

# Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál

Fimmtudaginn 19. mars 2015

## Framsöguræða

- Ég fylgi nú úr hlaði annarri skýrslu minni til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál síðan ég tók við embætti utanríkisráðherra. Er það von mín að skýrsla þessi geti orðið þinginu tilefni til góðra og efnisríkra umræðna um Ísland og umheiminn (sem teygir sig jú lengra en mörk Evrópu eins og við vitum).
- Skýrslan er afrakstur vinnu allra skrifstofa ráðuneytisins og gerir skýra grein fyrir því hve víðtækt og umfangsmikið starf er unnið í utanríkisráðuneytinu og hve fáir af þeim fjölmörgu mikilvægu málaflokkum sem ráðuneytið sinnir rata hingað inn á Alþingi. Það er því afar kærkomið að geta helgað einn dag hér í þinginu í efnislegar umræður um alla málaflokka á sviði alþjóða- og öryggismála, viðskiptamála, þróunarsamvinnu, þjóðarréttar, þjónustu við Íslendinga erlendis og rekstrarmála. Skapar skýrsla þessi þannig fasta umgjörð um reglubundna upplýsingamiðlun ráðuneytisins til Alþingis og helstu áherslur í utanríkis- og alþjóðamálum hverju sinni.
- Utanríkisstefna Íslands er í stanslausri mótun og í málflutningi og hagsmunagæslu Íslands erlendis liggja til grundvallar þau gildi og viðmið sem Ísland stendur fyrir og hagsmunir okkar. En grunnurinn er bjargfastur. Á Íslandi býr sjálfstæð og öflug norræn þjóð sem skipar sér fremst í flokk vestrænna lýðræðisríkja og leggur sín lóð á vogarskálarnar í samstarfi við nágranna sína, vinþjóðir og bandamenn til að vinna að friði, lýðræði og hagsæld.
- Það sem meira er um vert, um öll meginatriði utanríkisstefnu Íslands ríkir í öllum aðalatriðum sátt. Þannig hefur það verið á síðustu misserum nánast óháð því hvaða stjórnvöld sitja hverju sinni, þótt um einstaka ákvarðanir geti vissulega verið skiptar skoðanir. Íslensk þjóð veit hvar hagsmunir hennar liggja og íslensk þjóð veit fyrir hvað hún stendur.

## **Borgarþjónusta og ræðismenn**

Virðulegi forseti,

- Fyrst vil ég beina sjónum að því stendur okkur næst. Það er ein æðsta skylda utanríkisráðuneytisins að veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum. Slík starfsemi, sem í daglegu tali nefnist borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins, er rauður þráður í öllu starfi utanríkisþjónustunnar, bæði á Íslandi og erlendis. Það er augljóst að með auknum ferðalögum Íslendinga, vaxandi búsetu á erlendri grundu tímabundið vegna náms eða starfa, og síðast en ekki síst með æ öflugra athafnalífi Íslendinga á erlendum mörkuðum, hefur þessi þáttur í starfsemi ráðuneytisins vaxið jafnt og þétt á síðustu árum.
- Utanríkisþjónustan og fulltrúar hennar eru þannig oft á tíðum fyrsti snertiflötur Íslendinga sem þurfa á aðstoð að halda og rækir utanríkisráðuneytið það hlutverk sitt af alúð og festu jafnvel þótt af einstökum málum fari ekki mikil tíðindi, eðli málsins samkvæmt. Við höfum á síðustu árum lagt áherslu á að bæta þessa þjónustu og til að mynda hefur verið komið á bakvakt allan sólarhringinn vegna neyðartilvika erlendis og settur upp gagnagrunnur þar sem Íslendingar, sem dvelja erlendis í lengri eða skemmri tíma, geta skráð sig. Þá hefur verið útbúin neyðaráætlun vegna hættuástands erlendis og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu allan ársins hring ef virkja þarf áætlunina.
- Meðal helstu verkefna borgarþjónustunnar eru aðstoð vegna veikinda, slysa eða dauðsfalla Íslendinga erlendis, útgáfa og framlenging vegabréfa, aðstoð vegna sakamála og afplánunar dóma, utankjörfundaratkvæðagreiðslur, skjalavottanir, aðstoð vegna einkaréttarlegra málefna, svo sem varðandi forræði eða brottnám barna, aðstoð við að hafa uppi á týndum einstaklingum erlendis og loks aðstoð við heimflutning látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara. Með nokkurri einföldun má segja að utanríkisþjónustan sinnir þannig mörgum af þeim erindum sem félagsþjónustur víða sinna.

