

# **AÐILDARFERLIÐ OG ESB**

## **SKÝRSLA HAGFRÆÐISTOFNUNAR**

Framsöguræða utanríkisráðherra 19. febrúar 2014

Virðulegi forseti,

Það er ekki laust við það að einhver spennan hafi verið í loftinu undanfarna daga í tengslum við þá skýrslu sem boðað var í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að unnin yrði um ESB og það aðildarferli sem fyrri ríkisstjórn efndi til.

Nú er hún komin og þar með liggur fyrir fræðilegt mat óháðs fagaðila, Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands.

Fagna ég því að umræða geti nú farið fram um þessa skýrslu, ekki síst hér á Alþingi. Vona ég að skýrslan muni einnig gefa grundvöll fyrir opinni og hreinskiptri umræðu í þjóðfélaginu um þetta stóra mál sem svo mjög hefur verið skipst á skoðunum um í þessum þingsal síðustu árin.

Það þarf í sjálfu sér ekki að koma á óvart að það sé spennan í loftinu. ESB-málið er mál sem klofið hefur flokka, klauf síðustu ríkisstjórn og hefur síðast en ekki síst rekið fleyg í þjóðmálaumræðu í þessu landi á sama tíma og önnur ærin viðfangsefni sátu á hakanum. Er það afar miður að svo hafi farið.

Það er fullljóst að það ferli sem hafið var sumarið 2009 var ekki til þess fallið að stuðla að sátt í samfélagi sem var í sárum. Kveikt var á villuljósi. Við það ljós eltust menn um lendur og strendur og hefur dýrmætum tíma velmeinandi fólks verið varið í þá vegferð alla.

Ég vonast til að í dag beinum við umræðunni að skýrslunni sem hér liggur fyrir og efnisatriðum hennar og því mati sem þar er að finna á einstökum þáttum. Við eigum að horfa fram á veginn í þessu máli, sem og öðrum reyndar. Ég treysti því að með þessa úttekt í farteskinu farnist okkur það. Flöktandi villuljós eiga ekkert erindi í þá umræðu.

Aðild að Evrópusambandinu var á sínum tíma á stefnuskrá annars þáverandi stjórnarflokka og um meðferð þess var síðan samið í stjórnarsáttmála þeirra tveggja flokka er settust í ríkisstjórn á vormánuðum 2009 og báru síðan málið uppi. Um þá vegferð og þær forsendur sem gefnar voru má glögglega lesa í bók fyrirrennara míns í starfi, en hugtakið „pólitísk hrossakaup“ kemur iðulega upp í því sambandi. Um það allt mátti lesa í jólabókaflóðinu.

Það var pólitísk ákvörðun stjórnarflokkanna á sínum tíma og fyrir því verður að bera virðingu. Með sama hætti er ég viss um að þessir sömu flokkar bera virðingu fyrir því að núverandi stjórnarflokkar eru trúir yfirlýstri stefnu beggja flokka, sem og ríkisstjórnarinnar, um stöðu Íslands utan ESB.

Ég vil taka það fram að faglega var staðið að ferlinu innan stjórnsýslunnar þó við fyrirrennari minn höfum aldrei verið sammála um að leggja í þennan leiðangur.

## Skýrsla Hagfræðistofnunar

Nú höfum við skýrsluna fyrir framan okkur og enn stærri gagnabunka að fara í gegnum ef taldir eru viðaukar skýrslunnar sem birtir hafa verið á vef utanríkisráðuneytisins þar sem kafað er dýpra í einstaka þætti. Þess ber að geta að nú, rúmum fjórum árum eftir að í leiðangurinn var lagt, getum við í fyrsta sinn lesið heildstæða og óhlutdræga úttekt á Evrópusambandinu og því hvernig, og hvort, hagsmunir Íslands eru yfirhöfuð samrýmanlegir ESB. Að mínu mati skýtur það skökku við að það sé fyrst nú, á Þorranum á því herrans ári 2014, sem slík úttekt liggur fyrir.

Þetta er gríðarlega umfangsmikið verk. Og þetta er vandasamt verk. Það er sérstök ástæða til að þakka Hagfræðistofnun fyrir vel unnin störf.

Það eru nokkur meginatriði sem ég tel rétt að vekja athygli á í þessari skýrslu sem að mínu mati standa upp úr varðandi aðildarferlið og mat á því.

### 1. Ferlið sjálft

Skýrslan leiðir vel í ljós þá galla sem eru á því ferli sem viðhaft er í aðildarviðræðum við ESB. Það er ESB sem er við stjórnvölinn. Þannig er það. Sambandið stýrir ferlinu, m.a. með setningu skilyrða fyrir framvindu þess í formi opunar- og lokunarviðmiða á einstaka sammingskafla.

