

Eiríkur Bergmann (2009). *Er Ísland fullvalda?* Rannsóknir í félagsvísindum X – Félagaráðgjafadeild og Stjórn málafræðideild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2009. (Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir.) Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Er Ísland fullvalda?

Eiríkur Bergmann

Íslensk stjórn málahefð mótaðist að miklu leyti í sjálfstæðisbaráttunni 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 frelsisbaráttunnar og Íslendingar litu á fullveldið sem einhvers konar endurreisn þjóðveldisins. Þrátt fyrir að sjálfstæðisbarátta Íslendinga stæði í nánú samspili við álíka hugmyndafræðilegar hræringar í Evrópu virtust Íslendingar líta svo á að sjálfstæðisbaráttan væri að vissu leyti séríslenskt fyrirbæri. Fullveldið og þjóðin urðu að grundvallarhugtökum í íslenskum stjórn málum (sjá t.d. Birgir Hermannsson, 2005, Guðmundur Hálfðanarson, 2001). Bæði eru þau einhver flóknustu hugtök félagsvísinda. Í fræðilegri umræðu er enn engin sátt um hvernig eigi að skilgreina þjóðir og hvað fullveldið felur í sér í raun og veru. Hugtökin eru einnig á margan hátt samofin og innbyrðist tengd. Hugmyndin um fullveldið og þjóðina hefur enn afgerandi áhrif í íslenskum stjórn málum en hér er spurt hvort Ísland sé rauverulega fullvalda þegar kemur að evrópsku samstarfi.¹

Fullveldi þjóða

Augljóst er að bæði stjórnarskráin sem og flestir þeir stjórn málamenn sem hafa fjallað um tengsl Íslands við útlönd hafa lagt mikla áherslu á fullveldi landsins (*sovereignty*). Vernd fullveldis er enda grundvallarmál í íslenskum stjórn málum. En hvað er fullveldi? Það er öllu flóknara viðfangs. Raunar er ekkert einhlítt svar til við því hvað fullveldi er. Almennt má segja að hugtakið feli einfaldlega í sér þá trú að einstaklingarnir ráði sér sjálfir; það fjalli semsé

¹ Nánari umfjöllun um þjóðarhugtakið má finna í doktorsritgerð höfundar „Hið huglæga sjálfstæði þjóðarinnar“ – Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda. (2009).

um frelsi einstaklingsins. Skilningur Íslendinga á fullveldinu, eins og hann varð til í sjálfstæðisbaráttunni, hefur þó frekar snúið að fullveldi þjóðarinnar sem heildar. Hér er því verið að skoða fullveldi þjóða, ekki einstaklinga, sem er raunar enn flóknara viðfangs. 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. Þar getur til að mynda verið mikill munur eftir fræðigreinum. Lögfræðingar, sagnfræðingar, heimspekingar og stjórn málafræðingar geta svo dæmi sé tekið skilið hugtakið á mismunandi hátt. Þá eru einnig til mismunandi skilgreiningar innan fræðasviðanna.

Lagalegt fullveldi

Í lagalegri umræðu er því stundum haldið fram að framsal á valdheimildum ríkisins til alþjóðlegra stofnana feli í sér afsal fullveldis.² Þótt hér sé um lagalega skilgreiningu að ræða er hugtakið eigi að síður pólitískt gildishlaðið og í þessari merkingu hefur það meðal annars verið notað til að höfða til þjóðernistilfinningar í viðleitni til að koma í veg fyrir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Guðmundur Alfredsson skilgreinir fullveldi á þann veg að ríki sé frjálst og fullvalda „þegar þjóðin sem þar býr, ræður yfir landssvæði og fer með stjórn sinna mála inn á við og út á við“ (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 56). Þjóðaréttur og landsréttur gilda á mismunandi sviðum. Landsréttur gildir innan fullvalda ríkja og þjóðaréttur í samskiptum ríkja en samspilið þar á milli getur verið bæði óljóst og flókið.³ Gagnlegt er að skoða fullveldishugtakið út frá þessum tveimur hliðum – innri hlið og ytri hlið. Vandinn við skilgreiningu Guðmundar Alfredssonar er þó sá að fyrirbærið þjóð er afar umdeilt hugtak, og því oft óskýrt við hvað er átt.

Þjóðaréttur tekur einkum til fullvalda ríkja og fjallar um þær skyldur og réttindi sem ríki hafa í alþjóðakerfinu. Í samræmi við það er í stofnskrá

² Stefán Már Stefánsson leggur til að mynda að jöfnu framsal á ríkisvaldi og fullveldi: „Það sem einkennir EB frá öðrum alþjóðastofnunum er það hversu langt aðildarríkin hafa gengið í því að framselja fullveldi (ríkisvald) sitt til hendur ESB sjálf“ (2000, bls. 62)

³ Innan lögfræðinnar hefur farið fram viðamikil umræða um tengsl landsréttar og þjóðaréttar en sviðin tvö tengjast óhjákvæmilega eins og umræðan um stjórnarskrárhyggju ber með sér. Lögspékingar líta ólíkum augum á þetta samspilið, en sú umræða fellur utan við efnissvið þessarar ritgerðar. Sjá nánar: Charlesworth, Chiam, Hovell og Williams (2005). Umræðu um alþjóðakerfið og „constitutionalism“, sem hefur verið einkar umfangsmikil í seinni tíð, má til að mynda kynnst í Bogdandy (2006).

