

1. kafli

Þróun í samlögun Evrópuríkja: sögulegt yfirlit

Samantekt

Það sem greint hefur ESB frá öðrum alþjóða- eða fjölþjóðastofnunum er í hve miklum mæli aðildarríkin hafa framselt hið formlega fullveldi sitt til ákvörðunartöku í hendur sameiginlegra stofnana. Meginmarkmið EFTA-ríkjanna var og er mun þrengra en aðildarríki Evrópusambandsins settu sér. EFTA-ríkin fara hvert og eitt með sjálfstætt ákvörðunarvald. Þannig má líta á að stofnun EFTA hafi verið andsvar við stofnun og starfsemi Evrópubandalagsins á sínum tíma. Seinna varð EFTA þó í raun vettvangur aðildarríkja þess fyrir samskiptin við Evrópubandalagið frekar en að teljast mikilvægur samstarfsvettvangur EFTA-ríkjanna sín á milli. Samstarf EFTA-ríkja við ESB hefur þróast frá hefðbundnum tvíhliðasamskiptum til stofnanabundins og margþætts samstarfs sem byggt er á EES-samningnum.

1. Inngangur

Þegar litið er til hinnar hröðu samlögunar Evrópuríkja, sl. áratug eða svo, vill það oft gleymast að saga Evrópu hefur á þessari öld einkennst af klopningi og átökum á milli ríkja. Ekki er ætlunin að segja sögu álfunnar í þessum kafla heldur er í örstuttu máli rakin þróunin í samlögun ríkja Vestur-Evrópu, sem nú teygir anga sína einnig til ríkja í Mið- og Austur-Evrópu. Sérstaklega er litið til samstarfs þeirrar stofnunar sem í dag er nefnd Evrópusambandið (ESB) og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) sem Íslendingar eiga aðild að.

2. Þróunin í samlögun Evrópuríkja

2.1. Stofnun EBE

Árið 1951 stofnuðu sex ríki Kola- og stálbandalag Evrópu. Það voru Frakkland, Vestur- Þýskaland og Ítalía, auk Benelúx-ríkjanna þriggja, Hollands, Belgíu og Lúxemborgar. Markmiðið var að mynda einn markað fyrir kol, járn og stál og koma á sameiginlegri stjórn þessara iðngreina. Að baki stofnuninni lá sú hugsun að með því að hafa sameiginlega stjórn á kola- og stálframleiðslu, sem jafnframt væri forsenda vígvélaframleiðslu, gætu ríkin komið í veg fyrir vígbúnað og betur tryggt frið í álfunni.

Við gildistöku Rómarsamningsins, árið 1958, útvíkkudu sömu ríki samstarfið enn frekar. Rómarsamningurinn stofnsetti Efnahagsbandalag Evrópu (EBE) sem fól í sér tollabandalag. Tollar í viðskiptum aðildarríkjanna voru afnumdir í áföngum og innflutningur frá ríkjum utan bandalagsins var háður sameiginlegum ytri tollum.

Stefnt var að sameiginlegum markaði ríkjanna fyrir vörur, þjónustu, vinnuafli og fjármagn. Sameiginlegri stefnu skyldi komið á fót á vissum sviðum, líkt og gert var um kol, járn og stál með stofnun Kol- og stálbandalagsins. Stefnan skyldi mótuð af aðildarríkjunum en framkvæmdin í höndum sameiginlegra stofnana í Brussel. Í því sambandi má nefna sameiginlega landbúnaðarstefnu.

Á sama tíma og stofnsamningur EBE var undirritaður var, með öðrum samningi, komið á fót, Kjarnorkubandalagi Evrópu (EURATOM) sem var ætlað að vinna að friðsamlegri hagnýtingu kjarnorkunnar.