- Mikið mæðir á starfsfólki sendiskrifstofa okkar í tengslum við verkefni borgarþjónustunnar. Auðvitað er það mismunandi eftir fjölda Íslendinga á svæðinu en hjá mörgum þeirra, sérstaklega sendiráðum í höfuðborgum Norðurlandanna og í Lundúnum, skipta erindin hundruðum á hverjum mánuði – jafnvel þúsundum. Frá upphafi síðasta árs hefur ráðuneytið tekið saman tölfræði um þennan þátt í starfseminnar og sýnir hún að í sérhverjum mánuði berast um 700 erindi þessu tengt til aðalskrifstofu ráðuneytisins í Reykjavík.
- Mun fleiri erindi berast sendiskrifstofum. Hæst er hlutfallið í sendiráðunum í Kaupmannahöfn, Ósló og London og sem dæmi má nefna að það síðastnefnda sinnti yfir 600 erindum í janúar sl. Í heildina er áætlað að borgarþjónustuerindi nemi samtals yfir 30 þúsundum á ári sem jafngildir 2500 erindum í sérhverjum mánuði. Fer þessi tala hækkandi.
- Ekki er hægt að nefna borgarþjónustuna án þess að minnst á hlutverk kjörræðismanna Íslands. Þingheimur veit að utanríkisþjónusta Íslands er ein sú fámennasta í Evrópu. Við erum með sendiskrifstofur í einungis 20 borgum þar af flestar í Evrópu og Norður-Ameríku. Svo smávaxin utanríkisþjónusta mætti sín lítils ef hún nyti ekki liðsinnis nets ræðismanna um víða veröld.
- Á hverjum einasta degi allan ársins hring getur utanríkisþjónustan reitt sig á þá 243 kjörræðismenn Íslands sem nú eru starfandi í 89 löndum. Þeir sinna þessum störfum fyrir land og þjóð án þess að þiggja fyrir það laun og í flestum tilvikum eru ræðismenn Íslands erlendir ríkisborgarar sem eru boðnir og búnir að leggja á sig ótrúlegt erfiði í sjálfboðavinnu við að rétta Íslendingum hjálparhönd.
- Kjörræðismennirnir eru hinn framlengdi armur Íslands og er ómetanlegt að geta reitt sig á aðstoð þeirra þegar þörfin er brýn. Það var því ríkisstjórninni sérstakt fagnaðarefni að taka vel á móti þessum útvörðum Íslands síðastliðið haust og sýna þannig þakklæti Íslendinga í verki.

### **Hnattræn öryggismál og þjóðaröryggi**

- Umræðan um öryggismál í Evrópu hefur gengið í endurnýjun lífdaga. Grafalvarlegt ástand mála í austurhluta Evrópu færir heim sanninn að

herskáir draugar fortíðar hafa fráleitt verið kveðnir í kútinn. Óhæfuverk og ógnvænlegur boðskapur hryðjuverkaafllanna ISIS vekur hrylling hér á landi sem annars staðar. Hryðjuverk í nærumhverfi okkar og meðal vinapjóða undirstrika að ekkert ríki, hversu fjarri það er ströndum og löndum, er óhult. Það er æðsta skylda stjórnvalda að tryggja öryggi borgaranna eins og áður var vikið að. Af því leiðir að viðbúnaður þarf að vera til staðar ef ógnin steðjar að.