Eftir áratugalanga reynslu og ríkan árangur við stækkun er þetta sú leið sem ESB hefur valið til þess að beita umsóknarríki þrýstingi til að taka upp löggjöf sambandsins meðan viðræður standa enn yfir. Aðildarviðræður voru, eru og munu verða aðlögun á forsendum ESB.

Þegar rýnt er í mál þá sést ferli sem er drifið áfram af embættismönnum sem hafa það meginverkefni að ganga úr skugga um að formlegum skilyrðum ESB hafi verið fylgt í einu og öllu í formi innleiðingar á regluverki ESB og uppsetningu stofnana skv. því.

Á hið lýðræðislega umboð hallar stórlega og hér er hvergi rúm fyrir pólitíska sýn. Hvar er hin fagra sýn um sameinaða Evrópu? Hefur henni verið sökkt í formlegheitum ferla og skýrslna sem á endanum verður svo þungt í vöfum að allir hafa misst sjónar á því sem máli skiptir? Byrgir ferlið sjálft mönnum sýn?

Fyrir Ísland og hagsmuni íslenskrar þjóðar er hér um lykilatriði að ræða. Þetta er ekki sama ferlið og þau ríki gengu í gegnum sem búa við sambærilega stöðu og við. Vísa ég þá hér til EFTA ríkjanna og þeirra ríkja sem gengu inn í ESB, t.d. í upphafi áttunda áratugar síðust aldar.

Aðildarferli ESB eins og það er nú miðast við ríki sem eru að nota aðildina til að umbreyta hagkerfi og lagakerfi sínu. Fyrir mörg þessara ríkja eru viðmiðin og uppfyllt skilyrði árangur í sjálfu sér – mikilvægar vörður á leið þessara ríkja á leið sinni til vestræns markaðssamfélags. Ferlið sem er viðhaft getur hins vegar trauðla tekið tillit til sérstakra aðstæðna í einstökum ríkjum. Hvað þá ríkjum eins og Íslandi sem státar af mörgu af því besta sem fyrirfinnst í álfunni hvort sem litið er til hagstærða, samfélagsgerðar og stjórnkerfis.

Að fenginni reynslu er ekki verið að ljóstra upp neinu óvæntu þegar sagt er að aðildarferli ESB, í þeirri mynd sem við þekkjum í dag, er alls ekki hugsað fyrir ríki sem Ísland. Sveigjanleikinn er ekki til staðar. ESB er í raun ekki í stakk búið að taka á móti velmegandi ríki eins og Íslandi og eiga samninga um aðild á jafnræðisgrundvelli.

Þetta má ekki skilja svo að þarna búi illur vilji að baki. Þarna birtist eingöngu stækkunarstefna ESB sem afsprengi nýliðinnar sögu en á sama tíma hefur ESB misst ákveðinn sveigjanleika og í raun sterka tilfinningu fyrir því sem máli skiptir og það áður hafði.

Þetta kom hvað gleggst fram í þeim samningaköflum sem skiptu Ísland hvað mestu máli og ég vík að á eftir.

En það er annar stór galli á þessu ferli.

Það er sú staðreynd að öll þessi skilyrðissetning fyrir framgangi viðræðna í formi viðmiða gefur einstökum aðildarríkjum enn ríkari tækifæri en fyrr að láta sérhagsmuni sína ráða för. Þannig getur algerlega óskyldum málum verið spyrt saman við bæði ferlið sjálft og framgang umsóknarríkja og þannig geta þeir sem fyrir liggja á fleti tekið varðstöðu um þrönga hagsmuni sína. Slíkt dregur auðvitað úr trúverðugleika ferlisins og trúverðugleika ESB almennt. Ísland fór nefnilega ekki varhluta af þessu tvíeðli stækkunarferlis ESB og er það rakið ágætlega í skýrslu Hagfræðistofnunar. Við þekkjum þetta varðandi Icesave þar sem engum dylst hugur um að allt frá upphafi var sú deila tengd aðildarviðræðum af þeim tveimur ESB ríkjum sem áttu í hlut. Í raun tók Evrópusambandið í heild þátt í því með samþykkt ýmissa ályktana þar

sem vísað var til deilunnar á hálfgerðu dulmáli sem þó fór ekki á milli mála hvað þýddi.

