til tryggingafélags sem þjónar allri heimsbyggðinni.

Styrkir utanríkisráðuneytisins til borgarasamtaka námu alls um 273 milljónum króna á árinu 2015. Um 56% af þessari fjárhæð rann til mannúðaraðstoðar, að meðtöldu sérstöku framlagi ríkisins vegna flóttamannavandans sem samþykkt var á fjárukalögum og nam 72 milljónum króna. Styrki vegna mannúðaraðstoðar hlutu verkefni í Nepal, í Sómalíu og á

Gasa í Palestínu auk stuðnings við flóttafólk í Serbíu, á Grikklandi, í Líbanon og í Sýrlandi, en langstærstan hluta vandans má rekja til hildarleiksins sem þar geisar.

Þróunarverkefni, sem hlutu styrki, eru á sviði mennta-, heilbrigðis- og jafnréttismála, flest í Afríku: Eþíópíu, Gambíu, Gíneu-Bissau, Malaví, Suður-Afríku og Tógó. Jafnframt er stutt við tvö verkefni á vegum Rauða krossins í Belarús (Hvíta-Rússlandi).

Samkvæmt nýjum verklagsreglum var í fyrsta skipti veittur svokallaður nýliðastyrkur. Hann rann til menntaverkefnis í Gambíu. Einnig var veittur fræðslu- og kynningarstyrkur til Félags SP á Íslandi vegna fræðslu á Íslandi um ný þróunarmarkmið Sameinuðu þjóðanna, svokölluð Heimsmarkmið.

Tafla 6. Styrkir til borgarasamtaka 2015

Eftirfarandi þróunarverkefni hlutu styrki árið 2015:	
Hjálparstarf kirkjunnar, þróunarverkefni í Eþíópíu	34 m.kr.
SOS-barnaþorp, fjölskylduefning í Gíneu-Bissau	15,8 m.kr.
Rauði kross Íslands, aðstoð við geðfatlaða í Belarús (Hvíta-Rússlandi)	14 m.kr.
Rauði kross Íslands, barátta gegn þrælahaldi og ofbeldi í Belarús (Hvíta-Rússlandi)	9,1 m.kr.
Rauði kross Íslands, viðnámsþróttur nærsamfélaga í Malaví	30,8 m.kr.
ENZA, valdefling kvenna í Suður-Afríku	7,6 m.kr.
Æskan í öndvegi, menntun barna í Gambíu	4 m.kr.
SOS-barnaþorp, hagkvæmniathugun vegna fjölskylduáætlunar í Eþíópíu	1,6 m.kr.
Sól í Tógó, ungmennastarf á sviði tónlistar í Tógó	0,9 m.kr.
Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, kynning á Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna	0,5 m.kr.
Eftirfarandi mannúðarverkefni hlutu styrki árið 2015:	
Rauði kross Íslands, aðstoð við sýrlenska flóttamenn í Grikklandi	24,5 m.kr.
Hjálparstarf kirkjunnar, neyðaraðstoð í Nepal í kjölfar jarðskjálfta	20 m.kr.
Rauði kross Íslands, stuðningur við munaðarlaus börn í Sómalíu	6,2 m.kr.
SOS-barnaþorp, aðstoð við flóttamenn í Serbíu	15 m.kr.
SOS-barnaþorp, neyðaraðstoð eftir jarðskjálfta í Nepal	10 m.kr.
Félagið Ísland-Palestína, stuðningur við mannúðaraðstoð á Gasa	6,8 m.kr.
Stuðningur við borgarasamtök af sérstöku framlagi ríkisstjórnarinnar vegna Sýrlands:	
Rauði kross Íslands, heilbrigðisþjónusta í Líbanon	51,9 m.kr.
Hjálparstarf kirkjunnar, neyðaraðstoð í Sýrlandi	20 m.kr.

7.3. Markmið og starfið fram undan

Eins og fram kemur hér að framan myndar þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 rammann utan um starf íslenskra stjórnvalda á þessu sviði. Unnið í samræmi við markmið sem þar eru sett fram, aðgerðir framkvæmdar og framkvæmdin vöktuð og veitt eftirlit.

Í samræmi við 5. gr. laga nr. 121/2008 með síðari breytingum, skal ráðherra fimmta hvert ár leggja fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fimm ára í senn þar sem fram koma markmið og áherslur Íslands í málaflokknum. Í aðgerðaáætlun skal kveðið nánar á um framkvæmd stefnunnar. Þá skulu drög að tillögu til þingsályktunar lögð fyrir þróunarsamvinnunefnd til umsagnar og skal umsögn hennar fylgja tillögunni til Alþingis.