Sameinuðu þjóðanna lagt til grundvallar fullvalda jafnræði allra meðlima. Í lagalegum skilningi hafa fjögur grundvallaratriði verið nefnd sem forsenda fyrir tilvist ríkis. Þau eru: Fólki, land, lögbundið skipulag og stjórnskipulegt sjálfstæði (Davíð Þór Björgvinsson, 2006, bls. 431). Davíð Þór Björgvinsson, lagaprófessor, segir að samkvæmt þjóðarétti feli fullveldi í sér að „ríki fari sjálft með æðstu stjórn eigin málefna óháð yfirvöldum annarra ríkja, eða eftir atvikum, alþjóðlegum stofnunum“ (Davíð Þór Björgvinsson, 2006, bls. 431). Stefán Már Stefánsson túlkar hugtakið jafnvel enn þrengra og segir að með hugtakinu fullveldi sé „átt við þær heimildir sem ríki hefur innan staðarlegra marka sinna“ (Stefán Már Stefánsson, 2000, bls. 63).

Vandinn hér snýr ekki aðeins að yfirráðum, heldur möguleikum ríkisins til að fullnægja þeim skyldum sem fullveldið hefur í för með sér. Hér er því mikilvægt að íhuga innihald fullveldisins.

Stjórnspeki, fullveldi og ríkið

Hér að framan hafa skrif nokkurra innlendra lögfræðinga um fullveldishugtakið verið nefnd en þegar hugtakið er hins vegar skoðað út frá stjórnmálalegum skilningi fær það víðtækari merkingu. Til að átta sig á hvernig stjórnmálamenn bera fullveldið fyrir sig í orðræðu þjóðmálanna er rétt að fara nokkrum orðum um hina fræðilegu umræðu sem fram hefur farið um hugtakið á öðrum sviðum en aðeins því lagalega.

Líkt og þjóðarhugtakið er fullveldishugtakið enn afar umdeilt í fræðunum. Rekja má notkun þess til skrifa franska lögspekingsins Jean Bodin á síðari hluta sextánda aldar og Bretans Thomas Hobbes á sautjándu öld. Kenning Bodin sem hann setti fram í meginriti sínu, *Six livres de la république*, árið 1576, byggðist á því að handhafi valdsins ætti að hafa alvald innanlands, (*supreme power*) (Bodin, 1576/1992). Í raun má segja að með kenningu sinni hafi Bodin gert lagaspeki að vísindalegu viðfangsefni. Í kenningunni fólst að handhafi ríkisvaldsins væri *fullvaldur* og þar með einráður um lagasetningu innan landamæra ríkisins.⁴

Samkvæmt Bodin 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. Alráður fursti

⁴ Guðmundur Hálfðanarson (2007) þýðir hugtakið *le souverain / the sovereign* sem *fullvaldurinn* og vísar það þá til þess valdhafa sem fer með fullveldið.

heyrir svo aðeins undir lögmál guðs og náttúrunnar og svarar einvörðungu til saka gagnvart guði einum (Bodin, 1576/1992). Fullvaldurinn fer samkvæmt Bodin ekki aðeins með löggjafarvaldið heldur einnig alla aðra þætti ríkisvaldsins, svo sem réttinn til að dæma sekt eða sýknu, lýsa yfir stríði, gefa út gjaldmiðil og ráða embættismenn svo eitthvað sé nefnt (Guðmundur Hálfðanarson, 2007).

Til að lýsa inntaki fullveldisins gerði Hobbes þennan skilning Bodins að sínum í meginriti sínu, *Leviathan*, sem kom út nálega öld síðar, árið 1651. Þetta voru tímar mikilla borgaralegra átaka og í skrifum sínum leitust þeir báðir einkum við að tryggja reglu og finna lögmæti fyrir alráðu valdi innanlands frekar en að vernda réttindi þegnanna gagnvart valdhöfum sínum (Krasner, 2001). Hobbes hafnaði þó þeim skilningi Bodins að fullveldið væri komið frá Guði og að upphaf samfélags hljóti að liggja í valdi og ofbeldi. Hobbes aðhylltist kenningar um einhvers konar samfélagssáttmála milli þegnanna og veraldlegra stjórnvalda. Slíkur samningur væri nauðsynlegur því án yfirvalds myndi ríki náttúrunnar leysast upp í innbyrðis átökum (Guðmundur Hálfðanarson, 2001a).

