

# NÝ STADÐA ÍSLANDS Í UTANRÍKISMÁLUM

Tengsl við önnur Evrópulönd

Ritstjóri  
Silja Bára Ómarsdóttir

ALHJÓÐAMÁLASTOFNUN OG  
RANNSÓKNASETUR UM SMÁRÍKI



# Íslenskir stjórnmálamenn og þátttaka í samruna Evrópu: Sérstaða eða sérviska

## Inngangur

**G**reinin leitast við að svara þeirri spurningu hvað skýri afstöðu íslenskra ráðmanna til þátttöku í Evrópusamrunanum frá því að þeir fóru fyrst að bregðast við samruna-sjávarútvegs móti Evrópustefnu stjórnvalda með því að kanna tengsl þingmanna við greinina og mikilvægi greinarinnar í þjóðarbúskapnum. Jafnframt er skoðað hvort afstaða ráðamanna byggist á hugmyndum þeirra um alþjóðasamskipti og stöðu Íslands í alþjóðakerfinu. Í þessu sambandi er sérstaklega skoðað á hvaða hugmyndum utanríkisstefna Íslands hefur byggst og hvernig þær hafa haft áhrif á Evrópustefnu stjórnvalda. Áhersla stjórnvalda á sjálfsakvörðunarrétt Íslendinga í „eigin málum“ verður tekin yfir sem og áhersla þeirra á tvíhiliða samskipti í stað fjölbjóðasamskipta innan alþjóðastofnana. Því er haldið fram að þessir tveir þættir, þ.e. áhersla á sjálfsakvörðunarrétt (sem tengist „baráttunni“ og „stríðunum“ yfirfírráum yfir landi og miðunum) og tvíhiliða samskipti (sem byggir á takmarkaðri trú á getu smárkis til áhrifa í fjölbjóðastofnunum og reynslu af utanríkissamskiptum) hafi haft móttandi áhrif á Evrópustefnu stjórnvalda. Þessir tveir þættir tengjast sjávarútveginum ójúfanlegum böndum. Sjávarútvegurinn er öldinn samofinn hugmyndum ráðamanna um sjálfs-ákvörðunarrétt og liðið hefur verið þannig á að tvíhiliða samskipti og tvíhiliða lausir séu best til þess falhar að tryggja grundvallarrágsmuni þjóð-











framsal á sjálfssákvörðunarrétti (Solveig Pétursdóttir 1999; Stefán Eiríksson 2004). Þessi lagatíkuln er byggð á því að íslendingar taka sjálftæða ákvörðun um það hvort þeir yfirtaki ESB-reglur sem falla undir Schengen.

Það sama á við um reglur ESB sem falla undir EES-samninginn en Alþingi getur formlega samkvæmt EES-samningnum hafnað upptöku þeirra. Eftirmála þess ef Alþingi hafnar upptöku þessara regina, hvort sem er innan EES eða Schengen, er hins vegar sleppt þar sem það gæti þyrt ógildingu aðildar Íslands að þessum samningum þar sem grundvallaratriði þeirra beggja er einsleitni, þ.e. að sömu reglur gildi á öllu EES- og Schengen-svæðinu. Auk þess hefur Ísland ekki ákvörðunarvald í Schengen, þ.e. má ekki greiða atkvæði, þar sem eingöngu er heimild til að taka þátt í ákvörðunaratökufærlinu (decision-shaping) en ekki taka formlega ákvörðun um reglurnar (decision-making). Einig hafa EFTA- og EES-ríkin mjög takmarkaðan möguleika að hafa stefnumórandi áhrif á reglur ESB sem gilda á EES-svæðinu vegna stofnana uppbyggingar EES-samningsins og þeirra valdatíflærsu sem orðið hefur á milli stofnana ESB síðan samningurinn var undirritaður.

Flestum stjórnmálamönnum er einfaldlega illmögulegt að viðurkenna að þeir hafi flutt vald frá Alþingi til stofnana ESB í Brussel. Orðræða íslenskrar stjórnmálaumræðu um sjálfstæði og fullveldi landsins gerir þetta nær ókleift (Guðmundur Hálfdanarson 2004) en vaxandi fjöldi fræðimanna telur að orðræða geti skýrt vilja eða tregðu ríkja til að taka þátt í Evrópusamrunanum (sjá til dæmis Guðmund Hálfdanarson 2004; Wæver 2002; Tiiikainen 1998; Marcussen og fleiri 1999). Fyrstumenn Samfylkingarinnar eiga einnig erfitt með að viðurkenna að boðaðri aðild þeirra að ESB fylgi valdaframsal. Þetta á serstaklega við sjávarútvegsmál en að mati flokksins er aðild ekki talin koma til greina nema íslendingar nái að tryggja yfirráð yfir auðlindum hafssins. Liklegt er hins vegar talið að hagstæður aðildarsamningur náist við ESB (sjá Baldur Þórhallsson og Hjálta Þór Vignisson 2004). Sjálfssákvörðunarréttur í sjávarútvegsmánum er orðinn að óljúfanlegum hluta sjálfstæðis, hvort sem liðið er til andstæðinga eða fylgismanna aðildar Íslands að ESB.