Vinna við stefnu stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands fyrir tímabilið 2017–2021 er á lokastigi. Verður hún lögð fram á Alþingi á næstunni, ásamt aðgerðaáætlun fyrir tímabilið 2017–2018. Á sama tíma mun ráðherra leggja fram framvinduskýrslu þar sem greint verður frá framkvæmd þingsályktunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016, fyrstu tvö gildisár áætlunarinnar. Stefnan, sem tekur mið af Heimsmarkmiðum SP um sjálfbæra þróun, er nokkuð áþekkt gildandi þróunarsamvinnuáætlun hvað varðar framtíðarsýn, áherslur og framkvæmd. Yfirmarkmið starfsins er að draga úr fátækt og stuðla

að almennri velferð á grundvelli jafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Áfram verður unnið að uppbyggingu félagslegra innviða, sjálfbærri nýtingu auðlinda og starfi í þágu friðar, jafnframt því sem mannúðaraðstoð skipar mikilvægan sess. Þá verður jafnrétti kynjanna og umhverfis- og loftslagsmál bæði sértækt og þverlægt viðfangsefni í nýju stefnunni. Þótt áherslurnar séu svipaðar er stefnan nokkuð frábrugðin fyrri áætlunum hvað varðar uppbyggingu og framsetningu. Þannig fær væntanlegur árangur af starfi Íslands aukið vægi í stað aðgerða, en í því skyni er sett fram yfirlit um aðgerðir og verkefni þar sem gerð er grein fyrir undirmarkmiðum, áætluðum árangri og verkefnum.

Á komandi ári verður áfram unnið að skipulagsmálum og að því að festa í sessi verklag og verkferla á sviði þróunarsamvinnu, þ.á m. gerð og innleiðingu nýrrar gæðahandbókar. Þá verður skipað í nýja þróunarsamvinnunefnd skv. lögum nr. 121/2008 með síðari breytingum og fullur kraftur settur í starf hennar á komandi vikum og mánuðum.

Þá verður fram haldið samningaviðræðum við Háskóla Sameinuðu þjóðanna um alþjóðastofnun Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og gert er ráð fyrir að utanríkisráðherra leggi frumvarp þess efnis fram á vorþingi. Með frumvarpinu verði gerð tillaga um að sett verði á laggirnar á Íslandi sérstök stofnun HSP sem Jarðhita-, Sjávarútvegs-, Landgræðslu- og Jafnréttisskóli HSP falli undir. Slik stofnun er forsenda þess að skólarnir fái að starfa áfram undir merkjum Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Í frumvarpinu verður óskað heimildar til fullgildingar tveggja samninga við Háskóla Sameinuðu þjóðanna í Tókýó um framangreint, auk nauðsynlegra lagabreytinga varðandi stofnunina.

Um mitt ár 2016 mun fara fram jafningjarýni DAC á alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands. Rýnin felur í sér ítarlega úttekt á skipulagi og frammistöðu Íslands í þróunarsamvinnumálum. Gert er ráð fyrir að niðurstöður rýninnar verði kynntar á fundi nefndarinnar í febrúar 2017.

Eins og að framan greinir hafa Heimsmarkmið SP tekið gildi. Heimsmarkmiðin ná til allra ríkja heims og hefur ríkisstjórnin samþykkt aðgerðir og sérstaka fjárveitingu til að vinna að framkvæmd markmiðanna. Mun forsætisráðuneytið halda utan um það sem snýr að framkvæmd markmiðanna innanlands, en fyrsta skrefið felst í greiningarvinnu og tillögugerð um forgangsroðun. Utanríkisráðuneytið fer áfram með alþjóðasamskipti og mun vinna náið með forsætisráðuneytinu að málinu á komandi ári.

8. UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL

8.1. Upplýsingastarf

Utanríkisráðuneytið sinnir virkri upplýsingamiðlun alla daga og nýtir til þess þá miðla sem eru best til þess fallnir hverju sinni. Vefur ráðuneytisins er kjarni slíkrar upplýsingamiðlunar, en þar eru birtar fréttir af starfsemi og bakgrunnsupplýsingar um hina ýmsu málaflokka sem ráðuneytið sinnir. Vefir sendiskrifstofa utanríkisþjónustunnar gegna einnig lykilhlutverki í þessu tilliti og með nýju útliti vefjanna, sem tekið var í notkun sumarið 2015, hafa heimsóknir aukist talsvert. Samfélagsmiðlar gegna æ stærra hlutverki í þessu tilliti og hafa bæði Facebook- og Twitter-síður ráðuneytisins og sendiskrifstofa nýst ákaflega vel við að koma fréttum og fróðleiksmolum á framfæri. Þá sendir ráðuneytið frá sér fjölmargar fréttatilkynningar í viku hverri og kemur jafnframt á framfæri á vef sínum bakgrunnsefni um þá málaflokka sem ber hæst hverju sinni. Þá eru ótalin svör við fyrirspurnum og viðtöl sem veitt eru um afmörkuð málefni. Segja má að starfsemi utanríkisráðuneytisins í upplýsingamiðlun grundvallist á fjórum þáttum.

