



„Þá náum við andskoti miklum árangri”

Undirbúningur, viðræður og viðhorf samningafulltrúa
íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi

Sigrún Daníelsdóttir Flóvenz

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum
Félagsvísindasvið
Febrúar 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

„Þá náum við andskoti miklum árangri”

***Undirbúningur, viðræður og viðhorf samningafulltrúa íslenska ríkisins á
alþjóðavettvangi***

Sigrún Daníelsdóttir Flóvenz

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Leiðbeinandi: Nafn leiðbeinanda

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Útskriftarmánuður Ár

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Sigrún Daníelsdóttir Flóvenz, 2014

180377-4099

Reykjavík, Ísland, 2013

Útdráttur

Í þessari rannsókn er leitast við að draga upp mynd af starfi og viðhorfum samningafulltrúa íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og sú mynd borin saman við þær aðferðir sem fræðimenn samningafræðanna telja árangursríkann. Í samningaferlinu fléttast saman staðreyndir og tilfinningar og reynst getur því erfitt að alhæfa um aðferðir. Viðhorf samningafulltrúanna til alþjóðasamninga er einnig skoðað og það sett í samhengi við hugmyndir samningafræðanna sem og frjálslyndiskenninga í alþjóðasamskiptum. Rannsókninn grundvallast á þeim sex djúpviðtöllum sem tekin voru á tímabilinu október 2012 til ágúst 2013 og þau greind eftir aðferðum eigindlegra rannsókna, þar sem fræðilegt sjónarhorn var fyrirbærafræðilegt.

Greining gagnanna og úrvinnsla leiddi í ljós að viðmælendur töldu efnislegan undirbúning mikilvægan ásamt almennum mannasiðum. Þeir virtust þó ekki hafa neinar ákveðnar aðferðir til undirbúnings né mótað verkferli þegar ganga átti til samninga og unnu að miklu leyti eftir brjóstvitinu. Viðmælendurnir sögðust líta á viðsemjendur sína sem samstarfsfólk fremur en samkeppnisaðila, hins vegar sögðu dæmin sem þeir tóku oft hið gagnstæða. Mestu athygli vakti þó áhersla viðmælendanna á að finna farsælar lausnir í minniháttar hagsmunamálum til þess að standa síðan vörð um stóra hagsmunamál íslenska ríkisins, sjávarútvegin.

Abstract

This study endeavors to portray the work and attitude of the Icelandic international negotiating body, comparing it with the methods that are deemed most effective by negotiation scholars. The negotiating process is a mixture of fact and feeling which can make it difficult to generalize regarding methods. The study also looks at the negotiating body's attitude towards international contracts, connecting it with the ideas of negotiation scholars as well as the theory of liberalism in international relations. The study is based on six in - depth interviews administered during the time period October 2012 to August 2013. The interviews were then analyzed using qualitative research methods, where the fieldwork approach was participatory action research.

The data analysis and processing led to the conclusion that the interview subjects thought preparation important as well as general manners and courtesy. They did not seem to have any particular methods to prepare nor did they have any standard procedures for negotiating and mostly seemed to follow common sense. The subjects also saw the other side as colleagues more than competitors, although the examples they mentioned often indicated the opposite. The most interesting was the subjects' emphasis on finding proper solutions for minor matters to be able to guard the Icelandic state's big interest, the fishing industry.

Formáli

Rannsókn þessi er lokaverkefni mitt í meistaranámi í alþjóðasamskiptum við stjórnmálafræðideild félagsvísindasviðs Háskóla Íslands og gildir 30 ECTS.

Mannleg samskipti hafa ávallt verið mér hugleikin en þau eru stór hluti samningafræðanna. Hugmynd að ritgerðinni fékk ég í kjölfar lesturs lokaritgerðar Ragnhildar Bjarkadóttur þar sem spurning mín vaknaði um hvernig samningaferli væri háttað innan íslenska ríkisins. Því lagði ég af stað í rannsóknina sem stórt spurningamerki og hafði litla hugmynd um að hverju ég myndi komast.

Rannsókn sem þessi er einungis möguleg með utankomandi hjálp og aðstoð. Fyrst vil ég þakka viðmælendum mínum ánægjuleg samskipti og greinagóðar upplýsingar. Það er ekki sjálfsagt að fólk í ábyrgðamiklu starfi gefi sér tíma til þess að ræða starf sitt við háskólanema.

Leiðbeinandi verkefnisins er Silja Bára Ómarsdóttir, sem fær mínar allra bestu þakkir fyrir þolinmæði, jákvæðni og góð ráð ásamt því að vera ávallt til taks. Slíkir leiðbeinendur eru vandfundnir.

Lokaverkefni í meistaranámi getur vaxið nemendum í augum. Það átti við um þetta verkefni, þar sem mér fannst ég oft vera eina í heiminum með þá tilfinningu. Ingu Magneu Skúladóttur vil ég þakka skemmtilegan lokasprett sem hefði verið býsna einmannalegur án pólitískra vangavelta sem oft urðu að þrasi. Mestu skipti að við vorum ávallt sammála!

Mikilvægasta stuðninginn fékk ég þó hjá fjölskyldu minni. Foreldrar mírir gerðu mér það kleift að sinna verkefninu hvenær sem var með ótakmarkaðri barnapössun. Eiginmaður minn, Gissur Páll Gissurarson studdi mig frá upphafi til enda og breyttist ekki á því að stappa í mig stálinu. Án þeirra stuðnings hefði ég ekki náð þessum áfanga.

Rannsókninni vil ég tileinka fyrirmyndinni í lífi mínu, Sigrúnu Ólafsdóttur og eiginmanni hennar, Gunnari Flóvenz samningamanni.

Efnisyfirlit

ÚTDRÁTTUR.....	3
ABSTRACT	4
FORMÁLI.....	5
1. INNGANGUR.....	8
1.1 HVAÐ ERU ALPJÓÐASAMNINGAR?	9
2. KENNINGARAMMI	12
2.1. FRJÁLSLYNDISKENNINGAR OG ALPJÓÐASAMSTARF	12
2.2. SAMNINGAFRÆÐIN	13
2.2.1 <i>Undirbúningur fyrir samninga</i>	14
2.2.2. <i>Viðræður</i>	17
2.3. GEERT HOFSTEDE OG MENNINGARMISMUNUR	20
2.3.1. <i>Tungumálalæsi</i>	22
2.3.2. <i>Kenningar rannsóknarinnar í hnottskurn</i>	22
3. AÐFERÐAFRÆÐI.....	25
3.1. TILGANGUR, FRAMLAG TIL FRÆÐASVIÐS OG RANNSÓKNARSPURNINGAR.....	25
3.2. SJÓNARHORN RANNSÓKNAR.....	26
4.2.1. <i>Rannsóknarspurningar</i>	28
3.3. AÐFERÐIR OG GAGNASÖFNUN	29
3.3.1. <i>Aðgerðarhæfing</i>	29
3.3.2. <i>Eigindlegar rannsóknir</i>	29
3.3.3. <i>Gagnasöfnun</i>	30
3.3.4. <i>Greining gagna</i>	31
3.4. REYNSLA AF VIÐTÖLUM	31
3.5. SIÐFERÐILEG ÁLITAMÁL	32
3.6. RÉTTMÆTI OG ÁHÆTTUMAT.....	33
3.6.1. <i>Áhættumat</i>	35
3.7. LÍKLEGAR NIÐURSTÖÐUR	36
4. NIÐURSTÖÐUR.....	39
4.1. SAMKEPPNI EÐA SAMVINNA? OG SVO LÍÐUR ÞAÐ HJÁ OG HINN VERULEIKINN, ÞESSI BETRI, TEKUR VIÐ	40
4.1.1. <i>Samkeppni - Samstarfsaðili, viðsemjandi eða andstæðingur?</i>	40
4.1.2. <i>Helsta hagsmunamál Íslands - sjávarútvegurinn</i>	42
4.1.2. <i>Samvinna - Pað skiptir svo miklu máli að hafa frið og að það sé samhljómur á milli ríkja</i>	44
4.2. SAMNINGAFERLIÐ	45
4.2.1. <i>Undirbúningur - Þú þarf að vera viðbúinn öllu</i>	45
4.2.2. <i>Viðræður - Við erum að reyna að sannfæra þá og þeir eru að reyna að sannfæra okkur</i>	50
4.2.3. <i>Málamiðlarinn Ísland - Pað vilja allir vera vinir Íslands þegar Ísland er að beita sér með þeim hætti</i>	57
4.2.4. <i>Niðurstaða: Þetta er ekki bara spurning um að ná sem bestri niðurstöðu heldur líka spurning um að ná niðurstöðu</i>	59
4.3. SAMNINGAFÓLKID - YES, MINISTER.....	61
4.4. RÍKIN OG ALPJÓÐASAMFÉLAGID	67

4.4.1. Smárlíkið Ísland - „Í okkar samningum við önnur ríki verður alltaf mikill aðstöðumunur.”.....	68
4.4.2. Alþjóðasamfélagið - Þá verður til einhver svona alþjóðleg menning	69
5. UMRÆÐA.....	75
5.1. STEFNULAUST UNDIRBÚNINGSVERKLAG?	75
5.2. MÁLAMIÐLARINN ÍSLAND OG SJÁVARÚTVEGURINN.	77
5.3 SAMBAND SAMNINGAFULLTRÚANNA VIÐ RÍKIÐ OG ALÞJÓÐASAMFÉLAGIÐ.....	78
6. LOKAORÐ.....	79
7. HEIMILDASKRÁ.....	80
BIBLIOGRAPHY	80

1. Inngangur

Rannsókn mín til MA prófs í alþjóðasamskiptum fjallar um undirbúningur, viðræður og viðhorf samningafulltrúa íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi. Þar hef ég áhuga á því að skoða hvort að íslenskir samningafulltrúar sjávarútvegsmála á alþjóðavettvangi hafi einhvert sameiginlegt verklag eða aðferðir þegar kemur að því að semja. Þar sem fag mitt snýst um samskipti ríkja á milli, verður rannsóknin ávallt miðuð út frá ríkinu, þ.e.a.s. að fulltrúarnir sem ég rannsaka semja á einn eða annan hátt í umboði íslenska ríkisins.

Leitast verður við að fá upplýsingar frá samningafólki um störf þess í samningum og draga þannig upp einhverja mynd af störfum íslensks samningafólks. Til þess að safna þeim upplýsingum voru tekin viðtöl við aðila með reynslu af alþjóðasamningum og þau borin saman við helstu strauma og stefnur í samningafræðinni með flokkun og greiningu gagna.

Hugmyndin að rannsókninni kom smám saman í náminu þegar rædd voru samskipti Íslands við alþjóðasamfélagið. Í áfanga um samningatækni, þar sem nemendum voru kynnt helstu stefnur og straumar samningafræðanna, var eitt verkefna áfangans að undirbúa samningaviðræður við annað ríki. Í því verkefni vaknaði sú spurning hjá mér um það hvernig íslenskt samningafólk beitti sér í alþjóðasamningum.

Leiðbeinandi verkefnisins er Silja Bára Ómarsdóttir og hófst rannsóknin í september árið 2012. Umfang rannsóknarinnar eru 30 ECTS.

Rannsóknin skiptist á þann veg að í hér á eftir verður rætt um það hvað samningar séu og munur á mismunandi samningaformi milliríkjjasamninga rædd ásamt hugleiðingum um það hvernig litið er á samninga.

Í öðrum kafla verða þær kenningar samningafræðanna og frjálslyndishyggju alþjóðasamskiptanna skoðaðar sem hér eiga við. Þar verður sérstaklega leitað eftir þeim atriðum fræðanna sem leggja til samstarf og samvinnu.

Priðji kaflinn fjallar um þær aðferðir sem beitt var við rannsóknina, en þar var farið eftir aðferðum eigindlegra rannsókna og var ransóknarramminn fyrirbærafræðileg nálgun vegna þess að hér er verið að rannsaka hvað gerist hjá ákveðnum hóp við ákveðnar aðstæður út frá sjónarhorni hópsins.

Niðurstöður viðtala verða birtar í 4. kafla. Þar er viðtolum telft saman til þess að komast að sameiginlegum eða sundrandi frásögnum. Notaðar eru beinar tilvitnanir, en ég hef áskilið mér þann rétt að snyrta þær að beiðni viðmælenda minna. Rannsóknarefnið er viðkvæmt og því tel ég eðlilegt að bregðast við þeirri beiðni.

Í fimpta kafla er umræða þar sem greining viðtala er sett í samhengi við kenningaramma rannsóknarinnar. Þar koma í ljós þau atriði sem mér þóttu áhugaverðust.

Sjötti kaflinn fjallar að lokum um þann lærðom sem draga má af rannsókninni ásamt tillögur að nýjum rannsóknum þar sem ýmsar spurningar hafa vaknað.

Milliríkjjasamningar bera með sér dularfullan blæ þar sem margt er almenningi óljóst. Samningarnir eru reyndar afrakstur starfs hefðbundinna einstaklinga sem vinna vinnuna sína rétt eins og sá sem dregur fiskinn úr sjónum og verður starf þeirra hér rannsakað.

1.1 Hvað eru alþjóðasamningar?

Samkvæmt fyrsta ákvæði fyrstu greinar stofnsáttmála Sameinuðu Þjóðanna er markmið sáttmálans eftifarandi:

[...]Að varðveita heimsfrið og öryggi og gera í því skyni virkar, sameiginlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir og eyða hættu á friðrofi og til að bæla niður árásaraðgerðir eða friðrof og til á friðsamlegan hátt og í samræmi við grundvallarreglur réttvísi og þjóðaréttar að koma á sættum eða lausn milliríkja deilumála eða ástands, sem leiða kann til friðrofs.¹

Ákvæði þetta um að leysa deilumál ríkja á friðsamlegan hátt kallað á að ríki geri með sér samkomulag til þess að skapa sátt um deilumál. Þannig eru milliríkjjasamningar aðferð til að varðveita heimsfrið og öryggi. Slíkir samningar þjóna einnig öðrum tilgangi, sem þó er

¹ Sameinuðu þjóðirnar, 1945

tengdur *heimsfriði og öryggi* en það er að auðvelda samskipti ríkja á milli eins og samningar um samgang, viðskipti, auðlindaskiptingu og svo mætti lengi telja.

Milliríkjasamningar geta því verið af efnahagslegum toga eins og tvíhliða samningar Íslands og Sovétríkjanna um síld voru hér á árum áður, hernaðarlegum toga eins og varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna var, hagsmunasamningar eins og Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna, eða þá samningar um mannréttindi eins og t.a.m. Kvennasáttmáli Sameinuðu þjóðanna. Milliríkjasamningar geta verið allt frá tvíhliða samkomulagi tveggja ríkja um einstaka málefni upp í það að vera allsherjar sáttmáli líkt og Stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna, þar sem flest ríki heims láta sig varða sameiginleg málefni og hagsmuni. Samningar þessi geta oft verið útkoma áralangrar vinnu við samningaborðið þar sem leitast er að báðir eða allir aðilar fái sem mest út úr þeim.

Samningar ríkja eru hins vegar ekki eingöngu risavaxin alþjóðamál, heldur ganga mannleg samskipti meira og minna út á það að semja. Venjulegur einstaklingur semur eflaust oftar en hann gerir sér grein fyrir. Samningar eru því ekki eingöngu formlegir eins og húsaleigusamningar eða starfssamningar, þeir eru einnig munnlegir og óformlegir. Samningur er samkomulag tveggja eða fleiri aðila um tiltekið mál. Dæmigerðir hversdagssamningar eru samskipti foreldra og barna, þar sem samið er t.d. um háttatíma, nágrannar sem semja um verkskiptingu í garðvinnu eða samstarfsaðilar sem skipta með sér verkefnum.

Hver og einn hefur sinn háttinn á að semja í daglegu lífi. Sumir eru gallharðir á sinni stöðu og ná þar af leiðandi annaðhvort öllu sínu fram eða nákvæmlega engu og leika jafnvel einhversskonar ógnarleik þar sem þeir koma sínu jafnvel fram með kúgun eða mútum. Aðrir eru linir og eftirlátssamir, vilja alltaf vera elskulegir og missa þar af leiðandi af mörgum tækifærum vegna þess að meiri harðjaxlar geta valtað yfir þannig fólk. Flestir eru einhversstaðar þarna á milli og reyna að nota heilbrigða skynsemi til að finna lausn. Þó gengur sumum illa að feta millivegin meðan aðrir ná ætíð farsælum samningum. Því er stundum talað um að sumir séu fæddir samningamenn. Þá er átt við fólk sem á auðvelt með að eiga samskipti við aðra og komast að niðurstöðu, oft því sjálfu í hag. Um íslenskan samningamann kaldastríðsáranna var sagt að hann væri annaðhvort hershofðingi eða pókerspilari² Þar var vísað til þess hvort hann hefði kortlagt alla

² Hreinn Ragnarsson og Hjörtur Gunnarsson, 2007, 38

möguleika í stöðunni áður en samningar hófust og var þess vegna við öllu viðbúinn ef viðsemjandinn ætlaði að beita brögðum, eða hvort hann

[...] sjái jafnan fyrir helztu klæki „óvinarins“ og komi jafnan með krók á móti bragði.³

Þessi nálgun á samninga er einmitt frekar lituð af hugsanahætti kalfastríðsins og realisma, þar sem viðsemjandinn er mótherji eða óvinur, og samningarnir ganga út á það að annar aðilinn á kostnað hins. Í dag ganga fræði samningatækninnar út á ögn vinsamlegri samskipti sem talsvert hefur verið skrifað um eins og hér kemur í ljós.

³ Sama heimild

2. Kenningarammi

2.1. Frjálslyndiskenningar og alþjóðasamstarf

Frjálslyndiskenningar í alþjóðasamskiptum eru safn hugmyndafræðilegra kenninga sem m.a. fjalla um samvinnu ríkja, flókið víxlhæði⁴ (*interdependence*) og frjálslynda stofnanahyggju (*liberal institutionalism*). Þær eiga rætur sínar að rekja til vesturevrópsku upplýsingaaldarinnar,⁵ þar sem trú á framfarir, frelsi og rökhhyggju var allsráðandi með þeim Locke, Voltaire og Spinoza í broddi fylkingar. Frjálslyndiskenningar alþjóðasamskiptanna litu hins vegar ekki dagsins ljós fyrr en í lok fyrri heimsstyrjaldarinnar þegar forseti Bandaríkjanna, Woodrow Wilson, setti fram friðartillögur. Þar lagði hann til fjórtán punkta sem komið gætu í veg fyrir frekari heimsstyrjaldir. Í lokapunktinum lagði hann til að stofnað yrði bandalag þjóða heims til þess að koma á flóknu víxlhæði ríkja á milli.⁶

Í ljósi átaka millistríðsáranna með falli Þjóðarbandalagsins þóttu hugmyndir Wilsons um flókið víxlhæði býsna óraunsæjar fram eftir 20. öldinni. Í kjölfar aukinna alþjóðaviðskipta komu þær þó aftur fram snemma á áttunda áratugnum í endurbættu formi nýfrjálslyndishyggju. Fræðimennirnir Keohane og Nye segja í bók sinni *Power and Interdependence* að í ljósi aukinna samskipta ríkja verði ríkin óhjákvæmilega háð hvert öðru og því þurfi alþjóðlegar stofnanir til þess að halda utan um samskiptin, reglur og sáttmála.⁷ Arthur Stein bendir á í grein sinni *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World* að með sameiginlegum hagsmunum, eins og alþjóðastofnunum, viðskiptum og öðru samkomulagi, leiti ríki eftir algildum ávinningi (*mutual gain*) og því sé hagur ríkja að starfa saman.⁸⁹

⁴ Flókið víxlhæði gerir ráð fyrir því að ríki séu efnahagslega háð hvert öðru og beiti því ekki hervaldi

⁵ Baldwin, 1993, 12

⁶ Wilson, 1918, sótt 2. janúar 2014

⁷ Keohane og Nye, 1989, 29-31

⁸ Þessi hugsun er ekki ólík hugmyndum Roberts Schuman og Jeans Monnet um Kola- og stálbandalagið, sjá Schuman, 1950

⁹ Stein, 1993, 31-32

Robert D. Putnam bendir hins vegar á í grein sinni *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games* að algildur ávinningur ríkja sé ekki endilega algildur ávinningur einstaka hagsmunaaðila innan ríkjanna. Hann segir samningafulltrúa í milliríkjasamningum þurfa að kljást við tvenns konar viðræður: annars vegar hinar hefðbundnu viðræður við viðsemjandann og hins vegar viðræður við stjórnálamenn og hagsmunaaðila heima fyrir. Því geti samningafulltrúar staðið milli steins og sleggju. Alþjóðasamninga þarf að samþykkja heima fyrir og því geti samningafulltrúi aldrei samið gegn vilja umbjóðenda sinna: ríkis og hagsmunaaðila.¹⁰

2.2. Samningafræðin

Listin að semja er í senn flókin og einföld. Eins og fram kom í inngangi þessarar rannsóknar eru samningar stór þáttur í mannlegum samskiptum sem flestir læra frá blautu barnsbeini þegar semja þarf um hver á að hafa rauða Lego-kubbinn eða um útvistartíma. Sumir eru lunknir í daglegum samningum, meðan aðrir þurfa að hafa meira fyrir því að komast að niðurstöðu. Strax í bernsku kemur eiginleiki fólks til samninga í ljós því augljóst er að freka barnið á erfiðara með að semja heldur en barnið sem fær sínu fram með ljúfari hætti.

Einmitt vegna þess hve ólík við erum þegar að samningum kemur hefur þróast heil fræðigrein um samningataækni. Hún miðar að því að hjálpa einstaklingum að vera meðvitaðir um hvernig skuli semja og hún leggur til aðgerðir til þess að finna sem bestu aðferðirnar við það. Fræðigreinin miðar ekki endilega að því að allir semji á sama hátt heldur að hver og einn vinni sem best úr efnunum og aðstæðum hverju sinni. Ein stærsta rannsóknarstöð Vesturlanda í fræðunum er PON (*Program of Negotiation*) við lagadeild Harvard-háskóla í Bandaríkjunum en þar er rekin öflug deild sem lýtur að hinum mörgu hliðum samninga.

Almennt miða fræðin að því að samningafólk festi sig ekki um of í stöðu sinni, að það hugi að eigin framkomu, að það sé vel undirbúið og að það skilgreini hagsmuni beggja aðila. Hér verða nokkur atriði samningafræðanna tekin til nánari athugunar. Tillögur að undirbúningi fyrir samningaviðræður verða skoðaðar, hvers konar gagnasöfnunar er

¹⁰ Putnam, 1988, 433-434

þörf og hvernig og hvort varaáætlanir séu mótaðar. Þá verður viðræðuferlið sjálft kannað, hvernig samband skuli byggja við viðmælendur og hvernig hægt sé að finna sem bestu lausn fyrir báða eða alla aðila.

2.2.1 Undirbúningur fyrir samninga

Til þess að samningaferlið gangi sem best er nauðsynlegt að mæta vel undirbúinn til viðræðna því góður undirbúningur eykur líkurnar á því að viðræðurnar sjálfar gangi smurt fyrir sig. En hvað þarf að undirbúa? Við því eru ólík svör og verða nokkur þeirra reifuð hér. Flestir eru því sammála að í upphafi þurfi að greina hagsmuni og markmið samninga.

