

Stutt um



Evrópusambandið



# Efnisyfirlit

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. HVAD ER ESB?</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. SAGA ESB</b>   | <b>4</b>  |
| ESB sáttmálar  | 6         |
| <b>3. ÁKVARÐANATAKA</b>  | <b>7</b>  |
| Samákvörðunarferlið  | 7         |
| Samráðsferlið  | 7         |
| Samþykkisferlið  | 8         |
| Lög og reglur í ESB  | 8         |
| <b>4. EVRÓPUÞINGIÐ: RÖDD FÓLKSINS</b>                            | <b>9</b>  |
| Úthlutun þingsæta eftir löndum                                   | 10        |
| Hvað gerir Evrópuþingið?   | 10        |
| Hvernig starfar Evrópuþingið?                                    | 11        |
| <b>5. RÁÐHERRARÁÐ OG LEIÐTOGARÁÐ ESB: RÖDD AÐILDARRÍKJANNA</b>   | <b>12</b> |
| Þrjú „ráð“ í Evrópu – hvert er hlutverk þeirra?                  | 12        |
| Hvað gerir ráðherraráðið?  | 14        |
| Hvernig starfar ráðherraráðið?                                   | 16        |
| Ákvarðanataka í ráðherraráðinu                                   | 16        |
| <b>6. FRAMKVÆMDASTJÓRN ESB: GÆTIR SAMEIGINLEGRA HAGSMUNA ESB</b> | <b>18</b> |
| Hvað gerir framkvæmdastjórnin?                                   | 19        |
| Hvernig starfar framkvæmdastjórnin?                              | 21        |
| <b>7. EVRÓPUDÓMSTÓLLINN: TRYGGIR AÐ FARIÐ SÉ AÐ LÖGUM</b>        | <b>23</b> |
| Hvað gerir Evrópudómstóllinn?                                    | 24        |
| Hvernig starfar Evrópudómstóllinn?                               | 25        |
| <b>8. AÐRAR STOFNANIR ESB</b>                                    | <b>26</b> |
| <b>9. SAMSKIPTI ÍSLANDS OG ESB</b>                               | <b>28</b> |
| EES-samningurinn   | 28        |
| Schengen-samstarfið  | 29        |

Bæklingur nr. JS-30-10-707-IS-C

ISBN 978-92-79-18935-7

doi:10.2770/23544

Þessi bæklingur er gefinn út af sendinefnd Evrópusambandsins á Íslandi. Ritsstjórn lauk í janúar 2011. Hjá sendinefndinni er hægt að fá eintök af bæklingnum og nálgast annað upplýsingaefni um ESB.

Sjá nánar á heimasíðu sendinefndarinnar: [www.esb.is](http://www.esb.is)

Prentvinnsla: Oddi umhverfissvottuð prentsmiðja

# 1. Hvað er ESB?

Grunnurinn að Evrópusambandinu (ESB) var lagður nokkrum árum eftir seinni heimsstyrjöld þegar Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Holland, Belgía og Lúxemborg mynduðu Kola- og stálbandalag Evrópu. Komið var á sameiginlegum markaði fyrir kol og stál sem laut yfirþjóðlegri stjórn. Þannig ákváðu ríkin sex að deila með sér fullveldi á afmörkuðu sviði. Þetta gerðu þau til að styrkja sig í sessi pólitískt og efnahagslega og skapa grunn að friði og stöðugleika í Evrópu.

Í meira en hálfa öld hefur ESB átt ríkan þátt í að tryggja frið og hagsæld í Evrópu. Komið hefur verið á innri markaði án ferða- og viðskipta-hindrana, sameiginleg mynt (evran) hefur verið tekin upp og aðildarríkjum hefur fjölgað úr sex í 27. ESB er stærsta viðskiptaeying í heimi og leiðandi á sviði umhverfisverndar og þróunaraðstoðar.

ESB skilur sig frá öðru alþjóðasamstarfi, meðal annars að því leyti hvernig staðið er að sameiginlegri ákvarðanatöku. ESB er hvorki sambands-

ríki á borð við Bandaríkin né alþjóðastofnun að hætti Sameinuðu þjóðanna. Aðildarríki ESB eru sjálfstæð og fullvalda ríki sem hafa ákveðið að deila með sér fullveldi á tilteknum sviðum. Það lýsir sér í því að á mörgum sviðum eru ákvarðanir teknar á grundvelli meirihluta atkvæða aðildarríkjanna. Það gerir samstarfið skilvirkara og fyrir vikið eru aðildarríkin í betri stöðu til að hafa áhrif heldur en ein og sér utan samstarfsins.

Bæklingur þessi geymir upplýsingar um skipulag og starfsemi ESB. Í 2. kafla er farið yfir sögu ESB og grunnsáttmálar sambandsins skoðaðir. Sáttmálarnir kveða á um uppbyggingu sambandsins, hvernig ákvarðanir eru teknar og í hvaða málaflokkum. Þeim er nánar lýst í 3. kafla. Í kafla 4 til 7 er að finna yfirlit yfir helstu stofnanir ESB: Evrópuþingið, ráðherraráðið, leiðtoga ráðið, framkvæmdastjórnina og Evrópu dómstólinn. Um aðrar stofnanir ESB er fjallað í 8. kafla. Í 9. kafla er litið til samskipta Íslands og ESB.



*Án alþjóðlegs samstarfs er lítil von til árangurs í umhverfismálum. ESB hefur með virkum hætti reynt að minnka losun gróðurhúsalofttegunda.*

## 2. Saga ESB



*Kola- og stálbandalag Evrópu var stofnað árið 1957. Það var upphafið að samrunaferlinu í Evrópu.*

Í ræðu þann 9. maí 1950, kynnti þáverandi utanríkisráðherra Frakka, Robert Schuman, áætlun um myndun Kola- og stálbandalags Evrópu. Áætlunin markaði upphafið að samrunaferlinu í Evrópu, en hugmyndir sínar hafði Schuman sótt til samlanda síns Jean Monnet, eins helsta arkitekts evrópskrar samvinnu eftir seinna stríð. Á hverju ári þann 9. maí er Evrópudagurinn haldinn hátíðlegur í löndum ESB.

Með stofnun Kola- og stálbandalags Evrópu varð til sameiginlegur markaður og yfirstjórn fyrir kol og stál í stofnríkjunum sex. Árið 1957 ákváðu ríkin að víkka út samstarfið með undirritun sáttmálanna um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) og Kjarnorkubandalags Evrópu (EURATOM). Efnahagsbandalagið lagði grunninn að sameiginlegum markaði, fjórfrelsinu svokallaða (frjálsir vöruflutningar, frjálsir fólksflutningar, frjálsir fjármagnsflutningar og frjáls þjónustustarfsemi), og sameiginlegum tolli gagnvart ríkjum utan bandalagsins. Árið 1968 voru allir tollar á viðskiptum milli aðildarríkjanna felldir niður og sameiginlegur ytri

tollur settur upp. Á sjöunda áratugnum héldu aðildarríkin áfram að útfæra sameiginlega stefnu á sviðum tengdum utanríkisviðskiptum og landbúnaði.

Fyrsta stækkun bandalagsins fór fram 1. janúar 1973 en þá bættust Bretland, Írland og Danmörk í hóp stofnríkjanna sex. Samstarfið þróaðist áfram, meðal annars í byggða- og umhverfismálum. Byggðaþróunarsjóður Evrópu var stofnaður 1975.

Í upphafi áttunda áratugarins voru settar fram áætlanir um nánara efnahagssamstarf, meðal annars með umræðum um mögulegt myntbandalag. Á sama tíma ákváðu Bandaríkin að hætta tengingu dollarans við gullfót. Þetta leiddi til óstöðugleika á peningamörkuðum heims og ástandið versnaði enn við olúkreppurnar árin 1973 og 1979. Stofnun peningakerfis Evrópu (EMS) árið 1979 átti sinn þátt í að gjaldmiðlar náðu jafnvægi á ný og auðveldaði aðildarríkjunum að reka aðhaldssama efnahagsstefnu.

# TöGethé®

## SINCE 1957

Grikkland varð aðili að Efnahagsbandalaginu árið 1981 og Spánn og Portúgal árið 1986. Aðild styrkti lýðræðið í sessi í þessum fyrrum einræðisríkjum. Einnig var, í framhaldi af aðild, komið á fót sérstökum uppbyggingarsjóðum til að draga úr efnahagslegri misskiptingu milli aðildarríkjanna tólf.

Efnahagslægd á 8. áratugnum og í byrjun 9. áratugarins varð til þess að framkvæmdastjórnin átti frumkvæði að því að koma sameiginlegum innri markaði í framkvæmd. Þáverandi forseti framkvæmdastjórnarinnar, Jacques Delors, setti fram áætlun um sameiginlegan innri markað fyrir árið 1993. Þessi áætlun var samþykkt í tengslum við einingarlög Evrópu (Single European Act), sem undirrituð voru árið 1986 og tóku þau gildi árið eftir.

Landslag stjórn mála í Evrópu breyttist mikið við fall Berlínarmúrsins árið 1989. Austur- og Vestur-Þýskaland sameinuðust í eitt ríki 3. október 1990 og lýðræðisöflin báru sigur úr bítum þegar ríki Austur-Evrópu slitu sig frá Sovétríkjunum. Í desember árið 1991 leystust Sovétríkin þáverandi upp.

