

skýrsla

EVROPU

nefndar

Lögð fram á 38. landsfundi Sjálfstæðisflokksins 26. - 29. mars 2009



EFNISYFIRLIT

Inngangur	5	Stjórnarskrárákvæði sem heimila framsal fullveldis („opnunarákvæði“)	43
Helstu niðurstöður málefnaþópa	7	Stjórnarskrárbreyting og þjóðaratkvæði	45
Náttúruauðlindir Íslands og yfirráð yfir þeim	7	Möguleiki 1	46
Peningamálastjórn og framtíðargjaldmiðill	9	Möguleiki 2	47
Útanríkis- og öryggismál	11	Möguleiki 3	47
Atvinnuvegir	12	Möguleiki 4	48
Stjórnskipun og fullveldi	15	Möguleiki 5	49
Vinumarkaður og byggðamál	16	Möguleiki 6	49
Lýðræði og jafnrétti	17	Stofnanir EES og ESB	50
Sviðsmyndir	17	Löggjöf og ákvarðanantaka	52
Hvernig urðu sviðsmyndirnar til	18	Dóms- og innanríkismál	54
Evrópa árið 2030	18	Einkamálaréttur og fleira	55
Hvernig gæti ESB litið út í mismunandi sviðsmyndum?	20	Lissabon-sáttmálinn	56
Nánari lýsing á sviðsmyndunum fjórum	22	Útanríkis- og öryggismál	60
Sterk og opin Evrópa	22	Stöðuskýrsla I	60
Sjálfhverf Evrópa	23	Einir í ólgusjó alþjóðasamfélagsins	65
Eyland	24	Stöðuskýrsla II: Útanríkis- og öryggismál	66
Evrópuríkið	25	Vinumarkaður	67
Hvað þýða þessar myndir fyrir Ísland?	26	Spurningar & svör	68
Heildarniðurstöður málefnaþópa	27	Byggðamál	69
Auðlindir	27	Spurningar & svör	71
Stöðuskýrsla I	27	Byggðasjóðir	
Stöðuskýrsla II	28	Evrópusambandsins	72
Lokaskýrsla auðlindaþóps		Lýðræði og jafnrétti	75
Evrópunefndar		Stöðuskýrsla I	75
Sjálfstæðisflokksins	29	Stöðuskýrsla II	78
Gjaldmiðill	30	Beinn kostnaður	80
Stöðuskýrsla I	30		
Stöðuskýrsla II	34		
Atvinnuvegir	35		
Lokaskýrsla	35		
Stjórnskipun, afsal fullveldis og áhrif Íslands	39		
Fullveldi	39		

INNGANGUR

Pann 14. nóvember 2008 skipaði miðstjórn Sjálfstæðisflokksins að tillögu formanns Sjálfstæðisflokksins þá Kristján Þór Júlíusson formann og Árna Sigfússon varaformann nefndar sem ætlað var að leiða endurskoðun á Evrópustefnu Sjálfstæðisflokksins fyrir landsfund flokksins 29. janúar 2009. Síðar var ákveðið að seinka landsfundi til 26. mars 2009.

Evrópunefndinni var ætlað að standa fyrir opinni og málefnalegri umræðu um kosti og galla aðildar að Evrópusambandinu og var gert að skila niðurstöðum sínum í formi skýrslu til landsfundar flokksins. Í skýrslunni skyldu koma fram forsendur og niðurstöður nefndarstarfsins.

Byggt á áður nefndri skipun var hafist handa við skipuleggja verkefnið og starfið framundan. Fyrsta verkefni formanns og varaformanns var að fá til liðs við nefndina valinkunna sérfræðinga á sviði Evrópumála víðs vegar úr þjóðfélaginu. Settir voru upp sjö málefnaþópar til að fjalla um tiltekin úrlausnarefni á sviði Evrópumála. Málefnið skiptust í peningamálastjórnun og gjaldeyrismál, auðlindir, atvinnuvegi, utanríkis- og öryggismál, stjórnskipun og fullveldismál, lýðræði og jafnrétti og loks vinnumarkað og byggðamál.

Formaður peningamálastjórnunar og gjaldeyrismála var Gylfi Zoega frá Háskóla Íslands og varaformaður Ársæll Valfells einnig frá Háskóla Íslands. Auðlindahópnum stýrði Friðrik Sophusson og varaformaður var Bjarni Már Magnússon frá Háskólanum á Akureyri. Jón Hákon Magnússon stýrði Utanríkis- og öryggismálahópnum ásamt Einari Benediktssyni fyrrverandi sendiherra. Ásdís Höllu Bragadóttur og Finni Oddssyni framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs var falið að fjalla um málefni atvinnuveganna. Stjórnskipun og fullveldismálum var stýrt af Ragnhildi Helgadóttur frá Háskólanum í Reykjavík og Katrínu Helgu Hallgrímsdóttur lögmanni. Málefnaþópi um vinnumarkað og byggðamál var stýrt af Sigríði Margréti Oddsdóttur, framkvæmdastjóra Skjás Eins og Katrínu Olgu Jóhannesdóttur frá Skiptum. Loks var lýðræðis- og jafnréttishópnum stýrt af Hönnu Katrínu Friðriksson þáverandi aðstoðarmanni heilbrigðisráðherra og Ástu Þórarinsdóttur framkvæmdastjóra. Auk þessa naut Evrópunefndin liðsinnis Kristjáns Vigfússonar frá Háskólanum í Reykjavík.

Strax í upphafi var lögð áhersla á að skapa umhverfi sem gerði sem flestum landsmönnum mögulegt að leggja sem mest til málsins og koma sínum skoðunum á framfæri. Sett var upp vefsíðan www.evropunefnd.is sem slegið hefur í gegn en þar er að finna allar upplýsingar um vinnuna með aðgengilegum hætti auk þess sem vefurinn hefur verið vettvangur skoðanaskipta um Evrópumálin. Um 30 þúsund heimsóknir hafa verið á vefinn frá því hann var opnaður. Upptökur af fundum málefnaþópa voru gerðar aðgengilegar sem og allt efni frá málefnaþópnum. Málefnaþóparnir héldu fjölmarga fundi og var aðgangur að þeim opin fyrir alla flokksmenn. Þetta fyrirkomulag

ásamt upptökum frá fundum gerði það að verkum að aðgangur allra landsmanna var eins góður og kostur er. Málefnaþópar voru einnig stofnaðir um land allt í gegnum flokksfélögin þar sem Evrópumálin voru rædd og skoðunum þeirra komið á framfæri við Evrópunefndina. Auk þessa fóru formaður og varaformaður fundaðerð um allt land og heimsóttu 30 staði víðs vegar um landið og lauk fundarferðinni 21. janúar sl. Alls hafa um 1500 manns sótt fundi nefndarinnar

Auk þess að tryggja aðgang sem flestra að þessari vinnu þá var reynt að koma upplýsingum reglulega og jafnóðum um stöðu mála til landsmanna sem og flokksmanna með fundum og upplýsingagjöf á vefnum.

Málefnaþópar var ætlað að fjalla um áhrif á stöðu Íslands á hverju málefna sviði ef til inngöngu í Evrópusambandið kæmi. Jafnframt að setja fram hugsanleg markmið sem sett yrðu ef af samningaviðræðum við Evrópusambandið yrði. Hópnum um náttúruauðlindir var m.a. ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á eignarhald, stjórnun og nýtingu íslenskra náttúruauðlinda og þá sérstaklega um fiskistofna og áhrif sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB á íslenska sjávarútvegsstefnu.

Málefnaþópi um atvinnuvegina var ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á helstu atvinnuvegi á Íslandi. Þar ber fyrst að telja hugsanleg áhrif á sjávarútveg og landbúnað.

Málefnaþópi um utanríkis- og öryggismál var ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á íslenska utanríkis- og öryggismálastefnu. Fjalla skyldi um helstu viðfangsefni Evrópusambandsins á þessu sviði, stofnanir og ákvarðanatöku. Hópnum var ennfremur ætlað að fjalla um pólitískt samráð Evrópusambandsríkjanna, hvort aðild felur í sér breytta stöðu Íslands í NATO og leggja almennt mat á stöðu Íslands í ólgusjú alþjóðasamfélagsins.

Málefnaþópi um peningamálstjórnun og evruna var ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á peningamálstjórnun hér á landi. Hópnum var einnig ætlað að skoða möguleika á einhliða eða tvíhliða upptöku evru og eða upptöku hugsanlegra annarra gjaldmiðla. Svára þyrfti lykilsurningum um hver yrðu áhrif á gengi, vexti, hagvöxt, erlenda fjárfestingu, afkomu heimilanna, ríkisreksturinn, hagstjórnina ofl. þætti.

Málefnaþópi um vinnumarkað og byggðamál var ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á hinar dreifðu byggðir sem og almenna launþega. Auk þess að fjalla um hugsanlegan kostnað Íslands við aðild.

Niðurstöður allra málefnaþópa er hægt að finna samandregnar í næsta kafla í skýrslunni en einnig í heild sinni hér aftar í skýrslunni og á vef Evrópunefndarinnar.

Almennt má segja að umræður, innlegg, upplýsingar og skoðanir sem nefndinni

hafa borist frá almenningi og flokksfélögum séu margbreytilegar. Margir eru þeirrar skoðunar að Sjálfstæðisflokkurinn eigi ekki að breyta um stefnu í Evrópumálum og halda fyrri stefnu. Margir telja að komið sé að ákveðnum tímamótum í ljósi atburða síðustu mánaða og sjálfstæð peningamálastefna hafi beðið skipbrot og því þurfi að kanna aðra kosti m.a. upptöku evru með Evrópusambandsaðild. Margir eru einnig þeirrar skoðunar að æskilegast væri að fá alla þá kosti sem fást með upptöku evru en sleppa við þá ókosti sem fylgja Evrópusambandsaðild.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR MÁLEFNAHÓPA

NÁTTÚRUAUÐLINDIR ÍSLANDS OG YFIRRÁÐ YFIR ÞEIM

Prenns konar sjónarmið komu fram um aðild Íslands að ESB við vinnu hópsins. Í fyrsta lagi að Ísland eigi ekkert erindi í ESB svo landið glati ekki fullveldisrétti yfir auðlindum sínum. Jafnframt er bent á að Íslendingum hafi tekist vel upp í sinni fiskveiðistjórnun og að sjávarútvegsstefna ESB sé mjög gölluð. Annað sjónarmið er að ef Íslendingar ákveða að hefja aðildarviðræður þá verði einungis samið um aðild á þeim forsendum að það sé tryggt að Íslendingar haldi forræði yfir auðlindum sínum. Þriðja sjónarmiðið er að Íslendingar eigi að ganga til aðildarviðræðna og stefna á undanþágur frá ákveðnum þáttum sjávarútvegsstefnunnar. Ekki sé nauðsynlegt að fá allsherjarundanþágu frá stefnunni þar sem meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika verji hagsmuni Íslands og óraunhæft sé að ætla að vikið verði frá þeirri reglu.

Niðurstaða málefnaþópsins varðandi aðrar auðlindir er að aðild að sambandinu muni ekki hafa verulegar breytingar á málefnum er tengjast raforku, vatni, jarðvarma, olíu og gasi. Aðildin mun heldur ekki hafa verulegar breytingar á regluverkið er gildir um hálandið, um málefni Norðurheimskautsins eða yfirráð yfir hugsanlegum olíusvæðum á landgrunninu.

Samkvæmt Kyoto-bókuninni fer ESB með útteilingu losunarheimilda milli aðildarríkjanna. Sé litið til loftslagsmála má nefna að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (European Trading System, ETS) hefur þegar verið samþykkt á Alþingi. Ekki verður séð að erfiðara sé fyrir Íslendinga en aðra að ná tilhlýðilegum árangri hvað varðar eldsneytisnotkun. „Íslenska ákvæðið“ gengur hins vegar vart inn í ETS-kerfið og þess vegna þarf að semja við ESB, ef Ísland vill breyta ákvæðinu í varanlegar losunarheimildir. Á móti kemur að íslensk orkuframleiðsla hjálpar ESB til að ná því marki að 20% orkunotkunar verði kolefnislaus árið 2020.

Ljóst er að ef sjávarútvegsstefna ESB yrði tekin upp án undanþágna af einhverju tagi myndi það hafa talsverð áhrif á fullveldisrétt Íslendinga til að stjórna fiskveiðum íslenskra borgara. Hér verða nefnd fimm atriði sem myndu breytast.

Í fyrsta lagi myndi formlegur fullveldisréttur Íslands til að taka ákvarðanir um heildarkvóta á Íslandsmiðum færast til ESB. Í öðru lagi myndu íslensk stjórnvöld ekki lengur gera samninga við önnur ríki um fiskveiðar heldur framkvæmdastjórn ESB. Í þriðja lagi væri opnað á frjálsar fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Í fjórða lagi yrði brottkast heimilt að lögum eins og staðan er í dag. Í fimmta lagi þyrftu Íslendingar að öllum líkindum að hætta hvalveiðum. Benda verður hins vegar á að meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika í óbreyttri mynd tryggir Íslendingum sama hlutfall heildarkvóta og nú er, m.ö.o. íslenska ríkið fengi kvótann við Íslandsstrendur til úthlutunar til þeirra sem hafa veiðireynslu. Erlendir aðilar innan ESB fengu hann ekki þar sem þeir hafa ekki veitt að neinu ráði á íslensku hafsvæði síðastliðna þrjá áratugi. Jafnframt verður að benda á að reglum ESB um brottkast verður að öllum líkindum breytt í næstu reglugerð ESB um hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu. Í viðauka með stöðuskýrslu 2 er bent á kosti og galla aðildar með tilliti til sjónarmiða hagsmunaaðila.

Rétt er að benda á að Lissabonsáttmálinn snertir ekki eignarhald á auðlindum eða auðlindastjórnun. Ekki frekar en Rómarsáttmálinn eða aðrir grundvallarsáttmálar sambandsins. Þar að auki er rétt að geta þess að fyrir liggja áætlanir um gagngera endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar sem ljúka á eigi síðar en árið 2012. Viðamiklar breytingar eru væntanlegar. Ætlun ESB er að leggja fram grænbók í byrjun þessa árs sem á að leggja grunninn að umræðum. Samantekt athugasemda við grænbókina verður birt 2010 og framkvæmdastjórn ESB stefnir á að leggja fram tillögur sínar seinna sama ár með það að markmiði að nýjar reglur líti dagsins ljós árið 2012. Á óformlegum ráðherrafundi ESB þann 29. september síðastliðinn var fjallað um endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Á þeim fundi kom m.a. fram að ráðherrarnir aðhyllast langtímaáætlanir við ákvörðun heildaraflamarks og úthlutun kvóta, enda tryggi það betur stöðugleika útgerðarfyrirtækja. Jafnframt kom fram að þeir styðja grundvallarsjónarmiðin um hlutfallslegan stöðugleika og hina svokölluðu nálægðarreglu þegar kemur að stjórnun aflaheimilda.

Segja má að á fundum og í starfi hópsins hafi þrenns konar sjónarmið komið fram um samband Íslands og ESB. Í fyrsta lagi að Ísland eigi ekkert erindi í ESB þar sem það fari best á því að Íslendingar fari með fullveldisréttinn yfir auðlindum sínum. Jafnframt er bent á að Íslendingum hafi tekist vel upp í sinni fiskveiðistjórnun og að sjávarútvegsstefna ESB sé mjög gölluð. Annað sjónarmið er að ef Íslendingar ákveða að hefja aðildarviðræður þá verði einungis samið um aðild á þeim forsendum að það sé tryggt að Íslendingar haldi forræði á auðlindum sínum. Segja má að þriðja sjónarmiðið sé að Íslendingar eigi að ganga til aðildarviðræðna og reyna að stefna á undanþágur frá vissum þáttum sjávarútvegsstefnunnar. Ekki sé nauðsynlegt að fá allsherjarundanþágu frá stefnunni þar sem meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika

verji hagsmuni Íslands og óraunhæft sé að ætla að vikið verði frá þeirri reglu. Enginn lýsti þeirri skoðun sinni að Ísland ætti að ganga í ESB vegna auðlinda- og orkuregluverks sambandsins eða hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.

Í ljósi aðildarsamninga annarra ríkja við ESB verður að telja það nokkra bjartsýni að mögulegt sé að fá umtalsverðar undanþágur frá sjávarútvegsstefnu sambandsins. Úr því mun hins vegar ekki fást skorið með endanlegum hætti nema til komi aðildarviðræður við sambandið. Formaður og varaformaður auðlindahópsins benda á að mikil andstaða er við það að samið verði við ESB um yfirráð sambandsins yfir fiskveiðiauðlindinni, en margir telja að með því væri þjóðin að framselja hluta af sjálfstæði sínu. Það er hins vegar skoðun formanns og varaformanns hópsins og fjölmargra annarra að það sé eðlilegt að forystumenn flokksins fái rúmar heimildir til að ræða við leiðtoga annarra stjórnmalaflokka um það, hvernig standa skuli að viðræðum við Evrópusambandið. Í aðildarviðræðum reynir á það hvort Ísland fær að halda viðhlítandi forræði yfir fiskveiðiauðlindinni. Einnig þarf að vera ljóst að samningur um aðild fær ekki gildi án þess að gerð hafi verið breyting á stjórnarskrá, sett lög um þjóðaratkvæði og aðildartillaga lögð í dóm þjóðarinnar, eftir að Alþingi hefur samþykkt aðildarsamning.

PENINGAMÁLASTJÓRN OG FRAMTÍÐARGJALDMÍÐILL

Aðgengi að lánsfé er forsenda þess að atvinnulíf hér á landi geti dafnað og vaxið. Við frjáls viðskipti innan Evrópu verða til fyrirtæki sem eru mjög stór á mælikvarða okkar hagkerfis. Þessi fyrirtæki þurfa fjármögnun. Þetta á einnig við um stór fyrirtæki og stofnanir á innanlandsmarkaði, svo sem orkuveitur og sveitarfélög. Undanfarin ár hafa slíkir aðilar tekið gengistryggð lán hjá íslenskum bönkum. Ókostur við þessa leið er sá að svo fremi sem allar tekjurnar eru ekki í sama gjaldmiðli og lánin þá verður til mikil gengisáhætta. Breytingar á gengi krónunnar geta þannig haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir efnahagsreikninga fyrirtækja. Þessi er ástæðan fyrir því að yfir 60% fyrirtækja hér á landi eru tæknilega gjaldþrota um þessar mundir.

Erlendar skuldir fyrirtækja setja stjórn peningamála þröngar skorður. Þegar eftirspurn eykst innanlands þá getur seðlabanki brugðist við með því að hækka vexti. Vaxtahækkunin veldur því að ódýrar verður að taka lán erlendis. En við þetta breytast efnahagsreikningar fyrirtækja, skuldahlíðin verður viðkvæm fyrir gengisbreytingum. Seðlabankinn fer þá að leitast við að halda gengi háu svo fyrirtæki verði ekki gjaldþrota. En því meira sem hann reynir að halda genginu uppi þeim mun meiri hvati er til þess að flytja lágvaxta fjármagn til landsins. Og þá verður erlend skuldsetning enn meiri. Þannig verður til sambland viðskiptahalla, erlendar skuldasöfnunar, innlendar þenslu, hárra vaxta og einnig eignaverðsbóla þegar lánsfé er notað til kaupa á

hlutabréfum. Seðlabankinn getur nú alls ekki lækkað vexti vegna þess að þá hættir aðstreymi fjármagns, gengið lækkar og fyrirtækin verða gjaldþrota. Slíkt hefði einnig þau áhrif að verðbólga hækkaði og bankinn forðast slíkt í lengstu lög. Hann getur þá einungis hækkað vexti og gerir það þangað til kerfið hrynur eins og gerðist fyrir nokkrum mánuðum síðan. Þetta er vítahringur sem skapast þegar peningamálastjórn í afar litlu hagkerfi byggist á fljótandi, sjálfstæðum gjaldmiðli og verðbólgu markmiði seðlabankans.

Það eru tvær leiðir færar fyrir þá sem vilja halda í krónuna. Í fyrsta lagi er unnt að setja höft á fjármagnshreyfingar. Með því að slíta EES-samningnum er kominn grundvöllur fyrir því að hafa hér sjálfstæða mynt. En slíkt myndi takmarka mjög aðgengi fyrirtækja að lánsfé sem er ekki réttlætandi. Í öðru lagi getur ríki sem hefur miklar erlendar eignir haft sjálfstæðan gjaldmiðil. Ef ekki eru skuldir erlendis heldur eignir þá er auðveldara að beita stýrivöxtunum. Ekki er fyrirsjáanlegt að Ísland muni í nánustu framtíð hafa miklar eignir umfram skuldir erlendis. Einnig er ljóst að aðgengi að erlendu lánsfé er nauðsynlegt atvinnulífinu. Síðast en ekki síst er mikilvægt að endurheimta trúverðugleika og traust til þess að aðgangur að erlendu lánsfé opnast aftur. Hluti af því að endurheimta þetta traust snýr að fyrirkomulagi gjaldmiðilsmála. Tvær megin leiðir eru í umræðunni til að ná því markmiði. Annars vegar umsókn um aðild að Evrópusambandinu með því markmiði að taka upp evru (nánar útskýrt í skjölum Gylfa Zoega). Hins vegar upptaka annars gjaldmiðils einhliða eða í gegnum myntráð (nánar útskýrt í skjölum Ársæls Valfells). Báðar þessar leiðir eiga það sammerkt að megin markmið þeirra er að leysa þann vanda sem snýr að skorti á trúverðugleika sem felst í sjálfstæðri peningamálastefnu.

Niðurstöður gjaldmiðilshópsins voru skýrar hvað varðar óhagkvæmni þess að reka sjálfstæða peningamálastefnu í svo litlu og fámennu hagkerfi. Ísland væri með öðrum orðum mjög óhagkvæmt gjaldmiðilssvæði sem ætti litla möguleika á að spara sig í opnu nútíma umhverfi frjálsra fjármagnsflutninga. Við þessar aðstæður væru stjórnþæki íslensks seðlabanka bitlítill og fjármálastöðugleiki lítill. Ólíðandi væri fyrir þjóðina til lengdar að búa við miklar gengissveiflur undanfarinna ára. Þessar sveiflur gera einstaklingum og fyrirtækjum erfitt fyrir í allri áætlanagerð og skipulagningu framtíðar. Þessu hefur fylgt mikil verðbólga og mjög háir vextir sem sem gera heimilum og fyrirtækjum óhemju erfitt fyrir. Hópurinn fjallaði um og fór yfir þær tvær leiðir sem hann taldi færar í gjaldmiðilsmálum, þ.e. annars vegar að taka upp evru með aðild að Evrópusambandinu og hins vegar með einhliða upptöku evru. Þess ber að geta að álit hópsins var skipt að því leyti að formaður hópsins taldi einhliða upptöku evru alls ekki færa leið fyrir íslenska hagkerfið. Síðar í þessari skýrslu gefur að líta annars vegar yfirlit yfir hvernig einhliða upptaka evru gæti átt sér stað og hvernig upptaka evru í gegnum Evrópusambandsaðild gæti átt sér stað.

UTANRÍKIS- OG ÖRYGGISMÁL

Niðurstöður utanríkis- og öryggismálahópsins gera ráð fyrir því að gerist Ísland aðili að Evrópusambandinu verði landið innan landamæra náins ríkjasambands. Ísland sé Evrópuþjóð í sögulegu og menningarlegu tilliti og eigi því heima í samstarfi Evrópulanda. Í samstarfinu felist einstök tækifæri fyrir smáþjóðir til að láta að sér kveða. Þess ber að geta að aðild að Evrópusambandinu er ekki einhvers konar valkostur við gott samstarf við Bandaríkin, hvort sem er pólitískt, viðskiptalega eða í varnamálum. Þvert á móti myndi Ísland styrkja stöðu sína vestanhafs sem aðili að ESB og þátttakandi í því samráði og samstarfi sem Bandaríkin og Evrópusambandið hafa þróað með sér.

Sem aðildarríki að NATO frá upphafi hefur Ísland verið aðili að öllum ákvörðunum á sviði varnarsamstarfs. Sú breyting hefur orðið að Ísland hefur ekki lengur sömu aðkomu að umræðum um varnarmál og aðildarríki ESB hafa, jafnvel þótt þær snerti hagsmuni Íslands. Hagsmunir Íslands felast í því að sjónarmið landsins heyrast í umræðu um þessi mál þar sem samvinna við Evrópuríki hefur aukist verulega undanfarin misseri.

Með aðild að Evrópusambandinu opnast Íslandi sú leið til lausnar á peningamála-stefnunni sem er fólgin í aðild að EMU og upptöku evru. Þetta er eitt þeirra meginatriða varðandi afstöðuna til ESB sem nú þarf að ræða. Þegar efnahagslegum stöðugleika hefur verið náð á ný ber að líta til nýrra tækifæra í slíku samstarfi. Innan Evrópusambandsins yrði vafalaust litið til samvinnu við önnur Norðurlönd um þann málstað sem lagt yrði lið hverju sinni. Og ekki ber að gleyma því að við erum Evrópuþjóð í sögulegu og menningarlegu tilliti og eigum heima í samstarfi þeirra.

HVAÐ MÆLIR MEÐ AÐILD?

- Stefna Evrópusambandsins í utanríkis- og varnarmálum fellur að markmiðum Íslands á alþjóðavettvangi.
- Aðild Íslands að Evrópusambandinu gerir Norðurlöndunum kleift að eiga frekara samráð á þeim vettvangi.
- Sjónarmið Íslands á vettvangi varnarmála fá aukið vægi.
- Sterkari staða gagnvart Bandaríkjunum.

HVAÐ MÆLIR GEGN AÐILD?

- Málefnaþingurinn sér ekkert á þessari stundu sem mælir gegn aðild.

ATVINNUVEGIR

Almennt má segja að hagsmunasamtök atvinnuveganna sem leitað var til séu samstíga í að hafa litla trú á íslensku krónunni, hins vegar eru þau ósammála um hvaða leið beri varðandi nýja peningamálastefnu. Tvær leiðir eru nefndar og taldar í þessu sambandi, annars vegar einhliða upptaka evru eða hins vegar upptaka evru með Evrópusambandsaðild. Stjórnir Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) og Samtaka fiskvinnslustöðva (SF) ásamt Bændasamtökunum vilja láta kanna nánar kosti þess fara fyrri leiðina, önnur hagsmunasamtök hallast að þeirri seinni.

HVAD MÆLIR MEÐ AÐILD SKV. ÞEIM HAGSMUNASAMTÖKUM SEM RÆTT VAR VIÐ?

- Auðveldari aðgangur að lánsfé og lægri vextir.
- Tollar og höft myndu detta niður og Ísland myndi öðlast mun meiri trúverðugleika.
- Auknir möguleikar á styrkjum til þróunarverkefna og fjármagni til nýsköpunar og allt samstarf við fyrirtæki innan ESB verður auðveldara.
- Nýir möguleikar í nýsköpun atvinnulífsins sem tengjast frekari fullvinnslu matvæla mundu skapast.
- Nánari og traustari efnahagsleg og pólitísk tengsl við nágrannaþjóðir og stærstu viðskiptaþjóðir.
- Viðskiptakostnaður mun lækka.
- Svigrúm til samþættingar á vinnumarkaði sem myndi auka sveigjanleika.
- Hugsanlegur aðgangur að styrkjum úr byggðasjóðum ESB og landbúnaðarsjóðum ESB.