Kenningunni um samfélagssáttmála var teflt fram gegn þeirri hugmynd að konungar hefðu náttúrulegan, guðlegan rétt til að stjórna. John Locke hélt því til að mynda fram að áður en samfélög urðu til hafi menn lifað í ríki náttúrunnar þar sem þeir voru fullkomlega frjálsir. Öfugt við Hobbes taldi Locke að náttúruríkið væri tiltölulega friðsælt þótt grunnur þess væri ef til vill ekki traustur (Locke, 1689/1988). Locke sagði að einmitt vegna þessa öryggisleysis hafi menn af fúsum og frjálsum vilja kosið að gera með sér sáttmála um ríkisvald, þar sem meðal annars átti að tryggja réttindi einstaklinga og eignir manna í víðri merkingu (Guðmundur Hálfðanarson, 2001a). Í huga Locke var samfélagssáttmálinn því ekki síst gerður til að vernda eignarréttinn.

Hobbes tók þó undir með Bodin að því leyti að hann taldi að til að ná fram markmiðum ríkisvalds þyrfti handhafi þess að vera fullvaldur. Fullvaldurinn í huga Hobbes var einnig einvaldur, þegnarnir heyra undir hann á öllum sviðum ríkisvalds, hann setur lög og sker úr um ágreiningsefni. Samkvæmt fullveldi þeirra Bodins og Hobbes felur fullveldið í sér lagalegan rétt til stjórnunar innanlands og þegnarnir hafa því hvorki náttúrulegan né siðferðislegan rétt til að bylta því valdi eða koma fullvaldinum frá með öðrum hætti. Fullvaldurinn hefur lögmætan rétt til stjórnunar og er aðeins bundinn af lögmálum náttúrunnar og Guðs (Baumgold, 2003) Hugmyndir Lockes um samfélagssáttmálann voru á hinn bóginn notaðar til að réttlæta byltingu gegn einveldi og að koma þess í stað á þingræði (Locke, 1689/1988).

Í bók sinni *Samfélagsáttmálinn* (1762) leitar heimspekingurinn Jean-Jacques Rousseau svara við þeirri spurningu hvort til sé réttlætning fyrir stjórnmalalegu samfélagi. Hann gengur út frá því að maðurinn fæðist frjáls en sé síðan alls staðar í fjötrum. Náttúrulegt ástand sé í eðli sínu án yfirvalds, öðru en lýtur að fjölskyldunni. Menn hafi síðan tekið höndum saman með frjálsu samkomulagi í viðleitni til að ná betri tókum á tilveru sinni og lífsviðurværi (Rousseau, 1762/1968). Rousseau komst sem sagt að þeirri niðurstöðu að fullveldið sé sprottið frá einstaklingunum sjálfum, sem hafi gert með sér sáttmála, en eigi ekki upptök hjá Guði. Einstaklingarnir fari því sjálfir með valdið í samfélaginu. Vandí kenningarinnar um samfélagsáttmála er ekki síst sá að litlar heimildir eru til um þetta meinta samkomulag sem annars vegar á að hafa orðið á milli þegnanna sjálfra og hins vegar milli þegnanna og valdhafanna. Til að mynda hafnaði David Hume (1742) kenningunni á þeim grunni að hvað svo sem líði einhverju óljósu samkomulagi fyrri tíðar séu flest allar ríkisstjórnir grundvallaðar á hernámi eða annars konar valdbeitingu (Guðmundur Hálfðanarson, 2001a).

Með tilkomu þjóðríkisins, eftir að krafan um lýðræði kom fram í kjölfar upplýsingarinnar og frönsku byltingarinnar, færðist skilningurinn á fullveldinu frá einvöldum konungi eða fursta til þjóðarinnar. Þá fóru menn almennt að líta svo á að það væri þjóðin, það er að segja, fólkið, þegnarnir, almenningur, sem framseldi valdið til fulltrúa sinna í lýðræðislegum kosningum. Það var einmitt í viðleitni til að tryggja valddreifingu að franskí stjórnspékingurinn Montesquieu setti fram kenningu sína um þrískiptingu sem fram kom í grundvallarriti hans *Andi laganna*. Með því er reynt að tryggja dreifingu og aðgreiningu ríkisvalds innan ramma fullveldisins (Kawade, 2003).

Fræðimaðurinn Jeremy Bentham tók eins og flestir aðrir sem á eftir komu mið af kenningum Bodin og Hobbes í meginriti sínu, *A Fragment on Governments*, frá 1776. Bentham notar fullveldishugtakið ekki síst til að skýra uppruna og lögmæti valdsins og til að greina mörk ríkja. Hann telur að ríki sé einfaldlega fullvalda þegar fullveldisstjórnin nýtur þeirrar venju þegnanna að að lúta valdi hennar og ríkið hefur þá venju að lúta ekki valdi annarra. Hér ráða hefðir eða réttara sagt venja þegnanna (*habit*) mestu. Í kenningu Benthams er því að þessu leyti miðað við einhvers konar samfélagsáttmála í anda Lockes. Í hans huga er það þó félagsleg venja um hlýðni þegnanna en ekki náttúrulegt lögmál eða guðlegt vald. Kenning hans byggist því ekki á neinni siðferðilegri réttlætningu: Annaðhvort er ríkisvald til staðar eða ekki, svo einfalt er það. Öfugt við Hobbes og Bodin leit Bentham ekki svo á að fullvaldurinn þyrfti endilega að vera einstaklingur eða tiltekinn afmarkaður

hópur valdamanna. Fullveldið verður til og er samsett af þeirri venju þegnanna að lúta valdinu. Valdið getur því allt eins bundist stofnunum eða stjórnkerfi, en ekki endilega einstökum valdamönnum (Kelly, 1992).

