

Evrópuúttekt Samfylkingarinnar

# Ísland í Evrópu

Greining á samningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega  
aðildarumsókn að ESB

Ritstjóri:  
Eiríkur Bergmann Einarsson



Reykjavík, nóvember 2001

## Ísland í Evrópu

Greining á samningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega aðildarumsókn að ESB  
Evrópuúttekt Samfylkingarinnar

© Höfundar og Samfylkingin, 2001

Öll réttindi áskilin

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti  
án skriflegs leyfis höfunda og útgefanda.

Ritstjóri: Eiríkur Bergmann Einarsson

Yfirlestur: Mörður Árnason

Umbrot: Pröstur Haraldsson

Prentun: Háskólafjölritun

ISBN 9979-60-715-7

**H**eimsmynd okkar breytist hraðar en nokkru sinni fyrr. Evrópusambandið er á fleygiferð og Íslendingar geta ekki staðið kyrrir á meðan. Stjórn-málaflökkur sem tekur hlutverk sitt alvarlega getur ekki látið undir höfuð leggjast að hugsa upp á nýtt stöðu Íslands gagnvart Evrópusambandinu og er sú spurning ekki einungis á dagskrá heldur felur hún í sér eitt stærsta viðfangsefni íslenskra stjórn mála í nútíð og náinni framtíð.

Frá því að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið var gerður hefur Evrópusambandið vaxið og dafnað en kvarnast úr EFTA og því hafa áhrif EES-ríkjanna farið dvínandi. Þegar bróðurpartur ríkjanna sem eftir voru í EFTA gekk til liðs við Evrópusambandið árið 1995 varð nokkuð ljóst að samningurinn gæti tæpast dugað til framtíðar. Því þurfum við Íslendingar að fylgjast vel með þróuninni í Evrópuríkjum og bregðast við í samræmi við hagsmuni okkar og framtíðarsýn.

Samfylkingin kaus þá leið að ráðast í það stóra og metnaðarfulla verkefni að vinna að faglegrri úttekt á stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu. Í Evrópuúttektinni er reynt að skilgreina hugsanleg samningsmarkmið ef til umsóknar um aðild að ESB kæmi af hálfu Íslendinga. Til verksins voru kallaðir sérfróðir einstaklingar og þeir fengnir til að leggja mat hver á sinn málaflökk. Þessu fólki færi ég hjartans þakkir mínar og Samfylkingarinnar fyrir vandað og óeigingjarnt starf. Þessi vinna liggur nú fyrir í þeirri úttekt sem lítur dagsins ljós í riti þessu.

Það er skylda stjórn málaflökkanna að standa þannig að verki að við séum tilbúin að bregðast við breyttum heimi á skömmum tíma. Heimurinn bíður ekki eftir þeim sem stendur kyrr, heldur þarf sífellt starf, sífellda upplýsingaleit, sífellda athugun til að geta á hverjum tíma verið í fremstu röð í samfélagi þjóðanna. Það er óábyrg afstaða hjá stjórn málamönnum að neita að horfast í augu við nýja tíma og breyttar aðstæður á alþjóðavettvangi.

Ýmis rök eru færð í skýrslunum fyrir kostum þess að huga að aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Sérstaklega má þar nefna fiskveiðistjórnunarmál, fullveldismál og hagsmuni hinna dreifðu byggða. Það er hinsvegar Samfylkingarinnar að vinna áfram úr þeim niðurstöðum sem hér liggja fyrir og komast að því hvað tryggir hag Íslands best í samfélagi þjóðanna á komandi árum og áratugum.

Össur Skarphéðinsson, formaður Samfylkingarinnar

# Efni

	Bls.
Aðfaraorð Össurar Skarphéðinssonar, formanns Samfylkingarinnar .....	3
Inngangur ritstjóra .....	5
1. Fullveldismál – Valgerður Bjarnadóttir .....	19
2. Stjórnsýslumál – Baldur Þórhallsson .....	29
3. Utanríkismál – Árni Páll Árnason .....	55
4. Efnahags- og peningamál – Már Guðmundsson .....	71
5. Sjávarútvegsmál – Ágúst Ágústsson og Katrín Júlíusdóttir .....	87
6. Byggðamál – Halldór S. Guðmundsson og Ingileif Ástvaldsdóttir ...	119
7. Menntamál, vísindi og rannsóknir – Ásta Erlingsdóttir og Eiríkur Bergmann Einarsson .....	137
8. Menning og samkennd – Gestur Guðmundsson .....	155
9. Félagsmál og jafnréttismál – Bryndís Hlöðversdóttir .....	175
10. Neytendamál – Þórunn Sveinbjarnardóttir .....	193
Höfundatal .....	203

# Inngangur

Samfylkingin ákvað á stofnfundi sínum vorið 2000 að vinna heildstæða úttekt um tengsl Íslands og Evrópusambandsins (ESB) og greina hugsanleg samningsmarkmið ef til aðildarumsóknar að ESB kæmi af hálfu Íslendinga. Þrettán sérfróðir einstaklingar tóku að sér að fjalla um álitamál sem snerta margvísleg svið Evrópusamvinnunnar, og er niðurstöður þeirra að finna í þessari bók. Formaður Samfylkingarinnar beindi ákveðnum spurningum til höfunda en að öðru leyti höfðu þeir frjálssar hendur um efnistöð, uppbyggingu, heimildanotkun og frágang allan. Kaflarnir eiga því að geta staðið sem sjálfstæðar einingar. Sumstaðar skarast kaflar ólíkra höfunda eitthvað að efni en ófært þótti að samræma slíkt án þess að setja sjálfstæði kaflanna um leið í hættu. Í þessum inngangi er ætlunin að víkja nokkrum orðum að tilurð og þróun Evrópusambandsins.

## Evrópuhugsjónin

Síðari heimsstyrjöldin markar alger umskipti í ríkjakerfi Vestur-Evrópu, en örfáum árum eftir stríðslok hófst umfangsmesta ríkjasamvinna sem um getur í sögunni. Þá hófst samvinna og samþætting viðfangsefna í Evrópu sem var með öllu óhugsandi nokkrum árum áður. Á fyrri hluta aldarinnar var Evrópa hlaðin múr-um margvíslegra hafta sem ríkin höfðu byggt í kringum landamæri sín. Undir lok seinni heimsstyrjaldar varð það hins vegar að ríkjandi hugmyndafræði í Evrópu að eina leiðin til að tryggja velsæld og koma í veg fyrir frekara vopnaskak væri nán samvinna á sem flestum sviðum. Hugmyndin var að gera ríkin svo háð hvert öðru að árás eins ríkis á annað væri í raun árás gegn eigin hagsmunum. Þannig voru íbúar álfunnar tengdir órjúfanlegum böndum með frjálssu flæði fólks, fjármagns, vöru og þjónustu.

Efnahagssamvinna hefur frá upphafi verið öxull samstarfs ESB-ríkja en síðan hefur samstarfið færst út til nýrra sviða. Í raun má segja að Evrópusambandið sé svar við alþjóðavæðingu efnahagslífsins en fullvalda ríki verða sífellt háðari hvert öðru í efnahagslegu tilliti. Síðan hefur samstarfið leyst úr læðingi aukinn kraft aðildarríkjanna með því að fjarlægja höft á frelsi í viðskiptum, koma á virkri samkeppni og auðvelda fólki að búa, starfa og mennta sig annarstaðar á svæðinu.

Þrátt fyrir að eflaust megi tína til fjölmarga galla á Evrópusamrunanum, sem sannarlega hefur ekki verið með öllu sársaukalaus, þá er ekki hægt að draga aðra ályktun en að tilraunin hafi tekist. Nú hálfri öld síðar búa íbúar Evrópusambandsins á einum friðsælasta og farsælasta bletti jarðarkringlunnar. Sambandið þekur meginpart Vestur-Evrópu og nýfrjálsu ríkin í Mið- og Austur-Evrópu sigla hraðbyri inn í bandalagið. Væntanlega verða tólf ný ríki tekin inn í nokkrum skrefum á næsta áratug. Þau eru Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland, Ungverjaland, Miðjarðarhafsríkin Kýpur og Malta, og jafnvel Tyrkland að auki. Þau ríki sem líklega verður samið við fyrst eru Eistland, Kýpur, Pólland, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland.

## Sáttmálar Evrópusambandsins

### Kola- og stálbandalagið 1952

Upphaf Evrópusamvinnunnar er jafnan rakið til yfirlýsingar Roberts Schumans, þáverandi forsætisráðherra Frakklands, hinn 9. maí árið 1950 um stofnun Kola- og stálbandalagsins, en samningurinn um það var síðan undirritaður í París í apríl 1951 og tók gildi í júlí 1952. Sex Evrópuríki, Belgía, Frakkland, Holland, Ítalía, Lúxemborg og Þýskaland, ákváðu að hefja samstarfið með því að vinna saman að framleiðslu í þungaiðnaði í álfunni.

Samningurinn markaði þáttaskil í alþjóðlegu samstarfi, því í fyrsta sinn fram-seldu sjálfstæðar þjóðir hluta af fullveldi sínu til sameiginlegra stofnana. Samningurinn var ekki aðeins fríverslunarsamningur með iðnaðarvörur heldur voru með honum tekin fyrstu skrefin í átt til sameiginlegs markaðar sem lyti sameiginlegri yfirstjórn. Evrópusamvinnan hefur síðan byggst á þessum grunni og hafa bæst við nýir sáttmálar sem aðildarríkin hafa gert með sér og fest í lög.

### Rómarsáttmálinn 1958

Samstarfið reyndist vel og það leiddi til svokallaðra Rómarsamninga sem tóku gildi 1. janúar 1958. Um var að ræða tvo samninga, annarsvegar um Kjarnorkubandalag Evrópu og hins vegar um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) sem var mun veigameiri samningur. EBE hafði að markmiði að koma á sameiginlegum markaði á sem flestum sviðum og var einnig gert ráð fyrir umfangsmikilli samræmingu á efnahagsstefnu aðildarríkjanna. Nokkrir þættir standa uppúr:

Allir tollar og magntakmarkanir á viðskiptum milli aðildarríkjanna voru afnumdir með samningnum. Þar sem vörur áttu að flæða frjálst yfir landamæri aðildarríkjanna þurfti um leið að koma á sameiginlegri tollastefnu gagnvart öðrum

ríkjum til þess að eitt ríki gæti ekki dregið til sín allan innflutning inn á svæðið með því að lækka tolla einhliða. Ennfremur var lagt bann við tæknilegum viðskiptahindrunum svo aðildarríkin gætu ekki verndað eigin framleiðslu á kostnað annarra. Að auki voru tekin skref í þá átt að auka frelsi í flutningum fólks, fjármagns og þjónustu innan svæðisins. Parísarsáttmálinn og Rómarsáttmálarnir tveir eru það sem kallað var Evrópubandalögin, eða EB, en allir þessir samningar eru enn í fullu gildi.

### Einingarlögin 1987

Einingarlögin (e. The Single European Act) er nafn á samningi Evrópusambandsins sem tók gildi um mitt ár 1987. Með þeim var ýmsum nýjum málaflokkum á borð við umhverfismál, rannsóknamál og félagsmál bætt við samninginn um Evrópubandalögin. Þá var sett fram það markmið að fullgera innri markaðinn fyrir árslok 1992. Jafnframt var ákvarðanatökufærlið sem tók mið af sex aðildarríkjum tekið til endurskoðunar, einfaldað og lagað að þeirri fjölgun sem orðin var á ríkjunum í tólf. Jafnframt voru áhrif þingsins aukin nokkuð og hlutverk ráðherraráðsins áréttað í lögum í fyrsta sinn. Flestir urðu þó að lokum ósáttir við niðurstöðuna og þótti mörgum sem nauðsynlegum breytingum hefði í raun verið skotið á frest.

### Maastricht-sáttmálinn um Evrópusambandið 1992

Ýmsar pólitískar hræringar, einkum hrun kommúnismans 1989 og sameining Þýskalands 1990, flýttu fyrir pólitískum vilja til að víkka samstarfið enn frekar út til nýrra viðfangsefna og jafnframt að dýpka samstarfið á þeim sviðum sem það náði þegar til. Sá ferill endaði í samningnum um Evrópusambandið sem undirritaður var á ríkjaráðstefnu í Maastricht í Hollandi 1992. Sundurliðun Sovétríkjanna 1991 jók einnig á óvissu um þróunina í álfunni austanverðri og þjappaði í raun enn frekar saman ríkjum Vestur-Evrópu.

Samningurinn um Evrópusambandið (e. Treaty of the European Union, EU) er byggður upp af þremur stoðum. Fyrsta stoðin, og sú allra mikilvægasta, hefur að geyma samningana um Evrópubandalögin, en önnur og þriðja stoðin fjalla um ný samstarfssvið; annarsvegar um utanríkis- og öryggismálastefnu og hins vegar um samstarf á sviði innanríkis- og dómsmála. Megnið af öllu samstarfi ESB fer fram undir fyrstu stoðinni sem felur í sér verulegt yfirþjóðlegt vald. Þannig er nafnið „Evrópusambandið“ í raun aðeins yfirheiti um þessar þrjár stoðir samstarfsins.

Meðal helstu breytinga var endurskoðun á ákvarðanatökufærlinu. Vald ráðherraráðsins var aukið nokkuð og þeim málavæðingum þar sem ríkin geta beitt neitunarvaldi var fækkað. Áhrif Evrópuþingsins voru jafnframt aukin töluvert og hlutverk þess í lagasetningarferlinu styrkt.

Jafnframt var samþykkt að vinna að sameiginlegri peningamálastefnu ESB. Með Maastricht-samningnum var stigið stórt skref til aukinnar yfirþjóðlegrar samvinnu samhliða því að festa í sessi nálægðarregluna svokölluðu, sem felur í sér að taka beri ákvarðanir á lögsta mögulega stjórnsýslustigi.

### **Amsterdam-sáttmálinn 1997**

Leiðtogar Evrópusambandsins hittust í Amsterdam 1997 og gerðu þar nýjan sáttmála sem fól að mestu í sér ýmsar aðgerðir til að liðka fyrir peningamálastefnu Evrópusambandsins og upptöku evrunnar í flestum aðildarríkjum ESB 1. janúar 2002.

### **Nice-sáttmálinn 2000**

Nice-sáttmálinn er afrakstur síðustu ríkjaráðstefnu ESB og hefur enn ekki verið festur í lög, en þjóðþing allra aðildarríkja þurfa að samþykkja nýja sáttmála ESB. Samningnum var til að mynda hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu á Írlandi. Í samningnum er gert ráð fyrir umtalsverðri stækkun ESB með aðild ríkja í Mið- og Austur-Evrópu. Jafnframt fór fram nokkur endurskoðun á ákvarðanatökufærli og atkvæðavægi einstakra ríkja innan stofnana ESB. Gert var ráð fyrir að samhliða stækkun ESB yrði atkvæðavægi stóru ríkjanna, sem hafa hlutfallslega minna vægi en smáu ríkin, aukið lítillega. Ennfremur viðurkenndi ríkjaráðstefnan nýja réttindaskrá fyrir borgara Evrópusambandslanda.

## **Stofnanir og uppbygging ESB**

Grundvallarlög ESB byggja á Rómarsamningnum og þeim sáttmálum sem eftir fylgdu, ásamt aðildarsamningum nýrra ríkja og ýmsum viðaukum sem gerðir hafa verið. Stofnanir Evrópusambandsins hafa verið í sífelldri þróun eftir því sem samstarfinu hefur fleygt fram. Þær mikilvægustu eru leiðtogaráðið, ráðherraráðið, framkvæmdastjórnin, Evrópuþingið og Evrópuþómstóllinn.

### **Leiðtogaráðið**

Þrátt fyrir að leiðtogaráðið hafi ekki formlegt hlutverk innan stofnanakerfis Evrópusambandsins hefur það komið saman frá árinu 1974. Leiðtogaráðið er skipað leiðtogum aðildarríkjanna og forseta framkvæmdastjórnar ESB. Hlutverk þess er að móta pólitíska framtíðarstefnu sambandsins og taka mikilvægar pólitískar ákvarðanir. Hvert aðildarríkja ESB hefur neitunarvald í leiðtogaráðinu. Allar ákvarðanir í ráðinu eru því teknar samhljóða.

### **Ráðherraráðið**

Ráðherraráðið fer með löggjafarvaldið innan ESB ásamt Evrópuþinginu, og er í raun æðsta ákvörðunarvald sambandsins. Aðildarríkin skiptast á um að gegna



formennsku í ráðinu til sex mánaða í senn. Í ráðinu eru ráðherrar aðildarríkjanna á hverju málefnasviði fyrir sig. Þannig eru það til að mynda ráðherrar sjávarútvegsmála í aðildarríkjunum sem skipa ráðherraráðið um sjávarútvegsmál. Hér er því í raun um hefðbundið milliríkjasamstarf að ræða og er ráðherraráðið sá vettvangur þar sem aðildarríkin gæta helst hagsmuna sinna. Hið yfirþjóðlega vald birtist í öðrum stofnunum. Hvert ríki hefur einn ráðherra í hverjum málaflökki en aðildarríkin hafa misjafnlega mörg atkvæði eftir íbúafjölda. Í fjölmörgum málaflökkum þurfa ákvarðanir þó að hljóta samþykki allra aðildarríkjanna.

### **Framkvæmdastjórnin**

Mikilvægasta og umfangsmesta stofnun ESB er framkvæmdastjórnin sem fer í raun með framkvæmdarvaldið og sér um allan rekstur ESB. Framkvæmdastjórnin er yfirþjóðleg stofnun sem gætir hagsmuna Evrópusambandsins bæði gagnvart aðildarríkjunum sjálfum og öðrum ríkjum. Framkvæmdastjórnin er verndari sáttmála ESB og sér til þess að innri markaðurinn virki sem skyldi. Framkvæmdastjórnin hefur ein frumkvæði að lagasetningartillögum sem fara fyrir ráðherraráðið til samþykkis eða synjunar. Þingið hefur aðeins ályktunarrétt um tillögurnar. Dómstóllinn dæmir síðan á grundvelli lagagerðanna og getur þurft að beita til þess sjálfstæðri túlkun.

### **Evrópuþingið**

Evrópuþingið hefur ekki sama lagasetningarvald og þjóðþing aðildarríkjanna, heldur deilir því með ráðherraráðinu. Þingið er þó enn fyrst og fremst ráðgefandi þótt völd þess hafi aukist mjög að undanfögnu. Þingið fjallar um lagafrumvörp og þarf að afgreiða sameiginlega fjárhagsáætlun ESB til að hún öðlist gildi. Þá verða nýir framkvæmdastjórnarmenn að fá samþykki þingsins. Ennfremur þarf þingið að samþykkja ný aðildarríki. Á Evrópuþinginu sitja nú 626 þingmenn sem kosnir eru beinni kosningu í aðildarríkjunum til fimm ára í senn. Þingmenn Evrópuþingsins skipa sér ekki í hópa eftir þjóðerni heldur starfa þar þingflokkar á grundvelli pólitískrar sannfæringar.

### **Evrópuþómstóllinn**

Dómstólar aðildarríkjanna dæma eftir lagagerðum Evrópusambandsins en Evrópuþómstóllinn hefur það hlutverk að dæma um hvort framkvæmd á sáttmálum sambandsins í aðildarríkjunum sé í samræmi við lög og réttarreglur ESB. Evrópuþómstóllinn sker úr um ágreiningsmál milli aðildarríkja ESB eða á milli stofnana ESB og aðildarríkjanna. Dómstóllinn er skipaður einum dómara frá hverju aðildarríki.

## Fjárlög ESB

Vert er að taka fram að Evrópusambandið hefur mjög takmarkað fjárveitingarvald, enda er það fyrst og fremst á hendi aðildarríkjanna. Til að mynda eru fjárlög Evrópusambandsins aðeins ríflega 91 milljarður evra, sem samsvarar um 8.000 milljörðum íslenskra króna. Um er að ræða 1,2 prósent af sameiginlegri landsframleiðslu Evrópusambandsríkjanna og um 2,5 prósent af opinberum útgjöldum í aðildarríkjunum. Þess má geta að aðildarríkin hafa samþykkt að sameiginleg fjárlög ESB megi aldrei fara yfir 1,27 prósent af sameiginlegri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna. Um 80 prósent fjárlaga ESB fer til samstarfs á sviði landbúnaðar- og byggðamála. Það sem eftir stendur fer að mestu til samstarfsverkefna sem flest eru á sviði vísinda, mennta, menningar og æskulýðsmála.

## Ísland og Evrópa

Á sjöunda áratugnum var Evrópusamstarf í fyrsta sinn til umræðu á Íslandi, þar á meðal aðild að þáverandi Efnahagsbandalagi Evrópu. Að lokum var tekin sú ákvörðun að ganga til liðs við EFTA (aðildarríki þá Austurríki, Bretland, Danmörk, Finnland, Noregur, Portúgal, Sviss og Liechtenstein, Svíþjóð), árið 1970. Þá snarlækkaði vöruverð á fjölmörgum innflutningsvörum og íslenskar vörur áttu greiðari leið að evrópskum neytendum en ákveðnar greinar iðnframleiðslu heimafyrir urðu fyrir aukinni samkeppni. Þrátt fyrir háværar deilur í upphafi varð þjóðin brátt nær einhuga um gildi EFTA-aðildarinnar.

Evrópumálin voru síðan lítt áberandi fyrr en umræða hófst um evrópska efnahagssvæðið (EES). Árið 1989 bauð framkvæmdastjórn Evrópusambandsins EFTA-ríkjunum (þá Austurríki, Finnland, Ísland, Liechtenstein, Noregur, Sviss, þar sem aðild var að lokum felld, og Svíþjóð) til viðræðna um EES-samninginn, sem var að lokum undirritaður í Oporto í Portúgal árið 1992. Samningurinn gekk í gildi í upphafi árs 1994 og kom þá í stað fríverslunarsamnings Íslands við Evrópubandalagið frá árinu 1973. Með samningnum varð Ísland hluti af sameiginlegum innri markaði ESB.

Þrjú fjölmennustu ríki EFTA-stoðarinnar í EES, Svíþjóð, Austurríki og Finnland, gengu svo til liðs við ESB ári síðar og skildu Noreg og Ísland ein eftir ásamt furstadæminu Liechtenstein í EFTA-stoð EES.

Það er nú nær óumdeilt að undirritun EES-samningsins var ótvírætt framfaraspor. Samningurinn hefur síðan verið ein helsta lífæð Íslands í alþjóðasamvinnu. Nú gleymist oft að hart var deilt um samninginn við undirbúning hans og í aðdraganda undirritunar.

## Helstu áfangar í sögu Evrópusambandsins

- 1950: Schuman-yfirlýsingin um stofnun Kola- og stálbandalags.
- 1951: Parísarsáttmálinn um Kola- og stálbandalagið undirritaður. Aðildarríkin voru Belgía, Frakkland, Holland, Ítalía, Lúxemborg og Vestur-Pýskaland.
- 1957: Rómarsáttmálinn undirritaður um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) og um friðsamlegt samstarf um hagnýtingu kjarnorku (EURATOM).
- 1961: Danmörk, Írland og Bretland sækja um aðild að Efnahagsbandalaginu. Frakkar beita neitunarvaldi gegn umsóknunum.
- 1962: Noregur sækir um aðild að Efnahagsbandalaginu, Frakkar beita neitunarvaldi. Komið er á sameiginlegri landbúnaðarstefnu.
- 1965: Stofnanir bandalagsins (Kola- og stálbandalagið, Kjarnorkubandalagið og Efnahagsbandalagið) eru sameinaðar með sérstökum samrunasamningi sem tekur gildi 1967. Hið nýja samstarf nefnist Evrópubandalagið (EB).
- 1967: Noregur, Danmörk, Írland og Bretland sækja öðru sinni um aðild. Frakkar beita enn neitunarvaldi.
- 1968: Tollabandalagi komið á innan EB. Tollar voru afnumdir á verslun innan bandalagsins jafnframt því að sameiginlegur ytri tollur gagnvart ríkjum utan Evrópubandalagsins var tekinn upp.
- 1970: Evrópubandalagið fær eigin fjárhagsáætlun. Viðræður eru aftur teknar upp við Noreg, Danmörku, Írland og Bretland.
- 1972: Þjóðaratkvæðagreiðsla í Noregi um aðild að Evrópubandalaginu. Meirihluti reynist mótfallinn aðild. Aðild samþykkt í öðrum umsóknarríkjum.
- 1973: Fyrsta stækkun: Danmörk, Írland og Bretland fá aðild.
- 1974: Fundir leiðtoga ráðs EB verða reglubundinn þáttur í starfi bandalagsins.
- 1976: Fríverslunarsamningur Íslands við EB tekur að fullu gildi.

- 1979: Evrópska myntsamstarfinu (EMS) er komið á til að stuðla að stöðugu gengi. Evrópska mynteiningin ECU (e. European Currency Unit, ísl. eka), verður sameiginleg gengisviðmiðun. Kosið er beint til Evrópuþingsins í fyrsta sinn.
- 1981: Önnur stækkun: Grikkland fær aðild að EB.
- 1985: EB samþykkir áætlun, eða svokallaða hvítbók, um að koma á sameiginlegum innri markaði í ársbyrjun 1993.
- 1986: Þriðja stækkun: Spánn og Portúgal gerast aðilar að EB.
- 1987: Einingarlög Evrópu (e. Single European Act) taka gildi.
- 1989: EFTA og EB hefja samningaviðræður um stofnun evrópska efnahags-svæðisins (EES).
- 1990: Fjórða stækkun: Austur-Þýskaland sameinast Sambandslýðveldinu Þýskalandi og þar með Evrópubandalaginu. Formlegir samningar um EES hefjast.
- 1992: Maastricht-sáttmálinn undirritaður. Sáttmálinn er felldur í atkvæðagreiðslu í Danmörku. Danir fá síðar undanþágu frá vissum hlutum sáttmálans og samþykkja hann svo breyttan. Noregur, Austurríki, Svíþjóð og Finnland sækja um aðild.
- 1993: Sameiginlegur innri markaður kemst á með frjálsum flutningi fjármagns, vöru, þjónustu og vinnuafis. Maastricht-sáttmálinn tekur gildi og Evrópubandalagið verður að Evrópusambandinu (ESB). Í sáttmálanum er stefnt að myndun Efnahags- og myntbandalags Evrópu (EMU) í síðasta lagi árið 1999.
- 1994: EES-samningurinn tekur gildi. Meirihluti samþykkir aðild að ESB í Austurríki, Finnlandi og Svíþjóð. Norðmenn hafna aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu í annað sinn.
- 1995: Fimmta stækkun: Austurríki, Svíþjóð og Finnland fá aðild að ESB.
- 1996: Ríkjaráðstefna aðildarríkjanna hefst og grunnur er lagður þar að stækkun ESB með aðild ríkja í Mið- og Austur-Evrópu.

- 1997: Eftir leiðtogafund ESB í Amsterdam leggur framkvæmdastjórnin til að hafnar verði aðildarviðræður við Eistland, Kýpur, Pólland, Slóveníu, Tékkland og Ungverjaland.
- 1999: Efnahags- og myntbandalag Evrópu tekur gildi samkvæmt Maastricht-sáttmálanum. Sameiginlegur gjaldmiðill þátttökuríkja EMU verður evra (euro).
- 2000: Ríkjaráðstefna í Nice. Áætlun um stækkun til austurs áréttuð.
- 2001: Ísland og Noregur fá aðild að Schengen-samstarfinu um afnám vegabréfa-skoðunar á innri landamærum ESB. Jafnframt er tekið upp náið samstarf um landamæraeftirlit. Bretar og Írar ákveða að standa fyrir utan samstarfið.

## Landbúnaður

Þegar vinna við Evrópuúttekt Samfylkingarinnar hófst var gert ráð fyrir sérstökum kafla um landbúnaðarmál. Tveir sérfræðingar voru fengnir til verksins, en því miður náðist ekki að klára kaflann í tæka tíð. Því fer hér á eftir stutt yfirlit ritstjóra um landbúnaðarmálin, en frekari upplýsingar um efnið er til að mynda að finna í landbúnaðarkaflanum í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu sem lögð var fram á vormánuðum árið 2000.

Hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB (CAP) felur í sér hvort tveggja, umtalsverðan stuðning við evrópskan landbúnað og frjálsa samkeppni með landbúnaðarafurðir innan aðildarríkjanna. Samningurinn um Evrópska efnahags-svæðið tekur hins vegar ekki til landbúnaðarmála, með undantekningu um verslun og viðskipti með iðnaðarvörur úr landbúnaðarhráefni samkvæmt bókun 3 í samningnum.<sup>1</sup>

Þótt landbúnaður nemi aðeins 2,4% af landsframleiðslu ESB-ríkjanna og 6,5% af vinnuafli aðildarríkjanna þá er sameiginlega landbúnaðarstefnan langstærsta og viðamesta samstarfsáætlun ESB. Munurinn á landbúnaðarsamstarfinu og öðrum samstarfssviðum felst í því að landbúnaðarmál eru nær alfarið í höndum stofnana ESB meðan önnur málefni eru jafnan einnig í höndum aðildarríkjanna sjálfra.

Þótt landbúnaðarstefnan varði að miklu leyti afurðir sem ekki eru framleiddar á Íslandi getur eftir sem áður verið eftir umtalsverðu fjármagni að slægjast úr sameiginlegum sjóðum ESB fyrir ákveðnar búgreinar, t.a.m. sauðfjárrækt. Mjólk-

<sup>1</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, 2000.

urframleiðsla nýti verulegra styrkja en samkeppni frá meginlandinu, einkum í unnum mjólkurafurðum, yrði jafnframt miklu meiri. Styrkir til nautgriparæktar eru allnokkrir innan ESB en á móti hverfur núverandi stuðningur íslenskra stjórnvalda og tollvernd og því óvíst hvernig greininni mundi reiða af í óheftri samkeppni við stærri framleiðendur. Þess ber þó að geta að um leið opnast fyrir íslenskan landbúnað um það bil 380 milljóna manna heimamarkaður þar sem Íslendingum verður frjálst að bjóða afurðir landsins til sölu.

Hugsanlegar undanþágur fyrir Ísland frá reglum sambandsins um frjáls viðskipti með landbúnaðarafurðir milli aðildarríkjanna gætu byggst á sérstöðu Íslands hvað varðar sjúkdómahættu. Ef slíkar undanþágur fengjust gætu þær takmarkað innflutning lifandi dýra auk ýmissa afurða úr hráu kjöti og ógeril-sneyddri mjólk frá ákveðnum ríkjum innan ESB.

Ómögulegt er að meta það með nokkurri fullvissu hvaða fjárhagslegar afleiðingar aðild að ESB hefði á íslenskan landbúnað. Samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra gæti stuðningur ESB til íslensks landbúnaðar numið um það bil 5 milljörðum króna. Jafnframt ætti að vera mögulegt að beita takmörkuðum innlendum viðbótarstyrkjum – bæði tímabundnum og viðvarandi – svipað og gert hefur verið í Svíþjóð og Finnlandi, að því gefnu að skilgreiningar á harðbýli og stuðningsbærri framleiðslu væru svipaðar og gerist um norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands, en það ætti að vera nokkuð auðsótt.

### Sérmeðferð landbúnaðar

Bændur virðast hafa talsverð pólitísk áhrif innan ESB og hefur tekist að hafa afgerandi áhrif á stefnumörkun sambandsins. Landbúnaður hefur notið mikillar sérstöðu í aðildarríkjunum og staðið nokkuð utan við hefðbundna stefnumörkun. Með tilkomu sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar hefur þessi hefð færst yfir á Evrópuvettvanginn. Landbúnaður hefur þannig ekki endilega verið settur undir sama hatt og aðrar greinar samfélagsins. Enn þann dag í dag er litið svo á að landbúnaður eigi að njóta sérmeðferðar hjá ESB. Ástæðan er það sem nefnt hefur verið „annarskonar eðli landbúnaðar“.

Því er haldið fram að landbúnaður hafi í raun annað eðli en aðrir þættir hagerfisins. Þess vegna þurfi landbúnaðurinn sérmeðferð því nauðsynlegt sé að styðja og vernda greinina. Innan Evrópusambandsins hafa fjórar meginröksemdir verið nefndar fyrir þessu:

- Ef landbúnaðurinn nýtur ekki stjórnar opinberra aðila er hættara við verðsveiflum en á öðrum sviðum. Verðsveiflur í landbúnaði eru sagðar sérstaklega óæskilegar því verðhækkningar í landbúnaði leiði beint til verðbólgu. Einnig er sagt að verðlækkningar geti þvingað bændur af landi sínu.
- Það að þurfa að treysta á innflutning á nauðsynjavörum eins og landbún-

aðarvörum leiðir til veikleika gagnvart utanaðkomandi aðilum. Þetta er talið sérstaklega varhugavert ef erfiðleikar koma upp í alþjóðasamskiptum.

- Þar sem fólk getur ekki lifað án matar og kaupir mat hvað sem allri verðþróun líður leiðir ónóg framleiðsla beint til innflutnings sem hefur óhagstæð áhrif á vöruskiptajöfnuð. Þessi röksemd hefur þó ekki heyrst nú í nokkur ár.
- Á síðustu árum hefur það heyrst í auknum mæli að bæði umhverfislegar og félagslegar röksemdir séu fyrir því að halda bændum á landi sínu og halda sveitunum í byggð, og hafi í sjálfu sér gildi fyrir alla álfuna.

Í Rómarsáttmálanum frá 1957 eru markmið sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sett fram. Þau eru:

- Að auka framleiðslu í landbúnaði með því að styðja við tækniframfarir og með því að tryggja skynsamlega þróun í framleiðslunni, auk þess að reyna að ná sem mestri nýtingu á framleiðslutækjum, þó sérstaklega á vinnuafli.
- Að tryggja sanngjarna lífsafkomu fyrir landbúnaðarsamfélagið, sérstaklega með því að bæta afkomu einstaklinganna sem starfa í landbúnaði.
- Að koma á stöðugleika á mörkuðum.
- Að tryggja framboð og aðgengi að landbúnaðarvörum.
- Að tryggja að vörurnar nái til neytanda á sanngjörnu verði.

## Verðlag

Sameiginlega landbúnaðarstefnan felur í sér einn markað með sama verði. Landbúnaðarvörur eiga að fá að flæða frjálst og óhindrað yfir landamæri innan ESB. Þó er hér ekki um að ræða hreint viðskiptafrelsi, því ráðherraráðið setur fram lista með sameiginlegum verðákvörðunum fyrir flestar landbúnaðarvörur. Þetta verðlagskerfi er allflókið og skiptist verðlagningin í nokkur stig:

- a) Viðmiðunarverð (e. *target price*) er það verð sem vonast er til að bændur fái á frjálsum markaði.
- b) Þröskuldarverð (e. *threshold price*) er lágmarksverð og fá innfluttar landbúnaðarvörur á sig toll við það mark þegar heimsmarkaðsverð er lægra en verð ESB.
- c) Öryggisverð (e. *guaranteed price; intervention price*). Ef verðlag á ákveðinni landbúnaðarafurð fer niðurfyrir ákveðið lágmark grípur framkvæmdastjórnin inn í og kaupir framleiðsluna af markaði.

Fjárhæð styrkja sem framleiðsla fær er þannig háð því hve hátt þessar verðviðmiðanir eru settar og muninum á þeim og raunverði. Þetta verðlagskerfi er afar umfangsmikið og kostnaðarsamt í framkvæmd. Fyrir því eru þrjár ástæður helstar:

- a. Offramleiðsla er á mörgum vöruflokkum.
- b. Um 90% af landbúnavörum heyrir undir verðlagskerfið.
- c. Verðviðmiðanir ESB eru að jafnaði hærri en heimsmarkaðsverð.

### Höft á vexti CAP

Undanfarið hafa heyrst sífellt háværari raddir um að stemma stigu við vexti CAP. Um 1990 var samþykkt að kostnaður við CAP mætti ekki aukast nema um 74% af vexti í landsframleiðslu ESB-ríkjanna. Í kjölfar Uruguay-samþykktar GATT-samstarfsins samþykkti ESB að draga úr stuðningi við landbúnað, bæði í beinum styrkjum og verndun gegn utanaðkomandi samkeppni.

Í júní 1992 var komist að nýju samkomulagi:

1. Dregið var úr verðstuðningi með því að færa verðviðmiðanir ESB nær raunmarkaðsverði.
2. Komið var á fót einskonar skaðabótageiðslum til bænda til að mýkja áhrifin. Þ.e. beingreiðslur komu í stað framleiðslustyrkja.
3. Tekið var upp greiðslukerfi til bænda fyrir að hætta framleiðslu á einstökum landsvæðum.
4. Stuðningskerfi var komið á fót til að aðstoða bændur við að skipta um starf eða setjast í helgan stein.

ESB hefur ennfremur samið við fjölda ríkja um fríverslun, og ná þeir samningar að hluta til landbúnaðarafurða. Þetta á sér í lagi við um þróunarlönd.

Þegar athuguð eru þau áhrif sem landbúnaðarstefnan hefur haft miðað við þau markmið sem sett voru fram í upphafi kemur eftirfarandi í ljós:

1. Sameiginlega landbúnaðarstefnan hefur tryggt að afkoma í landbúnaði hefur vaxið hlutfallslega til jafns við afkomu í öðrum greinum.
2. Markaðir hafa haldist stöðugir og ekki hefur orðið vart við matvæðaskort. Verðlag hefur einnig verið stöðugt.
3. ESB er sjálfu sér nægt í framleiðslu á öllum þeim landbúnaðarvörum sem hafa hagstæð ræktunarskilyrði í álfunni. Árið 1958 framleiddu aðildarríkin sex um 85% af neysluþörfinni. Nú framleiða aðildarríkin fimmtán meira en neysluþörfin segir til um, eða um 125%.
4. Verndunin gegn ódýrari framleiðslu frá öðrum svæðum hefur þýtt að neytendur hafa þurft að greiða mun hærra verð fyrir vöruna en ella. Markmiðinu um sanngjarnt verð hefur því ekki verið náð.

### Stuðningur í aðildarríkjum

Aðildarríkjum ESB er heimilt að styðja landbúnað sinn, beint eða óbeint, en þó innan vissra takmarka. Til þess að tryggja að innlendir stuðningur mismuni ekki



samkeppnisstöðu aðildarríkjanna innbyrðis er nauðsynlegt að fá leyfi frá ESB áður en hafist er handa. Hér er m.a. um að ræða stuðning til rannsóknar- og þróunarvinnu, til leiðbeiningarþjónustu og félagsmála, og skattaávilnanir, svo að eitthvað sé nefnt.

Innlendi stuðningurinn getur verið a.m.k. tvenns konar:

1. Viðvarandi stuðningur til búgreina sem að öðrum kosti hefðu farið verulega halloka við aðild – fyrst og fremst innan þeirra svæða sem falla undir skilgreininguna um „norðlægan stuðning“;
2. Tímabundinn stuðningur til aðlögunar með lækkandi greiðslum yfir 5 ára tímabil eftir aðild.

### Undanþágur

Ef Ísland gengi í ESB og ekki yrði samið um neinn sérstakan aðlögunartíma yrði líklega um frjálst flæði á öllum landbúnaðarvörum að ræða yfir landamæri Íslands frá fyrsta degi aðildar. Íslenskir innflytjendur gætu t.d. farið til hvaða lands sem er innan ESB og keypt lifandi búfenað og sent heim til Íslands. Hugsanlegur flötur á undanþágum gæti aðeins byggst á íslenskri sérstöðu í sambandi við sjúkdómahættu. Slík sérstaða náðist fram í EES-samningnum á sínum tíma og var byggð á langvarandi einangrun þeirra dýrastofna sem hér eru og viðkvæmni fyrir sjúkdómum.

### Samantekt

Ljóst er að við inngöngu í Evrópusambandið mundi Ísland þurfa að leggja niður landbúnaðarstefnu sína í núverandi mynd. Verðlag Evrópusambandsins á landbúnaðarafurðum yrði ráðandi frá fyrsta degi og íslenskir bændur fengju aðgang að styrkjakerfi ESB. Samtímis yrði opnað fyrir innflutning frá aðildarríkjunum og íslenskir bændur gætu flutt út afurðir óhindrað á innri markaðinn. Það er ekki síst hinn frjálsi innflutningur frá ESB-svæðinu sem hefði miklar breytingar í för með sér. Hingað til hefur verulegur hluti opinbers stuðnings við landbúnað hér á landi verið fólgin í verndun gegn innflutningi á ódýrum afurðum. Verð til framleiðenda er almennt lægra í ESB en á Íslandi og fyrir vissar búgreinar er munurinn verulegur. Á móti kemur að ESB styrkir landbúnað aðildarríkjanna umtalsvert og styrkjaflóran er fjölbreytt. Þar má nefna, fyrir utan framleiðslutengdar greiðslur, styrki til búrekstrar á harðbýlum svæðum, styrki til fjárfestinga, til samstarfs bænda og ekki síst umhverfisstyrki.

Eiríkur Bergmann Einarsson



# Fullveldismál

Eftir Valgerði Bjarnadóttur

## Inngangur

Á tímum veraldarvæðingar má kannski velta fyrir sér hvort það sé ekki anakrónismi að eyða miklum tíma í að velta fyrir sér fullveldi. Nútímaþjóðfélag þrífst ekki nema sameiginlegar reglur gildi um hin margvíslegustu efni og fyrir litla þjóð sérstaklega skiptir í raun harla litlu máli hvort þessar ákvarðanir eru teknar í hefðbundnu milliríkjasamstarfi þar sem hver þjóð hefur í orði neitunarvald eða hjá yfirþjóðlegum stofnunum sem þjóðir hafa framselt til ákvörðunarvald sitt.

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við fullveldismál?

Hvernig er fullveldishugtakið í nútímanum?

Glötum við fullveldi með aðild?

Hvernig er og verður staða smærri ríkja innan ESB?

Verður ESB á tveggja hraða ferli og endar það sem sambandsríki?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í fullveldismálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

Taka má dæmi af Alþjóða-viðskiptamálastofnuninni, WTO. Í því samstarfi er það svo að ef stærstu ríkin og ríkjasamsteypurnar hafa komist að samkomulagi þá gildir einu hvað öðrum finnst. Lítil ríki eins og Ísland eiga því ekki annars úrkosta en að hlíta þessum reglum ef þau vilja vera með í leiknum, og fer þá allt tal um fullveldi fyrir lítið. Í nánara samstarfi þjóða, svo sem í Evrópusambandinu, gengur þetta lengra og þjóðir hafa í ákveðnum efnum framselt ákvörðunarvald sitt og þar með fullveldi til yfirþjóðlegra stofnana. Ég velti því fyrir mér hvort það sé ástæða fyrir stjórnmaflokk á Íslandi að eyða miklu púðri í að fara út í gömlu þræturnar um hvort það sé gott eða vont að deila fullveldi sínu með öðrum. Menn komust að því þegar varnarsamningur var gerður við Bandaríkin að það væri gott að framselja þann hluta fullveldisins og aldeilis var nú framselt þegar EES-samningurinn var gerður, en heyrir manni þó stundum nú að í þeim efnum „vildu allir Lilju kveðið hafa“.

Fullveldishugtakið mun mega rekja til miðalda þegar prinsar og hertogar áttu í valdabaráttu við kónga og keisara. Það kemur fram í friðarsamningunum í Westfalen 1648 eftir Þrjátíu ára stríðið, og miðast upphaf klassískis þjóðaréttar við þá friðarsamninga. Síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar og mörg stríð verið háð sem snúist hafa um fullveldi. Í mínum huga er hugtakið notað á tvennan hátt, annars vegar huglægt og hins vegar í lagalegum skilningi. Í báðum tilfellum er það notað í stjórn málaumræðu, stundum á annan hvorn mátann og stundum í hrærigraut. Huglæg notkun hugtaksins höfðar til reisnar og sjálfstæðis þjóðar, er eiginlega nokkurs konar glansmynd af þjóðrembu. Þjóð sem er fullvalda ræður sér sjálf, er ekki kúguð af öðrum. Það er því ekki skrítið að það sé ofar í huga þjóða sem nýlega hafa öðlast sjálfstæði en hinna.

Þegar umfjöllun um fullveldi sleppir sem slagorði í stjórn málaumræðu verður hún skyndilega lagaleg, þetta tvennt blandast síðan oft saman og vart má á milli sjá hvort um stjórn mála eða lögfræði er að ræða. Umræðan á Íslandi um samþykkt samningsins um Evrópska efnahagssvæðið var lifandi dæmi um þetta. Andstæðingar samningsins notuðu ágreininginn um fullveldi eða fullveldisafsal á tvennan hátt, annars vegar sem slagorð í baráttunni og hins vegar sáu þeir möguleika á að koma í veg fyrir eða að minnsta kosti tefja aðild Íslendinga að samningnum með því að nota lögfræðilega hugtakið. Því var haldið fram að íslenska stjórnarskráin bannaði stjórnvöldum að undirrita samninginn. Ríkisstjórnin skipaði þá nefnd fjögurra virtra lögfræðinga<sup>1</sup> til að skera úr um málið og komust þeir sem kunnugt er að þeirri niðurstöðu að stjórnarskráin leyfði undirritun hans. Álit lögfræðinganna dró ekki úr ágreiningnum, sumir voru sam-

<sup>1</sup> Þór Vilhjálmsson, Gunnar G. Schram og Stefán Már Stefánsson lagaprófessorar og Ólafur Walter Stefánsson, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Alþingistíðindi A 1992, bls. 682–713.

mála því og aðrir ósammála, en stjórnvöld gátu haldið áfram án þess að teljast lögbrjótar. Hefði ekki verið réttast og einfaldast að breyta stjórnarskránni til að taka af öll tvímæli? Vissulega hefði það verið réttast, en ekki einfaldast, það hefði kostað tíma og kosningar. Hvort vó þyngra í huga þeirra sem ákváðu, því geta þeir einir svarað. Ljóst er hins vegar að kosningar hefðu kallað á enn frekari baráttu þeirra sem að samningsgerðinni stóðu, og fannst þeim kannski nóg um án þess.

Við þennan tvenns konar mun á á því hvernig hugtakið er notað eða skynjað bætist að það er mikill munur á því að vera fullvalda í orði eða á borði. Dæmið um vaxtahækkanir í Evrópu fyrir 1. janúar 1999<sup>2</sup> er lýsandi. Peningamálastjórn var í höndum ríkjanna, þau höfðu ekki framselt vald sitt í þeim efnum, en ef þýski seðlabankinn breytti vöxtum leið varla sólarhringur áður en sams konar breyting hafði verið gerð í flestum ef ekki öllum hinna ríkjanna. Fullveldið dugði skammt í þeim efnum.

Ósennilegt er að nokkur muni hefja þá lögfræðileikfimi að reyna að halda því fram að aðild Íslands að Evrópusambandinu rúmist innan stjórnarskrárinnar. Flestir eru væntanlega þeirrar skoðunar að hvort tveggja þurfi, breytingu á stjórnarskránni og sérstakt þjóðaratkvæði um aðildina. Samt mun áfram verða deilt um fullveldi og þá ekki í lagalegum skilningi heldur af tilfinningu. Í þessu samhengi er athyglisvert að því er haldið fram að hægt sé að ræða „um EES [og þá væntanlega líka ESB, mín athugasemd] og framsal ríkisvalds án þess að nota hugtakið fullveldi“. Framsal ríkisvalds hefur a.m.k. í mínum huga allt annan og mun minna „rómantískan“ blæ en afsal fullveldis. En það er einmitt kjarni málsins. Evrópusamvinnan skerðir ekki sjálfstæði þjóðarinnar en völd stjórnmalamanna breytast. Völd stjórnmalamanna minnka einnig, ef menn telja að völd þeirra eigi að felast í því að deila og drottna í margvíslegustu málum. Völd þeirra minnka líka ef menn telja að í þjóðfélaginu eigi að gilda sértækar reglur sem stjórnmalamenn geta leikið sér með eins og þeir kjósa fremur en almennar reglur sem stjórnmalamenn verða að hlýða jafnt sem aðrir þjóðfélagsþegnar.

Íslendingar hafa nú þegar framselt töluvert af valdi ríkisins til stofnana Evrópusambandsins. Sumir eru meira að segja þeirrar skoðunar að framsalið sé öllu meira afgerandi í EES en ef Ísland væri aðili að sjálfu Evrópusambandinu. Sú skoðun er byggð á því á EFTA-ríkin geti lítil sem engin áhrif haft á þau laga- eða reglugerðarákvæði ESB sem síðan eru tekin inn í EES-samninginn. Aðild að Evrópusambandinu veitti fulltrúum Íslands hins vegar setu í valdastofnunum ESB og því væri meiri möguleiki á að koma skoðunum á framfæri og hafa áhrif, jafnvel þótt fjöldi atkvæða væri lítill.

<sup>2</sup> Þá tók Evrópski seðlabankinn formlega til starfa, og gengi gjaldmiðla ellefu ríkja var fest gagnvart evrunni.

## Kostir og gallar

Hvar á að byrja þegar rætt er um fullveldi og aðild að ESB? Á að láta sem Ísland sé ekki aðili að EES og hefja áróður um að lítilli þjóð vegni betur í samstarfi við aðrar þjóðir en einni og sér? Á að lýsa því hvernig bæði fólki og fyrirtækjum opnast nýir möguleikar til menntunar, starfa og framsækni hvers konar í samstarfi við önnur ríki? Lítur Samfylkingin svo á að það sé valkostur að segja upp EES-samningnum, og ná þannig aftur heim því ríkisvaldi sem þegar hefur verið framselt? Ég geri ráð fyrir að svo sé ekki, og því hlýtur samانبurðurinn að vera annars vegar EES og hins vegar aðild að ESB.

Framkvæmdastjórn ESB er vissulega valdamikil stofnun, en samt ekki nærri eins valdamikil og oft er látið í veðri vaka. Hlutverki framkvæmdastjórnarinnar má í grófum dráttum skipta í tvennt, annars vegar stefnumótun og hins vegar eftirlitshlutverk, þ.e. að sjá til þess að aðildarríkin framfylgi þeim leikreglum sem þau hafa sett sér. Í fyrra tilfallinu felast áhrif og sérstaða framkvæmdastjórnarinnar fyrst og fremst í því að hún ein getur lagt frumvörp fyrir Evrópuþing og ráðherraráð.<sup>3</sup> Undanteking frá þessu eru samkeppnismál, en í þeim hefur framkvæmdastjórnin úrslitavald. Henni ber hins vegar að ráðfæra sig við aðildarríkin og á undanförunum árum hefur hún gert það í mjög ríkum mæli og meira en fyrir svo sem tíu árum. Í tilskipunum og reglugerðum um margvísleg mál er tæknileg útfærsla einnig oft á tíðum sett í hendur framkvæmdastjórninni, líkt og ráðherrum er gefið reglugerðarvald í íslenskum lögum, en í þeim efnum gilda einnig ákveðnar reglur um samráð við aðildarríkin og hefur vægi þess aukist á síðustu árum. Annars eru það Evrópuþingið og ráðherraráðið sem hafa síðasta orðið um alla stefnumótun innan Evrópusambandsins.

EFTA-ríkjunum er í 99. grein EES-samningsins tryggð sama staða og aðildarríkjunum. Þar kveður á um að ef framkvæmdastjórnin kallar sér til ráðgjafar sérfræðinga frá aðildarríkjunum við undirbúning frumvarpa beri henni að kalla til sín sérfræðinga frá EFTA-ríkjunum á sama hátt. 100. grein samningsins fjallar síðan um þátttöku EFTA-ríkjanna í svokölluðum framkvæmdanefndum (e. Commitology committees) en sú grein er mjög loðin og hreint ekki afdráttarlaus. EFTA-ríkin hafa hins vegar engan aðgang að vinnunefndum ráðherraráðsins, hvað þá ráðherrafundunum, og eiga auðvitað ekki fulltrúa á Evrópuþinginu, en völd þingsins hafa aukist mjög frá því að EES-samningurinn var gerður, fyrst í kjölfar Maastricht-samningsins frá 1992 og svo í enn ríkara mæli með breytingunum sem samþykktar voru í Amsterdam 1997.

Talsverðar breytingar verða yfirleitt á frumvörpum framkvæmdastjórnarinnar í meðförum þingsins og ráðherraráðsins, og oft verulegar. Eftir því hvernig

<sup>3</sup> Undantekning er þó frá þessu í samvinnunni um dóms- og innanríkismál, 34. gr. Evrópusambandsamningsins. Aðildarríkin geta einnig lagt fram tillögur í þeim málaflokki.

menn líta á málamiðlun geta þeir kallað þetta hvort heldur er, hrossakaup eða samninga. Þetta ferli tekur tíma og í málum sem lítill ágreiningur er um má reikna með að allt að eitt og hálf til tvö ár líði frá því að framkvæmdastjórnin leggur fram frumvarp og þar til það er samþykkt. Algengara er þó að ferillinn taki allt upp í tvö og hálf ár um ágreiningslítil efni. Ekki er heldur óþekkt að frumvörp séu á borðinu í áratugi. Fyrr á þessu ári náðist pólitískt samkomulag um frumvörp í félagarétti sem fyrst voru lögð fram fyrir um þrjátíu árum. Það er ekkert óeðlilegt við að málarekstur taki langan tíma því verið er að sætta sjónarmið fimmtán ólíkra þjóða og staðreynd er að reynt er til þrautar að ná samkomulagi án þess að til atkvæðagreiðslu komi. Þvert á móti væri það uggvænlegt ef flýtafgreiðsla væri á málum, því það þýddi að beygja þyrfti einhver ríki frekar en nú er gert.

EFTA-ríkin geta komið sjónarmiðum sínum á framfæri í þessu ferli annars vegar með því að vera í sambandi við aðildarríkin, 'lobbiera' þau eins og sagt er, eða með því að senda formleg skrifleg erindi eða athugasemdir inn á fundina. Í síðara tilfallinu eru það fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar sem eiga að koma skilaboðum EFTA-ríkjanna á framfæri, og ekki er nein ástæða til að ætla að þeir geri það ekki. Hitt ber þó að hafa í huga að framkvæmdastjórnin er auðvitað að verja frumvarpið sem hún hefur lagt fram og því kannski ekki mjög líklegt að fulltrúar hennar eyði miklum tíma eða krafti í að halda fram sjónarmiðum EFTA-ríkjanna. Hvað varðar möguleika á því að hafa áhrif á aðildarríkin þá verður hver að dæma fyrir sig, en varla er hægt að ætla að einstökum ríkjum þyki mikið til skoðana EFTA-ríkjanna koma nema þær séu hinar sömu og þeirra eigin.

Eftir að Evrópusambandið hefur samþykkt nýjar gerðir sem falla undir EES-samninginn kemur að því að taka þær inn í samninginn. Spurningin er þá sú hvort EFTA-ríkin geta á því stigi sett einhverja fyrirvara eða gert einhverjar breytingar sem þau telja nauðsynlegar og þá í annan stað neitað að taka gerðina yfir ef þau ná ekki sínu fram. Í samningum er vissulega ákvæði um að EFTA-ríkin geti neitað að taka yfir einstakar gerðir, svokallað neitunarvald. Þetta hefur hins vegar aldrei verið notað og framámaður í EFTA-samstarfinu mun einhvern tímann hafa látið í ljós þá skoðun sína að það væri líkt með þetta neitunarvald og kjarnorkusprengru, það væri gott að eiga hana en afar óskynsamlegt að nota hana. Þá eru einnig í samningnum ákvæði um öryggisráðstafanir (e. safeguard measures) sem grípa má til ef EFTA-ríkin neita að taka upp nýjar gerðir. Þessar öryggisráðstafanir kveða í raun á um hvernig hægt er að kippa einstökum köflum samningsins úr sambandi, og kæmi að því væri auðvelt að brjóta hann smám saman niður.

Ég þekki engin dæmi þess að í EES-ákvörðun sé gerð efnisleg breyting frá því

sem samþykkt var af Evrópusambandinu. Hins vegar kemur fyrir að í greinargerð eða inngangi að EES-ákvörðun sé sérstaklega tiltekið hver er skilningur EES-nefndarinnar á útfærslu gerðarinnar. Þannig er tekið fram í inngangi að EES-ákvörðun um öryggi um borð í fiskiskipum að íslensk stjórnvöld geta gert strangari kröfur til íslenskra skipa (fiskiskipa sem sigla undir íslenskum fána) en kveðið er á um í tilskipuninni. Skýringargreinar í inngangi eru reyndar mjög algengar í tilskipunum Evrópusambandsins og má oft lesa úr fjölda þeirra hversu mikill ágreiningur hefur verið meðal aðildarríkjanna og/eða þingsins þegar tilskipunin var samþykkt með málamiðlunum.

Eins og áður gat er hitt meginhlutverk framkvæmdastjórnarinnar að hafa eftirlit með því að aðildarríkin framfylgi þeim leikreglum sem þau hafa samþykkt. Hvað varðar EFTA-ríkin er þetta hlutverk í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Sú stofnun er óháð bæði ríkisvaldinu í EFTA-ríkjunum og framkvæmdastjórn ESB. Hitt er ljóst að framkvæmdastjórn ESB fylgist grannt með starfi og úrskurðum Eftirlitsstofnunarinnar og skiljanlega líðst ekki í samstarfinu að áherslur og starfsaðferðir ESA séu mikið aðrar en þær sem tíðkast um sambærileg efni innan ESB. 109. grein EES-samningsins kveður á um að ef misræmi kemur upp í framkvæmd samningsins á milli ESA og framkvæmdastjórnarinnar geti það leitt til að öryggisráðstöfunum (safeguard measures) verði beitt.

Á sama hátt kveða 105. og 111. grein EES-samningsins á um að misræmi sem upp kemur í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins annars vegar og EFTA-dómstólsins hins vegar geti leitt til að gripið verði til öryggisráðstafana. Reyndar má segja að EFTA-dómstóllinn hafi gengið lengra í dómum sínum en íslenska ríkið átti von á. Þannig vann einstaklingur mál gegn íslenska ríkinu þar sem ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins var að íslenska ríkið væri skaðabótaskyld af því að tiltekin gerð var ekki framkvæmd á Íslandi með fullnægjandi hætti.<sup>4</sup> Dómur EFTA-dómstólsins grundvallaðist á dómi Evrópudómstólsins sem féll eftir að EES-samningaviðræðunum lauk.<sup>5</sup> Hæstiréttur hefur síðan staðfest þetta álit EFTA-dómstólsins.

Í huga Christophers Pattens, framkvæmdastjóra ESB í utanríkismálum, er staða EFTA-ríkjanna þessi: „Með því að ganga í EES framselduð þið hluta fullveldis ykkar í hendur stærri sameiginlegri stofnun. Þið hafið hinsvegar afar takmörkuð áhrif á stefnumótun í þeirri stofnun. Þið hafið ekki þátttökurétt í stjórn málaumræðum í ráðherraráðinu um málefni sem snerta EES (– staða sem Bretar hafa

<sup>4</sup> Mál E-9/97, Erla María Sveinbjarnardóttir gegn íslenska ríkinu, skýrsla EFTA frá 1998, bls. 97.

<sup>5</sup> Sjá sameinuð mál C-6 og 9/90, Francovich, skýrsla Evrópudómstólsins frá 1991, I-5357.



reyndar líka þurft að venja sig við með öðrum hætti gagnvart evrunni). Og helstu viðburðir í pólitískri þróun að undanförunu hafa orðið á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til.<sup>6</sup>

Eftirfarandi spurningum þarf að svara. Fyrst þessari: Gagnar það lítilli þjóð eins og Íslendingum eitthvað að taka þátt í pólitískri umræðu innan ESB? Síðan næstu spurningu: Hefur íslenska þjóðin einhvern áhuga, hag eða óhag af þróuninni sem Patten vitnar til og er utan EES-samningsins?

Fyrri spurningunni svara ég óhikað játandi. Ég hef hér að framan lýst því hvornig EFTA-ríkin koma að ákvörðunum Evrópusambandsins, sem síðar öðlast gildi á Íslandi. Hvort sem ríki eru stór eða smá, hafa mörg atkvæði eða fá, þá hlýtur þeim að vera akkur í að taka fullan þátt í að móta þessar reglur. Niðurstaða mín í þessum efnum er einföld: Sá hefur meiri áhrif í leik sem er á vellinum en hinn sem situr í áhorfendastúkunni. Hinni spurningunni svara ég einnig játandi og nefni tvö stór mál í því sambandi, þ.e. samstarf Evrópusambandsins á sviði utanríkis- og öryggismála,<sup>7</sup> sem er Íslandi vissulega ekki óviðkomandi, og það að Íslendingar hafa með samningnum um Schengen-fyrirkomulagið nú þegar samið sig inn í hluta af samvinnunni á sviði dóms- og innanríkismála.<sup>8</sup>

Þegar EES-samningurinn er kynntur er gjarnan sagt að hann sé einstakur meðal milliríkjasamninga vegna þess að hann er ‚dýnamískur‘, þ.e. tekur sífelldum breytingum. Það gildir hins vegar aðeins um þá málaflokka sem samningurinn nær til en ekki um nýja málaflokka sem Evrópusambandið hefur afskipti af. Hér á undan nefndi ég tvo veigamikla málaflokka þar sem EFTA-ríkin hafa gripid til þess ráðs að fara í sérstakar viðræður til að vera með í samstarfinu. Hins vegar ná þau aldrei sömu stöðu í því samstarfi og þau hefðu haft ef þau væru aðilar að Evrópusambandinu. Það er heldur ekki tilviljun að í þessum efnum nái Ísland og Noregur einhverjum árangri. Hvað varðar Schengen-samstarfið má telja víst að sú staðreynd að Norðurlönd voru eitt vegabréfasvæði hafi skipt sköpum. Norðurlandarríkin í Evrópusambandinu lögðu mikla áherslu á að samningar næðust. Kannski hefur þetta ekki síst verið mikið mál fyrir Svía vegna hinna löngu landamæra milli Svíþjóðar og Noregs – og þá var auðvitað erfitt að skilja litla Ísland útundan fyrst það aldrei þessu vant vildi vera með. Mín skoðun

<sup>6</sup> „In joining the EEA you gave up part of your sovereignty to a common, greater structure. But you have very limited leverage on the formulation of policy in this greater structure. You are not party to the political discussions in the EU Council on EEA relevant matters. (A position the UK is having to get used to in a different way with the euro.) And most recent major political developments in the EU have been in areas not covered by the EEA agreement.“ Ræða haldin á aðalfundi NHO (Samtaka norskra atvinnurekenda) 10. janúar 2001. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_01\\_3.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_01_3.htm).

<sup>7</sup> Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, apríl 2000, bls. 306–311.

<sup>8</sup> S.st., bls. 192–203.

er einnig sú að róðurinn við að ná einhverju samkomulagi á sviði öryggis- og varnarmála væri öllu erfiðari ef þau tvö EFTA-ríki sem þar sækja á væru ekki þegar aðilar að Nató.

Evrópusambandið er að þróast á mörgum öðrum sviðum og EFTA-ríkin sækja á um að fá að vera með án mikils árangurs. Innan EFTA hefur það því verið rætt að nauðsynlegt sé að endurskoða EES-samninginn með tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur síðan hann var gerður.<sup>9</sup> Óhætt mun hins vegar að fullyrða að ef nokkur áhugi er á því innan Evrópusambandsins þá er hann lítill.

Stækkun ESB á næstu fimm árum er nú næsta örugg. Leiðtogafundur sem haldinn var í Nice í desember 2000 ákvað þær breytingar sem nauðsynlegar voru til þess að unnt væri að taka ný ríki inn í sambandið. Nú stendur skrifað hvernig atkvæðavægi í ráðherraráðinu verður eftir að ríkin eru orðin 27 og jafnframt að þegar þeim fjöldi verður náð á hvert aðildarríki ekki lengur sinn framkvæmdastjóra á hverjum tíma, heldur skiptast þau á eftir reglum sem enn hafa ekki verið settar. Ljóst er að eftir stækkun verða áhrif hvers einstaks ríkis minni en þau voru áður. Því er það svo að hugurinn leitar til þess að gera samanburð á því sem er og því sem verður. Það er hins vegar til lítills því viðmiðunin hlýtur eftir sem áður að vera sú hvort ríki er betur sett með fullri þátttöku eða því að standa utan við samstarfið.

Sjálfstæði framkvæmdastjórnarinnar og stefnumótunarhlutverk hennar er engin tilviljun. Sumir segja að það sé einmitt hornsteinninn að því að samstarfið hafi tekist svo sem raun ber vitni. Framkvæmdastjórnin lítur til hagsmuna heildarinnar en ekki einstakra ríkja. Þess vegna er sú breyting sem orðið hefur á næstliðnum árum í átt að því að aðildarríkin reki samstarf sitt í auknum mæli innan ráðherraráðsins mörgum smærri ríkjunum þynnrir í augum. Sú gamla kenning að stærri ríkin geti farið sínu fram hvort sem þeim minni líkar betur eða verr fær byr undir báða vængi og smærri ríkin telja heppilegra að vagnstjórinn sé sem óháðastur jafnvel þótt farþegarnir geti stigið á bremsuna og eigi nokkurn þátt í því hvaða leið er farin. Þótt framkvæmdastjórnin sé ekki það allsráðandi miðstjórnarvald sem sumir vilja vera láta er hún engu að síður mjög valdamikil. Smærri ríkin lögðu því mikla áherslu á það í Nice að fá samþykktu yfirlýsingu þess efnis að þegar að því kemur að ákveða eftir hvaða reglum fulltrúar eða öllu heldur ríkisborgarar ríkjanna skiptast á að sitja í framkvæmdastjórninni<sup>10</sup> þá munu öll aðildarríki, smá og stór, sitja við sama borð.

Þeim málaflokkum fer fækkandi þar sem ríki hafa neitunarvald. Ein af forsendum þess að innri markaðurinn komst á var einmitt sú að neitunarvaldið var

<sup>9</sup> Sjá heimasíðu EFTA-skrifstofunnar: [www.efta.int](http://www.efta.int). The Norwegian Chairmanship July-December 2001.

<sup>10</sup> Þ.e. eftir að aðildarríkin eru orðin 27.

afnumið. Til að byrja með voru það fyrst og fremst málefni sem varða verslun og viðskipti sem hægt var afgreiða með meirihluta atkvæða, skilyrtum þó. Síðan hefur þessi málsmeðferð verið tekin upp í öðrum málaflokkum, svo sem félagsmálum, neytendavernd og umhverfismálum. Breytingar á því hvaða málsmeðferð er notuð í hverjum málaflokki verða einungis gerðar á ríkjaráðstefnu. Ríkjaráðstefnur eru þegar aðildarríkin funda utan við þann ramma sem samningar ESB ná til. Á slíkum ráðstefnum hefur hvert ríki eitt atkvæði. Engar meiriháttar breytingar verða því gerðar á Evrópusambandsamningunum nema með samþykki allra.

Viðhorf aðildarríkjanna til þess hvernig samstarfinu verði best háttað er mjög mismunandi. Talsmenn þess að ESB verði að sambandsríki eru vissulega til, það er þó ekki opinber vilji neins aðildarríkisins. Mjög er erfitt að ímynda sér að sú þróun muni eiga sér stað á næstu áratugum. Hins vegar er bæði ljóst og viðurkennt að sum ríki vilja vinna nánar saman að fleiri málum en önnur. Með samkomulaginu í Nice er þessi möguleiki tekinn inn í samninginn og er þar skýrt kveðið á um hvernig nánari samvinna getur orðið og hver eru skilyrði hennar. Eitt þeirra er einmitt að önnur aðildarríki geti tekið þátt í samstarfinu þegar þau kjósa. Við og við koma upp vangaveltur af því tagi að e.t.v. verði til einhvers konar ytri og innri hringur í bandalaginu, þar sem sum ríkin efla enn samvinnu sína en önnur láta hér við sitja eða draga jafnvel úr henni. Er þá ekki óeðlilegt að mönnum detti í hug að sá félagsskapur þar sem samvinnan er minni og laustengdari gæti hentað Íslendingum. Sameiginleg fiskveiðistefna er hins vegar það sem hefur best dugað andstæðingum þess að alvarleg umræða um aðild Íslands að félagsskapnum fari fram, og ekki er ástæða til að ætla að sú samvinna breytist nokkuð þó tvær akreinar verði teknar upp í Evrópusambandinu.

## Samningsmarkmið

Þegar kemur að samningsmarkmiðum og fullveldi hljóta ákvarðanir að ráðast af því hver samningsmarkmiðin eru í einstökum málaflokkum. Það er afstaða Evrópusambandsins að ný aðildarríki taki upp þau lög og reglur sem í gildi eru innan þess. Samningaviðræður um aðild að ESB snúast því í eðli sínu um það með hvaða undantekningum frá þeim gildandi reglum nýtt aðildarríki fær inngöngu. Vilji ríki sem sækir um aðild ekki taka yfir reglur í ákveðnum málaflokki jafngildir það í raun því að krefjast þess að halda fullveldi í þeim málaflokki eða með öðrum orðum að framselja ekki vald ríkisins á þeim sviðum til stofnana Evrópusambandsins. Á þessu stigi virðist því illmögulegt að koma með nokkrar tillögur í þessu efni.

Mér virðist hins vegar skipta miklu máli í þessari umfjöllun að Evrópusambandið sendir ekki boðskort og býður þjóðum inngöngu. Hingað til hefur

Evrópusambandið bara þvælst fyrir, ef svo má að orði komast, einni þjóð sem fast hefur sótt á um aðildarviðræður, nefnilega Tyrklandi. Engar samningaviðræður hafa til þessa dags farið út um þúfur. Hins vegar hafa Norðmenn í tvígang í þjóðaratkvæðagreiðslu fellt aðildarsamning sem ríkisstjórn þeirra hafði gert. Þótt engar lagaskyldur kveði á um þjóðaratkvæði er sjálfsagt að bera svo veigamikil mál undir þjóðina. Stjórnarskránni íslensku þarf einnig að breyta, svo að ekki leiki nokkur vafi á um þessi efni.

Ljóst er að mikill ágreiningur er meðal þjóðarinnar um hversu náið samstarf á að eiga við Evrópusambandið, jafnt og verið hefur um veigamikil utanríkismál til þessa. Mikill ágreiningur þýðir á þessari stundu ekki að þessi mál séu ofarlega í huga fólks, heldur hitt að ef til alvarlegra umræðna kemur um Evrópumál munu menn hafa mjög ákveðnar og mjög skiptar skoðanir. Hálfkæringur í málflutningi er ekki vænlegur til árangurs. Ef til þess kemur að Íslendingar sækja um aðild að Evrópusambandinu þá eiga þeir að gera það sem „fullvalda“ þjóð, vegna þess að það er talinn góður kostur. Hið sama gildir um stjórn málaflokka, þeir eiga að móta stefnu sína eftir því sem þeim þykir horfa til bóta og framfara en ekki því hver er skársti kostur „í stöðunni“.

# Stjórnsýslumál

eftir Baldur Þórhallsson

## Inngangur

Þegar ríki gengur í Evrópusambandið er grundvallaratriði að stjórnsýsla þess sé hæf til að takast á við það viðamikla verkefni sem aðild felur í sér. Fjölmörg dæmi sýna að stjórnsýsla ríkis þarf nokkurra ára aðlögunartíma áður en til aðildar kemur eigi hún að skila tilætluðum árangri. Í þessum kafla verður leitast við að svara tveimur spurningum. Annars vegar hvaða aðferðum stjórnsýsla smáríkja beitir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri innan ESB og hins vegar hvort íslensk stjórnsýsla sé tilbúin til að takast á við Evrópusambandsaðild. Umfjölluninni er skipt í tvo meginþætti:

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hvaða möguleika hafa lítil ríki til þess að koma málum fram í Evrópusambandinu?

Hverjir eru samkvæmt reynslu kostir og gallar við að vera lítið ríki innan Evrópusambandsins eða í tengslum við það í gegnum EES-samninginn?

Hversu fær er íslensk stjórnsýsla um að eiga árangursrík samskipti við skrif-finnskuveldið í Brussel?

Hvað þarf að gera til þess að íslensk stjórnsýsla megni að taka að sér Evrópusambandsaðild sem verkefni?

Hver ættu að vera samningsmarkmið okkar um samskipti Íslands og Evrópusambandsins ef til aðildar kæmi?

Hvaða líkindi eru til þess að þau samningsmarkmið náist?

### *I Starfsbættir stjórnsýslu smáríkja í Evrópusambandinu*

Fjallað er um aðlögun nýrra smáríkja að sambandinu og hvað þeim beri að varst fyrst eftir inngöngu. Greint er hvað aðgreinir starfshætti stjórnsýslu smáríkja frá hinum stærri og hvað stjórnsýsla ESB-ríkja á sameiginlegt. Sýnt verður fram á að vinnubrögð smáríkja innan ESB eru verulega frábrugðin vinnubrögðum hinna stærri og að þennan mun megi skýra út frá stærð og einkennum stjórnsýslu ríkja. Einnig verða þeir þættir greindir sem gera stjórnsýslu smáríkja kleift að starfa á árangursríkan hátt innan ESB. Mikilvægt er að varpa ljósi á þessa þætti áður en fjallað er um getu íslensku stjórnsýslunnar til að sinna Evrópusambandsaðild.

### *II Möguleikar íslensku stjórnsýslunnar til að bafa áhrif innan*

#### *Evrópusambandsins*

Í síðari og viðameiri þætti umfjöllunarinnar verður þeirri spurningu svarað hvernig íslenska stjórnsýslan er búin undir aðild að Evrópusambandinu. Farið er yfir það hvaða breytingum stjórnsýslan hefur tekið með tilkomu EES-samningsins og hvaða starfshætti stjórnsýslan temur sér við framkvæmd hans. Markmiðið er að gera samanburð á aðkomu íslensku stjórnsýslunnar að EES-samningnum og aðkomu hennar að ESB ef Ísland gengur í sambandið. Þannig verður skoðað að hvaða marki aðildin að EES hefur búið stjórnsýsluna undir að takast á við ESB-aðild. Einnig verður greint hvernig stjórnsýslan þarf að breyta starfsháttum sínum ef aðild Íslands að ESB verður að veruleika. Í þessu samhengi verður t.d. fjallað um þær breytingar sem gera þarf innan ráðuneyta og um samráð milli ráðuneyta. Sérstaklega verður fjallað um utanríkisráðuneytið, sendiráð Íslands í Brussel, fjölgun sendiráða og hvaða áhrif fjölgun málaflokka hefði á starfsemi stjórnsýslunnar. Einnig verður fjallað um vinnu starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana þeirra að málum tengdum ESB og hvernig búast megi við að vinna þeirra breytist í kjölfar ESB-aðildar. Í lokin er fjallað um lögleiðingu EES-gerða og getu stjórnsýslunnar til að hrinda tilskipunum ESB í framkvæmd.

Við rannsóknarvinnuna var einkum stuðst við viðtöl við embættismenn innan íslensku stjórnsýslunnar og doktorsritgerð höfundar sem fjallar m.a. um starfshætti stjórnsýslu smáríkja innan ESB og möguleika þeirra til áhrifa.<sup>1</sup> Alls voru tekin tólf viðtöl við embættismenn sem sinna Evrópumálum. Viðmælendum var heitið nafnleynd og til að gæta fyllsta trúnaðar er þess því ekki getið hvar þeir starfa. Þessi meðhöndlun viðtalanna gerði viðmælendum kleift að veita upplýsingar sem efast má um að þeir hefðu annars látið af hendi. Viðmælendur veittu þannig dýrmætar upplýsingar sem varpa skýru ljósi á getu íslensku stjórnsýslunnar til að takast á við Evrópusambandsaðild. Við rannsóknarvinnuna var einnig stuðst við aðrar heimildir um stjórnsýslu smáríkja sem og gögn sem aðgangur fékkst að innan íslensku stjórnsýslunnar.

## Starfshættir stjórnsýslu smárikja í Evrópusambandinu<sup>2</sup>

Aðild að Evrópusambandinu felur í sér meira umfang og álag fyrir stjórnsýslu ríkja en aðild að nokkurri annarri alþjóðastofnun. Því er oft haldið fram að smárikji geti ekki verið virkir þátttakendur í ESB og starfað þar á árangursríkan hátt vegna smæðar stjórnsýslunnar. Það gleymist hins vegar í þessu sambandi að taka tillit til þeirra þátta sem einkenna stjórnsýslu smárikja og gera þeim kleift að takast á við viðamikil verkefni á skilvirkan hátt. Það er þess vegna mikilvægt að svör fáist við spurningum á borð við þá hvaða möguleika lítil ríki hafa til að tryggja málum sínum brautargengi í ESB og hverjir kostir og gallar aðildar að ESB eru samkvæmt reynslu smárikja.