HVAD MÆLIR GEGN AÐILD SKV. ÞEIM HAGSMUNASAMTÖKUM SEM RÆTT VAR VIÐ?

- Ísland glatar sjálfstæði sínu með inngöngu í ESB og afsalar sér valdi til að móta eigin atvinnuvegi. Það á aðallega við um sjávarútveg og landbúnað.
- Varðandi sjávarútveginn þá muni ýmsar veiðar og leiðir til tekjuöflunar dragast saman. Regluverk ESB í sjávarútvegi myndi leiða til óheilbrigðari starfsskilyrða. Styrkir og félagsleg viðhorf ESB til atvinnuvega myndu draga úr arðbærni íslensks sjávarútvegs.

- Fyrirsjáanlegur mikill samdráttur í landbúnaði, sérstaklega hvað varðar svína- og kjúklingarækt.
- Ísland myndi greiða meira til ESB en það fengi þaðan.
- Meiri kröfur til íslenskrar stjórnsýslu og fjármálaumsýslu.
- Óvissa til staðar um framtíðarþróun Evrópusamstarfsins.
- Aukið langtímaatvinnuleysi.

ÍSLAND Í ESB OG EVRA TEKIN UPP

Eftirfarandi rök eru aðallega nefnd til viðbótar við kosti annars gjaldmiðils, þegar mælt er með því að Ísland gangi í Evrópusambandið og Evran tekin upp í kjölfarið:

- Auðveldari aðgangur að lánsfé og lægri vextir.
- Tollar og höft myndu detta niður og við myndum öðlast mun meiri trúverðugleika.
- Auknir möguleikar á styrkjum til þróunarverkefna og fjármagni til nýsköpunar og allt samstarf við fyrirtæki innan ESB verður mun auðveldara en ella.
- Nýir möguleikar í nýsköpun atvinnulífsins sem tengjast frekari fullvinnslu matvæla mundu skapast.
- Nánari og traustari efnahagsleg og pólitísk tengsl við nágrannaþjóðir og stærstu viðskiptaþjóðir.
- Viðskiptakostnaðar mun lækka.
- Svigrúm til samþættingar á vinnumarkaði sem myndi auka sveigjanleika.
- Aðgangur að styrkjum úr byggðasjóðum ESB og landbúnaðarsjóðum ESB.

RÖKIN GEGN ÞESSARI LEIÐ ERU M.A. ÞAU AÐ

- Ísland glatar sjálfstæði sínu með inngöngu í ESB og afsalar sér valdi til að móta eigin atvinnuvegi. Það eigi aðallega við um sjávarútveg og landbúnað.

- Varðandi sjávarútveginn þá muni ýmsar veiðar og leiðir til tekjuöflunar dragast saman. Regluverk ESB í sjávarútvegi myndi leiða til óheilbrigðari starfsskilyrða. Styrkir og félagsleg viðhorf ESB til atvinnuvega myndu draga úr arðbærni íslensks sjávarútvegs.
- Fyrirsjáanlegur mikill samdráttur í landbúnaði, sérstaklega hvað varðar svína- og kjúklingarækt.
- Ísland myndi greiða meira til ESB en það fengi þaðan.
- Meiri kröfur til íslenskrar stjórnsýslu og fjármálaumsýslu.
- Óvissa til staðar um framtíðarþróun Evrópusamstarfsins.
- Aukið langtímaatvinnuleysi.

SAMNINGSMARKMIÐ VARÐANDI AÐILDARVIÐRÆÐUR VIÐ ESB

Þær tvær atvinnugreinar sem sérstaklega þarf að huga að varðandi samningsmarkmið eru landbúnaður og sjávarútvegur. Bændasamtökin hafa tekið sérstaklega saman sín samningsmarkmið og fylgja þau með skýrslunni (f.skj.2). Sjávarútvegurinn hefur hins vegar lýst því sem markmiði að Íslandi héldi óskoraðri stjórn og yfirráðum yfir fiskveiðiauðlindum innan íslenskrar fiskveiðilögsögu og valdi til ákvörðunar og samninga við önnur ríki um veiðar úr deilistofnum. Þau samningsmarkmið sem aðrir hagsmunaaðilar atvinnuveganna nefndu eru listuð upp hér fyrir neðan:

- Varðandi úrvinnsluþæð landbúnaðarafurða þarf að fá eðlilegan aðlögunartíma að óheftum markaðsaðgangi frá öðrum aðildarríkjum ESB. Varast þarf dýrasjúkdóma. Um leið þarf að tryggja að úrvinnslufyrirtæki landbúnaðarafurða eigi sem jafnastan aðgang að hráefni til úrvinnslu á við keppinauta sína innan ESB.
- Tryggja verður að við getum nýtt endurnýjanlegar vatns- og jarðhitaauðlindir okkar til orkuframleiðslu og iðnaðarferla. Í fljótu bragði virðist ekkert í reglum ESB hindra þetta, raunar leggur ESB mikla áherslu á að auka hlut hreinna orkugjafa.
- Huga þarf að loftslagsmálunum.
- Undirstrika þarf stöðu Íslands sem velferðarþjóðfélags og verja hlutverk hinnar opinberu þjónustu (BSRB).
- Mikilvægt er að fá viðurkenningu á því að byggðavandinn hér á landi birtist í formi flutninga milli svæða frekar en í miklu atvinnuleysi og lágum tekjum. Þótt hreyfanleikinn sé mikilvægur, hefur fólksfækkunin neikvæð

áhrif á stöðu þeirra sem ekki flytjast á brott. Þetta er ólíkt aðstæðum innan ESB og þarf að gæta að.

- Fá ákveðinn aðlögunartíma varðandi niðurfellingu tolla og nýta tímann til að taka upp græna styrki í stað framleiðslustyrkja. Semja um sérstöðu vegna norðlægrar stöðu, norðan 62 gráðu, sbr. reglur ESB um sænskan og finnskan Norðurslóðalandbúnað. Tryggja aðkomu landbúnaðar að Uppbyggingasjóðum ESB (e. Structuralfunds) vegna nauðsynlegrar endurnýjunar greinarinnar á næstu árum. Fá viðurkenningu á kröfum er varða matvælaöryggi og varnir gegn dýrasjúkdómum. Sjá til viðbótar meðfylgjandi skjal frá Bændasamtökunum sem fjallar sérstaklega um samningsmarkmiðin.
- Fá staðfestingu á sögulegum rétti Íslendinga til að veiða innan 200 mílna lögsögunnar. Fá viðurkenningu á því að aflaheimildir á Íslandsmiðum verði ákvarðaðar á grundvelli sérfræðiráðgjafar Hafrannsóknarstofnunar. Fá viðurkenningu á rétti Íslands í samningum við þriðju ríki um úthafsveiðar, deili- og flökkustofna, sérstaklega þeirra sem veiddir eru innan fiskveiðilögsögunnar.

STJÓRNSKIPUN OG FULLVELDI

Deilt er um hvort vægi Íslands við ákvarðanatöku muni aukast eða ekki með aðild að ESB. Málefnaþopurinn bendir á að ef ákveðið yrði að ganga til viðræðna þyrfti að ákvarða röð eftirtalinnna aðgerða: Stjórnarskrárbreytingar, þjóðaratkvæðisgreiðslu og aðildarviðræðna. Alls eru sex útfærslur kynntar í heildarumfjöllun málefnaþópsins auk þess sem þar er að finna ítarlega lýsingu á stofnunum ESB og hver áhrif Íslands yrðu innan þeirra.

Munurinn á EES og ESB felst aðallega í þremur atriðum. Í fyrsta lagi tekur ESB til fleiri sviða en EES og því færist vald á þeim sviðum til sambandsins sem áður var á Íslandi. Í öðru lagi koma aðildarríki með öðrum hætti að stefnumótun og ákvarðanatöku. Með aðild fær Ísland aðgang að ákvarðanatöku sem ekki er til staðar í dag. Á móti kemur að valdi er afsalað til yfirþjóðlegra stofnana ESB. Í þriðja lagi er réttarkerfi ESB yfirþjóðlegt. Evrúpudómstóllinn er réttærri íslenskum dómstólum á þeim sviðum sem ESB nær yfir.

HVAÐ MÆLIR MEÐ AÐILD?

- Áhrif á ákvarðanatöku ESB

HVAÐ MÆLIR GEGN AÐILD?

- Afsal fullveldis
- Lítil áhrif á ákvarðanatöku ESB

VINNUMARKAÐUR OG BYGGÐAMÁL

Vinnumarkaðurinn á Íslandi fellur að nær öllu leyti undir ákvæði EES-samningsins. Byggðamál myndu þurfa aðlögun að ESB þar sem Ísland tæki upp stefnu ESB í byggðamálum til viðbótar nógildandi stefnu.

HVAÐ MÆLIR MEÐ AÐILD?

- Á Íslandi hefur nánast öll löggjöf sem snýr að vinnumarkaði innan ESB verið tekin upp. Flestar breytingar á íslenskrri vinnulöggjöf má rekja til tilskipana frá ESB.
- Það er mat aðila á vinnumarkaði að ESB-aðild myndi hafa jákvæð áhrif á íslenskan vinnumarkað. Ástæðan er meiri þátttaka í þeirri reglusetningu sem fer ekki fram í opnu samráðsferli, (Lissabon-áætlunin). Hagsmunasamtök á vinnumarkaði hafa í dag áhrif á reglusetningu í gegnum samstarf á Evrópuvettvangi. Aðilar vinnumarkaðarins hafa þannig meiri áhrif á reglusetningu innan ESB en stjórnvöld. Við inngöngu í ESB myndu áhrif stjórnvalda aukast, þannig fengju Íslendingar aðgang að samákvörðunarferli þings og ráðherranefndar ESB.
- Ísland myndi taka upp öflugri byggðastefnu með umgjörð sem getur skapað ný tækifæri. Byggðaáætlanir yrðu markvissari og til lengri tíma heldur en tíðkast í dag.
- Þriðjungur af aðildargjöldum renna í uppbyggingasjóði ESB sem hafa það markmiði að halda úti byggð og mannsæmandi búsetuskilyrðum um uppbyggingu á tilteknum svæðum sem standa verr en önnur svæði ESB.
- Með aðild að ESB myndu gjöld í þróunarsjóð EFTA falla niður. Til þróunarsjóðs EFTA renna 600 miljónir EUR á 5 ára tímabili eða 120 miljónir á ári. Íslendingar greiða 4,84% af þeirri upphæð.
- Nú þegar eru til raunhæf dæmi um lönd sem haf blómstrað í kjölfar ESB aðildar, m.a. fyrir tilstuðlan byggðastefnu ESB og uppbyggingasjóða.

HVAÐ MÆLIR GEGN AÐILD?

- Aðild hefur nánast engin áhrif á nógildandi regluverk vinnumarkaðarins.
- Kostnaður við aðild að ESB verður að öllum líkindum meiri en möguleikar Íslands á að sækja fjármagn úr uppbyggingasjóðum. Mismunur á gjöldum til ESB og mögulegum styrkjum fer þó að miklu leyti eftir því hvernig svæði Ísland verður skilgreint.

- Með aðild að ESB myndi Ísland undirgangast þá stefnu að hjálpa fátækari ríkjum innan ESB við það að byggja upp lönd sín með það að markmiði að þau geti orðið virkari þátttakendur á markaðinum.
- Sveigjanleiki við byggðaverkefni minnkar, vegna agans sem fylgir byggðaaætlunum til lengri tíma. Um er að ræða tilfærslu á úthlutunarvaldi upp að ákveðnu marki, þó aldrei þannig að Íslendingar geti ekki sjálfir tekið sérstæðar ákvarðanir um byggðamál.

LÝÐRÆÐI OG JAFNRÉTTI

Evrópusambandið leggur meiri áherslu á hlutfallslegt vægi en meirihlutaræði og hefð er fyrir því að ekki sé gengið á róttækan hátt yfir hagsmunum einstakra ríkja. Af þessu leiðir hins vegar að ákvörðunartökufærlið getur tekið langan tíma og er þungt í vöfum.

Almennt virðast menn á einu máli um að aðild Íslands að Evrópusambandinu myndi ekki hafa í för með sér umtalsmiklar breytingar á íslenskri mannréttindalöggjöf enda hafa Íslendingar lögfest Mannréttindasáttmála Evrópu. Ef gert er ráð fyrir að Ísland sé nálægt ESB að meðaltali þá er kostnaður 1% af þjóðarframleiðslu (ATH! HVAÐA KOSTNAÐUR?). Óvissuþátturinn er þó stór því óljóst er hvernig breyting á tollskrá verður. Þar af leiðandi er ekki hægt að svo stöddu að setja nákvæma krónutölu á það hver kostnaðurinn verður.

SVIÐSMYNDIR EVRÓPA Í FRAMTÍÐINI

Sviðsmyndir unnar fyrir Evrópunefnd Sjálfstæðisflokksins

SAMANTEKT

Evrópunefnd Sjálfstæðisflokksins hefur látið vinna sviðsmyndir um Evrópu framtíðarinnar. Verkefnið var unnið í desember 2008 og janúar 2009 og stýrt af Netspor ehf. Hér er stutt samantekt á verkefninu en vísað til skýrslu um sviðsmyndirnar fyrir þá sem vilja kynna sér þetta nánar.

Markmiðið með sviðsmyndunum er að skoða aðildarumræðuna að Evrópusambandinu frá nýju sjónarhorni, átta sig á því hvernig þróunin geti orðið til lengri tíma litið og velta upp valkostum og nýjum spurningum er lúta að framtíð Evrópu. Þannig vonast nefndin til að sviðsmyndirnar geti verið gagnlegt innlegg inn í umræðuna um

hugsanlegar aðildarviðræður Íslands að ESB. Sviðsmyndir eru hvorki spá, stefna né framtíðarsýn heldur nokkrar mismunandi lýsingar á hugsanlegri framtíð og hvaða þróun gæti leitt til slíkrar framtíðar. Leitast er við að skoða hvernig Evrópa gæti hugsanlega litið út eftir 20-30 ár ef tveir ákveðnir óvissuþættir þróast í mismunandi áttir. Velt er upp mismunandi möguleikum í þeirri þróun auk þróun ýmissa annarra þátta sem hafa munu áhrif á það hvernig Evrópa lítur út í framtíðinni.

HVERNIG URÐU SVIÐSMYNDIRNAR TIL?

Fyrst voru skilgreindir mikilvægir drifkraftar fyrir þróun Evrópu í framtíðinni. Úr þessum hópi drifkrafta voru valdir tveir þættir (þróun alþjóðavæðingar og vægi Evrópu í heimsálfunum) sem báðir eru meðal þeirra mikilvægustu og eru taldir háðir mikilli óvissu. Þegar þróun þessara þátta er skoðuð saman getum við sett upp fjórar megin útkomur fyrir þróunina og stöðu mála á ákveðnum tímamarki í framtíðinni.

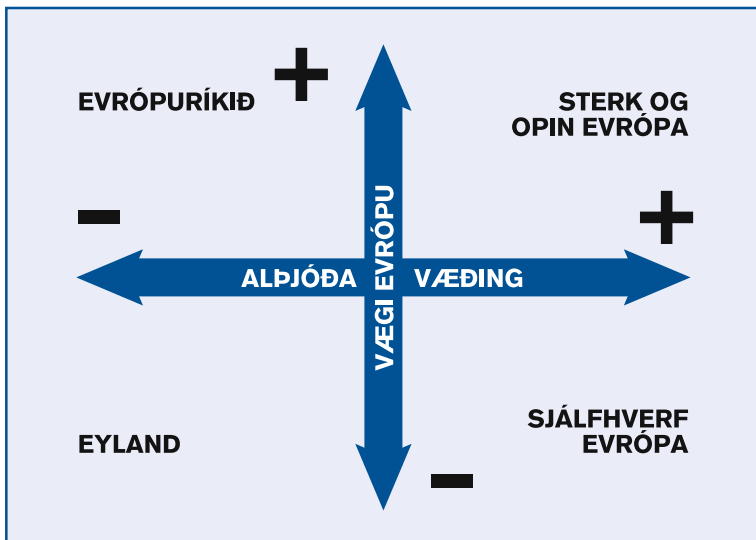
EVROPA ÁRIÐ 2030 - SVIÐSMYNDIR ÞRÓUN ALÞJÓÐAVÆÐINGAR

<= Minnkar A-	Eykst => A+
<p>Ríki/rikjasambönd mynda varnarmúra til að vernda innlenda atvinnustarfsemi. Aukin áhersla á sérhagsmuni, þjóðernishyggi fer vaxandi, milliríkjadeilur verða algengari og varnir ríkja eflast. Erfitt er að koma á bindandi alþjóðlegum samningum, t.d. á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Verulega hefur dregið úr fólksflutningum (innflutningi á vinnuafli) til Vesturlanda.</p>	<p>Samruni og flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafis heldur áfram að aukast og nær til stöðugt fleiri ríkja. Stöðug áhersla á alþjóðlega samræmingu og afnám hindrana, t.d. hefur gjaldmiðlum fækkað verulega. Alþjóðlegir samningar ná yfir stöðugt fleiri svið efnahags-, atvinnu – og umhverfismála. Vægi einstakra þjóðríkja fer minnkandi en landsvæði og fjölþjóðleg samtök leika stöðugt stærra hlutverk.</p>

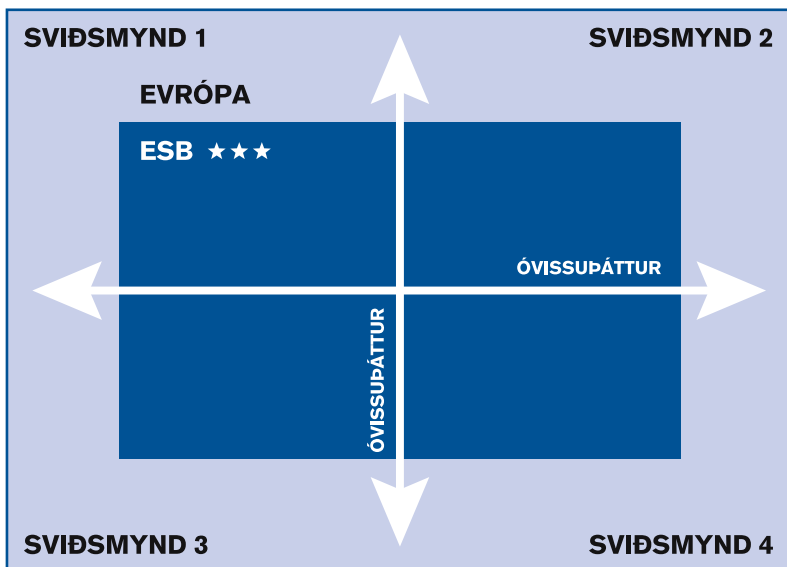
VÆGI EVRÓPU

< = Minnkar E-	Eykst = > E+
<p>Dregið hefur úr vægi Evrópu á heimsvisu. Samstaða Evrópuríkja hefur minnkað og tvisýnt er um framhald Evrópusamrunans. Ríki sem liggja að Evrópu sækjast ekki eftir auknu samstarfi við Evrópu. Ólík lýðfræðileg þróun í Evrópuríkjunum eykur á hagsmunaárekstra.</p> <p>Á sama tíma hafa aðrir heimshlutar aukið áhrif sín og vægi. Asíulönd, með Indland og Kína í fararbroddi, hafa sérstaklega sett mark sitt á alþjóðamálin bæði í efnahagslegu og stjórnmálalegu tilliti og þangað sækja nú hámenntaðir einstaklingar hvaðanæva að.</p>	<p>Vægi Evrópu á heimsvisu hefur aukist. Vöxtur annarra heimshluta, svo sem Kína og Indlands, hefur orðið hægari en búist var við. Bandaríkin hafa þurft að einbeita sér að innanlandsverkefnum og vonir sem bundnar voru við vöxt í Afríku hafa að miklu leyti brugðist.</p> <p>Landamæri Evrópu hafa færst út og sífellt fleiri ríki, sem liggja að landamærum Evrópu, sækjast eftir auknum samskiptum og samstarfi.</p>

PANNIG FÁST ÞESSAR FJÓRAR SVIÐSMYNDIR



Ofan á „Evrópugrunninn“ setjum við síðan Evrópusambandið og freistum þess að setja mismunandi hugsanlegar útgáfur af ESB framtíðarinnar inn í hverja mynd, í samræmi við „ramma“ hvorrar sviðsmyndar.



HVERNIG GÆTI ESB LITIÐ ÚT Í MISMUNANDI SVIÐSMYNDUM?

Það er að sjálfsögðu jafnerfitt að spá fyrir um framtíð ESB og flesta aðra hluti. Nefnd á vegum ESB undir forystu Felipe González, fyrrverandi forsætisráðherra Spánar, vinnur að greinargerð um mögulega framtíðarþróun. Þessi þáttur sviðsmyndanna er byggður á verkefni (European Union Scenarios for 2017) sem unnið er af spænsku rannsóknarstofnuninni Real Instituto Elcano.

Í skýrslunni er lýst sex hugsanlegum sviðsmyndum fyrir Evrópusambandið og er þeim raðað eftir samrunastigi:

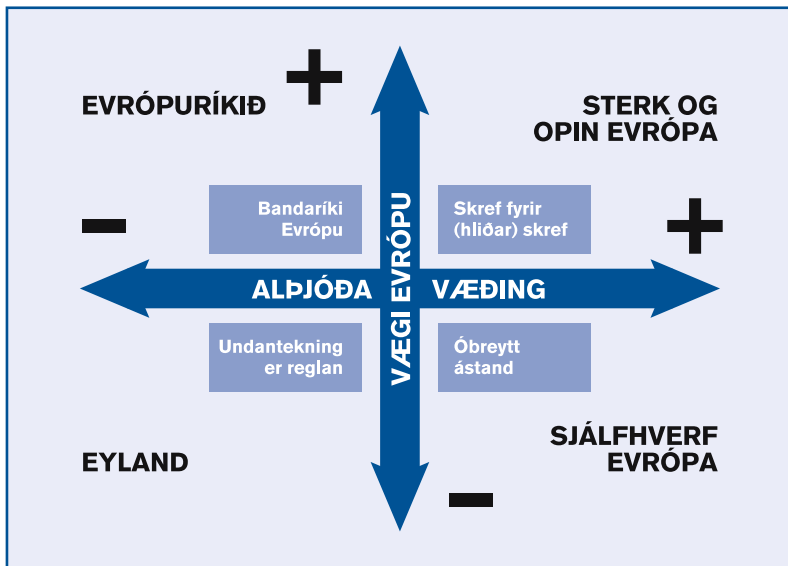
1. „Endalok“ (termination)
2. „Undantekning er reglan“ (variable geometries)
3. „Óbreytt ástand“ (status quo)
4. „Skref fyrir (hliðar)skref“ (incremental integration with variable geometries)

5. „Samþætting án undantekninga“ (incremental integration without variable geometries) og
6. „Bandaríki Evrópu“ (political union).

Tvær sviðsmyndanna eru taldar ólíklegastar (í spænsku skýrslunni), „Endalok“ og „Samþætting án undantekninga“. Ekki skal farið út í rökstuðninginn hér en eftir standa þá fjórar myndir:

1. „Undantekning er reglan“ (Variable geometries). Einungis stefnan um einn sameiginlegan markað er bindandi (fyrir öll aðildarríkin), samvinna á öllum öðrum sviðum krefst einungis aðildar að samkomulagi.
2. „Óbreytt ástand“ (Status Quo). Að mestu leyti eins og í dag, áður en Lissabon-sáttmálinn tekur gildi.
3. „Skref fyrir (hliðar)skref.“ (Incremental Integration with variable geometries). ESB eftir Lissabon. Gagnger endurskoðun á ESB. Fleiri málaflokkar lagðir undir svokallaða „Community method“ (samþykkt af öllum aðildarríkjum í löggjafarsamkomu) en nánast öll einkenni stofnsáttmálans (þ.m.t. ytri tákni s.s. ESB-fáninn) afnumin. Aukin samþætting í litlum skrefum og með svigrúmi til undantekninga.
4. „Bandaríki Evrópu“ (Political union). Hér mætti helst líkja útkomunni við Bandaríki Norður Ameríku, sameiginleg utanríkis- og varnarmálastefna og sameiginleg yfirstjórn fleiri málaflokka en rúm fyrir sjálfstjórn í öðrum málaflokkum.

Með þennan einfalda bakgrunn að leiðarljósi höfum við sett inn mismunandi framtíðarútgáfur af ESB inn í sviðsmyndirnar:



NÁNARI LÝSING Á SVIÐSMYNDUNUM FJÓRUM



STERK OG OPIN EVRÓPA

MIKIL ALPJÓÐAVÆÐING OG MIKIÐ VÆGI EVRÓPU

Í HNOTSKURN

Vægi Evrópu og samkeppnishæfni á heimsvísu hefur aukist og er Evrópa leiðandi afl á alþjóðavettvangi. Með samtakamætti Evrópuþjóða og opnari hagkerfum hefur

framþróun og hagvöxtur aukist umtalsvert meira en meðaltal á heimsvísu. Vöxtur annarra heimshluta, svo sem Kína og Indlands, hefur orðið hægari en búist var við. Bandaríkin hafa þurft að einbeita sér að innanlandsverkefnum og vonir sem bundnar voru við vöxt í Afríku hafa að miklu leyti brugðist. Landamæri Evrópu hafa færst út og sífellt fleiri ríki, sem liggja að landamærum Evrópu, sækjast eftir auknum samskiptum og samstarfi við fyrirtæki og stofnanir í Evrópu.

Flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafls heldur áfram að aukast og nær til stöðugt fleiri ríkja og heimsálfa. Áhersla er á alþjóðlega samræmingu og afnám hindrana og hefur t.d. gjaldmiðlum fækkað verulega. Alþjóðlegir samningar ná yfir stöðugt fleiri svið efnahags-, atvinnu- og umhverfismála. Vægi einstakra þjóðríkja og þjóðernishyggja fer minnkandi en landsvæði og fjölþjóðleg samtök leika stöðugt stærra hlutverk.

Evrópusambandið hefur mætt þessari þróun með gagngerri endurskipulagningu eins og Lissabon-sáttmálinn gerði ráð fyrir. Samhliða fjölgun sameiginlegra málaflokka og fjölgun aðildarríkja hefur verið opnað fyrir möguleika á því að gera undantekningar frá reglum en þó innan fyrirfram ákveðins ramma.



