

Áhrif aðildar að Evrópu- sambandinu á fullveldi Íslands

Jóhanna Jónsdóttir, doktorsnemi
við University of Cambridge

1. tbl. 5. árg. 2009
Fræðigreinar



Útdráttur

Ísland innleiðir stóran hluta löggjafar Evrópusambandsins (ESB) með samningnum um Evrópska efnahagsvæðið (EES). Þó að EES-samningurinn geri ríkar kröfur til Íslands og hinna EFTA-ríkjanna varðandi innleiðingu á gerðum eiga þessi ríki ekki sæti í ákvarðanatökustofnunum ESB. Því hefur verið haldið fram að þau séu eins konar nýlendur Evrópusambandsins sem taka upp löggjöf skilyrðislaust án þess að hafa nokkur ábrif á innihald hennar. Einn meginþáttur umræðunnar um fullveldi Íslands er því hvort Ísland geti haft merkjanleg ábrif á löggjöfina sem það innleiðir í tengslum við EES-samninginn og hversu miklu aðild að ESB myndi breyta með tilliti til ábrifa Íslands. Annar meginþáttur varðar valdsvið alþjóðastofnana í tengslum við innleiðingu og framkvæmd á Evrópulöggjöf, en þegar EES-samningurinn var gerður voru í honum ýmsir varnaglar til að forðast formlegt framsal á fullveldi EFTA-ríkjanna. Í þessari grein er lagt mat á það hve miklar raunverulegar breytingar yrðu á fullveldi Íslands við inngöngu í Evrópusambandið. Oft er því haldið fram að þótt Ísland gengist undir valdsvið yfirþjóðlegra stofnana ESB styrktist jafnframt geta Íslands til að hafa ábrif á stefnumörkun sambandsins og myndi þannig veða upp á móti fyrrgreindri skerðingu á fullveldi. Niðurstaða greinarinnar er hins vegar sú að þótt tiltölulega miklar formlegar breytingar yrðu á stöðu Íslands yrðu raunverulegar breytingar mun minni, bæði hvað varðar ábrif Íslands á stefnumótun ESB og getu alþjóðastofnana til að tryggja innleiðingu og framkvæmd Evrópulöggjafar á Íslandi.

Inngangur

Lengi hefur þjóðríkið verið álitid æðsta pólitíska einingin í alþjóðakerfinu. Nú á tímum hnattvæðingar, þar sem ríki eru í auknum mæli háð hvert öðru um viðskipti, pólitískan og hernaðarlegan stuðning, breytist þetta hins vegar ört. Jafnvel er því sífellt oftari haldið fram að fullveldi þjóðríkja sé úrelt fyrirbæri (Bellamy og Castiglione 1997, 421). Tilurð Evrópusambandsins (ESB) má að sumu leyti túlka sem svar við þessari þróun, en álitid var að ríki Evrópu ættu ein og sér erfitt með að ná fram ýmsum markmiðum eins og efnahagslegum vexti og pólitískum stöðugleika (Nugent 2003, 1-2). Þrátt fyrir ávinninginn sem er talinn fylgja Evrópusamvinnu hafa ríki verið treg til að afsala sér fullveldi og samrunaþróunin í Evrópu hefur oft verið stöpul, enda er fullveldi tilfinningaþrungið hugtak sem tengist gjarnan hugmyndum um vald og sjálfstæði ríkja. Algengasta skilgreiningin á fullveldi vísar til getu valdhafa ríkis til að taka ákvarðanir sem snerta þegna þess án utanaðkomandi hafta (Burgess 2004, 28; Nugent 2003, 558). Flestir eru sammála um að í þessum skilningi hafi aðild að ESB haft í för með sér ákveðna skerðingu á fullveldi þar sem aðildarríkin láta af hendi vald til að taka bindandi ákvarðanir á ýmsum sviðum til yfirþjóðlegra stofnana sem jafnframt hafa getu til að tryggja að þessum ákvörðunum sé framfylgt (Nugent 2003, 560).

Í samræmi við ofangreinda skilgreiningu á fullveldi er hér fjallað um getu íslenska ríkisins til að ákvarða sjálfstæða lög og reglur skuli gilda á Íslandi og hverju aðild að ESB myndi breyta í því tilliti. Ísland varð fullvalda ríki 1. desember 1918 en ýmsar breytingar hafa orðið á stöðu þess síðan. Ein sú veigamesta er

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

án efa aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem gekk í gildi í ársbyrjun 1994. Eins og kunnugt er innleiðir Ísland stóran hluta löggjafar ESB vegna EES-samningsins.¹ Það eru allar gerðir sem tengjast innri markaði ESB sem á við um margvíslega málaflökka á borð við samkeppnismál, félagsmál, neytendamál og umhverfismál. Þótt ýmsir mikilvægir málaflökka séu vissulega undanskildir EES-samstarfinu má rekja rúmlega 20% löggjafar sem samþykkt er á Alþingi til EES-samningsins (forsætisráðuneytið 2007, 57-58).²

Þó að EES-samningurinn geri ríkar kröfur til Íslands og hinna EFTA-ríkjanna³ varðandi innleiðingu á gerðum eiga þessi ríki ekki sæti í ákvarðanatökustofnunum ESB. Því hefur verið sagt að þau séu eins konar nýlendur Evrópusambandsins sem taki upp löggjöf skilyrðislaust án þess að hafa nokkur áhrif á innihald hennar. Hér er munur á stöðu EFTA-ríkjanna og aðildarríkja ESB. Þótt aðildarríki ESB hafi afsalað sér rétti til að taka óháðar ákvarðanir um ýmsa málaflökka taka þau þó þátt í sameiginlega ákvarðanatökufurlinu og er því gjarnan talað um að þau „deili með sér fullveldi“ (*pooled sovereignty*) í stað þess að hafa með öllu framselt það (Nugent 2003, 560-561). Eitt aðalatriðið í umræðunni um fullveldi Íslands, og fyrri rannsóknarspurningin sem er lögð fram í þessari grein, er því 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?