Aðildarríki ESB skiptast í tvo hópa eftir stærð þegar litið er til fjögurra áhrifabreytna: Fólksfjölda, þjóðarframleiðslu, stærðar landsvæðis og stjórnsýslu ríkjanna. Tíu ríki af fimmtán teljast til smárikja og fimm til stærri ríkja. Ríki sem teljast smárikji eru Lúxemborg, Írland, Danmörk, Svíþjóð, Finnland, Austurríki, Belgía, Portúgal, Grikkland og Holland. Stærri ríkin eru Þýskaland, Bretland, Frakkland, Ítalía og Spánn.<sup>3</sup>

Þeim þáttum sem stjórnsýsla ríkis þarf að sinna í tengslum við aðild að ESB má skipta í sex afmarkaða ferla. *Í fyrsta lagi* þarf stjórnsýslan að hafa umsjón með stefnumótun ríkisins í þeim fjölmörgu málaflokkum sem heyra undir ESB. Stefnumótun fer einkum fram innan viðkomandi ráðuneyta og undirstofnana þeirra en sveitarstjórnir og hagsmunasamtök taka einnig þátt í stefnumótunarferlinu. *Í öðru lagi* tekur stjórnsýslan þátt í stefnumótun innan framkvæmdastjórnarinnar. *Í þriðja lagi* reynir stjórnsýslan að hafa áhrif á ákvarðanir ráðherra-ráðsins. *Í fjórða lagi* beinast kraftar stjórnsýslunnar í auknum mæli að leiðtogaráði ESB. *Í fimmta lagi* reyna ríki ESB markvisst að hafa áhrif á stefnumótun hvert annars. Það eru sendinefndir ríkjanna í Brussel sem bera meginþungann af tilraunum ríkja til að hafa áhrif á gang mála innan ESB en ráðuneyti og undirstofnanir þeirra taka virkan þátt í þessari vinnu. Formlegt hlutverk sendinefnda ríkjanna er að tilkynna ríkisstjórn um áætlanir um nýja löggjöf innan ESB, koma afstöðu ríkisins á framfæri hjá stofnunum og aðildarríkjum, taka þátt í samningaviðræðum og verja afstöðu ríkisins. Hjá smárikjunum er það einnig hlutverk sendinefnda að taka þátt í stefnumótun ríkisins.<sup>4</sup> *Í sjötta lagi* bera ráðuneytin í hverju landi ábyrgð á því að lögum og reglugerðum ESB sé hrint í framkvæmd.

Stjórnsýsla allra aðildarríkjanna á eftirfarandi sameiginlegt:

Forseti eða forsætisráðherra (eða báðir), utanríkisráðherra og fjármálaráðherra sjá um stórpólitísk mál. Utanríkisráðuneyti eða fjármálaráðuneyti sjá um formleg tengsl milli ríkis og ESB. Stjórnsýsla flestra ríkja hefur lagað starfshætti sína að þátttöku í ESB, til dæmis með Evrópudeildum í ráðuneytum. Hins vegar hafa

ekki verið gerðar grundvallarbreytingar á skipulagi og starfsháttum stjórnarsýslu ríkja innan ESB. Skipurit ráðuneyta og undirstofnana þeirra eru mjög áþekkt því sem var fyrir aðild og ákvarðanatökufærli og vinnubrögð embættismanna hafa ekki tekið veigamiklum breytingum.

Vinnubrögð stjórnarsýslu smáríkja í málefnum tengdum ESB eru mjög frábrugðin vinnubrögðum stjórnarsýslu stærri ríkja. Þennan veigamikla mun á starfsháttum smærri og stærri ríkja í Evrópusambandinu má að stórum hluta skýra út frá stærð og einkennum stjórnarsýslu ríkjanna. Þetta á bæði við um stefnumótun innan stjórnarsýslunnar og starfshætti hennar innan ESB. Eftirfarandi þættir greina að starfshætti í stjórnarsýslu smærri og stærri ríkja:

*Markviss forgangsröðun:* Smáríki forgangsráða markvisst hvaða málum þau beina sjónum sínum að innan ESB. Stjórnarsýslan beinir öllum sínum kröftum að þeim málum þar sem beinir hagsmunir landsins liggja og tekur virkan þátt í ákvarðanatökufærlinu. Í málum þar sem ekki er um beina hagsmuni að ræða reynir stjórnarsýslan ekki að hafa áhrif og tekur mjög takmarkaðan þátt í ákvarðanatökufærlinu. Stærri ríkin reyna hins vegar að hafa áhrif á öll mál án tillits til þess hvort þau hafa beinna hagsmuna að gæta. Tvennt skýrir forgangsröðun smáríkja innan ESB: Annars vegar eru þau neydd til að forgangsráða þar sem stjórnarsýsla þeirra ræður ekki við allt það umfang sem aðild felur í sér. Stjórnarsýsla smárikis getur einfaldlega ekki tekið virkan þátt í öllu sem fram fer innan sambandsins á árangursríkan og skilvirkan hátt. Hins vegar geta smárikin leyft sér að forgangsráða þar sem þau hafa þrengri hagsmuna að gæta innan sambandsins en hin stærri. Þetta kemur til vegna einsleitara hagkerfis og samanþjappaðra hagsmuna.

*Óformleg vinnubrögð:* Starfshættir stjórnarsýslu smárikja einkennast af óformlegri vinnubrögðum en tíðkast innan stjórnarsýslu stærri ríkja. Starfsmenn smárikja hafa þurft að sveigja frá hinu formlega skipulagi stjórnarsýslunnar til að sinna þeim fjölmörgu málum sem ESB-aðild krefst á tilsettum tíma. Þetta er einkum raunin þar sem aðildarríki ESB hafa ekki breytt í veigamiklum atriðum skipulagi stjórnarsýslunnar, það er skipurit og vinnuferli eru mjög áþekkt þeim sem voru til staðar áður en til aðildar kom. Smáríki hafa leyst aukið álag á stjórnarsýsluna með því að taka ákvarðanir í auknum mæli á óformlegum fundum, með símtölum og tölvupósti. Smæð stjórnarsýslunnar gerir þeim betur kleift að taka upp óformleg vinnubrögð þar sem starfsmenn eru líklegri til að þekkja hver annan en innan stærri stjórnarsýslu og treysta hver öðrum betur. Starfsmenn í stjórnarsýslu stærri ríkja eru bundnir af hinu formlega skipulagi stjórnarsýslunnar og hafa mjög takmarkað svigrúm til að bregða frá því. Allar ákvarðanir verða að fara upp píramídalaga stjórnskipulag þar til hægt er að taka hina formlegu ákvörðun. Það tíðkast t.d. ekki innan stjórnarsýslu stærri ríkja að sendifulltrúar í Brussel hafi beint



samband við deildarstjóra, ráðuneytisstjóra eða ráðherra sem taka lokaákvörðanir. Það er hins vegar algengt innan stjórnsýslu smáríkjanna, sérstaklega ef bregðast þarf skjótt við.

*Þátttaka sendifulltrúa í stefnumótun innanlands og samningaviðræðum innan ESB:* Eitt megineinkenni starfshátta stjórnsýslu smáríkja innan ESB er hversu virkan þátt sendinefndir þeirra í Brussel taka í Evrópumálum. Sendifulltrúar smáríkja sækja oft fundi í nefndum ESB en tíðkast hjá sendinefndum stærri ríkja. Smáríki hafa ekki á að skipa sérfræðingum til að sækja marga sérhæfða fundi innan framkvæmdastjórnarinnar. Ráðuneyti smáríkja og undirstofnanir þeirra hafa ekki yfir þeim mannafla að ráða sem stærri ríki hafa til að senda fulltrúa á fundi í Brussel. Smáríkin nýta því sendifulltrúana í Brussel í meira mæli en þau stærri til að sækja fundi innan ESB. Þannig öðlast sendifulltrúar smáríkja oft betri heildaryfirsýn yfir starfsemi ESB en fulltrúar hinna stærri. Jafnframt þurfa sendifulltrúar frá smáu ríkjunum að sérhæfa sig í ákveðnum málaflokkum þar sem hagsmunir ríkisins liggja. Það sem er hins vegar athyglisverðast við starfshætti sendifulltrúa smáríkjanna í Brussel er hvað þeir gegna veigamiklu hlutverki í stefnumótun ríkisins í Evrópumálum. Taka þeir þannig virkan þátt í stefnumótun bæði innan ráðuneyta og sendinefndarinnar í Brussel. Sendifulltrúar stærri ríkjanna taka hins vegar engan þátt í hinu formlega stefnumótunarferli þar sem innan stærri ríkjanna er skýr verkaskipting milli deilda í ráðuneytum sem móta stefnu ríkisins og sendifulltrúanna í Brussel. Þátttöku sendifulltrúa smáríkja í stefnumótun má skýra með fámenni í stjórnsýslunni. Smáar stjórnsýslur þurfa á sendifulltrúunum að halda við stefnumótun þar sem þeim leyfist ekki sá munaður að hafa eins skýra verkaskiptingu á milli deilda í ráðuneytum og tíðkast hjá stærri ríkjum. Smáríki reyna einnig að nýta sér til framdráttar að sendifulltrúar ríkjanna í Brussel hafa oftast bestu heildaryfirsýnina yfir þau málefni sem verið er að glíma við innan ESB hverju sinni. Sendifulltrúarnir eru því kallaðir á formlega og óformlega fundi til að móta stefnu ríkisins og semja þar að auki fyrir hönd þess innan ESB. Hlutverk sendinefnda smáríkja í Brussel er því mun viðameira en sendinefnda stærri ríkja.

*Takmarkaður stuðningur við sendinefndir frá ráðuneytum en meira svigrúm í samningaviðræðum:* Sendifulltrúum smáríkja finnst að þá vanti meiri stuðning, þ.e.a.s. betri upplýsingar og skýr markmið frá ráðuneytum í öðrum málum en þeim sem snerta grundvallarhagsmuni ríkisins beint. Þeir þurfa að finna eigin leiðir til áhrifa innan sambandsins þar sem fyrirmæli að heiman eru af skornum skammti. Ráðuneyti og undirstofnanir þeirra hafa ekki yfir mannafla og fjármunum að ráða til að takast á við öll þau málefni sem upp koma innan ESB. Þetta gefur hins vegar sendifulltrúum vissst svigrúm í samningaviðræðum innan ESB. Það er því algengt að fulltrúar smáríkja fari á fundi innan ESB án nokkurra fyrir-

mæla úr viðkomandi ráðuneyti. Sendifulltrúarnir hafa einungis óformleg fyrir-mæli ef þeir hafa nokkur. Þeir vita hins vegar til hvers er ætlast og fara ekki út fyrir óformlegt samningsumboð sitt. Þetta kemur hins vegar niður á getu þeirra til að hafa stefnumótandi áhrif í málum þar sem ríkið hefur ekki beinna hags-muna að gæta. Sendifulltrúar stærri ríkjanna fara aftur á móti aldrei á fund án þess að hafa nákvæm fyrir-mæli um stefnu ríkisins í viðkomandi máli, hvað megi segja og hvað ekki. Þannig hafa fulltrúar stærri ríkjanna nær alltaf skrifuð fyrir-mæli og lesa oft á tíðum beint upp stefnu ríkisins sem starfsmenn ráðuneyta hafa skrifað.

*Svigrúm starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana til eigin ákvarðana:* Sendi-fulltrúar smárikja í Brussel hafa betri aðgang að starfsmönnum ráðuneyta sem geta tekið veigamiklar ákvarðanir. Þannig geta sendifulltrúarnir eða aðrir sem semja fyrir hönd ríkisins leitað beint til einstaklinga innan ráðuneyta sem geta tekið lokaákvörðun fyrir hönd ríkisins. Þeir þurfa ekki að feta hið formlega skipulag innan ráðuneytanna sem fulltrúar stóru ríkjanna verða ætíð að gera. Starfsmenn ráðuneyta og undirstofnana smárikja hafa einnig mun meira frumkvæði en samsvarandi starfsmenn stærri ríkjanna. Þetta frumkvæði skýrist líklega af því trausti sem byggist oft upp innan smárra eininga og þeim litla og oft samstillta hópi sem starfar að Evrópumálum innan smárikja. Þetta gefur færi á hraðari og skilvirkari ákvarðanatöku í smárikjum sem getur skipt verulegu máli þegar kemur að ákvörðunum innan ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar.

*Viðamikilið hlutverk starfsmanna ráðuneyta:* Starfsmenn stjórn-sýslu smárikja hafa allajafna viðameira hlutverki að gegna en starfsmenn stærri ríkja. Þannig getur einn og sami starfsmaðurinn tekið þátt í öllu því ferli sem lýtur að Evrópu-málum innan smárikis. Starfsmaðurinn tekur þátt í stefnumótun ríkisins innan ráðuneytis. Framkvæmdastjórnin getur kallað hann til sem sérfræðing í stefnu-mótun innan ESB. Hann semur fyrir hönd ríkisins í Brussel og tekur þátt í loka-ákvörðun ESB í málinu. Hann kemur síðan að því að hrinda lögum eða reglu-gerðinni í framkvæmd í heimalandi sínu. Þetta skipulag auðveldar vinnuferlið og gerir það einfaldara í sniðum þar sem fáir starfsmenn, oft einungis tveir eða þrír, bera ábyrgð á tilteknu máli og sjá um að fylgja því eftir. Hollenska stjórn-sýslan starfaði ekki svona en hefur ákveðið að taka upp þessi vinnubrögð til að eiga auðveldara með að koma málum sínum á framfæri innan ESB og hrinda lögum og reglugerðum ESB í framkvæmd á skilvirkari hátt. Stærri ríki sambands-ins geta hins vegar ekki starfað með þessum hætti þar sem hið formlega skipu-lag stjórn-sýslunnar leyfir það ekki og skýr skil eru á milli þeirra sem móta stefnu ríkisins, þeirra sem semja fyrir hönd þess í Brussel og þeirra sem sjá um að hrinda lögum og reglugerðum ESB í framkvæmd.

*Samningsumboð sendinefnda:* Samningsumboð starfsmanna smárikja er

tvenns konar. Þegar verið er að fjalla um mál sem talin eru efnahagslega eða pólitískt mikilvæg er samningsumboð starfsmanna skýrt afmarkað. Þegar þeir eru hins vegar að fjalla um mál þar sem ríkið hefur ekki beinna hagsmuna að gæta hafa þeir svigrúm til eigin ákvarðana. Þannig hafa starfsmenn innan írsku stjórnsýslunnar t.d. skýrt afmarkað samningsumboð þegar verið er að ræða nautgriparækt, mjólkurframleiðslu eða byggðamál innan Markmiðs I í ESB.<sup>5</sup> Í málum sem lúta t.d. að vínækt, ólífurækt og Markmiðum II til VI innan uppbyggingarstefnunnar fá starfsmenn hins vegar leiðbeiningar í stað fyrirmæla. Samningamenn stærri ríkja hafa aftur á móti ætíð skýrt afmarkað samningsumboð sem byggist á skriflegum fyrirmælum frá viðkomandi ráðuneyti.

*Sveigjanleg samningatækni og ósveigjanleg:* Í framhaldi af mismunandi samningsumboði starfsmanna smárikja er tvenns konar samningatækni ráðandi. Þegar verið er að ræða hagsmunamál smárikja eru þau ósveigjanleg í samningaviðræðum. Þegar veigaminni mál eru hins vegar á dagskrá er sveigjanlegri samningatækni beitt. Þannig reyna smárikja að gera samninga við einstök ríki og við framkvæmdastjórnina um framgang sinna mála en lofa jafnframt að vera sveigjanleg á sviðum þar sem þau hafa ekki beinna hagsmuna að gæta. Þessi aðferð reynist smárikjum einkar vel þar sem algengt er að mörg mál innan ESB séu afgreidd í einu á sama fundi (e. package deals). Þetta á til dæmis við þegar framleiðslukvóti og verð á landbúnaðarafurðum er ákveðið árlega innan sambandsins. Stærri ríki beita hins vegar ætíð ósveigjanlegri samningatækni og skiptir þar ekki máli hvort þau hafa óbeinna eða beinna hagsmuna að gæta.

*Náið samstarf við framkvæmdastjórnina:* Óformlegir starfshættir og fámenni innan stjórnsýslu smárikja gera þau einkar vel til þess fallin að starfa með framkvæmdastjórninni. Eins og fram hefur komið hafa fáeinir einstaklingar innan smárikja oftast umsjón með hverju máli sem verið er að vinna að innan ESB. Það sama er uppi á teningnum hjá framkvæmdastjórninni þar sem algengt er að fáir einstaklingar, oft einungis tveir eða þrír, sjái um tiltekið mál. Þessir starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar og smárikis eru því líklegir til að þekkja hver annan og oft myndast góð tengsl á milli þeirra. Svo er því hins vegar ekki farið í samskiptum starfsmanna framkvæmdastjórnarinnar við starfsmenn stærri ríkja þar sem fjöldi starfsmanna og deilda kemur að hverju máli fyrir sig. Starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar eru einnig líklegri til að þekkja stöðu smárikja í einstaka málum þar sem aðstæður og hagsmunir eru oftast skýrari en hjá stærri ríkj-unum. Óformlegir starfshættir smárikjanna gera þeim einnig kleift að bregðast við á skjótari og skilvirkari hátt en hinum stærri, sem auðveldar allt samstarf við framkvæmdastjórnina. Smárikja reyna markvisst að nýta sér þessa kosti í samskiptum sínum við framkvæmdastjórnina og leggja áherslu á samvinnu við hana. Starfsmenn eru sífellt að reyna að styrkja tengslin við starfsmenn framkvæmda-

stjórnarinnar og nefndakerfi hennar er nýtt til hins ítrasta til að koma sjónarmiðum ríkisins á framfæri. Þannig leggja smáríki bæði áherslu á nefndir framkvæmdastjórnarinnar þar sem lagatillögur hennar eru til umfjöllunar og þær nefndir sem fjalla um útfærslu á lögum og reglugerðum Evrópusambandsins, svokölluðum „commitology“-nefndum. Smáríkin leggja þó höfuðáherslu á að tryggja að sjónarmið þeirra komi fram í þeim lagatillögum sem framkvæmdastjórnin leggur fyrir ráðherraráðið. Þeim þykir betra að semja við framkvæmdastjórnina eina og sér en að takast á við ríkin í ráðherraráðinu.<sup>6</sup> Smátt ríki á t.d. nær enga möguleika á að ná máli sínu fram standi það eitt í ráðherraráðinu. Standi framkvæmdastjórnin hins vegar við hlið þess opnast möguleikar til árangurs.

Smáríki eru einnig háð framkvæmdastjórninni. Í þeim málaflokkum sem hagsmunir þeirra liggja þurfa þau á stuðningi framkvæmdastjórnarinnar að halda í ráðherraráðinu. En í þeim málaflokkum þar sem þau hafa ekki hagsmuna að gæta þurfa þau á upplýsingum frá framkvæmdastjórninni að halda til að geta tekið afstöðu þar sem þau verja ekki tíma stjórnarsýslunnar til að afla gagna. Smáríkin minna framkvæmdastjórnina einnig sífellt á það málamiðlunarhlutverk sem hún gegnir innan ESB og krefjast þess iðulega að framkvæmdastjórnin miðli málum milli stærri og smærríkjanna ef upp kemur ágreiningur. Ef litið er til stærri ríkja sambandsins eru þau miklu líklegri til að reyna að hrekja upplýsingar og tillögur framkvæmdastjórnarinnar þar sem þau hika ekki við að lenda í átökum við hana telji þau þess þörf. Samskipti stærri ríkjanna og framkvæmdastjórnarinnar einkennast því af árekstrum en samvinna einkennir samstarf hennar við smáríkin.

Stærri ríkin njóta þess að sjálfsögðu að hafa fleiri atkvæði innan ráðherraráðsins en hin smærríkin. En margir þættir fámennisins koma hins vegar smáríkjum til góða eins og þegar hefur komið fram. Það er t.d. oft mun hagkvæmara fyrir framkvæmdastjórnina að ‚kaupa‘ stuðning smárikis en stærri ríkis. Það er t.d. mun ódýrara að auka mjólkurkvóta á Írlandi en á Ítalíu og byggðastyrkir til Portúgals kosta allajafna mun minna en byggðastyrkir til Spánar. Smáríki eru því á margan hátt vel til þess fallin að vinna með framkvæmdastjórninni enda hefur það sýnt sig að þau eru ötulustu talsmenn þess að framkvæmdastjórnin haldi því valdi sem hún hefur og missi það ekki eins og oft hefur falist í tillögum stærri ríkjanna.

## Aðlögun stjórnarsýslu smárikja að Evrópusambandsaðild

Það tekur stjórnarsýslu allra ríkja tíma að aðlagast aðild að ESB. Það er t.d. talið hafa tekið írsku stjórnarsýsluna tíu ár að ná að vinna á skilvirkan og árangursríkan hátt innan stofnana ESB. Að þeim tíma liðnum tók stjórnarsýslan að hafa tilætluð

áhrif innan sambandsins og Írland fór að hagnast verulega á aðild að sambandinu. Finnsla stjórnsýslan tók hins vegar fljótt við sér og náði á mjög skömmum tíma að tryggja að öll helstu hagsmunamál Finna fengju brautargengi innan sambandsins. Skýringuna á velgengni Finna má finna í markvissri forgangsroðun stjórnsýslunnar og því að hún fellur einkar vel inn í stjórnsýslulíkan smárikja sem dregið var upp hér að framan. Stjórnsýslu Svíþjóðar og Austurríkis hefur hins vegar ekki gengið eins vel að ná tökum á því umfangi sem fylgir aðild að Evrópusambandinu. Það má ef til vill rekja til þess að stjórnmalamenn og stjórnsýslan ætlaði sér um of og að leifar gamalla stórveldistíma hafi verið ríkjunum fjötur um fót. Ríkin höfðu að markmiði frá upphafi að taka virkan þátt í öllu sem fram færi innan sambandsins. Ríkin hafa orðið að snúa af þessari braut þar sem umfang ESB er of mikið til að stjórnsýsla lítills ríkis geti tekið virkan þátt í öllu sem þar fer fram. Sænska stjórnsýslan forgangsraðar nú í auknum mæli og lætur málaflokka þar sem hún hefur ekki beinna hagsmuna að gæta liggja á milli hluta. Austurríska stjórnsýslan hefur einnig reynt að vinna sig frá formföstu skipulagi sínu sem minnir á starfshætti þýsku stjórnsýslunnar. Hún hefur tekið upp óformlegri starfshætti og sveigjanlegra ákvarðanatökufærli til að geta betur sinnt mikilvægum málum. Lúxemborg, minnsta ríki sambandsins og eitt af stofnríkjum þess, hefur með skipulegri forgangsroðun og náinni samvinnu við Belgíu og Holland tekist að vinna á skilvirkan og árangursríkan hátt innan sambandsins. Smæð stjórnsýslunnar hefur ekki komið niður á getu Lúxemborgar til að tryggja grundvallarhagsmunum sínum brautargengi innan ESB.

Nú er stjórnsýsla allra aðildarríkja ESB fullfær um að takast á við aðild að sambandinu ef gríska stjórnsýslan er undanskilin. Vandkvæði grísku stjórnsýslunnar má rekja til sögulegra og stjórnmálalegra aðstæðna í Grikklandi. Þessi vandkvæði hafa t.d. leitt til þess að Grikkland hefur orðið af umtalsverðum fjármunum innan uppbyggingarstefnu ESB (e. Regional Policy) þar sem ekki hefur tekist að nýta allt féð. Fjármagninu hefur einnig í mörgum tilfellum verið illa varið og á stjórnsýslan þar verulega sök. Einnig hefur tregða Grikkja til að endurskipuleggja starfshætti og skipulag stjórnsýslunnar komið niður á getu landsins til áhrifa innan sambandsins. Gríska stjórnsýslan er þó mun betur fær um að sinna aðild að ESB nú en hún var í byrjun 9. áratugarins. Portúgölsku stjórnsýslunni hefur hins vegar tekist með markvissum hætti að vinna sig frá þeim erfiðleikum sem aðild að ESB fól í sér fyrstu sex til sjö árin. Það er ljóst að ríki geta ekki nýtt sér til fulls Evrópusambandsaðild fyrir en stjórnsýsla þeirra er tilbúin að takast á við það umfang sem aðild felur í sér. Stjórnsýslu sem er búin undir þetta viðamikla verkefni og skipuleggur ekki hvernig takast skuli á við það bíður það eitt að tilraunir hennar til áhrifa mistakast. Hún er þá einnig ófær um að hrinda tilskipunum ESB í framkvæmd á þann hátt sem gagnast viðkomandi ríki best.

Norsk stjórnvöld gerðu sér þetta ljóst þegar um miðjan 9. áratuginn og árið 1986 hófst skipuleg vinna innan norsku stjórnýslunnar, að frumkvæði stjórnar Verkamannaflokksins, sem miðaði að því að búa stjórnýsluna undir aðild að ESB.

### Samantekt

Smáriki taka virkan þátt í málum þar sem þau eiga helst hagsmuna að finna innan ESB. Þau eru hins vegar óvirk í málum þar sem þau hafa ekki beinna hagsmuna að gæta. Stærri ríki eru ætíð virk innan sambandsins þar sem þau reyna að hafa áhrif á flest ef ekki öll mál sem fjallað er um. Stærð og einkenni stjórnýslu ríkjanna skýra að verulegu leyti þennan mun en smáriki hafa ekki bolmagn til að sinna á virkan hátt öllu því sem fram fer innan sambandsins. Kostir lítillar stjórnýslu eru hins vegar margir og einkenni hennar hafa gert smáum ríkjum kleift að takast á við Evrópusambandsaðild á skilvirkan og árangursíkan hátt. Smárikin hafa ekki þurft að endurskipuleggja vinnubrögð og skipulag stjórnýslu sinnar. Þau hafa hins vegar markvisst reynt að stuðla að óformlegri vinnubrögðum og nánara samstarfi innan stjórnýslunnar og á milli stofnana ríkisins til að stuðla að hraðari og skilvirkari ákvarðanatöku.

### Íslenska stjórnýslan: Breytingar í kjölfar aðildar að ESB

Innan íslensku stjórnýslunnar hefur ekki átt sér stað nein skipuleg aðlögun að hugsanlegri Evrópusambandsaðild.<sup>7</sup> EES-samningurinn hefur aftur á móti stuðlað að því að stjórnýslan hefur á markvissan hátt tekist á við málefni eins og um aðildarríki ESB væri að ræða. En hvernig er íslenska stjórnýslan í stakk búin til þess að eiga árangursrík samskipti við stjórnýslu ESB í Brussel ef til aðildar kemur? Hvað þarf að gera til að íslenska stjórnýslan megni að taka að sér Evrópusambandsaðild sem verkefni? Til að svara þessum spurningum verður aðkoma íslensku stjórnýslunnar að EES-samningnum skoðuð. Fjallað verður um hvernig stjórnýslunni gengur að sinna skyldum sínum innan EES og í ljósi þess hvort stjórnýslan er reiðubúin til að takast á við aðild að ESB. Sérstaklega verður fjallað um starfshætti starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana innan EES og um það hvaða áhrif fjölgun málaflokka með ESB-aðild hefði á skipulag og vinnubrögð stjórnýslunnar. Áhrif ESB-aðildar á utanríkisráðuneytið verða skoðuð sérstaklega sem og áhrif aðildar á starfsemi sendiráðs Íslands í Brussel og annarra sendiráða. Einnig verða greind áhrif hugsanlegrar aðildar á samráð milli ráðuneyta. Í lokin verður fjallað um getu íslensku stjórnýslunnar til að innleiða tilskipanir ESB, komi til aðildar, og hún borin saman við innleiðingu EES-gerða.

### Samanburður á aðkomu stjórnsýslunnar að EES-samningnum og ESB-aðild

„EES-samningurinn er embættismannasamningur sem er rekinn af embættismönnum á lægri stjórnstigum“<sup>8</sup> þar sem yfirmenn ráðuneyta, Alþingi og ráðherrar koma að mjög takmörkuðu leyti að rekstri hans. Stofnanauppbygging samningsins gerir t.d. ekki ráð fyrir sameiginlegum fundum ráðuneytisstjóra og ráðherra á EES-svæðinu ef undanskildir eru fundir EES-ráðsins þar sem utanríkisráðherrar ríkjanna eiga að funda tvisvar á ári. Aukið álag vegna ESB-aðildar yrði þannig einkum á efstu lög stjórnsýslunnar, þ.e. á ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Þeir þyrftu að hafa fleira starfsfólk til að sinna ESB-málum. Einnig þyrfti að fjölga starfsfólki hjá undirstofnunum ráðuneyta sem fást við málefni tengd ESB en þegar er veruleg þörf á fjölgun starfsmanna hjá þessum stofnunum vegna EES-samningsins.

Alþingi hefur að sama skapi ekki fjallað gaumgæfilega um þær lagabreytingar sem gerðar hafa verið í tengslum við EES-samninginn.<sup>9</sup> Þessi takmarkaða aðkoma löggjafarvaldsins og æðstu stjórnenda framkvæmdarvaldsins að samningnum hefur í för minni meðvitund um rekstur samningsins og mikilvægi þess að veita fjármagni til að reka hann. Þetta leiðir einnig til meira álags á embættismenn sem annast daglegan rekstur samningsins.<sup>10</sup> „Áhugi, þátttaka og fjármögnun EES-samningsins er langt frá því að vera í lagi á mörgum sviðum. Sérfræðingar fá oft ekki að fara nema á 5–10% af fundum“<sup>11</sup> í Brussel sem þyrfti að sækja. Það gerir þeim nær ómögulegt að hafa heildaryfirsýn yfir framgang mála og áhrif á tillögugerð. Þetta innbyggða óhagræði í skipulagi EES-samningsins, þ.e.a.s. takmörkuð aðkoma æðstu embættismanna og stjórnmalamanna að samningnum, leiðir til þess að það er „verra að reka EES en að taka fullan þátt í ESB“.<sup>12</sup> Takmörkuð áhersla á rekstur samningsins hefur leitt til „efnislegra mistaka við yfirtöku tilskipana og við hefðum getað mótað tillögurnar [hjá framkvæmdastjórninni] betur. Við höfum ekki svigrúm til að sinna þessu,“<sup>13</sup> annars vegar vegna takmarkaðs skilnings stjórnvalda á að það þurfi að veita meiri mannafla og fé í rekstur samningsins og hins vegar vegna takmarkana sem skipulag samningsins setur.

EES-samningurinn gefur EFTA/EES-ríkjunum ekki aðgang að ráðherraráðinu, undirnefndum þess og skrifstofu ráðsins. Íslensk stjórnvöld fá ekki aðgang að upplýsingum innan ráðherraráðsins þar sem þær eru trúnaðarmál. Þannig geta EFTA/EES-ríkin ekki fengið aðgang að gögnum sem dreift er til allra ESB-ríkja og þau byggja ákvarðanir sínar á í mörgum tilfellum. Framkvæmdastjórninni er heldur ekki heimilt að láta þessi gögn af hendi. „Upplýsingaflæði ráðherraráðsins er algjörlega lokað.“<sup>14</sup> Starfsmenn EFTA og EES/EFTA-ríkjanna geta þó oft treyst á velvilja einstakra samstarfsmanna aðildarríkja ESB við að fá gögn afhent. Þannig geta þeir fengið afrit af trúnaðarskjölum en það verður að vera eftir

óformlegum leiðum enda gögnin trúnaðarmál. Skrifstofa ráðherraráðsins er hins vegar lokuð EFTA/EES-ríkjunum, sem felur í sér töluvert óhagræði. Þó nokkur tími fer í „hlaup á eftir upplýsingum“.<sup>15</sup>

Aðild að ESB fæli augljóslega í sér fjölgun starfsfólks sem sinna þyrfti Evrópu-málum. Það sem hins vegar mundi gera stjórnsýslunni auðveldara fyrir er að starfsfólk hennar gæti í auknum mæli unnið á þeim vettvangi innan ESB sem getur skilað meiru í formi áhrifa á reglugerðir og tilskipanir. Þannig mundi sparast umtalsverður tími og mannafla sem nú fer í að vinna innan stofnana EES. Einnig fengi stjórnsýslan aðgang að ráðherraráðinu og upplýsingum innan þess. Stjórnsýslan gæti því nýtt tímann sem nú fer í að afla upplýsinga til að hafa áhrif innan ráðherraráðsins. Stjórnsýslan gæti einnig flutt starfskrafta sína frá nefndum framkvæmdastjórnarinnar sem hafa takmarkað vægi yfir til ráðherraráðsins þar sem endanlegar ákvarðanir eru teknar. Þannig fælist í aðild að ESB beint hagræði fyrir stjórnsýsluna. Hún gæti í auknum mæli forgangsraðað, þ.e. hún gæti út frá reynslu séð innan hvaða stofnana ESB er mestur möguleiki til áhrifa og beint sjónum sínum að þeim. Ráðherrar fengju einnig setu í ráðherraráði ESB og sendiherra Íslands í Brussel sæti í sendiherranefndum ráðherraráðsins (COREPER I og II, og SCA).<sup>16</sup> Þeir kæmu sjónarmiðum Íslendinga á framfæri í þessum stofnunum. Aðild að ESB mundi einnig tryggja að fulltrúar Íslands yrðu boðaðir á alla fundi framkvæmdastjórnarinnar og gætu með beinni hætti valið þá fundi sem þeim þættu mikilvægastir. Samkvæmt EES-samningnum á framkvæmdastjórnin að kalla fulltrúa Íslands til þegar verið er að ræða gerð nýrra reglugerða og tilskipana sem tengjast innri markaðnum, „en við erum ekki alltaf kölluð inn í framkvæmdastjórnina“<sup>17</sup> og EFTA/EES-ríkin geta aldrei verið viss um að framkvæmdastjórnin sé ekki að fjalla um málefni sem tengjast EES án þeirra þátttöku.

Það var samdóma álit embættismanna sem rætt var við að íslenska stjórnsýslan mundi leggja mesta áherslu á að ná málum í gegn í ráðherraráðinu ætti Ísland aðild að ESB, og draga mætti úr fundarsetu sérfræðinga innan framkvæmdastjórnarinnar. Þetta er á skjön við það hvernig smáriki innan ESB vinna þar sem þau leggja mikla áherslu á að starfa náið með framkvæmdastjórninni til að koma sjónarmiðum sínum inn í tillögur sem hún leggur fyrir ráðherraráðið.<sup>18</sup> Ósagt skal látið hvort þessi afstaða íslenskra embættismanna mótast af því að framkvæmdastjórnin tekur nú ekki tillit til sjónarmiða Íslands við tillögugerð innan EES eða hvort vald framkvæmdastjórnarinnar hefur dvínað svo að ríkin leggja meiri áherslu á ráðherraráðið. Það sem stendur upp úr er að fá dæmi eru um að íslensk stjórnvöld hafi haft áhrif á lagatexta ESB. Það dæmi sem helst er nefnt til sögunnar felst í áhrifum Íslendinga á tilskipun um öryggi um borð í fiskiskipum en þar fékk Ísland samkvæmt EES-ákvörðun formlega heimild til að setja strangari kröfur um öryggi um borð í fiskiskipum en önnur ríki. Einnig er vart



hægt að finna dæmi sem sýnir fram á að Íslandi hafi tekist að koma í veg fyrir að reglugerð eða tilskipun hafi tekið gildi.<sup>19</sup> Það er hins vegar ljóst að á kúariðu-tímanum tókst íslenskum stjórnvöldum að vekja máls á því óhagræði sem bann við dreifingu, innflutningi og notkun fiskimjöls hefði fyrir Ísland og önnur framleiðsluríki og kaupendur fiskimjöls innan ESB. Ísland átti þátt í að stuðla að því að undanþága fékkst fyrir notkun fiskimjöls í svína- og alifuglarækt en vafasamt er að fullyrða að Ísland hafi verið megingerandinn í þeim efnum þar sem t.d. Spánn, Danmörk og Belgía áttu hagsmuna að gæta við að leyfa áframhaldandi notkun fiskimjöls.<sup>20</sup>

### Aðstoð EFTA-skrifstofunnar í Brussel og norsku stjórnsýslunnar við Ísland

Aðkoma EFTA-skrifstofunnar í Brussel að EES-samningnum og umfang norsku stjórnsýslunnar í tengslum við samninginn hjálpar íslensku stjórnsýslunni að takast á við EES. Aðkoman skiptir hins vegar ekki sköpum fyrir getu stjórnsýslunnar til að hafa áhrif innan ESB og hefur meira að gera með getu EFTA/EES-ríkjanna til að reka EES-samninginn.

EFTA-skrifstofan er einskonar þjónustustofnun fyrir EFTA/EES-ríkin og mikill tími hjá henni fer í að halda utan um samninginn. Hún vinnur einnig mikið með framkvæmdastjórninni og bendir ríkjunum þremur á málefni sem mikilvægt er að fylgjast grannt með. Skrifstofan fylgist líka með því að framkvæmdastjórnin sinni skyldum sínum gagnvart EES-samningnum. „Það þarf að gefa þeim [í framkvæmdastjórninni] selbita mjög reglulega.“<sup>21</sup> Það er á hinn bóginn hlutverk íslensku stjórnsýslunnar að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri innan ESB. Segja má að EFTA-skrifstofan standi við hlið íslensku stjórnsýslunnar, henni til halds og trausts, en hafi ekki frumkvæði eða sjálfstæða stöðu innan EES.<sup>22</sup>

Norska stjórnsýslan leggur mikla áherslu á EES-samninginn.<sup>23</sup> Útskýring eins viðmælanda á mikilvægi þess fyrir Íslendinga að hafa Norðmenn sér við hlið innan EES skýrir þetta vel: „Allur þessi bægsлагangur hjá Norðmönnum fer stundum í taugarnar á okkur. Þeir láta stundum eins og þeir eigi samninginn, eru langstærstir. Það hjálpar okkur hins vegar og heldur okkur inni í myndinni. Það er alveg ótvírætt að þessi samningur væri ekki það sem hann er án Noregs.“<sup>24</sup>

Ísland þarf að hafa þó nokkuð fyrir því að samræma stefnu sína stefnu Noregs og Liechtensteins þar sem ríkin eiga samkvæmt EES-samningnum að „tala einni röddu“ innan stofnana EES. Þetta setur íslenskum stjórnvöldum vissar skorður í samningaviðræðum við ESB. Barátta stjórnvalda fyrir því að yfirtaka ekki vinnutímatilskipun ESB er gott dæmi um þetta. Hún tapaðist á þessum vettvangi þar sem Norðmenn þrýstu mjög á íslensk stjórnvöld að samþykkja tilskipunina. Í kjölfarið hefur Ísland þurft að taka yfir hluta félagsmálastefnu ESB eða þau ákvæði sem EFTA/EES-ríkin og ESB hafa talið að tilheyru EES-samningnum. Ís-

land var þessu mjög mótfallið.<sup>25</sup> Það hefur hins vegar gengið vel í flestum málum að samræma stefnu ríkjanna þriggja en þó kemur fyrir að samningaviðræður milli ríkjanna taka lengri tíma en samningaviðræður við framkvæmdastjórnina.<sup>26</sup>

### Fjölgun málaflokka sem glíma þarf við vegna aðildar

Íslenska stjórn-sýslan og EFTA-skrifstofan í Brussel þurfa að hafa heildaryfirsýn yfir meginþorra þeirra mála sem ESB fjallar um þar sem langstærstur hluti reglugerða og tilskipana sambandsins tilheyrir innri markaðnum sem fellur undir EES-samninginn.<sup>27</sup> Það þýðir hins vegar ekki að leggja megi til hliðar aðrar samþykktir ESB sem ekki tilheyra EES. Efast má því um að það aukna umfang sem fylgdi aðild væri veruleg byrði fyrir stjórn-sýsluna. Ísland er t.d. aðili að Schengen-samstarfinu sem leggur umtalsverðar skyldur á hendur stjórn-sýslunni. Íslendingar eiga einnig umtalsvert undir í ákvörðunum innan hinnar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu sambandsins (CFSP) og hafa þurft að fylgjast gaumgæfilega með því sem þar fer fram. Umtalsverður tími sendinefndar Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu og alþjóðaskrifstofu utanríkisráðuneytisins hefur t.d. farið í að afla upplýsinga og reyna að hafa áhrif á hvernig tengslum NATO við sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu ESB verði háttað.<sup>28</sup> Íslenska stjórn-sýslan fylgist einnig grannt með því sem fram fer innan hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu sambandsins og þeim fríverslunarsamningum sem ESB gerir. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið mundu tengjast ESB með beinni hætti en nú er en ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að þessi ráðuneyti tækju þátt í ESB-samstarfinu eins og önnur ráðuneyti. Ísland mundi einnig verða aðili að uppbyggingarstefnu sambandsins en hún krefst verulegrar vinnu af hálfu aðildarríkjanna þar sem þau þurfa að leggja fram sínar eigin tillögur og vinna mjög náið með framkvæmdastjórninni. Efast má um getu minni sveitarfélaga til að sinna þeim verkefnum sem uppbyggingarstefna ESB leggur þeim á herðar þar sem stefnan krefst þess að sveitarfélög taki beinan þátt í stefnumótun og framkvæmd hennar. Það er ljóst að í ráðuneytum, undirstofnunum þeirra og í sveitarstjórnnum yrði að fjölga starfsfólki til að sinna þeim skyldum sem aðild að uppbyggingarstefnunni felur í sér. Ráðuneytin, stofnanir þeirra og sveitarfélögin yrðu einnig í ríkari mæli að samræma aðgerðir sínar í byggðamálum frá því sem nú er. Það fer hins vegar allt eftir því vægi sem íslensk stjórnvöld vilja gefa uppbyggingarstefnunni hversu mikil fjölgun starfsfólks þarf að vera.

### Vinna starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana þeirra að Evrópumálum

Starfsmenn ráðuneyta á Íslandi sækja í nokkrum mæli fundi í tengslum við EES-samninginn í Brussel.<sup>29</sup> Því sérhæfðara sem viðfangsefnið er, því líklegra er að sérfræðingur sé sendur að heiman til að sitja fundinn. Það er í raun mjög mikil-

vægt að sá sérfræðingur á Íslandi sem fæst við tiltekið viðfangsefni sæki viðeigandi fundi í Brussel, einkum ef málið er tæknilegs eðlis. Þetta er mikilvægt í ljósi þess að sérfræðingurinn sem fæst við viðfangsefnið frá degi til dags er líklegur til að átta sig á vandkvæðum sem koma fram í tillögudrögum framkvæmdastjórnarinnar. Hann getur þá brugðist við á réttan hátt innan tilskilins tíma og virkjað viðeigandi einstaklinga innan stjórnkerfisins til aðgerða, t.d. sendiráð Íslands í Brussel. Það er því mikilvægt að viðeigandi sérfræðingar leiði vinnuferlið innan stjórnsýslunnar til að starfsmenn í Brussel fái skýr skilaboð um hvað þeir eiga að gera, þ.e. hvaða spurninga þeir eiga að spyrja og hvað á að athuga. „Það er hægt að sleppa fundi og fundi en þú verður að sjá til þess að þú mætir nægjanlega vel til þess að þú hafir sans fyrir því hvað er að gerast og getir þá kannski gert eitthvað í því.“<sup>30</sup>

Almennt má segja að starfsmenn sendiráðsins í Brussel séu ‚generalistar‘ þar sem þeir þurfa að fylgjast með fjölda mála og sitja fundi um hin ólíkustu viðfangsefni. Ráðuneytin og undirstofnanir þeirra virðast reyna eftir megni að nýta starfsfólk sendiráðsins. Ástæðan virðist vera sparnaður við ferðakostnað og mannfæð. Norðmenn eiga það t.d. til að senda 10 til 20 manna sendinefndir frá Ósló á fund í Brussel sem fulltrúi í íslenska sendiráðinu situr fyrir hönd Íslands. Þetta hefur komið niður á getu ráðuneyta til að hafa áhrif á gang mála innan EES og einkum og sér í lagi hefur þetta komið niður á getu undirstofnana ráðuneyta til að sinna því sem þeim ber. „Þar kreppir skórinn verulega að, ... það vantar talsvert upp á að margar þessara stofnana nái að dekkja þá fundi sem þær eru boðaðar til samkvæmt EES-samningnum.“<sup>31</sup>

Ef af ESB-aðild verður má ætla að mikilvægt verði fyrir sérfræðinga íslensku stjórnsýslunnar að taka virkan þátt á öllum stigum ákvarðanatökufærlis ESB þar sem beinir hagsmunir landsins liggja. Þannig geta þeir haft bestu heildaryfirsýn yfir gang mála. Í þessu sambandi skiptir miklu máli að íslenskir sérfræðingar taki virkan þátt í nefndastörfum framkvæmdastjórnarinnar. Þátttaka þeirra á frumstigi ákvarðanatökufærlis ESB getur skipt verulegu máli um það hvernig til tekst við að lögleiða EES-gerðir eða ESB-tilskipanir í íslenska löggjöf. Þekking sérfræðinganna á málavöxtum og þeirri hugsun sem liggur á bak við gerðir eða tilskipanir getur í raun verið nauðsynleg forsenda þess að vel takist til við yfirtöku EES-gerða. Sérfræðingar geta þannig áttað sig á þeim sveigjanleika sem EES-gerðir fela í sér og náð að laga þær að íslenskum aðstæðum betur en ella.

Aðild að ESB mundi þýða verulega aukningu í fundarsókn íslenskra sérfræðinga úr ráðuneytum og undirstofnunum þeirra til Brussel og ljóst er að fjölga þyrfti sérfræðingum frá því sem nú er. Aftur á móti er erfitt að gera sér grein fyrir því hversu mikil fjölgunin þyrfti að vera þar sem það færi að verulegu leyti eftir því hversu virk íslensk stjórnvöld vildu vera innan stofnana ESB. Mikilvægt

væri að sérfræðingarnir tækju virkan þátt í heildar-ákvarðanatökufurli ESB eins og tíðkast hjá smærri aðildarríkjum ESB, – þeir kæmu að mótun stefnu Íslands, semdu fyrir hönd ríkisins í stofnunum ESB og tækju þátt í að hrinda tilskipunum ESB í framkvæmd. Í raun þyrfti að koma þessu vinnuferli á þegar í stað innan EES til að samningnum sé sinnt sem skyldi og gagnist Íslendingum sem best. Þannig ætti innganga í ESB ekki að breyta vinnuferlinu ef það væri eins og ákjósanlegast mætti teljast.<sup>32</sup>

Aðild að ESB mundi fela í sér aukinn kostnað fyrir stjórnarsýsluna. Það vægi hins vegar upp á móti kostnaðaraukanum að aðildarríki ESB fá greiddan ferðakostnað fulltrúa sinna á fundi í Brussel. Nú greiðir íslenska ríkið allan ferðakostnað embættismanna og starfsmanna stofnana sem sitja fundi framkvæmdastjórnarinnar og ráðherraráðsins í tengslum við Schengen-samninginn. Þessi kostnaður mundi sparast þar sem aðild að ESB fæli í sér að kostnaður yrði greiddur af sambandinu. Einnig mundi verulegur þýðingarkostnaður sem fylgir EES-samningnum sparast þar sem framkvæmdastjórnin sér um þýðingar fyrir aðildarríkin og greiðir kostnaðinn.

### *Utanríkisráðuneytið*

Utanríkisþjónustan er í samræmingar- og þjónustuhlutverki gagnvart öðrum ráðuneytum varðandi EES-samninginn og hefur viðskiptaskrifstofa ráðuneytisins yfirumsjón með samningnum. Ef til ESB-aðildar kemur þarf að fjölga starfsmönnum ráðuneytisins talsvert. Einnig er líklegt að til skipulagsbreytinga þyrfti að koma. Þegar EES-samningurinn var í undirbúningi voru fulltrúar á viðskiptaskrifstofu 12 talsins en þeir sinntu þó ekki allir EES-samningnum. Þegar samningaviðræðum var lokið fækkaði starfsfólki á skrifstofunni það mikið að hún réð vart við að sinna EES-samningnum. Nú hefur aftur fjölgað starfsmönnum á viðskiptaskrifstofunni og starfa þar 12 fulltrúar, þar af u.þ.b. 7 sem einbeita sér að mestu að EES-samstarfinu og málefnum EFTA. Það er hins vegar talið nauðsynlegt að fjölga starfsmönnum allt upp í 20 til að viðskiptaskrifstofan geti sinnt sínu hlutverki svo vel megi vera.<sup>33</sup>

Aðild að ESB mundi setja spurningarmerki við þann tiltölulega skýra aðskilnað sem nú er á milli verkefna viðskiptaskrifstofu og alþjóðaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.<sup>34</sup> Evrópuskrifstofa sem hefði bæði pólitísk og viðskiptaleg viðfangsefni á sinni könnu gæti leyst þessar skrifstofur af hólmi, einkum í ljósi þess að tæknileg viðskiptaleg viðfangsefni tengjast í meira mæli pólitískum viðfangsefnum eigi ríki aðild að ESB.<sup>35</sup> Eins og einn embættismaður orðaði það: „Það er ekki síst móðurskipið sem þarf að styrkja til að það geti haldið utan um samninginn og líka leiðbeint.“<sup>36</sup>

Utanríkisráðuneytið hefur á undanförunum misserum sýnt að það er tilbúið að

takast á við viðamikil verkefni sem það var ekki fært um að sinna þar til nýlega. Nýverið hélt utanríkisráðuneytið t.d. utan um formennsku Íslands í Evrópuráðinu en áður hafði Ísland ætíð látið formenskuna framhjá sér fara þar sem ráðuneytið treysti sér ekki til að sinna henni.<sup>37</sup> Einnig hefur þátttaka Íslands í Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) verið styrkt á markvissan hátt á síðustu misserum. Árið 1997 var skipaður fyrsti fastafulltrúi Íslands hjá stofnuninni og skrifstofa með staðarfulltrúa var opnuð í tilefni þess að Ísland tók í fyrsta sinn sæti í FAO-ráðinu í nóvember 1999. Ísland hefur tekið að sér að stýra málefnavinnu og samstarfi Norðurlanda á þessum vettvangi. Utanríkisþjónustan hefur jafnframt látið nokkuð að sér kveða í tengslum við að finna formlegt skipulag á samskipti Atlantshafsbandalagsins og hinnar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu ESB eins og þegar hefur komið fram. Einnig hefur hún haft forgöngu um að setja á stofn hjálpar- og friðargæslusveit á Íslandi sem kalla má til starfa á erlendri grundu. Það virðist vera aukið sjálfstraust innan utanríkisþjónustunnar og vilji til að láta að sér kveða. Á síðustu árum hefur verið ráðið í utanríkisþjónustuna margt ungt fólk sem hefur sérþekkingu á ákveðnum sviðum en býr jafnframt yfir almennri þekkingu til að takast á við fjölda ólíkra mála. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa einnig nýtt sér tölvuvæðinguna til hins ítrasta til samskipta sín á milli. Utanríkisráðuneytið er t.d. komið mun lengra með að nýta sér kosti tölvuvæðingarinnar en mörg aðildarríki ESB og framkvæmdastjórn ESB. Innanhústölvukerfi utanríkisþjónustunnar hefur gert henni kleift að virkja fleiri starfsmenn með skömmum fyrirvara til ákveðinna verkefna og bregðast við á skjótan og skilvirkan hátt þegar á reynir. Fiskimjölsmálið er gott dæmi um það hvernig ofangreindir þættir hafa stuðlað að því að utanríkisþjónustan getur tekist á við erfið verkefni á skipulegan og skilvirkan hátt.<sup>38</sup>

### *Önnur ráðuneyti*

Öll ráðuneyti hafa þegar nokkra reynslu af því að sinna EES-samningnum. Flest þeirra taka yfir meginþorra tilskipana og reglugerða ESB. Þessi reynsla ráðuneytanna kæmi að góðum notum innan ESB og þau þyrftu ekki að taka upp nýtt skipurit til að sinna ESB-aðild. Á hinn bóginn þarf að tryggja að boðleiðir séu fyrir hendi og verkaskipting skýr bæði innan ráðuneyta og á milli þeirra. Farsælast má telja fyrir íslensku stjórnsýsluna að feta í fótspor smárikja innan ESB og breyta ekki svo neinu nemi hinu formlega vinnuferli ráðuneytanna en reyna frekar að leysa aukið vinnuálag með því að taka ákvarðanir eftir óformlegum leiðum utan hins formlega skipulags. Ákvarðanir mætti þannig taka í auknum mæli á óformlegum fundum og gegnum síma. Auka mætti sveigjanleika við ákvarðanatöku og svigrúm starfsmanna til að finna bestu leiðina hverju sinni til

að ná árangri innan ESB. Starfsmönnum mætti gefa meira svigrúm til eigin ákvarðana í málum sem ekki varða lykilhagsmunum Íslands. Þetta gæti flýtt fyrir afgreiðslu mála og auðveldað samræmingu þegar þess þarf. Einnig þyrfti að samþætta vinnu að stefnumótun gagnvart málum innan ESB, samningaviðræðum í ESB og yfirtöku tilskipana til að geta tekist sem best á við ESB-aðild.

Það er jafnframt ljóst að það yrði verulegt átak fyrir landbúnaðarráðuneytið og fjármálaráðuneytið að takast á við aðild að ESB þótt ekki væri nema vegna þess að ráðherraráð landbúnaðar og fjármála hittast a.m.k. tólf sinnum á ári. Ráðherrar þessara málaflokka og starfslíð þeirra yrðu að eyða nokkrum tíma í Brussel. Ráðherrar geta hins vegar sent fulltrúa fyrir sig á fundina en þeim verður að sinna. Einnig mundi mæða verulega á sjávarútvegsráðuneytinu þar sem helstu hagsmunir Íslands tengjast sjávarútvegsstefnu ESB. Hlutverk forsætisráðherra hefur aukist verulega innan ESB og leiðtogaráð ESB kemur saman reglulega a.m.k. tvisvar á ári. Þar eru allar mikilvægustu ákvarðanir teknar um þróun ESB og íslenska forsætisráðuneytið yrði að hafa mannafla á að skipa til að geta sinnt þessum fundum. Í leiðtogaráðinu eru margar ákvarðanir settar saman í svokallaða pakka og stjórnarsýslan yrði að leggja talsverða vinnu í að setja sig inn í stefnu annarra ríkja og afla sér bandamanna samkvæmt því til að tryggja íslenskum málum brautargengi.

### *Samráð ráðuneyta*

Ráðuneytin hafa komið sér upp samráðsvettvangi vegna Evrópumála, svokallaðri EES-tengiliðanefnd stjórnarráðsins, sem mundi nýtast væri Ísland aðili að ESB. Hún kemur saman á tveggja til þriggja mánaða fresti og í henni eiga sæti fulltrúar frá öllum ráðuneytum ásamt starfsmönnum EES-málefna á viðskipta-skrifstofu utanríkisráðuneytisins. Nefndin var virk á upphafsdögum EES-samningsins. Hún varð hins vegar óvirk um tíma<sup>39</sup> en starf hennar hefur nú verið endurvakið. Meginmarkmið nefndarinnar er að halda öllum ráðuneytum upplýstum um stöðu EES-mála og tryggja gott og eðlilegt samráð. Nefndin fjallar t.d. um yfirtöku EES-gerða, vandkvæði þar að lútandi og einstök mál sem samráð þarf að hafa um milli ráðuneyta. Einnig gefa talsmenn Íslands í undirnefndum EFTA/EES reglulega skýrslu um störf undirnefndanna.<sup>40</sup> Einnig er til staðar ráðuneytisstjóranefnd en hún glímur einungis við einstök vandamál sem upp koma í tengslum við EES. Aukið samráð þyrfti að verða milli ráðuneyta gangi Ísland í ESB. Það mundi styrkja tengiliðanefndina sem og ráðuneytisstjóranefndina. Líklegt má telja að þetta aukna samráð mundi einkum eiga sér stað eftir óformlegum leiðum eins og raunin er í smárikjum sem eiga aðild að ESB. Íslensku stjórnarsýslunni hentar vel óformlegt samráð þar sem starfsmenn þekkja iðulega.

*Sendiráð Íslands í Brussel*

Aðild að ESB mundi hafa í för með sér aukið vinnuálag í sendiráði Íslands í Brussel. Í þessu sambandi er gagnlegt að skoða fjölda starfsmanna í sendiráðinu nú og á vegum hvaða ráðuneyta þeir starfa þar. Í lok ársins 2000 störfuðu 19 starfsmenn í sendiráðinu: 4 fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu, 9 frá öðrum ráðuneytum og 6 ritarar, þar af 2 frá utanríkisráðuneytinu.<sup>41</sup> Hvert ráðuneyti hefur eigin fulltrúa í Brussel með þessum undantekningum: Félagsmálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti hafa sameiginlegan fulltrúa; fulltrúi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins er jafnframt fulltrúi landbúnaðarráðuneytisins árið 2001; forsætisráðuneytið hefur ekki fulltrúa í sendiráðinu. Landbúnaðarráðuneytið gæti hins vegar þegar árið 2002 þurft að hafa eigin starfsmann í Brussel þurfi Ísland í auknum mæli að taka við dýralækna-reglugerðum og reglugerðum um heilbrigðiseftirlit dýra. Að viðbættum fulltrúa frá landbúnaðarráðuneytinu er talið að nægjanlegur fjöldi starfsmanna sé nú í sendiráðinu til að reka EES-samninginn og Schengen-samstarfið.

Segja má að í tveimur málaflokkum hafi Ísland reynslu í að starfa svipað og aðildarríki, í Schengen-samstarfinu og við rannsóknar- og þróunarstefnu ESB. Út frá þessari starfsemi má draga þá ályktun að ef Ísland ætti aðild að ESB þyrfti að fjölga starfsmönnum sendiráðs Íslands í Brussel í 30. Ástæðan er einkum sú að fundaálag á starfsfólk sendiráðsins mundi aukast verulega vegna setu í vinnuhópum á vegum ráðherraráðsins.

Í Schengen-samstarfinu sitja fulltrúar dómsmálaráðuneytisins í vinnuhópum ráðherraráðsins, sendiherra Íslands í Brussel tekur þátt í sendiherrafundum (COREPER) og dómsmálaráðherra situr í ráðherraráðinu.<sup>42</sup> Tveir fulltrúar dómsmálaráðuneytisins starfa eingöngu að Schengen-samstarfinu, annar í ráðuneytinu og hinn í Brussel, og árið 2000 vann þriðji starfsmaðurinn í hálfu starfi við Schengen. Starfsmennirnir ná hins vegar ekki að sitja alla fundi sem þeir eru boðaðir á innan ráðherraráðsins. Einnig vinnur starfsmaður utanríkisráðuneytisins í rúmlega hálfu starfi í tengslum við Schengen-samninginn. Að lokinni aðlögun Íslands að Schengen-reglum er gert ráð fyrir að einungis einn starfsmaður starfi í dómsmálaráðuneytinu að Schengen-málefnum ásamt starfsmanni í sendiráðinu í Brussel, og að verkefni starfsmanns utanríkisráðuneytisins dragist saman.<sup>43</sup>

Ísland tekur á svipaðan hátt og aðildarríki þátt í rannsóknar- og þróunarstefnu ESB ef undan er skilinn rétturinn til að taka formlegar ákvarðanir innan ráðherraráðsins. Þegar gengið hefur verið frá rammaáætlunum á sviði rannsókna og þróunar tekur Ísland þátt í mörgum framkvæmdanefndum á þessum sviðum. Íslendingar sækja einnig sérfræðingafundi á vegum framkvæmdastjórnarinnar þar

sem lögð eru drög að rammaáætlunum. Tveir fulltrúar menntamálaráðuneytisins starfa í sendiráðinu í Brussel til að sinna þessum málum auk annarra mála sem undir menntamálaráðuneytið heyra.<sup>44</sup>

### *Fjölgun sendiráða*

Aðild að ESB fæli í sér að Ísland yrði að setja upp sendiráð í öllum aðildarríkjunum og styrkja þau sem þegar eru til staðar. Þetta þyrfti e.t.v. ekki að gera um leið og af aðild yrði en samstarf ríkjanna innan ESB er þó það náði að setja þyrfti strax upp sendiráð á Spáni og Ítalíu, og í Póllandi verði það aðili að ESB. Líklega mætti bíða með að setja upp sendiráð í Grikklandi, Hollandi, á Írlandi, í Lúxemborg og Portúgal en það yrði að gera sem fyrst. Það gerði starfsemi íslensku stjórnslunnar hinsvegar auðveldara fyrir að aðildarríkin mundu leita til hennar í von um stuðning. Þannig fengi stjórnslan upplýsingar beint frá aðildarríkjunum og þyrfti ekki að verja tíma og starfskröftum til að afla þeirra sjálf eins og raunin er innan EES. Finnar fundu þetta t.d. glögglega þegar þeir urðu aðilar að ESB. Í stað þess að þeir væru að reyna að hafa áhrif víðsvegar um heiminn var straumur sendifulltrúa til Finnlands til að biðja um stuðning.<sup>45</sup>

## **Lögleiðing EES-gerða og geta stjórnslunnar til að hrinda tilskipunum ESB í framkvæmd**

Einn umfangsmesti þáttur í rekstri EES-samningsins er innleiðing ESB-gerða í íslenskan rétt.<sup>46</sup> Stjórnslan hefur sýnt fram á að hún hefur burði til að stuðla að gildistöku EES-gerða þó að nokkrar brotalamir hafi orðið við framkvæmdina. Meginþorri EES-gerða er innleiddur í íslenska löggjöf á tilskildum tíma en þar sem úrbóta er þörf er einkum um þrennskonar vanda að ræða. Í fyrsta lagi er skortur á þýðendum við að þýða EES-gerðir yfir á íslensku, sem er forsenda þess að ráðuneyti geti í kjölfarið tekið umræddar gerðir upp í reglugerðir og/eða lög. Í öðru lagi setja vissir starfsmenn eða deildir ráðuneyta innleiðingu EES-gerða ekki ofarlega á forgangslistann. Í þriðja lagi eru dæmi um að ráðuneyti hafa einfaldlega ekki tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt.<sup>47</sup> Í yfirliti ESA um innleiðingu EES-gerða sem ná til innri markaðarins í EFTA/EES-ríkjunum kemur fram að Ísland hafði innleitt 1108 EES-gerðir af 1178 frá gildistöku EES-samningsins til 15. október 2000. Ísland hafði ekki hrint í framkvæmd 61 gerð og 9 gerðum hafði einungis verið hrint í framkvæmd að hluta.<sup>48</sup> Gerðir sem ekki voru innleiddar á tilskildum tíma geta ekki talist margar hlutfallslega og segja má að ekki sé um verulegt vandamál að ræða, einkum ef litið er til þess að þó nokkur hluti þessara gerða snýst um tæknilegar útfærslur, t.d. um dýrafóður.<sup>49</sup> Ísland lendir aftur á móti í 17. sæti af 18 á lista sem segir til um hversu mikið hlutfall af EES-gerðum hefur verið hrint í framkvæmd í EFTA/



EES-ríkjunum. Utanríkisráðuneytið hefur þegar ákveðið að bregðast við þessu með því að fjölga þýðendum, og ætti það að leysa stóran hluta vandans. Stjórnsýslunni virðist hins vegar ætla að ganga erfiðlega að glíma við þann vanda sem felst í tíðum mannbreytingum innan hennar.<sup>50</sup> Miklar mannbreytingar innan lítillar stjórnsýslu valda miklum erfiðleikum þar sem tíma tekur að þjálfa nýtt fólk. Þetta á einkanlega við þegar lítil ríki þurfa að fást við jafn-umfangsmikinn samning sem EES-samninginn eða þá aðildarsamning að ESB.

Annar mælikvarði á getu og vilja íslensku stjórnsýslunnar til að hrinda EES-gerðum í framkvæmd er fjöldi formlegra kvörtunarbréfa (e. letters of formal notices) frá ESA vegna tafa við innleiðingu og fjöldi rökstuddra krafa (reasoned opinions) sem fylgir í kjölfarið ef ekki er brugðist við fyrsta bréfi. Einnig getur ESA kært EFTA/EES-ríki fyrir EFTA-dómstólnum. Á tveggja ára tímabili, frá 1. september 1998 til 1. september 2000, sendi ESA íslenskum stjórnvöldum 60 formleg kvörtunarbréf. Á sama tíma sendi ESA 6 erindi í formi rökstuddra krafna. Til samanburðar má geta þess að Norðmenn fengu 55 kvörtunarbréf og 7 rökstuddar kröfur á sama tímabili.<sup>51</sup> Það er því greinilegt að svipað er ástatt um stjórnsýslu Íslands og Noregs hvað kvörtunarbréfin varðar og í báðum tilvikum er oftast brugðist við fyrstu formlegu kvörtuninni frá ESA. Þess ber þó að geta að ESA byrjar oft á því að hafa óformlegt samband við ráðuneyti hafi þau ekki hrint EES-gerðum í framkvæmd og eru mörg mál því leyst eftir óformlegum leiðum.<sup>52</sup> Íslensk stjórnvöld hafa aldrei komið formlega fyrir EFTA-dómstólinn vegna brots sem varðar innleiðingu EES-gerðar. ESA hefur fjórum sinnum vísað málum til dómstólsins en stjórnvöld brugðust skjótt við í öllum tilfellum og innleiddu viðeigandi EES-gerð í íslenska löggjöf áður en dómstóllinn tók málið til meðferðar, þannig að málin fjögur voru dregin til baka.<sup>53</sup>

Eins og fram hefur komið er hlutfall EES-gerða sem hrint hefur verið í framkvæmd ásættanlegt. Það sama verður ekki sagt um framkvæmdina sjálfa, þ.e. að koma EES-gerðum inn í íslenska löggjöf. Í júní 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að athuga með hvaða hætti reglur sem settar hafa verið á grundvelli EES hafa verið lögleiddar hér á landi og hvort sá háttur sem hafður hefur verið á samrýmist reglum íslensks stjórnskipunarréttar. Stjórnsýslan fékk ekki háa einkunn fyrir frammistöðu sína. Í áliti sem nefndin sendi frá sér í september 1998 telur hún „að verulegir annmarkar hafi verið á því að meginreglum íslenskrar stjórnskipunar hafi verið fylgt við að leiða reglur hins evrópska efnahagssvæðis í íslenskan rétt“.<sup>54</sup> Hér gefst ekki svigrúm til að fara nánar ofan í þá þætti sem nefndin taldi ábótavant en vísað er þess í stað á skýrslu nefndarinnar, einkum niðurstöðukaflann. Nefndin bendir á að verulega skorti á að einstök ráðuneyti hafi yfir mannafla og fjármunum að ráða til að geta sinnt EES-samningnum með viðunandi hætti. Nefndin telur reyndar „að í ýmsum tilvikum sé

lofsvert hverju hið smávaxna íslenska stjórnkerfi hefur fengið áorkað í þessu efni miðað við aðstæður“.<sup>55</sup> Í kjölfar skýrslu nefndarinnar var skipaður starfshópur til að útfæra tillögurnar nánar og leggja til hvernig þeim yrði hrint í framkvæmd.<sup>56</sup>

Þess ber einnig að geta að á 125. löggjafarþingi, 1999–2000, samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar um breytingar á verklagi við staðfestingu EES-gerða sem ekki er stoð fyrir í íslenskum lögum. Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna kemur m.a. fram að hún er sett fram vegna óánægju framkvæmdastjórnar ESB á þeim tögum sem orðið hafa við innleiðingu EES-gerða í íslenska löggjöf. Í athugasemdunum segir að ríkisstjórn beri að leggja þingsályktunartillögu fyrir Alþingi til að fá heimild til að staðfesta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar á breytingum eða viðaukum við EES-samninginn.<sup>57</sup>

ESA fylgist að mjög takmörkuðu leyti með efnislegum gæðum EES-gerða sem hrint er í framkvæmd á Íslandi. Starfsmenn fara lauslega yfir íslenskar reglugerðir og lög sem innleidd hafa verið samkvæmt EES-gerðum en hafa ekki tíma til að skoða ýtarlega efnislegt innihald þeirra. Svipaður háttur er hafður á hjá framkvæmdastjórn ESB við eftirlit með aðildarríkjum sambandsins.<sup>58</sup> Það virðist hins vegar vera ljóst að stundum er þörf á meiri metnaði innan stjórnsýslunnar við innleiðingu EES-gerða. Virðist skortur á sérhæfingu í einstökum ráðuneytum draga úr getu til að taka yfir tæknilegar EES-gerðir og standa rétt að lögleiðingu annarra.

Ljóst má vera af framangreindu að stjórnsýslan er fær um að takast á við það verkefni sem felst í að hrinda löggjöf ESB í framkvæmd ætti Ísland aðild að sambandinu, enda fæst hún þegar við það verk að hrinda meginþorra þeirra í framkvæmd vegna EES-aðildarinnar. Skipulag til að innleiða gerðirnar er fyrir hendi en byggja mætti upp meiri þekkingu innan stjórnsýslunnar til að standa rétt að innleiðingunni og leggja á stundum meiri áherslu á að ljúka innleiðingu á tilsettum tíma. Að vísu mundu bætast við ESB-gerðir sem þyrfti að hrinda í framkvæmd. Það gerði stjórnsýslunni hins vegar auðveldara fyrir að reglugerðir ESB öðluðust gildi með beinum hætti á Íslandi eins og í öðrum aðildarríkjum ESB, og hefði í för með sér umtalsverðan tíma- og vinnusparnað fyrir stjórnsýsluna. Framkvæmdastjórn ESB sæi um þýðingar á lagatextum yfir á íslensku og væri þýðingarvandi íslensku stjórnsýslunnar þar með úr sögunni.

## Ný vinnubrögð við samhæfingu laga innan ESB

Á undanförunum misserum hefur innan Evrópusambandsins gætt áherslubreytinga um það hvernig ríkin hyggjast ná sameiginlegum markmiðum sínum. Leiðtogafundurinn í Lissabon í mars árið 2000 markaði tímamót hvað þetta varðar.

Þar var samþykkt að ríki ESB settu sér sameiginleg markmið á sviði atvinnu- og efnahagsmála á vettvangi stofnana ESB en það væri síðan á ábyrgð ríkjanna sjálfra að ákveða hvernig þau ná þessum markmiðum. Í stað þess að megináherslan sé á að setja tilskipanir og reglugerðir í þessum málaflokkum ESB er aðildarríkjunum í auknum mæli í sjálfsvald sett hvernig markmiðum ESB er náð fram. Ríkin eru hins vegar skuldbundin til að gefa ýtarlegar skýrslur til stofnana ESB um það hvernig gengur að hrinda markmiðunum í framkvæmd og leiðtogar ríkjanna hittast reglulega til að meta hvernig til hefur tekist.

ESB á t.d. að gefa út leiðbeiningar um þá atvinnustefnu sem reka skal í ríkjum sambandsins. Það er hins vegar undir ríkjunum sjálfum komið hvernig þau ná markmiðum atvinnustefnunnar. Til að tryggja að markmiðin nái fram að ganga þurfa ríkin árlega að útbúa ýtarlega skýrslu til stofnana ESB um það hvernig gengur að ná settum markmiðum. Í þessu nýja „opna samhæfingarferli“ er leiðtogaráðinu ætlað sérstakt eftirlitshlutverk sem dregur úr valdi framkvæmdastjórnarinnar. Antonio Guterres forsætisráðherra Portúgals lýsti áhrifum nýrra vinnubragða svo að loknum leiðtogafundum: „Þessi nýju vinnubrögð marka straumhvörf í verklagi.“<sup>59</sup> Breytingin felur í sér „að leiðtogar aðildarríkjanna gegna héðan í frá víðtækara hlutverki við að leiða ESB frá hefðbundum laga-setningarleiðum til samhæfingar sem byggist á þeim leiðum sem hvert og eitt ríki kys sér“.<sup>60</sup>

Það er ljóst að þessi nýju vinnubrögð þýða aukið vinnuálag á stjórnsýslu í ríkjunum en of snemmt er að segja til um hve víðtækar afleiðingarnar verða fyrir getu stjórnsýslu smárríkis til að starfa á skilvirkan og árangursríkan hátt að samhæfingu laga ESB-ríkja. Við þetta bætist að stofnanir ESB gera í auknum mæli kröfur til stjórnsýslu ríkjanna um að þær standi fyrir stöðugu upplýsingaflæði til stofnana í Brussel, annarra aðildarríkja og almennings í heimalandinu.

## Niðurstöður

Íslenska stjórnsýslan hefur ekki hafið undirbúning að aðild að ESB, sem endurspeglar takmarkaða Evrópuumræðu hér á landi. Rekstur stjórnsýslunnar á EES-samningnum hefur aftur á móti sýnt að hún er fullfær um að takast á við ESB-aðild ef af verður. Vissulega hafa orðið nokkrar brotalamir á rekstri EES-samningsins innan stjórnsýslunnar en þær eru eðlilegar afleiðingar þess að tíma tekur að aðlagast jafn-umfangsmiklum samningi og EES-samningnum. Það sem einkum virðist há stjórnsýslunni innan EES nú er skortur á fjármagni, sérstaklega hjá undirstofnunum ráðuneyta, og tregða sumra stjórnenda í stjórnsýslunni við að forgangsraða verkefnum sem falla undir EES. Evrópusambandsaðild yrði átak fyrir stjórnsýsluna en allt bendir til þess að henni ætti að takast að leysa það verkefni sem aðild felur í sér. Líklegt má þó telja að það mundi taka stjórnsýsl-

una nokkurn tíma að ná fullum tókum á Evrópusambandsaðild. Stjórnvíslan þarf t.d. að fjölga starfsfólki og sérhæfa það til að sinna tilteknum verkefnum. Einnig þarf að koma á stofn nýjum sendiráðum, byggja upp deildir til að sinna Evrópumálum í tilteknum ráðuneytum og virkja æðstu embættismenn stjórnvísunnar, sem og ráðherra. Undirstofnunum ráðuneyta þyrfti að hlúa sérstaklega að við Evrópusambandsaðild. Stjórnvíslan getur hins vegar haldið því formlega skipulagi sem hún byggir á við þátttöku í EES og samráðsferli ráðuneyta er þegar til staðar. Það þyrfti þó að efla. Svar embættismanns við þeirri spurningu hvort íslenska stjórnvíslan er búin undir aðild að ESB dregur umfjöllunina e.t.v. best saman: „Það yrði áttak en ég held við getum það. Við erum nákvæmlega á þeim mörkum og það er eflaust munurinn á okkur og Andorra, Liechtenstein og San Marino. [Þau ríki] hafa raunverulega ekkert í það. Við höfum þetta val. Þetta er bara val hjá okkur hvað leið við viljum fara.“<sup>61</sup>

## Heimildir

- 1 Baldur Þórhallsson (2000), *The Role of Small States in the European Union*, London: Ashgate.
- 2 Þessi hluti er að verulegu leyti byggður á ofangreindri bók.
- 3 Þau ríki sem sótt hafa um aðild að ESB og eru líkleg til að fá aðild við næstu stækkun sambandsins teljast öll til smáríkja að undanskildu Póllandi.
- 4 de Zwaan, J.W. (1995), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making*, T.M.C. Assar Instituut – Haag: Elsevier.
- 5 Uppbyggingarstefna ESB (e. the Regional Policy) skiptist í sex afmörkuð svið, Markmið I til VI (Objective I to VI), eftir því hvaða málaflökka verið er að styrkja.
- 6 Smáríkin eru til dæmis einkar ánægð með ákvarðanatökufæri við uppbyggingarstefnu sambandsins. Þegar fimm ára áætlanir uppbyggingarstefnunnar hafa verið samþykktar er vinnureglan í mörgum málaflökum að hvert og eitt ríki semur beint við framkvæmdastjórnina án afskipta hinna aðildarríkjanna.
- 7 Viðtöl við embættismenn.
- 8 Viðtal við embættismann.
- 9 Alþingi þarf að samþykkja breytingar á íslenskum lögum ef þess þarf í tengslum við lögleiðingu EES-gerða og hefur formlegt neitunarvald á EES-gerðir. Það má hins vegar efast um að neitunarvald Alþingis sé virkt í raun: Neiti Alþingi að samþykkja EES-gerð gæti það t.d. haft þær afleiðingar að heill reglugerðabálkur innan EES félli niður í íslenskri löggjöf, pólitískum markmiðum samningsins um einsleitni á EES-svæðinu væri ekki náð og samningnum sjálfum þar með stefnt í voða. Einnig er álitamál hvaða afleiðingar neitun Alþingis á EES-gerð hefði á stöðu Noregs og Liechtensteins innan EES. Viðtöl við embættismenn.
- 10 Viðtal við embættismann.
- 11 Viðtal við embættismann.
- 12 Viðtal við embættismann.
- 13 Viðtal við embættismann.
- 14 Viðtal við embættismann.
- 15 Viðtal við embættismann.
- 16 The Committee of Permanent Representative I og II, og the Special Committee of Agriculture. Sendiherrar aðildarríkja ESB sitja í COREPER I og SCA en þær eru mikilvægari en COREPER II þar sem staðgenglar sendiherranna sitja. Sjá Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the European Community*, önnur útgáfa, London: Macmillan, bls. 106–107.

