

Evrópuvæðing Íslands

Eiríkur Bergmann Einarsson dósent og
forstöðumaður Evrópufræðaseturs
Viðskiptaháskólans á Bifröst

1. tbl. 1. árg. 2005
Erindi og greinar



Evrópuvæðing Íslands

Ísland er eina ríki Norðurlanda sem aldrei hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu og telst þeirra tregast í taumi í Evrópusamvinnunni. Eigi að síður hefur Evrópusamruninn haft afgerandi áhrif á þróun íslensks þjóðfélags í gegnum aðildina að Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Fyrst og fremst með almennri frelsisvæðingu atvinnulífsins sem losað var undan oki margvíslegra hafta, en einnig með stórauðni samstarfi við Evrópuþjóðir á ýmsum sviðum, svo sem í viðskiptum, vísindum, menntun og á menningarsviðinu. Áhrif Evrópusamvinnunnar teygja sig núorðið til flestra sviða þjóðfélagsins og hafa leitt til grundvallarbreytingar á íslenskri þjóðfélagsgerð, til að mynda hvað varðar umhverfisvernd, matvælaeftirlit og vinnuréttarmál svo dæmi séu tekin af nokkrum ólíkum sviðum. Að auki tekur Ísland nú fullan þátt í Schengenlandamærasamstarfi ESB og Dyflinar-samkomulaginu svokallaða 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 rannsaka og skoða hvernig Evrópuvæðingin hefur haft áhrif hér á landi. Þetta hefur því miður verið vanrækt mjög, 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 stjórnsmálamenn frekar viljað draga upp þá mynd af stöðu okkar í Evrópusamrunann sem hentar þeirra eigin afstöðu til ESB-aðildar.

Ólík svör utanríkisráðherra

Dæmi um þetta eru ólík svör tveggja utanríkisráðherra um hlutfall þeirra Evrópureglna sem rata inn í íslenskan rétt. Árið 2003 fullyrti Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, að í gegnum EES-samninginn þyrftum við Íslendingar að yfirtaka 80% af reglugerðaverki ESB.¹ Tveimur árum síðar sagði nýr utanríkisráðherra, Davíð Oddsson, að þetta hlutfall væri aðeins 6,5%.² Þetta mikla misræmi vekur ekki síst athygli fyrir þær sakir að báðar tölurnar koma frá sama utanríkisráðuneyti í samfelldri tíð sömu

¹ Ræða utanríkisráðherra á ráðstefnunni Hagsmunagæsla innan ESB í utanríkisráðuneytinu 11. apríl 2003

² Svar við fyrirspurn Sigurðar Kára Kristinssonar á Alþingi 9. maí 2005

ríkisstjórnar. Framangreint misræmi er einkar áhugavert í fræðilegri umræðu um stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu og var það kveikjan að rannsókn greinarhöfundar sem birtist í ráðstefnuritinu Rannsóknir í Félagsvísindum VI undir heitinu Á kafi í Evrópusamrunanum. Þessi grein byggir á þeirri rannsókn. Þegar búið var að útiloka að nokkuð hafi breyst í rekstri EES-samningsins sem getur útskýrt þennan mikla mun og jafnframt að ganga úr skugga um að ráðherrarnir væru báðir að svara sömu spurningu (heildarhlutfalli þeirra reglna ESB sem Ísland yfirtekur), kemur í ljós að það eina sem hafði breyst var pólitísk afstaða utanríkisráðherranna tveggja. Í stólinn var kominn ráðherra sem hafði neikvæðari afstöðu til Evrópusambandsaðildar.

Villandi talnameðferð

Sem dæmi um ónákvæma meðferð upplýsinga í svari Davíðs Oddsonar má nefna að þar er ólíkum tegundum lagagerða ESB öllum grautað saman. ESB setur lög með ýmsum hætti sem hafa mjög mismunandi vægi. Tilskipanir (e. directives) eru rammalöggjöf og yfirleitt viðamestar en reglugerðir (e. regulations) og ákvarðanir (e. decisions) eru afmarkaðri og margfalt fleiri.³ Evrópusambandið greinir mjög skýrt á milli þessara ólíku gerða en í svari utanríkisráðherrans er þeim einhverra hluta vegna slegið saman. En ótækt er að leggja þær allar að jöfnu. Sem dæmi þarf oft sérstaka lagalega ákvörðun þegar ákveðið er að niðurgreiða einstaka búvörur til einstakra bænda í einstökum aðildarríkjum. Ákvarðanir eru því ekki bindandi fyrir aðildarríkin heldur aðeins fyrir þann sem hún snertir. Einstaka lagaákvarðanir ESB rata því ekki endilega inn í reglusafn aðildarríkjanna. Þegar meta á hvaða hlutfall af reglugerðaverki ESB ratar inn í íslensk lög verður því að draga slíkar ákvarðanir frá. Eins er vægi þessara ólíku gerða afar ólíkt. Hlutfall og umfang tilskipana skipta mestu og ekki síður til hvaða sviða þær ná. EES-samningurinn nær fyrst og fremst til innri markaðarins, sem er innsti kjarninn í evrópsku samstarfi, en þar hefur verið meiri tilhneiging en annarstaðar að notast við tilskipanir. Sú aðferð að slá saman þessum tegundum lagaákvarðana gefur því afar villandi mynd. 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 vörubílnum.