Stofnanir þessara þriggja bandalaga voru sameinaðar árið 1967 og saman mynduðu þau Evrópubandalagið (EB). Það sem greindi EB frá öðrum alþjóða- eða fjölþjóðastofnunum á þessum tíma, og gerir enn í dag, er í hve miklum mæli aðildarríkin hafa framselt hið formlega fullveldi sitt til ákvörðunartöku í hendur sameiginlegra stofnana. Því er sagt að hinar sameiginlegu stofnanir þess sem í dag heitir Evrópusambandið (ESB) séu yfirþjóðlegar. Yfirþjóðlegt vald hefur ekki verið skilgreint til hlítar en segja má að stofnanir hafi slíkt vald þegar þær geta tekið ákvarðanir sem bindandi eru fyrir ríki eða borgara þess, t.d. að alþjóðastofnun fari með a.m.k. hluta af löggjafarvaldi, dómssvaldi eða framkvæmdavaldi ríkis.

2.2. Stofnun EFTA

Margar Evrópuþjóðir treystu sér ekki til að ganga eins langt í efnahagslegri samvinnu og fólst í áður nefndum bandalögum en viðræður um fríverslun á vettvangi Efnahagssamvinnustofnunarinnar í París höfðu farið út um þúfur.

Á árunum 1957 til 1959 héldu þessi ríki áfram viðræðum, einkum að frumkvæði Breta. Viðræðurnar leiddu til stofnunar Fríverslunarsamtaka Evrópu, EFTA, 4. janúar 1960. Stofnaðilar voru Austurríki, Bretland, Danmörk, Noregur, Portúgal, Sviss og Svíþjóð. Samningurinn er oft í daglegu tali nefndur Stokkhólmssamningurinn. Nafn samtakanna vísar til meginmarkmiðs þeirra sem var fríverslun í innbyrðis viðskiptum aðildarríkjanna. Með fríverslun bæri að afnema innflutningstolla, innflutningstakmarkanir og aðrar hömlur í viðskiptum ríkjanna auk þess sem stuðlað yrði að frjálsum og réttlátum viðskiptaháttum í alþjóðaviðskiptum.

Í fyrstu lýstu stofnaðilarnir því sem aðalmarkmiði sínu að koma á fríverslun með iðnaðarvörur sín á milli og settu sér einnig það mark að Vestur-Evrópa yrði öll eitt markaðssvæði. Jafnframt því sem EFTA-ríkin afnámu viðskiptahömlur hvert gagnvart öðru forðuðust þau að leggja á nýjar hömlur á viðskipti sín á milli og við aðrar þjóðir. Sérhvert EFTA-ríki hefur þó alltaf haft frjálsar hendur um ákvörðun viðskiptastefnu sinnar gagnvart ríkjum utan EFTA samkvæmt meginreglum GATT og síðar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Meginmarkmið EFTA-ríkjanna var og er mun takmarkaðra en aðildarríki Evrópusambandsins settu sér. Meginmunurinn er sá að EFTA-ríkin fara hvert og eitt með sjálfstætt ákvörðunarvald. Þannig má líta á að stofnun EFTA hafi verið andsvar við stofnun og starfsemi Evrópubandalagsins á sínum tíma. Seinna varð EFTA þó í raun vettvangur aðildarríkja þess fyrir samskiptin við Evrópusambandið frekar en að

teljast mikilvægur samstarfsvettvangur í innbyrðis tvíhliða samskiptum EFTA-ríkja. Verður því vart með sanni sagt að EFTA hafi haldið stöðu sem samkeppnisaðili ESB en EFTA hefur aftur á móti reynst aðildarríkjum notadrjúgt tæki í viðskiptum við ESB.

Bretar endurskoðuðu fljótlega afstöðu sína til EBE og sótt var um EBE-aðild árið 1961, ásamt Írlandi, Danmörku og Noregi. Önnur EFTA-ríki sóttu um aukaaðild. Ekkert varð af aðild Breta né annarra umsóknarríkja þar sem Frakkar, undir forsæti Charles De Gaulles, höfnuðu aðild Breta að bandalaginu. Umsókn Breta var hafnað að nýju árið 1967, ásamt sömu ríkjum og fyrr, auk Svíþjóðar. Með leiðtogaskiptum í Frakklandi árið 1969 breyttist afstaða Frakka til aðildar Bretlands og það var loks árið 1973 sem Bretland, Írland og Danmörk gerðust aðilar að EB. Norðmenn sömdu einnig um aðild að bandalaginu en inngöngu var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu í Noregi.