- 17 Viðtöl við embættismenn.
- 18 Baldur Þórhallsson (2000), sjá 1. amgr., bls. 114–160.
- 19 Skýringin á þessu þarf ekki að vera sú að íslenska stjórnsýslan geti ekki haft áhrif innan EES heldur gæti hún allt eins verið að íslensk stjórnvöld eru sammála flestum gerðum sem innleiddar eru á EES-svæðinu.
- 20 Viðtal við embættismann.
- 21 Viðtal við embættismann.
- 22 Viðtöl við embættismenn.
- 23 Norska stjórnsýslan sendir t.d. oftast starfsfólk sitt til tímabundinna starfa innan framkvæmdastjórnar ESB en íslenska stjórnsýslan. Starfsmennirnir starfa þá sem sjálfstæðir sérfræðingar innan framkvæmdastjórnarinnar í nokkra mánuði og öðlast þannig mikilvæga reynslu sem þeir geta miðlað innan stjórnsýslunnar þegar þeir snúa til baka.
- 24 Viðtal við embættismann.
- 25 Sjá: Anna Hjartardóttir og Alda Sigurðardóttir (febrúar 2000), EES samningurinn og þróun íslensks vinnumarkaðar, Einkenni, áhrif og afleiðingar, BA-ritgerð í stjórn málafræði við Háskóla Íslands.
- 26 Viðtöl við embættismenn.
- 27 Erfitt er að segja nákvæmlega til um hversu mikinn hluta af reglugerðum og tilskipunum ESB EFTA/EES-ríkin þurfa að yfirtaka og draga ályktanir út frá því um umfang EES-aðildar miðað við ESB-aðild þar sem í reglugerð eða tilskipun frá sambandinu getur falist allt frá lítilsháttar útfærslu á tækniatriði til umfangsmikils bálks með stórpólitíska þýðingu. Almennt er hins vegar talið að EFTA/EES-ríkin yfirtaki frá 70–90% af reglugerðum og tilskipunum ESB.
- 28 Viðtöl við embættismenn.
- 29 EES-samningurinn kemur inn á verksvið mjög margra ráðuneytisstarfsmanna og fjöldi þeirra ver miklum hluta af tíma sínum í að sinna EES-málefnum en fáir ef nokkrir sinna samningnum eingöngu. Talsverður hópur starfsmanna í undirstofnunum ráðuneyta sinnir einnig EES-samningum að hluta til.
- 30 Viðtal við embættismann.
- 31 Viðtal við embættismann.
- 32 Viðtöl við embættismenn.
- 33 Viðtöl við embættismenn.
- 34 Á alþjóðaskrifstofunni störfuðu sjö fulltrúar og tveir ritarar í lok árs 2000.
- 35 Viðtal við embættismenn.
- 36 Viðtal við embættismann.
- 37 Viðtöl við embættismenn. Ríki Evrópuráðsins skiptast á að fara með formennsku í ráðinu en þau geta látið formennskuna framhjá sér fara treysti þau sér af einhverjum ástæðum ekki til að sinna henni.
- 38 Viðtöl við embættismenn.
- 39 Þetta bendir til vanmats stjórnsýslunnar á umfangi EES-samningsins á upphafsdögum hans og vanmats á mikilvægi samráðs innan stjórnsýslunnar í tengslum við samninginn.
- 40 Viðtöl við embættismenn.
- 41 Árið 1988 störfuðu 5 starfsmenn í sendiráðinu í Brussel ásamt sendiherra sem hafði aðalbæki-stöðvar sínar í höfuðstöðvum NATO og gegndi þar einnig hlutverki sendiráðsfulltrúa.
- 42 Þessir einstaklingar sitja hins vegar Schengen-fundi án þess að hafa atkvæðisrétt, þ.e.a.s. rétt til að taka endanlega ákvörðun um Schengen-málefni.
- 43 Viðtal við embættismann.
- 44 Viðtöl við embættismenn.
- 45 Viðtöl við embættismenn.
- 46 Sjá viðtal við skrifstofustjóra viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins í *Morgunblaðinu* 24. nóvember 2000.
- 47 Sama heimild; viðtöl við embættismenn.
- 48 EFTA Surveillance Authority (nóvember 2000), *Single Market Scoreboard*, EFTA States No. 7 og

- Interim Report on Transposition Status of Directive*, Brussel, bls. 3–5. Alls tilheyrði 1361 EES-gerð innri markaðnum á þessu tímabili en 183 þeirra má undanskilja vegna þess að ekki þurfti að grípa til innleiðingar eða að innleiðingin átti ekki að eiga sér stað á tímabilinu.
- 49 Sama, bls. 4–5; viðtöl við embættismenn.
- 50 Viðtöl við embættismenn; viðtal í amgr. 46.
- 51 EFTA Surveillance Authority, sbr. amgr. 48, bls. 7–8.
- 52 Viðtöl við embættismenn; EFTA Surveillance Authority, sbr. amgr. 48, bls. 7.
- 53 Svanur Kristjánsson og Ragnar Kristjánsson (2000), „Delegation and Accountability in an Ambiguous System: Iceland and the European Economic Area (ESA)“, *Journal of Legislative Studies*, 6. útgáfa, 1. tölublað, vor 2000.
- 54 Skýrsla nefndar um lögleiðingu EES-gerða, þ.e.a.s. með hvaða hætti reglum sem settar hafa verið á hinu evrópska efnahagssvæði hefur verið veitt gildi hér landi eftir að Ísland gerðist aðild að EES og hvort sá háttur sem þar hefur verið hafður á samrýmist reglum íslenskrar stjórn-skipunar. Sjá vefslóðina [www.forsaetisraduneyti.is/interpro/for/for.nsf/pages/ees-skyrsla-14](http://www.forsaetisraduneyti.is/interpro/for/for.nsf/pages/ees-skyrsla-14), Niðurstöður. Nefndin var skipuð 6. júní 1997. Hún skilaði álitu sínu 16. september 1998.
- 55 Sama, sjá Tillögur til úrbóta.
- 56 Eftir að þessari rannsókn lauk skilaði starfshópurinn tillögum í nokkrum liðum og samdi leiðbeiningar um innleiðingu EES-gerða sem forsætisráðuneytið gaf út í umburðarbréfi til ráðuneyta 27. júní 2001. Einnig hefur Alþingi samþykkt lög nr. 63/2001 sem miða að því að taka af tvímæli um hvernig staðið skuli að birtingu EES-gerða. Jafnframt hefur verið sett á fót nefnd um innleiðingu EES-gerða og á hún að leysa svokallaðan fortíðarvanda sem fjallað er um í nefndarálitinu frá 1998. Nefndin á að halda áfram umbótum og vera til ráðgjafar um álitaefni sem upp koma í tengslum við innleiðingu EES-gerða. Lagadeild Háskóla Íslands hefur einnig gert úttekt fyrir forsætisráðuneytið um þá annmarka á birtingu EES-gerða sem fjallað er um í ofangreindu nefndarálitu.
- 57 Tillaga til þingsályktunar, 125. löggjafarþing 1999–2000. Þingskjal 889. Mál númer 587. Sjá vefslóðina [www.althingi.is/altxt/125/s/0889.html](http://www.althingi.is/altxt/125/s/0889.html).
- 58 Viðtöl við embættismenn.
- 59 Sjá: EPC Communication – Reports on topical EU issues, The European Policy Centre. An interface between government, business and civil society. EPC Documents, Communications, *Conclusions of the Lisbon European Council: on the eEurope Road to the Knowledge Economy*, 26 March 2000; sjá vefslóðina [www.theepc.be/documents\\_detail.asp?SEC=documents&SUBSEC=communication&REFID=391](http://www.theepc.be/documents_detail.asp?SEC=documents&SUBSEC=communication&REFID=391).
- 60 Sjá úttekt í heimildinni um samþykktirnar í Lissabon.
- 61 Viðtal við embættismann.

# Utanríkismál

eftir Árna Pál Árnason

## Inngangur

Greinargerð um áhrif aðildar Íslands að Evrópusambandinu fyrir utanríkismála-stefnu Íslands kallar eðli málsins samkvæmt á mat á eðli alþjóðasamskipta og á möguleikum Íslands til áhrifa á örlög sín á þeim vettvangi. Staða þessara mála breytist ört og margt horfir öðruvísi við nú en þegar verk þetta hófst fyrir réttu ári. Hrikaleg hryðjuverk breyta í einni svipan viðhorfum til margra þátta alþjóðamála og áttakalínur milli Evrópusambandsins og Bandaríkjanna, sem margir ræddu um og gert mikið úr, fletjast út í einni svipan. Forspár um þróun öryggismála-samstarfs ríkja í Evrópu og Norður-Ameríku til framtíðar ber að skoða í því ljósi.

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við utanríkismál?

Hverjir verða möguleikar okkar til sjálfstæðrar utanríkisstefnu ef til aðildar kemur?

Hver er líkleg þróun ESB í utanríkis- og varnarmálum?

Breytist samband okkar við Bandaríkin?

Hvaða áhrif hefur aðild á þróunaraðstoð okkar og sértæk verkefni á því sviði og getum við haft þar frumkvæði?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í utanríkismálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

Sama má að sínu leyti segja um áhrif Nice-sáttmálans frá í desember 2000. Vissulega opnaði sá sáttmáli braut fyrir stækkun Evrópusambandsins og gaf þar með fyrirheit um frekari þróun þess í þá átt að það verði heildarsamtök margra Evrópuríkja frekar en úrvalsklúbbur fárra þeirra. Sú staðreynd að Ísland er ekki meðal umsóknarríkjanna veldur því hins vegar að Nice-sáttmálinn færir Ísland aftar í aðildarbiðröðinni. Þá verður því ekki á mótum mælt að breytingar á atkvæðavægi aðildarríkjanna í Nice-sáttmálanum horfa til þess að draga úr vægi smárikjanna og auka vægi stærstu aðildarríkjanna.

Í stuttri samantekt er erfitt að fjalla með boðlegum hætti um alla þætti. Hér verður sjónum í höfuðatriðum beint að viðskiptastefnu ESB og utanríkismála-samstarfi innan þess og þar með að öryggis- og varnarmálum. Óhjákvæmilegt er að rekja uppruna og sögulegan bakgrunn Evrópusamvinnunnar og minna á þau órjúfanlegu tengsl sem eru milli Atlantshafstengslanna og Evrópusamvinnunnar. Hins vegar hefði verið kostur að geta í ríkari mæli en raun ber vitni fjallað um áherslusvið ESB í utanríkismálum og þá sérstaklega þróunarhjálp og mann-úðaraðstoð. Þá er ekki fjallað um hið víðtæka samstarf Íslands og Evrópusambandsins á grundvelli Schengen-samningsins, þar sem Ísland hefur aðra og meiri aðkomu að töku ákvarðana en innan EES. Allt bíður það betri tíma.

## Alþjóðasamstarf og eðli þess

Eðli milliríkjasamskipta hefur breyst í grundvallaratriðum á tuttugustu öldinni og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun. Tækniþróun, aukin milliríkjavíðskipti og fjölgun sjálfstæðra ríkja hafa haft lykiláhrif að þessu leyti. Þessi þróun hefur líka leitt til endurmats á fullveldishugtaki 19. aldar, sem lagði ríkari áherslu á að ríkin væru óbundin hvert öðru og gætu hagað utanríkisstefnu sinni án mikillar tillits-semi við aðra. Eftir miðja síðustu öld varð öllum ljóst að þær aðferðir sem ríki beittu við framkvæmd utanríkisstefnu sinnar höfðu gengið sér til húðar.

Hugmyndin um hið fullvalda þjóðríki og vald þess yfir eigin aðstæðum varð ráðandi í kjölfar heimsstyrjaldarinnar fyrri og átti sér því frekar stutt blómaskeið. Þá varð jafnframt ráðandi á Vesturlöndum áhersla á að hvert þjóðríki væri einungis sjálfu sér háð og að landvörnum og efnahagslegri framþróun væri best komið innan landamæra hvers ríkis um sig. Þannig höfnuðu Belgar, Hollendingar og Danir samstarfi við nággrannaþjóðir í varnarmálum og byggðu öryggi sitt á sjálfstæðum vörnum. Efnahagslífið var bundið í viðjar tollmúra og magntakmarkanir, tollkvótar og tæknilegar viðskiptahindranir voru ráðandi í viðskiptum milli ríkja.

Heimsstyrjöldin síðari kollvarpaði þessari sýn og sýndi ljóslega nauðsyn þess að þjóðríkin væru bundin raunverulegum samtökum um meginþætti stefnumörkunar á sviði viðskipta og öryggismála. Nýjar milliríkjastofnanir á borð við



Þjóðabandalagið reyndust ófærar um að taka á þeim vandamálum sem upp komu með þeim takmörkuðu úrræðum sem þeim höfðu verið fengin. Sjálfstæðar varnir Belga og Hollendinga og hlutleysi þeirra máttu sín lítils þegar Þjóðverjar nýttu sér landfræðilegar aðstæður með því að fara þar um í innrás sinni í Frakkland. Frakkar höfðu í takt við glámskyggni tímans byggt Maginot-línuna meðfram þýsku landamærunum en látið landamærin við Belgíu óvarin. Svo mikla trú höfðu stjórnámálamenn þess tíma á þjóðríkinu og valdi þess. Fullveldi og hlutleysi Belga reyndist auðvitað engin hindrun í vegi Þjóðverja þegar þeir vógu það á móti auknu mannfalli við innrás beint inn í Frakkland. Fullveldi og hlutleysi Íslands skipti heldur ekki neinu teljandi máli þegar Bretar hernámu Ísland sama dag. Þá voru aðrir og veigameiri hagsmunir í húfi.

Sama gildi að mörgu leyti um efnahagsmálin. Efnahagsstjórn á vettvangi þjóðríkisins, án tillits til áhrifa á helstu viðskiptaríki, hafði þau áhrif að dýpka efnahagskreppu millistríðsáranna. Höft, tollmúrar og gjaldeyrisflókt juku á eftirspurnarkreppu og læstu tugmilljónir manna í hörmungar fjöldaatvinnuleysis. Efnahagslegt hrun bænda í Vestur-Evrópu olli því að þeir urðu meðal dyggustu stuðningsmanna hægriöfgamanna í Þýskalandi og á Ítalíu.

Evrópusamstarf eftirstríðsáranna hafði að markmiði að skapa friðsælli álfu en fyrr og koma í veg fyrir að togstreita þjóðríkjanna leiddi til átaka þeirra á meðal. Hið sama hafði verið uppi á teningnum í lok fyrri heimsstyrjaldarinnar, en hið algera skipbrot þess fyrirkomulags efnahags- og öryggismála sem þá hafði ríkt varð til þess að menn leituðu í fullri alvöru leiða til að binda ríkin svo náði saman að þeim yrði ókleift að slíta sundur friðinn sín á milli. Almenn samstaða varð um að því markmiði yrði ekki náð nema með því að takmarka fullveldi þjóðríkjanna með allt öðrum hætti en áður hafði verið talið mögulegt og móta alþjóðasamstarf á nýjum grunni. Grunnurinn að Atlantshafsbandalaginu var því samstaða og samstarf þessara ríkja um sameiginlegar varnir. Hugsunin um að einn stæði fyrir alla og allir fyrir einn var undirstrikuð með víðtækum varnarskuldbindingum ríkjanna hvert fyrir annað: Bandaríkjamenn og Kanadamenn lögðu til hundruð þúsunda manna til varna Evrópu, Bretar höfðu lið á meginlandinu og fjölþjóðlegar herstjórnir vítt og breitt um Vestur-Evrópu sýndu að hinir fornu fjendur innan Atlantshafsbandalagsins höfðu í reynd gefið eftir fullveldi sitt til einhliða aðgerða á hermálasviðinu. Vera herliðs eins ríkis á landsvæði annars varð þannig birtingarmynd víðtækrar gagnkvæmrar tryggingar fyrir friði, óháð hagsmunatogstreitu milli ríkjanna að öðru leyti.

Með sama hætti byggðist grunnur Evrópusambandsins á því að skapa efnahagslegar forsendur fyrir sátt milli forna óvinþjóða. Lykilatriði í því efni var að afnema stjórn einstakra þjóðríkja á aðgangi að kolum og stáli, því hráefni sem öllu öðru fremur var þörf á jafnt til vígbúnaðar og til framleiðslu neysluvarnings

og efnahagslegrar uppbyggingar. Því var stofnun Kola- og stálbandalagsins árið 1950 hinn mjói vísir að Evrópusambandi nútímans, þar sem komið var á yfirþjóðlegu eftirliti og stjórn með vinnslu og aðgangi að þessum náttúruauðlindum, en yfirráð yfir þeim höfðu öðru fremur verið bitbein Evrópuríkja fram til þess tíma. Öllum aðildarríkjunum var tryggður aðgangur að kola- og stálauðlindum bandalagsríkjanna og komið var á fríverslun með kol og stál. Stofnun Efnahagsbandalagsins árið 1957 varð svo upphaf að því að brjóta niður múra efnahagslegrar einangrunar, stækka heimamarkað fyrirtækja í aðildarríkjunum og auka efnahagslega velsæld í álfunni. Jafnframt var tekið af þjóðríkjunum valdið til að mismuna innlendum og erlendum fyrirtækjum, jafnt með beinum aðgerðum á borð við ríkisstyrki, skattfríðindi o.þ.h., með magntakmörkunum og aðgerðum sem hafa samsvarandi áhrif, og með tæknilegum viðskiptahindrunum.

### Séreðli Evrópusamstarfsins og áhrif þess á utanríkisstefnu aðildarríkjanna

Hefðbundin alþjóðasamvinna byggist á samvinnu aðildarríkja á jafnréttisgrunni, með þeim hætti að hvert aðildarríki hefur eitt atkvæði og er ekki bundið af öðru en því sem það samþykkir. Slíkt fyrirkomulag hljómar jákvætt og lýðræðislegt við fyrstu sýn, en hefur hins vegar miklar takmarkanir í för með sér. Hlutfallslega flest ríki heims eru nú smáríki eða örríki.<sup>1</sup> Það stríðir gegn grundvallarhugsjón jafnaðarstefnunnar að þjóðfánar, óbyggðir og sandar eigi jafnan rétt og þjóðir. Hefðbundin alþjóðasamvinna hindrar einnig að unnt sé að hafa eftirlit með því að ríki standi við skuldbindingar sínar að þjóðarétti og veiti borgurum annarra ríkja í reynd þann rétt sem þau í orði kveðnu segjast reiðubúin að veita. Ekki er því um að ræða að unnt sé að beita framkvæmdarvaldi til að tryggja að ríki standi við skuldbindingar sínar. Alþjóðasamvinna tuttugustu aldarinnar þróaðist því á þann veg að ríki leituðu annars forms á samvinnu sinni og reyndust tilbúin að axla takmarkanir á fullveldi sínu í þeim tilvikum þegar stefnt var að öðrum og meiri markmiðum en unnt var að ná með hefðbundnu milliríkjasamstarfi. Á þeim grunni var Evrópusambandið reist.

Evrópusambandið er ólíkt öðrum ríkjasamtökum að því leyti að samstarfið innan þess er fjölþættara en almennt gerist í alþjóðasamtökum. Annars vegar nær samstarfið til fleiri sviða en önnur dæmi eru um og hins vegar hefur Evrópusambandið sett á fót stofnanir sem hafa eftirlits- og dómsvald með aðildarríkjunum. Að auki er einróma samþykki aðildarríkjanna ekki alltaf skilyrði

<sup>1</sup> Stofnríki Þjóðabandalagsins árið 1920 voru 42 en stofnríki SP árið 1945 voru 51. Aðildarríki SP voru 82 árið 1960, 135 árið 1973, 184 árið 1994 og eru nú 189. Telja má að sjálfstæð ríki í heiminum séu nú um tvö hundruð. Sem dæmi um örríki sem á aðild að SP má nefna eyjuna Nárú í Kyrrahafi sem er 21,3 km<sup>2</sup> að stærð með 9.500 íbúa.

ákvarðana. Aðild að Evrópusambandinu takmarkar einnig nokkuð heimildir aðildarríkjanna til einhliða aðgerða út á við, á þeim sviðum sem Evrópusamvinnan nær til. Þá er viðskiptastefna Evrópusambandsins í höndum bandalagsins sem slíks en ekki einstakra aðildarríkja.

Ísland hefur með EES-samningnum tekist á hendur tilteknar skuldbindingar og gengist undir efnisreglur á ákveðnum sviðum Evrópusamvinnunnar. Umfjöllun um áhrif aðildar á íslensk utanríkismál og framkvæmd íslenskrar utanríkisstefnu verður því að taka mið af þeirri staðreynd að EES-samningurinn hefur í för með sér tilteknar takmarkanir að þessu leyti. Þessa gæti einkum á viðskipta-sviðinu. Ísland er ekki aðili að sameiginlegri viðskiptastefnu ESB með EES-samningnum og ekki innan sameiginlegra tollmúra sambandsins, en hefur gengist undir gagnkvæma viðurkenningu vöru og þjónustu og samræmdar reglur og viðmið um markaðssetningu vöru. Því hefur Ísland nú þegar í reynd takmarkað fullveldi sitt til að setja einhliða reglur sem hafa í för með sér viðskiptahindranir á tilgreindum sviðum. Efnisákvæði fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna við þriðju ríki eru einnig háð þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum EES-samningsins þess efnis að einsleitni skuli tryggð á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

Það er mikilvægt að hafa í huga í þessu sambandi að takmarkanir á fullveldi í þessum skilningi eru ekki nauðsynlega af hinu illa. Nefna má í þessu sambandi að frelsi hvers einstaklings eru margháttaðar takmarkanir settar. Við takmörkum heimildir okkar til að trufla aðra og hafa neikvæð áhrif á þá og þeirra aðstæður, með lögum, venjum og siðum. „Fullveldi“ okkar sem einstaklinga er því takmarkað með þessum hætti.<sup>2</sup> Með sama hætti má segja að „fullveldi“ til að setja einhliða reglur sem skaða markaðssetningu erlendra vöru, valda þannig öðrum tjóni en færa innlendum samkeppnisaðilum skammtímagróða, séu lítils virði ef við erum sannfærð um efnahagslegt og siðferðilegt réttmæti kenninga um að aukin samkeppni í milliríkjaviðskiptum á jafnréttisgrundvelli leiði til lengri tíma litið til aukinnar hagsældar fyrir alla.

<sup>2</sup> Hér er komið að grunnhugsjón öfgasinnaðra neó-líberalista – nýfrjálsbyggjumanna – sem neita öllum takmörkunum á eigin frelsi. Flestir frjálsbyggjumenn draga þó línuna við að ekki beri að skerða frelsi einstaklingsins til athafna sem skaða einungis hann sjálfan. Valkosturinn er hins vegar augljós: Ef við gætum gengið um og brugðið fæti fyrir fólk tvist og bast, truflað það og skaðað afkomumöguleika þess, þá væri samfélagið óbærilegt. Sama gildir í reynd um samfélag þjóðanna – ef við beitum ómálefnalegum viðskiptahindrunum og tröllháum innflutningskvótum á landbúnaðarvörur, í blóra við skuldbindingar okkar, lokum við mörkuðum okkar fyrir þeim framleiðsluvörum sem fátæk þriðjaheimsríki eiga auðveldast með að framleiða og stuðlum þannig að áframhaldandi örbirgð þeirra og einhæfni í atvinnuháttum.

## Utanríkismálasamstarf innan ESB

Allt frá upphafi Evrópusamvinnunnar eftir seinni heimsstyrjöld hefur aukið samstarf í utanríkismálum verið til umræðu meðal þeirra ríkja sem haft hafa forystu í Evrópusamvinnunni. Stafar það af því að aukið samstarf og samstilling ríkjanna í utanríkismálum er eðlilegur fylgifiskur aukins samstarfs þeirra á milli að öðru leyti og tryggir aukna samfellu í málflutningi ríkjanna á alþjóðavettvangi. Sameiginleg viðskiptastefna ESB hefur um áratugaskeið verið mótuð á sameiginlegum vettvangi ESB og framkvæmdastjórn þess komið fram fyrir hönd aðildarríkjanna í viðskiptasamningum við önnur ríki. Af því leiðir að tollastefna aðildarríkjanna er samræmd í ytri tolli ESB, í sameiginlegum ákvörðunum um magn-takmarkanir og um undirboðstolla á innflutning frá öðrum ríkjum. Samningar um markaðsaðgang, beitingu samkeppnisreglna og fríverslunarsamningar við ríki utan sambandsins eru einnig á verksviði framkvæmdastjórnarinnar.

Metnaður Evrópusinna í utanríkismálum hefur beinst helst að samstarfi á sviði öryggis- og varnarmála, enda augljóst að ríki sem afnema hindranir í viðskiptum sín á milli og móta sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart öðrum ríkjum hljóta að hafa margþætta hagsmuni af sameiginlegri stefnumótun á sviði öryggis- og varnarmála. Brussel-samningurinn frá 1948, sem fól í sér stofnun Vestur-Evrópusambandsins, kvað á um gagnkvæmar varnarskuldbindingar, en hann var andvana fæddur því atbeina Bandaríkjanna var þörf til að tryggja varnir álfunnar og því fylgdi stofnun Atlantshafsbandalagsins í kjölfarið strax árið eftir. Fyrstu tilraunir til að setja á fót evrópskt varnarbandalag fóru út um þúfur árið 1954 og fór svo að samvinna Evrópuríkja á vettvangi öryggismála fór aðallega fram í gegnum Atlantshafsbandalagið.

Sjálfstætt samstarf Evrópusambandsríkjanna á þessu sviði hófst í kjölfar Maastricht-samningsins, árið 1993. Þar var samþykkt þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu sem gæti í tímans rás leitt til sameiginlegra varna ESB (e. „including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence“). Byggð var upp hugmyndin um evrópska varnareiningu innan Atlantshafsbandalagsins en undir stjórn Evrópubúa, sem mundi nýtast til sameiginlegra varna aðildarríkjanna en einnig til aðgerða þar sem Evrópuríkin vilja fara eigin leiðir. Í þessu skyni var af hálfu Atlantshafsbandalagsins lögð gífurleg vinna í að endurskilgreina herstjórnarkerfi bandalagsins með þeim hætti að það væri byggt úr mörgum smærri einingum sem auðveldara væri að skipta upp og setja saman eftir því sem þarf Evrópuríkjanna krefðust. Vestur-Evrópusambandið var endurvakið og því falið að sjá um sameiginlega stefnumótun Evrópusambandsríkjanna að þessu leyti.

Átökin á Balkanskaga færðu mönnum hins vegar heim sanninn um veikleika Evrópuríkjanna á þessu sviði. Evrópusambandið reyndist ófært um að taka með við-

hlítandi hætti á þeim hildarleik og það var ekki fyrir en Bandaríkin tóku að sér forystuhlutverk í friðarumleitan og friðarframkvæmd að tókst að stöðva átök í Bosníu. Sú bitra reynsla hafði þýðingarmikil áhrif á mótun Amsterdam-samningsins árið 1999.

Í Amsterdam-samningnum var kveðið á um að Evrópusambandið tæki við verkefnum VES og að komið yrði á fót sameiginlegri stefnu Evrópusambandsríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála (ESDP). Grunnurinn að baki þessari áherslubreytingu lá í sinnaskiptum bresku ríkisstjórnarinnar, sem hafði fram að því staðið fremst í flokki þeirra Evrópusambandsríkja sem vildu takmarka sem mest sjálfstæða stefnumótun sambandsins á sviði öryggis- og varnarmála. Ríkisstjórn Tonys Blairs komst að þeirri niðurstöðu að þvergirðingsháttur breskra íhaldsmanna í Evrópumálum leiddi ekki til annars en að bresk sjónarmið yrðu einatt hornreka í Evrópuumræðunni. Breskum hagsmunum væri því mestur greiði gerður með því að bresk stjórnvöld tækju með jákvæðum hætti þátt í Evrópuþróuninni og freistuðu þess að móta þróun mála frekar en að standa fyrir utan á meðan aðrir réðu ferðinni og tækju ákvarðanir án tillits til breskra hagsmuna. Þessi þróun var svo staðfest á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Washington vorið 1999, þegar lýst var yfir pólitískum stuðningi við mótun ESDP á grundvelli Amsterdam-samningsins og gefið fyrirheit um aðgang ESB að liðsafla og búnaði bandalagsins, með þeim skilningi að þátttökuréttur evrópskra bandalagsríkja utan ESB yrði tryggður.

Síðan hefur ESDP þróast hratt. Javier Solana hefur fengið í senn hlutverk háttsetts fulltrúa ráðherraráðsins á sviði utanríkis- og öryggismála (e. High Representative) og hlutverk framkvæmdastjóra VES. Sett hefur verið á fót til bráðabirgða sérstök stjórn mála- og öryggismálanefnd ESB (interim Political and Security Committee – iPSC) ásamt hermálanefnd og hermálastarfsliði, og samþykkt hefur verið svonefnt meginmarkmið ESB (Headline Goal), sem gerir ráð fyrir 50–60 þúsund manna herliði undir stjórn ESB, og lagður grunnurinn að samskiptum við Atlantshafsbandalagið og evrópsk ríki utan ESB. ESDP ber hins vegar enn sem komið er flest einkenni hefðbundins milliríkjasamstarfs fremur en yfirþjóðlegs valds sem einkennir hið upphaflega kjarnasamstarf innan ESB. Þetta hefur valdið því að framkvæmdastjórn ESB hefur ekki skýrt hlutverk við framkvæmd ESDP. Óvissa og óhjálkæmleg skörun hefur svo aftur leitt til spennu í samskiptum nýrra stofnana ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar, sem hefur m.a. endurspeglast í vandamálum við afmörkun verksviðs háttsetta fulltrúans og framkvæmdastjóra ESB á sviði utanríkismála.

Þess má geta að enn er mörgum spurningum ósvarað um ESDP. Er t.d. hnatt-rænt eðli CFSP til marks um að framkvæmd ESDP séu engin landfræðileg takmörk sett? Telur ESB nauðsynlegt að afla umboðs til aðgerða utan eigin aðildarríkja og ef svo er, þá hvar og hvernig?<sup>3</sup>

## Varnarsamstarf á vettvangi ESB

Ein afleiðinga þess að ákveðið var að þróa ESDP innan stofnanaramma ESB er að öll samstarfsríki á öryggismálasviðinu eru skilgreind sem „þriðju ríki“. Það er í samræmi við lagagrunn ESB, þar sem ríki er annaðhvort aðili eða ekki, en felur í sér breytingu frá því sem verið hefur innan VES og Atlantshafsbandalagsins. Í fyrrnefndu samtökunum eru aðildarríki, aukaaðildarríki, áheyrnaraðildarríki og samstarfsríki og í hinum síðarnefndu eru aðildarríki, sérstök samstarfsríki, samstarfsríki og umsóknarríki. Staða Íslands utan ESB skapar því ákveðna erfiðleika við aðkomu að ákvörðunum um evrópsk öryggismál.

Maastricht-samningurinn og almenn viðleitni til eflingar VES olli því að Íslandi, Noregi og Tyrklandi var boðin aukaaðild að VES árið 1992. Í árunna rás varð aukaaðildin í framkvæmd nánast jafngild fullri aðild. Af hálfu VES var mikilvægt að ná til allra evrópskra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og á móti kom áhugi aukaaðildarríkjana á tengslum við þennan eina ‚evrópska‘ öryggismála-vettvang. Þótt staða og umsvif VES hafi farið vaxandi á tíunda áratugnum og þar hafi verið stuðlað að evrópskri samkennd á sviði öryggismála var það aðallega andstaða breskra stjórnvalda sem olli því að samtökunum var aldrei falið að skipuleggja eða framkvæma umfangsmiklar aðgerðir. Við bættist tortryggni franskra stjórnvalda gagnvart nánú samstarfi VES og Atlantshafsbandalagsins, auk þess sem sum aðildarríkin báru einfaldlega meira traust til Atlantshafsbandalagsins og mátu meira nauðsyn þess að tryggja þátttöku Bandaríkjanna.

Í yfirlýsingu leiðtogafundar bandalagsins í Washington var lýst almennum stuðningi við þróun ESDP og gefið fyrirheit um aðgang ESB að liðsafla og búnaði, gegn því að ESB tryggði þátttökurétt allra ríkjanna sex innan Atlantshafsbandalagsins en utan ESB á grundvelli núverandi tilhögunar samráðs innan VES („... building on existing consultation arrangements within the WEU“). Þrátt fyrir að ellefu ríkisstjórnarodddvitar ESB-ríkja í Atlantshafsbandalaginu stæðu að þessari yfirlýsingu hefur ágreiningur innan ESB um afstöðuna til þriðju ríkja valdið því að enn er óvíst um efndir.

Ísland hefur ávallt haft sérstöðu í fjölþjóðlegu og alþjóðlegu öryggismálasamstarfi eftir lok síðari heimsstyrjaldar vegna þess að það hefur ekki eigin herafla. Sérstaðan hefur endurspeglast í staðbundnu framlagi til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins, tvíhliða varnarsamstarfi við Bandaríkin og mjög takmarkaðri þátttöku í friðargæsluáðgerðum eða hernaðarlegri hættuástandsstjórnun.

<sup>3</sup> Samkvæmt stofnsáttmála SP er gert ráð fyrir að öryggisráð samtakanna veiti umboð til friðargæslu eða friðarframkvæmdar. Til slíks umboðs þarf hins vegar samþykki allra fastaríkjanna í öryggisráðinu, sem hafa neitunarvald. Annar valkostur sem ræddur hefur verið er hvort staðbundnar öryggisstofnanir, svo sem ÖSE, geti veitt umboð til aðgerða innan sinna landfræðilegu marka.

Það er þessi sérstaða sem veldur því að núverandi þróun ESDP ætti að vera íslenskum stjórnáráðgjöfnum umhugsunarefni.

Farsæl aðild að Atlantshafsbandalaginu í rúmlega fimmtíu ár hefur gefið Íslandi óvenju sterka diplómátíska stöðu á sviði evrópskra öryggismála, einkum á meðan kalda stríðið stóð sem hæst. Formlegt jafnræði aðildarríkjanna og hernaðarlegur styrkur samtakanna hefur fært Íslandi umtalsverð áhrif miðað við stærð og framlag. Um leið hafa íslensk stjórnvöld axlað ábyrgð til jafns við önnur aðildarríki, tekið sömu áhættu á meðan ógnarjafnvægið var í háumæli og sýnt trausta pólitíska samstöðu þegar á hefur reynt, t.d. á Balkanskaga.

Þrátt fyrir heitstrengingar um samráð og samstarf ESB og Atlantshafsbandalagsins er ósennilegt að þróun ESDP verði ekki á kostnað bandalagsins, þegar til lengri tíma er litið. Þegar verður þess vart að þungamiðja öryggispolítískrar umræðu í Evrópu færir í vaxandi mæli til ESB og rökrétt afleiðing framkvæmdar ESDP hlýtur að leiða til sameiginlegra varna. „Hlutlaus“ aðildarríki ESB hafa viljað forðast allar vangaveltur um sameiginlegar varnarskuldbindingar og viðeigandi breytingar á Rómarsamningnum, en sífellt háværari raddir heyrast frá aðilum innan ESB sem tala fyrir sameiginlegum vörnum og jafnvel sameiginlegum herafli. Sem dæmi má nefna að Kristilegir í Þýskalandi (CDU/CSU) hafa lagt til að slíkum markmiðum verði náð á þessum áratug og færa má rök fyrir að varnarskuldbindingarnar séu þegar til óskráðar, enda nánast óhugsandi að aðildarríki ESB mundu líða ógnanir við öryggi eins þeirra. Sameiginlegar varnarskuldbindingar eru helsta kjarnahlutverk Atlantshafsbandalagsins og ef það færir formlega til ESB er hætt við að bandalagið fái ólæknandi uppdráttarsýki. Frá íslensku sjónarhorni hlyti slík þróun að teljast mjög alvarleg, enda um að ræða eina af meginstöðum íslenskrar utanríkisstefnu á lýðveldistímanum.

Íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum misserum og árum bent á að framkvæmd ESDP geti leitt til þess að aðildarríki ESB komi í auknum mæli fram sem ein heild gagnvart öðrum aðildarríkjum innan Atlantshafsbandalagsins, t.d. með sameiginlegri afstöðu til einstakra mála. Þetta mundi valda spennu innan bandalagsins og gæti stuðlað að vaxandi tvíhliða vinnusamskiptum Bandaríkjanna annars vegar og ESB hins vegar. Um leið væri hætt við að ágreiningur á milli Bandaríkjanna og ESB á öðrum sviðum gæti haft neikvæð áhrif á samstarfið á sviði öryggis- og varnarmála og velta má vöngum um hversu lengi varnarskuldbindingar Bandaríkjanna gagnvart Evrópu gætu staðið óhaggaðar við mjög breyttar aðstæður. Það yrði íslenskum hagsmunum ekki til framdráttar ef Atlantshafsbandalagið yrði í raun vettvangur tvíhliða samskipta Bandaríkjanna og ESB, né heldur að Ísland mundi lenda á milli steins og sleggju í hugsanlegum ágreiningi þeirra.

Á þessari stundu bendir ekkert til þess að tvíhliða varnarsamstarf Íslands og

Bandaríkjanna taki grundvallarbreytingum á næstu árum.<sup>4</sup> Á hinn bóginn ber að hafa í huga að verulegur samdráttur hefur orðið í umsvifum varnarliðsins á undanförunum áratug og skoða verður starfsemi þess í samhengi við almennar varnarskuldbindingar Bandaríkjanna gagnvart Evrópu. Þrátt fyrir mikilvægi landfræðilegrar stöðu Íslands og rótgróin samskipti ríkjanna tveggja hefur verið nokkur samkvæmni í fækkun bandarísks herliðs á Íslandi og annars staðar í Evrópu. Hingað til hefur varnarsamstarfið byggst á gagnkvæmum hagsmunum, en ekki er gefið að mat bandarískra stjórnvalda á nauðsynlegum lágmarksviðbúnaði á friðartímum verði ávallt í samræmi við ásætlanlegt lágmark íslenskra stjórnvalda. Þegar til lengri tíma er litið er því ekki hægt að útiloka að einhliða eða tvíhliða ákvarðanir valdi breytingum á varnarsamstarfinu og því skiptir miklu fyrir íslensk stjórnvöld að hafa frá upphafi áhrif á þróun og framkvæmd ESDP.

Ísland og önnur evrópsk aðildarríki Atlantshafsbandalagsins utan ESB hafa sterka stöðu á meðal þriðju ríkja en hún verður alltaf í réttu hlutfalli við mikilvægi Atlantshafsbandalagsins. Sum aðildarríki ESB vilja skilgreina þátttökurétt evrópsku ríkjanna innan Atlantshafsbandalagsins en utan ESB mjög þröngt á grundvelli einstakra aðgerða og binda hann framlagi til meginmarkmiðsins og hugsanlegri setu í framlaganefnd. Þetta er nálgun sem gæti takmarkað mjög þátttöku Íslands og leitt til einangrunar frá öðrum evrópskum aðildarríkjum Atlantshafsbandalagsins utan ESB, því íslenskt framlag til hernaðaraðgerða yrði ávallt óverulegt og slíkar aðgerðir yrðu sennilega fátíðar.

### Samskipti Evrópusambandsins við þriðju ríki á viðskiptasviðinu

Evrópusambandið er tollabandalag og greinir sig því frá fríverslunarsamtökum eins og EFTA. Í tollabandalaginu felst að öll aðildarríkin hafa afnumið alla tolla og magntakmarkanir í viðskiptum sín á milli, en halda sameiginlegum ytri tolli gagnvart ríkjum utan sambandsins. Vara sem flutt er inn til eins ESB-ríkis er þannig ekki háð tollskoðun eða tollmeðferð við flutning áfram innan ESB, frekar en á Íslandi við flutning frá Ísafirði til Reykjavíkur. Af tollabandalaginu leiðir að aðildarríkin hafa sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart ríkjum utan sambandsins, enda væri tollabandalagið óframkvæmanlegt ef aðildarríkin hefðu ólíka tolla eða magntakmarkanir gagnvart þriðju ríkjum.

Evrópusambandið fer því með gerð viðskiptasamninga fyrir hönd aðildarríkjanna við önnur ríki. Forræði á sviði fjölþjóðlegra viðskiptasamninga, svo sem á

<sup>4</sup> Jafnvel þótt hryðjuverkin miklu í Bandaríkjunum hefðu ekki orðið má telja ólíklegt að Bandaríkjamenn hefðu óskað frekari samdráttar í varnarviðbúnaði á Íslandi. Atburðir síðustu vikna hafa hins vegar gert það enn ólíklegra, auk þess sem málf lutningur Íslands um mikilvægi trúverðugra loftvarna með veru orustuvéla hér á landi hefur öðlast allt annan og ríkari skilning, jafnt innan lands sem utan.



vettvangi Alþjóða-viðskiptastofnunarinnar (WTO), er hins vegar flóknara, því þrátt fyrir að ESB hafi forræði um samningsgerðina falla ýmsir efnisþættir svo margþættra samninga undir valdsvið einstakra ríkja. ESB fer hins vegar alfarið með gerð fríverslunarsamninga, sem tryggja markaðsaðgang fyrir vörur frá Evrópusambandsríkjunum til þriðju ríkja og aðgang viðkomandi ríkja að mörkuðum ESB-ríkjanna. ESB fer ennfremur með forræði á sviði þróunaraðstoðar og fela margir samningar ESB við þriðju ríki um markaðsaðgang einnig í sér þætti þróunaraðstoðar. Þá fer ESB með gerð milliríkjasamninga um umhverfismál, mynt- og gjaldeyrismál, samkeppnismál, fiskveiðimál og vísindi og tækni, svo nefnd séu helstu svið valdbærni ESB að þessu leyti.

Evrópusambandið hefur nú 15 aðildarríki og tæplega 400 milljónir íbúa og er stærsta viðskiptablokk heims með rúmlega 20% af heimsvöruviðskiptum. Sú staða veitir ESB yfirburðasamningsstöðu gagnvart þriðju ríkjum og fyrirtæki innan ESB búa við betri kjör og tryggari aðstöðu í samskiptum sínum við þriðju ríki en fyrirtæki í öðrum ríkjum heims. Net viðskiptasamninga ESB við þriðju ríki er einstakt og EFTA-ríkin hafa reynt á síðustu árum að feta í fótspor ESB og fá þriðju ríki til samninga við EFTA með vísan til samninga þeirra við ESB, með ágætum árangri. Er nú svo komið að EFTA-ríkin hafa næstbesta net fríverslunarsamninga, á eftir ESB, og hafa komist skrefi framur en ESB með fríverslunarsamningi við Kanada. Helsti vandi EFTA-ríkjanna í þessu efni hefur hins vegar verið að þau eru það fámenn að skort hefur á að viðsemjendur telji það svara kostnaði að leggja út í gerð fríverslunarsamninga við þau. Svigrúm EFTA-ríkjanna til sjálfstæðrar samningsgerðar við ríki utan ESB takmarkast einnig af áskilnaði EES-samningsins um að skapa skuli „einsleitt“ evrópskt efnahagssvæði.

### Stefna ESB í þróunarmálum

Stefna ESB í þróunarahjálpi er ólík eftir því hvaða ríkjahópur á í hlut. Fyrst ber að telja PHARE-áætlunina sem nýtt hefur verið í rúman áratug til að stuðla að framþróun og uppbyggingu í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, þar með töldum Eystrasaltsríkjunum. Flest þátttökuríkja PHARE eru nú meðal umsóknarríkja um aðild að sambandinu og það hefur auðvitað haft áhrif á eðli áætlunarinnar. Áætlunin hefur frá upphafi miðast við að efla innviði ríkjanna, stöðuga og faglega stjórnsýslu, fjarskipti, veitur og vegi svo eitthvað sé nefnt. Á síðustu árum hefur orðið vart aukinnar áherslu á undirbúning ríkjanna fyrir aðild að ESB og aðlögun þeirra að innri markaði þess. ESB hefur einnig gert samninga við ríki fyrirverandi Sovétríkja, annars vegar Evrópuríkin, Rússland, Úkraínu, Moldavíu og Hvíta-Rússland, og hins vegar önnur gömul Sovéttlýðveldi, og sett á fót TACIS-áætlunina sem hefur gegnt áþekku hlutverki og PHARE, þó án áherslu á atriði sem lúta að undirbúningi fyrir aðild.

ESB hefur um áratugaskeið haft sérstaka samninga við ýmis ríki þriðja heimsins þar sem þeim er veittur markaðsaðgangur og kveðið á um þróunaraðstoð. Nú er í gildi Lomé-samningurinn við 48 Afríkuríki, 15 ríki í Karíbahafi og 8 í Kyrrahafi. Markmið samningsins er að uppræta fátækt í Lomé-ríkjunum og auðvelda þeim leið í átt að samkeppnishæfu markaðshagkerfi. Samningurinn tryggir Lomé-ríkjunum hagstæðan aðgang að innri markaði ESB og tollfrelsi fyrir hin fátækustu í mörgum tilfellum. Samningurinn gerir ráð fyrir því að ESB veiti Lomé-ríkjunum þróunaraðstoð sem miðar að því að byggja upp og efla helstu atvinnuvegi, stjórnsýslu, löggjöf og aðra innviði, auk samgangna og fjarskipta. Þá fá Lomé-ríkin aðgang að lánsfjármagni frá ríkjum Evrópusambandsins og Evrópska fjárfestingabankanum. Nú nýlega ákvað ESB, að frumkvæði Breta, sérstakar aðgerðir til að bæta stöðu fátækustu ríkja heims með eftirgjöf skulda og með afnámi tolla á helstu framleiðsluvörur þeirra.

## Ísland á vettvangi utanríkismála

### Hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu

Hið fullvalda íslenska ríki var lýst hlutlaust við stofnun haustið 1918 og lýðveldið tók þá yfirlýsingu í arf vorið 1944.<sup>5</sup> Hlutleysisyfirlýsingin endurspegladi bjartsýni og stórhug Íslendinga og var í samræmi við viðteknar hugmyndir um sjálfstæði og fullveldi þjóðríkjanna. Val hlutleysis árið 1944 lýsti hins vegar einnig ákveðnu óraunsæi í mati á stöðu Íslands sem sjálfstæðs ríkis í miðju Atlantshafi. Ísland hafði verið hertekið fjórum árum áður og var við lýðveldisstofnunina hersetið land. Eftir á að hyggja er einsýnt að landfræðileg lega landsins og tækniframfarir í þróun vígbúnaðar gerðu vopnlaust hlutleysi ómögulegt nema í skjóli voldugra granna. Svo virðist sem sú spurning hvert efnisinntak hlutleysisins gæti verið við slíkar aðstæður hafi ekki leitað á stjórnmalaleiðtoga þess tíma.<sup>6</sup> Ekki verður þess heldur vart að þess hafi verið spurt hvernig hið nýsjálfstæða ríki ætlaði að uppfylla þá grunnskyldu hvers sjálfstæðs ríkis að geta varið landsvæði sitt og íbúa.

Ísland gekk í Atlantshafsbandalagið árið 1949 og bandarískt varnarlið kom til landsins árið 1951. Þessum tveimur þáttum, aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamstarfinu við Bandaríkin, hefur með réttu verið lýst sem hornstein-

<sup>5</sup> Þjóðernisbylgja reið yfir Evrópu í kjölfar fyrri heimsstyrjaldarinnar. Sex önnur ríki í Evrópu fengu sjálfstæði árið 1918, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Tékkóslóvakía og Konungdæmi Serba, Króata og Slóvena (sem fékk nafnið Júgóslavía árið 1927).

<sup>6</sup> Jónas Jónsson frá Hríflu er undantekning að þessu leyti. Hann hafði allt frá því fyrir 1940 talað fyrir samstöðu Íslands með Bandaríkjunum þar sem yfirburðastaða breska flotans á Atlantshafi heyrði liðinni tíð. Það má hins vegar efast um að erindrekstur Jónasar hafi verið þessum málstað til framdráttar, enda var hann orðinn hornreka í íslenskum þjóðmálum strax upp úr 1940.

um íslenskrar utanríkisstefnu á lýðveldistímanum. Djúpstæður ágreiningur ríkti um Atlantshafstengslin en aldrei hefur komið til þess að við þeim væri hróflað, þrátt fyrir tilraunir í þá veru í tíð vinstri stjórna 1956–58 og 1971–74.<sup>7</sup> Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum og Norðurlandaráði var ágreiningslítil. Um aðild að Evrópusamvinnunni varð hins vegar meiri ágreiningur, fyrst um aðildina að EFTA árið 1970 og svo aftur um aðildina að EES árið 1992. Andstaðan byggðist í báðum tilvikum einkanlega á því að Ísland væri að afsala sér stjórnarfarslegu fullveldi með aðild og að landið yrði í kjölfarið leikvöllur erlendra auðhringa.

Nú er svo komið að almenn sátt er um það í samfélaginu að aðildin að EFTA og EES hafi falið í sér heillaspor fyrir þjóðina, þrátt fyrir að menn greini á um hvort láta beri staðar numið á Evrópuför eða halda lengra. Atlantshafstengslin eru hins vegar um margt viðkvæmara efni. Mikilvægt er hins vegar að muna að Atlantshafstengslin og Evrópusamvinnan eru náskyld ferli og verða aldrei aðskilin. Hvort tveggja eru birtingarmyndir tilrauna Evrópuríkja til að tryggja frið og framfarir í Evrópu eftir stríð. Smáríki Evrópu kölluðu Bandaríkin og Bretland til liðs eftir seinni heimsstyrjöldina, til að veita mótvægi við hið hefðbundna ofríki stóru meginlandsríkjanna. Staðsetning bandarísks og bresks herliðs í Evrópu var beint svar við þessum óskum. Sterkustu stuðningsmenn Atlantshafstengslanna í Evrópu hafa ávallt verið smáríkin í Evrópu. Utanríkismálasamstarf Evrópusambandsríkjanna er bein afleiðing Atlantshafstengslanna og ber vitni tilraunum þeirra til að taka í meira mæli ábyrgð á sameiginlegum vörnum og láta meira til sín taka á alþjóðavettvangi.

### Hagsmunavarsla smáríkis á alþjóðavettvangi

Áhrif smáríkis á alþjóðavettvangi eru alltaf takmörkuð. Það er hins vegar rangt að telja að þau áhrif séu alltaf lítil. Smáríki hafa, eðli málsins samkvæmt, afmarkaðri hagsmuni en stærri ríki. Þau láta því kannski ekki jafnmikið til sín taka og hin stærri í öllum málum, en af því ber ekki að draga ályktanir um afl þeirra eða möguleika til að verja raunverulega hagsmuni sína þegar á þarf að halda. Athuganir hafa þannig leitt í ljós að smáríki innan ESB eru sjaldnar borin atkvæðum en stærri ríkin. Smáríki hafa einnig meiri hag af því að vera hluti stærri heildar en hin stærri. Ísland hefur fengið að finna áþreifanlega fyrir því hvað áhrif og vægi Íslands og Noregs hafa minnkað á alþjóðlegum vettvangi eftir að samráð

<sup>7</sup> Þeir flokkar sem að Samfylkingunni stóðu höfðu mjög ólíka afstöðu til Atlantshafstengslanna. Alþýðuflokkurinn studdi Atlantshafstengslin einarðlega, þrátt fyrir að ungir jafnaðarmenn hefðu á tíðum neikvæðari afstöðu til þeirra og þá sérstaklega til varnarsamstarfsins. Alþýðubandalagið var eindregið andvíg Atlantshafstengslunum, en féllst á endanum á að þola þau í tveimur ríkisstjórnunum. Kvennalistinn var sömuleiðis andvígur Atlantshafstengslunum, en aldrei reyndi á afstöðu hans til þeirra við stjórnarmyndun.

og sameiginleg framgangna Norðurlanda lagðist að mestu af með aðild Svíþjóðar og Finnlands að ESB. Orka norrænu ESB-ríkjanna þriggja fer nú í pólitískt samráð í ESB-ríkjahópnum, en málamyndasamráð við Noreg og Ísland felst í afhendingu upplýsinga en ekki pólitísku samráði á jafnréttisgrundvelli.

Við Íslendingar höfum notið einstæðrar hnattstöðu og sérstakra aðstæðna í öryggismálum í rúma hálfu öld, sem hafa gert áhrif okkar meiri en efni stóðu til. Samför okkar með EFTA-ríkjunum frá 1970 hefur einnig gegnt lykilllutverki í að skapa okkur sess á jafnréttisgrundvelli meðal annarra Evrópuríkja, en ekki stöðu á borð við örríki eða fríríki Evrópu. Við höfum sýnt mikla aðlögunarhæfni á sjálfstæðistímanum og náð að nýta okkur vel þau tækifæri sem boðist hafa í alþjóðasamskiptum, enda verið óhrædd að axla ábyrgð á borð við hvert annað Evrópuríki. Sú ákvörðun árið 1951 að fela Bandaríkjamönnum varnir landsins, á grundvelli Atlantshafssamningsins, sýndi ótrúlega framsýni og skilning á breyttu eðli fullveldisins. Fram að síðari heimsstyrjöld hefði það þótt óhugsandi að sjálfstætt ríki fæli öðru ríki þann grunnþátt fullveldisins sem felst í landvörnum. Forystumenn hins nýja lýðveldis gerðu sér hins vegar grein fyrir þeim breytingum sem væru að verða í alþjóðamálum og þeim hættum sem landið stæði andspænis. Við höfum því í 50 ár búið við svo skert fullveldi að leitun er að hliðstæðu meðal sjálfstæðra ríkja.<sup>8</sup>

Aðild okkar að EES fól einnig í sér ákveðna takmörkun á fullveldi okkar. Með EES skuldbundum við okkur til að taka yfir réttarreglur ESB á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær til, þrátt fyrir fulla vitund um að við hefðum takmörkuð áhrif á mótunarferli þeirra. Þau áhrif hafa síðan minnkað verulega. Í eðli EES-samningsins felst enn fremur að eftir því sem markmiðum hans um einsleitni Evrópska efnahagssvæðisins er náð minnka í reynd þeir möguleikar sem þátttökuríkin hafa til að hafna nýjum réttarreglum sem bætast við samninginn. Staða okkar er því sú núna að við höfum afar lítið að segja um það hvernig EES-samningurinn þróast og samskipti okkar við ESB-ríkin hafa þróast æ meir úr pólitísku samráði í tilkynningar- og upplýsingaform.

Það skýtur því skökku við þegar andstæðingar ESB-aðildar benda á fullveldisafsal sem höfuðröksemd gegn aðild Íslands að ESB. Við höfum takmarkað fullveldi okkar með margvíslegum hætti á undanförunum áratugum og því má halda fram með góðum rökum að fullveldi aðildarríkja ESB sé ríkara að inntaki en fullveldi Íslands, vegna fullveldisafsals okkar á sviði öryggismála og á viðskiptasviðinu með varnarsamningnum og með aðild okkar að EES. Andstaða við aðild að

<sup>8</sup> Grunnþættir sjálfstæðis eru óskoruð yfirráð ríkis yfir landi, landhelgi og lofthelgi og drottinvald yfir landsvæði sínu, sbr. Stjórnskipun Íslands (1978) eftir Ólaf Jóhannesson, bls. 67. Talið hefur verið að 21. gr. stjórnarskrárinnar hindri löggjafann í að afsala einhverjum hluta ríkisvaldsins til erlendra aðila. Gunnar G. Schram nefnir fyrirkomulag varna landsins sem undantekningu frá þeirri meginreglu í Stjórnskipunarrétti (1999), bls. 386–387.

ESB á grundvelli fullveldisafsals er fráleit, nema menn stigi þá skrefið til fulls og geri kröfu um að við stöndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Efasemdir um að Ísland muni hafa einhver áhrif á þróun mála innan ESB eiga rétt á sér og vissulega felst í Nice-sáttmálanum að nokkuð dregur úr vægi smáríkja innan ESB. Eftir sem áður hlýtur mat okkar á því hvernig hagsmunum okkar verður best borgið að felast í mati á þeim áhrifum sem við getum haft með aðild og þeim áhrifum sem við höfum nú, en ekki í mati á þeim áhrifum sem við getum haft með aðild andspænis draumsýn um áhrif sem er fjarri þeim veruleika sem við búum við, með EES-samningnum eða án.

### Áhrif aðildar á íslensk utanríkismál og meðferð utanríkismála

Aðild Íslands að Evrópusambandinu hefði umtalsverð áhrif á íslensk utanríkismál. Aðildinni fylgdi að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gerði viðskipta-samninga við önnur ríki, svo sem fríverslunarsamninga. Framkvæmdastjórnin færir einnig með aðra samninga um tolla- og fríverslunarmál, svo sem á vettvangi Alþjóða-viðskiptastofnunarinnar. Tollafgreiðsla vöru í viðskiptum við ESB-ríkin mundi heyra sögunni til og það leiddi án efa til aukinna viðskipta í báðar áttir. Viðskiptakjör íslenskra fyrirtækja á mörkuðum utan ESB mundu ekki breytast að mun þar sem EFTA-ríkin byggja þegar á áþekku neti fríverslunarsamninga og ESB gerir. Munurinn er einungis sá að mörg ríki hafa ekki séð ástæðu til að leggja út í þá fyrirhöfn sem fylgir samningagerð um fríverslun við svo lítinn ríkjahóp, svo að aðgangur ESB-ríkja að fjarlægum mörkuðum er að jafnaði betri en EFTA-ríkja. Það er einungis í tilviki Kanada sem EFTA-ríkin hafa betri aðgang að markaði þriðja ríkis en ESB.<sup>9</sup>

Ísland mundi njóta aukinna áhrifa á vettvangi flestra almennra fjölþjóðastofnana, svo sem Sameinuðu þjóðanna og innan undirstofnana þeirra, þar sem þátttaka Íslands í ríkjahópi Evrópusambandsins gæfi rödd Íslands mjög aukið vægi og mundi bæta upp fyrir minnkandi áhrif Norðurlandahópsins á undanförunum árum.

Ísland yrði þátttakandi í umfangsmikilli þróunaraðstoð Evrópusambandsríkjanna við ríki þriðja heimsins og ríki Mið- og Austur-Evrópu, en gæti eftir sem áður haldið áfram sjálfstæðu starfi á því sviði. Þátttaka Íslands í þróunaraðstoð ESB-ríkjanna mundi á hinn bóginn opna íslenskum þekkingarfyrirtækjum mjög aukna möguleika á útflutningi þekkingar og hæfni á alþjóðlega markaði, enda eru flest verkefni á þessu sviði boðin út í aðildarríkjunum en ekki unnin af opinberum starfsmönnum.

<sup>9</sup> Ótti við aðild á þeirri forsendu að með henni myndi draga úr svigrúmi okkar til viðskipta við þriðju ríki er því ástæðulaus. Markaðsaðgangur okkar að þriðju ríkjum yrði að jafnaði betri en nú.

Á sviði öryggis- og varnarmála ylli aðild einnig umtalsverðum breytingum. Ísland fengi full áhrif á þróun og framkvæmd evrópskrar utanríkismálastefnu. Gera má því skóna að beiting hervalds af hálfu Evrópusambandsins verði varkárari en stundum hefur verið af hendi Bandaríkjanna og að mannúðarsjónarmiðum og friðarframkvæmd verði gert hærra undir höfði. Þá má ætla, miðað við umræðu undanfarinna missera, að beiting hervalds verði ávallt bundin heimild öryggisráðs SP.

Ekkert bendir til annars en að Ísland geti haldið áfram óbreyttu varnarsamstarfi við Bandaríkin og rétt er að leggja á það ríka áherslu að svo verði, því varnarsamstarfið hefur verið Íslandi mikils virði. Aðildin gæti hins vegar skapað athyglisvert mótvægi fyrir Ísland í öryggis- og varnarmálum við þá miklu áherslu sem verið hefur á sambandið við Bandaríkin undanfarin 50 ár.

### **Samningsmarkmið Íslands á sviði utanríkismála**

Utanríkismálasamstarfi ESB er þannig háttað að erfitt er að sækja um undanþágur eða setja sér sérstök markmið á því sviði. Aðildin felur í sér þátttöku í tollabandalaginu og þar með einnig þátttöku í hinni sameiginlegu viðskiptastefnu gagnvart ríkjum utan Evrópusambandsins. Tollabandalagið er slíkur grunnþáttur ESB að óhugsandi er að af aðild geti orðið án þátttöku í því, enda væri aðildin þá að mestu þýðingarlaus. Ekkert bendir heldur til þess að sérstakur akkur sé í því fólgin að standa utan hinnar sameiginlegu viðskiptastefnu, því ESB er yfirleitt kleift að semja um hagstæðari viðskiptakjör fyrir aðildarríki sín öll í heild en einstökum smáríkjum innan þess yrði unnt á eigin spýtur, og markaðsaðgangur að þriðju ríkjum er því að jafnaði betri fyrir aðildarríkin.

Á sviði öryggis- og varnarmála má segja að markmið ESB falli vel að stefnu Íslands. Rétt er að leggja áherslu á að Ísland geti haldið áfram varnarsamstarfinu við Bandaríkin á þann hátt og í þeim mæli sem Ísland sjálft kys og gera má ráð fyrir að það yrði ekki ásteytingarsteinninn í aðildarviðræðum. Samningaviðræður um aðildarsamning taka ekki til einstakra áhersluatriða í framkvæmd sameiginlegrar öryggis- og varnarmálastefnu, svo óþarft er að hafa þar í frammi sérstakar kröfur. Ísland hefði hins vegar sem aðildarríki öll tæk á að vinna viðhorfum sínum fylgi innan ESB.

# Efnahags- og peningamál

eftir Má Guðmundsson<sup>1</sup>

## 1. Inngangur

Í þessari greinargerð er fjallað um hugsanleg áhrif aðildar að Evrópusambandinu (ESB) á efnahags- og peningamál Íslendinga. Það er meginniðurstaða greinargerðarinnar að áhrifin séu á flestum sviðum ýmist óviss eða lítil. Meginundantekningin varðar afnám krónunnar og upptöku evrunnar, sem er fylgifiskur aðildar að Evrópusambandinu. Það eru bæði kostir og gallar við aðild að EMU (Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (evran)) fyrir Ísland en ekki er vænlegt að sækjast eftir aðild að ESB án EMU-aðildar. Á heildina litið má ætla að aðild að ESB muni auka stöðugleika og öryggi í íslensku efnahags- og fjármálalífi. Hver áhrifin verða á hagvöxt og lífskjör ræðst augljóslega af því hvaða samningsniðurstaða fæst í sjávarútvegsmálum, en um þá hlið málsins verður ekki fjallað hér. Þess utan ræðst það m.a. af því hvaða áhrif aðild hefur á dugnað og framtakssemi og hvata til að taka áhættu í nýsköpun og atvinnulífi. Viðhelst vinnusmi og 'landnemaedli' Íslendinga eða aðlagast þeir ríkjandi hegðunarmunstri á meginlandinu? Ekki er gott að svara þessum spurningum. Niðurstaðan gæti þannig hæglega orðið sú að Íslendingar yrðu ekkert endilega ríkari innan ESB en þeir gætu orðið utan þess. Efnahagslegt umhverfi verður líklega stöðugra og þar með lífsafkoma fólks. Niðurstaðan veltur einnig á því hvernig Íslendingar mundu notfæra sér það aukna svigrúm til hagstjórnar sem felst í því að vera utan ESB. Ef því er beitt skynsamlega gæti niðurstaðan orðið svipuð eða jafnvel betri en innan ESB en ef því er beitt óábyrgt gæti hagsmunum Íslendinga verið

---

<sup>1</sup> Þær skoðanir sem koma fram í þessari greinargerð eru að öllu leyti mínar og tengjast á engan hátt þeirri stofnun sem ég vinn hjá né öðrum fyrirtækjum og samtökum. Þær endurspeglar heldur ekki nauðsynlega stefnu og skoðanir þess stjórnvaldaflokks sem staðið hefur fyrir þessari úttekt á Íslandi og ESB, enda hafði ég algjörlega frjálslar hendur við samningu greinargerðarinnar.

mun betur borgið innan þess agaramma sem aðild að ESB felur í sér. Hugsanlegt er að besta niðurstaða fáiast ef mögulegt reynist að tengja saman þá kosti sem felast í aðild að ESB, þ.e. stærðarhagkvæmni, samkeppni, stöðugleika og aga, og þá kosti sem hingað til hafa nýst Íslendingum vel, þ.e. dugnað, áræði og nýjungagirni.

Það sem eftir er greinargerðarinnar skiptist í sjö hluta. Í 2. kafla er fjallað um hugsanleg áhrif aðildar að ESB á þá þætti sem ákvarða hagvöxt og lífskjör. Í 3. kafla er gerður samanburður á lykilþáttum efnahagsmála hér á landi og innan ESB. Því næst er fjallað um einstaka málaflokka eins og tollamál og utanríkisviðskipti, skattamál og ríkisfjármál. Í 7. kafla er fjallað um kosti þess og galla fyrir Ísland að gerast aðili að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu. Í 8. kafla er síðan fjallað um hvað það mundi þýða fyrir efnahagsmál og hagstjórn á Íslandi að standa til frambúðar utan ESB.

## 2. Hagvöxtur og lífskjör

Ýmislegt er á huldu um það hvað ræður hagvexti og lífskjörum þjóða. Rannsóknir benda ekki til þess að lítil ríki vaxi hægar eða búi við lakari lífskjör en stór.<sup>2</sup> Við fyrstu sýn kann þetta að virðast óvænt niðurstaða þar sem stórar efnahagsheildir ættu að njóta góðs af stærðarhagkvæmni og meiri samkeppni sem möguleg er á stærri mörkuðum. Lítil ríki geta að einhverju leyti unnið á móti þessu með því að leggja áherslu á utanríkisviðskipti enda er hlutfallslegt vægi í þjóðarframleiðslu allajafna meira meðal lítilla ríkja en stórra og lítil ríki eru að jafnaði hlynntari frelsi í alþjóðaviðskiptum en stór. En ýmislegt fleira virðist koma til sem vinnur á móti óhagkvæmni smæðarinnar. Þar má nefna skilvirkari stjórnsýslu, meira traust í viðskiptum og þar með lægri viðskiptakostnað, meiri samheldni og meiri sveigjanleika.

Efnahagslega séð felst aðild Íslands að ESB, umfram það sem felst í EES-samningnum, fyrst og fremst í aðild að tollabandalagi annars vegar og myntbandalagi hins vegar. Ísland er smáríki sem virðist hafa tekist nokkuð vel að nýta sér þá kosti sem í því felast á undanförunum áratugum, enda hefur hagvöxtur verið vel fyrir ofan meðaltal iðnríkja og lífskjör með því besta sem þekkist. Að þessu leytiinu til er Ísland fyrir ofan meðaltal ESB-ríkja. Það er ljóst að án greiðs aðgangs að alþjóðaviðskiptum og mikilvægum mörkuðum hefði Ísland ekki náð þessum

---

<sup>2</sup> Easterly og Kraay (1999) komust að því í rannsókn sem náði til 157 landa á árunum 1960–95 að lítil ríki búi við að jafnaði við betri lífskjör og vaxi ekki hægar en stór ríki eftir að tillit hefur verið tekið til mikilvægra breytna sem að jafnaði eru talin hafa áhrif á lífskjör og hagvöxt eins og menntunar og staðsetningar. Ein helsta ástæðan virðist sú að lítil ríki nýta sér utanríkisviðskipti í ríkari mæli en stór.



árangri. Aðild þess að Alþjóða-viðskiptastofnuninni, EFTA og síðar EES er því mikilvæg í þessu sambandi. Eins og meðal annarra árangursríkra smáríkja kemur þó fleira til. Þar má nefna að stjórnsýsla er skilvirk og skrifræði minna en meðal stærri ríkja. Traust á milli manna og lág glæpatíðni dregur úr viðskiptakostnaði. Vinnumarkaður er tiltölulega sveigjanlegur og atvinnuleysi hefur því haldist lágt. Ytri áföll hafa ekki eins varanleg áhrif og virðist vera meðal stærri ríkja og/eða landa með ósveigjanlegri markað og óvirkari hagstjórn. Ástæðan er sú að þjóðin hefur verið tilbúin að leggja á sig tímabundnar fórnir, kannski vegna tiltölulegrar einsleitni og/eða þess skilnings sem veiðimannaþjóðfélagið skapar á ákvörðunarþáttum lífskjara þjóðarinnar. Hagstjórn hefur verið beitt með virkum hætti til að framkalla slíka sameiginlega dreifingu byrðanna. Síðast en ekki síst virðist vilji hafa verið mikill til að leggja á sig erfiði fyrir væntanlegan ávinning og til að taka áhættu í atvinnurekstri og nýsköpun. Þarna kemur hugsanlega fram landnemaæðlið í Íslendingum. Auðvitað hefur þetta sínar neikvæðu hliðar í óstöðugleika og sveiflum en er einnig rót vinnusemi, framtakssemi og nýjungagirni sem eru mikilvægir þættir fyrir hagvöxt.

Spurningin um aðild Íslands að ESB er í þessu samhengi sú hvort með því geti Íslendingar sameinað kosti þess að vera hluti af stærri efnahagsheild og njóta þannig ávinninga stærðarhagkvæmni, verkaskiptingar, samkeppni og aga, og samtímis varðveita þau einkenni smárikis og landnemabyggðar sem minnst var á hér að ofan. Eða láta þessir eiginleikar undan síga? Verður vinnumarkaður til muna ósveigjanlegri? Dregur úr framtaki og vinnusemi Íslendinga? Verður vaxandi skrifræði of þungur baggi? Svarið við þessum spurningum er ekki augljóst. Reynsla Hollendinga og Dana bendir t.d. ekki til þess að ósveigjanlegur vinnumarkaður sé nauðsynlegur fylgifiskur aðildar að ESB. Reynsla Íra bendir til þess að framtak og vinnusemi þurfi ekki að dvína. Í öllu falli er ljóst að verði Íslendingar aðilar að ESB er mikilvægt að skoða leiðir til að viðhalda ákveðnum þáttum í efnahags- og þjóðlífi Íslendinga sem hafa hingað til stuðlað að þeim árangri sem náðst hefur í hagvexti og lífskjörum.

### 3. Ísland og ESB: samanburður efnahagsmála

Verði Ísland aðili að Evrópusambandinu mun það óhjákvæmilega draga vissan dám af því. Það er því mikilvægt að átta sig á því hvers konar klúbbur Evrópusambandið er í efnahagslegu tilliti. Í töflu 1 eru nokkrar lykiltölur efnahagsmála á Íslandi bornar saman við Evrópusambandið. Að meðaltali var hagvöxtur svipaður hér á landi og í Evrópusambandinu 1991–2000. Miklu meiri munur kemur fram þegar litið er á vinnnumarkað, jöfnuð í opinberum fjármálum og þjóðhagslegan sparnað. Atvinnuþátttaka er mun meiri en í Evrópusambandinu og atvinnuleysi er minna. Almennt má segja að vinnumarkaður hér á

landi virki mun betur en í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Ástand opinberra fjármála er mun betra hér og sá samanburður verður enn hagstæðari þegar tekið er tillit til þess að hér á landi er lífeyrisherfið byggt á sjóðsöfnun en víða í aðildarríkjum ESB liggja fyrir gífurlegar vanfjármagnaðar framtíðarlífeyrisskuldbindingar. Þjóðhagslegur sparnaður er hins vegar lægri hér á landi en að meðaltali í Evrópusambandinu og hefur reyndar orðið enn lægri í seinni tíð með tilheyrandi ósjálfbærum viðskiptahalla. Þá eru þjóðartekjur á mann hærrí á Íslandi en í Evrópusambandinu að meðaltali. Nokkur aðildarríkjanna eru þó með svipaðar eða hærrí þjóðartekjur á mann en Ísland og má þar nefna Danmörku, Lúxemborg og Holland.

Tafla 1: Ísland og Evrópusambandið – efnahagslegur samanburður

% vöxtur eða hlutfall af VLF	Ísland	ESB
Hagvöxtur 1991–2000	2,5	2,4
Verðbólga 1991–2000	3,2	3,0
Atvinnuleysi 1996–2000	2,9	9,6
Atvinnuþátttaka 1999	77,5	69,3
Opinber jöfnuður 1999	2,2	–0,7
Þjóðhagslegur sparnaður 1998	17,9	21,1

Heimild: OECD

Að baki ofangreindum meðaltölum liggur hins vegar töluverð dreifing innan tímabila og milli landa. Hún skiptir máli til að átta sig á því hvers konar fjölbreytileiki getur þrífist innan ESB. Þannig var hagvöxtur á árunum 1996–2000 mun meiri hér á landi en að meðaltali í aðildarríkjum ESB. Hins vegar var vöxturinn enn meiri í þremur aðildarríkjum ESB, þ.e. í Finnlandi, Írlandi og Lúxemborg. Minni dreifni er hins vegar á verðbólgu innan ESB enda stefna aðildarríkin markvisst að því að halda henni í skefjum sem aðilar að evrusvæðinu eða til að halda þeim möguleika opnum að gerast aðilar að því. Verðbólga á Íslandi hefur hins vegar verið mun sveiflukenndari og er um þessar mundir langt umfram það sem líðst innan ESB.

Tölur sýna að innan ESB þrífst mismunandi skipulag og virkni á vinnumarkaði. Nokkur aðildarríkjanna (Austurríki, Danmörk, Svíþjóð og Bretland) hafa svipaða atvinnuþátttöku og hér á landi en það er með því hæsta sem þekktist í heiminum. Aðeins í Lúxemborg er mælt atvinnuleysi svipað og hér á landi. Auk þess hafa ríki eins og Austurríki, Danmörk, Holland og Portúgal haft mun lægra mælt atvinnuleysi en ESB að meðaltali. Í seinni tíð hafa ýmis aðildarríkjanna gert

mikið átak til að auka sveigjanleika og virkni vinnumarkaða sinna sem hefur skilað sér í lægra atvinnuleysi. Má þar nefna Danmörku og Holland. Sveigjanlegur vinnumarkaður er því ekki ósamrýmanlegur aðild að ESB. Hins vegar er rétt að nefna að ESB hefur áform um að koma á samræmdum reglum um suma þætti í starfsemi vinnumarkaðar (félagsmálasáttmálinn) sem gæti dregið úr sveigjanleika vinnumarkaðar.

Tafla 2: Aðildarríki ESB og Ísland – samanburður nokkurra hagstærða

	Hag- vöxtur Meðaltal 1996–2000	Verð- bólga Meðaltal 1996–2000	Atvinnu- leysi Meðaltal 1996–2000	Atvinnu- þátttaka Meðaltal 1999	Jöfnuður hins opinbera % af VLF 1996–2000	Þjóðhags- legur sparnaður % af VLF 1996–1999	Þjóðar- tekjur á mann US\$ 1999
Austurríki	2,5	1,3	5,4	77,5	-2,2	21,7	24.739
Belgía	2,7	1,7	8,9	63,8	-1,5	24,7	24.966
Danmörk	2,7	2,3	5,5	80,3	1,2	21,2	27.235
Finnland	5,1	1,6	11,7	73,7	1,0	23,8	22.696
Frakkland	2,5	1,2	11,5	68,5	-2,5	20,5	22.242
Þýskaland	1,8	1,3	8,6	73,9	-1,6	21,5	23.831
Grikkland	3,3	4,9	10,8	61,8	-3,3	18,1	15.206
Írland	9,6	2,5	7,9	68,6	1,9	23,6	25.420
Ítalía	1,9	2,4	11,5	59,3	-2,9	21,6	23.377
Lúxemborg	6,2	1,6	3,1	63,5	3,9	–	41.534
Holland	3,7	2,2	4,4	65,5	-0,1	27,6	26.100
Portúgal	3,4	2,7	5,5	74,3	-2,5	3,5	16.795
Spánn	3,7	2,6	18,4	64,2	-2,44	22,4	18.384
Svíþjóð	2,9	0,7	6,6	75,7	0,48	20,2	23.150
Bretland	2,8	2,7	6,4	76,0	-0,56	17,3	22.923
ESB – heild	2,6	2,0	9,6	68,9	-1,7	20,8	22.469
Ísland	4,4	2,8	2,9	77,5	0,8	17,8	26.327
Noregur	2,9	2,3	3,7	80,7	7,7	28,9	28.370
Bandaríkin	4,3	2,5	4,6	67,1	0,1	17,8	33.817

#### 4. Tollar og viðskiptastefna

Ísland er vegna EES-samningsins hluti af innra markaði ESB. Í því felst frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafls og samræming samkeppnisskilyrða. Á þessu eru þó undantekningar, svo sem varðandi landbúnaðar- og sjávarafurðir. Með aðild að ESB mundu þessar undantekningar hverfa, en ekki verður fjallað hér um landbúnaðar- og sjávarútvegsmál. Auk þessa felur aðild að ESB í sér aðild að tollabandalagi með sameiginlegum ytri tollum sem renna til sameiginlegra sjóða ESB og sameiginlegri viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum. Hverjir eru kostir og gallar þess fyrir Ísland? Kostirnir felast í enn meiri samruna við innri markað ESB sem ætti að örva viðskipti við það svæði og eyða þeim viðskiptahindrunum sem eftir eru gagnvart honum. Ókostirnir felast hins vegar fyrst og fremst í hækkun tolla á mikilvæg innflutt aðföng, eins og hráefni í álframleiðslu og sjávarafurðir frá þriðju ríkjum,<sup>3</sup> og hugsanlegar afleiðingar fyrir viðskipti við þriðju ríki vegna viðskiptadeilna. Það fyrra er eitt af því sem þyrfti að semja um í aðildarviðræðum. Við hinu seinna er minna að gera. Reynsla aðildarríkja ESB er sú hingað til að þetta sé allajafna ekki stórvægilegt vandamál. Ekki er að sjá að upptaka tollskrár ESB sé að öðru leyti mikið vandamál enda er samræmi nú þegar nokkurt vegna GATT. Tolltekjur vega heldur ekki það þungt í heildartekjum ríkissjóðs að ekki sé hægt að bæta brottfall þeirra upp með sköttum og öðrum gjöldum án verulegra harmkvæla.

