

Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands
Rannsóknasetur um smáriki
Gimli v/Sæmundargötu
101 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 137/214
komudagur 16.6.2009

15. júní 2009

Alþingi
Nefndasvið

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu (þskj. 38 - 38. mál) og tillögu til þingsályktunar um undirbúning mögulegrar umsóknar að Evrópusambandinu (þskj. 54 – 54. mál), báðar lagðar fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.

Alþjóðamálastofnun fagnar því að Alþingi leitar til stofnunarinnar með umsögn varðandi þessa tillögu til þingsályktunar, ekki síst í ljósi mikilvægis tillögunnar hvað varðar mögulegar breytingar á framtíðarhögum lands og þjóðar. Í þessari umsögn er einkum tekin afstaða til þriggja þátta, en það er 1) undirbúningur samningsmarkmiða; 2) fræðsluhlutverk óháðs aðila og; 3) þátttaka annarra en þings og embættismannakerfis í undirbúningi og samningsferli. Rétt er að benda einnig á hér að Alþjóðamálastofnun telur hlutverk sitt ekki vera að taka afstöðu til þess hvort sækja beri um aðild að ESB eður ei. Þessi umsögn miðast hins vegar við að ákvörðun þingsins verði að sækja um aðild, enda er það í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna. Í því ljósi telur stofnunin nauðsynlegt að benda á að mögulega umsókn og afstöðu til aðildar megi ekki grundvalla einungis á þröngum viðskiptahagsmunum, enda er Evrópusambandið (ESB) annað og meira en viðskipta- og tollabandalag í átt við það sem Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) eru. Báðar tillögurnar sem hér eru lagðar fram eru að nokkru leyti því marki brenndar að einblína á efnahags- og viðskiptahagsmuni. Því hvetur Alþjóðamálastofnun til þess að mikil áhersla verði lögð á að ná þverpólitískri samstöðu um aðildarumsókn og á hvaða forsendum hún verði gerð. Einungis þannig getur íslenska ríkið ætlast til þess að þjóðin taki upplýsta afstöðu til aðildar þegar samningaferlinu lýkur. Víkur nú að þeim þremur efnisþáttum sem brugðist verður við hér.

- 1) Samningsmarkmið og samningaferlið: Æskileg vinnubrögð í öllu samningaferli eru að undirbúa vandlega þá vinnu sem fyrir liggur áður en hún hefst. Meðal þess sem þarf að gera er að meta besta kost (e. *Best Alternative to a Negotiated Agreement* eða *BATNA*) beggja aðila. Ef besti kostur í einhverjum efnisatriðum er að halda í núverandi fyrirkomulag borgar sig ekki að fara í samninga um það ákvæði. Þá er mikilvægt að hafa forgangsörðun á hreinu, en ljóst er af báðum ofangreindum tillögum að allir aðilar hérlendis telja forræði yfir sjávarauðlindum eitt mikilvægasta viðfangsefni viðræðnanna. Hér telur Alþjóðamálastofnun rétt að benda á að ekki megi festa sig í fyrirfram mótuðum hugmyndum. Algengt er að heyra í umræðu hér á landi að tryggja verði formleg yfirráð Íslendinga yfir fiskveiðiauðlindinni. Í núverandi fiskveiðistefnu ESB er þetta ekki mögulegt, en hins vegar gæti verið hægt að semja um sérákvæði sem fæli í sér að Íslendingar færu með ákvarðanatökuvaldið, þrátt fyrir að yfirráð heyrðu formlega undir ESB. Þetta dæmi er tekið til að benda á að samningsaðilar megi ekki festa sig í fyrirfram gefnum hugmyndum um niðurstöðu, þrátt fyrir að ítarlegur undirbúningur þurfi að fara fram. Til þess að tryggja að þetta gerist ekki er nauðsynlegt að

hafa fjölbreytilegan hóp samningamanna, en fjölbreytilegir hópar eru ólíklegri til að falla í ýmsar þær gryfjur sem á veginum munu verða. Nánar er farið í þetta í lið 3 hér á eftir. Þá er rétt að minna á að samninganefndin þarf að búa sig undir það að á einhverjum tímavarki borgi sig ekki að halda samningum áfram. Þetta er nokkuð sem fræðin sýna að reynist oft erfitt, þar sem mikil vinna og kostnaður hafa verið lögð í samninginn.

