

Glatast fullveldi við aðild að Evrópusambandinu?

Í þeirri umræðu sem undanfarið hefur blossað upp um mögulega aðild Íslands að Evrópusambandinu hafa margir haft áhyggjur af fullveldinu, sjálfu fjöreggi þjóðarinnar. Allt frá því í sjálfstæðisbaráttunni hefur vernd fullveldisins verið grundvallarmál í íslenskum stjórnámálum og því ekki að undra að spurt sé hvort fullveldið glatist við aðild að ESB? Til að svara þeirri spurningu þarf annars vegar að skoða raunverulega merkingu fullveldisins og hins vegar núverandi stöðu Íslands í Evrópusavinnunni. Ísland tengist Evrópusambandinu nú þegar nánnum böndum en höfuðmarkmið EES-samningsins er að tryggja einsleitt markaðssvæði sem nær yfir aðildarríki ESB og EFTA. Ísland varð hluti af innri markaði ESB, sem er innsti kjarni evrópskrar samvinnu auk þess að taka þátt á fjölmörgum öðrum samstarfssviðum, svo sem menntamálum, vísinda- og menningarssamstarfi, félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, heilsuverndarmálum og umhverfismálum. EES-samningurinn nær hins vegar ekki til samstarfs ESB á sviði landbúnaðar, sjávarútvegs, utanríkisviðskipta og Efnahags- og myntbandalagsins. Stofnanauppbygging EFTA og ESB er enn fremur æði ólík.

Virkur þátttakandi

Stofnanakerfi Evrópusambandsins er yfirþjóðlegt og byggir á þjóðréttarlegu lagakerfi sem gengur framár landsrétti einstakra aðildarríkja. Evrópurétturinn er að þessu leyti einstakur og orðið hefur til sjálfstætt réttakerfi þar sem aðildarríkin hafa á öllum sviðum ríkisvalds - löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds - framselt ákvarðanatökurétt í afmörkuðum efnisþáttum til sameiginlegra yfirþjóðlegra stofnana, til framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og Evrópu dómstólsins. Þessi einstæða staða Evrópusambandsins, sem byggir á framsali ákvarðanatöku og þar með ríkisvalds, gerir EES-samninginn einnig æði sérstakan í flóru milliríkjasamninga, með honum samþykktu EFTA ríkin í EES að byggja á reglum ESB, umfram eigin lög, á þeim sviðum sem samstarfið nær til. Þar með yfirfærðust þessi sérstæðu þjóðréttarlegu einkenni ESB-réttarins yfir á EES-samninginn því leitast var við að veita EES-reglum stöðu í landsrétti Íslands, Noregs og Liechtenstein, sem er sambærileg við stöðu ESB-reglna í landsrétti aðildarríkjanna. Ísland er með öðrum orðum nú þegar komið á bólakaf í Evrópusamrunann og jafnvel mál halda því fram að við séum einskonar aukaaðilar að Evrópusambandinu.

EES og stjórnarskráin

Í aðdraganda þess að EES-samingurinn var lögfestur á Alþingi árið 1993 var hart deilt um hvort í honum fælist framsal á fullveldi. Tekist var á um hvort samningurinn bryti í bága við fullveldisákvæði stjórnarskrárinnar. Nefnd fjögurra sérfræðinga komst að þeirri niðurstöðu að EES-samningurinn stæðist fullveldisákvæði stjórnarskrárinnar og útheimti ekki endilega breytingu á henni því samningurinn fæli aðeins í sér takmarkað og ekki verulega íþyngjandi valdaframsal. Meðal fræðimanna var hins vegar hart deilt um túlkun nefndarmanna á fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar. Til að mynda hélt dr. Guðmundur Alfredsson því fram að þar sem löggjafarvaldið innan EES væri efnislega í höndum stofnana ESB gengi EES-samningurinn gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Hann taldi samninginn fela í sér framsal valds í afmörkuðum þáttum á öllum þremur valdsviðum ríkisins. Hann benti til að mynda á að í reynd hafi Alþingi ekki möguleika á að breyta EES-frumvarpi að efni til enda næði lagasamræming þá ekki fram að ganga og sagði einsdæmi að fullvalda ríki framselji ríkisvald með þeim hætti til stofnana sem ríkið er ekki aðili að. En snúum okkur þá að fullveldinu sem slíku.

Hvað er fullveldi?

Íslensk stjórn málahefð mótaðist að miklu leyti í sjálfstæðisbáráttunni og sú orðræða sem þá varð til lifir enn góðu lífi í íslenskri stjórn málaumræðu. Grundvallarhugmynd þjóðernisstefnunnar var að íslensk þjóð ætti að vera frjáls og fullvalda í eigin landi. Sjálfstæðið varð hið endanlega markmið frelsisbáráttunnar og Íslendingar litu á fullveldið sem einhvers konar endurreisn þjóðveldisins. Þrátt fyrir að sjálfstæðisbárátta Íslendinga stæði í nánú samspili við álíka hugmyndafræðilegar hræringar í Evrópu þá virtust Íslendingar líta svo á að sjálfstæðisbárátta væri að vissu leyti séríslenskt fyrirbæri. En jafnvel þótt Íslendingar geti verið staðráðnir í að vernda fullveldið, er þó ekki til neinn sameiginlegur skilningur á því hvað það merkir í raun og veru. Því má spyrja: Hvað er fullveldi?

