

Hvers vegna EES en ekki ESB?

Eiríkur Bergmann Einarsson, dósent í stjórnmálafræði við Háskólann á Bifröst
eirikur@bifrost.is

Útdráttur

Í opinberri stjórnmálaumræðu hefur því gjarnan verið haldið fram að Ísland geti ekki gengið í Evrópusambandið vegna þess að sjávarútvegsstefna ESB sé andstæð íslenskum hagsmunum. Í þessari grein er þvert á móti spurt hvort verið geti að aðrar breytur, svo sem hugmyndir Íslendinga um fullveldið og sjálfstæði þjóðarinnar, skýri jafnvel betur hvers vegna Ísland hefur aldrei sótt um aðild að ESB? Í þessari stuttu grein er ekki ætlunin að svara þessari stóru spurningu í eitt skipti fyrir öll heldur aðeins að gera tilraun til að einangra þá breytu sem mestu skiptir að rannsaka frekar í viðleitni til að að meta hvers vegna Ísland hefur kosið að standa fyrir utan stofnanir ESB.

Lykilorð: EES, ESB, Norðurlönd, fullveldi, sjávarútvegur

Abstract

In public political discussion it is often claimed that Iceland is excluded from the European Union because of the union's Common Fisheries Policy, which is said to go against Icelandic interests. This paper challenges that view and asks if other factors, such as ideas about sovereignty and Iceland's independence, might better explain why Iceland has not applied for EU membership? This short paper is not ment to answer this vast questions once and for all, rather it is an attemt to isolate the factor that is most important for further research when analysing why Iceland has chosen to stand outside of the EU institutions.

Key words: EEA, EU, Nordic states, sovereignty, fisheries

Inngangur

Af hverju hefur Ísland ekki sótt um aðild að Evrópusambandinu?¹ Þessi spurning hefur vafist fyrir mörgum og oft komið til umræðu í íslensku samfélagi, bæði í almennri þjóðmálaumræðu sem og á meðal fræðimanna. Ísland er eitt fárra ríkja í Evrópu sem ekki hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu eða fyrirrennrum þess og er eina ríkið í Vestur-Evrópu sem aldrei hefur óskað eftir aðildarviðræðum við Evrópusambandið, fyrir utan örrríkin Andorra, San Marino, Monaco og Liechtenstein sem öll hafa sérstakt samband við stór nágrannaríki. Þessi staðreynd gerir Ísland að áhugaverðu viðfangsefni þeirra sem fást við að rannsaka Evrópuvæðinguna og þátttöku ríkja í Evrópusamrunanum. Ísland er þó ekki eina ríkið í Vestur-Evrópu sem stendur fyrir utan stofnanir Evrópusambandsins, til að mynda

standa bæði Noregur og Sviss fyrir utan stofnanir ESB. En bæði Noregur og Sviss eru ásamt Íslandi í EFTA auk furstadæmisins Liechtenstein sem er heldur ekki í ESB. Noregur og Liechtenstein tengjast Evrópusamrunanum á svipaðan hátt og Ísland, eða gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og Schengen-landamærasamstarfið en Sviss hefur víðtækt samráð við Evrópusambandið í gegnum fjölmarga tvíhliða samstarfssamninga auk þess að hafa einnig gert sérstakan samning um aðild að Schengen. Munurinn er hins vegar sá að stjórnvöld, bæði í Sviss og Noregi, hafa á einhverjum tímapunkti ákveðið að sækja um aðild að ESB. Það hafa stjórnvöld á Íslandi ekki gert. Í því ljósi er ofangreind spurning enn áhugaverðari í fræðilegri umræðu. Noregur hefur tvisvar samið um aðild að Evrópusambandinu en í bæði skiptin hefur norska þjóðin hafnað aðildarsamningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu og Sviss dró sína umsókn til baka eftir að svissneska þjóðin hafnaði EES-samningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1992.

Í umræðum um Evrópumál á Íslandi er því gjarnan haldið fram að sjávarútvegsstefna ESB standi í vegi fyrir ESB-aðild Íslands. Í þessari grein er hins vegar spurt hvort verið geti að aðrar breytur, svo sem hugmyndir Íslendinga um sjálfstæði þjóðarinnar, skýri jafnvel betur stöðu Íslands fyrir utan ESB. Ekki er þó ætlunin að svara þessari áleitnu spurningu í þessari stuttu grein í eitt skipti fyrir öll heldur aðeins að gera tilraun til að einangra þá breytu sem mestu skiptir að rannsaka frekar þegar reynt er að meta hvers vegna Ísland hefur kosið að standa fyrir utan stofnanir ESB. Áður en það er gert er gagnlegt að bera stöðu Íslands saman við stöðu frændþjóðanna á Norðurlöndum í Evrópusamvinnunni.