Umræðan um fullveldið lýtur semsé, eins og að ofan má sjá, ekki aðeins að uppruna valdsins heldur einnig að því í hvaða höndum það eigi að vera; er það í höndum eins manns, fárra eða margra? Stjórnspekingarnir Edmund Burke og Samuel von Pufendorf ræddu fullveldishugtakið á átjándu öld, þeir litu heldur ekki svo á, eins og Hobbes gerði, að til að tryggja fullveldi þurfi einvaldurinn endilega að vera alvaldur. Þótt valdið sé takmarkað geti ríkið sem slíkt eigi að síður verið fullvalda. Til að mynda getur stjórnarskrá takmarkað vald innanlands, án þess að þar með sé dregið úr fullveldinu sem slíku (Boucher, 1992).

Fullveldi Vestfalú

Eins og glögg má sjá af þessari umfjöllun er fullveldið gjarnan tengt ríkisvaldi, en segja má að það hafi fyrst orðið til sem merkingarbært hugtak í stjórnámálum í kjölfar Vestfalúsamninganna 1648, sem bundu enda á 30 ára stríðið. Með Vestfalúsamningunum varð til það sem hægt er að kalla samfélag ríkja í Evrópu, sem byggðist á grundvelli fullveldisins (Held, McGrew, Goldblatt og Perraton, 1999). Fram að því, frá miðöldum, höfðu ríki Evrópu orðið til í valdabaráttu konunga yfir aldir. Fullveldishugtakið er enn fremur beintengt hugmyndinni um þjóðríkið og þjóðríkjastefnunni, en með tilkomu þjóðríkisins í kjölfar upplýsingarinnar og frönsku stjórnarbyltingarinnar færðist hugmyndin um uppruna fullveldisins frá einvaldinum til þjóðarinnar. 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 (Held o.fl., 1999). Í alþjóðakerfi Vestfalú lifðu fullvalda ríki því í ríki náttúrunnar.

Þetta ríkjakerfi stjórnleysis sem varð til með Vestfalúsamningunum byggðist á ótryggu jafnvægi og endaði í átökum og upplausn. Í kjölfar síðaskipta og landafunda jukust alþjóðleg samskipti til muna og settu aukna pressu á valdakerfið sem byggðist á fullveldi ríkja. Valdajafnvægi Vestfalúfriðarins hafði riðlast í aðdraganda frönsku stjórnarbyltingarinnar en hún byggðist á hugmyndum upplýsingarinnar um lýðræði og frelsi

einstaklingsins. Fáum árum síðar skullu Napóleonstríðin á og nýtt samkomulag varð svo til með Vínarfundinum 1815, þegar þýska sambandsríkið varð til, en þá sameinuðust 39 ríki undir forystu Austurríkis. Vínarfundinum var ætlað að takast á við erfiðar áskoranir í ríkjakerfinu sem orðið höfðu með frönsku byltingunni, Napóleonstríðunum og sundurliðun rómverska heimsveldisins. Hið nýja jafnvægi hélt ekki lengi og ríkjakerfið liðaðist svo endanlega sundur þegar fyrri heimsstyrjöldin brast á árið 1914.

Eftir heimsstyrjöldina síðari, frá 1945, tók svo við allt annað ríkjakerfi sem byggðist á alþjóðalögum og skuldbindandi þátttöku í alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið, Evrópuráðið og Evrópusambandið.

Fullveldi og alþjóðasamfélag

Alþjóðasamfélagið sem þróaðist upp úr miðri tuttugustu öld byggðist áfram á fullveldi þjóðríkisins en í nokkuð breyttri mynd. Fullveldið hefur nú klárlega fengið tvær hliðar, þá sem snýr að stjórn innanlands og svo þá sem snýr að samskiptum við önnur ríki á alþjóðavettvangi. Fred Halliday segir til að mynda að á sama tíma og ríki keppir við önnur á alþjóðavettvangi, með þeim ráðum sem það á til innanlands, notar það einnig möguleika sína á alþjóðavettvangi til að tryggja stöðu sína innanlands (Halliday, 1994). Þá má nefna Zygmunt Bauman sem heldur því fram að fullveldið hvíli á þremur stöðum, í fyrsta lagi sé það hlutverk hins fullvalda ríkis að verja borgarana gegn utanaðkomandi og innlendri ógn, í öðru lagi að tryggja efnahagslegt sjálfstæði ríkisins og í þriðja lagi að standa vörð um menningarleg einkenni þjóðarinnar (Bauman, 1998).