Samstarf Evrópuríkja breyttist einnig verulega á þessum tíma. Árið 1991 var Maastricht-sáttmálinn samþykktur. Sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu var komið á fót ásamt nánari samvinnu á sviði innanríkis- og dómsmála. Sameiginlega mynduðu þessi tvö svið, ásamt samstarfinu sem fyrir var, þrjár stoðir í grunn-

skipulagi ESB. Með Maastricht-sáttmálanum fær bandalagið nýtt heiti: Evrópusambandið (ESB).

ESB hélt áfram að þróa á 10. áratugnum og á nýju þúsöldinni. Þann 1. janúar 1995 var Svíþjóð, Finnlandi og Austurríki veitt aðild að ESB og tíu ríki í Austur-Evrópu fengu stöðu umsóknarríkja. Fyrsta maí 2004 bættust Pólland, Ungverjaland, Tékkland, Slóvakía, Slóvenía, Eistland, Lettland, Litháen, Malta og Kýpur í hóp aðildarríkja og 1. janúar 2007 fengu Búlgaría og Rúmenía aðild. Þar með voru aðildarríkin orðin 27.

Regluverk Evrópusambandsins var endurskoðað með Amsterdam-sáttmálanum 1997, Nice-sáttmálanum 2001 og Lissabon-sáttmálanum 2009. Stærsta breytingin fyrir almenning var hins vegar upptaka evrunnar, en 1. janúar 2002 voru evruseðlar og -mynt tekin í notkun í 12 aðildarríkjum. Slóvenía bættist í hóp evruríkja árið 2007, Kýpur og Malta árið 2008, Slóvakía árið 2009 og Eistland árið 2011.

Lissabon-sáttmáli ESB var undirritaður í desember 2007 og tók gildi 1. desember 2009 eftir að hann hafði hlotið samþykki í öllum aðildarríkjum ESB. Meginhlutverk sáttmálans er að gera ákvarðanatöku skilvirkari, auka völd Evrópuþingins og þjóðþinga aðildarríkjanna og gera ESB betur í stakk búið að vera leiðandi afl á alþjóðavettvangi.



## ESB sáttmálar

- Sáttmálinn um Kola- og stálbandalag Evrópu. Undirritaður 18. apríl 1951 í París. Tók gildi 23. júlí 1952
- Sáttmálinn um Efnahagsbandalag Evrópu (EBE). Undirritaður í Róm 25. mars 1957 og tók gildi 1. janúar 1958. Einnig nefndur Rómarsáttmálinn.
- Sáttmálinn um stofnun Kjarnorkubandalags Evrópu (EURATOM). Undirritaður á sama tíma og Rómarsáttmálinn.

### Sáttmálarnir hafa verið endurskoðaðir og útvíkkaðir með:

- Einingarlögum Evrópu. Undirrituð í febrúar 1986 og tóku gildi 1. júlí 1987 og mynda lagalegan grunn hins innri markaðar.
- Maastricht-sáttmálanum. Undirritaður í Maastricht 7. febrúar 1992 og tók gildi 1. nóvember 1993. Kveður á um sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu og nánara samstarf í innanríkis- og dómsmálum.
- Amsterdam-sáttmálanum. Undirritaður 2. október 1997 og tók gildi 1. maí 1999. Evrópuþingið og embætti forseta framkvæmdastjórnarinnar fengu aukin völd.
- Nice-sáttmálanum. Undirritaður 26. febrúar 2001 og tók gildi 1. febrúar 2003. Ýmsar breytingar á stofnskipulagi ESB, meðal annars breytt atkvæðavægi í ráðherraráðinu.
- Sáttmálanum um grundvallarréttindi. Ætlað að tryggja sérhverjum borgara ESB réttindi gagnvart stofnunum og löggjöf ESB. Sáttmálinn var samþykktur sem pólitísk yfirlýsing á leiðtogafundinum í Nice í desember árið 2000 en er nú hluti af Lissabon-sáttmálanum.
- Lissabon-sáttmálanum. Undirritaður í desember 2007 og tók gildi 1. desember 2009.

### 3. Ákvarðanataka

Sáttmálarnir leggja grunninn að því hvernig ákvarðanir eru teknar í ESB. Sérhver ný lög ESB byggja á tiltekinni grein í sáttmálunum, nokkuð sem kallast réttarfarslegur grunnur löggjafar. Hvaða aðferð við ákvarðanatöku er valin ræðst af réttarfarslegum grunni hennar. Að öllu jöfnu er aðferð *samákvörðunar* (ordinary legislative procedure) notuð við ákvarðanatöku en í ákveðnum tilfellum er notast við sérstakar aðferðir (special legislative procedures). Af sérstökum aðferðum ákvarðanatöku ber helst að nefna aðferð *samráðs* og aðferð *samþykkis*.


***Samákvörðunarferlið*** (ordinary legislative procedure/co-decision procedure)  
Eftir að Lissabon-sáttmálinn tók gildi eru ákvarðanir á nánast öllum helstu samstarfssviðum ESB teknar með sameiginlegri ákvörðun. Hér hefur Evrópuþingið jöfn tækifæri á við ráðherraáð ESB til að móta nýja löggjöf. Framkvæmdastjórn ESB sendir tillögur að löggjöf bæði til þings og ráðs, sem taka þær til meðferðar.

Ef Evrópuþingið og ráðherraáðið eru ekki sam-mála eftir tvær umfjallanir um tillögurnar, er kölluð saman sáttanefnd sem samanstendur af jafn mörgum fulltrúum frá ráðinu og þinginu, að viðbættum fulltrúum frá framkvæmdastjórninni. Þegar nefndin hefur náð sameiginlegri niðurstöðu, er textinn sendur þinginu og ráðinu til þriðju umferðar áður en endanleg ákvörðun er tekin.

***Samráðsferlið*** (consultation procedure)  
Þegar stuðst er við samráðsaðferðina sendir framkvæmdastjórnin tillögu sína bæði til ráðherraáðsins og Evrópuþingsins, en formlega er það ráðið sem biður þingið um álit. Aðrir aðilar geta einnig komið að málinu eins og t.d. efnahags- og félagsmálanefndin og svæðanefndin.

Í sérhverju máli er ráðherraáðinu skylt að leita álits Evrópuþingsins. Þingið getur farið fram á það við framkvæmdastjórnina að hún sendi breytta tillögu að löggjöf til ráðherraáðsins en





ráðið er ekki skuldbundið til að fara eftir henni. Aðeins með samhljóða samþykki getur ráðið breytt tillögu frá framkvæmdastjórninni.

Samráðsferlið er m.a. í tengslum við ákvarðanir sem tengjast samkeppismálum.

### **Samþykkisferlið** (consent procedure)

Þessi aðferð felur í sér að ráðherraráðið leitar samþykkis þingsins við tiltekið mál. Hér gildir sama ferli og við samráð, nema að Evrópuþingið hefur ekki möguleika á að breyta tillögunni. Það getur eingöngu samþykkt tillöguna eða synjað. Samþykki krefst hreins meirihluta þingmanna við atkvæðagreiðslu.

Samþykki er meðal annars notað í tengslum við inngöngu nýrra aðildarríkja eða úrsögn, tiltekna alþjóðasamninga og breytingar á samþykktum Seðlabanka Evrópu.

## **Lög og reglur í ESB**

### **Helstu tegundir laga og reglna í ESB eru eftirfarandi:**

- Reglugerðir (regulations): Lóggjöf sem tekur gildi í öllum aðildarríkjunum samtímis og ekki þarf að innleiða sérstaklega í landsrétt.
- Tilskipanir (directives): Er beint til aðildarríkjanna og eru bindandi þannig að uppfylla verður markmiðin en ríkin ákveða sjálf með hvaða hætti það er gert.
- Ákvarðanir (decisions): Gilda í einstökum málum og eru bindandi fyrir þá sem þeim er beint til.
- Tilmæli (recommendations) og álit (opinions): Eru ekki bindandi, heldur áeggjan til þeirra sem þau beinast að.



## 4. Evrópuþingið: rödd fólksins

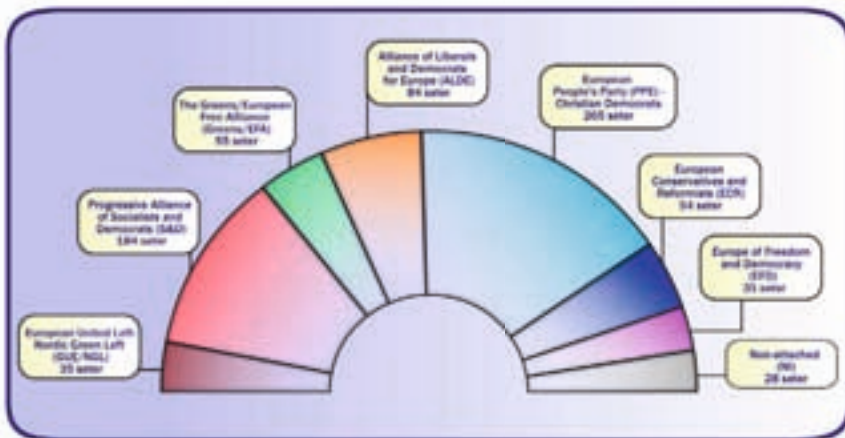
### Staðreyndir

|                  |   |
|------------------|---|
| Hlutverk:        | Löggjafarstofnun ESB, þingmenn eru kjörnir með beinni kosningu.                   |
| Næstu kosningar: | Júní 2014.  |
| Fundir:          | Mánaðarleg allsherjarþing í Strassborg. Nefndafundir og viðbótarfundir í Brussel. |
| Heimilisfang:    | Plateau du Kirchberg, BP 1601, L-2929 Luxembourg                                  |
| Sími.            | +(352) 43 00-1  |
| Vefsíða:         | www.europarl.europa.eu  |

Evrópuþinginu (European Parliament) var komið á fót á sjötta áratugnum og er eina yfirþjóðlega stofnunin í heiminum þar sem fulltrúar eru kosnir í beinum, almennum kosningum. Þingmennirnir hafa verið kosnir beinni kosningu síðan árið 1979 en kosið er fimmta hvert ár í öllum aðildarríkjunum. Á þennan hátt er lýðræðislegum hagsmunum 500 milljóna íbúa ESB gætt. Þingið sem nú situr var kosið í júní 2009 og þar sitja 736 þingmenn frá aðildarríkjunum 27. Rúmlega þriðjungur þingmanna eru konur. Sú breyting verður gerð í næstu kosningum árið 2014 að þingmönnum verður fjölgað í 751 (750 þingmenn auk forseta þingsins). Hámarks-

fjöldi þingmanna frá aðildarríki verður 96 og lágmarksfjöldi 6.

