

Island og EU – før og efter finanskrisen

Freia Maria Flachs & Marita S. Guttesen

For udefra kommende kan det let se ud, som om vejen til et islandsk EU-medlemskab er banet, men ser man nærmere på den islandske case, står det klart, at billedet langt fra er så simpelt

Island blev i begyndelsen af oktober 2008 ramt af den værste økonomiske krise i landets historie. Allerede fra tidligt i forløbet omtalte den daværende regering, bestående af det konservative Selvstændighedsparti og den Socialdemokratiske Alliance, kollapset af landets tre største banker som for stor en mundfuld for Island til at bære alene. De tre banker udgjorde i størrelse mange gange det islandske BNP, og man var nu tvunget til at se udad efter hjælp og støtte fra omverdenen. I denne forbindelse fik den islandske EU-fortalerfløj, der ellers havde levet en lidt marginaliseret tilværelse, nu pludselig vind i sejlene ved at fremstille EU som en mulighed for Island.

Hvor EU før havde været et nærmest ikke-eksisterende emne på den islandske dagsorden, genovervejede man nu i samtlige partier sin stil-

lingstagen til et medlemskab af EU. Således gik den europæiske union på næsten ingen tid fra at overvejes set blive fremstillet som en trussel (mod Islands suverænitet, velstand m.m.), til nu at ses som en mulig vej ud af krisen.

Ved valget i april 2009 førte den Socialdemokratiske Alliance, det hidtil eneste islandske parti, der entydigt har støttet EU-medlemskab, helt enkelt valgkamp på EU som vigtigste valgtema. På denne baggrund opnåede partiet for første gang nogensinde at blive Altingets største parti. Efter valget i april stod Island således officielt med hele tre EU-fortalerpartier i Altinget, Den Socialdemokratiske Alliance, Fremskridtspartiet og det lille protestparti Borgerbevægelsen.

Fremskridtspartiet havde tidligere haft en form for 'vent-og-se' hold-

BAGGRUND

ning til EU-spørgsmålet, men vedtog ved sit partikonvent i vinteren 2009 at erklære sig som EU-fortalerparti. Udgangspunktet er dog her, at islandsk EU-medlemskab skal være på en række ufravigelige, islandske betingelser, der skal fastlægges af Altinget på forhånd, inden forhandlingerne med EU begynder. Det samme gjaldt det lille nye protestparti Borgerbevægelsen, der dog senere på året endte med at skifte mening som følge af Icesave-konflikten.

Den Socialdemokratiske Alliance havde betinget sig, at det blev indskrevet i regeringsgrundlaget, at regeringen ville fremlægge et forslag i Altinget om at indlede medlemskabsforhandlinger med EU senest i sommeren 2009. Således kunne det for udefra kommende let se ud, som om vejen til et islandsk EU-medlemskab var banet.

Ser man nærmere på den islandske case, står det imidlertid klart, at billedet langtfra er så simpelt som opstillet ovenfor. Et billede på dette er, at den nuværende islandske regering er stærkt splittet på EU-området: Medens den Socialdemokratiske Alliance er det stærkeste og måske eneste reelle EU-fortalerparti i Island, er regeringspartneren Venstrepartiet De Grønne traditionelt blevet anskuet som de stærkeste EU-modstandere. Det blev således også indskrevet i selve regeringsgrundlaget, at regeringens medlemmer på dette område frit kunne ytre sig i overensstemmelse med deres egen

overbevisning. Og på trods af, at regeringen den 16. juli 2009 formåede at få sit forslag om at indlede medlemskabsforhandlinger stemt igennem Altinget, skete dette med et meget snævert flertal: 33 stemmer mod 28.

Hertil kommer den meget aktuelle debat gennem de seneste måneder om, hvorvidt Island helt skal trække sin medlemskabsansøgning tilbage – da den ifølge modstanderne ikke afspejler hverken Altingets eller befolkningens ønsker.

Selvstændighedskampens betydning

Vi lægger ud med en overordnet gennemgang af det historiske selvbillede, der har udgjort grunden for den islandske udenrigspolitiske debat helt siden selvstændighedskampen. Således kan *sjálfstæðisbaráttan*, selvstændighedskampen, siges at udgøre den linse, man i dag læser Islands fortid, nutid og fremtid igennem. Herefter en nutidig analyse af tre af de vigtigste emner i den aktuelle debat, nemlig *fiskeriet*, *valutaen* og *Icesave-sagen*, suppleret af en kort diskussion af det mere overordnede islandske selvbillede før og efter krisen.