Enski fræðimaðurinn Hedley Bull lítur svo á að alþjóðasamfélagið (*international society*) hafi þrjú megin markmið, í fyrsta lagi – raðað eftir mikilvægi – að viðhalda því ríkjakerfi sem komst á eftir síðari heimsstyrjöld, í öðru lagi að tryggja sjálfsákvörðunarrétt fullvalda ríkja og í þriðja lagi að tryggja og viðhalda friði í alþjóðakerfinu. Hér er hinn alvaldi fullvaldur ekki lengur í forgrunni heldur fleiri markmið komin til skjalanna. Samkvæmt Bull er meginávinningsur sérhvers ríkis af því að taka þátt í alþjóðasamfélagi ríkja, ríkjakerfinu, sá að fá viðurkenningu annarra ríkja á fullveldi sínu innan eigin landamæra. Að sama skapi er endurgjaldið það að samþykkja og virða fullveldi annarra ríkja innan landamæra þeirra (Bull, 1977).

Í því ríkjakerfi sem þróaðist frá lokum heimsstyrjaldarinnar síðari voru komnir fram mun fleiri gerendur en aðeins hið fullvalda ríki, eins og

alþjóðlegar stofnanir, alþjóðleg félagasamtök og fjölþjóðlegar fyrirtækjasamsteypur. En hver er þá merking fullveldisins í núverandi ríkjakerfi? Í lagalegum skilningi má áfram halda því fram að fullvalda ríki séu einvörðungu þau sem önnur ríki viðurkenna sem slík og hafa rétt til yfirráða innanlands. Nú er ekki lengur aðeins einn fullvaldur, heldur stjórnkerfi, sem getur til að mynda byggst á valddreifingu í anda Montesquieu. Fullveldið hefur núorðið skýran lýðræðislegan svip, þannig að borgararnir eiga að geta valið sér sitt eigið stjórnarform.

Þegar sagt er að fullveldið í þessum gamla skilningi 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 þess að flæði vöru, þjónustu og fjármagns milli landa er slíkt að stjórnvöld í einstökum 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 en að hvert og eitt fullvalda ríki beiti sér óháð aðgerðum annarra ríkja.

Sérstaða ESB

Evrópusambandið hefur skýra sérstöðu í flóru ríkjasamtaka. Aðildarríkin hafa framselt ríkisvald til sameiginlegra yfirþjóðlegra stofnana en það gerir ESB 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.

EES, fullveldið og stjórnarskráin

Í aðdraganda þess að EES-samingurinn var lögfestur á Alþingi var hart deilt um hvort í honum fælist framsal á fullveldi. Tekist var á um hvort samningurinn bryti í bága við fullveldisákvæði stjórnarskrárinnar. Einkum voru greinar 1, 2 og 21 taldar skipta máli (Davíð Þór Björgvinsson, 2006). Þessi ákvæði hafa verið óbreytt frá því lýðveldið var stofnað árið 1944. Í kjölfar síðari heimsstyrjaldar hafa hins vegar verið sett ákvæði í stjórnarskrár flestra Evrópuríkja sem heimila yfirþjóðlegt samstarf. Íslenska stjórnarskráin er því óvenju þröng þegar kemur að framsali á ríkisvaldi (Davíð Þór Björgvinsson, 2006).

Fyrsta grein íslensku stjórnarskrárinnar hljóðar svo: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“ Í annari grein segir: „Alþingi og forseti fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.“ 21. grein stjórnarskrárinnar er svohljóðandi: „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fölgindi afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til“ (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 1944).

Nefnd fjögurra sérfræðinga sem þáverandi utanríkisráðherra, Jón Baldvin Hannibalsson, skipaði 14. apríl 1992, samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðherra, komst að þeirri niðurstöðu þ. 6. júlí 1992 að EES-samningurinn stæðist fullveldisákvæði stjórnarskrárinnar og útheimti ekki endilega breytingu á henni (Þingskjal 30, 1992-1993). Rökstuðningur sérfræðinganna var sá að stjórnarskráin heimilaði takmarkað framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana, enda væri það „vel afmarkað á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila“⁵ Þessi skilningur er í samræmi við þá lagalegu túlkun íslenskra stjórnvalda, sem að framan var greint, að EES-samingurinn feli ekki í sér verulegt framsal á ákvarðanatöku til Brussel.

Meðal fræðimanna var hins vegar hart deilt um túlkun nefndarmanna á fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar. Til að mynda hélt Guðmundur Alfreðsson, sérfræðingur í alþjóðarétti og seinna prófessor, því fram í

⁵ Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn (1992). Í nefndinni voru Gunnar G. Schram prófessor, Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri, Stefán Már Stefánsson prófessor og Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari.

greinargerð að þar sem löggjafarvaldið innan EES væri efnislega í höndum stofnana ESB gengi EES-samningurinn gegn ákvæðum 1. og 2. greinar stjórnarskrárinnar (Þingskjal 30, 1992-1993, bls. 737–758). Hann taldi EES-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 (Þingskjal 30, 1992-1993).

