

Eiríkur Bergmann Einarsson

# Verktakinn í Brussel.

Ritgerð um stöðu Íslands í evrópsku samstarfi



Reykjavík 15. nóvember 2006

Eiríkur Bergmann Einarsson

Dósent og forstöðumaður Evrópufræðaseturs við Háskólann á Bifröst.

Útgefandi: Evrópufræðasetur Háskólans á Bifröst.

© Eiríkur Bergmann Einarsson.

## Verktakinn í Brussel.

Þegar stigið er út úr lyftunni á sjöundu hæð í nýlegri skrifstofubyggingu við Schumantorg 11, í miðju Evrópuhverfinu í Brussel, geta menn valið um að fara annað hvort til hægri eða vinstri. Ef farið er til hægri er komið inn á skrifstofu sígarettuframleiðandans Philips Morris sem heldur þar úti sveit hagsmunagæslumanna, eða lobbýista eins og þeir eru gjarnan kallaðir í daglegu tali, sem hafa það hlutverk með höndum að gæta hagsmuna bandaríska stórfyrirtækisins gagnvart stofnunum ESB. Evrópusambandið lætur í auknu mæli til sín taka í langdreginni mótun laga sem Evrópuríkin þurfa svo á endanum að fara eftir þegar lagagerðin hefur gengið sinn veg eftir flóknu reglugerðaverki Evrópsamstarfsins. Ef skrefið er hins vegar tekið til vinstri þegar gengið er út úr lyftunni er komið að Sendiráði Lýðveldisins Íslands. Eins og á við um sígarettuframleiðandann hinum megin við ganginn er meginhlutverk Sendiráðs Íslands að fylgjast með lagasetningaferli Evrópusambandsins og vara stjórnarsýsluna á Íslandi við væntanlegum lagagerðum sem eru í smíðum á vettvangi Evrópusambandsins og geta hugsanlega haft áhrif heima á Íslandi. Eftir atvikum er það líka í höndum íslensku sendiráðsstarfsmannanna að reyna að hafa áhrif á mótun samevrópskra reglna sem starfslið ESB er að vinna með hverju sinni. Vandinn er hins vegar sá að öfugt við aðildarríki Evrópusambandsins hefur Ísland fá tækifæri til að hafa bein áhrif á mótun Evrópureglna og þarf því í mörgum tilvikum að reiða sig á hefðbundna hagsmunagæslu með þrýsingi utan frá, eins og á við um hvern annan sígarettuframleiðanda.

Almennt talað og með nokkurri einföðun má segja að ríkisvaldið hafi tvö meginhlutverk, annars vegar að verja landið og öryggi borgaranna og hins vegar að setja þegnum ríkisins lög. Íslensk stjórnvöld leystu landvarnarþáttinn með því að fá verktaka í Washington til að sjá um varnir landsins með varnarsamningnum frá árinu 1951. Hvað hinn þáttinn varðar má með svipuðum rökum halda því fram að ríkisstjórn Íslands hafi með EES-samningnum frá árinu 1994 fengið verktaka í Brussel til að sjá um lagasetninguna á nokkrum mikilvægum efnissviðum. EES-samningurinn felur meðal annars í sér að íslensk stjórnvöld hafa samþykkt að fylgja reglum Evrópusambandsins sem gilda á innri markaði ESB. Í upphafi samningaviðræðnanna var gert ráð fyrir að ESB og EFTA ríkin færu sameiginlega með lagagerðina en eftir að Evrópudómstóllinn lýsti því yfir að Evrópusambandinu væri óheimilt að framselja ákvarðanatökuvald til utanaðkomandi aðila varð niðurstaðan sú að EFTA-ríkin færu eftir lagreglum ESB.

## Evrópuvæðing Íslands

Ísland er eina ríki Norðurlanda sem aldrei hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu og telst því þeirra tregast í taumi í Evrópusamvinnunni. Eigi að síður hefur Evrópusamruninn haft afgerandi áhrif á þróun íslensks þjóðfélags í gegnum samninginn um EES. Fyrst og fremst með almennri frelsisvæðingu atvinnulífsins sem losað var undan oki margvíslegra hafta, en einnig með stórauknu samstarfi við Evrópuþjóðir á ýmsum sviðum, svo sem í viðskiptum, vísindum, menntun og á menningarsviðinu.<sup>1</sup> Með Evrópska efnahagssvæðinu varð til stærsta samræmda markaðssvæði heims sem nú telur um 450 milljónir íbúa í 28 ríkjum. Samningurinn felur í sér frjáls vöruviðskipti með iðnvarning, þjónustuviðskipti, fjármagnsviðskipti og frjálsan atvinnu- og búseturétt alls staðar á svæðinu. Ennfremur eru í samningnum ákvæði um samvinnu í félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, rannsóknnum og þróun, menntamálum og umhverfismálum. Þegar samningurinn tók gildi hér á landi samþykktu

<sup>1</sup> Sjá nánari umfjöllun um stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu í bókinni *Evrópusamruninn og Íslands*. Eiríkur Bergmann Einarsson. 2003.

íslensk stjórnvöld um leið að taka upp í íslenskan rétt nær allar þær viðskiptareglur sem giltu á evrópskum mörkuðum. Að auki tekur Ísland nú fullan þátt í Schengen-landamærasamstarfi ESB með sérstöku samkomulagi sem gert var við Ísland og Noreg. Það gefur því augaleið að ein frumforsenda þess að skilja þróun íslensks samfélags undanfarin ár felst í að skoða hvernig Evrópusamstarfið hefur haft áhrif hér á landi en Evrópuvæðingin teygir anga sína núorðið til flestra sviða samfélagsins.