SJÁLFHVERF EVRÓPA

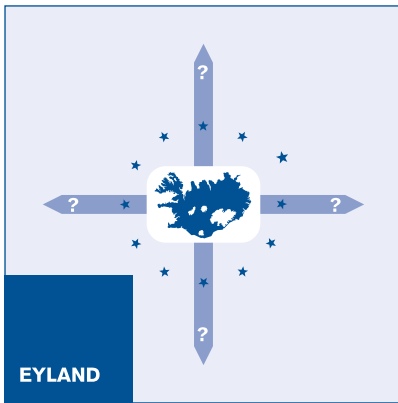
MIKIL ALÞJÓÐAVÆÐING EN LÍTIÐ VÆGI EVRÓPU

Í HNOTSKURN

Flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafls heldur áfram að aukast og nær til stöðugt fleiri ríkja og heimsálfa. Áhersla er á alþjóðlega samræmingu og afnám hindrana og hefur t.d. gjaldmiðlum fækkað verulega. Alþjóðlegir samningar ná yfir stöðugt fleiri svið efnahags-, atvinnu- og umhverfismála. Vægi einstakra þjóðríkja og þjóðernishyggja fer minnkandi en landsvæði og fjölþjóðleg samtök leika stöðugt stærra hlutverk.

Dregið hefur úr vægi Evrópu á heimsvísu. Samstaða Evrópuríkja hefur minnkað og tvísýnt er um framhald Evrópusamrunans. Ríki sem liggja að Evrópu sækjast ekki eftir auknu samstarfi við Evrópu. Ólík lýðfræðileg þróun í Evrópuríkjunum eykur hagsmunaárekstra. Á sama tíma hafa aðrir heimshlutar aukið áhrif sín og vægi. Asíulönd, með Indland og Kína í fararbroddi, hafa sérstaklega sett mark sitt á alþjóðamálin bæði í efnahagslegu og stjórnfélalegu tilliti og þangað sækja nú hámenntaðir einstaklingar hvaðanæva að, ekki hvað síst frá Evrópu.

Evrópusambandinu hefur ekki tekist að endurnýja sig í takt við tímann. Eftir að Lissabon-ferlið strandaði hefur ekki tekist að koma á nýrri skipan mála. ESB hefur ekki stækkað að neinu marki og það gengur erfiðlega að laga sig að ólíkum hagsmunum gömlu aðildarríkjanna og hugsanlegra nýrra aðildarríkja.



EYLAND LÍTIL ALÞJÓÐAVÆÐING OG LÍTID VÆGI EVRÓPU

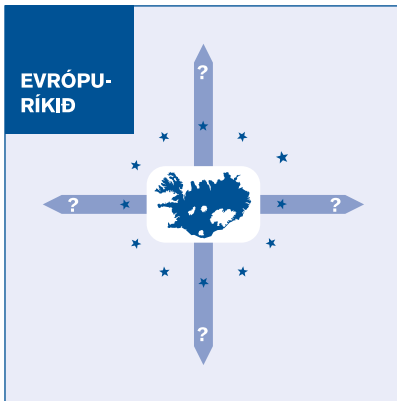
Í HNOTSKURN

Ríki/ríkjasambönd mynda varnarmúra til að vernda eigin atvinnustarfsemi og menningu. Aukin áhersla á sérhagsmuni, þjóðernishyggiya fer vaxandi, milliríkjadeilur verða algengari og varnir ríkja eflast. Erfitt er að koma á bindandi alþjóðlegum samningum, t.d. á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Verulega hefur dregið úr fólksflutningum (innflutningi á vinnuafli) til Vesturlanda eftir að höft voru sett á flæði fólks, vara og fjármagns milli landa.

Dregið hefur úr vægi Evrópu á heimsvísu. Samstaða Evrópuríkja hefur minnkað og tvísýnt er um framhald Evrópusamrunans. Ríki sem liggja að Evrópu sækjast ekki eftir auknu samstarfi við Evrópu. Ólík lýðfræðileg þróun í Evrópuríkjunum eykur á hagsmunaárekstra. Á sama tíma hafa aðrir heimshlutar aukið áhrif sín og vægi. Asíulönd, með Indland og Kína í fararbroddi, hafa sérstaklega sett mark sitt

á alþjóðamálin bæði í efnahagslegu og stjórnmálalegu tilliti og þangað sækja nú hámenntaðir einstaklingar hvaðanæva að, ekki hvað síst frá Evrópu.

Þróun Evrópusambandsins hefur markast af því að ekki hefur tekist að yfirvinna þjóðernishyggjuna og sérhagsmunni og til að koma í veg fyrir „uppreisnir“ einstakra aðildarríkja hefur sú leið verið farin að einbeita sér að hinum sameiginlega markaði sem minnsta samnefnara aðildarríkjanna en leysa samstarfið á öðrum sviðum með samningum og lausari skuldbindingum. Það færist í vöxt að fleiri aðildarríki semji sín á milli án þess að ESB komi beint að málunum.



EVROPURIKID LITIL ALPJODAVÆDING EN MIKID VÆGI EVROPU

Í HNOTSKURN

Ríki/ríkjasambönd mynda varnarmúra til að vernda eigin atvinnustarfsemi og menningu. Aukin áhersla á sérhagsmunni, þjóðernishyggja fer vaxandi, milliríkjadeilur verða algengari og varnir ríkja eflast. Erfitt er að koma á bindandi alþjóðlegum samningum, t.d. á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Verulega hefur dregið úr fólksflutningum (innflutningi á vinnuafli) til Vesturlanda eftir að höft voru sett á flæði fólks, vara og fjármagns milli landa.

Vægi Evrópu og samkeppnishæfni á heimsvísu hefur aukist og er Evrópa leiðandi afl á alþjóðavettvangi. Með samtakamætti Evrópuþjóða og opnari hagkerfum hefur framþróun og hagvöxtur aukist umtalsvert meira en meðaltal á heimsvísu. Vöxtur annarra heimshluta, svo sem Kína og Indlands, hefur orðið hægari en búist var við. Bandaríkin hafa þurft að einbeita sér að innanlandsverkefnum og vonir sem bundnar voru við vöxt í Afríku hafa að miklu leyti brugðist. Landamæri Evrópu hafa færst út og sífellt fleiri ríki, sem liggja að landamærum Evrópu, sækjast eftir auknum samskiptum og samstarfi við fyrirtæki og stofnanir í Evrópu. Evrópusambandið hefur þróast að

minnsta kosti jafn hratt síðustu 15 árin eins og 30 árin þar á undan og nú má segja að mynduð hafi verið Bandaríki Evrópu með sameiginlega utanríkis- og varnarmálastefnu og verulega samræmingu á öðrum sviðum.

HVAÐ ÞÝÐA ÞESSAR MYNDIR FYRIR ÍSLAND?

Tilgangurinn með gerð sviðsmyndanna var að skapa tæki til að velta fyrir sér hinum ýmsu spurningum um Evrópusambandsaðild í ljósi hugsanlegrar framtíðarþróunar Evrópu. Til dæmis má velta fyrir sér ógnunum og tækifærum fyrir Ísland og Íslendinga í hverri sviðsmynd. Önnur leið til að skoða álitamál í ljósi sviðsmyndanna er að nota töflu til að sýna mismunandi niðurstöður í hverri sviðsmynd fyrir sig. Taflan hér að neðan sýnir dæmi um slíkt en lesendur geta að sjálfsögðu bætt við eigin spurningum.

	STERK OG OPIN EVRÓPA	SJÁLFBÆR EVRÓPA	EYLAND	EVROPU-RÍKIÐ
	E+ A+	E- A+	E- A-	E+ A-
PENINGAMÁLAKERFI	Fjórar myntir, sterk samstaða um þróun fjármagnsmarkaða heimsins, öflugar fjármálastofnanir ásamt mörgum smærri.	Færri gjaldmiðlar, evrópsk mynt á undir högg að sækja, fáar en sterkar fjármálastofnanir.	Margir gjaldmiðlar, óverulegir fjármagnsflutningar milli þjóða undir ströngu eftirliti seðlabanka ríkjanna, færri fjármálastofnanir.	Sterk evrópsk mynt, margar alþjóðlegar myntir, opið flæði fjármagns milli Evrópuríkja, sterkar og sjálfstæðar fjármálastofnanir innan Evrópu.
NÝTING AUÐLINDA	Gengið á náttúruauðæfi, Evrópa í forystu í kröfum um sjálfbæra nýtingu.	Gengið á náttúruauðæfi í heiminum, minni krafa um sjálfbæra nýtingu.	Uppfylling frumþarfa fyrir hráefni, minni krafa um sjálfbæra nýtingu.	Evrópa í forystu í kröfum um sjálfbæra nýtingu ólíkt almennum viðhorfum.

Þriðja leiðin til að nota sviðsmyndirnar er að gefa einkunn (t.d. + eða -) til að meta hversu hagstæð þróunin er í hinum ýmsu sviðsmyndum með tilliti til ákveðinna spurninga eða hagsmuna ákveðinna málaflokka. Þannig fæst mynd af því hvaða áhrif þróunin getur haft á viðkomandi málefni til lengri tíma litíð, hvar langtímahagsmunirnir liggja og hvað geti ógnað þeim.

SAMANTEKT

Evrópunefnd Sjálfstæðisflokksins tók í sjálfu sér ekki afstöðu til einstakra sviðsmynda heldur bjó til þessar mismunandi myndir byggt á þeirri þekkingu sem fulltrúar í nefndinni og málefnaþópum hafa yfir að ráða. Fræðimenn greinir á um hvernig Evrópa muni þróast í kjölfar þeirra áfalla sem dynja nú yfir. Sumir telja að samrunaþróunin verði hægar en ella meðan aðrir telja að hún verði að verða hraðari og meiri m.a. til að styrkja samþætta Evrópu efnahagslega svo hún geti betur tekist á við áföll. Margar þjóðir vilja nú komast með hraðferð inn í evruna til að forðast hrun sinna eigin gjaldmiðla. Hver verður í samrunaþróun Evrópu er erfitt að spá fyrir um sem og hvort sú þróun mun gagnast hagsmunum Íslands eður ei. Hins vegar var farið í þessa vinnu svo landsfundarfulltrúar geti glöggvað sig á þeim möguleikum sem eru í stöðunni og með fengið heildrænni mynd af þeirri þróun sem hugsanlega gæti átt sér stað.

HEILDARNIÐURSTÖÐUR MALEFNAHOPA

AUÐLINDIR

STÖÐUSKÝRSLA I

Á undanförunum árum hafa verið skrifaðar ýmsar skýrslur um tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Þar á meðal er skýrsla Evrópunefndar forsætisráðuneytisins frá því í mars 2007. Nefndin, sem skipuð var fulltrúum allra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi, var ekki ætlað að taka afstöðu til þess hvort Íslendingar ættu að sækja um aðild að Evrópusambandinu, en hún var sammála um að æskilegt væri að auka samskipti Íslands og sambandsins á ýmsum sviðum. Frá því að skýrsla Evrópunefndarinnar kom út hafa aðstæður á Íslandi gjörbreyst. Við þessi skilyrði er eðlilegt að skoða samskiptin við Evrópusambandið á nýjan leik. Skoða verður hvort núverandi fyrirkomulag samskiptanna dugi eða hvort stefna eigi í átt til aðildar að sambandinu.

Auðlindahópurinn starfar í samráði við viðkomandi málefnanefndir flokksins og hefur þegar haft samband við formenn umhverfis- og auðlindanefndar og sjávarútvegsnefndar. Jafnframt verða fulltrúar sjávarútvegs og orkumála fengnir til að taka þátt í störfum hópsins. Þá verður leitað til ráðuneyta, stofnana og annarra til að fá viðeigandi upplýsingar.

Nefndin mun taka þrjá málaflokka til sérstakrar skoðunar. Í fyrsta lagi verður hin sameiginlega sjávarútvegsstefna sambandsins skoðuð. Eftirfarandi þættir verða sérstaklega skoðaðir: Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika, veiðiréttur, ákvörðun heildarafla, sjávarspendýr, alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan ESB, brottkast, kvótahopp, eftirlit með veiðum, íslenska kvótakerfið og viðhald þess, sérstök stjórnunarsvæði og hvort einhverjar sérlausnir séu í boði fyrir Íslendinga.

Í öðru lagi verða orkumál tekin til skoðunar. Í þeirri vinnu verða málefni er tengjast raforku, vatni, jarðvarma, olíu og gas sérstaklega skoðuð. Í þriðja lagi verða aðrar auðlindir er snerta hálandið, loftslagsmál/kvótakerfi ESB og auðlindir er tengjast Norðurskautinu teknar til skoðunar. Í samantekt hópsins verður reynt að stilla upp á einfaldan hátt hver séu áhrif aðildar að Evrópusambandinu á yfirráð yfir auðlindum þjóðarinnar, hverjir séu kostir og gallar aðildar og loks hver gætu verið raunhæf samningsmarkmið ef eftir aðild verður leitað. Hópurinn telur að með þessum vinnubrögðum verði auðveldara fyrir fulltrúa landsfundarins að taka afstöðu til þess hvort veita eigi forystu flokksins heimild til að stefna í átt til aðildar að Evrópusambandinu.

STÖÐUSKÝRSLA II

Auðlindahópurinn hélt tvo opna fundi í Valhöll. Fyrri fundurinn sem fór fram þann 15. desember síðastliðinn var haldinn í samráði við sjávarútvegs- og auðlinda- og umhverfisnefnd flokksins og var á honum kynnt verkefni auðlindahópsins. Fundargerð fundarins má finna á heimasíðu Evrópunefndar. Seinni fundurinn var haldinn mánudaginn 22. desember. Þar voru haldin þrjú áhugaverð erindi; Björn Bjarnason, dómsmálaráðherra, ræddi um framtíðarstöðu Íslands og samstarf við ESB ef Ísland gengur ekki í sambandið, Högni Kristjánsson, skrifstofustjóri Evrópuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, fjallaði um Lissabon-sáttmálan og Friðrik J. Arngrímsson, framkvæmdastjóri LÍÚ, fór yfir sjávarútvegsfél og ESB.

Þann 16. desember fundaði formaður auðlindahópsins með sunnlenskum sjálfstæðismönnum um starf auðlindahóps Evrópunefndarinnar og þann 18. desember kynnti varaformaður hópsins starf nefndarinnar á fundi á Akureyri. Mánudaginn 5. janúarfjölludu Bjarni Benediktsson alþingsmaður og Styrmir Gunnarsson fyrrverandi ritstjóri Morgunblaðsins um hvaða umboð forysta Sjálfstæðisflokksins eigi að fá í Evrópumálum. Fimmtudaginn 8. janúar fjölludu Eiríkur Tómasson forstjóri Þorbjörns ehf. í Grindavík og varaformaður LÍÚ og Vilhjálmur Egilsson framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins um hver helstu viðfangsefni eru, ef gengið verður til aðildarviðræðna við Evrópusambandið, m.a. með tilliti auðlinda þjóðarinnar.

Auk þess að hafa staðið fyrir þessum fundum hefur nefndin rætt við ótal aðila, hagsmunaaðila, sérfræðinga og embættismenn sem hafa þekkingu á viðfangsefnum hópsins. Nefndin hefur safnað ýmsum upplýsingum sem tengjast málefnum nefndarinnar sem finna má á heimasíðu Evrópunefndar.

Þar að auki hafa formaður og varaformaður auðlindahópsins tekið saman vinnuskjal um kosti og galla hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB og hver áhrif aðildar yrði á fyrirkomulag sjávarútvegs hérlandis. Í vinnuskjalinu er gerð grein fyrir meginatriðum hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB, þvínæst fer nokkuð hraðsoðin lýsing á kostum og göllum sjávarútvegsstefnunnar samkvæmt viðhorfum hagsmunaaðila, þar á eftir eru eftirfarandi þættir sérstaklega skoðaðir: Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika, veiðiréttur, ákvörðun heildarafla, sjávarspendýr, alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan ESB, brottkast, kvótahopp, eftirlit með veiðum, íslenska kvótakerfið og viðhald þess, sérstök stjórnunarsvæði og hvort einhverjar sérlausnir séu í boði fyrir Íslendinga. Í lokin er svo fjallað um hugsanlegar breytingar á sameiginlegu fiskveiðistefnunni auk þess sem vikið er örfáum orðum að áhrifum Lissabon-sáttmálans á hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.

LOKASKÝRSLA AUÐLINDAHÓPS EVROPUNEFNDAR SJALFSTÆÐIS- FLOKKSINS

Undanfarinn mánuð hefur auðlindahópur Evrópunefndar Sjálfstæðisflokksins skoðað frá ýmsum sjónarhornum hvaða áhrif það hefði á yfirráð Íslendinga yfir auðlindum, sem Íslendingar nýta og munu hugsanlega nýta, ef Ísland gengi í ESB. Hópnum var í meginráttum falið að fjalla um þrjá málaflokka sem hann og gerði. Í fyrsta lagi var hin sameiginlega sjávarútvegsstefna sambandsins könnuð. Eftirfarandi þættir voru sérstaklega skoðaðir: Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika, veiðiréttur, ákvörðun heildarafla, sjávarspendýr, alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan ESB, brottkast, kvótahopp, eftirlit með veiðum, íslenska kvótakerfið og viðhald þess, sérstök stjórnunarsvæði og hvort einhverjar sérlausnir séu í boði fyrir Íslendinga.

Í öðru lagi voru orkumál tekin til athugunar. Í þeirri vinnu voru málefni er tengjast raforku, vatni, jarðvarma, olíu og gasi sérstaklega skoðuð. Í þriðja lagi voru teknar til skoðunar aðrar auðlindir er snerta hálendið, loftslagsmál/kvótakerfi ESB og auðlindir er tengjast Norðurskautinu.

Auðlindahópurinn ákvað að kanna þessi mál með tvennum hætti. Annars vegar með því að safna saman upplýsingum og greinargerðum. Hins vegar með því að standa fyrir öflugri upplýstri umræðu á opnum fundum.

Þær upplýsingar/greinargerðir sem hópurinn aflaði sér má finna á vef Evrópunefndarinnar. Þar má finna kynningu á sjávarútvegsstefnu ESB frá starfsmönnum utanríkisráðuneytisins, umfjöllun um loftslagsmál eftir Pétur Reimarsson, umfjöllun/punkta eftir Guðjón A. Guðjónsson skrifstofustjóra í iðnaðarráðuneytinu um ESB

og orkumál, kynningu Högna Kristjánssonar skrifstofustjóra í utanríkisráðuneytinu um Lissabon-sáttmálann með sérstöku tilliti til auðlinda, vinnuskjal formanns og varaformanns auðlindahóps um sjávarútvegsstefnu ESB og skjal frá Ragnari Baldurssyni sendiráðunaut um þýðingu norðurslóðastefnu ESB fyrir Ísland sem einnig má finna á vef utanríkisráðuneytisins.

Hópurinn hélt fjóra opna fundi. Mikill fjöldi mætti á fundina og voru umræður afar líflegar. Um þrjú hundruð gesta voru á fjölmennasta fundi hópsins.

Niðurstaða undirritaðra er að aðild að sambandinu muni ekki hafa verulegar breytingar á málefni er tengjast raforku, vatni, jarðvarma, olíu og gas. Aðild að ESB hefði engin áhrif á yfirráð Íslands yfir Drekasvæðinu. Aðildin mun heldur ekki hafa verulegar breytingar á regluverkið er gildir um hálendið eða á málefni Norðurheimskautsins.

Samkvæmt Kyoto-bókuninni fer ESB með dreifingu útstreymisheimilda milli aðildarríkjanna. Sé litið til loftslagsmála má fyrst nefna að viðskiptakerfi ESB með útstreymisheimildir (European Trading System, ETS) hefur þegar verið samþykkt á Alþingi. Ekki verður séð að erfiðara sé fyrir Íslendinga en aðra að ná tilhlýðilegum árangri hvað varðar eldsneytisnotkun. „Íslenska ákvæðið“ gengur hins vegar vart inn í ETS-kerfið og þess vegna þarf að semja við ESB, ef Ísland vill breyta ákvæðinu í varanlegar heimildir. Á móti kemur að íslensk orkuframleiðsla hjálpar ESB til að ná því marki að 20% orkunotkunar verði kolefnislaus árið 2020.

Ljóst er að ef sjávarútvegsstefna ESB yrði tekin upp án undantekninga myndi það hafa talsverð áhrif á fullveldisrétt Íslendinga til að stjórna fiskveiðum íslenskra borgara. Hér verða nefnd fimm atriði sem myndu breytast. Í fyrsta lagi myndi formlegur fullveldisréttur Íslands til að taka ákvarðanir um heildarkvóta á Íslandsmiðum færast til ESB. Í öðru lagi myndu íslensk stjórnvöld ekki lengur gera samninga við önnur ríki um fiskveiðar heldur framkvæmdastjórn ESB. Í þriðja lagi væri opnað á frjálsar fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Í fjórða lagi yrði brottkast heimilt að lögum eins og staðan er í dag. Í fimmta lagi þyrftu Íslendingar að öllum líkindum að hætta hvalveiðum. Benda verður hins vegar á að meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika í óbreyttri mynd tryggir Íslendingum sama hlutfall heildarkvóta og nú er, m.ö.o. íslenska ríkið fengi kvótann við Íslandsstrendur til úthlutunar til þeirra sem hafa veiðireynslu. Erlendir aðilar innan ESB fengju hann ekki þar sem þeir hafa ekki veitt að neinu ráði á íslensku hafsvæði síðastliðna þrjá áratugi. Jafnframt verður að benda á að reglum ESB um brottkast verður að öllum líkindum breytt í næstu reglugerð ESB um hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu. Í viðauka með stöðuskýrslu 2 er bent á kosti og galla aðildar með tilliti til sjónarmiða hagsmunaaðila.

Rétt er að benda á að Lissabon-sáttmálinn snertir ekki eignarhald á auðlindum eða auðlindastjórnun. Ekki frekar en Rómarsáttmálinn eða aðrir grundvallarsáttmálar sambandsins. Þar að auki er rétt að geta þess að fyrir liggja áætlanir um gagngera endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar sem ljúka á eigi síðar en árið 2012.

Viðamiklar breytingar eru væntanlegar. Ætlun ESB er að leggja fram grænbók nú í vor sem á að leggja grunninn að umræðum. Samantekt athugasemda við grænbókina verður birt 2010 og framkvæmdastjórn ESB stefnir á að leggja fram tillögur sínar seinna sama ár með það að markmiði að nýjar reglur líti dagsins ljós árið 2012. Á óformlegum ráðherrafundi ESB þann 29. september síðastliðinn var fjallað um endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Á þeim fundi kom m.a. fram að ráðherrarnir aðhyllast langtímaáætlanir við ákvörðun heildaraflamarks og úthlutun kvóta, enda tryggi það betur stöðugleika útgerðarfyrtækja. Jafnframt kom fram að þeir styðja grundvallarsjónarmiðin um hlutfallslegan stöðugleika og hina svoköllaðu nálægðarreglu þegar kemur að stjórnun aflaheimilda.

Segja má að á fundum og í starfi hópsins hafi þrenns konar sjónarmið komið fram um samband Íslands og ESB. Í fyrsta lagi að Ísland eigi ekkert erindi í ESB þar sem það fari best á því að Íslendingar fari með fullveldisréttinn yfir auðlindum sínum. Jafnframt er bent á að Íslendingum hafi tekist vel upp í sinni fiskveiðistjórnun og að sjávarútvegsstefna ESB sé mjög gölluð. Annað sjónarmið er að ef Íslendingar ákveða að hefja aðildarviðræður þá verði einungis samið um aðild á þeim forsendum að það verði tryggt að Íslendingar haldi forræði á auðlindum sínum. Segja má að þriðja sjónarmiðið sé að Íslendingar eigi að ganga til aðildarviðræðna og reyna að stefna á undanþágur frá vissum þáttum sjávarútvegsstefnunnar. Ekki sé nauðsynlegt að fá allsherjarundanþágu frá stefnunni þar sem meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika verji hagsmunum Íslands og óraunhæft sé að ætla að vikið verði frá þeirri reglu. Enginn lýsti þeirri skoðun sinni að Ísland ætti að ganga í ESB vegna auðlinda- og orkuregluverks sambandsins eða hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.

Á fjórða fundi hópsins, sem bar yfirskriftina „Um hvað yrði samið“, fjölluðu þeir Eiríkur Tómasson og Vilhjálmur Egilsson um hugsanleg samningsmarkmið í aðildarviðræðum. Í erindi sínu komst Eiríkur að eftirfarandi niðurstöðu:

Niðurstaða mín er að það er oftrú að halda að við semjum um breytingar á ESB ef við viljum fara þar inn. Ef þjóðin ákveður að ganga til liðs við ESB, þá sækjum við um aðild og tökum því sem að okkur er rétt, meira og minna. Nefni Icesave aftur. Hvernig tók ESB á móti okkur þegar við vildum fá hlut í Makrílnum, sem er í okkar lögsögu? Þeir vildu að við hentum honum fyrir borð, í stað þess að gera verðmæti úr honum.

Ef niðurstaðan verður að ganga til aðildarviðræðna ættum við að kanna möguleika á samfloti með Norðmönnum, það yrði örugglega farsælla en að fara einir í viðræður. Miklu meiri vigt væri í því að fara í þetta sameiginlega, vegna þess að þetta eru þjóðir þar sem sjávarauðlindin er ein aðalauðlindin. En það á ekki við þær þjóðir sem eru í ESB í dag.

Ég þekki engin dæmi þess að frjálsar þjóðir hafi af fúsum og frjálsum vilja afsalað sér yfirráðum auðlinda sinna, ekki heldur þær þjóðir sem eru nú í ESB, þær ráða sínum auðlindum sjálfar hver fyrir sig.

Ef farið verður í viðræður um aðild að ESB, þá verður að vera ófrávikjanlegt skilyrði að íslenska þjóðin hafi áfram öll yfirráð yfir auðlindum sínum.

Ég er ekki hræddur við þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að ESB, því ég trúi því aldrei að íslenska þjóðin samþykki samning um inngöngu í ESB, sem inniheldur ákvæði um að við látum af hendi auðlindir okkar. Og því skyldum við gera það, þegar þær þjóðir sem mynda ESB ráða sínum auðlindum hver fyrir sig?

Í máli Vilhjálm Egilssonar kom eftirfarandi fram:

Komi til þess að Ísland leiti eftir inngöngu í Evrópusambandið þurfum við að gerast aðilar að hinni sameiginlegu fiskveiðistefnu þess. Undan því verður ekki vikist og hugsanlegar undanþágur verða allar tímabundnar. Með þessu færast yfirráðin yfir stjórn á nýtingu fiskistofnanna til Brussel eftir því sem mælt er fyrir um í hinni sameiginlegu fiskveiðistefnu. Ef það er ekki samþykkt þarf ekki að sækja um aðild.

Verkefnið í hugsanlegum aðildarsamningum er að ná eins góðum árangri og kostur er fyrir hagsmunum íslensks sjávarútvegs innan þess ramma sem gefinn er. Niðurstaðan gerir sjávarútveginn aldrei betur settan en hann er nú en viðfangsefnið væri að takmarka skaðann eins og unnt er.