## 5. Skattar

Aðild að ESB felur í sér vissa samræmingu á óbeinum sköttum og gjöldum. Fyrst og fremst er um að ræða samræmingu á skattstofni og ákveðin lágmarkshlutföll í virðisaukaskatti og vörugjöldum á áfengi, tóbak og olíu. Þá rennur hluti af virðisaukaskattsinnheimtu til ESB sem aðildargjald. Ekki verður séð að þessi atriði hafi mikil áhrif á ríkisfjármál og efnahagslíf hér á landi. Lágmark virðisaukaskatts eru fyrir neðan það sem hér er, eða 15% í efra þrepi og 5% í því neðra. Svigrúmið til að lækka skatta yrði því áfram töluvert. Svigrúmið til skattahækkunar yrði enn meira, enda skattinnheimta hér á landi á heildina litið töluvert minni en að meðaltali í aðildarríkjum ESB (36% af landsframleiðslu hér en 41% þar 1999). Til umræðu hefur verið að útvíkka skattasamræmingu innan ESB, svo sem um skattlagningu fjármagnstekna, en þær tillögur hafa ekki náð fram að ganga.

Ekki er því að sjá að skattamál vegi þungt þegar kostir og gallar ESB-aðildar verða metnir. Hitt er svo annað mál að verði af aðild kunna Íslendingar að telja nauðsynlegt að laga sitt skattakerfi að einhverju leyti að því sem er almennast innan ESB í því skyni að jafna sem mest samkeppnisskilyrði. Reyndar er þessi

<sup>3</sup> Sjá skýrslu utanríkisráðherra (2000).

samræming löngu hafin. Á undanförunum árum hefur vægi beinna skatta aukist á kostnað óbeinna og samsetning skatta færst nær því sem gerist annars staðar í Evrópu.<sup>4</sup> Helsti munurinn liggur líklega nú í skattlagningu fjármagnstekna sem hér er sérstakur 10% skattur á nafntekjur en fer víðast í Evrópu fram innan ramma almenna tekjuskattkerfisins.

Tafla 3. Skattar á Íslandi og í Evrópusambandinu

%	Ísland	ESB
Skattar í hlutfalli við VLF 1999	36	41
<i>Hlutfallsleg samsetning skatta 1998:</i>		
Tekjuskattar einstaklinga	33	25
Tekjuskattar fyrirtækja	3	9
Tryggingagjöld	9	26
Skattar á vörur og þjónustu	47	31
Aðrir skattar	8	9

Heimild: OECD. Ath.: Meðaltal ESB er óvegið.

## 6. Opinber fjármál

Aðild að ESB felur í sér tvönn konar áhrif á fjármál hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga). Í fyrsta lagi hefur hún áhrif á einstaka skatta og útgjaldaflokka vegna samræmingar vissra skattamála, greiðslna til ESB og þátttöku í einstökum mála-flokkum, svo sem hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Í öðru lagi eru settar ákveðnar takmarkanir á opinber fjármál í heild sinni með þátttöku í EMU.

Ekki þarf að hafa mörg orð um fyrra atriðið. Það mun auðvitað kosta ríkissjóð eitthvað að vera aðili að ESB en á móti koma greiðslur, sem að vísu eru óvissari. Aðildarríki ESB hafa allt frá umtalsverðum halla í umtalsverðan afgang á ríkissjóði sínum sem sýnir að tiltölulega auðveldlega er hægt að mæta þeim áhrifum sem aðild hefur á stöðu ríkissjóðs.

Seinna atriðið er mun mikilvægara enda setur það hagstjórnarhlutverki ríkisfjármála ákveðnar takmarkanir til frambúðar. Hér er fyrst um að ræða að uppfylla Maastricht-skilyrðin til að öðlast aðild að EMU, en þau eru hvað fjármál hins opinbera varðar þau að halli má ekki vera meiri en 3% af landsframleiðslu og að heildarskuldir mega ekki vera yfir 60% af landsframleiðslu. Síðan þurfa aðildarríkin að uppfylla skilyrði Stöðugleika- og hagvaxtarsáttmálans til frambúðar. Hann felur í sér að aðildarríki skuli allajafna uppfylla ofangreind skilyrði

<sup>4</sup> Í skýrslu sem fjármálaráðuneytið gaf út 1991 voru skattkerfi Íslands og aðildarríkja ESB borin saman og fjallað um aðlögun hins fyrnefnda að hinum síðarnefndu.

Maastricht-sáttmálans um fjármál hins opinbera. Halli hins opinbera getur þó farið umfram 3% ef hann telst í ljósi aðstæðna vera hóflegur. Framkvæmdastjórn ESB leggur mat á það hvort halli telst óhóflegur. Halli telst hóflegur ef eitthvað af eftirfarandi skilyrðum er uppfyllt:

1. Hallinn stafar af óvenjulegum atburðum sem ekki eru á valdi stjórnvalda, t.d. náttúruhamförum.
2. Samdráttur landsframleiðslu er yfir 2%.
3. Samdráttur er undir 2% en telst eigi að síður alvarlegur að mati framkvæmdastjórnar og að fengnu samþykki ECOFIN (nefndar fjármála- og efnahagsmálaráðherra ESB). Samdráttur telst þó aldrei alvarlegur sé hann minni en 0,75%.

Sé halli umfram 3% og ofangreind skilyrði eru ekki uppfyllt leggur ECOFIN tillögu fyrir viðkomandi ríki um leiðréttingu og er frestur til ráðstafana 4 mánuðir. Verði ekki orðið við því og 3% halli er staðfestur er beitt viðurlögum í formi vaxtalausra innleggja sem breytast í fésektir sé hallinn umfram 3% í a.m.k. tvö ár.

Stöðugleika- og hagvaxtarsáttmálinn hefur verið töluvert gagnrýndur. Í fyrsta lagi er viðmiðunin um 60% heildarskuld hins opinbera úr lausu lofti gripin og nær væri að líta á hreina skuld. Í öðru lagi væri nær að miða við hagsveifluleiðréttan halla hins opinbera. Í þriðja lagi hefur verið bent á að sáttmálinn dragi verulega úr nauðsynlegum sveigjanleika í ríkisfjármálunum til að bregðast við sértækum áföllum, og það á sama tíma og aðildarríkin missa möguleikann á að beita stjórn peningamála í þessu skyni. Ýmislegt er til í þessari gagnrýni. Ef Ísland yrði aðili að ESB ætti það að leggjast á sveif með því að sáttmálinn yrði endurskoðaður með ofangreint í huga. Hins vegar væri ekki heppilegt að Ísland leitaði eftir undanþágu frá sáttmálanum. Ef slík undanþága fengist, sem verður að teljast ólíklegt, er hætt við að það mundi draga úr lánstrausti landsins og gæti einnig haft óheppilegar afleiðingar fyrir aga í opinberum fjármálum.

Hverjar eru líkurnar á því að þær takmarkanir sem felast í stöðugleikasáttmálanum yrðu að spennutreyju fyrir Ísland? Um það er erfitt að segja og ekki víst að sagan sé þar góður leiðarvísir. Frá 1980 hefur halli hins opinbera verið umfram 3% í samtals fjögur ár, þ.e. 1986, 1990, 1993 og 1994. Aðeins einu sinni, þ.e. 1993, hefði verið hægt að vísa til þess að samdráttur landsframleiðslu var umfram 2%. Hins vegar virðast viðhorf til hallarekstrar hins opinbera hafa breyst verulega og þær aðgerðir sem gripið var til um miðjan síðasta áratug gætu hafa bætt stöðu hins opinbera varanlega. Það er því vel hugsanlegt að Ísland geti lifað við stöðugleikasáttmálann ekki síður en núverandi aðildarríki ESB.

## 7. Myntbandalag Evrópu

Mikið hefur verið ritað á undanförunum árum um valkosti Íslands í gengis- og peningamálum, þ.m.t. um fulla aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (EMU).<sup>5</sup> Ekki er ástæða til að rekja þetta mikla efni hér heldur verður látið nægja að draga fram aðalatriðin. Áður er þó rétt að setja umræðuna í samhengi við for sögu gengismála og þá stöðu sem við erum nú í.

Kennslubækur í þjóðhagfræði gera yfirleitt greinarmun á tveim jaðartilfellum þegar fjallað er um það hvernig stjórn peningamála virkar í opnum hagkerfum. Annars vegar er gert ráð fyrir fullkomlega heftum fjármagnshreyfingum og hins vegar fullkomlega óheftum.

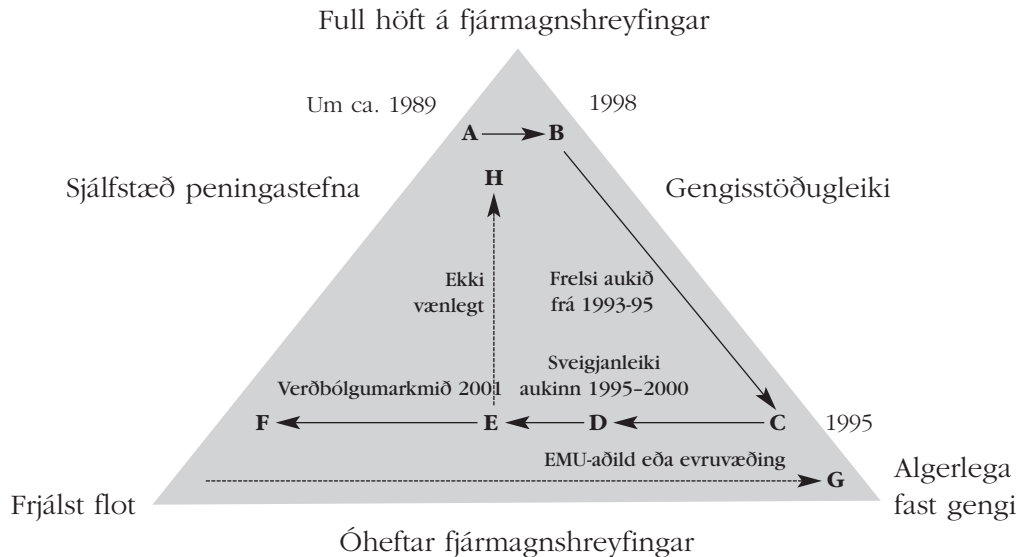
Þegar fjármagnshreyfingar eru fullkomlega heftar hefur innlent vaxtastig engin áhrif á þær og því verða engin áhrif á gengið vegna þeirra. Það er því mögulegt að aðskilja gengisstefnuna og vaxtastefnuna. Það er þannig mögulegt að halda genginu föstu og breyta vöxtum eftir því sem þarf til að jafna út sveiflur í innlendri eftirspurn, eða með öðrum orðum, fastgengi og sjálfstæð peningastefna geta farið saman.

Þegar fjármagnshreyfingar eru fullkomlega óheftar verður innlent vaxtastig og gengi nátengt. Miðað við ákveðnar einfaldandi forsendur, svo sem um ekkert áhættuálag, gildir svokallað vaxtjafnvægi við þessar aðstæður, þ.e. innlendir vextir til ákveðins tíma eru jafnir erlendum vöxtum og væntri verðhækkun erlends gjaldmiðils til sama tíma, þannig að vænt ávöxtun beggja kosta verður sú sama. Ef genginu er með trúverðugum hætti haldið föstu verður vænt gengisbreyting engin og innlendir vextir einfaldlega jafnir erlendum. Minnsta frávik innlendra vaxta frá erlendum veldur þá gífurlega miklum fjármagnshreyfingum sem jafna vexti á ný. Afleiðingin er sú að ómögulegt verður að fylgja samtímis fastgengisstefnu og reka sjálfstæða peningastefnu. Sjálfstæð peningastefna við þessi skilyrði krefst því sveigjanlegs gengis.

Það er mikilvægt að hafa í huga að í þessu samhengi ber að skilja hugtökin fullkomlega heftar eða óheftar fjármagnshreyfingar hagfræðilegum skilningi en ekki lagalegum. Það er átt við að fjármagnshreyfingar bregðist alls ekki við vaxtastigi í fyrra tilfellinu en að viðbrögðin séu óendanlega sterk og hraðvirk í seinna tilfellinu. Þetta þýðir að ekki eru til neinar hömlur, hvorki lagalegar né af öðru tagi, en þótt lagalegum hömlum sé aflétt gætu ýmsar hagrænar hömlur áfram verið til staðar, svo sem viðskiptakostnaður, upplýsingakostnaður o.s.frv. Það verður þá jafnframt ljóst að í báðum tilfellum er um að ræða jaðartilfelli sem verða aldrei að fullu til staðar í raunveruleikanum. Í raun eru öll ríki því stödd einhvers staðar á milli þessara jaðra. Til að lýsa þessu er oft dreginn upp þrí-

<sup>5</sup> Má í því sambandi nefna Seðlabanka Íslands (1997), Samráðshóp ríkisstjórnarinnar (1998), Má Guðmundsson (1999), Svein Agnarsson o.fl. (1999), Má Guðmundsson o.fl. (2000), Buitier (2000) og Má Guðmundsson (2001).

## Möguleikapríhyrningurinn og Ísland



hyrningur sem lýsir þeim kostum sem opin hagkerfi standa frammi fyrir varðandi fjármagnshreyfingar, gengisstefnu og peningastefnu. Á jöðrum þríhyrningsins eru þau tilfelli sem lýst hefur verið hér að framan. Ríki getur fræðilega séð valið alla punkta innan þríhyrningsins en engan fyrir utan.

Það er athyglisvert að skoða hvernig þróun umgjörðar fjármagnshreyfinga og stefnunnar í gengis- og peningamálum hér á landi lítur út á slíkum þríhyrning. Í lok níunda áratugarins var landið stadd á punkti A. Gengið hafði í raun verið mjög sveigjanlegt í samræmi við innlendar efnahagsaðstæður en víðtæk höft voru enn á fjármagnshreyfingum. Í byrjun tíunda áratugarins færðist landið á punkt B, þar sem gengið var fest í desember 1989 í aðdraganda þjóðarsáttarsamninga en enn voru til staðar hömlur á fjármagnshreyfingum. Þeim er síðan aflétt á fyrrihluta áratugarins og landið færir frá B til C en hömlum á fjármagnshreyfingum var að mestu aflétt í ársbyrjun 1995. Þá tekur við tímabil aukins sveigjanleika í gengismálum. Fyrst eru vikið gengisstefnunnar vikið í  $\pm 6\%$  en voru reyndar ekki mikið nýtt til að byrja með. Þau voru síðan nýtt í vaxandi mæli eftir kjarasamninga vorið 1997 og eru að lokum vikið í  $\pm 9\%$  í febrúar 2000. Við færðumst því frá C til E. Verðbólguþröskur og flotgengi var síðan tekið upp mars í vor og við fórum því frá E til F.

Gert er ráð fyrir að ný aðildarríki ESB verði með tíð og tíma fullgildir aðilar að EMU. Það felur í sér að viðkomandi ríki leggur af eigin mynt og tekur upp evruna sem lögeyri. Jafnframt breytist seðlabanki landsins í þjóðbanka í tengslum við Evrópska seðlabankann og aðalbankastjóri hans fær sæti í bankastjórn



Seðlabanka Evrópu sem tekur ákvarðanir um stefnuna í peningamálum. Jafnframt tekur þjóðbankinn að sér ýmis verkefni, svo sem samskipti við banka á sínu svæði, rannsóknir, öflun tölfræðiupplýsinga o.s.frv.

Áður en ríki getur orðið aðili að EMU verður það að hafa uppfyllt ákveðin skilyrði eftir að það varð aðili að ESB. Þessi skilyrði eru eftirfarandi:

1. Verðbólga má ekki vera meira en 1,5 prósentustig umfram meðaltal verðbólgu í þeim þremur evruríkjum þar sem hún er lægst.
2. Nafnvextir ríkisskuldabréfa til um 10 ára skulu ekki vera meira en 2 prósentustig umfram samsvarandi vexti í þeim þremur evruríkjum sem hafa lægsta verðbólgu.
3. Halli á hinu opinbera má ekki vera meiri en nemur 3% af landsframleiðslu.
4. Vergar skuldir hins opinbera mega ekki vera meiri en nemur 60% af landsframleiðslu.
5. Gengi skal hafa haldist innan tiltekinna marka gagnvart evru í a.m.k. tvö ár. Er þá er gert ráð fyrir að viðkomandi gjaldmiðill hafi verið hluti af ERM II sem felur í sér að hann haldist innan  $\pm 15\%$  fráviksmarka frá umsömdu miðgengi gagnvart evru.
6. Löggjöf um seðlabanka viðkomandi lands skal vera samrýmanleg Maastricht-sáttmálanum um Seðlabanka Evrópu. Það felur m.a. í sér ákvæði um verðstöðugleika sem meginmarkmið, bann við beinum lánnum til opinberra aðila, sjálfstæði við beitingu stjórnþækja og bann við því að taka við fyrirmælum stjórnvalda um peningamálastefnu.

Um þessar mundir uppfyllir Ísland ekki skilyrðin um verðbólgu, vexti og gengisstöðugleika. Það uppfyllir hins vegar skilyrðin um opinber fjármál. Nýsett Seðlabankalög eru mjög í anda löggjafar um Seðlabanka Evrópu. Það mun hins vegar þurfa að gera á þeim nokkrar breytingar til að þau uppfylli öll skilyrði um löggjöf þjóðbanka með aðild að Seðlabanka Evrópu.

Verðbólgu markmið og flotgengi var tekið upp hér á landi 27. mars 2001 þar sem æ erfiðara var orðið að halda uppi sjálfstæðri fastgengisstefnu samhliða frjálsum fjármagnshreyfingum. Auk þess mælir uppbygging og eðli hagkerfisins að mörgu leyti með sveigjanlegu gengi fremur en föstu og þá einkum sú staðreynd að íslenska hagsveiflan hefur ekki verið í neinum tengslum við hagsveiflur í helstu viðskiptalöndum, sérstaklega ekki á meginlandi Evrópu. Að öllu samanlögðu var því upptaka verðbólgu markmiðs besti kosturinn í þeirri stöðu sem við vorum í um þær mundir.

En hvers vegna þá að vera yfirleitt að hugleiða þann kost að hverfa til algjörlega fasts gengis og leggja af krónuna? Í því sambandi er mikilvægt að þau skilyrði sem hefðbundnar hagfræðikenningar hafa hingað til notað til að meta það

hvort heppilegra sé fyrir land að búa við fast eða fljótandi gengi eru alls ekki einhlítar. Hér er um að ræða kenninguna um hagkvæmasta myntsvæði. Samkvæmt henni eykst ávinningur fastgengis eða aðildar að myntsvæði:

1. Því meira sem vægi utanríkisviðskipta í þjóðarbúskapnum er meira og því meiri sem viðskipti við hugsanlegt myntsvæði eru meiri;
2. Því samhverfari sem hagsveiflur landsins og myntsvæðisins eru;
3. Því sveigjanlegri sem innlendir vinnumarkaður er hvað áhrærir sveigjanleika launa og hreyfanleika vinnuafls.

Ef tekið er mið af hagsögu og núverandi uppbyggingu íslenska hagkerfisins fellur Ísland á þessum prófum hvort sem er um aðild að núverandi evrusvæði eða útvíkkuðu svæði sem tæki til ESB í heild.<sup>6</sup> Samkvæmt því ætti Ísland að búa við sveigjanlegt gengi. En þá er ekki horft til þess að ofangreind kenning er alls ekki fullkomin. Í því sambandi má nefna eftirfarandi:

1. Áherslan er á að meta þjóðhagslegan kostnað og ábata fastgengisstefnu eða flotgengis en litið er framhjá rekstrarhagfræðilegum ábata sameiginlegrar myntar, sem til dæmis felst í minni viðskiptakostnaði og minni óvissu vegna gengissveiflna.
2. Ekki er víst að sá sveigjanleiki sem flotgengisstefna býður upp á sé nýttur með hagkvæmasta hætti. Ef yfirvöld peningamála skortir aga, trúverðugleik eða hæfni er hugsanlegt að sjálfstæð peningastefna búi til meiri sveiflur en hún jafnar. Þá gæti verið betra að binda hendur stjórnvalda með þátttöku í myntbandalagi.
3. Gjaldeyrismarkaðir hafa tilhneigingu til að búa til meiri sveiflur en undirliggjandi efnahagsaðstæður gefa tilefni til. Gengisflökt og misgengi sem af þessu geta hlotist kunna að magna hagsveiflur.
4. Tilvist eigin myntar felur alltaf í sér vissar líkur á gjaldeyriskreppu og við vissar aðstæður gæti það stuðlað að almennri fjármálakreppu, sem geta verið mjög kostnaðarsamar fyrir viðkomandi ríki.
5. Kenningin um hagkvæmasta myntsvæði tekur ekki tillit til þess að skilyrðin geta til lengdar verið háð gengisstefnunni. Þannig er hugsanlegt að aðild að myntbandalagi verði til þess að auka viðskiptin við svæðið og samhæfa hagsveiflur. Skilyrðin verða þá uppfyllt eftir á þótt þau hafi ekki verið það fyrirfram.

Reynslan hefur sýnt að það er mjög erfitt að viðhalda svokallaðri ‚mjúkri‘ fast-

<sup>6</sup> Sjá: Már Guðmundsson o.fl. (2000), Sveinn Agnarsson o.fl. (1999).

gengisstefnu, eða réttara sagt mjúkri fastgengistengingu við skilyrði óheftra fjármagnshreyfinga.<sup>7</sup> Með því er átt við hefðbundna einhliða fastgengisstefnu eða fastgengi með vikmörkum. Þess vegna hefur þeim ríkjum fjölgað sem hafa tekið upp svokallaða ‚harða‘ fastgengisstefnu, þ.e. aðild að myntbandalagi, einhliða notkun á mynt annars ríkis eða svokallað myntráð.

Sýnt hefur verið fram á að EMU er besti valkosturinn fyrir Ísland af öllum hörðum fastgengiskostum.<sup>8</sup> Aðrir slíkir kostir eru því óheppilegir ef aðild að ESB er á dagskrá á annað borð af öðrum orsökum. Valið stendur til lengdar á milli núverandi kerfis og aðildar að EMU. Í því sambandi ber að leggja áherslu á orðin „til lengdar“. Vegna tímabáttarins getur aðild að EMU ekki verið nein lausn á aðsteðjandi vanda í efnahagsmálum. Auk þess er það skilyrði fyrir þátttöku í EMU að verðbólga sé lág og stöðugleiki sé til staðar. Það er því engin leið framhjá því verkefni að ná verðbólgu aftur niður á viðunandi stig.

Áður en þeirri spurningu er svarað hverjir séu kostir og gallar aðildar að EMU fyrir Ísland er rétt að vísa á bug ýmsum falsrökum sem komið hafa fram í þessu sambandi. Í fyrsta lagi eru það engin sérstök rök fyrir aðild að EMU að gengi krónunnar hefur nýlega fallið. Með sama hætti voru það heldur ekki rök gegn aðild að EMU að evran féll umtalsvert á fyrstu árum ævi sinnar. Það er eðli gjaldmiðla að sveiflast eftir því sem kaupin gerast á eyrinni og í raun hlutverk þeirra sem eitt af mikilvægustu hlutfallslegu verðum sem stilla jafnvægið í hagkerfinu. Í öðru lagi er mikill vaxtamunur gagnvart útlöndum um þessar mundir ekki rök fyrir aðild að EMU. Stór hluti þessa vaxtamunar tengist tímabundnum aðstæðum í hagkerfinu auk þess sem hann rennur til innlendra aðila og felur þannig ekki sem slíkur í sér nettótap fyrir þjóðarbúið.

Kostir aðildar að EMU eru eftirfarandi:

- Viðskiptakostnaður vegna gengisáhættu hverfur.
- Stöðugleiki í verðlagsmálum er tryggari.
- Hættan á gjaldeyriskreppu á litlum markaði með tilheyrandi hættu á erfiðleikum í fjármálakerfinu hverfur.
- Greiðari aðgangur að stórum og virkum fjármálamarkaði.
- Aðild að ákvörðunum ECB og víðara öryggisneti fyrir fjármálakerfið.

Gallarnir við aðild að EMU eru einkum eftirfarandi:

- Möguleikinn á að nota peningastefnu til að bregðast við sértækum ytri áföllum eða ávinningum hverfur. Ef vinnumarkaðurinn reynist ekki því

<sup>7</sup> Sjá: Már Guðmundsson (2001).

<sup>8</sup> Sjá: Már Guðmundsson o.fl. (2000).

sveigjanlegri gæti afleiðingin orðið aukið atvinnuleysi.

- Gengissveiflur gagnvart þriðju ríkjum gætu aukist.

Það er ekki til nein ein fræðilega rétt aðferð til að veða saman ofangreinda kosti og galla. Á heildina litið er það mat höfundar þessarar greinargerðar að því geti fylgt efnahagslegur ávinningur fyrir Ísland að gerast aðili að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu. Hann kæmi einkum fram í auknum stöðugleika, aga á hagstjórn, tryggingu gegn gjaldeyriskreppu og stórauðnum viðskiptum við aðildarríki ESB. Gallarnir eru í raun fyrst og fremst áhætta. Hægt er að draga úr henni með því að auka stöðugleika og huga að öðrum aðferðum til að mæta ytri sveiflum og ávinningum en hingað til hafa tíðkast. Þar gæti komið til aukið hlutverk ríkisfjármála og/eða sérstakra sveiflujöfnunarsjóða. Bætt skipulag og sveiflujöfnun í sjávarútvegi mundi einnig hjálpa í þessu efni.

## 8. Möguleikar utan ESB

Ef Íslendingar standa til frambúðar utan ESB og gerast því ekki þátttakendur í Myntbandalagi Evrópu koma eftirfarandi kostir helst til greina um framtíðarskipulag gengismála:

1. Núverandi kerfi verðbólguþröskuldráttar og flotgengis.
2. Svokallað myntráð gagnvart evru eða dollar.
3. Einhliða evruvæðing eða dollaravæðing.

Allar hafa þessar leiðir kosti og galla. Þær krefjast allar aga í hagstjórn, ekkert síður en ef landið væri aðili að ESB. Hallalaus ríkisrekstur að meðaltali yfir hagsveifluna er því líklega nauðsynlegur í öllum tilfellum. Hallarekstur á samdráttartímum verður þá að bæta upp með afgangi á uppgangstímum.

Reynsla annarra þjóða sem hafa sett sér verðbólguþröskuldráttar sýnir að sú leið er fær og hefur marga kosti. Flotgengi hentar Íslandi betur en fastgengi ef á annað borð er haldið í eigin mynt. Ástæðan felst í uppbyggingu hagkerfisins og lítilli samsvörun við hagsveiflur í viðskiptalöndum. Auk þess byggjast ekki upp þau misvægisvandamál sem því miður hafa haft tilhneigingu til að fylgja fastgengi hér á landi á uppgangstímum. Hins vegar á eftir að leysa það vandamál að ná verðbólgu niður á svipað stig og í viðskiptalöndum. Óvíst er hversu mikið gengisflökt verður til lengdar og hversu kostnaðarsamt það reynist fyrir viðskiptalífið. Það er hins vegar enginn annar kostur en að feta þessa braut á næstunni, enda er lítil verðbólga forsenda hvers kyns fastgengisstefnu.

Hér að framan hefur verið sýnt fram á að svokölluð ‚mjúk‘ fastgengisstefna er mjög erfið í framkvæmd við skilyrði óheftra fjármagnshreyfinga eins og Ísland

býr við nú. Myntráð og einhliða afnám gjaldmiðilsins eru hins vegar ‚harðir‘ fast-gengiskostir sem sveiflur í fjármagnshreyfingum og spákaupmennska á gjald-eyrismarkaði ná ekki eins auðveldlega að rjúfa. Myntráð felur það í sér að gengi krónunnar er fest gagnvart erlendum gjaldmiðli í lögum. Krónan verður þá alltaf innleysanleg fyrir þennan gjaldmiðil á gefnu gengi. Seðlabankinn getur því ekki gefið út krónur nema fyrir því sé full gjaldeyrisinnstæða. Vandinn við þessa leið er að sveiflur í gjaldeyrisstraumum og -forða búa til sveiflur í innlendu peningamagni og það getur falið í sér áraun á bankakerfið. Seðlabankinn getur heldur ekki leikið hlutverk lánveitanda til þrautavara ef bankar lenda í erfiðleikum eins og hann getur nú. Reynsla annarra þjóða, nú síðast Argentínu, sýnir að markaðir treysta því ekki fullkomlega að myntráð haldi og því er ekki víst að innlendir vextir lækki niður á svipað stig og á svæði myntarinnar sem tengt er við. Þá er það ljóður á þessari leið að hana fara yfirleitt fyrirverandi nýlendum eða þjóðir sem ráða engan veginn við það verkefni að stjórna eigin efnahagsmálum. Þróuð ríki með efnahagsmál sín í tiltölulega góðu lagi fara aldrei þessa leið.

Nokkur ríki hafa valið þá leið að nota með einhliða hætti mynt annars lands. Í því sambandi má nefna t.d. Panama og Ekvador sem nota Bandaríkjadal sem lögeyri. Þessi leið hefur að hluta til sömu kosti og galla og myntráð. Munurinn liggur hins vegar í því að ekki er auðvelt að snúa til baka af slíkri braut. Verðbólga og vextir lagast því meir að því sem er í landinu sem tengt er við. Þessi leið hefur hins vegar sömu ókosti og myntráð að því leyti að seðlabanki er ekki lánveitandi til þrautavara fyrir innlenda banka og að peningastefnu verður ekki lengur beitt til að bregðast við sértækum búhnykkjum og áföllum, en enginn meðákvörðunarréttur myndast um peningastefnu þess gjaldmiðils sem notaður er. Þá hefur þessi leið sérstaka ókosti fyrir Ísland séu einhverjar líkur taldar á að það verði aðili að ESB í ekki allt of fjarlægri framtíð. Ástæðan er sú að í þessu tilfelli þarf að verja gjaldeyrisforða landsins til að fá erlenda seðla og mynt og setja í umferð innanlands. Gerist landið aðili að EMU í gegnum aðild að ESB (pólítískt samningsferli) verður innlendum seðlum og mynt skipt fyrir evrur án þess að gjaldeyrisforði þurfi að koma í staðinn. Þjóðin heldur honum því og þeim tekjum sem hann gefur af sér.

Hvort ætti að velja evru eða dal fyrir myntráð eða einhliða afnám gjaldmiðilsins? Um þessar mundir er vægi dals ekki mikið undir vægi evru í vöru- og þjónustuviðskiptum Íslendinga og hann vegur þyngra í fjármagnsviðskiptum. Hins vegar tengjast evrusvæðinu mikilvægar viðskiptaþjóðir Íslendinga og gætu orðið aðilar að því í náinni framtíð. Þá er ESB að stækka til austurs og með tíð og tíma verða flest ríki Mið- og Austur-Evrópu hluti af evrusvæðinu, þar á meðal ýmis ríki sem Íslendingar eiga töluverð viðskipti við. Val á mynt í þessu sambandi hefur áhrif á magn viðskipta. Í ofangreindu ljósi og þar sem Ísland er nú

hluti af innri markaði ESB er mun nærtækara að velja evru í þessu sambandi. Í því efni er aðild að EMU besti kosturinn. Fram að þeim tíma er best fyrir Íslendinga að halda í núverandi kerfi verðbólguþröngunar og flotgengis.

### Heimildir:

- Buiter, Willem H. (2000). Is Iceland an optimal currency area? *Central Bank of Iceland Working Papers*, No. 10. ([www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is))
- Easterly, William, og Aart Kraay (1999). *Small States, Small Problems?* World Bank, [www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2139/wps2139.pdf](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2139/wps2139.pdf).
- Fjármálaráðuneytið (1991). *Evrópa 1992 og ríkisfjármálin*. Rit nr. 3, 1991.
- Forsætisráðuneytið (1998). *Ábrif Efnabags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnabagslíf*. Álit samráðshóps.
- Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra (2000). *Skýrsla um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi*, lögð fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi.
- Már Guðmundsson (1999). Small states on the fringes of big currency areas: Experiences and the policy options of small non-EU European states. *Central Bank of Iceland Working Papers*, No. 4. ([www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is))
- Már Guðmundsson, Þórarinn G. Pétursson og Arnór Sighvatsson (2000). Optimal exchange rate policy: The case of Iceland. *Central Bank of Iceland Working Papers*, No. 9. ([www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is))
- Sedlabanki Íslands (1997). *Efnabags- og myntbandalag Evrópu – EMU*. Sérít 2.
- Sveinn Agnarsson, Axel Hall, Tryggvi Þór Herbertsson, Sigurður Ingólfsson, Gylfi Magnússon og Gylfi Zoega (1999). EMU and the Icelandic labour market. *Central Bank of Iceland Working Papers*, No. 3. ([www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is))

# Sjávarútvegsmál

eftir Ágúst Ágústsson og Katrínu Júlíusdóttur

## Inngangur

Markmið sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins eru ekki ósvipuð og markmið sjávarútvegsstefnu Íslands. Sjávarútvegsstefna ESB byggist á því að tryggja skynsamlega nýtingu fiskistofna til lengri tíma, hámarkshagnað af sjávarútvegi, öruggt framboð á góðum sjávarafurðum fyrir neytendur, sómasamlega afkomu sjómanna og annarra sem starfa við sjávarútveg og verndun lífríkis sjávar og stranda.

Mikill misskilningur hefur ríkt meðal Íslendinga um eðli sjávarútvegsstefnu ESB. Því er í þessari samantekt lögð rík áhersla á að útskýra sjávarútvegsstefnu

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfunda:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við sjávarútvegsmál?

Hvernig verður samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja ef ekki verður af aðild?

Hvaða áhrif hefur aðild á uppbyggingu fiskistofna?

Hvaða áhrif hefur aðild á hvalveiðistefnu okkar?

Hvernig verður með fjárfestingar útlendinga í sjávarútvegi?

Hvaða áhrif hefur aðild á stjórnkerfi fiskveiða og veiðileyfagjald?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í sjávarútvegsmálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

ESB. Velt er upp ákveðnum spurningum og reynt að finna svör við þeim með tilliti til íslensks sjávarútvegs. Þá er farið yfir samkeppnisstöðu Íslendinga standi þeir áfram utan ESB. Farið er yfir víðtæka samninga sem ESB hefur gert og hyggst gera í öllum heimsálfum og þau miklu og neikvæðu áhrif sem þeir gætu haft á samningsstöðu Íslendinga gagnvart sambandinu. Einnig eru skoðuð hugsanleg samningsmarkmið Íslands komi til aðildarumsóknar að ESB og hversu raunhæf þau eru. Að lokum eru dregnar ályktanir af skýrslunni.<sup>1</sup>

## 1. EES-samingurinn og breytingar við aðild Íslands að ESB

### 1.1 Hvernig er núverandi staða íslensks sjávarútvegs með tilliti til EES-samningsins?

Heildarafli íslenskra fiskiskipa árið 1999 var 1.732.694 tonn og þar af voru 1.718.136 tonn veidd á Íslandsmiðum. Heildarafli ESB-ríkjanna var um 6.673.000 tonn eða um fjórfalt meiri en afli Íslendinga. Aflaverðmæti íslenskra fiskiskipa árið 1999 var 60,4 milljarðar króna en aflaverðmæti þess sem veiddist á Íslandsmiðum var 58,1 milljarður króna. Árið 1999 nam útflutningur sjávarafurða frá Íslandi 97,7 milljörðum króna og eru það 67,4% af heildarvöruútflutningi þjóðarinnar. Þetta hlutfall hefur lækkað undanfarin ár, árið 1998 var það 72,6%. Hlutdeild sjávarútvegs af gjaldeyristekjum Íslendinga er 45%. Útflutningur sjávarafurða til ríkja ESB árið 1999 nam um 60 milljörðum króna. Þannig að um 60% af öllum útflutningi sjávarafurða Íslendinga fór til ríkja ESB. Íslendingar hafa því mikla hagsmuni af viðskiptum með sjávarafurðir við ríki ESB.

ESB er stærsti markaður fyrir sjávarafurðir í heiminum og ESB er eitt mesta fiskveiðiveldi heims. Hins vegar er umfang sjávarútvegs innan við 1% af landsframleiðslu ríkja ESB og aðeins um 0,6% vinnuafls ESB starfar við sjávarútveg. Sjávarútvegur hefur því lítil áhrif á efnahag ESB. Til samanburðar má nefna að sjávarútvegur nemur um 12% af landsframleiðslu Íslendinga og árið 1999 voru 4,7% vinnuaflsins í fiskveiðum og 5,9% í fiskvinnslu.

---

<sup>1</sup> Auk löggjafar ESB og dóma Evrópudómstólsins eru helstu heimildir þessarar skýrslu (í stafrófsröð höfunda) blaðskrif Aðalsteins Leifssonar stjórn málafræðings, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu frá árinu 2000, grein Ketils Sigurjónssonar lögfræðings frá 1991 um hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópubandalagsins, Landshagir 2000, útg. Hagstofa Íslands, bók Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors um Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið frá árinu 2000, blaðskrif Úlfars Haukssonar stjórn málafræðings, skýrsla fjögurra stofnana Háskóla Íslands frá 1995, fréttabréf fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, og ýmsar fréttaskýringar og greinar í Morgunblaðinu. Skýrsluhöfundar studdust einnig við samtöl sem þeir áttu við ýmsa sérfræðinga. Þá nýttist vefsetur Evrópusambandsins vel við upplýsingaöflun fyrir þessa skýrslu.



1,1 % af heildarfjárlögum ESB rennur til rekstrar sjávarútvegsstefnunnar. Heildarfjárlög ESB eru um 1,15% af þjóðarframleiðslu ríkja Evrópusambandsins. Sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni eru því ætluð um 0,01265% af þjóðarframleiðslu ríkjanna. Styrkir til uppbyggingar í sjávarútvegi eru um helmingur af þeirri upphæð eða um 0,006% af þjóðarframleiðslu ríkjanna og er þeim varið til að draga úr umframveiðigetu, að gera sókn og vinnslu hagkvæmari, aðstoða við atvinnuuppbyggingu á svæðum sem eiga mikið undir sjávarútvegi, byggja upp hafnarstöðu, auka þekkingu í greininni og greiða fyrir veiðiheimildir sem ESB fær hjá ríkjum utan sambandsins. Til samanburðar má geta þess að 0,006% af áætlaðri landsframleiðslu Íslendinga 2001 eru um 44 milljónir krónur.

EES-samningurinn tryggði betri kjör en áður á evrópskum markaði fyrir íslenskar sjávarafurðir og með honum var heilbrigðiseftirlit samræmt en fullt tollfrelsi fékkst þó ekki. Sjávarútvegsstefna ESB er ekki þáttur í EES-samningnum. Samningurinn nær ekki heldur til fiskveiða sem slíkra, þ.e.a.s. til ákvörðunar um hámarksafla, tæknilegra reglna um veiðarfæri, til veiðisvæða, skipastærðar o.fl. Hins vegar gilda samræmdar reglur fyrir Ísland og ESB samkvæmt EES-samningnum um heilbrigði og hollustu við framleiðslu á sjávarafurðum og ná þær m.a. til aflameðferðar, framleiðslu og búnaðar um borð í fiskiskipum. Einnig hefur EES-samningurinn áhrif á sjávarútveg með reglum um aðbúnað, hollustu afurða, vinnutíma, ríkisstyrki o.fl.

Frá og með 1. janúar 1999 tók gildi viðauki við EES-samninginn sem færir Ísland inn fyrir landamæri ESB í þeim skilningi að ekki er lengur litið á Ísland sem svokallað þriðja ríki með tilliti til innflutnings á sjávarafurðum og hvað varðar heilbrigði afurðanna og hollustu.

Bókun 9 við EES-samninginn fjallar um viðskipti með sjávarafurðir. Þar eru ákvæði um afnám tolla eða tollalækkanir í útflutningi á sumum af mikilvægustu afurðum Íslendinga. Dæmi um mikilvægar tegundir sem njóta ekki góðs af bókun 9 eru síld og humar. Bókun 9 fjallar einnig um afnám ríkisstyrkja til sjávarútvegs en nær þó ekki til styrkja frá ESB. Einnig er þar tekið fram að markaðsskipulagið skuli ekki raska samkeppni.

Samkvæmt EES-samningnum hafa Íslendingar heimild til að koma í veg fyrir að útlendingar fjárfesti í íslenskum sjávarútvegi. Að því er komið síðar.

## 1.2 Hvernig verður samkeppnisstaða íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja ef Ísland verður áfram utan ESB?

Aðild Íslands að ESB hefur í för með sér að viðskipti og erlendar fjárfestingar almennt aukast, m.a. vegna þess að fyrirtæki á ESB-svæðinu kjósa gjarnan að hafa viðskipti sín á milli fremur en að versla við fyrirtæki utan svæðisins. Þegar eru dæmi um að fyrirtæki hafi flust frá Íslandi yfir á ESB-svæðið. Tæknilegar

hindranir og tollar milli Íslands og ESB féllu niður við aðild. Vextir mundu lækka en við það lækkaði fjármagnskostnaður fyrirtækja og heimila til muna. Þátttaka Íslendinga í myntbandalagi ESB stuðlaði að enn lægri vöxtum og auknum stöðugleika. Sameiginlegur gjaldmiðill leiðir til meiri fjárfestinga, dregur úr mismunandi hagsveiflum og lækkar verðbólgu. Íslensk fyrirtæki búa nú við sveiflur í afkomu vegna gengissveiflna íslensku krónunnar og kostar það verulegt fé á hverju ári. Beinn og óbeinn kostnaður sem samfélagið ber til að halda úti smáum, eigin gjaldmiðli er gríðarlegur.

Af þessu má draga þær ályktanir að samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja skaðist til muna ef ekki verður af aðild Íslands að ESB því ofangreindar neikvæðar afleiðingar hafa að sjálfsögðu einnig áhrif á sjávarútvegsfyrirtæki hér á landi. Það má einnig benda á að bann við fjárfestingum útlendinga í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum rýrir þau sem álitlegan fjárfestingarkost og skaðar samkeppnisstöðu þeirra. Þau höft sem eru á fjárfestingum í íslenskum sjávarútvegi samræmast einnig illa sókn íslenskra fyrirtækja á alþjóðavettvangi en mörg leiðandi fyrirtæki í íslenskum sjávarútvegi hafa fjárfest í sjávarútvegsfyrirtækjum í ríkjum ESB. Yrðu fjárfestingar útlendinga leyfðar í sjávarútvegi hefði það einnig þau áhrif að erlend sjávarútvegsfyrirtæki sæju hag sinn í því að skrá sig á Verðbréfaþingi Íslands vegna þeirrar þekkingar sem íslenski fjármálamarkaðurinn býr yfir um verðmat og greiningu á sjávarútvegsfyrirtækjum.

Umfangsmikill fiskinnflutningur er á hverju ári til aðildarríkja ESB þar sem fiskimið sambandsins nægja ekki til þess að anna eftirspurn og þörf sambandsins fyrir sjávarafurðir. Á áttunda áratugnum misstu ESB-ríkin umtalsverðan hluta af fiskveiðilögsögu sinni þegar efnahagslögsaga strandríkja var færð út í 200 sjómíllur. Til þess að bregðast við þessu hefur sambandið gert marga samninga um veiðiréttindi innan fiskveiðilögsögu annarra ríkja. Þessir samningar eru ESB mjög mikilvægir sem birtist í því að meira en fjórði hluti alls neyslufisks sem floti sambandsins veiðir fæst á alþjóðahafsvæðum eða svæðum sem heyra undir lögsögu annarra ríkja en aðildarríkja ESB.

Fleiri samningar eru ráðgerðir á næstu árum, t.d. við Rússland, ríki í Suður-Ameríku, Austur-Evrópu, Afríku og í Karíbahafi. Standi Ísland áfram utan ESB gæti innflutningur aðildarríkja ESB á fiskafurðum frá Íslandi dregist saman sökum aukins framboðs sem þessir samningar færa. Veiðar og vinnsla fiskafurða hafa styrkst mjög með aukinni tækniþekkingu í hinum svokölluðu þriðjaheimsríkjum og má telja líklegt að á næstu árum veiti þessi ríki Íslendingum harða samkeppni á heimsmarkaði. Samkeppnisstaða okkar gagnvart þessum ríkjum á eftir að veikjast sökum lægri hráefnis- og vinnslukostnaðar sem gefur af sér ódýrari vöru en við getum boðið. Í umræðu um samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðamarkaði er mikilvægt að taka mið af vaxandi samkeppni í frumvinnslu-

greinum, sem fiskvinnsla og veiðar teljast til, frá ríkjum í Suður-Ameríku, Asíu og Afríku. Einnig þarf að hafa í huga fiskeldi sem er í gríðarlegri sókn víða í heiminum og mun sjá neytendum fyrir sjávarfangi í vaxandi mæli í framtíðinni á kostnað veiða.

Gangi Noregur í ESB raskast samkeppnisstaða Íslands og Noregs á fiskmörkuðum ESB vegna greiðari aðgangs norsks sjávarútvegs að mörkuðum ESB, betri starfsskilyrða norskra sjávarútvegsfyrirtækja og styrkja ESB til norsks sjávarútvegs.

### 1.3 Hvað breytist í íslenskum sjávarútvegi við inngöngu Íslands í ESB?

Ef Ísland gengi í ESB mundi draga úr ofangreindum neikvæðum áhrifum. Þátttaka í sjávarútvegsstefnu ESB mundi einnig opna ýmis tækifæri fyrir íslensk sjávarútvegsfyrirtæki. Augljósir kostir felast í fullri þátttöku á innri markaðnum með niðurfellingu tolla og annarra viðskiptahindrana, en nú eru allt að 20% tollar á ýmsum fullunnum íslenskum sjávarafurðum. Útlit er fyrir að 12 ný aðildarríki gangi til liðs við ESB á næstu árum og að innri markaðurinn vaxi að fólksfjölda úr 380 milljónum í um 500 milljónir. Nefna má að meðal margra þessara þjóða er mikil síldarneysla en greiða þarf háa tolla á síld sem flutt er frá Íslandi til aðildarríkja ESB.

Gangi Ísland í ESB opnast möguleikar á fjármagni til nýsköpunarverkefna á vegum íslenskra fyrirtækja, svo og aðgangur að erlendum sjávarútvegsfyrirtækjum þar sem íslensk þekking á sjávarútvegi ætti að njóta sín. Ennfremur opnast veiðimöguleikar víða um heim þar sem ESB hefur samið um veiðiheimildir við stendur 27 ríkja.

Með inngöngu Íslands í ESB fengju Íslendingar tækifæri til að móta hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu og tryggja þannig hagsmuni íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja sem selja stærstan hluta framleiðslu sinnar á Evrópumarkað. Næsta öruggt má telja að Íslendingur fengi sæti sjávarútvegsmála í framkvæmdastjórn ESB þar sem staða Íslands og þekking á málefnum sjávarútvegs er eins sterk og raun ber vitni.

## 2. Fiskveiðistjórnun í ESB

### 2.1 Hvernig er ákvörðun um heildarafla tekin hjá ESB og hvernig yrði hún tekin ef Ísland gengi í ESB?

Ráðherraráð ESB tekur allar meiriháttar ákvarðanir sem varða sjávarútvegsmál en framkvæmdastjórnin sér um daglegan rekstur. Þótt áhrif Evrópuþingsins á sjávarútvegsmálin séu enn ekki mikil hafa áhrif þingsins aukist jafnt og þétt í flestum málaflokkum á undanförunum árum.

Ríki ESB deila sameiginlegum stofnum sem flakka milli lögsögu ríkjanna.

Sameiginleg stjórn á þessum stofnum er skynsamleg ráðstöfun til að koma í veg fyrir ofveiði sem annars yrði því ekkert ríkjanna hefur hagsmuni af því að takmarka sókn í stofnana nema önnur ríki skuldbindi sig til þess einnig. Það er hagkvæmt fyrir fiskveiðistjórn og útgerð í ríkjunum að einskorða ekki veiðar hvers ríkis við lögsöguna heldur við fiskistofnana sjálfa.

Ísland er í þeirri einstöku aðstöðu að nær allir nytjastofnar okkar halda sig innan íslenskrar lögsögu. Ríki ESB hafa engan sögulegan rétt til veiða í þeim stofnum sem Íslendingar nýta. Þess vegna eiga þau hagkvæmnis- og sanngirniskörk um veiðar í sameiginlegum stofnum sem liggja til grundvallar sjávarútvegstefnunnar ekki við um fiskveiðar í íslenskri lögsögu.

Þegar ráðherraráðið skiptir aflaheimildum úr fiskistofnum ESB er miðað við regluna um hlutfallslegan stöðugleika, þ.e. ríki fá í sinn hlut veiðiheimildir í réttu hlutfalli við veiðireynslu undanfarinna ára. Hlutfallslegur stöðugleiki felst í því að hlutdeild viðkomandi ríkja í einstökum stofnum er fyrirfram ákveðin. Þegar reglan um hlutfallslegan stöðugleika var fest í sessi hjá ESB árið 1983 var miðað við veiðireynslu ríkjanna á tímabilinu 1973–78.

Þegar Spánn gekk í ESB snemma á 9. áratugnum var því hafnað að Spánn fengi hlutdeild í kvótum ESB miðað við hefðbundnar veiðar Spánverja fyrir útfærslu aðildarríkjanna í 200 sjómílur árið 1977. Samkvæmt þessu gætu t.d. Bretar ekki krafist kvóta innan 200 sjómílna lögsögu Íslands vegna hefðbundinna veiða á Íslandsmiðum fyrir útfærslu landhelginnar árið 1975.

Ekkert ríkja ESB hefur veitt svo neinu nemi í íslenskri landhelgi undanfarna tvo áratugi og önnur ríki hafa því enga veiðireynslu í íslenskri lögsögu. Ísland og ESB hafa tvíhliða samning sem var gerður í tengslum við EES-samninginn um gagnkvæm skipti á veiðiheimildum en skip frá ESB geta veitt allt að 3.000 tonn af karfa á ákveðnum svæðum við Ísland og í staðinn fá Íslendingar að veiða 30.000 tonn af loðnu af kvóta ESB við Grænland. Hingað til hefur hvorugur náð að veiða upp í sinn kvóta. Þessi tvíhliða samningur breytir engu um þá staðreynd að Íslendingar sitja einir að veiðum í íslenskri lögsögu.

Samkvæmt reglunni um hlutfallslegan stöðugleika miðar skipting aflaheimilda milli aðildarríkja ekki að því að þau fái hlutfallslega jafnan kvóta miðað við stærð eða fólksfjölda. Ekki er heldur tekið tillit til efnahagsástands viðkomandi ríkis. Veiðireynslan ein skiptir máli.

Þetta þýðir að starfsreglur ESB um úthlutun aflaheimilda leiða til þess að Íslendingar sætu áfram einir að veiðum þeirra fiskistofna sem eingöngu halda sig innan íslensku lögsögunnar en það eru flestir af mikilvægustu fiskistofnum okkar. Flökkustofna veiða margar þjóðir sameiginlega samkvæmt sérstökum samningum. Réttur til veiða á flökkustofnum byggist einnig á veiðireynslu og ríki ESB hafa nánast enga slíka veiðireynslu í lögsögu Íslands. ESB hefur því

ekki heldur neinn rétt á því að veiða flökkustofna innan íslenskrar lögsögu. Því er ljóst að Íslendingar þyrftu ekki að hafa áhyggjur af flota Spánverja eða annarra ESB-skipa á Íslandsmiðum.

Franz Fischler sem nú fer með landbúnaðar- og sjávarútvegsmál í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sagði í samtali við Morgunblaðið 13. maí 2001 að Íslendingar þurfi ekki að óttast að landhelgin fyllist af togurum ESB-ríkja við hugsanlega aðild Íslands að ESB. „Öll aðildarríki ESB fylgja sameiginlegri fiskveiðistefnu sem þýðir að grundvallarreglurnar eru þær sömu. Samt sem áður notumst við við regluna um svokallaðan hlutfallslegan stöðugleika sem felst m.a. í því að fiskveiðiréttindi byggjast á fortíðinni. Þannig að ef Íslendingar hafa einir veitt á ákveðnum svæðum í fortíðinni er það virt,“ sagði Fischler og benti á um leið að áfram yrði notast við regluna um hlutfallslegan stöðugleika.

Ráðherraráð allra sjávarútvegsráðherra ESB tekur endanlega ákvörðun um heildarafla innan ESB einu sinni á ári. Það gerir ráðherraráðið eftir að hafa fengið tillögur frá framkvæmdastjórninni. Framkvæmdastjórnin byggir sínar tillögur á ráðgjöf vísindamanna sem hafa þekkingu á viðkomandi fiskistofnum. Ráðgjöfin um íslensku fiskistofnana yrði því áfram í höndum íslenskra vísindamanna enda er það þekking þeirra sem verið er að leita eftir. Nú tekur sjávarútvegsráðherra ákvörðun um leyfilegan heildarafla að fengnum tillögum vísindamanna Hafrannsóknastofnunarinnar, og yrði ferlið því nánast eins. Eini munurinn er að hin formlega ákvörðun verður tekin í ráðherraráðinu þar sem íslenski sjávarútvegsráðherrann á sæti við borðið. Hin vísindalega og hafræðilega ráðgjöf yrði áfram í höndum Hafrannsóknastofnunar á Íslandi.

Þær tillögur sem íslenski sjávarútvegsráðherrann færir með til Brussel yrðu að öllum líkindum samþykktar í ráðherraráðinu án nokkurra athugasemda þar sem ekkert annað ríki en Íslendingar ætti hagsmuna að gæta við þessa ákvörðun vegna reglunnar um veiðireynslu.

Það er fræðilegur möguleiki á því að aðrar þjóðir innan ESB mundu reyna einhvers konar hrossakaup eða samningaviðræður í tengslum við hina formlegu ákvörðun ráðherraráðsins. Í því sambandi er vert að hafa í huga að Íslendingar munu hafa mjög sterka stöðu í sjávarútvegsmálum vegna þess að þeir eiga lítilla hagsmuna að gæta á mörgum öðrum sviðum sem samstarf aðildarríkjanna nær til og geta því einbeitt sér í hagsmunabaráttu að sjávarútvegi. Á hinn bóginn eru ekki dæmi þess í sögu ESB að vegið sé að grundvallarhagsmunum aðildarríkis. Ef það gerðist gæti viðkomandi ríki annaðhvort hót að yfirgefa ESB, sem hefði gifurlegt fordæmisgildi, eða brugðist við með miklum ósveigjanleika sem ylli töfum á allri starfsemi sambandsins. Hvorttveggja mundi skaða ESB mjög óháð stærð viðkomandi ríkis.

Ákvarðanir ráðherraráðsins um heildarkvóta einstakra stofna hafa ekki ætíð

fylgt þeim tillögum sem vísindamenn mæla með. Oft ákveður ráðherraráðið meiri veiði en æskilegt er vegna mikils þrýstings frá sjómönnum sem hafa orðið fyrir þrengingum vegna minnkandi veiða og hagræðingar í greininni. En þar sem Íslendingar sitja einir að kvóta í íslenskri lögsögu vegna reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika hafa hin aðildarríkin engan hag af því að ákveða hærri kvóta en vísindamenn mæla með. Vildi þó svo til að ráðherraráðið mundi ákveða hærri heildarafla en æskilegt væri er ekkert sem segir að Íslendingar yrðu að veiða upp í þann kvóta og hefði slíkt engin áhrif á veiðirétt annarra aðildarríkja.

Hins vegar er rétt að nefna að þróunin hjá ESB hefur undanfarin ár verið sú að ákvörðun ráðherraráðsins tekur sífellt meira tillit til ástands fiskistofna og tillagna vísindamanna, samanber stórfelldan niðurskurð á veiðum í Norðursjó nýlega. Undanfarin tvö ár hefur ráðherraráðið að mestu haldið sig við ráðlegg- ingar vísindamanna.

Auk reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika skiptir miklu hversu háð svæði eru fiskveiðum (m.a. í lögskýringum Evrópudómstólsins). Ljóst er að í því tilliti njóta Íslendingar algjörRAR sérstöðu. Því má telja tryggt að sérstakt tillit yrði tekið til hagsmuna okkar.

## 2.2 Hvaða áhrif hafa aðildarríkin á fiskveiðistjórnunarkerfi ESB og hvaða áhrif hefði aðild Íslands að ESB á núverandi stjórnkerfi fiskveiða hér á landi?

Fiskveiðistjórnunarkerfi ESB byggist á kvótakerfi með sóknarstýringu. Veiðar eru einungis heimilar þeim sem hafa aflaheimildir eða kvóta. Hugtakið fiskveiðistjórnun er þó ekki skilgreint sérstaklega í löggjöf ESB. Hún beinist þó að því að ná sem best þeim skilgreindu markmiðum sem að er stefnt.

Jean-Luc Dehane, fyrrverandi forsætisráðherra Belgíu, hefur varpað fram þeirri hugmynd að gera íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið hluta af sjávarútvegsstefnu ESB gangi Ísland í ESB. Hann segir að fordæmi séu fyrir því að sérstök stjórnunarkerfi gildi á ákveðnum hafsvæðum, t.d. á svæðum við Írland og Hjaltland. John Maddison, fyrrverandi sendiherra ESB á Íslandi og í Noregi, hefur ljáð máls á svipuðum hugmyndum.

Aðildarríki ESB hafa undir vissum kringumstæðum heimild til að setja reglur um fiskveiðistjórnun, t.d. um aðgang að vissum svæðum eða um notkun tiltek- inna veiðarfæra. Þessar reglur mega þó ekki mismuna eftir þjóðerni og verður hið sama að ganga yfir alla á hverju svæði. Í raun hefur því hvert aðildarríki ESB forræði um fiskveiðistjórnun á sínu hafsvæði.

Svokallaður jafn aðgangur er meginregla hjá ESB. Jafn aðgangur þýðir alls ekki það sama og opinn og frjáls aðgangur að fiskimiðum ríkjanna, eins og stundum má ráða af umræðu um sjávarútvegsstefnu ESB á Íslandi. Kvóta í fiski-

stofnum er úthlutað til aðildarríkja sem aftur deila honum á útgerðir eftir eigin kerfi. Enginn getur fiskað í lögsögu eigin ríkis eða annars ríkis nema ráða yfir kvóta í viðkomandi fiskistofni. Auk þess eru margs konar undantekningar frá svokölluðum jöfnum aðgangi.

Sjálf fiskiveiðistjórnunin byggist á reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem augljóslega er frávik frá reglunni um jafnan aðgang. Þá skiptir máli að innan 12 mílna er einkalögsaga viðkomandi ríkis nema önnur ríki hafi veiðireynslu á því svæði og geri út frá höfnum á því strandsvæði. Síðan er tekið sérstakt tillit til viðkvæmra hafsvæða. Slík hafsvæði má núna finna umhverfis Orkneyjar og Hjaltland og norður af Skotlandi. Einungis skip af ákveðinni stærð frá tilteknum aðildarríkjum sem hafa þar veiðireynslu mega veiða á þessum svæðum. Loks má nefna að Spánn og Portúgal hafa ekki fulla aðild að fiskveiðistefnu ESB enn sem komið er. Spánverjar hafa t.d. verið útilokaðir frá veiðum í Norðursjó og í Eystrasalti.

Það er meginregla hjá ESB að stofnanir ESB hafa valdheimildir til að setja reglur á sviði sjávarútvegs. Nefna má dóm í máli gegn Stóra Bretlandi (804/79) þar sem því var slegið föstu að vald til þess að setja reglur um verndarráðstafanir á hafinu falli að öllu leyti undir valdsvið stofnana ESB en ekki undir valdsvið aðildarríkjanna. Það eru þó fimm mikilvægar undantekningar frá þessari meginreglu ESB.

Fyrsta undantekningin er einkalögsaga aðildarríkis að 12 mílum. Önnur undantekningin varðar ráðstöfun fiskikvóta en aðildarríkin ákveða sjálf hvernig þau skipta milli skipa þeim kvóta sem þeim hefur verið ráðstafað. Aðildarríkin verða þó að gæta þess að mismuna ekki ríkisborgurum ESB-ríkja á grundvelli þjóðernis. Hér verður að minnast reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika og um fjárfestingar útlendinga í sjávarútvegi. Þriðja undantekningin á við sérstök hafsvæði. Stofnanir ESB ná ekki til allra hafsvæða ESB. Sérstakar reglur gilda um veiðar í Miðjarðarhafi og í Eystrasalti. Fjórða undantekningin snertir verndarráðstafanir en aðildarríkin hafa heimild til að setja einhliða reglur til verndar fiskistofnum í vissum tilvikum. Getur strandríkið gripið til viðeigandi verndarráðstafana þegar ákveðnir fiskistofnar eða fiskimið eru í verulegri hættu og allar tafir mundu leiða til tjóns. Sömuleiðis hefur aðildarríkið heimild til að grípa til verndarráðstafana þegar um er að ræða fiskistofna sem eru mjög staðbundnir og varða eingöngu hagsmuni sjómanna þess aðildarríkis sem í hlut á. Ætla má að þessi undantekning ætti vel við íslenskan sjávarútveg. Fimmta undantekningin varðar ýmis ólögfest atriði. Þessar undantekningar gera það að verkum að Ísland gæti undir vissum kringumstæðum sett strangari verndarreglur en ESB mælir fyrir um.

Það er rétt að taka fram að viðkomandi aðildarríki getur ákveðið að nota ekki kvóta sinn án þess að veiðiheildir annarra aðildarríkja aukist við það. Í þessu sambandi má nefna dóm Evrópudómstólsins í máli nr. 46/86 (Romkes-málinu).

Þar var ákveðið að þótt aðildarríki noti ekki allan þann kvóta sem það hefur fengið úthlutað frá ráðherraráðinu hafi önnur ríki ekki rétt til að veiða það sem á vantar.

Íslendingar hafa náð góðum árangri við fiskveiðistjórnun en fiskveiðistjórnunarkerfi ESB er mun þyngra í vöfum. Bæði fiskveiðistjórnunarkerfin byggjast á því að heildaraflí sé ekki meiri en fiskistofnarnir þola. Einnig er sameiginlegt markmið þeirra að stuðla að því að fiskistofnar séu nýttir á sem hagkvæmastan hátt. Íslendingar hafa sett ýmiss konar reglur um veiðarfæri, möskvastærðir og svæðislokanir til að ná þessum markmiðum. Ekkert í reglum ESB virðist mæla gegn því að Íslendingar geti ekki áfram haft sama háttinn á hvað þetta varðar gangi þeir í ESB.

Undanfarin ár hafa bæði ESB og Ísland unnið markvisst að því að minnka flotastærðina. ESB hefur beitt styrkjum til að ná fram niðurskurði í flotanum. Á Íslandi var hins vegar lögð áhersla á að minnka flotan með kaupum á skipum en þau kaup hafa verið fjármögnuð með gjaldi sem lagt hefur verið á útgerðina. Nú er staðan hins vegar þannig að engar takmarkanir eru á flotastærð á Íslandi. Það er því ýmislegt sem bendir til þess að við aðild Íslands að ESB yrði að breyta þessum hluta stjórnkerfisins og taka upp beina stjórnun á flotastærðinni, ef það er mat sérfræðinga að umframveiðigeta sé svo mikil að grípa þurfi til aðgerða.

Eftir að aðildarríkjum hefur verið úthlutað veiðiheimildum samkvæmt reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem byggir á veiðireynslu getur sérhvert þeirra tekið ákvörðun um það hvernig þeim veiðiheimildum er ráðstafað. Holland hefur t.d. kerfi með framseljanlegum aflaheimildum líkt því sem gerist á Íslandi. Ríki geta einnig skipst á úthlutuðum réttindum ef þau kæra sig um.

Í máli nr. 287/81 fyrir Evrópuþómsstólnum (Kerr-málinu) taldi skipstjóri á breskum togara að ákvörðun danskra yfirvalda um úthlutaðan kvóta fæli í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Kvótanum hafði verið skipt milli grænlskra, færeyskra, danskra og franskra skipa. Dómstóllinn taldi að kvótaskiptingin fæli ekki í sér ólögmetna mismunun þar sem þau sjónarmið sem lágu henni til grundvallar væru byggð á efnisrökum. Dómurinn segir efnislega að sú aðferð sem dönsk yfirvöld notuðu til að skipta kvótanum væri í samræmi við hlutlægar forsendur sem tóku m.a. tillit til þarfa íbúa í strandhéraðum.

Í Vatneyrardómnum frá 6. apríl 2000 komst Hæstiréttur Íslands að þeirri niðurstöðu að úthlutun íslenskra stjórnvalda á aflaheimildum færi ekki í bága við stjórnarskrá. Þótt ESB hafi ekki afskipti af því hvernig veiðiheimildum er ráðstafað í einstökum ríkjum eftir að ESB hefur úthlutað veiðiheimildunum þurfa aðildarríkin að virða ákveðnar meginreglur. Þar á meðal er reglan um jafnan rétt þegna aðildarríkjanna til að stunda veiðar í atvinnuskyni. Hér er verið að tala um jafnan rétt þegnanna en ekki jafnan rétt annarra aðildarríkja. Það má því



velta því fyrir sér hvernig Evrópuþómstóllinn mundi meta íslenska úthlutunar-fyrirkomulagið sem byggist á veiðireynslu á árunum 1980–83. Aflaheimildum er hérlandis úthlutað frá ári til árs en grundvöllur þeirrar úthlutunar er fyrrnefnt tímabil. E.t.v. mundi aðild Íslands að ESB kalla á breytingar hvað þetta varðar en ýmis rök mæla gegn því þar sem í reglum ESB er tekið skýrt fram að aðildarríkin geta úthlutað veiðiheimildum eftir eigin höfði.

### 3. Fjárfestingar útlendinga, kvótahopp, löndun afla og styrkir í sjávarútvegi

#### 3.1 Hvernig verða fjárfestingar útlendinga í íslenskum sjávarútvegi ef af aðild Íslands að ESB verður?

Reglan um að ekki megi mismuna þegnum ríkjanna vegna þjóðernis er eitt af grundvallaratriðum í samstarfi ríkja ESB. Þessi regla er þó ekki algild þegar kemur að sjávarútvegsstefnunni þar sem ætíð hefur verið lögð mikil áhersla á það innan ESB að gæta hagsmuna svæða sem eiga mikið undir sjávarútvegi, eins og tvímælalaust á við hér á landi. Undanþágur hafa verið gerðar frá reglunni frá upphafi en innan 12 mílna mega engar utanaðkomandi útgerðir veiða.

Eðlilegt er að velta fyrir sér hvort Íslendingar fengju, æski þeir þess, sams konar girðingar gagnvart fjárfestingum útlendinga í sjávarútvegi og Danir hafa fengið gagnvart fjárfestingum útlendinga í dönskum sumarhúsum eða Svíar og Finnar sem fengu undanþágu frá landbúnaðarstefnunni vegna norðlægs landbúnaðar. Margt bendir til að það sé ólíklegt og raunar er vafasamt að slík undanþága væri okkur hagkvæm. Slík undanþága er þó alls ekki óhugsandi þar sem ESB hefur oft vikið til hliðar hluta stefnu sinnar til þess að gera einstaka ríkjum kleift að taka þátt í samstarfinu. Rétt er þó að taka fram að útfærslan á norðlægum landbúnaði var ekki túlkuð sem eiginleg undanþága frá landbúnaðarstefnunni heldur sem viðbót og útvíkkun á henni og þar af leiðandi nokkurs konar sérstök skilgreining innan stefnunnar.

Hins vegar er rétt að íhuga hvort það væri í raun og veru eins slæmt og látið er að fá erlent fjármagn inn í íslenskan sjávarútveg og þá sérstaklega í vinnsluna. Sumir segja að það sé betra að fá erlent fjármagn í formi hlutafjár í íslensk sjávarútvegsfyrirtæki en erlent lánsfé. Bann við fjárfestingu útlendinga í íslenskum sjávarútvegi skaðar einnig samkeppnisstöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja og rýrir þau sem álitlegan fjárfestingarkost. Erlend eignaraðild mundi einungis styrkja íslensk sjávarútvegsfyrirtæki fjárhagslega.

Annar kostur við að hleypa erlendu fjármagni inn í íslenskan sjávarútveg er sá að við það mundi áhugi erlendra fjárfesta á íslenska fjármálamarkaðnum að

sjálfsögðu aukast. Sá áhugi hefði m.a. þau áhrif að erlend sjávarútvegsfyrirtæki sæju hag sinn í því að skrá fyrirtæki sín hér á landi vegna þeirrar þekkingar og reynslu sem þarf að vera fyrir hendi þegar kemur að því að greina og verðmeta sjávarútvegsfyrirtæki. Þessi einstaka þekking og reynsla er nú þegar til hér á landi og kæmi hún erlendum sjávarútvegsfyrirtækjum til góða. Verðbréfaþing Íslands yrði þannig kauphöll sem yrði þekkt fyrir að sérhæfa sig í sjávarútvegsfyrirtækjum um allan heim. Íslenska kauphöllin yrði þekkt sem sjávarútvegskauphöll. Í Noregi er t.d. algengt að erlend farþegaskipafyrirtæki skrái sig vegna þeirrar þekkingar sem þar er að finna í þeim geira, og kauphöllin í Lundúnum er m.a. þekkt fyrir öll málmfyrirtækin. Áhugi erlendra aðila að íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum mundi síðan væntanlega berast yfir á önnur svið íslensks hagkerfis.

Ekki má gleyma því að eins og lögin eru núna geta útlendingar í raun eignast meirihluta í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum með því að búa til stutta keðju eignarhaldsfyrirtækja sem endar með fyrirtæki sem á meirihluta í íslensku sjávarútvegsfyrirtæki. Einnig má nefna að höft á fjárfestingar í íslenskum sjávarútvegi samræmast illa sókn íslenskra fyrirtækja á alþjóðavettvangi en mörg leiðandi fyrirtæki í íslenskum sjávarútvegi hafa fjárfest í sjávarútvegsfyrirtækjum í ríkjum ESB.

Bann við fjárfestingum útlendinga í íslenskum sjávarútvegi hindrar einfaldlega vöxt íslenska markaðarins og þeirra fyrirtækja sem þar eru. Með því að hindra aðkomu útlendinga að einni mikilvægustu og þekktustu atvinnugrein okkar erum við að hindra hugsanlegan áhuga útlendinga á öðrum íslenskum fyrirtækjum. Sérreglur eru aldrei til góðs þegar kemur að litlum markaði sem vill láta taka eftir sér. Erlendum fjárfestum þykir óvissan um íslenska markaðinn næg fyrir sökum smæðar hans og því er ekki á það bætandi að hafa fjárfestingarreglur sem þeir þurfa að kynna sér sérstaklega, enda er erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi með því lágsta í allri Evrópu.

### 3.2 Hvað með kvótahoppið?

Í ESB er víðtækur réttur hjá einstaklingum og fyrirtækjum til að fjárfesta. Einstaklingum er ekki bannað að fjárfesta í sjávarútvegsfyrirtækjum á grundvelli þjóðernis síns og er fyrirtækjum frjálst að afla sér fjármagns með sölu hlutabréfa til útlendinga eða með gerð samstarfssamninga um gagnkvæmt eignarhald.

Meginreglan er að einstök aðildarríki setja sjálf reglur um úthlutun fiskveiðiheimilda til útgerðarmanna eða sjómanna og um skráningu skipa. Hins vegar mega ríkin ekki mismuna mönnum eftir þjóðerni. Ríkin geta þó gert kröfu um að sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og sterk tengsl við efnahag þess ríkis sem það fær kvóta frá. Binda má kvóta við fiskiskip sem hafa efnahagsleg tengsl

við svæði sem er háð fiskiveiðunum. Þannig er komið í veg fyrir að kvóti og störf færast frá svæðum sem reiða sig á fiskveiðar með því að fyrirtæki kaupi í útgerðum í öðru ríki til að fá hlutdeild í kvóta þess ríkis. Bretar, Danir og fleiri þjóðir hafa gripið til sérstakra leiða til að tryggja að þeir sem nýta fiskveiðiheimildir þeirra hafi raunveruleg efnahagsleg tengsl við ríkið. Þetta er leyfilegt þar sem markmið sjávarútvegsstefnu ESB er m.a. að afrakstur fiskveiða komi því fólki til góða sem er háð fiskiveiðunum. Þessar aðgerðir byggjast á niðurstöðum Evrópudómstólsins (Jaderow-málið nr. C-216/87 o.fl.) og stemma þær stigu við kvótahoppi, þ.e. þegar útgerð eins ríkis kaupir sig inn í sjávarútveg annars ríkis til að njóta góðs af veiðiheimildum þess. Hægt er því að gera kröfu um að innlend og erlend sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og efnahagsleg tengsl við Ísland.

Evrópuþingurinn hefur þó einnig tekið fram að aðildarríkin megi ekki ganga lengra en nauðsynlegt er vegna markmiða sjávarútvegsstefunnar. Hægt er að gera kröfu um að skip sem rekið er frá tilteknum útgerðarstað í aðildarríki eigi almennt séð að starfa frá þeim stað. Sömuleiðis má gera kröfur um að skipstjórnendur sanni að skip sé rekið frá tilteknum stað í ákveðnu aðildarríki. Einnig er hægt að gera kröfu um að daglegur rekstur og starfsemi skips sé í ákveðnu aðildarríki, þar sem í stofnsetningarrétti ESB er gerð krafa um fast aðsetur fyrirtækis (Factortame-málið nr. C-221/89). Síðan hefur verið talið að í kröfunni um raunveruleg efnahagsleg tengsl sé hægt að gera kröfu um að hluta af aflanum sé landað í þeim byggðum sem háðar eru fiskveiðum.

Bresk yfirvöld hafa sett lög sem koma eiga í veg fyrir kvótahopp og hafa þessi lög fengið blessun hjá framkvæmdastjórn og embættismönnum ESB. Lögin hafa verið í gildi frá 1. janúar 1999 og kveða þau á um að skip verði að uppfylla a.m.k. eitt eftirtalinnna atriði til að geta fengið úthlutað kvóta í Bretlandi: Að landa a.m.k. helmingi af afla í breskri höfn, að meirihluti áhafnar sé búsettur á Bretlandi, að meirihluti veiðiferða sé farinn frá Bretlandi; eða að sýnt sé fram á efnahagsleg tengsl með öðrum hætti, t.d. þannig að þessi skilyrði þrjú séu uppfyllt að hluta. Í skýrslu sem þingnefnd neðri deildar breska þingsins (Agriculture – Eighth Report, Select Committee on Agriculture) gaf út 27. júlí 1999 segir að of snemmt sé að meta áhrif laganna en þó séu glögg merki þess að kvótahoppsskipum hafi fækkað og að þeim eigi eftir að fækka töluvert á næstu tveimur árum.

Í þættinum Aldahvörf í Sjónvarpinu 6. nóvember 2000 staðfesti Elliot Morley, sjávarútvegsráðherra Bretlands, að kvótahoppið væri nú alls ekkert vandamál. Jafnframt má nefna að rannsóknir í Bretlandi sýna að kvótahopp er lítið og hafði hverfandi efnahagsleg áhrif, jafnvel áður en reglur voru settar til að koma í veg fyrir það.

Evrópudómstólinn hefur komist að því (Pesca Valentia-málið nr. 223/86) að reglur ESB komi ekki í veg fyrir að aðildarríki banni þegnum ríkja utan ESB að vera í áhöfn skips frá viðkomandi aðildarríki. Samkvæmt dómum Evrópudómstólsins má ætla að aðildarríki geti takmarkað innan vissra marka sölu kvóta eða fiskiskipa með kvóta en þó mega slíkar takmarkanir ekki fara í bága við grundvallarregluna um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis eða í bága við fjórfrelsið.

### 3.3 Færast landanir á íslenskum fiski frá íslenskum höfnum til evrópskra hafna?

Sumir telja að löndun íslenskra fiskiskipa færðist alfarið til evrópskra hafna við inngöngu Íslands í ESB. Það er misskilningur. Löndun á sér yfirleitt stað þar sem hún er hagkvæmust og fyrir íslensk fiskiskip er löndun á Íslandi í langflestum tilvikum hagkvæmust. Ef af inngöngu Íslands að ESB verður halda íslensk skip áfram að landa á Íslandi þar sem það er einfaldlega hagkvæmt. Útflutningur á ferskum óunnum fiski til Evrópu er tiltölulega lítill núorðið þótt hann sé heimill. Fullvinnsluskipunum ber nú skylda til að landa öllum afurðum sínum hér á landi. Við aðild að ESB mundi þessi kvöð heyrja fortíðinni til nema um það yrði sérstaklega samið. Hins vegar ber að minnast þess að innan kröfunnar um raunveruleg efnahagsleg tengsl er hægt að krefjast þess að hluta af aflanum sé landað í viðkomandi útgerðarlandi. Þegar metið er hvað teljast raunveruleg efnahagsleg tengsl er litið til þess markmiðs sjávarútvegsstefnu ESB að afrakstur fiskveiða komi því fólki til góða sem er háð fiskveiðunum.