Annað meginmálið í umræðunni um fullveldið fyrir og eftir hugsanlega aðild að ESB varðar valdsvið alþjóðastofnana í tengslum við innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB. Geta íslensk stjórnvöld ákveðið sjálf hvort og hvaða ESB-gerðir skuli vera teknar í gildi á Íslandi í gegnum EES-samninginn eins og um hefðbundinn þjóðréttarsamning væri að ræða? Ljóst er að EES-samningurinn inniheldur ýmsa varnagla til að forðast formlegt framsal á fullveldi EFTA-ríkjanna. Löggjöf ESB öðlast ekki beint lagagildi á Íslandi ólíkt því sem gildir í aðildarríkjum ESB. Einnig var sett á fót svokallað tveggja stöða kerfi þar sem eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með upptöku löggjafar ESB í stað framkvæmdastjórnar ESB og EFTA-dómstóllinn fer með úrskurðarvald í deilumálum í stað Evrópu dómstólsins (ECJ). Hins vegar bendir einnig ýmislegt til þess að samningurinn virki sem yfirþjóðlegur samningur í reynd. Seinni rannsóknarspurningin sem reynt er að leita svara við er því hvort Ísland geti í raun hafnað innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB miðað við núverandi aðstæður og hvað myndi breytast með aðild að sambandinu?

- ¹ Réttast væri að tala um löggjöf Evrópubandalagsins eða EB-gerðir þar sem öll EES-tæk löggjöf fellur undir fyrstu stoð Evrópusambandsins, þ.e. Evrópubandalagið. Hins vegar hefur myndast víðtæk venja að tala um ESB-gerðir eða Evrópulöggjöf (EU/European acts/legislation) og það verður einnig gert hér.
- ² Schengen-samstarfið á sviði dóms- og innanríkismála felur einnig í sér umtalsverða innleiðingu á löggjöf ESB en þessi grein fjallar eingöngu um EES-samstarfið.
- ³ Þegar talað er um EFTA-ríkin í greininni er yfirleitt átt við ríkin sem eiga aðild að EES-samningnum, eða Ísland, Noreg og Liechtenstein. Þótt Sviss sé einnig meðlimur að EFTA hafnaði það aðild að EES í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1992.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Yfirleitt er því haldið fram að þótt formlegt valdsvið stofnana ESB sé mun meira en valdsvið stofnana EFTA til að tryggja upptöku löggjafar fengi Ísland einnig mun fleiri tækifæri til að hafa áhrif á stefnumörkun ESB við inngöngu í sambandið sem myndi veita upp á móti ofangreindri skerðingu á fullveldi. Eins og fram hefur komið er hér leitast við að leggja mat á það hversu miklar breytingar yrðu á fullveldi Íslands með tilliti til þessara þátta í raun ef til aðildar kæmi. Í fyrri hluta greinarinnar er aðkoma Íslands að ákvarðanatökufæri ESB miðað við núverandi aðstæður skoðuð og mat lagt á breytingar sem yrðu með aðild að ESB. Í síðari hluta greinarinnar er kannað hvort áþreifanlegar breytingar yrðu á fullveldi Íslands með tilliti til framsals valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana við innleiðingu og framkvæmd á lagagerðum ESB.

Þessi umfjöllun byggist á rannsóknarvinnu sem unnin hefur verið í tengslum við doktorsverkefni um Evrópuvæðingu íslenska stjórnkerfisins. Þar er aðkoma Íslands að ákvarðanatökufæri ESB könnuð ítarlega og einnig hvernig staðið hefur verið að innleiðingu og framkvæmd stefnumála ESB á Íslandi. Doktorsverkefnið er eigindleg atviksrannsókn sem styðst við skriflegar heimildir (bækur, fræðigreinar, skýrslur, vefsíður stofnana, umfjöllun fjölmiðla) og greiningu á EES-samningnum, gerðum ESB og íslenskum lagaramma. Til að fá dýpri skilning á þátttöku Íslands í stefnumótunar- og innleiðingarferli ESB hafa einnig verið tekin rúmlega 50 viðtöl við sérfræðinga, stjórnmalamenn og fulltrúa ráðuneyta, íslensku og norsku fastanefndanna í Brussel, EFTA-skrifstofunnar, eftirlitsstofnunar EFTA, framkvæmdastjórnar ESB og hagsmunahópa, en vísað er í mörg þeirra í greininni. Eigindleg tilviksrannsókn sem þessi hefur ekki alhæfingargildi þar sem hún inniheldur ekki tilviljanakennt úrtak um ákveðið þýði (Burnham et al. 2004, 54-54; George 1979). Eigi að síður hefur þetta rannsóknarsnið ýmsa kosti þar sem það leyfir ítarlega greiningu á þeim ferlum og atburðarásum sem eiga sér stað hverju sinni og varpar ljósi á og skýrir þær (Burnham et al. 2004, 53-54).

Geta Íslands til að hafa áhrif á stefnumótun ESB

Þátttaka í nefndavinnu framkvæmdastjórnarinnar

Framkvæmdastjórn ESB hefur frumkvæði að nýrri löggjöf og sér um að móta tillögur að gerðum sem síðar eru sendar til Evrópuþingsins og ráðherraráðsins til endurskoðunar og ákvarðanatöku.⁴ Framkvæmdastjórnin gegnir því mikilvægu hlutverki í stefnumótunarferli ESB. Þó að framkvæmdastjórnin eigi ekki að gæta hagsmuna einstakra ríkja heldur sambandsins í heild geta aðildarríkin stundum komið stefnumálum sínum á dagskrá í gegnum sambönd sín innan framkvæmdastjórnarinnar (EFTA Secretariat 2002, 32). Ólíkt aðildarríkjum ESB hafa EFTA-ríkin ekki framkvæmdastjóra eða starfsfólk innan framkvæmdastjórnarinnar sem getur verið ákveðin hindrun, en þau þyrftu að þrýsta á framkvæmdastjórnina utan

⁴ Miðað við samákvörðunarferlið sem er algengasta ákvarðanatökufæri ESB í fyrstu stöð.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

frá ef þau vildu koma ákveðnu máli á dagskrá. Fá dæmi eru um að Ísland reyni að hafa frumkvæði að því að framkvæmdastjórnin móti tillögu að nýrri löggjöf. Eitt sinn beitti Ísland sér þó fyrir því, ásamt öðrum ríkjum, að sett yrði tilskipun um starfsmannaleigur en sú tilraun hefur enn ekki borið árangur þótt þetta mál sé mikið til umfjöllunar.⁵