EES-samningurinn mælir fyrir um nokkuð flókið net samskipta. Segja má að með gildistöku hans hafi íslenskt viðskiptaumhverfi loksins orðið sambærilegt við það sem þekktist á meginlandi Vestur-Evrópu. Ísland varð hluti af innri markaði Evrópusambandsins og fékk þar með aðild að innsta kjarna evrópskrar samvinnu. Eftir áratuga reynslu af EES-samningnum er það samdóma álit flestra að undirritun hans hafi verið ótvírætt framfaraspur fyrir íslenskt þjóðarþú og virkað sem vítamínsprautu inn í efnahagslíf þjóðarinnar. Fullyrt er að samningurinn hafi stuðlað að auknum stöðugleika í efnahagslífinu og leitt bæði til aukins frjálsræðis og nútímalegri stjórnunarháttanna. Hann hefur einnig verið ein helsta lífæð Íslands í alþjóðasamvinnu. Til að mynda hefur aðgangur að mörkuðum ESB ríkjanna stóraukist og þátttaka í samstarfsáætlunum ESB, svo sem á sviði vísinda, menntamála og menningarmála, hefur skilað umtalsverðu fjármagni og þekkingu inn í íslenskt þjóðfélag á þessum sviðum og aukið samstarf verulega við aðra Evrópubúa.

EES samningurinn er vissulega góður fyrir viðskiptalífið en í rekstri hans og þróun hafa komið í ljós ýmsir gallar hvað varðar lýðræðislega aðkomu Íslands. Samningurinn er í stöðugri mótun þar sem hann breytist samhliða þróun reglna á innri markaði ESB. Þannig felur samkomulagið í sér stöðuga endurskoðun og uppfærslu á íslenskum lögum. Við upphaf samningsins fylgdu honum um það bil 1.500 lagagerðir ESB sem Ísland, Noregur og Liechtenstein urðu að taka upp í landsrétt.<sup>2</sup> Áratug síðar voru þessar lagagerðir komnar vel á fimmta þúsundið sem stjórnámálamenn í Evrópu hafa gert okkur Íslendingum að fylgja. Á sumum sviðum eins og í umhverfismálum og matvælaeftirliti er nær öll lagasetning sem tekur gildi á Íslandi í höndum embættismanna og fullrúa annarra ríkjanna í Brussel en ekki í höndum lýðræðislega kjörinna fullrúa á Íslandi.<sup>3</sup> Borgarar ESB hafa jafnframt margvíslegar leiðir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sem íslenskir borgarar hafa ekki en ákvarðarnir í stofnunum ESB byggja á fjölþættu samráði við sérfræðinga, stjórnámálamenn og hagsmunaaðila í aðildarríkjunum. Með þessu móti hefur íslenska ríkið framselt hluta af löggjafarvaldi sínu til ESB en hefur litla sem enga möguleika á að hafa áhrif á hana. Reglugerðirnar koma einfaldlega í pósti.

<sup>2</sup> Eiríkur Bergmann Einarsson. *Blikur á lofti – áratugur í EES*. Í Úlfar Hauksson. *Rannsóknir í Félagsvísindum V. Háskólaútgáfan*. 2004.

<sup>3</sup> Sjá skýrslu *utanríkisráðherra um stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Halldór Ásgrímsson. 2001.

Við rekstur EES-samningsins hefur einnig komið í ljós að neitunarvaldið sem EFTA-ríkin í EES hafa í orði kveðnu er óvirkt; nær ómögulegt er að hafna lagagerð frá ESB án þess að setja allan samninginn um leið í uppnám. Við þær aðstæður er það hlutverk ESB að meta hvort slík neitun hafi áhrif á það samræmi sem stefnt er að með samningnum. Ef svo reynist vera er ekki fráleitt að EES-samningurinn falli niður á því sviði sem viðkomandi reglugerð nær til. Þar með væri grafið undan meginforsendu samningsins um einsleitni á öllu svæðinu, að sömu reglur gildi alls staðar á innri markaðinum. Ennfremur hefur slík höfnun ekki aðeins gildi fyrir viðkomandi ríki heldur einnig fyrir hin EES-ríkin.<sup>4</sup> Þeim væri þar með settur stóllinn fyrir dyrnar og gætu, að öllum líkindum, ekki heldur tekið upp viðkomandi lagagerð einhliða. Á gildistíma samningsins hefur þessi staða ekki enn komið upp, enda myndi slíkt leiða til mikillar óvissu í samstarfinu. Neitunarvaldinu hefur því aldrei verið beitt og innan EES hefur því verið líkt við kjarnorkusprengru; það sé gott að eiga hana en afar óskynsamlegt að nota hana. Keðjuverkun færir í gang og ómögulegt að sjá fyrir endann á þess háttar upþákomu.

EES-samningurinn var gerður milli tveggja jafn réttárra ríkjablokka og byggði á gagnkvæmum viðskiptalegum hagsmunum beggja aðila. Um var að ræða tólf ríki ESB, með 340 milljónir íbúa, og sex EFTA-ríki, með 30 milljónir íbúa, sem voru að auki langmikilvægasti markaður Evrópusambandsríkjanna. Eftir að bróðurpartur EFTA-stoðarinnar, Austurríki, Finnland og Svíþjóð, söðluðu um yfir í ESB aðeins ári eftir gildistöku EES-samningsins hefur vægi EFTA-ríkjanna snarminkað og sífellt hefur orðið erfiðara fyrir Íslendinga að ná hagsmunamálum sínum í gegn. Nú eru aðeins þrjú ríki með 4,8 milljónir íbúa eftir EFTA-megin hryggjar á meðan aðildarríki ESB eru orðin 25 talsins með 450 milljónir íbúa. Formleg staða samningsins er óbreytt en pólitískt vægi EFTA-stoðarinnar er ekki svipur hjá sjón.

Í upphafi var daglegt samstarf á grundvelli EES gjarnan byggt á anda samningsins en ekki endilega eftir ströngustu orðanna hljóðan. Þannig fengu EES-ríkin mun meiri aðgang að ákvarðanatöku innan ESB í þeim málum sem heyra undir innri markaðinn heldur en beinlínis er kveðið á um í samningnum. Á undanförunum misserum virðist ESB hafa tekið þá stefnubreytingu, meðvitað eða ómeðvitað, að túlka samninginn þröngt. EES-ríkjunum hefur í kjölfarið verið meinaður aðgangur að undirbúningsvinnu lagagerða sem hefur leitt til þess að Ísland, Noregur og Liechtenstein hafa nú miklu minni möguleika á að koma hagsmunamálam sínum á framfæri heldur en í upphafi samningsins.

