

Hjörleifur Guttormsson  
 Vatnsstíg 21  
 101 Reykjavík  
 Netfang [hjorleifur@eldhorn.is](mailto:hjorleifur@eldhorn.is)

7. apríl 2014

Utanríkismálanefnd Alþingis  
 Birgir Ármannsson, formaður  
 Alþingi  
 150 Reykjavík

## **Efni: Umsögn varðandi þingsályktunartillögu um að draga til baka umsókn um aðild að Evrópusambandinu, mál 340 á yfirstandandi þingi.**

Undirritaður hefur kynnt sér efni ofangreindrar tillögu og **mælir með því að hún verði samþykkt sem ályktun Alþingis.**

Ég hef fylgst allnáið með málefnum sem tengjast Evrópusambandinu um þrjátíu ára skeið eða frá því á miðjum níunda áratug síðustu aldar, m.a. sem fulltrúi í utanríkismálanefnd Alþingis á tímabilinu 1985–1995 og síðan í þingmannanefnd EFTA/EES 1995–1999. Einnig var ég fulltrúi AB í sérstakri Evrópustefnunefnd Alþingis 1988–1991. Jafnframt átti ég sæti í Íslandsdeild Norðurlandaráðs á tímabilinu 1988–1995 og sat þá í efnahagsnefnd ráðsins, og einnig í forsætisnefnd þess 1993–1995. Á þessum tíma voru samskipti Norðurlanda við Evrópusambandið (EB/ESB) í mikilli deiglu. Hér á landi var þá m.a. tekist á um EES-samninginn, Svíþjóð og Finnland gerðust aðilar að ESB, en Norðmenn felldu aðildarsamning. Frá aldamótum hef ég fylgst með þessum málum sem áhugamaður um utanríkismál.

### **Yfirlit um efni umsagnarinnar**

Hér fer á eftir yfirlit um efnisþætti í umsögninni:

1. Aðild að EB hafnað 1990
2. Helstu ástæður fyrir því að Ísland á ekki erindi í ESB
3. Aukinn samruni á flestum sviðum innan ESB
4. Vaxandi andstaða við ESB-kerfið innan Evrópusambandsins
5. Evran er spennitreyja sem gæti brostið
6. Umsóknarferli á brauðfótum frá upphafi
7. „Vissum ekki hvað við vorum að fara út í“
8. Hugmyndir um þjóðaratkvæði á veikum grunni
9. ESB-aðildarumsóknin og hugmyndir um ráðgefandi þjóðaratkvæði
10. Prófsteinn á stjórnmalaflokka og Alþingi
11. Styrkja þarf stoðir lýðveldisins
12. Góð tengsl í stað aðildar að Evrópusambandinu

### **1. Aðild að EB hafnað 1990**

Þegar Evrópustefnunefnd Alþingis, skipuð fulltrúum allra þingflokka sem þá áttu sæti á Alþingi, skilaði áfangaskýrslu sinni í maí 1990 voru sameiginlegar niðurstöður hennar um spurninguna um aðild að Evrópusambandinu eftirfarandi:

*Enginn íslensku stjórnmalaflokkanna hefur á stefnuskrá sinni aðild að Evrópubandalaginu. Sumir flokkanna orða það svo í stefnuyfirlýsingum sínum og samþykktum að umsókn um aðild sé ekki á dagskrá. Aðrir kveða svo að orði að aðild komi ekki til greina.*

Um ýmis atriði, m.a. afstöðuna til EES-samnings sem þá var til umræðu, skiluðu einstakir nefndarmenn sérálitum. Í upphafi að séráliti mínu (s. 262–271 í ritinu Ísland og Evrópa, Alþingi 1990) sagði ég m.a.:

„Kostirnir sem við blasa eru í aðalatriðum tvenns konar:

1. Að tengjast Evrópubandalaginu [nú Evrópusambandinu] í gegnum evrópskt efnahagssvæði eða með beinum hætti innan tíðar.
2. Að halda óháðri stöðu gagnvart efnahagsbandalögum en leita sem hagstæðastra samninga við slík bandalög í Evrópu, Norður-Ameríku, Austur-Asíu og víðar.