- Hvers vegna er þetta nefnt? Þetta er nefnt til þess að draga fram mikilvægi þess að sem víðtækust sátt náist um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Gerð tillögu til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu er nú á lokastigum og byggir hún á tillögum þingmannanefndar eins og kunnugt er. Legg ég áherslu á að með tilkomu þjóðaröryggisstefnu (ferli sem var ýtt úr vör af fyrirrennara mínum í starfi) verða mörkuð afar mikilvæg tímamót enda í fyrsta sinn í frá lýðveldisstofnun þar sem markviss skref eru tekin í átt að heilðrænni stefnu um þjóðaröryggismál.
- Þjóðaröryggisstefnan mun hvíla á þeim styrku stoðum sem öryggis- og varnarmál Íslands hafa hvílt á nærfellt alla lýðveldissöguna, aðildinni að Atlanthafsbandalaginu og varnarsamningnum við Bandaríkin. Þjóðaröryggi Íslands er þannig samofið og algerlega óaðskiljanlegt alþjóðlegu samstarfi og í því samhengi ber áfram að hlúa vel að því góða samstarfi sem Ísland á við bandalagsríki sín á sviði öryggis- og varnarmála. Áfram verður unnið að því að styrkja þessum grunnstoðum með virku samstarfi við bandarísk stjórnvöld og önnur grannríki, auk þess sem samstarf Norðurlandanna á þessu sviði verður áfram þróað með sameiginlega hagsmuni ríkjanna að leiðarljósi.

## **Úkraína og NATO**

- Ófriður í Úkraínu og íhlutun Rússlands þar í landi hefur vakið evrópska ráðamenn til vitundar um að full ástæða sé til að standa fast á grundvallargildum um virðingu fyrir alþjóðalögum og réttarríkinu, lýðræðisþróun, málfrelsi og mannréttindum. Þetta eru þau gildi og viðmið sem utanríkisstefna Íslands hverfist um. Íslensk stjórnvöld leggja áfram áherslu á að leitað verði friðsamlegra lausna en jafnframt að hvergi verði hvikað frá því að íbúar Úkraínu njóti frelslis til að velja framtíðarbraut landsins á lýðræðislegan hátt. Sem aðildarríki að helstu fjölþjóðlegu

stofnunum friðar og öryggis í álfunni mun Ísland leggja sitt af mörkum til alþjóðasamstarfs sem stuðlar að friði og öryggi í allri Evrópu.

- Ólögleg innlimun Rússa á Krímskaga og viðvarandi stuðningur þeirra við aðskilnaðarsinna í Úkraínu markar vatnaskil í samskiptum við Rússland og hafa eftirmálar þess verið víðtækir. Þvingunaraðgerðir vestrænna ríkja til stuðnings Úkraínu eru vissulega örþrifarad sem er gripið til vegna þess að framferði rússneskra stjórnvalda á sér fá, ef nokkur, fordæmi í samskiptum ríkja á síðari tímum. Alþjóðalög og –samningar hafa verið þverbrotin og landamærum breytt með vopnavaldi. Við þetta verður ekki búið. Fyrir Ísland snýst málið um að alþjóðalög séu virt og að ekki sé beitt aflsmunar í samskiptum ríkja.
- Viðsjár í öryggisumhverfi Evrópu eru áhyggjuefni fyrir Ísland og nágrannar okkar taka ógnina alvarlega, þar á meðal vinir okkar á hinum Norðurlöndunum og í Eyrstrasaltsríkjunum. Því þarf að sýna árvekni og tryggja viðeigandi viðbragðsgetu ef á þarf að halda. Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í september voru teknar mikilvægar ákvarðanir í þessa veru.
- Þessar ákvarðanir eru ekki léttvægar. Þær endurspeglar staðfastan vilja aðildarríkja bandalagsins og eru studdar af þeim gildum og viðmiðum sem ég hef hér nefnt.
- Í alþjóðasamskiptum er vagninn bæði dreginn og honum ýtt. Að sama skapi og staðfesta okkar í þessu máli er formgerð hjá Atlantshafsbandalaginu þá hefur Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) reynst veigamikill vettvangur til að bregðast við átökunum í Úkraínu. Þannig hefur ÖSE staðið undir því grundvallarhlutverki sínu að tryggja að samskipti aðildarríkja rofni ekki, og allra síst þegar átök geisa og mikið ber í milli. Þannig hefur ÖSE verið einn helsti vettvangur úkraínskra stjórnvalda til að lýsa sjónarmiðum sínum, fyrir önnur ríki að ítreka afstöðu sína og síðast en ekki síst, fyrir Rússland að svara fyrir sig.
- Það er mikilvægt að áréttar að samskipti verða að eiga sér áfram stað og að deiluaðilar skirrist ekki við ræða saman uns varanlegri lausn mála verður á komið.