Norðurlöndin og sérstaða Íslands

Norðurlöndin tóku ekki þátt í Evrópusamrunanum í upphafi þegar sex ríki á meginlandi Evrópu hófu samstarfið með sáttmálanum frá París árið 1952 og Rómarsáttmálanum frá árinu 1957, sem síðan hefur þróast yfir í það Evrópusamband sem við þekkjum í dag. Norðurlöndin hafa því ekki verið í hópi þeirra ríkja sem hafa keyrt Evrópusamrunann áfram heldur þvert á móti verið í hópi þeirra sem hafa haft hvað mestar efasemdir við það mikla yfirþjóðlega samstarf sem á sér stað innan ESB. Norðurlöndin hafa hins vegar löngum haft með sér víðtækt milliríkjasamstarf og þau hafa heldur ekki farið varhluta af þeirri samrunaþróun sem hefur átt sér í stað á meginlandi Evrópu. Sem svar við hinu yfirþjóðlega samstarfi Evrópuríkja sem komið var á innan stofnana Evrópusambandsins stóðu þrjú Norðurlandanna, Svíþjóð, Noregur og Danmörk, ásamt Bretlandi og fleiri ríkjum, að stofnun

¹ Til hægðarauka verður í þessari grein heitið Evrópusambandið einnig notað yfir fyrirrennara þess allt frá stofnun Kola- og stálbandalagsins árið 1952.

Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) árið 1960, sem var í upphafi hugsað sem einhvers konar mótvægi við Evrópusambandið og átti fyrst og fremst að koma á fríverslun með vöruviðskipti í iðnaði innan svæðisins. Ísland gekk til liðs við EFTA árið 1970 eftir harkaleg átök um málið innanlands. Stofnanauppbygging EFTA var hins vegar alfarið á grunni milliríkjasamstarfs sem fól ekki í sér framsal á ákvarðanarétti til yfirþjóðlegra stofnana.

Í Evrópu urðu því til tvær stofnanir utan um kerfisbundið samstarf Evrópuríkja sem byggðu á ólíkri nálgun; Evrópusambandið með sameiginlegar yfirþjóðlegar stofnanir sem fengu vald til að taka bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin, og svo EFTA sem byggði á hefðbundnu milliríkjasamstarfi. Þessi ólíka nálgun þeirra tveggja stofnana sem Evrópuríki settu á stofn til að tryggja aukið samstarf rímar vel við þau átök sem ávallt hafa fylgt Evrópusamrunanum; átök milli þeirra sem vilja að Evrópusamstarfið byggi á yfirþjóðlegu valdi í sameiginlegum stofnunum og þeirra sem vilja að samstarf Evrópuríkja byggi frekar á hefðbundnu milliríkjasamstarfi. Þessi átök hafa markað það Evrópusamstarf sem við þekkjum í dag. Hefðbundnar almennar kenningar um Evrópusamrunann,² sem er einstakur sinnar tegundar,³ endurspeglar þessa togstreitu vel; svo sem samrunakenningar ný-virknihyggju (e. Neo-functionalism) sem líta á Evrópusamstarfið sem síbreytilegt yfirþjóðlegt samstarf og svo kenningar þeirra sem aðhyllast milliríkjahyggju (e. Intergovernmentalism) en þeir líta á samstarfið sem frjálst samstarf fullvalda ríkja og draga í efa yfirþjóðlegan mátt Evrópusambandsins. Nálgun kjarnaríkjana á meginlandinu hefur frekar verið eftir línu ný-virknihyggjunnar á meðan nálgun Norðurlandanna, Bretlands og Alparíkjana (Sviss og Austurríkis) í EFTA var nær sýn milliríkjahyggjunnar, í það minnsta framan af.

Norðurlöndin hafa skipað sér í hóp þeirra ríkja sem hægar vilja fara í samrunaþróuninni. Þau hafa þó komið á mjög ólíkan hátt að samstarfinu, enda hafa ríkin fimm afar mismunandi hugmyndir um samstarfið. Fyrir utan að kjósa í upphafi hægfara nálgun er erfitt að útskýra mismunandi tengsl Norðurlandanna við Evrópusamrunann út frá hefðbundnum almennum kenningum um Evrópusamrunann. Danmörk gekk úr EFTA og til liðs við Evrópusambandið strax árið 1973 ásamt Bretlandi og Írlandi. Ríkisstjórn Noregs samdi þá líka um ESB-aðild en þjóðin hafnaði þeim samningi í atkvæðagreiðslu. Svíþjóð og Finnland gengu svo í ESB árið 1995 ásamt Austurríki en norska þjóðin hafnaði aðildarsamningi í annað sinn. Áður höfðu EFTA ríkin samið um náð samstarf við Evrópusambandið með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem gekk í gildi í ársbyrjun 1994 eftir nokkra töl sem varð á gildistöku eftir að Sviss hafnaði samningnum. Staðan á Norðurlöndunum er því sú að þrjú þeirra, Danmörk, Svíþjóð og Finnland, eru í Evrópusambandinu á meðan Ísland og Noregur standa fyrir utan stofnanir ESB en tengjast Evrópusambandinu þó afar nánnum böndum í gegnum EES-samninginn og Schengenlandamerasamstarfið. Til flækja myndina enn frekar hefur finnska ríkisstjórnin að mestu látið af fyrirvörum sínum um síaukið samstarf og hefur eitt Norðurlandanna tekið upp hina sameiginlegu mynt, evruna, og telst nú ekki lengur til þeirra ríkja sem vilja hægfara samrunaþróun. Danir hafa ávallt verið tregir í taumi varðandi áframþróun Evrópusamrunans og höfnuðu bæði Maastricht-sáttmálanum og evrunni í allsherjaratkvæðagreiðslu. Danir sömdu svo um ýmsar undanþágur frá Maastricht-sáttmálanum með svokölluðu Edinborgarsamkomulagi sem loks var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1994. Svíþjóð hafnaði einnig upptöku evrunnar í atkvæðagreiðslu árið 2003. Þá sker Ísland sig frá Noregi í EES-samstarfinu því eins og áður segir er Ísland eina ríkið í Vestur-Evrópu sem aldrei hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu.