Skoðun undirritaðs er sú að tvímælalaust eigi að velja síðari kostinn, þar eð með því haldi þjóðin sjálfsákvörðunarrétti sínum og æskilegum sveiginleika í utanríkisviðskiptum og öðrum samskiptum til langrar framtíðar. ... Færa má fyrir því gild rök að Ísland óháð viðskiptabandalögum sé langtum betur sett en með því að verða jaðarsvæði í evrópsku efnahagsbandalagi. Landfræðileg staða okkar getur gagnast þjóðinni í samskiptum til margra átta. Landið er miðlægt á Norður-Atlantshafi, í þjóðbraut til austurs og vesturs, en liggur einnig vel við vaxandi samskiptum milli Evrópu og Austur-Asíu um norðurheimsskautið. Ef við höldum þétt utan um náttúruauðlindir okkar til lands og sjávar og verndum umhverfið fyrir mengun og ofnýtingu er unnt að halda hér uppi lífskjörum til jafns við það sem best gerist annars staðar. Við eigum að leita eftir samningum við bandalög og einstök ríki um fríverslun og félagsleg og menningarleg samskipti. Við eigum að aðlaga okkur breytingum í heimsviðskiptum og leita sem bestra samskipta við rísandi Evrópustórveldi og keppinauta þess í Norður-Ameríku og Austur-Asíu.“

Í aðalatriðum tel ég að þessi sjónarmið, sett fram 1990, séu enn í fullu gildi.

## **2. Helstu ástæður fyrir því að Ísland á ekki erindi í ESB**

Hér verða taldar upp helstu ástæður þess að ég tel ekki rétt af Íslands hálfu að sækjast eftir aðild að ESB nú eða í fyrirsjáanlegri framtíð. Um hvert og eitt atriði mætti hafa mörg orð, en fulltrúar í utanríkismálanefnd þekkja væntanlega gangverk ESB nógu vel til að skilja samhengið. Þótt einstök atriði geti vegið þyngra en önnur, er það samþætt heildarmynd eftirtalinnna þátta í uppbyggingu og stjórnkerfi ESB sem ræður niðurstöðu minni.

### **Fullveldisafsal**

- fullveldisafsal á fjölmörgum sviðum;
- yfirþjóðlegar valdastofnanir ESB þar sem Ísland fengi langt undir 1% atkvæðisréttar;
- eðlismunur á EES og ESB – þótt EES-samningurinn sé stórgallaður;
- stefnir í vaxandi samruna innan ESB sem miðar að því að ESB þróist í ríkisheild (sambandsríki);
- veiking á löggjafarvaldi aðildarríkja;
- æðsta dómshald í höndum yfirþjóðlegs ESB-dómstóls (Dómstóllinn í Lúxemburg);
- ESB sem tollabandalag reisir tollmúra gagnvart ríkjum utan ESB;
- fríverslunarsamningar af hálfu einstakra aðildarríkja ESB eru útilokaðir við ríki utan sambandsins;
- samræmd utanríkis- og öryggismálastefna ESB hefur styrkst með embætti sérstaks utanríkistalsmanns sem nú er varaforseti framkvæmdastjórnar ESB.

### ESB og Sameinuðu þjóðirnar

- ESB samræmir afstöðu aðildarríkja sinna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og það land sem fer með formennsku hverju sinni túlkar sameiginlega afstöðu aðildarríkja á Allsherjarþinginu.
- Það á einnig við um 6 aðalnefndir allsherjarþingsins svo og ECOSOC (Efnahags- og félagsmálaráðið).
- Vorið 2011 öðlaðist sendinefnd ESB hjá SP sjálfstæðan rétt til að kynna afstöðu sambandsins á Allsherjarþinginu, taka þátt í umræðum, dreifa skjölum og flytja tillögur.
- Innan Alþjóða viðskiptastofnunarinnar (WTO) fer ESB með óskorað samningsumboð allra ríkjanna svo og í GATT-viðræðum;
- Á alþjóðaráðstefnum SP, m.a. um umhverfis- og loftslagsmál, ræður ESB sameiginlegri afstöðu aðildarríkja sinna.

