

## Tillaga til þingsályktunar

um könnun á framkvæmd EES-samningsins.

Flm.: Katrín Júlíusdóttir, Bryndís Hlökkversdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson,  
Ásgeir Friðgeirsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvin G. Sigurðsson,  
Guðrún Ögmundsdóttir, Jóhann Ársællsson, Jón Gunnarsson,  
Lúðvík Bergvinsson, Mördur Árnason, Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að skipuð verði nefnd sérfræðinga til að kanna hvort framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið rúmist innan 21. gr. stjórnarskrárinnar. Nefndin verði skipuð fimm mönnum og tilnefni Alþingi tvo menn og Hæstiréttur Íslands, Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík einn mann hver til setu í nefndinni. Fulltrúi Alþingis verði formaður nefndarinnar.

Nefndin skili Alþingi skýrslu um athuganir sínar fyrir 1. október 2004.

### Greinargerð.

#### Inngangur.

EES-samningurinn er umfangsmikill og tekur til flestra þátta þjóðlífsins. Samningurinn er í stöðugri þróun og mótun þar sem hann breytist samhliða þróun reglna á innri markaði ESB. Við gerð samningsins komst nefnd fjögurra sérfræðinga á vegum utanríkisráðuneytisins að þeirri niðurstöðu í nefndaráli 6. júlí 1992 að samningurinn rúmaðist innan valdheimilda 21. gr. stjórnarskrárinnar en jafnframt að ekki væri loku fyrir það skotið að þróun samningsins yrði á þann veg að það mat breyttist. Þessi niðurstaða var umdeild meðal fræðimanna. Frá gildistöku EES-samningsins hefur eðli samningsins breyst svo og áhrif Íslands á ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hans. Færa má rök fyrir því að þróun samningsins hafi síðan verið með þeim hætti að ástæða sé til að meta á ný hvort hann og viðbætur við hann rúmist innan 21. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort þörf er á að breyta stjórnarskránni.

Flutningsmenn telja það mikinn vafa leika á að framkvæmd EES-samningsins standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands að rétt sé að Alþingi hlutist til um rannsókn á málinu. Flutningsmenn leggja því til að Alþingi skipi nefnd sérfræðinga sem fái það hlutverk að kanna hvort framkvæmd EES-samningsins standist fyrirnefnt ákvæði stjórnarskrárinnar. Lagt er til að fimm menn skipi nefndina og að hver grein ríkisvaldsins tilnefni einn fulltrúa auk tveggja fulltrúa sem tilnefndir skulu af háskólasamfélaginu.

#### Eðli EES-samningsins.

EES-samningurinn er lifandi samningur og breytist dag frá degi. Í samningnum er gert ráð fyrir að Ísland innleiði nýjar reglur ESB á samningssviðinu, en áætlað hefur verið að Ísland innleiði 70–80% af öllum reglum ESB með þessum hætti. Þetta hefur víðtæk áhrif á íslenskt löggjafarvald. Umfang þessarar löggjafar hefur reynst mun meira en gert var ráð fyrir í upphafi. Framkvæði og lokaákvörðun um innleiðingu nýrra reglna er í auknum mæli komin á Evrópuvettvanginn og fá svið samfélagsins eru undanskilin. Á sumum sviðum, eins og í

umhverfismálum og matvælaeftirliti, er nær öll löggjöf sem tekur gildi á Íslandi mótuð af fulltrúum annarra ríkja í Brussel, en ekki af lýðræðislega kjörnum fulltrúum á Íslandi. Aðgangur íslenskra stjórnvalda að ákvarðanatöku ESB er mestur í upphafi, en enginn á þeim vettvangi þegar endanlegar ákvarðanir eru teknar. Borgarar ESB hafa jafnframt margvíslegar leiðir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sem íslenskir borgarar hafa ekki en ákvarðanir í stofnunum ESB byggjast á fjölbættu samráði við sérfræðinga, stjórnmalamenn og hagsmunaaðila í aðildarríkjunum.