Í fyrsta lagi eru það málefni sem fjalla annaðhvort um stöðu Íslands á alþjóðavettvangi og erlendir sem innlendir fjölmiðlar sýna áhuga eða stefnumið íslenskra stjórnvalda sem erlendir fjölmiðlar eru kerfisbundið upplýstir um. Fjölmörg slík málefni hafa verið til umfjöllunar á síðustu misserum. Sem dæmi má nefna þvingunaraðgerðir hóps vestrænna ríkja gagnvart Rússlandi vegna átakanna á Krímskaga og í austurhluta Úkraínu og gagnaðgerðir Rússlandsstjórnar í formi innflutningsbanns á matvæli sem mjög hefur verið fjallað um á liðnum mánuðum. Utanríkisráðuneytið hefur haft það með höndum að miðla upplýsingum vegna stefnu Íslands í þessu máli. Þá sinnti utanríkisráðuneytið þematisksri upplýsingamiðlun í aðdraganda Loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna (COP21) sem haldin var í París í desember 2015 með það að markmiði að koma helstu áherslumálum Íslands á ráðstefnunni vel til skila. Haustið 2015 kom til kasta utanríkisþjónustunnar við að leiðrétta miklar rangfærslur sem birtust í erlendum fjölmiðlum vegna ákvörðunar borgarstjórnar Reykjavíkur að sniðganga vörur framleiddar í Ísrael. Talsvert álag var á sendiskrifstofur vegna þessa, sérstaklega vestan hafs. Þá hefur, á síðustu mánuðum, verið mikil umfjöllun um stöðu öryggis- og varnarmála hér á landi og fjölmörgum upplýsingabeidnum frá innlendum og erlendum aðilum verið svarað af þeim sökum. Jafnframt hefur orðið framhald af virkri upplýsingamiðlun á vettvangi jafnréttismála sem hefur haldist í hendur við áherslu ráðherra á málaflokkinn, ekki síst hlutverk karla í jafnréttisbaráttunni. Einn angi af því er t.a.m. rakarastofuráðstefnur sem haldnar voru í Abú Dabí, hjá Atlantshafsbandalaginu í Brussel og Sameinuðu þjóðunum í Genf í kjölfar velheppnaðrar ráðstefnu í New York í janúar 2015 og fjallað er um nánar í kafla 5.2.3. Rakarastofan var einnig kynnt á alþjóðlegu jafnréttisráðstefnunni Inspirally WE 2015 sem haldin var hér á landi í júní og á alþjóðlegri ráðstefnu sem haldin var í Reykjavík í október í tengslum við hátíðahöld vegna 100 ára afmælis kosningaréttar kvenna. Hefur utanríkisráðuneytið einnig lagt öðrum ráðuneytum lið í virkri upplýsingamiðlun á erlendum vettvangi t.a.m. í tengslum við tilkynningar um afnám gjaldeyrishafta vorið 2015.

Í öðru lagi er það innlend fjölmiðlaumfjöllun um utanríkisráðuneytið og þau málefni sem undir það heyra. Slík umfjöllun er jafnan töluverð. Á árinu 2015 var utanríkisráðherra rétt um 1.300 sinnum í fréttum um utanríkismál en það þýðir yfir 100 fréttir á mánuði. Þar við bætast hundruð fréttu um ráðuneytið. Skriflegar fjölmiðlafyrirspurnir voru ríflega 200 en auk þeirra fær ráðuneytið fjölda munnlegra fjölmiðlafyrirspurna. eru þá ótaldar fyrirspurnir frá almenningi um einstaka efnisþætti í starfsemi ráðuneytisins en rúmlega 500 fyrirspurnir bárust á síðasta ári, flestar er varða ferðalög og vegabréfsáritanir.

Í þriðja lagi er það upplýsingamiðlun til Alþingis sem er töluverð. Ráðherra veitir upplýsingar í formi svara við fyrirspurnum sem lagðar eru fram á Alþingi. Á 144. löggjafarþingi var alls 19 fyrirspurnum svarað og það sem af er 145. löggjafarþingi hefur níu fyrirspurnum verið svarað. Oft eru þessar fyrirspurnir afar viðamiklar og kalla á mikla vinnu og samantekt upplýsinga í ráðuneytinu og einstökum sendiskrifstofum. Fyrir utan svörun fyrirspurna mæta utanríkisráðherra og starfsmenn ráðuneytisins á fjölmarga fundi þingnefnda, sérstaklega utanríkismálanefndar, og svara þar spurningum þingmanna. Í samræmi við þá hefð sem ríkt hefur frá árinu 2008 flytur utanríkisráðherra skýrslu sína um utanríkis- og alþjóðamál síðla þingvetrar þar sem er fjallað með heildrænum hætti um allt það sem hæst ber í starfsemi ráðuneytisins. Skýrsla ráðherra skapar þannig fasta umgjörð um reglubundna upplýsingamiðlun ráðuneytisins til Alþingis og helstu áherslur í utanríkis- og alþjóðamálum hverju sinni. Auk hennar skilaði utanríkisráðherra skýrslu til Alþingis um skipulag þróunarsamvinnu í maí 2015 og um áhrif hvalveiða Íslendinga á samskipti við önnur ríki í febrúar 2016.