Með EES-samningnum hafa EFTA-ríkin aðgang að sérfræðinefndum framkvæmdastjórnarinnar sem aðstoða hana við mótun nýrra tillagna og á staða þeirra innan þessara nefnda að vera jöfn stöðu sérfræðinga frá aðildarríkjum ESB (99. gr. EES). Íslendingum sem hafa tekið þátt í þessum nefndum finnst yfirleitt að framkvæmdastjórnin taki jafnt tillit til röksemda þeirra og annarra sérfræðinga og skiptir þá mestu að þeir hafi eitthvað málefnalegt fram að færa.⁶ Framkvæmdastjórnin býður sérfræðingum að taka þátt í ferlinu á grundvelli hæfni og framlag þeirra þarf ekki endilega að endurspeglar opinbera stefnu stjórnvalda. Hins vegar kemur oft fyrir að álit þessara sérfræðinga gefa til kynna stefnu viðkomandi ríkis (EFTA Secretariat 2002, 12) og þetta getur því verið tækifæri fyrir Ísland til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Árið 2005 höfðu EFTA-ríkin aðgang að 179 sérfræðinefndum en sama ár tók Ísland aðeins þátt í 77 nefndum (forsætisráðuneytið 2007, 43-45). Þessi takmarkaða þátttaka skýrist aðallega af því hversu lítil íslenska stjórnsýslan er og þarf því að forgangsraða mála flokkum (Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 101). Forgangsroðun einkennir yfirleitt vinnubrögð smárra ríkja (Thorhallsson 2000). Þetta gerir þeim kleift að einbeita sér að mikilvægum mála flokkum en eyða ekki of miklum tíma eða kröftum í málefni sem hafa lítil áhrif á þau (Panke 2008, 9) en meginþorri þeirra reglna sem eru teknar upp í EES-samninginn valda litlum sem engum pólitískum deilum á Íslandi.⁷ Forgangsroðun getur því verið öflug aðferð fyrir lítil ríki til að hámarka áhrif sín á þeim sviðum sem skipta þau máli. Hættan er hins vegar sú að mikilvæg mál geti farið fram hjá þeim.

Þótt þátttaka íslenskra sérfræðinga í nefndavinnu framkvæmdastjórnarinnar sé mikilvægur vettvangur til áhrifa er nauðsynlegt að hafa í huga að sérfræðinefndir eru ráðgefandi en taka ekki bindandi ákvarðanir. Framkvæmdastjórnin ákveður bæði hverja hún biður um álit og eins hvaða ráðleggingum hún fer eftir. Ólíkt aðildarríkjum ESB munu EFTA-ríkin ekki geta kosið um gerðir eða stungið upp á breytingum innan ráðherraráðsins eða Evrópuþingsins þegar tillögur hafa verið sendar áfram til þeirra þar sem EES-samningurinn tryggir engan formlegan aðgang að þessum stofnunum eða nefndavinnu þeirra. Þegar EES-samningurinn var undirritaður var þetta ekki álitin mikil takmörkun á áhrifum EFTA-ríkjanna þar sem þingið og ráðherraráðið þjónuðu ekki eins stóru hlutverki í ákvarðanatökum ferli

⁵ Viðtal við skrifstofustjóra í félags- og tryggingamálaráðuneytinu 25. febrúar 2008 í Reykjavík.

⁶ Þetta sjónarmið hefur komið fram í viðtölum við ýmsa sérfræðinga, til að mynda aðstoðarframkvæmdastjóra og deildarstjóra félagsmáladeildar ASÍ 12. júní 2008 í Reykjavík, fulltrúa umhverfisráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB 14. nóvember 2008.

⁷ Viðtal við sviðsstjóra viðskiptasviðs utanríkisráðuneytisins 23. nóvember 2007 í Reykjavík.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

ESB og þau gera nú. Þótt formlagt valdsvið ráðherraráðsins hafi lítið breyst hefur sú þróun átt sér stað undanfarin ár að löggjöf tekur meiri breytingum í meðferð ráðsins. Einnig þarf ráðið nú að samræma álit sitt breytingartillögum þingsins en flestar gerðir þurfa samþykki beggja stofnana til að ná fram að ganga (Wallace 2005, 60-61). Þess vegna hafa EFTA-ríkin í auknum mæli þurft að leita sér nýrra leiða til að hafa áhrif á stefnumótun ESB þegar ferlið er komið á ákvarðanatökustigið en það verður skoðað nánar í undirköflum 2.3-2.5. Fyrst er hins vegar nauðsynlegt að gera grein fyrir þátttöku Íslands í svokallaðri málsmeðferð í nefndum framkvæmdastjórnarinnar.

Málsmeðferð í nefndum (e. comitology procedure)

Eins og fram hefur komið eru stórvægilegar ákvarðanir ESB byggðar á tillögum frá framkvæmdastjórninni sem síðan þurfa samþykki ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. Hins vegar hefur framkvæmdastjórnin heimild til að samþykkja sjálf ýmsar gerðir sem fjalla um tæknileg atriði sem eru nauðsynleg til að útfæra stærri stefnumarkandi mál. Aðildarríkin voru treg til að gefa framkvæmdastjórninni of mikið vald til að ákvarða löggjöf og því voru ákveðnir starfshættir þróaðir þar sem framkvæmdastjórnin er undir eftirliti nefnda opinberra starfsmanna frá aðildarríkjunum sem eru skipaðir af ráðherraráðinu.

Samkvæmt EES-samningnum (100. gr.) hafa EFTA-ríkin ráðgefandi stöðu innan þessara nefnda og hafa því getað komið með innlegg í umræður sem þar fara fram (EFTA Secretariat 2006, 14). Þó eru ákveðin takmörk sett á þátttöku EFTA-ríkjanna. Þau hafa ekki atkvæðisrétt og mega oft eingöngu taka þátt í vinnuhópum sem sjá um undirbúningsvinnu nefndanna en þegar kemur að atkvæðagreiðslu er fulltrúum frá EFTA-ríkjunum oft vísað frá (EFTA Secretariat 2002, 15). Yfirleitt fer það eftir formanni nefndarinnar hvort þeim er leyft að vera viðstaddir á meðan atkvæðagreiðsla fer fram (EFTA Secretariat 2002, 31).