Island har været beboet i knap 1200 år og fungerede de første mange år som selvstændig fristat, styret af høvdingeslægter. I år 1262 betød interne stridigheder dog, at man valgte at lægge sig under den norske krone og dermed senere blev en del

af det danske rige. Altingets almene og lovgivende magt blev gradvist indskrænket, og det 17. og 18. århundrede betragtes af mange som kulminationen på Islands ‘*period of humiliation*’.

I starten af 1800-tallet skete der imidlertid noget, der skulle vise sig afgørende for Islands videre historie – nationalromantiske tanker om tilhørsforhold, fædreland og nationens ret til en egen stat begynder at bølge ud over Europa. I takt hermed begyndte islændingene i højere og højere grad at se sig selv udefra og sammenligne sig selv med det øvrige Europa – og det man så var et fattigt og tilbagestående land.

For at understrege den særlige islandske karakter blev man derfor nødt til at finde en balance – mellem at fremstille den islandske nation som stærk, stolt og frihedselskende, samtidig med, at man måtte undgå at påtage sig selv for stor en del af ansvaret for landets mørke skæbne. Løsningen blev en selvforståelse, der fastslog, at det var effekten af den udenlandske overmagt, der havde sat den islandske udvikling i stå.

Som politolog Eiríkur Bergmann forklarer den nationale fortælling: *“We used to be this big, Nordic nation, controlling the Nordic sea. But then a mistake was made in 1262 (...) and then you fall under foreign oppression and then you kind of loose yourself”*.

Tankegangen var ikke, at den danske overmagt nødvendigvis var ond,

men snarere at det fjerntliggende Danmark hverken havde forståelse for, kendskab til eller interesse for det særligt islandske: Det lille samfund, den barske natur, kulturen og den unikke islandske samfundsform. Den gryende nationale bevidsthed betød nu, at man beskrev tiden før unionsfællesskabet med Norge/Danmark som ‘the Golden Age’, sagaernes tid, hvor kulturen blomstrede, riget stod stærkt og islændingene var stolte og frie.

Omvendt havde det udenlandske styre gjort den islandske nation ufri, kuert og ude af stand til at udleve sit fulde potentiale – helt enkelt fremmed over for sig selv og de ‘sande islandske karaktertræk’.

Med nationalheltens Jón Sigurds-sons ord var det efterhånden gået ned af bakke med det islandske mod og bevidstheden om at stå op for sig selv: *“Icelanders were not as interested in defending their rights as before, slumber started to affect their eager eyes, which up until that time they had kept wide open in order to guard their rights. Now they started to tolerate what was demanded of them (...) Icelanders had changed”*.

Den islandske måde

Tiden under Norge/Danmark er på mange måder kommet til at stå som symbol på udlandets usunde effekt på Island. Det nytter ikke at overlade problemerne til udenlandske magter, der ingen forståelse og interesse har for de islandske vilkår.

Denne fremstilling af både internationale unioner og udlandet generelt har således historisk set afspejlet sig i den islandske stillingstagen til internationalt samarbejde, hvor man oprindeligt end ikke ønskede at deltage i FN.

Også forsvarsaftalen med USA blev af nogle – fra både den antikapitalistiske og antimilitaristiske venstrefløj og den mere nationalt orienterede højrefløj – opfattet som voldsomt kontroversiel, og ikke mindst har den europæiske integration og medlemskaberne af EFTA, EØS og nu måske EU vakt heftig debat og er blevet mødt med stærke reservationer. I stedet for at indgå i endnu et usundt og ulige unionsfællesskab, er det ifølge nationalfortællingen helt og aldeles nødvendigt at kunne klare sig selv og holde fast i det islandske.

Historikeren Birgir Hermannsson udtrykker det således: *“Do you remember the Danish? It was terrible. We just have to do it ourselves, that is the only way, that is the Icelandic way”*. Og det er denne indstilling der på mange måder har præget den islandske EU-debat helt frem til den aktuelle, økonomiske krise.

Fiskeriets paradoksale rolle

På trods af den traditionelt stærke politiske modstand mod europæisk integration, har Island med tiden kraftigt tilnærmet sig det europæiske samarbejde i form af både

EFTA- og senere EØS-medlemskab. Dette skyldes ikke mindst fiskeriet, da det paradoksalt nok er mulighederne for islandsk fiskeriekspor, der har trukket landet kraftigst i retning af det europæiske samarbejde, samtidig med at den fælles fiskeripolitik, CFP'en, er noget af det, der stærkest har medvirket til at holde Island ude af et egentligt medlemskab.