Fullvinnsluskipunin eru bundin afurðaverði erlendis hvort heldur þau landa hér á landi eða ekki. Ávinningurinn sem hugsanlega getur falist í því að sigla er fólgin í því að íslenskar hafnir og þjónustufyrirtæki séu ekki samkeppnishæf við hafnir og þjónustu handan Atlantsála. Að auki mundi kostnaður sem felst í því að flytja afurðirnar yfir hafið með flutningaskipum falla niður. Á móti kemur sá tími sem fer í siglinguna og tefur viðkomandi vinnsluskip frá veiðum. Auðvelt er að sjá óhagkvæmnina við að nota frystitogara sem flutningaskip. Sú atvinna sem fullvinnsluskipunin skapa í landi snýst fyrst og fremst um þjónustu. Við aðild að ESB yrði því að öllum líkindum aukin samkeppni og aðhald á því sviði. Útgerðarmenn vinnsluskipa gætu síðan vegið það og metið hvort þeir teldu hag sínum betur borgið með því að láta skip sín sigla með hluta af afurðunum beint á markað erlendis eða ekki. Hvort þessi hugsanlegi kostur, og hin aukna samkeppni, hefði jákvæðar eða neikvæðar afleiðingar er eflaust umdeilanlegt. Norsk vinnsluskip landa afurðum sínum í töluverðum mæli í höfnum utan Noregs. Í slíkum tilvikum er þess krafist af skipstjórnarmönnum að þeir sendi aflaskýrslur til norsku fiskistofunnar vikulega. Að auki verða þeir að gefa upp magn, samsetningu afurða um borð, löndunarstað og löndunardag.

### 3.4 Hvernig verður með styrki ESB í sjávarútvegi?

Meginmarkmið styrkjakerfis ESB í sjávarútvegi er að draga úr umframafkastagetu í greininni og eftir því sem nær dregur því markmiði ættu styrkir að dragast saman. Um 75% styrkjanna er varið til þess að fást við efnahagsleg og félagsleg vandamál á svæðum sem eru mjög háð sjávarútvegi en hafa orðið fyrir atvinnuleysi og öðrum þrengingum vegna minnkandi kvóta og hagræðingar. Þessir styrkir eru hannaðir til að draga úr ofveiði fremur en að ýta undir veiðar. Þannig geta t.d. sjómenn sem vilja hverfa að öðrum atvinnuskapandi verkefnum fengið styrki. Það er nú orðið yfirlýst markmið ESB að takmarka þá styrki sem hingað til hafa farið í endurnýjun flota og aðrar fjárfestingar í greininni þar sem slíkir styrkir ýta undir umframafkastagetu flotans án þess að leysa þau félagslegu og efnahagslegu vandamál sem víða má finna í evrópskum sjávarútvegi.

Rétt er að hafa í huga að víða í ríkjum ESB er sjávarútvegur á allt öðru stigi en hjá stórum sjávarútvegsþjóðum á borð við Ísland, Danmörku og Bretland. Stór hluti styrkjanna fer til strandsamfélaga þar sem sjávarútvegur er gamaldags og illa samkeppnishæfur. Sum slík svæði, t.d. í Frakklandi og Skotlandi, njóta ekki sérkjara í styrkjakerfinu þar sem meðaltekjur á íbúa eru þar tiltölulega háar.

Styrkir eru við flestar aðstæður óæskilegir þar sem þeir geta dregið úr hvata til að ná fram hagkvæmum rekstri og því þarf ekki að vera skynsamlegt fyrir íslenskan sjávarútveg að þiggja styrki frá ESB. Stundum geta styrkir þó verið réttlætanagerir, t.d. í sambandi við rannsóknir, verkefni til nýsköpunar og til aðstoðar við afmörkuð svæði vegna breytinga í atvinnuháttum. ESB lætur ekki styrki af hendi til sjávarútvegs nema til komi mótframlag frá viðkomandi aðildarríki. Bretar hafa t.d. ekki notað allt það fé ESB sem á að renna í breskan sjávarútveg.

Nefna má að skattaafsláttur íslenskra sjómanna er á 656 krónur á dag en með sjómannaafslættinum er ríkið augljóslega að niðurgreiða launakostnað útgerðarinnar. Þegar skoðaðir eru styrkir ESB til sjávarútvegs kemur í ljós að þeir nema 618 krónum á dag á hvern sjómann í ESB, sem er heldur lægra en styrkur íslenska ríkisins til útgerðanna með skattaafslættinum.

## 4. Vernd fiskistofna, eftirlit, hvalveiði og markaðsskipulag

### 4.1 Hvaða áhrif hefur aðild Íslands að ESB á uppbyggingu, vernd og eftirlit á fiskveiðum?

Eftirlit með fiskveiðum hefur verið veikburða hjá ríkjum ESB. Upplýsingar um veitt heildarmagn eru ekki ætíð taldar áreiðanlegar en þær eru miðaðar við landað magn sem þarf ekki að vera sama magn og veitt er.

Öfugt við meginregluna hér á landi um að allan afla skuli koma með að landi

er meginreglan hjá ESB að smáfiski skal henda aftur í sjóinn. Hugsunin bak við þessa reglu hjá ESB er sú að þar sem sjómenn eru skyldugir að henda aftur í sjóinn smáfiski muni þeir forðast að veiða hann til að spara tíma og vinnu. Afleiðing þessarar reglu er að sjálfsögðu sú að tölur um veitt aflamagn verða ónákvæmari en ella. Brottkast er þó alls staðar vandamál þar sem kvótakerfi er til staðar.

Kjarni eftirlitskerfis ESB er sá að aðildarríkin sjá sjálf um eftirlitið. Hvert aðildarríki ákveður sjálft þá framkvæmd eftirlitskerfis sem það telur best henta. ESB hefur síðan hóp starfsmanna sem fylgist frekar tilviljunarkennt með eftirlitsmönnum aðildarríkjanna.

Slælegt eftirlit hjá ESB hefur því ekki áhrif á íslenskan sjávarútveg þar sem eftirlitið þar yrði í höndum Íslendinga eins og nú. Sömuleiðis geta aðildarríkin að vissum skilyrðum uppfylltum sett strangari reglur um veiðar og verndaraðgerðir en ESB mælir fyrir um, samanber umfjöllun um fiskveiðistjórnunarkerfi ESB.

#### 4.2 Hvaða áhrif hefur aðild Íslands að ESB á hvalveiðistefnu okkar?

Það er ljóst að stefna Íslendinga fer ekki saman við stefnu aðildarríkja ESB þegar kemur að hvalveiðum. Tilskipun 92/43 um náttúruvernd tekur m.a. til hvalveiða. Túlkun Norðmanna eftir viðræður við ESB um aðild var sú að þeir gætu haldið áfram hvalveiðum með vísan til undanþáguákvæða tilskipunarinnar þar sem opnað er fyrir hvalveiðar ef fullsannað er að viðkomandi stofn sé ekki í hættu og veiðarnar fara fram undir ströngu eftirliti og reglum.

Það er með hvali eins og aðrar auðlindir að vissulega eiga Íslendingar að hafa sjálfræði yfir því hvort sú auðlind er nýtt. Þetta er þó viðkvæmt mál á alþjóðlegum vettvangi og þó að Alþingi hafi samþykkt þingsályktun um að hvalveiðar verði hafnar að nýju hefur henni ekki verið framfylgt.

Markaður fyrir hvalaafurðir er afar takmarkaður sökum hinnar hörðu alþjóðlegu andstöðu við hvalveiðar. Helstu markaðir fyrir hvalaafurðir eru í Japan en eins og staðan er nú er hann okkur ekki opinn þar sem við uppfyllum ekki strangar kröfur þeirra til innflutnings þessara afurða.

Raunveruleikinn er sá að hefji Ísland hvalveiðar að nýju má búast við þrýstingi frá flestum aðildarríkjum ESB hvort sem Ísland ákveður að standa utan sambandsins eða innan. Íslendingar þurfa alltaf að meta mikilvægi þess að hefja hvalveiðar út frá viðskiptalegum hagsmunum og þeim þrýstingi sem viðskiptalönd okkar beita.

#### 4.3 Hvað með reglur ESB um markaðsskipulag sjávarútvegsafurða?

ESB hefur ákveðnar reglur í markaðsmálum og er stefna ESB í markaðsmálum í

sjávarútvegi talin hafa gefist vel. Meginmarkmið markaðsstefnu ESB í sjávarútvegi eru að tryggja stöðugt framboð af gæðaframleiðslu, að tryggja sanngjarnt verð til neytenda og halda uppi tekjum sjómanna eftir því sem unnt er. Um er að ræða fjórar stoðir. Fyrsta stoðin felst í markaðsstöðlum sem fylgja verður. Þeir taka m.a. til merkinga og umbúða vara og gæða þeirra. Önnur stoðin er sameiginlegt verðkerfi. Meginreglan er að framboð og eftirspurn ráði verðinu með uppboði á fiski en ESB hefur einnig sérstakt kerfi sem á að stuðla að því að markmið markaðsstefnu ESB náist. Ráðherraráðið og samtök framleiðenda sjávarafurða ákveða árlega leiðbeiningarverð á fiskafurðum og einnig svokallað endurgreiðsluverð sem er um 70–90% af leiðbeiningarverðinu. Fari verð fisks niður fyrir endurgreiðsluverðið er fiskurinn tekinn tímabundið af markaði en útgerðarmönnum bættur skaðinn eftir ákveðnum reglum. Með þessu er komið í veg fyrir offramboð á fiski á fiskmörkuðum. Í raun hefur ESB ekki þurft að að verja miklu fé í sérstakar markaðsaðgerðir af þessu tagi þar sem eftirspurn eftir sjávarafurðum er mikil á mörkuðum ESB. Þriðja stoðin eru samtök framleiðenda sjávarafurða en aðild að þeim er frjáls. Þessi samtök eiga að stuðla að ábyrgum veiðum og ráðstöfun framleiðslunnar. Fjórtða stoðin snertir verslun við þriðja ríki og á að koma í veg fyrir undirboð.

Þótt markaðsskipulagið á Íslandi sé frábrugðið markaðsskipulagi ESB má ætla að það kerfi fullnægi kröfum markaðsstefnu ESB. Markaðsskipulagið á Íslandi byggist í meginráttum á frjálsu fiskverði, hlutaskiptasamingum við sjómenn og sölu til erlendra neytenda fyrir tilstilli íslenskra fisksölufrirtækja, t.d. SH og SÍF. Meginröksemdin fyrir því að íslenska markaðsskipulagið standist skilyrði ESB hvað þetta varðar er sú að það er tæplega neitt í íslenskum lögum um markaðsskipulag sem kann að raska samkeppni. Þessi skilningur kom fram í samninga- viðræðum Íslands og ESB um EES-samninginn.

## 5. Samningar á sviði sjávarútvegs

### 5.1 Hvaða samninga hefur ESB nú þegar við þriðju ríki á sviði sjávarútvegs og hvernig breytist staða Íslands gagnvart þessum samningum við inngöngu í ESB?

ESB er stærsta viðskiptablokk heims með um 20% af heimsvöruviðskiptum. Aðildarríkin 15 eru afar álitlegur fjárfestingarkostur fyrir fyrirtæki utan þess þar sem þau mynda stærsta heimamarkað í heimi með samræmdum reglum. Af þessum sökum er einfalt fyrir ESB að gera hagstæða viðskiptasamninga um allan heim. Ekkert ríki eða ríkjasamtök heims hafa jafn-umfangsmikið net viðskiptasamninga og ESB.

ESB hefur gert fjöldann allan af fiskveiðisamningum við ríki utan fiskveiðilög-

sögu ESB. Evrópusambandið hefur forræði með samningum um fiskveiðiréttindi aðildarríkjanna utan lögsögu þess og sér framkvæmdastjórn ESB um gerð samninganna. Sambandið hefur jafnframt fullt forræði yfir samningagerð á alþjóðlegum hafsvæðum.

ESB hefur gert fiskveiðisamninga við 25 ríki auk Íslands, þ.e. Færeyjar, Grænland, Noreg, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rússland, Angóla, Gíneu-Bissá, Grænhöfðaeyjar, Kómoreyjar, Gambíu, Gabon, Gíneu, Fílabeinsströndina, Miðbaugs-Gíneu, Madagaskar, Marokkó, Míritaníu, Míritíus, Saó Tóme og Prinsípe, Senegal, Seychelleseyjar og Argentínu.

Viðskiptatengsl ESB hafa styrkst til muna síðastliðinn áratug með fjölda samninga við ríki utan sambandsins. Þar má segja að EES-samningurinn hafi komið fyrstur sem einn stærsti og mikilvægasti viðskiptasamningurinn. ESB hefur verið að styrkja stöðu sína talsvert um allan heim og má þar helst nefna nýgerða fríverslunarsamninga við Mexíkó og Suður-Afríku, nýjan Lomé-samning milli ESB og 71 ríkis í Afríku, í Kyrrahafi og í Karíbahafi þar sem mælt er fyrir um stofnun fríverslunarsvæðis við sum þeirra auk þess sem viðskiptasamningar eru fyrirhugaðir við Síle, Argentínu, Brasilíu, Paragvæ og Úrúgvæ.

Samskipti ESB við aðrar stærstu viðskiptaþjóðir heims hafa aukist á síðustu árum. Ekki hafa verið gerðir beinir viðskiptasamningar við Bandaríkin, Japan, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjáland. Samningar milli ESB og þessara ríkja eru t.d. MRA-samningarnir sem fela í sér gagnkvæma viðurkenningu á prófunum og vottunum fyrir iðnaðarvöru áður en hún má fara á markað. Einnig hafa verið gerðir svokallaðir jafngildissamningar sem fela í sér auðveldari og hagkvæmari viðskipti með dýr og dýraafurðir að því leyti að samningsaðilar viðurkenna heilbrigðissskoðun og eftirlit hvor annars. Auk þessa er stefnt að gerð fríverslunarsamninga við Miðjarðarhafsríkin um 2010.

Ísland fengi sjálfkrafa aðgang að öllum samningum sem ESB hefur gert. Það kæmi sér að sjálfsögðu afar vel fyrir íslenskt viðskipta- og efnahagslíf og opnaði gríðarleg tækifæri á erlendri grund. Innganga í ESB mundi því opna aðgang að nýjum mörkuðum fyrir Íslendinga í inn- og útflutningi.

Að sama skapi má ætla að áður nefndir viðskiptasamningar veiki samkeppnisstöðu Íslendinga gagnvart viðskiptum við ESB verulega á næstu árum kjósi Íslendingar að halda áfram að standa utan ESB. Sem dæmi má nefna að ætla má að Lomé-samningurinn styrki aðildarríkin talsvert þekkingar- og tæknilega sem leiðir til þess að þessi ríki geta boðið sambærilega vöru og Íslendingar í auknum mæli og á mun lægra verði.



## 5.2 Hvað verður um þá samninga sem Ísland hefur nú þegar við önnur ríki á sviði sjávarútvegs ef af aðild Íslands að ESB verður?

Þeir viðskiptasamningar sem Íslendingar eru aðilar að hafa að miklu leyti spröttið af EFTA-samvinnunni. EES-samningurinn hefur að mörgu leyti þrengt svigrúm EFTA-ríkjanna til samninga. Jafnframt hefur það sýnt sig að áhugi fyrir samningum við EFTA-ríkin er mun minni en við ESB og því hefur ESB yfirleitt verið á undan EFTA-ríkjunum að samningaborðinu og náð góðum viðskiptasamningum. Undantekningar frá þessu eru fríverslunarsamningar EFTA við Eystrasaltsríkin og fyrirhugaður fríverslunarsamningur við Kanada.

Ríki ESB standa saman að viðskiptasamningum og samningar sem gerðir eru ná til allra ríkjanna. Þegar ríki gengur í ESB tekur sambandið efnislega við þeim viðskiptasamningum sem viðkomandi ríki hefur gert við önnur ríki. Þetta fer þannig fram að nýja aðildarríkið segir viðskiptasamningum sínum formlega upp. Síðan er gerður nýr samningur milli ESB og þeirra ríkja sem nýja ríkið hafði samninga við. Þeir samningar innihalda a.m.k. þau sérkjör sem nýja ríkið naut gagnvart viðsemjanda sínum. Dæmi um þetta eru tvíhliða samningar Íslands við Finnland og Svíþjóð frá 1972 sem fólu m.a. í sér lægri tolla á innfluttum sjávarafurðum frá Íslandi. Þegar Finnar og Svíar gengu í ESB árið 1995 samdi framkvæmdastjórn ESB við Íslendinga um áframhaldandi tollaívilnanir fyrir íslenskar afurðir til samræmis við samningana frá 1972. Helsta breytingin væri sú að samningarnir yrðu formlega á milli ESB og viðkomandi ríkja í stað þess að vera tvíhliða samningar Íslands og viðkomandi ríkis. Þeir samningar sem Ísland hefur gert fylgja þannig Íslendingum við aðild. Þeir verða hins vegar undir stjórn ESB og það verður á valdi sambandsins að viðhalda þeim. Það er þó afar ólíklegt að það verði gert án náins samstarfs við Íslendinga, sér í lagi ef miklir hagsmunir eru í húfi. Um slíkt eru engin dæmi.

Þegar ríki sem Ísland hefur samið við ganga í ESB þarf á sama hátt að endurskoða samningana við ESB. Ísland hefur nú hagstæðari fríverslunarsamninga við þau Austur-Evrópuríki sem bíða inngöngu í ESB en eftir inngöngu þeirra þarf að semja upp á nýtt við ESB til að geta haldið þessum hagstæðum kjörum á útflutningi íslenskra sjávarafurða. Hins vegar sagði yfirmaður sjávarútvegsmála ESB, Franz Fischler, í samtali við Morgunblaðið síðastliðið vor að Íslendingar geti vissulega búist við að halda þeim kjörum í því tilviki. Færi Ísland í ESB væri þetta þó ekkert vandamál þar sem engir tollar eru á milli aðildarríkja sambandsins.

## 5.3 Hvernig verður samningsstaða og samningsforræði Íslendinga á sviði sjávarútvegs ef af aðild verður?

Þrátt fyrir að ESB hafi vald til samningagerðar á mörgum sviðum er ekki þar með sagt að það liggi einungis hjá sambandinu, heldur geta völdin legið sam-

eiginlega hjá ESB og aðildarríkjunum eða einungis hjá aðildarríkjunum. Ekki eru línur skýrar hvað þetta varðar og hafa mörg dómsmál orðið vegna þessa. Þó er hægt að nefna að stofnanir ESB hafa einar vald til að gera samninga á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar, verndunar fiskistofna og samkeppni en völdin skiptast á milli ESB og aðildarríkjanna á sviði fjárfestinga, þjónustuviðskipta og hugverkaréttinda.

Við inngöngu glatar Ísland ekki réttinum til að gera viðskiptasamninga við ríki utan ESB að öðru leyti en því að slíkir samningar þyrftu að samrýmast reglum sambandsins og framkvæmdastjórn ESB sæti formlega við samningaborðið með Íslendingum. Viðsemjendur okkar mundu vinna í gegnum framkvæmdastjórnina þegar samið væri við önnur ríki, hvort sem samningarnir væru að frumkvæði okkar, ESB eða viðkomandi ríkis.

Samningsstaða Íslendinga mundi styrkjast því við hefðum þá stærsta viðskiptaveldi heims sem bakhjarl. Einnig er rétt að minnst þess að vegna EES-samningsins og kröfunnar um einsleitni ríkja á EES-svæðinu getur Ísland í raun ekki samið hvernig sem það vill við þriðju ríki. Ísland hefur sömuleiðis hingað til ekki nýtt sér þetta svokallaða frelsi sitt til að gera samninga við hverja sem er um hvað sem er. Yfirleitt gera EFTA-ríkin samninga sem hafa það að markmiði að ná þeim samningsávinningi sem ESB hefur nú þegar náð.

Samningsstaða Íslands gagnvart þeim ríkjum sem eru nú þegar aðilar að ESB breytist þannig að eftir aðild Íslands að ESB yrði samið innan veggja sambandsins í stað samninga milli þriðja ríkis og ESB. Þegar aðildarríkin eru að semja sín á milli er alveg jafnrík hagsmunagæsla hjá ríkjunum og ef þau stæðu fyrir utan ESB. Ef eitthvað er mætti halda að aðildarríkin tækju meira tillit hvort til annars í samningaviðræðum en þegar þau semja við ríki utan ESB. Rétt er að minnst meginreglu ESB um að sambandið tekur ekki ákvarðanir sem ganga í berhöggi við grundvallarhagsmuni aðildarríkis.

## 6. Endurskoðun á sjávarútvegsstefnu ESB, Nice-samningurinn og aðildarsamningur Norðmanna

### 6.1 Hverju breytir sú endurskoðun á sjávarútvegsstefnu ESB sem nú stendur yfir?

Nú stendur yfir lögboðin endurskoðun sjávarútvegsstefnu ESB og verður henni lokið fyrir árslok 2002. Markmiðið endurskoðunarinnar er að sníða helstu annmarka af sjávarútvegsstefnu ESB og ætti hún að gera aðild Íslands fýsilegri. Framkvæmdastjórn ESB hefur haft samráð við hagsmunaaðila í greininni um nauðsynlegar breytingar og hefur lagt fram hugmyndir í svokallaðri grænbók. Í fyrsta lagi er skoðað hvernig auka megi vernd ofveiddra fiskistofna.

Megintillögurnar í því efni eru um að þörf sé á að gera langtímaáætlanir um stöðu fiskistofnanna og veiða þeirra. Einnig er stefnt að því að koma í veg fyrir umframafkastagetu flotans. Annað atriði sem er til skoðunar er styrkjakerfið. Framkvæmdastjórnin vill hætta alfarið styrkjum sem ýta undir offjárfestingu í greininni og stuðla að umframafkastagetu flotans. Meginmarkmiðið er að gera evrópskan sjávarútveg að sjálfbærum atvinnuvegi. Þriðja meginatriðið sem er til endurskoðunar hjá ESB eru veiðar í lögsögu þriðju ríkja. Fjórða atriðið fjallar um veiðarnar í Miðjarðarhafinu. Fimmta atriðið sem er nú til skoðunar varðar stjórnun fiskveiða. Stefnt er að því að draga úr miðstýringu á stjórnun fiskveiðanna og færa frekari völd til aðildarríkjanna.

Ýmis önnur atriði sjávarútvegsstefnunnar hafa verið til skoðunar. Þar má nefna einkalögsögu aðildarríkja að 12 mílum en samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjórninni er afar ólíklegt að samkomulag náist um að hrófla við þeirri skipan. Einnig er verið að skoða stöðu þeirra ríkja sem gengu síðast inn í ESB, þ.e. Spánar, Portúgals, Svíþjóðar og Finnlands, gagnvart sjávarútvegsstefnunni. Sömuleiðis er stefnt að því að bæta eftirlit og almenna upplýsingaöflun.

Allar breytingar á reglunni um hlutfallslegan stöðugleika eru mjög ólíklegar enda er um að ræða hornstein sjávarútvegsstefnu ESB. Þrátt fyrir fréttir um annað hefur framkvæmdastjórn ESB sagt að hún sjái ekki fram á að það verði neinar breytingar á reglunni um hlutfallslegan stöðugleika enda næðist aldrei samkomulag milli aðildarríkjanna um slíkar róttækar breytingar. Samþykki allra aðildarríkjanna þyrfti til að breyta reglunni um hlutfallslegan stöðugleika og þar sem aukinn kvóti fyrir eitt aðildarríki þýðir að sjálfsögðu minni kvóta fyrir annað er ákaflega ósennilegt að nokkurt samkomulag verði gert um breytingar á þessu sviði. Í grænbókinni segir m.a.: „Framkvæmdastjórnin sér eins og er engan þann valkost við regluna um hlutfallslegan stöðugleika sem gæti skilað niðurstöðu sem jafnmikil sátt væri um. Samráðsferlið leiddi í ljós að þetta viðhorf er ríkjandi um allt sambandið. Það er því engin knýjandi ástæða fyrir róttækri endurskoðun núverandi kvótaúthlutunarkerfis.“ Í grænbókinni segir síðan: „Reglan um hlutfallslegan stöðugleika hefur síðan 1983 veitt aðildarríkjunum fast hlutfall kvóta og því hlíft okkur við árlegum samningaviðræðum um skiptingu kvóta, sem mundi gera ákvarðanatöku um veiðar enn erfiðari.“

Það er rétt að taka fram að á ráðstefnu sem haldin var í sendiráði Íslands í Brussel 25. janúar 2001 kom fram hjá John Farnell, sem stýrir gerð grænbókarinnar hjá framkvæmdastjórninni, að við endurskoðun á sjávarútvegsstefnunni verði ekki hróflað við hlutfallslegum stöðugleika við skiptingu kvóta á milli aðildarríkja. Ritt Bjerregård, sjávarútvegs- og matvælaráðherra Danmerkur, staðfesti einnig á fundi Dansk-íslenska verslunarráðsins 25. júní í sumar að í endurskoðaðri sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins verði áfram byggt á sögulegum

rétti við úthlutun aflaheimilda úr sameiginlegum fiskistofnum. Franz Fischler, núverandi yfirmaður sjávarútvegs mála ESB, hefur einnig sagt þetta.

Það er mikilvægt að hafa í huga að Íslendingar hafa engin áhrif á endurskoðun á sjávarútvegsstefnu ESB meðan þeir standa utan sambandsins. Væru Íslendingar aðilar að ESB má ætla fram að Íslendingar tækju forystu í stefnumótun sambandsins á grundvelli sérþekkingar sinnar, stærðar sinnar í sjávarútvegi og vegna þess að um grundvallarþjóðarhagsmuni aðildarríkis væri að ræða.

## 6.2 Hverju breytti Nice-samningurinn sem gerður var í lok ársins 2000 fyrir sjávarútvegs mál ESB?

Nýgert samkomulag í Nice breytti engu um sjávarútvegsstefnu ESB og rýrir það í engu möguleika Íslands á að móta hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu við inngöngu í ESB og tryggja þannig hagsmuni íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja sem selja stærstan hluta framleiðslu sinnar á Evrópumarkaði.

## 6.3 Um hvað gátu Norðmenn samið við ESB á sviði sjávarútvegs mála þegar þeir sóttu um aðild?

Norðmenn sóttu um aðild að ESB í nóvember 1992 en aðildarsamningurinn var síðan felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1994. Aðildarsamningur Noregs að ESB fól m.a. í sér að Norðmaður skipaði embætti framkvæmdastjóra sjávarútvegs mála ESB. Við úthlutun hámarksafla bar að miða við veiðireynslu viðkomandi þjóða árin 1989–93 samkvæmt reglunni um hlutfallslegan kvóta. Norðmönnum var veitt fullt forræði yfir hafsvæði norðan 62. breiddargráðu fram til 30. júní árið 1998. Síðan var með sameiginlegri yfirlýsingu samið um að eftir þessa dagsetningu skyldi gildi sama fiskveiðistjórnunarkerfi og áður á þessu svæði. Norðmenn túlkuðu þessa yfirlýsingu sem lagalega skuldbindingu um að fiskveiðistjórnunin á svæðinu yrði óbreytt. Í sameiginlegu yfirlýsingunni hafi sérstaða Noregs sem eina strandríkis ESB á þessu svæði verið áréttuð.

Einnig var gert samkomulag við ESB um að sókn í vannýtta stofna mundi ekki aukast frá því sem var fyrir aðildina né yrðu auknar veiðar á þeim tegundum sem ekki sæta ákvörðun um leyfilegan hámarksafla. Gerð var yfirlýsing um að aðferðafræði Norðmanna við verndun fiskistofna, úthlutun veiðiheimilda og eftirlit með veiðum yrði að vinnureglu í ESB og staðfestur var vilji ESB um að 12 mílna ákvæðinu yrði ekki breytt. Norðmönnum var tryggð þátttaka og aðgengi að allri vinnu nefnda og vinnuhópa sem tengdust sjávarútvegi.

Þar sem norska fiskveiðilögsagan liggur að hluta að lögsögu ESB, ólíkt hinni íslensku, hafði í tengslum við EES-samninginn verið gerður sérstakur fiskveiðisamningur milli Noregs og ESB. Hann kvað á um að veiðiheimildir ESB í norski lögsögu færu úr 2,14% í 2,9%. Auk þess hafði ESB hlutdeild í þorski norðan 62.

breiddargráðu upp á 1,28%. Í aðildarsamningnum var samið um að frá og með 1998 yrði hlutdeild ESB norðan 62. breiddargráðu 1,57% í stað 1,28%. Miðað við leyfilegan þorskafla í Barentshafi árið 1994 var þarna um að ræða aukningu upp á aðeins rúmlega 2.000 tonn.

Varðandi fjárfestingar útlendinga í norskum sjávarútvegi var samið um að Norðmenn fengju þriggja ára aðlögunartíma þar sem norsk lög um að einungis norskir ríkisborgarar ættu fiskiskip sem gerð væru út frá Noregi stönguðust á við meginreglu ESB sem bannar mismunun á grundvelli þjóðernis. Áréttuð var sú nauðsyn að tryggja bæri hagsmuni þeirra svæða sem háð væru fiskveiðum og þær niðurstöður Evrópuþómstólsins að það standist lög ESB að setja það skilyrði fyrir skráningu skips að útgerð þess hafi aðalstöðvar í viðkomandi landi, geri þaðan út og að skip hafi raunveruleg efnahagsleg tengsl við heimaland sitt. Með sameiginlegu yfirlýsingunni og dómum Evrópuþómstólsins töldu Norðmenn tryggt að þeir gætu komið í veg fyrir kvótahopp.

Það var mat norskra stjórnvalda að öll helstu markmið þeirra í sjávarútvegsmálum hafi náð fram að ganga og væru staðfest í aðildarsamningi þeirra. Í honum hafi núverandi fiskveiðiréttindi Norðmanna verið fest í sessi og áframhaldandi yfirráð þeirra yfir fiskimiðunum tryggð.

## 7. Samningsmarkmið Íslendinga

### 7.1 Hver ættu samningsmarkmið Íslands að vera í aðildarviðræðum við ESB?

Aðildarumsókn væri afar stórt skref fyrir Íslendinga en þó má færa rök fyrir því að stærsta skrefið hafi verið tekið þegar EES-samningurinn var samþykktur árið 1993.

Það er mikilvægt að átta sig á því að samningar sem gerðir hafa verið í tengslum við aðild nýrra ríkja hafa gildi sem frumréttur og eru því jafnrétt háir ákvæðum Rómarsamningsins. Allar reglugerðir og ákvarðanir stofnana ESB verða að eiga stóð í frumrétti ESB. Væri ESB ósveigjanlegt í samningaviðræðum við umsóknarríki þyrftu engar aðildarviðræður að eiga sér stað því annaðhvort gengi viðkomandi aðildarríki undir regluverk ESB eða ekki. Svona er þetta að sjálf-sögðu ekki og því er ætíð farið í umfangsmiklar samningaviðræður við verðandi aðildarríki. Niðurstaða þeirra breytir frumrétti og eldri reglum ESB.

Það má nánast fullyrða að mundi Ísland sækja um aðild að ESB gæti Ísland ekki staðið fyrir utan sjávarútvegstefnu ESB enda má finna ýmisleg rök fyrir því að það væri Íslendingum ekki hagstætt. Það væri þá verulega dregið úr gildi aðildar ef íslensk sjávarútvegsfyrirtæki gætu ekki notið fullrar þátttöku í samstarfinu og þar með innri markaðinum.

*Sjávarútvegurinn marki sérstöðu Íslendinga*

Sjávarútvegur er um 12% af landsframleiðslu á Íslandi, um 45% gjaldeyristekna Íslendinga koma frá útflutningi sjávarafurða og um 67,4% af vöruútflutningi. Það er því ljóst að sjávarútvegur er Íslendingum afar mikilvægur. Það er því brýnt að skilgreina samningsmarkmið Íslendinga í sjávarútvegi komi til aðildarviðræðna við ESB.

Þessi staðreynd skapar okkur mikla sérstöðu í samanburði við aðildarríki ESB. Það má því gera ráð fyrir að tekið verði tillit til þessa í aðildarviðræðum því markmið ESB er ekki að ganga gegn þjóðarhagsmunum aðildarríkja sinna. Af sömu ástæðu má draga þá ályktun að staða Íslands yrði mjög sterk við stjórn sjávarútvegsmála innan ESB gangi Íslendingar í sambandið. Vert er að hafa í huga að Íslendingar hafa mjög lítilla hagsmuna að gæta á mörgum sviðum sem samstarf aðildarríkjanna nær til og geta því einbeitt hagsmunabaráttu sinni að sjávarútvegi.

*Enginn aðgangseyrir í formi veiðiheimilda og mikilvægi sjávarútvegs viðurkennt*

Markmið Íslendinga í aðildarviðræðum við ESB yrðu án efa svipuð og markmið Norðmanna á sínum tíma. Þessi markmið væru m.a. að tryggja veiðirétt og veiðimöguleika Íslendinga til frambúðar. Sömuleiðis að tryggja ábyrga stjórn fiskveiða innan íslenskrar lögsögu.

Það er mikilvægt að minnast orða Emmu Bonino, fyrrverandi framkvæmdastjóra sjávarútvegsmála ESB, um aðildarsamning Norðmanna í framsöguræðu hennar á sjávarútvegsráðstefnu ESB og Íslands á Hótel Sögu 27. september 1996. Þar kom fram að Norðmenn hafi haft aðrar hugmyndir um sjávarútvegsmál en kveðið er á um í grundvallarlöggjöf sambandsins. Í aðildarviðræðunum hafi hins vegar verið fundin lausn sem báðir aðilar gátu fallist á. Emma Bonino tók einnig fram að Norðmenn þurftu ekki að greiða aðgangseyri að ESB með því að láta af hendi aflaheimildir. Sú veiðireynsla sem lá fyrir áður en aðildarviðræður hófust lá til grundvallar þeim hlutfallslega stöðugleika sem samið var um. Það eru því engar líkur á að Íslendingar þyrftu að greiða aðgangseyri að ESB í formi veiðiheimilda frekar en Norðmenn.

Ef gengið verður til aðildarviðræðna við ESB er gríðarlega mikilvægt að sambandið viðurkenni mikilvægi íslenska sjávarútvegsins fyrir Íslendinga og að tekið verði tillit til þess að fiskveiðar á Íslandi eru sjálfbær og arðbær atvinnuvegur. Ólíkt Norðmönnum eru hagsmunir Íslendinga í sjávarútvegi þjóðarhagsmunir en hjá Norðmönnum eru það fyrst og fremst svæðisbundnir hagsmunir. Sjávarútvegur er um 7% af vöruútflutningi Norðmanna en hann er hins vegar um 67,4% af vöruútflutningi Íslendinga.

*Hafsvæðið í kringum Ísland á forræði Íslendinga*

Hægt væri að stefna að því að skilgreina hafsvæðið í kringum Ísland sem sérstakt hafsvæði sem mundi lúta sérstöku fyrirkomulagi. Þá yrði sjávarútvegurinn í norðvestanverðu Atlantshafi litinn öðrum augum en ella.

Það er álitamál hvort þetta er raunhæft markmið en það er ekki útilokað í ljósi þeirrar sérstöðu sem Íslendingar hafa sem sjávarútvegsþjóð og í ljósi legu landsins. Svipað hefur verið gert í kringum Orkneyjar og Hjaltland, og norður af Skotlandi. Sömuleiðis gátu Norðmenn samið um að hafsvæði sem var fyrir norðan 62. breiddargráðu væri tímabundið undir fullu forræði þeirra en síðan skyldi sama fiskveiðistjórnunarkerfi gilda og áður á þessu svæði.

Íslendingar ættu einnig að stefna að því að fá viðurkennda sérstöðu sína sem eina strandríki ESB á þessu svæði eins og Norðmenn fengu. Þetta er svipuð aðferðafræði og beitt var þegar skilgreindur var heimskautalandbúnaður í Svíþjóð og Finnlandi.

*Ísland fái framkvæmdastjóra sjávarútvegsmála*

Ísland ætti að gera kröfu um að fá framkvæmdastjóra sjávarútvegsmála ESB og eru miklar líkur á því að það mundi nást í gegn. Ísland er ein helsta sjávarútvegsþjóð Evrópu og skipar sjávarútvegur mikilvægan sess í íslensku atvinnulífi ólíkt því sem gerist í öðrum ríkjum Evrópu. Í nýsamþykktu samkomulagi frá Nice var tryggt að öll aðildarríki, bæði stór og smá, fengju einn framkvæmdastjóra í framkvæmdastjórn ESB. Í aðildarviðræðum Noregs við ESB var tekið fram að Norðmaður skyldi skipa stöðu framkvæmdastjóra í framkvæmdastjórninni.

*Reglan um veiðireynslu tryggð*

Þar sem meginregla ESB um hlutfallslegan stöðugleika sem byggist á veiðireynslu er Íslendingum hagstæð væri mikilvægt samningsmarkmið að tryggja að þessi regla um ákvörðun heildarafla haldi áfram að vera við lýði. Reyndar er nær öruggt að svo verði samkvæmt hugmyndum framkvæmdastjórnarinnar um endurskoðun sjávarútvegsstefnu sambandsins. Svo fremi meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika gildir er tryggt að einungis Íslendingar fá úthlutað aflaheimildum við Ísland vegna þess að nánast engar aðrar þjóðir hafa veiðireynslu í íslenskri lögsögu. Það skiptir ekki höfuðmáli við hvaða ár er miðað af síðustu 20 árum þar sem Íslendingar hafa setið einir að veiðunum öll þessi ár.

Í aðildarviðræðum geta Íslendingar að sjálfsögðu samið um það sem þeir vilja og ekki er ólíklegt að Íslendingar ættu hagsmuni af því að semja við ESB um veiðar í lögsögu ESB gegn veiðum skipa ESB-ríkja í lögsögu Íslands. Þetta gæti t.d. átt við um kolmunna og hugsanlega um síld og makríl. Að sama skapi gætu

Íslendingar gert kröfu um slíkt ef ESB færi fram með kröfu í aðildarviðræðum um veiðar í íslenskri lögsögu.

Hugsanlega mundi ESB gera kröfu um að núverandi samningur milli Íslands og ESB um veiðar skipa frá ESB á 3.000 tonnum af karfa á ákveðnum svæðum við Ísland yrði þannig gerður að ESB gæti fullnýtt sér þessa heimild en hingað til hafa skip frá ESB ekki náð að veiða upp í sinn kvóta. Að sama skapi yrði væntanlega séð til þess að Íslendingar gætu fullnýtt þann 30.000 tonna loðnu-kvóta hjá ESB sem þeir hafa nú þegar samkvæmt sama samningi.

### *Farið að tillögum vísindamanna*

Ráðherraráð ESB ákveður heildarafla og íslenski sjávarútvegsráðherrann sæti í því. Því mætti fara fram á að einungis íslenski sjávarútvegsráðherrann tæki ákvörðun um heildarafla á Íslandsmiðum. Að mati skýrsluhöfunda er þetta markmið hins vegar óraunhæft enda er spurning hvort þörf sé á þessu. Þar sem Íslendingar eru eina þjóðin sem hefur hag af ákvörðun um heildarafla á Íslandsmiðum vegna reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika má búast við því að þær tillögur sem íslenski sjávarútvegsráðherrann legði fyrir ráðherraráðið yrðu samþykktar. Þessar tillögur þyrftu þó að öllum líkindum að vera í samræmi við ráðleggingar vísindamanna en það eru þær nú þegar að stórum hluta enda er það almennur vilji Íslendinga að farið sé að ráðum fiskifræðinga.

Eitt mikilvægasta samningsmarkmiðið er að semja um að ráðherraráðið fari ávallt eftir tillögum vísindamanna. Ráðherraráðið hefur ekki ætíð farið eftir ráðgjöf fiskifræðinga en þó hefur ástandið batnað mikið undanfarin misseri. Þetta væri raunhæft samningsmarkmið þar sem einu hagsmunaaðilarnar væru sem fyrir Íslendingar. Vildi þó svo til að ráðherraráðið ákvæði meiri heildarafla en æskilegt væri er ekkert sem segir að Íslendingar yrðu að veiða upp í þann kvóta og ekki fengju aðrar þjóðir rétt á því að veiða það sem á vantaði.

### *Minni miðstýring, bætt eftirlit, skjótar verndaraðgerðir, fiskveiðiárið*

Þótt fiskveiðistjórnunarkerfi ESB sé á pappírunum miðstýrt gera undantekningar það að verkum að aðildarríkin ráða miklu um hvernig málum er háttað innan sinnar lögsögu. Einnig er í gangi markviss vinna hjá ESB við að draga úr miðstýringu á sviði sjávarútvegs. Eftirlitskerfi og verndaraðgerðir eru í meginráttum í höndum aðildarríkja en ekki hjá sambandinu sjálfu. Við endurskoðun á sjávarútvegsstefnu ESB eru áætlanir um að draga úr miðstýringu á sviði sjávarútvegs mála.

Eitt samningsmarkmiðið Íslendinga ætti að vera meira og almennara svigrúm til skjótra verndaraðgerða, s.s. með skyndilokunum o.þ.h. Reyndar er aðildarríkjunum heimilt að bregðast hratt við sé vernd fiskistofna í húfi en þetta mætti tryggja enn betur í aðildarviðræðum við ESB.



Eftirlitið er í höndum hvers aðildarríkis fyrir sig og því snertir hið slælega eftirlit hinna aðildarríkjanna ekki Ísland nema með óbeinum hætti, t.d. um sameiginlega flökkustofna. Hins vegar ætti það að sjálfsgöðu að vera markmið Íslendinga að allt eftirlit með fiskveiðum batni. Íslendingar ættu einnig að krefjast þess að Ísland geti haldið í þá meginreglu sína að allan smáfisk beri að koma með að landi í stað þess að henda honum aftur í sjóinn eins og tíðkast nú í ESB.

Fiskveiðiárið hjá ESB er almanaksárið en á Íslandi frá 1. september til 1. september. Rökrétt væri að krefjast þess að fiskveiðiárið verði eins og það er nú.

#### *Sókn í vannýttu stofna ekki aukin, stjórnun flotastærðar*

Það ætti án efa að vera samningsmarkmið í aðildarviðræðum við ESB að tryggja að sókn í vannýttu stofna aukist ekki frá því sem var fyrir aðildina. Það ætti einnig að tryggja að veiðar yrðu ekki auknar á þeim tegundum sem ekki sæta nú ákvörðun um leyfilegan hámarksafla en slíkri tryggingu náðu Norðmenn í sínum aðildarsamningi. Þar var m.a. gerð yfirlýsing um að aðferðafræði Norðmanna yrði að vinnureglu í ESB hvað varðar verndun fiskistofna, úthlutun veiðheimilda og eftirlit með veiðum og staðfestur var vilji ESB um að 12 mílna ákvæðinu yrði ekki breytt.

Í stað þess að taka upp beina stjórnun á stærð fiskiskipaflotans, eins og er hjá ESB, geta Íslendingar farið fram á að engar takmarkanir yrðu á flotastærð á Íslandi svipað og nú er hérlendis. En þessi þáttur skiptir litlu máli þar sem meginmarkmið Íslendinga og ESB með þessum reglum er að koma í veg fyrir umframveiðigetu og slíkt er ekki alvarlegt vandamál hérlendis þrátt fyrir að engar takmarkanir séu á flotastærðinni. Bein stjórnun á flotastærðinni ætti því í raun ekki að breyta miklu hér á landi.

#### *Árétta mikilvægi nálægðarreglunnar*

Aðild Íslendinga að öllum nefndum og vinnuhópum sem tengjast sjávarútvegi ætti að tryggja sérstaklega þótt slíkt eigi að leiði af sjálfu verði af aðild. Árétta mætti sérstaklega mikilvægi nálægðarreglunnar í aðildarsamningnum.

#### *Fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi*

Ólíklegt er að Íslendingar gætu samið um að halda til langs tíma í bann við erlendum fjárfestingum í sjávarútvegi. Rétturinn til að fjárfesta óháð þjóðerni er einn af undirstöðuþáttum ESB. Þegar Norðmenn gerðu sinn aðildarsamning fóru þeir fram á þetta en þeir fengu aðeins tímabundna undanþágu. Hins vegar eru dæmi um að ríki hafi fengið undanþágu frá þessari meginreglu ESB. Má þar nefna bann við fjárfestingum útlendinga í dönskum sumarhúsum.

Íslendingar gætu án efa fengið aðlögunartíma til að breyta þessum reglum en

Norðmenn sömdu til að mynda um þriggja ára aðlögunartíma. Skýrsluhöfundar vilja benda á að fullgild rök eru fyrir því að bann við fjárfestingum erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi er hvorki íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum hagstætt né íslensku þjóðarbúi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að útgerð verður að hafa raunveruleg efnahagsleg tengsl við það land sem gert er út frá samkvæmt reglum gegn kvótahoppi.

### *Komið í veg fyrir kvótahopp*

Íslendingar geta líkt og Bretar og Danir sett reglur sem tryggja að einungis útgerðir sem hafa bækistöðvar á Íslandi og velta hagnaði veiðanna í gegnum íslenskt efnahagslíf geti fengið hlutdeild í íslenskum kvóta. Heimild ríkja til að setja reglur um raunveruleg efnahagsleg tengsl útgerðar við viðkomandi ríki hefur verið staðfest hjá Evrópudómstólnum. Íslendingar gætu áréttað regluna um raunveruleg efnahagsleg tengsl í aðildarsamningi í ljósi þess hve háðar sumar byggðir Íslands eru sjávarútvegi. Evrópudómstóllinn lítur á það sem mikilvægt sjónarmið þegar hann er að túlka sjávarútvegsstefnu sambandsins.

### *Löndun afla*

Samningsmarkmið Íslendinga um fisklöndun gæti verið að reyna að tryggja að skip sem væru gerð út frá Íslandi gætu aðeins landað á þröngt skilgreindum viðurkenndum mörkuðum Evrópu. Ekki er raunhæft að takmarka landanir skipa sem eru gerð út frá Íslandi algjörlega við Ísland. Þó er ekkert lagalega því til fyrirstöðu innan ESB að setja slíka reglu, ef samkomulag um slíkt næst í aðildarviðræðum.

Hins vegar ber að minnast þess að hægt er að krefjast þess t.d. að helmingi aflans sé landað í útgerðarlandinu. Þegar metið er hvað teljast raunveruleg efnahagsleg tengsl er litið til þess markmiðs sjávarútvegsstefnu ESB að afrakstur fiskveiða komi því fólki til góða sem er háð fiskveiðunum. Hér ber að hafa í huga að löndun á Íslandi, eins og hún er núna, er almennt hagstæð miðað við landanir í Evrópu. Því má velja fyrir sér hvort hér er raunveruleg hættu á ferðinni.

### *Stuðla að afnámi ríkisstyrkja*

Sjávarútvegur á Íslandi er rekinn eins og hver önnur atvinnugrein þrátt fyrir óbeinan ríkisstuðning eins og sjómannaafsláttinn. Aðalreglan í ESB er að hvers kyns ríkisstyrkir eru bannaðir að því leyti sem þeir hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkjanna og raska eða geta raskað samkeppni með því að ívilna tilteknum fyrirtækjum eða framleiðslu. Til eru undantekningar frá þessari reglu. Þótt EES-samningurinn taki ekki til sjávarútvegs þá var tekið fram við gerð hans að ríkisstyrki sem færu til sjávarútvegs og röskuðu samkeppni skyldi afnema og er sú

röskun metin samkvæmt reglum ESB. Enn hefur ekki verið gerð athugasemd við sjómannaafsláttinn en slíkt getur þó gerst. Efnisreglurnar um ríkisstyrki eru svipaðar hjá ESB og EFTA vegna EES-samningsins og því má ætla að aðild Íslands að ESB breyti litlu þar um. Rétt er að minnast þess að almennt geta skattaáviln-anir talist ólögmætir ríkisstyrkir.

Samningsmarkmið Íslands um styrki ættu ekki að vera að ná sem mestum hluta af styrkjum ESB, enda geta styrkir dregið úr hagkvæmum rekstri. Á vissum sviðum gæti íslenskur sjávarútvegur þó átt von á að fá styrki, svo sem í tengslum við niðurskurð flotans, til endurbóta á hafnaraðstöðu, til verndunaraðgerða, til fiskeldis og til sértækra aðgerða á borð við könnunarleiðangra og tilraunaveiðar. Að auki gætu Íslendingar átt kost á styrkjum til vöruþróunar, til markaðsmála í sjávarútvegi og til uppbyggingar atvinnustarfsemi í þeim byggðarlögum þar sem röskun hefur orðið á atvinnulífi í kjölfar samdráttar í sjávarútvegi.

Íslendingar gætu hins vegar sem aðildarþjóð unnið að því að ríkisstyrkir mundu smátt og smátt minnka í evrópskum sjávarútvegi, enda raska þeir samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs gagnvart hinum evrópska. Íslendingar gætu einnig stuðlað að þeim breytingum sem nú þegar eru hafnar hjá ESB um styrki sem valda offjárfestingu.

### *Sjálfræði um hvalveiðar*

Eftir aðildarviðræðurnar við ESB töldu Norðmenn að þeir gætu haldið áfram hvalveiðum með vísan til undanþáguákvæða tilskipunar ESB um náttúruvernd. Þar eru hvalveiðar leyfðar ef fullsannað er að viðkomandi stofn sé ekki í hættu og veiðarnar fara fram undir ströngu eftirliti og reglum.

Hins vegar ætti það án efa að vera samningsmarkmið að Íslendingar gætu hafið hvalveiðar á ný ef þeir hefðu markað fyrir afurðirnar og teldu sig geta hagnast á þeim. Hvalir eru eins og hver önnur þjóðarauðlind sem hvert ríki á að geta ákveðið hvort það nýtir eða ekki. Það er spurning hvort aðild Íslands að ESB hindraði hvalveiðar þar sem fjölmörg ESB-ríki eru á móti þeim eða hvort Íslendingar verði á sama hátt fyrir almennum pólitískum og efnahagslegum þrýstingi frá aðildarríkjunum þótt Ísland kjósi að standa utan ESB. Það er þó vænlegra að afla hvalveiðum fylgis innan ESB sem aðildarríki en að vera fyrir utan.

### *Tryggja sérkjör núgildandi samninga*

ESB hefur forræði með samningum um fiskveiðiréttindi aðildarríkjanna utan ESB-lögsögu. Því er ekki raunhæft að semja í aðildarviðræðum um að Íslendingar geti samið sérstaklega við þjóðir utan ESB, enda er mjög ólíklegt að Íslendingar gætu náð jafnhagstæðum samingum og stærsta viðskiptablokk í heimi.

Íslendingar þyrftu ekki að tryggja sérstaklega aðgang að öllum þeim samning-

um sem ESB hefur nú þegar gert út um allan heim heldur fengju þeir sjálfkrafa aðgang að þeim við aðild að ESB.

Meginreglan er að við aðild Íslands að ESB halda Íslendingar sérkjörum sínum við þær þjóðir sem þeir nú þegar hafa samið við og þarf því ekki að tryggja það sérstaklega í aðildarsamningi.

## Lokaorð

Ýmis atriði í sjávarútvegsstefnu ESB hafa verið Íslendingum þyrnir í augum en sumt af því er byggt á misskilningi. Sterk staða Íslands í samningaviðræðum um aðgang að íslenskum miðum og þær breytingar sem gerðar hafa verið á sjávarútvegsstefnu ESB undanfarin ár benda ótvírætt til þess að Íslendingar geti náð hagstæðri niðurstöðu í aðildarviðræðum og styrkt stöðu íslensks sjávarútvegs við inngöngu í ESB.

Sjávarútvegur gegnir litlu hlutverki í efnahagskerfi ESB, sem gefur vísbendingu um að Evrópusambandið sé í góðri aðstöðu til að taka tillit til einstakrar stöðu sjávarútvegs í efnahag Íslendinga. Ráðherraráðið getur tekið flestar ákvarðanir sem snerta sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna með vegnum meirihluta en í raun er ekki gengið gegn eindregnum vilja ríkja sem eiga raunverulegra hagsmuna að gæta. Enginn efast um hagsmuni Íslendinga í sjávarútvegs-málum og ekkert bendir til annars en að ríkt tillit verði tekið til sjónarmiða okkar í ráðherraráðinu.

Annað sem vinnur með Íslendingum er nálægðarreglan sem hefur fengið æ meira vægi eftir Maastricht-samninginn. Hún felur í sér að reynt er að leysa öll mál á lágsta mögulega stjórnstigi, eins og gert hefur verið með því að færa eftirlit, verndaraðgerðir, úthlutun kvóta o.fl. til einstakra ríkja.

Þessi samantekt leiðir í ljós að núverandi sjávarútvegsstefna ESB er Íslendingum hagstæð. Í raun mundi ekki mikið að breytast í íslenskum sjávarútvegi ef af aðild Íslands að ESB yrði. Yfirmaður sjávarútvegs mála ESB, Franz Fischler, hefur staðfest að Íslendingar þurfi ekki að óttast að landhelgin fyllist af togurum ESB-ríkja við hugsanlega aðild Íslands að ESB og að ESB muni virða að Íslendingar hafi einir veitt á ákveðnum svæðum í fortíðinni.

Það er jafnframt raunhæft að ætla að helstu samningsmarkmið náist í aðildarviðræðum við ESB. Í samningaviðræðum eru þó gerðar ýmsar misraunhæfar kröfur sem samningsaðilar samþykkja eða hafna. Mikilvægt er að hafa í huga að eins og sjávarútvegsstefna ESB er nú og stefnir í að verða áfram er ekki mikil hættu fyrir íslenskan sjávarútveg. Það þyrfti grundvallarbreytingar á sjávarútvegsstefnu sambandsins til að hún gæti talist Íslendingum óhagstæð.

Sífelld fleiri fréttir af áhrifaleyssi á ákvarðanir ESB um atriði sem varða Ísland miklu vekja miklar áhyggjur hjá skýrsluhöfundum. Fiskimjölsmálið frá síðasta

vetri þar sem stóð til að banna notkun fiskimjöls í dýrafóður vakti upp efasemdir um hvort skynsamlegt geti talist fyrir Íslendinga að vera utan ESB. Þar átti málstaður Íslendinga í málinu engan aðgang að ákvarðanatökunni. ESB tekur ákvarðanir sem Íslendingar eru skyldugir að lögfesta samkvæmt EES-samningnum. Þessar ákvarðanir hafa gífurleg áhrif á íslenskt samfélag. Íslendingar geta ekki ætíð treyst því að hagsmunir einhvers aðildarríkis sambandsins fari saman við hagsmuni okkar eins og gerðist í fiskimjölsmálinu. Einnig hefur komið fram hjá embættismönnum framkvæmdastjórnar ESB að hið litla aðgengi EES-ríkjanna að undirbúningi ákvarðana sem snerta þau sjálf sé ekki tryggt í EES-samningnum. Tvíhliða samningur við ESB er ekki talinn góður kostur. Telja má að með slíkum samningi mundi m.a. aldrei nást sá ávinningur sem hægt er að ná með fullri aðild að ESB eða með einhvers konar lagfæringum á EES-samningnum. Ekkert bendir til þess að ESB sé reiðubúið að gera tvíhliða samning við Ísland.

Óraunhæft er að ætla að hægt sé að sníða af þá annmarka sem eru á EES-samningnum og hafa aukist undanfarin ár. Fyrst og fremst er áhugi á EES-samningnum meðal ESB-ríkja afar lítill ef þau á annað borð gera sér ljóst að hann er ennþá til staðar. ESB-ríkin hafa einkum áhuga á innra samstarfi sambandsins og stækkun þess í austurátt. Í annan stað væri nánast ómögulegt að koma þeim breytingum sem um ræðir í gegnum öll þjóðþing ESB-ríkjanna en slíkt þyrfti að gerast. Komi EES-blokkinn, sem er orðin mun veikari nú en þegar EES-samningurinn var gerður, sér saman um að fara fram á breytingar á samningnum er ekki útilokað að ESB vilji einnig fá breytingar á EES-samningnum sér til hagsbóta. Íslendingar gætu því staðið uppi með verri samning en þeir hafa nú þegar.

Þrátt fyrir afstöðu nýrrar ríkisstjórnar í Ósló telja margir að Norðmenn gangi að lokum í Evrópusambandið. Sæki Norðmenn um aðild er líklegt að aðildarviðræður tækju mjög skamman tíma þar sem hægt væri að styðjast að verulegu leyti við niðurstöður síðustu samningaviðræðna. Fari Noregur inn í ESB hefði það m.a. þau áhrif að samkeppnisstaða íslensks sjávarútvegs gagnvart norskum sjávarútvegi mundi raskast verulega. Einnig hefði innganga Noregs í ESB þau áhrif að rekstur EES-samstarfsins yrði mjög erfiður, enda væri þá einungis Liechtenstein eftir ásamt Íslandi.

Sjávarútvegur snertir grundvallarhagsmuni íslensku þjóðarinnar auk þess sem Ísland er nánast eini hagsmunaaðilinn í íslenskri efnahagslögsögu. Því má telja mjög líklegt að Íslendingar geti náð fram í aðildarsamningi þeim markmiðum sem tryggðu óbreytta fiskveiðistjórnun á Íslandsmiðum til frambúðar. Sjávarútvegsstefna og reglur ESB eru í meginráttum mjög hagstæðar Íslendingum. Sömuleiðis er meginregla hjá ESB að taka tillit til sérhagsmuna þjóða enda er það ekki ESB í hag að kippa stöðunum undan litlu hagkerfi norður í hafi, valda því tjóni og gera það háð styrkjasjóðum sambandsins.

Ef ásættanleg niðurstaða næst í aðildarviðræðum við ESB miðað við samningsmarkmiðin er líklegt að þjóðin samþykki aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu. Færi hins vegar svo að ekki tækist að ná fram samningsmarkmiðunum, sérstaklega í sjávarútvegi, eru litlar líkur á samþykki þjóðarinnar. Meginmálið er því að skilgreina samningsmarkmiðin vel og skýrt og ná um þau samstöðu. Eins og hér hefur verið rakið eru að mati skýrsluhöfunda mjög góðar líkur á því að Íslendingar nái fram samningsmarkmiðum sínum á sviði sjávarútvegs í aðildarviðræðum við ESB.

Með þetta í huga telja skýrsluhöfundar að eina leiðin til að tryggja íslenska hagsmunum sé að koma sér saman um raunhæf samningsmarkmið, eins og þau sem hér hafa verið rakin, og hefja síðan aðildarviðræður við ESB.

# Byggðamál

Eftir Halldór Sig. Guðmundsson og Ingileifi Ástvaldsdóttur

## Inngangur

Í þessari skýrslu er leitast við að fjalla um afmarkaðan þátt Evrópu- eða Evrópu-bandalagsmæðu frá sjónarhóli Íslendinga. Umfjölluninni er skipt í fjóra megin-kafla. Fyrst er rífuð upp staða Íslands í byggðamálum, m.a. með tilliti til EES-samningsins, í öðrum kafla eru fjallað um kosti og galla aðildar í tengslum við byggðamál, í þriðja kafla eru teknar fyrir nokkrar spurningar um byggðamál og leitað svara við þeim og í fjórða kafla eru settar fram hugmyndir um samningsmarkmið Íslendinga hvað viðkemur byggðamálum í hugsanlegum aðildarviðræðum við Evrópusambandið og mat á líkum þess að þau náist. Í lokin eru síðan niðurstöður höfunda í kjölfar þessarar umfjöllunar.

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfunda:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við byggðamál?

Aukast byggðastyrkir verulega?

Hvaða áhrif hefur aðild á landsbyggðina?

Getum við haft sjálfstæða byggðastefnu?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í byggðamálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

Í upphafi þakka höfundar dr. Inga Rúnari Eðvarðssyni, dósent við Háskólann á Akureyri, mikla og ómetanlega aðstoð sem hann hefur veitt með góðum ráðum um öflun upplýsinga, gagna, með faglegum ábendingum og yfirlestri á fyrri stigum skýrslugerðarinnar.

Fljótlega urðu höfundum ljósir þeir erfiðleikar sem liggja í að afmarka efnið, – byggðamál. Hver getur fullyrt að verðlag á nauðsynjavöru, verðlag á landbúnaðarvöru, stefna og stjórn fiskveiða og fleiri þættir hafi ekki áhrif á byggðamál? Af þeirri ástæðu höfum við valið að afmarka og skilgreina byggðamálin á eftirfarandi hátt:

Byggðamál er samheiti yfir byggðastefnu og aðgerðir stjórnvalda sem miða að því að jafna búsetu.þjóða, viðhalda henni og bæta, oftast í dreifbýli. Undir byggðamál flokkast einnig þær aðgerðir sem miðast við að aðstoða byggðir eða byggðarlög við að mæta áföllum eða óvæntum breytingum í atvinnu- eða búsetuháttum.

Öðrum hefur verið falið að fjalla sérstaklega um landbúnaðar- og sjárvarútvegsmál. Af þeim sökum er ekki fjallað um þau í þessari skýrslu, þrátt fyrir að bæði landbúnaðar- og sjávarútvegsmál hafi afgerandi þýðingu fyrir framtíð landsbyggðarinnar á Íslandi.

Við gerð þessarar samantektar hefur verið lögð áhersla á að styðjast við heimildir og skýrslur sem þegar liggja fyrir í stað þess að afla nýrra. Þær heimildir sem vísað er til í heimildaskrá eru að mati höfunda sá grunnur sem þessi umfjöllun og frekari umræða getur stuðst við, sbr. skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi frá í fyrra.

Alþjóðahyggja og barátta fyrir réttindum fólks hvar sem er í heiminum – á Íslandi jafnt sem á Inlandi – hafa verið einkunnarorð jafnaðarmanna frá upphafi. Auk þess veldur hnattvæðingin því að helstu vandamál þjóða, svo sem fíkniefnavandi, umhverfismál, kjarnorkuvá eða flóttamannavandi, verða aðeins leyst með fjölþjóðlegum samstilltum lausnum. Því er nauðsyn fyrir Samfylkinguna að móta sér afstöðu til alþjóðasamstarfs og ESB.

## 1. Staða Íslands á sviði byggðamála

Skipulagðar og markvissar aðgerðir stjórnvalda á Íslandi á sviði byggðamála má rekja til laga um Byggðastofnun frá árinu 1985, en þar er að finna ákvæði um hlutverk og helstu verkefni stofnunarinnar. Samkvæmt lögunum skal gerð byggðaáætlun á fjögurra ára fresti og á að endurskoða hana annað hvert ár.

Efnahagslegar og umhverfislegar forsendur Íslendinga á sviði byggðamála eru góðar enda býr þjóðin við ríkidæmi í samanburði við margar aðrar þjóðir og ætti því að geta ráðið byggðamálum sínum með farsælum hætti.



Ísland hefur mörg sérkenni í byggðaþróunarlegu tilliti. Hér er mjög strjálbýlt í samanburði við önnur Norðurlandaráíki en hér búa aðeins þrjú íbúar á hvern ferkílómetra. Hins vegar búa flestir Íslendingar í þéttbýli eða um 91,5% þjóðarinnar og er það hæsta hlutfall á Norðurlöndum. Þéttbýlisstaðir utan höfuðborgarsvæðisins eru mjög smáir í samanburði við erlendar stórborgir og við bætist sú sérstaða að um 60% þjóðarinnar býr á höfuðborgarsvæðinu og er það mun hærra hlutfall en annars staðar á Norðurlöndum.

Eftirtalдар staðreyndir blasa við á sviði byggðamála á Íslandi:

1. Um 60% þjóðarinnar býr á höfuðborgarsvæðinu. Sem dæmi um fólksfjölgun á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði íbúum þar á tímabilinu 1980–96 um 39.543, eða 32,5%. Í öðrum landshlutum fjölgaði fólki innan við fimm af hundraði eða fækkaði um allt að 15%.
2. Aðfluttum umfram brottflutta fjölgaði í nágrennasveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins og á Akureyri árið 2000. Líkleg skýring þess er hækkun fasteignaverðs á höfuðborgarsvæðinu.
3. Þrátt fyrir að byggðaröskun sé einna mest á Íslandi meðal norrænna þjóða verja Íslendingar minnstu fé til byggðaþróunar. Þá er framlag Íslendinga að mestu lánsfé, en styrkir annars staðar á Norðurlöndum. Auk þess hafa Danir, Finnar og Svíar aðgang að margvíslegum byggðasjóðum Evrópusambandsins.
4. Ungar konur á aldrinum 20–29 ára flytjast til staða þar sem menntatækifærin eru og þar sem félagsleg þjónusta er í boði. Margar þeirra snúa ekki aftur til heimabyggðar.
5. Þeir sem flust hafa búferlum á milli landshluta á liðnum árum eru að stórum hluta ungt fólk sem ýmist heldur til frekara náms eða er að stofna heimili. Búferlaflutningar innanlands eru því að stórum hluta liður í ákvörðunum sem tengjast námi, stofnun heimilis og atvinnuleit að námi loknu.
6. Byggðavandinn er mestur þar sem atvinnulíf einkennist af háu hlutfalli landbúnaðar og sjávarútvegs, en fólki fjölgar þar sem verslun og þjónusta eru í blóma.
7. Störfum í hefðbundnum greinum á landsbyggðinni hefur fækkað og spáð er áframhaldandi þróun í þá átt. Byggðaáætlun frá 1994, þar sem m.a. er kveðið á um fjölgun starfa í þjónustu á landsbyggðinni, hefur ekki skilað árangri nema síður sé.
8. Mikil uppbygging stóriðju hefur farið fram á atvinnusvæði höfuðborgarinnar og laðar til sín nýtt vinnuafli. Sumar byggðir standa höllum fæti vegna aðstæðna sem skapa íbúum þeirra erfiðari kjör en annars staðar.
9. Minna er um tækifæri á landsbyggðinni að því er varðar menntun, listir, afþreyingu og fjölmiðlun.

(Heimild: Ingi Rúnar Eðvarðsson, fyrirlestrarefni)

Það einkennir einnig stöðu byggðamála á Íslandi hversu mjög ber á umfjöllun um vanda einstakra byggða eða byggðarlaga þar sem kallað er eftir viðbrögðum og aðgerðum stjórnvalda um leið og einhver vandi steðjar að. Ennfremur hefur umræðan um byggðamálin fengið á sig neikvæðan ölmusublæ.

Niðurstaðan af ofantöldum staðreyndum er óþroskuð og vanmáttug íslensk byggðastefna. Hlutverk stjórnsýslu og pólitískra afskipta eru óskilgreind, samkeppni og óeining er um aðgerðir og leiðir að markmiðum, hvort heldur er meðal stjórnámálanna eða byggðarlaga. Afleiðingin er síðan að byggðaaðgerðir hafa á sér óorð fyrirgreiðslu, mismununar á grunni hagsmunatengsla eða er drepið á dreif með aðgerðarleysi.

Byggðaþróun erlendis, einkum í Evrópu, hefur hin síðari ár þróast þannig að:

- stefnumörkun og starf hefur færst frá opinberum aðilum í höfuðborgum til byggðarlaga;
- horfið hefur verið frá beinum stuðningsaðgerðum (naudarlausnum), sem viðhalda óbreyttu ástandi, til þróunarverkefna sem miða að því að efla byggðarlögin til framtíðar;
- ábyrgð og framkvæmd hefur færst frá opinberum aðilum til frjálsra félagsamtaka, einstaklinga, fyrirtækja og opinberra aðila í heimabyggð.

Með byggðasjóðum Evrópusambandsins, svæðaskiptingu og skilgreiningu aðgerðasvæða, skýrum markmiðum og umtalsverðum fjármunum hefur á liðnum áratugum náðst fram eftirtektarverður árangur í byggðamálum meðal margra aðildarríkja Evrópusambandsins. Þar má sérstaklega nefna Írland, Skotland og nú síðast Finnland.

Fram til þessa hafa Íslendingar að mestu staðið sjálfir straum af kostnaði við aðgerðir í byggðamálum. Lítil breyting varð á því með aðild Íslands að EES-samningnum enda tekur hann ekki til byggðamála. Þátttaka Íslendinga í slíkum verkefnum hefur alfarið verið á kostnað þeirra sjálfra, bæði verkefnakostnaður og ferðakostnaður. Með aðild að ESB mundi það breytast.

Veruleg þróun á sér stað innan Evrópusambandsins á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til og eru byggðamál eitt þeirra. Sem dæmi má nefna að um 30% af fjárlögum ESB er varið til uppbyggingarsjóðanna (213 milljörðum evra).

Með hugsanlegri aðild að ESB og aðgangi að uppbyggingarsjóðum þess er ljóst að margfalt meiri fjármunum yrði varið til byggðamála en verið hefur á undanförunum 20 árum.

Velji Íslendingar að vera utan ESB-samstarfsins þarf að koma til uppstokkun á framlögum og aðferðafræði byggðaaðgerða í ljósi reynslunnar. Sé vilji til þess geta Íslendingar gert slíkt en ætla má að nokkur tími líði áður en samstaða næst um slíkar breytingar.

Frá því EES-samningurinn tók gildi hafa á grundvelli hans átt sér stað verulegar og óumdeildar framfarir á sviðum sem samningurinn tekur ekki sérstaklega á. Vegna skuldbindinga Íslendinga um alþjóðlegt samstarf og samræmingu laga og regna á sviðum EES-samningsins hafa fyrirmæli og réttarbætur á sviði mannréttinda, félagsmála, opinberrar stjórnsýslu og fleiri málaflokka komist í framkvæmd nánast án umræðu. Hafa Íslendingar orðið að laga sig að nýjum reglum Evrópusambandsins, t.d. þar sem réttindi borgarans eru betur tryggð en áður var gagnvart ríkisvaldinu. Fullyrða má að slíkar breytingar hefðu tæpast verið innleiddar á jafn-skömmum tíma og raun varð á nema vegna skuldbindinga EES-samningsins.

Það er því líklegt að hagsmunum Íslendinga sjálfra sé betur borgið með aðild ef lögð er til grundvallar sú staða sem ríkir í byggðamálum í landinu. Ætla má að aðild leiði til vænlegri og markvissari vinnubragða í byggðamálum. Að auki er líklegt að umtalsvert meiri fjármunir yrðu aðgengilegir til aðgerða í byggðamálum.

## 2. Byggðamál og uppbyggingarsjóðir Evrópusambandsins

Að mati höfunda eru uppbyggingarsjóðir ESB langstærsta einstaka umfjöllunar-efnið sem lýtur að byggðamálum fyrir Íslendinga. Í skýrslu utanríkisráðherra er að finna ágæta samantekt á möguleikum Íslendinga og þar með kostum og göllum aðildar að ESB, enda mundi aðgengi að þeim sjóðum hafa hvað mest áhrif á byggðamál hér á landi. Efni það sem hér fer á eftir er tekið nánast óbreytt úr 25. kafla skýrslu utanríkisráðherra (bls. 281–287) nema uppröðun kafla hefur verið breytt.

### Samantekt

Ef miðað er við tilteknar forsendur gætu heildarframlög til Íslands úr uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins árlega numið um 1.500 til 2.000 milljónum króna en slík framlög kalla á 2.200 til 2.700 milljónir kr. sem mótframlag frá Íslandi. Þannig gæti heildarumfang vegna uppbyggingar- og frumkvæðissjóða Evrópusambandsins numið á bilinu 3.700 til 4.700 milljónum króna á ári. Þátttaka Íslands í uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum ESB mundi kalla á talsverða uppstokkun ríkisútgjalda og breytingar á þeirri byggðastefnu sem rekin hefur verið hér á landi. Hér er um mjög grófar áætlanir að ræða, enda byggjast þær á nokkrum breytum sem ekki er auðvelt að spá fyrir um, svo sem niðurstöðum samningaviðræðna, markmiðum og skipulagi áætlana o.fl.

### Uppbyggingarsjóðir

Ísland nýtur nokkurrar sérstöðu vegna fjarlægðar frá öðrum löndum, veðurfars

og fólksfæðar. Þessi sérstaða er að mörgu leyti ósambærileg við önnur svæði í ESB. Engu að síður eru lífskjör og tekjur á mann hærri hér á landi en að meðaltali innan ESB-ríkja. Hvað sem því líður hafa sum svæði á Íslandi átt á brattann að sækja. Vandamál Íslands má taka saman á eftirfarandi hátt:

1. brottflutningur fólks úr dreifbýli,
2. fólksfæð,
3. endurskipulagning sjávarútvegs,
4. einangrun og fjarlægð frá evrópskum mörkuðum.

Í Evrópusambandinu hefur verið mörkuð stefna í öllum þeim málaflökkum sem hér um ræðir, og tekur sú stefna til þeirra vandamála sem Ísland stendur frammi fyrir og leitar lausna á. Stefna þessi hefur verið aðlöguð eftir inngöngu Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar. Verður nú lýst þeim styrktarleiðum sem uppbyggingarsjóðakerfi ESB býður upp á og því næst gerð tilraun til að áætla hve mikið Íslendingar gætu fengið í styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB. Í þessum kafla er spáð fyrir um fjármagnstilfærslur af fjárlögum ESB, sem og innri tilfærslur á Íslandi og kostnað sem hlytist af sameiginlegri fjármögnun. Þá er stuttlega fjallað um hugsanlegar breytingar sem vænta má í kjölfar stækkunar ESB með inngöngu ríkja í Mið- og Austur-Evrópu.

### Markmið uppbyggingarsjóða ESB

ESB hefur nýlega endurskipulagt uppbyggingarsjóði sína. Markmiðum hefur fækkað, áhersla lögð á færri markmið en betur skilgreind. Nýja kerfið samanstendur af þremur markmiðum, sjávarútvegssjóði sem nefnist FIFG, og fjórum frumkvæðisverkefnum. Í reglugerð ráðherraráðsins nr. 1260 frá 21. júní 1999 eru markmiðin skilgreind:

#### *1. Að stuðla að þróun og uppbyggingu svæða sem dregist hafa aftur úr öðrum svæðum – „1. markmið“*

Svæði þau sem markmið 1 tekur til skulu vera á NUTS II-stigi (NUTS stendur fyrir e. „Nomenclature of Territorial Statistical Units“ sem er formleg svæðaskipting ESB) með verga landsframleiðslu (VLF) á mann undir 75% af meðaltali Evrópusambandsins. VLF mælist í kaupmáttarjöfnuði og reiknast á grundvelli talna Evrópusambandsins þrjú undangengin ár sem lágu fyrir 26. mars 1999.

Ystu svæðin (frönsku umdæmin utan meginlandsins, Asoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira), sem öll eru undir 75% mörkunum, og svæði sem styrkhæf eru samkvæmt markmiði 6 á tímabilinu 1995 til 1999 samkvæmt 6. bókun við samninginn um aðild Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar, flokkast einnig undir þetta markmið (þróun dreifbýlla svæða).

Ákveðið hefur verið að 69,7% af fé ESB til uppbyggingarsjóðanna renni til 1. markmiðs.

*2. Að stuðla að efnahagslegri og félagslegri uppbyggingu svæða sem standa frammi fyrir erfiðleikum – „2. markmið“*

Svæði sem flokkast undir markmið 2 eru svæði sem eiga við byggðavandamál að etja og skulu styrkir veittir til efnahagslegra og félagslegra umbóta samkvæmt 1. gr. (2), enda uppfylli svæðið kröfur um stærð og fólksfjölda. Markmiðið á einkum og sér í lagi við svæði þar sem efnahagslegar og félagslegar umbætur eru í gangi á sviði iðnaðar- og þjónustugreina, dreifbýlissvæði í hnignun, þéttbýlissvæði í hnignun og svæði þar sem samdráttur á sér stað og háð eru sjávarútvegi. 11,5% af fé til uppbyggingarsjóða rennur til 2. markmiðs.

*3. Að stuðla að aðlögun og nútímavæðingu menntastefnu og skólakerfa, starfsþjálfunar og atvinnu – „3. markmið“*

Samkvæmt þessu markmiði skal veitt efnahagsleg aðstoð utan þeirra svæða sem falla undir 1. markmið, og mörkuð grundvallarstefna fyrir allar aðgerðir til stuðnings mannaúði á landsvæðum án þess að ganga gegn sérkennum hvers svæðis. 3. markmið er ekki skilgreint frekar; í 5. gr. kemur aðeins fram að 3. markmið einskorðast við svæði sem flokkast ekki undir 1. markmið. 12,3% af fé til uppbyggingarsjóða ESB rennur til 3. markmiðs.

*Sjávarútvegsmarkmiðið er skilgreint sem hér segir:*

Sjávarútvegssjóðnum (FIFG) er ætlað að styrkja uppbyggingu í sjávarútvegi utan svæða sem falla undir markmið 1 samkvæmt reglugerð ráðherraráðsins nr. 1263/1999. Styrkhæfni og tengsl við eldri markmið þróunarsjóðanna eru skilgreind síðar í 3., 4. og 5. gr.