Helstu viðfangsefni hugsanlegra aðildarsamninga snúa að frágangi á hlutdeild í sameiginlegum fiskistofnum, sérstaklega þar sem nú er ósamið, s.s. í markil og úthafskarfa. Útfæra þarf fiskimiðin við Ísland sem sérstakt fiskveiðistjórnarsvæði þar sem gildandi reglur myndu eftir því sem við á gilda áfram sem reglugerð frá Evrópusambandinu. Gangi þarf frá ferlum fyrir ákvarðanatöku fyrir heildarafla þannig að fiskveiðiárið haldi sér og unnt sé að taka skjótar ákvarðanir eftir því sem við á, s.s. um loðnuafli. Geta til skjótra ákvarðana um skyndilokanir og reglugerðarlokanir þarf líka að halda sér. Jafnframt þarf að skilgreina ákvarðanatökufri varðandi allar breytingar á reglum sem mynda íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið í breiðum skilningi en það hvílir á þremur meginstoðum (hversu mikið, hver, hvernig). Gera þarf samninga um möguleg kvótaskipti milli landa í sameiginlegum fiskistofnum. Sjávarútveginn yrði opnaður fyrir fjárfestingum erlendra aðila en hugsanlegt er að setja búsetuskilyrði fyrir þá sem starfa í greininni.

Meginatriði er að gengið sé frá öllum lausum endum strax og mál ekki skilin eftir óklárud með tímabundnum undanþágum án þess að það liggja fyrir

hvernig þau verða í framtíðinni. Þetta er nauðsynlegt til þess að hægt sé að sjá eins vel og unnt er hverju verið er að fórna á sviði sjávarútvegs til þess að ná öðru fram.

Í ljósi aðildarsamninga annarra ríkja við ESB verður að telja það nokkra bjartsýni að mögulegt sé að fá umtalsverðar undanþágur frá sjávarútvegsstefnu sambandsins. Úr því mun hins vegar ekki fást úr skorið með endanlegum hætti nema til komi aðildarviðræður við sambandið. Formaður og varaformaður auðlindahópsins benda á að mikil andstaða er við það að samið verði við ESB um yfirráð sambandsins yfir fiskveiðiauðlindinni en margir telja að með því væri þjóðin að framselja hluta af sjálfstæði þjóðarinnar. Það er hins vegar skoðun undirritaðra og fjölmargra annarra að eðlilegt sé að forystumenn flokksins fái rúmar heimildir til að ræða við leiðtoga annarra stjórnámalflokka um það hvernig standa skuli að viðræðum við Evrópusambandið. Í aðildarviðræðum reynir á það hvort Ísland fær að halda viðhlítandi forræði yfir fiskveiðiauðlindinni. Einnig þarf að vera ljóst að samningur um aðild fær ekki gildi án þess að gerð hafi verið breyting á stjórnarskrá, sett lög um þjóðaratkvæði og aðildartillaga lögð í dóm þjóðarinnar, eftir að Alþingi hefur samþykkt aðildarsamning.

GJALDMÍÐILL STÖÐUSKYRSLA I

Með lögum nr. 36 árið 2001 var Seðlabanki Íslands gerður að sjálfstæðri stofnun með það meginmarkmið að stuðla að stöðugu verðlagi. Einnig var honum heimilt með samþykki forsætisráðherra að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu. Þessi umgjörð peningamála sem felst í sjálfstæðum seðlabanka, fljótandi gengi og verðbólgu markmiði hefur ýmsa kosti. Seðlabanki getur breytt vöxtum til þess að draga úr sveiflum efnahagslífsins og gengisbreytingar hjálpa hagkerfinu að ná jafnvægi í kjölfar hnykkja á eftirspurnar- og framboðshlið. Þannig er umgjörð peningamála hér á landi undanfarin ár ætlað að skapa sveigjanleika þannig að hagkerfið gæti brugðist við breytingum á framboði – fiskafla, viðskiptakjörum, svo dæmi séu tekin – og heildareftirspurn.

Þessi sveigjanleiki hefur hins vegar aukið á óstöðugleika á undanförunum árum. Þetta tímabil hefur einkennst af sveiflum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum sem hafa drifið hagsveifluna hér á landi. Miklar gengissveiflur hafa gert rekstur fyrirtækja vandkvæðum bundinn; háir vextir hafa einnig skert rekstrarumhverfi þeirra; og mikið innflæði erlends fjármagns, sem er sumpart afleiðing innlendrar peningamálastjórnar, hefur aukið á eignaverðbólur og viðskiptahalla og læst peningamálastjórnina inni í vítahring hárra vaxta, hás gengis og vaxtamunarviðskipta. Vaxtahækkanir hafa ekki dugað til þess að slá umtalsvert á innlenda eftirspurn þótt þær hafi haft mikil áhrif á gengi krónunnar.

Hin fljótandi króna hefur þannig skapað vandamál sem hafa skert hag fyrirtækja og heimila. Sá sveigjanleiki sem felst í gengisfalli krónu í kreppu og gengisstyrkingu í uppsveiflu er of dýru verði keyptur. Unnt er að koma á fastgengiskerfi eftir inngöngu í Evrópusambandið. Um þetta fjallar greinargerð Gylfa Zoega „Kostir ESB aðilar“ sem unnt er að finna meðal „skjala“ á síðu Evrópunefndar. Hann fjallar einnig sérstaklega um erfiðleika peningamálastjórnunar við kerfi sjálfstæðs gjaldmiðils og fljótandi gengis. Utan ESP væri í framtíðinni unnt að koma upp svokölluðu myntráði eða þá taka upp annan gjaldmiðil einhliða sem gæti gerst mjög fljótlega. Um þetta fjallar greinargerð Ársæls Valfells „Myntráð og einhliða upptaka evru“ sem einnig má finna meðal „skjala“ á heimasíðunni.

STÖÐUSKÝRSLA II

Aðgengi að lánsfé er forsenda þess að atvinnulíf hér á landi geti dafnað og vaxið. Við frjálts viðskipti innan Evrópu verða til fyrirtæki sem eru mjög stór á mælikvarða okkar hagkerfis. Þessi fyrirtæki þurfa fjármögnun. Þetta á einnig við um stór fyrirtæki og stofnanir á innanlandsmarkaði, svo sem orkuveitur og sveitarfélög. Undanfarin ár hafa slíkir aðilar tekið gengistryggð lán hjá íslenskum bönkum. Ókostur við þessa leið er sá að svo fremi sem allar tekjurnar eru ekki í sama gjaldmiðli og lánin þá verður til mikil gengisáhætta. Breytingar á gengi krónunnar geta þannig haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir efnahagsreikninga fyrirtækja. Þessi er ástæðan fyrir því að yfir 60% fyrirtækja hér á landi eru tæknilega gjaldþrota um þessar mundir.

Erlendar skuldir fyrirtækja setja stjórn peningamála þröngar skorður. Þegar eftirspurn eykst innan lands þá getur seðlabanki brugðist við með því að hækka vexti. Vaxtahækkunin veldur því að ódýrara verður að taka lán erlendis. En við þetta breytast efnahagsreikningar fyrirtækja, skuldahliðin verður viðkvæm fyrir gengisbreytingum. Seðlabankinn fer þá að leitast við að halda gengi háu svo fyrirtæki verði ekki gjaldþrota. En því meira sem hann reynir að halda genginu uppi þeim mun meiri hvati er til þess að flytja lágvaxta fjármagn til landsins. Og þá verður erlend skuldsetning enn meiri. Þannig verður til sambland viðskiptahalla, erlendar skuldasöfnunar, innlendar þenslu, hárra vaxta og einnig eignaverðsbóla þegar lánsfé er notað til kaupa á hlutabréfum. Seðlabankinn getur nú alls ekki lækkað vexti vegna þess að þá hættir aðstreymi fjármagns, gengið lækkar og fyrirtækin verða gjaldþrota. Slíkt hefði einnig þau áhrif að verðbólga hækkaði og bankinn forðast slíkt í lengstu lög. Hann getur þá einungis hækkað vexti og gerir það þangað til kerfið hrynur eins og gerðist fyrir nokkrum mánuðum síðan. Þetta er vítahringur sem skapast þegar peningamálstjórn í afar litlu hagkerfi byggist á fljótandi, sjálfstæðum gjaldmiðli og verðbólgu markmiði seðlabankans.

Það eru tvær leiðir færar fyrir þá sem vilja halda í krónuna. Í fyrsta lagi er unnt að setja höft á fjármagnshreyfingar. Með því að slíta EES-samningnum er kominn grundvöllur fyrir því að hafa hér sjálfstæða mynt. En slíkt myndi takmarka mjög aðgengi fyrirtækja að lánsfé sem er ekki réttlætjanlegt. Í öðru lagi getur ríki sem hefur miklar erlendar

eignir haft sjálfstæðan gjaldmiðil. Ef ekki eru skuldir erlendis heldur eignir þá er auðveldara að beita stýrivöxtunum.

Ekki er fyrirjáanlegt að Ísland muni hafa miklar eignir umfram skuldir erlendis. Einnig er ljóst að aðgengi að erlendu lánsfé er nauðsynlegt atvinnulífinu. Síðast en ekki síst er mikilvægt að endurheimta trúverðugleika og traust til þess að aðgangur að erlendu lánsfé opnist aftur. Hluti endurheimtingar þess trausts snýr að fyrirkomulagi gjaldmiðilsmála. Tvær meginleiðir eru í umræðunni til að ná því markmiði. Annars vegar umsókn um aðild að Evrópusambandinu með því markmiði að taka upp evru (nánar útskýrt í skjölum Gylfa Zoega). Hins vegar upptaka annars gjaldmiðils einhliða eða í gegnum myntráð (nánar útskýrt í skjölum Ársæls Valfells). Báðar þessar leiðir eiga það sammerkt að meginmarkmið þeirra er að leysa þann vanda sem snýr að skorti á trúverðugleika sem felst í sjálfstæðri peningamálastefnu.

ATVINNUVEGIR LOKASKÝRSLA

LÍTIL TRÚ HAGSMUNASAMTAKA ATVINNULÍFSINS Á KRÓNUNNI

Málefnaþópi um atvinnuvegina var ætlað að fjalla um áhrif aðildar að Evrópusambandinu á helstu atvinnuvegi á Íslandi. Farin var sú leið að kalla eftir viðbrögðum helstu hagsmunasamtaka (fskj. 1) sem mörg hver hafa lagt mikla vinnu í að greina kosti og galla þess að Ísland gangi í ESB. Afstaða þeirra til gjaldmiðilsmála var einnig könnuð. Haldinn var opin fundur um atvinnuvegina og ESB auk þess sem það bárust athugasemdir og álitæfni frá ýmsum aðilum.

Eftir þessa vinnu má segja að meginniðurstaðan sé sú að hagsmunasamtökin séu samstíga í því að hafa litla trú á krónunni sem framtíðargjaldmiðli og ekkert þeirra leggur sérstaka áherslu á að halda krónunni. Afstaða þeirra til kostna og galla ESB aðildar Íslands er hins vegar mismunandi og segja má að þau leggi áherslu á tvær ólíkar leið. Þessar leiðir eru reifaðar hér á eftir og einnig þeir kostir og gallar sem forsvarsmenn hagsmunasamtakanna tiltaka með og á móti hvorri leið:

SJÁLFSTÆTT ÍSLAND MEÐ ANNAN GJALDMIÐIL

Stjórnir Landssambands íslenskra útvegsmanna, LÍÚ og Samtaka fiskvinnslustöðva, SF, hafa sent frá sér áskorun til stjórnvalda um að kanna nú þegar kosti þess að taka einhliða upp annan gjaldmiðil. Bændasamtök Íslands sjá einnig ákveðna kosti við að taka upp annan gjaldmiðil þó að afstaða þeirra sé ekki jafn afgerandi og hjá sjávarútveginum en fyrsti kostur þeirra er myntráð.

Rökin með upptöku annars gjaldmiðils (hvort sem er Evra, Dollar eða aðrir gjaldmiðlar) utan ESB eru aðallega eftirfarandi:

- Aukinn stöðugleiki í efnahagslífinu og minni sveiflur
- Lægri vextir og verðtrygging yrði lögð niður
- Ísland heldur sjálfstæði sínu t.d. varðandi fiskveiðistjórnun sem flyttist til Brussel ef Ísland gengi í ESB.
- Landbúnaður héldi ákveðinni tollavernd gagnvart innflutningi (þó líklega muni draga úr henni með WTO)
- Auðveldar aðgengi að erlendu fjármagni.

Rökin gegn þessari leið eru m.a. þau að:

- Með því að fórna krónunni hafa Íslendingar ekki lengur sömu tækin til að bregðast við sveiflukenndum aðstæðum í íslensku efnahagslífi. Í staðinn fyrir sveiflur í gengi fengjum við auknar sveiflur í atvinnuleysi.
- Upptaka annars gjaldmiðils felur ekki sjálfkrafa í sér meiri stöðugleika því stórir gjaldmiðlar geta líka sveiflast mikið sbr. evra/dollar og nú nýverið pund/evra. Hvað evru áhrærir er sérstaklega nefnd að ákveðin áhætta sé fólgin í því að taka upp gjaldmiðil sem á sér ekki lengri sögu.
- Fjármagnsflótti gæti valdið lausafjárþurrð hjá bönkum og mun erfiðara verður fyrir bankakerfið að stilla af lausafjárstöðu sína þar sem Seðlabanki Íslands er ekki lengur virkur í endurhverfanlegum viðskiptum. Ríkissjóður getur orðið greiðsluþrota vegna eigin skuldbindinga eða ábyrgðar á bönkum.
- Ýmis praktísk mál sem lúta að einsskiptiskostnaði við upptöku gjaldmiðils og áhrifum á fjármálagjörninga.

ÍSLAND Í ESB OG EVRA TEKIN UPP

Eftirfarandi rök eru aðallega nefnd til viðbótar við kosti annars gjaldmiðils, þegar mælt er með því að Ísland gangi í Evrópusambandið og Evran tekin upp í kjölfarið:

- Auðveldari aðgangur að lánsfé og lægri vextir.
- Tollar og höft myndu detta niður og við myndum öðlast mun meiri trúverðugleika.
- Auknir möguleikar á styrkjum til þróunarverkefna og fjármagni til nýsköpunar og allt samstarf við fyrirtæki innan ESB verður mun auðveldara en ella.

- Nýir möguleikar í nýsköpun atvinnulífsins sem tengjast frekari fullvinnslu matvæla mundu skapast.
- Nánari og traustari efnahagsleg og pólitísk tengsl við nágrannaþjóðir og stærstu viðskiptaþjóðir.
- Viðskiptakostnaðar mun lækka.
- Svigrúm til samþættingar á vinnumarkaði sem myndi auka sveigjanleika.
- Aðgangur að styrkjum úr byggðasjóðum ESB og landbúnaðarsjóðum ESB.

Rökin gegn þessari leið eru m.a. þau að:

- Ísland glatar sjálfstæði sínu með inngöngu í ESB og afsalar sér valdi til að móta eigin atvinnuvegi. Það eigi aðallega við um sjávarútveg og landbúnað.
- Varðandi sjávarútvegin þá muni ýmsar veiðar og leiðir til tekjuöflunar dragast saman. Regluverk ESB í sjávarútvegi myndi leiða til óheilbrigðari starfsskilyrða. Styrkir og félagsleg viðhorf ESB til atvinnuvega myndu draga úr arðbærni íslensks sjávarútvegs.
- Fyrirsjáanlegur mikill samdráttur í landbúnaði, sérstaklega í svína- og kjúklingarækt.
- Ísland myndi greiða meira til ESB en það fengi þaðan.
- Meiri kröfur til íslenskrar stjórnsýslu og fjármálaumsýslu.
- Óvissa til staðar um framtíðarþróun Evrópusamstarfsins.
- Aukið langtímaatvinnuleysi.

SAMNINGSMARKMIÐ VARÐANDI AÐILDARVIÐRÆÐUR VIÐ ESB

Þær tvær atvinnugreinar sem sérstaklega þarf að huga að varðandi samningsmarkmið eru landbúnaður og sjávarútvegur. Bændasamtökin hafa tekið sérstaklega saman sín samningsmarkmið og fylgja þau með skýrslunni (fskj. 2). Sjávarútvegurinn hefur hins vegar lýst því sem markmiði að Íslandi héldi óskoraðri stjórn og yfirráðum yfir fiskveiðiauðlindum innan íslenskrar fiskveiðilögsögu og valdi til ákvörðunar og samninga við önnur ríki um veiðar úr deilistofnum. Þau samningsmarkmið sem aðrir hagsmunaaðilar atvinnuveganna nefndu eru listuð upp hér fyrir neðan:

- Varðandi úrvinnsluiðnað landbúnaðarafurða þarf að fá eðlilegan aðlögunartíma að óheftum markaðsaðgangi frá öðrum aðildarríkjum ESB. Varast þarf dýrasjúkdóma. Um leið þarf að tryggja að úrvinnslufyrirtæki landbúnaðarafurða eigi sem jafnastan aðgang að hráefni til úrvinnslu á við keppinauta sína innan ESB.
- Tryggja verður að við getum nýtt endurnýjanlegar vatns- og jarðhitaauðlindir okkar til orkuframleiðslu og iðnaðarferla. Í fljótu bragði virðist ekkert í reglum ESB hindra þetta, raunar leggur ESB mikla áherslu á að auka hlut hreinna orkugjafa.
- Huga þarf að loftslagsmálunum.
- Undirstrika þarf stöðu Íslands sem velferðarþjóðfélags og verja hlutverk hinnar opinberu þjónustu (BSRB).
- Mikilvægt er að fá viðurkenningu á því að byggðavandinn hér á landi birtist í formi flutninga milli svæða frekar en í miklu atvinnuleysi og lágum tekjum. Þótt hreyfanleikinn sé mikilvægur hefur fólksfækkunin neikvæð áhrif á stöðu þeirra sem ekki flytjast á brott. Þetta er ólíkt aðstæðum innan ESB og þarf að gæta að.
- Fá ákveðinn aðlögunartíma varðandi niðurfellingu tolla og nýta tímann til að taka upp græna styrki í stað framleiðslustyrkja. Semja um sérstöðu vegna norðlægrar stöðu, norðan 62. gráðu, sbr. reglur ESB um sænskan og finnskan Norðurslóðalandbúnað. Tryggja aðkomu landbúnaðar að Uppbyggingasjóðum ESB (Structurfonds) vegna nauðsynlegrar endurnýjunar greinarinnar á næstu árum. Fá viðurkenningu á kröfum um ákveðið matvælaöryggi og varnir gegn dýrasjúkdómum. Sjá til viðbótar meðfylgjandi skjal frá Bændasamtökunum sem fjallar sérstaklega um samningsmarkmiðin.
- Fá staðfestingu á sögulegum rétti Íslendinga til að veiða innan 200 mílna lögsögunnar. Fá viðurkenningu á því að aflaheimildir á Íslandsmiðum verði ákvarðaðar á grundvelli sérfræðiráðgjafar Hafrannsóknarstofnunar. Fá viðurkenningu á rétti Íslands í samningum við þriðju ríki um úthafsveiðar, deili- og flökkustofna, sérstaklega þeirra sem veiddir eru innan fiskveiðilögsögunnar.

Í viðauka má finna samantekt á þeim svörum sem bárust við spurningalistunum sem voru sendir út og niðurstöðum vinnuhópanna á málefnafundinum. Frekari ítarefni er svo hægt að nálgast á heimasíðu Evrópunefndarinnar. Loks er vakin athygli á því að málefnaþórnir sem fjölluðu um gjaldmiðilinn og auðlindir landsins tengjast umræðuefni þessa hóps og eru menn hvattir til að kynna sér þeirra efni.

STJÓRNSKIPUN, AFSAL FULLVELDIS OG AHRIF ÍSLANDS

Stjórnskipunin er þrjúþætt: a) þær grunnhugmyndir sem ríkið og stjórnskipunin byggja á (t.a.m. réttarríki, lýðræði, þriggreining o.s.frv.). b) Störf og hlutverk handhafa ríkisvaldsins (hverjir taka ákvarðanir og hvernig) og c) mannréttindi. Hugsanleg aðild að ESB myndi einkum snerta þátt b. Hinir yrðu að mestu eða öllu óbreyttir.

Hér er fjallað um eftirfarandi efnisatriði tengd stjórnskipun Íslands, fullveldi og ESB. Kaflaheitin í umfjölluninni vísa á viðkomandi kafla.

FULLVELDI HVAÐ ER FULLVELDI?

Menn leggja mismunandi skilning í fullveldishugtakið og það hver sé tengingin milli fullveldis og sjálfstæðis. Þær fræðigreinar sem vinna með fullveldishugtakið (sagnfræði/heimspeki/lögfræði og e.t.v. fleiri) eru heldur ekki sammála um skýringu á því. Í einhverjum skilningi felur hugtakið e.t.v. í sér spurningu um afstöðu: Þjóð sé fullvalda ef henni finnst hún vera það. Það sem verður byggt á hér er hins vegar fyrst og fremst lögfræðileg skýring á hugtakinu.

Ísland varð fullvalda við gildistöku sambandslagasáttmálans 1918. Þá var talið felast í fullveldinu:

1. að ríkið gerði samninga við önnur ríki og gæti átt aðild að alþjóðastofnunum.
2. að „ekkert yfirríki“ eða annað ríki gæti farið með fullveldismál Íslands, þ.e.a.s. þær valdheimildir ríkisins, sem mælt var fyrir um í stjórnarskrá.
3. að Ísland hefði sjálfðæmi: þ.e.a.s. ríkið hefði sjálf valdið til að ákveða vald sitt.

Sjá Krísrún Heimisdóttir: Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands, í Tímariti lögfræðinga, 1. hefti 53. árg., apríl 2003, bls. 19 o.áfr., einkum s. 37-8.

Þetta inntak hefur lítið breyst síðan. Fullveldi er þó hvergi skilgreint í lögum. Davíð Þór Björgvinsson vísar til fullveldis sem „stjórnskipulegs sjálfstæðis“; þess að æðsta stjórn innri málefna, þ.m.t. mótun utanríkisstefnu, sé að stofni til í höndum innlendra stofnana og aðila sem ekki sækja vald sitt til annarra ríkja eða alþjóðastofnana. Gagnvart borgurunum deili því æðstu yfirvöld ríkisins ekki með öðrum nema þau ákveði það sjálf með lögmaetum hætti.

Því er enn fremur lýst í bókinni EES-réttur og landsréttur sem út kom 2006, að vísað sé til mjög mismunandi hluta með hugtakinu „fullveldi“ og að auki sé munur á fullveldi að þjóðarétti og að stjórnskipunarrétti. Í þjóðaréttinum jafngildi fullveldi stjórnskipulegu sjálfstæði: ríki fari sjálfst með ædstu stjórn eigin málefna óháð yfirvöldum annarra ríkja eða, eftir atvikum, alþjóðlegum stofnunum. Enginn vafi leikur á því að Ísland er fullvalda ríki skv. þessari skilgreiningu en jafnframt virðist ljóst að það eru ríki ESB líka. Sjá Davíð Þór Björgvinsson: EES-réttur og landsréttur, s. 430-432.

Í tímaritsgrein frá 2003 var fullveldi skilgreint sem:

1. Valdið til að gera samninga við önnur ríki.
2. Valdheimildir ríkisins – það sem líka hefur verið kallað „efnisþættir ríkisvaldsins“ eða „fullveldismál.“ Þessum valdheimildum er lýst í stjórnarskránni og það er ljóst að þegar þar er vísað til dómenda er átt við íslenska dómendur.
3. Einingu ríkisvaldsins – allt vald stafar frá ædsta valdinu (stjórnarskránni / stjórnarskrárgjafanum) og verður að vera innan þeirra heimilda sem æðri réttarheimildir setja. Þannig geta íslensk lög ekki farið í bága við stjórnarskrá, reglugerðir ekki í bága við lög o.s.frv.
4. Sjálfdæmi: Valdið til að ákveða hvaða vald ríkið hafi.

Sjá Krístrún Heimisdóttir: Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands, í Tímariti lögfræðinga, 1. hefti 53. árg., apríl 2003, bls. 19 o.áfr., einkum s. 37-8.

Í sem allra stystu máli felast því í fullveldinu:

- þær valdheimildir sem stjórnarskráin felur handhöfum ríkisvaldsins (heimildin til að setja lög, dæma o.s.frv.)
- valdið til að gera samninga við önnur ríki og
- valdið til að ákvarða vald ríkisins (t.d. takmarka það með stjórnarskrár-ákvæðum) og ákvarða hvaða reglur gildi og í hvaða forgangs röð.

FRAMSAÐ RÍKISVALDS HINGAÐ TIL

Það liggur fyrir að með EES-samningnum, Schengen og síðari breytingum á EES-samningnum hafa valdheimildir ríkisins verið framseldar í allnokkrum mæli.

Hér má sem dæmi nefna fyrsta málslið 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, en þar segir „Þegar dómstóll fjallar um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrlausn hans

ekki brjóta í bága við þá ákvörðun.“ Tekin var afstaða til þessa í nefndarálitum um aðild að EES-samningnum. Sjá <http://www.althingi.is/altext/116/s/0030.html>. Sjá um réttarstöðuna á Íslandi að því er snertir framsal fullveldis, 4. kafla í EES-réttur og landsréttur eftir Davíð Þór Björgvinsson, einkum bls. 461-477 um lagaframkvæmdina.

Þetta hefur verið gert með heimild í óskráðri venjureglu (viðmiðunarreglu), sem hefur verið dregin saman svona á grundvelli framkvæmdarinnar hingað til:

Heimilt er að ákveðnu marki að framselja valdheimildir ríkisins til alþjóðlegra stofnana, ef uppfyllt eru eftirtalin skilyrði:

1. framsalið sé byggt á almennum lögum
2. það sé afmarkað og vel skilgreint
3. það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir ríkið né þegnana
4. það byggist á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja
5. alþjóðlegu stofnanirnar, sem valdið er framselt til, byggja á lýðræðislegum grundvelli og viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og stjórnsýslu
6. það byggist á samningi sem stefnir að lögumtæmum markmiðum í þágu friðar og framfara
7. framsalið leiði ekki til skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum þegnanna
8. framsalið sé afturkallanlegt.

Byggt á Davíð Þór Björgvinsson, EES-réttur og landsréttur bls. 479.

Reynt hefur á venjuregluna og í nokkrum tilvikum hefur verið mikið álitaefni hvort það framsal ríkisvalds sem fólst í viðkomandi reglum rúmaðist innan hennar.

Fyrir lögfræðialít varðandi venjuregluna og hvað samræmist henni, sjá: <http://www.althingi.is/altext/131/s/0883.html>. Niðurstöður um Schengen-samkomulagið, sjá: <http://www.althingi.is/altext/122/s/1176.html>.

Sjá líka Björn Bjarnason, Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis: „Íslendingar hafa ákveðið að standa utan Evrópusambandsins og er almenn stjórn mála (og lögfræðileg) samstaða um, að aðild komi ekki til álita að óbreyttri stjórnarskrá. Á hinn

bóginn hafa stjórnámálemenn og lögfræðingar hvað eftir annað rætt, hvort ný skref til samstarfs við Evrópusambandið séu stærri en stjórnarskráin leyfir. Hún hefur til þessa ekki staðið í vegi fyrir þátttöku Íslands í þessu fjölbætta alþjóðasamstarfi“, sjá: www.forsætisraduneyti.is/media/Ymislegt/Schengensamstarfid.pdf.

