

Ágúst Einarsson

Aðeins tveir kostir í Evrópumálum

Dugar EES-samningurinn?

Til að svara spurningunni um hversu lengi EES-samningurinn dugi okkur þarf að meta þær breytingar sem hafa orðið frá gildistöku hans hér frá árinu 1994. Gagnsemi EES-samningsins er ótvíræð hérlendis og hefur margoft verið tíunduð. Það eru engin áform hjá neinum að segja samningnum upp.

Kostir EES-samningsins hans hafa reynst miklu fleiri en andstæðingar hans bjuggust við. Samningurinn var mikið pólitískt deilumál á sínum tíma. Samningurinn sem snýr einkum að viðskiptasviðinu og auknu frelsi í samskiptum hefur verið brautryðjandi fyrir nútímanlegri hugsun í íslensku þjóðlífi. Hann hefur skilað okkur lengra fram á við en við hefðum sjálf gert. Hann er meginorsök framfara og frelsis í hagkerfi okkar síðasta áratug. Nánast allar breytingar á viðskipta-, samkeppnis-, fjarskipta-, persónuverndar-, atvinnumála-, fjármagns- og umhverfislöggjöf eru vegna EES-samningsins. Nú vilja allir þessa Lilju kveðið hafa.

Breytingar frá upphaflegri hugmynd Jaques Delores um EES sem samning milli ESB og EFTA eru miklar. Hugmyndin kom fram í ársbyrjun 1989 og samningurinn var gerður 1992. Múrin féll haustið 1989 og frá gildistöku samningsins hafa EFTA-þjóðirnar Austurríki, Svíþjóð og Finnland gerst aðilar að ESB. EFTA var í upphafi samningsgerðarinnar bandalag 30 milljón manna en nú standa einungis Noregur, Ísland og Lichtenstein eftir með aðild að EES með um 5 milljónir íbúa. Breytingarnar innan ESB eru enn meiri. Þar eru nú 15 aðildarríki en 14 ríki bíða þess að umsóknir þeirra verði afgreiddar.

EES samningurinn er merkilegur að því leyti að hann er síbreytilegur, dýnamískur, en þó er margt utan hans sem þarf sérstakra samninga við og má nefna Schengen í því sambandi. Samruninn innan ESB hefur haldið áfram í efnahagsmálum með Evrunni, og á sviði utanríkismála. Stofnanir ESB hafa breytst mikið undanfarin ár en í EES-samningnum var slíkt ekki séð fyrir.

EES-samningurinn breytist án þess að við höfum áhrif á það. Breytingarnar felast ekki aðeins í því að við erum skuldbundin að taka upp réttareglur ESB heldur einnig í því að þær þjóðir sem gerast aðilar að ESB verða jafnframt aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu og lúta reglum EES-samningsins án þess að við komum nokkuð að samningnum við þessi ríki. Það er talið að 12 af þeim 14 ríkjum sem bíða aðildar verði komin inn í ESB

á þessum áratug. Þar með fengju 100 milljónir manna aðild að EES án þess að við hefðum nokkuð með það að gera. Hægt er að spyrja hvað öll þessi ríki sjá við aðild að ESB sem við sjáum ekki?

Möguleikar okkar í Evrópumálum

Evrópuspurningin snýr að okkur að mínu mati sem val milli tveggja kosta. Annað hvort höldum við okkur við EES-samninginn eða við hefjum undirbúning að aðildarviðræðum við ESB. Það er engin leið þarna á milli í samskiptum við Evrópuþjóðirnar við núverandi aðstæður. Aðild að NAFTA, sérstakur samningur við ESB eða það að standa utan alþjóðlegra samninga eru ekki raunhæfir kostir. Tvíhliða samningur við Evrópusambandið til viðbótar við EES-samninginn er óraunhæfur, m.a. vegna áhugaleysis ESB.