Margaret A. Neale og Max H. segja í bók sinni *Negotiating Rationally*¹¹:

*Til þess að miða áfram verða báðir aðilar að vera sveigjanlegir út samningaviðræðurnar þar til þeir komast annaðhvort að samkomulagi eða í sjálfheldu.*¹²

Í fyrsta tilboðinu felast fyrstu kröfur. Neale og Bazerman segja að í fyrstu kröfunum liggi í raun skilaboð um endanlega útkomu og að fyrstu kröfur skipti í raun meira máli en það sem á eftir kemur. Fyrsta boð gegni hlutverki kjölfestu (*anchor*) en niðurnjörfuð kjölfesta geti orðið fólki fjötur um fót verði hún of stíf. Samningsaðilar festa sig oft í kjölfestunni og ef mikið skilur á milli ná þeir ekki að aðlaga sig hvor að öðrum. Neale og Bazerman leggja því til að breyta kjölfestunni í markmið frekar en fasta því að kjölfestan sé í hlutarins eðli fasti sem ekki breytist, markmið sé hins vegar eitthvað síbreytilegt og því sé sú leið vænlegri til lausnar.¹³

Eitt helsta hugtak samningafræðanna er hið svokallaða *BATNA*¹⁴, sem gengur út á að greina hver besti kosturinn í stöðunni sé, annar en samkomulag, og þróa hann þannig að hann verði raunhæfur valkostur, eins konar varaáætlun. Ef gengið er til samninga með því að vera meðvitaður um eigið *BATNA*, verður samningafólk ekki háð því að samningar náist því það hefur fleiri möguleika en þann sem viðsemjandinn býður. Þannig styrkir

¹¹ Bazerman og Neale, 1993, 23

¹² *To proceed, both sides must adjust their positions throughout the negotiation, ultimately arriving at either agreement or impasse. Þýðing höfundar*

¹³ Bazerman og Neale, 1992, 27-29

¹⁴ *Best alternative to negotiated agreement*

samningafólk með vel mótað BATNA stöðu sína til muna og getur fundið frjóari lausnir í samningunum.¹⁵

Reservation value eða *Reservation Price* er annað greiningarhugtak sem oft birtist í samningafræðunum og er náskylt BATNA-hugtakinu. Með því er átt við að samningafólk greini hvar hæsta tilboð þess liggi, punkturinn þar sem það ákveður að ef meira þurfi að gefa eftir verði samningum hætt. Neale og Bazerman segja að *Reservation Price* sé sá tímapunktur í samningum þegar ljóst er að engir samningar við viðkomandi aðila eru betri en þeir samningar sem bjóðast. Því gefa þau Neale og Bazerman lesendum sínum eftirfarandi ráð:¹⁶

*Mundu að markmið samninga er ekki aðeins að ná einhverju samkomulagi heldur að ná samkomulagi sem setur þig í betri stöðu en þú værir án þess.*¹⁷

Undir þetta er tekið í öðrum kenningum samningafræðanna. Markmiðið að samkomulagi má ekki vera svo mikilvægt að innihald þess skipti ekki máli. Maureen R. Berman og William Zartman taka í svipaðan streng í bók sinni *The Practical Negotiator* og segja það grundvallaratriði að hefja undirbúning á því að kanna hver staðan sé fyrir samkomulag og hvernig hún verði eftir að samkomulag hafi náðst. Ef staða mála verður betri eftir að samkomulag hefur náðst telja þau samningagerðina borga sig. Ef staðan verður söm eða verri eftir samninga þá telja þau enga ástæðu til þess að eyða orku og fjármagni í samningaviðræður.¹⁸

Auk þess sem mikilvægt er að greina stöðu samningsaðila er nauðsynlegt að þekkja samningsefnið vel þegar samningar eru undirbúnir. Berman og Zartman leggja mikla áherslu á þetta atriði. Þau segja þekkingu á staðreyndum, sögu og samhengi efnisins miklu máli skipta, ásamt því að rannsaka sambærilega samninga. Þau bæta því við að ekki sé nóg að þekkja samningsefnið út frá eigin stöðu heldur þurfi að þekkja sömu atriði viðsemjandans eins vel og mögulegt sé.¹⁹ Þau telja það mikilvægt vegna þess að besta niðurstaða samninga er samningur sem er báðum til gagns. Til þess að ná slíkum samningi er nauðsynlegt að þekkja vel báðar hliðar málsins svo hægt sé að komast að

¹⁵ Sjá t.d. Bazerman og Neale, 1993, 9. kafli og Fisher, Ury og Patton, 1983, 97-107

¹⁶ Bazerman og Neale, 1993, 68

¹⁷ Remember the goal of negotiating is not to reach just any agreement, but to reach an agreement that is better for you than what you would get without one. Þýðing höfundar

¹⁸ Berman og Zartman, 1982, 81-82

¹⁹ Berman og Zartman, 1982, 82-83

sameiginlegri niðurstöðu. Þau bæta því við að í samningum eigi lögmál Darwins um að hinir hæfustu lifi af ekki við. Samningar séu einmitt gerðir til þess að báðir lifi af.²⁰

Um undirbúning segir Jeswald Salacuse í bók sinni *The Global Negotiator* einn mesta vandann vera að vita *hvað* skuli undirbúa. Hann segir góðan og vel skipulagðan undirbúning skilja á milli árangurslausra og árangursríkra samninga.²¹ Bruce Patton, einn stofnenda samningaskólans í Harvard, tekur í sama streng og segir í grein sinni *Negotiation* að í undirbúnungi felist að kynna sér málin til hlítar og nefnir, líkt og Salacuse, vandamálið *hvaða* mál þurfi að kynna sér. Hann leggur til sjö atriði sem gott sé að hafa í huga í upphafi:

1. Kortleggja hagsmuni allra aðila
2. Greina hver besta niðurstaða beggja aðila geti verið önnur en að samningar náist, eða <i>BATNA</i>
3. Áætla mögulega niðurstöðu samninga, til hvers er hægt að ætlast og hvað er hægt að gefa eftir
4. Ganga úr skugga um samfélagslegt og lagalegt réttmæti samninganna
5. Vita hvert umboð og skyldur beggja aðila er
6. Ákveða hvers lags samband æskilegt er að hafa við viðsemjandann
7. Skilgreina hvaða skilaboð eigi að koma fram í samningaviðræðunum

Patton segir þessi atriði vera almennan gátlista sem hægt sé að beita á hvers konar samninga sem er.²² Gátliði Pattons gengur í raun út á að greina alla möguleika sem snerta hagsmuni, varaáætlanir, niðurstöðu, réttmæti, umboð, samband og hvaða skilaboð eru sett fram.

Fjórða atriði Pattons, að ganga úr skugga um samfélagslegt réttmæti samninganna, er nokkuð sem David A. Lax og James K. Sebenius hafa krufið til mergjar í bók sinni *3D Negotiation*. Þar leggja þeir til að samningsaðilar geri með sér sáttmála um það hver andi samningsins eigi að vera, eða samfélagssáttmála (*social contract*), eins og þeir kjósa að

²⁰ Berman og Zartman, 1982, 85-86

²¹ Salacuse, 2003, 29

²² Patton, 2005, 2-6

kalla hann, og vísa þar í *Samfélagssáttmála* Rousseau sem skrifaður var í kjölfar upplýsingastefnunnar.²³ Samfélagssáttmálinn skiptist í tvö stig, undirliggjandi samning og yfirstandandi samning. Undirliggjandi samningurinn er samningur sem sjaldnast er gerður en er engu að síður mikilvægur, þar sem samningsaðilar ræða hverjar væntingar þeirra séu til samningsins, um hvað hann eigi að fjalla og hvernig. Yfirstandandi samningurinn er sáttmáli um það hvernig skuli bregðast við mismunandi áherslum og hvernig skuli bregðast við óvæntum uppákomum. Lax og Sebenius segja samfélagssáttmáli einfalda viðræðustigið til muna því með honum sé öllum aðilum ljóst hvernig skuli bregðast við ólíkum áherslum.²⁴ Ólíkar hugmyndir um samfélagssáttmálann geti þó erfiðað samningaferlið til muna, bæði efnislega og svo tilfinningalega. Á mannleg samskipti reynir fyrst þegar að samningaborðinu er komið, en um það verður rætt á næstu blaðsíðum.

2.2.2. Viðræður

Þegar undirbúningi er lokið og kominn tími á að samningsaðilar setjist að samningaborðinu taka mannlegu þættirnir völdin. Því ber að huga að ýmsum atriðum varðandi hegðun, tilfinningar og framsetningu máls. Almennt telja fræðimenn mikilvægt að huga að því að besti árangur náist með því að líta á samninga sem samstarfsverkefni og þar af leiðandi leita leiða til að *stækka kökuna* svo að báðir aðilar geti gengið sáttir fá borði.

Fisher, Ury og Patton setja fram í bók sinni *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In* samningaaðferð þar sem hvorki er einblínt á „harða“ né „mjúka“ samningaafstöðu. Aðferð sína kalla þeir að semja samvæmt verðleikum málsins (e. *principled negotiation* eða *negotiation on the merits*). Hún gengur út á að skilgreina samningana hlutlaust og rökrænt og í þeim tilgangi leggja þeir til fjögur meginatriði.

Fyrsta atriðið gengur út á að skilja fólkið frá vandamálinu og einblína á verkefnið sjálft en ekki fólkið sem vinnur að því. Viðsemjandinn er mannlegur með eigin tilfinningar og sjálfsmýnd sem ber að taka tillit til, en jafnframt þarf sá sem semur að átta sig á að hann

²³ Lax og Sebenius, 2006, 74

²⁴ Lax og Sebenius, 2006, 163-172

sjálfur er tilfinningavera. Fisher, Ury og Patton leggja til að báðir samningsaðilar setjist hlið við hlið og ráðist á vandamálið en ekki hvor á annan.²⁵

Annað atriðið snýst um að beina athyglinni að hagsmununum en ekki að afstöðunni. Meginvandamál samninga liggar ekki í stríðandi afstöðu heldur í mismunandi þörfum og hagsmunum.²⁶ Því er mikilvægt að skilgreina eigin hagsmuni vel og engu að síður mikilvægt að skilgreina hagsmuni viðsemjandans til þess að öðlast skilning á viðhorfi hans. Þegar hagsmunirnir eru vel skilgreindir er nauðsynlegt að útskýra þá skýrt og skilmerkilega og halda fram á við.

Þriðja atriðið gengur út á að búa til valkosti sem fela í sér sameiginlegan ávinning. Þeir valkostir eru ekki alltaf augljósir í fyrstu og því þarf að leita út fyrir kjölfestuna til þess að stækka kökuna.²⁷

Í fjórða og síðasta atriðinu nefna þeir að þrátt fyrir að farið sé eftir öllum góðum reglum um samskipti snúist samningar ávallt um hagsmuni og því komi alltaf að *harða* hlutanum þar sem hagsmunir samningsaðila stangist á. Til þess að komast hjá óþarfa vafamálum ráðleggja þeir samningafólki að krefjast þess að niðurstaða samninganna grundvallist á hlutlægu viðmiði (*objective criteria*).²⁸ Þannig sé ljóst hvernig skuli meta niðurstöðuna og þannig megi koma í veg fyrir misskilning.

Roger Fisher og Daniel Shapiro, þeir sömu og eru nefndir hér að ofan, þróa fyrri kenningar í bók sinni *Beyond Reason: Using Emotions as You Negotiate*, og komast að þeirri niðurstöðu að tilfinningar séu vanmetnar í samningaviðræðum. Í seinni bókinni segja þeir að sama hversu góður undirbúningur sé og sama hversu góðum rökum sé teft fram megi alls ekki líta fram hjá mannlegu hliðinni. Tilfinningar séu lykilatriði í samningaviðræðum en þær þvælist auðveldlega fyrir. Þeir leggja til eftirfarandi aðferðir til þess að stýra bæði eigin tilfinningum og tilfinningum viðsemjandans og breyta neikvæðum tilfinningum í jákvæðar:²⁹

²⁵ Fisher, Ury og Patton, 1982, 11

²⁶ Fisher, Ury og Patton, 1982, 40

²⁷ Fisher, Ury og Patton, 1982, 59

²⁸ Fisher, Ury og Patton, 1982, 88-92

²⁹ Fisher og Shapiro, 2005, 3-14

1. Mat (*appreciation*):³⁰

- að *skilja* sjónarhorn viðmælandans
- að *meta* viðmælandann að verðleikum
- að *segja* viðmælandanum hvernig þú skiljir hann

2. Tengsl (*affiliation*):³¹

- Að skapa *faglegt samband* við viðsemjandann
- Að skapa *persónulegt samband* við viðsemjandann

3. Sjálfsstjórn/sjálfstæði (*autonomy*):³²

- *Farðu út fyrir umboðið* þitt til þess að finna mögulegar lausnir
- *Ráðfærðu þig* við samstarfsmenn/umbjóðendur þína áður en ákvörðun er tekin

4. Staða (*status*)³³

- Taktu þér *stöðu* og virtu *stöðu* viðsemjenda þinna (félagslega sem og persónulega stöðu)

5. Hlutverk (*role*)³⁴

- Ákveddu hvert *hlutverk* þitt er

Með þessum gátlista eru þeir Fisher og Shapiro að benda lesendum sínum á að til þess að komast áfram í viðræðum á sem átakalausastan og árangursríkastan hátt þurfi allir mannlegir þættir að vera rækilega skilgreindir. Í hnotskurn þarf að hafa tvö atriði í huga. Annars vegar þarf samningafólk að hugleiða eigin tilfinningar og ákveða hvað það ætli að gera með þær í viðræðunum og hvernig það ætli að bera virðingu fyrir sjálfu sér. Hins vegar þarf að bera virðingu fyrir stöðu og tilfinningum viðsemjanda. Hugmyndir þeirra Shapiros og Fishers kallast einmitt á við hugmyndir Lax og Sebenius um samfélagssáttmála sem fjallað var um hér að ofan.

Lax og Sebenius leggja fram þá nýstárlegu tillögu að semja aftur á bak. Með því eiga þeir við að hefja undirbúning á því að skrifa niður niðurstöðu sem væri öllum í hag og vinna sig að upphafinu í öfugri röð. Því kalla þeir sjálfar viðræðurnar fyrsta stig viðræðna en

³⁰ Sama heimild, 25-51,

³¹ Fisher og Shapiro, 2005, 52-71

³² Fisher og Shapiro, 2005, 72-93

³³ Fisher og Shapiro, 2005, 94-114

³⁴ Fisher og Shapiro, 2005, 115-143

ekki lokastig eins og áður hefur verið gert.³⁵ Í viðræðunum leggja þeir mikla áherslu á virka hlustun og að spurt sé opinna spurninga sem ekki sé hægt að svara játandi eða neitandi.³⁶ Leiðarstef þeirra í samskiptum er að skapa þægilegt og notalegt andrúmsloft þar sem samningsaðilum líður vel.

Þrátt fyrir að lögð sé mikil vinna í góð samskipti og þægilegt andrúmsloft getur menningalegur munur viðsemjenda komið í veg fyrir að allir aðilar skynji þann vilja. Það sem telst hlýlegt viðmót í einu menningarsamfélagi getur talist eitthvað allt annað í öðru. Því leggja Lax og Sebenius áherslu á að komast til móts við viðsemjendur með því að kynna sér bakgrunn og menningu þeirra. Um það hvernig nálgast megi menningarmismun hafa fræðimenn úr öðrum greinum fjallað eins og útskýrt er í næsta kafla.

2.3. Geert Hofstede og menningarmismunur

Í samningatækninni er oftar en ekki minnst á menningarmismun og árekstra eða misskilning sem hann getur valdið, eins og fram hefur komið. Því getur reynst gagnlegt að kynna sér það ríki og samfélag sem til stendur að semja við, staðarhætti, sögu, menningu og stjórnarfar, svo tekin séu dæmi. Geert Hofstede hefur gert veigamiklar rannsóknir á stofnanamenningu og þjóðareinkennum og út frá því hefur hann skilgreint svokallaðar menningarvíddir, þar sem hann skilgreinir menningareinkenni ríkja, og setur niðurstöður sínar í svokallaðar menningarvíddir. Hofstede mælir ólíka þætti innan samfélagsins: *valdaffarlægð, einstaklingshyggju, karllægni, óvissu-hliðrun og langtímahyggju*, auk nýtilkominnar víddar, *eftirlátssemi eða aga*.³⁷³⁸ Hann hefur skoðað 50 lönd út frá menningarvíddunum og búið til tiltekinn mælikvarða til þess að skilgreina ríkin innan víddanna. Í hverri vídd raðast ríkin eftir stigafjölda, ríkið í fyrsta sæti mælist lægst og ríkið í 50. sæti mælist hæst.³⁹

Valdaffarlægð sýnir dreifingu valds í samfélagi og stofnunum, því meiri valdaffarlægð, því meiri ójöfnuður meðal fólks og meiri forréttindi hjá valdhöfum.

³⁵ Lax og Sebenius, 2006, 209

³⁶ Lax og Sebenius, 2006, 207

³⁷ Hofstede, 2012

³⁸ Íslensk þýðing á hugtökunum er fengin að láni úr grein Gylfi D. Aðalsteinssonar, Svölu Guðmundsdóttur og Þórhalls Arnar Guðlaugssonar *Íslensk þjóðmenning í ljósi menningarvídda Hofstede*

³⁹ Gylfi D. Aðalsteinsson, Svala Guðmundsdóttir og Þórhallur Örn Guðlaugsson, 2011, 349-350

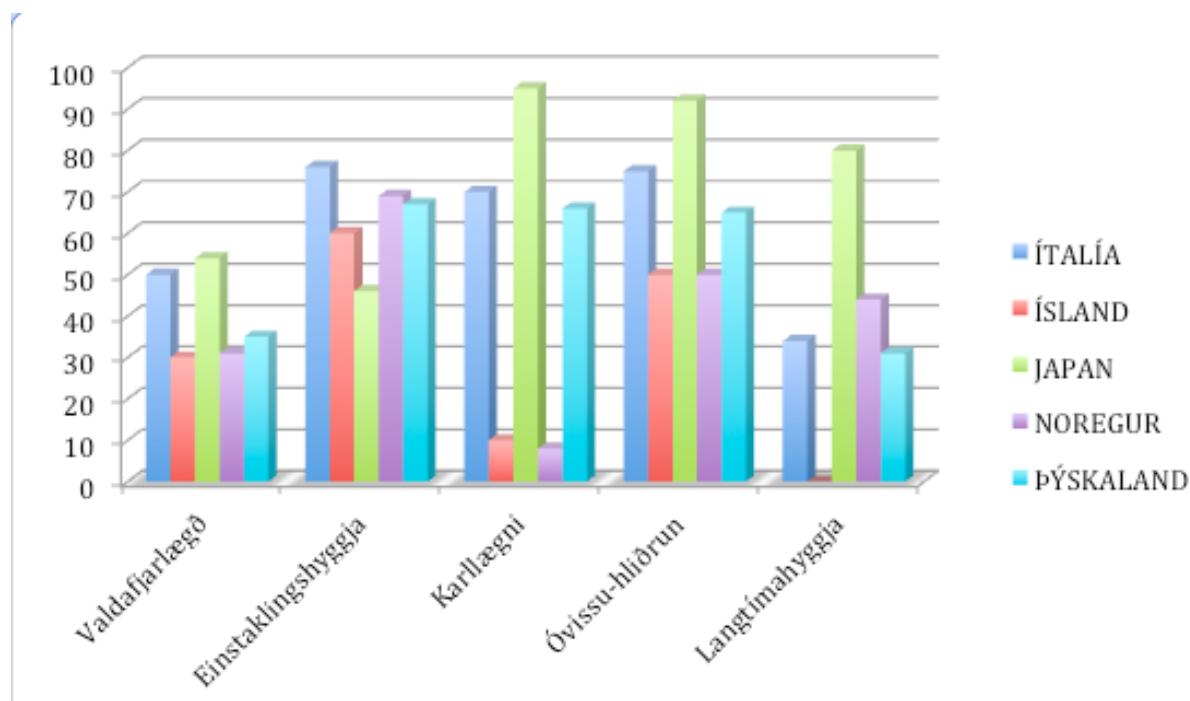
Einstaklingshyggja birtist í því að einstaklingar hugsa um eigin hagsmuni frekar en hagsmuni heildarinnar.

Karllægni birtist í ólíkum kynjahlutverkum, mikil karllægni ýkir kynjahlutverkin (t.d. karlar eru harðir og konur viðkvæmar) og dregur jafnvel úr jafnrétti kynjanna. Hún mælir hvort viðhorfin *lifa til að vinna* eða *vinna til að lifa* eigi við (karllægni/kvenlægni).

Óvissu-hliðrun sýnir fram á hvort eða hversu mikið einstaklingum er ógnað af óvissu og óþekktum aðstæðum í samfélagini. Þar sem þetta mælist lágt reynist fólk vera þolinmóðara og leysa betur úr óvæntum og erfiðum aðstæðum en ella.

Langtímahyggja er mælikvarði á hvort afstaða einstaklinga til vissra hluta varir í lengri eða skemmri tíma. Þar sem langtímahyggja ríkir býr fólk yfir meiri þrautseigju, hagsýni og framtíðarsýn.

Til að skilja menningarvíddir Hofstede er ágætt að rýna í mælingarnar sjálfar. Hér eru nokkur dæmi:⁴⁰



⁴⁰ Hofstede, 2012, sótt 29.10. 2012

Hér að ofan sést að valdafjarlægð er svipuð í Noregi, Þýskalandi og á Íslandi en talsvert meiri á Ítalíu og í Japan. Gífurlegur munur er á karllægni í Japan og á Íslandi.⁴¹

Með menningarvíddum Hofstede má skyggast inn í menningu einstakra ríkja og því ætti að vera hægt að draga ályktanir af þeim upplýsingum um hvað þurfi að hafa í huga í samningaviðræðum.

2.3.1. Tungumálalæsi

Hofstede kemur hins vegar ekki inn á tungumál og þann vanda sem þau geta valdið þegar fólk frá ólíkum menningarsvæðum vinnur saman. Í grein sinni *To what extent do native and non-native speakers believe that their English proficiency meets their daily communication needs within the business environment?* segir doktorsnemi í ensku, Hulda Kristín Jónsdóttir, frá rannsóknum á *Lingua Franca*⁴² og nefnir að mismunun þeirra sem ekki hafi ensku að móðurmáli í viðskiptaheiminum hafi lítið sem ekkert verið rannsökuð.⁴³

Í viðtali við Morgunblaðið 22. mars 2009 nefnir Hulda Kristín nokkur dæmi um þar sem íslenskir stjórnmálamenn, sem ágætlega eru að máli farnir í ensku, skilji ekki eiginlega merkingu orða viðmælenda sinna. Skortur á djúpum skilningi og tungumálalæsi hafi í þeim tilvikum verið upphafið af enn frekari misskilningi og endað í eins konar ríkjadeilu.⁴⁴ Spennandi verður að sjá hvernig rannsóknum um tungumálalæsi miðar og hvernig fræðimenn samningafræðinnar hyggjast takast á við tungumálavandann.

2.3.2. Kenningar rannsóknarinnar í hnottskurn

Kennismiðir frjálslyndiskenninganna telja ríkjasmástarf koma í veg fyrir hernaðarfhlutun og þess háttar átök. Ríkjasmástarf feli í sér flókið víxlhæði sem styrki enn frekara samstarf. Innri hagsmunir ríkja fara ekki alltaf saman við ytri hagsmuni en slík togstreita getur auðveldlega flækst inn í samningaviðræðurnar.

⁴¹ Þess ber að geta að frá því að ofangreindar upplýsingar voru sóttar hefur síðan verið uppfærð og engar upplýsingar um Ísland birtast þar eins og er.

⁴² Samskiptamál fólks af ólíku þjóðerni

⁴³ Hulda Kristín Jónsdóttir, 2011, 20

⁴⁴ Morgunblaðið, sótt 16. ágúst 2013

Kennismiðir samningafræðanna segja mikilvægt að kynna sér viðsemjendann og byggja upp gott samband við hann. Þeir benda fólk á að leitast eftir niðurstöðu sem báðir samningsaðilar hagnist á til þess að stofna til frekara sambands. Ýmsar aðferðir eru til þess að styrkja sambandið, m.a. sú sem Hofstede setur fram. Menningarvíddirnar hjálpa til við að greina menningu ólíkra svæða og leggja til þess ákveðin tæki. Hins vegar er það ljóst að samskipti byggja að stórum hluta á tungumáli, hvort sem það er ritað eða mælt. Þegar rætt er við einstaklinga með ólíkan mennigarbakgrunn verður að hafa mismunandi túlkun tungumálsins og undirliggjandi merkingu þess í huga áður en ályktanir eru dregnar.