### **Frumkvæðisverkefni ESB**

Hér er um að ræða sérstaka verkefnasjóði sem ætlað er að styðja aðgerðir sem hafa sérstök áhrif á Evrópuvísu. Með frumkvæðisáætlunum eru sett viðmið um verkefni (e. Community Initiative Programmes (CIPs)) sem lögð eru fyrir framkvæmdastjórnina til samþykkis. Á síðasta áætlunartímabili voru 13 frumkvæðisverkefni í gangi en þeim hefur verið fækkað niður í fjögur fyrir tímabilið 2000 til 2006. Þessi frumkvæðisverkefni eru skilgreind undir heitunum LEADER, INTERREG, URBAN og EQUAL. Frumkvæðisverkefni ESB eru óháð hinum stærri markmiðum (1., 2. og 3.) og því ótengd þeim viðmiðunum sem þar eru tilgreind. Þannig getur svæði sem flokkast undir 1. markmið einnig verið styrkhæft úr frumkvæðisverkefnum ESB. Eins og gildir um öll svæði sem styrkt eru af upp-

byggingarsjóðunum skulu áætlanir vera viðbót en ekki koma í stað verkefna sem hefði verið ráðist í hvort sem er án fjárstuðnings frumkvæðisverkefnisins. Frumkvæðisverkefnin eiga einnig að vera frumleg og taka til viðfangsefna sem ekki er sinnt af hálfu hinna hefðbundnu þróunarsjóða sambandsins.

**LEADER:** Þessu frumkvæðisverkefni er ætlað að styrkja dreifbýlissvæði innan Evrópusambandsins. LEADER-verkefnið veitir fjármuni til þróunaráætlana sem hafa að markmiði að innleiða aðferðir til þróunar á einstökum landsvæðum og efla samvinnu milli landsvæða og yfir landamæri.

**INTERREG** er ætlað að efla samvinnu yfir landamæri og milli svæða. Styrkhæf landsvæði eru yfirleitt landsvæði sem liggja að öðru ríki. Markmiðið er ekki aðeins að efla þróun heldur einnig að styrkja samþættingu og samhæfða þróun landsvæða þvert á landamæri Evrópusambandsins. Landamærasvæði eiga oft við vandamál að etja sem rekja má beint til þeirrar staðreyndar að þau eru jaðarsvæði, og hafa viðskiptahindranir sem stafa af landamærum oft hamlað þróun þeirra. Noregur og Sviss hafa undanfarin ár tekið fullan þátt í INTERREG en þar sem þessi ríki eiga ekki aðild að Evrópusambandinu hafa þau þurft að greiða að fullu fyrir þátttöku sína í þessari áætlun. Fulltrúum frá Íslandi, Grænlandi og Færeyjum hefur að undanförunni verið boðið að sitja ýmsa fundi vegna undirbúnings næstu INTERREG-áætlunar sem hleypt verður af stokkunum í ár. Eru sterkar líkur á því að þessum löndum verði boðið að taka þátt í áætluninni með sama hætti og Noregi og Sviss. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess hvort slíkt boð yrði þegið enda óljóst á þessu stigi hvað þátttaka í INTERREG kostar fyrir áætlunartímabilið 2000–2006.

**URBAN:** Eins og ráða má af heiti verkefnisins er viðfang þess þéttbýlissvæði sem standa höllum fæti félagslega og efnahagslega, auk þess að eiga við umhverfisvandamál að etja. Frumkvæðisverkefni þetta býður fram margvíslegar aðgerðir gegn félagslegri útskúfun og miðast við að auka lífsgæði og bæta umhverfið.

**EQUAL:** Þessu frumkvæðisverkefni er ætlað að stuðla að jöfnum tækifærum í þjóðfélaginu og á vinnustöðum.

### **Frumkvæðisverkefni ESB og Ísland**

**LEADER:** Í ljósi mikilvægis dreifbýlissvæða á Íslandi gæti LEADER-verkefnið reynst mjög mikilvægt. Markmið þess er að stuðla að tæknilegum framförum og starfsþjálfun, sem og að efla samstarfsverkefni einstakra ríkja.

*INTERREG*: Ísland ætti að vera fullkomlega styrkhæft til INTERREG-aðstoðar. Fjarlægð landsins frá öðrum löndum og smæð heimamarkaðarins setur íslensk fyrirtæki að mörgu leyti í erfiðari stöðu gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Samvinna yfir Atlantshafið milli atvinnugreina ætti að vera forgangsatriði svo að fyrirbyggja megi að fyrirtæki í samkeppni við innfluttar vörur verði fyrir skaða af auknum innflutningi. Ef tekið er mið af Finnlandi gæti fjárhagsaðstoð INTERREG-áætlanna svarað til allt að 25 milljóna evra á þeim tíma sem áætlunin nær til.

Hér er gert ráð fyrir að umfang styrkja samkvæmt URBAN-, EQUAL- og FIGG-áætlunum sé svo lítið að ekki sé vert að áætla hugsanleg fjárframlög úr þeim.

### Stutt yfirlit um uppbyggingarsjóðina

Eitt af meginmarkmiðum Evrópusambandsins er að stuðla að efnahagslegum og félagslegum jöfnuði. Til þess að jafna aðstöðu innan ESB hafa verið settir upp uppbyggingar- og frumkvæðissjóðir og setur ráðherraráðið reglur um starfsvið þeirra og skipulag með samhljóða samþykki á grundvelli tillagna framkvæmdastjórnar. Yfirgnæfandi meirihluti ráðstöfunarfjár rennur til verkefna sem aðildarríki hrinda af stað í samvinnu við sveitarfélög, félagasamtök og aðila vinnumarkaðarins, en framkvæmdastjórn ESB á að fylgjast með að verkefnin falli að þeirri stefnu sem mótuð hefur verið í ráðherraráðinu. Undanfarin tíu ár hefur auknu fjármagni verið varið til þessara sjóða og nema þeir nú 30% af fjárlögum Evrópusambandsins.

Sérstökum þróunarsjóðum hefur verið komið á fót, einkum til þess að mæta vanda fátækustu aðildarríkjanna, Grikklands, Írlands, Portúgals og Spánar. Þessi ríki falla að öllu leyti undir svokallað 1. markmið en auk þess falla ýmis svæði einstakra ríkja sambandsins undir þetta markmið. Miðað við núverandi reglur Evrópusambandsins mundi Ísland allt, að undanskildu höfuðborgarsvæðinu, falla undir 1. markmið þar sem fjöldi íbúa á landsbyggðinni er undir 8 íbúum á ferkílómetra.

Auk þróunarsjóðanna hefur Evrópusambandið sett á fót nokkur frumkvæðisverkefni til að styrkja aðgerðir sem hafa sérstaka þýðingu á Evrópuvísu. Dæmi um slíkt verkefni er INTERREG-áætlun Evrópusambandsins sem hefur að markmiði að efla samvinnu yfir landamæri og á milli svæða.

Þátttaka einstakra aðildarríkja sambandsins í öllum þeim verkefnum sem fjallað hefur verið um hér að framan byggist á tveim lykilþáttum. Í fyrsta lagi þurfa ríkin sjálf að setja á fót verkefni innan ramma þeirra reglna sem ráðherraráð Evrópusambandsins hefur sett. Í öðru lagi þarf að tryggja mótframlög við einstök verkefni heima fyrir. Mótframlag ræðst einkum af svæði og eðli verkefnis.

Óháðir rannsakendur hafa komist að þeirri niðurstöðu að heildarframlög til

Íslands úr uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins geti árlega numið um 1.500 til 2.000 milljónum króna en slík framlög kalla á 2.200 til 2.700 milljónir króna sem mótfamlag frá Íslandi. Þannig gæti heildarumfangið af uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins numið á bilinu 3.700 til 4.700 milljónum króna á ári. Þátttaka Íslands í uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum ESB mundi kalla á talsverða uppstökkun ríkisútgjalda og á breytingar á þeirri byggðastefnu sem rekin hefur verið hér á landi.

### Áhrif á íslensk fjárlög og innanlandsstyrki

Í Svíþjóð og Finnlandi eru stór og mjög strjálbýl svæði. Áætluð fjárframlög milli 2000 og 2006 til finnskra og sænskra svæða sem flokkast undir 1. markmið nema 913 milljónum evra til Finnlands og 722 milljónum evra til Svíþjóðar. Þetta jafngildir að meðaltali um 180 og 260 evrum á mann á ári á styrkhæfum svæðum. Af þessari upphæð beinna styrkveitinga má ráða að fjárveitingar samkvæmt áætlunum af þessu tagi til Íslands gætu numið allt að 190–200 evrum á mann á ársgrundvelli, og mundu heildarstyrkveitingar þá svara til 20–24 milljóna evra. Hér er gert ráð fyrir að 2 milljónir evra mundu renna til sjávarútvegsins, reiknað á grundvelli allra sjávarútvegsáætlana í Finnlandi á öllum svæðum. Hér er tekið með í reikninginn að strandsvæði Finnlands eru að mestu utan þeirra svæða sem flokkast undir 6. markmið. Á hinn bóginn er mikilvægt að áréttta að upphæð fjárframlaga sem veitt er til svæðanna veltur á því hversu alvarleg vandamál er við að glíma. Atvinnuleysi er mun minna á Íslandi en á norðlægari svæðum Finnlands og Svíþjóðar þar sem atvinnuleysi er sums staðar yfir 20%. Af þessum sökum er líklegt að styrkveitingar til Íslands yrðu í minna lagi samborið við framangreint. Á hinn bóginn gæti farið svo að þróunarvandamál landbúnaðarins ykju þörfina fyrir aðstoð. Fjárframlög til sjávarútvegs gætu numið um eða yfir 2 milljónum evra.

Lykilatriði við framkvæmd svæðastefnu ESB er að styrkþegar þurfa að koma með mótfamlög á móti uppbyggingarsjóðunum. Upphæð mótfamlaga veltur á markmiðum, tegund verkefna og styrkþeganum. Mótfamlög geta numið umtalsverðri hlutdeild í verkefnum. Þannig eru að jafnaði aðeins greidd um 50% kostnaðar til opinberra verkefna á svæðum sem falla undir 1. markmið og 25% á svæðum sem falla undir 2. og 3. markmið. Ef um er að ræða umtalsverðar hreinar tekjur af stoðveitunum nemur styrkurinn aðeins 40% að hámarki. Hjá einkafyrirtækjum er styrkhlutfallið 35% á svæðum sem heyra undir 1. markmið og 15% á svæðum sem heyra undir 2. markmið.

Staðan er svipuð að því er varðar frumkvæðisverkefni ESB. Framlög ESB eru innan við helmingurinn af kostnaði við verkefni sem styrkur er veittur til. Með hliðsjón af fjárframlögum í Finnlandi má gera ráð fyrir að uppbyggingarsjóðirnir



mundu veita um 1 til 1,5 milljónum evra árlega til Íslands en framlög Íslands (ríkis og einkageira) gætu numið allt að 3 milljónum evra. Heildarframlag LEADER yrði minna, ef til vill um hálf milljón evra árlega, auk framlags frá Íslandi upp á yfir 1 milljón evra.

Þegar allt er talið má áætla að framlög ESB til Íslands mundu nema u.þ.b. 20 til 25 milljónum evra á ári en kröfur um mótfamlög hins opinbera og einkageirans á Íslandi næmu ef til vill um 30 til 37 milljónum evra. Hér er um mjög grófar áætlanir að ræða enda byggjast þær á nokkrum breytum sem ekki er auðvelt að spá fyrir um (niðurstöðum samningaviðræðna, markmiðum og skipulagi áætlana o.fl.).

### Framtíð þróunarsjóðanna

Viðbúið er að væntanleg innganga Mið- og Austur-Evrópuríkja í ESB þrenni að sjóðum sambandsins. Þau ríki sem sótt hafa um aðild eru fullkomlega styrkhæf samkvæmt 1. markmiði en í flestum ríkjanna er stundaður umfangsmikill landbúnaður og við blasa óleyst vandamál við endurskipulagningu. Hver lokakostnaðurinn verður af stækkunarferlinu vegna sex fyrstu umsækjendanna er óljóst og því síður eru ljós áhrif síðari stækkunar sem felur í sér inntöku allra ríkja Mið- og Austur-Evrópu, auk e.t.v. Tyrklands. Þetta er nokkurt áhyggjuefni. Er hægt að viðhalda uppbyggingarstefnunni frá pólitísku sjónarmiði í stækkuðu Evrópu-sambandi? Áætlað hefur verið að heildarkostnaður við fyrstu stækkun (inntaka fimm þróuðustu ríkja Mið- og Austur-Evrópu) verði allt að 30 milljarðar evra á ári. Á hinn bóginn mundu framlög þessara nýju aðildarríkja til sameiginlegra sjóða Evrópu verða óveruleg, eða um 4 milljarðar evra. Þannig mundi sú byrði sem leiðir af stækkun til austurs deilast á þau 15 ríki sem nú mynda ESB, auk Íslands ef til inngöngu þess kæmi.

Fjárlög ESB mundu auka þrýstinginn á að minnka útgjöld til uppbyggingar- og landbúnaðarstefnunnar. Hætt er við að sérstakar tilslakanir samkvæmt 1. markmiði til handa strjálbýlum svæðum yrðu þrengdar eða þeim hætt, ásamt öðrum breytingum. Reynslan af fyrri inntöku ríkja í Evrópusambandið og endurskipulagningu uppbyggingarstefnunnar sýnir að ríki sem þegar hafa gerst aðilar geta oft varið stöðu sína gagnvart uppbyggingarsjóðunum. Á hinn bóginn reynist nýjum aðildarríkjum oft erfitt að fá þær upphæðir í styrki sem þau gætu með nokkrum rétti vænst á grundvelli fyrri fjárframlaga. Þannig er líklegt að Íslendingar yrðu að standa í erfiðum samningaviðræðum til að fá uppbyggingarstyrki af þeirri stærð sem fyrr greinir. Mikilvægt er að áréttu að það getur reynst erfitt fyrir Íslendinga að fá stöðu ríkja og svæða sem falla undir 1. markmið. Það stafar annars vegar af góðum lífskjörum á Íslandi og hins vegar leiðir stækkun Evrópu-sambandsins til austurs til mikilla fjárframlaga úr þróunarsjóðum sambandsins á því svæði þegar um miðjan þennan áratug.

### 3. Hugmyndir um samningsmarkmið og mat á líkum til að þau náist

Hvort sem af samningaviðræðum við ESB verður eða ekki er nauðsynlegt að Íslendingar viðurkenni að staða byggðamála á Íslandi er alvarleg sökum langvarandi hnignunar landsbyggðarinnar. Hnignun landsbyggðarinnar felst í einhæfni atvinnulífsins, skorti á sérmenntuðum einstaklingum, ójafnræði í nútíma samskiptatækni, óleystum samgönguúrbótum, smáum og vanburða sveitarfélögum og samþjöppun valds og þekkingar á höfuðborgarsvæðinu.

Af því má ljóst vera að samningsmarkmiðin ættu einkum að beinast að því að efla fjölhæfni atvinnulífsins á landsbyggðinni, styrkja menntakerfið á framhalds- og háskólastigi, tryggja aðgengi allra að þjóðbraut upplýsinga, eflingu og stækkingun stjórnsýslueininga og uppbyggingu lærdóms- og þekkingarsvæða.

Markmiðið með aðild að ESB ætti því að vera eftirfarandi:

- Efla fjölhæfni atvinnulífs um land allt.
- Efla menntun fólks á framhalds- og háskólastigi um land allt með staðbundinni kennslu, fjarkennslu og námsstyrkjum.
- Tryggja aðgang einstaklinga í þéttbýli sem dreifbýli að þjóðbraut upplýsinga.
- Efla og stækka stjórnsýslueiningar hér á landi.
- Koma á fót lærdóms- og þekkingarsvæðum utan höfuðborgarsvæðisins.

Öll þessi markmið eru samofin hvernig sem á þau er litið. Hvernig má efla fjölbreytni atvinnulífsins án þess að um leið sé horft til menntakerfisins og upplýsingatækninnar? Eða byggja upp lærdóms- og þekkingarsvæði án menntakerfisins og þar með fjölbreytni og aðgengi að upplýsingatækni?

Vænlegast er að ná fram þessum markmiðum undir 1. og 2. markmiði, auk frumkvæðisverkefnanna LEADER og INTERREG. Í ljósi þess að mestu fé er varið til 1. markmiðs ætti það að vera samningsmarkmið Íslands ef til aðildarviðræðna við ESB kæmi að Ísland falli undir 1. markmið.

Því er ekki úr vegi að skoða næst hversu raunhæft slíkt muni reynast í skýrslu utanríkisráðherra (bls. 284–285).

Ísland teldist án efa styrkhæft til áætlana samkvæmt 1. og 2. markmiði, sem og til LEADER- og INTERREG-verkefnanna. Öðrum frumkvæðisverkefnum mætti hugsanlega beita í vissum tilvikum en um þau verður ekki fjallað hér. Svæði geta ekki verið styrkhæf bæði á grundvelli 1. og 2. markmiðs.

#### 1. MARKMIÐ

Þar sem fólksfjöldi á Íslandi er aðeins 2,7 íbúar á ferkílómetra að meðaltali yrði allt Ísland, þó líklega að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, skilgreint sem 1. markmiðssvæði og styrkhæft á grundvelli þess. Verði allt höfuðborgarsvæðið

skilgreint utan 1. markmiðs verður fjöldi íbúa á landinu sem flokkast undir 1. markmið um 108.000.

Að öllum líkindum mundu styrkir til Íslands samkvæmt 1. markmiði renna til eflingar og þróunar samkeppnishæfni atvinnugreina í fámennum byggðarlögum. Markmið stuðningsaðgerðanna yrði að viðhalda byggð á landsbyggðinni, hvetja fyrirtæki í fleiri atvinnugreinum til að velja sér starfsstöðvar í dreifbýli og að hlúa að staðbundnum atvinnugreinum. Lokatakmarkið er að ná samræmdri þróun yfir gjörvallt Ísland og vinna jafnframt gegn tekjuójöfnuði á milli landsvæða.

Gera má ráð fyrir að Ísland hefði svipaða forgangsröðun og Finnland og Svíþjóð þótt sjávarútvegurinn gæti skipað veigameiri sess. Almennt mætti verja fjárstyrkjum til stofnunar ‚fyrirmyndarbyggðarlaga‘ (e. hubs of excellence) á svæðunum og mætti þá verja fjármagni samkvæmt 1. markmiði til að bæta innviði og tengsl við erlend fyrirtæki og rannsóknarmiðstöðvar.

Styrkir samkvæmt 1. markmiði gætu ráðið úrslitum um endurskipulagningu landbúnaðarins. Kæmi til inngöngu í Evrópusambandið mundu starfsskilyrði landbúnaðar breytast verulega. Þörf væri á áætlunum til að auka fjölbreytni atvinnulífs í dreifbýli. Annars yrði hætt við að brottflutningur úr dreifbýli ykist. Ef litið er til þróunar í Finnlandi og Svíþjóð má ráða að styrkir samkvæmt 1. markmiði mundu ekki endilega leysa fólksflutningsvandann. Á hinn bóginn hrjáir Ísland ekki það mikla atvinnuleysi sem við er að etja í Finnlandi og Svíþjóð.

Svæði í Finnlandi höfðu ekki mikið efnahagslegt vægi í áætlunum samkvæmt 6. markmiði um fiskveiðar. Öðru mun gegna á Íslandi þar sem flestar hafnir eru á svæðum sem falla undir 1. markmið. Því er mikilvægt að líta til heildarframlaga sambandsins til fiskveiða, en ekki til sjávarútvegssjóðsins (FIFG), til að fá nálgun á mikilvægi þessa fyrir Ísland.

## 2. MARKMIÐ

Markmið þetta tekur aðeins til svæða sem ekki flokkast undir 1. markmið. Þannig yrði að líkindum aðeins höfuðborgarsvæðið styrkhæft. Þetta helgast af því að aðgerðir samkvæmt 2. markmiði eru allar tiltækar svæðum sem flokkast undir 1. markmið. Aðgerðum samkvæmt þessu markmiði er aðallega ætlað að aðstoða atvinnugreinar sem eru í endurskipulagningu eða ganga í gegnum umfangsmiklar breytingar, svo sem sjávarútveg. Styrkir til Íslands samkvæmt 2. markmiði yrðu varla mjög háir þar eð landið mundi að mestu flokkast undir 1. markmið.

## FIFG

Eins og áður segir mundi Ísland að undanskildu höfuðborgarsvæðinu falla undir 1. markmið. Stuðningsaðgerðir til íslensks sjávarútvegs kæmu því að mestu leyti

úr þeim uppbyggingarsjóðum sambandsins sem styrkja svæði sem falla undir 1. markmið. Það yrði því einungis höfuðborgarsvæðið sem gæti sérstaklega nýtt fjármuni samkvæmt þeim reglum sem gilda um hinn sérstaka sjávarútvegssjóð ESB (FIFG).

Íslendingar geta lært af þeim aðferðum sem notaðar verið hafa verið í byggðamálum ESB. Má þar nefna samstarf (e. partnership), samstarf stofnana ESB, ríkisstjórna aðildarríkja, svæða og hagsmunasamtaka. Hver sem niðurstaðan verður, með aðild eða án, þá verða Íslendingar að verja meiri fjármunum til byggðamála á næstu árum og áratugum en verið hefur.

Íslendingar eiga sjálfir eftir að móta sér stefnu, stefnu þar sem aðgerðasvæði og kjarna- og uppbyggingarsvæði eru skilgreind. Það þýðir að gera þarf áætlun þar sem svæðum yrði væntanlega mismunandi og forgangsraðað. Æskilegt væri að slíkar skilgreiningar lægju fyrir í upphafi viðræðna.

Áður en aðildarviðræður hefjast þarf að gera sérstaka áætlun um þróunarstörf í byggðarlögum til að bæta menntunarstig svæða og opna á möguleika til að nýta byggðasjóði ESB. Sérstaklega þarf að skoða hvernig tryggja á hæfni svæða til að setja fram þróunaráætlanir samkvæmt viðmiðum uppbyggingarsjóða. Sérstaklega verði tekið tillit til langvarandi hnignunar og ástands byggðarlaga.

ESB hefur ætíð lagt mikla áherslu á landbúnað og sýnt mikinn skilning gagnvart harðbýlum svæðum sem Ísland er svo sannarlega. Áður en Svíar og Finnar gengu í ESB sögðu þarlendir efasemdarmenn að ekki væri möguleiki að fá undanþágu frá jafnmiklu grundvallaratriði Evrópusamstarfsins og því sem landbúnaðarstefnan væri. Annað kom á daginn og Svíar og Finnar fengu varanlega undanþágu frá landbúnaðarstefnunni fyrir svokallaðan norðlægan landbúnað.

#### 4. Umræða

Í þessum kafla hafa skýrsluhöfundar sett fram spurningar sem vaknað hafa við samantekt skýrslunnar og ætla má að verði hluti umræðu um aðildarmál Íslands að ESB.

*Hver eru áhersluatriði byggðamála ESB samanborið við okkar?*

Viða er meiri samfélagsvandi en hjá Íslendingum, lægri þjófartekjur og meira atvinnuleysi. Okkar byggðavandi er fækkun fólks. Vinnubrögðin við þessum ólíku byggðavandamálum eru gerólík því sem við þekkjum. Innan ESB er meiri áhersla lögð á jafnræði íbúa óháð búsetu. Þetta eru sömu áherslumál og okkar og lengri hefð fyrir að vinna samkvæmt þeim.

*Má ætla að ESB verði fyrri til en Íslendingar sjálfir að staðsetja opinberar stofnanir úti um landið?*

Írar, Skotar, Finnar og Svíar hafa reynslu af slíku þar sem þeir hafa byggt upp byggðasamlög þar sem mennta- og þróunarstofnanir hafa verið settar á stofn með stuðningi uppbyggingarsjóða ESB. Þessar stofnanir hafa síðan leitt til þess að grundvöllur hefur skapast til að aðrar stofnanir risu þar.

*Verður auðveldara fyrir sveitarfélög/fyrirtæki/einstaklinga að vinna áætlunum sínum stuðning innan ESB en hjá Byggðastofnun/stjórnvöldum og/eða lána-stofnunum?*

Jafnræði íbúa og samfélaga er grundvallaratriði í allri málsmeðferð og ákvarðanatöku ESB. Ætla má að afstaða til áætlana/umsókna verði byggð á fyrirfram þekktum skilyrðum og því að vandað sé til undirbúnings mála og minna fari fyrir mismunun byggðri á hentistefnu.

*Verður byggðamálum stýrt frá Brussel?*

Byggðamálum yrði ef til aðildar kæmi stýrt frá þremur stigum, 1) byggðarlögum eða sjálfstæðum svæðum, 2) stjórnvöldum landsins, og 3) Brussel.

*Verður byggðamálum meira fjarstýrt við ESB-aðild?*

Nei, því að uppspretta uppbyggingar í byggðamálum byggist á frumkvæði byggðarlaganna og stjórnvöldum á Íslandi. Núverandi ástand í byggðamálum á Íslandi sýnir að þar vantar meiri nálægðarstýringu og minni forsjárhyggju.

*Getur aðildargjald að ESB (8 milljarðar króna) ekki frekar nýst til uppbyggingar?*

Ekki við núverandi fyrirkomulag þar sem fjármunir hafa ekki fylgt þegar stefnumörkun hefur verið samþykkt á liðnum árum. Íslendingar þurfa líka að læra af ESB og nota vinnubrögð ESB. Vísa má til fyrirkomulags í Noregi þar sem byggðamál voru endurskipulögð meðal annars út frá markmiðum og áætlunum ESB.

*Ef við erum sammála byggðastefnu ESB, af hverju framkvæmum við hana ekki? Það er framtíðarstefna Samfylkingarinnar að gera það. Uppstokkun á mála-flokknum er nauðsynleg.*

*Markaðskraftar eru allsráðandi í ESB, þeir kraftar hafa ekki tekið tillit til minni byggða eða sérkenna þeirra?*

Innan ESB eru líka mjög sterkir kraftar sem vinna að því að hefta markaðskrafta og styrkja stöðu minni og veikari svæða. Þar má meðal annars nefna félagsleg markmið (e. Social Charter), markmið um jafnrétti og uppbyggingarsjóðina sem hafa að markmiði að jafna búsetuskilyrði. Þetta er gert fyrir opnum tjöldum og

með skilgreindum markmiðum.

*Hvers vegna ættu Íslendingar að skoða aðild að ESB, byggðamálanna vegna?*

Verulegur hluti þess fjármagns sem til Íslands rynni yrði á forsendum byggðastefnu, hvort sem um yrði að ræða samgöngur eða uppbyggingu atvinnulífs. Skilyrði þess að njóta styrkja úr sumum sjóðum ESB er mótframlag stjórnvalda. Þetta er líklegt til að hvetja íslensk stjórnvöld til þess að verja auknu fé til framkvæmda á landsbyggðinni. Byggðastefna er svo rótgróinn þáttur Evrópusamstarfs að aðild gæti aðeins orðið til þess að styðja við bakið á viðleitni íslenskra stjórnvalda til að tryggja byggð um allt land, efla samgöngur og auka fjölbreytni í atvinnuháttum. Þess ber þó að gæta að miklir byggðastyrkir yrðu Íslendingum líklega torsóttir í aðildarviðræðum og einnig að með stækkun ESB mundu byggðastyrkir til Íslands og annarra efnaðra ríkja í sambandinu hugsanlega lækka.

*Hver er kostnaðurinn við aðild Íslands að ESB?*

Framlag Íslands gæti líklega orðið rúmlega átta milljarðar króna á ári og er óvíst hversu stór hluti þess framlags kæmi til baka. Færi það eftir því hvernig þátttöku Íslands yrði háttáð í landbúnaði, sjávarútvegi og byggðasjóðum. Framlag Íslands á mann yrði hátt og með því hæsta sem gerist innan ESB. Er hefð fyrir því að tekið sé tillit til þess þegar samið er um aðlögun að starfsemi ESB. Má búast við að a.m.k. helmingur eða meira gæti komið til baka fyrsta kastið úr sameiginlegum sjóðum vegna landbúnaðar, byggðastefnu og vegna styrkja til sjávarútvegs, að því gefnu að eftir þeim væri sóst. Rekstrarkostnaður við þátttöku, fundasókn, þýðingar o.fl., sem íslensk stjórnvöld greiða nú, mundi greiðast úr sameiginlegum sjóðum. Þegar fram líða stundir mætti og hugsa sér að laða mætti einhvern hluta Evrópusamstarfs hingað til lands.

## Niðurstöður

Áhrif ríkja innan ESB ráðast að verulegu leyti af því hversu mikilla hagsmuna þau hafa að gæta. Það hefur margoft sýnt sig að smáríkin innan ESB ná einna best fram sínum hagsmunum enda eru þeir oft mun sérhæfðari en hagsmunir stóru ríkjanna. Ríkin innan ESB beita sér mest í þeim málum sem skipta þau mestu máli. Þetta þurfa Íslendingar að gera.

Ef ESB væri ósveigjanlegt hvað snertir þær kröfur og reglur sem gilda í ESB þyrftu viðræður við ný ríki aldrei að eiga sér stað því annaðhvort gengjust nýju ríkin undir reglur ESB eða ekki. Því er augljóslega ekki þannig farið og því eiga sér stað sérstakar aðildarviðræður þegar ný ríki sýna áhuga á inngöngu í ESB. Aðildarsamningar hafa sömu réttarstöðu og eldri sáttmálar og breytast því reglur ESB við inngöngu nýrra þjóða í sambandið.

Kröfur munu vaxa um upplýsingar og færni svo vænta megi þess að byggðarlög geti sett sér markvissar áætlanir og sótt í styrki til að koma slíkum áætlunum í framkvæmd. Gundvallarþáttur er því að skapa störf sem krefjast menntunar og væri athugandi að setja fram sem samningsmarkmið að veitt verði sérstöku fé til verkefna af slíku tagi, og einnig til að auka nálægð og þekkingu á ESB. Hugsanlega væri slíkt einn þáttur í dreifðari lýðræðisáætlunum og aukinni borgaralegri þátttöku gagnvart ESB.

Byggðamál á Íslandi eru fyrirferðarmikil í daglegri umræðu. Minna fer hins vegar fyrir aðgerðum og eftirfylgd sem afrakstri þeirrar umræðu. Íslendingar eiga raunhæfa kosti í að taka stór skref í átt til markvissari og árangursríkari byggðaaðgerða ef fylgt er aðferðum ESB. Líklegt er að auðveldara verði að ná samstöðu um slíkar aðgerðir ef þær eru innleiddar utanfrá, líkt og mörg önnur mikilvæg réttindamál sem tekin hafa verið upp hér á landi vegna viðmiða og gilda alþjóðasamfélagsins.

Samningsmarkmið Íslands ættu að vera að Ísland falli undir 1. markmið, þar sem mestu fé er varið til þess markmiðs innan ESB. Í ljósi reynslu Svía og Finna ætti það að reynast raunhæfur kostur.

## Heimildir:

Ágúst Einarsson. Fyrirlestur á málþingi Félags stjórn málafræðinga, stjórn málafræðiskorar HÍ og Varðbergs um Evrópumál miðvikudaginn 29. nóvember 2000. Sjá Evrópuvefinn á vefsetri Samfylkingarinnar: [www.samfylking.is](http://www.samfylking.is).

Gísli Gíslason. „Hvar standa sveitarfélögin gagnvart þróun mála í Evrópu?“ – „Héraðsnefnd ESB.“ – „Uppbyggingarsjóðir ESB.“ *Sveitarstjórnarmál* 2, 3. og 4. tbl. 2000.

Ingi Rúnar Eðvarðsson. Óbirt efni úr fyrirlesturum.

*Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi*. Lögð fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.

*Tillaga til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1998–2001*. Lögð fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998–99.

*When Policy Regimes meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–99*. Nordregion 1999.





# Menntamál, vísindi og rannsóknir

eftir Ástu Erlingsdóttur og Eirík Bergmann Einarsson

## Inngangur

Það svið sem þessi kafli fjallar um, menntamál, vísindi og rannsóknir, er það samstarfssvið innan Evrópusambandsins þar sem aðkoma Íslands er hvað tryggust við núverandi aðstæður. Með aðildinni að Evrópska efnahagssvæðinu fengu Íslendingar nánast fullan aðgang að samstarfi Evrópuþjóða á sviði mennta-, menningar-, æskulýðs- og vísindamála þar sem Íslendingar fengu aðild að flestum samstarfs-

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfunda:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við mennta- og menningarmál?

Aukast fjárframlög til menntamála með aðild?

Er samstarf vísindamanna tryggt með núverandi fyrirkomulagi?

Hver er líkleg þróun á búsetu ungra vísindamanna hvort sem af aðild verður eða ekki?

Hvaða áhrif hefur aðild á rannsóknir og þróun?

Hvaða áhrif hefur aðild á möguleika Íslendinga til að læra og starfa erlendis umfram það sem nú er?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í mennta- og menningarmálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

áætlunum Evrópusambandsins á þessum sviðum. Frá þeim tíma hafa Íslendingar tekið virkan þátt í öllum stóru mennta- og vísindaáætlununum og hefur reynslan yfirleitt verið mjög jákvæð. Á þessu sviði hefur hugsanleg aðild Íslands að Evrópusambandinu litla breytingu í för með sér hvað varðar möguleika til þátttöku.

Við núverandi fyrirkomulag er þó við lýði nokkuð afgerandi aðstöðumunur milli ríkjanna sem vert er að gefa gaum. Aðstöðumunurinn skýrist af mismunandi aðkomu ríkjanna þar sem merkja má mjög skýran greinarmun milli annars vegar aðildarríkja Evrópusambandsins og hins vegar svokallaðra tengdra ríkja. „Tengd ríki“ er þýðing á enska hugtakinu *associated states* en svo nefnist staða ríkja eins og Íslands sem taka þátt í samstarfsáætlunum án þess að hafa aðild að sjálfu Evrópusambandinu. Greining á þessum aðstöðumun verður eitt meginverkefni þessa kafla.

Uppbygging kaflans er þannig að fyrst er leitast við að draga upp mynd af núverandi stöðu Íslands í samstarfi Evrópuríkja á sviði vísinda- og menntamála. Þar verða nefndar helstu samstarfsáætlanir sem Ísland hefur aðkomu að og þær greindar efnislega, án þess að um tæmandi lista sé að ræða. Tilgangurinn er fremur að tæpa á því helsta sem samstarfið felur í sér við núverandi aðstæður. Því næst verður lýst helstu breytingum ef Ísland gerist aðili að Evrópusambandinu og reynt að meta hvaða áhrif þær geta haft á samstarfið. Þá verður reynt að svara öðrum spurningum sem beint var til skýrsluhöfunda og ekki hafa fengist bein svör við í fyrri umfjöllun. Að lokum verður fjallað um helstu samningsmarkmið Íslands í hugsanlegum aðildarsamningum og lagt mat á hvað okkur gæti staðið til boða í þeim efnum.

Áður en lengra er haldið er vert að minna á hið fjárhagslega umhverfi Evrópusambandsins og þess samstarfs sem Ísland er þegar aðili að. Fjárlög Evrópusambandsins árið 1999 voru 91 milljarður evra eða um 8000 milljarðar íslenskra króna. Um er að ræða 1,2% af sameiginlegri landsframleiðslu Evrópusambandsríkjanna og um 2,5% af opinberum útgjöldum í aðildarríkjunum. Um 80% fjárlaga ESB fer til samstarfs á sviði landbúnaðar- og byggðamála en að því hefur Ísland ekki aðkomu. Það sem eftir stendur fer að mestu til margvíslegra samstarfsverkefna sem flest eru á sviði mennta, menningar, æskulýðsmála og vísinda. Þá kostar stjórnsýslan sitt. Af þessu sést að við núverandi stöðu mála hefur Ísland aðeins aðkomu að litlum hluta af heildarsamstarfi Evrópusambandsins.

Samstarf Evrópusambandsins á sviði rannsókna og menntamála fer að langmestu leyti fram í svokölluðum samstarfsáætlunum, sem eru í raun einskonar rammi utan um mismunandi samstarfssvið og gilda til nokkurra ára í senn – eru því tíðum einfaldlega nefndar rammaáætlanir. Líftími einstakra áætlana er að jafnaði fjögur til sjö ár en þá tekur nýr rammi við og er þá talað um að ný áætlun hafi tekið gildi, þó að um sama samstarfssvið sé að ræða. Þetta felur í sér að

aðildarríkin semja um áframhaldandi samstarf á hverju sviði fyrir sig á fjögurra til sjö ára fresti. Þá er hvert samstarfssvið endurskoðað, bæði á pólitískum og faglegum vettvangi og nýjar áherslur settar inn í nýjan samstarfsramma.

Aðildarríki Evrópusambandsins bera sjálf fulla ábyrgð á eigin stefnumótun og framkvæmdum í vísinda- og menntamálum. Evrópusambandið hefur engin formleg völd á þessum sviðum. Engu að síður hefur samvinna á Evrópuvettvangi á þessu sviði aukist mjög á síðustu tíu árum. Við Maastricht-sáttmálann var styrkari stöðum rennt undir mismunandi verksvið Evrópusambandsins. Aðgerðum Evrópusambandsins á sviði vísinda- og menntamála er í raun ætlað að efla og virkja mannauð álfunnar. Hve vel tekst til í þessum málum er talið hafa mikil áhrif á efnahagslega og félagslega samheldni í Evrópu, atvinnuuppbyggingu og samkeppnishæfni evrópsks atvinnulífs.

Evrópusambandið telur að hin efnahagslega hlið menntunar og vísinda sé mjög mikilvæg og því er mikið lagt uppúr samstarfi á þessu sviði. Talið er að hæfni sambandsins til að stuðla að menntasamstarfi, samnýtingu þekkingar og nýsköpunar á sviði menntamála sé mikilvægur þáttur efnahagslegra framfara í álfunni. Að sama skapi leggur Evrópusambandið áherslu á að menntun og starfsþjálfun gegni veigamiklu hlutverki í að draga úr félagslegu misrétti og atvinnuleysi. Menntastofnanir Evrópu og þær menntaáætlanir sem Evrópusambandið beitir sér fyrir þurfa að bregðast við sífellt örari efnahagslegri og félagslegri þróun, áhrifum tækniframfara og náninni samvinnu Evrópuríkja. Því er lögð áhersla á að auka nemenda- og kennaraskipti sem eru talin nauðsynleg vegna efnahags- og samfélagslegs samruna í Evrópu. Lögð er áhersla á að laga starfsþjálfun að nýjum möguleikum á tæknisviðinu og stuðla að símenntun til að Evrópuríkin dragist ekki aftur úr í alþjóðasamkeppni.

Markmið samstarfsáætlananna eru á ýmsum sviðum sem sameina tæknilega, atvinnulega, efnahagslega, félagslega og menningarlega þætti. Þar sem um Evrópusamstarf er að ræða er almennt gerð krafa um samvinnu yfir landamæri Evrópuþjóða.

Helstu sameiginleg markmið með þessum samstarfsáætlunum eru að:

- Auka samskipti og samvinnu fólks yfir landamæri
- Stuðla að nýsköpun og tækniþróun Evrópuríkja
- Bæta samkeppnisstöðu Evrópu
- Vinna að félagslegri samþættingu
- Vinna gegn atvinnuleysi og fátækt
- Stuðla að umhverfisvernd

Samstarfsáætlanir Evrópusambandsins skiptast upp í um 250 sjóði sem hafa mismikið fjármagn til ráðstöfunar, frá einni milljón til 15 milljarða evra. Samstarfið gengur almennt fyrir sig á eftirfarandi hátt: Framkvæmdastjórn Evrópu-

sambandsins hefur frumkvæði að tillögugerð sem unnin er í samráði við stjórnvöld í aðildarríkjunum og loks lögð fyrir Evrópuþingið. Nauðsynlegt er að ná samstöðu um sameiginlega samstarfsáætlun þar sem lýst er þeim forgangssviðum sem Evrópusambandið og aðildarríki þess vilja vinna að. Framkvæmdastjórnin leggur síðan fram vinnuáætlun á umræddu sviði og fær aðildarríkin til samstarfs um framkvæmd áætlunarinnar, kynningu og hvatningu til þátttöku. Þeir aðilar í ríkjunum sem hafa áhuga á þátttöku á viðkomandi sviði taka sig svo saman og sækja sameiginlega um styrki til að vinna ákveðin verkefni sem falla innan ramma þeirrar vinnuáætlunar sem sett hefur verið fram. Samstarfið byggist því að mestu á verkefnaumsóknum frá verkefnahópum í Evrópu.

Samstarfsáætlanir ESB eru opnar öllum lögaðilum í Evrópusambandinu og ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, auk Sviss og Ísraels. Sama gildir um þau ríki í Mið- og Austur-Evrópu sem sótt hafa um aðild að Evrópusambandinu. Þau eru Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland auk Miðjarðarhafsríkisins Kýpurs. Um síðustu áramót bættist svo Malta í hópinn. Önnur ríki sem geta tekið þátt án fjárstuðnings eru önnur Evrópuríki, Miðjarðarhafsríkin og ríki sem gert hafa sérstakan samstarfssamning við ESB, til að mynda Bandaríkin, Kanada, Suður-Afríka, Ástralía, Tyrkland og Kína.

Misskilningur á eðli og markmiðum Evrópusamstarfs hefur á tíðum leitt til þess að það viðhorf sem hérlendir aðilar hafa til samstarfsins byggist á röngum forsendum. Sumir telja Evrópuvettvanginn einskonar ótæmandi gullkistu sem ausa má úr, óháð gæðum, innihaldi og notagildi verkefna. Aðrir telja að í Brusselveldinu búi óseðjandi pappírssvelgir sem hafi engin önnur markmið en að framleiða pappír. Pappírfsjallið sé nær ókleift og ekki þess virði að reyna við það. Hvorir tveggju hafa rangt fyrir sér. Markmiðið með ströngum vinnuáðferðum í tengslum við allt rannsókn- og þróunarstarf innan ESB er einfaldlega að tryggja að almannafé sé skynsamlega ráðstafað.

## 1. Núverandi fyrirkomulag

Almenn stefnumótun Evrópusambandsins lýsir þeirri trú að vísindi, menntun og starfsþjálfun gegni lykillhlutverki í Evrópu framtíðarinnar. Öllum þessum sviðum er í senn ætlað að styrkja og efla evrópskt efnahagslíf, efla samrunaþróunina í Evrópu og gera Evrópu samkeppnisfærari á sviði atvinnulífs og samfélagsins alls.

Á Íslandi hefur mest borið á þátttöku í fimm áætlunum Evrópusambandsins. Samstarf á sviði rannsókna og vísinda í 5. rammaáætlun Evrópusambandsins er lang-fjárfrekast. Næst koma megináætlanirnar á sviði menntamála og starfsþjálfunar, Sókrates og Leonardo da Vinci. Þá hafa margir Íslendingar tekið þátt í æskulýðsstarfi á vegum áætlunarinnar Ungt fólk í Evrópu og í menningaráætlunum Evrópusambandsins, til að mynda Culture 2000. Að þessum áætlunum

hafa Íslendingar fullan aðgang og hér á landi eru starfræktar sérstakar landsskrifstofur fyrir hverja áætlun sem sjá um kynningu og aðstoð við umsækjendur.

Að auki er vert að nefna nokkrar smærri áætlanir og verkefni. Þessar smærri áætlanir skiptast að mestu í tvo flokka. Annars vegar er samstarf Evrópusambandsins við ríki utan Evrópu, svo sem samstarf við Kanada og Bandaríkin, auk tvíhliða samninga Evrópusambandsins við umsóknarlönd Mið- og Austur-Evrópu, sem Íslendingar hafa engan aðgang að. Hins vegar eru það áætlanir um ýmsa undirflokka menntamála, svo sem áætlun um minnihlutatungumál, ný tækifæri í skólum, staðfestingu á námi í Evrópu og annað í þeim dúr. Að þessum áætlunum eiga Íslendingar yfirleitt formlegan aðgang en hins vegar hefur yfirleitt enginn umsjón með þessum áætlunum á Íslandi. Þær eru þar með ekkert kynntar fyrir hugsanlegum þátttakendum og þátttaka hefur því verið í lágmarki. Á þessu sviði liggja því ýmis ónýtt tækifæri.

Hér á eftir er yfirlit yfir helstu áætlanir á sviði rannsókna, mennta, starfsþjálfunar og æskulýðsmála auk verkefna sem Íslendingar eiga aðgang að og hafa nýtt sér. Athugið að þetta er langt því frá tæmandi upptalning.

- RAMMAÁÆTLUNIN UM VÍSINDI OG ÞRÓUN
- SÓKRATES
- LEONARDO DA VINCI
- UNGT FÓLK Í EVRÓPU (æskulýðsáætlun)
- EUROPASS
- ÁR TUNGUMÁLA
- CEDEFOP
- EURYDICE
- ARION
- NARIC

### Rammaáætlun um rannsóknir og tækniþróun

Evrópusambandið hefur um margra ára skeið staðið fyrir umfangsmiklu samstarfi á sviði rannsókna og tækniþróunar innan Evrópu. Gerð er krafa um að verkefni felji í sér vísindalega nýsköpun eða nýnæmi í tækninotkun. Í þessum tilgangi rekur sambandið heildaráætlanir sem kallaðar eru rammaáætlanir og kveða þær á um forgangsverkefni við rannsóknir og tækniþróun í álfunni. Ný áætlun tók gildi 1. janúar 1999, hin fimmta í röðinni og nefnist því einfaldlega fimmta rammaáætlun Evrópusambandsins. Á eftir landbúnaðarmálum og byggðastyrkjum er rannsóknarsamstarfið í fimmtu rammaáætluninni fjárfrekasta áætlun Evrópusambandsins með fjárlög sem nema 15 milljörðum evra til fjögurra ára. Rannsóknaráætlunin er fjárfrekari en allar hinar samstarfsáætlanirnar sem hér um ræðir samanlagðar.

Helstu markmið Rannsóknarsamstarfsins eru að:

- styrkja samkeppnisstöðu Evrópu;
- styðja við innri markað Evrópusambandsins – þ.e. staðla, reglur og venjur;
- auka samstöðu í álfunni og samevrópska hugsun;
- tryggja meira jafnvægi í þróun milli svæða í Evrópu;
- bæta lífsgæði, umhverfi, atvinnuhorfur, heilsu o.þ.h.

Draga má fram þrjú meginmarkmið sem verkefni skulu snerta á einhvern hátt:

- *Aukið evrópskt gildi*; verkefni skulu leitast við að leysa samevrópsk vandamál og ná til fólks yfir landamæri.
- *Félagsleg samþætting*; verkefni skulu leitast við að bæta lífsgæði, auka atvinnu og/eða vernda umhverfið.
- *Hagþróun og vísindaleg framþróun*; verkefni skulu leitast við að styrkja hagþróun og samkeppnisstöðu Evrópu.

Árangur af þátttöku Íslands í 4. rammaáætlun ESB, frá 1994 til 1998, var mjög góður. Íslenskir aðilar tóku þátt í fjölda verkefna og hlutu mun hærrí upphæð í styrk en Ísland lagði til í áætlunina. Allar helstu rannsóknarstofnanir landsins, háskólar og allmörg fyrirtæki tóku þátt í henni. Útlit er fyrir á móta góðan árangur í 5. rammaáætluninni.

Umsjón með áætluninni á Íslandi er í höndum Kynningarmiðstöðvar Evrópurannsóknna sem Rannsóknaráð Íslands, Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands, Iðntæknistofnun og Samtök iðnaðarins reka sameiginlega. Sjá vefsíðu: [www.evropusamvinna.is](http://www.evropusamvinna.is).

### Sókratesar-menntaáætlunin

Sókratesaráætlunin er samstarfsáætlun Evrópusambandsins í menntamálum. Núverandi áætlun er önnur í röðinni en hinni fyrstu lauk í lok árs 1999. Sókratesaráætlunin nær til allra skólastiga og til flestra gerða menntunar (tungumálakennslu, kennaramenntunar, fullorðinsfræðslu og fjarnáms). Leitast er við að veita nemendum á öllum aldri og úr öllum hópum þjóðfélagsins innsýn í Evrópusamstarf í þeirri námsgrein sem þeir leggja stund á. Menntun einstaklinga með sérþarfir, hvort sem er af landfræðilegum, félagslegum eða menningarlegum orsökum eða vegna fötlunar, hefur forgang í öllum þáttum Sókratesaráætlunarinnar.

Eins og í Leónardóáætluninni hefur fjöldi þátttakenda frá Íslandi aukist ár frá ári í Sókratesaráætluninni og má þar til að mynda nefna Erasmusarhlutann sem snýr að stúdentaskiptum. Íslendingar fengu aðgang að Erasmusáætluninni

nokkru fyrir gerð samningsins um EES. Hún var svo felld inn í Sókratesaráætlunina þegar hún hóf göngu sína. Á vegum Erasmusar fóru 35 Íslendingar utan árið 1992 en 151 árið 1999. Erlendum nemendum sem komið hafa til Íslands hefur fjölgað enn meira, eða úr þremur árið 1992 í 128 árið 1999. Helstu ástæður fjölgunar erlendra nemenda til Íslands eru aukið framboð námskeiða á ensku hér á landi og fjölgun samstarfssamninga milli íslenskra og erlendra háskóla.

Heildarfjármagn Sókratesaráætlunarinnar á sjö ára tímabili er 1,8 milljarður evra. Alþjóðaskrifstofa háskólastigsins hefur umsjón með Sókratesaráætluninni og undiráætlunum. Sjá vefsíðu: [www.ask.hi.is/sokrates](http://www.ask.hi.is/sokrates).

### Leonardo da Vinci-starfsmenntaáætlunin

Samkvæmt forgangsöröðun Evrópusambandsins skiptir þekking og fagkunnátta höfuðmáli fyrir framþróun og nýsköpun í atvinnulífi í nútímaþjóðfélagi. Talið er að nýjungar og verðmætasköpun verði fyrst og fremst til vegna hugvits og endurbættra starfsaðferða á sama tíma og við getum í sífellt minna mæli reitt okkur á náttúruauðlindir.

Leónardóáætluninni er ætlað að efla starfsmenntun í Evrópu, jafnt á framhaldsskóla-, háskóla- og endurmenntastigum, sem og starfsþjálfun ungs fólks á vinnumarkaði. Í upphafi árs 2000 hófst annar áfangi Leónardóáætlunarinnar sem er ákveðin til sjö ára. Hvatt er til nýjunga í starfsmenntun, jafnt fyrir skólakerfið og atvinnulífið og áhersla er lögð á eflingu símenntunar í atvinnulífinu. Íslendingar hafa nýtt sér þá möguleika sem í áætluninni felast til hins ítrasta og sýna tölur að þátttaka hefur aukist ár frá ári. Fyrsta árið, 1995, fóru 60 Íslendingar í starfsþjálfun til Evrópusambandsríkja á vegum áætlunarinnar en árið 2000 voru þeir orðnir milli 150 og 200. Um 25 milljónir íslenskra króna falla Íslendingum í hlut á ári hverju til mannaskipta og árið 2000 komu nær 68 milljónir í hlut íslenskra verkefna á vegum Leónardó. Heildarfjármagn áætlunarinnar á sjö ára tímabili er 1.150 milljónir evra.

Landsskrifstofu Leónardóáætlunarinnar á Íslandi rekur Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands. Jafnframt rekur Rannsóknþjónustan sérstakt stuðningsúrræði við Leónardóáætlunina sem er Evrópumíðstöð fyrir náms- og starfsráðgjafa. Frá upphafi hefur verið lögð rík áhersla á sérstaka þjónustu við það fagfólk sem starfar í nánnum tengslum við ungt fólk og aðstoðar það við náms- og starfsval og uppbyggingu náms- og starfsferils. Sjá vefsíðu skrifstofanna: [www.leonardo.hi.is](http://www.leonardo.hi.is).

### Ungt fólk í Evrópu

Æskulýðsáætlun Evrópusambandsins nefnist Ungt fólk í Evrópu (e. Youth for Europe). Helstu markmið eru að

- veita ungu fólki á aldrinum 15–25 ára tækifæri til að auka þroska sinn og menntun með þátttöku í samevrópskum verkefnum;
- auðvelda ungu fólki samfélagslega þátttöku og styrkja frumkvæðisvilja þess;
- stuðla að aukinni þekkingu og færni ungs fólks og efla hæfileika þess til að meta eigin reynslu;
- vinna gegn mismunun, fordómum og útlendingahatri;
- stuðla að jafnrétti á öllum stigum samfélagsins;
- auka skilning á ólíkum menningarheimum;
- stuðla að viðurkenningu á óformlegri menntun;
- tryggja ungu fólki möguleika á að vinna að betri Evrópu.

Eins og flestar aðrar samstarfsáætlanir Evrópusambandsins byggist æskulýðs-samstarfið á verkefnasamningum milli samstarfshópa í álfunni og framkvæmdastjórnar ESB. Verkefnahóparnir geta sótt um nokkrar tegundir verkefnabundins samstarfs. Hér verður aðeins tæpt á tveim helstu verkefnategundunum, ungmennaskiptum og sjálfbóðaliðaðþjónustu.

### *Ungmennaskipti*

Evrópusambandið styrkir ungmennahópa til að verða sér úti um óformlega menntun með þátttöku í ungmennaskiptaverkefnum. Ungmennahópar frá tveimur eða fleiri ríkjum hittast, vinna saman að fyrirframákveðnum verkefnum og fræðast um leið um lönd og menningu hverjir annarra. Þessir styrkir standa öllum á aldrinum 18 til 25 ára til boða. Nota má ýmsar aðferðir við framkvæmd verkefna, til dæmis útgáfu á prentuðu efni, uppsetningu á vefsíðu, umræður í hópum, gerð listaverka, smíðjuvinnu og annað í þeim dúr.

### *Evrópsk sjálfbóðaliðaðþjónusta*

Evrópusambandið styrkir ennfremur ungt fólk til að verða sér úti um óformlega menntun með þátttöku í sjálfbóðaverkefni í öðru Evrópuríki. Sjálfbóðaliðar vinna að verkefnum sem stuðla að almannaheill og eru ekki rekin í hagnaðarskyni.

Upplýsingaskrifstofa um Ungt fólk í Evrópu er í Hinu Húsinu í Reykjavík. Sjá vefsíðu: [www.ufe.is](http://www.ufe.is).

### *Ár tungumála*

Árið 2001 er evrópskt ár tungumála. Íslendingar taka þátt í þessu átaksverkefni. Þegar þetta er skrifað hefur eitt íslenskt verkefni verið samþykkt. Því verkefni stjórnar Endurmenntunarstofnun Háskólans og snýst það um kynningu á árinu á Íslandi og endurmenntun á tungumálsviði, einkum nám í lítt útbreiddum



tungumálum. Áður höfum við haft aðkomu að árstengdum átaksverkefnum. Til að mynda var árið 1996 ár símenntunar og hafði Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands veg og vanda af því verkefni.

Umsjón með ári tungumála er í höndum menntamálaráðuneytisins. Sjá vefsíðu: [www.mrn.stjr.is](http://www.mrn.stjr.is).

### Cedefop-stofnunin

Starfsmenntastofnun Evrópu eða CEDEFOP-stofnunin (e. *European Centre for Development of Vocational Training*) er sérstök rannsókn- og upplýsingastofnun um starfsmenntun og starfsþjálfun sem ráðherraráð Evrópusambandsins stofnaði árið 1975. Aðild að stofnuninni eiga samtök atvinnurekenda og launafólks, ríkisstjórnir Evrópuríkja og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Starfsmenntastofnunin vinnur með framkvæmdastjórn sambandsins en er sjálfstæð stofnun og heyrir því ekki beint undir framkvæmdastjórnina.

Íslendingar hafa átt aðild að stofnuninni frá árinu 1996 og hafa sérstaklega nýtt sér námsheimsóknir sem stofnunin skipuleggur til allra aðildarríkjanna. Átta til tólf Íslendingar, stjórnendur og leiðbeinendur við starfsmenntun, hafa farið utan á ári og álíka margir komið í árlega ferð til Íslands til að kynna sér starfsmenntun. Einnig hefur Ísland verið aðili að upplýsinganeti allra þátttökulanda um starfsmenntun og starfsmenntarannsóknir.

Umsjón með CEDEFOP á Íslandi hefur Mennt, samstarfsvettvangur atvinnulífs og skóla. Sjá vefsíðu: [www.mennt.is](http://www.mennt.is).

### Arion-áætlunin

Arion er áætlun Evrópusambandsins um námsheimsóknir starfsmanna menntakerfisins. Ísland varð þátttakandi í Arion árið 1994. Þátttakendur eru þrír á ári og fara þeir í námsheimsóknir til að auka skilning og þekkingu á menntakerfum annarra Evrópulanda og læra af reynslu þeirra. Íslendingar hafa tekið á móti námsheimsóknum annað hvert ár.

Umsjón með Arion áætluninni er í höndum Alþjóðaskrifstofu háskólastigsins. Sjá vefsíðu: [www.ask.hi.is](http://www.ask.hi.is).

### Evrópassinn

Evrópusambandið gefur út svokallaða Evrópupassa (*Europass*) sem eru eins konar starfs-vegabréf til staðfestingar á því að einstaklingur hafi hlotið starfsþjálfun í öðru Evrópulandi sem hluta af námi. Markmiðið með Evrópupassanum er að hvetja fólk til að fara í starfsþjálfun í öðru Evrópulandi og jafnframt að stuðla að gagnkvæmri viðurkenningu á starfsþjálfun í mismunandi skólakerfum Evrópu. Passinn er eina viðurkenning sinnar tegundar í Evrópu og tilraun til að

auðvelða fólki að rata milli hinna ólíku starfsmenntakerfa í aðildarríkjum verkefnisins. Evrópassinn tengist samstarfsáætlunum Evrópusambandsins, svo sem Leónardó- og Sókratesaráætlununum, en hann má einnig nýta við aðrar starfsþjálfunarleiðir eftir atvikum. Ekki tókst að semja um þátttöku EFTA-ríkjanna að Evrópassanum fyrr en í júní árið 2000.

Umsjón með Europass á Íslandi hefur Mennt, samstarfsvettvangur atvinnulífs og skóla. Sjá vefsíðu: [www.mennt.is/europass/](http://www.mennt.is/europass/).

### **Naric-skrifstofurnar**

Upplýsingamiðstöðvar um gagnkvæmt námsmat og viðurkenningu háskólaprófa í aðildarríkjunum hafa það hlutverk að hvetja til aukinna nemenda-, kennara- og vísindamannaskipta, auka upplýsingastreymi um æðri menntun og auðvelða gagnkvæmt námsmat og viðurkenningu á prófum.

Háskóli Íslands rekur NARIC-skrifstofu á Íslandi. Sjá vefsíðu: [www.hi.is](http://www.hi.is).

### **Eurydice**

Upplýsinganet um menntamál sem hefur einnig það hlutverk að bera saman menntakerfi í Evrópu, og úrbætur og nýjungar í menntamálum.

Rekstur EURYDICE á Íslandi er í höndum menntamálaráðuneytisins. Sjá vefsíðu: [www.mrn.stjr.is](http://www.mrn.stjr.is).

### **Kostnaður við samstarfið**

Eins og að ofan greinir er flóra Evrópusamstarfs á sviði vísinda- og menntamála afar víðfeðm. Eins og fram hefur komið eru um þessar mundir reknir á vegum Evrópusambandsins um 250 sjóðir. Við núverandi skipan mála hafi Íslendingar aðgang að öllum mikilvægustu samstarfsáætlununum á sviði vísinda og menntamála. Þrátt fyrir það eru fjölmargir aðrir og álitlegir sjóðir sem eru með öllu lokaðir fyrir þátttöku Íslands.

Ísland greiðir vegna þátttöku sinnar í þeim áætlunum sem EFTA á aðild að ákveðið hlutfall kostnaðar sem er reiknað út fyrst fyrir öll EFTA-ríkin og síðan innbyrðis. Hversu mikið kemur til baka í formi styrkja og stuðnings er algjörlega háð sókn og árangri í hverri áætlun fyrir sig. Almennt hefur Íslendingum gengið mjög vel og hefur reyndin verið sú í flestum áætlununum, ef ekki öllum, að meiri fjármunir hafa skilað sér til baka en íslensk stjórnvöld leggja fram. Hér er þó ekki um einfalt reikningsdæmi að ræða og varast ber að líta einungis á þátttökugjöld og styrki sem koma til baka. Talsverður kostnaður fylgir evrópsku samstarfi fyrir þátttakendur sem ekki fást styrkir fyrir. Að sama skapi er ekki hægt að meta til fjár aukna þekkingu, sambönd og almennt gildi þess samstarfs sem áætlanirnar fela í sér.

## 2. Kostir, gallar og breytingar við aðild

Eins og að ofan greinir eru vísinda- og menntamál sá málaflokkur þar sem samstarf Íslendinga við Evrópusambandið er hvað nánast við núverandi aðstæður. Með samningnum um hið evrópska efnahagssvæði hefur Ísland fengið nær fulla aðild að samstarfi Evrópusambandsríkjanna á ofangreindum sviðum. Þó gera ýmis smærri atriði það verkum að nokkur aðstöðumunur er á milli Evrópusambandsríkja og tengdra ríkja. Meginallinn er áhrifaleysi um stefnumótun og þróun samstarfsins. Þótt Ísland hafi sama rétt til fjárframlaga úr áætlunum Evrópusambandsins verður ekki framhjá því komist að EFTA-ríkin hafa ekki fulla aðild, heldur er aðkoman líkari aukaaðild. Formleg staða Íslands er að vera „tengt ríki“. Þetta á einnig við um ríki Mið- og Austur-Evrópu sem hafa fengið viðurkenndan sess sem umsóknarríki að Evrópusambandinu.

31 Evrópuríki á aðild að flestum samstarfsáætlunum Evrópusambandsins (þ.e. aðildarríki ESB, umsóknarríki Mið- og Austur-Evrópu og EFTA-ríkin í EES). Þrátt fyrir það fer nær öll stefnumótun og ákvarðanatöku fram í stofnunum Evrópusambandsins þar sem tengdu ríkin hafa mjög takmarkaðan aðgang að stefnumótun og ákvarðanatöku. Þetta er í sjálfu sér ekki óeðlilegt, þar sem um er að ræða samstarfsáætlanir sjálfs Evrópusambandsins, sem tengdu ríkin hafa síðan fengið aðild að eftirá.

Áður en lengra er haldið er rétt að geta þess að þegar umsóknarríki Mið- og Austur-Evrópu ganga loksins til liðs við Evrópusambandið verður eðli málsins samkvæmt mikil breyting á stöðu þeirra í samstarfinu. Þau verða þá fullgildir aðilar að Evrópusambandinu en EFTA-ríkin í EES hafa ennþá stöðu sem tengd ríki. Vert er að hafa nokkrar áhyggjur af þessu þar sem áhersla og áhugi á þátttöku tengdra ríkja mun þá væntanlega minnka til mikilla muna. Innan Evrópusambandsins er nú einbeittur pólitískur vilji til að stuðla að þátttöku umsóknarríkjanna í samstarfsáætlunum og nú taka þau þátt í þeim með sömu aðildarstöðu og EES-ríkin. Þegar þau svo ganga inn í sambandið er alls óvíst að staða tengdu ríkjanna, Íslands, Noregs og Liechtensteins, auk Ísraels og Sviss, verði jafn sterk og hún er nú.

### Atkvæðisréttur og áhrif

Rétt er að fara nokkrum orðum um hvernig aðstöðumunurinn milli aðildarríkjanna og tengdu ríkjanna birtist, þar sem tengdu ríkin hafa mun minni áhrif á þróun samstarfsins en sjálf Evrópusambandsríkin.

### Stjórnarnefndir

Stjórnarnefndir eru einskonar fagráð sem starfa innan samstarfsáætlana Evrópusambandsins. Þær eru jafnan skipaðar tveimur fulltrúum frá hverju aðildarríki.

Hlutverk þeirra er að annast yfirstjórn og stefnumótun fyrir hverja áætlun um sig. Aðeins ríki Evrópusambandsins hafa atkvæðisrétt í stjórnarnefndum. Tengdu ríkin hafa fullt málfrelsi og tillögurétt í stjórnarnefndum en þar sem þau hafa ekki atkvæðisrétt er hætt við því að vilji þeirra hafi ekki jafnmikið vægi og vilji fulltrúa aðildarríkjanna. Eftir því sem aðildarríkjum og tengdum ríkjum fjölgar verður sífellt erfiðara fyrir stjórnarnefndirnar að komast að sameiginlegri niðurstöðu. Þetta hefur meðal annars leitt til þess að vald stjórnarnefndanna hefur minnkað þó nokkuð og valdsvið framkvæmdastjórnarinnar aukist að sama skapi. Er nánar vikið að því síðar.

### Stefnumótun samstarfs

Það áhrifaleysi sem staða Íslands innan Evrópusamstarfsins hefur í för með sér kristallast einnig í stefnumótunarstarfi fyrir samstarfsáætlanir sem unnið er að hverju sinni. Ísland hefur þannig mjög takmarkaða aðkomu að ákvarðanatöku um þróun og uppbyggingu samstarfsáætlana. Við verðum einfaldlega að setta okkur við þau pólitísku og faglegu markmið sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setur hverju sinni í samráði við aðildarríkin og Evrópuþingið. EES-samningurinn tryggir Íslendingum formlega aðkomu meðan mótun nýrrar áætlunar er á undirbúningsstigi meðal embættismanna í Brussel. En um leið og nær dregur pólitískri stefnumótun er fulltrúum EES-ríkjanna í EFTA beinlínis meinaður aðgangur að þeim fundum sem fjalla um stefnumótun og þróun og þeir fá ekki aðkomu aftur fyrr en ný áætlun tekur gildi. Þetta getur mjög auðveldlega leitt til þess að þau fagsvið sem Íslendingar hafa hag af ná ekki inn í endanlega texta samstarfsins. Þegar ákvarðanir eru teknar um nýjar áætlanir eða framlengingu fyrirbyggjandi áætlana höfum við þannig alls ekki aðgang að ákvörðunum til jafns við ríki Evrópusambandsins.

### Dæmi úr rannsóknarsamstarfinu

Sem dæmi um þennan aðstöðumun má nefna að þegar skipt var úr fjórðu rammaáætluninni um rannsóknir og tækniþróun og yfir í þá fimmtu fengu Íslendingar enga aðkomu að stefnumótuninni og áttu jafnframt í erfiðleikum með að fá upplýsingar um hvernig starfinu fleytti fram. Alvarlegast var þó að lengi vel var óljóst hvort EFTA-ríkin í EES fengju yfirhöfuð að taka þátt í fimmtu rammaáætluninni frá upphafi, þar sem Spánverjar nýttu sér rétt sinn til að beita neitunarvaldi um þátttöku EFTA-ríkjanna vegna ágreinings um greiðslu þeirra í aðra og ótengda sjóði. Þetta leiddi að sjálfsögðu til mikillar óvissu fyrir íslenska umsækjendur. Ekki er hægt að slá því föstu að þessi óvissa hafi dregið úr umsóknnum frá Íslandi en staðan hjálpaði ekki til. Kynningarstarf hér á Íslandi riðlast við slíkar uppákomur og þær draga úr starfsvilja þeirra sem að málefnum koma.

Engar tryggingar eru fyrir því að álíka atburðir geti ekki gerst aftur þegar nýr áfangi í áætlun tekur við af eldri áfanga. Það getur sem sagt gerst að þótt aðildarríkin séu búin að semja sín á milli um nýja áætlun séu þau ekki tilbúin til að taka tengdu ríkin beint inn þegar áætlunin fer af stað. Dæmi eru jafnvel um að leggja hafi þurft niður upplýsingaskrifstofu Evrópuáætlunar á Íslandi á meðan verið var að semja um þátttöku Íslendinga. Við þetta tapast bæði mikil kunnátta starfsfólks og traust þeirra sem njóta eiga góðs af áætlununum, og kostnaður verður meiri en ella.

### Takmarkanir á samstarfi

Eins og fram hefur komið snúast samstarfsáætlanirnar í grunninn um samstarf innan Evrópusambandsins sjálfs. Tengdu ríkin taka í raun þátt í þeim á forsendum sambandsins sem gerir þá kröfu að verkefni í samstarfsáætlununum hafi jafnan þátttöku innan úr sambandinu sjálfu. Á þessu eru þó fáeinar undantekningar. Þetta þýðir að tengt ríki getur ekki unnið að verkefni með öðru tengdu ríki nema aðildarríki taki einnig þátt í starfinu. Til að mynda geta Íslendingar ekki starfað eingöngu með Norðmönnum eða Slóvenum og rannsóknarstofnanir geta ekki fengið styrki til að taka á móti ungum vísindamönnum frá öðrum tengdum löndum, til dæmis frá Tékklandi, Póllandi eða einhverju Eystrasaltsríkjanna. Evrópusambandsríkin eru hins vegar ekki bundin af þessari takmörkun. Aðild Íslands að Evrópusambandinu hefði það því í för með sér að Íslendingar gætu hafið verkefnasamstarf við tengd ríki án þess að þurfa endilega að leita eftir samstarfi innan Evrópusambandsins.

### Aðkoma að störfum framkvæmdastjórnarinnar

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sér um framkvæmd samstarfsáætlana sambandsins. Starfsfólk hennar hefur því mikil áhrif á alla verkefnavinnu og virðist sem áhrif framkvæmdastjórnarinnar fari heldur vaxandi eftir því sem aðildarríkjum og tengdum ríkum fjölga. Þetta gerist sökum þess að fjölskipaðar nefndir og ráð með fulltrúum frá öllum aðildarríkjunum eiga sífellt erfiðara með að vinna á skilvirkan hátt vegna stærðar sinnar. Umræða um skipulagsbreytingar sem átt hefur sér stað á undanförunum árum hefur enn ekki leitt til neinnar niðurstöðu.

Þrátt fyrir að starfsfólk framkvæmdastjórnarinnar eigi að sjálfsögðu eingöngu að starfa að hagsmunum Evrópusambandsins sjálfs, sem heildar, en ekki að hagsmunum þess ríkis sem þeir sjálfir koma frá er það samt sem áður vitað að aðildarríkin leita í nokkuð ríkum mæli til samlanda sinna innan framkvæmdastjórnarinnar. Bæði til að fá upplýsingar og ekki síður til að þrýsta á um fyrirgreiðslu. Þar sem Ísland er ekki aðili að Evrópusambandinu hafa Íslendingar

enga heimamenn innan framkvæmdastjórnarinnar að leita til (nema eins sem fékk starf hjá framkvæmdastjórninni vegna mistaka við auglýsingu starfsins!). Íslendingum hefur þó staðið til boða að senda ‚þjóðarsérfræðinga‘ (e. nationally seconded experts) til starfa hjá framkvæmdastjórninni í þjú ár í senn. Þeir eiga að fá hluta launa sinna greiddan hjá Evrópusambandinu og hluta hjá heimalandinu. Formlega eru þeir þó eingöngu starfsmenn Evrópusambandsins. Þótt þessar stöður hafi staðið Íslendingum til boða hafa þær ekki verið nýttar til fulls. Íslenskir aðilar hafa ekki alltaf verið reiðubúnir til að greiða heimanmundinn þegar þessar stöður hafa boðist. Innan 5. rammaáætlunarinnar hefur um nokkurt skeið verið íslenskur starfsmaður í stjórnunardeild um fiskveiðimál, og þar til nýlega var einnig íslenskur starfsmaður hjá stjórnunardeild um upplýsingasamfélagið. Menntamálaráðuneytið hefur síðustu fjögur ár greitt fyrir starfsmann til starfa við Sókratesaráætlunina, í stjórnunardeild um menntamál, og er það hluti af greiðslu þátttökugjalds í menntaáætlunum Evrópusambandsins. Einnig hafa nokkrir Íslendingar starfað í tímabundnum sérfræðingsstöðum (e. auxiliary experts) um eins árs skeið hver – en framkvæmdastjórnin getur ráðið í slíkar skammtíma-stöður menn utan Evrópusambandsríkjanna séu góðar ástæður fyrir hendi. Þess má geta að Norðmenn sækja mjög fast að halda úti fólki í stöðum hjá framkvæmdastjórninni enda virðast þeir telja að fjárframlagið skili sér til baka. Segja má að þeir eigi við öfugan vanda að stríða miðað við okkur. Þeir fá ekki jafnmörg pláss og þeir vilja meðan okkur standa til boða fleiri störf en við viljum þiggja. Íslensk stjórnvöld hafa þannig ekki enn verið tilbúin að fullnýta þessa leið.

### Skólamál

Með samningnum um hið evrópska efnahagssvæði féllu skólagjöld fyrir íslenska stúdenta niður í flestum aðildarríkjum samningsins. Í samningnum er þó ákvæði þess efnis (í bókun 29) að einstakir samningsaðilar hafi heimild til að taka hærri skólagjöld af erlendum námsmönnum sé hefð fyrir því. Þessu ákvæði hafa Bretar beitt gagnvart námsmönnum frá Íslandi, Noregi og Liechtenstein. Íslensk stjórnvöld hafa alls fjórum sinnum komið á framfæri áhyggjum sínum og ósk um lagfæringar við bresk stjórnvöld vegna þessa, en alltaf án árangurs. Við innngöngu í Evrópusambandið mundu skólagjöld í háskólum í Bretlandi hins vegar lækka til mikilla muna. Skólagjöld sem íslenskir námsmenn greiða til breskra skóla eru nú rúmlega 50 milljónir á hverju ári. Mikil breyting yrði þar á við aðild Íslands að Evrópusambandinu.

### 3. Svör við öðrum spurningum

#### *a. Aukast fjárframlög til menntamála við aðild?*

Við aðild að Evrópusambandinu mundu fjárframlög til menntamála líklega lítið breytast. Það er bæði vegna þess að sækja þarf um flest verkefni á grundvelli umsókna og þá aðkomu höfum við nú þegar, en einnig vegna þess að Íslendingar eru fáir og fá því, þar sem það á við, alltaf lágmarksupphæð, sem er talsvert hærri en aðrir fá miðað við höfðatölu. Hins vegar er ljóst að einstakir námsmenn (og Lánasjóður íslenskra námsmanna) hagnast á því að við gengjum í Evrópusambandið, að minnsta kosti þeir sem nú greiða há skólagjöld til háskóla í Bretlandi.

#### *b. Er samstarf vísindamanna tryggt með núverandi fyrirkomulagi?*

Samstarf vísindamanna er að mestu leyti tryggt með núverandi fyrirkomulagi. Íslenskir vísindamenn geta starfað með vísindamönnum frá Evrópusambandsríkjum án mikilla vandkvæða og ef þeir hafa samstarfsaðila innan úr Evrópusambandinu sjálfu þá er einnig möguleiki fyrir þá að starfa með vísindamönnum frá tengdum löndum utan Evrópusambandsins, svo sem eins og frá Rússlandi, en eftir því hefur verið töluverð eftirspurn á Íslandi. Íslenskir rannsóknaraðilar hafa kvartað töluvert yfir því að geta ekki nýtt sér samstarfið til að fá til landsins unga vísindamenn frá Mið- og Austur-Evrópu, þar á meðal Rússlandi.

#### *c. Hver er líkleg þróun á búsetu ungra vísindamanna hvort sem af aðild verður eða ekki?*

Þróun á búsetu ungra vísindamanna breytist trúlega lítið eftir því hvort Ísland gengur í Evrópusambandið. Við höfum alltaf þurft að leita til annarra landa eftir framhaldsmenntun og þótt framboð á menntun hafi aukist verulega á Íslandi á undanförunum árum munum við halda áfram að leita annað eftir aukinni og sérhæfðri menntun. Það sem skiptir mestu máli um búsetu ungra vísindamanna í framtíðinni er miklu fremur það innlenda og erlenda fjármagn sem sett verður í rannsóknir og þróun og launaþróun héraendis og erlendis. Aðild að Evrópusambandinu mun þó gera Ísland að fýsilegri kosti fyrir erlenda vísindamenn, sérstaklega frá Austur-Evrópu, og þannig gæti aðild hugsanlega eft íslenskt vísindasamfélag.

#### *d. Hvaða áhrif hefur aðild á möguleika Íslendinga til að læra og starfa erlendis umfram það sem nú er?*

Aðild að Evrópusambandinu mundi ekki hafa önnur afgerandi áhrif á möguleika Íslendinga til að læra og starfa innan Evrópusambandsins en þau sem felast í

lægri skólagjöldum í Bretlandi. Aðild mundi hins vegar hafa afgerandi áhrif á möguleika Íslendinga til að læra og starfa í tengdum ríkjum, til dæmis í Austur-Evrópu og í Rússlandi. Hvernig mál þróast þegar Evrópusambandsríkin verða orðin um þrjátíu og EFTA-ríkin í EES eingöngu þrjú smáríki er erfitt að spá um, en auðvelt er að ímynda sér að mikilvægi EFTA-ríkjanna minnki þar sem þau eru öll lítil og hafa þegar öllu er á botninn hvolft lítið að segja fyrir Evrópu-samstarfið í heild.

#### 4. Samningsmarkmið

##### *a. Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í menntamálum?*

Samningsmarkmið okkar í vísinda- og menntamálum ættu að vera full aðild og sömu kjör og hjá öðrum ESB-ríkjum að öllu leyti, sem fæli til að mynda í sér niðurfellingu skólagjalda og viðurkenningu prófa milli landa, auk sömu starfs-skilyrða. Full aðild felur í sér beina aðild að stefnumótun og samningum um nýjar samstarfsáætlanir.

