

## Tillaga til þingsályktunar

### um skipan nefndar til að meta stöðu og gera tillögur um framtíð Íslands í svæðisbundinni, fjölþjóðlegri samvinnu.

Flm.: Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir,  
Guðbrandur Einarsson, Sigmar Guðmundsson, María Rut Kristinsdóttir.

Alþingi ályktar að fela utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra í samráði við utanríkis-  
málanefnd Alþingis að skipa nefnd sérfræðinga sem falið verði að vinna úttekt á stöðu  
Íslands í svæðisbundinni, fjölþjóðlegri samvinnu þar sem mat verði lagt á hvernig styrkja  
megi stöðu Íslands á alþjóðavettvangi til framtíðar. Nefndin meti m.a. hvernig hagsmunum  
Íslands á sviði menningar, stjórnmála, varna og efnahags er best borgið í fjölþjóðlegri sam-  
vinnu. Utanríkisráðuneytið sjái nefndinni fyrir starfsaðstöðu, starfsmanni og nauðsynlegri  
sérfræðiaðstoð auk þess sem viðeigandi stofnanir hins opinbera verði nefndinni til ráðgjafar.  
Nefndin skili úttekt til ráðherra eigi síðar en 31. janúar 2023. Ráðherra geri úttektina opin-  
bera og flytji Alþingi skýrslu um hana á vorþingi 2023.

#### Greinargerð.

Tillaga þessi var áður flutt á 149. löggjafarþingi (980. mál) og 150. löggjafarþingi (264.  
mál) en náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt.

#### Saga Íslands í fjölþjóðlegu samstarfi.

Frá lokum síðari heimsstyrjaldar hefur Ísland verið þátttakandi í margvíslegu fjölþjóðlegu  
samstarfi. Tilgangurinn hefur verið sá að styrkja stöðu landsins í samfélagi þjóðanna í menn-  
ingarlegum eignum, stjórnmálalegu tilliti, að því er varðar varnir og öryggi og að því er tekur  
til efnahags og viðskipta. Óumdeilt er að þetta fjölþætta samstarf hefur styrkt fullveldi lands-  
ins og bætt efnahag þess.

Í aðdraganda síðari heimsstyrjaldarinnar stóð Ísland á krossgötum. Þá varð smám saman  
ljóst að yfirlýsingin í sambandslögunum frá 1918 um ævarandi hlutleysi gat ekki staðist  
breytta heimsmynd. Breið samstaða var þó um að halda í hlutleysið þar til hernám Breta varð  
til þess að Íslendingar tóku afstöðu með þeim þjóðum sem stóðu þeim næst í hugmyndafræði-  
legum skilningi.

Í framhaldinu gerðist Ísland aðili að Bretton Woods-samkomulaginu um fjölþjóðlegt  
gjaldmiðlasamstarf og aðild að Sameinuðu þjóðunum fylgdi í kjölfarið. Síðan gerðist Ísland  
eitt af stofnríkjum Atlantshafsbandalagsins. Íslendingar tóku þátt í stofnun Norðurlandaráðs,  
hafa verið aðilar að hinu almenna samkomulagi um tolla og viðskipti frá lokum sjöunda  
áratugar síðustu aldar og eru aðilar að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO). Í byrjun áttunda  
áratugarins urðu Íslendingar aðilar að Fríverslunarsamtökum Evrópu, og síðan aðilar að innri  
markaði Evrópusambandsins með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið í byrjun tíunda  
áratugarins og með þátttöku í Schengen-samstarfinu árið 2001.

Öll þessi skref voru á sinn hátt svar við breyttum aðstæðum. Þau lýstu því hvernig við aðstæður þess tíma var talið skynsamlegast að leita skjóls og tryggja hagsmuni landsins í fjölþjóðlegu samstarfi af ýmsu tagi. Allt þetta samstarf hefur þróast og breyst í tímans rás. Pólítískt og efnahagslegt vægi aðildar að einstökum samtökum hefur í sumum tilvikum aukist en minnkað í öðrum.

Þær utanríkisþólitísku ákvarðanir sem liggja að baki þessum skrefum í fjölþjóðasamstarfi spanna tímenn frá upphafi kalda stríðsins til loka þess. Í bráðum þrjá áratugi hefur ekkert nýtt skref verið stigið að frátalinni Schengen-aðildinni. Það er lengsta kyrrstöðutímabilið í þessum efnun á lýðveldistímanum.