Hér hafa verið skoðaðar kenningar um samstarf, samningatækni og menningarmismun. Þær varpa ljósi á hve margslungnir milliríkjjasamningar geta verið í alþjóðavæddum heimi.

3. Aðferðafræði

Eins og fram kemur í inngangi þessarar rannsóknar kvíknaði áhugi minn á samningatækni samningafulltrúa íslenska ríkisins í áfanga um samningatækni vorið 2012. Þar var nemendum m.a. kynnt meistararannsókn Ragnhildar Bjarkadóttur, *Við erum köldustu gangsterarnir: samningahegðun Íslendinga á alþjóðavettvangi 1997-2007*, þar sem Ragnhildur rannsakar samningahegðun útrásarvíkinganna fyrir efnahagshrunið árið 2008.⁴⁵ Rannsóknin vakti áhuga minn á því hvernig fulltrúar íslenska ríkisins höguðu sér í samningum en efnistökin mótuðust í rannsóknarferlinu og lokaútkoman varð rannsókn þessi um hvernig íslenskir samningafulltrúar undirbúa og vinna samninga og hvaða sýn þeir hafa á starfsumhverfi sitt. Sótt var um leiðbeinanda ásamt leyfi til rannsóknarinnar haustið 2011 og fékkst samþykki stuttu síðar.

3.1. Tilgangur, framlag til fræðasviðs og rannsóknarspurningar

Í rannsókn þessari var ekki reynt að grafa upp einhver leynigögn um íslensk utanríkismál heldur frekar reynt að fá einhverja heildarmynd af vinnureglum og viðhorfum samningafulltrúa íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi sem innlegg í fræði samningatækninnar.

Ekki hefur verið gerð sambærileg rannsókn á málefni áður. Íslenska ríkið stendur á ákveðnum tímamótum hvað varðar stöðu sína í alþjóðasamfélagit og ber þá helst að nefna margumrædda ESB-aðildarumsókn ríkisins. Háværustu rökin í umræðunni gegn ESB-aðild hafa verið þau að Íslendingar missi fiskimiðin með því að afsala fullveldi sínu til yfirþjóðlegrar stofnunar. Því er forvitnilegt að vita hvernig fulltrúar íslenska ríkisins gangi til samninga í svo mikilvægum málefnum. Þess ber þó að geta að í rannsókninni verður ekki rætt efnislega um ákveðna samninga heldur verður fjallað um samninga með almennum hætti.

Þar sem rannsóknin dregur upp mynd af þeim vinnuaðferðum sem nú ríkja hjá íslenskum fulltrúum á alþjóðavettvangi munu fulltrúar ríkisins geta nýtt sér rannsóknina til þess að átta sig á eigin aðferðum og geta þá hugsanlega bætt þær á einn eða annan hátt. Vonandi nýtast niðurstöðurnar þeirri stétt í að halda áfram að þróa sína starfshætti.

⁴⁵ sjá Ragnhildur Bjarkadóttir, 2011

Að lokum er tilgangur rannsóknarinnar persónulegur, ég hef mikinn áhuga á þessum starfsvertvangi og lít á rannsóknina sem lið í því að kynnast betur fræði samningatækninnar. Ljóst er þó að samningatæknin er afar praktískt fag og virðast æfing og þjálfun vera nauðsynlegustu tækin í faginu. Fræðin hljóta þó alltaf að þroska og hjálpa samningafólki, því aukin vitneskja getur ekki annað en styrkt fagið.

3.2. Sjónarhorn rannsóknar

Sjónarhorn rannsóknarinnar er afar vítt því markmið hennar er að skoða vinnuaðferðir og sýn á samningastarfið. Ég lagði af stað sem eitt spurningarmerki og hafði ekki hugmynd um hvað ég myndi finna. Ég játa þó að eina hugmynd hafði ég fyrir fram en hún var sú að íslenska ríkið stæði ekki að alþjóðasamningum í samræmi við kenningar samningafræðanna. Ástæður þess taldi ég vera af þrennum toga: smæð stjórnsýslunnar, máttleysi smáríkis í alþjóðasamstarfi en einnig einstrengingshátt okkar Íslendinga sem mér finnst líklegur til að gera samningaferlið erfiðara hjá okkur en ríkjum sem hafa sterka samtals- og samningahefð. Ég vonaðist að sjálfsgögðu til þess að geta afsannað þá tilgátu en varð jafnframt að gæta þess að dæma ekki samningafólkið. Því valdi ég að skoða efnið út frá eigindlegri rannsóknarhefð, þar sem ég leita skilnings á efninu, sbr. „Verstehen“ í merkingu Max Webers.⁴⁶

Fræðilegt sjónarhorn rannsóknarinnar kemur úr þemur áttum til þess að auka réttmæti þeirra en samkvæmt fræðimönum eins og Robert K. Yin (Hart), Chris Hart o.fl. er þríprófun öflug aðferð til þess að auka réttmæti rannsókna⁴⁷ og hér hefur því verið beitt kenningarlegri þríprófun. Þeir kenningaskólar sem verða skoðaðir eru eftirfarandi:

- a) Helstu kenningar samningatækninnar frá samtímanum, en þær eru í senn fjölbreyttar og keimlíkar. Niðurstaða þeirra er yfirleitt sú sama, aðferðir hins vegar ólíkar.
- b) Frjálslyndiskenningar alþjóðasamskiptanna. Sá skóli segir okkur að góð samvinna ríkja sé nauðsynleg og möguleg.

⁴⁶ Brower, Abolafia og Carr, 2000, 368-369

⁴⁷ Sjá t.d. Yin, 2009 og Hart 2005

c) Sjónarhorni Geerts Hofstede verður beitt á þann hluta sem snýr að menningarmismun ríkja.⁴⁸

Þessir þrír skólar eru valdir vegna þess að þeir snerta allir samninga á einhvern hátt. Samningatæknin ræðir það hvernig ákjósanlegast sé að ganga til samninga. Fræði hennar fara nákvæmlega yfir það hvernig skuli undirbúa samningaviðræður, hvers vegna eigi að semja, hvar kjölfestan skuli sett í samningunum o.s.frv. Sérstaklega er skoðað hvort hugmynd þeirra Lax og Sebeniusar á samfélagssáttmálanum (*social contract*) samræmist íslenskum raunveruleika. Reynsla viðmælenda verður skoðuð út frá helstu áherslum samningatækninnar.

Frjálslyndiskenningarnar tengjast samningum á þann hátt að þær halda því fram að hagur ríkja sé ávallt mestur með samningum, alþjóðastofnunum og almennri samvinnu. Því leggja þær áherslu á alþjóðasamvinnu, þátttöku í alþjóðastofnunum og að ríki eigi sameiginlega hagsmuni (sjá t.d. Stein 1993).⁴⁹ Allir eru þessir þættir nátengdir samningum í alþjóðasamfélaginu og verður viðhorf samningafólks til alþjóðasamninga skoðað út frá þessum hugmyndum.

Fræðigreinin samningatækni býr hins vegar yfir fáum heimildum um hvernig samið er að hálfu íslenska ríkisins og er það von míni að þessi rannsókn verði innan skamms í hópi fleiri sambærilegra rannsókna sem kortleggja styrki og veikleika örríkis við norðurpól í samningum. Einhverjar rannsóknir hafa þó verið gerðar og ber þá m.a. að nefna nýlega meistararitgerð Ragnhildar Bjarkadóttur sem nefnd er hér að ofan. Þar skoðar Ragnhildur hina svokölluðu útrásarvíkinga út frá samningatækninni. Þess má einnig geta að Björk Grétarsdóttir gerði árið 2011 rannsókn til MA-prófs sem ber heitið *Samningatækni og alþjóðlegir fiskveiðisamningar Íslendinga: samanburður á samningaviðræðum um kolmunna og makrúl*. Sú rannsókn er hins vegar lokað og því ekki unnt að fjalla um hana hér.

Af öðrum heimildum um íslenska alþjóðasamninga í sjávarútvegi er fjöldinn allur af bókum og ritum eins og t.d. *Saga landhelgismálsins* eftir Davíð Ólafsson⁵⁰ og *Silfur hafsins - gull Íslands* sem gefin var út af Nesútgáfunni fyrir tilstuðlan Síldarsögusjóðs árið

⁴⁸ Sjá Hofstede, 2012

⁴⁹ Sjá t.d. Stein, 1993

⁵⁰ Sjá Davíð Ólafsson, 1999

2007.⁵¹ Þess ber þó að geta að þessar bækur eru gefnar út eða skráðar af aðilum sem tengjast málefnum um mjög náið og gæti það hugsanlega litað frásögnina.

4.2.1. Rannsóknarspurningar

Meginspurningin er: *Hvernig undirbúa og vinna íslenskir samningafulltrúar alþjóðasamninga og hvaða sýn hafa þeir á starfsumhverfi sitt?*

Til að rannsaka það, nálganist ég efnið út frá eftirfarandi undirspurningum:

1. *Hvað einkennir vinnubrögð íslenskra samningafulltrúa í samningaviðræðum?*
2. *Lítur íslenskt samningafólk á viðsemjendur sína sem samkeppnisaðila eða samstarfsfólk?*
3. *Hvaða áhrif hefur sú staðreynsd að Ísland er örríki á stöðu samningafólksins? Hvernig vinnur samningafólk ið úr þeiri stöðu?*
4. *Hvert er samband íslenska ríkisins við samningafulltrúa sína?*
5. *Hvaða áhrif hefur menningarlegur munur mismunandi svæða á samningaviðræðurnar?*
6. *Með hvaða augum líta samningafulltrúar íslenska ríkisins á alþjóðasamninga?*

Þetta eru spurningarnar sem leitast er við að svara. Ég gerði mér grein fyrir því á meðan á viðtolunum við viðmælendur mína stóð að hugmyndir mínar og áherslur myndu breytast í rannsóknarferlinu. Samkvæmt John W. Creswell eru breytingarnar einmitt eitt einkenni á eigindlegum rannsóknum en um þær verður fjallað hér á eftir.⁵² Sumar upprunalegu spurninganna reyndust óþarfari eða áttu ekki við þegar betur var að gáð en þá komu aðrar inn í staðinn. Því hélt ég ekki dauðahaldi í upprunalegu hugmyndina heldur leyfði henni að þróast með mér á sameiginlegu ferðalagi okkar í gegnum rannsóknina.

⁵¹ Sjá Benedikt Sigurðsson o.fl., 2007

⁵² Creswell, 2003

3.3. Aðferðir og gagnasöfnun

3.3.1. Aðgerðarhæfing

Vinnuaðferðir samningafulltrúa er lykilhugtak rannsóknarinnar og var það mátað inn í fræði samningatækninnar. Með vinnuaðferðum á ég við allan þann undirbúning og aðferðir samningafulltrúa íslenska ríkisins sem koma að samningum á alþjóðavettvangi. Það sem snýr að rannsókninni er hvernig viðmælendur undirbúa sig fyrir samninga, hvernig þeir afli upplýsinga um viðsemjendur sína, hvaða augum þeir líta viðsemjendur sína, hvernig þeir mæta til leiks og hvaða viðhorf þeir hafa til samningagerðar, bæði fyrir og eftir að samningaviðræðum lýkur. Hér skiptir ekki máli hvort samningar náist eða hvort samningaviðræðum sé slitið. Þetta er sú skilgreining sem ég nota hér á hugtakinu vinnuaðferðir samningafulltrúa. Hana ætla ég að mæla með eigindlegum aðferðum sem verða ræddar í næsta kafla.

3.3.2. Eigindlegar rannsóknir

Í 2. kafla bókarinnar *Qualitative Research Methods* eftir Hennink, Hutter og Bailey segir:

Í meginatriðum eru eigindlegar rannsóknir nálgun sem leyfir þér að rannsaka reynslu fólks í smáatriðum með því að nota ákveðna rannsóknaraðferð, s.s. djúpviðtol. [...] Það sem einkennir eigindlegar rannsóknaraðferðir einna helst er að nálgunin leyfir þér að tengja umfjöllunarefni frá sjónarhorni þátttakenda rannsóknarinnar og skilja þá merkingu og túlkun sem þeir gefa hegðun, atburðum eða hlutum.⁵³⁵⁴

Þar sem ég rannsaka hegðun út frá reynslu fámenns hóps og mæli það sem sá hópur segir um málið hef ég valið að beita rannsóknum innan hefða eigindlegra rannsókna.

John W. Creswell byggir sínar hugmyndir um eigindlegar rannsóknir á hugmyndum Rossmanns og Rallis og segir að einkenni eigindlegra rannsókna séu m.a. að þær byggist

⁵³ Hennink, Hutter og Bailey, 2011, 9

⁵⁴ *In broad terms, qualitative research is an approach that allows you to examine people's experiences in detail, by using a specific set of research methods such as in-depth interviews [...]. Perhaps one of the main distinctive features of qualitative research is that the approach allows you to identify issues from the perspective of your study participants, and understand the meaning and interpretations that they give to behaviour, events or objects.*

á mannlegum samskiptum og að þær byggi á aðleiðslu.⁵⁵ Það á því vel við mína rannsókn þar sem tekin verða sex djúpviðtöl með hálfstöðluðum spurningum. Samkvæmt Hennink, Hutter og Bailey eru djúpviðtöl gott rannsóknartæki til þess að heyra huglæga frásögn af lífi fólks sem á sér stað á umráðasvæði þátttakenda.⁵⁶ Þó svo að ég hafi ætlað að heyra af persónulegu lífi fólks í djúpviðtölunum þá er markmiðið að fá sem eðlilegasta frásögn af reynslu þess í starfi sínu. Því leitast ég við að taka viðtölin á vinnustað eða öðrum vettvangi þar sem viðmælandinn er á heimavelli og mun hljóðrita þau frá orði til orðs. Vegna eðli rannsóknarinnar verður rannsóknarramminn fyrribærafræðilegur. Fyribærafræðileg nálgun gengur út á að upplýsingarnar eru ávallt skoðun viðmælandans og því hlutdrægar að einhverju leyti.⁵⁷

3.3.3. Gagnasöfnun

Eins og áður kom fram voru tekin sex djúpviðtöl sem safnað var á tímabilinu október 2012 til ágúst 2013. Viðtölin eru nafnlaus í ljósi viðkvæmra upplýsinga sem kunna að koma í ljós en einnig vegna smæðar hópsins sem rannsakaður var. Leitað var allra leiða til að fela viðmælendur svo að engin leið verði að tengja orð þeirra við einstaklingana. Nánar um verndun viðmælenda verður fjallað um í kafla 4.4.

Úrtak mitt valdi ég eftir stöðu og reynslu viðmælenda. Hópur samningafulltrúa íslenska ríkisins er lítil og erfitt að fela viðmælendur.

Í upphafi hafði ég hugsað mér að gæta kynjahlutfalla og taka viðtöl við 3 konur og 3 karla og hafði samband við viðmælendur eftir því. Áhugavert var að allir þeir karlar sem haft var samband við höfðu áhuga á að taka þátt á meðan tvær af þemur konum svöruðu ekki beiðninni þrátt fyrir ítrekun. Því fékk ég fjórða karlinn í viðtal og varð að sætta mig við skakkt kynjahlutfall, eða 2 konur og 4 karla. Í einu tilfelli hjálpaði sameiginlegur kunningi, svokallaður hliðvörður, mér að koma á sambandi við viðmælanda en í hinum tilfellunum sendi ég tölvupóst.⁵⁸

Spurningarnar voru óstaðlaðar og lagði ég mig fram við að leyfa viðmælendum mínum að ráða ferðinni eins mikið og mögulegt var til þess að fá eins raunverulega mynd af

⁵⁵ Creswell, 1998

⁵⁶ Hennink, Hutter og Bailey, 2011

⁵⁷ Hennink, Hutter og Bailey, 2011, 45-46

⁵⁸ Sjá viðauka

þeirra hugmyndum um samninga og hægt er. Ég forðaðist staðlaðar spurningar en kom lykilspurningum mínum að við tækifæri í viðtölunum.

3.3.4. Greining gagna

Greining gagna er lykilatriði í eiginlegum rannsóknum. Greiningin dregur fram hvað öll gögnin, viðtölin og kenningarnar segja okkur. Til þess þarf að fara kerfisbundið og skipulega yfir öll rannsóknargögn. Greiningin hjálpar rannsakenda að öðlast skilning á því sem gögnin segja og setja þau fram á skipulagðan hátt. Aðferðin sem ég mun beita er kölluð grunduð kenning. Hún er í sjálfu sér ekki raunveruleg kenning, heldur aðleiðslaðferð þar sem þemagreiningu er beitt við greiningu gagna og gerir rannsakandanum kleift að komast að niðurstöðu, eða kenningu um efnið.⁵⁹

Þetta ferli er mikil handavinna, því í upphafi er textinn marglesinn, hugtök fundin og þau kóðuð. Kóðunin er sett í þemu sem ýmist endurtaka sig, eru andstæður hvors annars eða þá önnur þemu sem rannsakanda finnst áhugaverð. Hægt er að nota forrit eins og *Atlas* til þess að flokka þemun. Hér er hinsvegar flokkað handvirk með þar til gerðum lita- og munstursmerkingum. Handvirkar aðferðir henta mér oftast best þegar allt kemur til alls.

Félagsfræðingurinn Anselm L. Strauss leggur m.a. til að nota greiningablöð, sem eru aðskilin frá gögnunum, til að greina samhliða gagnaöflun og að skrifa góðar hugmyndir samstundis á greiningarblað.⁶⁰ Það var gert frá upphafi og margar þeirra hugmynda eru hér á blaði.

3.4. Reynsla af viðtölum

Eins og áður kom fram var það svo að flestir viðmælendurnir fengu bréf, fjórir í tölvupósti og einn bréfleiðis þar sem ég fylgdi bréfinu eftir með símhringingu. Í einu tilviki fékk ég samband við viðmælanda í gegnum sameiginlegan vin. Viðtölin heppnuðust almennt vel, þeir viðmælendur sem svöruðu vildu hitta mig án þess að ég þyrfti sérstaklega að sannfæra þau um ágæti rannsóknarinnar. Ég gat spurt allra minna spurninga án vandkvæða og fékk yfirleitt góð og skýr svör. Ég leyfði viðmælandanum að ráða ferðinni og það gagnaðist vel því að spurningarnar mínar komu yfirleitt í beinu framhaldi af umræðuefninu. Þannig fékk ég heildstæða mynd af efninu. Í einu viðtalini

⁵⁹ Hennink, Hutter og Bailey, 2011, 207

⁶⁰ Sjá Strauss, 1987

reyndust óstöðluðu spurningarnar ekki eins vel og í hinum tilvikunum, því að viðmælandinn tók af mér stjórnina og fór að tala um aðra hluti en þá sem mér þóttu koma málinu við. Þar komst ég að því að diplómatar eru ekki auðvelt viðfangsefni, því þeir kunna þá list að svara því sem þeim hentar. Ég hafði ekki roð í þennan diplómat!

3.5. Siðferðileg álitamál

Þó svo að ég hafi ekki haft í huga að grafa upp neinar leynilegar upplýsingar upp úr embættismannastéttinni, þá eru gögnin mjög viðkvæm. Þau geta varpað ljósi á ákveðnar aðferðir sem notaðar eru hjá íslenska ríkinu í alþjóðasamningum sem ekki er æskileg að verði opinber. Málefni ríkisins eru og verða alltaf viðkvæm og því hef ég reynt að vega og meta, eftir minni bestu sannfæringu, hvað er nauðsynlegt fyrir rannsóknina að líti dagsins ljós og hvað ekki. Auk þess er hópur íslensks samningafólks fáliðaður og því gæti verið auðvelt að geta sér til um hverja talað er við. Til þess að bregðast við þessu vandamáli hef ég kosið að hafa algera nafnleynd á viðtölunum og að passa vel upp á að ekki verði hægt að tengja mismunandi tilvitnanir saman við sama einstaklinginn. Ég lýsi persónunum ekki á einn né annan hátt.

Tveir viðmælendur báðu um að fá að sjá tilvitnanirnar áður en þær birtust hér í því skyni að ganga úr skugga um að þær myndu ekki afhjúpa þá. Þegar þeir höfðu fengið þær tilvitnanir sem ég hugðist nota hafði annar þeirra samband og bað mig um að taka ákveðin atriði út sem að kæmu sér illa fyrir íslenska samningafulltrúa. Það var gert í samræmi við ásetning um að rannsóknin myndi ekki reynast viðmælendum óþæginleg á neinn hátt. Hinn viðmælandinn hafði ekki aftur samband.

Valdahlutföllin í þessari rannsókn voru þau að viðmælendur mírir eru samfélagslega í sterkari stöðu en ég sjálf. Til að bregðast við því reyndi ég að sýna mírar diplómatísku hliðar, reyndi að spyrja fordómalaust og passa að öll mín hegðun væri í samræmi við aðstæður. Ég var kurteis, stundvís, áhugasöm og eins ákveðin og mér var unnt. Þar sem það átti við færði ég viðmælendum mínum litla gjöf sem þakklætisvott og þakkaði öllum viðtalið í tölvupósti eftir að heim var komið.

Ég gerði viðmælendum mínum það ljóst að ég tæki upp viðtölin en jafnframt að ég ein vissi hverjur viðmælendurnir eru. Rafræn gögn eru geymd í tölvu sem krefst lykilord og inni á mínu svæði á Uglu, vef Háskóla Íslands. Útprentuð gögn eru geymd í lokaðri hirslu

á heimili mínu. Það er alveg ljóst að gögnin eru og verða mín eign, en ég gætti þess að taka ekkert úr samhengi og virti óskir viðmælenda minna eins og að ofan stendur. Ég sjálf verð að sjálfsögðu sá einstaklingur sem nýtir rannsóknina mest, en vonandi getur hún einnig nýst öðrum fræðimönum og fagfólk. Því verður ritgerðin opin.

Leyfa sem þarf að afla fyrir rannsóknina (auk leyfis skólans um að hefja MA rannsókn) er hjá Persónuvernd, *Almennt leyfi til vinnslu persónuupplýsinga*, og er nú þegar búið að sækja um það leyfi.

Auk þessara hefðbundnu siðferðilegu álitamála og ráðstafanna er eitt atriði sem ég hef nú þegar komist að að liti hugsanlega rannsóknina. Í viðtolunum upplifði ég þá tilfinningu að vilja að rannsóknin kæmi sem best út fyrir viðmælendur mína, þ.e.a.s. að þeir myndu smellpassa inn í ramma samningatækninnar um góð vinnubrögð. Því hef ég verið meðvituð um það og reynt að gæta eins mikils hlutleysis og manneskju er unnt.

3.6. Réttmæti og áhættumat.

Til þess að tryggja gæði rannsókna er talað um réttmæti. Hart segir að réttmæti snúist ekki um mælingar, heldur um það að byggja hugsmíðina þannig upp að hún styðjist við sem fjölbreyttust gögn og heimildir til þess að hafa nógu sterkan grunn til að geta alhæft út frá og sagt að niðurstöðurnar geti átt við annars staðar.⁶¹ Fræðimenn hafa skilgreint réttmæti rannsókna á mismunandi hátt, en flestir eru þó sammála um svokallað réttmæti hugsmíðar, innra réttmæti og ytra réttmæli.⁶².

Réttmæti hugsmíðar er það að við rannsökum í raun og veru það sem við segjumst ætla að rannsaka. Auðvelt er að fara villu vegar og leiðast á aðrar brautir en þær sem upphaflegt markmið er að gera. Það er í sjálfu sér í lagi að skipta um spurningar eins og kom fram í kafla 4.2.1, hins vegar ber þá að passa upp á að markmiði rannsóknarinnar verði breytt svo samræmi verði á milli markmiðs og rannsóknar. Því þarf markmið rannsóknar að vera vel útskýrt ásamt því að hugtök skulu útskýrð í þar til gerðri aðgerðarhæfingu. Þannig má koma í veg fyrir ósamræmi á milli markmiðs og rannsóknar. Það er t.d. gert með því að tengja vel saman fjölbreytt gögn utan um vel

⁶¹ Hart, 2005

⁶² Yin, 2009 og Hart, 2005

skilgreint hugtak.⁶³ Í þessari rannsókn eru hugtök útskýrð í aðgerðahæfingu í kafla 4.3.1. Einnig var rannsóknin unnin „afturábak” og unnið var út frá greiningu og að bæði kenningaramma og rannsóknarspurningu, tilgangur er skrifaður þegar hann liggur alveg ljós. Þannig er tryggt samræmi milli markmiðs og rannsóknar.