<sup>4</sup> Evrópska efnahagssvæðið (EES) nær bæði yfir aðildarríki ESB og EFTA-ríkin þrjú í EES. Til hægðarauka er hugtakið EES-ríkin hér þó einungis notað EFTA-ríkin Ísland, Noregur og Liechtenstein.



Undanfarið hafa áreksstrar í samstarfinu milli EFTA-ríkjanna og ESB einnig orðið tíðari og vandkvæði í rekstri samningsins virðast aukast eftir því sem árin líða. Til að mynda gekk ansi erfiðlega að tryggja stækkun EES samhliða stækkun ESB og því mátti litlu muna að illa færi. Ef ekki hefði tekist að tryggja samhliða útvíkkun EES til nýju aðildarríkjanna ESB myndi EES-samningurinn líkast til hafa fallið úr gildi því útilokað er að reka samninginn nema hann nái til allra ríkjanna á innri markaði ESB. Það eykur enn á vandræðin að EES-samningurinn er nú rekinn á lægra stigi en áður innan stjórnáslu ESB og svo virðist sem embættismenn Evrópusambandsins hafi misst áhugann á samstarfinu þótt þeir verði augljóslega að virða samningsskuldbindingar sínar. Embættismenn Íslands sem vinna á vettvangi samningsins hafa orðið þess varir í síauknu mæli að fulltrúar ESB taka nú minna tillit til hagsmuna EES-ríkjanna. Áhugaleysi ESB á samningnum hefur til að mynda birst í því að í nýrri löggjöf ESB hefur brunnið við að EES-ríkin, Ísland, Noregur og Liechtenstein hafi hreinlega gleymst. Mörg dæmi eru um að EES-ríkjunum hafi ekki verið boðið upp á samráð um nýja löggjöf sem samningurinn kveður þó á um.<sup>5</sup>

Evrópusambandið sjálft hefur líka breyst mikið frá því EES samningurinn var gerður en hann hefur hins vegar ekki þróast í takt við þær breytingar. EES-samningurinn byggir á Rómarsáttmálanum og Einingarlögunum sem eftir fylgdu árið 1987. Ákvæði hans eru

<sup>5</sup> *Ibid.*

samhljóma texta sáttmálans eins og hann var þegar viðræðum lauk árið 1991-2. Frá þeim tíma hafa þrír nýir sáttmálar ESB litið dagsins ljós: Maastricht árið 1993, Amsterdam árið 1997 og Nice árið 2000 auk undirritaðs stjórnarskrársáttmála ESB sem enginn veit enn hvað verður um. Með þessum nýju sáttmálum hafa orðið töluverðar breytingar á starfsemi og samstarfsgrunni Evrópusambandsríkjanna sem hefur bæði orðið nánara og samstarfssviðum verið fjölgað. Þessar breytingar hafa aukið bilið á milli starfsins innan EES og ESB og enn fremur þrengt verulega að möguleikum EES-ríkjanna til að hafa áhrif á Evrópulöggjöfina sem þó gildir á öllu EES-svæðinu eftir sem áður.

Færa má rök fyrir því að EES-samningurinn og samstarfið í gegnum Schengen falli orðið illa að breyttum stofnanaramma ESB. Aukin krafa um lýðræði, gegnsæi og einsleitni í lagagerð gerir það að verkum að embættismannasamningur eins og EES fær minna vægi en áður. Af ofangreindu má fullyrða að vægi samningsins hafi minnkað og að hann nái ekki lengur með fullnægjandi hætti yfir samstarf EES-ríkjanna og ESB. Þróunin hefur um leið fært EES-ríkin meira út á hliðarlínuna í evrópsku samstarfi.

## Heimsýn

Frá því að núverandi ríkjasamband í Evrópu fór að mótast eftir lok síðari heimstyrjaldar hefur Evrópusamruninn ávallt verið drifinn áfram af stjórnámálum en almenningur í Evrópu hefur oft á tíðum haft meiri efasemdir um samstarfið en hinir kjörnu fulltrúar. Þessu er hins vegar þveröfugt farið á Íslandi. Á skjön við það sem þekkist annars staðar í Evrópu er afstaða stjórnámálaélitunnar á Íslandi til aðildar að Evrópusambandinu mun neikvæðari heldur

en almennings sem í hverri skoðanakönnuninni á fætur annarri hefur lýst vilja til að láta reyna á aðildarviðræður.<sup>6</sup> Stjórnvöld hafa hins vegar alfarið hafnað að láta reyna á kröfur Íslands í aðildarviðræðum. Í þessu ljósi er sérlega áhugavert að skoða afstöðu Sjálfstæðisflokksins en í lýðfrjálstri Evrópu er hann eini borgaralegi stjórnámálflokkurinn, hægra megin við miðju, sem er andvígur aðild að Evrópusambandinu. Meira að segja íhaldsflokkurinn í Bretlandi, sem margir Sjálfstæðismenn hafa að fyrirmynd, er fylgjandi aðild Bretlands að Evrópusambandinu þótt flokkurinn hafi efasemdir um ýmsa þætti samstarfsins. Þessi afstaða er sérstaklega merkileg í ljósi þess að í sögulegu tilliti hefur Sjálfstæðisflokkurinn jafnan verið alþjóðasinnaðastur íslenskra stjórnámálflokka. Flokkurinn barðist fyrir aðildinni að NATO og EFTA og studdi við gerð EES eftir að hann var kominn í ríkisstjórn með Alþýðuflokknum árið 1991. Alþýðuflokkurinn var hins vegar leiðandi um Evrópumálin og lýsti fyrstur íslenskra stjórnámálflokka yfir áhuga á Evrópusambandsaðild fyrir kosningar 1995.