Árið 2005 höfðu EFTA-ríkin aðgang að 108 slíkum nefndum og Ísland tók þátt í 38 (forsætisráðuneytið 2007, 44-45). Rétt eins og með sérfræðinefndirnar er þessi takmarkaða þátttaka líklega tengd smæð stjórnsýslunnar og nauðsyn þess að forgangsraða. Einnig hefur sumum fulltrúum EFTA-ríkjanna fundist að þeir hafi ekki eins ríkan rétt til að tjá sig og aðildarríkin þar sem þeir hafa ekki atkvæðisrétt (EFTA Secretariat 2002, 18). Hins vegar skal hafa í huga að mikill munur er einnig á stórum og smáum ríkjum innan þessara nefnda þar sem stóru ríkin eins og Bretland, Þýskaland og Frakkland segja skoðun sína á flestum málum á meðan ríki eins og Lúxemborg koma aðeins fram ef um er að ræða mál sem snertir grundvallarhagsmunum þess.⁸

Þótt ákvarðanir sem teknar eru í gegnum þetta ferli snúist yfirleitt um tæknileg atriði frekar en stefnumarkandi mál geta gerðir sem eru samþykktar í málsmeðferð í nefndum stundum verið umdeildar og miklir hagsmunir verið í húfi (Corbett et al. 2000, 255-256). Því er þetta mikilvægur vettvangur fyrir EFTA-

⁸ Viðtal við skrifstofustjóra orkumála í iðnaðarráðuneytinu 25. febrúar 2008 í Reykjavík.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

ríkin eins og hefur sýnt sig. Frægasta dæmið um hagsmunagæslu Íslands er líklega fiskimjölsmálið svokallaða en það fór einmitt í gegnum þetta ferli. Árið 2000 hafði framkvæmdastjórnin lagt til bann á fiskimjöli í öllu dýrafóðri vegna útbreiðslu kúariðu (BSE) en slíkt bann hefði haft mjög neikvæð áhrif á íslenskan sjávarútveg (Thorhallsson og Vignisson 2004, 176-177; Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 91). Þar sem grundvallarhagsmunir voru í húfi mætti íslenski sendiherrann í Brussel á fund nefndarinnar þar sem hann náði að sannfæra marga nefndarmenn um að neysla fiskimjöls væri ekki skaðleg dýrum (Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 114). Því náðist ekki aukinn meirihluti í nefndinni sem hefði verið nauðsynlegur til að samþykkja málið og var það því sent til ráðherraráðsins til meðferðar.⁹

Þar sem bæði stefnumarkandi mál og umdeild tæknileg mál eru send áfram til ráðsins og þingsins er mikilvægt að Ísland hafi tengsl við þær stofnanir. Eins og komið hefur fram tryggir EES-samningurinn hvorki formlegan aðgang að ráðinu né þinginu, ólíkt framkvæmdastjórninni. Hins vegar hefur Ísland brugðist við þessu með ýmsum hætti eins og nánar verður fjallað um í næstu undirköflum.

Hagsmunabandalög með aðildarríkjunum

Ráðherraráðið er sú stofnun ESB þar sem aðildarríkin sinna hagsmunagæslu af fullum krafti. Þegar mál eru í meðhöndlun ráðsins geta EFTA-ríkin ekki komið sjónarmiðum sínum á framfæri innan frá (EFTA Secretariat 2002, 33). Hins vegar hefur Ísland tileinkað sér leiðir til að reyna að þrýsta á fulltrúa aðildarríkja ESB, sérstaklega Norðurlandanna, í von um að þau komi sjónarmiðum Íslands áleiðis innan ráðherraráðsins.

Löng hefð er fyrir Norðurlandasamstarfi á ýmsum sviðum og oft halda Norðurlöndin (stundum með Eystrasaltsríkjunum) svokallaða forfundi fyrir fundi ráðherraráðsins þar sem farið er yfir þau mál sem eru á dagskrá ráðsins (forsætisráðuneytið 2007, 47). Á þessum fundum geta Ísland og Noregur komið sínum sjónarmiðum á framfæri. Hins vegar er þetta óformlegt samstarf og Norðurlöndin eru ekki endilega sammála um allt þó að oft fari hagsmunir þeirra saman.¹⁰ Því er engin trygging fyrir því að Norðurlöndin tali fyrir málstað Íslands innan ráðsins.

Smáríki innan ESB byggja gjarnan upp samstarf við önnur ríki til að auka áhrif sín, sérstaklega nú þegar aðildarríki sambandsins eru orðin 27 og erfitt er fyrir einstök ríki að tryggja hagsmuni sína upp á eigin spýtur. Annað dæmi um svæðisbundið samstarf eru Benelúx-löndin en þau vinna oft saman innan ESB. Einnig hópa ríki sig oft og tíðum saman í kringum einstök málefni, til að mynda hafa Írland og Frakkland unnið saman í landbúnaðarmálum og Austurríki og Þýskaland í

⁹ Nú þarf þingið einnig að fara yfir mál sem ná ekki fram að ganga í málsmeðferð í nefndum en á þeim tíma var það aðeins ráðherraráðið sem fór yfir slík mál.

¹⁰ Viðtal við skrifstofustjóra einkamálaskrifstofu í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 29. febrúar 2008 í Reykjavík.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

samgöngumálum (Panke 2008, 14). Þá þykir sérstaklega eftirsóknarvert fyrir litlu ríkin að fá stórt ríki sem á svipaðra hagsmuna að gæta til samstarfs við sig.

Fyrir utan fundi Norðurlandanna hefur Ísland einnig tækifæri til að fá önnur ríki til liðs við sig um einstök málefni. Til dæmis hefur ríkið sem er í forsæti ráðherraráðsins oft boðið ráðherrum frá EFTA-ríkjunum að taka þátt í óformlegum ráðherrafundum (forsætisráðuneytið 2007, 47). Á þessum fundum fær Ísland tækifæri til að kanna hvort önnur ríki hafa svipaðra hagsmuna að gæta. Einnig getur Ísland haft samband við ríki í gegnum fastanefndina í Brussel og í gegnum sendiráð Íslands víða um Evrópu. Þótt Ísland sé ekki aðildarríki hefur það því ýmsa möguleika á að byggja upp fylgi meðal annarra ríkja um hagsmunamál.