## Sýn ráðamanna á alþjóðakerfið, reynsla og raunveruleiki: Hagsmunir tryggðir með tvíhlíða samskiptum

Utanríkisstefna Íslands ber þess vitni að áhersla hefur verið lögð á tvíhlíða samstarf við nágrennariki frekar en fjölbíðasamstarf innan alþjóðastofnana. Áherslan á tvíhlíða samskipti á sér sögulegar raetur og má rekja allt aftur til sjálftæðisbaráttunnar. Einhlíða aðgerðir stjórnvalda við útfærslu fiskveiðilögsgunrar og sigrar í þorskastrifnum í kjölfarið auk náinnar samvinnu við Bandaríkin styrkti stjórnvöld i þeiri trú að þau gætu tryggt hagsmuni landsins með einhlíða aðgerðum og tvíhlíða samskiptum.

Hín viðtekna söguskoðun um tilkomu sjálftæðis Íslands byggir á því íslendingar tryggðu sér sjálfir, að eigin frumkvæði og áræði, sjálftæði án utanaðkomandi aðstoðar. Lítio tilit er tekki til alþjóðlegra áhrifa á aukið sjálftæði landsins<sup>2</sup> og að aðrar smáþjóðir í Evrópu fengu sjálftæði á svípuðum tíma. Lagabréatur íslendinga við Dani um aukið sjálftæði sem spennaði 100 ára límabil hafta auk þessa sett mark sitt á utanríkistefnu Íslands á lýðveldistímanum. Í fyrsta lagi hika íslensk stjórnvöld ekki við að marka sér einarða afstöðu til að tryggja sérhagsmuni þjóðarinnar og fylgja henni fast eftir í samningavíðræðum. Þetta á til dæmis við um samningavíðræður stjórnvalda við Bandaríkin um brottförl hersins að lokinni síðari heimsstyrjöldinni og varnarsamninginn frá 1951 (Pétur J. Thorsteinsson 1992), útfærslu fiskveiðilögsgunrar og þær samningavíðræður sem fylgdu í kjólfarið (Guðni Th. Jóhannesson 2002) og allar samningaviðræður um bætt viðskiptakjör á markaði Evrópu og hvalamálið. Í öðru lagi öðluðust íslendingar smam saman aukið sjálftæði í tvíhlíða viðræðum við Dani án þess að alþjóðastofnanir kæmu þar við sögu (en sem dæmi má nefna sköpuðu Sameinuðu þjóðirnar (Sp) ranma fyrir sjálftæði margra nýlendra eftir síðari heimsstyrjöldina og í Eystrasaltslöndum unum þakka flestir breytingum í alþjóðakerfinu og utanaðkomandi aðstoð sjálftæði).

Auk þessa var lýðveldinu komið á fót með einhlíða yfirlýsingum íslenskrar stjórnvalda í andstöðu við dönsk stjórnvöld og hornsteinn lagður að lýðveldisstofnuninni í tvíhlíða viðræðum við Bandaríkin árið 1941 þegar íslensk stjórnvöld fengu Bandaríkin til að heita stuðningi við fult