2.3. Þróun samstarfs EFTA og EB

Vistaskipti tveggja EFTA-ríkja, þ.e. Bretlands og Danmerkur mörkuðu tímamót í samskiptum EFTA og EB því að samfara aðild þessara tveggja ríkja að EB var samið við hin EFTA-ríkin um fríverslun. Raunar höfðu Bretar sett það sem skilyrði í aðildarviðræðunum að áunnið tollfrelsi héldist. Því var stefnt að því að áunnið tollfrelsi héldist milli Bretlands og Danmerkur og hinna EFTA-ríkjanna. Hins vegar skyldu tollar felldir niður í áföngum milli EB og hvers EFTA-ríkis með líkum hætti og áður hafði gerst innan EFTA. Á tímabilinu frá 1. janúar 1973 til 1. janúar 1974 gengu í gildi tvíhliða fríverslunarsamningar á milli EB og einstakra EFTA-ríkja, þ.e. Austurríkis, Portúgals, Svíþjóðar, Sviss, Íslands, Noregs og Finnlands.

Fram til ársins 1984 var samvinna EFTA-ríkjanna við EB að mestu á tvíhliða grundvelli, þ.e. hvert EFTA-ríki átti sjálfstæð samskipti við bandalagið. Árið 1984 efndu ríki EFTA og EB til sameiginlegs ráðherrafundar í Lúxemborg og samþykktu þar að efla mjög samvinnu allra EFTA-ríkjanna og EB á sviðum sem tengdust vöruviðskiptum, svo og öðrum sviðum, m.a. í rannsókn- og þróunarstarfi, mennta- og menningarmálum og umhverfismálum. Þessu samstarfi, sem nefnt hefur verið Lúxemborgarferlið, miðaði vel áfram á þeim árum sem í hönd fóru. Þó þótti ýmsum sem betur mætti gera og þrýsti það ekki síst á að árið 1985 ákvað EB að setja sér fasta áætlun um að ryðja úr vegi öllum þeim hindrunum sem væru fyrir fullri framkvæmd ákvæða Rómarsamningsins um innri markað bandalagsins. Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar, sk. Hvítbók, um aðgerðir til að koma á raunverulegum innri markaði fyrir árslok 1992 var lögð fram árið 1985 og árið 1987 gengu í gildi ýmsar breytingar á stofnsáttmála bandalagsins, svonefnd einingarlög Evrópu, sem m.a. áttu að tryggja auðveldari framgang þessara mála. Í Lúxemborgarferlinu var á mörgum sviðum farið að gæta tregðu af hálfu EB varðandi þátttöku EFTA-ríkjanna í ýmsum samstarfsverkefnum innan EB, sérstaklega vegna þátttöku EFTA-ríkjanna í stjórnun þeirra.

Í janúar 1989 flutti Jacques Delors, forseti framkvæmdastjórnar EB, fræga ræðu á fundi Evrópuþingsins í Strassborg. Þar vék hann m.a. að sambandi EFTA og EB og bryddaði þar upp á nýjum hugmyndum um frekara samstarf. Delors velti m.a. upp þeirri spurningu hvort nýtt skipulag þyrfti að komast á í samstarfi EB og EFTA-