² Hér eru samrunakenningar (e. federalism, functionalism og neo-functionalism) og milliríkjakenningar (e. intergovernmentalism og liberal intergovernmentalism) skilgreindar sem hefðbundnar almennar kenningar um Evrópusamrunann.

³ Á latínu nefnt Sui generis.

EES veitir aukaaðild að ESB

Með EES-samningnum fékk Ísland eins konar aukaaðild að Evrópusambandinu.⁴ Samningurinn gerir Ísland svo gott sem að fullgildum þátttakanda á innri markaði Evrópusambandsins; fjórfrelsið svokallaða um frelsi með vöruviðskipti, þjónustuviðskipti, fjárfestingafrelsi og frjálsa för launafólks var útvíkkað til EFTA/EES-ríkjanna auk þess sem komið var á kerfisbundnu samstarfi á ýmsum sviðum sem liggja fyrir utan innri markaðinn, svo sem á sviði umhverfismála, rannsókn- og menntamála. Sem dæmi má nefna að Ísland er fullgildur aðili að viðamikilli rannsóknáætlun ESB. EFTA/EES ríkin samþykktu ennfremur að taka upp í innlandan rétt nær allar lagagerðir ESB sem gilda á innri markaðinum, en koma þó ekki að sjálfri ákvarðanatökunni. Að auki tekur Ísland nú fullan þátt í Schengenlandamærasamstarfi ESB og Dyflinar-samkomulaginu svokallaða um meðhöndlun hælisleitenda með sérstöku samkomulagi sem gert var við Ísland og Noreg árið 2001. Samanlagt gerir þátttakan í EES og Schengen Ísland að afar virkum þátttakanda í Evrópusamrunanum. Á sumum sviðum hefur Ísland jafnvel gengið lengra í Evrópusamrunanum heldur en sum þeirra ríkja sem formlega tilheyra Evrópusambandinu. Bretland og Írland standa til að mynda utan við Schengen-samstarfið á meðan Ísland tekur virkan þátt í því. Og þótt það standi skýrum stöfum í Maastricht-sáttmálanum að aðildarríki ESB skuli taka upp hina sameiginlegu mynt evruna, þá er raunin samt sem áður sú að sum þeirra hafa tekið meðvitaða ákvörðun um að gera það ekki. Sem dæmi má nefna að í Bretlandi er enn notast við breskt pund og Svíar brúka enn sína krónu. Danir fengu hins vegar formlega undanþágu frá evrunni í Edinborgarsamkomulaginu.

Með öðrum orðum þá er staða þeirra ríkja sem formlega standa fyrir utan ESB annars vegar og hins vegar þeirra sem þar eru fyrir innan ekki eins skýr og ætla mætti þegar meta skal hve mikinn þátt þau taka í Evrópusamrunanum.

Hagsmunir ríkjandi atvinnugreina

Christine Ingebritsen, prófessor við Washington háskóla í Seattle í Bandaríkjunum, hefur rannsakað hina ólíku afstöðu Norðurlandanna í Evrópusamstarfi.⁵ Hún heldur því fram að hagsmunir ríkjandi atvinnugreinar í hverju landi fyrir sig ákvarði tengsl landsins við Evrópusamrunann. Samkvæmt Ingebritsen er það sjávarútvegurinn á Íslandi sem kemur í veg fyrir Evrópusambandsaðild landsins því sjávarútvegsstefna ESB er talin óhagstæð fyrir þessa mikilvægustu atvinnugrein Íslands. Með sama hætti, segir Ingebritsen, voru það hagsmunir bænda í Danmöru sem réðu því að Danmörk gekk í Evrópusambandið árið 1973 því talið var að þarlendir bændur myndu njóta góðs af landbúnaðarstefnu ESB og því víðtæka styrkjakerfi sem þar er, auk þess sem aðgangur að breskum mörkuðum var afar mikilvægur fyrir Dani sem gengu í Evrópusambandið í samfloti við Breta, en Bretland hafði klárlega frumkvæði í málinu. Eftir lok kalda stríðsins opnaðist svo leið fyrir hlutlausu ríkin Svíþjóð og Finnland inn í ESB, segir Ingebritsen, en ráðandi atvinnuvegir þar eru í iðnaði og út frá þeim hagsmunum er Evrópusambandsaðild talin fýsilegur kostur. Samkvæmt Ingebritsen hótuðu fulltrúar iðnaðarins í Svíþjóð og Finnlandi að flytja framleiðslu sína úr landi yrði ekki af Evrópusambandsaðild landanna. Hreyfanleiki iðnaðarins í Svíþjóð og Finnlandi sem þrýsti á