Varðandi aðild að EES-samningnum, sjá <http://www.althingi.is/altext/122/s/1176.html>. Sjá einnig bls. 461-477 í EES-réttur og landsréttur eftir Davíð Þór Björgvinsson.

FRAMSAÐ FULLVELDIS VIÐ HUGSANLEGA INNGÖNGU Í ESB

Eins og lýst var hér að ofan hafa allnokkrar valdheimildir ríkisins (sem eru hluti af fullveldinu) verið framseldar. Það er því ekki um það að ræða að fullveldi Íslands sé óskorað. Það er hins vegar óumdeilt að í aðild að ESB myndi felast meira framsal fullveldis en nú þegar hefur átt sér stað.

Fyrir því liggja ýmsar ástæður en á þessu stigi er einkum ástæða til að nefna tvennt. Í fyrsta lagi fengju stofnanir ESB (einkum ráðherraráðið) heimild til að setja reglur sem fengju beint lagagildi á Íslandi (án milligöngu innlendra stofnana eins og nú er) og í öðru lagi fengi dómstóll EB vald til að kveða upp forúrskurði sem yrðu bindandi fyrir íslenska dómstóla. Nánari skoðun á einstökum þáttum í starfsemi ESB sem ekki eru hluti af EES kynni líka að leiða til þeirrar niðurstöðu að breyta þurfi stjórnarskrá en þetta tvennt sýnist duga til að rökstyðja það að breyta verði stjórnarskrá til að ganga inn í ESB.

Sjá líka s. 76 í Evrópuskýrslu sem finna má á vef forsætisráðuneytisins.

Með aðild að ESB yrði löggjafarvald á ákveðnum sviðum, dómvald á gildissviði samninganna og hluti valdsins til að gera samninga við þriðju ríki framselt. Finnar litu svo á, er þeir gengu í Evrópusambandið, að í því fælist framsal löggjafarvalds, valds til að gera þjóðréttarsamninga, framkvæmdarvalds og dómvalds.

Sjá EES-réttur og landsréttur eftir Davíð Þór Björgvinsson, bls. 404. Á bls. 399-428 er gefið yfirlit um framkvæmdina að því er snertir stjórnarskrá í Evrópuríkjunum. Þar kemur fram að mörg (flesta) aðildarríki ESB hafi breytt stjórnarskrá sinni til að heimilt væri að ganga í sambandið. Þetta gildir líka um mörg ríki sem áður höfðu opnunarákvæði í stjórnarskrám sínum, þar sem þau töldu ESB-aðild ekki rúmast innan þeirra heimilda sem ákvæðin gáfu. Sjá t.d. s. 420 um Svíþjóð.

Það hefur því verið gengið út frá því bæði í pólitískri og lögfræðilegri umræðu að það framsal fullveldis sem felst í aðild að ESB- sem er langt frá því að vera algert en er samt mun meira en nú er – sé óheimilt að óbreyttri stjórnarskrá.

Sjá t.d. Tengsl Íslands og Evrópu, bls. 114, þar sem segir: „Allir stjórnámálflokkar eru sammála um að aðild Íslands að ESB sé þess eðlis að hún kalli á breytingar á stjórnarskrá. Setja þyrfti í stjórnarskrá ákvæði sem heimilaði framsal ríkisvalds til

yfirþjóðlegra stofnana áður en aðild að ESB gæti tekið gildi.“ Sjá líka Björn Bjarnason, Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis, („Íslendingar hafa ákveðið að standa utan Evrópusambandsins og er almenn stjórnmalaleg (og lögfræðileg) samstaða um, að aðild komi ekki til álita að óbreyttri stjórnarskrá.“

Hitt er svo annað mál sem kann að vera rétt að taka tillit til, að með aðild að ESB myndu möguleikar Íslendinga til að hafa áhrif á lagasetningu ESB aukast að því leyti að þeir kæmu fyrir að móton löggjafar. Um fyrirsjáanlega þátttöku Íslendinga í stofnunum ESB vísast til kaflans um stofnanir.

SAMANTEKT

Í fullveldi felst valdið sem yfirvöldum er fengið í stjórnarskrá, valdið til að semja við önnur ríki og til að afmarka vald sitt sjálf. Framsal valdheimilda sem (íslenskum) yfirvöldum er fengið í stjórnarskránni hefur átt sér stað í allnokkrum mæli. Það hefur verið talið heimilt á grundvelli venju. Aðild að ESB felur í sér mun meira framsal fullveldis en þegar er orðið. Þess vegna er hún ekki heimil nema gerð sé stjórnarskrárbreyting sem heimilar framsal einstakra valdheimilda til yfirþjóðlegra stofnana.

STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐI SEM HEIMILA FRAMSAF FULLVELDIS („OPNUNARÁKVÆÐI“)

STAÐAN Á ÍSLANDI

Í framkvæmd hefur verið talið að löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana í ákveðnum mæli, eins og rakið er í kaflanum um fullveldi.

Um þau viðmið sem stuðst hefur verið við í því sambandi vísast til Davíð Þór Björgvinsson, EES-réttur og landsréttur, s. 478-80.

Reynt hefur á þessa viðmiðunarreglu og í nokkrum tilvikum hefur verið mikið álitaefni hvort það framsal ríkisvalds sem fólst í viðkomandi reglum rúmaðist innan venjureglunnar.

Fyrir lögfræðiálit varðandi viðmiðunarregluna og hvað samræmist henni, sjá frumvarp til samkeppnislaga og niðurstöður um Schengen-samkomulagið. Sjá einnig Björn Bjarnason, Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis: („Íslendingar hafa ákveðið að standa utan Evrópusambandsins og er almenn stjórnmalaleg (og lögfræðileg) samstaða um, að aðild komi ekki til álita að óbreyttri stjórnarskrá. Á hinn bóginn hafa stjórnmalamenn og lögfræðingar hvað eftir annað rætt, hvort ný skref til samstarfs við Evrópusambandið séu stærri en stjórnarskráin leyfir. Hún hefur til þessa ekki staðið í vegi fyrir þátttöku Íslands í þessu fjölbætta alþjóðasamstarfi.“)

OPNUNARÁKVÆÐI

Mörg Evrópuríki, þ.m.t. Danmörk og Noregur, hafa hins vegar ákvæði í stjórnarskrám sínum um það hvenær og með hvaða skilyrðum megi framselja ríkisvald með þjóðréttarsamningum.

Þessi ákvæði mætti nefna „opnunarákvæði.“ Þau kveða gjarnan á um

1. sérstaka málsmeðferð (t.d. að aukinn meirihluti á þingi þurfi að samþykkja framsal) og
2. nánari skilyrði þess að framsal sé heimilt t.a.m. um aðild að stofnunum sem vald er framselt til, að framsalið sé afmarkað og óafturkallanlegt.

Fyrir yfirlit um slík ákvæði og hvernig leyst hefur verið úr stjórnskipulegum álitamálum varðandi Evrópusambandsaðild, sjá EES-réttur og landsréttur eftir Davíð Þór Björgvinsson, bls. 399-425). Þar er m.a. rakið að í sumum evrópskum stjórnarskrám sé sérstakt ákvæði um aðild að ESB.

Hér má sem dæmi nefna nefna 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953:

„§ 20 Stk. 1.

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves er flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindlige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.“

Þá má nefna 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar frá 1814. Ákvæðið kom í stjórnarskrána árið 1962 og er svohljóðandi (með breytingum frá 2006):

„For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenlutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et saglig begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføjelser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføjelse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraf gjælder ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.“

Til að sjá orðalag slíks ákvæðis í Svíþjóð, sjá EES-rétt og landsrétt, bls. 419-421 en þar var stjórnarskrá (Regeringsformen) breytt árið 1965 til að opna á hugsanlega EB-aðild. Í Finnlandi (sjá sömu heimild bls. 403-4) er sömuleiðis opnunarákvæði.

Sérfræðingar hafa byggt á því að setja beri slíkt ákvæði hér á landi setja slíkt ákvæði hér á landi, óháð því hvort gengið yrði í Evrópusambandið. Það byggist m.a. á því að þá verði skýrara en nú er hvað er heimilt og hvað ekki að því er snertir framsal ríkisvalds.

Sjá t.d. skýrslu Stefáns Más Stefánssonar, Davíðs Þórs Björgvinssonar og Viðars Mús Matthíassonar um Schengen-samstarfið, Davíð Þór Björgvinsson, EES-réttur og landsréttur, bls. 427-8 og Krístrúnu Heimisdóttur, Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands, í Tímariti lögfræðinga 1. h. 53. árg., apríl 2003, bls. 19.

HVAÐ ÆTTI AÐ VERA Í SLÍKU ÁKVÆÐI?

Í bókinni EES-réttur og landsréttur mælir Davíð Þór Björgvinsson með því að við setningu slíks ákvæðis verði gætt að því að

1. framsalið sé afturkallanlegt.
2. framsal geti aldrei leitt til skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum
3. það sé takmarkað hvernig framsal er heimilt og það verði bara heimilt í ákveðnum tilgangi.
4. það sé skilyrði að framsalið sé gagnkvæmt
5. íslenska ríkið eigi aðild að stofnunum.
6. stofnanir séu lýðræðislegar
7. framsalið sé takmarkað.
8. það eigi sér stað með lögum
9. að séu settar sérstakar reglur um málsmeðferð. (sjá s. 484-5).

STJÓRNARSKRÁRBREYTING OG ÞJÓÐARATKVÆÐI

Ef gengið yrði til aðildarviðræðna við ESB þyrfti að grípa til tiltekinna aðgerða. Hér á eftir er sýnt á mismunandi hátt í hvaða röð aðgerðir gætu átt sér stað.

Þær aðgerðir sem hér eru settar fram eru (ekki í tímaröð): lög um þjóðaratkvæðagreiðslu, stjórnarskrárbreyting, kosning um aðildarviðræður, þjóðaratkvæðagreiðsla um inngöngu í ESB, þjóðaratkvæðagreiðsla um aðildarviðræður og aðildarviðræður.

Hægt er að framkvæma ofangreindar aðgerðir á fleiri vegu en þá sem settir eru fram hér að neðan. Þessu yfirliti er hins vegar ætlað að vera til aðstoðar og hliðsjónar við þessa skoðun og miðar yfirlitið að því að draga fram kosti og galla mismunandi útfærslna.

MÖGULEIKI 1

1. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing samþykkir breytinguna.
2. Lög um þjóðaratkvæði (v. ESB) - nýkjörið þing samþykkir slík lög
3. Aðildarviðræður
4. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Má vera ljóst eftir þingkosningar hvort vilji sé til aðildarviðræðna.
- Í viðræðunum liggur fyrir að tekin verður endanleg afstaða með þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Í viðræðunum liggur fyrir að stjórnarskráin heimili aðild og fyrirvari um samþykki þjóðarinnar er skýr (því menn vita eftir hvaða reglum verður farið varðandi þjóðaratkvæði).
- Þingkosningar (sem hluti af stjórnarskrárbreytingunni) og aðildarumsókn eru aðskilin mál.
- Stjórnarskrárbreyting og aðild eru aðskilin mál.

GALLAR

- Ekki er ljóst þegar reynt verður að breyta stjórnarskránni að þjóðaratkvæðagreiðsla muni fara fram um aðild né eftir hvaða reglum. Því kann að vera erfitt að koma stjórnarskrárbreytingunni í gegn (fólk mun óttast að aðild verði ákveðin í samræmi við hana) og kosningar munu snúast um afstöðuna til aðildarviðræðna og um stjórnarskrárbreytingarinnar.
- Tvennar aðskildar kosningar.

MÖGULEIKI 2

1. Lög um þjóðaratkvæði (v. ESB)
2. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing samþykkir breytinguna
3. Aðildarviðræður
4. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Má vera ljóst eftir þingkosningar hvort vilji sé til aðildarviðræðna.
- Í viðræðunum liggur fyrir að tekin verður endanleg afstaða með þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Þegar samið er um aðild liggur fyrir að stjórnarskráin heimili hana og fyrirvari um samþykki þjóðarinnar er skýr (því menn vita eftir hvaða reglum verður farið varðandi þjóðaratkvæði).
- Stjórnarskrárbreyting og aðild eru aðskilin mál. Með því að setja lög um þjóðaratkvæði fyrst liggur fyrir að ekki verði farið í ESB á grundvelli opnunarákvæðisins eins. Það „skilur því að“ stjórnarskrárbreytinguna og aðildarspurninguna (því menn vita að hana geta þeir kosið um síðar).

GALLAR

- Það er spurning hversu þétt á að spyrða saman stjórnarskrárbreytinguna og lög um þjóðaratkvæðagreiðslu. Löggin gætu vel verið útfærsla á ákvæðinu en sennilega þyrfti alltaf að fá pólitísk loforð um þjóðaratkvæði líka.
- Tvennar aðskildar kosningar.

MÖGULEIKI 3

1. Aðildarviðræður
2. Lög um þjóðaratkvæði v. ESB
3. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing samþykkir breytinguna
4. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Kosning um aðild og almennar þingkosningar vegna stjórnarskrárbreytingar geta farið fram samtímis.

- Fljótlegt ferli.

GALLAR

- Spurning um pólitískt umboð viðkomandi ríkisstjórnar til að fara í aðildarviðræður.
- Það er samið um aðild sem er óheimil á grundvelli stjórnskipunarinnar á þeim tíma sem sótt er um (þarf því fyrirvara um bæði þjóðaratkvæði og stjórnarskrárbreytingu).
- Stjórnarskrárbreytingin og aðildarspurningin eru órjúfanlega tengdar.

MÖGULEIKI 4

1. Lög um þjóðaratkvæði (v. ESB)
2. Aðildarviðræður
3. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing
4. samþykki breytinguna
5. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Í viðræðum liggur fyrir að tekin verður endanleg afstaða með þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Kosning um aðild og almennar þingkosningar vegna stjórnarskrárbreytingar geta farið fram samtímis.
- Fljótlegt ferli.

GALLAR

- Það er samið um aðild sem er óheimil á grundvelli stjórnskipunarinnar á þeim tíma sem sótt er um (þarf því bæði fyrirvara um þjóðaratkvæði og stjórnarskrárbreytingu).
- Spurning um pólitískt umboð viðkomandi ríkisstjórnar til að fara í aðildarviðræður.
- Stjórnarskrárbreytingin og aðildarspurningin eru órjúfanlega tengdar.

MÖGULEIKI 5

1. Þjóðaratkvæði um aðildarviðræður
2. Lög um þjóðaratkvæði (v. ESB)
3. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing samþykkir breytinguna
4. Aðildarviðræður
5. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Ljóst eftir þjóðaratkvæði hvort vilji sé til aðildarviðræðna.
- Í viðræðum liggur fyrir að tekin verður endanleg afstaða með þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Þegar samið er um aðild liggur fyrir að stjórnarskráin heimili hana og fyrirvari um samþykki þjóðarinnar er skýr (því menn vita eftir hvaða reglum verður farið varðandi þjóðaratkvæði).

GALLAR

- Setja þyrfti sérstök lög um þjóðaratkvæði um aðildarviðræður og lög um þjóðaratkvæði um inngöngu í ESB. Stjórnskipunin gerir almennt ekki ráð fyrir þjóðaratkvæði til að ráða málum til lykta sem afgreiða má með einföldum meirihluta alþingis eða ákvörðun ríkisstjórnarinnar (þ.e. ákvörðun um aðildarviðræður).
- Flókið ferli með þremur kosningum.

MÖGULEIKI 6

1. Lög um þjóðaratkvæði (v. ESB) og lög um þjóðaratkvæði um aðildarviðræður
2. Þjóðaratkvæði um aðildarviðræður í sömu kosningum og stjórnarskrárbreyting
3. Stjórnarskrárbreyting: Þingkosningar og nýtt þing samþykkir breytinguna
4. Aðildarviðræður
5. Þjóðaratkvæði um aðild

KOSTIR

- Ljóst eftir þjóðaratkvæði hvort vilji sé til aðildarviðræðna.
- Þegar samið er um aðild liggur fyrir að stjórnarskráin heimili hana og fyrirvari um samþykki þjóðarinnar er skýr (því menn vita eftir hvaða reglum verður farið varðandi þjóðaratkvæði).
- Í viðræðum liggur fyrir að tekin verður endanleg afstaða í þjóðaratkvæðagreiðslu.

GALLAR

- Setja þyrfti sérstök lög um þjóðaratkvæði um aðildarviðræður og lög um þjóðaratkvæði um inngöngu í ESB. Stjórnskipunin gerir almennt ekki ráð fyrir þjóðaratkvæði til að ráða málum til lykta sem afgreiða má með einföldum meirihluta alþingis eða ákvörðun ríkisstjórnarinnar (þ.e. ákvörðun um aðildarviðræður).
- Stjórnarskrárbreytingu og atkvæðagreiðslu um aðildarviðræður spyrrt mikið saman.

STOFNANIR EES OG ESB

STOFNANIR EES

Mynd af stofnanaþætti EES er að finna á síðu 17 í skýrslunni Tengsl Íslands og Evrópusambandsins sem finna má á heimasíðu Evrópunefndar. Þar og á næstu síðum í sömu skýrslu er stofnanaþættinum lýst nánar.

Í reynd eru aðeins tvær raunverulegar EES-stofnanir: Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA dómstóllinn. ESA fer með eftirlitshlutverk, sambærilegt eftirlitshlutverki framkvæmdastjórnar ESB. Í EFTA-dómstólnum situr einn dómari frá hverju ríki. Til viðbótar þessum tveimur stofnunum má nefna sameiginlegu EES-nefndina, sem tekur ákvörðun um nýja löggjöf á EES-svæðinu. Þar á hvert EES-ríki sína fulltrúa auk framkvæmdastjórnar ESB.

STOFNANIR ESB, ÁKVARÐANATAKA HJÁ SAMBANDINU OG ÁHRIF ÍSLENDINGA

Helstu stofnunum ESB, skipun þeirra og hlutverkum er lýst á síðum 21- 24 í Tengsl Íslands og Evrópusambandsins.

Í sem stystu máli má segja að helstu stofnanirnar séu:

A) EVRÓPUPINGIÐ

- 785 þingmenn kjörnir beint af kjósendum í aðildarríkjunum
- Aukið vægi, einkum eftir 1992: Er virkur þátttakandi í lagasetningu og hefur eftirlit með framkvæmdastjórninni (ber fram fyrirspurnir, samþykkir framkvæmdastjórnina o.fl.) auk þátttöku í fjárlagagerð.
- Hvað snertir aðild Íslands að þinginu ef Ísland verður aðili að sambandinu, þá hafa öll ný ríki fengið þingsæti. Miðað við þingmannaföldann 735-751 má reikna með að Ísland fái 5-6 þingmenn.
- Sjá um fjölda þingmanna umfjöllun um Lissabon-sáttmálann.

B) FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

- Forseti framkvæmdastjórnarinnar og 26 framkvæmdastjórar.
- Hefur frumkvæði að löggjöf
- Hefur eftirlit með framkvæmd sáttmálanna („varðhundur Rómarsáttmálans“)
- Höfðar mál vegna samningsbrota.
- Semur við þriðju ríki og ríkjasambönd.
- Hvað snertir aðild Íslands að framkvæmdarstjórninni ef Ísland verður aðili að sambandinu, þá eru núgildandi reglur þannig að hvert ríki tilnefni einn framkvæmdastjóra.
- Varðandi áhrif Lissabon-sáttmálans m.a. sjá hér (<http://esb.is/policies/constitution.html>).

C) RÁÐHERRARÁÐIÐ

- Skipað ráðherra úr ríkistjórnnum aðildarríkjanna. Hvert ríki hefur ákveðinn fjölda atkvæða. Yfirlitsmynd yfir fjölda atkvæða hvers ríkis þegar þarf aukinn meirihluta má finna hér.
- Tekur lokákvörðun um löggjöf en á almennt ekki frumkvæði að henni.
- Reglur um afgreiðslu mála eru mismunandi; stundum þarf einróma samþykki, stundum aukinn meirihluta og í nokkrum tilvikum einfaldan meirihluta.

- Að því er snertir fyrirhugaðar breytingar á þessu, sjá m.a. umfjöllun um Lissabon-sáttmálann.
- Hvað snertir aðild Íslands að ráðherraráðinu ef Ísland verður aðili að sambandinu, þá ætti íslenskur ráðherra þar sæti. Atkvæðin sem farið er með núna eru 345 og þar af fer Malta með 3 en t.a.m. Lúxemborg með 4.

D) DÓMSTÓLL ESB

- Þar er einn dómari frá hverju ríki.
- Sératkvæði eru ekki birt.
- Hefur haft gríðarleg áhrif á þróun sambandsins.
- Hvað snertir aðild Íslands að dómstólnum ef Ísland verður aðili að sambandinu, þá yrði einn íslenskur dómari.

LÖGGJÖF OG ÁKVARÐANATAKA

Löggjöf ESB er, auk stofnsáttmálanna sem mynda grunninn, svokallaðir gerðir. Þær verða að byggjast á heimildum í þessum sáttmálum og útfæra samstarfið nánar. Gerðirnar eru fyrst og fremst ferns konar:

1. Tilskipanir, sem beinast að aðildarríkjunum. Þær eru bindandi en ríkin hafa val um hvernig þau koma tilskipunum í framkvæmd.
2. Reglugerðir, sem gilda þegar í stað í aðildarríkjunum.
3. Ákvarðanir, sem eru í einstökum málum og binda þá sem þær taka til.
4. Tilmæli og álit, sem eru bara til viðmiðunar en ekki bindandi.

Sjá um löggjöf og ákvarðanatöku í skýrslu Evrópunefndar, bls. 26-30.

Hvers konar gerð er sett um tiltekið mál fer eftir því á hvaða heimild gerðin er byggð (á hvaða réttarfarslega grunni hún byggist). Það ræður líka úrslitum um það hvernig ákvörðunin er tekin.

Algengasta aðferðin við ákvarðanatöku núna er samákvörðunarferlið, sem felur í sér að ráðið og þingið hafa jöfn völd og þurfa bæði að samþykkja gerðir („lagasetningu“) sem falla undir þetta ferli en framkvæmdastjórnin á frumkvæði að henni. Samákvörðunarferlið er notað á ýmsum sviðum, m.a. sem varða innri markaðinn, réttinn til að

stofnsetja fyrirtæki, atvinnumál, tollasamstarf, menntun, menningu, heilsuvernd, umhverfismál, rannsóknir og neytendamál. Sjá um það á heimsíðu Evrópuþingsins og skýrslu Evrópunefndar, bls. 26-30, á vef forsætisráðuneytisins.

Samráðsferlið er m.a. notað við samstarf lögregluembætta og dómstóla í brotamálum, við endurskoðun sáttmálanna og í tengslum við landbúnað, samgöngumál, samkeppnismál, skattamál og innflytjendamál. Þá þurfa ekki bæði þingið og ráðið að samþykkja en ráðinu ber að leita álits þingsins þó ekki sé því skylt að fara eftir því. Sjá um það á heimsíðu Evrópuþingsins og skýrslu Evrópunefndar, bls. 26-30, á vef forsætisráðuneytisins.

Þriðja ferlið sem hér um ræðir, samþykkisferlið er m.a. notað í tengslum við inngöngu nýrra aðildarríkja, tiltekna alþjóðasamninga, breytingar á samþykktum Seðlabanka Evrópu og varðandi þróunar- og jöfnunarsjóðina. Samkvæmt því þarf ráðherraráðið samþykki þingsins til að geta tekið ákvarðanir. Sjá um það á heimsíðu Evrópuþingsins og skýrslu Evrópunefndar, bls. 26-30, á vef forsætisráðuneytisins.

FREKARA EFNÍ

Einn af hornsteinunum í umræðunni um stjórnskipun og fullveldi Íslands er hvort Ísland geti haft merkjanleg áhrif á löggjöfina sem það innleiðir í tengslum við EES-samninginn og hversu miklu myndi innganga í ESB breyta í raun og veru með tilliti til áhrifa Íslands. Hér er gerð grein fyrir aðkomu Íslands að ákvarðanatökuferli ESB miðað við núverandi aðstæður og eftir hugsanlega aðild að ESB. Sjá nánar á heimasíðu Evrópunefndar undir skjöl, „Innleiðing og framkvæmd löggjafar ESB á Íslandi fyrir og eftir aðild með tilliti til fullveldis,“ sjá <http://media.evropunefnd.is/u/d/Innleidningi.doc>

1. Ýmsir þættir eru innbyggðir í EES-samninginn til að forðast framsal á fullveldi EFTA-ríkjanna þegar þau eru að innleiða löggjöf ESB. Hér verður leitast við að skoða hvort lagalegar og/eða áþreifanlegar breytingar yrðu á stjórnskipun og fullveldi Íslands með tilliti til innleiðingar og framkvæmdar á gerðum ESB með aðild Íslands að Sambandinu. Sjá nánar á heimasíðu Evrópunefndar undir skjöl, „Áhrif Íslands á stefnumótun ESB fyrir og eftir inngöngu í sambandið.“
2. Þá er hér að finna skýrslu þar sem leitast er við að reikna hlutfallslegt vægi Íslands í ráðherraráði Evrópusambandsins. Eins er reynt að áætla hversu mikil áhrif íslenskir kjósendur muni hafa á stefnu sambandsins, samanborið við kjósendur í öðrum ríkjum þess. Sjá nánar á heimasíðu Evrópunefndar undir skjöl, „Vægi Íslands í ráðherraráði Evrópusambandsins.“

DÓMS- OG INNANRÍKISMÁL SCHENGEN

ALMENNT

Ísland tekur þátt í viðamiklu samstarfi við Evrópubandalagið á sviði innanríkis- og dómsmála í gegnum Schengen-samstarfið og samninga sem tengjast því. Schengen-samstarfið miðar að því að fella niður landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen-svæðisins auk þess sem aðildarríki hafa sameinast um gæslu ytri landamæra sinna. Sjá nánar á heimasíðu forsætisráðuneytisins.

Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu er fyrir utan EES-samstarfið og kallar á samsvarandi hagsmunagæslu og þátttakan í EES. (Tengsl Íslands og Evrópu-sambandsins - „Skýrslan“ bls. 70). Schengen-samningurinn gefur Íslendingum þó mun nánari aðgang að nefndum ESB en EES-samningurinn. Í gegnum Schengen hafa Íslendingar því meiri áhrif á þau málefni sem þar falla undir en gengur og gerist í gegnum EES-samninginn. Hins vegar eru þær reglur sem þar eru samþykktar teknar upp á Íslandi óbreyttar (Skýrslan bls. 70-71). Vilji Ísland ekki samþykkja reglu sem samþykkt hefur verið er litíð á það sem uppsögn samningsins.