Raunar er ekki fráleitt að ætla að forysta Alþýðuflokksins í málinu hafi á sínum tíma haft áhrif á afstöðu helstu leiðtoga Sjálfstæðisflokksins til Evrópusambandsins. Þegar skýra á þróun mála í íslenskum stjórnámálum þarf oft að beita persónulegum skýringum en víðast hvar í stærri ríkjum. Fámennið og nálægðin hér á landi gerir stjórnámálin nefnilega mun persónulegri en í fjölmennari löndum. Til að skýra íslensk stjórnámál þarf því oft að gera grein fyrir persónum og leikendum. Alþýðuflokkurinn, undir forystu Jóns Baldvins Hannibalssonar, hafði unnið að gerð EES-samningsins í ríkisstjórn með Alþýðubandalagi og Framsóknarflokki. Í Alþingiskosningunum 1991 snérist samstarfslokkarnir hins vegar gegn samningnum. Til að mynda háði Framsóknarflokkurinn kosningabaráttu sína undir slagorðinu "X-B, ekki EB." Eftir þingkosningarnar ákvað Alþýðuflokkurur því að bjóða Sjálfstæðisflokki upp á ríkisstjórnarsamstarf til að tryggja framgang málsins. Í umræðum um EES fyrir kosningarnar hafði Sjálfstæðisflokkurur þó frekar talað fyrir tvíhliða samstarfi við ESB en samkomulag náðist um að flokkurinn myndi styðja EES-samninginn í ríkisstjórn undir forsæti Davíðs Oddssonar sem skömmu áður hafði fellt Þorstein Pálsson í formannskjöri í Sjálfstæðisflokknnum. Fram að þessum tíma hafði Davíð verið heldur jákvæður í garð ESB en það átti fljótt eftir að breytast. Í bókinni Arvet fra Thingvellir sem kom út í Svíþjóð árið 1990 lýsir Davíð afar jákvæðri afstöðu til Evrópusambandsaðildar í viðtali við dr. Hannes Hólmstein Gissurarson.<sup>7</sup> Þar segir:

<sup>6</sup> Sjá Gunnar Helgi Kristinsson og Baldur Þórhallsson. 2004.

<sup>7</sup> Hannes Hólmsteinn Gissurarson: 1990, bls. 69.

„Mín skoðun er sú að hvað sem öðru líður verði stærsta pólitíska verkefni okkar á næstu árum hvernig við gætum okkar eigin hagsmuna í breytilegum heimi; við verðum að laga okkur að þeirri staðreynd að meirihlutinn af viðskiptum okkar er við Evrópubandalagið; ég hef opinberlega lagt til að við sækjum um aðild.“<sup>8</sup>

Áður hafði Davíð leitt starf aldamótanefndar Sjálfstæðisflokksins sem lýsti svipaðri afstöðu í skýrslu árið 1989. Eftir að samið var um aðildina að Evrópska efnahagssvæðinu hafa leiðtogar Sjálfstæðisflokksins síðan skipt um skoðun og hafa allar götur síðan verið andvígir aðild Íslands að Evrópusambandinu. Ein leið til að skýra þessa breyttu afstöðu Sjálfstæðisflokksins er að halda áfram að notast við kenninguna um persónuleika leiðtoganna. Eftir því sem leið á ríkisstjórnarsamstarfið versnaði sambandið á milli flokksformannanna tveggja stöðugt og á miðju kjörtímabilinu voru þeir svo gott sem hættir að tala saman. Sem utanríkisráðherra leiddi Jón Baldvin samningaviðræðunar um EES í höfn og gekk samningurinn í gildi í ársbyrjun 1994. Samstarfsríki okkar í EFTA höfðu þá öll sótt um aðild að Evrópusambandinu og í Alþýðuflokknum var greinileg stemmning til að fylgja hinum Norðurlöndunum inn í ESB. Í apríl árið 1994, rúmi ári fyrir alþingiskosningar, kom formaður flokksins, Jón Baldvin Hannibalsson, heim eftir nokkurra vikna dvöl erlendis. Hann hafði greinilega fengið ráðrúm til að hugsa um stöðu mála og lýsti þeirri skoðun við fjölmiðla að Ísland ætti að sækja um aðild að ESB. Utanríkisráðherra hafði ekki borið þessa stefnubreytingu undir forsætisráðherra eða aðra ráðherra í samstarfsflokknum. Fjölmiðlar leituðu forsætisráðherra uppi sem umsvifalaust svaraði og sagði að Ísland væri hreint alls ekki á leið í Evrópusambandið. Þar við sat og það hefur verið stefna Sjálfstæðisflokksins allar götur síðan. Undir stjórn Davíðs hertist flokkurinn í þeirri afstöðu og í viðtali við Morgunblaðið árið 2002 gekk Davíð svo langt að kalla Evrópusambandið “ólýðræðislegasta bákn sem maðurinn hefur fundið upp.”<sup>9</sup>

Nú er auðvitað ekkert hægt að fullyrða um að framanlýst atburðarás eða samskipti leiðtoganna að öðru leyti hafi haft útslitaáhrif um breytta afstöðu Sjálfstæðismanna til Evrópusamstarfsins. Hins vegar má jafnljóst vera að persónuþátturinn skiptir hér einhverju máli og því getur verið áhugavert að hafa þessa forsögu í huga þegar afstaða íslenskra stjórnmalaflokka til Evrópumála er til skoðunar.

<sup>8</sup> Á sænsku orðar Davíð þetta svona: “Enligt min mening blir emellertid vår största politiska utmaning under de kommande åren hur vi bevakar våra egna intressen i en föränderlig värld; vi måste anpassa oss till det faktum att merparten av vår handel sker på länderna i EG; jag har offentligen förespråkade att vi skall ansöka om medlemskap.”