Lagagerðir eru teknar inn í EES með öðrum hætti en í aðildarríkjum ESB en Guðmundur taldi eigi að síður að fyrirkomulagið raski þrískiptingu ríkisvaldsins sem lýst er í annarri grein stjórnarskrárinnar og að samningurinn rýri hlutverk löggjafans á Alþingi því efnislega og raunverulega geti Alþingi ekki hafnað Evrópulöggjöfinni, þótt formið geti verið með öðrum hætti en tíðkast innan ESB. „Efnislega löggjafarvaldið verður að þessu leyti í höndum stofnana EB.“ (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 13). Þá forsendu nefndar utanríkisráðherra að takmarkað og ekki verulega íþyngjandi valdaframsal sé heimilt samkvæmt stjórnarskrá kallar Guðmundur lagalega ævintýramennsku. „Þótt góðir menn hafi setið í sérfræðinganevndinni geta þeir ekki búið til ný stjórnarskrárákvæði eða lagað til gömul, þannig að þau henti niðurstöðunni“ (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 49). Af þessum sökum hélt Guðmundur því almennt fram „að valdaframsal til yfirþjóðlegra stofnana sé óheimilt,“ og fullyrti að „stjórnarskrárgjafinn hafi útilokað valdaframsal til yfirþjóðlegra stofnana, sem við erum ekki aðilar að“ (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 32, 33 og 66). Guðmundur taldi að „yfirtakan á dómum og úrskurðum EB-dómstólsins,“ til að tryggja lagasamræmi á öllu EES-svæðinu fæli einnig í sér framsal löggjafarvalds þar sem úrskurðir hans hafa bein réttaráhrif á Íslandi. (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 21 og 22).

Guðmundur sagði enn fremur hlutverk Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sem hann taldi „yfirþjóðlegan framkvæmdavaldsaðila,“ fela í sér augljóst framsal á framkvæmdarvaldi (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 30). Til að mynda yrðu úrskurðir ESA á sviði samkeppnismála aðfararhæfir gagnvart fyrirtækjum og einstaklingum á Íslandi (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 31). Eitt skýrasta dæmið um framsal ríkisvalds taldi Guðmundur þó vera á dómvaldsviðinu. Í 2. grein stjórnarskrárinnar segir að dómendur fari með dómvald en með EES-samningnum er þetta vald framselt að hluta til EFTA-dómstólsins sem er sjálfstæður gagnvart Íslandi og úrskurðir bindandi, þannig að hann hafi áhrif á landsrétt með beinum hætti (Þingskjal 30, 1992-1993, liður 45).

Fleiri tóku undir með Guðmundi. Björn Þ. Guðmundsson, prófessor við Háskóla Íslands, sagði vafa leika á að „framsal það á framkvæmdar- og dómsvaldi sem felst í EES-samningnum og hér um ræðir, standist gagnvart gildandi réttarreglu 2. gr. stjórnarskrárinnar“ (Þingskjal 30, 1992-1993). Þennan vafa taldi hann svo mikinn að ekki mætti taka áhættuna af því að lögfesta EES-samninginn að óbreyttri stjórnarskrá. Þá sagði lögfræðingurinn Sigurjón Ingvarsson að vissir þættir EES-samningsins, einkum hlutverk Eftirlitsstofnunar EFTA og eftirlit framkvæmdastjórnar ESB með samkeppnisreglum, gangi gegn stjórnarskránni (Sigurjón Ingvarsson, 1992). Hann beitti sömu röksemdafærslu og Guðmundur, þess efnis að framsal ákvarðanatöku til yfirþjóðlegra stofnana samræmist ekki stjórnarskrá.

Norski lagaprófessorinn Hans Petter Graver bendir einnig á togstreituna í gagnverkandi markmiðum EES-samnings. Annars vegar er viðhaldið formlegu fullveldi Noregs og Íslands en um leið eru ríkin skuldbundin að fylgja reglum ESB á gildissviði samningsins. Graver heldur því fram að það raunverulega framsal á ríkisvaldi sem klárlega felst í EES-samningnum dragi úr því formlega fullveldi sem samningurinn eigi að tryggja Noregi (Graver, 1999).

Hér er áhugavert að nefna að í umræðunni um EES-samninginn kom í ljós skýr fylgni á afstöðu manna til hans almennt og hvernig þeir sáu hann falla að stjórnarskránni. Til að mynda fjórklofnaði utanríkismálanefnd Alþingis í málinu. Andstæðingar EES voru á því að samningurinn bryti fullveldisákvæðinu en fylgjendur töldu hann samrýmast stjórnarskránni. Með öðrum orðum þá féll hin lagalega túlkun saman við þá stjórn málalegu afstöðu sem menn höfðu til samningsins.