Schengen-samstarfið hefur leitt til þess að Ísland hefur gert samninga við ESB um nánara samstarf á tengdum sviðum. Svo sem samninga við Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust), Evrópúlögregluna (Europol) og lögregluskóla ESB (Cepol). Þá á Ísland aðild að Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og Landamærasjóði ESB. Ísland hefur einnig gert samninga við ESB um almenna réttaraðstoð og framsal sakamanna. (Skýrslan bls. 71). Ísland hefur um árabíl verið virkur þátttakandi í samvinnu á sviði dóms- og innanríkismála í tengslum við aðild sína að Schengensamstarfinu. Hér verður aðkoma Íslands að ákvarðanatöku ESB í gegnum Schengen könnuð og svo innleiðing og framkvæmd stefnumála sem tengjast Schengen með tilliti til fullveldisumræðunnar. Kerfið er borið saman við EES-samninginn og rætt er um breytingar sem myndu eiga sér stað með hugsanlegri aðild Íslands að ESB. Sjá nánar á heimasíðu Evrópunefndar undir skjöl „Þátttaka Íslands í Schengen og breytingar sem aðild að ESB hefði í för með sér á sviði dómsmála.“

ÁKVARÐANATAKA - SKIPULAG SCHENGENSAMSTARFSINS

Samsetta nefndin: nefnd sem kemur að málum á öllum stigum er samsett af fulltrúum ESB-ríkja og Schengenríkjanna utan ESB. Formleg ákvörðun innan ESB er tekin í ráðherraráði ESB (Council). Formleg ákvörðun hér er tekin með því að gerð er lögð fyrir ríkisstjórnina sem tekur ákvörðun um, hvort gerðin sé bindandi fyrir Ísland og jafnframt er lagt mat á, hvort breyta þurfi íslenskum lögum eða reglum vegna hennar. Þegar ríkisstjórn og íslensk stjórnvöld hafa fjallað um gerðina og tekið ákvörðun sína, er ráðherraráði ESB tilkynnt sérstaklega, að Ísland hafi fallist á gerðina og þá fyrst er hún bindandi fyrir Ísland. Sjá: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Ymislegt/Schengensamstarfid.pdf>. Lagabjónusta ráðherraráðs Evrópusambandsins: sem ákveður

hvort mál heyrir undir Schengen-samstarfið eða ekki - túlkar það frekar þröngt en vítt. Sjá nánar á heimasíðu forsætisráðuneytisins. Ekkert formlegt eftirlit er vegna Schengensamstarfsins líka og Eftirlitstofnun EFTA með EES-samstarfið.

Heimildir:

Björn Bjarnason: Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis.

Tengsl Íslands og Evrópusambandsins.

Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið

Ísland og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna.

EINKAMÁLARÉTTUR OG FLEIRA LUGANO - FULLNUSTA DÓMA

Ísland er aðili að og hefur fullgilt Lúganó-samninginn um dómssvald og um fullnustu dóma í einkamálum (sbr. lög nr. 68/1995). Lúganó-samningurinn samræmir meðal annars eftirfarandi milli aðildarríkjanna: - hvar má stefna mönnum fyrir dóm - að dómur sem fallið hefur í einu ríki sé viðurkenndur í hinum og hægt sé að fullnusta dóma á milli ríkja án sérstakra ráðstafana - hvar stefna má aðilum í váttryggingarmálum, neytendamálum o.fl. Lúganó-samningurinn einfaldar þannig og samræmir lögsóknir og fullnustu dóma í aðildarríkjum. Skrifað var undir nýjan Lugano-samning þann 30. október 2007 og tekur hann gildi þegar aðilar samningsins hafa fullgilt hann, þ.e. Evrópusambandið, Danmörk, Ísland, Noregur og Sviss. Nýi samningurinn nær til sömu atriða og eldri samningur, auk nýrra sviða svo sem um varnarþing í deilum launþega og atvinnuveitanda. Ólíkt fyrri samningi þar sem hvert aðildarríki var aðili að samningum, kemur Evrópusambandið nú fram fyrir hönd þeirra allra. Evrópudómstóllinn hafði áður komist að þeirri niðurstöðu að Evrópusambandið væri eini aðilinn sem gæti komið að gerð nýs Lugano-samkomulags. Með aðild að Evrópusambandinu má gera ráð fyrir að svipaðar reglur mundu gilda í þessum málaflokki og gilda nú á Íslandi og munu gilda samkvæmt nýja Lugano-samningnum. Yfirstjórn í þessum málaflokki ætti þó heima hjá Evrópusambandinu í samræmi við reglur þess. Þetta er einn þeirra málaflokka þar sem neitunarvald aðildarríkja er afnumið samkvæmt Lissabon-sáttmálanum. Ákvarðanir í þessum málaflokki verða teknar í venjulegu lagaferli (ENS ordinary legislative procedure) (sjá 294. gr. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union).

Heimildir:

Frumvarp til laga um Lúganó-samninginn um dómssvald og um fullnustu dóma í einkamálum, sjá á vef Alþingis. Council Regulation (EC) No. 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters Nýi Lúganó-samningurinn.

GJALDPROTAMÁL OG SIFJAMÁL

Í Evrópusambandinu eru sameiginlegar reglur um meðferð gjaldþrotamála. Markmið þeirra er að koma í veg fyrir að aðilar geti flutt eignir og lögsögu í gjaldþrotamálum milli aðildarríkja eins og kann að henta þeim best. Reglurnar kveða meðal annars á um hvar taka skuli aðila til gjaldþrotaskipta og hvaða lög gilda um skiptin. Ísland er ekki aðili að þessum reglum. Danmörk hefur ekki innleitt þessar reglur og Bretland hefur sömuleiðis gert fyrirvara við þær. Ísland hefur á grundvelli EES-samningsins innleitt reglur Evrópusambandsins um slit á fjármálafyrirtækjum, váttryggingafélögum og öðrum slíkum aðilum. Sjá:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:160:0001:0018:EN:PDF>
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/civil/insolvency/fsj_civil_insolvency_en.htm
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33110.htm>

Í Evrópusambandinu eru sameiginlegar reglur á sviði sifjamála að því er varðar viðurkenningu og fullnustu í skilnaðarmálum og ábyrgð foreldra á börnum. Reglunum er einnig ætlað að koma í veg fyrir brottnám barna með því að tryggja að dómstólar þess ríkis þar sem barnið átti síðast heima hafi endanlegt ákvörðunarvald um það hvar barn skuli búa. Ísland er ekki aðili að þessum reglum. Ísland hefur þó tekið þátt í alþjóðlegum samningum varðandi brottnám barna og viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna, sbr. lög nr. 160/1995 um það efni.

Í Lissabon-sáttmálunum er gert ráð fyrir að ákvarðanir í þessum málaflokki séu teknar samhljóða í ráðinu eftir að það hefur ráðfært sig við Evrópuþingið (sjá 81. gr.). Sjá:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R1347:EN:NOT>
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/doc/parental_resp_ec_vdm_en.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/civil/parents/fsj_civil_recognition_parents_en.htm

LISSABON-SÁTTMÁLINN

ALMENNT

Leiðtogar ríkja Evrópusambandsins samþykktu svokallaðan stjórnarskrársáttmála 2004. Hann þurfti ýmist að samþykka með þjóðaratkvæðagreiðslu eða samþykki þjóðþinga í aðildarríkjunum. Spánn og Lúxemborg samþykktu sáttmálann í þjóðaratkvæðagreiðslu sumarið 2005 en Frakkland og Holland höfnuðu honum. Í kjölfarið var hætt við stjórnarskrársáttmálann og unnið að nýjum sáttmála sem endaði með undirritun Lissabon-sáttmálans í Portúgal í desember 2007. Sjá á www.esb.is Flest aðildarríkin hafa nú samþykkt Lissabon-sáttmálann. Á Írlandi var hann felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu í júní 2008. Írland er eina landið þar sem sáttmálinn var borinn undir þjóðaratkvæði. Annars staðar var hann samþykktur eða býður samþykktar þjóðþinga og/eða forseta.

Markmiðið með Lissabon sáttmálanum er að gera Evrópusambandið lýðræðislegra og skilvirkara.

STOFNANIR OG ÁKVARÐANATAKA

Evrópuþingið fær aukin völd en þingmönnum er fækkað. Hámarksfjöldi þingmanna aðildarríkis verður 96 en lágmarksfjöldi verður 6 (sem mundi eiga við um Eistland, Kýpur, Lúxemborg, Möltu og væntanlega Ísland). Fækkað er í framkvæmdastjórninni, þannig að í stað þess að hvert land hafi þar einn fulltrúa, yrði fjöldi fulltrúa 2/3 af fjölda aðildarríka. Miðað við 27 aðildarríki yrðu þeir 18. Hvert ríki verður þannig ekki með fulltrúa í framkvæmdastjórninni og er gert ráð fyrir að löndin skiptist á því að hafa fulltrúa. Gert er ráð fyrir að þessi breyting komi til framkvæmda árið 2014. Atkvæðavægi verður breytt í ráðherraráðinu með það að markmiði að endurspeglar betur íbúafjölda einstakra ríkja. Til að samþykktar í ráðherraráðinu er gert ráð fyrir tvöföldum meirihluta, þannig að 55% aðildarríkja (15 af 27 núna) samþykki og þau hafi á bakvið sig 65% íbúafjölda sambandsins. Ekki er gert ráð fyrir að þessi breyting komi til framkvæmda fyrr en árið 2014. Þjóðþingum aðildarríkja er fengið aukið hlutverk sérstaklega að því er varðar svokallað nálægðarreglu (ENS: Principle of Subsidiarity) sem hefur það að markmiði að ákvarðanir séu teknar eins nálægt borgurunum og hægt er (sjá Protocol 1 og 2).

Í fjölmörgum málaflokkum er horfið frá því að taka ákvarðanir samhljóða. Einn mikilvægasti málaflokkurinn þar sem horfið er frá neitunarvaldi aðildarríkja er á sviði dóms- og innanríkismála (ENS: Justice and Home Affairs), þar sem til að mynda lögreglu- og dómssamtarf í refsímálum verður háð ákvarðanatöku með auknum meirihluta. Með Lissabon-sáttmálanum fær Evrópudómstólinn aukin völd á þessu sviði, til að mynda að því er varða hælisleitendur, vísa, ólöglega innflytjendur og dómssamtarf.

Í mörgum veigamiklum málaflokkum verður þó ekki hægt að taka ákvarðanir nema með samhljóða samþykki. Þetta á til dæmis við um skattamál, almannatryggingar, tungumálareglur og fleira.

Í fyrsta skipti er tekið skýrt á því að ríki geta sagt upp samstarfinu. Í 50. gr. sáttmálans er gert ráð fyrir að aðildarríki geti dregið sig út úr sambandinu með því að beina tilkynningu til ráðsins þar um.

VALDSVIÐ

Í Lissabon-sáttmálanum eru gerð skýrari skil milli sviða þar sem Evrópusambandið hefur sérvald (ENS: Exclusive Competence), sameiginlegt vald (ENS: Shared Competence) og stuðningsvald (ENS: Supporting Competence). Eftirfarandi tafla sýnir þetta í grófum dráttum (2. - 6. gr.)

SÉRVALD	SAMEIGINLEGT VALD	STUÐNINGSVALD
Tollabandalagið	Innri markaðurinn	Heilbrigðismál
Samkeppnisreglur til að tryggja skilvirkni innri markaðarins	Félagsmálefni á þeim sviðum sem skilgreind eru í sáttmálanum	Iðnaður Menning
Peningamálastefna (fyrir þau ríki sem eru aðilar að evrunni)	Efnahagsleg, félagsleg og svæðisleg samloðun	Ferðamannaíðnaður Menntun
Varðveisla lífríkis sjávar samkvæmt sameiginlegu fiskveiðistefnunni (e. The conservation of marine biological resources under the common fisheries policy).	Landbúnaður og fiskveiðar (fyrir utan sbr. sérvald)	Verknám
Sameiginlega viðskiptastefnan	Umhverfismál Neytendavernd Flutningar	Æskulyðs- og íþróttamál Borgaralegt öryggi
Gerð alþjóðasamninga á tilteknum sviðum	Trans-European Networks Orkumál Dóms- og innanríkismál Sameiginleg áhyggjuefni varðandi öryggi í tilteknum heilbrigðismálum	Samstarf í stjórnsýslumálum

EVROPSKUR RÍKISBORGARARÉTTUR

Nokkrar umræður hafa skapast á síðunni um evrópskan ríkisborgararétt og þykir ástæða til að gera nánar grein fyrir þeim málum.

Í Lissabon-sáttmálanum eru fyrstu setningarnar um þetta atriði svohljóðandi (20. gr.):

- Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship.*
- Citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in the Treaties. They shall have inter alia:*
 - the right to move and reside freely within the territory of the Member States;*

- *the right to vote and to stand as candidates in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence, under the same conditions as nationals of that State;*
- *the right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State;*
- *the right to petition the European Parliament, to apply to the European Ombudsman, and to address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty languages and to obtain a reply in the same language.*

These rights shall be exercised in accordance with the conditions and limits defined by the Treaties and by the measures adopted thereunder.

Ráðið getur með samhljóða ákvörðun, eftir samþykki Evrópuþingsins, bætt við þau réttindi sem evrópskir ríkisborgarar eiga að njóta. Slikt yrði háð fullgildingu í aðildarríkjunum í samræmi við stjórnskipun hvers lands.

Í grundvallaratriðum er ekki um að ræða breytingu frá núverandi texta, sem er svohljóðandi (17. gr.):

1. *Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.*
2. *Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed thereby.*

Í bæði nágildandi texta og Lissabon-sáttmálanum koma á eftir þessu greinum nokkrar greinar þar sem fjallað er nánar um þau réttindi sem evrópskra ríkisborgara sem talin eru upp að ofan.

Heimildir: Sjá fyrst og fremst:

http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_en.htm

<http://www.esb.is/policies/constitution.html>

UTANRÍKIS- OG ÖRYGGISMÁL STÖÐUSKÝRSLA I

SAMEIGINLEG UTANRÍKIS- OG VARNARMÁLASTEFNA ES OG ÁHRIF Á ÍSLAND

Samvinna á sviði utanríkismála í Evrópusambandinu á sér langan aðdraganda. Núverandi tilhögun var þó ákveðin árið 1987 með Einingarlögum Evrópu og skilgreind er í Maastricht-samningnum frá 1992 sem sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna (e. Common Foreign and Security Policy - CFSP). Einnig var stofnað embætti háttsetts fulltrúa (e. High Representative) í utanríkis- og öryggismálum en því starfi hefur síðan gegnt Javier Solana. Þar með er tryggt sameiginleg umfjöllun ESB-ríkja í alþjóðamálum enda þótt aðildarríkin hafi fullt frelsi til eigin stefnumörkunar í hverju máli. Á viðskiptasviðinu hefur framkvæmdastjórnin hins vegar samningsumboð eins og í Doha-viðræðunum hjá Alþjóðaviðskiptastofnuninni.

Aðildarríkin hafa eigin fulltrúa í alþjóðastofnunum og þá fyrst og fremst hjá Sameinuðu þjóðunum (SP). Þau sem hafa fasta setu í Öryggisráði SP; Bretland og Frakkland, hafa sýnilega engan áhuga á breytingu sem fæli í sér að í þeirra stað kæmi fulltrúi ESB. Þetta sjálfstæði aðildarríkjanna í utanríkismálum er skýrlega staðfest í Lissabon-sáttmálanum. Á hinn bóginn eru Sameinuðu þjóðirnar gott dæmi um samvinnu þeirra á alþjóðasviðinu vegna þess að þar standa aðildarþjóðir ESB saman að fjölda samþykkt. Þegar samstaða bregst algjörlega í stórmálum, eins og raunin varð t.d. í Íraksálinu, er það ESB til mikils álitshnekkis.

Tengslin við önnur Evrópuríki, sem myndi hring öryggis og stöðugleika, er það forgangsverkefni ESB í utanríkis- og öryggismálum sem mestum árangri hefur skilað. Um var að ræða samningana um stækkun sambandsins undanfarna áratugi sem fjlgandi aðildarríkjum í 27. Samningar við Króatíu leiða væntanlega til aðildar þeirra árið 2012 en lengri tími mun líða áður en Tyrkland fær aðild. Gerðir hafa verið eða fyrirhugaðir eru sérstakir samningar um Stöðugleika og samstarf (e. Stabilisation and Association Agreements) milli ESB og fimm landa á Balkanskaga sem talið er að verði aðilar í fyllingu tímans. Hins vegar er ekki talið að í fyrirsjáanlegri framtíð verði um að ræða aðild annarra grannríkja að ESB. Þau lönd sem um ræði eru lönd Austur-Evrópu og Miðjarðarhafsríki en á vettvangi svokallaðrar Evrópskrar nágrannastefnu (e. European Neighbourhood Policy) er unnið að sérstakri framkvæmdaáætlun fyrir hvert og eitt ríkjanna.

Evrópusambandið hefur pólitískt samráð og heldur leiðtogafundi með fjölda ríkja og ríkjasambanda. Þá er framlag ESB til lausnar deilumála, framlag þess á sviði friðarferla og stuðningur í mannréttindamálum oft mjög þýðingarmikið. Þessi starfsemi ESB vítt og breitt um heiminn er gríðarlega umfangsmikil og er sambandið með sendiskrifstofur í um 130 löndum. Í þessari samantekt verður ekki gerð grein fyrir

Þessum málum að öðru leyti en því að ástæða er til að fjalla nokkuð um hið mikla samstarf Evrópusambandsins og Bandaríkjanna.

Hina risavöxnu efnahags- og viðskiptalegu stærð ESB og Bandaríkjanna í samfélagi þjóðanna má ráða af því að samanlögð verg þjóðarframleiðsla þeirra er 60% alls heimsins og 33% af öllum vöruviðskiptum og 42% af þjónustuviðskiptum er á þeirra vegum. ESB og Bandaríkin eru stærstu viðskiptaaðilar hvors annars og nema dagleg viðskipti þeirra að jafnaði 1,7 milljörðum evra. Samvinna ESB og Bandaríkjanna hefur vaxið stöðugt allt frá upphafi er stofnað var til formlegs diplómatisks sambands árið 1953 með umfangsmikilli sendiráðsstarfsemi í Washington og Brussel. Samvinnan var frekar skilgreind 1995 með s.k. New Transatlantic Agenda en á þeim grundvelli hefur hver samstarfsvettvangurinn af öðrum bæst við þannig að liggja við að eitthvað sé daglega á döfinni. Árlega eru haldnir leiðtogafundir með þátttöku forseta og utanríkisráðherra Bandaríkjanna, forseta ESB-ráðsins og hins háttsetta fulltrúa í utanríkismálum. Tvisvar á ári eru ráðherrafundir haldnir og einnig fundir forstjóra pólitísku- eða alþjóðamálaeilda utanríkisráðuneyta og annarra lykilembættismanna og sérfræðinga um margvíslega málaflokka. Mikið samráð á sér stað t.d. vegna sameiginlegrar þátttöku í s.k. kvartett vegna friðarumleitana í Austurlöndum nær og vegna geryðingarvopna. Sérstakt samráð um landamæravörslu komst á árið 2004. Af samningum sem gerðir hafa verið má nefna loftferðasamninga (e. Open skies) og um afnám vegabréfsáritana. Þetta mikla samráð hefur leitt til þess að tvíhliða tengsl ESB og Bandaríkjanna hafa aukist. Með öllu er rangt að álykta að aðild ríkis að ESB hafi í för með sér veikingu á sambandi þess við Bandaríkin.

Með sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunni hefur Evrópusambandið vissulega efnt til jákvæðs átaks í alþjóðamálum sem ber að fagna. Þau gildi sem liggja stefnu þessara grann- og vinaríkja okkar til grundvallar eru þau hin sömu og Íslendingar aðhyllast. Áhrif hvað Ísland varðar eru að sjálfsgöðu jákvæð. Það á einnig við um öryggis- og varnarmálastefnuna.

HVER ER EVRÓPSKA ÖRYGGIS- OG VARNARMÁLASTEFNAN?

Helstu viðfangsefni / Ákvarðanatöku og stofnanir / samstöðuákvæði um hryðjuverk / hernaðarbolmagn / friðargæsla o.fl

Þótt Evrópusambandið sé ekki varnarbandalag hafa ákvarðanir um hættuástandsstjórnun (e. crisis management) leitt til þess að komið hafa til sögunnar fastastofnanir og starfslíð á pólitískum og hernaðarlegum málavíðum. Áður fyrr var það Vestur-Evrópubandalagið - VES (e. Western European Union - WEU), sem var öryggisstofnun tengd ESB en starfsemi þess fluttist til ESB með Amsterdam-samningnum og féll undir sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnuna. Á ríkjaráðstefnunni í Nice árið 2000 var ákveðið að Evrópsk öryggis- og varnarmálastefna (e. European Security and Defence Policy - ESDP) yrði meginstöð sameiginlegu utanríkis- og varnarmálastefnunnar, m.a. með yfirtöku s.k. Petersberg-verkefna VES sem urðu til þegar borgarastyrjöldin stóð yfir í fyrrum Júgóslavíu. Þau eru:

- aðgerðir á sviði mannúðarmála og neyðaraðstoð
- friðargæsla
- verkefni í hættuástandsstjórnun og friðaraðgerðir

Þá var ákveðið að ákvarðanatökur öryggis- og varnarmálastefnunnar væru formlega í höndum ráðherraráðs en aðalritari ráðsins - hinn háttsetti fulltrúi - gegnir þýðingarmiklu hlutverki. Um er að ræða ákvarðanir er snerta aðgerðir á sviði varnarmála og þar með hættuástandsstjórnunar. Þessir fundir eru undirbúnir af fundum fastafulltrúa og af stjórn mála- og öryggismálanefndinni (e. Political and Security Committee - PSC), sem starfar með hermálanefnd ESB (EU Military Committee - EUMC). Aðalfulltrúar í henni eru yfirmenn herafla aðildarríkjanna eða staðgenglar þeirra og eru hermálaráðgjafar (e. the European Union Military Staff). Framkvæmdastjórn ESB eða fulltrúi hennar situr fundi sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunnar og er þar með í ráðum en gegnir ekki beinu hlutverki líkt og á viðskiptasviðinu.

Til að sinna verkefnum á sviði friðargæslu og hættuástandsstjórnunar hefur Evrópusambandið stofnað 60.000 manna viðbragðslið (e. Rapid Reaction Force) sem kvatt er út eftir þörfum en er hins vegar ekki fastur Evrópuher. Þá hefur verið stofnað til borgaralegs liðsafla til að annast löggæslu, dómaraðstoð og ýmsa sérfræðiaðstoð á hættusvæðum. ESB hefur til þessa tekið að sér verkefni með borgaralegu starfslíði og/ eða herliði á 20 stöðum í Evrópu, Afríku, Asíu og Austurlöndum nær. Níu af þessum verkefnum er lokið. Af stærri verkefnum sem unnið er að má nefna friðargæsluna í Bosníu-Hersegóvínu, þjálfunarverkefni á sviði löggæslumála í Kongó og Írak og við landamæravörslu í Moldóvu og Úkraínu.

Hernaðarmáttur Evrópusambandsríkja er takmarkaður og aðeins tvö þeirra, Bretland og Frakkland, geta talist herveldi í þeim skilning að hafa umtalsverðan styrk til hernaðaraðgerða. Afar mikið ber á milli í öllum samanburði ESB-ríkja við Bandaríkin hvað snertir útgjöld til varnarmála og fjármuni sem varið er til rannsókna og þróunar. ESB samþykkti árið 2004 s.k. samstöðuákvæði þegar því var lýst yfir að brugðist skyldi sameiginlega við hryðjuverkaárásam með öllum tiltækum ráðum, þar með hernaðarlegum. Var þetta ákveðið í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Spáni sama ár. Þessi skuldbinding ESB er þó ekki jafn afgerandi og kveðið er á um í V. grein Atlantshafssáttmálans (og tilsvareandi grein í stofnskrá VES) þar sem segir að árás á einn sé árás á alla.

Evrópska öryggismálastefnan frá 2003, sem var lögð fram af Javier Solana, kom í kjölfar ágreinings í Íraks málinu. Er þetta fyrsta sameiginlega öryggismat ESB. Tekið er fram að þótt hefðbundin árás gegn aðildarríkjum sé ólíkleg standi þau frammi fyrir margvíslegri ógn: af hryðjuverkum, útbreiðslu geryðingarvopna, vegna hrúninna ríkja og skipulagðrar glæpastarfsemi. Fleiri atriði eru tilgreind, s.s. ógn sem fylgir hnattvæðingu, ógn af völdum vaxandi örbirgðar í heiminum og vegna aukinnar samkeppni um náttúruauðlindir. Gegn þessu megi vinna með markvissum

viðbrögðum með vinveittum ríkjum og í alþjóðastofnunum en síðast en ekki síst með því að byggja upp sameiginlega hernaðarlega og diplómátíska getu ESB.

PÓLÍTÍSKT SAMRÁÐ ESB

Vegna sameiginlegrar stefnu á fjölmörgum sviðum hefur Evrópusambandið skipulagt umfangsmikið starf innan vébanda sinna sem litur að alþjóðlegum samskiptum og alþjóðamálum almennt. Kallar það á vel skipulagt samstarf milli aðildarríkja sambandsins varðandi mat á stöðu mála á einstökum svæðum í heiminum eða eftir atvikum innan einstakra ríkja. Þessi vinna er grunnur þess að ESB geti á trúverðugan hátt myndað sameiginlega afstöðu milli aðildarríkjanna um afstöðu í einstökum málum á alþjóðavettvangi. Þetta starf er það sem fram fer í pólitísku samráði aðildarríkja ESB innan stofnanaramma ráðherraráðs ESB. Myndaðir eru afmarkaðir vinnuhópar innan ráðsins sem fjalla um einstök landssvæði, eða eftir atvikum ríki og um pólitísk mál þeim tengdum og stefnu gagnvart þeim.

Þessu til viðbótar á ESB náði og reglulegt pólitískt samráð við einstök ríki sem fer fram á reglulegum fundum. Um er að ræða mikinn fjölda ríkja og þeirra á meðal eru mörg lykilorki alþjóðasamfélagsins. Í þeim hópi eru aðildarríki EES og EFTA, sem boðið er á ýmsa sérfræðingafundi um einstök mál, s.s. um ÖSE, friðarferli fyrir botni Miðjarðarhafs, afvopnunarmál, þróunina í Austur-Evrópu o.fl. Þessir fundir voru í byrjun 6 eða 7 í hverri formennskutíð en hefur farið fækkandi. Tvisvar á ári fer slíkt samráð fram á vettvangi ráðherra í tengslum við fundi ráðherraráðs EES. Þá gerir EES-samningurinn einnig ráð fyrir að Íslandi, Noregi og Liechtenstein gefist kostur á að styðja pólitískar yfirlýsingar og ályktanir Evrópusambandsins.

BREYTT STAÐA Í NATO?

Í árána rás hefur metnaður Evrópuþjóða, einkum Frakka, um myndun öflugrar evrópskrar varnarmálastefnu, verið talinn til þess fallinn af öðrum, sérstaklega Bandaríkjamönnum og Bretum, að veikja samstarfið innan NATÓ. Þótt segja megi að rökræn niðurstaða Evrópusamrunans ætti að fela í sér sameiginlegar varnir er vissulega afar langt í land að svo verði.