<sup>9</sup> Haft eftir Davíð Oddssyni, þáverandi forsætisráðherra, í Morgunblaðinu 23. júní 2002



## Hversu mikið í Evrópu?

Þessi harða afstaða Sjálfstæðisflokksins gegn Evrópusambandsaðild hefur á undanförunum árum mótað umræður um tengslin við Evrópu. Einn angi málsins snýr að umfangi þeirra tengsla sem þegar eru orðin við Evrópusamrunann í gegnum EES-samninginn og Schengen-landamærasamstarfið, en svo virðist sem þraskennt stappið um hugsanlega Evrópusambandsaðild hafi í raun komið í veg fyrir að áhrif Evrópuvæðingarinnar á íslenskt samfélag hafi verið rannsökuð með kerfisbundnum hætti. Þess í stað hafa sumir stjórnmalamenn frekar viljað draga upp þá mynd af stöðu okkar í Evrópusamrunann sem hentar þeirra eigin afstöðu til ESB-aðildar. Sú umræða snertir með beinum hætti fullveldisorðræðuna í íslenskum stjórnmalum en bæði aðildarsinnar og andstæðingar Evrópusambandsaðildar á Íslandi beita fyrir sér fullveldinu í deilunni.

Gott dæmi um þetta eru ólík svör tveggja utanríkisráðherra um hlutfall þeirra Evrópureglna sem rata inn í íslenskan rétt. Árið 2003 fullyrði Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, að í gegnum EES-samninginn þyrftum við Íslendingar að yfirtaka 80 prósent af reglugerðaverki ESB.<sup>10</sup> Tveimur árum síðar sagði nýr utanríkisráðherra, Davíð Oddsson, að þetta hlutfall væri aðeins 6,5 prósent.<sup>11</sup> Þetta mikla misræmi vekur ekki sist athygli fyrir þær sakir að báðar tölurnar komu frá sama utanríkisráðuneyti í samfelldri tíð sömu ríkisstjórnar. Til að reyna að fá einhvern botn í málið framkvæmdi ég stutta rannsókn á málinu.<sup>12</sup> Þegar búið var að útiloka að nokkuð annað hefði breyst í rekstri EES-samningsins sem gat útskýrt þennan mikla mun

<sup>10</sup> Ræða utanríkisráðherra á ráðstefnunni Hagsmunagæsla innan ESB í utanríkisráðuneytinu. 11. apríl 2003.

<sup>11</sup> Svar Davíðs Oddssonar, þáverandi utanríkisráðherra, við fyrirspurn Sigurðar Kára Kristjánssonar, Alþingismanns, á Alþingi 9. maí 2005.

<sup>12</sup> Rannsóknin birtist í ráðstefnuritinu Rannsóknir í Félagsvísindum VI undir heitinu Á kafi í Evrópusamrunanum. Eiríkur Bergmann Einarsson. 2005.

og jafnframt að ganga úr skugga um að ráðherrarnir væru báðir að svara sömu spurningu (heildarhlutfalli þeirra reglna ESB sem Ísland yfirtekur), kom í ljós að það eina sem hafði breyst var pólitísk afstaða utanríkisráðherranna tveggja. Í stólinn var kominn ráðherra sem hafði neikvæðari afstöðu til Evrópusambandsaðildar.

Sem dæmi um ónákvæma meðferð upplýsinga í svari Davíðs Oddssonar má nefna að þar er ólíkum tegundum lagagerða ESB öllum grautað saman. Evrópusambandið setur lög með ýmsum hætti sem hafa mjög mismunandi vægi. ESB greinir mjög skýrt á milli þessara ólíku gerða en í svari utanríkisráðherrans var þeim einhverra hluta vegna öllum slegið saman. Þó er með öllu ótækt að leggja þær allar að jöfnu. Forsagnir (e. directives), sem raunar hafa ranglega verið þýddar tilskipanir á íslensku, eru rammalöggjöf og yfirleitt viðamestar en reglugerðir (e. regulations) og ákvarðanir (e. decisions) eru margfalt fleiri. Sem dæmi þarf oft sérstaka lagalega ákvörðun þegar ákveðið er að niðurgreiða einstaka búvörur til einstakra bænda í einstökum aðildarríkjum. Ákvarðanir eru því ekki lagalega bindandi fyrir aðildarríkin heldur aðeins fyrir þann sem hún snertir. Einstaka lagaákvarðanir ESB rata því ekki endilega inn í reglusafn aðildarríkjanna. Sú aðferð að slá saman þessum tegundum lagaákvarðana gefur því afar villandi mynd. Það sér hver maður að ótækt er að leggja slíka lagaákvörðun um einstaka niðurgreiðslu að jöfnu við hina viðamiklu og umdeildu þjónustutillskipun svo dæmi sé tekið. Í rauninni er það eins og að bera saman hjólbörur og vörubíl, þótt maður eigi einn vörubíl og hundrað hjólbörur þýðir það ekki að hægt sé að flytja meira magn af mold með hjólbörunum heldur en vörubílunum.

Í framangreindri rannsókn kom í ljós að Ísland yfirtekur ekki 80 prósent af öllum lagagerðum ESB en það gera aðildarríki ESB ekki heldur, eins og þó mátti skilja af svari Davíðs Oddssonar á Alþingi. Stór hluti lagaákvæðana ESB snerta aðeins einstaka aðila en eru ekki almennar lagareglur sem fara með samskonar hætti inn í landsrétt allra 25 aðildarríkjanna. Til að mynda er Svíþjóð aðeins gert að innleiða hluta af heildarreglugerðaverki ESB.<sup>13</sup> Og ef við beitum svipuðum aðferðum og Davíð Oddsson gerði í sínu svari getum við fundið út að okkur Íslendingum er nú þegar gert að innleiða ríflega 80 prósent af öllum þeim lagareglum ESB sem Svíum er gert að innleiða.<sup>14</sup> Hlutfallstala hvorugs ráðherrans gefur því rétta mynd af tengslunum við ESB en þær endurspeglar hins vegar ólíka afstöðu ráðherranna tveggja til Evrópusambandsins og lýsir þar að auki vel þeirri orðræðu sem stjórnámálameinn beita og er ætlað að passa inn í stjórnámálalega arfleið sjálfstæðisbaráttunnar sem enn gildir í íslenski þjóðmálaumræðu.

<sup>13</sup> Frederik Sterzel. 2001, bls. 15

<sup>14</sup> Sjá Eiríkur Bergmann Einarsson. 2005.