Þingmenn á Evrópuþinginu sitja ekki saman eftir þjóðerni, heldur eftir stjórnmálaskoðunum. Vorið 2009 voru átta stjórnmálahópar starfandi á þinginu. Stærstur þeirra er flokkur kristilegra demókrata og næst á eftir er flokkur sósíaldemókrata. Á heildina litið endurspeglar skoðanir þingmanna allt litróf viðhorfa til Evrópusamrunans, allt frá þeim sem vilja að ESB þróist áfram í átt að sambandsríki og til efasemdarmanna um nána evrópska samvinnu.



Þingsæti á Evrópuþinginu eftir stjórnmálahópum

## Úthlutun þingsæta eftir löndum

|                | 2009-2014  |
|----------------|------------|
| Austurríki     | 17         |
| Belgía         | 22         |
| Búlgaríá       | 17         |
| Danmörk        | 13         |
| Eistland       | 6          |
| Finnland       | 13         |
| Frakkland      | 72         |
| Grikkland      | 22         |
| Holland        | 25         |
| Írland         | 12         |
| Ítalía         | 72         |
| Kýpur          | 6          |
| Lettland       | 8          |
| Litháen        | 12         |
| Lúxemborg      | 6          |
| Malta          | 5          |
| Portúgal       | 22         |
| Pólland        | 50         |
| Rúmenía        | 33         |
| Slóvakía       | 13         |
| Slóvenía       | 7          |
| Spánn          | 50         |
| Stóra-Bretland | 72         |
| Svíþjóð        | 18         |
| Tékkland       | 22         |
| Ungverjaland   | 22         |
| Pýskaland      | 99         |
| <b>Samtals</b> | <b>736</b> |

### Hvað gerir Evrópuþingið?

#### Þingið hefur þrjú meginhlutverk:

- Að fara með með löggjafarvald í samvinnu við ráðherraráðið
- Að sinna lýðræðislegu eftirliti með stofnunum ESB
- Að fara með fjárveitingavald ESB í samvinnu við ráðherraráðið

#### 1. Löggjafarvald

Með Lissabon-sáttmálanum var valdsvið Evrópuþingsins aukið þannig að nú falla allir helstu

málaflokkar undir „samákvörðunarferlið“ (sjá kafla 3). Þar standa Evrópuþingið og ráðherraráðið jafnfætis. Þetta á til dæmis við í sjávarútvegs-, landbúnaðar-, dóms- og innanríkismálum, en í þeim málaflokkum þurfti ráðherraráðið áður einungis að hafa samráð við þingið áður en ný lög voru samþykkt. Við inngöngu nýrra aðildarríkja er krafist samþykkis Evrópuþingsins.

Evrópuþingið getur líka hvatt til nýrrar löggjafar. Við gerð dagskrár framkvæmdastjórnarinnar, getur þingið hvatt framkvæmdastjórnina til að leggja fram tillögur sem þingið telur mikilvægar.

#### 2. Lýðræðislegt eftirlit

Evrópuþingið fer með lýðræðislegt eftirlit með öðrum stofnunum ESB. Þessu hlutverki sinnir þingið með ýmsum hætti.

Þingið hefur mikilvægu hlutverki að gegna við útnefningu nýrrar framkvæmdastjórnar. Forseti framkvæmdastjórnar ESB er kjörinn í meirihlutakosningu á Evrópuþinginu eftir tilnefningu frá leiðtogaáðinu. Þingið leggur spurningar fyrir sérhvern framkvæmdastjóra sem og tilvondandi forseta framkvæmdastjórnarinnar. Þingið greiðir síðan atkvæði um hvort það samþykki framkvæmdastjórnina í heild sinni.

Allt kjörtímabilið er framkvæmdastjórnin pólitískt ábyrg gagnvart þinginu sem getur samþykkt vantraust á framkvæmdastjórnina í heild sinni (en ekki á einstaka framkvæmdastjóra) og þannig þvingað hana til að segja af sér.

Evrópuþingið sinnir einnig eftirliti með vinnu ráðherraráðsins. Þingmenn geta lagt spurningar fyrir ráðherraráðið og formennskuríkið í ráðherraráðinu tekur þátt í sameiginlegum allsherjarfundum og mikilvægum umræðum.

Evrópuþingið getur rannsakað kvartanir frá almenningi og sett á fót rannsóknarnefndir.

Evrópuþingið getur líka komið með innlegg á



*Jerzy Buzek var kjörinn forseti Evrópuþingsins árið 2009.*

fundum leiðtogaráðsins. Í upphafi hvers leiðtogafundar hefur forseti þingsins tækifæri til að leggja fram álit þingsins á mikilvægum málum og getur þannig sett þau á dagskrá leiðtogafundarins.

### 3. Fjárveitingavald

Evrópuþingið og ráðherraráðið fjalla í sam- einingu um árlegt fjárlagafrumvarp ESB. Þingið ræðir frumvarpið í tveimur umferðum og tekur fjárlagafrumvarpið ekki gildi fyrr en það hefur verið undirritað af forseta þingsins.

Fjárlagaeftirlitsnefnd þingsins hefur eftirlit með hvernig fjármunum er varið og ár hvert ákveður þingið hvort það samþykkir ráðstöfun framkvæmdastjórnarinnar á fjárlögum fyrra árs.

### *Hvernig starfar Evrópuþingið?*

#### **Störfum Evrópuþingsins er skipt í tvö höfuðsvið:**

- **Undirbúningur allsherjarfunda.** Þetta starf fer fram á fundum í hinum ýmsu fagnefndum þingsins. Alls er um að ræða

20 mismunandi nefndir. Nefndirnar koma saman í Brussel einu sinni eða tvisvar í mánuði og eru fundirnir opnir. Á fundunum taka þingmennirnir fyrir tillögur framkvæmdastjórnarinnar og eru niðurstöðurnar síðan lagðar fram á allsherjarfundum.

- **Allsherjarfundir.** Allsherjarfundir eru haldnir í Strassborg einu sinni í mánuði. Að auki eru, sex sinnum á ári, haldnir „minni“ allsherjarfundir í Brussel. Á allsherjarfundunum tekur þingið fyrir tillögur að löggjöf og greiðir atkvæði. Auk löggjafarstarfsins fer fram umræða um skýrslur frá ráðherraráðinu og framkvæmdastjórninni og um evrópsk eða alþjóðleg mál sem eru í brennidepli.

#### **Vinnustaðir þingmanna**

Meginundirbúningur allsherjarfunda á sér stað í Brussel en sjálfir allsherjarfundirnir fara fram í Strassborg. Þingmenn eyða líka miklum tíma í kjördæmum sínum í heimalandinu. Aðalskrifstofa þingsins er í Lúxemborg.

#### **Þjóðþing aðildarríkjanna**

Með Lissabon-sáttmálanum fengu þjóðþing aðildarríkjanna formlega stöðu í kvarðanatöku ESB. Þeim er falið að fylgjast með að stofnanir ESB setji ekki lög sem ekki tilheyra valdsviði sambandsins. Þjóðþingin fá átta vikur til að koma á framfæri athugasemdum um hvort frumvarp að nýrri ESB-löggjöf brjóti „dreifræðisreglu“ sambandsins (the principle of subsidiarity, sjá nánar kafla 6). Tilskilinn fjöldi þjóðþinga þarf til að frumvarpi sé breytt eða það dregið til baka.



*Þingmenn á Evrópuþinginu eru kjörnir í beinum kosningum af íbúum í ESB-löndum.*

## 5. Ráðherraráð og leiðtogaráð ESB: rödd aðildarríkjanna

### Staðreyndir

|               |  |
|---------------|--|
| Hlutverk:     | Ráðherraráðið fer með löggjafarvald (og á einstökum sviðum með framkvæmdavald) og er fulltrúi aðildarríkjanna.                                     |
| Meðlimir:     | Einn ráðherra frá hverju aðildarríki.  |
| Formennska:   | Formennska í ráðherraráðinu flyst á milli aðildarríkjanna á sex mánaða fresti. Forseti leiðtogaráðsins er kosinn til tveggja og hálfis árs í senn. |
| Heimilisfang: | Rue de la Loi/Wetstraat 175, B-1048 Bruxelles  |
| Sími:         | +(32-2) 285 61 11  |
| Vefsíða:      | www.consilium.europa.eu  |

Ráðherraráðið (Council) og Evrópuþingið eru þær stofnanir ESB sem fara með löggjafarvald. Ráðherraráðið er vettvangur aðildarríkjanna og er skipað einum ráðherra frá hverju aðildarríki. Það ræðst af efnissviðinu hvaða ráðherrar sitja fundi þess. Ef fjallað er um umhverfismál sitja umhverfisráðherrar aðildarríkjanna fundinn.