Í fyrrnefndu fiskimjölsmáli aflaði Ísland sér fylgis bæði meðal Norðurlandanna og annarra ríkja. Allir sendiherrar ESB-ríkja á Íslandi voru kallaðir á fund í utanríkisráðuneytinu þar sem staða Íslands var kynnt (Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 108). Á sama tíma hafði sendiherra Íslands í Brussel samband við sendiherra annarra ríkja. Þá voru fastafulltrúar Spánar og Portúgals sérstaklega móttækilegir fyrir sjónarmiðum Íslands (*Morgunblaðið* 2000b) þar sem tiltölulega mikill fiskiðnaður er í þessum ríkjum. Íslensk sendiráð innan aðildarríkja ESB voru einnig virkjuð til að þrýsta á þarlend stjórnvöld (*Morgunblaðið* 2000a). Loks höfðu utanríkisráðherra og sjávarútvegsráðherra samband við ráðherra í aðildarríkjunum svo að öll aðildarríki ESB voru vel meðvitund um sjónarmið Íslands (*Morgunblaðið* 2000b). Íslenski utanríkisráðherrann var í sérstaklega góðu samstarfi við danska sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherrann sem talaði fyrir málstaðnum innan ráðherraráðsins (Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 108-109 og 20). Svo virðist sem þessi hagsmunagæsla hafi borið árangur og að lokum var fiskimjöl að mestu leyti undanskilið banninu við notkun dýraafurða í dýrafóðri.

Að þrýsta á önnur ríki virkar ekki alltaf jafn vel. Nýlega samþykkti ráðherraráðið að flug yrði tekið inn í viðskiptakerfið með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS). Í þessu tilfelli reyndu íslensk stjórnvöld að beita sér fyrir því að ákvæði um sérstakar ráðstafanir fyrir jaðarsvæði yrði hluti af lokalöggjöfinni. Með því markmiði sendi Ísland upplýsingabæklinga og skipulagði fundi í Brussel með sendinefndum hugsanlegra bandamanna, t.d. Spáni, Portúgal, Frakklandi, Þýskalandi og Finnlandi. Einnig var málið kynnt á fundum með norrænu ráðherrunum¹¹ en þeir voru að öllum líkindum tregir til að beita sér fyrir slíku ákvæði þar sem Norðurlöndunum er yfirleitt mikið í mun að varðveita orðstír sinn fyrir að vera umhverfisvæn. Malta og Kýpur börðust fyrir því að ákvæði um jaðarsvæði yrði tekið upp en lokaákvörðunin inniheldur ekki slíkt ákvæði (utanríkisráðuneytið 2007, 16).

Aukin samskipti við Evrópuþingið

Nú hafa völd Evrópuþingsins aukist. Það getur gert breytingartillögur og þarf að

¹¹ Viðtal við þáverandi fulltrúa utanríkisráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB 27. nóvember 2007 í Brussel.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

samþykkja flestar gerðir. Því hefur einnig reynst nauðsynlegt fyrir íslensk stjórnvöld að efla samskipti við það. Ákveðin formleg tengsl eru til staðar á milli þingmanna frá EFTA-ríkjunum og þingmanna Evrópuþingsins í gegnum sameiginlegu EES-þingmannanefndina sem hittist tvisvar á ári. Meginverksvið þessarar nefndar er að fjalla um virkni EES-samningsins, stuðla að auknum skilningi innan ESB á EES-samningnum og auka sýnileika EES-samningsins (EFTA Secretariat 2008c). Væntanlega er mögulegt fyrir þingmenn frá EFTA-ríkjunum að hafa einhver áhrif á stefnumótun með þátttöku í þessari nefnd en meginárangur hennar hefur hins vegar líklega verið að auka sýnileika EES-samningsins innan Evrópuþingsins.¹²

Þó að EES-samningurinn veiti engan formlegan aðgang að nefndavinnu Evrópuþingsins er það tiltölulega opin stofnun og fulltrúar EFTA-ríkjanna hafa stundum fengið tækifæri til að taka óformlega þátt í umræðum og undirbúningsvinnu þess. Til að mynda hefur íslenskum alþingismönnum verið boðið að taka þátt í fundum nefnda þingsins á sviði sjávarútvegsmála (forsætisráðuneytið 2007, 48).

Þar til nýlega hefur Ísland ekki eytt miklum tíma í að reyna að hafa áhrif á þingið. Hins vegar hafa sífellt fleiri innan íslensku stjórnsýslunnar gert sér grein fyrir því að þingið er orðið mikilvægur hlekkur í ákvarðanatöku ESB og því þarf að einbeita sér að því (forsætisráðuneytið 2007, 47). Til að mæta þessari þróun hafa ýmsar tillögur verið í deiglu um að auka samband Alþingis og Evrópuþingsins. Til dæmis að setja upp sérstaka Evrópunefnd innan Alþingis og ráða fulltrúa Alþingis til starfa í Brussel með aðstöðu í Evrópuþinginu. Einnig hefur verið rætt um að auka fjármuni til helstu stjórnmalaflokkanna á Íslandi til að gera þeim kleift að efla samstarf við systurflokka í Evrópu (Bjarni Benediktsson 2007). Þó er líklegt að niðurskurður vegna fjármálakreppunnar muni tefja fyrir þessum breytingum.

Íslenska stjórnsýslan hefur einnig átt nánari samskipti við þingið undanfarin ár og dæmi eru um að starfsmenn sendiráðsins í Brussel setji sig í samband við Evrópuþingmenn um ákveðin mál. Þegar taka átti flug inn í viðskiptakerfið með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda var til að mynda lögð mikil áhersla á að kynna málið fyrir Evrópuþinginu og umhverfis- og samgöngunefndum þess.¹³ Þótt sú vinna hafi ekki skilað áþreifanlegum árangri í þessu tilfelli sýnir það að íslensk stjórnvöld hafa reynt að bregðast við þróuninni um aukin völd þingsins í ákvarðanatökuferli ESB.

Samstarf við hagsmunahópa

Hagsmunahópar eru margir hverjir mjög öflugir í ákvarðanatökuferli ESB (Aspinwall og Greenwood 1998, 1-2). Flestir þessara hópa eru regnhlífarsamtök

¹² Viðtal við alþingismann og þátttakanda í þingmannanefnd EFTA 27. febrúar 2008 í Reykjavík.