## Fullveldið og orðræðan

Því er gjarnan haldið fram að mikilvægi sjávarútvegs komi í veg fyrir ESB-aðild Íslands þar sem sameiginlega sjávarútvegsstefna ESB er talin óásættanleg fyrir íslenska hagsmuni. Sú staðreynd að aldrei hefur verið reynt að ná fram lausn á sjávarútvegs málinu í aðildarviðræðum þrátt fyrir að vísbeningar séu um að ásættanleg lausn geti fundist grefur undan þeirri kenningu. Þessu til stuðnings má nefna að sendiherra ESB tók jákvætt í hugmyndir þáverandi utanríkisráðherra Íslands, Halldórs Ásgrímssonar, um að gera fiskveiðilögsögu Íslands að sérstöku stjórnáskilum innan ESB þannig að yfirráðin yfir veiðunum væru áfram í íslenskum höndum.<sup>15</sup> Ennfremur má nefna að í viðtali í Morgunblaðinu við einn helsta sérfræðing Möltu í Evrópumálum kom fram að Malta fékk margvíslegar varanlegar undanþágur í sínum aðildarsamningi, meðal annars í sjávarútvegs málum.<sup>16</sup>

Þessi staða kallar fram þá spurningu hvort það séu aðrir þættir en sjávarútvegurinn sem ráði afstöðu manna til Evrópumálanna á Íslandi. Getur verið að það séu ekki aðeins efnahagslegir hagsmunir sem ráði för heldur jafnvel hugmyndir Íslendinga um formlegt fullveldi þjóðarinnar sem móti afstöðuna? En spurningin um fullveldi þjóðarinnar hefur einmitt verið verið ríkur

<sup>15</sup> Gerhard Sabathil. 2003.

<sup>16</sup> Roderick Pace. 2005.



þáttur í Evrópuumræðunni á Íslandi. Samkvæmt þessu hentar það málflutningi aðildarsinna að sýna fram á að Ísland taki nú þegar yfir megnið af reglugerðaverki ESB á meðan andstæðingarnir snúa tölunum frekar þannig að við ESB-aðild hellist yfir okkur mikill fjöldi nýrra Evrópureglna. Í takt við þetta segja fylgjendur ESB-aðildar nú að það fullveldisafsal sem klárlega felst í ESB-aðild hafi að mestu hluta þegar farið fram í gegnum aðildina að EES og Schengen og vilja með því aftengja fullveldismálið úr umræðunni. Andstæðingar ESB-aðildar halda því hins vegar fram að EES-samningurinn feli ekki í sér viðlíka fullveldisafsal og vilja með þeim rökum koma í veg fyrir ESB-aðild því hún feli í sér enn frekara afsal fullveldis. Hugsanlega má skoða ólík svör utanríkisráðherrana tveggja í þessu ljósi.

Sjálfstæðisflokkurinn leitar uppruna síns öðrum þræði í sjálfstæðisbaráttu þjóðarinnar og því hefur flokkurinn ávallt haft þjóðlegan undirtón. Guðmundur Hálfðanarson, sagnfræðingur, hefur rannsakað samspil þjóðernishugmynda og orðræðunnar í íslenskum stjórnmálum. Samkvæmt niðurstöðum hans gera þjóðernishugmyndir sprotnar úr sjálfstæðisbaráttunni það afar erfitt fyrir íslenska stjórnmálamenn að tala fyrir þátttöku í yfirþjóðlegu ríkjabandalagi. Að sama skapi eiga íslenskir stjórnmálamenn erfitt með að viðurkenna að þeir hafi framselt ákvarðanvald til Brussel í gegnum EES og Schengen.<sup>17</sup> Samkvæmt Guðmundi eru það því ekki efnahagsleg rök sem standa í vegi fyrir Evrópusambandsaðild Íslands heldur rök byggð á sértökum hugmyndum okkar um fullvalda íslenska þjóð. Af þessum sökum eiga Íslendingar líka erfitt með að viðurkenna það framsal ákvarðanatökuvalds sem þegar hefur orðið í gengum EES.

Önnur aðferð, heldur en talnaleikfimin sem lýst er hér að framan, til að breiða yfir þá staðreynd að valdið flæðir stöðugt úr landi, felst í því greina á milli formlegrar stöðu bókstafsins í samningunum og svo raunverulegrar stöðu mála. Þannig reyna sumir stjórnmálamenn að halda því fram að samningarnir um EES og Schengen feli ekki í sér neitt sjálfvirk framsal á ákvarðanatöku, öfugt við það sem klárlega myndi eiga sér stað við fulla aðild að ESB. Út frá formlegri orðanna hljóðan í samningunum um EES og Schengen má með nokkrum vilja halda þessu fram en þegar raunveruleg staða Íslands í Evrópusamvinnunni er til skoðunnar verður þessi röksemdafærsla beinlínis kjánaleg. Krafan um einsleitni á innri markaði ESB gerir það að verkum að við verðum auðvitað að fylgja reglum ESB á hinum sameiginlega markaði hvort heldur við erum EES eða ESB.

<sup>17</sup> Guðmundur Hálfðanarson. 2004.



Kostulegt dæmi um röksemdafærslu af þessum toga kom til að mynda fram á fundi íslenskra nemenda með embættismanni í stjórnarráðinu. Í erindi sínu fullyrti embættismaðurinn að aðild Íslands að Schengen fæli ekki í sér neitt sjálfkrafa framsal á ákvarðanatökurétti og lýsti því þannig að fyrst tæki ESB sína ákvörðun og svo væri það í höndum Íslendinga sjálfrá að taka sjálfstæða ákvörðun á grundvelli ákvörðunar ESB. Ákvörðunin væri þar með áfram í íslenskum höndum. Í framhaldi af fyrirlestri embættismannsins spurði einn nemandinn í hópnum hvort Ísland gæti þá hafnað að taka upp einhverja þá ákvörðun sem ESB hefur tekið og fellur undir Schengen samstarfið? Embættismaðurinn svaraði að svo væri ekki, að ákvarðanir ESB sem falla undir Schengen ættu einnig að ná til Íslands. Nemandinn spurði þá hvort Ísland gæti með einhverjum hætti breytt ákvörðuninni eða aðlagð að eigin þörfum fyrst ekki væri hægt að hafna henni? Svar embættismannsins var á sama veg, og án þess að bregða svip staðfesti hann að Ísland gæti ekki fengið fram slíkar breytingar. Nemandinn hafði á orði að honum þótti þetta skringilega þröng skilgreining á hugtakinu sjálfkrafa framsal á ákvarðanatöku. Embættismaðurinn átti ekki svar við þeirri athugasemd.