⁴ Í fyrstu grein segir að markmið EES-samningsins sé að “studla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði...” EES, Meginmál EES samningsins & fleira efni er honum tengist, með athugasemdum eftir Björn Friðfinnsson. (1997). Háskólaútgáfan.

⁵ Cristine Ingebritsen (1998). The Nordic States and European Unity. Cornell University Press. New York.

um aðild er því lykilbreyta í kenningu Ingebritsen. Ráðandi atvinnuvegir í Noregi og á Íslandi halda hins vegar ríkjum fyrir utan Evrópusamrunann, það er; olíuöndurinn í Noregi og sjávarútvegurinn á Íslandi, en báðar þessar atvinnugreinar eru staðbundnar frumvinnslugreinar og geta því ekki hótað að flytja starfsemi sína úr landi þótt þær vildu. Í þessari grein er spurt hvort kenning Ingebritsen standist, hvort það eigi við rök að styðjast að sjávarútvegurinn sé sú lykilástæða sem raunverulega kemur í veg fyrir Evrópusambandsaðild landsins?

Fleiri skýringabreytur

Ýmsir fræðimenn hafa gagnrýnt kenningu Ingebritsen. Sigelinde Gstöhl og Guðmundur Hálfðanarson segja til að mynda að nauðsynlegt sé að skoða þjóðernishugmyndir í mismunandi ríkjum til að skýra afstöðu þeirra til Evrópusamrunans.⁶ Póststrúktúralistar á borð við Ole Wæver og Lene Hansen taka undir þessa gagnrýni en benda á að til viðbótar við hugmyndafræðilegar skýringar verði einnig að rannsaka hina pólitísku orðræðu og ólíkan skilning á hugtökum á borð við ríki, þjóð, samfélag og fólk.⁷ Raunar á það sama við um Guðmund Hálfðanarson. Peter Katzenstein bætir því svo við að rannsaka verði ýmis efnahagsleg og pólitísk sérkenni smárikja í alþjóðlegu samstarfi þegar meta á tengsl Íslands og annarra Norðurlanda í Evrópusamstarfinu.⁸ Baldur Þórhallsson nefnir ennfremur ýmsar aðrar breytur en afstöðu ríkjandi atvinnugreina sem vert sé að skoða þegar meta á hvers vegna Íslendingar hafa verið tregir í taumi í Evrópusamstarfinu. Hann nefnir til að mynda tengslin við Bandaríkin, sérstöðu stjórn málaelítunnar, sérstaka þjóðernisvitund, áhrif þorskastríðanna, landfræðilega legu, smæð stjórnsýslunnar og áhrif kosningakerfisins.⁹

Vandinn sem hér blasir við er að framangreindir fræðimenn hafa tínt til fjölmarga ólíka þætti sem hugsanlega geta skýrt stöðu Íslands, og hinna Norðurlandanna, í Evrópusamvinnunni. Það getur vel verið að hver og ein þessara skýringabreyta hafi sín áhrif en í rannsóknum í stjórn málafræði er hins vegar mikilvægt að einangra þá breytu sem mestu máli skiptir til að skýra tiltekna stöðu eða þróun mála. Í þessari grein er spurt hvort verið geti að það séu sérstakar hugmyndir Íslendinga um formlegt fullveldi þjóðarinnar sem þróuðust í sjálfstæðisbaráttunni sem best skýri tengsl landsins við Evrópusamrunann.

Sjávarútvegsrökin

Það er eftirtektarvert að stjórn málaelítan á Íslandi hefur verið neikvæðari gagnvart Evrópusambandsaðild heldur en almenningur, en það er öfugt við það sem víðast hvar tíðkast í Vestur-Evrópu.¹⁰ Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks frá árinu 2003 var Evrópusambandsaðild ekki á dagskrá heldur sagt að áfram skyldi byggja á EES-samningnum. Þar segir:

⁶ Sjá Sigelinde Gstöhl (2002). *Reluctant Europeans. Norway, Sweden and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Sjá einnig Guðmundur Hálfðanarson (2004). *Icelandic nationalism and European integration*. Í Baldur Þórhallsson, *Iceland and European Integration: On the edge*. Routledge. London og New York.