ríkjanna. Um tvær leiðir væri að ræða í því efni: Annars vegar að halda sig við hin tvíhliða samskipti, þ.e. EB og hvert EFTA-ríkjanna fyrir sig og stefna þannig að fríverslun sem næði til EFTA og EB. Í öðru lagi að ganga til mun víðtækara samstarfs en áður hefði verið talið koma til greina og gera samstarfið virkara með sameiginlegum stofnunum og ákvörðunum og leggja áherslu á samvinnu á sviði efnahagsmála, félagsmála, fjármála og menningarmála. Með öðrum orðum: samvinna og samstarf á sem flestum sviðum nema í öryggismálum og stjórnámálum. Á leiðtogafundi EFTA-ríkjanna í mars 1989 var frumkvæði Delors svarað á jákvæðan hátt og lýst var yfir vilja til að kanna með EB aðferðir og leiðir til að ná fram kerfisbundnara samstarfi með sameiginlegri ákvarðanatöku og stjórnarstofnunum til þess að koma á árangursríkara samstarfi. Þar með má segja að hugmyndin að Evrópska efnahagssvæðinu, EES, hafi fæðst.

Í kjölfarið fylgdu könnunarviðræður háttsettra embættismanna EFTA-ríkja og EB og í desember var ákveðið að hefja formlegar samningaviðræður sem hefðu það að markmiði að ná víðtækum samningum milli EFTA-ríkjanna og EB. Markmið EFTA-ríkjanna var að tryggja ríkjunum hlutdeild í þeim efnahagslegu hagsbótum sem talið var að fylgdu samræmdum innri markaði EB. Jafnframt lýstu EFTA-ríkin því þó yfir að grundvallarhagsmunum sínum gætu þau ekki fórnað. Þannig var t.d. af hálfu Íslands settur fyrirvari við fjárfestingu útlendinga í sjávarútvegi og náttúruauðlindum og gerð krafa um tiltekin öryggisákvæði sem réttlætast af grundvallarhagsmunum. Formlegar samningaviðræður hófust í september 1990. Þann 2. maí 1992 komu utanríkisráðherrar EB og EFTA-ríkjanna saman í Oporto í Portúgal og undirrituðu samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Samningurinn var löggiltur á Alþingi þann 12. janúar 1993 og gekk loks í gildi þann 1. janúar 1994. Áður höfðu Svisslendingar hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu þátttöku í EES.

Hin almennu markmið EES-samningsins eru að auka viðskipta- og efnahagstengsl samningsaðila og efnahags- og félagslega velsæld íbúa efnahagssvæðisins. Með þetta að leiðarljósi er komið á svokölluðu fjórfrelsi, þ.e. frjálsum markaði vöru- og þjónustuviðskipta, fjármagnsflutninga og sameiginlegum vinnumarkaði. Einnig kveður EES-samningurinn á um að stórauka skuli samvinnu aðildarríkja í félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, rannsóknum og þróun, menntamálum og umhverfismálum, svo að það helsta sé nefnt. Samningurinn felur þó ekki í sér samvinnu á ýmsum sviðum sem reglur bandalagsins taka til, svo sem um sameiginlega viðskiptastefnu, landbúnaðarstefnu, fiskveiðistefnu, sameiginlega stefnu í óbeinni skattlagningu og í efnahags- og peningamálum.¹

2.4. Stækkun ESB og þróunin innan þess

Mikið umbrotaskeið var í Evrópu á sama tíma og hugmyndin um Evrópska efnahagssvæðið kom fram og næstu ár þar á eftir. Í því sambandi má minna á fall Berlínarmúrsins í nóvember árið 1989, sameiningu Þýskalands og upplausn Sovétríkjanna. Þessi umbrot þýddu breyttar forsendur í samvinnu Evrópuríkja. Ríki sem áður töldu sig, af margs konar pólitískum ástæðum, ekki geta sótt um aðild að ESB sáu nú litlar hindranir þar í vegi. Skömmu eftir að EES-samningurinn hafði verið

¹ Fjallað er um samstarfssvið EES-samningsins í köflum 3-19.

undirritaður höfðu öll EFTA-ríkin, nema Ísland og Liechtenstein, sótt um aðild að ESB. Þar sem Svisslendingar felldu aðild að EES í þjóðaratkvæðagreiðslu var aðildarumsókn þeirra lögð til hliðar. Austurríki, Finnland, Svíþjóð og Noregur luku hins vegar aðildarviðræðum við ESB snemma árs 1994 og þegar þann 1. janúar 1995 höfðu þessi ríki gengið í ESB, að Noregi undanskildum en þar var aðild að ESB hafnað.