¹³ Viðtal við fulltrúa samgönguráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB 10. nóvember 2008 í Brussel.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

sem starfa í Brussel sem hagsmunahópar innan einstakra ríkja eiga aðild að. EES-samningurinn veitir íslenskum hagsmunahópum engan formlegan rétt til þátttöku í slíkum regnhlífarsamtökum en þetta eru sjálfstæð samtök sem hafa yfirleitt leyft fulltrúum frá EFTA-ríkjunum að gerast aðilar. Til að mynda eru aðilar vinnumarkaðarins SA og SI meðlimir að BUSINESSEUROPE og Alþýðusamband Íslands (ASÍ) og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) meðlimir að European Trade Union Confederation (ETUC). Aðrir hagsmunahópar eins og Landsamband íslenskra útvegsmanna (LÍU), Samband íslenskra sveitafélaga (SÍS), Viðskiptaráð Íslands og Samtök verslunar og þjónustu (SVP) fylgjast einnig grannt með stefnumótun ESB. Þetta gefur íslenskum hagsmunahópum aðgang að mikilvægum upplýsingum og gerir þeim kleift að fylgjast með málum sem eru í gangi (forsætisráðuneytið 2007, 41). Ef nauðsyn krefur geta þau vakið athygli íslenskra stjórnvalda á atriðum sem gætu varðað íslenska hagsmuni.

Íslensk stjórnvöld reiða sig því oft á hagsmunahópa til að afla sér upplýsinga um ýmis mál. Vegna smáðar íslenska stjórnkerfisins eru íslensk stjórnvöld sérstaklega vel tengd íslenskum hagsmunahópum og háð getu þeirra til að afla upplýsinga (Thorhallsson og Vignisson 2004, 179). Þetta á til dæmis við um fiskimjölsmálið þar sem samtök fiskvinnslustöðva gegndu lykilllutverki í að gera íslenskum stjórnvöldum viðvart um málið og veitti þeim einnig mikilvægar upplýsingar um fiskimjölsiðnaðinn á meðan á herferðinni stóð (Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 102-103). Í viðskiptakerfismálinu höfðu SA einnig snemma orðið vör við að taka ætti flug inn í kerfið í gegnum tengsl sín við BUSINESS-EUROPE og hvöttu íslensk stjórnvöld til að beita sér.¹⁴

Undanþágur og aðlaganir

Eins og fram hefur komið hafa íslensk stjórnvöld ýmsar formlegar og óformlegar leiðir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á meðan ný löggjöf er í meðferð stofnana ESB. Þó ber að hafa í huga að löggjöf sem samþykkt hefur verið innan ESB verður ekki sjálfkrafa hluti af EES-samningnum. Eftir að ESB-gerðir sem eru líklegar til að falla undir EES-samninginn hafa verið samþykktar eru þær sendar til viðkomandi sérfræðinga innan EFTA-ríkjanna til yfirferðar. Mánaðarlega funda svo sendiherrar EFTA-ríkjanna í Brussel með fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB í sameiginlegu EES-nefndinni til að ákvarða hvort og hvernig löggjöf ESB skuli vera tekin upp í EES-samninginn (EFTA Secretariat 2008a; Thorhallsson og Ellertsdóttir 2004, 99).

Ef Íslandi hefur ekki tekist að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við stofnanir ESB á meðan tiltekin gerð var í mótun getur sú staða komið upp að löggjöf sem á að taka upp í EES-samninginn sé að einhverju leyti óhagstæð eða óhentug fyrir íslenskar aðstæður (Jóhanna Jónsdóttir 2008). Ef slíkt kemur upp

¹⁴ Viðtal við forstöðumann stefnumótunar- og samskiptasviðs hjá SA 9. september 2008 í Reykjavík.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

geta EFTA-ríkin í sumum tilfellum beðið um undanþágu eða aðlögun í sameiginlegu EES-nefndinni. Ef samkomulag næst um slíkar efnislegar aðlaganir þurfa þær einnig samþykki ráðherraráðsins sem hefur samráð við Evrópuþingið. Reglan um einsleitni innan EES-svæðisins þýðir að það er tiltölulega erfitt að semja um undanþágur og aðlaganir og framkvæmdastjórnin verður aðeins við slíkum kröfum ef EFTA-ríkin geta sýnt fram á að aðstæður þeirra séu með afgerandi hætti ólíkar því sem gengur og gerist innan ESB (EFTA Secretariat 2002, 7-8). Þar sem Evrópusambandið er nú orðið stærra og fjölbreyttara hefur það reynst EFTA-ríkjunum erfiðara að semja um sérlausnir. Hins vegar hefur ESB oft verið skilningsríkt ef góð rök eru fyrir hendi og þónokkuð mörg dæmi eru um að framkvæmdastjórnin hafi veitt Íslendingum undanþágu eða aðlaganir. Til að mynda hefur verið samið um varanlegar aðlaganir fyrir Ísland varðandi gerðir ESB um dýraheilbrigðisreglur, flugvernd, orkunýtingu bygginga, öryggiskröfur í fiskiskipum, sumartíma, raforkumarkaðinn og á sviði umhverfismála (forsætisráðuneytið 2007, 32). Óhætt er því að segja að sameiginlega EES-nefndin hafi reynst mikilvægur vettvangur fyrir Ísland til að hafa áhrif á löggjöfina sem það innleiðir í gegnum EES-samninginn.

Hvað myndi breytast við inngöngu í ESB?

Komið hefur fram að með EES-samningnum hafa íslensk stjórnvöld aðgang að nefndavinnu framkvæmdastjórnarinnar sem hefur reynst þeim mikilvægur vettvangur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Til dæmis var þessi aðgangur ómissandi í fiskimjölsmálinu þar sem íslensk stjórnvöld náðu að koma í veg fyrir að nefndin samþykkti bann við notkun fiskimjöls í dýrafóðri. Hins vegar hefur sú þróun átt sér stað undanfarin ár innan ESB að þingið og ráðherraráðið eru orðin mun áhrifameiri og löggjöf tekur nú oft miklum breytingum í meðferð þeirra. EES-samningurinn tryggir engan formlegan aðgang að þessum stofnunum og hafa íslensk stjórnvöld orðið sífellt meira vör við þau höft sem takmarkaður aðgangur hefur í för með sér. Þau hafa brugðist við með því að byggja upp óformleg tengsl við stofnanir og aðildarríki ESB. Þó er ljóst að íslensk stjórnvöld ná ekki alltaf að koma sjónarmiðum sínum til skila, jafnvel þegar þau beita sér að fullum krafti, eins og málið um viðskiptakerfið um losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda sýnir. En myndi aðild að ESB breyta því?