Getur EES-samningurinn enst meira og minna endalaust, alveg eins og við teljum enga ástæðu til að endurskoða þátttöku okkar í Sameinuðu þjóðunum eða að Atlantshafsbandalaginu? Við Íslendingar eru nær allir sáttir við þá aðild og hyggjum ekki á breytingar. Við viljum vera í Sameinuðu þjóðunum þótt við séum ekki í Öryggisráðinu. Fyrsta mögulega svarið er því það að við séum með góðan samning við mikilvæg samstarfs- og viðskiptalönd okkar; hann fullnægi þörfum okkar og engin ástæða sé til að gera á því breytingar.

Þetta viðhorf er ófullnægjandi að mínu mati vegna breyttra aðstæðna. Aðkoma okkar að regluverki ESB er mjög takmörkuð eða aðeins á fyrstu stigum og sérstakar breytingar í þágu okkar hagsmuna þurfa samþykki allra ríkjanna sem er í reynd nær óframkvæmanlegt. Þetta hefur þó ekki enn valdið vandkvæðum hérlendis.

Spurningin vaknar hvort óbreytt staða leiði til verri efnahagslegra og pólitískrar stöðu. Fyrst er til að svara að efnahagslegt og pólitískt mat þurfa ekki að fara saman. Það er ekkert lögmál að almenningur setji efnahagslega stöðu ávallt í öndvegi. Við erum með góð lífskjör sé litið til hinna 200 ríkja heims. Þótt landsframleiðsla á hvern íbúa lækki um 10% færumst við aðeins neðar á lista yfir best stöddu þjóðir í heiminum en værum enn meðal þeirra 20 efstu. Hinn mikli efnahagslegi ávinningur EES-samningsins er ef til vill nægjanlegur fyrir Íslendinga sem hafa ávallt verið tortryggirnir á alþjóðlegt samstarf.

Við skiljum illa meginhugsun og jarðveg ESB sem er hugsjónin um frið, sprottin upp úr látlausum styrjöldum öldum saman á evrópsku landi. Utanríkismál hafa verið deilumál hérlendis meira en annars staðar. NATO-aðildin var eitt helsta ágreiningsmál stjórn mála hérlendis í áratugi miklu meira en þekktist í nágrannalöndunum.

Styrkleiki EES-samningsins núna

Styrkleiki EES-samningsins felst m.a. í því að hann er skýr, hentar okkur vel og hefur reynst samningsaðilum innan ESB og EFTA þrýðilega.

Almenningur gerir sér almennt ekki grein fyrir því að margvíslegan bata í efnahagslífinu og í samfélaginu almennt má rekja til samningsins.

Þótt við séum ekki fjölmenn er hægt að nefna Lúxemborg sem dæmi um svipað fjölmenna þjóð sem hefur farnast mjög vel í alþjóðlegu samstarfi. Smáþjóðir hafa komið vel út úr samstarfi innan ESB. Þær hafa einbeitt sér að tilteknum málaflokkum og náð þar verulegum árangri en látið annað eiga sig.

Það er athyglisvert að þrátt fyrir að EES-samningnum var tekið fagnandi af ríkjum ESB og EFTA á sínum tíma eru ekki uppi neinar hugmyndir hjá þeim ríkjum sem nú vilja nánari samvinnu við ESB að fara þá leið. Öll þau ríki vilja fulla aðild að ESB en vilja ekki fara í þessa biðstofu eins og EES-samningurinn var fyrir flest ríki EFTA. Öll EFTA-ríkin fóru í viðræður um ESB aðild nema Ísland. Noregur felldi aðildina í þjóðaratkvæðagreiðslu en umsókn Sviss í Evrópusambandið hefur aldrei verið dregin til baka.

Veikleikar EES-samningsins núna

Veikleiki EES-samningsins fyrir okkur er fyrst og fremst fólgin í því að við þurfum að taka upp í okkar löggjöf um 90% af löggjöf Evrópusambandsins og við höfum ekkert með útfærslu þessara laga og reglugerða að gera. Áhrif okkar eru nær engin miðað við þjóðir Evrópusambandsins og við höfum í reynd ekki möguleika á því að neita að taka upp lög og reglugerðir tengdum EES-samninginum.