Ytra réttmæti snýst um kanna alhæfingargildi rannsóknarinnar, hvort hægt sé að alhæfa um hana. Ef svo er, á rannsóknin að standast ef hún er endurtekin síðar og þá hefur rannsóknin svokallaðan áreiðanleika. Vandamálið er hins vegar það að það verður að endurtaka hana á nákvæmlega sama hátt til þess að hægt sé að alhæfa. Það kann að vera erfitt með hálfopnar spurningar. Því tekur Yin það sérstaklega fram að til þess þurfi að gera sömu rannsókn aftur, ekki að gera nýja rannsókn. Því er mikilvægt að rannsakandi skrái nákvæmlega rannsóknarferli sitt.⁶⁴ Það er afar mikilvægt að rannsakandi meti trúverðugleika og frásagnargildi gagna sinna. Það er gert hér með því að skoða látbragð, kanna bakgrunn og síðast en ekki síst að treysta viðmælendum sínum, innan skynsamlegra marka, auk þess sem viðtol eru afrituð frá orði til orðs.

Þríprófun er ein aðferð til þess að tryggja réttmæti rannsókna. Hún gengur út á það að nota kenningar, heimildir, gögn eða aðferðir út frá fleiri en einu sjónarhorni. Talað eru um kenningalegar þríprófanir þegar kenningar koma úr fleiri en einum kenningarskóla, aðferðafræðilega þríprófun þegar fleiri tegundir aðferðafræða er beitt, þríprófun gagna þegar gögnin koma úr fleiri en einni átt og svo loks þríprófun rannsakanda þegar rannsakendur eru fleiri en einn. Hart bendir þó á að þó svo að þríprófanir auki líkur á betri rannsókn, þá beri að varast aðferðafræðilega þríprófun ef rannsakandi hefur ekki full tök á aðferðum sínum, því að hún geti leitt til þess að rannsakandi fari út af sporinu og svari ekki upprunalegri spurningu.⁶⁵

John W. Creswell fetar þó aðeins aðrar slóðir en kollegar hans. Hann vill nota enska orðið *verification* í stað *validation* til þess að sýna fram á gæði eigindlegra rannsókna með verklagi þar sem hann telur átta atriði. Af þeim skal rannsakandi notast við að lágmarki tvö þeirra í rannsókn sinni.⁶⁶ Ég hef hug á því að fara að dæmi Creswells og auka réttmæti rannsóknar minnar með kenningarlegri þríprófun, að gera grein fyrir

⁶³ Hart, 2005

⁶⁴ Yin, 2009

⁶⁵ Hart, 2005

⁶⁶ Creswell, 2003

andstæðum niðurstöðum og að mín eigin hlutdrægni komi skýrt í ljós. Ytri endurskoðun verður síðan gerð af leiðbeinanda og síðar prófdómara.

Til þess að auka áreiðanleika rannsóknar minnar hef ég tekið ofangreind atriði til greina og komist að eftirfarandi:

Í fyrsta lagi útskýri ég stöðu mína gagnvart viðfangsefninu. Hún er tvíþætt: annars vegar sú að ég hef ákveðna fordóma gagnvart hæfi samningafólksins vegna klisjukenndrar hugmyndar minnar um samskiptamynstur Íslendinga. Hins vegar er hún sú að ég fann strax fyrir „samúðarskilningi” í fyrsta viðtalinn, þ.e.a.s. að samskipti míni við viðmælandann urðu til þess að mig langaði hreinlega til þess að gera rannsókn sem sýndi fram á að viðkomandi væri afskaplega fær samningamanneskjá. Um þetta reyndi ég að vera meðvituð.

Í öðru lagi beiti ég þríprófun á viðfangsefnið. Kenningarnar koma úr tveimur áttum: úr samningatækni og hefðbundnar alþjóðasamskiptakenningar. Auk kenninganna ég máta ég efni viðtalanna við menningarvíddir Geert Hofstede og athuga hvort og hvernig niðurstöðurnar passa inn í hugmyndir hans.

Í þriðja lagi geri ég grein fyrir þeim andstæðum niðurstöðum sem komu í ljós. Viðmælendur mírir höfðu ekki allir sömu sögu að segja, og dreg ég þau atriði sérstaklega fram.

Til þess að auka ytra réttmæti hélt ég nákvæma dagbók þar sem ég skrifaði ferlið niður. Ég lagði einnig sérstaklega áherslu á að afrita sjálf viðtölin, en sú vinna færir rannsakenda nær gögnum sínum og gerir greininguna skýrari. Auk þess skráði ég hugsanir mínar og tilfinningar strax að viðtali loknu. Þannig vonast ég til að hafa dýpkað skilning minn á viðtolunum og viðmælendum mínum.

3.6.1. Áhættumat

Í rannsókn eins og þessari er mjög líklegt að einhverjir af óskaviðmælendum neiti viðtali, eins og hér gerðist. Til þess að bregðast við því valdi ég tvær leiðir. Í fyrsta lagi hafði ég fleiri óskaviðmælendur en ég hafði hugsað mér að taka viðtöl við. Þrátt fyrir lítinn hóp miðað við hvað tíðkast í öðrum ríkjum eru samningafulltrúar íslenska ríkisins

sem betur fer nógú stór þannig að maður kemur í manns stað og á lista mínum er enginn einn lykilþáttakandi.

Ég gerði ráð fyrir því að ég fengi ekki allar þær upplýsingar sem ég óskaði í viðtolum mínum, og einnig að viðmælendur mínr myndu fegra stöðu sína. Það er lítið annað hægt að gera við því að fá ekki allar upplýsingar en að láta fyrirliggjandi upplýsingar nægja. Til þess að koma í veg fyrir að rannsóknin birti fegraða eða skakka mynd af samningahegðuninni er mikilvægt að gera sér grein fyrir að þetta er myndin eins og samningafulltrúarnir sjá hana eða vilja sjá hana.

3.7. Líklegar niðurstöður

Þar sem eigindlegar rannsóknir byggja á aðleiðslu en ekki afleiðslu hafði ég ekki gert mér sérstakar hugmyndir um hverjar niðurstöður rannsóknarinnar mundu verða.

Þrátt fyrir þetta hlýt ég að hafa haft einhverjar hugmyndir, því annars væri varla hægt að hefja rannsókn. Því tek ég fram að ég hafi haft grun um eftirfarandi:

a) Að Íslendingar séu fljótfært samningafólk. Staðalímynd okkar á okkur sjálfum er sú að við séum fljótfært tarnafólk. Það er m.a. niðurstaða úr rannsókn Ragnhildar Bjarkadóttur um samningahegðun útrásarvíkinganna.⁶⁷ Það hefur verið útskýrt af veðurfari og helstu atvinnugreininni, fiskveiðum. Veðrið kemur í veg fyrir að hægt sé að vinna jafnt og þétt enn þann dag í dag. Það er t.d. ekki hægt að mála bílastæði á miðjum vetri vegna snjós, slabbs eða frosts. Til sjós fer fólk eingöngu þegar fisk er að hafa. Því er ekki hægt að veiða jafnt og þétt heldur rjúka sjómmenn í bátana sína þegar síldin syndir inn í lögsöguna.

b) Að Íslendingar séu frekar klunnalegir í samskiptum. Samskiptamunstur okkar er frekar takmarkað. Fólk ferðast um í einkabílum og hreyfir sig með heyrnartól í líkamsræktarmiðstöðvum. Í suðrænni löndum ferðast fólk gangandi og hreyfir sig á meðan. Þannig hittir það fleira fólk og hefur við það meiri samskipti. Það þarf ekki að fara lengra en til hinna Norðurlandanna til þess að sjá þennan mun. Rökræðuhefðin er einnig einstrengingsleg hér á landi. Fólk er með eða á móti og það er ekki rætt frekar. Þetta kemur m.a. fram í rannsóknum Hofstede þar sem einstaklingshyggja mælist

⁶⁷ Ragnhildur Bjarkadóttir, 2011

sérlega mikil hér.⁶⁸ Einstaklingshyggja í augum Hofstede er þegar einstaklingurinn lítur á sig sem einangraðan frá hópnum í þeim skilningi að hver og einn sér um sjálfan sig en ekki að einstaklingurinn tilheyri hóp þar sem þeir sjá hvor um annan.⁶⁹

c) Ég held í raun að Íslendingar séu djarft og framsækið fólk. Það held ég vegna þess að þrátt fyrir allt hafa ótrúlegustu samningar náðst á alþjóðavettvangi. Þar er hægt að nefna samninga um lögsögu og fiskiverð, sem oft á tíðum hafa gengið vonum framar.

Hér hefur verið greint frá aðferðum rannsóknarinnar, gagnasöfnum, aðgerðarhæfingu, greiningu, siðferðilegum álitamálum, réttmæti, áhættumati og líklegum niðurstöðum. Allt eru þetta atriði sem ber að hafa í huga í eigindlegum rannsóknum. Ég tel mig hafa farið eins vel og tilefni stóð til eftir góðum reglum um vinnubrögð. Í næsta kafla verður niðurstöðum úr greiningu rannsóknarinnar gerð skil með þeim hætti sem hér hefur verið lýst.

⁶⁸ Sjá töflu á bls. 19

⁶⁹ Hofstede, 2012

4. Niðurstöður

Pú getur tekið svona slag í... stuttan tíma einn en síðan verðurðu að vinna með öðrum ríkjum.

Samningar milli ríkja hafa ólíkan tilgang. Hefðbundnir tvíhliða samningar snúast oft um viðskipti eða mjög afmörkuð málefni þar sem tvö ríki komast að samkomulagi, t.d. um loftferðafrelsi. Svæðisbundnir samningar geta snúist um ýmis málefni tengd almannagæðum eða aðild að svæðisstofnunum, s.s. fríverslunarsamtökum EFTA eða Atlantshafsbandalaginu. Að lokum eru það samningar um hnattræn málefni, en þeir eru í langflestum tilvikum gerðir innan stofnana Sameinuðu þjóðanna, hvort sem þeir snúa að landhelgi eða þróunarsamvinnu. Upptalning þessi er engan veginn tæmandi enda ekki markmið þessarar rannsóknar að sýna fram á eðli samninga heldur viðhorf samningafulltrúanna til starfs og starfsumhverfis.

Tvíhliða samningar hafa á sér dularfullan blæ þar sem hugmyndir um hagsmuni, herkænsku og leynd koma eflaust upp í hugann á mörgum. Á hinn bóginn eru alþjóðasamningar oft hjúpaðir björtum ljóma um von mannkyns og alheimsfrið. Svæðisbundnir samningar eru jafn misjafnir og þeir eru margir enda standa þeir einhvers staðar á milli hinna tveggja.

Samningafulltrúar íslenska ríkisins taka þátt í vinnu við tvíhliða samninga, svæðisbundna samninga og alþjóðasamninga. Því var oft helsti vandinn við framkvæmd rannsóknarinnar að beina talinu almennt að samningum en ekki að mismunandi tegundum þeirra. Í fyrstu gáfu margir viðmælendur það í ljós að undirbúningur samninganna væri afar misjafn eftir eðli þeirra, en þegar betur var að gáð lá yfirleitt svipað undirbúningsferli til grundvallar; fulltrúarnir höfðu svipuð markmið að mismunandi samningum og hegðunarmynstrið var það sama.

Þemu eins og *samkeppni, samvinna, túlkun, tilfinningar, undirbúningur, viðræður og niðurstöður* komu strax í ljós við upphaf greiningar. Þegar betur var að gáð bættust fimm þemu við sem virtust vera viðmælendum hugleikin, en það voru *sjávarútvegurinn, samningafulltrúar, konur, íslenska ríkið og alþjóðasamfélagið*. Þegar lengra var liðið á greiningarferlið, var hægt að sameina þemun í fimm meginflokk. Fyrst verður hér fjallað um *Samkeppni* í kafla 5.1. þar sem reynt verður að greina með hvaða augum samningafulltrúarnir líta á samningana og viðsemjendur sína. Þar er að finna

undirkaflann 5.1.1. sem nefnist *Helsta hagsmunamál Íslands – sjávarútvegurinn*, en það var þema sem ávallt birtist þegar hagsmunir voru ræddir. Kafli 5.2. ber heitið *Samvinna* en það þema var nátengt þemanu *samkeppni* og þemanu *alþjóðasamfélagið*, sem rætt verður um í samefndum kafla nr. 5.4.2. Þemun um *undirbúning*, *viðræður* og *niðurstöðu* var eðli málsins samkvæmt hægt að setja í eitt aðalþema, *samningaferlið* og er um það fjallað í kafla 5.3. með undirköflum. Þemað *samningafólkið* fjallar um samninganefndirnar, formenn þeirra, konur í samningum og þá eiginleika sem samningafulltrúi þarf að hafa. Lokahemað, *ríkin og alþjóðasamfélagið*, fjallar um pólitík, stöðu íslenska ríkisins í alþjóðasamféluginu og alþjóðamenningu.

4.1. Samkeppni eða samvinna? *Og svo líður það hjá og hinn veruleikinn, þessi betri, tekur við*

Flestir viðmælendur urðu frekar hugsi þegar spurt var hvort þeir litu á samninga sem samkeppni eða samvinnu. Eftir góða umhugsun sögðust flestir almennt ekki líta á samninga sem samkeppni, frekar sem samvinnu. Hins vegar væri ekki hægt að líta fram hjá því að þegar um stór hagsmunamál væri að ræða yrðu samningaviðræðurnar mikið kappsmál sem oft yrði að samkeppni um að ná yfirhöndinni og þannig betri niðurstöðu á kostnað viðsemjandans. Viðmælendur virtust vera sammála um að samningaviðræður við yfirlitumálið ríki þar sem samkeppnissjónarmið væru alls ráðandi væru erfiðar en einungis stór og valdamikil ríki gætu verið yfirlitumálið á alþjóðavettvangi, ekki smárfki eins og Ísland.

4.1.1. Samkeppni - Samstarfsaðili, viðsemjandi eða andstæðingur?

Einn viðmælendanna tók lýsandi dæmi um að sum ríki beittu ávallt svokallaðri samkeppnistaktík. Hún gengi út á það að leggja lítið til málanna í sjálfa samningaferlinu, taka enga afstöðu og láta aðra um átökin. Þegar komið væri að undirritun samnings væri samningsdrögunum hins vegar kollvarpað og þessi ríki kæmu loks með sína sýn á málið.

Nóttina áður en á að ganga frá málínu þá leggja þeir fram nýtt „svona á þetta að vera” ... og þá fer allt í uppnám, allt ónýtt, ég náði ekki að klára þetta og þá er bara unnið allan sólarhringinn og þeir ná [...] miklu fram.

Samningafulltrúinn sagði þetta koma viðræðum í uppnám en þetta væri ákveðin aðferð til þess að ná yfirlöndinni í viðræðum. Samningafulltrúanum þótti þetta afskaplega hallærисleg aðferð, dónaleg og fyrirsjáanleg, auk þess sem eingöngu stór og valdamikil ríki gætu leyft sér að beita henni. Ísland gæti t.a.m. ekki beitt slíkri aðferð sökum smæðar. Annar samningafulltrúi sagði frá því þegar honum var hótað ef hann gengi ekki að kröfum viðsemjandans.

Maður bara velti vöngum yfir hvort að svona eigi yfir höfuð heima á þessum vettvangi. „Ja, ef að þið samþykkið ekki þetta, þá bara segjum við upp samningnum við ykkur.”

Hótunin hafði falist í því að ríkið reyndi að neyta afslmunar í krafti stærðar. Vel var hægt að greina gremju yfir sams konar aðferðum hjá öllum viðmælendum.

Þegar betur var að gáð voru flestir þó sammála um að samkeppni og samvinna væru hvor sín hliðin á sama peningnum, samningum. Flestir litu á erfiða samninga sem samkeppnismál og í því samhengi töldu allir upp samninga sem snoru á einn eða annan hátt að sjávarútveginum. Tveir viðmælendur notuðu ítrekað orðin mótaðili, gagnaðli og jafnvel andstæðingurinn um viðsemjendur sína. Einn viðmælandinn talaði til skiptis um samstarfsfólk og andstæðinga.

Ég myndi segja það að ég myndi frekar líta á það [viðsemjendurna] sem samstarfsfólk. Og það er svona kannski almenna andrúmsloftið, alla vegana á þessu sviði sko.

Fljóttlega breyttist samstarfsfólkið þó í andstæðinga:

Sérstaklega af því að þú þekkir ekki andstæðinginn fyrir fram.

Annar viðmælandi talaði um að blekkja gagnaðilann:

Það hefur alltaf verið svo mikilvægt í samningaviðræðum að maður sé svolítið að vinna á bak við tjöldin til þess að geta blekt gagnaðilann sko, þannig að það liggi ekki allt á borðinu hvað þú ert að gera.

Hann taldi Íslendingum vera tamt að hugsa: *Hvað er í þessu fyrir mig? Hvað fæ ég út úr þessu?* Slík hugsun gangi ekki í samskiptum ríkja, þau ríki sem hagi sér á þann hátt endi í öngstræti. Þrátt fyrir að almennar reglur um heiðarleika í samningaviðræðum væru í hávegum hafðar, þyrfti eðli samninga að vera hæfileg blanda af samvinnu og samkeppni. Hins vegar geta ekki allar upplýsingar verið lagðar fyrir viðsemjandann. Krafa samfélagsins væri sú að gagnsæi ríkti og að almenningur væri upplýstur um öll atriði samninga. Það gæti hins vegar eyðilagt viðræðurnar, með því væru samningafulltrúar að færa viðsemjandanum allar upplýsingar á silfurfat. Aðili A myndi vita nákvæmlega hvað aðili B væri að hugsa, sem gengi ekki vegna þess að í samningaviðræðum þyrfti alltaf að spila ákveðið laumuspil.

[...] það má ekki upplýsa um hvað er í gangi og svona vegna þess að þá ertu að gefa... þá ertu í raun og veru að opna pókerinn.

Þrátt fyrir að nokkrir viðmælendur hafi orðið tvísaga um það hvernig þeir litu á viðsemjendur sína, var þó sammerkt með þeim við hvaða aðstæður mismunandi sýn á samninga ríkti. Sjávarútvegurinn var sá málaflokkur sem skar sig úr í þessu samhengi og virtist öllum þykja eðlilegt að líta á hann út frá hugmyndum um samkeppni.

4.1.2. Helsta hagsmunamál Íslands – sjávarútvegurinn

Allir samningafulltrúarnir sem rætt var við voru á þeirri skoðun að önnur lög giltu um sjávarútveginn en um aðra hagsmuni Íslands. Einn viðmælendanna sagði sjávarútvegsmálin vera erfiðustu og hörðustu málefni Íslands á alþjóðagrundvelli. Sem dæmi tók hann fræg mál eins og landhelgismálið, botnvörpumálið, Smugudeiluna og nú síðast makríldeiluna og bætti við að öll þessi mál hefðu orðið löng og erfið og að Ísland hefði ávallt tekið hörðustu afstöðu til þeirra. Hann sagði öll þau mál sem tengdust sjávarútveginum gríðarlega mikilvæg þar sem íslenska ríkið byggði afkomu sína á þeim.

Allir viðmælendur höfðu svipaða sögu að segja og nefndu sjávarútveginn sem dæmi um erfið, hörð og viðkvæm mál því hann væri í senn stærsta útflutningsvaran og stærsti hluti þjóðarframleiðslunnar. Nokkrir lögðu áherslu á að í fríverslunarviðræðum væri það algerlega skýr afstaða Íslands að allar sjávarútvegsvörur væru tollfrjálsar í samningsríkjum.

Sum markmið sem við erum með [eru] kannski svolítið ófrávíkjanleg í samningum við aðrar þjóðir, það er náttúrulega fyrst og fremst fiskurinn. Við erum með þá línu í raun og veru í öllum okkar fríverslunarsamningum að allar sjávarafurðir eigi að fara á núll toll.

Sem dæmi um það hversu ófrávíkjanleg stefnan er í sjávarútvegsmálum tók viðmælandinn dæmi um það hvað gert væri ef ekki væri vilji fyrir tollfrelsi íslenskra sjávarafurða hjá samningsaðilanum:

Ef við lendum á veggnum sem er að menn vilji ekki lækka tolla á sjávarafurðum, ég meina, þá fórum við ekki mikið lengra með það sko. Þá bara detta samningar niður.

Eins og áður sagði þá höfðu flestir sömu sögu að segja varðandi mikilvægi sjávarútvegsins. Ástæða þess hve mikilvæg þau væru fyrir íslenskt hagkerfi benti einn viðmælandanna á sérstöðu sjávarútvegarins á Íslandi.

Tólf prósent, eins og ég sagði, af þjóðarframleiðslu er sjávarútvegur. Ef þú berð okkur saman við t.d. Þjóðverja, þar sem bílaiðnaðurinn er alveg rosalega mikilvægur, hann er ekki nema 3% af þjóðarframleiðslu. Og við erum að reka sjávarútveginn með sjálfbærum hætti án ríkisstyrkja, og hérna án „market interventions“ eins og það er kallað.

Priðji viðmælandi benti á að þrátt fyrir það hversu hart mál sjávarútvegurinn væri þá væru viðræður um fiskveiðar mjög hefðbundnar og hefðu frekar fyrirsjáanlega útkomu. Hann sagði að þegar samið væri um kvóta væri útgangspunkturinn magn núverandi veiða viðkomandi ríkis, sem yfirleitt hefði orðið til við veiðar en ekki samninga líkt og Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna kveður á um. Því geti ríki áunnið sér ákveðna stöðu með því að veiða ákveðið magn á tilteknunum fjölda ára og verður sú veiði útgangspunktur við gerð kvótasamninga. Hins vegar sé ferlið flóknara fyrir ríki sem ekki hafi skapað sér veiðisögu. Þrátt fyrir fyrirsjáanlegar niðurstöður taldi viðmælandinn ríkja harða samkeppni í sjávarútvegsmálum, þar teljist viðsemjendur andstæðingar vegna þess að ekki sé hægt að stækka kökuna, heildarkvótann. Honum þurfi að skipta á milli, sem þýðir að ef ríki X fær meiri hlut, fær ríki Y sjálfkrafa minni hlut.

[...] þá er það að sjálfsögðu þannig að við höfum hag af því að fá sem mestan hlut fyrir okkur og það náttúrulega þýðir það að hinir fá minna.

Hann bætti þó við að sem betur fer væru harkan og samkeppnin yfirleitt bara brot af samningagerðinni, yfirleitt væri þetta samvinnuverkefni, eða eins og samningafulltrúinn orðaði það sjálfur:

Og svo líður það hjá og hinn veruleikinn, þessi betri, tekur við.

4.1.2. Samvinna - Það skiptir svo miklu máli að hafa frið og að það sé samhljómur á milli ríkja

Samningar eru samvinna, ef maður er að reyna að ná fram einhverju góðu. Fyrir alla. Menn bara hafa mismunandi skoðanir á því hvernig er best að gera það. Ég held [að]... í flestum tilfellum séu samningaviðræður á milli ríkja á þeim nótum frekar heldur en samkeppni.

Eins og áður kom fram virtust viðmælendur líta á samninga bæði sem samvinnu og samkeppni. Yfirleitt þegar talað var um samninga sem samvinnu var það í sambandi við stóra alþjóðasamninga og ályktanir en einnig varðandi fríverslunar- og tvísköttunarsamninga þegar talið beindist að þjónustu, samvinnu og minni háttar hagsmunum. Flestir voru t.a.m. mjög ánægðir með EFTA-samstarfið, þar ríkti góð samvinna og töldu þeir íslenskum hagsmunum vel þjónað í samvinnu við hin aðildarríkin. Hópurinn sem slíkur hefði talsvert meiri samningamátt heldur en Ísland hefði, semdi það eitt síns liðs. Einnig nefndu margir hversu vel sérfræðiþekking innan EFTA nýttist íslenskum samningafulltrúum en um það verður betur rætt í kafla XXX *Samningafólkis*.