En nú virðist sem Evrópuátak í varnarmálum sé ekki lengur efni misklíðar innan NATO. Þá hefur hermálasamstarf Evrópuríkja aukist með aðgerðum síðustu ára á vegum sameiginlegu öryggis- og varnarmálastefnunnar - ESDP. Á þeim vettvangi hafa Petersberg-verkefnið komið til framkvæmda á áttaksvæðum víða um heim svo Evrópusambandinu er sómi að. Það er engu að síður staðreynd að ESB-ríkin hafa ekki komið sér saman um neina hernaðarlega framtíðarsýn.

Það eru að sjálfsögðu hagsmunir Íslands að geta tekið þátt í allri umræðu um öryggismál í Evrópu. Sem aðildarríki að NATO frá upphafi hefur Ísland verið aðili að öllum ákvörðunum á þessum sviðum. En nú hefur orðið breyting á. Aukaaðild að VES tryggði Íslandi þátttöku í allri umfjöllun um öryggismál hvort sem var innan eða utan NATO. Þegar VES leið undir lok við innleiðingu Petersberg-verkefnanna undir

stofnsamning ESB með Amsterdam-samningnum féll það samráð niður og hefur ekki verið tryggt með síðara samkomulagi, s.k. Berlín plús samningi. Þetta þýðir að Ísland hefur ekki lengur sömu aðkomu að umræðum um varnarmál og aðildarríki ESB hafa, jafnvel þótt þær snerti hagsmuni Íslands.

AUKIN VARNARMÁLASAMVINNA VIÐ ESB

Sjálfsgætt er og eðlilegt að á nýrri öld taki Evrópuþjóðirnar ýmsar ákvarðanir í því skyni að efla eigin mátt til að bregðast við hættuástandi. Enda þótt sú spurning vakni hvernig sú stefna gæti snert varnarhagsmuni Íslands er ekki annað að sjá en að varnarsamstarfið við Bandaríkin og þar að lútandi skuldbindingar séu hornsteinn varna landsins. Í þessu sambandi er athyglisvert að Frakkland, sem nú gegnir formennsku í framkvæmdastjórn ESB, hefur nýlokið við endurmat á stefnu sinni í varnar- og öryggismálum og boðar nú fulla þátttöku í starfsemi Atlantshafsbandalagsins. Jafnframt leggja Frakkar áherslu á mjög aukið vægi ESB-ríkjanna innan NATO. Þetta frumkvæði hefur ekki mætt andstöðu af hálfu stjórnvalda í Washington sem væntanlega sjá tækifæri til að draga úr eigin útgjöldum til hermála víðar í Evrópu en á Íslandi. Svo sem fyrr segir felast hagsmunir Íslands í því að sjónarmið landsins heyrist í umræðu um þessi mál þar sem samvinna við Evrópuríki hefur aukist verulega undanfarin misseri.

Sjálfstæðisflokkurinn hefur frá upphafi gegnt lykilhlutverki við mótnun íslenskrar utanríkisstefnu, ekki síst hvað varðar þátttöku Íslands í varnarsamstarfi vestrænna lýðræðisríkja. Á hlutverk flokksins reyndi m.a. við brottför Bandaríkjahers frá Keflavík árið 2006. Á þeim tíma sem liðinn er hefur ríkisstjórn Geirs H. Haarde staðið fyrir umfangsmikilli aðlögun vegna gjörbreyttra aðstæðna. Annars vegar með áframhaldandi varnarsamstarfi við Bandaríkin á grundvelli varnarsamningsins frá 1951 og með nýju samkomulagi (e. Joint Understanding) um varnarmál með sérstakri varnaráætlun fyrir Ísland og hins vegar með mjög auknu samstarfi við Evrópuþjóðir. Þá er nýmæli að varnarmálatengd stjórnýssla hefur verið sameinuð í nýrri Varnarmálastofnun sem tók við rekstri íslenska loftvarnakerfisins og öryggissvæðanna við stjórnstöðina og ratsjárstöð á Keflavíkurflugvelli ásamt ratsjám og tengdum svæðum í öðrum landshlutum.

Ríkisstjórnin stóð að gerð samkomulags um loftvarnabúnað á Íslandi, sem er samþættur loftvarnakerfi NATO í Evrópu, og samkomulagi um að flugsveitir bandalagsríkja komi reglulega til Íslands til að sinna loftrýmisgæslu. Það hlutverk verður að verulegu leyti í höndum flugherja Evrópuþjóða. Voru Frakkar fyrstir til að sinna loftrýmisgæslu hér við land frá Keflavík með sveit orrustuþotna sem hér dvaldi um sex vikna skeið árið 2008. Ennfremur hafa verið gerðir rammamningar við grannríki í Evrópu um mögulegt varnarsamstarf.

VARNARMÁLASTOFNUN ESB

Varnarmálastofnun Evrópu (e. The European Defence Agency) var stofnuð í Brussel 2004. Er hlutverk hennar að vera tengiliður við iðnaðarframleiðslu til varnarþarfa sem mæti betur þörfum Evrópuþjóða. Stofnunin hefur annast sérstök verkefni einstakra

aðila, svo sem átak Frakka og Breta um að bæta þylukost sinn. Rétt er að geta þess að í stjórnskrádrögunum, sem óvissa ríkir um, var gert ráð fyrir að þessi stofnun hefði hlutverki að gegna um þróun sameiginlegrar hernaðargetu ESB. Nú er starfsemin háð árlegum framlögum.

Aðrar stofnanir ESB á þessu sviði eru Gervihnattamiðstöð Evrópusambandsins (e. The European Union Satellite Center) frá 2001, sem aðsetur hefur í Torreon á Spáni. Hún er arfur frá VES og vinnur m.a. fyrir Sameinuðu þjóðirnar. Einnig má nefna Miðstöð ESB fyrir öryggismálaathuganir (e. The European Union Institute for Security Studies - ISS) í París frá 2002, sem birtir margvíslegar athuganir á sviði öryggismála. Loks má nefna Evrópska skólann í öryggis- og varnarmálum (e. The European Security and Defence College) frá 2066 í Brussel, en hlutverk hans er m.a. að samræma fræðslu um þessi mál.

EINIR Í ÓLGUSJÓ ALÞJÓÐASAMFELAGSINS

ER PÓLÍTÍSK VÖRN Í ESB FYRIR ÍSLAND?

Gerist Ísland aðili að Evrópusambandinu verður landið innan landamæra náins ríkjasambands sem lítið er til sem heildar. Þá skiptir öllu máli að vera svo virkur þátttakandi sem getan leyfir með öðrum aðilum, stórum sem smáum, í samráði þeirra og samstarfi. Í því felast eintök tækifæri fyrir smáþjóðir og má í því sambandi benda á Lúxemborg, einn stofnaðila ESB, og Finnland sem gat stigið það skref að verða fullgildur aðili í nýrri Evrópu við fall Sovétríkjanna. Bæði ríkin hafa sótt pólitískan og efnahagslegan styrk í ESB og alls ekki háð neina varnarbaráttu til að tryggja hagsmuni sína. Lúxemborg hefur tvisvar gegnt formennsku í framkvæmdastjórn ESB (reynðar líka sinnt hlutverki forseta allsherjarþings S.Þ. einu sinni) en umfram allt aukið velmegun landsins á grundvelli Efnahags- og myntbandalags Evrópu (EMU). Finnar hafa kappkostað að fylgja settum reglum til að komast í EMU og taka þar með upp evru sem gjaldmiðil. Þar í landi fer nú harla lítið fyrir heimskreppunni. Þá hafa Finnar blómstrað sem aldrei fyrr í alþjóðasamfélaginu, s.s. í sáttargjörðum þeim og friðarferlum þar sem þeir hafa verið kallaðir til.

Sérstaklega er vert að benda á að aðild að Evrópusambandinu er ekki einhvers konar valkostur við gott samstarf við Bandaríkin, hvort sem er pólitískt, viðskiptalega eða í varnamálum. Þvert á móti myndi Ísland styrkja stöðu sína vestanhafs sem aðili að ESB og þátttakandi í því mikla samráði og samstarfi sem Bandaríkin og Evrópusambandið hafa þróað með sér.

Með aðild að Evrópusambandinu opnast Íslandi sú leið til lausnar á peningamála-stefnunni sem er fölginn í aðild að EMU og upptöku evru. Þetta er eitt þeirra meginatriða varðandi afstöðuna til ESB sem nú þarf að ræða. Þegar efnahagslegum stöðugleika hefur verið náð á ný ber að líta til nýrra tækifæra í slíku samstarfi. Innan Evrópusambandsins yrði vafalaust litið til samvinnu við önnur Norðurlönd um þann málstað sem lagt yrði lið hverju sinni. Og ekki ber að gleyma því að við erum Evrópuþjóð í sögulegu og menningarlegu tilliti og eigum heima í samstarfi þeirra.

STÖÐUSKÝRSLA II: UTANRÍKIS-OG ÖRYGGISMÁL

Greinargerð okkar um utanríkis- og varnarmál hefur verið efni nokkurra athugasemda sem einkum lúta að framtíð varnarsamstarfs Íslands við Bandaríkin (BNA). Efasemdir hafa komið fram um að aðild Íslands að ESB geti samrýmst því trausta og sögulega samstarfi við BNA í varnarmálum, sem sjálfstæðismenn hafa staðið vörð um í áratugi. Því er til að svara að sameiginlegar ákvarðanir ESB í utanríkismálum, hverjar sem þær kunna að vera, eru háðar samþykki allra aðila. Óskorað sjálfstæði aðildarríkjanna í utanríkismálum, sem er og hefur verið fyrir hendi, er skýrlega staðfest í Lissabon-sáttmálanum komi hann til framkvæmda.

Meginþáttur Evrópusambandsins í utanríkismálum felst í viðtæku og nánú samráði við stjórnmál í Washington. Þetta nánú samstarf er ein helsta undirstaða stöðugleika á heimsvísu. Þetta á sérstaklega við um samstarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Aukin umsvif ESB í friðargæslu og hættuástandsstjórnun í Evrópu, Asíu, Afríku og Austurlöndum nær hafa mótast í náninni samvinnu við alla viðkomandi aðila, ekki síst Bandaríkin.

En hin nánú samvinna útilokar þó aldrei að risið geti ágreiningur og er innrásin í Írak dæmi um slíkan ágreining. Á viðskiptasviðinu koma af og til upp deilumál sem vísa þarf til úrlausnar hjá Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Slíkar deilur ESB og BNA nema þó aðeins um tveimur prósentum heildarviðskipta milli þeirra enda þótt fjölmíðlaumfjöllun gefi til kynna að allt logi í ósamkomulagi á viðskiptasviðinu.

Tvíhliða varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna héldi fullu gildi þótt Ísland gerðist aðili að Evrópusambandinu. Engin breyting yrði í þeim efnum. Aðildarríki ESB eiga einmitt fjölbreytt tvíhliða samstarf við Bandaríkin, t.d. á sviði landvarna, vopnabúnaðar og í öryggismálum. Slíkt samstarf kemur Evrópusambandinu ekkert við.

Nú ætti að liggja ljóst fyrir að það væri í þágu hagsmuna Íslands að ESB sinni öryggi á norðurlöndum og norðurskautssvæðinu af meiri áhuga en nú er. Slíkt rækist ekki á samstarf okkar við Bandaríkin. Það væri ekki síður í þágu öryggishagsmuna ESB sem heildar en þeirra þjóða sem búa í norðri að sambandið fylgdist vel með öryggi á svæðinu. Það er því mikilvægt fyrir ESB að eiga gott samstarf við umræddar þjóðir og BNA á þessu sviði heimsmálanna.

Við erum því þeirrar skoðunar að aðild að ESB treysti enn betur öryggi íslensku þjóðarinnar og vísum við í skýrslu okkar þar að lútandi. Hafa ber í huga að þessi samskipta- og samstarfsmál BNA og Evrópu hafa tekið miklum breytingum frá því fyrr á tíð. Fastlega má reikna með að ný ríkisstjórn Bandaríkjanna undir forystu Baraks Obama, verði mjög áfram um að styrkja á ný öflug tengsl Evrópu og N-Ameríku. Mikilvægt er fyrir Ísland að nýta þá möguleika til hins ýtrasta og styrkja sambandið við bandamenn sína í Bandaríkjunum beint og óbeint.

Til viðbótar því sem fram hefur komið á ESB einnig ýmislegt samstarf við Sviss á grunni tvíhliða samninga. Ísland yrði aðili að því samstarfi tæki þjóðin ákvörðun um að ganga í ESB. Aukið og náið grannasamstarf okkar við Færeyinga og Grænlandinga hefði engin áhrif á tengslin við ESB. Aðild Íslands að fríverslunarsamningi NAFTA-rikskjanna er ekki valkostur, bæði vegna þess að útflutningur okkar til Bandaríkjanna er yfirleitt á lágum eða engum tollum og vegna þess að NAFTA-rikin hafa lítinn sem engan áhuga á útvíkkun samningsins. NAFTA stendur fyrir „The North American Free Trade Agreement“ og var Chile, sem er syðst í S-Ameríku, til að mynda hafnað um aðild af þeim sökum.

VINNUMARKAÐUR

INNGANGUR

Við samantekt þessa var haft samband við aðila vinnumarkaðarins, sérfræðinga í Evrópumálum utanríkisþjónustunnar og formenn málefnanefnda flokksins. Skoðaðir voru ýmsir þættir sem snúa að vinnumarkaðinum og sveigjanleika hans, lagt var upp með að fá svör við því hvort munur væri á aðild að EES og ESB varðandi ýmsa þætti, svo sem hreyfanleika vinnuafls, sveigjanleika í launagreiðslum til að taka á móti hagsveiflum, áhrif á atvinnuþátttöku, vinnumarkaðsreglur og vinnumenningu.

KJARNI MÁLSINS

Löggjöf og málefni launafólks og vinnumarkaðarins fellur að nær öllu leyti undir ákvæði EES samningsins.

KOSTIR

- Á Íslandi nánast öll löggjöf sem snýr að vinnumarkaði innan ESB tekin upp. Flestar breytingar á íslenskrri vinnulöggjöf má rekja til tilskipana frá ESB.
- Það er mat aðila á vinnumarkaði að ESB aðild myndi hafa jákvæð áhrif á íslenskan vinnumarkað. Ástæðan er fyrst og fremst sú að Íslendingar yrðu meiri þátttakendur í þeirri reglusetningu sem fer ekki fram í opnu samráðsferli, (Lissabon áætlunin). Hagsmunasamtök á vinnumarkaði

hafa í dag áhrif á reglusetningu í gegnum samstarf á Evrópuvettvangi. Aðilar vinnumarkaðarins hafa þannig meiri áhrif á reglusetningu innan ESB en stjórnvöld. Við inngöngu í ESB myndu áhrif stjórnvalda aukast, þannig fengju Íslendingar aðgang að samákvörðunarferli þings og ráðherranefndar ESB.

GALLAR

- Líta má svo á að ekki séu neinir gallar við aðildarumsókn þar sem aðild hefur nánast engin áhrif á núgildandi regluverk vinnumarkaðarins.

SPURNINGAR & SVÖR

AUKAST EKKI LÍKUR Á ATVINNULEYSI MEÐ AÐILD AÐ ESB?

- Aðild að ESB á ekki að breyta neinu hvað þetta varðar, atvinna fer eftir efnahagsástandi hvers lands fyrir sig.
- Fyrirliggjandi rannsóknir og upplýsingar staðfesta að á Íslandi er mjög sveigjanlegur vinnumarkaður, það er mat aðila á markaði að sveigjanleiki minnki ekki með aðild að ESB.

Á ÍSLANDI ER MIKIL ATVINNUPÁTTAKA, KEMUR ÞAÐ EKKI TIL MEÐ AÐ BREYTAST MEÐ ESB AÐILD?

- Samþykktir innan ESB kveða á um það markmið að gera Evrópu að samkeppnishæfu efnahagssvæði á alþjóðlega vísu, ein af þeim áherslum eru markmið um mikla atvinnuþátttöku.

AUKAST FÓLKSFLUTNINGAR TIL OG FRÁ ÍSLANDI MEÐ AÐILD AÐ ESB?

- Frjálsir fólksflutningar tilheyra nú þegar EES samningnum.
- Reynslan er sú að fólksflutningur innan ESB landanna er lítil.
- Bæði ríki sem tilheyra ESB og EES geta og hafa nýtt sér alogunartíma um frjálsa fólksflutninga nýrra aðildarríkja, hér er um að ræða svokallaða 7 ára reglu.

EYKST EKKI SKRIFRÆÐI Á VINNUMARKAÐI VIÐ INNGÖNGU Í ESB?

- Þegar kemur að vinnumarkaði er eini munurinn sá að stjórnvöld þurfa að skila atvinnustefnupappírurum, sem dæmi má nefna að Norðmenn gera slíkt nú þegar þrátt fyrir að vera ekki aðilar að ESB.

VERÐUR EINHVER BREYTING VARÐANDI VIÐURKENNINGU Á KENningarÉTTINDUM VIÐ AÐILD AÐ ESB?

- Það gilda samskonar skyldur innan EES og ESB um gagnkvæma viðurkenningu á menntun og réttindum.
- Hvað kennara varðar er á Íslandi búið að setja sérstök ákvæði í lög um menntun og réttindi kennara og skólastjóra ásamt skyldu til þess að viðurkenna kennaramenntun og réttindi milli landa. (lög nr. 87/2008, áður lög um lögverndun frá 1998).

BYGGÐAMÁL

INNGANGUR

Við samantekt þessa var haft samband við formann sambands íslenskra sveitarfélaga, framkvæmdastjóra Bygðastofnunar, sérfræðinga í Evrópumálum utanríkisþjónustunnar og formenn málefnanefnda flokksins.

Skoðaðir voru ýmsir þættir sem snúa að byggðamálum svo sem möguleika Íslands á að sækja styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB. Þau svið sem standa utan EES samninginn og njóta styrkja eru:

- Samgöngur
- Orkuáætlanir- endurnýjanlegir orkugjafara
- Fjarskipta- og upplýsingakerfi
- Byggða- og þróunarstyrkir
- Búháttabreytingastyrkir
- Menningatengd ferðaþjónusta
- Ferðaþjónusta bænda

KJARNI MÁLSINS

Með aðild að ESB myndi Ísland taka upp stefnu í byggðamálum til viðbótar við núgildandi byggðastefnu og á sama tíma hefði Ísland aðgang að skilgreindum uppbyggingarsjóðum ESB.

Lykilatriði varðandi aðgang að uppbygðasjóðum er að í samningsmarkmiðum Íslands yrði Ísland skilgreint á þann hátt til þess að eiga möguleika á að sækja um styrki í öllum sjóðum. Ekki má líta á aðild að ESB sem uppsprettu greiðslna eða styrkja, um er að ræða aðgang að þekkingu, tengslaneti og aðferðafræði sem hefur það að markmiði að bæta lífskjör og auka samkeppnishæfni svæða.

Huga þarf að því að auðlinda- og landbúnaðarmál sem og menntamál eru atvinnumál landsbyggðarinnar, stærsta byggðamálið er því hvernig samningar takast um þau mál.

KOSTIR

- Ísland myndi taka upp öflugri byggðastefnu, með umgjörð sem getur skapað ný tækifæri. Byggðaáætlanir yrðu markvissari og til lengri tíma heldur en tíðkast í dag.
- Þriðjungur af aðildargjöldum renna í uppbyggingasjóði ESB sem hafa það markmiði að halda úti byggð og mannsæmandi búsetuskilyrðum um uppbyggingu á tilteknum svæðum sem standa verr en önnur svæði ESB.
- Með aðild að ESB myndu gjöld í þróunarsjóð EFTA falla niður. Til þróunarsjóðs EFTA renna 600 milljónir EUR á 5 ára tímabili eða 120 milljónir á ári. Íslendingar greiða 4,84% af þeirri upphæð.
- Nú þegar eru til raunhæf dæmi um lönd sem haf blómstrað í kjölfar ESB aðildar, m.a. fyrir tilstuðlan byggðastefnu ESB og uppbyggingasjóða. Dæmi sem hefur verið nefnt oftar en önnur í því sambandi er Írland.

GALLAR

- Kostnaður við aðild að ESB verður að öllum líkindum meiri en möguleikar Íslands á að sækja fjármagn úr uppbyggingasjóðum. Mismunur á gjöldum til ESB og mögulegum styrkjum fer þó að miklu leyti eftir því hvernig svæði Ísland verður skilgreint.
- Með aðild að ESB myndi Ísland undirgangast þá stefnu að hjálpa fátækari ríkjum innan ESB við það að byggja upp lönd sín með það að markmiði að þau geti orðið virkari þátttakendur á markaðinum.
- Sveigjanleiki við byggðaverkefni minnkar, vegna agans sem fylgir byggðaáætlunum til lengri tíma. Um er að ræða tilfærslu á úthlutunarvaldi upp að ákveðnu marki, þó aldrei þannig að Íslendingar geti ekki sjálfir tekið sérstæðar ákvarðanir um byggðamál.

HUGA ÞARF AÐ

- Birtingamynd byggðavanda getur verið önnur á Íslandi en í Evrópu. Búferlaflutningar geta verið betri mælikvarði á byggðavanda, heldur en atvinnuleysi og meðallaun.
- Verði sótt um aðild að ESB er mikilvægt að skilgreina svæði á Íslandi eftir möguleikum þeirra á að sækja um styrki í uppbyggingasjóði ESB.

SPURNINGAR & SVÖR

EYKST EKKI SKRIFRÆÐI OG STJÓRNSÝSLUKOSTNAÐUR VIÐ INNGÖNGU Í ESB?

- Umsókn um styrki úr byggðasjóðum fylgir skrifræði, sem er eðlilegt í ljósi þess að verið er að deila út fjármagni frá aðildarríkjunum.
- Aðildarríki innan ESB þurfa að skila áætlun um hvernig þau hyggjast vinna að markmiðum byggðaáætlunar ESB. Áætlunin er samstarfsverkefni ríkis og sveitafélaga. Aðild mun því líklega styrkja sveitarstjórnarstig á Íslandi, en jafnframt eykst kostnaður við stjórnsýslu.

ERU EKKI SVO HÁAR ÞJÓÐARTEKJUR (GNI) Á ÍSLANDI AÐ VIÐ FÁUM ALDREI STYRKI ÚR BYGGÐASJÓÐUM?

- Möguleikar Íslendinga á að njóta styrkja úr byggðasjóðum fara alfarið eftir skilgreiningu svæðisins við samninga. Finnar og Svíar fengu þau landssvæði þar sem 8 einstaklingar búa pr. km² sem styrkhæf, á Íslandi búa 3 pr. km².

VERÐUR EKKI AÐ BRJÓTA ÍSLAND UPP Í SVÆÐI TIL AÐ FÁ STYRKI ÚR BYGGÐASJÓÐUM?

- Samningsmarkmið Íslands yrðu að vera þau að allt landið væri skilgreint sem strjálbýlt. Hægt er að benda á borgir á landssvæðum sem eru styrkhæfar og að svipaðri stærð og höfuðborg Íslands.

GETA STYRKIR ÚR UPPBYGGINGASJÓÐUM EKKI VIRKAÐ LETJANDI?

- Styrkir eru ekki veittir sjálfkrafa, aðilar þurfa að sýna bæði frumkvæði og drifkraft við að sækja þá og oft á tíðum þurfa aðilar að leggja fram mótramlag.

BYGGÐASJÓÐIR EVROPUSAMBANDSINS

Áætlað er að rúmlega þriðjungur af fjárlögum Evrópusambandsins eða 347 milljörðum evra verði varið til ýmiskonar byggðamála á tímabilinu 2007 - 2013.

Héruð en ekki sveitarfélög eru lögð til grundvallar við úthlutun fjármagns úr byggðasjóðunum. Við inngöngu Finnlands í ESB var stofnað óformlegt héraðsstig sem hefur fyrst og fremst það hlutverk að vinna með byggðasjóði ESB. Bent hefur verið á að á landshlutasamtök sveitarfélaga gætu gengt svipuðu hlutverki, eru þau 8 í dag.

1. SSH Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
2. SSS Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum
3. SSV Samtök sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi
4. FV Fjórðungssamband Vestfirðinga
5. SSVV Samtök sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi vestra
6. EYÞING Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum
7. SSA Samband sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi
8. SASS Samtök sunnlenskra sveitarfélaga

Framlög úr byggðasjóðum til héraðanna eru veitt að undangengnu samráði við ESB og gegn móttframlagi viðkomandi ríkis, en það er misjafnt frá einu ríki til annars hversu hátt móttframlagið þarf að vera, getur það verið allt frá 15% - 50%.

Nýlega kynnti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins svokallaða endurreisnaráætlun sambandsins (e. Recoveryplan) sem er ætlað að aðstoða aðildarríkin við að takast á við afleiðingar fjármálakreppunnar. Skv. endurreisnaráætlunni er gert ráð fyrir viðbótarframlagi til byggðasjóðanna, einfaldara regluverki í kringum þá til að flýta fyrir útgreiðslum úr þeim og loks að styrkja JASPERS og JEREMIE (sjá hér að neðan) með því að ráða sérstaka sérfræðinga til Fjárfestingarbanka Evrópu og Fjárfestingarsjóðs Evrópu sem eiga að hjálpa héruðum við að undirbúa verkefni.

Byggðasjóðir ESB (e. Structural Funds) er samheiti fyrir European regional development fund (ERDF), European Social fund (ESF) og Cohesion fund (CF) og stafa þeir allir að þremur markmiðum.

MARKMIÐ OG HLUTFALLSLEG SKIPTING FJÁRMAGNS ÚR SJÓÐUM

1. Samleitni (e. Convergence) = Fyrst og fremst ríki Austur Evrópu (81.54%)
2. Samkeppnishæfni svæða og vinnumarkaðsmál = Öll aðildarríki (15.95%)
3. Samstarf svæða = Öll aðildarríki (2.54%)

EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND (ERDF) - BYGGÐAÞRÓUNARSJÓÐUR

Sjóðnum er ætlað að jafna stöðu einstakra svæða. Áhersla er t.d. lögð á nýsköpun í þekkingariðnaði og rannsóknum, umhverfismál, samgöngur og samstarf svæða m.a. strandsvæða. Sérstök áhersla er lögð á mjög dreifbyggð svæði og erfið. Þessi sjóður er einkum notaður til að styrkja við 2. og 3. markmið sbr. hér að framan og eru hinar sk. Byggsáætlanir (e. Interreg) helstu tæki þessa sjóðs.

EUROPEAN SOCIAL FUND (ESF) - FÉLAGSMÁLASJÓÐUR

Sjóðnum er ætlað að jafna félags- og fjárhagslega stöðu íbúa í álfunni. Áhersla er lögð á ýmis konar menntun og að styrkja stöðu „jaðarhópa“ s.s. innflytjenda, fatlaðra, ungt og gamalt fólk á vinnumarkaði o.fl.

COHESION FUND (CF)

Áhersla er lögð á uppbyggingu grunngerðar, samkeppnishæfni og samstarf á milli svæða. Sjóðurinn fjármagnar allt að 85% kostnaðar við uppbyggingu. Eru það einna helst fátækustu svæðin innan ESB sem hafa aðgang að sjóðnum eða þau svæði þar sem verg landsframleiðsla á íbúa er minni en 90% af meðaltali sambandsríkjanna. Hér ber þó að geta eins og áður hefur komið fram að í samningaviðræðum er möguleiki á því að hafa sem markmið að önnur viðmið gildi svo sem dreifbýli.