Króatar þekkja þetta á eigin skinni og nú t.d. Serbía, án þess að með því sé lagður dómur á hátterni Serba á neinn hátt, og ég held að það fari ekki framhjá neinum að þau mistök sem ESB gerði í málefnum Úkraínu eru af sama meiði, ESB sér ekki skóginn fyrir trjánum. Stækkunarstefnu sambandsins skortir metnaðarfulla pólitíska sýn.

Virðulegi forseti,

Í skýrslu Hagfræðistofnunar er dregin upp mynd af ESB sem framfylgir stækkunarstefnu sem er föst í klafa viðmiða og skilyrða og gefur núverandi aðildarríkjum tæki til eigin hagsmunagæslu. Stækkunarstefnan er í eðli sínu óbilgjörn. Hún er ekki framkvæmd á jafningjagrundvelli. Þessi stækkunarstefna hentar ekki Íslandi. Það var ábyrgðarhluti að hrinda í framkvæmd aðildarviðræðum þegar þannig háttar til. Að þessum forsendum gefnum er það að mínu mati fullkomlega óábyrgt að halda þessari vegferð áfram. Málið er ekki flókið. Það kemur skýrt fram í skýrslu Hagfræðistofnunar að ekki var um hefðbundnar samningaviðræður að ræða. Gengið er út frá því að umsóknarríki sækist eftir aðild. Það sem um var rætt var; aðild annars, á forsendum hins. Þá kemur að sama skapi skýrt fram í skýrslunni að varanlegar undanþágur voru trauðla í boði. Bara þessi tvö atriði, engar varanlegar undanþágur og það að ekki var um hefðbundnar samningaviðræður að ræða, sýnir að grundvöllurinn sem lagður var fram til að hefja þessa vegferð var varla til staðar.

Vegferðin var vanbúin frá upphafi, pólitíska og samfélagslega samstöðu skorti. Hlaupið var til í hræðsluleiðangri að Evrópusambandinu sem

bjargvætti þegar skipið hóf að sökkva í stað þess að kveikja sjálf á dælunum og hefja viðgerðir í samstilltu átaki þjóðar.

Evrópusambandið var ekki og er ekki sá bjargvættur sem við þurftum.

## 2. Meginhagsmunir Íslands

Skýrsla Hagfræðistofnunar bendir á þá staðreynd að ESB og nokkur aðildarríki þess notuðu einmitt ferlið til þess að koma í veg fyrir að viðræður gætu yfir höfuð hafist um okkar mikilvægasta hagsmunamál, sjávarútveg.

Ekki verður annað ráðið en að framkvæmdastjórn ESB og nokkur aðildarríki hafi tekið höndum saman um að nota aðildarferlið til að þvinga fram lausn á maktíldelunni sem væri þeim að skapi. Þurfa menn ekki annað en að lesa ágæta bók fyrirrennara míns til að sjá hve mikið pláss þessi tiltekna tvíhliða deila tók í öllu ferlinu.

Að vissu marki kemur þetta einnig fram í samningskafla um landbúnað þar sem opunarviðmið eru sett sem olli verulegum tögum á því að við gætum látið á okkar grundvallarhagsmuni reyna.

Þar að auki gerir skýrslan vel grein fyrir því hve mjög svo takmarkað svigrúm það er sem ESB telur sig hafa til að víkja frá regluverki sínu þegar kemur að aðildarsamningum við ný ríki. Ég held að öllum sé það ljóst að ef ná ætti aðildarsamningi fyrir Ísland sem ætti að eiga einhverja von um að verða samþykktur þá þyrfti ESB bæði nánast að breyta sjávarútvegsstefnu sinni í öllum grundvallaratriðum sem og að fallast á lausnir í landbúnaði sem gengju þvert á gildandi kerfi sambandsins.

Slíkt er ekki raunsætt og í raun ábyrgðahluti að halda því að fólki sem einhverjum raunhæfum möguleika. Mér sýnist skýrslan staðfesta þetta svart á hvítu.

Ef þessi atriði eru tekin saman þá vekur það afar áleitnar spurningar í mínum huga. Burtséð frá skoðun manns almennt á aðild Íslands að ESB, má spyrja sig hvort sambandið hafi undanfarin 20 ár þróast með þeim hætti að það sé í raun orðið enn minna aðlaðandi fyrir ríki eins og Ísland en áður var.

Mín skoðun er a.m.k. sú að ef nokkru sinni verður lagt af stað í þennan leiðangur á nýjan leik þá eigi að hefja vegferðina á því að ræða við ESB um hvers konar ferli yrði viðhaft.