Nokkuð er um íslenska sérhagsmuni á sviði vísinda- og menntamála og má þar nefna viðurkenningu á stöðu og mikilvægi íslenskrar tungu, og að sérþekking íslensks rannsóknasamfélags í hafrannsóknnum, jarðfræði o.s.frv. verði nýtt. Þetta eru þó allt málefni sem samið er um á vettvangi hvers málaflokks, og eiga því ekki erindi í aðildarviðræður.

##### *b. Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?*

Ef semst um aðra þætti í hugsanlegum aðildarviðræðum við Evrópusambandið fengju Íslendingar einfaldlega sjálfkrafa allan þann rétt sem önnur ríki hafa nú í mennta- og vísindamálum. Þannig er ekki að sjá að það þurfi nokkur sérsamningsákvæði fyrir Ísland. Þetta gæti þó breyst ef vegið verður að stöðu og áhrifum smærri þjóða við endurskipulagningu á öllu innra starfi sambandsins.

#### Niðurstöður

Staða Íslands í Evrópusamstarfi á sviði vísinda og menntamála verður að teljast nokkuð góð, einkum þegar miðað er við önnur samstarfssvið. Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið fengu Íslendingar nánast fullan aðgang að samstarfi Evrópusambandsríkja á sviði vísinda, mennta, menningar og æskulýðsmála.

Miðað við umfang þess starfs sem opinberir aðilar í Evrópu inna af hendi á umræddu sviði verður að segjast að Evrópusamstarfið hefur í raun afar litlu hlut-



verki að gegna á sviði vísinda og menntamála. Langstærstur hluti þess starfs fer fram í aðildarríkjunum sjálfum. Það samstarf sem þó fer fram á Evrópuvettvangi á sér að mestu leyti stað með svokölluðum samstarfsáætlunum sem kveða á um forgangsverkefni á hverju sviði fyrir sig. Íslendingar hafa verið býsna duglegir við að bera sig eftir Evrópusamstarfi á sviði vísinda og menntamála og þeim hefur jafnan gengið nokkuð vel. Þannig hefur töluvert meira fjármagn skilað sér inn í íslenskt menntakerfi og rannsóknarstarf en íslensk stjórnvöld leggja til í viðkomandi Evrópusjóði. Ávinningur menntakerfisins og rannsóknaraðila er þó sennilega ekki síður fölginn í þeirri þekkingu og reynslu sem hlýst af þessu alþjóðlega samstarfi. Það virðist að minnsta kosti vera mjög ofarlega í hugum þeirra Íslendinga sem taka þátt í samstarfinu.

Núverandi aðkoma Íslands að vísinda- og menntasamstarfi Evrópusambandsins er þannig í raun að mestu tryggð í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Þó er töluverður aðstöðumunur milli aðildarríkja Evrópusambandsins (e. member states) annars vegar og hins vegar svokallaðra tengdra ríkja (e. associated states), en Ísland tilheyrir þeim flokki ríkja í Evrópusamvinnunni.

Stærsti gallinn við núverandi stöðu Íslands er fölginn í því áhrifaleysi á þróun samstarfsins sem fylgir stöðu tengds ríkis. Nær öll stefnumótun og ákvarðanatöku um framtíðarsamstarf fer fram í stofnunum Evrópusambandsins þar sem íslensk stjórnvöld hafa mjög takmarkaða aðkomu. Við núverandi aðstæður hefur Ísland litla möguleika til að koma að hagsmunasviðum okkar við mótun samstarfsáætlana. Við hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu mundi aðkoman að ákvarðanatökunni aukast töluvert.

Aðra þætti sem takmarka aðkomu Íslands að samstarfinu er til að mynda að finna í sjálfri framkvæmd áætlananna. Samstarfsáætlanir eru jafnan að hluta til reknar af stjórnarnefndum eða fagráðum sem skipaðar eru fulltrúum ríkjanna. Þar hafa eingöngu Evrópusambandsríki atkvæðisrétt. Áhrifamáttur tengdra ríkja er þannig mun minni en aðildarríkja Evrópusambandsins.

Aðkomu að Evrópusamstarfi á sviði vísinda og menntamála hefur nú 31 ríki. Þau geta tekið þátt í því á þrennskonar mismunandi forsendum. Aðildarríki Evrópusambandsins hafa fulla aðkomu og tengdu ríkin skiptast svo í tvennt; annarsvegar EES-ríkin í EFTA auk Ísraels og Sviss og hinsvegar umsóknarríki Mið- og Austur-Evrópu. Tengdu ríkin eru því um þessar mundir einu fleiri en aðildarríki Evrópusambandsins. Þegar umsóknarríkin ganga að lokum til liðs við Evrópusambandið er hætt við því að staða tengdu ríkjanna veikist frá því sem nú er. Eftir því sem aðildarviðræðunum fleygir fram er þessi aðstöðumunur í raun að verða sífellt ljósari. Þannig þrengist smám saman, en stöðugt, að aðkomu fulltrúa Íslands að ákvarðanatökunni.

Tengdu ríkin búa einnig við þann aðstöðumun að í samstarfsverkefnum verða

þau alltaf að vinna með aðilum innan úr Evrópusambandinu. Almennt er ekki heimilt að Evrópuverkefni séu eingöngu unnin af aðilum í tengdum ríkjum. Evrópusambandsríkin eru hins vegar ekki bundin af þessari takmörkun. Við aðild að Evrópusambandinu mundi því opnast sá möguleiki fyrir íslenska aðila að taka upp samstarf við aðila í til dæmis Noregi eða Slóveníu án þess að þurfa einnig að fá samstarfsaðila frá aðildarríki Evrópusambandsins.

Hvað skólamál varðar yrði sú breyting helst við aðild að Evrópusambandinu að skólagjöld íslenskra námsmanna í Bretlandi mundu minnka til mikilla muna, en íslenskir námsmenn greiða við núverandi fyrirkomulag rúmlega 50 milljónir á ári í skólagjöld til breskra háskóla.

Í hugsanlegum aðildarviðræðum við Evrópusambandið er ekki að sjá að íslensk stjórnvöld þurfi að fara fram á sérlausnir á sviði vísinda, mennta, menningar eða æskulýðsmála. Við aðild fá Íslendingar einfaldlega sjálfkrafa allan þann rétt sem önnur Evrópusambandsríki hafa á þessu sviði. Núverandi aðstöðumunur, sem óneitanlega hamlar þátttöku íslenskra aðila að nokkru í Evrópusamstarfinu, mundi þannig hverfa við aðild að Evrópusambandinu.

# Menning og samkennd

eftir Gest Guðmundsson

## Inngangur

Spurningum formannsins verður svarað að lokinni nokkurri vegferð um mála-flokkinn, en fyrst verður vikið að hinum almenna vanda að vega og meta kosti og galla hugsanlegrar Evrópusambandsaðildar. Þótt hann sé með sérstökum hætti innan hvers málaflökks gilda um hann nokkur almenn atriði, til dæmis að

### Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við menningarlíf?

Hvaða áhrif hefur aðild á menningarmál?

Eykst fjölbreytni og tækifæri fyrir listamenn?

Hvað áhrif hefur aðild á menningarsamfélag smærri þjóða?

Munu fjölþjóðleg áhrif í kjölfar aukinnar alþjóðavæðingar draga úr sérstöðu smærri menningarsamfélaga?

Hvernig getum við betur tryggt stöðu íslenskrar menningar og séríslenskra fræðasviða á næstu árum og áratugum?

Tilheyrum við menningarlega Evrópu fremur en Ameríku?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í menningarmálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

hvergi er hægt að setja upp einfalt reikningsdæmi: Græða Íslendingar eða tapa á aðild? Hugsanlegt er að setja upp slíkt reikningsdæmi miðað við núverandi aðstæður og allra næstu ár en líklegt er að allar forsendur slíkra reikningsdæma breytist verulega á næstu árum, án þess að við vitum í hvaða átt slíkar breytingar stefna. Ennfremur hljóta markmiðin að vera mun víðtækari en þröng fjárhagsmarkmið og meira í ætt við spurninguna: Hjálpar Evrópusambandsaðild okkur að byggja upp það samfélag sem við viljum hafa á Íslandi? Það getur vel farið svo að umræða um kosti og galla aðildar breyti litlu um það hvort aðild verður á dagskrá eða ekki, né með hvaða hætti – þau mál ráðist af sviptivindum stjórn-málanna. Meginfengur umræðunnar getur fullt eins verið að við áttum okkur betur á því í hvaða átt við viljum stefna í okkar litla samfélagi.

Menningarmál eru kjörið svið til að breikka umræðuna um Evrópusamstarf á þennan hátt.

Vikið verður að reikningsdæmum síðar, en þegar talað er um menningu, menningarstarf og menningarpólítík geta fjárhagsleg atriði ekki verið lykilatriði. Þá gætum við alveg eins stillt upp spurningunni um íslenska þjóðmenningu sem peningadæmi: Ættum við að losna við allan þann kostnað sem felst í því að varðveita og þróa íslenska tungu og menningararfinn, eða getum við grætt meira á því að viðhalda sérstöðu okkar? Spurning um alþjóðasamstarf á sviði menningar er spurning um sjálfsmynd/samkennd og eðli samskipta við önnur þjóðmenningarsvæði. Málið snýst kannski ekki svo mjög um það með hverjum við teljum okkur eiga menningarlega samleið, heldur hvers konar alþjóðleg samskipti við viljum eiga til að ná þeim markmiðum sem við höfum í menningarmálum.

Til að nálgast svar við slíkum spurningum verður hér í upphafi reynt að skýra í stuttu máli við hvað er átt með hugtakinu menning og hvað einkennir almenna þróun menningar og stöðu hennar í þjóðlífinu á okkar tímum. Síðan verður glímt við spurningarnar um hver sé menningarstefna Evrópusambandsins og hver sé menningarstefna Íslands, áður en gerð er grein fyrir hlutdeild menningar í núverandi Evrópusamstarfi okkar. En loks verður spurt um ávinninga eða tap íslenskrar menningar af hugsanlegri Evrópusambandsaðild.

## Hvað er menning?

Í víðum skilningi er menning allt það sem gefur mannlífi merkingu og túlkar það. Hver og ein mannleg athöfn hefur slíka merkingu og á sér því menningarlegan þátt. Síðan er hægt að þrengja hugtakið og einbeita því að þeim athöfnum þar sem viðhald og þróun merkingar og túlkunar skiptir meginmáli. Með þessu móti er hægt að búa til ákveðið 'stigveldi' þar sem efst trónir sú athöfn sem glímur við að skapa nýja merkingu, það er listsköpun og þróun hugmynda. Eftir

Því sem menn fara neðar í tröppuna blandast menningarsköpunin meira við önnur markmið. Arkitektinn reynir að samræma hagnýt og fagurfræðileg sjónarmið, iðnaðarmaðurinn framfylgir fyrirætlunum hans en viðheldur um leið verkmenningu og táknrænni merkingu vinnunnar. Í auglýsingastarfi eru menn að selja vörur, en oft ná þeir best því markmiði með frumlegri merkingarsköpun. Við gagnrýna skoðun riðlast þetta stigveldi. Hvers vegna ætti sérhæfð listsköpun að vera æðri þeirri athöfn þar sem merkingarsköpun blandast öðrum þáttum daglegs lífs?

Breski blaðamaðurinn og prófessorinn Anthony Everitt (1999) gerði tilraun til að smíða hagnýta hugtakaþrenningu:

- *A-menning* tekur til „lífshátta, grundvallarmannréttinda, gildiskerfa, hefða og siðvenja“ samkvæmt hálfopinberri skilgreiningu UNESCO á menningu í breiðum skilningi;
- *B-menning* tekur til menningariðnaðar, neyslu og almennrar þátttöku;
- *C-menning* tekur til ‚hámenningar‘, bæði sköpunar hennar, miðlunar og varðveislu.

Skilgreining Everitts er langt í frá gallalaus, en hún er tilfærð hér vegna þess að í evrópskri menningarumræðu er hún sennilega útbreiddasta tilraunin til að gera greinarmun á mismunandi merkingu hugtaksins menning.

Mikilvægt er að bæta því við hér að menning er ekki síst nátengd spurningum um sjálfsmynd einstaklings og hópa. Hinn menningarlegi þáttur lífsháttanna er á margan hátt ósýnilegur á meðan menn búa í einsleitu samfélagi en um leið og þeir kynnast öðrum átta þeir sig á því að jafn-hversdagslegar athafnir og að borða og heilsa nágrannanum geta verið snar þáttur í staðbundinni menningu. Menning tengist líka stéttaskiptingu; valdi yfir flóknum menningarkóðum fylgir oft vald yfir öðru fólki, aðgangi fólks að þessum kóðum er misskipt og mismunandi hópar mynda mismunandi kóða eftir því hvar í mannfélagsstiganum þeir standa.

Með hagþróun og aukinni hnattvæðingu á sér stað eðlisbreyting á viðhorfum til staðbundinnar og alþjóðlegrar menningar. Á annan bóginn dreifast tilteknir menningarkóðar, einkum bandarísk fjöldamenning, inn í hvern afkima og skapa þrýsting á önnur menningarform. Á hinn bóginn eflist menningarlegt viðnám margra samfélaga og hópa við þennan þrýsting. Við notum meira og minna sömu rásir og fjölmiðlaafurðir. Hvarvetna í heiminum hafa menn aðgang að sama mataræði, klæðaburði og hvers kyns fjöldaframleiddum menningarafurðum, en leggja jafnframt aukna rækt við ákveðna þætti í staðbundinni menningu. Sérstaðan verður oft skýrari í ljósi hins alþjóðlega samnefnara.

Hin mismunandi tengsl hins hnattræna og hins staðbundna eru einungis ein

hlið hnattvæðingar. Það er almenn reynsla, þó ekki algild, að með aukinni velmegun vex ‚menningarneysla‘ örar en aðrir neyslupættir. Sumir telja það til marks um að andinn sé óseðjanlegri en holdið en aðrir halda því fram að magn sé ekki sama og gæði. Það fer ekki milli mála að aðgengi að margs konar menningu eru orðið mun almennara. Sumir tala um að þetta sé aðgengi að rusli og að menningin fletjist út. Ekki er ástæða til að hafna slíkum áhyggjum með öllu, þótt þær megi ekki byrgja sýn á að menningin er orðin lýðræðislegri. Meiri ástæða er til að hafa áhyggjur af ranglátri dreifingu aukins aðgengis að menningu. Aðgangi að Interneti er misskipt, möguleikunum til að breytast úr þiggjendum í gerendur í heimsmenningunni er afar misskipt, og margir búa enn við fábreytt menningarval. Rannsóknir (sjá Bjurström 1997) sýna að þeir sem vel voru settir fyrir eru jafnan duglegastir að nota nýja miðla og njóta nýrra menningarforma. Summa menningarneyslu er ekki konstant, heldur eykur læsi á eitt menningarform oftast áhugann á að kynnst fleirum.

Því er oft haldið fram að meginviðfangsefni jafnaðarstefnu um þessar mundir sé annars vegar að vinna gegn auknum mun fátækra og ríkra svæða í heiminum og hins vegar að vinna gegn menningarlegri misskiptingu, sem er sumpart landfræðileg og sundrar sumpart samfélögunum.

Þessir grófu pensildrættir ættu að nægja til að sýna að gerbreyting hefur orðið á þeim verkefnum sem menningarpólitík einstakra ríkja og alþjóðasamstarfs fæst við. Staðreyndin er hins vegar sú að andspænis þessum gerbreyttu samfélagsháttum hefur orðið hæg þróun í opinberri menningarstarfsemi um allan heim. Þær spurningar hljóta að vakna hvort það sé til marks um það að í grundvallaratriðum breytist verkefnin hægar en ofangreind mynd gefur til kynna, hvort um tregðulögmál sé að ræða eða jafnvel að frumkvæði sé ekki í höndum ríkis heldur annarra gerenda á markaði og í félagslífi.

### Er til evrópsk menningarstefna?

Evrópusambandið er ekki stofnað utan um menningarleg markmið heldur markmið um öryggi og efnahagslegar framfarir. Menningarmál eru nærtækari viðfangsefni Evrópuráðsins, sem hverfist um lýðréttindi og skilning milli þjóða, og á vettvangi ráðsins hefur verið unnið víðtækara starf að því að skilgreina evrópska menningarpólitík en innan Evrópusambandsins (*In from the Margins*, Council of Europe 1996). Það einkennist þó skiljanlega af mikilli varfærni og skilningi á því að í menningarmálum gilda aðrar og jafnvel þveröfugur reglur á við þær sem gilda í efnahagsmálum og á skyldum sviðum. Flestir eru sammála um gildi samræmingar á sviðum sem snerta viðskipti, hreyfanleika vinnuafls og menntun að vissu marki, en þegar kemur að menningu er sterkur þrýstingur að baki kröfu um að setja fjölbreytileikann í öndvegi fjölþjóðasamstarfs.

Evrópuríki móta hvert fyrir sig sína menningarstefnu (sjá Ratzenböck 1998). Hún hvílir jafnan á gömlum grunni og hverfipunktur hennar er að tryggja samkennd þegnanna í viðkomandi ríki. Þetta er gert með mismunandi hætti; í Frakklandi og Bretlandi er til dæmis lögð megináhersla á hina sameiginlegu þjóðmenningu en á Spáni og Ítalíu hafa menn tamið sér ríkara tillit til menningarlegrar fjölbreytni innanlands. Líka er hægt að gera greinarmun á menningarstefnu eftir því hvort hún hefur einkennst af útrás eða vörn. Frönsk menningarstefna er þekkt fyrir útrásareinkennum sínum, mestalla 20. öld lærðu börn í afrískum nýlendum Frakka um „gallverska forfeður“ sína, en berjast Frakkar fyrir því að tunga þeirra haldi velli sem alþjóðamál og til dæmis á Íslandi er Allíansinn til marks um þessa útrás. Menningarstefna Norðurlandaþjóða einkennist í mun ríkari mæli af varnarviðbrögðum gegn framsókn enskrar tungu og engilsaxneskrar menningar, en í öllum ríkjum blandast þetta saman. Í þriðja lagi er munur á því hversu mjög úrvalsstefna (elítismi) einkennir menningarpólitik. Franska ríkið hefur löngum verið frægt fyrir að draga taum hámenningar frá París, en á seinni árum hafa Frakkar verið ásamt Norðurlandaþjóðum í fararbroddi um að viðurkenna ýmsa dægurmenningu. Í Bretlandi hefur rík andstaða verið gegn þess háttar ‚daðri við vandan smekk‘ en Írar gera til dæmis minni mannamun milli James Joyce og Dubliners.

Pegar menningarpólitik Evrópu er skoðuð í víðtækari samanburði við aðra heimshluta má segja að hún hafi einkennst af ákveðnu bandalagi milli broddborgaralegrar hámenningar og alþýðumenningar. Þetta mætti orða þannig að hér sé um að ræða A- og C-menningu samkvæmt hugtökum Everitts, en mikilvægt er að bæta því við að bandalagið ber keim af upprunátíma sínum á mörkum landbúnaðar- og iðnaðarsamfélags. Við þær aðstæður mótuðust þjóðríkin og þjóðmenningin var skilgreind sem sambland lággróðurs í sveitum og þorpum og hátindanna í menningarmusturum höfuðborganna. Helsta ögrunin við þetta vaxtarlag þjóðmenningarinnar hefur tengst bandarískri menningu. Þar varð alþýðumenningin miklu fyrr að verslunarvöru og þar lærðu menn snemma að biðjast ekki afsökunar á því að þeir væru í sjóbíssness. Földamenningin hóf sókn sína um Evrópu frá Hollywood en vann úrslitasigra með dægurtónlist frá og með 7. áratugnum. Hér má aftur vísa til Everitts og B-menningar hans. Sigurganga hennar í Evrópu var lengi kennd við ‚ameríkaniseringu‘ en nú er nær að skoða hana sem einhvern sterkasta vitnisburðinn om ‚glókaliseringu‘, kynblöndun hins staðbundna við þá fjöldaframleiddu menningu sem streymir um allan heim.

Á fimmta og sjötta áratugnum héldu flest Vestur-Evrópuríki fast við bræðralag Stóra bróður í hámenningunni og Litla bróður í lágmenningunni; Þjóðverjar áttu í sínum vandræðum með nýliðið tímabil og tengdu saman fjarlægari fortíð og

samtíð með sérstökum hætti. Skandinavísku löndin urðu forystulönd um að gera menninguna lýðræðislegri; þau reyndu í alvöru að koma hámenningunni inn á hvert heimili. Á þessum mismunandi forsendum glímdu öll Evrópuríkin við ‚ameríkanísingu fjöldamenningarinnar‘ en sú glíma náði hámarki á sjöunda og áttunda áratugnum. Í fyrstu birtist sú viðleitni víðast hvar í auknum fjárveitingum til þjóðlegrar menningar; bróðurparturinn fór til hámenningar en alþýðumenn- ing af þjóðdansataginu fékk líka sinn skerf.

Með endurteknum efnahagsvandræðum frá og með olíukreppunni og fram- sókn markaðshyggjunnar komst þessi menningarpólítík hvarvetna í bobba fyrir um aldarfjórðungi. Uppbygging leikhúsa, tónleikasala og sýningarhalla varð eins og annað fyrir niðurskurðarhnífnum, og alls staðar hljómaði krafa um einkavæð- ingu og um þrönga skilgreiningu á því hvaða menningarstarfsemi ríkinu bæri að styðja. Á hinn bóginn hafa nýjar ógnanir við þjóðmenninguna leitt til andsvara, til dæmis til að efla stöðu þjóðtungna á tölvusviðinu. Ýmiss konar innri tog- streitu, til dæmis óánægju dreifbýlis með miðsækni efnahagslífs og stjórnsýslu, er víða mætt með menningarlegu framtaki. Einkum í norðanverðri Evrópu, svo sem í Danmörku, Svíþjóð, Þýskalandi og Bretlandi, hefur margháttuð menning- arstarfsemi verið samtengd félagslegum aðgerðum til að efla atvinnulausa til dáða og til að draga úr átökum á milli þjóðabrota. Ennfremur hafa aðgerðir og framlög á sviði menntamála verið tengd efnahagslegri framsókn á skýrari hátt en áður, til dæmis með hátækniáherslum sem eru einna skýrastar í Finnlandi.

Hvað varðar fjárveitingar (Mitchell 2001) var hin almenna tilhneiging sú að eftir áralangt aðhald jukust fjárveitingar til menningarmála á síðari hluta 9. ára- tugarins, ekki síst sem varnarviðbrögð þjóðríkja við alþjóðlegri viðskiptum og menningardreifingu. Sá vöxtur stöðvaðist upp úr 1990 og síðan hefur stefnan almennt verið sú að menningarstarfsemi verði að efla með öðrum fjárframlögum en opinberum. Á suman hátt fékk menningarpólítísk viðleitni í Evrópu á sig heildstæðari blæ undir lok aldarinnar en hún hafði á umbrotatímum 8. og 9. áratugarins. Breytingarnar endurspeglast meðal annars í því að menn tala helst ekki um ‚menningarpólítík‘ (e. cultural policy) lengur, heldur um ‚umsjón menning- arþróunar‘ (e. governance of cultural development) en með þessari hugtaka- breytingu er ætlunin að yfirgefa miðstýringarhugmyndir og líta á menningarvið- leitni sem niðurstöðu af framtaki margra aðila þar sem enginn drottinn yfir öðrum. Stefnan er víðast hvar sú að ríkisvaldið afsalar sér beinni stjórnunarlegri íhlutun og breytir framlögum af fjárlögum í þjónustusamninga þar sem gert er ráð fyrir rekstrarlegri ábyrgð og að aflað sé fjár úr öðrum áttum. Þetta er þó engan veginn einhlítt, og til dæmis hafa Frakkar haldið áfram að kosta menninguna af opinberu fé og í meira mæli en aðrir. Sé hins vegar litið yfir Vestur- Evrópu í heild er þessi þróun til marks um hina almennu nálgun milli nýfrjáls-



hyggju og nýkratisma, sem á sviði opinberrar þjónustu hefur verið kennd við New Public Management (NPM).

Fram að 1990 var menningarpólitík nánast ekki á dagskrá Evrópusambandsins, en þegar ákveðið var að hefjast handa um að samþætta hina félagslegu vídd í samstarfið fylgdi menningarsamstarf með að ákveðnu leyti, og í Maastrichtsamkomulaginu frá 1992 er sérstakur kafli (128. grein) helgaður menningarmálum.

Rétt er að taka fram, þótt flestir hafi áður heyrt, að samkvæmt sáttmálum Evrópusambandsins (Rómarsáttmálar með ýmsum viðbótum, stærstum þeirra Maastrichtsáttmálanum), sem kalla má stjórnarskrá þess, hefur sambandið takmarkað umboð til umsvifa. Umboðið er auk varnarsamstarfsins fyrst og fremst efnahagslegs eðlis og félagsleg réttindi og stuðningur við margs konar evrópskt samstarf, þar á meðal á sviði menningarmála, er skilgreindur í ljósi þess.

Í menningarkafla Maastrichtsáttmálans er áhersla lögð á að menningarmál séu einkum á könnu einstakra aðildarríkja, en hlutverk ESB er skilgreint sem viðbót sem einkum miði að menningarsamskiptum, en einnig að varðveislu menningarararfs og stuðningi við skapandi listir. Þá er lögð áhersla á að menningarsamstarfið skuli samþætta öðrum samstarfssviðum. Þetta síðasta atriði er lykilatriði. Menningarstarfsmenn (sjá *In from the Margins*) hafa lagt áherslu á að túlka það þannig að á sérhverju samstarfssviði eigi menn að huga að menningarlegum þætti aðgerða. Þeir hafa jafnframt óttast að þetta viðhorf geti þróast í þá átt að menning verði einungis skoðuð sem verkfæri efnahagsstefunnar. Verkefnið sé að finna jafnvægi milli þessara tveggja hliða samþættingarinnar.

Margt bendir til þess að það sjónarmið sé ráðandi í ESB að menning verði að réttlæta sig í ljósi efnahagslegra og pólitískra markmiða. Í upphafi 10. áratugarins var menningarsamstarf gjarnan tengt hagvexti og litið svo á að það örvi viðskipti og hreyfanleika vinnuafis. Á síðustu árum hefur ríkari áhersla verið lögð á sérstakt efnahagslegt gildi menningarstarfs. Rökstuðningurinn er sá að menningarstarf sé sérstaklega vel til þess fallið að örva hátækni, ekki síst á samskiptasviðinu, og menningarstarf sé mannaflsfrekt starf sem henti vel litlum fyrirtækjum og samskiptanetum. Slík efnahagsstarfsemi sé bæði líklegust til að útrýma atvinnuleysi, efla evrópsk viðskipti og örva hugvit. Þetta kemur skýrt fram í viðamiklum átaksverkefnum ESB til að styrkja evrópskt samstarf um rekstur boðskiptakerfa og um framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis, sem hrint hefur verið af stokkunum eftir 1994.

Með hugtökum Everitts má segja að B-svið menningarinnar sé í miðpunkti ESB en það eftirláti þjóðríkjunum A- og C-sviðin sem slík og láti sér nægja að tengja C-menningu mismunandi þjóðríkja betur saman.

Þær raddir hafa heyrst að hættulegur ‚geðklofi‘ sé að myndast í evrópskri menningarstjórnun. Evrópusambandið sé knúið til að leggja fjárhagslega mæli-

kvarða á menningarstarf, en þjóðríkin til að leggja áherslu á þjóðararfinn. Slíkur aðskilnaður sé ófrjór. B-sviðið verði að venjulegum iðnaði, þar sem fjármagns-sjónarmiðin ráði ein, C-sviðið staðni í ófrjórrí þjóðrembu, en A-sviðið verði sundurlaust, þröngvað út í jaðar mannlífsins eða gert að nýlendu B-sviðsins. Það sé víxlverkun þessara sviða sem geri menninguna frjóa, en núverandi verka-skipting í Evrópu hamli gegn henni.

### Er til menningarstefna á Íslandi?

Starfsmenn í menningargeiranum svara þessari spurningu jafnan á þann veg að aldrei hafi verið mótuð íslensk menningarstefna í neinu rituðu skjali. Hins vegar birtist hún í því sem gert er.

Þetta er að mestu rétt. Reyndar eru til stefnuyfirlýsingar ótal ríkisstjórna og almenn stefnumótun hefur oftlega verið kynnt í lagafrumvörpum og rökstuðningi með þeim. Þessar rituðu heimildir eru hins vegar engan veginn heildstæðar og það vill brenna við að ‚stefnan‘ sé óljóst jákvætt viðhorf í garð menningarstarfsemi án þess að það sé tiltekið á hvaða hátt ríkisvaldið óski þess að styðja hana eða beina henni í tiltekna farvegi. Athugun (Gestur Guðmundsson 2001) leiðir þó í ljós að þessi andúð á viðamikilli stefnumótun hefur ekki leitt til þess að íslensk menningarstefna hafi í framkvæmd verið sundurlaus, heldur er hún furðu heildstæð.

Margir þættir hafa stuðlað að því að menningarstefna er svo lítt orðuð í stefnuyfirlýsingar á Íslandi.

- Þetta er plagsiður á mörgum sviðum. Til dæmis hefur íslenska menntakerfið að verulegu leyti þróast án þess að sú þróun hafi lotið skýrri stefnumörkun Alþingis og ríkisstjórnar. Nægir þar að minna á að framhaldsskólakerfið breyttist úr fjölmörgum sérskólum í heildstætt fjölbrautakerfi á árunum 1974–87 án þess að fyrir lægi önnur löggjöf en eitt lítið heimildarákvæði um tilraun.
- Rétt er að hafa í huga að annars staðar á Norðurlöndum eru til fastir farvegir fyrir langtíma stefnumörkun sem að verulegu leyti er hafin yfir flokkaríg, en ekki hafa verið gerðar alvarlegar tilraunir til að koma á slíku kerfi á Íslandi.
- Í reynd hafa margir sem láta málin til sín taka forðast að beita sér fyrir skýrum markmiðum ríkisstýringar, þótt þeir hafi ekki hikað við að beita viðamiklum ríkisafskiptum. Rök má leiða að því að með þessu móti hafi hagsmunahópar, valdamiklir stjórnámálameðmenn og embættismenn haft frjálssari hendur um að móta íslenskt þjóðfélag.
- Andúðin á skýrum markmiðum ríkisstýringar hefur verið óvenju skýr á menningarsviðinu. Það eru ekki bara spor Hitlers, Stalíns og sænskra krata sem hræða, heldur líka Jónasar frá Hriflu og fleiri íslenskra valdamanna.

- Það er hluti af smæð og stuttri sögu íslenska ríkisins að ekki hefur orðið til sérfræðingaveldi á sviði menningar. Menningarstefna hefur ráðist að verulegu leyti í víxlverkan starfandi listamanna og stjórnmálamanna, en án virkrar milli-göngu embættismanna og sérfræðinga.

Upphaf íslenskrar menningarstefnu má rekja til viðleitni veraldlegra og geistlegra valdamanna, frá Guðbrandi biskupi Þorlákssyni til Magnúsar Stephensens, til að búa til uppbyggilegt lesefni á íslensku. Á 19. öld bætist við viðleitni til að koma á fót íslenskum menningarstofnunum, svo sem Þjóðminjasafni, Landsbókasafni og Listasafni, sem og að styðja við starfsemi þjóðlegra samtaka á borð við bókmenntafélög og leikfélög.

Með uppbyggingu íslenska ríkisins á 20. öld er sú stefna eflð, en 3. og 4. áratugurinn einkennast jafnframt af harðvítugum pólitískum átökum á menningar-sviðinu, milli módernista og hefðarfestusinna, milli kommúnista og andstæðinga þeirra. Frá lýðveldisstofnun má skipta menningarpólitíkinni í nokkur megin-skeið. Það sem einkennir hvert skeið heldur áfram að skipta máli á síðari skeið-um, en jafnframt koma fram nýjar áherslur sem dregnar eru fram í þessari skipt-ingu í skeið:

#### *1944–60*

Efling og vernd þjóðlegra menningarstofnana á tímum efnahagsvanda. Ríkisút-varpið var frá upphafi, 1930, skilgreint sem einn helsti vörður þjóðmenningar, sem og Háskóli Íslands, og í svipuðum anda er ráðist í stofnun Þjóðleikhúss. Þjóðminjasafnið fær hús yfir sig, Sinfóníuhljómsveit er stofnuð og umræðan snýst að mestu um slíkar stofnanir.

#### *1960–70*

Menningin til fólksins. Áhersla er til dæmis lögð á að stofna tónlistarskóla um allt land, styðja við leikhópa, efla dreifingu á menningarframleiðslu ríkisstofnana um allt land. Hugsunin er að gefa almenningi tækifæri til að njóta menningar af besta tagi og skapa hana, og þegar sjónvarpið er stofnað er reynt að samþætta afþreyingu, fræðslu og vandaða menningu.

#### *1970–80*

Við þetta bætist krafa um að alþýðlegri þættir menningarinnar verði hafnir til virðingar og listastarfsemin verði lýðræðislegri. Alþýðuleikhús og fleiri sjálfstæð-ir listahópar hefja göngu sína, Gunnar Þórðarson fær listamannalaun, kröfur eru uppi um lýðræði í menningarstofnunum. Stuðningur er aukinn til skapandi lista, einkum rithöfunda.

1980–95

Hugmyndafræðilega sækir á krafa um að menningin tengist betur markaðnum og látið sé af ríkisforsjá. Í framkvæmd ber mest á auknum fjárveitingum til skapandi lista. Þeim sem reyna að helga líf sitt listsköpun fjölgar þó enn meira, þar sem menn gera út á markaðinn, frjálst hópastarf og fleira.

1995–

Áhersla er lögð á betri rekstur, með þjónustusamningum, auknu vægi verkefna á kostnað fastra fjárveitinga og tengslum við markaðinn í reynd. Jafnframt er skýr stefna ráðherra um að meginverkefni ríkisins sé að reka hinar þjóðlegu menningarstofnanir og stuðla að eflingu tungunnar og vitundar um þjóðararf.

Ekki eru til samanburðarhæfar upplýsingar um þróun fjárveitinga til menningarmála fyrir en á síðustu árum, en tiltækar upplýsingar benda til þess að útgjöld til menningar hafi lengi vaxið örar en bæði þjóðarframleiðslan og opinber útgjöld í heild. Á tímabilinu 1980–2000 vex hlutdeild menningarmála í opinberum útgjöldum um helming, úr 4% í 6% (Menntamálaráðuneytið 1996, bls. 77; Hagstofa Íslands). Á sama tíma vex menningarneyslan eins og hún mælist í hagtölum líka mun meira en neyslan í heild, eða um 30% meira á árabílinu 1985–97 (Ragnar Karlsson 1999, eigin útreikningar). Aukningin felst meðal annars í notkun nýrra menningarmiðla, svo sem myndbanda, en einnig í mun meiri aðsókn að leikhúsum, tónleikum og myndlistarsýningum, á meðan bóklestur stendur nánast í stað. Aukningin er sennilega mest í aðsókn að söngleikjum og öðru sem kenna má við afþreyingu, en jafnframt fer vaxandi hluti þjóðarinnar einnig annað veiðið á tónleika með sígildri tónlist og aðra ‚alvarlega‘ listviðburði. Menningin er orðin lýðræðislegri.

Sú spurning hlýtur að vakna hvort ekki sé lokið tímabili þeirrar menningarstefnu þar sem verkin ein eru látin tala. Núverandi ráðherra hefur orðað skýrari menningarstefnu en flestir fyrirrennarar hans en lítil sem engin umræða hefur orðið um hana. Svo virðist sem enginn vettvangur sé fyrir slíka umræðu, og því brýnt að skapa slíkan vettvang. Nefndar hafa verið hugmyndir um menningarráð, sem verði ráðgefandi aðili og miðpunktur menningarumræðu. Einnig er hugsanlegt að efna til menningarþings þar sem listamenn, menningarstarfsmenn, þar með aðilar í menningariðnaði, og stjórnálamenn geti skipst á skoðunum. Ennfremur væri gott að hafa skriflegan vettvang, hugsanlega innan einhvers þeirra menningartímarita sem nú eru gefin út, á pappír eða á neti. Engin þessara hugmynda útilokar aðra, og þörfin á menningarpólítískri umræðu er brýn.

## Eðli og umfang núverandi þátttöku Íslands í evrópsku menningarstarfi

Ekki er hér hægt að veita tæmandi yfirlit yfir núverandi þátttöku, þar sem slíkar upplýsingar liggja ekki fyrir, en meginatriði eru þó ljós (upplýsingar frá Guðnýju Helgadóttur í menntamálaráðuneyti, Svanbjörgu Einarsdóttur á upplýsingaskrifstofu um evrópskt menningarsamstarf og Þorfinni Ómarssyni hjá Kvikmynda-sjóði Íslands).

EES-samstarfið er einungis einn þáttur í alþjóðlegu menningarsamstarfi Íslendinga og ekki sá viðamesti.

- Frá 1963 hafa Íslendingar tekið þátt í menningarsamstarfi Sameinuðu þjóðanna innan Unesco, og það hefur enn mikla þýðingu, ekki síst til að opna glugga til þriðja heimsins og fá hnattræna yfirsýn.
- Ísland hefur um árabil tekið þátt í starfi Evrópuráðsins, þar sem fram fer víðtæk upplýsingamiðlun um menningarmál í öllum Evrópuríkjum. Á vegum Evrópuráðsins hefur Ísland fengið aðgang að ýmiss konar menningarstarfsemi; í krónum og aurum vegur þar þyngst aðildin að evrópska kvikmynda-sjóðnum sem hefur skilað tugum milljóna til Íslands á ári hverju. Stundum er gert lítið úr Evrópuráðinu vegna valdaleysis þess samanborið við ESB, en í því er líka fólgin styrkur þess. Evrópuráðið hefur á margan hátt orðið frjórri umræðuvettvangur en ESB og á vegum þess fara fram margs konar stefnumarkandi umræður, sem gjarnan skila sér síðar á vettvang ESB. Því er mikilvægt að fylgjast grannt með því sem þar gerist.
- Í norrænu samstarfi hefur lengi verið lögð áhersla á menningarsamstarf og vægi þess hefur aukist á síðustu árum þannig að um fimmtungur af fjárlögum Norrænu ráðherranefndarinnar rennur til menningarmála eða um 1,75 milljarður árið 2001. Ekki er hægt að greina með einföldum hætti hversu stór hluti þessa framlags rennur til einstakra þjóða, af því að eðli verkefnanna er samstarf, en enginn vafi leikur á því að Íslendingar fá jafnan mun meira en nemur 1% framlagi Íslands. Þótt nákvæmar upplýsingar liggi ekki fyrir virðist ljóst að Íslendingar hafa fengið meira úr norrænum sjóðum en evrópskum eftir að Íslendingar gerðust aðilar að menningaráætlunum ESB. Fátt bendir til þess að þetta breytist alveg á næstunni, og að minnsta kosti er hlutdeild Íslands í norrænu samstarfi öllu öruggari en í hinu evrópska.

Innan EES hafa mikilvægustu áætlanirnar sem Ísland hefur átt aðild að á menningarsviðinu verið:

- Þríeykið Kaleidoscope (listir), Raphaël (menningararfleifð) og Ariane (bókmenntir) sem Ísland átti aðild að á árunum 1996–99.
- Culture 2000, fimm ára áætlun sem tók við hlutverki þríeykisins árið 2000.

- MEDIA Plús, kvikmynda-, sjónvarps- og margmiðlunaráætlun ESB, sem veitir styrki til undirbúnings verkefnum, til þjálfunar starfsfólks og til dreifingar.
- Hægt er sækja um vegna sérstakra verkefna til annarra áætlana, og til dæmis fékk Reykjavík-menningarborg slíka styrki sem námu tugum milljóna.

### Menningaráætlanir

Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum komu í hlut Íslands á árunum 1996–99 um það bil 100 milljónir íslenskra króna, og hægt er að skipta framlaginu, eins og það var að meðaltali á ári, niður á eftirfarandi flokka.

Íslenskur menningararfur: *1 milljón*

Stytttri verkefni, yfirleitt í samstarfi milli tveggja eða þriggja ríkja, til dæmis þýðingar, leik- og danssýningar íslenskra hópa í útlöndum: *6 milljónir*

Lengri verkefni, að jafnaði samstarf a.m.k. fimm ríkja: *11 milljónir*

Stórt íslenskt verkefni með alþjóðlegri þáttöku (menningarborg): *7 milljónir*

Þetta eru ekki háar upphæðir, ekki einu sinni á íslenskan mælikvarða. Þær nema um hálfri prósentu af útgjöldum íslenska ríkisins til safna, lista og annarrar menningarstarfsemi, og eins og áður segir eru þetta lægri upphæðir en íslenskir menningarstarfsmenn sækja í norræna sjóði. Mikilvægið hlýtur að teljast vera í því fólgið að þetta er viðbót sem felst í auknum tengslum við EES-löndin. Fjármunum er varið til þess að koma íslenskri menningu á framfæri í þessum löndum og til að kynna menningu þeirra á Íslandi, sem og til að koma á tengslum og sambandi menningarstarfsmanna. Nytsemi starfseminnar ræðst fremur af gæðum slíkra tengsla en af magni fjárveitinga.

Við þetta er því að bæta að erfitt er að segja fyrir um þróun á þessu sviði. Umsóknnum frá Íslendingum hefur fjölgað og fjárveitingar til íslenskra verkefna hafa aukist. Þær virðast þó hafa náð hámarki 1999, þegar þær námu 60 milljónum. Síðan hafa kröfur verið hertar, einkum um fjölda þáttökulanda og eigið framlag. Jafnframt eru áherslur skilgreindar tiltölulega þröngt ár hvert, og getur það leitt til mikilla sveiflna hjá litlu landi eins og Íslandi.

Niðurstaðan er því sú að þessir fjármunir koma ekki í staðinn fyrir innlenda fjármögnun, en geta verið mikilsverð viðbót til að efla menningartengsl og til að afla viðbótarfjár til stærri verkefna.

Mörg íslensk fyrirtæki hafa fengið víkjandi lán eða styrki til undirbúnings kvikmyndum eða margmiðlunarverkefnum. Þá hafa dreifingaraðilar á Íslandi átt kost á að sækja um styrki til að dreifa evrópskum kvikmyndum en hafa ekki hagnýtt sér þann kost að ráði. Hins vegar eru nokkur dæmi þess að dreifingar-

aðilar erlendis hafa nýtt sér slíka styrki til að dreifa íslenskum kvikmyndum. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um upphæð styrkja til Íslands, en tveir menn sem þekkja vel til áætluðu að Ísland hefði að undanförunu fengið um 40 milljónir að meðaltali á ári frá áætluninni.

### Möguleikar Íslands í evrópsku menningarstarfi

Erfitt er að hafa fast land undir fótum í slíku mati, en nauðsynlegt er að víkja að því í þessu samhengi. Óvissan tengist meðal annars því að menningarsamstarf á vegum ESB er tiltölulega nýtt og ómótað fyrirbæri. Það er álitamál hvort og þá á hvaða veg það verður áfram tengt efnahagslegum markmiðum. Spurningin um ný aðildarríki eykur á óvissuna. Verður e.t.v. lögð megináhersla á að tengja þau evrópskri menningu? Hvað með spurninguna um frekari útvíkkun ESB, jafnvel til Norður-Afríku? Verður menningarleg samræða kristinnar menningar og íslams ef til vill meginviðfangsefnið? Mun menningarstarfið ef til vill hverfast um samþýli ólíkra menningarhópa í Evrópulöndum?

Slíkum spurningum er ósvarað, og sum svörin mundu rýra mikilvægi Íslands í evrópsku menningarsamstarfi.

Eins og sakir standa hlýtur staða Íslands að teljast sterk. Íslendingar hafa óvenju djúpar rætur í eldri menningu, en jafnframt hafa nýjar menningargreinar blómstrað nánast upp úr engu á Íslandi. Það vekur víða athygli og forvitni hvernig jafn-fámennri þjóð tekst að viðhalda öflugri þjóðmenningu og hvernig hún hefur staðist ameríkaniseringu. Slíkir þættir gera samstarf við Íslendinga forvitnilegt í hugum margra Evrópubúa, og hin almenna regla um margra þjóða samstarf gefur smáþjóðum hlutfallslega góða möguleika.

Fyrir Íslendinga er mikilvægara en að spá í óvissa framtíð að skoða vandlega hvernig íslenskt menningarumhverfi skapar möguleika fyrir alþjóðlegt menningarsamstarf, evrópskt og annað. Til viðbótar því sem að ofan getur má taka saman nokkra kosti og galla núverandi stöðu á eftirfarandi hátt:

- Íslenskir lista- og menningarstarfsmenn hafa margir sótt hluta menntunar sinna til útlanda og eiga auðveldara en ýmsir ‚heimalningar‘ með að tengjast öðrum þjóðum.
- Rík og vaxandi hefð er fyrir framtakssemi og frumkvöðlastarfsemi í íslenskri menningu og almennt viðhorf er jákvætt gagnvart slíku framtaki.
- Íslenskir lista- og menningarstarfsmenn eru vanir að þurfa að sækja stuðning með alls kyns umsóknum og að vera sveigjanlegir gagnvart sjónarmiðum samstarfsmanna og fjármögnunaraðilum.

- Enn sem komið er búa fáir íslenskir menningarstarfsmenn yfir reynslu sem jafnast á við reynslu margra þrautþjálfaðra skipuleggjenda í Evrópu, og lítil rækt hefur verið lögð við að safna saman slíkri reynslu og nýta hana.
- Hætta er á að stofnanalegur bakhjarl þeirrar menningarstarfsemi sem leitar eftir evrópsku samstarfi sé oft of veikur. Hér er bæði átt við að yfirleitt er ætlast til mótframlags af hálfu stofnana, að þörf er á bakhjörllum sem aðstoða við skipulagningu, og að á vantar að reynsla af samstarfi safnist saman og unnið sé úr henni.

### Evrópsk samkennd

Einn af hverfipunktum félagsvísindalegrar umræðu síðustu tvo áratugi eru þær breytingar sem orðið hafa á sjálfsvitund einstaklinga og félagslegri tilfinningu þeirra eða samkennd. Hvorugt er lengur sjálfgefið, heldur er það í stöðugri, meira og minna meðvitaðri mótun, þar sem valið er á milli ólíkra kosta og æ fleiri möguleikar eru á einstaklingsbundinni túlkun. Í æ fleiri samfélögum verða menn að velta því æ oftar fyrir sér hverjir þeir eru sem einstaklingar, hvaða hópi þeir tilheyra og með hvaða hætti.

Hér verður ekki farið út í langar útlistanir á því hvernig sjálfsmynd og samkennd hafa breyst. Aðalatriðið er að hvorugt er sjálfgefið, en þó langt í frá háð tilviljunum né algerlega frjálsum vali. Við Íslendingar erum fæstir í vafa um að við erum Evrópubúar, líka þeir sem leggja áherslu á að þeir séu miklir vinir Bandaríkjanna, þriðja heimsins eða óvinir ESB.

Spurningin um ESB-aðild er öðrum þræði gagnsemisspurning um það hvað menn telja best fyrir íslenskt samfélag. En hún er um leið spurning um það að hve miklu leyti og á hvaða hátt við viljum tengjast umheiminum fastari böndum.

Sá sem þetta ritar lítur á það sem lífsgæði að kynnast heiminum, en telur jafnframt að það sé nauðsyn á þeim tímum sem við lifum nú. Það er stórhættulegt að samfélög sem geta haft rík áhrif á önnur samfélög með notkun á auðlindum, mengun og beitingu vopna einkennist af staðbundinni einangrun og heimóttarskap. Spurningin um ESB má ekki snúast um það hvort við viljum einangra okkur, heldur um það hvort ESB er samtryggingarklúbbur hinna ríku eða skref í átt að samfélagi allra þjóða. Þeirri spurningu verður ekki svarað hér. Hér er hins vegar menningarsamstarf til umræðu, og það getur svarað þessari spurningu með sínum hætti.

Við leitum svaranna með því að spyrja hvort evrópskt menningarsamstarf einkennist af forvitni og viðleitni til að sigrast á fordómum. Og með því að reyna að móta samstarfið í þá átt.

Svörin verða ekki lögð fram hér. Hins vegar er sú niðurstaða rökrétt af þess-



um undirkafla og þeim síðasta að brýn ástæða er til að fram fari mat á evrópsku menningarsamstarfi og reynslu Íslendinga af því. Hugsanlegt væri að meta norrænt samstarf við sama tækifæri, enda hefur það ekki verið gert á skipulegan hátt. Umsjón slíks mats yrði að vera í höndum óháðs aðila, en leitað væri eftir mati þátttakenda og veittur kostur á opinni umræðu.

### Svör við spurningum

Til að nálgast stefnumótun verður nú svarað þeim spurningum sem formaður Samfylkingarinnar vakti máls á, fyrst þeim auðsvaraðri þangað til komið er að flóknum spurningum um kosti og galla aðildar og hugsanlegar kröfur í aðildarviðræðum.

Auðveldast er að svara því fyrst að Íslendingar tilheyra menningarlega Evrópu miklu fremur en Ameríku. Evrópumenn höfðu lengi verulegar áhyggjur af ameríkaniseringu á Íslandi. Niðurstaðan hefur orðið sú að Íslendingar hafa eins og aðrar Evrópuþjóðir tileinkað sér menningaráhrif frá Bandaríkjunum, en gert það á grundvelli eigin menningararfleifðar. Vegna herstöðvarinnar var návígi okkar meira á mörgum sviðum, en niðurstaðan hefur víða orðið frjó menningarsköpun sem nýtur virðingar í Evrópu, til dæmis á sviði vandaðrar dægurtónlistar (Björk, Sigurrós o.fl.)

Ljóst er að „fjölbjóðleg áhrif í kjölfar aukinnar alþjóðavæðingar“ á sérstöðu smærri menningarsamfélaga eru margræð; sérstöðunni er sumpart ógnað, sumpart gefast ný tækifæri til að gera sér mat úr sérstöðunni og sumpart gefast nýir möguleikar á að skapa nýjar og frjóar menningarblöndur. Hnattvæðing verður ekki umflúin en mikilvægt er að taka á móti henni með virkum hætti, með því að tileinka sér menningarstrauma víðs vegar að um leið og menn eru trúir uppruna sínum.

Ef þjóðir eru í reynd forvitnar hver um aðra og fá tækifæri til að svala forvitninni eykst fjölbreytni og tækifæri fyrir listamenn. Þetta má þó ekki bara snúast um að finna nýja áheyrendur að gömlu bröndurunum, enda sýnir reynslan að listamenn eflast oftast við að kynna list sína nýjum menningarhópum.

Spurningunni um stöðu séríslenskra fræðasviða vil ég svara þannig að ég get ekki ímyndað mér neitt fræðasvið sem hafi gott af því að vera séríslenskt. Gestsaugað getur líka verið glögg á íslenska tungu og bókmenntir. Hitt er líka mikilvægt að hafa í huga að hvers kyns fræði verða best ef tekið er tillit til menningarlegrar margbreytni. Staðreyndin er sú að á meðan áhyggjurnar af ameríkaniseringu dægurmennningar reyndust meiri en efni stóðu til hefur mjög skort á gagnrýna nálgun gagnvart ameríkaniseringu fræðaheimsins.

Áhrif ESB-aðildar á menningarsamfélög smærri þjóða eru vitaskuld ekki einhlít, heldur ræður hvernig á er haldið, og margs konar menningarleg viðleitni

fer fram undir regnhlíf ESB. Meðal stærri ESB-þjóða, til dæmis Frakka, er nokkur viðleitni til að nota ESB til að framlengja alþjóðleg áhrif sinnar þjóðmenningar, ekki síst gagnvart bandarískum áhrifum. Engin ástæða er til að krefjast þess að Íslendingar séu allir sammála um afstöðuna til slíkrar viðleitni, heldur ber að líta á hana sem hluta margbreytilegrar flóru. Íslendingar ættu hins vegar að geta orðið sammála um að vinna að menningartengslum milli smærri menningarheilda. Þar er ekki bara um smærri Evrópuríki að ræða því að samrunaþróun ESB eflir að öllum líkindum sjálfsvitund einstakra héraða og svæða innan stærri ríkjanna. Ýmislegt bendir til þess að ESB verði sambýli mun fleiri menningarsvæða en þjóðríkja og að um leið verði meira jafnræði með þeim en í landslagi þar sem flest er fellt í mót þjóðríkja.

Áhrif aðildar á íslensk menningarmál ráðast af mörgum ofangreindum atriðum. Í fyrsta lagi er ástæða til að slá því föstu að menningarstarfsemi verður áfram fyrst og fremst á ábyrgð íslenska ríkisins og Íslendinga sjálfra. Norrænt menningarsamstarf verður áfram við lýði en sennilega mun draga úr sjálfstæði þess ef öll Norðurlandarríki verða fullgildir ESB-aðilar. Á hinn bóginn er ástæða til að spyrja hvort ekki sé ástæða til að efla menningarsamskipti við fjarlæg lönd til að vinna gegn því að Ísland ‚lokist inni‘ í Evrópu.

Í almennari skilningi þarf sú þjóð varla að óttast ‚evrópuseringu‘ sem hefur staðið af sér ameríkaniseringuna, en vandamálin eru af öðru tagi: Í hve ríkum mæli tekst að gera menningarsamskiptin í Evrópu frjó samskipti margra ólíkra menningarsamfélaga? Að hve miklu leyti kemur þróun menningarstarfsemi í Evrópu til með að mótast af ofangreindri og varasamri verkaskiptingu milli A- og C-menningar þjóðríkjanna annarsvegar og hinsvegar B-menningar sem ESB styrkir og fær aukna evrópska vídd með auknum viðskiptum innan Evrópu?

## Meginkostir og megingallar - samningsmarkmið

Líklegast er að á menningarsviðinu geti Ísland haft fjárhagslegan ávinning af ESB-aðild, þar sem sterk staða íslenskrar menningar og krafan um aðild margra ríkja að hverju verkefni er okkur hagstæð. Eins og minnst hefur verið á getur verið að þetta breytist ef áhersla menningarsamstarfs verður á hin fátækari aðildarríki, en mundu Íslendingar vera því andsnúnir að leggja þeim hjálparhönd á þann hátt?

Hér sem víðar ættu menn ekki að hafa asklokið fyrir himin. Meginkost aukinnar Evrópusamvinnu ber ekki að skoða sem spurningu um hagnað heldur sem möguleika á auknum menningartengslum og á að gera menningarlíf Íslendinga fjölbreyttara og betra.

Hér hefur því verið haldið fram að virk þátttaka í menningarlegri hnattvæðingu sé besta leiðin til að tryggja varðveislu og framþróun einstakra menningar-

svæða. Samkvæmt því er meginhættan af aðild ekki sú að sérkenni íslenskrar menningar hverfi. Hins vegar hefur hér verið bent á ákveðna hættu í menningarþróun Evrópu. Þá tilhneigingu að þjóðrikið fari í varnarstöðu utan um arf og þjóðmenningu, en alþjóðlegt samstarf verði um of háð efnahagslegum markmiðum, þrátt fyrir fyrirheit um að samþættingin gangi líka í öfuga átt. Jafnframt hefur hér verið bent á að staða Íslands gagnvart evrópsku samstarfi getur verið mjög breytileg eftir því hvaða áherslur eru þar lagðar. Það getur meðal annars þýtt að sum árin fái íslensk menning meðbyr en önnur árin ekki, og það þýðir jafnframt að eðli áhrifanna frá erlendu samstarfi verður sveiflukennt.

Þessi atriði gilda jafnt hvort sem Ísland gerist aðili að ESB eða heldur áfram í samstarfi á svipaðan hátt og nú. Viðbrögðin við þeim hættum sem hér hafa verið tilgreindar hljóta að vera efling innlands menningarstarfs á þann hátt að það verði ekki um of háð sveiflum. Jafnframt hlýtur andsvarið að vera þess eðlis að íslensk menningarfesta hverfist ekki um of í kringum íslenskan þjóðararf heldur hafi sjálfstætt frumkvæði um alþjóðasamstarf og áhersla sé lögð á að vinna hérlandis úr alþjóðlegum menningarstraumum. Rík ástæða er til að vinna sérstaklega gegn því að menningarstarfið slíti í sundur hin ýmsu svið menningarinnar (A-, B- og C-menning).

Helstu gallar við að standa utan ESB felast annars vegar í áhrifaleyssi á þróun samstarfsins og hins vegar í ýmsum takmörkunum á aðild. Á meðan Íslendingar hafa verið að þreifa fyrir sér í Evrópusamstarfi hafa þessir gallar ekki vegið þungt. Ganga má lengra og álykta sem svo að menningarmálin skipti ekki sköpum um það hvort ástæða er til að sækja um ESB-aðild. Hins vegar hefur sú málsreifun sem hér hefur átt sér stað dregið fram menningarpólítísk verkefni sem tengjast alþjóðlegu samstarfi, og líklegt er að frekari umræða leiði fleiri slík verkefni í ljós.

Ef sótt er um aðild er eitt meginmarkmið ljóst og hér verður jafnframt mælt með öðru:

- Aðild verða að fylgja fullir möguleikar á þátttöku í menningarlegu starfi. Hægt er að taka undir þá niðurstöðu Eiríks Bergmanns Einarssonar og Ástu Erlingsdóttur að ekki sé þörf neinna sérlausna á sviðum vísinda, mennta og menningar.
- Ástæða er til þess að leggja áherslu á að Íslendingar komi með virkum hætti að mótun menningarfestu ESB. Eins og Baldur Þórhallsson hefur bent á í skýrslu sinni um stjórnvísun getur Ísland ekki vænst þess að vera virkur aðili í öllum málaflokkum og því er brýnt að vanda forgangsstöðun. Ástæða þess að við eigum að forgangsraða menningarmálunum er annars vegar að þau eru eitt okkar viðkvæmasta hagsmunamál og hins vegar að þau eru málaflokkur

þar sem við höfum ýmsar forsendur til að vera veitendur. Þessar forsendur felast í því að íslensk menning samtvinnar sterkar og djúpar menningarrætur við virka þátttöku í samtímamenningu og nýjum menningarformum.

## Niðurstöður

Það efni sem hér hefur verið dregið saman felur ekki í sér að menningarmál séu í sjálfu sér megintilefni til að hugleiða aðildarumsókn að ESB. Á hinn bóginn er niðurstaðan ekki sú að menningarmál ættu að koma í veg fyrir aðildarumsókn, ef sterkar ástæður hníga til þess á öðrum sviðum. Yfirlit yfir þróun evrópskrar og íslenskrar menningarstefnu bendir til þess að Ísland eigi fyllilega heima í samfélagi evrópskra þjóða og sé hvorki eftirbátur né standi öðrum frammar á því sviði. Íslendingar eru á margan hátt nú þegar fullgildir aðilar að evrópsku menningarstarfi, og aðild mundi á flestan hátt styrkja þá þátttöku.

Spurningar um fjárhagslegan hagnað eða tap af menningarlegu samstarfi skipta hér litlu máli.

Meiru varðar hvort aðild eflir þá menningarstefnu sem Íslendingar vilja hafa. Fyrsta spurningin snýst því um heimavinnu Íslendinga, því að héraendis hefur ekki verið mótuð skýr menningarstefna með pólitískum ákvörðunum byggðum á athugunum og umræðu. Hvort sem stefnt er að aðildarumsókn eða ekki er hætta á því að jafn-lítt rædd og grunduð menningarstefna og hér er rekin verði leiksoppur flókinnar þróunar markaðar og alþjóðamála.

Hægt er með hæfilegri einföldun að skilgreina þannig að formúlan fyrir íslenskri menningarpólitík sé nú: þjóðararfur + internet/tölvur + hagræðing með þjónustusamningum. Það getur hentað ákveðnum verkefnum en ef horft er fram á veginn, ekki síst til alþjóðlegs samstarfs, hljóta menn að biðja um mun ýtarlegri menningarpólitík sem samþættir markmið opinberra menningaraðgerða. Slík menningarpólitík verður meðal annars að geta tengt saman skapandi liststarf og almenna þátttöku, sjálfstæði lista og virkt hlutverk menningar í samfélaginu, íslenska þjóðmenningu og alþjóðleg samskipti, menningu daglegs lífs, menningariðnað og starf skapandi listamanna.

Slík menningarpólitík verður ekki skrifuð í ráðuneytum né í nefndum á vegum stjórn málaflókka, heldur með umræðu fjölmargra aðila. Vettvangur má hugsanlega skapa með menningarráði, menningarþingi og tímariti um menningarmál.

## Rit sem vitnað er til

Bjurström, Erling (1997): *Högt og lágt. Smak och stil i ungdomskulturen*. Umeå: Borea.

Everitt, Anthony (1999): *The Governance of Culture: Approaches to Integrated Cultural Planning and Policies*, Cultural Policies Research and Development Unit, Policy Note 5, Council of Europe Publishing, Strassburg.

EU – Det samlede traktatgrundlag. Jurist- og Ökonomforbundets Forlag 1996.

- Gestur Guðmundsson (2001): „Offentlig kulturpolitik i Island“ í: Duelund, Peter: *Nordisk kulturpolitik under forandring* (í prentun).
- In from the Margins. A contribution to the debate on Culture and Development in Europe.* A report prepared for the Council of Europe by the European Task Force on Culture and Development. Strassborg 1996.
- Menntamálaráðuneytið (1996): *Tölfræðibandbók um menntun og menningu*. Reykjavík: menntamálaráðuneytið.
- Mitchell, Ritva (2001): „Boosting, Deflating, Structurally Controlling, Economically Integrating. European and Nordic Cultural Policies in the 1980s and 1990s“ í: Duelund, Peter: *Nordisk kulturpolitik under forandring* (í prentun).
- Ragnar Karlsson (ritstj.) (1999): *Fjölmiðlun og menning*. Media and Culture. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Ratzenböck, Veronika (ritstj.) (1998): *Cultural Policy in Europe – European Cultural Policy*, Österreichische Kulturdokumentation, Vín.



# Félags- og jafnréttismál

eftir Bryndísi Hlöðversdóttur

Með þessari greinargerð er leitast við að varpa ljósi á stöðu okkar Íslendinga í Evrópu á sviði félags- og jafnréttismála og velt vöngum yfir hugsanlegum breytingum við aðild að ESB. Eins og gert var ráð fyrir birtast í skýrslunni skoðanir höfundar á málinu sem aftur byggja á skriflegum og munnlegum heimildum. Leitað hefur verið ráðgjafar víða við samningu skýrslunnar en sérstaklega vil ég þakka þeim einstaklingum sem lásu allt efnið yfir og komu með margar þarflegar ábendingar og hugmyndir en þau eru Eyjólfur Sæmundsson, Halldór Grön-

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við félags- og jafnréttismál?

Minnkum við eða aukum jafnrétti kvenna með aðild?

Verður staða minnihlutahópa betri eða lakari með aðild?

Hvaða áhrif hefur aðild á réttarstöðu launþega?

Munu miklu fleiri flytja til landsins verði af aðild og skapar það vandamál?

Hvaða áhrif hefur aðild á lýðræðisvæðingu?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í félags- og jafnréttismálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

vold, Elsa S. Þorkelsdóttir, Elín Blöndal og Gylfi Kristinsson. Þau hafa hvert á sínu sviði viðamikla reynslu og þekkingu á þeim málaflokkum sem um er rætt og hefði skýrsla þessi ekki orðið að veruleika án aðstoðar þeirra.

## Inngangur

Í greinargerð þessari verður fjallað um kosti og galla Evrópusambandsaðildar á sviði jafnréttis í víðum skilningi og félagslegrar samhjálpar. Undir þann mála-flokk falla málefni sem varða aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (vinnuvernd), ráðningarkjör og skipulag vinnutíma, samskipti aðila á vinnu-markaði, jafnréttismál, málefni fatlaðra, aðgerðir til að koma í veg fyrir mismun-un og lýðheilbrigðismál. Fjallað verður almennt um þessa málaflokka og áhrif hugsanlegrar aðildar að Evrópusambandinu (ESB). Jafnframt hafa nokkrar spurningar verið lagðar fyrir höfundinn og verður leitast við að svara þeim í greinargerðinni eftir föngum.

Rétt er að geta þess strax í upphafi að ekki verður fjallað um ýmis málefni sem tengjast jafnréttis- og félagsmálunum með beinum eða óbeinum hætti en eru skilgreind sem hluti af öðrum þáttum Evrópusamvinnunnar. Hér má nefna sem dæmi stefnumótun og vaxandi samstarf á sviði starfs- og símenntunar sem er að verða stöðugt mikilvægari fyrir launafólk og fyrirtækin, þróun vinnu-markaðarins og samfélagsins alls.

Hvað félags- og jafnréttismálin varðar voru hin upphaflegu ákvæði Rómarsamningsins almenns eðlis. Kveðið var á um að meginmarkmið ESB í félagsmál-um væri að bæta lífskjör og vinnuskilyrði launafólks með því að koma á sam-vinnu aðildarríkjanna á sviði atvinnumála, starfsmenntunar, öryggis- og hollustu-hátta á vinnustöðum, réttinda til almannatrygginga og launajafnréttis milli kvenna og karla. Evrópusambandið lét ekki mikið að sér kveða í þessum mála-flokkum fyrr en undir lok níunda áratugarins, heldur var aðildarríkjunum látið það eftir að mestu að móta þessi svið eftir sínum eigin leiðum.<sup>1</sup> Árið 1989 sam-þykktu öll aðildarríki ESB nema Bretland sérstaka stofnskrá um félagsleg grund-vallarréttindi launafólks. Var henni m.a. ætlað að svara gagnrýni þeirra sem töldu að fjórfrelsið gagnaðist einkum fyrirtækjum og fjármagnseigendum. Við samningsgerðina um EES lýstu EFTA-ríkin því sérstaklega yfir að jafnframt því sem samstarf á efnahagssviðinu væri eft þyrfti að stuðla að framförum á sviði félagsmála, með fullu samráði við aðila vinnu-markaðarins. Ríkin lýsa því einnig yfir að þau vilji taka virkan þátt í að stuðla að félagslegri þróun á EES-svæðinu

<sup>1</sup> Þetta á þó ekki við um jafnrétti kynja en báðar grundvallartilskipanirnar á því sviði eru frá 8. áratugnum og höfðu bein áhrif á þróun löggjafar í aðildarríkjum ESB. Einnig má nefna sem undantekningar mikilvægar tilskipanir eins og um hópuppsagnir og ríkisábyrgð á launum.



og fagna aukinni samvinnu um félagslega þætti við ESB og aðildarríki þess samkvæmt samningnum. Enn fremur viðurkenna EFTA-ríkin mikilvægi þess að styðja meginreglur og grundvallarréttindi sem ákveðin eru í stofnskrá um félagsleg grundvallarréttindi launafólks frá 9. desember 1989. Ákvæði stofnskrárinnar hafa nú verið felld inn í ramma ESB og Bretar hafa fallið frá andstöðu sinni.

Skömmu eftir að viðræður hófust við ESB um EES-samninginn skipaði félagsmálaráðherra samráðsnefnd sem enn starfar. Hlutverk hennar var í upphafi að fara yfir alla félagsmálalöggjöf ESB og gera tillögur um nauðsynlegar breytingar á íslenskum reglum um þetta efni. Eftir að ljóst var að EES-samningurinn mundi taka gildi hefur hlutverk nefndarinnar verið að fara yfir allar nýjar tillögur framkvæmdastjórnar ESB á sviði félags- og vinnumála. Þá hefur nefndin verið stjórnvöldum til ráðgjafar og vettvangur skoðanaskipta um það með hvaða hætti reglum á þessu sviði sé best komið í framkvæmd á Íslandi. Þótt almenna reglan sé sú að það sé gert með lögum og stjórnsýslureglum er heimilt að hrinda þeim í framkvæmd með kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins. Í samráðsnefndinni eiga sæti fulltrúar frá eftirfarandi samtökum: Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins. Þá taka að auki þátt í fundum nefndarinnar fulltrúar Jafnréttisstofu, Vinnueftirlits ríkisins, Vinnumálastofnunar, utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins. Fulltrúi félagsmálaráðuneytisins gegnir formensku í nefndinni.

## 1. Staða Íslands á sviði félags- og jafnréttismála og framtíðarhorfur EES-samningsins

Samningurinn um EES hefur nokkuð ótvírætt gildi fyrir íslenskt launafólk og verkalýðshreyfingu. Nú eru blikur á lofti um framhald hans og ýmislegt getur ógnað jákvæðri þróun þessa samstarfs í framtíðinni. Hin stöðuga þróun á vettvangi ESB hefur vissulega áhrif á samninginn og stöðu þeirra ríkja sem byggja samband sitt við ESB á honum. Samningurinn byggist að grunni til á ákvæðum stofnsáttmála Evrópusambandsins, Rómarsamningsins, eins og þau voru þegar viðræður stóðu. Síðan hafa ríkjaráðstefnur ESB í Maastricht og Amsterdam breytt þessum grunni og framundan eru fleiri slíkar. Má hér nefna sem dæmi svokallað Lúxemborgarferli um uppbyggingu og þróun atvinnumála sem hefur gegnt stöðugt vaxandi hlutverki við þróun vinnumarkaðarins en sífellt fleiri verkefni á þessu sviði eru felld þar undir. Samningurinn um EES endurspeglar þannig ekki Evrópusamband dagsins í dag heldur þess tíma þegar hann var gerður, og EES-ríkin eiga ekki jafnan rétt á við aðildarríkin til þátttöku í þeirri mótun sem nú á sér stað á vettvangi ESB. Þetta birtist þó misjafnlega eftir því hvaða svið er verið að fjalla um, enda mismikil þróun í gangi á vettvangi ESB á hinum ýmsu sviðum.

Auk þess sem aðildarríkjum ESB hefur sífellt fjölgað hafa orðið grundvallarbreytingar á skipulagi ESB sem hafa haft í för með sér aukið vægi ráðsins og þingsins. Samskipti EFTA/EES-ríkjanna eru hins vegar við framkvæmdastjórnina og þau eiga ekki beinan aðgang að ráðinu og þinginu. Allt hefur þetta mikil áhrif á stöðu EFTA/EES-ríkjanna í samstarfinu við ESB og á framtíðarhorfur samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Á sama hátt nær sú þróun sem hér hefur verið lýst til möguleika aðila vinnumarkaðarins hér á landi til að hafa áhrif á þróunina á Evrópuvísu, en þau hafa haft mikil áhrif þar á í gegnum aðild sína að Evrópu-samtökum launafólks (ETUC) og Evrópusamtökum atvinnurekenda (UNICE).

### 1.1 Vinnuréttur almennt

Samkvæmt EES-samningnum eru aðilar skuldbundnir til að gera nauðsynlegar ráðstafanir á vinnulöggjafarsviðinu til að tryggja rétta framkvæmd samningsins og er þar átt við að hrint sé í framkvæmd sjö gerðum sem taldar eru upp í viðauka XVIII við EES-samninginn. Meðal þeirra eru tilskipanir um hópuppsagnir, vernd launafólks við aðilaskipti að fyrirtækjum, vernd launafólks við gjaldþrot atvinnurekanda og skyldu atvinnurekanda til að upplýsa um ráðningarkjör. Fjöl-mörg lög hafa verið sett hér á landi til að tryggja framkvæmd þessara gerða sem ætlað er að auka og treysta réttindi launafólks og má þar nefna lög um hópuppsagnir, lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum og lög um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum. Fyrir liggja fleiri tilskipanir sem samþykkt hefur verið að taka upp í EES-samninginn en bíða þess að þeim verði hrint í framkvæmd og má þar nefna tilskipun um hlutastörf sem felur í sér meginreglu um bann við mismunun starfskjara gagnvart þeim sem sinna hlutastörfum. Einnig bíður innleiðingar tilskipun um tímabundna ráðningarsamninga sem felur í sér meginreglu um bann við mismunun starfskjara gagnvart þeim sem eru með tímabundinn ráðningarsamning. Þá hafa Evrópureglur um réttindi launafólks einnig tekið gildi með kjarasamningum og má þar nefna efni tilskipunar um skyldu atvinnurekanda til að upplýsa um samningsskilmála eða ráðningarfyrirkomulag.

Loks má nefna að í deigluinu eru frekari reglur á sviði almenns vinnuréttar. Þar ber hæst tilskipun um rétt starfsmanna til upplýsinga og samráðs, sem ætlað er að ná til allra fyrirtækja í Evrópu sem uppfylla skilyrði um lágmarksstærð.

#### 1.1.1. Aukin samráðsskylda og réttur til samninga

Með Maastricht- og Amsterdam-samningunum áttu sér stað miklar breytingar að því er varðar tillögugerð á sviði vinnulöggjafar. Þær felast m.a. í því að framkvæmdastjórn ESB er nú skylt að gefa samtökum aðila vinnumarkaðarins á Evrópuvísu tækifæri til að ná samkomulagi um fyrirhugaða lagasetningu á sviði

félags- og vinnumála og samtökin geta síðan óskað eftir að samningar þeirra verði gerðir að skuldbindandi rétti ESB. Nokkrar tilskipanir hafa orðið til með þessum hætti og má þar nefna til dæmis tilskipanirnar um hlutastörf og um tíma- bundna ráðningarsamninga. Sama gildir um tilskipun um vinnutíma farmanna á fiskiskipum og um foreldraorlof.

### *1.1.2. Staðan nú og ábrif aðildar að ESB*

Þær breytingar sem áttu sér stað á íslenskum vinnurétti vegna tilkomu EES-samningsins hafa haft mikil og jákvæð áhrif fyrir réttarstöðu launafólks hér á landi. Löggin um hópuppsagnir og ákvæði tilskipunar um foreldraorlof, sem síðar voru tekin upp í lög um fæðingar- og foreldraorlof, höfðu mikla þýðingu fyrir þá hópa sem þau snerta og má efast um að þær breytingar hefðu náðst í gegn hér á landi með hefðbundinni lagasetningu eða kjarasamningum. Hér er mikilvægt að hafa í huga að þær reglur á sviði vinnuréttar sem settar hafa verið á Evrópuvísu eru meira og minna til komnar að kröfu evrópskrar verkalýðshreyfingar með stuðningi jafnaðarmanna.

EES-samningurinn er þó að dómi margra orðinn veikari en hann var og þekking embættis- og stjórnámálanna innan ESB á efni hans minni en áður. Það er að dómi margra orðið sífellt erfiðara fyrir EFTA-ríkin að ná fram þeim réttindum sem samningurinn gefur og þetta gildir að sjálfsögðu einnig um vinnuréttar sviðið. Staðan á þessu sviði er þó þannig að full aðild að ESB mundi ekki leiða til mikilla breytinga, a.m.k. í upphafi, þar sem Ísland hefur leitt í lög allar tilskipanir ESB á sviði vinnuréttar. Það þýðir þó ekki að aðild hefði engin áhrif á þetta svið, því með aðildinni fengjust aðrar breytingar í gegn sem gætu haft mikla þýðingu. Má þar nefna tryggan aðgang að mótun ákvarðana á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar og þátttöku í ákvörðunum sem teknar eru af ráðherraráðinu og vinnuhópum á þess vegum. Full aðild þýðir með öðrum orðum mun meiri áhrif og meiri líkur á því að Íslendingar geti verið fullir þátttakendur í þróun vinnuréttar í Evrópu í framtíðinni og á fleiri sviðum en nú er.

## **1.2. Vinnuvernd**

Hóflægur vinnutími, góðar og heilsusamlegar vinnuaðstæður, hóflegt vinnuálag og góð hvíld eru allt mikilvægir þættir í fyrirbyggjandi vinnuvernd og velferð launafólks. Atvinnurekandi hefur ríkar skyldur hvað þetta varðar en þótt íslensk löggjöf um þetta efni sé nokkuð skýr þá gekk lengst af fremur treglega að fá henni framfylgt í raun. EES-samningurinn breytti stöðu launafólks hvað vinnuvernd varðar til hins betra, fjölda tilskipana á sviði vinnuverndar var hrint í framkvæmd á grundvelli þeirra skuldbindinga sem Íslendingar tókust á hendur í kjölfar samningsins. Ákvæðum vinnuverndarlaga nr. 46/1980 um lengd vinnutíma

og vinnuvernd barna hefur verið breytt til samræmis við ákvæði ESB-gerða, reglur hafa verið settar um aðbúnað, hollustuhætti og öryggisráðstafanir á bygg-  
ingarvinnustöðum og við aðra tímabundna mannvirkjagerð, einnig reglur um  
vinnuhúsnæði, um notkun persónuhlífa, um vinnu við tölvuskjá, reglur um  
öryggismerkingar á vinnustöðum, um öryggi og hollustu þegar byrðum er lyft  
og um vinnu barna og unglinga, svo nokkuð sé nefnt. Þá er ótalin grundvallar-  
tilskipun á sviði vinnuverndar sem spannar mjög víðfeðmt svið og einnig mikill  
fjöldi tæknilegra reglna af ýmsu tagi sem ætlað er að auka vernd launafólks og  
annarra á vinnustöðum. Það er því hægt að halda því fram að framfarir á þessu  
sviði hafi verið mjög miklar með tilkomu EES-samningsins. Vinnuvernd hefur  
verið meðal forgangsmála ESB á sviði félagsmála en áætlað er að útgjöld innan  
ESB vegna atvinnusjúkdóma og vinnuslysa sé á bilinu 2,6–3,8% af vergri þjóð-  
arframleiðslu á ári, eða 185–270 milljarðar evra.<sup>2</sup>

### 1.2.1 Staðan hér á landi og þróun í vinnuverndarmálum á vettvangi ESB

Framkvæmd reglna á sviði vinnuverndarmála hvílir á Vinnueftirliti ríkisins undir  
yfirstjórn félagsmálaráðuneytisins. Þótt stærstum hluta þess mikla verks sem á  
stofnuninni hvílir við að hrinda í framkvæmd EES-gerðum á sviði vinnuvernd-  
armála sé nú lokið er enn nokkurt verk óunnið. Eftir er að fylgja úr hlaði mikil-  
vægum tilskipunum, t.d. um öryggisbúnað véla, og hluta grundvallartilskipunar  
á sviði vinnuverndar (tilsk. nr. 89/391). Einnig er nauðsynlegt að lögfesta megin-  
reglur vinnutímatilskipunarinnar. Mikilvægt er að tryggja að Vinnueftirlitið fái  
alla þá aðstöðu sem þarf til að sinna þessu verkefni.