Island var langt op i det 20. århundrede et af Europas fattigste lande, og det var først med skiftet fra landbrug til fiskeri som vigtigste erhverv og indtægtskilde, at der for alvor kom gang i den økonomiske udvikling. Således bragte fisken Island fra fattigdom til velstand. Med opnåelsen af suverænitet vandt Island endvidere den overordnede kontrol over egne havområder, og således bliver det at give afkald på selvbestemmelsesretten over de islandske naturressourcer set som et svigt over for kampen for suverænitet.

De islandske politikere betragter over en bred kam Islands fiskeripolitik som EU's voldsomt overlegen. Problemet er, ifølge de islandske politikere, at man betragter fiskeriet som branche med vidt forskellige øjne i Island sammenlignet med det øvrige Europa. Hvor fiskeriet ifølge denne fremstilling er af mere eller mindre perifer betydning i de øvrige europæiske lande, udgør det helt enkelt grundstammen i den islandske økonomi, hvilket betyder, at man er tvunget til at føre en økono-

misk og biologisk set bæredygtig politik.

Således understregede tidligere statsminister Halldór Ásgrímsson (Frp) i 2002, at: “(...) *Given what I have said about the importance of fisheries for the very existence of Iceland, you will understand that we could never contemplate putting the management of our resources into the hands of others*”.

At underlægge sig EU's fælles fiskeripolitik vil være det samme som direkte at overrække kontrollen over Islands ubetinget vigtigste ressource til en, på dette område uforstående og uansvarlig, samling regeringer, hvoraf mange endda er helt uden egen kystlinje og mulighed for havfiskeri. Dette vil være en klar forringelse af Islands nuværende stilling, hvor man i dag har det fulde ansvar og den fulde bestemmelsesret over dette vitale område.

På fiskeriområdet handler EU-debatten om Island således ikke så meget om man er for eller imod den fælles fiskeripolitik – men snarere, om det bliver muligt at opnå særløsninger eller helt at stå uden for medlemskabet på dette område.

En yderligere interessant pointe i forbindelse med den islandske kritik af CFP'en er imidlertid, som det fremføres af dele af den Socialdemokratiske Alliance, at man ved at blive medlem af EU også vil få indflydelse på netop denne politik.

EU er i netop denne tid ved at revidere sin fiskeripolitik, hvilket vil give Island mulighed for at påvirke

positivt med ekspertviden og kompetencer. Således udtaler statsminister Jóhanna Sigurdardóttir bl.a. at:

“My vision for the future is that Iceland will be a leading force in the creation management of the EU fisheries policy as well as in the European fishing industry. I'm absolutely confident that it will work”.

Islandsk selvbillede før krisen

Island er en lille nation, hvor man står op for sig selv og tør tænke stort. Således har der altid været en vis stolthed over det at være islandsk; man fremhæver den storslåede natur og det barske klima, og hvorledes den islandske befolkning har klaret sig igennem de hårde omstændigheder, århundrede efter århundrede.

Hertil kommer, at opbakningen fra USA i en årrække har givet Island en form for sikkerhedsnet i det internationale, hvilket har givet Island større handlerum end landets størrelse normalt ville give mulighed for. Denne islandske 'storhed' i handlen og i opfattelsen af sig selv kan endvidere kobles til en vis risikovillighed eller oven i købet dumdristighed, som islændingene ofte kobler til det at være islandsk:

“We are democratic, hardworking and sometimes we maybe – and that is maybe what got us into the trouble – take risks. We don't think things through all the time. And we have a saying in Icelandic, sort of 'þetta reddast' – oh it is going to

be fine, it is going to work out, you know. So we go out and we fight our way to make it work”, sagde Ragnheidur Elin Árnadóttir fra Selvstændighedspartiet i et interview i 2009.

Med tiden er det islandske selvbillede gået fra at være lige så gode som de andre til, at man nu var bedre end de andre, hvilket blandt andet kunne ses i landets eksplosive økonomiske vækst. Et tydeligt eksempel på både risikovilligheden og det nye selvbillede var således, hvordan man lod de islandske banker vokse sig så store, at de til sidst, før krakket i oktober 2008, i alt udgjorde 11 gange Islands BNP.

‘Finansvikingernes æra’ blev den kaldt – tiden lige før krakket.