Fullveldi Vestfalíu

Rekja má notkun fullveldishugtaksins til skrifa franska lögspekingsins Jean Bodin á síðari hluta sextándu aldar og bretans Thomas Hobbes á fyrri hluta sautjándu aldar. Samkvæmt þeim felur raunverulegt fullveldi í sér fulla og algilda stjórn, allt vald ríkisins, sem annað hvort er í höndum eins manns, sem þá er fullvaldurinn, eða í höndum vel skilgreinds hóps valdamanna. Segja má að fullveldið hafi fyrst orðið til sem merkingarbært hugtak í stjórnámálum í kjölfar Vestfalíusamninganna 1648, sem bundu enda á 30 ára stríðið. Með Vestfalíusamningunum varð til það sem hægt er að kalla samfélag þjóða í Evrópu, sem byggðist á alþjóðlegum lögum á grundvelli fullveldisins. Fram að því, frá miðöldum, höfðu ríki Evrópu orðið til í valdabaráttu konunga yfir aldir.

Með tilkomu þjóðríkisins, eftir að krafa um lýðræði kom fram í kjölfar upplýsingarinnar og frönsku byltingarinnar, færðist fullveldið frá einvöldum konungi eða fursta til þjóðarinnar. Þá fóru menn að líta svo á að það væri þjóðin, það er að segja; fólkið, þegnarnir, almenningur, sem framseldi valdið til fulltrúa sinna í lýðræðislegum kosningum. Smám saman varð sá skilningur almennur að ríki heims hefðu yfirráð yfir eigin landsvæði og einkarétt til sjálfstjórnar innanlands. Fyrirkomulagið felur í sér stjórnleysi að því leyti að ekkert yfirvald er til æðra hinu fullvalda ríki. Ágreiningur milli ríkja er leystur með samningum þeirra á milli, að öðrum kosti með átökum, jafnvel vopnuðum átökum ef því er að skipta.

Þetta ríkjakerfi stjórnleysis sem varð til með Vestfalíusamningunum endaði í átökum og upplausn í Evrópu þegar fyrri heimstyrjöldin brast á. Eftir heimstyrjöldina síðari tók svo við nýtt ríkjakerfi sem byggði á alþjóðalögum og skuldbindandi þátttöku í alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið, Evrópuráðinu og Evrópusambandinu. Í lagalegri umræðu er því stundum haldið fram að framsal á valdheimildum ríkisins til alþjóðlegra stofnana feli í sér afsal fullveldis. En fullveldishugtakið er ekki aðeins lagalegt heldur ekki síður pólitísk gildishlaðið og í þessari merkingu hefur það meðal annars verið notað til að höfða til þjóðernistilfinningu í viðleitni til að koma í veg fyrir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

Fullveldi og alþjóðasamfélag

Alþjóðasamfélagið sem þróaðist upp úr miðri tuttugustu öld byggði áfram á fullveldi þjóðríkisins en í nokkuð breyttri mynd. Komnir fram mun fleiri gerendur heldur aðeins hið

fullvalda ríki, ekki aðeins alþjóðlegar stofnanir, heldur einnig alþjóðleg félagasamtök og fjölþjóðlegar fyrirtækjasamsteypur. En hver er þá merking fullveldisins í núrverandi ríkjakerfi?

Í lagalegum skilningi eru fullvalda ríki einvörðungu þau sem eru viðurkennd sem slík af öðrum ríkjum og hafa rétt til yfirráða innanlands. Ríki hafa heldur ekki rétt til íhlutunar í innanlandsmálum annarra fullvalda ríkja. En nú er ekki lengur aðeins einn fullvaldur, heldur stjórnkerfi sem getur til að mynda byggt á valddreifingu í anda Montesquieu. Fullveldið hefur núorðið skýran lýðræðislegan svip, þann að þegnarnir eiga geta valið sér sitt eigið stjórnarform.

Þegar sagt er að fullveldið í þessum gamla skilningin Bodins og Hobbes, sem algjört, sjálfstætt, alvald, sé ekki lengur til staðar er ekki átt við að stjórnkerfi ríkjanna hafi liðast í sundur heldur aðeins að ríkið hafi ekki lengur sömu stjórn á þróun mála innanlands og áður var. Hnattvæðing efnahagslífsins hefur til að mynda orðið til að flæði vöru, þjónustu og fjármagns milli landa er slíkt að stjórnvöld í einstaka ríkjum hafa ekki á því mikla stjórn. Þá er komið að hinni hlið fullveldisins, ytri hliðinni en fullveldið felur einnig í sér rétt ríkisins til að taka þátt í fjölþjóðlegu samstarfi, til að mynda í því augnamiði að takast á við sameiginleg viðfangsefni í tilvikum þar sem samtakamáttur er líklegri til árangurs heldur en að hvert og eitt fullvalda ríki beiti sér óháð aðgerðum annarra ríkja.