Þegar utanríkismál eru á dagskrá ráðherraráðsins er haldinn fundur í almennu ráði ESB, sem skipað er utanríkisráðherrum aðildarríkjanna (General Affairs Council). Þar sem almenna ráðið ber einnig ábyrgð á almennum pólitískum málum geta ríkisstjórnir valið að senda á fundi þá ráðherra sem þær telja að eigi mest erindi í hverju tilviki fyrir sig.

### Þrjú „ráð“ í Evrópu – hvert er hlutverk þeirra?

#### • Ráðherraráðið (Council of the European Union)

Ráðherraráðið er skipað ráðherrum frá öllum aðildarríkjum ESB. Ráðið kemur reglulega saman til að ræða og samþykkja nýja ESB löggjöf. Samsetning ráðsins ræðst af efnissviðinu. Ef ráðið fjallar um t.d. fiskveiðimál, eru það sjávarútvegsráðherrar aðildarríkjanna sem sitja fundinn.

#### • Leiðtogaráðið (European Council)

Leiðtogaráðið er skipað forsætisráðherrum eða þjóðhöfðingjum allra ESB-landanna ásamt forseta framkvæmdastjórnarinnar. Leiðtogaráðið kemur að jafnaði saman fjórum sinnum á ári til að ræða og móta pólitíska stefnu ESB. Leiðtogaráðið er æðsta pólitíska stofnun ESB en hefur ekki löggjafarvald. Herman Van Rompuy gegnir embætti forseta ráðsins, en skipað er í það embætti til tveggja og hálfis árs í senn.

#### • Evrópuráðið (Council of Europe)

Evrópuráðið er ekki ESB-stofnun. Evrópuráðið er fjölþjóðleg stofnun sem hefur að markmiði að vernda mannréttindi, styðja við fjölbreytta menningu Evrópu og berjast gegn ýmsum félagslegum vandamálum. Evrópuráðið var stofnað 1949 og eiga 47 ríki aðild að ráðinu, þar á meðal öll 27 aðildarríki ESB. Ísland gerðist aðili að Evrópuráðinu árið 1950.



Leiðtogar Þýskalands og Frakklands

### Samtals eru tíu mismunandi samsetningar í ráðherraráðinu:

- almenn málefni
- utanríkismál
- efnahags- og fjármál („Ecofin“)
- dóms- og innanríkismál
- atvinnu-, félags-, heilbrigðis- og neytendamál
- samkeppnismál
- samgöngumál, fjarskipti og orkumál
- landbúnaðar- og fiskveiðimál
- umhverfismál
- menntun, ungmenni og menningarmál.

Allir fulltrúar í ráðinu hafa umboð til að skuld-

binda sig fyrir hönd ríkisstjórna sinna. Sérhver ráðherra er jafnframt pólitískt ábyrgur gagnvart þingi í sínu heimalandi. Þetta veitir ákvörðunum ráðherraráðsins lýðræðislegt lögmæti.

Talsmaður sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu ESB, sem jafnframt er varaforseti framkvæmdastjórnarinnar, stýrir fundum utanríkisráðherranna. Fundum annarra fagráðherra er stýrt af því ríki sem fer með formennsku í ráðherraráðinu á hverjum tíma.

### Leiðtogaráðið (European Council)

Að minnsta kosti fjórum sinnum á ári koma forsetar og/eða forsætisráðherrar aðildarríkjanna saman með forseta ráðsins og forseta framkvæmdastjórnar ESB til fundar í leiðtogaráðinu.



*Catherine Ashton er yfirmaður sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu ESB.*

Leiðtogaráðið mótar pólitíska stefnu ESB og er að mörgu leyti drifkrafturinn í samstarfinu. Leiðtogaráðið hefur ekki formlegt lagasetningarvald en tekur ákvarðanir um stefnu í mikilvægum pólitískum málum og í málum þar sem ráðherraráðið hefur ekki náð að mynda samstöðu.

Forseti leiðtogaráðsins er Herman Van Rompuy. Forsetinn er kosinn af leiðtogaráðinu til tveggja og hálfis árs í senn með möguleika á einu endurkjöri. Forsetinn stýrir fundum leiðtogaráðsins og er fulltrúi ESB út á við.

### ***Hvað gerir ráðherraráðið?***

Ráðherraráð ESB hefur sex meginábyrgðarsvið: Það samþykkir lög, samræmir stefnu aðildarríkjanna í efnahags- og félagsmálum, sér um gerð alþjóðasamninga fyrir hönd ESB, samþykkir fjárlög ESB, þróa sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu og samræmir samstarf milli innlendra dómstóla og lögreglu.



Flest þessi svið eru „sameiginleg“, þ.e. svið þar sem aðildarríkin hafa ákveðið að framselja vald til ákvarðana til ESB.

Í utanríkis- og öryggismálum er um milliríkja-samstarf að ræða og ákvarðanir því teknar einróma.

### 1. Löggjöf

Stærsti hluti ESB-löggjafar er samþykktur af ráðherraráðinu og Evrópuþinginu í sameiningu. Þessu ferli er lýst í kaflanum um ákvarðana-tökuferli.

### 2. Samræming efnahagsstefnu aðildarríkjanna

Ákveðin samræming efnahagsstefnu á sér stað milli aðildarríkjanna, undir formerkjum „Vaxtar- og stöðugleikasáttmálans“. Umsjón með þessari samræmingu er á hendi efnahags- og fjármálaráðherra aðildarríkjanna, þ.e. ráðinu fyrir efnahags- og fjármál (Ecofin).

### 3. Alþjóðasamningar

Á hverju ári undirritar ráðherraráðið fjölda samninga milli ESB og annarra landa eða alþjóðastofnana. Þessir samningar geta til að mynda náð til utanríkisviðskipta, þróunarsamvinnu, sjávarútvegsmála, vísinda og tækni, og samgöngumála.

### 4. Samþykkt fjárlaga ESB

Árleg fjárlög ESB eru samþykkt af ráðherraráðinu og Evrópuþinginu í sameiningu.

### 5. Sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna

Aðildarríki ESB vinna saman að mótun sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu í ráðinu, en einróma samþykki allra aðildarríkja þarf fyrir ákvörðunum. Evrópuþingið og framkvæmdastjórnin hafa ekki eins miklu hlutverki að gegna á þessu sviði eins og á mörgum öðrum. Öryggis- og varnarsamstarf ESB er bæði hernaðarlegt og borgaralegt. Sambandið hefur

meðal annars komið á fót hraðliði sem með stuttum fyrirvara er hægt að senda til að stilla til friðar á átakasvæðum. Þetta er ekki evrópskur her. Hermennirnir þjóna í her heimalands síns og eru undir innlendri herstjórn. Helstu verkefnin eru á sviði friðargæslu og neyðaraðstoðar. ESB hefur til dæmis sent herlið til friðargæslustarfa í Austur-Kongó og Makedóníu (árið 2003) og í Bosnía-Hersegóvínu (frá árinu 2004).

## 6. Dómstólasamstarf

Þar sem íbúar ESB geta búið og unnið í hvaða aðildarríki ESB sem er, eiga þeir jafnan aðgang að dómskerfi ESB-landa. Dómstólum í ESB-löndum ber því að starfa saman til að tryggja að t.d. lögskilnaður hjóna eða úrskurður um forræði barna sé virtur í öllum aðildarríkjum ESB.

Frjáls för fólks yfir landamæri er almenningi í löndum ESB til mikils hagræðis en þennan rétt geta alþjóðlegir glæpa- og hryðjuverkamenn einnig misnotað. Baráttan gegn glæpum sem ná yfir landamæri krefst samstarfs innlendra dómstóla, lögreglu-, tolla- og innflytjendayfirvalda í öllum aðildarríkjum ESB.

ESB vinnur markvisst að því að tryggja árangursríkt eftirlit með ytri landamærum ESB. Tollyfirvöld og lögregla skiptist á upplýsingum um aðila sem grunaðir eru um eiturflyfjasölu og smygl á fólki og hælisleitendur eru metnir og meðhöndlaðir á sama hátt í öllum ESB-löndum. Þannig er hægt að koma í veg fyrir fyrirbærið „hælisverslun“ (að leggja fram umsókn um hæli í mörgum löndum, stundum í leit að besta dvalarstaðnum). Þessi mál eru á könnu ráðsins fyrir innanríkis- og dómsmál.

## Hvernig starfar ráðherraráðið?

### Nefnd fastafulltrúa (COREPER)

Sérstök nefnd fastafulltrúa undirbýr fundi ráðherraráðsins. Í nefndinni eiga sæti sendiherrar aðildarríkjanna gagnvart ESB og er þeim ætlað að standa vörð um hagsmunum síns ríkis.

Sendiherrarnir hittast í hverri viku og undirbúa vinnu ráðherraráðsins, að undanskildum landbúnaðarmálum en þau mál eru undirbúin af sérstakri nefnd. Nefnd fastafulltrúa nýtur aðstoðar fjölda vinnuhópa sem skipaðir eru embættismönnum frá aðildarríkjunum.