Samfélagsmiðlar og utanríkisþjónustan

Utanríkisþjónustan hefur áfram verið að sækja í sig veðrið á samfélagsmiðlum og hefur fylgjendum hennar fjölgað jafnt og þétt þetta árið líkt og hin fyrri. Eðli miðlanna gefur ráðuneytinu færi á að eiga í beinni og óformlegri samskiptum við almenning en áður og hefur það sýnt sig að færslur sem veita innsýn í mannlegar hliðar starfseminnar njóta einna mestra vinsælda. Ráðuneytið er nú á samfélagsmiðlunum Facebook (bæði á íslensku og ensku), Twitter, Instagram, Flickr og YouTube. Fylgjendur íslensku Facebook-síðu ráðuneytisins eru tæplega 2.800, sem eru 400 fleiri fylgjendur en árið áður, en á ensku síðunni eru rúmlega 2.200 fylgjendur. Twitter-reikningur utanríkisráðuneytisins er í stöðugri sókn og fylgja nú rúmlega 4.500 aðilar ráðuneytinu. Sendiskrifstofur utanríkisþjónustunnar móta sjálfar ritstjórnarstefnu sína á samfélagsmiðlum enda hafa fulltrúar þeirra mesta þekkingu á sínum markhópum. Flestar sendiskrifstofur miðla þannig efni til jafns á íslensku og á tungumáli gistiríkis en hlutfallið fer nokkuð eftir fjölda Íslendinga í umdæmi þeirra. Ríflega 20 sendiskrifstofur halda úti Facebook-síðu, þ.e. allar nema sendiráð Íslands í Peking. Alls eru tólf sendiskrifstofur á Twitter. Þá hefur mikilvægi samfélagsmiðla farið vaxandi þegar kemur að aðstoð við Íslendinga erlendis og er fjallað nánar um það í 1. kafla skýrslunnar.

8.2. Helstu verkefni á sviði menningarmála

Hluti af hagsmunagæslu utanríkisþjónustunnar er að kynna íslenska menningu og listir á erlendum vettvangi og hefur það jafnan verið fastur liður í starfi sendiskrifstofa Íslands. Vaxandi mikilvægi hinna skapandi greina í íslensku efnahagslífi endurspeglast í aukinni áherslu sendiskrifstofa á að kynna íslenska menningu, listir og nýsköpun. Unnið er í nánú samstarfi við kynningarmiðstöðvar listgreina og með mennta- og menningarmálaráðuneytinu, auk þess sem sendiskrifstofur taka jafnan þátt í norrænu samstarfi um menningarkynningar í gistiríkjunum.

Kynning á listum og skapandi greinum verður ekki skilin frá almennri landkynningu, enda hefur velgengni íslenskra listamanna, svo sem á sviði tónlistar og kvikmyndagerðar, lyft ásýnd Íslands í alþjóðasamfélaginu. Opinberar aðgerðir til að laða hingað til lands erlenda kvikmyndagerðarmenn hafa auk þess vakið athygli á náttúru landsins og þannig átt sinn þátt í því að efla ferðaþjónustuna í landinu. Af fjölbreyttu starfi sendiskrifstofanna á sl. ári verða hér talin upp fáein atriði.

Í Washington opnaði utanríkisráðherra í júní sl. ljósmyndasýningu með landslagsmyndum frá Íslandi í náttúrusögusafni Smithsonian-stofnunarinnar. Sýningin

stendur fram á vormánuði 2017. Náttúrusögusafnið er mest sótt safn Smithsonian-stofnunarinnar og þangað koma sjö til átta milljónir gesta árlega. Gera stjórnendur safnsins ráð fyrir því að átta til tólf milljónir manna muni skoða Íslandssýninguna *Iceland Revealed*, sem kostuð var af utanríkisráðuneytinu, Íslandsstofu og Iceland Naturally. Aðalræðisskrifstofan í New York vinnur einnig markvisst að því að koma íslenski menningu á framfæri á helstu mörkuðum Íslands í Norður-Ameríku, meðal annars í gegnum markaðsverkefnið *Iceland Naturally* og Norðurlandasamstarf. Meginverkefni aðalræðisskrifstofunnar í Winnipeg í Kanada er menningarsamstarf í tengslum við Þjóðræknisfélag Íslands í Vesturheimi. Margir íslenskir lista- og fræðimenn sækja heim þær slóðir, þar sem búa niðjar þeirra Íslendinga sem fluttust vestur um haf um fyrri aldamót. Þetta samstarf hefur vaxið verulega á síðustu árum og ný kynslóð er komin til starfa.

Á Grænlandi er íslensk kvikmyndahátíð haldin árlega í samstarfi aðalræðisskrifstofunnar, menningarmiðstöðvarinnar Katuaq og Kvikmyndamiðstöðvar Íslands. Hátíðin fór síðast fram í maí 2015, en á sl. ári var einnig haldin vestnorræn stuttmyndahátíð í samvinnu við RIFF. Í Færeyjum er mikill áhugi á íslenski menningu og árlega er blásið til fjölda listviðburða sem tengjast Íslandi. Kynning á íslenski list og menningu er einnig veigamikill þáttur í starfi sendiráða Íslands á Norðurlöndunum. Til að mynda hefur sendiráðið í Stokkhólmi lagt áherslu á að styðja við kynningu á íslenskum bókmenntum í Svíþjóð, meðal annars með stuðningi við árlega þátttöku Íslands í bókamessunni í Gautaborg.