Samfara hinni hröðu þróun, sem að ofan er lýst, stefndi EB að innri breytingum og segja má að einingarlögin hafi markað upphafið í þeim efnunum. Með Maastricht-samningnum sem undirritaður var í febrúar 1992 en tók ekki gildi fyrr en í júní 1994, voru m.a. gerðar breytingar á Rómarssamningnum, sem fólu í sér verulega breytta uppbyggingu samvinnunnar. Með Maastricht-samningnum er Evrópusambandinu (ESB) komið á fót og er það byggt á þremur stöðum.² Maastricht-samningurinn gefur Evrópuþinginu aukið vald í ákvörðunartöku í ákveðnum málaflokkum, héraðanefndin var stofnuð, sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna var mynduð og síðast en ekki síst var kveðið á um stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu.

Stækkun á Evrópusambandinu var stöðugt í deiglu og á fundi leiðtoga ESB í júní 1993 var ákveðið að bjóða þeim ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, sem þess óskuðu til viðræðna um aðild að ESB. Ríkjunum voru þó sett þau skilyrði að stöðugleiki ríkti í lýðræðismálum innan hvers ríkis, að réttaröryggi væri tryggt, mannréttindi virt og vernd minnihlutahópa. Ríkin skyldu grundvallar efnahagsstefnu sína á frjálsum markaði og hafa getu til þess að takast á herðar þær skuldbindingar sem aðild fylgja, þ.á.m. um að stefnt skyldi að efnahags- og myntbandalagi. Viðræður hófust formlega þann 10. nóvember 1999 við sex ríki sem sótt hafa um aðild að Evrópusambandinu, þ.e. Pólland, Ungverjaland, Tékkland, Eistland, Slóveníu og Kýpur. Undirbúningur viðræðna við fimm ríki til viðbótar er hafinn, þ.e. við Lettland, Litháen, Slóvakíu, Búlgaríu og Rúmeníu. Umsókn Möltu hefur sérstaka stöðu þar sem ákvörðun var tekin um það á sínum tíma að Malta og Kýpur skyldu vera í hópi fyrstu ríkja sem samið yrði við. Malta dró hins vegar umsókn sína til baka um skeið en hefur nú endurnýjað hana. Hefur það verið nokkrum erfiðleikum bundið að koma umsókn Möltu aftur í réttan farveg. Tyrkland er formlega á skrá umsóknarríkja og tekur skýrsla framkvæmdastjórnar um þróun og framfarir í umsóknarríkjum einnig til Tyrklands. Formlegur undirbúningur viðræðna er hins vegar enn ekki hafinn. Loks er það umsókn Sviss sem aldrei var dregin til baka en þegjandi samkomulag hefur verið um það að hún sé ekki til umræðu. Svissnesk stjórnvöld hafa hins vegar látið í ljós hug á aðild og getur komið hreyfing á þau mál nú þegar samningum er lokið milli Evrópusambandsins og Sviss. Alls eru það því fjórtán ríki sem nú vinna að því að undirbúa aðild að Evrópusambandinu en núverandi aðildarríki eru fimmtán talsins.

² Sjá umfjöllun í kafla 2.

Heimildir

Ísland og Evrópa. - 1. rit. - Skipan og þróun viðskiptasamvinnu. Nefnd um stefnu Íslendinga gagnvart Evrópubandalaginu. Reykjavík 1988.

EFTA 40 ára - Grein utanríkisráðherra í Morgunblaðinu 4. janúar 2000.

Björn Friðfinnsson, Fyrirlestrar um EES efni, vefsíða utanríkisráðuneytisins.