Heimsmynd kaldastríðsáranna var tiltölulega einföld. Tveir kraftar tókust á, annars vegar vestræn ríki undir forystu Bandaríkjanna og hins vegar sósíalistaríki undir forystu Sovétríkjanna. Hugmyndafræðin greindist í tvennt með sama hætti, þar sem annars vegar voru hugsjónir lýðræðis og frjálsra viðskipta en hins vegar hugmyndaheimur alræðis og sósíalisma.

Fyrst eftir að kalda stríðinu lauk töldu margir að heimsmálin hefðu einfaldast. Lýðræði og alþjóðavæðing hefðu einfaldlega borið siguroð af sósíalísmanum. Þær krossgötur sem þjóðir heims stóðu á eftir fall Berlínarmúrsins virtust því ekki í fyrstu gefa tilefni til að endurmeta fjölþjóðlegt samstarf.

### **Heimsmyndin nú á dögum.**

En sú einfalda heimsmynd sem við blasti á þessum tímamótum varð aldrei að veruleika. Nú þrjátíu árum síðar stöndum við enn á krossgötum. Heimsmyndin er miklu flóknari en áður. Togkraftarnir eru fleiri og hugmyndafræðin sundurlausari.

Þegar horft er á togkraftana í þeirri heimsmynd sem við blasir standa Bandaríkin enn fremst en þau byggja ekki á myndun bandalaga með sama hætti og áður. Samvinna Bandaríkjanna við bandamenn sína byggist í vaxandi mæli á þeirra eigin hagsmunum en í minna mæli en áður á sameiginlegum hugsjónum og hagsmunum eða samstöðu með þeim. Kína verður væntanlega forysturíkið á alþjóðavettvangi á næstu áratugum. Því næst kemur Evrópusambandið, sem hefur vaxið hratt og er miklu áhrifameira en áður en glímur líka við innri vanda. Loks má nefna aukið vægi arabaheimsins og nýmarkaðsríkja.

Hugmyndafræðilegt baksvið þessarar breyttu heimsmyndar er líka fjölskrúðugt og fjarri því eins einfalt og á tímum kalda stríðsins. Segja má að Evrópuhugsjónin sé ávöxtur vestrænna lýðræðishugmynda kalda stríðsins. Kínverskum einræðiskapítalísma vex stöðugt ásmegin. Í Bretlandi og Bandaríkjunum hafa hugmyndir um frjáls viðskipti færst frá fjölþjóðasamvinnu til tvíhliða samninga þar sem þeir sterku hafa jafnan undirtökin. Þetta er varhugaverð þróun fyrir smærri ríki þar sem almennt er talið að þau njóti skjóls frá ægivaldi stærri ríkja innan vébanda fjölþjóðlegrar samvinnu. Loks má nefna þjóðernisþólitískar hugmyndir sem birtast í ólíkum myndum frá einu ríki til annars. Til viðbótar gætir víða vaxandi trúarbragðatogstreitu. Þessir straumar hafa einnig borist til Íslands og er því brýnt að kortleggja stöðuna og hagsmuni okkar með það fyrir augum að tryggja að staða Íslands í fjölþjóðasamstarfi verði ekki nýtt sem skiptimynt í innanlandspólitík.

### **Hvernig tryggjum við pólitískt skjól og efnahagslega hagsmuni til framtíðar?**

Utanríkisþólitísk staða landsins mótaðist á árum kalda stríðsins og er nær óbreytt. Spurningin er þessi: Hefur heimsmyndin ekki breyst svo mikið á undanförunum árum að segja megi að við stöndum enn á ný á krossgötum? Er það ekki tilefni til þess að endurmeta hvernig við tryggjum pólitískt skjól og efnahagslega hagsmuni landsins best þegar horft er til framtíðar?

Nefna má nokkur álitæfni í þessu sambandi:

1. Þegar gjaldmiðillinn hrundi og bankarnir féllu 2008 kom í ljós að Ísland átti lítið skjól. Afstaða Norðurlanda mótaðist af afstöðu annarra, eins og Evrópusambandsins og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Við vorum ekki fullgildir aðilar að Evrópusambandinu þrátt fyrir aðild að innri markaðnum og sóttum því ekki pólitískan styrk þangað. Öfugt við reynslu kaldastríðsáranna höfðu Bandaríkin skellt í lás. Atlantshafsbandalagið var ekki sá pólitíski bakhjarl sem það hafði til að mynda verið í þorskastríðunum. Þetta vekur þá spurningu hvort Ísland þurfi ekki í ljósi breytinga að huga að frekara pólitísku skjóli.
2. Kína verður forysturíki heimsins á næstu áratugum. Ísland þarf því eins og aðrar þjóðir að eiga mikil og góð samskipti við Kínverja. Ólík hugmyndafræði skapar þó augljósar hættur í því efni. Rétt er að minna á í því sambandi að Sovétviðskiptin á fyrri hluta kaldastríðsáranna hefðu ekki verið möguleg án verulegra pólitískra áhrifa Sovétríkjanna á íslensk málefni nema vegna þess pólitíska skjóls sem aðildin að Atlantshafsbandalaginu veitti. Í tímans rás hefur pólitískt skjól Evrópuríkja á hinn bóginn í auknum mæli færst frá Atlantshafsbandalaginu til Evrópusambandsins. Mikilvægt er að svara þeirri spurningu hvort öflugri eða dýpri fjölþjóðleg samvinna geti styrkt stöðu Íslands í samskiptum við Kína og önnur völdug ríki.
3. Eftir að Ísland tók upp sjálfbæra fiskveiðistjórnun eiga hagsveiflur í minna mæli en áður rætur að rekja til sjávarútvegsins. Þær eru í ríkari mæli tengdar við sveiflur lítils gjaldmiðils. Spurningin um að leita meiri stöðugleika í evrópska myntbandalaginu hafa því verið áleitnar. Í því sambandi má benda á að tenging dönsku krónunnar við evru hefur verið ein helsta forsenda fyrir stöðugleika og hagvexti hjá frændum okkar í Færeyjum. Einnig hefur verið nefnt að erfitt verði að jafna það misrétti sem við búum við þar sem sumir geta staðið utan krónuhagkerfisins en aðrir ekki nema með mynt sem gjaldgeng er í milliríkjaviðskiptum. Þessi aðstöðumunur hefur leitt til aukinnar eignamisskiptingar. Ísland hefur tvívegis verið aðili að fjölþjóðlegu gjaldmiðlasamstarfi, fyrst að norræna myntbandalaginu og síðar Bretton Woods-samstarfinu. Báðum tímabilum fylgdi góður hagvöxtur, nýsköpun og erlend fjárfesting.
4. Loftslagsmálin eru nú eitt helsta hagsmunamál Íslands hvort heldur er lítið til efnahags eða öryggis. Þar er engin þjóð eyland og allur árangur kominn undir alþjóðlegri samvinnu. Bandaríkin hafa fjarlægst fjölþjóðasamstarf á þessu sviði en Evrópusambandið náð markverðum árangri. Þá hafa Bandaríkin lamað starf Norðurskautsráðsins í loftslagsmálum á sama tíma og Ísland fer þar með formennsku. Ólíklegt má telja að árangur náist í loftslagsmálum án fjölþjóðlegs samstarfs. Mikilvægt er því að leita svara við þeirri spurningu hvernig Ísland geti best tekist á við loftslagsmálin í fjölþjóðlegu samstarfi.
5. Í heimi alþjóðavæðingar hafa fjölþjóðafyrirtæki vaxið svo hratt að ítök þeirra og áhrif ógna á marga lund fullveldi þjóða, stórra sem smárra. Evrópusambandið hefur náð lengra en önnur fjölþjóðasamtök í því að rétta hlut þjóðríkjanna gagnvart fyrirtækjasamsteypum á heimsvísu.
6. Vegna stærðar sinnar verða áhrif Íslands á alþjóðavettvangi alltaf takmörkuð. Aðildin að Atlantshafsbandalaginu, Fríverslunarsamtökum Evrópu og Norðurlandaráði hefur á hinn bóginn sýnt að áhrif Íslands eru meiri þegar það á sæti við borðið. Með aðildinni að innri markaði Evrópusambandsins tókum við upp evrópska löggjöf sem er ráðandi á öllum sviðum þjóðarbúskaparins. Spyrja má hvort það myndi styrkja pólitískt skjól landsins í Evrópu og auka áhrif þess ef Íslendingar gerðust aðilar að Evrópusambandinu og sætu þar við sama borð og bandalagsþjóðir.

Álitaefnin eru hvergi nærri tæmandi talin með þessu. Og jafnframt þarf að hafa í huga að á hverjum tíma er nauðsynlegt að veða og meta heildarávinning á mótí neikvæðum þáttum þegar álitaefni um ný skref í fjölþjóðasamstarfi eru til skoðunar.

En kjarni málsins er sá að svara þeirri spurningu hvort breytt heimsmynd og álitaefni af því tagi sem hér eru nefnd gefi tilefni til að finna nýjar leiðir til að tryggja hagsmuni Íslands og það pólitíska skjól sem landinu er nauðsynlegt, eins og öðrum þjóðum. Eða má færa rök fyrir því að sama stofnanaaðild og þjónaði heimsmynd kaldastríðsáranna geti óbreytt þjónað hagsmunum landsins í gjörbreyttum heimi andspænis nýjum áskorunum?