## Norðurslóðir

- Nokkuð hefur verið rætt um Norðurslóðir í þessum þingsal á undanförunum árum og er það ekki að ósekju að ég nefni það hér. Norðurslóðir eru okkar nánasta nærsvæði og eins og margoft hefur komið fram þá ríkja fjölmargar aðsteðjandi hættur þróun mála á Norðurslóðum, í bland við mikil tækfæri. Það er ljóst að til að bregðast við áskorunum í þessum heimshluta er nauðsynlegt að eiga virkt milliríkjasamstarf hvað varðar öryggismál, umhverfis- og auðlindamál og viðskipti. Sem aðildarríki Norðurskautsráðsins erum við klárlega í hópi þeirra ríkja sem vörðum leiðina fram á við, ýtum vagninum og drögum hann í senn.
- Við búum svo vel að vegvísirinn er Norðurslóðastefnan sem Alþingi fylkti sér að baki fyrir nokkrum árum síðan. Þá hefur þessi ríkisstjórn sett Norðurslóðamálin enn frekar á oddinn með því að setja á á fót sérstaka ráðherranefnd um málefni norðurslóða sem hóf störf á síðasta ári og í sitja utanríkisráðherra, innanríkisráðherra, iðnaðar- og viðskiptaráðherra og umhverfisráðherra, auk forsætisráðherra sem stýrir starfi hennar.
- Í samræmi við stefnumið ríkisstjórnarinnar hefur undanfarið ár verið unnið ötullega að hagsmunamati Íslands á Norðurslóðum. Er þar horft til hagsmuna Íslands með heilðrænum hætti og þess freistað að greina bæði tækifæri og viðsjár. Því ber að fagna að þetta hagsmunamat leit dagsins ljós nú í vikunni og er nú opið hagsmunaaðilum til umsagnar til loka þessa mánaðar.

## Sameinuðu þjóðirnar

- Manni fallast oft hendur við daglegar fréttir af átökum víðsvegar um heiminn. Enn er langt í land með að ná markmiðum sáttmálans og finna lausnir á mörgum flóknum vandamálum og deiluefnum líðandi stundar. Það er óverjandi að hundruð þúsunda hafi fallið í stríðsátökum í Mið-Austurlöndum og milljónir flóttamanna búi þar við sára neyð. Það er þyngra en tárur tekur að hryðjuverkahópar taki óbreytta borgara í gíslingu eða myrði þá grimmilega, þ.m.t. saklaus börn. Það er óásættanlegt að árið 2014 hafi hluti Evrópuríkis verið ólöglega innlimaður í annað ríki, að mannréttindi séu fótum troðin og að milljónir barna í þróunarríkjum deyi árlega úr fátækt og sjúkdómum sem hægt er að lækna.