Selvbillede efter krisen

Et interessant paradoks i den islandske selvopfattelse har været, hvorledes man på én gang har vægtet uafhængigheden og det at stå på egne ben i det internationale – samtidig med, at man i praksis nærmest direkte efter selvstændigheden skiftede det nære forhold til Danmark ud med et meget nært forhold til USA.

I modsætning til Danmark stod USA dog som en positiv forbindelse, et land der – uden at blande sig i Islands indre anliggender – støttede op både økonomisk og politisk.

Ifølge politologen Baldur Thorhallsson var islændingene derfor blevet lullet i søvn ud fra billedet af USA som Islands loyale partner,

men krisen afslørede noget helt andet. Man havde håbet på opbakning fra bl.a. Norden og USA, men selv ikke ens nærmeste samarbejdspartnere viste sig at stå på Islands side – og man følte sig svigtet. Således argumenterer flere teoretikere for, at det først var med den finansielle krise, at det for alvor gik op for islændingene, at de stod alene i verden, uden den traditionelle automatiske støtte udefra.

Med kollapset i det islandske bank-system og den efterfølgende dybe økonomiske krise er islændingene blevet tvunget til at tage stilling til deres internationale placering og re-vurdere forbindelsen til det internationale samfund.

Således artikulerede regeringen fra starten af krisen Islands problemer som værende af en sådan karakter, at de kun ville kunne løses i fællesskab med andre; den økonomiske og samfundsmæssige genoprejsning af Island blev nødt til at ske i samarbejde med det internationale samfund. Det intensiverede behov for venner i verden skabte således en voldsom opblomstring af den ellers slumrende, islandske EU-debat.

Som daværende statsminister Geir R. Haarde fra Selvstændighedspartiet udtrykte det i 2008: *“In the turbulence of the past year, circumstances have changed rapidly (...) The world has changed and we must reconsider our position accordingly.*

Den finansielle krise kunne især i starten ses som en rystelse af den før

så sikre antagelse, at Island stod tryggest på sine på egne ben. Hvor det økonomiske før var et vigtigt argument for at holde sig ude af EU-medlemskab, blev det nu det væsentligste argument for medlemskab.

Krónan før og efter krisen

Island gik fra at karakterisere sig selv som en stærk, sund og dynamisk økonomi med høj vækst – og distancere sig fra den manglende dynamik, økonomiske træghed og lave vækst i euroområdet – til at fremstille den islandske valuta *krónan* som dynamisk ustabil, ligesom den førnævnte økonomiske træghed i EU nu blev karakteriseret som stabilitet.

Således gik den fælles europæiske valuta fra at være noget, man distancerede sig fra, til noget, man ønskede at blive en del af. Man er i modstanderfløjen endda gået så langt som til at fremhæve euroen som den eneste årsag til i det hele taget at ville overveje islandsk EU-medlemskab.

På trods af den forstærkede åbenhed omtaler nej-fløjen dog fortalerfløjens beskrivelse af euroen som en løsning på alle Islands problemer som jubeloptimistisk. EU-medlemskab kan på ingen måde ses som en påstået løsning på Islands aktuelle, økonomiske problemer, både fordi medlemskabsforhandlingerne vil blive en langstrakt proces, og fordi landet i øjeblikket langtfra lever op til Maastricht-kriterierne.

Omvendt fremhæver ja-fløjen på sin side, at alene medlemskabsforhandlingerne og det igangværende samarbejde på det økonomiske område medvirker til at styrke den islandske kreditværdighed og troværdighed udadtil.

Icesave-debatten

Medens euroen kan ses som den side af EU, der har ændret synet på unionen i mest positiv retning, har debatten om Icesave haft den helt modsatte effekt.

Icesave-betalingerne beskrives på tværs af det politiske spektrum som uretfærdige over for den almindelige, islandske befolkning – en økonomisk straf, der primært rammer uskyldige. Ingen af de islandske partier kunne heller siges at være særligt begejstrede for den løsning, man i sommeren 2009 forhandlede sig frem til med de britiske og hollandske regeringer.

Ifølge modstanderne er der med Icesave-aftalen tale om en gæld, man ikke mener at være juridisk forpligtet til at betale. Det fremhæves på tværs af partierne, at Island naturligvis har i sinde at overholde sine internationale forpligtelser – men man er ikke enige om, hvad disse forpligtelser helt præcis er.

Da forpligtelserne bundes i det europæiske, økonomiske regelværk, er Icesave-sagen endvidere inkorporeret i den islandske europadebat.