Fullveldið og ESB

Evrópusambandið hefur skýra sérstöðu í flóru ríkjasamtaka. Aðildarríkn hafa framselt ríkisvald til sameiginlegra yfirþjóðlegra stofnana en það gerir ESB ansi frábrugðið hefðbundnum ríkjasamtökum á borð við Evrópuráðið, Alþjóðaviðskiptastofnunina, Sameinuðu þjóðirnar, Norðurlandaráð Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, Vestur-Evrópusambandið og Atlantshafsbandalagið sem byggja á milliríkjaskipulagi.

Þetta einstaka skipulag Evrópusambandsins fellur að vissu leyti illa að hefðbundnum skilningi á fullveldishugtakinu. Evrópusambandið er hvorki hefðbundin alþjóðastofnun sem byggir á milliríkjagrunni né fullvalda sambandríki, heldur yfirþjóðleg samtök ríkja sem hafa kosið að deila fullveldi á afmörkuðum sviðum. Því má segja að Evrópusambandið sé í aðra röndina í það minnsta eins konar tilraun til að öðlast á nýjan leik hlutdeild í því valdi sem hefur flætt frá fullvalda ríkisstjórnnum með aukinni hnattvæðingu.

Innra og ytra fullveldi

Samkvæmt framansögðu er almennt hægt að líta svo á að fullveldi hafi í það minnsta tvær hliðar; annars vegar inn á við, að ríkið hafi einkarétt á að ráða málefnum innan eigin landamæra og hins vegar út á við, rétt til að taka þátt í samstarfi ríkja á alþjóðavettvangi.

Samkvæmt hefðbundnum skilningi felur fullveldið semsé í aðra röndina í sér að ríki eigi að ráða sínum innanlandsmálefnum sjálf, án utanaðkomandi íhlutunar, eins og hin þjóðréttarlega skilgreining segir til um og að framan var greint frá. Á undanförunum áratugum hefur hnattvæðing viðskipta, menningar og vísinda hins vegar gert ríki heims gagnkvæmt háð hvert öðru. Í samræmi við það hefur skilningur margra á fullveldishugtakinu að sumu leyti breyst. Fullvalda ríki geta samkvæmt þjóðarétti framselt fullveldi sitt til alþjóðlegra stofnana með sérstökum þjóðréttarsamningum sem fá þar með heimild til að fara með ákvarðanatökuvald á tilteknum afmörkuðum sviðum. Þetta er gert í þeirri viðleitni að ná betur utan um tiltekin viðfangsefni sem ríkin ráða ekki við hvert og eitt.

Því er til að mynda hægt að líta svo á að ríki heims geti ekki verið fullvalda í umhverfismálum nema með því að vinna saman að mengunarvörnum. Einstaka ríki geta heldur ekki haft fulla stjórn á eigin fjármálamarkaði þegar fjármálaviðskipti yfir landamæri eru opin eins og núverandi fjármálakreppar sýnir svo ljóslega. Það er meðal annars vegna þessarar þróunar sem ríki Evrópu hafa í síauknu mæli kosið að deila fullveldi sínu í sameiginlegum stofnunum til að takast á við sameiginleg viðfangsefni. Til að mynda er hægt að líta svo á að áhrif ríkis í tilteknum málaflokki sé meiri með því að deila ríkisvaldi í sameiginlegum stofnunum og jafnvel er hægt að halda því fram að aðild ríkisins að yfirþjóðlegri stofnun feli í sér aukið fullveldi á því sviði heldur en ríkið annars hefði.

Í hinum hnattvædda heimi verður ytri hlið fullveldisins því ekki síður mikilvæg heldur en sú innri, fullveldi ríkja felst núorðið ekki síst í réttinum til að taka þátt í starfi alþjóðastofnana, þar sem ákvarðanir einstakra svæða og heimsbyggðarinnar allrar eru teknar.

Svo dæmi sé tekið þá eru Texas og Bæjaraland ekki fullvalda ríki og geta því ekki tekið þátt í starfi alþjóðastofnana, nema í gegnum ríkisstjórnir sínar, Bandaríkin og Þýskaland. Ísland er hins vegar frjálst og fullvalda ríki og hefur í krafti þeirrar stöðu fulla heimild til að taka þátt í starfi alþjóðastofnana.

Í þessu samhengi er áhugavert að Ísland hefur fram að þessu kosið að nýta ekki fullveldisrétt sinn í stofnunum Evrópsambandsins.

Eiríkur Bergmann, dósent og forstöðumaður Evrópufræðaseturs Háskólans á Bifröst.