### Formennska

Formennska í ráðherraráðinu flyst milli aðildarríkjanna tvisvar á ári. Hvert ESB-ríki ber ábyrgð á dagskrá ráðsins og fer með formennsku á öllum fundum í sex mánuði nema fundum um utanríkis- og öryggismál. Það land sem fer með formennsku miðlar málum milli aðildarríkjanna en hefur einnig tækifæri til að hafa áhrif á hvaða mál eru tekin á dagskrá ráðsins.

### Hver fer með formennsku?

|              |               |      |
|--------------|---------------|------|
| Ungverjaland | janúar-júní   | 2011 |
| Pólland      | júlí-desember | 2011 |
| Danmörk      | janúar-júní   | 2012 |
| Kýpur        | júlí-desember | 2012 |
| Írland       | janúar-júní   | 2013 |

## Ákvarðanataka í ráðherraráðinu

Hvert aðildarríki á einn fulltrúa í ráðherraráðinu en ríkin hafa mismunandi atkvæðavægi eftir íbúafjölda.

### Aukinn meirihluti

Í flestum málum tekur ráðherraráðið ákvarðanir með auknum meirihluta. Aukinn meirihluti fæst ef:

- meirihluti aðildarríkja (í sumum tilvikum 2/3 aðildarríkja) styðja tiltekna tillögu og
- minnst 255 af 345 atkvæðum eru á bak við tillöguna, eða sem nemur 73,9% allra atkvæða.

Þar að auki getur aðildarríki óskað eftir að hugað sé hvort þau ríki sem styðja tillöguna séu fulltrúar fyrir minnst 62% íbúa ESB. Ef svo er ekki fæst tillagan ekki samþykkt.



Fjöldi atkvæða hvers ríkis ræðst að mestu leyti af íbúafjölda þess. Sérstakt tillit er þó tekið til ríkja með fáa íbúa. Lissabon-sáttmálinn kveður á um að árið 2014 verði breyting á reglunni um aukinn meirihluta. Að baki hverri ákvörðun mun þá þurfa 55% atkvæða aðildarríkjanna og 65% af íbúafjölda þeirra.

| Aðildarríki   | Fjöldi atkvæða |
|---|----------------|
| Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Bretland              | 29 hvert       |
| Spánn og Pólland                                      | 27 hvort       |
| Rúmenía   | 14             |
| Holland   | 13             |
| Belgía, Tékkland, Grikkland, Ungverjaland og Portúgal | 12 hvert       |
| Austurríki, Búlgaríá og Svíþjóð                       | 10 hvert       |
| Danmörk, Írland, Litháen, Slóvakía og Finnland        | 7 hvert        |
| Kýpur, Eistland, Lettland, Lúxemborg og Slóvenía      | 4 hvert        |
| Malta   | 3              |
| <b>Alls</b>   | <b>345</b>     |

## Einróma samþykki

Við ávarðanatöku á einstaka sviðum þarf einróma samþykki aðildarríkja. Ríki hafa því neitunarvald á viðkomandi sviði. Þetta á einkum við um utanríkis- og öryggismál, skattamál og borgaraleg réttindi. Ráðherraráðið leitast þó ávallt við að ná samkomulagi milli allra aðildarríkjanna, jafnvel í þeim málum þar sem aukinn meirihluti nægir.



## 6. Framkvæmdastjórn ESB: gætir sameiginlegra hagsmuna ESB

### Staðreyndir

|               |  |
|---------------|--|
| Hlutverk:     | Framkvæmdavald ESB og hefur frumkvæði að nýrri löggjöf |
| Meðlimir:     | Einn framkvæmdastjóri frá hverju aðildarríki           |
| Tímabil:      | Framkvæmdastjórnin situr í 5 ár í senn (2009-2014)     |
| Heimilisfang: | Rue de la Loi/Wetstraat 200, B-1049 Brussels           |
| Sími:         | +(32-2) 299 11 11                                      |
| Vefsíða:      | www.ec.europa.eu                                       |

Framkvæmdastjórnin (European Commission) er óháð ríkisstjórnun aðildarríkjanna og á að hafa heildarhagsmuni ESB að leiðarljósi. Hún mótar tillögur að ESB-löggjöf sem lagðar eru fyrir Evrópuþingið og ráðherraráðið.

Framkvæmdastjórnin er einnig framkvæmdavald ESB og ber ábyrgð á að fylgja eftir ákvörðunum Evrópuþingsins og ráðherraráðsins. Framkvæmdastjórnin hefur eftirlit með að reglum ESB sé framfylgt í aðildarríkjunum, sem og eftirlit með ráðstöfun fjármuna.

Framkvæmdastjórnin er skipuð 27 framkvæmdastjórum (commissioners), einum frá hverju aðildarríki. Hver þeirra stýrir mál-efnaskrifstofu sem líkja má við ráðuneyti. Á leiðtogafundi ESB í desember 2008 var ákveðið að framkvæmdastjórnin yrði áfram skipuð fulltrúum frá hverju aðildarríki þrátt fyrir ákvæði í Lissabon-sáttmálanum um fækkun framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjórar búa flestir að reynslu úr stjórnmalum í heimalandi sínu og sumir þeirra hafa gegnt stöðu ráðherra í sínu heimalandi. Þeim er skylt að hafa í heiðri heildarhagsmuni ESB og ganga ekki erinda stjórnvalda í sínu heimalandi.

Ný framkvæmdastjórn er tilnefnd fimmta hvert ár, í síðasta lagi sex mánuðum eftir Evrópuþingskosningar. Tilnefningin fer fram á eftirfarandi hátt:

- Forseti framkvæmdastjórnarinnar er valinn í meirihlutakosningu á Evrópuþinginu eftir tilnefningu frá ráðherraráði ESB.
- Ráðherraráðið velur, í samráði við forseta framkvæmdastjórnarinnar, hina 26 yfirmenn hvers málefnsviðs á grundvelli tilnefninga frá ríkisstjórnun aðildarríkjanna.
- Evrópuþingið samþykkir í kosningu nýja framkvæmdastjórn sem heild.

Forseti framkvæmdastjórnarinnar er José Manuel Barroso frá Portúgal. Hann hlaut endurkjör í embættið árið 2009 og gegnir því til ársins 2014.

Framkvæmdastjórnin ber pólitíska ábyrgð gagnvart Evrópuþinginu, sem getur krafist afsagnar framkvæmdastjórnarinnar með vantrauststillögu. Forseti framkvæmdastjórnarinnar getur farið fram á það við einstaka framkvæmdastjóra að þeir segi af sér.

Framkvæmdastjórnin er viðstödd fundi Evrópuþingsins, þar sem hún skýrir og rökstyður aðgerðir sínar. Framkvæmdastjórnin svarar einnig með reglulegum hætti skriflegum og munnlegum fyrirspurnum frá þingmönnum.

Daglegt starf framkvæmdastjórnarinnar er í höndum yfirmanna, sérfræðinga, þýðenda og



*Framkvæmdastjórn ESB er skipuð 27 framkvæmdastjórum, einum frá hverju aðildarríki.*

túlka. Rúmlega 26.000 starfsmenn starfa hjá framkvæmdastjórninni. Þetta kann að virðast mikill fjöldi, en í raun eru þetta færri starfsmenn en hjá meðalstóru evrópsku sveitarfélagi.

## ***Hvað gerir framkvæmdastjórnin?***

Framkvæmdastjórnin hefur fjögur meginverksvið:

- að leggja fram tillögur að löggjöf til Evrópuþingsins og ráðherraráðsins
- að hafa umsjón með og framkvæma stefnu ESB ásamt því að halda utan um fjárlög
- að fylgja eftir löggjöf ESB (ásamt Evrópu-dómstólum)
- að vera fulltrúi ESB á alþjóðavettvangi, t.d. með gerð milliríkjasamninga við þriðju lönd og alþjóðastofnanir.

### **1. Tillögur að nýrri löggjöf**

Framkvæmdastjórnin hefur „frumkvæðisrétt“ að nýrri löggjöf. Með öðrum orðum hefur framkvæmdastjórnin ein rétt til að leggja tillögur að nýrri löggjöf fyrir Evrópuþingið og ráðherraráðið. Þessar tillögur eiga að hafa að leiðarljósi heildarhagsmuni ESB og íbúa þess en ekki sérhagsmuni tiltekinna ríkja eða hópa.

Áður en framkvæmdastjórnin leggur fram tillögur að löggjöf er henni skylt að ráðfæra sig við hagsmunaaðila auk stofnana ESB á borð við svæðanefndina (Committee of the Regions) og efnahags- og félagsmálanefndina (Economic and Social Committee). Einnig er haft samráð við nefndir og sérfræðingahópa sem starfa á vegum ESB og við þing og ríkisstjórnir aðildarríkja.

Framkvæmdastjórnin leggur eingöngu fram tillögur að löggjöf ef ekki reynist unnt að leysa mál með innlendum eða staðbundnum aðgerðum. Í Maastricht-sáttmálanum var samþykkt að ein af grundvallareglum ESB skyldi



*ESB og aðildarríki þess veita meira en helming allrar þróunaraðstoðar í heiminum.*

vera „dreifræðisreglan“ (the principle of subsidiarity) en hún kveður á um að ákvarðanir skuli teknar á því stjórnvaldsstigi sem er næst þeim er þær varða. Þannig er reynt að tryggja að ákvarðanir séu framkvæmdar á lýðræðislegan og skilvirkan hátt.