Það var þó mismikið sem viðmælendur höfðu að segja um samvinnu. Einn viðmælandinn sem virtist vera harður stuðningsmaður samvinnu ríkja á milli sagði ástæðu þess fyrst og fremst vera að með samvinnu væri hægt að skapa heim þar sem samkomulag væri um málefni alþjóðasamfélagsins. Án samvinnu sköpuðust ekki aðstæður fyrir frið og öryggi í heiminum og samstaða ríkja væri því eina leiðin til þess að ná þeim markmiðum. Hann taldi að þrátt fyrir að alþjóðasamfélagið tækist harkalega á um viðkvæm málefni yrðu ríkin að lokum að vinna saman. Því væri nauðsynlegt að komast að niðurstöðu um mikilvæg málefni sem vörðuðu sameiginlega hagsmuni allra ríkja.

Það verður alltaf eitthvað svona „compromis”. Samningaviðræður eru tæki til þess að láta alþjóðasamfélagið fúnkera.

Viðmælandinn bætti því við að viðkvæmustu málefni, svo sem skipting auðlinda, krefðust mikils tíma. Öll sjónarmið þyrftu að koma fram, en með tíma og þolinmæði gætu slíkir samningar jafnvel orðið til þess að stór ríki fórnuðu efnahagslegum hagsmunum fyrir samstöðu.

Þegar á heildina er litið má sjá að samningafulltrúarnir vildu helst líta á samninga sem samvinnu. Alþjóðasamstarf og -samvinna sem og þjónustusamningar virtust vera léttvægir samningar þar sem hægt væri að ganga að samningaborðinu með opnum huga og samstarfsvilja. Hins vegar var lítið um samvinnuhugmyndir þegar kom að auðlindasamningum en þeir tengdust nánast alltaf sjávarútveginum. Yfirleitt var gengið að samningaborði með mjög harða afstöðu og sveigjanleiki var lítill þegar sjávarútvegsmálin voru til umfjöllunar. Sjávarútvegurinn á Íslandi er hlutfallslega gríðarlega stór útflutningsvara og eru hagsmunirnir eftir því. Skekkjan í frásögn flestra var þó sú að þrátt fyrir að telja samninga vera samvinnuverkefni ríkja notuðu margir hugtök eins og mótaðili, gagnaðili og andstæðingur.

4.2. Samningaferlið

Samningaviðræður eru flókið ferli þar sem margir koma að og nauðsynlegt að kanna allar hliðar málsins. Hér verður viðræðuferlinu skipt niður í þrjú þrep: undirbúninginn, viðræðurnar og niðurstöðuna. Undirklaflarnir eru þó fjórir, því eitt af því sem kom í ljós í viðtölunum var að íslenskir samningafulltrúar nota ákveðna aðferð bæði meðvitað og ómeðvitað til þess að skapa sér stöðu í viðræðum, um hana er fjallað í kaflanum *Málamiðlarinn Ísland*.

4.2.1. Undirbúningur - *Pú þarf að vera viðbúinn öllu*

Aðspurðir um það hvernig íslenskt samningafólk undirbyggi sig sögðu flestir það fara mjög eftir eðli samningaviðræðnanna. Viðmælendur höfðu þó yfirleitt sama háttinn á þegar betur var að gáð, að einum undanskildum, sem sagði það gagnslaust að spyrja sig hvernig hann undirbyggi sig almennt vegna eðlismunar á samningum.

Petta er bara alveg sitt og hvað. Það eru nótt og dagur munurinn á því hvað er verið að gera og hvernig maður undirbýr sig.

Allir aðrir viðmælendur svöruðu í meginindráttum á svipaðan hátt, því eins og einn viðmælandinn orðaði það:

Verkefnið er náttúrulega tiltölulega niðurnjörvað, hvað þú átt að gera, fyrir fram.

Viðmælendurnir sögðu að hagsmunir beggja aðila þyrftu að vera rækilega skilgreindir, hver væri stærsti atvinnuvegurinn og helsta útflutningsvaran, hvernig stjórnerfið væri, o.s.frv. Þar sem alþjóðasamningar hefðu ákveðið fordæmisgildi þyrfti einnig að þekkja til fyrri samninga beggja aðila og finna út hvar áherslumunur ríkjanna lægi. Einn viðmælandi sagði að í flestum alþjóðasamningum væri samið samkvæmt ríkjandi fyrirmund og því snerist undirbúningurinn alltaf um að búa til drög að samningi á grundvelli samningafyrirmundanna (*samningamódels*).

Í flestum tilvikum þegar maður er að gera svona samninga, hvort sem er tvíhliðasamninga um fríverslun eða í stærra samhengi, þá er reynt að komast yfirleitt bara að einhverri svona grunnniðurstöðu, hvaða samninga ætlarðu að hafa til hliðsjónar?

Með því að skoða vel aðra samninga, sagði viðmælandinn að hægt væri að finna út hvar mismunurinn lægi, hvaða líkur væru á að ná fram áhersluatriðum Íslands umfram viðsemjendanna og hvað væri mögulega hægt að gefa eftir. Þannig væri hægt að eyða tíma og vinnu í þau atriði sem væru ólík og búa til áætlun (*strategíu*). Viðmælandinn bætti því við að mikilvægt væri að kynna sér vel stjórnsýslu samningarákisins. Lík ríki ættu yfirleitt auðveldara með að ná samningum á stuttum tíma en ólík ríki sem að ekki hefðu átt í miklum samskiptum og færi undirbúningurinn eftir því hverja væri verið að semja við. Annar viðmælandi hafði svipaða sögu að segja:

Maður undirbýr svolítið öðruvísi ef við erum að fara kannski að ræða einhver sérstök mál við kollega á Norðurlöndunum.

Þar virtist hann eiga við að samskiptin væru afslöppuð og persónuleg þegar kunningsskapur ríkti. Undirbúningur gagnvart ríkjum sem lítil eða engin samskipti hefðu átt við Ísland væri hins vegar formlegur og byrjaði yfirleitt ekki á persónulegum nótum. Þá þyrfti að einhverju leyti að vera meðvitaður um menningarmun.

Annar viðmælandi var sammála mikilvægi þess að greina hagsmuni beggja eða allra samningsríkja sem og að hafa góðan skilning á því umboði sem íslensk stjórnvöld hafa gefið samningafulltrúum sínum til samningaviðræðnanna.

Pað sem skiptir máli er að vita hvaða umboð þú hefur. Hverjur hagsmunir landsins þíns, sem þú ert að semja fyrir, eru, hvernig þú skilgreinir þá og hvernig þú getur fært rök fyrir þessum hagsmunum. [...] Hvert land hefur sína sérstöðu, stjórnkerfi, hagsmuni og hvernig það vill nálgast þetta. Og við skoðuðum hvernig önnur ríki höfðu gert þetta [...] og reyndum svona að læra af því.

Flestir sögðust einnig kynna sér vel umhverfi og bakgrunn samningsríkisins, svo sem stjórnarhætti, menningu og siði. Þegar samið væri við nýtt ríki sagðist einn viðmælandi alltaf kynna sér helstu grunnupplýsingar um það, stærð þess, stjórnarfari, sögu, fólksfjölda og trúarbrögð. Sú vitneskja nýttist vel í almennt spjall sem væri hluti af samningaviðræðunum. Viðmælandinn sagðist byrja á þessu áður en hann færi að kynna sér aðra milliríkjjasamninga sem viðkomandi ríki hefði gert.

Þar sem yfirgripsmikil vitneskja um samningsefnið er nauðsynleg eru kallaðir til helstu sérfræðingar stjórnsýslunnar í viðkomandi efni og fengnir til beinnar eða óbeinnar þátttöku í samningaviðræðunum. Viðmælendurnir sögðu gott samstarf ríkja milli ráðuneyta og stofnana innan stjórnkerfisins í þessum efnum.

Við þurfum aðstoð frá öllum þeim sem að koma að ákveðnum geirum og samræmi innan stjórnkerfisins, þannig að það sé tikkað í öll box og við séum að passa upp á að allt sé í lagi.

Auk stjórnkerfisins sögðu viðmælendurnir að kallað væri eftir samráði við félagasamtök og hagsmunaaðila sem tengdust efninu til þess að meta enn betur hvaða hagsmuni íslenska ríkið hefði af samningnum. Einn viðmælandi orðaði það þannig að:

Maður bara kafaði ofan í einstaka hluti og fyrir fundi, þá settist maður niður með sérfræðingum og við lögðum á ráðin.

Allir töldu einkar mikilvægt að þekkja samningsefnið vel, að vera sérfræðingur í því. Ef um væri að ræða t.d. tvísköttunarsamning, væri nauðsynlegt að þekkja íslenskt

skattkerfi inn og út og sömuleiðis að kynna sér kerfi viðsemjandans. Einn viðmælandi sem sagðist gríðarlega áherslu leggja á að þekkja efnið orðaði það á eftirfarandi hátt:

[...] að vera efnislega vel undirbúinn fyrir viðræður, þekkja efnið gríðarlega vel og hafa mjög góða tilfinningu fyrir því.

Fyrir þessu sagði hann vera tvær ástæður. Hann sagðist ekki vilja þurfa að láta í minni pokann gagnvart viðmælanda sínum varðandi kunnáttu á málefnum. Hina ástæðuna sagði hann vera þá að ef að hann hefði bæði góða þekkingu og skilning á efninu gæti hann lagt áherslu á samningatæknina sjálfa en ekki efnið þegar að samningaborðinu væri komið, eða eins og hann sjálfur orðaði það:

[...] til þess að leysa samningaviðræður þarftu að geta impróvíserað.

Hann sagðist leggja mikla hugsun í viðræðurnar, áætlun (*strategíu*) og taktík, en því meiri kunnáttu sem hann hefði, því betri gæti áætlunin orðið. Samningar snerust mikið um að spila eftir eyranu og þekking væri því nauðsynleg til þess að geta tekið skjótar ákvarðanir.

Þegar allar upplýsingar lægju fyrir, kæmi að því að greina hagsmuni íslenska ríkisins við samningagerðina og þannig væri hægt að setja markmið. Einn samningafulltrúinn sagðist setja sér markmið með miklu svigrúmi því oft breyttust markmiðin mikið á meðan á viðræðum stæði og hann bætti við:

Pú getur í raun komist að niðurstöðu, og bara ágætis niðurstöðu sem að uppfyllir markmiðin þó þau séu öðruvísi [...] en ...] þú hafðir ætlað þér upphaflega.

Fæstir sögðust vera með eiginlega varaáætlun í upphafi. Það var þó herslumunur á því hvernig viðmælendur litu á tilgang slíkrar áætlunar. Einn viðmælandi sagði umræðu um varaáætlun vera erfiða því að í sumum tilfellum væri einfaldlega engin varaáætlun, þá þyrfti einfaldlega að hætta viðræðunum.

[vegna aðstæðna er] akkúrat á því augnabliki sem þú ert að byrja samningaviðræður, þá er ekki hægt að búa til plan b þó svo að það kannski verði til seinna. Hins vegar hlýtur hver og einn samningamaður alltaf að hugsa með sjálfum sér: Kannski er þetta mögulegt plan b? Það hlýtur alltaf að vera þannig. Þó að hann geti ekki leyft sér að setja það niður á blað.

Annar viðmælandi gaf heldur ekki mikið fyrir varaáætlanir, en sagðist láta smáatriðin ráðast á staðnum. Það borgi sig ekki að búa til varaáætlun b, c, d, e, f.

Pað er betra að hafa eitt grunnplan, sjá bara hvað þú kemst langt með þetta grunnplan. [...] Það er ekki kannski einu sinni plan b, heldur þegar út í samningagerðina kemur, þá veistu bara að þú getur endað með aðrar niðurstöður, en þær uppfylla alveg þessi markmið. Meginmarkmiðið er alltaf bara að ná samningi sem kostar Ísland ekki eitthvað sem er því óhagstætt. Maður setur sér svona einhverja bautasteina um það hvernig því verður náð. En svo getur vel verið að þessi bautasteinn sem ég var að setja hér, hann verði ekki og kannski var bara allt í lagi að hann verði ekki og það er kannski bara miklu betra, skilurðu?

Einn viðmælendanna tók dæmi úr sjávarútveginum til að sýna að þó væri stundum mögulegt að hafa varaáætlun. Hann sagði að í dæmigerðum alþjóðasamningum væri niðurstaðan alltaf miðjulausn og því væri hægt að kortleggja viðræður fyrir fram.

[...] segjum bara plan a sem er að semja núna um töluna X prósent. Og taka plan b sem er að semja eftir 10 ár um að semja um töluna Y sem er eitthvað hærri. Gefandi okkur það að staðan muni styrkjast og við getum samið um hærri hlutdeild í stofninum eftir 10 ár. Ef við ímyndum okkur að stofninn hnigni mjög mikið á þessum tíma sem líður, þá er alveg hugsanlegt að það að semja um X í dag sé hagstæðara til lengri tíma litið en að semja um Y eftir 10 ár, jafnvel þó að Y sé hærri tala.

Annar viðmælandi svaraði afdráttarlaust þegar kom að gerð varaáætlana:

Auðvitað þarf maður alltaf að hugsa næstu two, þrjá leiki. Hvar maður vill setja markmið og hvar maður vill vera kominn á þessum tímapunkti hvort sem að maður nær því eða ekki.

Einn samningafulltrúanna bætti við að það hvernig úr samningum spilaðist færi eftir því hver aðdragandinn væri. Hver hefði haft frumkvæði að samningnum, hvers hagsmunir væru augljóslega meiri, hver staða samningsaðila væri, bæði gagnvart hvor öðrum sem og alþjóðasamfélaginu. Hann sagði það vera almenna reglu að í því ríki sem fyrsti fundurinn væri haldinn væri unnið eftir samningafyrirmynnd (*módeli*) gestgjafaríkisins. Því væru miklir hagsmunir fólgir í því að hafa fyrsta fund á heimavelli, því eins og

viðkomandi benti á, þá er aðgengilegra og þægilegra fyrir samningafulltrúa að vinna eftir fyrirmynd sem er honum töm.

4.2.2. Viðræður - *Við erum að reyna að sannfæra þá og þeir eru að reyna að sannfæra okkur*

Þegar komið er að samningaborðinu hefjast hinar raunverulegu samningaviðræður og þá fer að reyna á hvort undirbúningurinn hafi skilað sér. Þau atriði sem flestir töldu skipta mestu máli við samningaborðið voru framkoma, sveigjanleiki og rökfesta. Einnig sagðist helmingur viðmælenda leggja mikla áherslu á málamiðlun og að koma almennt til móts við viðsemjendur, til þess síðan að geta komið helstu kröfum Íslands fram án þess að gefa þumlung eftir. Um þetta atriði verður fjallað hér á eftir í sérstökum undirkafla sem kallast *Málamiðlarinn Ísland*.

Einn viðmælendanna sagði samningaviðræður yfirleitt hefjast á því að tvær sendinefndir settust hvor á móti annarri⁷⁰ og kynntu málstað sinn. Þar staðsetji (*markeri*) samningafulltrúar sig, búi sér til ákveðna stöðu og reyni að sannfæra viðsemjendur sína um ágæti síns málstaðar með tilheyrandi rökum. Hann sagði aðdraganda samkomulags oft vera eins og borðtennisleik þar sem hugmyndum væri kastað fram og til baka og boltinn væri í lausu lofti á meðan aðilar reyndu að sannfæra hvor annan um ágæti eigin afstöðu. Þessi leikur tæki stóran hluta samningaviðræðnanna. Aðrir viðmælendur tóku í sama streng en einn bætti því við að hinar raunverulegu samningaviðræður færu yfirleitt fram á milli einstaka samningafulltrúa eða formanna samninganefndanna og væru á persónulegum nótum fjarri samningaborðinu. Að því verður betur komið síðar í þessum kafla.

Þegar búið væri að greina hagsmuni Íslands væru allir sammála um að hjá íslenska ríkinu ríkti alveg sérstök afstaða í sjávarútvegsmálum. Einn viðmælandi var mjög afdráttarlaus þegar hann lýsti tollakröfum íslenska ríkisins í fríverslunarsamningum.

Allar sjávarafurðir á nálli, helst frá gildistöku samnings. Ef að það gengur ekki að þær fari allar á náll frá gildistöku samnings þá hugsanlega einhverjar

⁷⁰ Ekki þó í eiginlegum skilningi orðanna.

valdar sjávarafurðir sem kannski skipta okkur ekki miklu máli geti verið í aðlögðun í einhvern tíma.

Auk sjávarútvegsins sögðu viðmælendur landbúnaðinn einnig vera bæði hart og viðkvæmt mál fyrir íslenska ríkið.

Stundum er þrýst mjög mikið á að leyfa innflutning á einhverjum vörum sem við getum alls ekki sætt okkur við. Og það eru bara svona ákveðnar rauðar línum í því sem þarf að ræða í þessum landbúnaðarviðræðum og fara yfir.

Flestir viðmælendurnir sögðu það misjafnt hvernig best væri að leggja samningakrökurnar fyrir viðsemjendur. Það færí bæði eftir einstaklingum sem og málefnum. Einn samningafulltrúinn sagði tvær aðferðir algengar:

Annað hvort að fara fram með mjög harða samningsafstöðu. Henda öllu inn mjög hart: „Sko þú veist að þetta verður að fá” [bankar ákveðið í borðið] og setja allt jafn rétthátt kröfunum þínum til þess að villa um fyrir samningaaðilanum og að hann geti ekkert lesið út úr fyrstu kröfunum, hvað er þitt stóra mál. Þannig að þú platar hann fram á síðustu stundu og svo fellurðu frá einhverjum atriðum sem að hann hélt að væru rosalega mikilvæg fyrir þig. Þá geturðu fengið eitthvað í staðinn. Þú telur honum trú um að eitthvað sé rosalega mikilvægt fyrir þig sem ekki er það, til þess að geta gefið eftir.

Þegar þessi aðferð er notuð verður mikið laumuspil í kringum viðræðurnar því viðsemjandinn má ekki komast að því hverjir raunverulegir hagsmunir íslenska ríkisins eru. Viðmælandinn bætti við að þetta væri ákveðin aðferð sem hægt væri að beita ef aðilar stæðu jafnfætis hvor öðrum. Hins vegar sagði hann að þar sem íslenska ríkið væri ekki oft í þeirri stöðu væri seinni aðferðin oftast farsælli. Hún gengi einfaldlega út á það að leggja raunverulega hagsmuni strax á borðið án nokkurra málalenginga. Þannig kláruðust viðræður oft hratt og auðveldlega. Hann bætti við að þegar samið væri um hörðu málefni Íslands, sem oftast væru fiskveiðisamningar, þyrfти að leika fyrri leikinn. Flestir tóku undir þessa skilgreiningu á mismunandi aðferðum. Annar viðmælandi bætti við að þrátt fyrir að ekki gæti talist gott að spila öllum spilunum út í upphafi viðræðna þá væri það nú samt yfirleitt íslenska aðferðin. Þriðji viðmælandinn hafði eftirfarandi um málið að segja:

Hjá sumum er náttúrulega ákveðin taktík að fara fram með vel háar og ómögulegar kröfur sem þeir vita að þeir muni ekki ná. Bara til að hafa bil til að bakka. Ég held að við gerum það minna. Setjum frekar fram okkar prinsipp. Og höfum það sveigjanlegt.

Viðkomandi virtist þarna með *prinsippi* eiga við við ýtrustu kröfur, því að síðar í viðtalinu sagðist hann alltaf byrja á því að leggja fram ýtrustu kröfur. Annar viðmælandi sagði algengustu aðferðina vera að setja fram meiri kröfur en vonast væri til í þeim tilgangi að geta síðar gefið eftir, en það væri mikilvægt til þess að skapa sér stöðu. Mikilvægt væri fyrir samningafulltrúa að geta útskýrt fyrir umbjóðanda sínum að viðsemjandi hans hafi gefið eftir. Hins vegar væri alveg hugsanlegt að vera hreinskilinn og leggja spilin á borðið strax í upphafi viðræðna til þess að eyða ekki óþarfa tíma. Það sé þó sjaldgæf samningaaðferð því að í langflestum tilvikum séu fyrstu kröfur hærri en raunverulegar kröfur.

Eins og áður hefur komið fram þá lögðu flestir viðmælendurnir mjög mikla áherslu á að þekkja vel það umboð sem þeir hefðu til viðræðnanna. Umboðið væri ákveðið fyrirbæri sem mikið væri notað í samningaferlinu af öllum aðilum. Einn viðmælandi sagði allt samningafólk nota það sem tæki að segjast ekki hafa umboð fyrir því að gefa meiri hagsmuni eftir. Þegar öll rök væru á þotum væri hægt að ljúka fundi með því að segjast þurfa að leita frekara umboðs. Hann bætti því við að þetta væri nauðsynlegt tæki fyrir alla diplómata að hafa og að það ríkti þegjandi samkomulag í stéttinni um að allir aðilar beittu því. Annar viðmælandi tók undir þetta og bætti því við að yfirleitt væru báðir aðilar meðvitaðir um hvað þessi rök þýddu.

Pá er maður kominn að einhverjum punkti sem maður veit að er mjög pólitískt viðkvæmur kannski og væri kannski ekki einu sinni alveg viss um að gæti gengið. [...] Maður vill hins vegar undirbúa sig betur og rökstyðja það betur og skoða það með fleirum heima. Og þá notar maður náttúrulega þetta.

Með því að segjast ekki hafa umboð sé fundi lokið og samningafulltrúar snúi til síns heima í leit að nýjum fleti á viðræðunum fyrir næsta fund.

Allir viðmælendur nefndu mikilvægi hegðunar og almennra mannasiða í samningaviðræðum. Diplómatar þurfi að kunna sig í samskiptum við fólk almennt auk þess að vera viðræðuhæfir um bakgrunn samningsríkisins. Ekki dugi að vera of

hlédrægur eða þögull, því þannig verði oft til misskilningur. Einn viðmælandi orðaði það þannig að best væri að haga sér sem eðlilegast, þannig skapaðist notalegt andrúmsloft.

Mér finnst númer eitt, tvö og þrjú að vera bara maður sjálfur. Búa sér ekki til einhvern svona... einhvern stífan karakter, eða formlegan karakter þannig að ég nota mjög mikið persónulega nálgun í minni samningagerð. Og mér finnst, að fenginni reynslu, að það hafi virkilega oft hjálpað mikið til.

Annar viðmælandi hafði svipaða sögu að segja:

Ég reyni bara að vera ég sjálfur [...] ég er ekki skaplaus maður, en ég er ekki skapmikill. En auðvitað getur kraumað inn í manni en þá [...] slær maður hlutunum upp í grín.

Einn samningafulltrúinn sagðist best kunna við viðsemjendur sem væru beinskiptir, jafnvel þó að þeir væru harðir í horn að tak, því að þá færi ekki á milli mála hverjar væntingar þeirra væru.

Petta eru svona karakterar, að þora að tala út og þurfa að blása, sko þurfa að sanna sig fyrir sinni sendinefnd og geta verið hörkutól. En þá bara svarar maður og tekur á móti og gefur ekkert eftir og þannig að það er náttúrulega grundvallaratriði í samningaviðræðum, að láta ekki koma sér á óvart. Þú þarf að vera viðbúinn öllu.

Viðmælandinn sagðist því illa þola þögla og dula samningafulltrúa, erfitt væri að fá viðbrögð frá þeim og skilja hvert þeir væru að fara. Hann hafði þó hugmynd um hvernig væri hægt að fá viðbrögð frá slíku fólkii:

Stundum langar mig að vera harður og bara til þess að vekja menn upp. Þá getur verið erfitt að vera það nema að hinn sé harður til að gefa manni afsökun fyrir því að vera harður á móti.