### Skerðing lýðræðis

- miðstýrt og ólýðræðislegt stjórnkerfi ESB;
- Framkvæmdastjórnin í Brussel (Kommissjónin) hefur ein rétt til að leggja fram frumvörp að tilskipunum (lagafrumvörp);
- Herskarar lobbýista, ekki síst frá samtökum atvinnurekenda og stórfyrirtækja, umkringja valdastofnanir ESB til að hafa áhrif á ákvarðanir;
- Evrópuþingið svonefnda hefur umsagnarrétt um frumvörp framkvæmdastjórnar og getur beitt stöðvunarvaldi í vissum tilvikum;
- Auknu valdi til Evrópuþingsins fylgir að sama skapi minna vald og áhrif þjóðþinga aðildarríkjanna;
- Frumvörp frá framkvæmdastjórninni þurfa samþykki ráðherraráðsins eftir tilteknum reglum um atkvæðavægi, sem geta verið ólíkar eftir einstökum sviðum;
- fjárlægar valdastofnanir ESB ýta undir pólitískt sinnuleysi og draga úr eftirliti og aðhaldi almennings; það er löng leið frá Austurvelli að aðalstöðvum ESB í Brussel!
- stóraukið skrifræði á flestum sviðum;
- markaðurinn þrengir sér æ meira inn á svið opinberrar þjónustu.

### Tap forræðis yfir náttúruauðlindum

- úrslitavald yfir sjávarauðlindum (exclusive competence) til ESB;
- misheppnuð fiskveiðistjórn ESB, ofveiði og óreiða, yfirfærð á Ísland;
- brottfall samningsréttar við þriðju ríki (flökkustofnar eru a.m.k. 30% verðmætis fiskafla upp úr sjó héraendis);
- aðrar auðlindir, m.a. jarðvarmi og fallorka, í óvissu á einkalendum.
- loftslagsmál færð undir forræði ESB.

### Ósveigjanleg efnahagsstefna

- myntbandalag ESB, m.a. fast gengi gagnvart evru;
- peningamál evruríkja hluti af óskiptum valdheimildum ESB;
- hagsveiflur ólíkar á Íslandi og í ESB og fylgjast ekki að í tíma; ýtir undir atvinnuleysi;
- mikið atvinnuleysi í ESB, – nú (1. ársfjórðungi 2014) um 12% að meðaltali og hjá ungu fólki undir 25 ára aldri um 25%. Meira atvinnuleysi á Evrusvæði en utan þess;
- fjárhagslegt nettótap á aðild fyrir vel stæð ríki eins og Ísland;
- veik staða landsbyggðar og jaðarsvæða, hömlur á stuðningsaðgerðir;
- landbúnaður á Íslandi yrði í vörn vegna innflutnings, dýrasjúkdóma, verksmiðjubúskapar ofl.

- markaðsfrjálshyggja á kostnað velferðar;
- einkavæðing meginregla sem teygir sig yfir á svið samfélagsþjónustu.

### Umhverfivernd víkjandi

- ósjálfbær efnahagsvöxtur andstæður sjálfbærri þróun;
- óheftur markaður hefur forgang á kostnað umhverfis;
- umhverfisvernd er víkjandi gagnvart frjálsum streymi vöru og fjármagns;
- ESB fer með umhverfismál allra aðildarríkja sinna á alþjóðaráðstefnum;
- nýjar reglur á umhverfissviði eru ýmist háðar auknum meirihluta aðildarríkja eða samþykki þeirra allra;
- lokað er í reynd á frumkvæði einstakra aðildarríkja til að gera betur á umhverfissviði en sameiginlegar reglur segja til um.

### Félags- og jafnréttismál

- veiking opinberrar þjónustu og samningsstöðu launafólks;
- aukinn launamunur og fátæktargildir;
- heilbrigðisþjónusta gefin “frjáls” þvert á landamæri skv. úrskurðum ESB-dómstólsins; það getur leitt til mikils stjórnumarvanda;
- láglaunastefna sækir á með undirboðum milli landa (þjónustutilskipun ESB), rýrð réttindi og kjör launafólks;
- erlend fyrirtæki og undirverktakar þeirra geta greitt laun eins og í heimalandi, þvert á kjarasamninga í viðkomandi ríki (niðurstæða ESB-dómstólsins í Laval-málinu);
- vinnuréttur er orðinn hluti af ESB-rétti (Vaxholm-dómurinn frá 22. des. 2007 og Viking Line-dómurinn frá 5. jan. 2008).