### **Óvirkt neitunarvald.**

Ísland og EFTA-ríkin hafa engin áhrif á frumrétt ESB. Þau hafa ekki atkvæðisrétt þegar fjallað er um afleidda löggjöf eða breytingar á samstarfinu. EFTA-ríkin geta hins vegar neitað að taka upp nýja löggjöf eða breytingar á samstarfinu, en til þess að svo sé þurfa þau öll að tala einum rómi. Hvert EFTA-ríki hefur neitunarvald þegar kemur að upptöku nýrra reglna. Við framkvæmd samningsins hefur þó komið í ljós að neitunarvaldið sem EFTA-ríkin hafa í orði kveðnu er óvirkt. Ástæða þess er sú að hvert EFTA-ríkjanna veit að ef neitunarvaldinu er beitt getur það ríki í næstu umferð þurft að lúta neitunarvaldi annars ríkis og þannig koll af kalli. Af því leiðir að Alþingi hefur einungis formlegt en ekki raunverulegt neitunarvald, því að beiting þess mundi í reynd kollvarpa samningnum. Við slíkar aðstæður er það hlutverk ESB að meta hvort slík neitun hafi áhrif á það samræmi sem stefnt er að með samningnum og getur það í framhaldi af því fellt niður samninginn á viðkomandi sviði. Ef svo reynist vera er ekki fráleitt að EES-samningurinn falli niður á því sviði sem viðkomandi gerð nær til. Þar með væri grafið undan meginforsendu samningsins um einsleitni á öllu svæðinu, að sömu reglur eigi að gilda alls staðar á innri markaðinum. Pólitískt er það því svo gott sem ógerlegt fyrir EES-ríki að neita að staðfesta gerðir frá ESB. EES-ríkin geta einungis dregið að staðfesta gerðir sem þeim líkar ekki, fengið tímabundna aðlögun að þeim og frestað þannig gildistöku þeirra um nokkra hríð. Með öðrum orðum, fari svo að eitt EES-ríki hafni gerð sem snýr að innri markaðinum þýðir það í raun uppsögn á EES-samningnum á því sviði og næði uppsögnin til allra EFTA-ríkjanna.

### **Minna vægi EFTA.**

EES-samningurinn er gerður milli tveggja jafnréttþárra ríkjablokka og byggðist á gagnkvæmum viðskiptalegum hagsmunum beggja aðila. Um var að ræða tólf ríki ESB og sex EFTA-ríki sem voru að auki langmikilvægasti markaður Evrópusambandsríkjanna. Áður voru innan EFTA 30 milljónir manna sem samanlagt áttu meiri viðskipti við ESB en Bandaríkin. Þrátt fyrir að í upphafi hafi verið vitað af hinum formlegu ágöllum á uppbyggingu samningsins ESB í vil var ávallt gert ráð fyrir því að jafnvægi EFTA og ESB-ríkjanna mundi tryggja ásættanlega niðurstöðu í pólitísku samráði. Þetta hefur breyst. ESB hefur ekki lengur sömu hagsmuni af samningnum og áður og EFTA-ríkin skipta nú orðið litlu fyrir efnahag Evrópusambandsríkjanna. Eftir því sem hefur fækkað í EFTA-stoð EES hefur áhugi ESB á samstarfi við EES-ríkin dofnað. Formleg staða samningsins er enn óbreytt en pólitískt vægi EFTA-stoðarinnar hefur minnkað. Að undanfögnu hefur margt bent til þess að í kjölfar fækkunar í EFTA-stoðinni hafi dregið úr vægi EES-samningsins og þær fréttir berast frá fulltrúum ESB að sambandið hafi í raun misst áhugann á EES þótt auðvitað verði það að uppfylla skuldbindingar sínar gagnvart EES-ríkjunum. Glöggd dæmi um þetta er áhugaleysi forustumanna ESB á að uppfæra EES-samninginn og þróa hann til samræmis við þróun ESB. Talsmenn ESB hafa til að mynda sagt að aðildarviðræðurnar við Austur- og Mið-Evrópuríkin hafi leitt til minnkandi vægis EES. Embættismenn Íslands sem vinna á vettvangi samningsins

hafa orðið þess varir að fulltrúar ESB taka nú minna tillit til hagsmuna EES-ríkjanna og gefa þá skýringu að ekki sé lengur hægt að ætlast til að ESB veiti sérstakar tilslakanir. Áhugaleysi ESB á samningnum hefur til að mynda birst í því að í nýrri löggjöf ESB hefur brunnið við að EES-ríkin hreinlega gleymist. Mörg dæmi eru um að EES-ríkjunum hafi ekki verið gefinn kostur á samráði um nýja löggjöf sem ætti þó að vera skv. 99. gr. EES-samningsins sem kveður á um að leita skuli ráða hjá sérfræðingum EFTA á sama hátt og leitað er ráða hjá sérfræðingum ESB.

#### **Áhrif á íslenskt dómvald.**

Réttaráhrif EES-samningsins hafa reynst mun meiri en séð var fyrir í upphafi. Í hæstaréttardómi frá 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999, Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn íslenska ríkinu, gekk Hæstiréttur lengra en áður og dæmdi íslenska ríkið skaðabótaskyldt vegna vanrækslu þess við lögfestingu á tilskipun frá Evrópusambandinu. Vísað var í niðurstöðu EFTA-dómstólsins í máli nr. E 9/97 frá 10. desember 1998 þar sem íslensk stjórnvöld voru talin vera bótaskyld þrátt fyrir að EES-samningurinn segði ekkert um slíkan rétt til bóta. Reyndar hafði það verið grundvallaratriði í samningaviðræðum um EES að tvíeðli réttarkerfa EFTA-ríkjanna yrði virt og að Evrópuréttur hefði ekki bein réttaráhrif á Íslandi. Niðurstaða EFTA-dómstólsins í þessu máli bar þess hins vegar vitni að meiri áhersla væri lögð á að endurspeglar í dómsniðurstöðunum áþekk réttaráhrif og tíðkuðust vegna dómafordæma dómstóls Evrópusambandsins fremur en að virða þetta grundvallarsjónarmið um fullveldi Íslands og að ríkið gæti ekki bakað sér bótaábyrgð með aðgerðum eða aðgerðaleyfi á vettvangi þjóðaréttar.