Ef Ísland gengi í ESB ætti það sæti í ráðherraráðinu og á Evrópuþinginu og hefði innri aðgang að nefndavinnu þessara stofnana. Hins vegar ber að hafa í huga að færri búa á Íslandi en í nokkru núverandi aðildarríki ESB. Næst komast Lúxemborg (með 467.000 íbúa) og Malta (með 407.000 íbúa). Ísland yrði því minnsta ríkið innan ESB hvað varðar fólksfjölda og hefði ekki hátt hlutfall atkvæða eða sæta innan þessara stofnana, sérstaklega eftir nýlegar stækkningar ESB. Ákvarðanir innan ráðherraráðsins eru í flestum tilfellum teknar með auknum meirihluta (e. qualified majority) þar sem hvert ríki fær úthlutað ákveðnum fjölda atkvæða sem fer í stórum dráttum eftir fólksfjölda í því ríki. Smáu ríkin fá

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

úthlutað hlutfallslega fleiri atkvæðum en þau stóru. Þó urðu ákveðnar breytingar með Nice-sáttmálanum (2001) sem gengu í gildi árið 2004 og juku vægi stóru ríkjanna. Í núverandi kerfi fá stærstu ríkin 27-29 atkvæði, meðalstór ríki 7-14 atkvæði og lítil ríki 3-4 atkvæði. Ákvarðanir þurfa a.m.k. 255 atkvæði af 345 til að ná fram að ganga og einnig þurfa ríkin sem mæla með gerð að vera fulltrúar fyrir a.m.k. 62% íbúa ESB.¹⁵ Miðað við þetta kerfi fengi Ísland því líklega ekki fleiri en 3 atkvæði. Ef Lissabon-sáttmálinn nær fram að ganga verður reglunum breytt þannig að ákvarðanir eru samþykktar ef þær fá stuðning 55% aðildarríkjanna og í þessum ríkjum þurfa að búa a.m.k. 65% af íbúum ESB.¹⁶

Hver sem raunin verður er ljóst að eitt og sér hefði Ísland litla vigt í ákvarðana-tökuferlinu og þyrfti því áfram að treysta á að geta byggt upp stuðning meðal annarra ríkja. Þó er einnig mikilvægt að hafa í huga að ríkin í ráðherraráðinu vilja helst ná sátt um öll mál og taka samhljóða ákvarðanir og því er í flestum tilfellum ekki nauðsynlegt að stofna til atkvæðagreiðslu (Wallace 2005, 60-61). Þrátt fyrir takmarkað vægi í atkvæðagreiðslunni væri því mikilvægt fyrir Ísland að hafa rödd innan ráðsins. Til samanburðar má nefna að sérfræðingar innan íslensku stjórnsýslunnar sem hafa reynslu af Schengen-samstarfinu þar sem Ísland hefur aðgang að ráðherraráðinu telja að sá aðgangur skipti máli til að hafa áhrif, jafnvel þótt Ísland hafi ekki atkvæðisrétt.¹⁷

Svipaða sögu má segja um Evrópuþingið. Eftir stækkanir undanfarinna ára, hefði Ísland ekki hlutfallslega marga fulltrúa á Evrópuþinginu. Fjöldi Evrópuþingmanna á hvert ríki er úthlutað í samræmi við fólksfjölda. Samtals eru nú 785 Evrópuþingmenn á Evrópuþinginu og þar af eru 6 frá Lúxemborg og 5 frá Möltu. Ísland fengi því 5 fulltrúa sem er lágmarksfjöldi miðað við núverandi kerfi. Hins vegar, ef Lissabon-sáttmálinn gengur í gildi, verður fjöldi Evrópuþingmanna lækkaður í 750, stærstu ríkin fá færri þingmenn og lágmarksfjöldi þingmanna verður hækkaður í 6.¹⁸ Þar sem Ísland yrði minnsta aðildarríkið fengi það því 6 þingmenn. Rétt eins og í ráðherra-ráðinu er þetta ekki hátt hlutfall af heildarfjöldanum hvort sem miðað er við núverandi kerfi eða Lissabon. Í þessu samhengi ber jafnframt að hafa í huga að ekki er endilega náð samstarf á milli ríkisstjórnar ákveðinna ríkja og Evrópuþingmanna þess. Evrópuþingmenn eiga að vera sjálfstæðir fulltrúar sinna flokka og kjósa oft með þeim frekar en ríkisstjórn síns ríkis. Evrópuþingið er til að mynda yfirleitt talið mun frjálslýndara en ráðherraráðið. Þó kjósa Evrópuþingmenn oft með ríkisstjórn sinni ef um mikilvæg hagsmunamál er að ræða (Hix 2005, 93). Ennþá verður mikilvægt að byggja upp víðari stuðning, sérstaklega fyrir smáu ríkin.

¹⁵ Á heimasíðu ESB má finna ýmsar gagnlegar skýringar, m.a. um aukinn meirihluta, sjá http://europa.eu/scadplus/glossary/weighting_votes_council_en.htm.

¹⁶ Skv. gr. 9C.4.

¹⁷ Viðtöl við skrifstofustjóra einkamálaskrifstofu í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 29. febrúar 2008 í Reykjavík og fulltrúa dómsmálaráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB 10. nóvember 2008 í Brussel.