Hvert og eitt ofangreindra atriða getur nægt sem ástæða fyrir því að Ísland leiti ekki eftir aðild að ESB, og til samans ættu þau að nægja til að menn leiði ekki hugann að slíku oráði.

### 3. Aukinn samruni á flestum sviðum innan ESB

Evrópubandalagið 1957–1993 sigldi tiltölulega hægan sjó sem tollabandalag 6–12 ríkja, með Rómarsáttmálann sem bindiefni. Með Maastricht-sáttmálanum 1992–1993, upptöku svonefnds fjórfrelsis og stefnu á sameiginlega mynt varð á þessu gjörbreyting og síðan enn hert á samrunakröfum með Amsterdam-sáttmálanum 1997. Kórónan á þessu samrunaferli átti síðan að vera Stjórnarskrá fyrir ESB 2005, en sem strandaði vegna höfnunar í þjóðaratkvæðagreiðslu í Frakklandi og Hollandi. Til að bjarga helstu ákvæðum hennar í höfn var síðan Lissabon-sáttmálinn gerður 2007 þar sem m.a. tvær silkihúfur voru settar upp, annars vegar forseti Ráðherraráðs ESB (Herman van Rompuy) og hins vegar utanríkistalsmaður ESB sem jafnframt er varaforseti Framkvæmdastjórnarinnar (Catherine Ashton). Þessum breytingum fylgdi jafnframt að horfið var frá sammæli við ákvarðanir í Ráðherraráði ESB yfir í meirihlutaákvarðanir á mörgum sviðum og aukið jafnframt við valdsvið Evrópuþingsins.

### 4. Vaxandi andstaða við ESB-kerfið innan Evrópusambandsins

Fáum sem horfa hlutlægt á þróun Evrópusambandsins eftir gerð Lissabonsáttmálans dylst að hún gengur í öfuga átt við vilja meirihluta almennings í aðildarríkjum sambandsins. Ástæðurnar eru margþættar, en ekki síst ólýðræðislegt stjórnkerfi sambandsins og gífurlegt atvinnuleysi, ekki síst meðal ungs fólks á Evrusvæðinu. Vantrú almennings á ESB birtist m.a. í lítilli þátttöku í kosningum til Evrópuþingsins, sem síðast

Þegar kosið var reyndist að meðaltali aðeins 43% atkvæðisbærra manna í aðildarríkjunum og fór niður í um 20% þar sem hún var minnst. Fátt bendir til að á þessu verði breyting í kosningum til þingsins nú í vor (22.–25. maí), en þó kann framboð margra framboða sem eru í andstöðu við meginstefnu ESB að ýta undir þátttöku. Slík andstaða við ESB-kerfið hefur nýlega mælst með 23% stuðning í Frakklandi, 30% í Hollandi og um 20% í Bretlandi. Kemur hún bæði frá hægri og vinstri og á einnig sterkan hljómgrunn í rótgrónum ríkjum á meginlandinu sem sammingslega eru tengd ESB. Þar talar skýru máli niðurstaða nýlegrar þjóðaratkvæðagreiðslu í Sviss, þar sem meirihluti kjósenda hafnaði óheftum fólksflutningum. Það er ekki aðeins söguleg niðurstaða fyrir Sviss, heldur að margra mati sterk aðvörun til Evrópusambandsins í heild.