sjálfstæði landsins (Svanur Kristjánsson 2001; Roosevelt 1941). Stjórnvöld hafa allar götur síðan lagt ríka áherslu á tvíhliða samskipti við Bandaríkin hvæð varðar varnir og viðskipti sem og efnahagsaðstoð allt fram undir 1970. Áhersla hefur verið lögð a góð samskipti við ráðamenn í Washington og litl áhersla verið lögð a ðaka virkan þátt í störfum Atlantshafsbandalagssins (NATO) (Valur Ingimundarson 1996; 2001). Tvíhliða varnar Samningar við Bandaríkin hafa nær ættið, þó með tveimur undantekningum, verið fyrsti valkostur íslenskra stjórnvalda. Íslenskir ráðamenn hafa trúð því að þeir getu með tvíhliða samskiptum við bandarískra ráðamenn haft áhrif á stefnu Bandaríkjanna gagnvart Íslandi. Trú þeirra á að lítið ríki eins og Ísland gæti látið til sín tak a innan fjölbjóðastofnunar eins og NATO viðist ekki hafa verið fyrir hend. Þar réðu stóru herveldin ferðinni en með því að koma á nánum tengslum við ráðamenn í Washington innan ramma tvíhliða samskipta ríkjanna væri hægt að tryggja hagsmuni Isレ lendingu í varnarmálum. Núverandi stjórnvöld viðast einnig vera á þeirri skoðun að ekkkert geti komið í staðinn fyrir tvíhliða varnarsamskipti við Bandaríkin, hvorki aukin þátttaka Íslands í starfi NATO né ESB á svíði varnar- og öryggismála.

Útanrikissamskipti íslenskra stjórnvalda hafa einnig verið í formi tvíhliða samskipta ef lítið er austur til Evrópu. Þetta á þædi við um samskiptin við nágrennaþjóðirnar á Norðurlöndum, en samvinnu þeirra á vettvangi Norðurlandaráðs byggir á milliríkjasmártarfi og á allt örnum grunni en yfrríkjasamvinnu ESB, sem og við Bretland, hvort sem varðar viðskipti eða deiður um útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Áhersla íslenskra stjórnvalda á tvíhliða samskipti og samninga við ESB viðist því vera „rökrétt“ framhald á árangursríki tvíhliða samvinnu Íslendinga frá stofnun lýðveldis. En íslensk stjórnvöld hafa allá til frá því að þau fóru fyrst að bregðast við samrunaþróun Evrópu frekar kosið tvíhliða samninga við ESB heldur en beina þátttöku í samrunaþróuninni.

Aðildin að EFTA kom að stórum hluta til vegna væntinga um tvíhliða viðskiptasamning við ESB í kjöfarið. Tuttugu árum síðar, um 1990, töldu íslenskir stjórnmálflokkar, að Alþýðuflokknum undanskilum, enn ákjósanlegra að gera tvíhliða samning við ESB en að tak a þátt í fjölbjóðasamningaviðæðum EFTA-ríkjanna annars vegar og ESB hins vegar. Framsóknarflokkurinn og Alþýðubandalagið létu þó tillieðast og

samþykktu að tak a þátt í viðræðunum eftir að EFTA-ríkin höfðu samþykkt að fríverslun með fisk yrði eitt af aðalsamningsmarkmiðum þeirra gagnvart ESB. Forystumenn flokkanna snérust hins vegar gegn þeim niðurstöðum sem lágu fyrir í viðræðunum í aðdraganda kosninganna 1991 og tóluðu ákaft gegn samningum. En Sjálfstæðisflokkurinn sem hafði verið fylgjandi tvíhliða viðskiptasamningi við ESB um sjávarútvegsmál breytti um stefnu að loknum kosningum til að tryggja sér stjórnarsetu. Nánari samvinnu ESB-ríkja innan Schengen og vilji hinn Norðurlandapjóðanna til að tak a þátt í þeirri samvinnu knúði íslensk stjórnvöld einnig til að bregðast við og fylgja ríkjunum eftir, að mjög svo takmörkuðum áhuga af hálfu Davíðs Oddssonar, þáverandi forsætisráðherra (viðtal við embættismann(b)). En þegar íslensk stjórnvöld hófu þátttöku í samvinnu ríkjanna sem nú fer fram innan ramma Schengen var um milliríkjasmártarfa að ræða sem i dag hefur verið faert undir stofnanir ESB. Þessi grundvallarbreyting á samstarfinu var illa séð af hálfu forsætisráðherra sem lagði allt kapp a að tryggja sem mest yfirráð Íslendinga yfir þeim malum sem féllu undir Schengen og að þurfa ekki að lúta vilja ríkja og stofnana ESB (viðtal við embættismann(b)).