Den daværende islandske rege-

ring valgte fra kollapsets start at forholdet til de udenlandske samarbejdspartnere var så vigtigt, at man var villig til at acceptere en set med islandske øjne dårlig aftale. Den upopulære aftale blev betragtet som nødvendig for at sikre omverdenens accept og Islands troværdighed udtal.

Omvendt fremhævede man i oppositionen, at det at underskrive så uacceptabel en aftale ville sætte hele Islands fremtid på spil. Vægten lå her på, hvordan Island var blevet presset af stærkere magter (læs: Holland og Storbritannien, men også et samlet EU) til at påtage sig en enorm og uretfærdig gæld, der ville binde det hårdt ramte Island i fattigdom i mange år fremover.

Både den politiske og den folkelige kritik blev efterhånden så stærk, at den islandske præsident Ólafur Ragnar Grímsson den 5. januar 2010 valgte at nedlægge veto mod at underskrive den foreliggende Icesave-aftale og på denne måde fremtvang en folkeafstemning om sagen. Præsidentens usædvanlige skridt førte på sin side til en debat, hvor de to fløje nærmede sig hinanden mere og mere, og selve folkeafstemningen kunne næppe have endt med et mere klart resultat – hele 93 pct. stemte imod underskrivelsen af Icesave-aftalen.

Her kan således trækkes interessante paralleller til selvstændighedskampen, hvor tesen om den evige kamp mod overmagten og bevidst-

heden om at stå op for sig selv/holde på sin ret blev grundlagt.

På trods af, at Holland og Storbritannien begge havde meldt ud, at de betragtede forhandlingerne som afsluttede, afviste man fra Islands side pure den aftale, man opfattede som uretfærdig og ødelæggende. For Island var man på ingen måde nået til en acceptabel løsning – og dermed blev den eneste løsning at insistere på at genoptage forhandlingerne. Det er muligt, at man er den lille i det internationale system, men man lader sig ikke kue.

Ifølge flere altingsmedlemmer handler EU-debatten i dag i bund og grund om, hvad man vægter højest: At bevare den fortsatte ret over naturressourcerne, eller ønsket om økonomisk stabilitet. Er den økonomiske stabilitet så vigtig, at man er villig til at tilnærme sig EU, på trods af, at man især ifølge nejfløjen så går på kompromis med den fulde selvbestemmelse over egne naturressourcer?

Isoleret EU-fløj

Hvad krisen fører med sig på længere sigt, er det naturligvis for tidligt at spørge om – men vores analyseresultat antyder en i hvert fald midlertidig forskydning i styrkeforholdet mellem ja- og nej-siden i den islandske EU-debat. Situationen i den islandske relation til EU i dag er unik – aldrig før i Islands historie er man gået så langt som at ansøge om

egentlige medlemskabsforhandlinger med EU – og aldrig før har man haft en regering, hvor i hvert fald et af partierne åbent plæderer for islandsk EU-medlemskab.

Omvendt bliver det for hver dag mere tydeligt, at den Socialdemokratiske Alliance fortsat står meget isoleret i sit stærke ønske om deltagelse i EU-samarbejdet.

I den aktuelle EU-debat har især Icesave-sagen tydeligt illustreret de vigtigste elementer af den islandske, nationale identitet: Bevidstheden om at stå op for sig selv, og varsomheden eller ligefrem skepsissen over for enhver form for unionsfællesskab.

Samtidig bliver den raserende ‘makrelkrig’ mellem Island og Færøerne på den ene side og EU og Norge på den anden af nogle opfattet som et tegn på, at man ikke fra EU’s side er parat til at gå på kom-

promis med Island på det så vitale fiskeriområde. Og endelig kan man stille sig selv spørgsmålet, om ikke eurozonens store problemer og deraf følgende drastiske fald har svækket fortalernes ellers så stærke argument om stabilitet kraftigt?

Således befinder ja-fløjen sig i øjeblikket på meget usikker grund – en situation, der ganske givet vil forværres, hvis der for alvor kommer gang i de økonomiske hjul på Island, samtidig med at væksten i EU stagnerer. Med et direkte citat fra vort speciale: Det bliver i sandhed spændende at følge den videre, islandske EU-debat.

Freia Maria Flachs & Marita S. Guttesen er nyuddannede cand.scient.pol’er fra Københavns Universitet. De har skrevet speciale om EU-debatten i Island før og efter finanskrisen.