Til að mynda má nefna að Stefán Már Stefánsson, lagaprófessor, sem var einn nefndarmanna í fjórmenninganefndinni, hefur síðan lýst sama skilningi og kom fram í nefndarálitinu í ritum sínum um lagalega túlkun á EES. Hann heldur því fram að EES-réttur sé annars konar en ESB-réttur og að EES feli ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til sameiginlegra yfirþjóðlegra stofnana (Stefán Már Stefánsson, 200.) Þá telur hann það sérstaka röksemd fyrir því að valdaframsalið í EES samrýmist íslensku stjórnarskránni að „öll æðstu stjórnvöld landsins, forseti Íslands, Alþingi og Hæstiréttur, hafi komist að þeirri niðurstöðu að EES-samningurinn fari ekki í bága við stjórnarskrána.“ (Stefán Már Stefánsson, 2000, bls. 65.) Stefán viðurkennir þó að EES hafi í ýmsum atriðum reynt meira á heimildir íslenskrar stjórnarskrár til valdaframsals en áður hafði þekkt (Stefán Már Stefánsson, 2000)

Ólafur Jóhannes Einarsson, lögfræðingur hjá Eftirlitsstofnun EFTA, bendir á að framangreind bókun (35) feli í sér jafnvel ósamrýmanlega

málamiðlun (Ólafur Jóhannes Einarsson, 2007). Annars vegar segir í skýringu með bókuninni að hún feli ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins en í greininni sjálfri kemur fram að EES-reglur skuli hafa forgang að landsrétti, eins og almennt gildir innan ESB. Ólafur heldur því fram að dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins hafi verið með þeim hætti að markmiðið um forgang EES-réttarins hafi yfirunnið markmiðið um að koma í veg fyrir framsal ríkisvalds. „Samkvæmt bókun 35 ganga ákvæði EES-samningsins sem leidd hafa verið í landslög framur öðrum lögum.“ (Ólafur Jóhannes Einarsson, 2007, bls. 377). Ólafur bendir hins vegar einnig á að Hæstiréttur Íslands hafi haft nokkuð aðra sýn á bókunina í dómum 220/2005 og 274/2006, þar sem fram komi sú skoðun réttarins að settum lögum á Íslandi verði ekki vikið til hliðar hvað sem líður samrýmanleika þeirra við ákvæði EES-samningsins. (Ólafur Jóhannes Einarsson, 2007). Hér er því um nokkra réttarfarslega óvissu að ræða þótt markmiðið sem kemur fram í kröfunni um einsleitni á öllu EES-svæðinu sé skýrt og geri það að verkum að Íslandi er í stjórn málaalegum skilningi augljóslega ætlað að fylgja forskrift EES-réttarins.

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 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 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 (sjá t.d. Bartmann, 2004).

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. Einstök ríki geta heldur ekki haft fulla stjórn á eigin

fjármálamarkaði þegar fjármálaviðskipti yfir landamæri eru opin eins og alþjóðlega bankakreppan er til marks um. Það er meðal annars vegna þessarar þróunar sem ríki Evrópu hafa í síauknum mæli kosið að deila fullveldi sínu í sameiginlegum stofnunum til að takast á við sameiginleg viðfangsefni (Sjá t.d. Scholte, 2005). Samkvæmt þessu má líta svo á að áhrif ríkis í tilteknum málaflokki, svo sem í umhverfismálum, séu á vissan hátt 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 meira fullveldi á því sviði en ríkið annars hefði.

Í hinum hnattvædda heimi verður ytri hlið fullveldisins því ekki síður mikilvæg 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. Danmörk og Ísland eru hins vegar frjáls og fullvalda ríki og hafa í krafti þeirrar stöðu fulla heimild til að taka þátt í starfi alþjóðastofnana. Í ljósi þessa er einkar áhugavert að allt fram í júlí 2009, þegar Alþingi samþykkti í fyrsta sinn að senda inn aðildarumsókn að ESB, höfðu íslensk stjórnvöld kosið að nýta ekki fullveldisrétt sinn með fullri þátttöku í stofnunum Evrópusambandsins.

Svo virðist því sem að íslensk stjórnvöld hafi lengst af lagt megináherslu á innri hlið fullveldisins, þá að ráða eigin málum innanlands frekar heldur en á rétt ríkisins til að taka þátt í starfi alþjóðastofnanna. Á hinn bóginn má einnig efast um hvort Ísland hafi náð að verja fullveldi sitt umfram aðildarríki Evrópusambandsins, því eins og hér hefur komið fram vætla áhrif Evrópréttarins inn í íslenska löggjöf í gegnum EES-samninginn og Schengen-samstarfið, jafnvel í svo mikilu mæli að fullyrða má að Ísland sé nú eins konar aukaaðili (de-facto member) að Evrópusambandinu.

Hvað svo sem líður lögformlegum skilningi á því hvort EES-samningurinn gangi gegn fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar eða ekki þá er af framansögðu ljóst að hann felur í sér augljóst framsal á ákvarðanatökurétti til Evrópuvettvangsins. Við fulla aðild að Evrópusambandinu myndi lagasetning Evrópusambandsins vissulega ná til fleiri sviða samfélagsins en á móti kemur að íslensk stjórnvöld fengju á ný hlutdeild í ákvörðunum sem þau höfðu áður samið frá sér með EES-samningnum.