- Því er oft haldið á lofti að markmið þau sem sett eru fram í sáttmála Sameinuðu þjóðanna eru háleit og að því er virðist óraunhæf. En okkur hættir til að gleyma að ótrúlega mikið hefur áunnist á þeim sjö áratugum sem liðnir eru frá stofnun Sameinuðu þjóðanna en nú í ár fögnum við þeim stóru tímamótum. Í sögulegu samhengi hefur verið friðvænlegra á síðustu áratugum en áður fyrr, æ fleiri ríki bætast í hóp lýðræðisríkja og mikill árangur hefur náðst í baráttunni gegn fátækt og hungri.
- Í þessu tilliti er vert að minna á að á yfirstandandi ári verða mörkuð ákveðin þáttaskil í störfum Sameinuðu þjóðanna. Ný markmið um sjálfbæra þróun, sem taka við af þúsaldarmarkmiðunum, verða samþykkt á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna í september og í desember verður lokið við gerð nýs alþjóðlegs samkomulags í loftslagsmálum.

### **Þróunarsamvinna**

- Ísland vill fjárfesta í friði til langframa og stuðla að bættum lífskjörum meðal fátækustu íbúa heims. Vísasta leiðin til þess er skilvirk þróunarsamvinna sem skilar raunverulegum virðisauka á afmörkuðum sviðum þar sem framlagsríkið hefur eitthvað haldbært fram að færa.
- Alþjóðleg þróunarsamvinna er ein af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu og er leitast við að tryggja innbyrðis samræmi með tilliti til hnattrænna, efnahags-, umhverfis- og öryggismála. Meginmarkmið Íslands er að styðja viðleitni stjórnvalda í þróunarlöndum til að útrýma fátækt og hungri, stuðla að efnahags- og félagslegri þróun, tryggja öryggi á alþjóðavettvangi og veita mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hennar er þörf. Við leggjum áherslu á þrjú meginsvið: uppbyggingu félagslegra innviða, sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, og starf í þágu friðar auk þess við veitum mannúðaraðstoð þegar neyð brýst út. Þá leggjum við ríka áherslu á virðingu fyrir mannréttindum og jafnrétti kynjanna, lýðræði og réttlæti auk þess sem umhverfis- og loftslagsmál skipa mikilvægan sess
- Um framlög Íslands til þróunarmála hefur verið tekist í þessum sal á undanföllum misserum og fullljóst að ríkisstjórnin hefur neyðst til að draga saman seglin tímabundið vegna almennrar hagræðingar í ríkisrekstri, svo koma megifjármálum hins opinbera í betra horf. Vissulega deili ég áhyggjum með þeim sem hafa gagnrýnt niðurskurðinn

en vil áréttta að hugur fylgir máli þegar sagt er að þessi ríkisstjórn hyggst taka eins myndarlega á málum og raunhæft er hverju sinni. Forgangsröðunin hefur ekkert breyst að því leyti. Áætlað er að framlög Íslands til þróunarsamvinnu nemi áfram 0,21% af VPT árið 2015 miðað við fjárlög og nýjustu hagspár. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, sem lögð verður fram á næstunni, verður sett fram raunhæf áætlun til viðmiðunar hvað varðar framlög til málaflokksins á næstu árum.

### **Utanríkisviðskipti**

- Lýðræði, friður, hagsæld og stöðugleiki verður ekki til í tómarúmi. Öryggi manna og mannlegs samfélags verður til þegar samtal á sér stað og það samtal leggur grunn að trausti. Og hvað er betur til þess fallið að vekja traust en viðskipti?
- Rauður þráður í utanríkisstefnu Íslands hefur ávallt verið að auka hér hagsæld með því að opna markaði fyrir íslenska framleiðslu, menningu og hugvit. Það er sama úr hvaða pólitísku átt við nálgumst það viðfangsefni, niðurstaðan er skýr. Íslandi hefur vegnað vel við hagsmunagæslu sína á erlendri grund og hef ég áður sagt úr þessum ræðustóli að staða Íslands í utanríkisviðskiptum er að mörgu leyti öfundsverð.
- Aðkoma okkar að kjarnamarkaðssvæði okkar, innri markaði Evrópu, er tryggð með EES-samningnum og hefur ríkisstjórnin beitt sér fyrri efldri hagsmunagæslu á þeim vettvangi með Evrópustefnu sinni eins og kunnugt er. Það er mikilvægt að allir leggist á eitt til að tryggja greiða framkvæmd samningsins. Það felast mikilvægir hagsmunir í því, ekki síst fyrir atvinnulífið að það búi hér á landi við sama regluverk og samkeppnisaðilar þess í Evrópu. Um þetta meginstef fjallar í raun okkar stefna um framkvæmd EES-samningsins.
- Íslensk fyrirtæki eiga, eins og í skýrslunni er ítarlega rakið, aðgang að viðamiklu neti fríverslunarsamninga sem tekur til alls 69 landa í gegnum EFTA-sáttmálann, EES-samninginn, þá 25 fríverslunarsamninga sem EFTA-ríkin hafa gert og tvíhliða fríverslunarsamninga Íslands við Færeyjar, Grænland og Kína.