⁷ Sjá Lene Hansen og Ole Wæver (2002). *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. Routledge London og New York.

⁸ Sjá Peter Katzenstein (1997a). *Regionalism in Comparative Perspective*. ARENA Working papers WP 96/1. Osló, og Peter Katzenstein (1997b). *Teamed Power: Germany in Europe*. Ithaca og London. Cornell University Press.

⁹ Baldur Þórhallsson. (2004) *Towards a theoretical approach. Iceland and European Integration: On the edge*. Routledge. London og New York.

¹⁰ Gunnar Helgi Kristinsson og Baldur Þórhallsson (2004). *The Euro-sceptic political elite*. Í Baldur Þórhallsson, *Iceland and European Integration: On the edge*. Routledge. London og New York.

Samskiptin við Evrópusambandið verði áfram treyst á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og annarra samninga sem Ísland á aðild að. Fylgst verði grannt með samrunaferlinu í Evrópu og áhrifum þess á íslenska hagsmuni.¹¹

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá árinu 2007 er opnað fyrir markvissa umræðu um Evrópumálin og boðað að komið verði á föstum samráðsvettvangi um þau á Alþingi. Um leið er skýrt tekið fram að EES-samningurinn hafi reynst vel. Ekki er þó boðuð nein stefnubreyting varðandi tengslin við ESB. Þar segir:

Ríki Evrópusambandsins eru mikilvægasta markaðssvæði Íslands. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) hefur reynst þjóðinni vel og hann er ein af grunnstoðum öflugs efnahagslífs þjóðarinnar. Skýrsla Evrópunefndar verði grundvöllur nánari athugunar á því hvernig hagsmunum Íslendinga verði í framtíðinni best borgið gagnvart Evrópusambandinu. Komið verði á fót föstum samráðsvettvangi stjórnarálflokka á Alþingi sem fylgist með þróun mála í Evrópu og leggi mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga. Nefndin hafi samráð við innlenda sérfræðinga og hagsmunaaðila eftir þörfum.¹²

Umræður um hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu hafa oft strandað á sjávarútvegsmálum. Davíð Oddsson, fyrrverandi forsætisráðherra og formaður Sjálfstæðisflokksins, er meðal þeirra sem hafa fullyrt að sameiginleg sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins komi í veg fyrir að Ísland gangi í sambandið. Í fyrirlestri við Oxford háskóla árið 2004 sagði Davíð til að mynda eftirfarandi:

Af þeim þáttum sem eru með beinum hætti gagnstæðir okkar hagsmunum, er fyrst að nefna sameiginlega sjávarútvegsstefnu ESB. Það grundvallar fyrirkomulag að meiriháttar ákvarðanir sem varða sjávarútvegsstefnuna eru ekki teknar af aðildarríkjunum heldur af stofnunum ESB er óásættanlegt fyrir Ísland að öllu leyti.¹³

Á 35. landsfundi Sjálfstæðisflokksins árið 2005 var á þessum sömu nótum ályktað gegn Evrópusambandsaðild og fleiri ókostir taldir til. Þar segir meðal annars:

Aðild að ESB myndi skerða fullveldi okkar, svipta þjóðina forræði yfir helstu auðlindum sínum, auka útgjöld ríkissjóðs, efla skrifræði og auka þar með óhagkvæmni. Sjálfstæðisflokkurinn telur því aðild að ESB ekki þjóna hagsmunum íslensku þjóðarinnar eins og málum er nú háttað.¹⁴

Eins og sjá má eru í ályktuninni nefndar ýmsar aðrar ástæður en hagsmunir sjávarútvegs sem mæla gegn Evrópusambandsaðild, svo sem skerðing á fullveldi og aukinn kostnaður. Eigi að síður hefur hefur sjávarútvegsmálið verið afar fyrirferðarmikið í umræðunni. Jafnvel fyrrverandi formaður Framsóknarflokksins og þáverandi forsætisráðherra, Halldór Ásgrímsson, sem löngum hafði daðrað við Evrópusambandsaðild, hefur helst haft efasemdir

¹¹ Stjórnarsáttmáli ríkisstjórnarinnar 23. maí 2003. (Lesið á slóðinni www.xd.is 22. júní 2005.)

¹² Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007. Birt á vef forsætisráðuneytisins 23.07.2007. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2643>

¹³ Davíð Oddsson. Outside the EU: The Case of Iceland. Fyrirlestur við Linacre College í Oxford háskóla 27. apríl 2004. Á ensku: "Of those elements directly opposed to our interests, the first to mention is the EU's Common Fisheries Policy. The basic principle that major fisheries policy decisions are made not by member countries but by EU institutions is unacceptable for Iceland in all respects."