THE EUROPEAN UNION SOLIDARITY FUND) (EUSF) - SAMSTÖÐUSJÓÐUR

Sjóðnum er ætlað að styrkja ríki sem verða fyrir verulegu tjóni af völdum náttúruhamfara m.a. veðurs. Þessi sjóður var settur á laggirnar í kjölfar flóðanna í Evrópu árið 2002 og hefur nauðsyn hans sannað sig meðal annars í hitabylgjunni sem gekk yfir hluta Evrópu 2003. Það er mikilvægt að geta þess að úr sjóðnum er ekki úthlutað fjármagni við allan þann kostnað sem verður við náttúruhamfarir, honum er ætlað að grípa inn í þegar frumþarfa svo sem húsakjól, flutninga og grunnuppbyggingar er þörf. Eðli málsins samkvæmt er ekki úthlutað úr þessum sjóði nema þegar þörf krefur. Fjármagn sjóðsins er áætlað 1 milljarður evra á ári.

INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) - AÐLÖGUNARSJÓÐUR

Sjóðnum er ætlað að styrkja væntanleg aðildarríki og veita þeim aðstoð við að undirbúa og uppfylla ýmis nauðsynleg skilyrði fyrir inngöngu í ESB. Það eru fimm liðir sem sjóðurinn starfar innan

1. Auðvelda nýjum aðildarríkjum að aðlaga stjórnsýslu, lýðræði, efnahags- og félagslega þróun að starfsháttum ESB
2. Samstarf milli ríkja ESB
3. Svæðisþróun, með fókus á samgöngur, umhverfi og efnahagslega þróun
4. Mannauður, með fókus á að efla mannauðinn og hindra mismunum
5. Þróun dreifbýlis

FINANCIAL ENGINEERING - FJÁRMAGNSFLÆÐI

Evrópusambandið hefur samið við Fjárfestingabanka Evrópu (EIB), Fjárfestingarsjóð Evrópu (EIF) og Endurreisnar og þróunarbanka Evrópu (EBRD) um að veita þeim héruðum, sem fá styrk úr framangreindum sjóðum, lán eða styrki og faglega aðstoð við að hrinda ýmiskonar verkefnum í framkvæmd. Aðstoðin skiptist í eftirfarandi flokka:

- A. JASPERS: Fyrst og fremst fyrir ríki í Austur Evrópu
- B. JEREMIE: Aðstoð við lítil og meðalstór fyrirtæki við að finna fjármagn til nýsköpunar o.fl.
- C. Jessica: Aðstoð við borgarsvæði við að finna viðbótarfjármagn til ýmiskonar grunngerðar.

VIÐTÖL VINNUHÓPS UM VINNUMARKAÐ & BYGGÐAMÁL

- Högni S. Kristjánsson, forstöðumaður Evrópuskrifstofu Utanríkisráðuneytisins
- Vilhjálmur Egilsson, framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins
- Gylfi Arnbjörnsson, forseti Alþýðusambands Íslands
- Halldór Halldórsson, bærarstjóri Ísafjarðarbæjar og formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Gunnar Páll Pálsson, formaður VR
- Hrafnhildur Stefánsdóttir, yfirlögfræðingur Samtaka atvinnulífsins
- Haraldur Aspelund, starfsmannastjóri utanríkisþjónustunnar
- Snorri Björn Sigurðsson, framkvæmdastjóri Byggðastofnunar

- Sólveig Pétursdóttir, formaður sveitarstjórnar- og skipulagsnefndar
- Jóhann Heiðar Jóhannsson, formaður heilbrigðisnefndar
- Skóla og fræðslunefnd, þ.m.t. Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir, formaður
- Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri Þróunar- og Alþjóðasviðs Sambands íslenskra sveitafélaga
- Anna Margrét Guðjónsdóttir, sérfræðingur í Brussel skrifstofu Sambands íslenskra sveitafélaga
- Elna Katrín Jónsdóttir, varaformaður Kennarasamband Íslands
- Hanna S. Guðsteinsdóttir, skrifstofustjóri/sviðsstjóri Jafnréttis- og vinnu- málasviðs Félags- og tryggingamálaráðuneytisins

LÝÐRÆÐI OG JAFNRÉTTI STÖÐUSKÝRSLA I

- Helstu áhersluatriðum er varða málaflokkinn lýðræði og jafnrétti má í stórum dráttum lýsa með eftirfarandi upptalningu:
 - Yrðu breytingar á íslenski löggjöf er varðar jafnréttismál eða mannréttindamál við inngöngu í ESB? Til góðs?
 - Hvernig fellur uppbygging og skipulag ESB að íslenskum hefðum um ákvarðanatöku, reglu- og lagasetningu? Báknið og skrifræðið. Erum við að tala um raunverulega aðkomu að ákvarðanatöku með því að fara frá EES yfir í ESB?
 - Hvaða áhrif hefði Evrópusambandsaðild Íslands á samband stjórnámálanna og embættismanna við kjósendur?
- Þá var vinnuhópnum falið að skoða áhrif Evrópusambandsaðildar á viðskiptasamninga við þriðju ríki.
- Að lokum er það verkefni vinnuhópsins að velta upp helstu atriðum sem varða mögulegan kostnað Íslands við Evrópusambandsaðild umfram kostnað við EES.

Vinnan er enn stutt á veg komin. Sú stefna var tekin að ræða í upphafi við þá sérfræðinga sem best þekkja til málefna og útvíkka síðan jafnt og þétt hópinn þannig að hann næði til forsvarsmanna ýmissa samtaka og stofnana sem tengjast málefnum sérstaklega, formanna málefnanefnda Sjálfstæðisflokksins og annarra áhugasamra einstaklinga. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að draga fram það efni sem til er um málefni.

Forskrift formanns og varaformanns Evrópunefndarinnar var sú að lögð skyldi áhersla á opna og gegnsæa umræðu og einfalda framsetningu gagna og niðurstaðna. Með þá forskrift að leiðarljósi eru áhugasamir Sjálfstæðismenn um lýðræði og jafnrétti hvattir til þess að leggja þessari vinnu lið með athugasemdum og ábendingum.

Hér að neðan fer stutt útlistun á þeim atriðum sem komið hafa til tals á þessum fyrstu dögum vinnunnar, auk þess sem vitnað er til skýrslna sem unnar hafa verið um ákveðin atriði sem tengjast málaflokknum.

Yrðu breytingar á íslenski lögjöf er varðar jafnréttismál eða mannréttindamál við inngöngu í ESB? Til góðs?

Almennt virðast menn á einu máli um að innganga Íslands í ESB myndi ekki hafa í för með sér umtalsmiklar breytingar á íslensku lögjöfni að þessu leyti.

Jafnréttismál Evrópusambandsins eru hluti af EES samningnum þannig að ekki yrði um neinar nýjar skuldbindingar að ræða fyrir Íslendinga við ESB aðild. Reyndar eru nýlega komnar sérstakar ESB tilskipanir um bann við mismunun sem eru ekki í EES samningnum, en Íslendingar hafa tekist á hendur að innleiða þær tilskipanir í gegnum eigin lögjöf.

Varðandi mannréttindamálin verða engar sérstakar breytingar enda hafa Íslendingar lögfest Mannréttinasáttmála Evrópu. ESB/EES tilskipanirnar um mannréttindi endurspeglar Evrópusáttmálann.

Hvernig fellur uppbygging og skipulag ESB að íslenskum hefðum um ákvarðanatöku, reglu- og lagasetningu? Báknið og skrifræðið. Erum við að tala um raunverulega aðkomu að ákvarðanatöku með því að fara frá EES yfir í ESB?

Hér er ætlunin að rekja allitarlega ákvarðanatökufarlið innan ESB og bera saman við það íslenska. Í skýrslu Björns Bjarnasonar fyrir forsætisráðuneytið, Tengsl Íslands og Evrópusambandsins, er á bls. 17 mynd af stofnanauppbyggingu EES samningsins og sést þar á skýran hátt tengsl EFTA-stoðarinnar og ESB-stoðarinnar. Í skýrslunni er einnig greinargóð lýsing á því hvernig Evrópusambandið byggir á þremur meginstoðum sem þó munu sameinast í eina nái stjórnarskrársáttmáli ESB fram að ganga. Ákvarðanatökufarlinu hjá Evrópusambandinu er ágætlega lýst í skýrslunni á bls. 26-28 og á mynd á bls. 29 er mynd af samákvörðunarferlinu sem er algengasta ákvarðanatökufarlið hjá ESB í dag.

EES samningurinn gefur Íslandi aðgang að mótun ákvarðana á undirbúningsstigi hjá framkvæmdastjórn ESB en veitir ekki formlegan aðgang að töku ákvarðana á Evrópuþinginu og ráðherraráði ESB. Án þess að eyða of mikilli orku í sögu ESB þá hefur

ákvarðanataka ESB verið að þróast í gegnum árin og hafa stóru ríkin og smárikín tekist á um völdin innan sambandsins. Baldur Þórhallsson, prófessor við Háskóla Íslands, hefur skrifað töluvert um möguleika smárikja til að hafa áhrif innan ESB. Baldur hefur einnig tekið þátt í að skoða muninn á stjórnsýslu hjá annars vegar þeim Norðurlöndum sem eru inni í ESB og hins vegar þeirra sem eru í EES. Athyglisvert væri að bregða upp mynd af þessu til frekari skýringar á þeim mun sem er á ákvarðanaferli í þessum tveimur kerfum ásamt því að draga fram sérstöðu Íslands.

Um málið má þó segja í stuttu máli að lagasetningarhefð ESB er ólík lagasetningahefð Íslendinga. Hjá ESB er um að ræða eins konar yfirþjóðlegt vald og framkvæmdastjórn ESB hefur ein rétt til þess að leggja til breytingar eða nýja löggjöf. Þingmenn hafa ekki þann rétt beint, og að því leyti er lagasetningarferlið gjörólíkt því sem gerist á Íslandi.

Þá er aðdragandinn ólíkur þar sem meðgöngutími löggjafar er mjög langur hjá ESB og getur jafnvel tekið nokkur ár. Undirbúningurinn er allur annar og vandaðri og margir dregnir að borðinu. Á síðustu árum hefur þetta ferli hins vegar opnast mjög og samráð aukist við hina ýmsu hagsmunaaðila. Íslendingar taka þátt í því samráðsferli í gegnum EES.

Varðandi orðræðu um ESB báknið og mikið skrifræði, þarf að hafa í huga að verið er að tala um samræmdan 500 milljón manna markað. Eðlilega kallar slík áskorun á töluverða umsýslu. Starfsfólk í stofnunum ESB eru um 30.000 talsins en þar af er stór hluti túlkar og þýðendur.

Hvaða áhrif hefði Evrópusambandsaðild Íslands á samband stjórnmalamanna og embættismanna við kjósendur?

Hér er verið að vísa til lýðræðishallans svokallaða sem m.a. kemur til af því að báknið, skrifræðið og regluverkið gerir að verkum að innan ESB yrðu boðleiðir lengri og fjarlægð stjórnmalamanna frá kjósendum meiri. Það liggur ljóst fyrir að Íslendingar væru að fórna ákveðnum þáttum sem hafa verið einkennandi fyrir íslenskt samfélag og stjórnsýslu: mikil nálægð, skjót ákvarðanataka, hraðar breytingar. Hvað kæmi í staðinn? Meiri agi? Tryggara eftirlit? Meiri stefnufesta? Hvað varðar stjórnmalamennina, þá er fyrst að nefna ráðherraráð ESB en þangað sækja fulltrúar aðildarríkja lýðræðislegt umboð sitt. Ráðherraráðið og Evrópuþingið taka ákvarðanir varðandi löggjöfina. Ráðherrar ESB hafa lýðræðislegt umboð sem markast af stjórnskipan þeirra eigin ríkis. Hér má geta þess að Danir krefjast þess t.d. að ráðherrar þeirra mæti reglulega fyrir Evrópunefnd danska þingsins og geri þar grein fyrir því hvað er á dagskrá ráðherraráðsins og hvernig þeir hyggist halda hagsmunum Dana þar á lofti.

Í annan stað er Evrópuþingið, en þingmenn þar eru kosnir inn beinni kosningu samkvæmt kosningareglum í hverju ríki. Evrópuþingmennirnir sækja þannig umboð sitt beint til kjósenda í eigin ríki og hafa góða aðstöðu til þess að fara reglulega í kjördæmi sín.

Embættismenn í stofnunum ESB eru ráðnir í kjölfarið á ströngu ferli – þeir eru ekki kosnir. Á Evrópuþinginu hefur verið jákvæð þróun í lýðræðisátt þar sem embættismennirnir þurfa í ríkari mæli að mæta á Evrópuþingið og gera stjórnámálámönnunum grein fyrir sínum málum.

Áhrif Evrópusambandsaðildar á viðskiptasamninga við þriðju ríki

Samkvæmt EES samningnum halda EES ríkin sjálfræði til samningagerðar við þriðju ríki, en aðildarríki ESB hafa að þessu leyti framselt samningsvaldið til ESB. Þrátt fyrir þetta ákvæði EES samningsins hefur samningurinn í raun þrengt svigrúm EES ríkjanna í samskiptum við þriðju ríki á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Meginreglan um einsleitni innan EES er gegnumgangandi í samningnum og misræmi í stefnu EES ríkjanna hér annars vegar og ESB hins vegar, gæti haft neikvæð áhrif á viðskiptaumhverfi fyrirtækja í EES ríkjunum. Nánar er fjallað um þetta í kafla 26 í skýrslu utanríkisráðherra frá apríl 2000: Staða Íslands í Evrópusamstarfi.

Fjármál / kostnaður við ESB aðild / fjárlög ESB

Hér er vísað á kafla 29. í skýrslu utanríkisráðherra frá apríl 2000: Staða Íslands í Evrópusamstarfi þar sem leitast er við að útskýra hvernig tekjur ESB eru reiknaðar út og hvernig fjármagninu er deilt niður á aðildarríkin. Farið er yfir helstu útgjöld sambandsins og hversu háar fjárhæðir í heild skila sér aftur til aðildarríkjanna. Einnig er hér vísað á skýrslu Deloitte & Touche: Mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðild að ESB, sem unnin var að beiðni utanríkisráðuneytisins í janúar 2003.

STÖÐUSKÝRSLA II

Hér er farin sú leið að áréttta enn frekar ákveðin atriði sem upp komu þegar drög 1 voru unnin (sjá hér á síðunni). Upplýsinga, skoðana og hugmynda var aflað í samtölum við fjölda fólks, jafnt fræðimanna sem leikmanna. Þá var leitað í smiðju ýmissa fræðigreina sem skrifaðar hafa verið um efnið og er vitnað í nokkrar þeirra hér. Undir kaflanum Ítarefni á síðu málaflokks Evrópunefndarinnar um jafnrétti er síðan að finna fleiri greinar um sama málefni.

LÝÐRÆÐI

Ein algengasta gagnrýnin á Evrópusambandið tengist svokölluðum lýðræðishalla, þ.e. að embættismenn sambandsins taki ákvarðanir án þess að lýðræðislega kjörnir fulltrúar þess komi nærri. Amsterdamsáttmálanum frá 1997 var ætlað að auka vægi Evrópuþingsins í valdakerfi Evrópusambandsins og þó margir séu á því að með honum hafi verið stigið stórt skref til úrbóta eru aðrir á því að ekki hafi verið gengið nógu langt. Evrópulýðræðið sé þungt í vöfum og lýðræðishallinn enn til staðar.

Í umræðum um þessi mál er gagnlegt að velta því upp hvað átt er við með hugtakinu lýðræði. Á heimasíðu veftímaritsins Stjórnámál og stjórnsýslu er að finna grein eftir Gunnar Helga Kristinsson, prófessor í stjórnámlaræði við Háskóla Íslands:

Lýðræði. Drög að greiningu. Þar gerir Gunnar Helgi grein fyrir greiningarramma fyrir lýðræðiskerfi sem byggir á fjórum meginviðdum lýðræðishugtaksins: borgararéttindum, yfirvegum, almannahag og meirihlutaræði.

Í stuttu máli snúast borgararéttindi um að hafa áhrif á þær ákvarðanir sem varða mann sjálfan. Evrópusambandið er tilraun til þess að búa til kerfi um það sem áður réðst í samskiptum ríkja. Varðandi þessi réttindi má ljóst vera að það er grundvallarmunur á því að standa utan Evrópusambandsins sem aðili að Evrópska efnahagssvæðinu annars vegar og hins vegar því að vera aðili að Evrópusambandinu. Við inngöngu í Evrópusambandið fengi Ísland borgararétt með þeim réttindum og skyldum sem fylgja.

Yfirvegum, sem einn af hornsteinum lýðræðishugtaksins, snýst um það á hvaða hátt menn komast að niðurstöðu um ákveðin mál, m.a. hversu sterkir stjórnmalaflokkar eru í ákvörðunartökuferlinu. Evrópsk þjóðríki eiga það flest sameiginlegt að flokkarnir eru í lykilhlutverki. Innan Evrópusambandsins eru þeir hins vegar ekki mjög sterkir, þ.e. ganga yfirleitt ekki þvert á aðildarríkin. Meðal annars vegna þess hve valdalítið Evrópuþingið er, hafa þingmenn þar meira frelsi undan flokksaga, en þingmenn ákveðinna ríkja og þingið þarf t.d. ekki að bera upp ákveðin mál sem eru til umræðu undir framkvæmdastjórn ESB (samanber ríkisstjórn einstaka landa).

Hvernig breytast almannahagsmunir í opinbera stefnu? Tvær leiðir eru til: almennalýðræði og fulltrúalýðræði. Innan Evrópusambandsins er valdið komið langt frá fólkinu og því skiptir máli að það sé vel skilgreint og rökstutt hvaða málefni það eru sem Evrópusambandið ætlar að hafa áhrif á. Innan aðildarríkja sambandsins eru skiptar skoðanir á því hversu vel þar gengur að velja þau málefni.

Varðandi spurninguna hvernig taka eigi tillit til mismunandi hagsmuna, má skoða tvær leiðir, meirihlutaræði og hlutfallslegt vægi. Í meirihlutaræði er ábyrgðin skýr þar sem auðvelt er að draga þá til ábyrgðar sem hafa valdið. Hlutfallslegt vægi er hins vegar algengara form í Evrópu. Kosturinn við þá leið er að rödd allra hagsmunaaðila fær að heyrast og áhersla er lögð á samstöðu.

Evrópusambandið leggur meiri áherslu á hlutfallslegt vægi en meirihlutaræði og hefð er fyrir því að ekki sé gengið á róttækan hátt yfir hagsmuni einstakra ríkja. Af þessu leiðir hins vegar að ákvörðunartökuferlið, leiðin að niðurstöðu, getur tekið langan tíma og ferlið er á margan hátt „leiðinlegt“.

MANNRÉTTINDI

Evrópusambandið var upphaflega stofnað út frá hugsjónum manna um bræðralag og frið í heimsálfu sem hafði á áratugunum áður verið undirlögð af tveimur heimsstyrjöldum.

Almennt virðast menn á einu máli um að aðild Íslands að Evrópusambandinu myndi ekki hafa í för með sér umtalsmiklar breytingar á íslenskri mannréttindalöggjöf enda hafa Íslendingar lögfest Mannréttinasáttmála Evrópu.

Þeir sem helst hafa gagnrýnt mannréttindamál Evrópusambandsins gera það á þeirri forsendu að sambandið nýti sér ekki að fullu svigrúm sitt til þess að stuðla að áþreifanlegum og varanlegum framförum á sviði mannréttinda í heiminum. Þar er m.a. nefnt að Evrópusambandið geri ekki alvöru úr mannréttindaákvæðum samstarfssamninga við einstaka ríki sem kveða á um að viðkomandi samstarf verði fellt niður gerist ríkin sek um mannréttindabrot.

Þrátt fyrir þessa annmarka á mannréttindastefnu Evrópusambandsins er almennt lítið um það deilt að sambandið er leiðandi í baráttu fyrir auknum mannréttindum.

Morgunblaðið hefur verið með umfangsmikla umfjöllun undanfarnar vikur um Evrópusambandið. Þar má meðal annars nefna umfjöllun um mannréttindi en umfjöllunina í heild sinni má nálgast á mbl.is. Þar er m.a. fjallað um þá auknu möguleika sem aðild að ESB gæfi Íslendingum á að leita réttar síns umfram þá sem aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið veitir. (Sjá grein í Morgunblaðinu 15. janúar 2009, „Lítill áhrif EES á lagasetningu“). Hins vegar er einnig vísað í þá gagnrýni að Evrópusambandið geri meira úr réttindum stórfyrirtækja en einstaklinga. Lissabon sáttmálinn sé einstakur hvað þetta varðar (sem stjórnarskrá) og brjóti í bága við lýðræðishefð síðustu tveggja alda. (Sjá grein í Morgunblaðinu 8. janúar 2009, „Ólýðræðislegt og í þágu auðvaldsins“). Þessa grein má finna í þeim kafla umfjöllunarinnar sem fjallar um reynslu Finna af inngöngu í Evrópusambandið.

BEINN KOSTNAÐUR

Fjárlagarammi ESB er ákveðinn til sjö ára í senn. Nú er í gildi rammi fyrir árin 2007-2013. Innan þess ramma eru svo samþykkt fjárlög fyrir hvert ár. Aðildarríkin skipta kostnaðinum á milli sín eftir fastmótuðum reiknireglum. Gróft mat er að kostnaður Íslands myndi samsvara um 1% af þjóðarframleiðslu landsins.

ESB hefur í meginatriðum þrjá sjálfstæða tekjustofna: a) Hluta af tollum og innflutningsgjöldum, b) hlutdeild í virðisaukaskatti aðildarríkja, c) hlutdeild í vergum þjóðartekjum. Sjá nánar: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm. Afar erfitt er að segja til um nákvæmlega hver kostnaður Íslands yrði því ekki verður ljóst fyrr en samningar hafa tekist hversu mikið t.d. af tolltekjum Ísland verður af, þ.e. hvernig tollskrá kemur til með að líta út.

Stór hluti, eða í kringum 80%, þess fjármagns sem greitt er til ESB skilar sér til baka til þjóðarbúsins í formi styrkja til landbúnaðar, uppbyggingarverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Nánari upplýsingar um í hvað ESB notar fjármagnnið má finna á: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_en.htm. Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum

greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja. Áætlun framkvæmdastjórnar ESB fyrir nettógreiðslur 2008-2013 er birt í töflu 4.5. bls. 87 í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðuneytisins.

Í stuttu máli er best að sjá kostnaðinn með því að fara á heimasíðu Evrópusambandsins og þaðan inn á Budget. Þar sést hver kostnaðurinn er sem hlutfall af ýmsum hagstærðum. Ef gert er ráð fyrir að Ísland sé nálægt ESB meðaltali þá er kostnaður 1% af þjóðarframleiðslu. Óvissuþátturinn er þó stór því óljóst er hvernig breyting á tollskrá verður. Þar af leiðandi er ekki hægt að svo stöddu að setja nákvæma krónutölu á það hver kostnaðurinn verður.

Sé farið inn á „Financing of the General Budget“ má sjá í smáatriðum hvernig brúttóframlag hvers ríkis er reiknað út. Svo koma til baka greiðslur til allra aðildarríkja úr sjóðum ESB, megnið til landbúnaðar og uppbyggingarmála.

Skýrsla Evrópunefndar

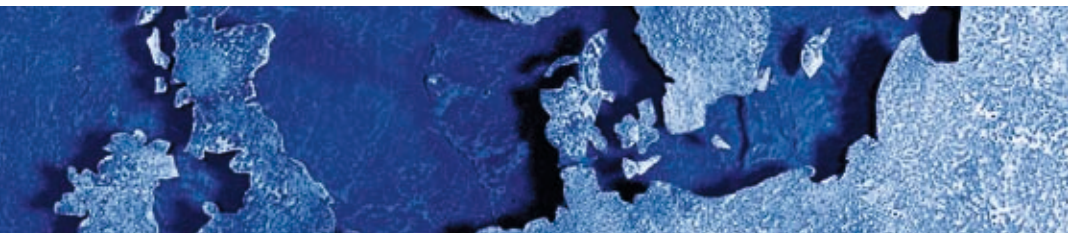
Sjálfstæðisflokksins · Mars 2009

Að skýrslunni unnu: Árni Helgason, Gréta Ingbórsdóttir, Kristín Hrefna Halldórsdóttir, Kristján Vigfússon og Steingrímur Sigurgeirsson.

Efni skýrslunnar byggir á starfi Evrópunefndarinnar en í henni sátu: Ársæll Valfells, Ásta Þórarinsdóttir, Ásdís Halla Bragadóttir, Bjarni Már Magnússon, Einar Benediktsson, Finnur Oddsson, Friðrik Sophusson, Gylfi Zoega, Hanna Katrín Friðriksson, Jón Hákon Magnússon, Katrín Helga Hallgrímsdóttir, Katrín Olga Jóhannesdóttir, Ragnhildur Helgadóttir og Sigríður Margrét Oddsdóttir.

Útgefandi: Sjálfstæðisflokkurinn
Ritstjóri og ábyrgðarmaður: Kristján Vigfússon
Hönnun & umbrot: Góðverk
Prentun: Guðjón Ó – Vistvæn prentsmiðja





UM EVRÓPUNEFNDINA

Á sameiginlegum fundi miðstjórnar og þingflokks Sjálfstæðisflokksins þann 14. nóvember 2008 var ákveðið að setja á laggirnar sérstaka nefnd innan flokksins undir forystu Kristjáns Þórs Júlíussonar og Árna Sigfússonar sem hefði það hlutverk að yfirfara stefnu flokksins í Evrópumálum.

Þessi skýrsla er afrakstur þeirrar miklu vinnu sem í hönd fór en alls var unnið í sjö málefnaþópum sem hver um sig skoðaði afmarkað svið Evrópumálanna. Í skýrslunni er fyrst og fremst leitast við að draga fram kosti og galla hugsanlegrar aðildar og áhrif hennar á hagsmuni Íslands til þess að sjálfstæðismenn geti glöggvað sig á staðreyndum málsins og mótað sér afstöðu á þeim grundvelli.

Mikil áhersla var lögð á það í starfi nefndarinnar að aðgengi yrði opið og flokksmenn hefðu kost á að koma sínum sjónarmiðum að. Opnaður var sérstakur vefur á vegum nefndarinnar auk þess sem fjöldi opinna funda var haldinn til að leita eftir sjónarmiðum og skoðunum og kynna hvernig starfi nefndarinnar miðaði áfram. Þá fóru þeir Kristján Þór og Árni í fundarherferð um land allt þar sem þeir hittu flokksfélög Sjálfstæðisflokksins.

Með þessari skýrslu hefur því verið tekið saman greinargott yfirlit um Evrópumálin út frá ýmsum hliðum. Það er von nefndarinnar að skýrslan gagnist sjálfstæðismönnum og öðrum við að móta sér skoðun á því hvar framtíðarhagsmunum Íslands sé best borgið.