Annar viðmælandi hafði svipaða sögu að segja en gekk lengra í því að leita eftir viðbrögðum viðsemjenda sinna.

Stundum reyndi ég að egna fólk aðeins til þess að opna.

Hann bætti við að stundum kæmi aðeins ein hlið málsins fram í fjölmennum alþjóðaviðræðum og allir aðilar samþykktu hana þrátt fyrir að vera henni ósammála. Þá

sagðist hann hafa þurft að biðja einhvern fulltrúann um að vera henni andvígur til þess að báðar eða fleiri hliðar málsins kæmu fram.

Og stundum, ef það kom ekki fram, að þá reyndi maður að triggera það með svona nettum hætti.

Einn samningafulltrúanna bætti því við að eðli starfsins krefðist dirfsku, að þora að standa á bjargbrúninni í viðræðum og taka áhættu.

Flestir sögðu ýmsar uppákomur verða í svona flóknum aðstæðum sem fjölpjóðasamningar væru. Mikill hiti ríkti oft þar sem samningafulltrúar tækjust á um helstu hagsmuni umboðsríkja sinna.

Einn viðmælandinn sagðist hafa fengið alvarlegar ásakanir frá viðsemjanda um að hann væri ekki að sinna starfi sínu. Þá hafði hann verið kominn á fremsta hlunn með að standa upp, þakka fyrir sig og ganga út. Það hafi hann hins vegar ekki gert, heldur setið áfram og svarað ásökununum á þá vegu að þær væru misskilningur sem hann vildi að ætti við rök að styðjast og sneri ásökununum upp í grín. Nauðsynlegt væri að vera kurteis og ef efni og ástæður væru til þess að svara, þá væri hægt að gera það. Aðspurður um hvort hann missti stundum stjórн á sér við erfiðar aðstæður sagði hann:

Nei. Aldrei. Ég hef alla vega ekki leyft mér það. En ég held að það þurfi alveg gífurlega þolinmæði. Og það sem ég reyndi oft er að nota húmor. Skjóta því inn – þú „diffjúsar“ oft spennu.

Flestir voru sammála um að samningaviðræður á alþjóðagrundvelli tækju oft og tíðum langan tíma, málefnin væru flókin og samningarnir væru oft bæði yfirgripsmiklir og snúnir. Þeir krefðust mikillar yfirlegu og endurskoðunar. Því sendu ríki yfirleitt reynslumestu fulltrúana sína og hópur samningafólks væri frekar þróngur. Í þessu ferli mynduðu flestir góð tengsl, jafnvel vinatengsl, við erlenda kollega. Það var þó stigsmunur á því hvernig viðmælendur litu á þessi persónulegu tengsl.

Einn viðmælandinn sagðist rækta persónuleg tengsl eingöngu til þess að geta nýtt sér þau. Þeir væru ekki margir í alþjóðasamféluginu sem hefðu Ísland á sinni könnu.

Pannig að það er mjög þýðingamikið að rækta þá aðila sem að fá þessar möppur um Ísland á sitt skrifborð.

Það var almennt skoðun viðmælenda að persónuleg tengsl hefðu tvenns konar tilgang. Annars vegar að auðvelda vinnuna og gera hana skemmtilegri en hins vegar færur raunverulegar viðræður oftast fram milli einstaka samningafulltrúa ríkjanna undir fjögur augu, yfirleitt formanna samninganefndanna, þar sem persónulegt samband myndast. Flestir voru sammála um að persónuleg samtöl undir fjögur augu væru vænlegust til þess að leysa málin. Einn viðmælendanna sagði tengslamyndun mikilvæga.

Samkvæmt minni reynslu fer það eftir því sem viðræður eru óformlegri þeim mun vænlegri eru þær til árangurs.

Annar viðmælandi bætti því við að formenn samninganefndanna væru andlit samninganna og því skipti mestu máli að þeir gætu talað saman, leyst málin og sent fyrirmæli inn í hópinn. Hópnum væri síðan þjappað saman með óformlegri dagskrá.

Oft í tengslum við þessar lotur þá eru auðvitað kvöldverðir eða hádegisverðir og verið að reyna að „mingla“ fólkini þannig að það kynnist betur, að það sé meira að semja svo aftur í formlegra umhverfi daginn eftir og næstu daga.

Allir tóku undir mikilvægi óformlegra funda og málsvæða og var ástæða þess ávallt sú að formlega umhverfi samningafundanna væri frekar stíft og hart. Til þess að geta gefið eftir og sannfært viðsemjendur sína væri persónulegt andrúmsloft nauðsynlegt þar sem fólkí leyfist að tala frjálslegar.

Og það var einna helst að maður gat sest niður svona „tête-à-tête“ og reynt að fiska úr mönnum hvort það væri hægt að þoka málinu í þessa eða hina áttina.

Samningafulltrúar leggja því gríðarlega mikið upp úr persónulegum samskiptum. Einn viðmælandinn sagðist nálgast viðmælendur eftir því hvaða tilfinningu hann hefði fyrir viðkomandi, að reyna að lesa í orð þeirra og hegðun og að spila samskiptin eftir eyranu. Annar viðmælandi tók í sama streng, sagði samningafólk þurfa að vera næmt, geta lesið stöðuna og merkingar (*signöl*) og bætti við:

Það þýðir ekkert að vera eins og fíll í postulínsbúð.

Hann bætti við að samningafulltrúar yrðu því að vera góðir í að lesa í hegðun annarra og hegða sér sömuleiðis þannig að ekki væri hægt að mistúlka þá. Auk þess sagði hann skilninginn á hegðun viðsemjenda koma af sjálfu sér þegar fólk væri af lífi og sál í samningaviðræðum. Því væri mikilvægt að hafa gaman að viðræðunum sjálfum. Hann

sagðist enn fremur vilja ná góðu sambandi við viðsemjendur sína, leggja áherslu á persónulega nánd við þá því þannig þróuðust viðræður jafnt og þétt áfram og hægt væri að skapa traust milli aðila. Traust fyrir því að báðir aðilar myndu hreyfa sig frá upphaflegri hugmynd, ekki bara annar. Aðrir viðsemjendur tölzuðu einnig um mikilvægi trausts og að það væri lykilatriði í samningaviðræðum.

Allir aðilar sögðust tala ensku við samningaborðið, hún væri eins konar opinbert tungumál í alþjóða- og milliríkjasamningum. Hins vegar skáru tveir einstaklingar sig úr þegar kom að því að ræða við viðsemjendur sína utan fundarsalarins, og sögðust stundum grípa til móðurmáls viðkomandi, að því gefnu að þeir sjálfir kynnu það. Annar þessara tveggja sagðist hafa brugðið á það ráð í einum af sínum fyrstu samningaviðræðum. Viðræðurnar hefðu gengið stirðlega þar til formenn samninganefndanna tveggja hefðu farið afsíðis. Þá hefði íslenski formaðurinn ávarpað kollega sinn á móðurmáli þess síðarnefnda, sá tók því afar vel. Þannig hafi hann í raun komist nær viðsemjanda sínum og í kjölfarið hafi þeir myndað gott samband. Þeir hafi rætt samninginn efnislega en einnig um heima og geima og fundið þannig sameiginlegan flót á samningnum. Hann bætti því við að hann héldi að samkvæmt fræðunum ætti aldrei að semja á tungumáli viðsemjandans.

Hinn viðmælandinn sem einnig sagðist grípa til annarra tungumála en ensku sagðist gera það í þeim tilgangi að skapa afslappaðra andrúmsloft. Þá sagðist hann stinga inn setningum á tungumáli viðsemjenda sinna ef hann kynni eitthvað í þeim til þess að opna samræður. Oftast sagðist hann þó tala ensku. Hann bætti við að hann teldu enskuna ekki veikja stöðu sína gagnvart viðsemjendum sem hefðu ensku að móðurmáli.

Aðrir viðmælendur tóku í sama streng og sögðust aldrei hafa fundið fyrir ójafnvægi vegna mismunandi enskukunnáttu. Hins vegar væri erfitt að semja með aðstoð túlks eins og sumir gerðu, það myndaði ákveðna fjarlægð á milli samningafólksins og fyrir vikið yrðu samningaviðræðurnar formlegri. Tveir viðmælendur tóku það skýrt fram að þeir hefðu ekki áhuga á að nýta sér aðstoð frá túlki þó svo að þeir fengju að tala á móðurmáli sínu. Frekar kysu þeir enskuna.

Í viðtolunum var áberandi að viðmælendur töldu mikilvægt að vera heiðarlegir í samningaviðræðum ásamt því að vera vel að sér og kunna að lesa í aðstæður. Persónuleg samtöl í óformlegu umhverfi væru ákjósanlegasta leiðin til þess að komast að

samkomulagi. Hægt var að greina sérstakan vilja íslensku samningafulltrúanna til þess að undirbúa vel hagsmuni Íslands með því að vera sveigjanlegir í málum sem minna skiptu fyrir Ísland.

4.2.3. Málamiðlarinn Ísland - *Pað vilja allir vera vinir Íslands þegar Ísland er að beita sér með þeim hætti*

Í sumum málum, sérstaklega tengdum sjávarútvegi hefur Ísland orðið mjög óvinsælt fyrir að stöðva mál. Til þess að komast upp með slíkt sagði einn viðmælandinn nauðsynlegt að eiga verulega inneign í viðræðunum. Í fjölpjóðasamstarfi legði hann sitt af mörkum til þess að styrkja stöðu Íslands. Það gerði hann með því að beita sér í málum þar sem Ísland ætti ekki sérstakra hagsmuna að gæta, hins vegar ættu önnur ríki það og deildu um það sín á milli. Þar sagðist viðmælandinn taka að sér hlutverk eins konar sáttasemjara, að finna einhvern flöt sem allir gætu sæst á. Þetta væri mjög þakklátt hlutverk því málin þyrfti að leysa þótt hörð væru og oft vantaði einhvern sem gæti séð þriðju hliðina á málinu sem báðir deiluaðilar gætu síðan fallist á. Í stórum viðræðum væri jafnvel verið að fjalla um 200 mismunandi atriði þar sem deilt væri um texta. Ísland hefði t.d. virkilega mikilla hagsmuna að gæta í 20-50 atriðum, einhverra hagsmuna í öðrum atriðum, en engrá í sumum. Í þeim málum sem Ísland ætti engrá hagsmuna að gæta en aðrir deildu um sagðist viðmælandinn reyna að finna málamiðlun sem báðir deiluaðilar gætu sætt sig við. Þetta gerði hann oft utan funda, skrifaði niður texta og sýndi báðum deiluaðilum ásamt formanni samninganefndarinnar. Þegar þetta væri búið og kæmi að erfiðustu málum Íslands væri gott að eiga inni hjá hinum.

[...] þá þurftum við mikið á svona goodwill að halda því að þá voru ansi margir á móti okkur. Þá nutum við þess að vera með sterka stöðu. Til að geta verið erfiður í þessu þá þarftu að eiga fyrir því. Það er voðalega erfitt að segja aldrei neitt um neitt og svo loksns þegar kemur eitthvað mál sem að þig varðar að þá verður þú bara þver og segir bara nei og nei. Ert aldrei uppbyggilegur í neinu. En ef þú ert svona almennt uppbyggilegur, tekur mikinn þátt og leggur mikið af mörkum, þá áttu miklu frekar inni fyrir því að vera erfiður þegar á þarf að halda og fá skilning annarra og góða lausn sko.

Með því að taka að sér hlutverk eins konar sáttasemjara væru samningafulltrúar Íslands að styrkja stöðu sína almennt í viðræðunum. Samningafulltrúinn sagði þessa aðferð vera

séríslenska, hann þekkti ekki til þess að önnur lönd reyndu að liðka til fyrir viðræðum sem kæmu þeim ekki við.

Pað verður nú bara að segjast eins og er að við erum dálítið í sérflokk i þessu með sáttasemjarann.

Hann sagðist eiga erfitt með að vera þar sem hann ætti bara að þegja. Þetta væri ekki neitt sem hann hefði fengið fyrirmæli um að heiman, þetta væri að hans eigin frumkvæði því hann hefði gaman af starfi sínu og að vera virkur. Fleiri virtust þó beita sömu aðferð og hafði annar viðmælandi mjög svipaða sögu að segja.

Pað er svolítið mikilvægt að... að ríki vinni saman að koma hlutum áfram og að maður leggi eitthvað af mörkum. Pað er mjög mikilvægt fyrir samninga þegar það kemur að því að þú ert með alvöruhagsmuni sem þú þarf að taka á, að þá sértu búinn að leggja eitthvað af mörkum í samstarfi við þessi ríki áður. Og að þau finni það að þú viljir vinna með öðrum sko. Og mjög mikið af því sem við erum að gera hér miðar að því.

Hann bætti við að þar sem Ísland væri svo lítið ríki, bæði hvað varðar stjórnsýslu og umsvif, væri enn mikilvægara fyrir íslenska ríkið að leggja sitt af mörkum til þess að geta síðan gert kröfur í mikilvægum málefnum.

[...] þess vegna verðum við að fókusera og taka þau málefni sem skipta mestu máli og reyna að leggja okkar af mörkum þar. Og það er náttúrulega ríkt í hugsun okkar Íslendinga: „Hvað er í þessu fyrir mig? Hvað fæ ég út úr þessu?” Engin ástæða til að vera að leggja eitthvað af mörkum, það er þú veist, ekki nema ég fái bara eitthvað konkret í vasann. En sú hugsun hún, hún fúnkerar ekki alltaf í samskiptum ríkja, það er bara, þú endar úti í horni bara sko, þú færð ekkert.

Sem dæmi um mikilvægi þess að leggja eitthvað af mörkum í þeim tilgangi að eiga inni hjá öðrum ríkjum tók hann hve fáar raunverulegar vinaþjóðir íslenska ríkið virtist eiga þegar á reyndi í bankahruninu haustið 2008 og fá ríki komu Íslandi til aðstoðar.

Athyglisvert var að þrátt fyrir að virðast ekki nota þessa sáttasemjara- eða málamiðlaraaðferð sérstaklega meðvitað voru aðrir viðmælendur sammála um

mikilvægi þess að sýna öðrum ríkjum stuðning. Einn viðmælandinn orðaði það á eftirfarandi vegu:

Við höfum líka kannski bara hagsmuni af því að vera svona bakhjarlar.

Hann lagði einnig áherslu á að vera virkur í samningaviðræðum, jafnvel í málefnum sem vörðuðu Ísland lítið eða ekkert, en virtist ekki nota það gagngert til þess að styrkja stöðu íslenska ríkisins í viðræðum, heldur einfaldlega líta á það sem almenna hegðun og hluta af eðlilegu samningaferli.

Hvort sem samningafulltrúarnir hugsuðu meðvitað eða ómeðvitað um að finna lausnir á málum sem ekki vörðuðu íslenska hagsmuni með beinum hætti var ekki annað að sjá en að slík viðleitni eða þátttaka væri til góðs og styrkti stöðu Íslands í heildarviðræðunum, því eins og segir í frægu dægurlagi frá níunda áratugnum þá gengur ekki til lengdar að leggja ekkert inn, heldur taka bara út...

4.2.4. Niðurstaða: *Petta er ekki bara spurning um að ná sem bestri niðurstöðu heldur líka spurning um að ná niðurstöðu*

Niðurstaða samningaviðræðna getur verið með ýmsum hætti, það fer eftir eðli samninga eins og komið var að hér að ofan. Einn viðmælandi sagði tvenns konar niðurstöður vera í alþjóðasamféluginu. Annaðhvort væru þær áþreifanlegur samningur um tölulegt samkomulag eins og í skiptingu auðlinda eða sameiginleg yfirlýsing um samstarf um tiltekið málefni, eins og ályktanir eru hjá Sameinuðu þjóðunum. Blæbrigði í orðavali geti verið helsta deilumál slíkra yfirlýsinga eða ályktana en þær gætu ýmist verið bindandi eða ekki. Dæmi um mismunandi orðalag gæti verið þegar ríki A vill nota orðalagið, á ensku⁷¹, að það *recognizes the importance of this convention*. Ríki B er á móti samningum og leggur til að það standi *notes the convention*. Málamiðlunin gæti orðið *notes with satisfaction this convention*. Viðmælandinn sagði þarna vera mikilvægt að átta sig vel á blæbrigðamun orðalags til þess að geta fundið orðalag sem allir aðilar gætu sætt sig við.

Nokkrir viðmælendur sögðu að í alþjóðasamféluginu ríkti eins konar þögul sátt um að samningum ljúki með svokallaðri *miðjulausn*. Samningaferlið gangi í raun út á að áætla

⁷¹ Enskan er í nánast öllum tilfellum tungumál þeirra samninga sem Ísland tekur þátt í eins og fram kom í kafla 5.2.2. um viðræður.

væntingar viðsemjandans og gera tilboð samkvæmt því, vegna þess að þegar öllu er á botninn hvolt er það miðjulausnin sem verður endanlegur samningur. Einn viðmælendanna orðaði það mjög hnitmiðað:

Pað verða báðir aðilar að fá eitthvað. Báðir aðilar. Sem að er náttúrulega bara hin almenna samningatækni, að vera með þá tilfinningu eftir fundinn að vera sæmilega sáttir. Pað var ekki valtað yfir mig, ég fékk þetta á meðan hann fékk þetta.

Annar viðmælandi sagði miðjulausnina óskrifaða reglu þegar allt kæmi til alls og bætti við:

Alveg sama hversu „sophisticated“ þú vilt vera og flókinn og allt það, að þegar að upp er staðið, þá virðist það vera mjög ríkjandi viðhorf í samningaviðræðum bara svona almennt. Að menn hérna mætist í miðjunni þannig að ef að þú ert með 20% og hinn aðilinn kemur og býður 10%, þá myndu flestir túlka það þannig að hann sé tilbúinn að lenda þessu á milli.

Því þurfi samningafulltrúar að átta sig á sársaukamörkum viðsemjandans til þess að sjá hvað hann er tilbúinn að samþykkja og hvað ekki. Því taki tíma að ná góðri niðurstöðu eða samhljómi í viðkvæmum málefnum og þar sé þriðja lausnin oft vænlegust, lausn sem jafnvel ekki var fyrirséð og var rætt um í kaflanum hér að framan, *Málamiðlarinn Ísland*.

Einn viðmælandinn benti á að stundum gæti einfaldlega skipt máli að ná sátt um ákveðin málefni og semja. Þetta gæti t.d. átt við um fiskveiðideilur.

Við höfum ekki bara hag af því að ná sem mestum hlut í samningum, við höfum líka hag af því að semja. Það er ekki gott ef að það líður mjög langur tími [án þess að] það semjist vegna þess að það hafa allir hag af því að það séu stundaðar sjálfbærar veiðar. Og ... það gerist ekki nema menn semji fyrr en seinna. Ef menn semja eftir mjög mörg ár, að þá getur stofninn verið í hættu. Þannig að við höfum líka hag af því að semja, ekki bara að semja vel. Þannig að þetta er blanda af þessu tvennu, en, en, en að maður er hins vegar ekki það „naíf“ að halda að... að láta sér detta í hug að við ein förum að gefa eftir og hin, hinir alls ekkert. Það verður alltaf eitthvað svona „compromis“.

Eins og fram hefur komið lögðu viðmælendur gríðarlega mikla áherslu á fordæmisgildi samninga ríkja á milli. Því þurfi niðurstaðan að vera gerð með það í huga að önnur ríki muni líta til hennar í komandi samningum. Þó svo að mögulegt væri að gefa örlítið eftir gagnvart einu ríki, sé það yfirleitt ekki mögulegt vegna þess að þá geti önnur ríki gert tilkall til sömu niðurstöðu.

Það er ekki okkar hagsmunamál að fara að fórna, því að það er ekki bara það að semja við þetta ríki, skilurðu? Það er svo miklu meira, vegna þess að í öllum samningum í framtíðinni ... fríverslunarsamningar eru gerðir opinberir innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Þá verður þetta fordæmi. Þá geta ríki í framtíðinni vísað til þess.

Einn viðmælandi útskýrði að eftir að samningar hafi náðst hefjist svokölluð lögfræðileg hreingerning, eða *legal scrubbing*, þar sem séð er til þess að tæknileg atriði verði ekki hindrun. Í fríverslunarsamningum þurfi t.d. að sjá til þess að einfalt verði að komast með vörur í gegnum kerfið, vottorðin verði að vera stöðluð og stimplar megi ekki vera grænir einn dag og rauðir hinn daginn.

Það er hægt að koma í veg fyrir innflutning með ýmsum hætti ef menn vilja í kerfinu.

Slíkt misräemi gæti komið samningnum í uppnám og því þurfi að huga vel að öllum lausum endum þegar samningurinn er frágenginn. Með slíkri vinnu lýkur formlegri vinnu samningafulltrúanna, og stjórnmalafólkið tekur við samningnum til undirritunar og staðfestingar.

Við skoðun á samningaviðræðunum sjálfum og öllum þeim undirbúningi og vinnu sem í þeim felst liggur beint við að skoða fólkið á bak við viðræðurnar og kanna hvernig fólk starfar við milliríkjjasamninga.

4.3. Samningafólkið - Yes, minister

Flestir viðmælenda höfðu háskólagráðu úr laga- eða viðskiptadeild. Flestir höfðu upphaflega verið ráðnir í annars konar störf innan stjórnkerfisins en enduðu eins og fyrir tilviljun í samningamálum. Þó höfðu sumir rannsakað alþjóða- eða milliríkjjasamninga með einum eða öðrum hætti í námi, þá út frá sjónarhóli lög- eða viðskiptafræðanna. Aðspurðir sögðust fæstir hafa kynnt sér fræðigreinina

samningatækni. Einn hafði þó tekið eitt námskeið á háskólastigi, annar farið á fyrirlestur þar sem stiklað var á stóru og sá þriðji hafði tekið eitt námskeið fyrir margt löngu. Þá vakti athygli að meira en helmingur viðmælenda hafði sinnt starfsmannamálum á sínum vinnustað.

Eins og áður hefur komið fram eru samningar á vegum ríkja í höndum svokallaðra samninganefnda. Þær eru misfjölmennar eftir atvikum en eiga það sameiginlegt að vera leiddar af formanni samninganefndar. Formaðurinn gegnir mikilvægu hlutverki í samningunum. Hann ber ábyrgð á samningahópnum og er eins konar tengiliður milli samningahópanna. Einn viðmælandinn sagði formanninn vera eins konar sáttasemjara sem leiddi og skipulegði viðræðurnar ásamt því að vera helsti talsmaður hópsins.

Formennirnir hafa mestmeginnis orðið og skiptast á skoðunum.

Annar viðmælandi lagði mikla áherslu á það traust sem formaðurinn yrði að hafa meðal allra samningsaðila.

Formaðurinn verður að stýra þessu, til þess að hann geti stýrt þá verður hann að hafa traust. Hann þarf að hafa trúverðugleika og hann þarf að þekkja málin. Og hann þarf að geta miðlað málum stöðugt.

Hins vegar bætti þessi viðmælandi við að þrátt fyrir að formenn samninganefndanna þyrftu meira og minna að þekkja öll meginatriði samningsins þyrftu þeir ekki að þekkja hvert eitt og einasta smáatriði. Hann taldi það ómögulegt og ekki mennskt að þekkja málin svo ítarlega. Það væri einmitt hlutverk sérfræðinganna að sjá um smáatriðin, formaðurinn yrði hins vegar að hafa góða heildarsýn.

Einn viðmælandi sagði hlutverk formanna vera að

hafa mestmeginnis orðið og skiptast á skoðunum.

Annar viðmælandi sagði hinar raunverulegu viðræður oftast fara fram í einrúmi. Óformlegar viðræður formannanna væru mjög oft árangursríkasti hluti samningaviðræðna. Flestir aðrir viðmælendur sögðu hlutverk formannsins einnig vera áberandi og valdamikið.