Heimildir

- Þingskjal 30. (1992-1993). Fylgiskjal III með frv. til stjórnskipunarlaga, 29. mál. *Alþingistíðindi A-deild*, 115, 682–732.
- Bartmann, B(2004). „Political realities and legal anomalies: Revisiting the politics of international recognition.“ Í: Tozun Bahcheli, Barry Bartmann og Henry Srebrnik, *De facto states: The Quest for Sovereignty* (bls. 12–31). London og New York: Routledge.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization. The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Baumgold, D. (2003). Hobbes. Í D. Boucher og P. Kelly (ritstjórar), *Political Thinkers, from Socrates to Present* (bls. 163-180). Oxford: Oxford University Press.
- Birgir Hermannsson. (2005). *Understanding Nationalism, studies in Icelandic Nationalism 1800-2000*. [Óbirt doktorsritgerð]. Stokkhólmur: Department of Political Science. Stockholm University.
- Þingskjal 30. (1992-1993). Álit prófessors Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES samninginn. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944.
- Bodin, J. (1576/1992). *Bodin: On Sovereignty*. (J. H. Franklin, ritstjóri). Cambridge: Cambridge University Press. (Upphaflega gefið út í París 1576. Hét á frummálinu *Les Six livres de la République*.)
- Boucher, D. (1992). Burke. Í D. Boucher og P. Kelly (ritstjórar), *Political Thinkers, from Socrates to Present*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society, A study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Charlesworth, H., Chiam, M., Hovell, D. og Williams, G. (2005). *The Fluid State: International Law and National Legal Systems*. Sydney: The Federation Press.
- David Þór Björgvinsson. (2006). *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík: CODEX.
- Eiríkur Bergmann. (2009). „Hið huglæga sjálfstæði Þjóðarinnar“ – Áhrif Þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda. [Óbirt doktorsritgerð]. Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild. Graver, H. P. (1999, 5. júlí). EØS-avtalens pris og myter. *Dagbladet*. Sótt 18. febrúar 2009 af <http://www.arena.uio.no/news/articles/Graver-050799.htm>
- Þingskjal 30. (1992-1993). Álit Guðmundar Alfredssonar um EES og stjórnarskrána. *Alþingistíðindi A-deild*, 116. löggjafarþing, 737-758. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944.

- Guðmundur Hálfðanarson (2001a). Gamli sáttmáli – frumsamningur íslensks ríkisvalds? Í Garðar Gíslason ofl. *Líndæla: Sigurður Líndal sjötugur 2. júlí 2001* (bls. 181–194). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Guðmundur Hálfðanarson. (2001). *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag og Reykjavíkurakademían.
- Guðmundur Hálfðanarson. (2007). Glatast fullveldið við inngöngu í Evrópusambandið? Í Silja Bára Ómarsdóttir (riststjóri), *Ný staða Íslands í utanríkismálum - Tengsl við önnur Evrópulönd* (bls. 123–133). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar G. Schram, Ólafur W. Stefánsson, Stefán Már Stefánsson og Þór Vilhjálmsson. (1992). Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn (1992). [Nefndarmenn: Gunnar G. Schram, Ólafur W. Stefánsson, Stefán Már Stefánsson og Þór Vilhjálmsson.] Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Halliday, F. (1994). *Rethinking International Relations*. London: Macmillan.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. og Perraton, J. (1999). *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd.
- Kawade, Y. (2003). Montesque. Í D. Boucher og P. Kelly (ritstjórar), *Political Thinkers, from Socrates to Present* (bls. 217-234). Oxford: Oxford University Press.
- Kelly, P. (1992). Bentham. Í D. Boucher og P. Kelly (ritstjórar), *Political Thinkers, from Socrates to Present* (bls. 307-323). Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S. D. (2001, jan/feb). Sovereignty. *Foreign Policy*, (122), 20-29.
- Locke, J. (1689/1988). *Two Treatises of Government. Cambridge Texts in the History of Political Thought*. (Peter Laslett útgefandi). Cambridge: Cambridge University Press. (Upphaflega kom ritið út 1689.)
- Ólafur Jóhannes Einarsson. (2007). Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum rétti. *Tímarit lögfræðinga*, 57(4), (bls. 371–411.)
- Rousseau, J.J. (1762/1968). The Social Contract. Þýð. Maurice Cranston. Middlesex: Penguin Books. (Frumútg. Amsterdam 1762, Du contrat social ou Principes du droit politique.)
- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: A critical introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sigurjón Ingvarsson. (1992). EES-samningurinn og stjórnarskráin. *Úlfjótur – tímarit laganema*, 3, (bls. 247–262). Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Stefán Már Stefánsson. (2000). *Evrópusambandið og Evrópska efnabagsvæðið*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

von Bogdandy, A (2006). „Constitutionalism in international law: Comment on a proposal from Germany.“ *Harvard International Law Journal* 47 (1), 223–242.