## 5. Evran er spennitreyja sem gæti brostið

Sameiginlega myntin, evran, sem tekin var upp af 11 ESB-ríkjum 1999 og sem nú gildir í 18 aðildarríkjum þess, er það bindiefni sem ætlað er að ná til allra aðildarríkja um leið og þau uppfylla skilyrði þar að lútandi. Undantekning eru England og Danmörk sem lúta sérákvæðum. Enginn einn þáttur hefur reynst ESB jafn erfiður ljár í þúfu og evran eftir upptöku hennar og stærstu vandamál Evrusvæðisins tengjast henni vegna afar ólíkrar stöðu og mismunandi hagþróunar ríkja innan svæðisins. Mest áberandi hefur spennan verið milli Þýskalands annars vegar og Miðjarðarhafslanda ESB hins vegar, en sem nú er einnig farin að setja mark sitt á samskipti Þýskalands og Frakklands, ríkin sem um 1990 tóku ákvörðun um upptöku evrunnar. Í hópi þeirra sem teljast sérfróðir um málefni ESB fer þeim fjölgandi sem spá því að evran sem sameiginleg mynt fái ekki staðist til lengdar, bæði af pólitískum og efnahagslegum ástæðum. Síðast var hér á ferð franskur sérfræðingur, François Heisbourg, sem hafði uppi sterkar aðvaranir um framtíð og horfur Evrusvæðisins. – Í máli margra þeirra sem hérlendis hafa mælt með aðild Íslands að ESB undanfarin ár hefur evran verið helsta beitan, sem flestu eigi að bjarga. Þó er ljóst að Ísland sem aðildarríki kæmist hvorki með illu eða góðu í þá spennitreyju í fyrirsjáanlegri framtíð.

## 6. Umsóknarferli á brauðfótum frá upphafi

Umsóknin um aðild Íslands að ESB 2009 var frá upphafi á brauðfótum. Á bak við hana stóð í raun aðeins einn stjórnmalaflokkur, Samfylkingin, sem fékk forystu Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs til fylgilags við sig þvert ofan í yfirlýsta stefnu og kosningaloforð um að ekki yrði sótt um aðild. Umsókninni var þröngvað í gegn með naumum meirihluta á Alþingi og um leið hafnað að leggja spurninguna um hvort sækja ætti um aðild í dóm kjósenda í þjóðaatkvæðagreiðslu. Hugmyndir sem þáverandi ríkisstjórn kynnti um væntanlegt aðildarferli reyndust fjarri öllum sanni sem og væntingar þess efnis að um væri að ræða „samningaviðræður“ þar sem unnt væri að fá varanlegar undanþágur frá regluverki ESB. Ári seinna, 2010, féllu þessi leiktjöld þegar talsmenn ríkisstjórnarinnar viðurkenndu að um væri að ræða aðlögunarviðræður og fram voru dregnir IPA-styrkirnir sem greiða áttu fyrir aðlögun Íslands að leikreglum ESB á meðan á umsóknarferlinu stæði. – Forysta VG kynnti aðildarumsóknina frá upphafi innan eigin raða á löngu úreltum forsendum, þ.e. að með umsókn Íslands yrði farið með svipuðum hætti og þegar aðild Noregs, Svíþjóðar og Finnlands var á dagskrá upp úr 1990. Jafnframt var af hálfu VG klifað á óljósum hugmyndum um þjóðaratkvæði, jafnvel áður en samningur lægi fyrir, til að geta leikið áfram tveim skjöldum. Einn þingmaður VG af öðrum féll fyrir borð í þessum skollaleik sem í reynd varð pólitískur banabiti ríkisstjórnarinnar.

## 7. „Vissum ekki hvað við vorum að fara út í“

Í vinnu að fyrirliggjandi skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands fyrir stjórnvöld hafði Ágúst Þór Arnason við lagadeild Háskólans á Akureyri yfirumsjón með úttekt á aðildarferlinu og stöðu þess. Hann hefur fylgst með samskiptum Íslands við önnur Evrópuríki í nær þrjá áratugi og dvaldi síðast í Brussel við rannsóknir í byrjun þessa árs. Í þættinum „Í vikulokin“ á RÚV 1. mars sl. sagði hann m.a. um bakgrunn aðildarferlis Íslands frá og með árinu 2009:

*„Margt skiptir miklu máli, m.a. það að í upphafi tíunda áratugarins þá er ljóst að ESB verður að bregðast við hruni múrsins, falli Sovétríkjanna og öðru því sem er að gerast í Mið- og Austur-Evrópu. Það sem gerist þá er að þegar EES-samningunum er lokið, þá fara þeir sem tóku þátt í þeim að átta sig á því að næsta skref verður að taka inn Austur-Evrópuríkin og það mun verða allt annað ferli en það sem gerst hafði allan tímann áður. ... Aðildarferlið er ekki bara hert, því er breytt algjörlega. ... Þetta finnst mér, þegar ég skoða gögnin sem lágu fyrir vorið 2009, þá höfðu þeir sem aðild áttu að máli, ekki, held ég, áttað sig nægilega vel á þessu og allar hugmyndir um að ferlið tæki ekki nema eitt og hálf á. Ég held að um leið og við vorum búnir að leggja fram umsóknina, þá var ljóst, bara 10 dögum seinna segir Fühle [stækkunarstjóri ESB] skýrum orðum að það sé engin styttri leið fyrir okkur. ... Það sem ég var að benda á er að þegar við sóttum um var undirbúningsvinnan ekki hafin. Við vissum ekki hvað við vorum að fara út í.“*

## 8. Hugmyndir um þjóðaratkvæði á veikum grunni

Allt frá því að EES-samningurinn var gerður 1993 hafa öðru hverju komið fram kröfur innan þings og utan um þjóðaratkvæði til að skera úr um niðurstöðu mála, þá oftast stutt söfnunum undirskrifta um slíka kröfu. Með netvæðingu hefur söfnun undirskrifta frá almenningi orðið langtum auðveldari viðfangs en áður var. Í stjórnarskrá Íslands, 26. grein, er heimild fyrir forseta Íslands að synja lagafrumvarpi staðfestingar, „og fær það engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í almennri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“ Sú var staðan varðandi lagafrumvarpið um EES-samninginn, sem þáverandi forseti staðfesti þrátt fyrir fjölda áskorana um synjun. Núverandi forseti hefur þrívægis neitað að staðfesta lagafrumvarp frá Alþingi, 2004 fjölmiðlafrumvarp sem þá var dregið til baka og 2010 og 2011 frumvörp um Icesafe, og varð synjunin tilefni þjóðaratkvæðagreiðslna og voru umrædd lög ógilt af meirihluta þjóðarinnar í bæði skiptin. – Eftir lýðveldisstofnun 1944 hefur aldrei verið efnt til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu enda enga leiðsögn þar að lútandi að finna í íslensku réttarkerfi. Hugmyndir um að beita þjóðaratkvæðagreiðslum í meira mæli en hingað til hafa hins vegar verið ræddar talsvert í seinni tíð, m.a. í umræðum um breytingar á stjórnarskránni. Stjórnámálamenn hafa gefið undir fótinn með slíkar hugmyndir síðustu árin, bæði tengt áformuðum breytingum á stjórnarskrá og til að róa eða setja niður deilur í eigin flokkum.

## 9. ESB-aðildarumsóknin og hugmyndir um ráðgefandi þjóðaratkvæði

Eins og áður greinir hafnaði fyrirverandi ríkisstjórn því sumarið 2009 að bera ákvörðun um að sækja um aðild að ESB undir þjóðina fyrirfram. Samþykkt Alþingis um aðild 16. júlí 2009 var hins vegar tengd því skilyrði að „að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning.“ Um það síðarnefnda hefur ekki ríkt ágreiningur milli flokka á Alþingi, kæmist málið á annað borð svo langt að aðildarsamningur lægi fyrir.

Krafan sem stjórnarandstaðan á Alþingi hefur nú sett fram um að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort slíta beri aðildarviðræðum eða draga aðildarumsókn til baka er af allt öðrum toga og á sér engin fordæmi. Um þann þátt sagði Björg Thorarensen, lagaprófessor og fv. varaformaður viðræðunefndar íslenskra stjórnvalda við ESB, m.a. eftirfarandi í viðræðuþættinum „Í vikulokin“ 1. mars sl.:

*„Ég vil kannski víkja að þessari umræðu sem hefur orðið hér sem er svolítið óvenjuleg og ég þekki engin dæmi um frá öðrum ríkjum, það er þessi krafa að þjóðin gefi Alþingi og ríkisstjórn fyrirmæli með ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Það er mjög óheppilegt fyrirkomulag og í rauninni gengur það ekki upp miðað við það kerfi sem við byggjum okkar stjórnskipun á. Við ætlumst til þess að flokkar bjóði fram og hafi sín stefnumál og fólk geti tekið sína afstöðu pólitískt út frá stefnu flokkanna en ekki með því að gefa þingmönnum og ríkisstjórn fyrirmæli í einstaka málum, þótt það sé einhver þjóðarvilji eða mikill stuðningur.*