Svör embættismannsins minntu mig hins vegar á þá stöðu sem maður gat lent í á skólalóðinni í Breiðholtinu í gamla daga ef maður gætti ekki að sér. Tuddinn í skólanum átti það til að ná á manni hálstaki og spurði hvort maður gæfist upp. Formlega séð hafði maður auðvitað fullt frelsi til að segja bæði já og nei. En segði maður nei þá herti hann vanalega takið þar til maður sagði já.

## Aukaaðili að ESB

Af framansögðu má ljóst vera að staða Íslands í Evrópusamstarfinu er orðin ansi þröng. Í gegnum EES-samninginn er Ísland einskona aukaaðili að Evrópusambandinu án þess þó að hafa aðkomu að stofnunum ESB og þar með að þeim ákvörðunum sem snerta okkur Íslendinga jafn mikið og aðra Evrópubúa á flestum sviðum. Dæmi eru um að á afmörkuðum sviðum, eins og í Schengen-landamærasamstarfinu, taki Ísland jafnvel virkari þátt heldur en einstaka aðildarríki ESB. Borgarar ESB þurfa svo dæmi sé tekið að framvísa vegabréfi þegar þeir koma til London en mæta hins vegar engu vegabréfaeftirliti þegar þeir lenda á Keflavíkurlflugvelli, sökum þess að Ísland er fullgildur þátttakandi í Schengen en Bretland ekki. Schengen-samstarfið er raunar sérstaklega áhugavert fyrir Íslendinga því þar hafa hérland stjórnvöld nokkuð betri aðkomu að ákvarðanatöku heldur en í EES samstarfinu. Öfugt við það sem tíðkast í EES samstarfinu hefur íslenski dómsmálaráðherra aðkomu að fundum ráðherraráðs ESB þegar fjallað er um Schengen málefni, án þess þó að hafa þar atkvæðarétt og stundum fær hann meira að segja að stýra hjá þeim fundi.



Fyrirfram myndi maður ætla að það lægi ljóst fyrir hvaða lönd eru í Evrópusambandinu og hvaða lönd eru ekki í Evrópusambandinu. Og ef við skoðum formlega stöðu ríkja er það líka alveg á hreinu. En ef við skygnumst á bak við hina formlegu stöðu og skoðum nakinn raunveruleikan fer myndin að verða flóknari. Formlega séð stendur Ísland vissulega fyrir utan stofnanir ESB en þegar raunveruleg staða er skoðuð kemur í ljós að Ísland er nú þegar að mestum hluta til á bólkafi í Evrópusambandinu. Eins og nefnt hefur verið er Ísland til að mynda meira í Evrópusambandinu heldur en Bretland og Írland þegar kemur að landamærasamstarfi. Bretland notast heldur ekki við evru þrátt fyrir að kveðið sé á um það í sáttmála ESB. Og fyrst Ísland er komið svona djúpt inn í samstarfið virðist því sem raunverulegt fullveldisafsal sé almennt talið í lagi í hugum Íslendinga svo lengi sem við viðurkennum það ekki með formlegum hætti.

Á tímum stóraukins alþjóðlegs samstarfs hafa hugmyndir um fullveldi ríkja breyst verulega en svo virðist sem fullveldi lands og þjóðar skipti meira máli á Íslandi en víðast annars staðar. Í hefðbundnum skilningi felur fullveldið í sér rétt ríkja til að ráða sjálf eigin málum, án utanaðkomandi áhrifa og veitir jafnframt rétt til þátttöku í samstarfi ríkja á alþjóðavettvangi. Á tímum lénsveldanna gekk þetta eftir. Ríkið var einrátt um nær öll málefni innan eigin landamæra og þurfti einungis að verja sig gegn erlendum innrásarherjum. Nú er öldin önnur og fullveldishugtakið hefur breyst í jöfnu hlutfalli við aukna tækni og aukin samskipti manna þvert á landamæri. Til að mæta þessari alþjóðlegu þróun hafa ríki heims, sérstaklega Evrópuríki þó, ákveðið að deila ákvarðanatöku á afmörkuðum sviðum til að takast á við sameiginleg viðfangsefni sem þau geta ekki ráðið við ein og sér. Þetta á til að mynda við um umhverfismál en alveg sama hversu fullvalda ríki vilja vera þá geta þau ekki ein og sér ákveðið að innan landamæra þeirra verði ekki nein mengun, - allavega ekki ef mengunin berst frá öðrum löndum. Þessi staða hefur orðið til þess að flest ríki hafa nú horfið frá fullveldisstefnunni, í þeim skilningi að ekki megi deila ákvarðanatöku með öðrum. Þó eru enn til nokkur ríki sem leggja ofurkapp á fullveldi sitt. Dæmi um slíkt ríki er Norður-Kórea sem enn leggur allt kapp á að vera fullvalda. Kína er hins vegar hætt að nenna að vera svona mikið fullvalda og hefur þess í stað lagt aukna áherslu á alþjóðlegt samstarf.

Í sjálfu sér er á þessari stundu ekkert svo brýnt aðkallandi í efnahagslífi eða stjórnámálum á Íslandi að við verðum að taka afstöðu til spurningarinnar um fulla aðild að ESB. Hins vegar er mikilvægt að gera sér grein fyrir raunverulegri stöðu Íslands í Evrópu enda eru tengslin við Evrópu hryggjarstyckið í utanríkisstefnu landsins. Og fyrst við erum nú þegar komin langleiðina inn í ESB, í raunveruleika talað hvað svo sem formlegri stöðu líður, er kannski ekki brýnast að spyrja hvort við ætlum alla leið inn í ESB heldur jafnvel miklu heldur hvort ástæða sé til að snúa við og ganga út úr Evrópusamstarfinu? Einhverra hluta vegna hefur farið minna fyrir þeirri umræðu.