Þær grundvallar spurningar sem hefði þurft að svara var hvort samstaða væri um ferlið. Værum við tilbúin í grundvallarbreytingar í átt að löggjöf ESB á sjávarútveginum okkar og landbúnaði? Ég tel líklegt að annar þáverandi stjórnarflokkurinn hefði ekki verið sammála þeim breytingum og núverandi stjórnarflokkar eru það ekki heldur. Slíkar breytingar hefðu þýtt afturför fyrir íslenska matvælaframleiðslu sem er rómuð fyrir hágæða vöru, sjálfbærar veiðar og náttúrulega framleiðslu. Glögglega kom fram í viðræðunum hversu ósamrýmanlegar stærðir það eru; landbúnaður í strjálbýlinu á Íslandi og landbúnaður í Evrópu þar sem hver hektari er nýttur. Þegar kemur að muninum á sjávarútvegi á Íslandi og sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB er réttara að tala um eðlismun en stigsmun.



Þegar kemur að sjávarútvegsmálum þá var sá kafli skammt á veg kominn eins og við þekkjum og er rakið ágætlega í skýrslunni. Í þessu samhengi verðum við að halda okkur við staðreyndir og þekktar stærðir.

Það eru stofnanir ESB sem ákveða leyfilegan heildarafla. Aðeins ESB hefur vald til að vera í fyrirsvári og gera samninga við þriðju ríki um fiskveiðar. Reynslan af inngöngu annarra þjóða sýnir að erfiðlega hefur gengið að fá varanlegar undanþágur í þessum málaflokki. Tímbundnar undanþágur hafa verið fáar og verður aðeins breytt á vettvangi ESB. Þetta er allt rakið afar vel í skýrslu Hagfræðistofnunar. Eftir stendur að ríki sem óska aðildar að ESB munu alltaf gangast undir hina sameiginlegu fiskveiðistefnu og allar breytingar á henni til framtíðar verða eingöngu ákveðnar á vettvangi ESB.

### 3. Efnahagsmál

Það hefur verið líkt og rauður þráður í gegnum rökstuðning fyrir aðildarumsókn og síðar aðild að það myndu gerast kraftaverk í íslenskum efnahagsmálum við að ganga í ESB og síðar taka upp evruna, svo ekki sé vitnað hér til þeirra sem sögðu að slík kraftaverk myndu fylgja umsókninni einni saman. Verðbólga átti að minnka, hagvöxtur aukast og fjárfestingar að vaxa margfalt og verðtryggingin að gufa upp.

Hér birtast villuljósinn sem mér var tíðrætt um í upphafi máls míns.

Villuljósinn flökta. Skýrsla Hagfræðistofnunnar verður ekki lesin á annan veg en að allt þetta sé meira eða minna sýnd veiði en fráleitt gefin.

Það er a.m.k. alveg ljóst að Evrópusambandið er ekki eitt einsleitt efnahagssvæði sem er greipt í sama efnahagslega mótið. Þvert á móti. ESB er margbrotið efnahagssvæði þar sem kraftar toga í mismunandi áttir

á hverjum tíma. Meðan berjast þarf við þenslu í Þýskalandi þarf að koma efnahagsvélunum af stað í Grikklandi. Það kemur einnig í ljós að vextir eru ekki þeir sömu frá einu ríki til annars hvort sem um ræðir fólk og fyrirtæki, innláns- eða útlánsvexti. Verðbólga er mismikil í aðildarríkjum, jafnvel innan evrusvæðisins, þrátt fyrir sameiginlegan markað og mynt. Þau lönd sem glímdu við háa verðbólgu fyrir inngöngu í ESB gerðu það áfram í einhvern tíma eftir inngöngu. Einnig er himinn og haf milli atvinnustigs í einstökum ríkjum. Ekki man ég til þess að þessum staðreyndum hafi verið haldið á lofti af síðustu ríkisstjórn.

Það er því ljóst að Evrópusambandið sem efnahagskerfi, einkum evrusvæðið, er að þroskast mjög hratt og á langan veg fyrir höndum þar til þeir gallar sem menn nú játa að séu á kerfinu, verða leystir.

Það á mikið vatn eftir að renna til sjávar innan ESB hvað efnahagsmálin varðar og alls ekki ljóst hvert evrusvæðið kann að stefna í frekari samruna sínum. Út frá þeim forsendum er óábyrgt að ræða efnahagsmál í Evrópu og hugsanlega stöðu Íslands í því samhengi.

Svo því sé haldið til haga, þá vildi svo til að á því tímabili sem aðildarviðræður Íslands við ESB stóð sem hæst, áttu sér stað einhverjir mestu umbrotatímar í efnahagslífi Evrópu. Það var ekkert endilega vel fyrirséð frekar en önnur mannanna verk. Hins vegar var það ábyrgðarhluti að halda þessari vegferð áfram á meðan bersýnilegt var að hin ætluðu kraftaverk myndu láta á sér standa.