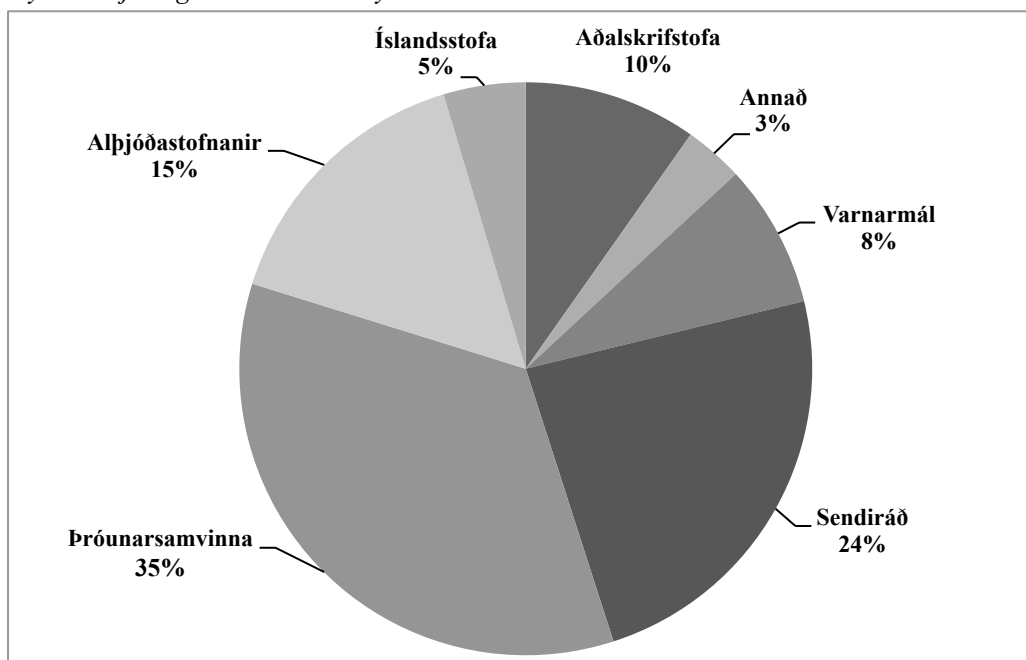
Sendiráð Íslands í London stóð meðal annars fyrir blaðamannafundi í tilefni af þátttöku Búrsins á Borough-matarmarkaðnum í London, til kynningar á íslenskum matvælum og matarmenningu. 100 ára afmælis kosningaréttar kvenna á Íslandi var sérstaklega minnst en ljósmyndasýning Gabrielu Motola um íslenskar konur stóð yfir allt árið í sendiráðinu og var kynning vegna afmælisins haldin sl. sumar. Undirbúningur að stóru samnorrænu menningarverkefni í Southbank-menningarmiðstöðinni árið 2017 hófst síðla árs 2015. Í París var menningarhátíðin *Air d'Islande* haldin í áttunda sinn og dreifðust viðburðir yfir nánast allt árið. Einkum var lögð áhersla á tónlist, samtímalist, kvikmyndir, bókmenntir og leiklist. Í september stóðu Norðurlöndin saman að þátttöku í stórri handverks- og hönnunarsýningu í Grand Palais í París, sem haldin er annað hvert ár. Verk sjö íslenskra hönnuða eða hönnunarfyrtækja voru valin til þátttöku. Sendiráðið í Brussel skipulagði eða tók þátt í ýmsum menningarviðburðum innan umdæmisríkja, en meðal annars var Ísland í forgrunni á listahátíðinni *Culturescapes* sem fram fór í Sviss á haustmánuðum 2015 með þátttöku yfir hundrað listamanna frá Íslandi. Þýskaland er einn mikilvægasti markaður Íslands fyrir útflutning á íslenski menningu og afurðum hennar. Sendiráðið í Berlín studdi við tugi menningarviðburða, íslenskra og norrænna, á árinu. Umtalsverður áhugi er á íslenski menningu í Austurríki og umdæmisríkjum sendiráðsins í Vín. Sendiráðið var meðal skipuleggjenda árlegrar norrænnar/baltneskrar kvikmyndahátíðar í menningarmiðstöðinni Urania í miðborg Vínar en þar voru sýndar íslensku myndirnar Vonarstræti og Afinn en þær voru valdar í samstarfi við Kvikmyndamiðstöð Íslands.

Af menningarsamskiptum við Rússland bar hæst að Íslandsdagur stóðu yfir allan nóvember í Pushkin-ríkislistasafninu í Moskvu. Var um að ræða samstarfsverkefni sendiráðs Íslands í Moskvu, Pushkin-safnsins, Listasafns Íslands og menntamálaráðuneytisins. Markmiðið var að kynna íslenska menningu og jafnframt áfangastaðinn Ísland. Sendiráðið í Peking átti þátt í að undirbúa heimsókn mennta- og menningarmálaráðherra til Kína í mars 2015. Í viðræðum hans við menningarráðherra Kína var ákveðið að stuðla að auknum samskiptum íslenskra og kínverskra listamanna og þátttöku í menningarviðburðum. Þá hefur sendiráðið átt samvinnu við kínverskt þáttagerðarfyrirtæki um undirbúning að gerð þriggja heimildarþátta um íslenska kvikmyndagerð, ferðaþjónustu, mannlíf og menningu sem teknir verða upp á þessu ári.