- 2) Fræðsluhlutverk Alþingis og annarra aðila: Í tillögu stjórnarandstöðu er fjallað um að ræða þurfi með „hvaða hætti eftirliti Alþingis og upplýsingagjöf til þess skuli háttað á meðan mögulegar aðildarviðræður standa“, auk þess sem kanna þurfi hvernig „staðið skuli að opinberum stuðningi við kynningu á niðurstöðum viðræðna við Evrópusambandið.“ Hér telur Alþjóðamálastofnun rétt að benda á að hún hefur um nokkurt skeið verið leiðandi í fræðslu og upplýsingagjöf um alþjóða- og utanríkismál. Í því sambandi má nefna að stofnunin hefur staðið fyrir yfirgripsmikilli fundaröð undanfarna fjóra mánuði þar sem leitað hefur verið til innlendra og erlendra sérfræðinga um málefni Evrópusambandsins. Yfirskrift fundaraðarinnar var „Framtíð Íslands í samfélagi þjóðanna“ og var við undirbúning og framkvæmd hennar unnið í samstarfi við alla háskóla landsins og utanríkisráðuneyti. Umfjöllunarefni snertu öll samskipti Íslands við önnur ríki og voru t.d. þróun landbúnaðarstefnu ESB, möguleg áhrif á sveitarstjórnarmál aðildarríkja, samningaviðræður og samningatækni sem líkleg er til árangurs í aðildarviðræðum, efnahagslegt öryggi innan ESB, og möguleg áhrif smáríkja innan ESB, svo eitthvað sé nefnt. Að auki má nefna fyrirlestra sérfræðinga um stækkunarmál innan sambandsins og varnar- og öryggismál.
- Sú vinna sem Alþjóðamálastofnun hefur nú þegar unnið ætti að geta nýst Alþingi og hvetur stofnunin til frekara samráðs þegar kemur að eftirliti og upplýsingagjöf, jafnt til þings og almennings, meðan á samningaviðræðum stendur. Stofnunin stendur fyrir víðtækri útgáfustarfsemi, ein af fáum sem gefið hefur út mörg fræðirit um Evrópumálefni, en þar má t.d. nefna „Inni eða úti? Aðildarviðræður við Evrópusambandið“ eftir Auðun Arnórsson sem kom út í maí og „Evrópuvitund“ sem er samsafn fræðigreina um Evrópumálefni sem kom út sl. haust. Að auki stendur Rannsóknasetur um smáriki fyrir útgáfu rannsóknarritraðar nokkrum sinnum á ári sem leggur áherslu á smárikjafraeði, oftast en ekki tengt Evrópumálum. Stofnunin lýsir sig hér með reiðubúna til að sinna þessu verkefni formlega, í samstarfi við þingið, með gagnrýninni umfjöllun innlendra og erlendra sérfræðinga um þau mál sem efst verða á baugi í viðræðunum hverju sinni. Þetta mætti m.a. gera með því að starfsmaður á vegum stofnunarinnar væri í sambandi við starfsmann samninganefndar um þau málefni sem fyrir liggja í viðræðum og ynni að því að fá sérfræðinga til að fjalla um hver áhrif málaflöksins eru á íslenskan almenning. Hugsa mætti sér að þessir pistlar væru birtir á vef Alþjóðamálastofnunar, Alþingis og Ríkisútvarpsins, eða birtir í prentmiðlum.
- 3) Þátttaka utanaðkomandi aðila: Í tillögu utanríkisráðherra er tekið fram að stefnt sé „að því að Alþingi setji á fót sérstaka Evrópunefnd Alþingis með fulltrúum allra stjórn málaflökka er fari með samskipti við viðræðunefnd vegna ESB.“ Hér telur Alþjóðamálastofnun nauðsynlegt að ekki sé einblínt á pólitíska hagsmuni og hvetur til þess að einnig verði litið til tillögu stjórnarandstöðunnar, þar sem segir í greinargerð að hafa skuli víðtækt samráð „við hagsmunaaðila vegna þessarar vinnu.“ Hér er rétt að ítreka það sem kemur fram að ofan, að ekki megi skilgreina hagsmunaaðila of þröngt og í því ljósi þurfi að horfa til bæði aðila vinnumarkaðarins og fræðasamfélagsins, svo dæmi séu tekin, um samráð. Ef ekki er hægt að tryggja þátttöku fulltrúa þessara aðila í samninganefndinni sjálfri þarf að setja á fót samráðsferli sem tryggir að allir þessir aðilar hafi aðkomu að niðurstöðu samninganna.

Af framansögðu má ljóst vera að Alþjóðamálastofnun sem sjálfstæð fræði- og rannsóknarstofnun innan Háskóla Íslands er vel í stakk búin til að aðstoða með ráðgjöf varðandi samningatækni, upplýsinga- og fræðsluveitu varðandi málefni Evrópusambandsins, aðildarviðræðurnar sjálfar og þau samningsmarkmið sem leggja á upp með. Mikilvægt er að slíku fræðslu og upplýsingastarfi sé sinnt af sjálfstæðri stofnun innan fræðasamfélagsins sem hika ekki við að starfa í samvinnu við aðra skóla innanlands sem utan, og sem hefur aðgang að öllum helstu sérfræðingum landsins á þessu sviði og jafnframt möguleika á að nýta erlenda sérfræðinga. Upplýst, óháð umræða er það sem þarf til þess að þjóðin geti sjálf ákveðið sín næstu skref í þessu mikilvæga máli. Alþjóðamálastofnun er tilbúin að veita þinginu ráðgjöf á öllum stigum þessa máls.

F.h. Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands og Rannsóknaseturs um smáriki,

Pia Hansson,
forstöðumaður