Samkvæmt EES-samningnum getum við beitt neitunarvaldi en það hefur í för með sér frestun á öllum nýjum ákvæðum í viðkomandi regluverki gagnvart öllum EFTA/EES-ríkjunum. Engin þjóð hefur enn beitt neitunarvaldi enda er það ekki í neinu samræmi við aðalmarkmið EES-samningsins um einsleitni og sameiginlegar reglur. Eftir eina eða tvær neitanir myndi ESB líklega setja spurningamerki við samninginn í heild sinni. Áhrif Evrópuþómsstólsins á íslenskan rétt eru mjög mikil en þar eigum við vitaskuld engan dómara.

Annar veikleiki EES-samningsins felst í því ef þær þjóðir sem eftir eru í EFTA ganga í ESB. Hér skiptir Noregur mestu máli. Ef Noregur gengur inn verður mjög erfitt fyrir okkur að halda uppi stofnunum EES sem eru Eftirlitstofnun ESA, EFTA-dómsstóllinn og EFTA-skrifstofan en Norðmenn greiða nú mesta hluta kostnaðarins og Sviss greiðir einnig mikið af rekstri skrifstofunnar. Vitaskuld gætum við leyst það en stofnanapátturinn myndi veikjast og yrði dýrari en það væri alls ekki útilokað. Flest EFTA-ríkin eru þegar aðilar að ESB og ESB bíður risavaxið verkefni að tryggja aðild ríkjanna í Mið- og Austur-Evrópu. Okkar mál yrðu þannig ekki forgangsverkefni á næstu árum.

Áhrif frekari aðildar Norðurlanda að ESB á Norðurlandasamstarfið yrðu alvarleg. Noregur og Ísland hafa nokkuð einangrast vegna þess að Danmörk, Svíþjóð og Finnland verja mikið af orku sinni í utanríkismálum í

vinnu innan ESB. Minna má á hina gömlu hugmynd Uffe Ellemann-Jensen að skynsamlegast væri að öll Norðurlöndin gengju í ESB og störfuðu þar saman á sama hátt og þau hafa gert innan Norðurlandsráðs.

Við metum sjávarútvegsmálin mikils en þau eru ekki mikilvæg innan ESB. Ef Norðmenn gerðust aðilar réðu þeir mestu um stefnu ESB í sjávarútvegsmálum en slíkt gæti reynst okkur skeinuhætt ef við værum fyrir utan. Það má ekki gleyma því að Norðmaður hefði orðið framkvæmdastjóri sjávarútvegsmála innan ESB ef Norðmenn hefðu samþykkt aðild á sínum tíma.

Mörg fyrirtæki hérlendis telja að EES-samningurinn dugi ekki til framtíðar. Þetta eru svipuð viðhorf og voru sterk í Svíþjóð og Finnlandi þegar vinnuveitendur og verkafólksáhrifinginn knúðu mjög á um aðild vegna þess að EES-samningurinn veitti ekki nægjanlega sterka samkeppnisstöðu. Þetta viðhorf kemur æ sterkar fram hérlendis og fyrirtæki hafa flutt til útlanda eingöngu til að vera innan ESB-svæðisins.

Góð samkeppnisstaða fyrirtækja stendur undir líf skjörum okkar og okkur ber skylda til þess að rýra hvergi möguleika íslensks atvinnulífs í heimi vaxandi samkeppni. Við búum núna við mun hærri vexti en í nágrannalöndunum. Aðild að Evrunni getur verið hagsmunamál okkar til lengri tíma og brýnt er að laða erlenda fjárfesta hingað sem hika, m.a. vegna þess að við erum ekki innan ESB.

Það er fullkomlega rökrétt þegar sagt er að sjálfstæði okkar sé betur borgið innan ESB en utan vegna þess að innan þess erum við aðilar að ákvörðunum en utan þess erum við áhrifalaus og einungis þiggjendur þess sem aðrir hafa samið um.