9. REKSTUR UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINNAR

Framlög til utanríkisráðuneytisins á fjárlögum 2016 nema samtals 12.909 m.kr. Þar af rennur rúmur helmingur eða 6.597,5 m.kr. til þróunarsamvinnu og alþjóðastofnana. Framlög til aðalskrifstofu ráðuneytisins og sendiskrifstofa nema 4.338,5 m.kr. eða 34% af fjárlögum ráðuneytisins og um 0,62% af A-hluta fjárlaga. Sendiskrifstofurnar eru nú 25 í 21 landi, þar af eru 13 tvíhliða sendiráð, fimm fastanefndir hjá alþjóðastofnunum (þar af hafa tvær einnig stöðu sendiráðs), fjórar aðalræðisskrifstofur og sendiskrifstofur í Afríku sem starfa að þróunarsamvinnu.

Mynd 4. Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2016



Skýrsla Ríkisendurskoðunar um rekstur og starfsemi sendiskrifstofa

Í mars 2015 birti Ríkisendurskoðun skýrslu um rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands árin 2007–2013. Þar kemur m.a. fram að þrátt fyrir mikinn niðurskurð hafi sendiskrifstofur verið reknar innan fjárheimilda öll árin sem skoðuð voru. Að mati Ríkisendurskoðunar er fyrirkomulag rekstrar utanríkisráðuneytisins, þar sem sendiskrifstofur Íslands og aðalskrifstofa ráðuneytisins eru reknar sem ein heild, hagkvæmt og leiðir til betri nýtingar fjármuna og skýrari yfirsýnar yfir reksturinn.

Í skýrslunni kemur fram að rekstrarkostnaður sendiskrifstofa hafi dregist saman um 30% milli árana 2007 og 2013 þegar tekið er tillit til gengisþróunar og verðbólgu. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiðir í ljós að útsendum starfsmönnum á sendiskrifstofunum hefur fækkað um fjórðung á síðasta áratug og staðarráðnum um 13%. Almennt viðmið Norðurlandanna er að við hverja sendiskrifstofu skuli starfa a.m.k. þrjú útsendir starfsmenn, en rúmur helmingur íslenskra sendiskrifstofa er undir þessu viðmiði. Af hálfu Ríkisendurskoðunar er hvatt til þess að tryggt verði að sendiskrifstofur hafi lágmarksmannafla til þess að halda úti starfsemi sinni, enda séu undirmannaðar skrifstofur óhagkvæmar í rekstri.

Af hálfu Ríkisendurskoðunar er jafnframt hvatt til þess að hjá utanríkisráðuneytinu sé unnið markvisst að jafnri stöðu kynjanna á sendiskrifstofum Íslands og tryggja að störf þar skiptist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf. Hjá ráðuneytinu er heils hugar tekið undir þessa ábendingu, en eins og fram kemur í skýrslunni hefur talsvert áunnist í þessum efnum undanfarinn áratug. Í utanríkisráðuneytinu er unnið samkvæmt jafnréttisáætlun Stjórnarráðs Íslands og sérstakri framkvæmdaáætlun ráðuneytisins í jafnréttismálum. Ólíkt því sem áður var eru kynjahlutföll nokkuð jöfn í hópi yngri háskólamenntaðra fulltrúa og má leiða að því líkur að í ljósi framgangskerfis utanríkisþjónustunnar og flutningsskyldu muni kynjahlutföll í stjórnunarstöðum jafnast á næstu árum sé rétt á málum haldið. Að þessu mun ráðuneytið áfram vinna markvisst en þess má geta að frá útgáfu skýrslunnar hefur konum í hópi sendiherra fjölgað um þrjár á meðan fjöldi karla hefur staðið í stað.

Niðurskurður og aukið álag á utanríkisþjónustuna

Niðurskurður undanfarinna ára hefur óhjákvæmilega haft áhrif á starfsemi utanríkisþjónustunnar og möguleika hennar til að taka þátt í alþjóðasamstarfi og gæta íslenskra hagsmuna. Stöðugt minnkandi fjárveitingar og fækkun starfsmanna hefur verið mætt með skýrri forgangsroðun en starfsmenn sendiskrifstofa hafa lítið svigrúm haft til að eiga frumkvæði að nýjum verkefnum og ýmis tækifæri hafa þess vegna farið forgörðum.

Utanríkisþjónusta Íslands er ein sú minnsta í Evrópu, enda þjóðin fámenn. Það eru þó ýmis verkefni í alþjóðasamskiptum sem verður að sinna, óháð stærð þjóða. Jafnframt eru Íslendingar víðförl þjóð sem byggir lifibrauð sitt af viðskiptum við útlönd. Eins og fram kom í fyrsta kafla þessarar skýrslu hefur álag á borgarþjónustuna aukist mikið á undanförunum árum en áætlað er að hún sinni yfir 30.000 erindum árlega. Þá finna starfsmenn íslenskra sendiskrifstofa mikið fyrir vaxandi áhuga á Íslandi og íslenskum vörum og eftirspurn eftir þjónustu þeirra hefur aukist jafnt og þétt. Tryggja verður að sendiskrifstofurnar geti staðið undir þessu aukna álagi og veitt einstaklingum, fyrirtækjum og erlendum stjórnvöldum góða þjónustu og greinargóðar upplýsingar. Einnig verður að huga að því að álag á starfsfólk fari ekki fram úr hófi, en sést hafa merki þess á undanförunum árum.