### **Traust staða Íslands til framtíðar á alþjóðavettvangi.**

Komist menn að þeirri niðurstöðu að æskilegt sé að treysta stöðu landsins í alþjóðlegu samhengi með því að stíga ný skref þarf að skoða hvaða kostir eru vænlegastir til að mæta þeim álitaefnum sem uppi eru og þeim áskorunum sem við blasa.

Tvær leiðir virðast blasa við. Önnur byggist einkum á tvíhliða samstarfi og samningum. Hin er framhald og möguleg dýpkun á því fjölþjóðasamstarfi sem við eigum nú aðild að. Fyrri kosturinn myndi leiða til þess að við tækjum upp þéttara samband við Bretland og Bandaríkin og fylgdum þeim eftir í gerð tvíhliða fríverslunarsamninga. Þeir eru jafnan mun grynri og umfangsminni en löggjöfin sem mótar innri markað Evrópu. Ef menn kysu að fara þessa leið með því að yfirgefa innri markaðinn eins og Bretar yrði það gífurlega stórt skref sem myndi hafa grundvallarbreytingar í för með sér og mikla röskun í atvinnu- og viðskiptalífi.

Seinni kosturinn er að stíga skrefið frá aukaadild að Evrópusambandinu án áhrifa, sem segja má að innri markaðurinn og aðildin að Schengen-samstarfinu feli í sér, að fullri aðild með sæti við borðið og þeim áhrifum sem það veitir. Það yrði minna skref en stigið var með aðildinni að innri markaðnum fyrir tilstilli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Þegar Ísland stóð á krossgötum undir lok fjórða áratugar 20. aldar áttu menn erfitt með að velja á milli þeirra tveggja kosta sem við blöstu. Þess vegna vildu menn halda öllu óbreyttu þrátt fyrir breytta heimsmynd. Í raun var það hernám Breta sem knúði á um að afstaða var tekin.

Núna sýnist breytt heimsmynd líka sýna val á milli tveggja leiða. Við ríkjandi aðstæður knýr á hinn bóginn enginn þrýstingur utan að á um slíkt val. En margt bendir, eigi að síður, til þess að það sé jafnóraunhæft nú og þá að velja ekki tiltekna leið til þess að skapa Íslandi pólitískt skjól og tryggja menningarlega og efnahagslega hagsmuni þess.

Að fylgja Bretum og Bandaríkjamönnum á leið tvíhliða samninga þarf ekki að þýða að við getum ekki átt góð samskipti við Evrópu. Á sama hátt mun full aðild að Evrópusambandinu ekki þrengja kosti landsins til þess að halda áfram góðum samskiptum við Breta og Bandaríkin. Spurningin er einungis sú hvor leiðin nær betur þeim heildarmarkmiðum sem sett eru.

Flutningsmenn eru fylgjandi því að viðræður um mögulega aðild Íslands að Evrópusambandinu verði teknar upp að nýju að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu og telja æskilegt að hún fari fram fyrir lok þessa kjörtímabils. Sú athugun á stöðu Íslands og skjóli í breyttri heimsmynd, sem tillagan gerir ráð fyrir, er þó bæði brýn og mikilvæg óháð því hvort það skref verður stigið. En um leið yrði hún þýðingarmikið framlag til þeirrar málefnalegu rökræðu sem fram þarf að fara um það stóra ákvörðunarefni.

Árið 2018 samþykkti Alþingi að fela utanríkisráðherra að skipa nefnd til þess að meta ávinninginn af aðild Íslands að innri markaði Evrópusambandsins. Það var mikilvæg ákvörðun. Sú vinna fer nú fram undir öruggri forystu Björns Bjarnasonar, fyrrverandi ráðherra.

Niðurstaðan mun varpa ljósi á áhrif samningsins fram til þessa, sem rík ástæða er til að draga fram í þessu samhengi.

Flutningsmenn telja brýnt að skoða og meta áskoranir framtíðarinnar í ljósi breyttrar heimsmyndar og margvíslegra nýrra verkefna sem Ísland þarf að takast á við á næstu árum. Í því samhengi er mikilvægt að meta að hvaða marki Íslendingar geta sem best tryggt hagsmuni sína í þeirri fjölbjóðlegu samvinnu sem þeir taka þátt í og stendur til boða að taka þátt í eins og vestrænu varnarsamstarfi, efnahagssamstarfi, Norðurlandasamvinnu, norðurskautsamvinnu og öðru svæðisbundnu samstarfi. Það er í þeim tilgangi sem þessi tillaga er flutt.