#### **Breytt framkvæmd.**

Í upphafi var daglegt samstarf á grundvelli EES gjarnan byggt á anda samningsins en ekki endilega samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig fengu EES-ríkin mun meiri aðgang að ákvarðanatöku innan ESB í þeim málum sem heyra undir innri markaðinn en kveðið er á um í samningnum með beinum hætti. Til að mynda hafði Ísland í upphafi aðgang að fjölda nefnda sem undirbúa lagagerðir ESB sem síðan gilda fyrir allan innri markaðinn. ESB hefur á undanförunum missirum tekið þá stefnu, meðvitað eða ómeðvitað, að túlka samninginn þröngt og í síauknum mæli er hann eingöngu túlkaður samkvæmt orðanna hljóðan. EES-ríkjunum hefur í kjölfarið verið meinaður aðgangur að undirbúningsvinnu lagagerða, sem hefur leitt til þess að Ísland, Noregur og Liechtenstein hafa nú miklu minni möguleika á að koma hagsmunamálum sínum á framfæri en í upphafi. Enn fremur hafa orðið mikil umskipti meðal þeirra starfsmanna ESB sem fara með EES-samninginn. Flestir þeirra sem stóðu að gerð hans eru farnir til annarra starfa og þeir nýju þekkja ekki anda samningsins og hann hefur lent neðar í forgangsröð ESB.

#### **Nýir sáttmálar.**

EES-samningurinn byggist á Rómarsamningnum, stofnsáttmála Evrópusambandsins, og ákvæði hans eru samhljóma texta sáttmálans eins og hann var þegar viðræðum lauk. Síðan samningurinn var gerður hafa þrjú nýir sáttmálar ESB litið dagsins ljós. Með Maastricht-samningnum frá 1992, Amsterdam-samningnum frá 1997 og Nice-samningnum frá 2000 hafa orðið töluverðar breytingar á stofnsáttmálanum og starfsemi ESB sem ekki eru endurspegladar í EES-samningnum. Samkvæmt þessum nýju samningum hefur samstarf ESB bæði orðið nánara og samstarfssviðum verið fjölgað. Þá hefur ákvarðanatökufæri sambandsins breyst. EES-samningurinn endurspeglar því ekki Evrópusambandið eins og það er nú.

Eins og áður hefur verið sagt tryggir EES-samningurinn EFTA-ríkjunum nokkurn aðgang að störfum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, svo sem að sérfræðinganefndum sem undirbúa lagagerðir. Síðan samningurinn var undirritaður hefur sú grundvallarbreyting orðið á starfsemi Evrópusambandsins að dregið hefur úr völdum framkvæmdastjórnarinnar. Með gildistöku Maastricht-samningsins og síðan Amsterdam- og Nice-samningsins hefur mikil valdatilfærsla orðið til ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. EFTA-ríkin hafa lítinn aðgang að þessum stofnunum. Þessar breytingar á innri gerð ESB hafa dregið verulega úr möguleikum EES-ríkjanna til að hafa áhrif á Evrópulöggjöfina sem þó gildir á öllu EES- svæðinu eftir sem áður. Aukið vægi Evrópuþingsins og ráðherraráðsins hefur orðið til þess að erfðara reynist að fá framkvæmdastjórnina til að tala máli EFTA-ríkjanna gagnvart ráðherraráðinu og aðildarríkjunum þar sem hún þarf að hafa meira fyrir því en áður að halda til streitu eigin sjónarmiðum og áhersluatriðum.

### **Áhrif stækkunar Evrópusambandsins.**

Við stækkun ESB, þegar tíu ný ríki bætast við ESB-stoðina, má gera ráð fyrir að vægi EES-samningsins minnki enn. Þá verða 25 ríki og 480 milljónir manna í ESB og þrjú ríki og 4,8 milljónir í EES. Í aðdraganda stækkunarinnar hefur komið sífellt betur í ljós hve lítið vægi EES/EFTA-ríkin hafa í samstarfinu. Viðræður ESB við þau ríki sem sótt hafa um aðild að sambandinu virðast hafa leitt til þess að Evrópusambandið er enn tregara en áður til að fallast á sérlausnir fyrir EES/EFTA-ríkin, enda var brýnt fyrir umsóknarríkjunum að undanþágur væru almennt ekki í boði. Þá leiðir það af sjálfu sér að sá tími og aðstæður sem fyrir hendi eru til að leita álights EFTA-ríkjanna minnkar við stóraukinn fjölda aðildarríkja ESB.

Við vinnslu greinargerðarinnar var að miklu leyti stuðst við niðurstöður úr rannsókn Eiríks Bergmann Einarssonar, stjórn málafræðings í Háskóla Íslands, sem birt er í bókinni Evrópusamruninn og Ísland: leiðarvísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi. Reykjavík, Háskólaútgáfan 2003.