Eins og Ríkisendurskoðun vék að í skýrslu sinni eru margar sendiskrifstofur það fámennar að stór hluti rekstrarkostnaðar fer í reksturinn sjálfan. Rétt er að benda á að með hagræðingu og flutningi bókhalds- og skjalavörsluverkefna til Íslands hefur verið komið til móts við það að einhverju leyti. Með fjölgun starfsfólks á hverri sendiskrifstofu mætti gera þær skilvirkari og auka getu starfsmanna til þess að eiga frumkvæði að mikilvægum verkefnum tengdum hagsmunum Íslands og íslenskra fyrirtækja.

Stefnt að því að utanríkisþjónustan nái fyrri styrk

Enduruppbygging íslensku utanríkisþjónustunnar er hafin. Í fjárlögum ársins 2016 ákvað Alþingi að styrkja utanríkisþjónustuna erlendis um tæplega 5%. Þar af er 32 m.kr. fjárveiting til þess að styrkja sendiráðið í Brussel með það að markmiði að auka áhrif Íslands á vettvangi EES-samningsins og gæta betur hagsmuna okkar þegar ný löggjöf er mótuð. Þá var samþykkt 40 m.kr. fjárveiting til þess að endurofna sendiskrifstofu í Strassborg en frá því að henni var lokað í hagræðingarskyni árið 2009 hefur Ísland verið eina aðildarríki Evrópuráðsins sem ekki hefur fasta viðveru í borginni. Ráðgert er að sendiskrifstofan verði opnuð um mitt þetta ár og verður það gert með lágmarkstilkostnaði. Loks var samþykkt 64 m.kr. almennt framlag til þess að styrkja rekstur sendiskrifstofanna og verða þeir fjármunir nýttir til þess að fjölga starfsmönnum á þeim sendiskrifstofum þar sem þörfin er brýnust.

Mikil tækifæri felast í opnun nýrra sendiskrifstofa. Ekkert íslenskt sendiráð er í mörgum mikilvægum samstarfslöndum Íslands um allan heim, t.d. er ekkert sendiráð í Mið- og

Suður- Ameríku né í Afríku, ef frá eru taldar sendiskrifstofur þróunarsamvinnu, en þar eru ýmis sóknarfæri m.a. á sviði viðskipta og sjálfbærrar orkunýtingar. Ef litið er til Evrópu má nefna að ekkert sendiráð er í nokkrum löndum þar sem hagsmunir Íslands eru miklir, t.d. í Póllandi, á Ítalíu eða á Spáni.

Einnig þarf að huga að styrkingu þeirra sendiskrifstofa sem fyrir eru. Til dæmis hefur álag á sendiráð Íslands í Kína aukist verulega, m.a. vegna fjölgunar ferðamanna og aukinna viðskipta í kjölfar fríverslunarsamningsins. Á vef Ferðamálastofu kemur fram að árið 2013 voru kínverskir ferðamenn, sem sóttu Ísland heim, um 17.600 en árið 2015 voru þeir um 47.600, sem er aukning um rúmlega 170%. Þessir ferðamenn kalla á meiri þjónustu en flestir aðrir, t.d. vegna vegabréfsáritana. Kínamarkaður er fjarlægur Íslendingum bæði landfræðilega og menningarlega og því er staðarþekking og persónuleg tengsl starfsmanna sendiráðsins afar mikilvæg. Þar starfa nú aðeins tveir útsendir starfsmenn, sendiherra og varamaður hans, auk staðarráðinna starfsmanna og myndi styrking sendiskrifstofunnar þjóna vel íslenskum viðskiptahagsmunum.

Þá má nefna að útsendu starfsfólki sendiráðs Íslands í Brussel fækkaði um sex á árabílinu 2006 til 2015. Munar þar mestu um fækkun starfsmanna annarra ráðuneyta sem unnu að hagsmunagæslu vegna EES-samningsins. Eins og fram kemur í Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar er það þjóðinni mikið hagsmunamál að Íslendingar komi snemma að móttöku löggjafar á vettvangi ESB og nýti þau tækifæri sem gefast til þess að kynna málstað Íslands, verja hagsmuni landsins og koma sérstöðu þess á framfæri. Sú aukna fjárveiting, sem veitt var til styrkingar sendiráðsins í Brussel í fjárlögum þessa árs, er mikilvæg í þessu samhengi, en dugar þó ekki til þess að veita upp á móti niðurskurði síðustu ára.

Sömu sögu má segja af öðrum sendiskrifstofum. Mikil fjölgun Íslendinga erlendis hefur aukið álag á utanríkisþjónustuna, á sama tíma og hún hefur verið skorin niður, en nú þjónar t.d. sendiráð Íslands í Kaupmannahöfn yfir 10.000 Íslendingum sem þar eru búsettir, fleirum en sum sýslumannsembættin sinna.

Skjalasafn utanríkisráðuneytis

Í fjárlögum 2016 var utanríkisráðherra veitt fjárheimild til að opna starfsstöð skjalasafns sendiskrifstofa á landsbyggðinni. Starfsstöðin verður á Sauðárkróki og er það í anda tillagna landshlutaneftndar fyrir Norðurland vestra.