Formaðurinn verður að stýra þessu. Til þess að hann geti stýrt þá verður hann að hafa traust, hann þarf að hafa trúverðugleika og hann þarf að þekkja málin. Og hann þarf að geta miðlað málum stöðugt.

Til þess að byggja upp trúverðugleika sagðist einn viðmælandinn leggja mikla áherslu á að vera traustsins verður.

Ég reyndi að vera mjög „approachable“. Að dyrnar væru alltaf opnar og að fólk gæti komið og talað við mig og verið opið... Það er svona hluti af því að halda, þú veist, trausti. Að þú getir þá sest niður með manni í nálægð og rætt hlutina í trúnaði sko.

Á meðan formaðurinn er helsta andlit samninganefndanna hefur hann hóp af sérfræðingum sér til halds og trausts. Samninganefndirnar eru almennt skipaðar sérfræðingum úr stjórnsýslunni og sérfræðingum úr samfélaginu eða atvinnulífinu, eftir því sem við á. Viðmælendur sögðu almennt ríkja gott samstarf milli samningahópanna og stjórnsýslunnar. Auk sérfræðinga í einstaka málefnum væru stundum fengnir aðilar sem hefðu góða heildarsýn og tilfinningu fyrir málefninu.

[Sumir í nefndunum] koma bara út af þeirra bekkingu, og mikill styrkur af því að hafa svona mann sem að líka hefur svo gott pólitískt nef og annað.

Þrátt fyrir að gott samstarf ríki milli samninganefndanna og stjórnsýslunnar þurfa fulltrúar utanríkisráðuneytisins oft að halda til samningaviðræðna án sérfræðinga annarra ráðuneyta eða stofnana. Einn viðmælandi kvað það dýrt að senda sérfræðinga út fyrir landsteinana og því væru íslensku samninganefndirnar yfirleitt fjölmennari þegar samningaviðræður ættu sér stað á heimavelli heldur en þegar þær væru haldnar fjarri heimahögum. Þá þurfi fulltrúar utanríkisráðuneytisins að vera sérfræðingar í mörgum mismunandi atriðum og vera talsmenn allra mögulegra málefna.

Það er svona þetta generalistahlutverk sem að maður er oft í; allt í einu er maður orðinn sérfræðingur í þjónustu, landbúnaði og sjávarútvegi, og kannski í upprunareglum líka og þarf að treysta á að textinn sé í lagi og senda hann heim og fá samþykktan. Það er bara þessi litla stjórnsýsla, það þarf að vinna á mörgum vígstöðvum.

Einn viðmælandinn virtist leggja mikið kapp á að standa sig fyrir nefndinni svo og yfirboðurum sínum.

Þú vilt ekki láta reka þig á gat fyrir sendinefndinni [...] þú ert að sanna þig fyrir þinni eigin sendinefnd.

Viðkomandi var þó sá eini sem virtist hafa áhyggjur af þessu, aðrir höfðu lítið um það að segja.

Einn kvenkyns viðmælandi svaraði því játandi þegar spurt var hvort kyn samningafulltrúanna hefði áhrif á stöðu þeirra í hinum harða heimi samninga. Hún bætti því við að það hefði aðeins verið gagnvart fulltrúum ríkja þar sem ekki væri samþykkt að konur væru gerendur í samféluginu. Önnur kona sagðist tvisvar sinnum hafa átt erfiðar viðræður og hefðu konur verið formenn erlendu nefndanna í báðum tilvikum.

Þegar ég fer að hugsa um þetta, ég hafði svo sem ekki einu sinni hugsað þetta þannig. Þeir samningar sem hafa verið erfiðastir í mínu tilviki hafa verið þegar ég hef verið að semja við konur. En svo hef ég samið við fullt af öðrum konum. Og þá hefur þetta gengið alveg ljómandi vel og maður hefur meira að segja eignast svona bara vini í gegnum þetta. Og konum er mjög mikið að fjölga á þessu sviði.

Ein kona sagði kynjahlutföllin í samninganefndunum vera ásættanleg.

Pau [kynjahlutföllin] eru yfirleitt bara ósköp allt í lagi. Ég meina það er bara einn og einn sérfræðingur í hverju ráðuneyti sem að er eitthvað í þessum málum. Þú veist, einn í landbúnaðarráðuneytinu sem kann þetta og annar í fjármála, skilurðu? Þannig að kyn kemur ekkert sérstaklega við sögu þar.

Hún bætti þó við að þrátt fyrir að kynjahlutföllin væru tiltölulega jöfn í samninganefndunum væri staðan ekki sí sama í sendiherrahópnum, þar væru hlutföllin ansi skökk, og aldur sendiherra talsvert hærri en í samninganefndunum.

Karlarnir sem rætt var við sögðust ekki taka eftir neinum kynjamismun. Bent var á að við skipun nefnda fyrir ESB-viðræðurnar hefði verið skýr krafa um jafnan hlut kynjanna. Einn karlinn virtist verða svolítið argur þegar hann var spurður hvort fjöldi kvenna í starfinu væri jafn fjölda karla.

Sko fram að því⁷² hafa bara þeir verið valdir sem að hafa þekkingu til að sinna því.

Hann bætti við að kynjahlutföllin færðu oft eftir málefni samninganna. Viðmælandinn sagði það sérstaklega algent, sérstaklega í sjávarútvegsmálum og landbúnaðarmálum að þar ynnu karlar. Hann taldi konur ekki starfa mikið á því svæði, þær ynnu almennt ekki í

⁷² ESB-viðræðunum

þeim geirum. Hann fullkomlega eðlilegt t.d. í samningahópum um landbúnað og sjávarútveg að þar væru miklu fleiri karlar. Hann sagði konurnar frekar starfa og semja í félagsmálunum og þess hátar greinum

Þegar rætt var um hlutverk samningafulltrúa, virtist persónuleiki samningafulltrúa skipa stóran sess hjá flestum viðmælandum. Einн viðmælandinn sagði ekki neinn staðal vera til um það hvernig góður samningafulltrúi ætti að vera. Persónulega þætti honum samningafólk þurfa að vera það sjálf og nýta sér sína persónulega hæfileika, því engir tveir samningamenn væru eins. Hann sagðist leggja mikla áherslu á að tala hreint út og láta skoðanir sínar skýrt í ljós.

[Það er] ekki til nein svona ein tegund af samningamönnum, það geta verið alls konar góðir samningamenn. Menn þurfa bara að nýta sér þá kosti sem þeir hafa. Þá hef ég líka sagt að það geta ekkert allir orðið góðir samningamenn.

Þó svo að engin ein uppskrift fyndist að góðum samningamanni nefndu flestir að mikilvægt væri að taka virkan þátt í því að finna lausnir og í því fælist að taka til máls og minna á sig. Það þýddi hins vegar ekki að nauðsynlegt væri að taka sífellt til máls eða sækjast eftir athygli með látum. Vel undirbúnar og látlausar athugasemdir væru áhrifamikil tæki í heimi þar sem margir trúnuðu sér fram.

Einn sem var orðinn ágætis vinur minn, ofboðslega lunkinn náungi í þessu, hann hérna var ofboðslega settled, alltaf svona „low key“ og „to the point“, æsti sig aldrei, bara svona sagði fátt, en það þurfti ekkert að segja mikið meira.

Einn viðmælandi sagðist ekki vera fæddur samningamaður, það væri eitthvað sem þyrfi að læra. Nokkrir aðrir viðmælendur voru þessu sammála, samningatæknin sem þeir notuðu væri eitthvað sem þeir hefðu lært af samstarfsfólki sínu og reynslunni. Eins og kom fram í upphafi kaflans urðu flestir viðmælendur „óvart“ samningafulltrúar, þ.e.a.s. það var fylgifiskur starfsins sem þeir voru ráðnir í. Einн fulltrúinn sagði helsta lærdóminn einfaldlega hafa verið að fara á ráðstefnur og fylgjast með sendinefndinni.

Þegar maður náttúrulega byrjar, þá er maður sjálfur óöruggur, skilurðu? Og smám saman myndast einhver svona, ja býr maður sér til ákveðið ferli í kringum þetta og sömuleiðis hegðan og viðmóti og svo framvegis.

Íslensku samningafulltrúarnir leggja augljóslega mikla áherslu á að fylgjast með sér reyndari kollegum og læra þannig af þeim.

[...] það voru sko aðildarríkin⁷³ með sína sérfræðinga og kanónur. Og þarna eru samankomnir í raun og veru... má segja að mörgu leyti sko crème de la crème af samningamönnum héðan og þaðan úr heiminum. Þannig að þetta er mjög mikil reynsla og fróðlegt sko að taka þátt í svona vinnu og lærðómsríkt.

Sammerkt var með flestum viðmælendum að þeir töldu íslenska samningafulltrúa vera frekar hreina og beina, segja afdráttarlaust sína skoðun og vera lítið fyrir leikaraskap. Einn viðmælandinn sagði Íslendinga yfirleitt eiga mjög gott með að eiga við þjóðir sem væru frekar opnar og hreinskilnar. Betra fyndist honum að eiga við þær heldur en þær sem væru ofurkurteisar og óskýrar.

Stundum langar mig að vera harður og bara til þess að vekja menn upp. Þá getur verið erfitt að vera það nema að hinn sé harður til að gefa manni afsökun fyrir því að vera harður á móti.

Allir voru sammála um mikilvægi hreinskilninnar. Flestum var mikið í nöp við viðsemjendur sem voru dulir eða óheiðarlegir eða báru það með sér að hafa ekki vilja til þess að leysa málin. Einn samningafulltrúinn lýsti örvæntingu sinni:

Sumir einstaklingar voru þannig, fannst fint að geta farið með einhverja frasa og endurtekið þá án þess að taka þátt í einhverjum díalóg. Það gat orðið mjög frústrerandi því maður var að reyna að fá fólk til þess að kafa ofan í hlutina og eiga einhvern díalóg og reyna að finna einhverja fleti og lausnir. Og þá oft átti maður svolítið bágtr með sig.

Annar viðmælandinn sagðist ekki gefa mikið fyrir samningafólk sem væri í þröngrí hagsmunagæslu og legði því ekkert af mörkum til að málin leystust. Hann sagðist stundum lenda í vanhæfu fólki sem ekki væri nægilega greint og misskildi því margt líkt og viðmælandinn lýsti hér að ofan. Einnig hefði hann rekist á óheiðarlegt fólk sem vísvitandi gæfi rangar upplýsingar þannig að samkomulag næðist alls ekki.

Þriðji viðmælandinn nefndi hvorki dula né óheiðarlega viðsemjendur. Hann kunni hins vegar illa við óbilgjarna samningafulltrúa sem væru með ósanngjarnar kröfur og þegar valtað væri yfir hann í samningum.

⁷³ Aðildarríki ótilgreinds alþjóðasamnings.

Og þá fyrst fer maður að stimpast við sko. Þegar maður finnur að það er verið að reyna að beita aflinu.

Í stað lævísi eða frekju sagði einn viðmælandinn samningafulltrúa verða að gefa jákvæða strauma frá sér, sérstaklega ef afstaða umboðsríkisins væri hörð. Þá yrði samningafulltrúinn að sýna mikinn áhuga og vilja til þess að finna lausn. Sem betur fer væri samningafólk á alþjóðavettvangi almennt heiðarlegt, enda ætti hann marga góða vini víðs vegar að úr starfi sínu.

Greinilegt var að tengslamyndun var algeng, því allir viðmælendur töluðu um mikilvægi þess að kynnast viðsemjendum og hafa áhuga á þeim því þannig gengju viðræðurnar betur fyrir sig. Aðspurðir sögðu flestir að um raunveruleg tengsl væri að ræða því samningafólk alls staðar að ætti sameigilega reynslu í starfi sínu. Þó slettist stundum upp á vinskapinn.

Einn gekk út einu sinni, varð voða móðgaður yfir því sem að ég sagði. Ég hringdi í hann eftir fundinn - við vorum miklir vinir sko - ég bað hann afsökunar á þessu, og ég ætlaði alls ekki að, hvað á ég að segja, „offend him“, eða gagnrýna hann, en stundum þurfum við að geta rætt málin hreint út og hann var ofsalega þakklátur við að ég hafði hringt. Og við stóðum bara enn meiri vinir á eftir.

Eins og kemur hér fram höfðu samningafulltrúarnir svipaða sögu að segja um það hvernig góður samningafulltrúi ætti að vera þó svo að þeir hefðu haft mismunandi nálgun. Mestu máli skipti að vera hreinskilinn, samvinnufús og vel að sér í málefnum samninganna. Þrátt fyrir allar kenningar og aðferðir um hvernig best væri að ganga til samninga benti einn viðmælandinn svo skemmtilega á að þegar allt kæmi til alls væri uppskrift að góðum samningamanni einfaldlega sú að hafa óskaplega gaman af vinnu sinni, því hún gæti verið mjög langvinn og strembin.

4.4. Ríkin og alþjóðasamfélagið

Eins og orðið samningafulltrúi gefur til að kynna þá er hlutverk samningafulltrúa íslenska ríkisins að vera fulltrúi íslenskra stjórnvalda hverju sinni og fara eftir því umboði sem honum hefur verið veitt. Því er samband ríkisins og fulltrúa þess háð pólitískum vilja hverju sinni eins og skýrt kom í ljós á seinni hluta ársins 2013 þegar

samninganefnd við ESB var leyst upp. Hins vegar kom það frekar á óvart að fulltrúarnir virtust líta á stjórnvöld sem eins konar ósnertanlegan yfirboðara og hlutverk þeirra sjálfra sem sendiboðar mismunandi skoðana virtist ekki trufla þá.

[Við erum] fulltrúar stjórkerfisins og ef þú tekur þetta alla leið, þá erum við fulltrúar almenningsálitsins. Við erum fulltrúar fólksins vegna þess að Alþingi gefur alltaf umboðið í svona samningaviðræðum. Það er umboð sem við höfum frá Alþingi sem er þá kosið af þjóðinni til að leita eftir sem bestum lausnum fyrir Ísland i einhverjum tilteknum samningaviðræðum. [...] Utanríkisráðherra er [...] ábyrgur fyrir samningaviðræðum og skilar samningunum til baka til þingsins. Við erum bara hans tæki. [...] Og við vinnum ekkert öðruvísi.

Svona lýsti einn samningafulltrúinn viðhorfi sínu til starfs síns á meðan annar sagði að sú staða kæmi eðlilega upp að samningafulltrúarnir væru efnislega ósammála þeim fyrirmælum og umboði sem þeir hefðu.

Og það getur náttúrulega verið að sendinefnd sé ósátt við það, en hún verður bara að virða þennan veruleika.

Hins vegar er það ekki svo einfalt að stjórmálin ráði algerlega ferðinni óháð ráðleggingum sérfræðinga. Allir sögðu yfirvöld oftast taka ráðleggingum sérfræðinga í stefnumótun samningaviðræðna og því fengju samningafulltrúarnir frelsi til að móta viðræðurnar innan þess ramma sem íslensk löggjöf kvæði á um.

Ég man ekki eftir því að hafa setið með eitthvað í höndunum sem að ég segi bara: Heyrðu, þetta ætti nú endilega að vera svona, en ég hef bara ekki mandat til þess.

Aftur á móti hefði ríkisstjórnin ávallt lokaorðið og því væri starfið svoltíð Yes, minister eins og einn viðmælandinn komst svo skemmtilega að orði.

4.4.1. Smárákið Ísland - „Í okkar samningum við önnur ríki verður alltaf mikill aðstöðumunur.”

Í viðtolunum kom mjög skýrt í ljós að stærð eða öllu heldur smæð Íslands hefur mikil áhrif á það hvernig unnið er bæði í samningaviðræðum og allri stjórnsýslunni. Íslensk stjórnsýsla hefur ekki jafnmargastarfsmenn og fjölmennari ríki og því verður að nýta mannaudinn á annan hátt. Þá þarf hver starfsmaður að taka að sér ólík verkefni ásamt því að vera sérfræðingur á fjölmögum sviðum. Oft er það Íslandi til góðs hversu mikla

yfirsýn hver og einn sérfræðingur hefur, og yfirsýnin hjálpar verulega til við að finna nýjar lausnir. Hins vegar hefur smæðin augljós áhrif á samningsstöðu Íslands.

Í okkar samningum við önnur ríki verður alltaf mikill aðstöðumunur, við erum að horfa á stóra markaði út og við erum líttill markaður inn.

Viðmælendur töldu þó smæðina ekki endilega veikja stöðu íslenska ríksins, í smæðinni fælust einnig tækifæri. Í alþjóðasamskiptum væri áhersla íslenska ríkisins sú að allir legðust á eitt í hverju verkefni fyrir sig.

Við fórum í þetta alveg stöðugt, kannski, ég veit það ekki, tvær eða þrjár vikur eða eitthvað svoleiðis. [...] Þetta verður að aðalverkefni. Og þá náum við andskoti miklum árangri.

Það mætti segja að ofangreind tilvitnun eins viðmælandans væri lýsandi fyrir þá bjartsýni sem almennt ríkti hjá viðmælendum. Viðmælendur litu frekar á tækifærin en annmarkana sem fylgdu smæð Íslands í hinum stóra heimi.

4.4.2. Alþjóðasamfélagið - *Pá verður til einhver svona alþjóðleg menning*

Ekki var um að villast að samningafulltrúarnir töldu hagsmuni Íslands liggja í því að taka virkan þátt í alþjóðasamféluginu. Stofnanir eins og EFTA, Sameinuðu þjóðirnar, Alþjóðaviðskiptastofnunin og tvíhlíða viðskiptasamningar hafa að sögn viðmælenda haft mikil áhrif á íslenskt stjórnerfi og samfélag. Viðmælendur bentu vissulega á þá staðreynd að Ísland er smáriki innan um stórveldi í slíku samstarfi og hefur fáliðaða stjórnsýlu til þess að mæta kröfum alþjóðasamninga. Nokkrir nefndu að oft beittu stóru ríkin valdi í krafti stærðarinnar sem óneitanlega væri erfitt að eiga við. Þrátt fyrir slíkar uppákomur væri betra að taka virkan þátt alþjóðasamféluginu heldur en að standa utan við það. Einn viðmælandinn sagði alþjóðasamninga gera hina óreiðukennndu samvist ríkja í heiminum skýrari og auðveldari með því að setja reglur og viðmið, auk þess sem samvinnan sem í samkomulaginu fælist tengdi saman þjóðir, og þannig gætu ríki notið góðs af reynslu og kunnáttu hvert annars.

Sko, fyrir mér einhvern veginn eru samningarnir sem slíkir ekki markmið í sjálfu sér. Heldur eru það náttúrulega samskipti ríkjanna sem eru markmiðið. Góð samskipti ríkja eru náttúrulega grundvallaratriði, það er friður og öryggi í

heiminum. Óg það er hérna... líka bara þú veist... bara sameiginlegir hagsmunir að hérna skipta auðlindum, tryggja sjálfbærar veiðar, e ... það að hérna „rule of law”, semsagt það að réttarríkið fúnkeri. Þannig að [...] samningaviðræðurnar eru bara svona ... e... svona... hérna ... ja leiðin til þess að láta þetta fúnkera og það eru tvíhlíða samningar þar sem að það á við en alþjóðasamfélagið er náttúrulega upptekið af svona hnattrænum samningum. Þetta er rosalega abstrakt.

Svo mælti annar viðmælandi og sagði samstarfið ekki aðeins styrkja stöðu smáríkis eins og Íslands heldur nytí alþjóðasamfélagið í heild sinni góðs af því, þannig væri hægt að bæta samskipti ríkja, skapa sátt um málefni og skipta auðlindum. Stórir alþjóðasamningar (*abstrakt*) um frið og öryggi, t.d. innan Sameinuðu þjóðanna væru því ekki síður mikilvægir og áþreifanlegir (*konkret*) samningar.⁷⁴ Vandamál alþjóðasamstarfsins væru hins vegar þau ríki sem annað hvort kysu að brjóta gegn ríkjandi samningum eða tækju ekki þátt í þeim. Erfitt væri að stöðva ríki í ólöglegum aðgerðum á almannasvæðum, t.d. úthafinu, því ekkert yfirvald væri æðra ríkjunum.

Annar viðmælandi sagði alþjóðasamvinnu hafa mikil áhrif á samskipti ríkja. Mjög margar smærri viðræður hefðu orðið til vegna persónulegra samtala fulltrúa á ráðstefnum eða öðrum alþjóðavettvangi. Til dæmis væri mikil eftirsókn *nýrra lýðveldisríkja*⁷⁵ um tvísköttunarsamninga og væru fulltrúar þeirra öflugir að hefja máls á slíku samstarfi.

Allir vilja svona ákveðið net tvísköttunarsamninga, sem að er nú bara rosalega mikilvægt fyrir allt atvinnulífið, sérstaklega þegar alþjóðavæðingin fór að aukast.

Því fái íslenska ríkið fjöldan allan af beiðnum um tvísköttunarsamninga, sérstaklega frá *nýju* ríkjunum í Austur-Evrópu. Þær beiðnir eru skoðaðar, hagsmunir Íslands af slíkum tvísköttunarsamningi vegrir og metnir áður en ákvörðun um frekara samstarf er tekin.

Í alþjóðasamfélaginu mynda ríki með sér bæði formleg og óformleg bandalög sem oftar en ekki byggjast á sameiginlegum hagsmunum og/eða menningar – eða sögulegum tengslum. Viðmælendur sögðu t.d. Norðurlöndin yfirleitt styðja hvert annað.

⁷⁴ Með *konkret* samningum átti hann við viðskiptasamninga eða samninga þar sem raunverulegur ávinningur kæmi strax í ljós.

⁷⁵ Þ.e. ríkja sem nýlega hafa öðlast sjálfstæði, s.s. ríki fyrrverandi Sovétríkjanna.

Norðurlöndin rotta sig voða mikið saman. Búa til svona samnorræna afstöðu, jafnvel þó ekki sé mikið í húfi fyrir einstök ríki í grúppunni.

Þetta átti líka við um *líf* ríki. Með því var átt við ríki sem hefðu svipað stjórnarfar, menningu og áherslur.

Athyglisvert var að ræða menningu og menningarmismun við viðmælendur. Aðspurðir vildu fæstir meina að mikill munur væri á samningafólki eftir menningarsvæðum. Hins vegar kom það skýrt fram í öðru samhengi að talsverður menningarmunur væri á einstaklingum. Nokkrir nefndu að munur væri á *íslensku leiðinni*, eins og einn orðaði það, og öðrum ríkjum. Hann taldi Íslendinga skera sig úr í alþjóðasamféluginu en að mismunurinn birtist frekar í framsetningu mála heldur en staðalmyndum. Hann sagði að með íslensku leiðinni settu samningafulltrúar mál sitt fram á stuttan og hnitmiðaðan hátt en flest önnur ríki færð rólegar að kjarnanum með inngangi og útskýringum. Fleiri tóku undir þetta og sumir bættu við að þetta væri ekki bara íslensk leið heldur norræn. Staðalmyndin af Norðurlandaþjóðunum væri sú að þau væru hreinskiptin.

Svona „straight to the point“. Ef við viljum fá allan toll af fiski niðurfelldan þá bara segjum við það á fyrsta fundi.

Í öðrum menningarheimi gæti nálgunin verið öðruvísi. Annaðhvort væri farið í hringi og talað í kringum efnið eða sjaldan sagt hreint út nei. Slíka hluti þurfi samningafólk að kunna að lesa í og í sumum tilvikum þurfi sendifulltrúi á staðnum að túlka líkamstjáningu viðsemjandans í þeim tilgangi að ekkert fari úrskeiðis.

Maður reynir náttúrulega að athuga hvernig ýmis smáatriði eru, það skiptir máli hvernig er haldið á nafnspjöldum, að þau séu rétt með báðum höndum, svona ákveðnar siðvenjur og virðing. Þú færð teið, þá drekkur maður teið og svona ... maður reynir að fylgja því.