Íslenskum stjórnmálamönnum hefur frá stofnun lýðveldisins tekist með tvíhliða samskiptum að tryggja hagstæð viðskiptakjör á erlenda markaði og varnir landsins. Þeir hafa því ekki séð ástæðu til að tak a virkan þátt í fjölbjóðastofnana innan alþjóðastofnana til að tryggja grundvallarrlagsmuni þjóðarinnar sem mórg önnur smáriki sja sem grundvöll fyrir eigin árangri á alþjóðavettvangi. Íslenskir ráðamenn hafa þannig, þar til nýlega, ekki séð neina knýjandi ástæðu til að tak a virkan þátt í störfum alþjóðastofnana eins og EFTA, NATO, SP, Evrópuráðinu, Alþjóðabankans og ESB. Íslensk stjórnvöld töku til dæmis miðg takmarkaðan þátt í störfum EFTA fyrstu árin (Einar Benediktsson 2003) og allt fram undir lok 10. áratugar síðustu aldar hunsuðu þau kröfur Bandaríkinna og annarra NATO-ríkjja um að tak a virkan þátt í störfum bandalagsins (Bailes og Baldur Pórhallsson 2006). Stjórnvöld sýndu einnig mjög takmarkaðan áhuga á því að tak a virkan þátt í störfum SP þrátt fyrir að Norðurlöndin væru fyrimynd að vel heppnuð starfi smárikja innan stofnana SP (Jakobsen 2005). Íslensk stjórnvöld töku hins vegar virkan þátt í umræðum um málefni hafssins á vettvangi SP og lögðu kapp a að







- Marcussen, M., Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf H.J. og Roscher K. (1999). Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities. *Journal of European Public Policy* 6, 614-83.
- Ólafur Ragnar Grímsson (1978). Network parties. Óttarféfið rit: Háskóli Íslands.
- Pétur J. Thorsteinsson (1992). Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál: Sögulegt yfirlit 1, Reykjavík: Höfði Íslenska bokmenntafélags.
- Roosevelt, F.D. (7. júlí 1941). Message sent by the President of the United States in response to a message from the Prime Minister of Iceland. Sótt 29. ágúst 2005. <http://www.biblio.io.org/jphal/policy/194/1410707a.html>
- Samkeppnistoðun (2001). Stjórnunar- og eignartengsl í íslensku atvinnulífi. Sótt 15. janúar 2003. <http://www.samkeppnistoðun.is/tungata/index.htm>
- Siguður Snævarr (1993). Hagkvísing Islands. Reykjavík: Heimskringla.
- Sóveig Þórssdóttir (1999). Ræða á Alþingi um Schengen samstarfið. 7. desember. Sótt 24. ágúst 2005. <http://www.althingi.is/áteftir/125/12/07222821.sgm>
- Stefán Eiríksson (2004). Deeply involved in the European project: membership of Schengen. Baldur Þórhallsson (frist.), Iceland and European Integration, on the edge (bis. 51-52). London: Routledge.
- Svanur Kristjánsson (2001). Forsetinn og utanríkisstefnun: Bandaríkiaförl. Sveins Björnssonar árið 1944. *Ný Saga*, 13, bls. 4-16.
- Svásand, L. og Lindström, U. (2006). Scandinavian political parties and the European Union. i John Gaffney (frist.) Political Parties and the European Union (bis. 205-219). London: Routledge.
- Tiihikainen, T. (1998). Europe and Finland: Defining the Political Identity of Finland in Western Europe. Aldershot: Ashgate.
- Valur Ingimundarson (1996). Ísland í eldlinu kalda stríðsins: samskipti Íslands og Bandaríkianna 1945-1960. Reykjavík: Vaka-Helgfell.
- Valur Ingimundarson (2001). Uppgjör við umhverfiminn: samskipti Íslands, Bandaríkiana og NATO 1960-1974: Íslensk þróðernishyggi, vestraðant samstarf og landhelgistedan. Reykjavík: Vaka-Helgfell.
- Vígðís Jónsdóttir o.fl. (1996). Alþingismannatal 1945-1995. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Viðtal við embættismann i íslenska utanríkisráðuneytinu (a) (október 2006).
- Viðtal við embættismann i íslenska utanríkisráðuneytinu (b) (október 2006).
- Wæver, O. (2002). Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. i Hansen, L. og Wæver, O. (frist.) European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States (bis. 20-50). London: Routledge.
- þjóðhagstofnun (14. desember 2001) Historical Statistics 1901-2000. Sótt 25. júlí 2002. <http://www.ths.is/fitusoguleg/english.htm>

1 Tekið er mið af tengslum þeira þingmanna sem kjörni eru til Alþingis, þ.e. ekki er tekið tililt til varapingmanna sem e.t.v. hafa tekið sæti kjörinna þingmanna á kjörfumabili.

2 Sjá til dæmis umfjölinum i Guðmundur Halldararson 2001a og 2001b.

3 Sjá fyrstlega umfjölinum í Baldur Þórhallsson *Hefur Ísland valið sér nýja stað i alþjóðakerfingu?* (2006).