Á grundvelli samstarfsins við Evrópusambandið hafa íslenskir sérfræðingar  
tekið þátt í nokkrum sérfræðinganefndum ESB á sviði vinnuverndarmála og að  
auki eiga EFTA/EES-ríkin áheyrnaraðild að samráðsnefnd forstöðumanna vinnu-  
verndarstofnana í Evrópusambandinu. Nefndin starfar samkvæmt reglugerð sem  
framkvæmdastjórn ESB setur og hefur það hlutverk að stuðla að samræmdri  
framkvæmd löggjafar á svæðinu. Þá hafa EFTA/EES-ríkin haft sameiginlegan  
áheyrnarfulltrúa í stjórnarnefnd Dyflinnarstofnunarinnar og að auki hafa fulltrúar  
aðila vinnumarkaðarins í EFTA/EES-ríkjunum átt þar sinn fulltrúann hvorir. Dyfl-  
innarstofnuninni, sem sett var á stofn 1975, er ætlað að vinna að endurbótum á  
félags- og vinnumarkaðsmálum í Evrópu. Stofnunin hefur staðið að rannsóknum  
og gefið út upplýsingaefni. EFTA/EES-ríkin greiða ekkert árgjald en greiða ein-  
ungis til þeirra verkefna sem stofnunin stendur fyrir og þau taka þátt í. Stofnunin  
stendur reglulega fyrir umfangsmikilli könnun á vinnumarkaðsmálum þar sem  
aðstæður eru bornar saman milli ríkjanna og fylgst með breytingum. Noregur  
hefur tekið þátt í þessu verkefni en ekki Ísland.

<sup>2</sup> Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, bls. 111.

Vinnuverndarstofnun Evrópu, sem tók til starfa árið 1996, er í Bilbao á Spáni og aðstoðar framkvæmdastjórn ESB með verkefni til að bæta vinnuaðstæður. Hún gegnir lykilhlutverki við miðlun vísindalegra, tæknilegra og efnahagslegra upplýsinga á þessu sviði. Stofnunin hefur að miklu leyti tekið við hlutverki Dyflinnarstofnunarinnar, en hin síðarnefnda sinnir meira vinnumarkaðsmálum almennt. EFTA/EES-ríkin eiga ekki sjálfkrafa aðild að stofnuninni en unnið hefur verið að því að koma á formlegum tengslum við hana, t.d. með föstum samráðsfundum og sameiginlegum samstarfsverkefnum. EFTA/EES-ríkjunum er boðið að taka þátt í sumum verkefnum stofnunarinnar, en það er algerlega háð vilja ESB-ríkjanna hvort það er gert, auk þess sem þau greiða þá allan kostnað af slíku starfi sjálf. ESB hefur ekki boðið EFTA/EES-ríkjunum aðild að verkefnum sem skilgreind eru hjá ESB sem innri málefni sambandsins, en eins og áður segir eiga EFTA/EES-ríkin engan rétt til þátttöku í starfi stofnunarinnar þar sem þau eru ekki aðilar að henni.<sup>3</sup> EFTA/EES-ríkin hafa tekið þá ákvörðun að ekki verði sótt um fulla aðild að Bilbao-stofnuninni í bili og vilja sjá frekari tengsl þróast áður en slík ákvörðun yrði tekin.

Ráðgjafarnefnd um vinnuvernd starfar á vettvangi ESB og er hún þríhliða nefnd, skipuð fulltrúum stjórnvalda, verkalýðshreyfingar og atvinnurekenda. Hvert aðildarríki ESB á 6 fulltrúa í nefndinni en þar fer fram öll vinna við endurskoðun á tilskipunum og undirbúningur að stefnumótun sambandsins á vinnuverndarsviðinu. Hlutverk ráðgjafarnefndarinnar er gríðarlega mikilvægt, þaðan kemur frumkvæði og hugmyndir í málaflokknum eiga oft uppruna sinn þar. EFTA/EES-ríkin sóttu um aðild að nefndinni en hafa ekki haft erindi sem erfiði.<sup>4</sup>

Eins og rakið var hér að framan hefur verið settur fjöldi tilskipana á sviði aðbúnaðar, öryggis og hollustuhátta á vinnustöðum á síðasta áratug innan ESB. Mikið starf hefur þegar verið unnið við vinnuvernd í Evrópu og ljóst að fjöldi nýrra tilskipana verður ekki sá sami á komandi árum. Frekar má vænta einhverra breytinga á eldri tilskipunum, auk þess sem áhersla verður lögð á það að fylgjast með framkvæmd gildandi tilskipana í aðildarríkjum. Mikil áhersla verður eftir sem áður lögð á ýmiss konar þróunar- og rannsóknarstarf á sviði vinnuverndar og þar mun Vinnuverndarstofnunin í Bilbao gegna lykilhlutverki auk þríhliða ráðgjafarnefndar um vinnuvernd. Þá má nefna aukið samstarf um söfnun og miðlun upplýsinga á sviði vinnuverndar.

### 1.2.2 Ábrif ESB-aðildar

Með EES-samningnum hafa Íslendingar skuldbundið sig til að taka upp í íslenskan rétt allar tilskipanir ESB um vinnuvernd. Umfang við eftirlit og aðra vinnu

<sup>3</sup> Samkvæmt munnlegum upplýsingum frá Vinnueftirliti ríkisins.

<sup>4</sup> Sama heimild.

vegna innleiðingar ESB-réttar í íslensk lög mundi því ekki aukast þótt af aðild yrði, þar sem það starf hefur þegar verið unnið á grundvelli EES-samningsins. Það sem hefði hins vegar grundvallarþýðingu á þessu sviði ef til aðildar kæmi er þátttaka Íslendinga í þeirri þróun og stefnumótun sem á sér stað í vinnuvernd, þá einkum á vettvangi ráðgjafarnefndarinnar um vinnuvernd og Vinnuverndarstofnunarinnar í Bilbao. Ef Ísland væri aðili að ESB ættum við fulltrúa í stjórn slíkra stofnana og í ráðgjafarnefndinni og ættum þannig óskoraðan rétt til þátttöku allt frá upphafi. Kostnað við slíkt starf, svo langt sem það nær nú, greiða EFTA/EES-ríkin sjálf og hamlar fjárskortur því að unnt sé að taka þátt í samstarfinu eins og æskilegt væri. Slíkan kostnað greiddi ESB ef til aðildar kæmi. Á móti kæmu greiðslur Íslendinga vegna aðildarinnar.<sup>5</sup> Burtséð frá kostnaði er það augljós ávinningur fyrir málaflökkinn og framgang hans hér á landi að eiga óskoraðan og öruggan rétt til þátttöku í stefnumótun á þessu sviði, í stað þess að njóta aðeins umsagnarréttar eins og nú er. EES-ríkin njóta slíks réttar en einungis á síðara mótunarstigi tillagna. Þá er oft lítil von til þess að hlustað sé á hugmyndir um breytingar, enda ferlið oft á tíðum of langt komið til þess að gerlegt sé að fara út í miklar breytingar.

### 1.3 Jafnrétti kvenna og karla

Í EES-samningnum eru ákvæði um samstarf ESB og EFTA/EES-ríkjanna við að koma á jafnrétti kvenna og karla og gildistaka samningsins hafði í för með sér miklar framfarir fyrir þennan málaflökk. Mikil áhersla er lögð á jafnan rétt til jafnra launa fyrir jafna vinnu, sbr. 69. grein EES-samningsins en í 1. mgr. hennar segir að hver samningsaðili skuli tryggja og viðhalda beitingu þeirrar meginreglu að karlar og konur hljóti jöfn laun fyrir jafna vinnu. Samningsaðilar skulu stuðla að því að meginreglan um jafnrétti kvenna og karla verði virt með því að hrinda í framkvæmd ákveðnum ákvæðum þar um. Ákvæði samningsins eiga sér stoð í Rómarsáttmálanum og grundvallartilskipun ESB á þessu sviði styðst einnig við hann, en það er tilskipun um samræmingu á lögum aðildarríkjanna að því er varðar beitingu meginreglunnar um sömu laun karla og kvenna. Tuttugu árum eftir gildistöku tilskipunarinnar var lagt mat á framkvæmd hennar, og leiddi það í ljós að verulega skorti á að aðildarríkin hefðu uppfyllt markmiðin sem þau settu sér með gildistöku tilskipunarinnar. Í kjölfar þeirrar niðurstöðu samþykkti framkvæmdastjórn ESB leiðbeiningarreglur fyrir aðildarríkin að fara eftir til að ná þessum markmiðum. Tilskipunin hafði veruleg áhrif við endurskoðun jafnréttislaganna hér á landi.

Önnur mikilvæg tilskipun á þessu sviði er tilskipun um jafnan rétt kvenna og

<sup>5</sup> Sama á að sjálfsgöðu við um þátttöku Íslands almennt í þeim verkefnum og stofnunum sem heyra undir ESB.

karla til aðgangs að störfum, starfsþjálfun og stöðuhækkunum. Báðar þær tilskipanir sem hér eru nefndar eru skuldbindandi fyrir EES-ríkin. Þá hefur verið bætt við EES-samninginn tilskipun um sönnunarbyrði í málum sem snerta mismunun á grundvelli kynferðis, en hún tekur til meðferðar fyrir þartilbærum stjórnvöldum og dómstólum. Sama gildir um tilskipun um foreldraorlof sem áður er nefnd. Að auki má nefna tilskipun um lögleiðingu ráðstafana til að auka öryggi og heilbrigði á vinnustöðum fyrir starfsmenn sem eru þungaðir, hafa nýlega alið börn eða hafa börn á brjósti.<sup>6</sup> Sú tilskipun hefur auk þeirra dæma sem áður hafa verið nefnd haft mikla þýðingu fyrir stöðu kvenna á íslenskum vinnu-markaði. Þýðing EES-aðildar á þessu sviði hefur því verið mikil, þótt erfitt sé að greina áhrif hennar á málaflokkinn sérstaklega þar sem engin heildstæð úttekt hefur verið gerð á þeim áhrifum. Fyrir gildistöku EES-samningsins var Ísland bundið af ýmsum alþjóðlegum samþykktum á þessu sviði sem höfðu áhrif á þróun málaflokksins og einnig má segja að þróun Evrópuréttarins með dómum Evrópuþingsmálsins hafi líka haft bein og óbein áhrif á þróun jafnréttismála hér á landi.

### 1.3.1. Staða EES-ríkjanna nú og þróun jafnréttismála á sviði ESB

EFTA/EES-ríkin hafa átt aðild að framkvæmdaáætlun ESB á sviði jafnréttismála og hafa m.a. nokkur íslensk verkefni hlotið styrk á þeim grundvelli. Gert er ráð fyrir að EFTA/EES-ríkin taki einnig þátt í áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi gagnvart börnum, unglungum og konum sem ráðherraráð ESB samþykkti um áramót 2000.<sup>7</sup>

Amsterdamsáttmálinn, sem tók gildi 1. maí 1999 eftir löggildingu aðildarríkjanna, fól í sér miklar breytingar á stofnskrá ESB hvað jafnréttismál varðar. Jafnrétti kynjanna er samkvæmt honum sett fram sem eitt af höfuðmarkmiðum ESB en áður hafði sambandið einungis heimild til að semja reglur og grípa til aðgerða til að jafna laun kynjanna. Jafnréttismál urðu hluti af öllum málaflokkum með 2. og 3. gr. Amsterdamsáttmálans. Samþætting (e. mainstreaming) er nú hluti af frumrétti ESB sem þýðir að kanna verður gaumgæfilega jafnréttisáhrif allra nýrra reglna sem lagðar eru til og gæta þess að allar aðgerðir séu í samræmi við yfirlýst markmið í jafnréttismálum. Hugmyndin að baki þessu er sú að árangursríkast sé að gæta jafnréttissjónarmiða í öllum störfum sambandsins, í stað þess að málaflokkurinn sé einangraður í sérstakri stofnun eða stjórnardeild. Með Amsterdamsáttmálanum styrktist einnig barátta gegn mismunun<sup>8</sup> en nú hefur

<sup>6</sup> Þessi tilskipun fellur reyndar undir vinnuvernd en hefur mikla þýðingu á sviði jafnréttismála og því er hún nefnd í þessum kafla.

<sup>7</sup> DAPHNE áætlunin, sjá nánari upplýsingar á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins á slóðinni <http://www.stjr.is/interpro/fel/fel.nsf/pages/daphne>.

<sup>8</sup> Sjá 6. gr. a.

ESB heimild til sjálfstæðra aðgerða gegn mismunun á grundvelli fleiri þátta en kynferðis, þ.e. kynþáttar eða uppruna, trúarsannfæringar, fötlunar, aldurs og kynhneigðar. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í EES-samningnum og er hér að finna dæmi um þá þróun sem hefur orðið síðan samningurinn var staðfestur. Þá er heimilt samkvæmt 141. grein Amsterdamsáttmálans að beita jákvæðri mismunun til að jafna stöðu kynjanna í ákveðnum starfsstéttum og til að setja reglur sem ryðja úr vegi eða jafna út kerfisbundna mismunun. Þá kveður sáttmálinn einnig svo á að reglan um launajafnrétti skuli ekki aðeins ná til sömu starfa heldur einnig til starfa sem hafa sama verðgildi með tilliti til menntunar, kunnáttu, ábyrgðar og reynslu. Þá hafa svokallaðir uppbyggingarsjóðir (þróunarsjóðir) ESB mikla þýðingu fyrir jafnréttismál en þeim er ætlað að jafna tækifæri á milli ólíkra svæða í Evrópu með það fyrir augum að bæta efnahag og félagslegar aðstæður í þeim landshlutum sem standa höllum fæti. Sjóðirnir eru fjórir talsins og styrkja allir jafnréttisverkefni af einhverju tagi. Þá hefur framkvæmdaáætlun ESB um jafnréttismál mikla þýðingu fyrir málaflökkinn en árið 1996 fengu EFTA/EES-ríkin aðild að henni og áheyrn að ráðgjafarnefnd ESB um jafnréttismál.

### 1.3.2. Ábrif ESB-aðildar

Ísland er skuldbundið af öllum mikilvægustu gerðum ESB á sviði jafnréttismála og tekur þátt í framkvæmdaáætlun ESB á því sviði. Nokkur tilmæli til viðbótar yrði okkur skylt að innleiða við aðild ef til hennar kæmi, eins og tilmæli um jákvæða mismunun og um aðgerðir til að vinna gegn kynferðislegri áreitni. Nú er einungis heimild til tímabundinna aðgerða í þessu skyni í íslenskum lögum en með aðild að ESB má ætla að skylt yrði að grípa til aðgerða á tilgreindum sviðum. Aðild að ESB gæti því leitt til verulegs ávinnings fyrir jafnrétti kvenna og karla að því er þetta varðar. Þá mundi aðild að ESB tryggja okkur möguleika á beinum áhrifum á þróun þessara mála en allt bendir til þess að vægi þessa málaflökks muni aukast á komandi árum þegar Amsterdamsáttmálinn er að fullu kominn til framkvæmda. Að lokum skal bent á að við aðild að ESB félli Ísland undir reglulega úttekt á framkvæmd tilmæla af þessu tagi en slík samantekt getur reynst umfangsmikil og mikilvæg fyrir framvindu málaflökksins. Neikvæðar afleiðingar af aðild eru vandfundnar í þessum málaflökki.

### 1.4 Atvinnustefna

Lengi framan af var það verkefni hvers aðildarríkis fyrir sig að bregðast við vanda á vinnumarkaði og aðgerðir á sviði atvinnumála féllu lengst af utan valdsviðs framkvæmdastjórnar ESB. Í kjölfar aukins atvinnuleysisvanda á fyrri hluta 9. áratugarins var samþykkt ályktun á leiðtogafundi ESB í Lúxemborg árið 1997 þar sem fram komu metnaðarfull áform um markvissa samræmingu aðildarríkja



anna í atvinnumálum. Markmiðið var að fjölga störfum og draga úr atvinnuleysi og hefur ESB samþykkt leiðbeinandi reglur fyrir aðildarríkin í þessu efni. Veitt hefur verið fé til samstarfsverkefna og hafa EFTA/EES-ríkin fengið aðild að sumum þeirra þótt þeir séu ekki þátttakendur í atvinnumálastefnu ESB. EFTA/EES-ríkin eru ekki skuldbundin til að fara að leiðbeiningarreglum ESB í vinnumálum en hafa áheyrnaraðild að nokkrum nefndum sem starfa á vegum framkvæmdastjórnarinnar.

Ákvörðunin í Lúxemborg hefur verið útfærð frekar, m.a. á leiðtogafundi í Lissabon árið 2000, þar sem sett var það markmið að ESB verði samkeppnishæfasta og framsæknasta efnahagsheildin, byggð á þekkingu sem skili stöðugum hagvexti með fleiri og betri störfum og aukinni félagslegri einsleitni. Þessari stefnumótun hefur síðan verið fylgt eftir, m.a. með aukinni áherslu á verkefni sem miða að því að efla frumkvöðla, þróa skipulagningu vinnunnar, efla símenntun og auka atvinnuþátttöku kvenna samhliða bættri stöðu þeirra á vinnumarkaði. Þannig má segja að fjölmargir þættir sem varða vinnurétt almennt og þróun hans hafi verið skilgreindir sem mikilvægt tæki til að ná markmiðum atvinnustefnu ESB. Þar sem atvinnumálastefnan er utan gildissviðs EES-samningsins er ljóst að eftir því sem fleiri vinnumarkaðsþættir eru felldir undir atvinnustefnuna minnka möguleikar EFTA/EES-ríkjanna til áhrifa og þátttöku á þessu sviði. Það gildir líka um aðila vinnumarkaðarins í þessum ríkjum þótt með öðrum hætti sé.

#### 1.4.1. Ábrif ESB-aðildar

Samstarf EFTA/EES-ríkjanna og ESB á sviði vinnumála er nýlegt og hefur enn ekki fengist af því mikil reynsla. Það er þó ljóst að í kjölfar nýskipunar vinnumála sem átt hefur sér stað hjá ESB hefur kostur EFTA/EES-ríkjanna til samstarfs á þessu sviði fækkað með breytingunum.<sup>9</sup> ESB-aðild hefði í för með sér fulla þátttöku Íslendinga í mótun atvinnustefnu þeirrar sem er að þróast og móast í Evrópu. Ávinningur af því er vissulega mikill fyrir Íslendinga. Með skipulegum hætti og kerfisbundnu aðhaldi mundum við taka þátt í að ná framsæknunum markmiðum í atvinnumálum til framtíðar. Þar eru aðilum vinnumarkaðarins gefin mikilvæg tækifæri til að hafa áhrif á framgang mála bæði í einstaka aðildarríkjum og á Evrópuvísu. Ýmiss konar upplýsingaöflun á sér stað á vettvangi atvinnustefnu ESB, samstarf vinnumiðlana, upplýsingaflæði um skipulagningu vinnustaða, vinnuumhverfi og margt fleira gagnlegt.

<sup>9</sup> Sjá nánar um þetta í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, bls. 114.

#### 1.4.2. Félagsmálasjóður Evrópu

Félagsmálasjóður Evrópu gegnir mikilvægu hlutverki í atvinnumálastefnu ESB en EFTA/EES-ríkin eiga ekki aðild að honum. Sjóðurinn veitir fjármagn til baráttu gegn langtíma atvinnuleysi, til þjálfunar og endurmenntunar atvinnulausra, jöfnunar tækifæra kvenna og karla á atvinnumarkaði, fjölgunar atvinnutækifæra og atvinnusköpunar og endurmenntunar og þjálfunar starfsfólks. Við aðild að ESB mundi Ísland eiga aðgang að sjóðnum sem gæti haft gríðarleg áhrif á þróun þeirra málaflokka hér á landi sem hann veitir fé til. Mörg þeirra mála hafa ekki fengið þann framgang hér á landi sem þyrfti og má þar t.d. nefna símenntun og endurmenntunarmál.

#### 1.5.1. Aðgerðir gegn mismunun

Í lok tíunda áratugarins lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögur um aðgerðir gegn hvers kyns mismunun og er gert ráð fyrir því að tillögurnar eigi einnig við um allt EES-svæðið. Um er að ræða tvær tilskipanir sem hafa m.a. að markmiði að koma á jafnræði í atvinnulífi og á vinnustað ásamt því að koma í framkvæmd reglum um jafna meðhöndlun án tillits til kynþáttar eða ætternis. Samkvæmt fyrri tilskipuninni skal jafnræði í atvinnulífi og á vinnustað komið á með því að setja almennar reglur sem eiga að tryggja að farið sé eftir grundvallarreglum um að borgarar í aðildarríkjum búi við jafnrétti án tillits til kynþáttar, ætternis, trúar, skoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar. Tilskipuninni er ætlað að taka til ráðningar í starf, aðgengis að starfsgreinum, frama í starfi, starfsþjálfunar, aðbúnaðar og starfsskilyrða og aðildar að tilteknum samtökum. Síðari tilskipunin er um framkvæmd reglna um jafna meðhöndlun án tillits til kynþáttar eða ætternis. Hún tekur til ráðningar í starf og starfsemi sjálfstætt starfandi einstaklinga, sem og vinnuaðstæðna, aðildar að samtökum atvinnurekenda og launafólks, félagslegrar verndar, almannatrygginga, menntunar, aðgengis að vörum og þjónustu og menningarstarfsemi. Þá lagði framkvæmdastjórnin fram áætlun um afnám mismununar sem tekur til árána 2001–2006 en markmið hennar er að aðstoða aðildarríkin við að móta stefnu um afnám hvers kyns mismununar. Gert er ráð fyrir að þetta verði m.a. gert með því að styðja samtök og stofnanir sem hafa látið sig málefnið varða og stuðla að miðlun upplýsinga á milli aðildarríkjanna á þessu sviði. Þessar tilskipanir og áætlunin byggja á ákvæði í Rómarsamningnum sem var breytt með Amsterdamsamkomulaginu og á sér ekki samsvörun í EES-samningnum.

#### 1.6. Málefni fatlaðra

Ísland hefur verið aðili að HELIOS II-samstarfsáætlun ESB sem tók til árána 1993–96. Markmið hennar var að hvetja aðildarríkin til að bæta stöðu fatlaðra al-

mennt, að gera þeim kleift að vera virkir þjóðfélagsþegnar og lifa sjálfstæðu lífi. Í áætluninni var unnið skipulega að kynningu í ríkjum Evrópu á verkefnum sem reyndust áhugaverð og árangursrík fyrir málaflokkinn og komið var á fót þremur ráðgjafarnefndum til að stuðla að samvinnu við stjórnvöld og samtök fatlaðra. Félagsmálaráðuneytið gaf út árið 1997 rit um þátttöku Íslands í samstarfi Evrópuríkja um málefni fatlaðra og þar kemur fram að þátttakendur hafi talið samstarfið gagnlegt.

Frá því að HELIOS II-verkefninu lauk hafa málefni fatlaðra í ESB verið í óvissu. Ríkisstjórnir Bretlands og Þýskalands lögðust gegn frekari áformum um að framhald yrði á verkefninu á þeim forsendum að þær hefðu ekki nægilegan lagagrundvöll. Ákvað framkvæmdastjórnin þá að stofna hóp embættismanna sem fer með málefni fatlaðra í aðildarríkjunum. Eftir nokkra byrjunarerfiðleika hefur komist betri regla á málaflokkinn, einkum eftir að Amsterdamsamkomulagið gekk í gildi um mitt ár 1999. Embættismannanefndin hefur komið reglulega saman undanfarin tvö ár. Framkvæmdastjórnin hefur ennfremur kallað reglulega saman samráðsfundi um málefni fatlaðra og boðið samtökum fatlaðra að senda fulltrúa til fundarins. Embættismannanefndin og samtök fatlaðra hafa haldið sameiginlega fundi. Íslendingum hefur verið boðin þátttaka í þessum fundum enda standi þeir sjálfir straum af kostnaði sem hlýst af henni. Helstu málefni sem hafa verið til umfjöllunar á fundum nefndanna eru tillögur um afnám hvers kyns mismununar í ESB, og gildir þá einu hvort átt er við samfélagið í heild sinni eða vinnumarkaðinn. Aðgerðir sem fylgja í kjölfar samþykktar þessara tillagna munu bæta verulega stöðu fatlaðra. Fyrir ráðherraráði ESB liggur tillaga um að helga árið 2003 málefnum fatlaðra. Áhugi er hjá a.m.k. íslenskum og norskum stjórnvöldum að taka þátt í framkvæmd ársins. Þá hefur átak verið gert í ferlimálum, en meðal annars hafa verið samþykktar samræmdar reglur um auðkenni á bifreiðastæðum fyrir fatlaða og um skírteini sem heimili þeim sem uppfylla nauðsynleg skilyrði notkun slíkra stæða án endurgjalds hvar sem er á Evrópska efnahagssvæðinu. Framkvæmdastjórnin hefur boðað frekari tillöguflutning á árinu 2002, m.a. tillögur um ferlimál á flugvöllum.

Þótt þátttakan af Helios II-verkefninu hafi ekki valdið straumhvörfum í málafnum fatlaðra hér á landi hafði hún örvandi áhrif á umræður um stöðu þeirra í samfélaginu, opnaði tækifæri til skoðanaskipta og samráðs um breyttar áherslur og ný viðbrögð þeim til hagsbóta. Eftir Evrópusamstarf að málefnum fatlaðra ætti því að hafa jákvæð áhrif á stöðu þeirra hér á landi.

### 1.7. Lýðheilbrigðismál

Lýðheilbrigðismál voru á starfssviði vinnu- og félagsmálaskrifstofu ESB allt til ársins 1999 þegar þau voru flutt til nýrrar skrifstofu heilbrigðis- og neytenda-verndarmála. Rétt er þó að gera hér örstutta grein fyrir þessum málaflokki.

Ákvæði EES-samningsins um lýðheilbrigðismál eru óljós en með Maastricht-samningnum fékk framkvæmdastjórn ESB frekari heimildir til að láta til sín taka á þessu sviði, þannig að unnt væri að tala um stefnu ESB í lýðheilbrigðismálum. Með Amsterdamsamningnum hefur staða málaflokksins enn styrkst. Íslendingar hafa átt aðild að áætlunum á sviði heilbrigðismála, svo sem um heilsueflingu, um heilbrigðisgát, um alnæmi og aðra smitnæma sjúkdóma og um baráttu gegn krabbameini, svo dæmi séu tekin. Þau sóknarfæri sem aðildin að þeim hefur skapað hafa ekki verið nýtt sem skyldi. Fyrir því munu liggja ýmsar ástæður. Ef til vill vegur þyngst að íslenskir vísindamenn á sviði heilbrigðismála hafa einkum sótt menntun sína vestur um haf. Þeir hafa því verið hagvanir á þeim slóðum og virðast hafa átt þar nokkuð greiðan aðgang að vísindasamstarfi og fjármagni. Þó ber að leggja á það áherslu að Evrópusamstarfið á þessu sviði hefur verið að aukast á allra síðustu misserum.

Vandamál hafa komið upp í sambandi við þátttöku fulltrúa EFTA/EES-ríkjanna í stjórnunar- og ráðgjafarnefndunum á þessu sviði. Þeim hefur verið skipað til sætis á hinum óæðri bekk og komið hefur fyrir að gleymst hefur að ætla þeim stað með sama hætti og öðrum nefndarfulltrúum.<sup>10</sup> Hér gætir því sömu vandamála og á öðrum sviðum – EFTA/EES-fulltrúarnir sitja ekki við sama borð og fulltrúar aðildarríkjanna, enda ekki fullgildir aðilar að samstarfinu. Aðild að ESB mundi að sjálfsögðu veita þeim rétt til sömu stöðu og fulltrúum annarra aðildarríkja.

## 2. Framtíð Evrópusamstarfsins – samningsmarkmið og helstu niðurstöður

### 2.1 Reynslan af EES-samningnum

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hefur nú verið í gildi um sjö ára skeið og hann hefur reynst Íslandi hagstæður að mörgu leyti. Aðgangur að mörkuðum er greiðari, þátttaka í evrópskum samstarfsverkefnum hefur skilað umtalsverðu fjármagni í íslenskt þjóðarþjú, aukinni þekkingu, nánara samstarfi á menningar sviði og rannsóknum sem hafa haft örvandi áhrif á íslenskar menningar- og rannsóknarstofnanir. Þá má líka benda á að sú samræming leikreglna í atvinnulífi sem fylgt hefur samningnum hefur tvímælalaust leitt til nútímalegri stjórnunarháttá og frjálsræðis. Hlutverk samningsins í þeim stöðugleika sem íslenskt efnahagslíf bjó við í kjölfar hans er auk þess mikilvægt. Samningurinn hefur einnig haft jákvæð áhrif á þróun löggjafar á fjölmörgum sviðum, meðferð mála í stjórnarsýslu hefur verið bætt á grundvelli hans, samkeppnislöggjöf tekið gildi og áhrif samningsins á neytendavernd eru ótvíræð. Þá leikur ekki vafi á því

<sup>10</sup> Sbr. skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, bls. 121.

að samevrópskar reglur auðvelda þróun í átt til fjölbreyttara atvinnulífs og leiða til betri nýtingar tækifæra á sviði viðskipta og þjónustu. Samtök iðnaðarins hér á landi hafa m.a. af þessum orsökum tekið upp umræðu um Evrópusambandsaðild á sínum vettvangi og beitt sér fyrir því að Íslendingar stígi skrefið til fulls og sæki um aðild að ESB.

Fullyrða má að allflestir séu sammála um að á sviði félags- og jafnréttismála hafi EES-samningurinn fært Íslendingum miklar réttarbætur. Innan verkalýðshreyfingarinnar var samningurinn mjög umdeildur í upphafi og höfðu margir fyrirvara um ágæti hans fyrir íslenskt launafólk, en fljótlega kom í ljós að slíkar áhyggjur voru óþarfar og eru þeir vandfundnir á vettvangi verkalýðshreyfingarinnar sem líta samninginn neikvæðum augum.<sup>11</sup> Endurspeglast þessi fullyrðing ekki síst í þeirri merkilegu staðreynd að á síðasta þingi Alþýðusambands Íslands, sem haldið var í nóvember 2000, var einróma samþykkt ályktun um virka þátttöku í Evrópusamfélaginu þar sem lýst er nauðsyn þess að taka umræðuna um aðild að ESB á dagskrá hér á landi. Alþýðusambandið hefur allt frá því að samningaviðræður um EES-samninginn hófust unnið ötullega að Evrópumálum og tekið mjög virkan þátt í Evrópusamstarfi verkalýðshreyfingarinnar. Gildir þetta jafnt um norræna samstarfið sem fyrst og fremst beinist að Evrópu og samstarfið innan Evrópusambands verkalýðsfélaga (ETUC). Íslensk verkalýðshreyfing hefur tvímælalaust öðlast sterkari stöðu en ella innan ETUC á grundvelli EES-samningsins og þannig komið sínum sjónarmiðum að í kjarna þeirra breytinga sem hafa verið að eiga sér stað í evrópsku vinnumarkaðssamstarfi. ASÍ og SA hafa átt aðild að evrópsku vinnumarkaðsviðræðunum og tekið þátt í öllum samningum um réttarbætur í félags- og vinnumarkaðsmálum sem gerðir hafa verið milli ETUC og Evrópusamtaka atvinnurekenda (UNICE). Evrópusambandið hefur síðan breytt þessum samningum í löggjöf sem gildir fyrir allt EES-svæðið. Í gegnum þetta samstarf hefur verkalýðshreyfingin haft mikil áhrif á löggjafarstarfið á vettvangi EES-samningsins og sama gildir um samtök atvinnurekenda. Þá eru í augnsýn ýmiss konar samningsmöguleikar fyrir evrópsk starfsgreinasamtök launafólks sem geta enn aukið áhrif verkalýðshreyfingarinnar á þessu sviði en samkvæmt Amsterdamsáttmálanum er framkvæmdastjórn ESB skuldbundin til að gefa aðilum vinnumarkaðarins færi á að semja um reglur á sviði félags- og vinnmála. Á móti kemur að veikari staða EES-samningsins samhliða viðræðum við fjölmörg ríki um aðild að ESB ógnar stöðu og möguleikum aðila vinnumarkaðarins hér á landi til að hafa áhrif á stefnumótunina á Evrópuvísu.

<sup>11</sup> Sjá m.a. upplýsingarit ASÍ, *Nýtt afl – nýir tímar*, samþykkt á 39. þingi ASÍ, 13.–16. nóvember 2000, og umræður á því þingi.

### 2.1.2. Samstarf byggt á styrktum EES-samningi

Svo virðist að reynslan af Evrópusamstarfi með EES-samningnum hafi frekar leitt til aukins áhuga á viðtækara áframhaldandi samstarfi, annaðhvort í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða með aðildarumsókn. Það virðist þó fjarlægur möguleiki að unnt sé að styrkja samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og efast flestir sem til þekkja um að áhugi sé fyrir því af hálfu Evrópusambandsins. Ástæða þessa er sú breyting sem hefur átt sér stað með inngöngu fyrrverandi EFTA-ríkja inn í sjálft ESB, sem hefur dregið verulega úr þýðingu samningsins fyrir ESB. Benda öll teikn til þess að ákvæði samningsins haldi ekki í við þróun ESB og að hann muni ekki þjóna því yfirlýsta markmiði að tryggja EFTA/EES-ríkjunum ásættanlega aðild að stefnumótun á Evrópska efnahagssvæðinu. Það er ljóst að EFTA/EES-ríkin eiga ekki jafnan rétt til þátttöku í þeirri mótun sem nú á sér stað á vettvangi ESB á við aðildarríkin. Kostnaður við að halda úti eftirliti með því að gætt sé hagsmuna EFTA/EES-ríkjanna verður æ meiri og mannfrekari. Það er jafnframt ljóst að EFTA/EES-ríkin taka ekki þátt í ákvarðanatöku á vettvangi ráðherraráðsins eða Evrópuþingsins um reglur sem þau síðar þurfa að hrinda í framkvæmd. Þetta hefur frá upphafi þótt einn helsti galli EES-samningsins og var meginástæðan fyrir því að EFTA-ríkin Austurríki, Finnland, Noregur og Svíþjóð ákváðu á sínum tíma að sækja um fulla aðild að ESB. Fjölmargir hafa orðið til að benda á það að EES-samningurinn sé að veikjast. Slíkar áhyggjur koma fram í skýrslu utanríkisráðherra um þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi og fleiri raddir í þessa veru hafa heyrst.<sup>12</sup> Slík sjónarmið voru m.a. sett fram á mjög sannfærandi hátt í grein eftir Unni Gunnarsdóttur lögmann í Morgunblaðinu fyrr á þessu ári.<sup>13</sup> Hún heldur því fram í grein sinni að samningurinn hafi í raun verið gengisfelldur samhliða þeirri miklu þróun sem átt hefur sér stað á vettvangi ESB, með miklum fjölda aðildarríkja og minnkandi fjölda þeirra sem heyra undir EFTA-stoð samningsins. Vakin er athygli á því í greininni að framkvæmdastjórnin hafi að undanförun komið þeim skilaboðum á framfæri við EFTA/EES-ríkin að EES-samstarfið verði hér eftir rekið með lágmarksfyrirhöfn fyrir ESB og má segja að álíka skilaboð séu gefin í skýrslu utanríkisráðherra. EFTA/EES-ríkin eigi engan sjálfstæðan rétt til samráðs eða upplýsinga gagnvart öðrum stofnunum sambandsins, þótt þeim sé stundum boðið til skrafs og ráðagerða. Öllum mikilvægustu málefnum er ráðið til lykta með sameiginlegri laga-setningu ráðherraráðsins og þingsins og valdahlutföllin hafa breyst á milli stofnana ESB frá því að EES-samningurinn komst á. Það reynist fulltrúum EFTA/EES-ríkjanna sífellt erfiðara að koma að stefnumótuninni og það er vandséð að

<sup>12</sup> Sjá m.a. grein Ara Skúlasonar framkvæmdastjóra Aflvaka og fv. framkvæmdastjóra ASÍ í Mbl. 1. maí 2001.

<sup>13</sup> Morgunblaðið, 19. apríl 2001: „Hvenær verður góður samningur vondur samningur?“

pólítískt svigrúm sé til staðar til að leita eftir viðræðum til breytinga á EES-samningnum.

### 2.1.3 *Tvíhliða samningur?*

Hugmyndir hafa komið fram um að Ísland geri tvíhliða samning við ESB í stað EES-samningsins. Þær hugmyndir virðast byggjast á því að samstarfið sé einungis á viðskiptalegum grundvelli. Það er mikilvægt að hafa í huga að Evrópu-samstarfið er annað og mun meira en viðskiptasamband og þeir þættir sem m.a. eru reifaðir í þessari skýrslu, þ.e. félags- og jafnréttismálin, eru ekki síður mikilvægur liður í því samstarfi fyrir Íslendinga. Á því sviði hefur ávinningur með EES-samstarfinu orðið gríðarlega mikill og áþreifanlegur og gæti orðið enn meiri með aðild. Það er vandséð hvernig unnt er að setja í tvíhliða samning slíkt samstarf, sem þarf að fela í sér þróunarmöguleika og snertir nær öll svið þjóðlífsins. Þess vegna er hægt að taka undir með þeim sem halda því fram að slíkar hugmyndir séu vart raunhæfar og að eftir standi því tveir kostir, að styrkja EES-samninginn eða að sækja um aðild. Í ályktun Alþýðusambandsins um Evrópumál frá nóvember 2000 er tekið undir slík sjónarmið og því er jafnframt lýst að fyrri kosturinn virðist fjarlægur möguleiki og því sé mikilvægt að þjóðin fái að svara því hvort hún vill taka skrefið inn í sambandið. Ályktun ASÍ er m.a. merkilæg vegna þess að á bak við hana standa 75 þúsund manna samtök launafólks sem fjalla um félags- og vinnumál. Enginn vafi leikur á því að á meðal þeirra sem starfa að verkalyðsmálum hefur jákvæði í garð Evrópusambandsaðildar aukist verulega á þeim tíma sem EES-samningurinn hefur verið í gildi. Ekki liggur fyrir formleg ályktun um afstöðu sambandsins til EES-samningsins á sínum tíma en ljóst er að þar á bæ ríkti nokkur tortryggni gagnvart áhrifum samningsins á vinnumarkaðsmálin hér á landi. Eftir reynslu af þátttöku í Evrópusamvinnunni á grundvelli EES-samningsins er allt annað hljóð í mönnum og er ályktunin frá síðasta þingi til marks um það.

### 2.1.4 *Umsókn um aðild – samningsmarkmið*

Ef til þess kæmi að Íslendingar sæktu um aðild að ESB er ljóst að áhrifin á þennan tiltekna málaflökk yrðu ekki jafnmikil og á marga aðra, í upphafi að minnsta kosti, þar sem EES-samningurinn kom til leiðar stórum hluta þeirra breytinga sem ESB-aðild hefði í för með sér án slíks undanfara. Bein réttaráhrif yrðu því ekki ýkja mikil þótt þau velti að sjálfsögðu í framtíðinni á þróun í hverjum málaflökki fyrir sig. Helsti ávinningur okkar kemur sjálfkrafa með beinni aðild að ESB, þ.e. full þátttaka og áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku á öllum stigum. Það mikla mótunarstarf sem nú er í gangi hjá margvíslegum stofnunum á sviði félags- og jafnréttismála yrði okkur mun aðgengilegra og nýttist betur en

nú er, réttur okkar til að hafa áhrif yrði ótvíræður en ekki undir sérstökum ákvörðunum ESB kominn, eins og staðan er í dag. Að auki yrðum við fullir þátttakendur í upplýsingaöflun og hefðum óheftan aðgang að því rannsóknarstarfi sem er í gangi á vegum sambandsins á þessum sviðum eins og mörgum öðrum. Ávinningur af því getur verið mikill og hann gefur íslenskum vísindamönnum, hverjum á sínu sviði, mun meiri möguleika en þeir hafa nú til að taka þátt í víðtæku samstarfi.

Þegar jafnréttis- og félagsmálin ein eru til skoðunar í tengslum við hugsanlega ESB-aðild er erfitt að koma auga á ókosti sem slíkri aðild mundu fylgja. Efasemdarraddir hafa þó heyrst og má greina þær m.a. hjá atvinnurekendum, en einnig má heyra í þeirra röðum mjög jákvæða afstöðu til ESB-aðildar. Á fréttavef SA<sup>14</sup> var nýverið fjallað um það hversu langt á að ganga í því að taka upp nýjar Evrópureglur hér á landi. Þar er farið yfir þann fjölda tilskipana sem væntanlegur er hjá ESB og tengjast vinnumarkaðsmálum og varað við því að þær séu allar teknar upp í íslenskan rétt. Bent er á að flestar þessar reglur þrengi að stjórnunarrétti fyrirtækja og þeirri skoðun er lýst að íslenskt atvinnulíf þurfi á sveigjanleika að halda. SA leggja áherslu á að þess verði gætt í öllum ákvörðunum sem tengjast EES-samningnum og við upptöku tilskipana í landsrétt að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er með tilliti til lagalegra skuldbindinga og heildarhagsmuna varðandi framkvæmd samningsins. Ef til aðildar að ESB kæmi er ljóst að Íslendingar ættu ekki val um upptöku slíkra reglna og því er líklegt að sveigjanleiki á vinnumarkaði yrði minni og stjórnunarréttur fyrirtækja eitthvað þrengdur. Vera má að líta megi á þessa staðreynd sem ókost en um leið er það ljóst að út frá hagsmunum launafólks eru kostirnir við aðild mun fleiri en gallarnir. Íslenskur vinnumarkaður er sérstakur vegna þess hversu smár hann er og hversu lítil fyrirtækin eru í samanburði við það sem gerist víða annars staðar í Evrópu. Skynsamlegt gæti verið fyrir Íslendinga að gera fyrirvara í tengslum við einhverja þætti vegna þessa en eðlilegt væri að meta slíka fyrirvara í þríhliða samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins ef til aðildarumsóknar kæmi.

Það er því niðurstaða mín að þegar litið er á félags- og jafnréttismálin ein og sér yrði það ótvírætt jákvætt fyrir framþróun þeirra mála hér á landi að sækja um aðild að ESB. Með því móti mundi Ísland taka fullan þátt í þeirri miklu stefnumótun sem á sér stað í þeim mikilvægu málaflokkum sem undir þetta svið falla. Sérstaða og smæð íslensks vinnumarkaðar gæti þó valdið því að ástæða væri til að gera sérstaka fyrirvara við einstaka þætti í samningsgerðinni. Samtök aðila vinnumarkaðarins mundu skoða hvert svið fyrir sig og meta samningsmarkmið í samráði við stjórnvöld.

<sup>14</sup> Sjá slóðina: <http://www.sa.is/frettir> – nýleg grein eftir Hrafnhildi Stefánsdóttur lögfræðing SA.



# Neytendamál

eftir Þórunni Sveinbjarnardóttur

„Almennt er viðurkennt að á Íslandi urðu straumhvörf að því er varðar neytendavernd og umbætur á sviði neytendaréttar með staðfestingu og aðild að EES-samningnum, sem er afar óvíst að gerst hefði án aðildar að EES-samningnum, eða a.m.k. tekið mun lengri tíma. Á neytendasviði, eins og reyndar mörgum öðrum, má segja að stöðu mála hafi fleygt fram hvað hagsmuni, réttaröryggi og heilsuvernd neytenda varðar síðan EES-samningurinn var gerður“ (Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, 2000, bls. 124).

Réttindi íslenskra neytenda voru í lágmarki fyrir gildistöku samningsins um hið

## Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hverjir eru kostir og gallar aðildar í tengslum við neytendamál?

Hvaða áhrif hefur aðild á vöruverð, úrval og gæði vöru og þjónustu?

Hvaða áhrif hefur aðild á starf og áhrif neytendasamtaka?

Hvaða áhrif hefur aðild á samkeppni á neytendamarkaði?

Verður til við aðild mikið bákn sem verður neytendum óhagkvæmt?

Hver ættu samningsmarkmið okkar að vera í neytendamálum?

Hvaða líkindi eru til þess að við náum þessum samningsmarkmiðum?

evrópska efnahagssvæði. Um það ber öllum heimildum höfundar þessarar greinargerðar saman. Á þeim tæplega átta árum sem liðin eru frá gildistöku EES-samningsins hefur staða neytenda hér á landi styrkst til muna og neytendavernd verið efl. Þetta hefur gerst þrátt fyrir að stjórnvöld hafa aldrei gert neytendavernd að pólitísku forgangsmáli og í raun sinnt þeim slaklega að undanskilinni nauðsynlegri lagasetningu vegna aðildar Íslands að samningnum um evrópska efnahagssvæðið.

Fram á síðasta áratug 20. aldarinnar var lagasetning á sviði neytendamála fábreytt hér á landi. Þó voru sett lög um lausafjárkaup árið 1922 (lög nr. 39/1922), en sett voru ný lög sama efnis í fyrra (lög nr. 50/2000), og almenn samningalög tóku gildi árið 1936. Að vísu má segja að hin fábreytta lagaflóra hafi að nokkru leyti endurspeglað stjórn efnahagsmála, t.d. opinbera verðlagsstýringu, og stöðu neytenda með tilliti til hennar. Annars staðar á Norðurlöndum á lagasetning um neytendavernd sér u.þ.b. þriggja áratuga sögu. Þar virðist vitund almennings og stjórnvalda um gildi neytendaverndar hafa verið vakin mun fyrir en hér á landi, enda teljast Norðurlandaþjóðirnar í fremstu röð hvað neytendamál varðar.

Áður en lengra er haldið er vert að taka fram að í þessari greinargerð verða orðin neytendavernd og neytendaréttur notuð jöfnum höndum, enda skoðun höfundar að um tvær hliðar á sama pening sé að ræða.

Í Rómarsáttmálanum var ekki að finna nein bein ákvæði um neytendavernd. Þó má segja að sáttmálinn hafi átt að þjóna hagsmunum neytenda, með því að frjálst flæði vöru yki samkeppni og kæmi neytendum til góða í formi lægra vöruverðs og meira úrvals. Með setningu Einingarlaganna 1987 var lagalegum stöðum rennt undir neytendavernd í Evrópubandalaginu en neytendamálin urðu ekki formlegur hluti af stefnumálum þess fyrir en með gerð Maastricht-sáttmálans árið 1991, þótt þau hafi vissulega verið til umfjöllunar og afgreiðslu frá því á áttunda áratugnum. Síðastliðinn áratug hefur sífellt meiri áhersla verið lögð á neytendamál innan Evrópusambandsins og sjást þess glögg merki í Amsterdamsáttmálanum frá 1997 (Elva Ellertsdóttir 200, bls. 9). Í kjölfar hans var komið á fót stjórnedeild innan framkvæmdastjórnarinnar sem sinnir neytendaverndinni auk þess að fara með heilbrigðismál (e. Health and Consumer Directorate-General). Eitt megineinkenni í þróun neytendaréttar innan Evrópusambandsins á undanförunum árum er að hann gengur sem rauður þráður í gegnum flest viðfangsefni þess. Með öðrum orðum verður samþætting neytendaverndar við aðra málaflokka æ meira áberandi í stefnumótun ESB.

Neytendavernd má lýsa sem andsvari við sterkri stöðu seljenda eða framleiðenda á markaði. Hún er í raun eðlilegt andsvar kaupenda á markaði í samfélagi þar sem flest það sem sett er á markað er fjöldaframleitt, oft og tíðum óravegu frá sölustað þannig að kaupandinn á bágð með að sannreyna gæði vörunnar

ellegar leita réttar síns hjá fjarlægum framleiðanda. Skýrar upplýsingar til neytandans eru grundvallarskiilyrði fyrir því að hann geti tekið upplýsta afstöðu til hinna ólíku tilboða á markaði.

En réttur neytenda byggist ekki einvörðungu á því að frjáls samkeppni á markaði tryggji að vöruverð sé sem lægst, heldur einnig, og í vaxandi mæli, á því að tryggja öryggi neytenda. Neytendavernd er því víðtækt hugtak, þ.e. það nær einnig til mála sem varða öryggi manna og heilsu, en ekki eingöngu til réttinda einstakra neytenda. Fáum blandast t.d. hugur um nauðsyn öflugs eftirlits með framleiðslu matvæla, ekki síst þegar Evrópubúar þurfa að glíma við sjúkdóma á borð við kúariðu í nautgripum. Hið iðnvædda markaðssamfélag sem ríkasti hluti mannkyns býr í hefur einnig alið af sér nýja hópa neytenda, svo sem börn og unglina. Sú þróun hefur kallað á að sérstaklega sé hugað að vernd þeirra við lagasetningu og að það sé tryggt að markaðsfærsla gangi ekki gegn hagsmunum barna og unglina (Elva Ellertsdóttir 2000, bls. 3–6).

Öflug neytendavernd getur að einhverju leyti komið í veg fyrir sóun samfélagslegra verðmæta og er til þess fallin að bæta lífskjör með því að auka samkeppnishæfni framleiðslu og verslunar. Einnig má orða það svo að hún bæti stöðu neytenda gagnvart fyrirtækjum, með öðrum orðum samkeppnisstöðu neytenda á markaði. Hún er einnig nauðsynlegt öryggistæki og forvörn í samfélagi sem vill lágmarka kostnaðinn sem það ber af slysum og tjónum vegna framleiðslugalla á vöru eða ófullnægjandi hönnunar.

## I – EES-samningurinn

### a) Lagabætur og framkvæmd

EES-samningurinn var undirritaður í Óportó í Portúgal árið 1992. Með honum var EFTA-ríkjunum veitt aukin hlutdeild í þeim efnahagslega ávinningi sem fylgir samræmdum innri markaði Evrópusambandsríkjanna. Fjórfrelsið svokallaða, eða frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafis á Evrópska efnahagssvæðinu, er grundvöllur samningsins. Neytendaverndin sem slík er jaðarmálefni í samningnum en samt sem áður einsettu aðildarríki EES sér að frelsi í viðskiptum yrði ekki aukið á kostnað neytendaverndar.

Með samningnum um evrópskt efnahagsvæði má segja að neytendamálin hafi nánast verið tekin upp í heilu lagi samkvæmt forskrift Evrópusambandsins. Sú staðreynd segir meira en þúsund orð um stöðu neytendaverndar á Íslandi áður en samningurinn gekk í gildi 1. janúar 1994. Í 72. grein samningsins segir að í viðauka XIX séu ákvæði um neytendavernd. Í viðaukanum er listi yfir þær tilskipanir Evrópusambandsins á sviði neytendaverndar sem samningsaðilar

urðu sammála um að yrðu hluti samningsins. Víðar í samningnum eru ákvæði og tilskipanir sem varða vernd neytenda, t.d. í viðauka II þar sem fjallað er um afnám tæknilegra viðskiptahindrana. Þá má geta þess að í bókun 31, 6. grein, lýsa samningsaðilar yfir vilja sínum til að auka samvinnu í neytendamálum (Samkeppnisstofnun, 1993).

Skipta má löggjöf um neytendavernd á EES-svæðinu í þrjá flokka eftir gildisviðum:

1. Öryggi framleiðsluvöru, t.d. öryggi leikfanga.
2. Markaðssetning og upplýsingar, t.d. kostun sjónvarpsefnis og merkingar matvæla.
3. Lagalegur og fjárhagslegur réttur, t.d. skaðsemisábyrgð.

Hér á landi heyra neytendamál undir iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið og undirstofnun þess, Samkeppnisstofnun, sem samkvæmt orðanna hljóðan er yfirvald í samkeppnismálum og eftirlitsaðili. Frjáls félagasamtök, svo sem Neytenda-samtökin og Kvenfélagasambandið (sem rekur Leiðbeiningastöð heimilanna), og verklyðshreyfingin hafa einnig mikilvægu þjónustuhlutverki að gegna og standa vörð um réttindi neytenda.

Annars staðar á Norðurlöndum hefur verið sett á fót embætti umboðsmanns eða talsmanns neytenda samkvæmt lögum. Ekki er kveðið á um slíkt í tilskipun frá ESB en að sjálfsgöðu er aðildarríkjunum frjálst að ganga lengra í neytendavernd en tilskipanir kveða á um. Hér á landi er slík löggjöf ekki fyrir hendi. Þess ber þó að geta að tillaga þess efnis að setja á fót embætti umboðsmanns neytenda hefur verið lögð fram á Alþingi en ekki hlotið afgreiðslu.

Ýmsir opinberir aðilar vinna að ákveðinni neytendavernd. Þar má nefna eftirlitsaðila eins og Hollustuvernd ríkisins, Löggildingarstofu, Lyfjastofnun, Vinnu-eftirlitið, Umferðarráð og Fjármálaeftirlitið. Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna og Staðlaráð gegna einnig mikilvægu hlutverki fyrir neytendur en öflugt samstarf er á milli Norðurlandarákjanna um gerð og þróun staðla.

Við gildistöku EES-samningsins voru í upphaflega viðaukanum (XIX) ýmsar tilskipanir um neytendavernd, t.d. um það hvernig verð á matvælum er tilgreint; um samræmingu á lögum og fyrirmælum að því er varðar villandi auglýsingar; um takmörkun notkunar ósanngjarnra skilmála í samningum við neytendur; um neytendalán; um hættulegar vörur, o.fl. Frá gildistöku hafa nýjar tilskipanir um neytendavernd einnig verið felldar inn í samninginn, t.d. um framsetningu samanburðarauglýsinga og um fjarsölusamninga. Árið 1999 var jafnframt ákveðið að fella inn í bókun 31 við EES-samninginn hina almennu áætlun um aðgerðir og styrki í þágu neytendaverndar. Samkvæmt þeirri áætlun eru á tímabilinu 1. janúar 1999 til 31. desember 2003 veittar alls 112,5 milljónir evra (auk framlags

EFTA-EES-ríkjanna) til þess að veita verkefnisstyrki til aðila á EES-svæðinu sem vinna að neytendavernd (Skýrsla utanríkisráðherra 2000).

Innan EFTA starfar vinnuhópur á sviði neytendamála sem fundar reglulega tvisvar á ári um stöðu málaflokksins á hinu evrópska efnahagssvæði. Aðrir vinnuhópar á þessu sviði á vegum EFTA, t.d. um vöruöryggi og skaðsemisábyrgð, hittast sjaldan eða aldrei. Spurningar hljóta því að vakna um hversu vel íslenskum stjórnvöldum gengur að fylgjast með stefnumótunarvinnu ESB á þessum sviðum.

EFTA-EES-ríkin eru þátttakendur í hinni almennu áætlun um aðgerðir og styrki í þágu neytenda (1999–2003). Einnig má nefna að drjúgur hluti Framkvæmdaáætlunar um norræna neytendasamvinnu til ársins 2004 snýst um samstarf Norðurlandaráðs á EES-svæðinu. Styrkveitingar í gegnum aðgerðaáætlunina auka að sjálfsgöðu möguleika, t.d. frjálsra félagasamtaka, til þess að sinna neytendavernd betur en áður hefur verið gert. Ekki síst í ljósi þess að sinna þarf neytendafræðslu hér á landi mun betur en gert hefur verið til þessa.

#### **b) Að viðhalda EES-samstarfinu – hvert stefnir?**

Fulltrúar íslenskra stjórnvalda eiga þess kost að sækja fundi sérfræðinganefnda framkvæmdastjórnarinnar um neytendamál, eins og á öðrum sviðum sem varða EES-samninginn. Fram hefur komið að stefnumótunarvinna innan Evrópusambandsins hefur í ríkara mæli verið að færast til sérfræðinganefnda á vegum ráðherraráðsins. Þar eiga aðildarríkin augljóslega ein hlut að máli og því áhyggjuefni fyrir EFTA-EES-ríkin ef aðgangur að stefnumótunarferli sambandsins takmarkast enn frekar. Ekki hefur verið dregin dul á það af embættis- og stjórnáætlunum að það getur verið erfiðleikum bundið fyrir EFTA-EES-ríkin að nálgast upplýsingar frá framkvæmdastjórn ESB snemma í stefnumótunarferlinu, sem síðan getur af sér ákvarðanir og tilskipanir. Hugmyndir að tillögum sem framkvæmdastjórnin hyggst leggja fram eru kynntar en sjást svo ekki aftur fyrir en tilskipanir byggðar á þeim eru í raun komnar í sitt endanlega form og hafa jafnvel verið samþykktar. Í þeim tilvikum „koma EFTA-EES-ríkin því aðeins til leiks þegar búið er að ganga endanlega frá samkomulagi meðal sérfræðingahóps ráðsins og ná um það samstöðu í ráðherraráðinu,“ segir í skýrslu utanríkisráðherra.

Eins og áður er getið var í Amsterdamsáttmálanum bætt við Rómarsáttmálann grein sem gefur neytendavernd aukið vægi í starfsemi ESB. Engin samsvarandi grein er til staðar í samningnum um evrópskt efnahagssvæði en hægt hefur verið að notast við 72. grein samningsins, þótt veik sé, þegar nýjar tilskipanir ESB eru felldar inn í EES-samninginn. Þetta getur þó verið vandkvæðum bundið, einkum ef nýjar tilskipanir taka einnig til réttarverndar í einkamálarétti. Er þá farið yfir á sviði dóms- og innanríkismála sem fellur utan við EES-samninginn. Verður þá að taka afstöðu til þess þegar hluti tilskipunar fellur undir EES en hluti er utan

(Skýrsla utanríkisráðherra, 2000). Hið aukna umboð stofnana ESB á sviði réttarfarsmála og tenging þeirra við neytendavernd getur valdið vandkvæðum við þróun EES-starfs vegna þess að hluti þess færist inn á grátt svæði, eins og það hefur verið orðað.

Hætt er við að samstarfið á hinu evrópska efnahagssvæði gliðni eftir því sem löggjöf sem flokkast undir þriðju stoðina verður veigameiri í Evrópusambandinu. Sérstaklega ef vafi er talinn leika á að reglur sem settar eru innan ESB varði EES, þ.e.a.s. lagalegan grunn skorti fyrir upptöku þeirra í samninginn. Dæmi um slíka tilskipun er tilskipun um greiðsludrátt í viðskiptum. Samkvæmt mínum heimildum hafa EFTA-EES-ríkin ekki komið sér saman um afstöðu til hennar en í tilskipuninni mun farið inn á eignarréttarsviðið sem fellur ekki undir EES-samninginn. Verði þróunin í þá átt að láta þrýsta á samningsrammann með þessum hætti gæti reynst örðugra fyrir stjórnvöld í EFTA-EES-ríkjunum að réttlæta EES með sömu pólitísku rökum og notuð voru í upphafi.

Almennt er viðurkennt að lítill aðgangur að ákvarðanatökufærli ESB sé mesti veikleiki EES-samningsins. Stjórnvöld þurfa að leggja meiri vinnu og mannafla í að nýta þau tækifæri sem EES-samningurinn kveður á um til fulls, sem þýðir að stöðugt verður að minna á ákvæði 99. greinar samningsins um stöðugt samráð og upplýsingaskipti á milli ESB og EFTA-ríkjanna. Stjórnvöld eiga einnig þess kost að taka mál upp í EES-ráðinu, þ.e.a.s. á sameiginlegum vettvangi ESB og EFTA-EES-ríkjanna, samkvæmt 89. grein samningsins.

### c) Hlutverk Samkeppnisstofnunar – Embætti umboðsmanns neytenda

Í júní árið 1999 skilaði starfshópur á vegum viðskiptaráðuneytisins álitni til ráðherra með fyrirsögninni „Stefnumörkun í málefnum neytenda“. Í álitinu gerir starfshópurinn tilraun til þess að forgangsraða málefnum sem snúa að neytendavernd. Í því má finna margar ábendingar um atriði sem betur mættu fara í íslenskri neytendavernd og tillögur, t.d. um að komið verði á fót opinberri upplýsinga- og leiðbeiningaþjónustu fyrir neytendur. Það kemur e.t.v. ekki á óvart að í álitinu er lögð áhersla á það að neytendavernd verði skipað með sama hætti og um ræðir í nágrannalöndum okkar og í samræmi við markmið um neytendavernd á hinu evrópska efnahagssvæði.

Starf Samkeppnisstofnunar felst m.a. í því að hafa eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum, röngum og villandi auglýsingum, verðkönnunum og miðlun upplýsinga til neytenda, auk þess að setja reglur um verðmerkingar. Auk samkeppnislaganna hefur Samkeppnisstofnun eftirlit með framkvæmd laga um neytendalán (121/1994), laga um alferðir (80/1994) og laga um húsgöngu- og fjarsölu-samninga (46/2000). Stofnunin gegnir víðtækara hlutverki í neytendamálum en sambærilegar stofnanir gera í nágrannalöndunum.

Meðal þess sem fjallað er um í álitum starfshópsins er sú staðreynd að neytendamáladeild Samkeppnisstofnunar hafi aldrei verið sérgreind frá öðru starfi stofnunarinnar. Svo segir: „Rökin sem mæla gegn núverandi skipulagi eru m.a. þau að Samkeppnisstofnun hefur það hlutverk að fylgjast með markaðinum og vera hlutlægur úrskurðaraðili ef svo ber undir, sem leggur dóm á hvort eðlilegum leikreglum sé fylgt á markaði. Eðli máls samkvæmt getur Samkeppnisstofnun því ekki tekið afstöðu til hagsmunagæslu fyrir einn aðila markaðarins gegn öðrum“ (bls. 9).

Hér skal tekið undir þessi sjónarmið og þá skoðun að réttindi neytenda væru betur tryggð hér á landi með því að setja á fót embætti umboðsmanns eða talsmanns neytenda. Enn er það svo að fá úrræði eru fyrir hendi hér á landi fyrir neytendur, sérstaklega er fræðsla til þeirra um réttindi sín af skornum skammti. Því skal þó haldið til haga að til er kennsluefni um neytendavernd fyrir grunnskólanemendur frá árinu 1997.

Í öðrum Norðurlandarákjum er kvörtunarþjónusta í höndum opinberra stofnana og fjármögnuð að fullu af ríkinu, þ.e. litið er á þessa þjónustu sem hluta af samfélagsþjónustunni. Sem dæmi má nefna að í Danmörku fá neytendasamtökin 80% tekna sinna frá ríkinu. Hér á landi snýst dæmið við. Hér nemur framlag hins opinbera 15% af rekstrarfé samtakanna en 70–80% þess er fengið með félagsgjöldum. Margir báru þá ósk í brjosti að aðild Íslands að EES hefði áhrif til lækkunar vöruverðs hér á landi. Það hefur ekki gengið eftir. Neytendasamtökin hafa reglulega gert verðkannanir, þ.e. borið saman verð tiltekinnar vörukörfu í Reykjavík og í Kaupmannahöfn. Í apríl 2001 var verð körfu sem innihélt 127 tegundir af mat- og hreinlætisvöru 29% hærra út úr búð í Reykjavík en í Kaupmannahöfn.

#### d) Ónýttir möguleikar á evrópsku efnahagssvæði

Innan ESB-ríkjanna hafa um nokkurra ára skeið verið starfræktar upplýsingaskrifstofur á sviði neytendamála, svokallaðar Euroguichet-skrifstofur. EFTA-EES-ríkjunum stendur til boða að setja upp slíkar upplýsingaskrifstofur með fjárhagsstuðningi frá ESB, sem legði fram mótframlag til helmings við EFTA-ríkið auk þess að veita stofnstyrk. Frá þessu er sagt í yfirlitsskýrslu sendiráðsins í Brussel fyrir mánuðina apríl til júlí 2001. Hugmyndin að baki Euroguichet er að skrifstofurnar veiti neytendum upplýsingar og aðstoð varðandi viðskipti yfir landamæri, a.m.k. fyrst um sinn. Ekki er gert ráð fyrir að starfið skarist við starf neytendastofnana sem fyrir eru. Í Svíþjóð var slík skrifstofa opnuð í mars sl. en hún er vistuð hjá hinni opinberu Neytendastofu þar á landi. Ekki er nokkur vafi á því að upplýsingaskrifstofa sem þessi gæti komið íslenskum neytendum til góða, svo og erlendum neytendum sem eiga við okkur viðskipti.\*

\* Vísir að slíkri skrifstofu var settur upp í viðskiptaráðuneytinu í lok október 2001 (ritstj.).

Íslendingar eiga einnig eins og fram hefur komið aðgang að hinni almennu aðgerðaáætlun um aðgerðir og styrki í þágu neytenda, 1999–2003, og geta sótt þangað styrki til ýmissa verkefna samkvæmt gildandi reglum. Spyrja má hvort þátttaka okkar í áætluninni hafi verið nýtt sem skyldi og hvort ekki mætti sækja í hana fé til þess að bæta neytendafræðslu hér á landi.

Aukin samskipti við þingmenn á Evrópuþinginu, t.d. á milli stjórnmalaflokka hér og flokkahópanna þar, gætu styrkt stöðu Íslands á hinu evrópska efnahags-svæði. En til þess að þau verði markviss og beri einhvern árangur þyrfti auðvitað að kosta einhverju til og spurning hvort pólitískur vilji er til þess. Með Nice-sáttmálanum hefur Evrópuþinginu verið gefið aukið vægi í ákvarðanatökufurli ESB. Það lengir ákvarðanatökufurlið en getur um leið gert það aðgengilegra fyrir EFTA-EES-ríkin ef vilji er fyrir því að nýta sér flokkatengslin inn á Evrópuþingið. Slíkt stuðlar án efa að betri upplýsingagjöf innan EES.

## II – Hugsanleg aðild að Evrópusambandinu og samningsmarkmið

Þróun neytendaréttar er mun lengra á veg kominn innan Evrópusambandsins en á Íslandi. Þar á bæ er lítið til Norðurlanda, Danmerkur og Svíþjóðar sérstaklega, sem fyrirmyndar við mótun neytendastefnu. Íslendingar hafa verið eftirbátar frænda sinna í þeim efnunum. Þeir sem vilja bæta neytendavernd hér á landi að einhverju marki hljóta að íhuga alvarlega hvort aðild að ESB sé ekki ákjósanleg frá sjónarhorni íslenskra neytenda. Höfundur þessarar greinargerðar telur hins vegar að neytendamálin, sem slík, ráði ekki úrslitum þegar taka á afstöðu til aðildar Íslands að Evrópusambandinu. Þau mundu þó örugglega ekki standa í vegi fyrir aðild. Þá verður ekki séð að íslenska ríkið þyrfti að tryggja neina sérstaka aðlögun að neytendamálum ef til aðildar kæmi, enda hlyti samningsmarkmið okkar að vera að bæta réttindi neytenda á Íslandi að norrænni og evrópskri fyrirmynd.

Þátttaka í stefnumótun og stjórnun ESB á sviði neytendaverndar er að sjálf-sögðu augljós ávinningur af aðild. Það sýnir sig að þátttaka í stefnumótunarferlinu getur gert gæfumuninn í samvinnunni innan Evrópusambandsins, þ.e. fólk getur sett sig inn í ástæður að baki og rökstuðning fyrir stefnumótandi ákvörðunum. Þegar ekki er setið við það borð erum við ekki einungis dæmd úr leik í stefnumótunarferlinu, heldur stöndum við einnig lakar að vígi þegar að því kemur að túlka gildi og mikilvægi reglnanna eða tilskipananna sem frá ESB koma og við tökum að einhverju eða öllu leyti yfir með EES.

Með aðild að Evrópusambandinu tæki Ísland þátt í hinni pólitísku stefnumótunarvinnu af fullum þunga og hefði raunverulegt tækifæri til þess að móta stefnuna í takti við hagsmunum okkar, og þar með talið mun betri möguleika til þess að koma í veg fyrir reglusetningu sem gæti beinlínis gengið gegn hagsmunum



íslenska ríkisins. Ekki síst ber að hafa í huga að aðild krefst þess að æðstu menn stjórnkerfisins, bæði stjórnámálamenn og embættismenn, séu í mun ríkara mæli en nú er þátttakendur í starfi ESB og EES og þar af leiðandi betur meðvitaðir um hlutverk okkar og skyldur í Evrópusamstarfinu.

Ekki er hægt að ræða um kosti og galla hugsanlegrar aðildar án þess að taka fyrirhugaða stækkun sambandsins inn í myndina. Þótt stækkunin sem slík hafi ekki bein áhrif á svið neytendamála innan EES, þá mun hún breyta eðli og umfangi Evrópusambandsins. Margt bendir til þess að EES-samskiptin verði enn frekar á jafri áhugasviðs þeirra sem ráða förinni í Brussel. Auk þess sem það segir sig sjálft að framkvæmd samningsins í samskiptum við ESB sem samanstendur af 20–27 ríkjum verður mun flóknari en nú er. Embættismenn merkja nú þegar tregðu innan framkvæmdastjórnarinnar að verða við óskum um aðlögun að lögum og reglum ESB, tregðu sem rekja má beint til stækkunarferlisins.

Með aðild að ESB hættu Íslendingar að vera þiggjendur á hinu evrópska efnahagssvæði og yrðu gerendur innan Evrópusambandsins. Aðild er samt sem áður ekki nauðsynleg forsenda þess að efla vitund Íslendinga um mikilvægi neytendamála og réttindi almennings á því sviði. Til þess þarf skýran pólitískan vilja, vilja sem ég tel hingað til hafa skort hjá stjórnvöldum.

### III – Niðurstöður

Markaðsumhverfi neytenda hér á landi hefur tekið miklum og hröðum breytingum síðastliðinn áratug. Alþjóðavæðing viðskiptalífsins hefur að sjálfsögðu gífurleg áhrif á markaðinn og stöðu neytenda á honum. Vegna þess að framleiðsla og verslun er nú skipulögð á heimsvísu er þörf á að neytendur skipuleggi sig á alþjóðavettvangi. Ný fyrirbrigði, eins og t.d. verslun á netinu, sala erfðabreyttra matvæla, sameiginleg mynt í ESB (evran), kalla á enn frekari samvinnu neytenda þvert á landamæri.

Neytendavernd er ekki og hefur ekki verið forgangsverkefni íslenskra stjórnvalda. Það sem gert hefur verið hefur að miklum hluta mátt rekja til aðildar okkar að EES. Enn má gera betur og ljóst er að styrkja má neytendavernd hér á landi verulega án þess að aðild að Evrópusambandinu þurfi að koma til, en hingað til hefur það verið pólitísk ákvörðun að leyfa frumkvæðinu að koma frá Brussel.

Ég tel mjög brýnt að hér á landi verði mótuð heildstæð stefna í málefnum neytenda og henni hrint í framkvæmd. Vel heppnuð stefnumótun, sem leggur umhverfisvernd og gott viðskiptasiðferði til grundvallar, kemur samfélaginu öllu til góða og er að mínu viti nauðsynleg til þess að veita viðskiptalífinu aðhald, stuðla að bættu atvinnulífi og meiri samkeppni á milli fyrirtækja. Höfum hugfast, við sem kennum okkur við jafnaðarstefnuna, að neytendavernd og frjáls samkeppni á markaði er í eðli sínu félagsleg aðgerð, eða trygging þess að félags-

hyggja ríki í markaðssamfélaginu.

Tækifærin sem felast í EES-samningnum þarf að nýta út í æsar eins og margoft hefur verið nefnt í þessari greinargerð. En þegar öllu er á botninn hvolft er það pólitísk ákvörðun hvort lítið er á neytendavernd sem hluta af samfélagsþjónustunni og varið fjármunum til hennar sem slíkrar. Öflug og skilvirk neytendavernd er einnig hluti af stjórnfestu í nútímasamfélagi. En stjórnfestan krefst gegnsærra vinnubragða, auðskilinna reglna og mikillar almenningsfræðslu um réttindi neytenda.

Staða okkar árið 2001, utan Evrópusambandsins en inni á evrópsku efnahagssvæði, krefst þess að veitt sé meira fé og mannafla til starfsins innan EES. Sérfræðingasamstarfið, tengsl við framkvæmdastjórnina og samskipti við Evrópuþingið þurfa að aukast. Hinn mikli munur á stöðunum tveimur sem mynda hið evrópska efnahagssvæði ætti að gera okkur ljósa nauðsyn þess að vinnan við að viðhalda samningnum hvílir á herðum EFTA-stoðarinnar. Innan Evrópusambandsins eru nú 375 milljónir íbúa og samanlögð þjóðarframleiðsla u.þ.b. 8 þúsund milljarðar evra. Á hinn bóginn eru íbúar EFTA-EES-ríkjanna þriggja samtals 5 milljónir og samanlögð þjóðarframleiðsla 150 milljarðar evra.

Lítill ríki verða að forgangsráða, hvort heldur er í samstarfi á hinu evrópska efnahagssvæði ellegar sem aðildarríki Evrópusambandsins. Fámennt embættismannalið íslenskra stjórnvalda skilar mikilvægri þekkingu og miklum upplýsingum inn í stjórnkerfið. Samt hafa menn áhyggjur af því að róðurinn við að framkvæma EES-samninginn geti þyngst á næstu árum. Fer minni orka í að viðhalda EES en færi í að taka fullan þátt í starfi á sviði neytendamála sem aðildarríki? Ég leyfi mér að ætla að ekki sé mikill munur þar á. Og geri það að lokaorðum þessarar greinargerðar.

## Heimildaskrá

*Development in the EU and the Implications for the European Economic Area: Discussion paper.*

Dreifit á fundi EES-þingmannanefndarinnar í Brussel 27.–28. nóvember 2000.

Elva Ellertsdóttir: *Ábrif EES-samningsins á þróun neytendaverndar á Íslandi*. BA-ritgerð frá Háskóla Íslands, október 2000.

Samkeppnisstofnun: *Neytendur á evrópsku efnahagssvæði*. Upplýsingabæklingur, september 1993. *Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi*. Lögð fyrir Alþingi í apríl 2000.

*Staða EES-samningsins*. Vinnuskjal frá sendiráði Íslands í Brussel 10. júlí 2001.

*Stefnumörkun í málefnum neytenda*. Álit starfshóps á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis, júní 1999.

*Stækkun Evrópusambandsins. Ábrif á stöðu Íslands innan EES*. Viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins, 15. maí 2001.

*TemaNord 2001:551 – Norrænt samstarf hefur leitt til aukinna ábrifa neytenda í staðlamálum*. Norræna ráðherranefndin.

Viðtal við Jóhannes Gunnarsson, formann Neytendasamtakanna, 12. febrúar 2001.

Viðtal við Tryggva Axelsson, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu, 5. febrúar 2001.

*Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel*, apríl-júlí 2001.

# Höfundar

Ágúst Ágústsson er laga- og hagfræðinemi við Háskóla Íslands

Árni Páll Árnason er lögmaður og hefur sérhæft sig í Evrópurétti

Ásta Sif Erlingsdóttir er verkefnastjóri hjá Rannsóknarþjónustu Háskóla Íslands

Baldur Þórhallsson er lektor í stjórn málafræðum við Háskóla Íslands

Bryndís Hlödversdóttir er lögfræðingur og alþingismaður

Eiríkur Bergmann Einarsson er stjórn málafræðingur og sérfræðingur í Evrópu-  
málum

Gestur Guðmundsson er félagsfræðingur og sinnir rannsóknarverkefnum í  
Kaupmannahöfn

Halldór Sigurður Guðmundsson er félagsráðgjafi og félagsmálastjóri í Dalvíkur-  
byggð

Ingileif Ástvaldsdóttir er skólastjóri og forseti bæjarstjórnar í Dalvíkurbyggð

Katrín Júlíusdóttir er verkefnastjóri hjá Inn hf. og situr í framkvæmdastjórn  
Samfylkingarinnar

Már Guðmundsson er hagfræðingur og gegnir starfi aðalhogfræðings Seðla-  
bankans

Valgerður Bjarnadóttir er viðskiptafræðingur og fyrirverandi skrifstofustjóri á  
skrifstofu EFTA í Brussel

Þórunn Sveinbjarnardóttir er stjórn málafræðingur og alþingismaður