³ Eiríkur Bergmann Einarsson: 2003, kafli 3.8

Í framangreindri rannsókn undirritaðs kom í ljós að Ísland yfirtekur ekki 80 prósent af öllum reglugerðum ESB en það gera aðildarríki ESB ekki heldur, eins og þó mátti skilja af svari Davíðs Oddssonar á Alþingi. Það skekkir með öðrum orðum myndina í svari Davíðs að aðildarríki Evrópusambandsins innleiða sjálf aðeins hluta af heildar reglugerðaverki ESB inn í innlendan rétt. 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 heildar reglugerðaverki ESB.⁴ 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.⁵ Vera má að formaður Framsóknarflokksins hafi haft þetta hlutfall í huga í svari sínu en ef svo er lét hann vera að greina frá því. Hlutfallstala hvorugs ráðherrans gefur því rétta mynd af tengslunum við ESB Ennfremur vantar í svar Davíðs fjölmargar ESB-reglur sem Íslandi er gert að fylgja, til að mynda allar þær sem koma í gegnum Schengenlandamærasamstarfið.⁶

Fullveldisorðræðan

Það sem gerir þessi ólíku svör sérstaklega áhugaverð er að svör beggja smellpassa inn í fullveldisorðræðuna sem bæði aðildarsinnar og andstæðingar beita óspart hér á landi. 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.⁷ Sú staðreynd að aldrei hefur verið reynt að ná fram lausn á sjávarútvegsmálinu í aðildarviðræðum þrátt fyrir að vísbendingar 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 stjórnsýslusvæði innan ESB þannig að yfirráðin yfir veiðunum væru áfram í íslenskum höndum.⁸ Ennfremur má nefna að í nýlegu viðtali við einn helsta sérfræðing Möltu í Evrópumálum kom fram að Malta fékk margvíslegar

⁴ Frederik Sterzel: 2001, bls. 15

⁵ Sjá Eiríkur Bergmann Einarsson: 2005.

⁶ Sjá nánar Eiríkur Bergmann Einarsson: 2005

⁷ Sjá til að mynda Ingibritsen: 1998

⁸ Gerhard Sabathil: 2003

varanlegar undanþágur í sínum aðildarsamningi, meðal annars í sjávarútvegsmálum.⁹ Þetta kallar fram þá spurningu hvort það séu aðrir þættir 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 lögformlegt fullveldi þjóðarinnar sem móti afstöðuna? En spurningin um fullveldi þjóðarinnar hefur einmitt verið ríkur 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 utanríkisráðherranna tveggja í þessu ljósi.

Munurinn á EES og ESB

Eins og hér hefur verið rakið geta framangreindir talnaútreikningar verið afar villandi og varhugaverðir í fræðilegri umræðu þegar meta á hversu mikinn þátt Ísland tekur í Evrópusamstarfinu. Sannast sagna er gagnlítið að beita einfaldri magnmælingu, eins og svör utanríkisráðherranna byggja á, enda hafa reglur ESB mjög misjafnt vægi og það er hreinn blekkingaleikur að leggja þær allar að jöfnu. Til að skilja muninn á verunni í EES annars vegar og fullri aðild að ESB hins vegar er nauðsynlegt að leggja efnislegt mat á tengslin og greina með þeim hætti muninn á þessu tvennu. Í því augnamiði þarf að skoða til hvaða sviða EES samstarfið nær og bera það saman við umfang samstarfsins innan ESB. Eftir tólf ár á Evrópska efnahagssvæðinu er nú orðið afar brýnt að rannsaka og ræða fordómalaust hvaða áhrif þátttakan hefur haft á þjóðfélag okkar, burt séð frá þrasinu um hugsanlega Evrópusambandsaðild.

⁹ Roderick Pace: 2005

Heimildaskrá:

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

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

Eiríkur Bergmann Einarsson (2005). Á kafi í Evrópusamrunanum. Í Úlfar Hauksson, Rannsóknir í Félagsvísindum VI. Félagsvísindastofnun 2005.

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

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

Gerhard Sabathil (2003). Ekkert hægt að útiloka. Viðtal í Morgunblaðinu 17. maí.

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

Roderick Pace (2005). 72 undanþágur í samningum við ESB. Viðtal í Morgunblaðinu 5. ágúst.