¹⁴ Stjórnarályktun 35. landsfundar Sjálfstæðisflokksins. (Lesið á slóðinni www.xd.is 22. júní 2005.)

um að sjávarútvegsstefna ESB geti samrýmt hagsmunum Íslands. Í ræðu sem hann flutti á Akureyri árið 2004 hafnaði hann svo gott sem aðild Íslands að Evrópusambandinu á meðan sú krafa er við lýði að það kosti afsal yfirráða yfir fiskimiðum landsins:

En staðreyndin er sú að það er jafnvel ekki mögulegt fyrir fiskveiðipjóðir að verða aðili að Evrópusambandinu. Getur einhver litið beint í augun á mér og í heiðarleika sagt að Ísland, land sem fær 60 prósent af útflutningstekjum sínum af fiskveiðum, eigi að gefa eftir stjórn á eigin fiskveiðum? Er það sanngjarnt að krefja slíkt land sem er háð fiskveiðum til að gefa eftir umsýslu með auðlindinni til stjórnsýslueiningar, sem hefur ekki einu sinni tekist að hafa stjórn á eigin auðlindum? Okkur hefur verið sagt það aftur og aftur að það sé forsenda aðildar. Ég vil ganga svo langt að segja að stefna Evrópusambandsins gagnvart fiskveiðipjóðum í Norður Evrópu líkist nýlendustefnu að þessu leyti.¹⁵

Það kemur því ekki á óvart að Landssamband íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) hafnar alfarið Evrópusambandsaðild, einmitt vegna sameiginlegrar stjórnunar á fiskveiðistefnu sambandsins í Brussel. Í stefnuyfirlýsingu þeirra um Evrópumálin segir meðal annars:

Við inngöngu í Evrópusambandið yrðu Íslendingar að taka upp hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB og þannig að beygja sig undir hið yfirþjóðlega vald í Brussel varðandi ákvarðanir um sjávarútvegsfél.¹⁶

Er sjávarútvegur raunveruleg hindrun?

Af ofangreindu má sjá að andstæðingar Evrópusambandsaðildar halda því fram fullum fetum að við aðild að ESB færist yfirráðin yfir fiskimiðum Íslands, sem svo hart var barist fyrir í þremur þorskastríðum, úr höndum íslenskra stjórnvalda og til embættismanna í sameiginlegum stofnunum í Brussel. Sú niðurstaða er svo talin óásættanleg fyrir Íslendinga. Vandinn við þessa fullyrðingu er að aldrei hefur verið verið sýnt fram á að hún standist því aldrei hefur verið látið á það reyna hvort unnt sé fyrir Ísland að fá viðunandi niðurstöðu um fiskveiðivandann í aðildarviðræðum við ESB.

Í gegnum tíðina hafa verið settar fram athyglisverðar hugmyndir að lausn á þessum vanda; að í aðildarviðræðum við Evrópusambandið verði búið svo um hnútana að Íslendingar haldi yfirráðarétti sínum yfir auðlindinni í hafinu.¹⁷ Til að mynda hefur Halldór Ásgrímsson, fyrrverandi forsætisráðherra Íslands, sem hefur eins og að ofan er getið lýst efasemdum um að sjávarútvegsstefna ESB samrýmist hagsmunum Íslands, lagt til að fiskveiðilögsaga Íslands verði gerð að sérstöku stjórnsýslusvæði innan hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB en

¹⁵ Halldór Ásgrímsson. Ræða utanríkisráðherra á alþjóðlegri ráðstefnu Íslandsbanka á Akureyri 8. apríl 2004. Á ensku: "But the fact is that it may not be possible for fishing nations to become Member States of the European Union. Can anyone honestly look me in the eye and say that Iceland, a country that gets 60 per cent of its export value from fisheries, should give away control over its fisheries? Is it reasonable to demand that a country that depends on fisheries hands over the management of the resource to a body, which has proven itself unable to manage its own resources? We have been told time again that this is the price of membership. I will go as far as saying that the policies of the European Union towards the fishing states in Northern Europe resemble neo-colonialism in this respect."

¹⁶ Afstaða stjórnar LÍÚ til aðildar Íslands að Evrópusambandinu: Aðild kemur ekki til greina vegna fiskveiðistefnu ESB. (Lesið á vef LÍÚ, www.liu.is, 22. júní 2005)

¹⁷ Tillögur að mögulegum lausnum koma til að mynda fram í framangreindu riti sem fylgdi úttekt Alþjóðamálastofnunar - Evrópusamstarfið: EES, ESB-aðild eða "svissnesk lausn"?

að yfirráðin verði áfram í höndum íslenskra stjórnvalda hér eftir sem hingað til.¹⁸ Þeir fulltrúar Evrópusambandsins sem hafa tjáð sig um tillögu ráðherrans hafa ekki hafnað henni. Til að mynda hefur Morgunblaðið eftirfarandi eftir Gerhard Sabathil, þáverandi sendiherra fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi og Noregi: “Þetta eru sannarlega áhugaverðar hugmyndir sem utanríkisráðherra Íslands setti fram í ræðu sinni í Berlín og það er vissulega vert að skoða þær nánar.”¹⁹