## Heimildaskrá

Auðunn Arnórsson, Espen Barth Eide, Dag Harald Claes, Hanne Ulrichsen og Asle Toje Ísland og Evrópusambandið: EES, ESB-aðild eða "svissnesk lausn"? Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. 2003.

Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson. A controversial step: Membership of the EEA. Í Baldur Þórhallsson. Iceland and European Integration, on the edge. Routledge. London. 2004.

Christine Ingebritsen. The nordic states and European unity. Cornell university press. 1998.

Davíð Oddsson. Óeðlileg árás af hendi sendiherra. Morgunblaðið. 30. júní 2002.

Davíð Oddsson. Innleiðing EES gerða. Svar utanríkisráðherra á Alþingi. Þskj. 1373 – 770. mál. Á 131. löggjafarþingi 2004 – 2005. Birt 9. maí 2005.

Davíð Oddsson. Morgunblaðið. 23. júní 2002.

Dianna Wallis. Forgotten Enlargement, future EU relations with Iceland, Norway and Switzerland. Centre for Reform. London. 2002.

Edvin de Jong og Michiel Herweijer. European influence on Dutch legislation in the past 30 years. Lagt fram á NOPSA ráðstefnu í Reykjavík. 11 – 13 ágúst 2005.

EES – Meginmál EES samningsins & fleira efni er honum tengist. Háskólaútgáfan. 1997

Eiríkur Bergmann Einarsson. Evrópusamruninn og Ísland. Leiðavísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi. Háskólaútgáfan. 2003.

Eiríkur Bergmann Einarsson. Blikur á lofti – áratugur í EES. Í Úlfar Hauksson. Rannsóknir í Félagsvísindum V. Háskólaútgáfan. 2004.

Eiríkur Bergmann Einarsson. Á kafi í Evrópusamrunanum. Í Úlfar Hauksson. Rannsóknir í Félagsvísindum VI. Háskólaútgáfan. 2005.

Eiríkur Bergmann Einarsson. Fljótum við sofandi að feigðarósi? Erindi flutt í ráðstefnuröð Reykjavíkurakademíunnar, Varavinnuafli eða vannýtt auðlind. 8. apríl 2006.

Fredrik Sterzel. Förenkla EU:s Regleverk: Vad kan erfarenheter av svenskt reglarbete tillföra? Svenskt Näringsliv rapportserie. 15. maí 2001.

Gerhard Sabathil. Ekkert hægt að útiloka. Morgunblaðið. 17. maí 2003.

Gerhard Sabathil. Morgunblaðið. 14. desember 2002.

Guðmundur Hálfðanarson. Discussion Europe: Icelandic nationalism and European integration. Í Baldur Þórhallsson. Iceland and European integration. On the edge. Routledge. London. 2004.

Guðmundur Hálfðanarson. Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk. Hið íslenska bókmenntafélag og Reykjavíkurakademían. 2001

Gunnar Helgi Kristinsson og Baldur Þórhallsson. The Euro-sceptical political elite. Í Baldur Þórhallsson. Iceland and European integration. On the edge. Routledge. London. 2004.

Halldór Ásgrímsson. Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi. Utanríkisráðuneytið. 2001.

Halldór Ásgrímsson. Hagsmunagæsla innan EES. Ræða á ráðstefnu í utanríkisráðuneytinu. 11. apríl 2003.

Halldór Ásgrímsson. Ræða á Alþingi. 15. mars 2005.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson. Arvet Fran Thingvellir. Timbro-útgáfan. Svíþjóð. 1990

Hans Petters Graver. Interpreting Sovereignty in the 21st Century. Pappír á ráðstefnu á Hótel Sögu. 12.-13. september 2002.

Jan Petersen. Sporsmal nr. 493. Svar á norka Stórþinginu 22. mars 2004.

Layola de Palacio. Fréttablaðið. 8. febrúar 2002.

Marianna di Brita. Símaviðtal. 10. maí 2005.

Michael Emerson, Marius Vahl og Stephen Woolcock. Navigating by the stars: Norway, the European Economic Area and the European Union. Centre for European Policy studies. Brussel. 2002.

Ólafur Þ. Stephensen. Áfangi á Evrópuför. Háskóli Íslands. Alþjóðamálastofnun. 1996

Robert Kagan. Paradise and Power. America and Europe in the new world order. Atlantic books. London. 2003.

Roderick Pace. 72 undanþágur í samningum við ESB. Morgunblaðið. 5. ágúst 2005.

Sigurður Kári Kristjánsson. Teknir í bólinu. Morgunblaðið. 12. maí 2005.

Skýrsla aldamótanefndar. Sjálfstæðisflokkurinn

Í gegnum Evrópska efnahagssvæðið og Schengen-landamærasamstarfið er Ísland á bólakafi í Evrópusamrunanum. Í þessari ritgerð er aðkoma Íslands að Evrópusamstarfinu til skoðunar og spurt hvers vegna Ísland hafi kosið að tengjast Evrópusambandinu í gegnum EES en ekki með fullri aðild að ESB eins og á við um flest önnur ríki í samstarfinu.

Megninniðurstaða ritgerðarinnar er að Íslensk stjórnvöld hafa í gegnum EES og Schengen framselt ákvarðanatökurétt í fjölmörgum málaflokkum til Evrópusambandsins. Ísland hefur litla sem enga lýðræðislega aðkomu að þeirri lagasetningu sem síðar ratar inn í íslenskan rétt. Ísland hefur með öðrum orðum ráðið verktaka í Brussel til að setja okkur lög á umræddum sviðum.



**Eiríkur Bergmann Einarsson** er dósent og forstöðumaður Evrópufræðaseturs við Háskólann á Bifröst. Eiríkur hefur um árabíl ritað fjölmargar greinar, ritgerðir og bækur um utanríkistengsl Íslands. Ritaskrá: [www.eirikur.bifrost.is](http://www.eirikur.bifrost.is)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST  
BIFRÖST UNIVERSITY