## **2. Framkvæmd stefnu ESB og fjárlög**

Sem framkvæmdavald ber framkvæmdastjórnin ábyrgð á meðferð og ráðstöfun fjárlaga ESB. Stærstum hluta fjárlaga er ráðstafað af innlendum og staðbundnum yfirvöldum en framkvæmdastjórnin ber ábyrgð á að fylgjast með ráðstöfun fjárlagsins. Í samstarfi við Endurskoðendadómstólinn (European Court of Auditors) ber þessum stofnunum að tryggja ábyrga meðferð fjármuna.

Framkvæmdastjórninni ber að fylgja eftir pólitískum samþykktum Evrópuþingsins og ráðherraráðsins. Dæmi um slíkt eru samkeppnis-

mál þar sem framkvæmdastjórnin hefur vald til að samþykkja eða koma í veg fyrir samruna fyrirtækja. Framkvæmdastjórnin á líka að tryggja að aðildarríkin styðji ekki við eigin iðnað þannig að það skekki samkeppnisstöðu á innri markaðnum.

Framkvæmdastjórnin ber einnig ábyrgð á fjölda málaflokka allt frá samstarfi milli héraða í Evrópu (Interreg) til skiptinemaáætlana ESB (t.d. Erasmus-áætlunin).

## **3. Framkvæmd ESB-löggjafar**

Framkvæmdastjórnin er „vörður“ sáttmála ESB. Framkvæmdastjórnin og Evrópuðómstóllinn eiga að tryggja að lögum ESB sé framfylgt með réttum hætti í aðildarríkjunum.

Ef framkvæmdastjórnin telur að aðildarríki fari ekki að lögum ESB grípur hún til nauðsynlegra aðgerða. Fyrst setur framkvæmda-

stjórnin af stað ferli þar sem ríkisstjórn er sent formlegt erindi með röksemdafærslu fyrir því hvers vegna brotið hafi verið í bága við lög ESB.

Yfirvöld fá frest til að senda framkvæmdastjórninni ítarlegt svar. Ef niðurstaðan er að brotið hafi verið gegn reglum ESB getur framkvæmdastjórnin sent málið til Evrópuþingmálsráðsins, sem getur samþykkt viðurlög. Ákvarðanir Evrópuþingmálsráðsins eru bindandi, bæði fyrir aðildarríkin og stofnanir ESB.

#### 4. Fulltrúi ESB á alþjóðavettvangi

Framkvæmdastjórnin er mikilvægur málsvari ESB á alþjóðavettvangi. Þannig geta aðildarríkin 27 talað einni röddu, til dæmis innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Framkvæmdastjórnin ber einnig ábyrgð á gerð alþjóðlegra samninga fyrir hönd ESB. Dæmi um þetta eru fiskveiðisamningar við þriðju ríki og samningar um viðskiptasamstarf og þróunarsamvinnu.

### Hvernig starfar framkvæmdastjórnin?

Forseti framkvæmdastjórnarinnar ákveður hvaða málaflokkir hver framkvæmdastjóri ber ábyrgð á. Hann getur, ef ástæða þykir til, breytt ábyrgðarsviðum á meðan á starfstíma hverrar framkvæmdastjórnar stendur.

Framkvæmdastjórnin fundar í Brussel einu sinni í viku, venjulega á miðvikudögum. Sérhver dagskrárliður er kynntur af þeim framkvæmdastjóra sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflokkum og framkvæmdastjórnin tekur sam-eiginlega ákvörðun í kjölfarið.

Starfsfólk framkvæmdastjórnarinnar starfar í deildum sem nefnast stjórnarskrifstofur (Directorate General) og þjónustudeildir (t.d. lögfræðiþjónusta). Hver stjórnarskrifstofa ber



*José Manuel Barroso hefur verið forseti framkvæmdastjórnar ESB síðan 2004.*


ábyrgð á tilteknu sviði og er stjórnað af aðalskrifstofustjóra sem ber ábyrgð gagnvart einum framkvæmdastjóra.

Aðalskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar sér um samræmingu og stjórn vikulegra funda framkvæmdastjórnarinnar. Skrifstofan er undir stjórn aðalskrifstofustjórans sem er ábyrgur gagnvart forseta framkvæmdastjórnarinnar.

Stjórnarskrifstofurnar undirbúa og semja lagafrumvörp framkvæmdastjórnarinnar. Frumvarp öðlast ekki formlegt gildi fyrir en framkvæmdastjórnin samþykkir það á vikulegum fundum sínum.

#### Hægt er að taka eftirfarandi dæmi til skýringar:

Gerum ráð fyrir að framkvæmdastjórnin telji þörf vera á nýrri löggjöf til að koma í veg fyrir mengun fljóta. Stjórnarskrifstofan fyrir umhverfismál undirbýr þá lagafrumvarp



sem byggist á athugunum þar sem haft er samráð við evrópskan iðnað, landbúnað, umhverfissamtök og umhverfissráðherra í aðildarríkjunum. Samráð er haft við aðrar stjórnarskrifstofur og farið er yfir þau af lögfræðipjónustu framkvæmdastjórnarinnar og aðalskrifstofu ráðherraráðsins.

Þegar lagafrumvarpið er tilbúið er það sett á dagskrá næsta fundar framkvæmdastjórnarinnar. Ef einfaldur meirihluti framkvæmdastjórnarinnar styður frumvarpið er það sam-

þykkt í nafni framkvæmdastjórnarinnar sem heildar. Frumvarpið er þá sent ráðherraráðinu og Evrópuþinginu til umfjöllunar og við tekur venjulegur ferill ákvarðanatöku, að öllu jöfnu aðferð samákvörðunar (sjá kafla 3).

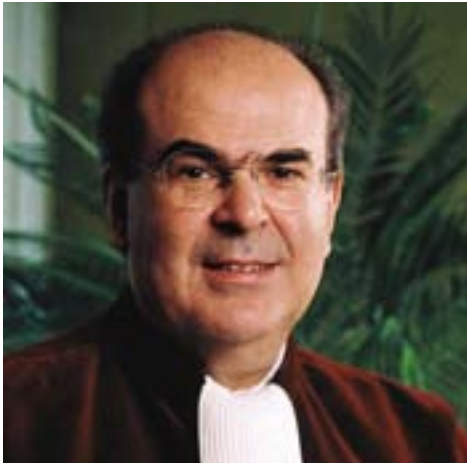
### ***Hvar hefur framkvæmdastjórnin aðsetur?***

Aðalbækistöðvar framkvæmdastjórnarinnar eru í Brussel (Belgíu), en einnig er hún með skrifstofur í Lúxemborg.

## 7. Evrópudómstóllinn: tryggir að farið sé að lögum

### Staðreyndir

|                      |  |
|----------------------|--|
| Hlutverk:            | Að kveða upp dóma í málum sem lögð eru fyrir hann                |
| Dómstóllinn:         | Einn dómari frá hverju aðildarríki.                              |
| Almenni dómstóllinn: | Að minnsta kosti einn dómari frá hverju aðildarríki              |
| Starfstími:          | Dómarar eru tilnefndir til sex ára, með möguleika á framlengingu |
| Heimilisfang:        | Boulevard Konrad Adenauer, L-2925 Luxembourg                     |
| Sími:                | +(352) 43 03-1   |
| Vefsíða:             | www.curia.europa.eu  |



*Vassilios Skouris frá Grikklandi hefur verið forseti Evrópudómstólsins síðan 2003.*

Evrópudómstóllinn (The Court of Justice of the European Union) var stofnaður 1952 og hefur aðsetur í Lúxemborg.

Hlutverk dómstólsins er að sjá til þess að lög-gjöf ESB sé túlkuð og beitt á sama hátt í öllum aðildarríkjum ESB þannig að tryggt sé að allir séu jafnir fyrir lögum. Evrópudómstóllinn á m.a. að sjá til þess að samræmi sé í meðferð mála hjá dómstólum aðildarríkjanna.

Dómstóllinn fylgist með að aðildarríkin og stofnanir ESB fari að lögum ESB. Dómstóllinn getur úrskurðað í ágreiningsmálum milli að-

ildarríkja, stofnana, fyrirtækja og borgara ESB. Í dómstólnum situr einn dómari frá hverju aðildarríki. Sjaldgæft er að dómararnir komi saman á allsherjarfundum. Venjulega er dómstóllinn skipaður 13 dómurum (Grand Chamber), fimm eða jafnvel þremur dómurum.

Dómstólnum til aðstoðar eru 8 aðallögmenn (Advocate-General). Hlutverk þeirra er að leggja fram rökstudd álit í þeim málum sem koma fyrir dómstólinn. Það skal gert opinberlega og á hlutlausan hátt.

Hlutlægni dómaranna og aðallögmanna er óumdeild. Þeir þurfa að uppfylla skilyrði þau sem sett eru fyrir æðstu dómaraembætti í heimalöndum sínum. Þeir eru skipaðir af yfirvöldum í aðildarríkjunum til sex ára og hægt er að framlengja þann tíma.

Árið 1989 var Dómstóll fyrsta dómstigs (nú Almenni dómstóllinn) settur á fót til að aðstoða Evrópudómstólinn vegna þess mikla fjölda mála sem lögð voru fyrir hann. Þessi dómstóll (sem er sérstakur undirréttur Evrópudómstólsins) fellir dóma í málum sem lögð eru fram af einkaaðilum, fyrirtækjum og ýmsum stofnunum. Einnig tekur dómstóllinn fyrir mál er varða samkeppnislög.