Ég læt staðar numið hér varðandi efnisatriði skýrslunnar.

Það eru vissulega mörg önnur atriði sem vert væri að drepa á en ég er viss um að mörg slík eiga eftir að koma hér upp í umræðunni í dag og í umræðunni í samfélaginu á næstu dögum.

## Ályktanir

Virðulegi forseti,

En hvaða ályktanir má þá draga af skýrslunni og ferlinu að öðru leyti?

Til viðbótar við það sem ég hef þegar nefnt varðandi aðildarferlið eins og ESB skipuleggur það, og augljós áhrif þess á okkar meginhagsmuni, þá hlýt ég að staldra við þann þátt sem að mínu mati var ávallt veikasti hlekkurinn í keðjunni. Sá hlekkur snýr að okkur sjálfum og ESB verður seint kennt um.

Það er skortur á samstöðu um ferlið, hvort heldur er í stjórnámálum eða á meðal almennings. Það er í raun reyfarakennt að hugsa til þess að efnt var til vegferðar um eitthvert umdeildasta mál þessarar þjóðar og hún sveipt málamiðlunum og óljósum fyrirheitum um eitthvað sem kynni að vera handan við hornið. Nærtækast væri að tala um pólitískt tómarúm í þessu samhengi. En því má ekki gleyma að þessi vegferð kostaði tíma og fjármuni á tímum þegar þrengdi að í íslensku þjóðarbúi.

Það sem skorti á vorið og sumarið 2009 var það að ríkisstjórnarflokkarnir þáverandi einbeittu sér að því að mynda samstöðu um hvort og þá hvernig skildi tekist á við þetta mál hvort heldur var hér á Alþingi eða í þjóðfélaginu. Gleymum því ekki að þeir flokkar sem nú sitja í ríkisstjórn lögðu fram aðra leið

í þessu máli en henni var hafnað, af því það lá svo mikið á að hlaupa í viðræður við ESB. Asinn var alger. Bjargvætturinn átti að vera Evrópusambandið, ekki við sjálf og okkar eigin geta.

Ég nefni þetta hér sérstaklega vegna þess að sagan segir okkur að lykilatriðið í aðildarviðræðum við ESB er sterk samstaða meðal þjóðar og meðal stjórnámálamanna og milli stjórnámálamanna og þjóðar. Á alla þessa þætti skorti.

Virðulegi forseti,

Ég hygg að við fögnum því öll að þessi skýrsla er nú komin fram.

Ég er sannfærður um að af gefnum þeim forsendum sem hér blasa við okkur í skýrslu Hagfræðistofnunar sé óábyrgt að halda þessari áfram viðræðum. Þetta met ég með hliðsjón af þremur meginþáttum sem í skýrslunni eru dregnir fram og ég hef hér tæpt á. Í fyrsta lagi er á vegum ESB rekin óbilgjörn stækkunarstefna sem í besta falli er ósanngjörn fyrir ríki eins og Ísland, en í versta falli úlfur í sauðargæru, eins og berlega hefur komið í ljós í bæði Icesave og makríl. Í annan stað er himinn og haf á milli sýndar og veruleika þegar kemur að kjarnahagsmunum okkar Íslendinga í sjó og á landi. Einhver sammingsniðurstaða milli ESB og Íslands í þessum málaflokkum er flöktandi villuljós. Er þessi sannfæring borin á þungum lagalegum rökum. Í þriðja lagi sýnir þróunin í efnahagsmálum Evrópu síðustu árin að allt of snemmt er að ætla að þeim stöðugleika hafi verið náð sem svo margir hér á landi hafa talið að væri eftir að slægjast.

Þeim atriðum sem snúa að okkur sjálfum þurfum við að taka á í sameiningu en ekki úthýsa málinu til ESB til lausnar. Við erum að gera það nú þegar. Í 9

mánuði hefur ríkisstjórn Sigmundar Davíðs verið að vinna í og taka á stærri vandamálunum sem liggja fyrir þjóðinni. Skuldaleiðréttingu, fjármálum ríkissjóðs, eflingu heilbrigðisstofnanna og löggæslu.

Virðulegi forseti,

Ég tel mikilvægast nú að umræða fari fram um þessa skýrslu, þingmenn og aðrir gefi sér tíma til að fara í gegnum það efni sem hér er komið fram, margt af því er alveg nýtt efni um mikilvæg mál eins og aðildarferlið sjálft, Lissabonsáttmálann og um efnahagsmál og ESB svo dæmi séu nefnd.