Aðrir höfðu svipaða sögu að segja og sá sem vitnað er í hér að ofan. Annar benti á að það sem eigi við í einu samfélagi geti í öðru samfélagi verið óviðeigandi og þar af leiðandi sé mikilvægt að samningafulltrúar kynni sér menningu og hefðir viðsemjenda sinna. Það væri yfirleitt gert með því að spyrjast fyrir meðal samstarfsmanna. Viðmælendur tóku yfirleitt dæmi um fjarlæg samfélög þegar þeir töluðu um mismun. Einn sagði skemmtilega frá reynslu sinni af Norður-Afríkubúum, sem væru lunknir samningamenn og tók dæmi um teppasölu, þar sem prúttað væri um hvert einasta teppi með tilheyrandi

umræðum. Við slíka fagmenn væri erfitt að keppa. Flestir töldu þægilegast að semja við fólk frá menningarsvæðum þar sem hefð væri fyrir því að tala hreint út. Það var þó áberandi að viðmælendur vildu ekki setja þjóðir í kassa og allir bættu við að þeir hefðu sjálfir slípast til með reynslunni og lært að skilja ólíkar tjáningaraðferðir. Einn viðmælandinn sagði alhæfingar um hefðir og menningu aldrei standast, því þegar öllu væri á botninn hvolft snerist þetta alltaf um einstaklinga, að hver og einn einstaklingur hefði sinn háttinn á. Hann sagði til dæmis að samningafulltrúi Afríkuríkis gæti átt meira sameiginlegt með Íslendingi heldur en með öðrum Afríkubúa.

Tveir viðmælendur útskýrðu það að í alþjóðasamfélaginu sem og á öðrum vettvangi þar sem stór hópur fólks hvaðanæva úr heiminum kæmi saman skapaðist ákveðin alþjóðamenning. Því væri lítt munur á norðri og suðri í alþjóðasamfélaginu, flestir aðlöguðu sig að þessari alþjóðamenningu. Menningarmismunur væri því ekki verulegur.

Sko, það gerist einhvern veginn þegar maður er í þessu Sameinuðu þjóða umhverfi, þá hérna þá verður til einhver svona alþjóðleg menning. [...] í rauninni verður maður svo „polished“ eftir þetta að maður hættir að velta þessu mikið fyrir sér. [...] maður aðlagast svo vel að maður einhvern veginn hérna, það getur einhvern veginn, ég veit það ekki, þetta truflar einhvern veginn ekki sko.

Helsta fyrirstaðan í samningaviðræðum væri því ekki menningarmismunur og misskilningur honum tengdur heldur erfiðar pólitískar ákvarðanir eða skyndileg stefnubreyting hjá einu eða fleiri ríkjum.

Einn viðmælandinn benti á að samningaviðræður væru frá upphafi til enda ávallt pólitísk ákvörðun stjórnvalda í hverju ríki. Því væru viðræðurnar ævinlega háðar pólitískum straumum og stefnum hverju sinni og skjótt skipist veður í lofti. Kergja á milli einstakra ríkja getur skapað gríðarlega spennu í stórum alþjóðasamningum. Til dæmis getur þurft að taka hlé á stórum og fjölmennum viðræðum við skyndilegan viðsnuning eins ríkis á meðan hin ríkin og formenn samninganefndanna átta sig á breyttri stöðu. Samningafulltrúar geta lent í miklum vandræðum ef ríki þeirra breytir um stefnu.

Parna var allt í einu svona „global politics“ farin að smita inn í þessar viðræður. [...] Peir [samningafulltrúarnir] voru í miklum vandræðum með þetta því auðsjáanlega hafði [stefnubreytingin] ekki verið undirbúin ... peir voru alla vegana ekki með í ráðum.

Þegar í slík vandræði væri komið sagði viðmælandinn oftast brugðið á það ráð að æðstu manneskjur í valdamestu ríkjum samningsaðila ræddu beint við æðstu manneskju viðkomandi ríkis til þess að finna pólitíska niðurstöðu.

Pað er oft baklandið sem að er svo erfitt. [Samningafulltrúarnir] vissu alveg út á hvað þetta gekk, mjög klárt fólk, en oft var baklandið svo erfitt. [...]

Við þetta bætti hann að augljóslega væru það stjórnvöld sem stjórnuðu ferðinni þegar allt kæmi til alls. Fleiri viðmælendur höfðu svipaða sögu að segja og bentu á að þegar stjórnmalin væru farin að flækjast fyrir samningaviðræðunum yrðu stjórnmalin sjálf að leysa málín og þá yfirleitt utanríkisráðherrar samningsríkjanna.

Í heildina voru viðmælendur afar jákvæðir gagnvart alþjóðasamstarfi þrátt fyrir að Ísland hefði litla og mjóa rödd í heimi þrautþjálfaðra söngvara. Með alþjóðasamningum og samvinnu kæmist betri röð og regla á alþjóðakerfið auk þess sem ríki færðust nær hvert öðru og mynduðu einhvers konar tengsl og aukinn skilning milli menningarheima. Ekki þótti viðmælendum menningarmismunur skipta miklu máli í heildarsamhenginu, flestir diplómatar kynnu reglur alþjóðasamfélagsins. Hins vegar væru það frekar stjórnmalin sem flæktu samningana með sínum skyndilegu stefnubreytingum.

Hér hefur verið gerð grein fyrir helstu niðurstöðum viðtalanna sem tekin voru við samningafulltrúa íslenska ríkisins. Þrátt fyrir að þeir kæmu úr ýmsum áttum í stjórnkerfinu höfðu þeir í megindráttum svipaða sýn og reynslu af starfi sínu. Athygli vakti að allir virtust þeir líta á sig sem hlutlausa fulltrúa íslenska ríkisins í umhverfi síbreytilegra stjórnmalá þar sem sjávarútvegurinn var greinilega sá hagsmunaflokkur sem fulltrúarnir létu sig mest varða. Viðmælendurnir höfðu svipaðan bakgrunn, hvað varðar menntun og starf, og flestir lento í starfi sínu eins og fyrir tilviljun. Því var lítil fræðileg þekking á starfinu, frekar var stuðst við reynslu og brjóstvit. Fulltrúarnir virtust hafa svipaða sögu að segja af undirbúningi og viðræðum, og kom það á óvart hversu ómarkvisst samningaferlið virtist vera innan stjórnslunnar. Þrátt fyrir óreiðukennt yfirborð virtist markmiðið ávallt vera hið sama: að taka þátt í alþjóðasamstarfi þrátt fyrir fáliðaða stjórnslu, að vernda sjávarútveginn og að hugsa í lausnum en ekki vandamálum.

Á næstu blaðsíðum verður rýnt í niðurstöðurnar og þær settar í samhengi samningafræðanna, frjálslyndiskenninga og menningarvídda Hofstede, ásamt því að fjalla um þau atriði sem komu á óvart í rannsókninni. Eins og kom fram í 4. kafla um

rannsóknaraðferðir er markmið rannsóknarinnar að komast að því hvernig viðmælendurnir sex líta á starf sitt og hvaða reynslu þeir hafa. Því eiga allar alhæfingar við um það sem þessi hópur sagði í viðtölunum.

5. Umræða

Eins og fram kom í 4. kafla um aðferðarfræði, breyttust sumar rannsóknarspurningarnar á meðan rannsókn stóð og aðrar spurningar vöknudu sem höfundur taldi mikilvægari. Þær sem eftir stóðu verður hér reynt að svara.

Það sem einkenndi viðmælendurna þegar viðtölin voru tekin var vingjarnlegt fas, rík frásagnargleði og ástríða fyrir starfinu. Ekki var annað að sjá en þeir hefðu gaman af starfi sínu og mikinn metnað fyrir því. Athygli vakti að meirihluti viðmælenda hafði á einhverjum tímapunkti farið með mannauðsmál á núverandi eða fyrrverandi vinnustöðum sínum. Eflaust mætti draga þá ályktun að þeir einstaklingar sem eru hæfir til þess að semja eigi auðvelt með mannleg samskipti og beri hæfni til þess að fara með viðkvæm málefni.

5.1. Stefnulaust undirbúningsverklag?

Athygli vakti að enginn vildi kannast við að hafa sótt sér markvissa vitneskju um samningafræðin og flestir sögðust hafa lært mest af því að fylgjast með og taka þátt. Samkvæmt viðmælendum leggur íslensk stjórnsýsla því lítið sem ekkert upp úr því að samningafulltrúar hennar hafi sérþekkingu á sviði samningaviðræðna. Spurningar um undirbúning samningaviðræða virtust almennt vefjast fyrir viðmælendum. Greina mátti misräemi í frásögn hjá mörgum þar sem þeir gáfu í skyn að engu ákveðnu verkferli væri fylgt við undirbúning. Hins vegar kom í ljós ákveðin þversögn þegar undirbúningur var ræddur, flestir vissu nákvæmlega hvernig undirbúningi væri háttað, það ferli virtist hins vegar ekki vera markvisst. Í undirbúningsferlinu fóru flestir þó eftir góðum og gildum aðferðum samningafræðinnar og eins og að þekkja samningsefnið vel og kynna sér viðmælendur sína líkt og Berman og Zartman segja.⁷⁶ Aftur á móti vakti áhuga fjarvera varaáætlanna, ekki virðist skipulega vera fundin besta hugsanlega lausn ef samningar nást ekki, eða *BATNA* eins og margir fræðimenn samningafræðanna tala

⁷⁶ Berman og Zartmann, 1982, 82-83

um.⁷⁷ Varaáætlun ef samningar nást ekki virtist yfirleitt ákveðið á staðnum og spiluð eftir eyranu.

Önnur innri þversögn viðmælenda var sú að samningafulltruarnir sögðust að mestu líta á viðsemjendur sína sem bandamenn sína og samvinnuaðila þar sem samningar væru gerðir til þess að láta gott af sér leiða. Þegar betur var gáð notuðu viðmælendur hins vegað orð eins og *gagnaðili* og *andstæðingur* um viðsemjendur sína. Einnig kom í ljós sú leyndarhyggja sem enn virtist hvíla yfir samningsafstöðu hvers ríkis, eins og þegar voldug ríki þegja þunnu hljóði í viðræðum fram á síðustu stund þegar þau koma með sína afstöðu og setja viðræðurnar í uppnám. Þó svo að íslensku samningafulltrúarnir geti ekki leyft sér svo valdsamlega hegðun á alþjóðavettvangi, vilja þeir ekki gefa upp allar upplýsingar um kröfur og áætlanir. Viðmælendur greindu ekki mörkin á milli hagsmunu og afstöðu í frásögn sinni og því var ekki ljóst hvort þeir leyndu viðsemjendur gögnum vegna hagsmunu eða afstöðu, en eins og Fisher, Ury og Patton benda á um mikilvægi þess að beina athyglinni að hagsmununum en ekki að afstöðunni því að afstaðan geti einmitt komið í veg fyrir að markmiðinu verði náð.⁷⁸

Heiðarleiki, hispurslaus framkoma og djúp þekking á efninu voru þau atriði sem oftast voru talin þeir kostir sem ættu að prýða góðan samningafulltrúa. Íslensku fulltrúarnir töldu óformlegar viðræður og almennt spjall skipta miklu máli sem aðferð til þess að tengjast viðsemjendum sínum auk þess sem hugurinn færi frekar á flug utan fundaherbergjanna í átt að sameiginlegri lausn. Lax og Sebenius koma einmitt að því í fjórða hluta bóka þeirra þar sem þeir fjalla um að skapa sem þæginlegast andrúmsloft.⁷⁹

Bæði formlegar og óformlegar viðræður fara í lang felstum tilvikum fram á ensku, og þótti fulltrúunum það ekki veikja stöðu sína að semja við enskumælandi aðila. Tveir fulltrúar komu skemmtilega á óvart og sögðust hafa rætt á móðurmál viðmælenda sinna, sem í þessum tilfellum var ekki enska, til þess að nálgast viðmælendur sína á óformlegann hátt. Báðir höfðu góða reynslu af því að geta spjarað sig á öðrum tungumálum en enskunni. Hulda Kristín Jónsdóttir segir þó að *Lingua Franca* geti valdið

⁷⁷ Sjá t.d. Neale og Bazerman, 1993, 9. kafli og Fisher, Ury og Patton, 1983, 97-107

⁷⁸ Fisher, Ury og Patton, 1982, 40

⁷⁹ Lax og Sebenius, 2006

verulegum misskilningi þar sem ólík túlkun fólks á sama tungumáli sé staðreynd þegar annar eða báðir hafa það tungumál ekki að móðurmáli.⁸⁰

Í menningarvíddum Hofstede er gert ráð fyrir að hvert mennigarsamfélag hafi ákveðin einkenni og því hafi einstaklingar ólíka hegðun sem getur valdið misskilningi.⁸¹ Viðmælendurnir vildu hins vegar ekki gera mikið úr menningareinkennum, því að í alþjóðasamféluginu hefðu fulltrúar mismunandi ríkja búið sér til nokkurs konar alþjóðamenningu.

Ragnhildur Bjarkadóttir kemst að þeirri niðurstöðu í rannsókn sinni um samningahegðun íslensku útrásarvískinganna að þrátt fyrir að nota í mörgum tilfellum viðurkenndar aðferðir samningafræðanna í samningum sínum, virtust þær aðferðir ekki vera byggðar á öðru en tilfinningunni.⁸² Það virðist einnig eiga við um samningafulltrúa íslenska ríkisins þar sem fulltrúarnir læra eingöngu hvor af öðrum og með reynslunni, en hvorki þeir sjálfir né ríkið virðast hafa mótað sér fast verklagsferli þegar til samninga er gengið.

5.2. Málamiðlarinn Ísland og sjávarútvegurinn.

Viðkvæmasta málefni Íslands í milliríkjjasamningum er án efa sjávarútvegurinn sem enn er ein stæsta útflutningsvara þjóðarinnar ásamt því að vera stór hluti vergrar þjóðarframleiðslu árið 2012.⁸³ Fjárhagslegt mikilvægi sjávarútvegsins fyrir þjóðarbúið fer þó dvíndi því aðrar atvinnugreinar hafa sótt í sig veðrið.⁸⁴ Þrátt fyrir að svo sé virtust viðmælendur enn líta á sjávarútveginn sem eina raunverulega hagsmunamál ríkisins á alþjóðavettvangi. Til þess að koma þessu harða máli að í samningagerð, hvort sem um var að ræða innflutningstolla, stærð landgrunns eða umhverfisreglur, notuðu íslensku samningafulltrúarnir ýmist meðvitað eða ómeðvitað þriðju leiðina. Sú leið gekk út á að viðmælendurnir tóku virkan þátt í samningaviðræðunum og komu með uppyggilegar lausnir á öðrum sviðum til þess að geta leyft sér harða og metnaðarfulla afstöðu þegar að sjávarútvegsmálum kæmi. Þessi aðferð samningafulltrúanna var í samræmi við almennar reglur samningafræðanna um að reyna að finna nýjan flöt á

⁸⁰ Hulda Kristín Jónsdóttir, 2011

⁸¹ Hofstede, 2012

⁸² Ragnhildur Bjarkadóttir, 2011

⁸³ [Hagstofa Íslands](#), 2012

⁸⁴ Hagstofa Íslands, 2012

samningnum, flöt sem ekki var í upphafi augljós rétt eins og Fisher, Ury og Patton nefna.⁸⁵

5.3 Samband samningafulltrúanna við ríkið og alþjóðasamfélagið

Líkt og frjálslyndiskenningar alþjóðasamskiptanna segja um að alþjóðasamvinna auðveldi samveru ríkja í heiminum, töldu samningafulltrúarnir samvinnu og samninga vera íslenska ríkinu til góðs. Þeir töldu jafnframt að þrátt fyrir að vera örríki næði það hagsmunum sínum ágætlega fram meðal stórvelda. Þeim þóttu alþjóðasamningar og tengsl ríkja einmitt vera vettvangur sameiginlegs ávinnings, rétt eins og Arthur Stein bendir á í umræðu sinni um flókið víxlhæði.⁸⁶

Menningarvíddir Geert Hofstede um að mismunandi menningarbakgrunnur móti einstaklinga og hafi því áhrif á hegðun þeirra virðast ekki eiga við í alþjóðasamfélagini.⁸⁷ Viðmælendur segja þar ríkja eins konar alþjóðamenningu sem fulltrúar hinna ýmsu ríkja lagi sig að og því eru þjóðareinkenni ekki jafn skýr og Hofstede segir.

Í greiningu viðtala kom skýrt í ljós sú staða sem viðmælendur gengdu gagnvart umbjóðanda sínum, íslenska ríkinu. Þeir voru fulltrúar þess og öll þeirra störf byggðust á því að fara nákvæmlega eftir umboði sínu. Þeir sögðust alment ekki lenda í þeirri stöðu sem Putnam lýsir um að innri hagsmunir ríkisins gangi á skjön við ytri hagsmuni þess.⁸⁸ Hins vegar leggur höfundur þessarar rannsóknar spurningu við svör viðmælenda sinna í ljósi óljósra skilaboða íslenska ríkisins í ESB umsóknarferlinu árið 2013. Ef til vill eru svör viðmælendanna gott dæmi um það hversu alvarlega fulltrúarnir taka starf sitt sem umboðsmenn íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi.

Þegar öll gögn hafa verið lesin saman, bæði viðtöl og kenningar, kemur í ljós að þrátt fyrir að þekkja ekki til helstu stefna og strauma í samningafræðum, þá fara íslensku samningafulltrúarnir um margt eftir þeim reglum þrátt fyrir að verkferli sé ábótavant. Þeir finna nýjar og frumlegar lausnir á flóknum málum til þess að komast til móts við viðsemjendur sína og geta þannig haldið sínum hagsmunamálum á lofti. Samband þeirra við ríkið einkennist af faglegum metnaði diplómatsins og hlýtur að vera til fyrirmynadar.

⁸⁵ Fisher, Ury og Patton, 1983, 59

⁸⁶ Stein, 1993, 31-32

⁸⁷ Hofstede, 2012

⁸⁸ Putnam, 1988, 433-434

6. Lokaorð

Listin að semja er eins og aðrar listir. Hún er blanda af hæfileikum og tækni. Hæfileikarnir eru huglægir, en tæknin er aðferð sem að ýmist lærist af öðrum, með reynslunni og af fræðunum, en þegar best er á kosið er tæknin blanda af þessum þremur atriðum.

Nýmæli þessarar rannsóknar eru þau að þrátt fyrir skort á formlegri menntun í samningafræðum beita samningafulltrúar íslenska ríkisins þeirri aðferð að reyna að komast til móts við viðsemjendur sína með því að hugsa upp lausnir í málefnum sem ekki snerta þeirra hagsmuni með beinum hætti. Ég kaus að skýra þessa lausn málamiðlaralausn, því þetta var gert bæði í tvíhliðaviðræðum sem og fjölbjóðaviðræðum.

Íslensku samningafulltrúarnir töldu hagi íslenska ríkisins tvímælalaust vera innan alþjóðasamfélagsins þrátt fyrir að vera örlítið peð á stóru úttaflborði. Þeir sögðust oft ná ótrúlegum samningum með því að nota málamiðlaralausnina og með því að allir leggðust á eitt í samningunum. Því væri fróðlegt að kanna samninga íslenska ríkisins út frá kenningum smáríkjafræðanna. Jafnframt verður gaman að sjá rannsókn Huldu Kristínar Jónsdóttur um það hvernig enskukunnáttu íslendingar hafa til þess að geta séð hvort það veiki stöðu íslenskra samningafulltruá að semja ekki á eigin móðurmáli.

Þessi rannsókn fjallar þó aðeins um þá sýn sem íslenskir samningafulltrúar hafa á íslenskum samningum. Gaman væri að sjá sambærilega rannsókn þar sem viðsemjendur íslenska ríkisins eru spurðir út í það hvernig sé að semja við íslenska samningafulltruá.

7. Heimildaskrá

Bibliography

Baldwin, David. „Neoliberalism, Neorealism and World Politics.“ Baldwin, David. Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. 3-25.

Benedikt Sigurðsson o.fl. Silfur hafssins - gull Íslands: síldarsaga Íslendinga. Reykjavík: Nesútgáfan, 2007.

Berman, William Zartman og Maureen R. The Practical Negotiator. New Haven: Yale University Press, 1982.

Creswell, John W. Qualitative, quantitative and Mixed Methods Approaches. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2003.

Davíð Ólafsson. Saga landhelgismálsins: baráttan fyrir stækkun fiskveiðilögsögunnar í 12 mílur. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 1999.

Gylfi D. Aðalsteinsson, Svala Guðmundsdóttir og Þórhallur Örn Guðlaugsson. „Íslensk þjóðmenning í ljósi meningarvídda Hofstede.“ Stjórmál og stjórnsýsla 7.2 (2011): 347-362.

Hagstofa Íslands. Hagstofa Íslands. 2012. Sótt þ. 3. 01 2014 af: <http://www.statice.is/?PageID=1271&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxen/Dialog/varval.asp?ma=THJ08401%26ti=Gross+Domestic+Product+by+industries%2C+percent+age+breakdown%2C+1997-2012%26path=..Database/thjodhagsreikningar/framluppgj_ISAT2008/%26lang=1%26units=Percent>.

Hart, Chris. Doing your Masters Dissertation. London: SAGE Publications, 2005.

Hjörður Gunnarsson og Hreinn Ragnarsson. „Markaðsmál íslenskrar saltsíldar.“ Silfur hafssins - gull Íslands: Síldarsaga Íslendinga. Reykjavík: Nesútgáfan, 2007.

Hofstede, Geert. The Hofstede Center. 2012. 2. 11 2012 <<http://geert-hofstede.com/dimensions.html>>.

Hulda Kristín Jónsdóttir. „To what extent do native and non-native speakers believe that their English proficiency meets their daily communication needs within the business environment?“ Málfríður. Tímarit samtaka tungumálakennara á Íslandi 27.2 (2011): 20-23.

Monique Hennink, Inge Hutter og AJay Bailey. Qualitative Research Methods. London: SAGE Publications, 2011.

Morgunblaðið. „Sunnudagsblað Morgunblaðsins.“ 22. mars 2009. www.timarit.is. Sótt þ. 16. 8 2013 af: <<http://timarit.is/files/25374854.pdf#navpanes=1&view=FitH>>.

Neale, Max Bazermann og Margaret. Negotiating Rationally. New York: Free Press, 1993.

Nye, Robert O. Keohane og Joseph S. Power and Interdependence. Glenview: HarperCollins, 1989.

Patton, Bruce. „Negotiation.“ Michael L. Moffitt, Robert C. Bordone. The Handbook of Dispute Resolution. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

Putnam, Robert D. „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.“ International Organization Summer 1988: 427-460.

Ragnhildur Bjarkadóttir. „Við erum köldustu gangsterarnir“: samningahegðu íslendinga á alþjóðavettvangi 1997-2007. Reykjavík: Háskóli Íslands, 2011.

Ralph S. Brower, Mitchel Y. Abolafia og Jered B. Carr. „On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research.“ Administration and Society 32 (2000): 369-397.

Roger Fisher, William Ury og Bruce Patton. Getting to YES. Negotiating Agreement Without Giving In. New York: Penguin Books, 1983.

Salacuse, Jeswald W. The Global Negotiator: Making, Managing and Mending Deals Around the World in the Twenty-First Century. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Sameinuðu þjóðirnar. „Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna.“ 1945. 2013.

Schuman, Robert. „Vefur Evrópusambandsins.“ 1950. Sótt þ. 2. janúar 2014 af: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm>.

Sebenius., David A. Lax og James K. 3D Negotiation. Powerful Tools to Change the Game in Your Most Important Deals. Boston: Harvard Business School Press, 2006.

Shapiro, Roger Fisher og Daniel. Beyond Reason: Using Emotions as You Negotiate. New York: Penguin Books, 2005.

Stein, Arthur. „Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.“ Baldwin, David A. Neorealism and neoliberalism: the Contemporary Debate. New York: Columbia University, 1993. 29-58.

Strauss, Anselm L. Qualitative Analysis for Social Scientist. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Wilson, Woodrow. „100 milestone documents.“ 1918. Sótt þ. 2. 1 2014 af: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=62&page=pdf>>.

Yin, Robert K. Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc., 2009.