*Hún er allavega ekki góð sú hugmynd sem nú liggur fyrir að koma málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ég tel það raunar óframkvæmanlegt að ríkisstjórn færi eftir niðurstöðu ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um að hafa samningaviðræður við ríkjasamband sem það er algjörlega á móti. ... Það [þingið] náttúrulega getur ekki vísað því til næsta kjörtímabils. Það er tvískinningur í þessari þingsályktunartillögu [utanríkisráðherra] að gefa einhvers konar vilyrði fyrir því að þetta gerist ekki nema með þjóðaratkvæðagreiðslu, það verði ekki hafnar aftur viðræður. Það finnst mér fullkomlega innantómt og nokkurs konar sýndarmennska.*

*Þingmenn eru kjörnir til þess vissulega að standa fyrir ýmsum stefnumálum og þeir gefa ýmis loforð um hvað þeir ætli að gera, en aðalatriðið er að þeir fylgja sinni sannfæringu í því sem þeir taka sér fyrir hendur í þinginu og greiða atkvæði sem samræmist best þeirra sannfæringu. Fyrirmæli frá þjóðinni geta ekki breytt því. Hins vegar væri réttast, og öll lýðræðisríki þau sem hafa lengst náð í þróun beins lýðræðis, þau hafa það fyrirkomulag að þingið vinni einhver málefni og ljúki einhverju lagafrumvarpi t.d., og svo sé það borið undir samþykki þjóðarinnar eftir á, það sé skilyrði að þjóðin þurfi beinlínis að samþykkja það.“*

Ég er sammála ofangreindri afstöðu Bjargar Thorarensen og tel að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla til að hafa áhrif á mál sem þetta, þar sem ríkisstjórn hefur þegar gert upp hug sinn og styðst að því er virðist við öruggan þingmeirihluta „gengur ekki upp miðað við það kerfi sem við byggjum okkar stjórnskipun á.“

## **10. Prófsteinn á stjórn mála flokka og Alþingi**

Spurningin um afstöðu Íslands til Evrópusambandsins og samskipta við það er prófraun á getu hérlendra stjórn mála flokka til stefnumótunar og úrlausnar í samskiptum landsins út á við. Reynslan í þessum efnum allt frá því tekist var á um aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er heldur döpur. Þeir sem sótt hafa fastast á um að tengja Ísland Evrópusambandinu eru sósíaldemókratar, sem hafa verið mjög gagnrýnislausir í nálgun sinni, en tekist að draga aðra flokka að hluta til eða í heild með sér á óljósum forsendum við stjórnarmyndanir, t.d. 1988–1989, 1991 og 2009. Samstarfsaðilarirnir hafa þá ekki verið undir það búnir að greina hvað framundan væri eða látið kylfu ráða kasti, eins og berlega kom í ljós við aðildarumsóknina að ESB 2009. Með þeirri umsókn var verið að stíga örlagaríkt skref við þær aðstæður, að hvorki lá fyrir skýr vilji Alþingis né þjóðarinnar. Fullkomið óráð væri að ætla nú að framlengja viðræðuferlið við ESB, sem í reynd var komið í strand þegar á árinu 2012. Þau stjórn mála öfl hérlendis sem áfram eru þeirrar skoðunar að

Ísland eigi að ganga í Evrópusambandið verða að afla fylgis við það sjónarmið í alþingiskosningum og láta þannig reyna á styrk sinn fyrir endurnýjaðri umsókn, ótruflað af grillum um sérlausnir Íslandi til handa. Stjórnmalaflokkarnir geta hvorki skotið sér á bak við meintan þjóðarvilja né ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Í þessu sambandi skal enn vitnað til orða Ágústs Þórs Árnasonar á RÚV 1. mars sl., þar sem hann sagði:

*„Eitt af þeim mjög skýru svörum sem ég fékk í Brussel [nú í ársbyrjun], var að það er ekki pólitísk nauðsyn fyrir ESB að fá okkur inn. Það þýðir að það er enginn þrýstingur þar á sérlausnir fyrir okkur. Við erum innan Schengen, við erum í EES og við erum háþróað ríkt Vestur-Evrópuríki. Þannig að það er ekkert, ekki einu sinni norðurslóðavinkillinn sem ýtir neitt á það að Evrópusambandið taki við okkur. Þannig að þær sérlausnir sem er vísað til, þær hafa langflestar gerst fyrir 1994 eða af einhverjum þeim ástæðum sem Evrópusambandið taldi að væru nauðsynlegar til þess að halda einingunni. Þarna erum við bara fyrir utan, þannig að hugmyndin um sérlausnir, við höfum ekki búið okkur til neitt mat á því hvers við eigum að krefjast og hvers við getum vænst. Það sem ég er að segja: Við erum ekki farin að nálgast þann stað [að geta metið þetta], hvorki akademískt, faglega, tæknilega né samfélagslega.“*

## 11. Styrkja þarf stoðir lýðveldisins

Efnahagshrunið 2008, sem engan veginn hefur enn verið unnið úr til hlítar, sem og umsóknarferlið um aðild að ESB í kjölfarið, ætti að hafa kennt okkur Íslendingum lexíu, fyrst og fremst þá að við verðum að geta staðið á eigin fótum, jafnt inn á við sem út á við. Til að tryggja að svo geti orðið þarf ekki síst að treysta stoðir lýðveldisins, m.a. með stjórnarskrá sem breið samstaða sé um þannig að leikreglurnar séu sem skýrastar og með því að efla þýðingarmestu stoðir stjórnkerfisins, svo sem Alþingi, Stjórnarráð og Seðlabanka. Upplýsingastreymi innan samfélagsins þarf að vera opið, þannig að almenningur hafi sem bestar forsendur til að meta stöðu mála og vera virkur þátttakandi í ákvörðunum á ýmsum undirbúningsstigum. Góðir fjölmiðlar, ekki síst óhlutdrægt og öflugt Ríkisútvarp, eru jafnframt mikilvægir þættir í samfélagsvefnum.

## 12. Góð tengsl í stað aðildar að Evrópusambandinu

Smáþjóð eins og Íslendingar sem byggja afkomu sína mikið á utanríkisviðskiptum þurfa að rækta góð tengsl sem víðast, þar á meðal við Evrópusambandið. Núverandi samskipti Íslands við ESB í gegnum þátttöku í Evrópsku efnahagssvæði eru, eins og varað var við á sínum tíma, langt frá því að vera gallalaus og reyndust m.a. afdrifrík í aðdraganda efnahagshrunsins 2008. Í Noregi er vaxandi gagnrýni á EES-samninginn, ekki síst af hálfu norsku verkalýðshreyfingarinnar. Eðlilegt er að kannaðar séu ásættanlegar leiðir til endurskoðunar á þessum samningsskuldbindingum þannig að ekki sé gengið gegn fullveldisrétti okkar eins og nú eru brögð að. Afar langt er hins vegar frá þeim kvöðum sem tengjast EES og yfir í aðild að Evrópusambandinu, andstætt því sem oft er haldið fram af aðildarsinum.

Fram undan er á heimsvísu glíma við mikla umhverfis- og samfélagsröskun vegna loftslagsbreytinga af mannavöldum. Íslendingar eiga stórt hafsvæði innan sinnar efnahagslögsögu og þurfa að vera við því búnir á eigin forsendum að takast á við sérstæðar umhverfisbreytingar á norðurslóðum. Við aðild að Evrópusambandinu yrði þetta stóra svæði utan 12 mílna sameiginlegt ESB-haf.



Til framtíðar litið er sá kostur sem við eigum bestan ótvírætt fólgin í því að varðveita sjálfstæði okkar óskert og leita samstarfs jafnt við nágrannaþjóðir og viðskiptaheildir beggja vegna Atlantshafs og í fjarlægari heimshlutum.

Hjörleifur Guttormsson

Til utanríkismálanefndar Alþingis