Næstu skref

Ég tel að EES-samningurinn geti dugað okkur áfram en því fylgi lakari líf skjör til lengri tíma lítið og minna sjálfstæði. Ég er ekki reiðubúinn að mæla með slíkri stefnu.

Ég tel að pólitískt sé það hættulegt fyrir Íslendinga að halda sig einungis við EES-samninginn. Það dregur smátt og smátt úr sjálfsákvörðunarrétti okkar þar sem við verðum að taka sífellt meira af löggjöf annarra í okkar lög og umgjörð lífs okkar verður ákveðin af öðrum.

Ef EES-samningurinn verður einungis samningur sem við verðum nær einir aðilar að og hinum megin er tæplega hálfur milljarður manna í nær öllum ríkjum Evrópu er hér um einstreymisloka að ræða sem kaffærir alla sjálfstæða stefnu í okkar litla landi. Þá væri betra að reyna að fá samningnum þannig breytt að það sem við höfum núna myndi gilda áfram en ekki verði fleira tekið upp í íslenskan rétt. Þetta þýðir að við hættum með hið tímatengda eða breytilega eðli samningsins og einsleitnin myndi hverfa. Óvíst er að ESB vilji slíka breytingu og þetta kemur líklega ekki upp sem möguleiki fyrr en Noregur væri genginn í ESB. Áhrifin yrðu hins vegar mjög slæm fyrir atvinnulífið. Þessi hugsun er hins vegar ekki ólík okkur, þ.e.

að verja meint sjálfstæði með hugarfari Bjarts í Sumarhúsum eins og það er nú árangursríkt eða hitt þó heldur.

Í mínum huga dugar EES-samningurinn okkur lengi ef við viljum kosta til þess lakari lífskjörum, verri stöðu fyrirtækja og minni sjálfsákvörðunarétti sem sjálfstæð þjóð. Ég tel því miklu skynsamlegra að leita samstöðu meðal þjóðarinnar um þau atriði sem við viljum setja á oddinn í viðræðum við ESB og ná samstöðu um þau samningsmarkmið. Þegar þeirri umræðu er lokið og þegar og ef mikill meirihluti hefur myndast meðal landsmanna að fara þá leið eigum við að sækja um aðild að Evrópusambandinu og bera aðildarsamninginn undir þjóðaratkvæði. Með þessu værum við að gera það sama og nær allar þjóðir í Evrópu.

Stefna Evrópusambandsins hentar okkur vel að mínu mati og það verður auðvelt að tryggja hagsmuni okkar þar. Það er misskilningur þegar sagt er að sjávarútvegsstefna ESB sé okkur hættuleg og ræður hér mestu regla ESB um veiðireynslu við úthlutun kvóta. Ekki má heldur gleyma því að við getum sagt EES-samningunum upp og við getum gengið úr ESB ef okkur líkar þar ekki.

Spurningin um stefnuna í Evrópumálum og hvaða kosti við höfum er stærsta pólitíska spurning þessa áratugar. Mitt svar er að kostirnir séu aðeins tveir, þ.e. EES-samningurinn eða aðild að ESB. Mitt mat er að EES-samningurinn fullnægi ekki þörfum og hagsmunum Íslendinga í framtíðinni. Þess vegna eigi að hefja undirbúning að aðildarviðræðum með skilgreiningu samningsmarkmiða sem víðtæk samstaða verður að nást um.

Ég tel að upplýst og skipulögð umræða um efnið sé nauðsynleg og ég held að almenningur verði búinn að gera upp sinn huga á svipað hátt og ég hef hér lýst löngu áður en stjórn málaflökkarnir héraendis verða komnir að niðurstöðu.

*Greinin er byggð á ræðu fluttri á málþingi
Samtaka um vestræna samvinnu, Varðbergs,
Félags stjórn málafræðinga og
stjórn málafræðiskorar
Háskóla Íslands 29. nóvember 2000*