Skjalasafnið er stundum kallað „minni utanríkisþjónustunnar“. Sum viðfangsefni í samskiptum ríkja liggja í láginni árum og jafnvel áratugum saman. Þegar þau koma aftur á dagskrá þarf að rifja upp hvaða rökum hefur verið haldið fram og með hvaða hætti, hvenær og af hverjum. Til að gæta hagsmuna Íslands á alþjóðavettvangi er nauðsynlegt að hægt sé að finna slíkar upplýsingar hratt og með stuttum fyrirvara í skjalasafni ráðuneytisins og sendiskrifstofa.

Á undanförunum árum hefur niðurskurður í rekstri sendiskrifstofa leitt til þess að skráning og frágangur eldri skjala þeirra hefur setið á hakanum. Skjöl síðustu ára eru aðgengileg í rafrænni málaskrá utanríkisþjónustunnar, en frumrit þeirra eru í mörgum tilfellum óaðgengileg. Eldri skjöl, stundum frá margra áratuga tímabili, getur verið erfitt að finna þegar á þarf að halda. Flest skjölin eru á íslensku, en önnur á Norðurlandamálum, ensku, þýsku, frönsku og jafnvel rússnesku eða kínversku.

Með nýrri tækni er hægt að sinna þessu verkefni nánast hvar sem er. En það krefst góðrar aðstöðu hvað varðar húsnæði, tæknibúnað og fjarskiptatengingar. Það þarf að ganga frá skjölunum þannig að þau skemmist ekki í lélegum geymslum eða umbúðum. Sum þeirra þarf að geyma í öruggum geymslum í 10–20 ár áður en Þjóðskjalasafn tekur við þeim. Tryggja þarf að hægt sé að finna réttu skjölin með stuttum fyrirvara og senda á rafrænu

formi hvert sem er í heiminum á öruggan hátt. Til þess þarf rétta og áreiðanlega skráningu skjala. Það mun því reyna talsvert á þekkingu starfsfólks.

Þegar byggð er upp þekking við skráningu og varðveislu skjala almennt er gott að hafa aðgang að reynslu, t.d. á héraðsskjalasafni. Því til viðbótar þurfa starfsmenn að þekkja helstu verkefni utanríkisþjónustunnar, fá kennslu á skjalaflokkunarkerfi og kennslu í rafrænu málaskrárkerfi.

Áætlað er að frágangur á eldri skjölum sendiskrifstofa taki tvo til þrjá starfsmenn tvö til þrjú ár. Ef vel tekst til við að byggja upp aðstöðu og þekkingu við þetta verkefni, verður vafalaust hægt að nýta hana í önnur verkefni í skráningu og miðlun upplýsinga innan utanríkisþjónustunnar.

9.1. Markmið og starfið fram undan

Eins og farið hefur verið yfir hér að framan er hafin uppbygging í íslensku utanríkisþjónustunni eftir áralangan og erfiðan niðurskurð. Stefnt er að því að utanríkisþjónustan nái aftur fyrri styrk á næstu árum. Fjárveitingin yrði m.a. nýtt til þess að fjölga á ný útsendum starfsmönnum og gera sendiskrifstofunum kleift að starfa á sem skilvirkastan hátt að því að tryggja íslenska hagsmuni.

Við ákvarðanir um styrkingu, opnun og lokun sendiskrifstofa verður metið í samráði við hagsmunaaðila hvar þarf helst að gæta hagsmuna Íslands á hverjum tíma. Haft verður að leiðarljósi að staðsetning sendiskrifstofa og rekstrarumfang þeirra styðji markvisst við stefnumörkun stjórnvalda í utanríkismálum. Eins og Ríkisendurskoðun benti á í áðurgreindri skýrslu er einnig mikilvægt að líta til gagnkvæmni, en með því er átt við að ríki komi sér saman um að starfrækja sendiskrifstofur í höfuðborgum hvort annars. Bendir stofnunin á að mun fleiri starfi í sendiráðum erlendra ríkja hér á landi og að þau hafi meiri umsvif en íslenskar sendiskrifstofur í þeirra löndum. Það er mikilvægt fyrir Ísland sem fullvalda ríki að hér starfi sendiskrifstofur þeirra ríkja sem mestu máli skipta fyrir hagsmuni Íslands.

Aðhalds verður áfram gætt í utanríkisþjónustunni og tryggt að ráðuneytið verði rekið innan fjárheimilda. Þá mun ráðuneytið halda áfram að leita leiða til að hagræða í rekstri. Áfram verður haldið sömu braut, m.a. með því að flytja stoðþjónustu við sendiskrifstofur á einn stað á Íslandi, t.d. bókhald og skjala- og tölvuþjónustu og verður áfram lögð sérstök áhersla á hagstæð innkaup. Einnig verður ný fjarskiptatækni og fjarfundabúnaður nýttur enn betur en tæknibreytingar og bættar samgöngur hafa gerbreytt vinnulagi í utanríkisþjónustunni á undanförunum árum. Eftir sem áður verður lögð mikil áhersla á að byggja upp og hlúa að persónulegum tengslum enda erfitt að skapa traust og skilning með fjarskiptabúnaði einum.