Evrópudómstóllinn og Almenni dómstóllinn hafa hvor sinn forseta sem valinn er af með-



*Evrópudómstólnum ber m.a. að sjá til þess að allir séu meðhöndlaðir á sama hátt, til dæmis að karlar og konur fái sömu laun fyrir sömu störf.*

dómurum til þriggja ára í senn. Vassilios Skouris frá Grikklandi hefur verið forseti Evrópu-dómstólsins síðan 2003.

Sérstökum dómstóli, Starfsmannadómstóli ESB, er ætlað að leysa deilumál milli ESB og starfsmanna þess. Sjö dómarar starfa við dómstólinn.

## ***Hvað gerir Evrópu-dómstóllinn?***

Dómstóllinn kveður upp dóma í málum sem lögð eru fyrir hann. Algengustu tegundir mála eru:

- tilmæli um ráðgefandi álit í dómsmálum
- kærsmål vegna brota á sáttmálum
- kærur til ógildingar
- vanrækslukærur.

### **1. Ráðgefandi álit í dómsmálum**

Dómstólar hvers aðildarríkis eiga að sjá til þess að lögum ESB sé rétt framfylgt í viðkomandi landi. Sú hætta er samt fyrir hendi að dómstólar í mismunandi löndum túlki lög ESB á mismunandi hátt.

Ferlið í kringum ráðgefandi álit á að koma í veg fyrir mismunandi túlkun. Þegar innlendir dómstóll er í vafa um hvernig túlka beri tiltekin lög ESB getur hann lagt fyrirspurn fyrir Evrópu-dómstólinn. Þeirri fyrirspurn er svarað með ráðgefandi álit.

### **2. Kærur vegna brota á sáttmálum**

Framkvæmdastjórnin getur höfðað mál ef hún telur að aðildarríki uppfylli ekki skyldur sínar með tilliti til laga ESB. Einstök aðildarríki geta einnig lagt fram slíka kærur.



Í slíkum tilvikum rannsakar Evrópudómstóllinn allar aðstæður og kveður síðan upp úrskurð. Aðildarríkinu er skylt að hlíta úrskurðinum. Ef Evrópudómstóllinn telur að aðildarríkið hafi ekki farið eftir niðurstöðu dómsins getur dómstóllinn sektað viðkomandi ríki.

### 3. Ógildingarkætur

Ef eitt aðildarríkjanna, ráðherraráðið, framkvæmdastjórnin eða (með vissum skilyrðum) Evrópuþingið telur að tiltekin ESB lög séu ógild geta þau farið fram á það við dómstóllinn að hann ógildi viðkomandi lög.

Slíkar ógildingarkætur geta borgarar ESB einnig lagt fyrir dómstóllinn ef þeir óska þess að dómstóllinn ógildi tiltekin lög sem varða þá beint.

Ef dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að löggin hafi ekki verið sett með réttum hætti eða að þau skorti réttargrundvöll í sáttmálunum, getur hann úrskurðað löggin ógild.

### 4. Vanrækslukætur

Í ákveðnum tilfellum er Evrópuþinginu, ráðherraráðinu og framkvæmdastjórninni skylt að taka vissar ákvarðanir. Ef þau gera það ekki geta aðildarríkin, aðrar ESB-stofnanir og (með vissum skilyrðum) borgarar eða fyrirtæki lagt kæru fyrir dómstóllinn til að fá viðkomandi vanrækslu staðfesta opinberlega.

## Hvernig starfar Evrópudómstóllinn?

Mál eru fyrst send dómstólnum þar sem dómari og aðallögmaður fá málið í hendur. Málsmeðferðin skiptist í tvo hluta: skriflegan og munnlegan

Á fyrra stiginu senda allir hlutaðeigandi aðilar inn skriflegar greinargerðir. Dómarinn útbýr skýrslu þar sem dregnar eru saman allar greinargerðir og lögfræðilegur bakgrunnur málsins kynntur.

Síðan kemur seinna stigið, hið opinbera réttarhald. Málið er tekið fyrir af þremur, fimm eða þrettán dómurum eða af öllum dómstólnum í allsherjardómi. Fjöldi dómara ræðst af umfangi og mikilvægi málsins. Við réttarhaldið leggja lögmennt aðilanna mál sín fyrir dómara og aðallögmennt. Aðallögmenntirnir gefa síðan álit sitt og dómaramrnir kveða upp úrskurð.

Árið 2003 var ákveðið að aðallögmenntirnir skuli eingöngu leggja fram álit sitt ef dómstóllinn telur að viðkomandi mál vekji upp ný réttarfarsleg álitamál. Dómstóllinn þarf ekki endilega að fara eftir tillögu aðallögmannanna.

Ákvarðanir dómstólsins grundvallast á vilja meirihluta dómaramna og dómara eru kveðnir upp í opnum rétti. Hugsanlegur ágreiningur milli dómara er ekki gerður opinber þannig að dómstóllinn stendur ávallt einróma að endanlegri niðurstöðu. Dómarnir eru birtir opinberlega sama dag og þeir eru kveðnir upp.

## 8. Aðrar stofnanir ESB

- **Endurskoðendadómstóllinn** (European Court of Auditors).  
Endurskoðendadómstóllinn er staðsettur í Lúxemborg. Hann var stofnsettur árið 1975 og hefur eftirlit með ráðstöfun fjárlaga ESB. Á hverju ári leggur dómstóllinn fram skýrslu um bókhald ársins á undan til Evrópuþingsins og ráðherraráðsins. Þessi ársskýrsla er mikilvæg fyrir þingið sem þarf að ákveða hvort það samþykkir ráðstöfun framkvæmdastjórnarinnar á fjármunum ESB.  
Vefsíða: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)
- **Umboðsmaðurinn** (European Ombudsman)  
ESB setti á fót embætti umboðsmanns með Maastricht-sáttmálanum árið 1992. Almennigur í löndum ESB getur leitað til umboðsmannsins ef hann telur á sér

brotið af stofnunum ESB. Öllu stjórnkerfi ESB er skylt að veita umboðsmanninum þær upplýsingar sem hann fer fram á. Í niðurstöðu sinni getur umboðsmaðurinn komið með formleg tilmæli til stofnana ESB um úrbætur. Umboðsmaðurinn er valinn af Evrópuþinginu til fimm ára í senn, en getur verið endurvalinn.

Vefsíða: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

- **Evrópska persónuverndarstofnunin** (European Data Protection Supervisor)  
Stofnuninni var komið á fót árið 2001 og sér til þess að allar stofnanir og starfsemi ESB virði reglur um persónuvernd. Persónuverndarstofnunin getur krafist þess að stofnanireyði upplýsingum ef þær hafa ekki verið vistaðar á viðeigandi hátt.  
Vefsíða: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)



*P. Nikiforos Diamandouros hefur gegnt stöðu umboðsmanns ESB frá árinu 2003.*

- **Seðlabanki Evrópu** (European Central Bank)  
 Seðlabanki Evrópu var stofnsettur árið 1998 og er staðsettur í Frankfurt. Bankinn ber ábyrgð á peningamálastefnu ríkjanna sem taka þátt í evrusamstarfinu. Seðlabankanum er skylt að viðhafa peningamálastefnu sem leiðir til lágrar verðbólgu og hann getur breytt vaxtastiginu til að ná þessu markmiði. Jean-Claude Trichet hefur verið seðlabankastjóri síðan 2003.  
 Vefsíða: [www.ecb.eu](http://www.ecb.eu)
- **Svæðanefnd** (Committee of the Regions)  
 Meðlimir hennar eru fulltrúar sveitarstjórna og svæðisbundinna yfirvalda og fjalla þeir m.a. um málefni þessara stjórnsýslustiga. Nefndin var sett á stofn árið 1994 og hefur það markmið að fá fulltrúa minni stjórnsýslueininga til að taka virkan þátt í mótun nýrrar ESB-löggjafar, enda koma u.þ.b. þrír fjórðu hlutar ESB-löggjafar til framkvæmdar hjá sveitarfélögum eða svæðisbundnum yfirvöldum.  
 Vefsíða: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)
- **Fjárfestingarbanki Evrópu** (European Investment Bank)  
 Fjárfestingarbanki Evrópu var stofnaður árið 1958 og hlutverk hans er að lána fé til fyrirtækja og aðila í einka- og opinbera geiranum. Verkefni geta t.d. verið lagning vegna, járnbrauta eða bygging flugvalla. Fjárfestingarbankinn lánar fyrst og fremst til fátækari svæða í Evrópu, verðandi aðildarríkja og þróunarlanda en einnig til lítilla fyrirtækja.  
 Vefsíða: [www.eib.europa.eu](http://www.eib.europa.eu)
- **Efnahags- og félagsmálanefnd** (Economic and Social Committee)  
 Nefndin var stofnsett árið 1957. Hún er ráðgefandi aðili sem er fulltrúi fyrir vinnuveitendur, stéttarfélög, bændur, neytendur og aðra hagsmunahópa. Nefndin kemur skoðunum þessara aðila á framfæri og ver hagsmuni þeirra í viðræðum við framkvæmdastjórnina, ráðherraráðið og Evrópuþingið.  
 Vefsíða: [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