Í Morgunblaðinu um ári síðar er haft eftir sendiherranum að Íslendingar geti ekki útilokað viðræður við Evrópusambandið á þeim grundvelli að undanþágur vegna fiskveiðistjórnunar og sjávarauðlinda fengjust aldrei. Í samtali við blaðið sagði Gerhard Sabathil að ekkert væri hægt að fullyrða um slíkt fyrr en samningaviðræður hefðu verið reyndar. Nefndi hann sérstaklega samningaviðræður ESB við Möltu í því sambandi og taldi að Íslendingar gætu haft þær til viðmiðunar, þar sem stjórnvöld á Möltu fóru fram á ýmsar varanlegar undanþágur frá reglum sambandsins og fengu þær samþykktar. Undirstrikaði sendiherrann í því sambandi, segir blaðið, að um varanlegar undanþágur væri að ræða, enda hefðu aðildarsamningar þá stöðu að flokkast sem grunnlög í ESB. Samkvæmt blaðinu tók hann einnig fram að lítil lönd hefðu hlutfallslega mikil áhrif innan Evrópusambandsins og að reynslan sýndi að mikið tillit væri tekið til sérstöðu þeirra og benti í því sambandi á reynslu Slóveníu og Möltu. Hann kvaðst hafa skoðað sérstaklega hvaða ríki það væru sem hefðu fengið mestar undanþágur og sérsamninga í aðildarviðræðum og öfugt við það sem margir héldu, þá væru það fyrst og fremst litlu ríkin sem hefðu fengið undanþágur en ekki stærri ríkin.²⁰

Fleiri vísbendingar eru um að í aðildarviðræðum verði unnt að ná viðunandi lausn fyrir Ísland í sjávarútvegsmálinu. Til að mynda hefur ráðgjafi sjávarútvegsstjóra ESB, Michael Köhler, sagt að reglan um hlutfallslegan stöðugleika eigi að tryggja að Íslendingar ákveði sjálfir hverjir veiða í lögsögunni ef Ísland gengur í ESB. Hann segir regluna gera ríkjum kleift að setja skilyrði um hver fái að nýta kvótann sem þeim er úthlutaður.²¹

Í umræðunni um hugsanlega aðild Íslands að ESB hefur því oft verið haldið fram að sjávarútvegsstefna ESB falli illa að hagsmunum Íslands. Eigi að síður hafa komið fram fjölmargar vísbendingar, sem hér hefur verið greint frá, sem benda til að hugsanlega sé hægt að ná farsælli niðurstöðu í sjávarútvegsmálinu í aðildarviðræðum. Samt sem áður hefur ekki náðst samstaða um það á Íslandi að láta á slíkar viðræður reyna. Af þeim sökum er ekki unnt að úrskurða hverju það myndi breyta í afstöðunni til Evrópusambandsaðildar Íslands ef fullnægjandi lausn finnst í sjávarútvegsmálinu.

Hvað með fullveldið?

Þessi staða leiðir okkur að annarri spurningu. Getur verið að það sé eitthvað annað en sjávarútvegur sem stendur í vegi fyrir Evrópusambandsaðild Íslands? Getur verið að sjávarútvegsmálið sé einungis fyrirsláttur sem andstæðingar Evrópusambandsaðildar á Íslandi beita fyrir sig, en það séu í raun aðrir þættir sem koma í veg fyrir aðild landsins að Evrópusambandinu? Sú staðreynd að andstæðingar Evrópusambandsaðildar Íslands hafa ekki viljað láta reyna á sjávarútvegsmálið í aðildarviðræðum bendir til þess að svo geti verið. Sú spurning hlýtur því að vakna hvort hugsanlegt sé að það séu ekki aðeins efnahagslegir hagsmunir sem ráði för, eins og Ingebritsen telur. Getur verið að það séu frekar þjóðernishugmyndir og hugmyndir Íslendinga um fullveldi sem þróuðust í sjálfstæðisbaráttu

¹⁸ Halldór Ásgrímsson. Ræða flutt í Berlín hjá Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 14. mars 2002.

¹⁹ Veruleg nálgun við sjónarmið ESB. Morgunblaðið 15. mars 2002.

²⁰ Ekkert hægt að útiloka. Morgunblaðið 17. maí 2003.

²¹ Þetta kom fram í viðtali við Mickael Köhler í Ríkisútvarpinu 8. febrúar 2007.