- Fullyrða má að líklega búa fáar þjóðir við jafn greiðan aðgang að erlendum mörkuðum og Ísland nýtur á grundvelli þessara samninga. Þar hefur utanríkisþjónustan unnið ómetanlegt starf. Fríverslun er hnattrænt fjöregg og svo ég víki aftur að hugmyndum okkar um öryggismál í víðara samhengi, þá má vissulega segja að Ísland hafi í krafti hagsmunagæslu sinnar erlendis og þeirra undirliggjandi gilda og viðmiða sem Íslendingar standa fyrir, lagt sín lóð á vogarskálarnar við að treysta bönd milli manna og þjóða með viðskiptum.
- Á sama tíma eru ýmsar blikur á lofti í alþjóðlegu viðskipta- og efnahagssamstarfi. Á næstunni mun skýrast hvort tilraun til að hleypa nýju lífi í samningaviðræður innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) takist og línur skýrist í hinum umfangsmiklu fríverslunarviðræðum sem Bandaríkin taka þátt í nú um stundir. Þróun mála innan WTO og framvindan í hinum ýmsu fríverslunarviðræðum mun hafa umtalsverð áhrif á umræðu um viðskiptasamninga á næstu árum.
- Það er afar mikilvægt fyrir íslenska hagsmuni að WTO verði áfram trúverðugur og raunhæfur vettvangur til þess að semja um þær meginreglur sem gilda um alþjóðaviðskipti. En á sama tíma er ljóst að mörg ríki heims eru reiðubúin til að ganga lengra í að semja um aukid frelsi í viðskiptum en raunhæft er að ná samstöðu um innan WTO.
- Þessi þróun undirstrikar enn frekar mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld haldi áfram að útfæra og stækka net fríverslunar til að búa í haginn fyrir frekari vöxt og viðgang íslenskra útflutningsfyrirtækja. Utanríkisþjónustan mun áfram fylgjast grannt með þróun mála, beita sér fyrir íslenskum hagsmunum og tryggja þannig að íslensk fyrirtæki njóti jafn greiðs aðgangs að mikilvægum mörkuðum og fyrirtæki í helstu samkeppnisríkjum.

## **Lokaorð**

- Glöggir áheyrendur í þessum sal kunna að hafa tekið eftir því að þverlægt stef í þessari ræðu eru öryggismál í víðu samhengi. Ég hóf ræðu mína á að vísa til þess að það væri æðsta skylda stjórnvalda að verja ríkisborgara sína og falla þannig mörg ábyrgðarverkefni í skaut utanríkisráðherra og utanríkisráðuneytisins. Við höfum einnig ríkulegum skyldum að gegna

gagnvart umheiminum og þar til grundvallar leggjum við hagsmuni okkar, gildi og viðmið. Um þau stöndum við vörð á sérhverjum degi, bæði hér heima og í gegnum fulltrúa okkar á erlendri grund.

- Hef ég tæpt hér á nokkrum mikilvægum málum sem bera hátt á alþjóðavettvangi. Ég vona að skýrsla sú sem kynnt hefur verið geti orðið til góðra umræðna hér í dag.