## 9. Samskipti Íslands og ESB

### Yfirlit yfir tengsl Íslands og ESB

|                |  |
|----------------|--|
| 1970           | Ísland gerist aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA)                      |
| 1972           | Fríverslunarsamningur milli EFTA og Efnahagsbandalags Evrópu (EB) undirritaður |
| 1992 (maí)     | EES-samningurinn undirritaður  |
| 1994 (jan.)    | EES-samningurinn tekur gildi   |
| 1996 (des.)    | Ísland undirritar Schengen-sáttmálann  |
| 2001 (mars)    | Schengen-sáttmálinn tekur gildi á Íslandi                                      |
| 2004           | EES-svæðið stækkar þegar 10 ný aðildarlönd fá inngöngu í ESB                   |
| 2007           | EES-svæðið stækkar þegar 2 ný aðildarlönd fá inngöngu í ESB                    |
| 2009 (júlí)    | Ísland sækir um aðild að ESB   |
| 2010 (27.júlí) | Aðildarviðræður Íslands og ESB hefjast formlega                                |

### EES-samningurinn

EES-samningurinn nær til 27 aðildarríkja ESB og þriggja EFTA-ríkja (Noregs, Íslands og Liechtenstein). Samningnum var komið á eftir samningaviðræður milli EB og þáverandi EFTA-landanna sjö: Sviss, Austurríkis, Svíþjóðar, Finnlands, Noregs, Íslands og Liechtenstein. Samningurinn var undirritaður í maí 1992 og tók gildi 1. janúar 1994. Svisslendingar höfnuðu EES-aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu og þrjú önnur EFTA-lönd (Austurríki, Svíþjóð og Finnland) gerðust aðilar að ESB 1. janúar 1995. Fjögur lönd stóðu því eftir í EFTA en eitt þeirra (Sviss) er ekki aðili að EES samningnum.

EES-samningurinn stækkar innri markað ESB þannig að auk aðildarríkja ESB, nær hann einnig til Noregs, Íslands og Liechtenstein. Í reynd þýðir þetta að vörur, fólk, þjónusta og fjármagn flæðir frjálst milli þessara landa. Til að tryggja að sömu leikreglur gildi á innri markaðnum, nær EES-samningurinn einnig til sameiginlegra reglna um samkeppni og ríkisstuðning við fyrirtæki. Samningurinn felur þar að auki í sér samstarf á sviði rannsókna og tækniþróunar, menntunar, upplýsinga- og samskiptatækni, félagsréttar, neytendamála, frumkvöðlastarfs og almannavarna. Með EES-

samningnum taka EES/EFTA-ríkin þátt í fjölmörgum samstarfsáætlunum ESB, sem og að taka þátt í fjármögnun þeirra.

Samningurinn nær ekki til sjávarútvegs, landbúnaðar, utanríkis- og öryggismála, dómstóla-samstarfs, samræmingar viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum og myntsamstarfs.

Ný ESB-lög á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær til eru jafnharðan tekin upp í samninginn og lögleidd á Íslandi, í Noregi og Liechtenstein á sama hátt og í aðildarríkjum ESB. Sameiginlega EES-nefndin er helsti samstarfsvettvangur ESB og EES/EFTA landanna og þar eru teknar formlegar ákvarðanir um innleiðingu nýrra gerða í samninginn. Ákvarðanir í sameiginlegu EES-nefndinni eru teknar samhljóða. Eftir að ákvörðun liggur fyrir um að taka ESB-lög inn í EES-samninginn ber EES/EFTA-löndunum að innleiða hana í sinn landsrétt. Reglugerðir eru venjulega teknar upp óbreyttar í landsrétt, en ef um tilskipun er að ræða hafa stjórnvöld val um form og aðferð.

EES-samningurinn veitir EES/EFTA-ríkjunum þremur ekki aðgang að töku ákvarðana innan stofnana ESB, jafnvel ekki þegar um er að ræða löggjöf sem líklegt er að EES/EFTA-löndin muni



þurfa að taka upp í sinn landsrétt. Löndin þrjú hafa aftur á móti rétt til að taka þátt í mótun löggjafar á upphafsstigum hennar.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með framkvæmd reglna EES-samningsins í EES/EFTA-löndunum þremur. ESA hefur sambærilegt vald við framkvæmdastjórn ESB hvað varðar eftirlit og eftirfylgni. ESA getur rannsakað brot á reglum EES í EES/EFTA-löndunum að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvartana og getur lagt sektir á fyrirtæki og höfðað mál gegn ríki fyrir EFTA-dómstólnum.


## Schengen-samstarfið

Tuttugu og fimm ríki taka þátt í Schengen samstarfinu; 22 ESB-ríki auk Íslands, Noregs og Sviss. Schengen-samstarfið felur í sér afnám eftirlits með sameiginlegum landamærum Schengen-ríkjanna og eflingu á eftirliti með ytri landamærum. Almennungur þarf ekki lengur að sýna vegabréf við



innri landamæri, en þarf eftir sem áður að hafa með sér löggild skilríki til að geta gert grein fyrir sér.

Afnám innra vegabréfaeftirlits í Schengen-samstarfinu gildir einnig fyrir borgara þriðja lands. Til dæmis þarf bandarískur ríkisborgari á leið til ESB í gegnum Ísland, að fara í gegnum vegabréfaeftirlit í Keflavík en að því loknu getur hann ferðast að vild um öll Schengen-ríkin án þess að sýna vegabréf.



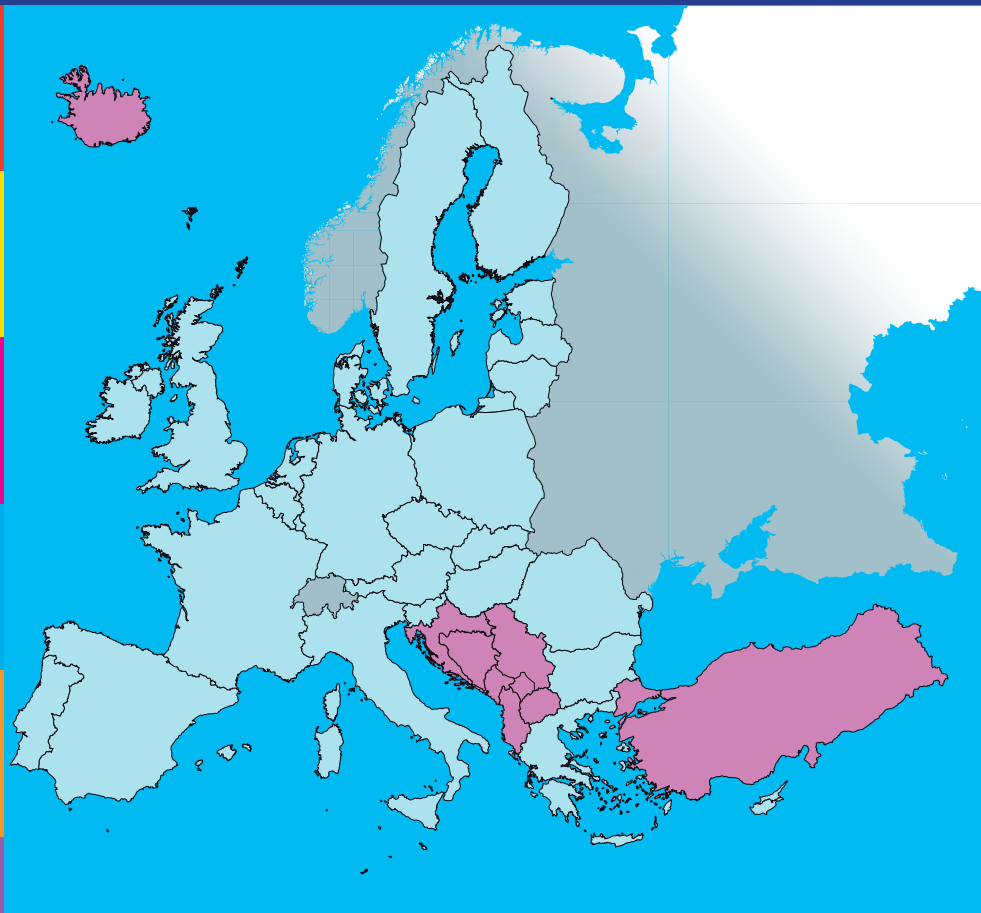
Við komu til ytri landamæra, eiga innlend yfirvöld að skoða persónuskilríki allra sem fara þar í gegn. Borgarar ríkja sem ekki eru aðilar að Schengen fara í gegnum nákvæmara eftirlit. Þeir einstaklingar sem uppfylla öll skilyrði og hafa fengið Schengen-vegabréfsáritun hafa rétt til að dvelja á Schengen-svæðinu í allt að þrjú mánuði.

Schengen er annað og meira en eingöngu vegabréfaeftirlit. Ríkin sem taka þátt, starfa einnig saman gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og í mál-

um er varða vegabréfsáritanir. Samstarfið nær einnig til lögreglumála og upp að vissu marki til yfirvalda sem fara með mál útlendinga. Aðildarríki ESB starfa ennfremur saman að hælis- og innflytjendamálum.

Bretland og Írland hafa ákveðið að standa utan þess hluta samstarfsins sem nær til afnáms á eftirliti á sameiginlegum landamærum Schengen-landanna. Búlgaría og Rúmenía taka enn ekki fullan þátt í Schengen-samstarfinu.





Sendinefnd ESB á Íslandi  
Aðalstræti 6, 101 Reykjavík  
Sími 520 3399  
[www.esb.is](http://www.esb.is)  
[www.esb.is/ung](http://www.esb.is/ung)

ISBN 978-92-79-18935-7