Íslands á nítjándu öld og öndverðri tuttugustu öld sem standi í vegi fyrir aðild landsins að Evrópusambandinu? Ýmislegt bendir til að fullveldið sé mikilvæg breyta við að skýra afstöðu Íslendinga til Evrópusambandsins. Til að mynda segir Magnús Árni Magnússon (2005) að fullveldið sé meginskýring á andstöðu margra Íslendinga við ESB-aðild Íslands.²² Öfugt við margar aðrar þjóðir sem öðluðust sjálfstæði í kjölfar vopnaðra átaka eða uppgjörsvið úrelt þjóðskipulag fékkst sjálfstæði Íslands með lögfræðilegum gjörningi og fullveldisbaráttan var fyrst og fremst háð með menningarlegum og sögulegum rökum eftir lögfræðilegum farvegi. Getur verið að þetta sé helsta ástæða tregðu hjá íslenskum stjórnvöldum við að framselja lögformlegt fullveldi til yfirþjóðlegra stofnana?

Frekari rannsóknir og afmörkun

Vandinn við þá skýringu, að fullveldishugmyndir komi í veg fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu felst ekki síst í því að með EES-samningnum framseldi Ísland ákvarðanarétt á ýmsum mikilvægum sviðum til stofnana Evrópusambandsins. Því er nauðsynlegt að greina muninn á afsali ákvarðanatökuréttar og þar með fullveldisframsali, annars vegar í gegnum aðild að EES og hins vegar ef Ísland kys að ganga alla leið í Evrópusambandið. Í þessu sambandi þarf meðal annars að greina á milli formlegs fullveldisframsals og raunverulegs, og spyrja hvort aðildin að EES feli raunverulega í sér meira framsal á fullveldi en full aðild að Evrópusambandinu.

Þótt það sé vissulega umdeilanlegt nú komst nefnd lögfræðinga á vegum ríkisstjórnarinnar, undir formennsku Þórs Vilhjálmssonar hæstaréttardómara, að þeirri niðurstöðu við lok samningagerðarinnar um Evrópska efnahagssvæðið árið 1992 að samningurinn fæli ekki í sér brot á fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar.²³ Aðrir lögfræðingar, svo sem Guðmundur Alfredsson, höfðu þó efasemdir um þá niðurstöðu. Full aðild að Evrópusambandinu felur hins vegar klárlega í sér að ríkin deila formlegu fullveldi í sameiginlegum stofnunum sem geta með formlegum hætti tekið bindandi ákvarðanir fyrir öll aðildarríkin, í mörgum tilfellum án þess að um samhljóma ákvörðun sé að ræða, en ákvarðanir sem teknar eru með auknum meirihluta hafa færst í aukana.²⁴ Sú spurning hlýtur því að vakna hvað veldur því að Íslendingar setta sig við það raunverulega framsal á ákvarðanatöku sem felst í EES-aðildinni um leið og þeir hafna því formlega fullveldisafsali sem felst í fullri aðild að ESB. Getur verið að það sé ekki endilega feimni við að deila ákvörðunarrétti með öðrum sem komi í veg fyrir að Ísland taki fullan þátt í Evrópusamrunanum, heldur frekar íhaldssamar hugmyndir Íslendinga um formlegt fullveldi landsins sem ekki megi framselja með formlegum hætti? Þrátt fyrir að hugsanlegar skýringar á tengslum Íslands við Evrópusamrunann hafi töluvert verið rannsakaðar, bæði með tilliti til utanaðkomandi breytinga í alþjóðakerfinu, ríkjandi hagsmuna og þjóðernishugmynda, hefur enn ekki verið rannsakað sérstaklega hvort hugmyndir um formlegt fullveldi þjóðarinnar komi í veg fyrir fulla aðild að ESB en rúmi samt sem áður hið raunverulega fullveldisafsal sem felst í aðildinni að EES. Af þeim sökum er eftirfarandi spurning sérstaklega áhugaverð í fræðilegri umræðu:

²² Magnús Árni Magnússon (2005). The debate on European integration. Í Úlfar Hauksson, Rannsóknir í félagsvísindum VI, bls. 601-611. Niðurstæða Magnúsar er byggð á orðræðugreiningu í íslenskum fjölmiðli á árunum 2002-2003.

²³ Sérfræðinganevnd um EES og stjórnarskrána skilar álit: Enginn vafi á að samningurinn stent stjórnarskrá. Morgunblaðið 8. júlí 1992. Í nefndinni sátu Þór Vilhjálmsson, hæstaréttardómari, Ólafur Walther Stefánsson, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu og lagaprófessorarnir Stefán Már Stefánsson og Gunnar G. Schram,

²⁴ Sjá Treaty of the European Union. Official Journal C 325, 24 December 2002

Getur verið að áhersla Íslendinga á formlegt fullveldi komi í veg fyrir fulla aðild að ESB en að efnahagslegur þrýstingur um þátttöku í Evrópusamrunanum sem allar þjóðir í Vestur-Evrópu finna fyrir geri það að verkum að Íslendingar sætti sig við það raunverulega framsal á ákvarðanatöku sem felst í EES-samningnum, svo framarlega sem að hið formlega fullveldi sé áfram á Íslandi?