¹⁸ Skv. gr. 9A.2.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Jafnvel þótt Ísland hefði ekki mörg atkvæði innan ráðherraráðsins eða fulltrúa á Evrópuþinginu hefði það þó rödd innan þessara stofnana og undirbúningsnefnda þess sem gerði því auðveldara fyrir að koma sjónarmiðum sínum á framfæri innan frá, í staðinn fyrir að þurfa að reiða sig á fulltrúa annarra ríkja eins og það gerir miðað við núverandi stöðu. Hins vegar er nauðsynlegt að hafa í huga að mikill munur er á getu stóru og smáu aðildarríkjanna til að koma málum á dagskrá innan ESB og tryggja að útkoma stefnumótunar sé þeim hagstæð. Auðvitað er ein ástæðan fyrir því sú að litlum ríkjum er úthlutað færri atkvæðum í ráðherraráðinu og færri sætum á Evrópuþinginu. Rannsóknir hafa til að mynda sýnt fram á að jafnvel þótt lítil ríki hafi hlutfallslega fleiri atkvæði eru stór ríki helmingi líklegri til að ná fram sínum sjónarmiðum innan ráðherraráðsins (Hix 2005, 84). Það að stór ríki fá fleiri atkvæði í ráðherraráðinu og fleiri fulltrúa á Evrópuþinginu er hins vegar ekki eina ástæðan fyrir því að þeim tekst oft betur til ná fram sínum sjónarmiðum. Stór ríki hafa einfaldlega meira fjármagn og mannaúð til að byggja upp sérfræðiþekkingu á margvíslegum sviðum sem gerir þeim kleift að fylgjast vel með og rökstyðja álit sín á sannfærandi hátt (Panke 2008, 1).

Þrátt fyrir aukna áherslu á Evrópumál innan íslensku utanríkisþjónustunnar og stjórnsýslunnar almennt hefur smæð hennar haft áhrif á getu Íslands til að taka virkan þátt í umræðum á vettvangi ESB (Baldur Þórhallsson 2005, 130). Ætla má að við inngöngu í ESB myndi skortur á fjármagni og mannafla halda áfram að valda Íslandi töluverðum erfiðleikum. Lítil ríki innan ESB þurfa að reiða sig á ýmsar mótvægisáðgerðir til að vega upp á móti ókostum sem lítil stjórnsýsla hefur í för með sér, til að mynda að byggja upp samvinnu með öðrum ríkjum og forgangsraða málaflokkum. Þetta eru aðferðir sem Ísland hefur þegar tileinkað sér í gegnum EES-samstarfið og þyrfti að halda áfram að nota innan ESB.

Loks ber að hafa í huga að Ísland myndi einnig missa sameiginlegu EES-nefndina sem vettvang. Þar hefur oft tekist að fá undanþágur og aðlaganir sem gæti hugsanlega verið erfiðara að semja um við 27 önnur ríki en stakan fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar sem mætti á fundi sameiginlegu nefndarinnar.

Vissulega má deila um það hvort réttlætjanlegt sé að Ísland innleiði löggjöf ESB án þess að eiga sæti í ákvarðanastofnunum sambandsins eins og EES-samningurinn gerir ráð fyrir. Líklegt er að aðgangur að stofnunum ESB myndi auðvelda Íslandi að koma sjónarmiðum sínum á framfæri að einhverju leyti. Einnig getur talist mikilvægt að eiga fulltrúa innan ákvarðanatökustofnana upp á lögmætissjónarmið að gera. Þó er skynsamlegt að ofmeta ekki raunverulegu breytinguna á áhrifum Íslands á stefnumótun ESB sem aðild að sambandinu kynni að hafa í för með sér.

Miðað við þessar niðurstöður, mætti e.t.v. ætla að fullveldi Íslands minnkaði með aðild að ESB þar sem óumdeilt er að formlegt valdsvið alþjóðastofnana (de jure) til að tryggja upptöku á löggjöf ESB myndi aukast. Hins vegar er einnig nauðsynlegt að kanna hvort og hvaða raunverulegar breytingar yrðu á hegðun Íslands í þessum skilningi. Í næsta kafla er gerð grein fyrir muninum á valdsviði stofnana EFTA og ESB til að tryggja innleiðingu og framkvæmd á löggjöf ESB.

Innleiðing og framkvæmd Evrópulöggjafar á Íslandi

„Neitunarvald“ EFTA-ríkjanna

Vegna fullveldissjónarmiða var sérstaklega kveðið á um við gerð EES-samningsins að reglurnar um bein réttaráhrif og bein lagaáhrif yrðu ekki hluti af samningnum. Þetta þýðir að löggjöf ESB getur ekki orðið hluti af íslensku réttarkerfi án milligöngu innlendra aðila. Fyrst þarf sameiginlega EES-nefndin að ákveða hvort og hvernig löggjöf skuli tekin upp í samninginn og svo þurfa EFTA-ríkin þrjú að innleiða hana í réttarkerfi sín (EFTA Secretariat 2007). Ýmislegt bendir hins vegar til þess að þessi ákvæði virki sem formsatriði og hafi tiltölulega lítil raunveruleg áhrif.

Eins fram kom í kafla 2.6 geta EFTA-ríkin stundum fengið undanþágur eða aðlaganir í sameiginlegu EES-nefndinni. Ef EFTA-ríkin og framkvæmdastjórn ESB geta ekki komið sér saman um undanþágu eða aðlögun og EFTA-ríkin sjá sér enn ekki fært að taka ákveðna gerð inn í samninginn eiga þau kost á að hafna upptöku hennar í sameiginlegu nefndinni. Hins vegar hefði þessi möguleiki alvarlegar afleiðingar í för með sér þar sem 102. gr. EES-samningsins kveður á um að sá viðauki samningsins sem löggjöfin nær til verði felldur niður. Þar sem Ísland og hin EFTA-ríkin eru mjög háð aðganginum að innri markaði ESB sem þau fá með EES-samningnum¹⁹ er það að beita neitunarvaldi í sameiginlegu nefndinni yfirleitt ekki talinn raunhæfur kostur. Í þessu samhengi ber einnig að hafa í huga að uppsögn EES-samningsins hefði einungis minniháttar áhrif á ESB og væri hótun af hálfu ESB um að segja honum upp því trúverðug (Jóhanna Jónsdóttir 2008). Þegar fjallað er um neitunarvald í milliríkjasamstarfi er yfirleitt átt við getu ríkis til að hafna ákveðinni löggjöf eða ályktun án afleiðinga. Því er ljóst að varla er hér um raunverulegt neitunarvald að ræða.

Í ljósi afleiðinganna sem gætu fylgt synjun er spurning hvort fullveldi hafi verið afsalað í reynd þótt EES-samningurinn mæli fyrir því að lokaákvörðunarvaldið sé hjá ríkjum sjálfum (Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir 2008, 35). EFTA-ríkin hafa til að mynda aldrei neitað að taka gerð upp í EES-samninginn, þó að stundum hafi innleiðing löggjafar ESB sætt umtalsverðum tölum. Ein alvarlegasta staðan sem komið hefur upp var í sambandi við tilskipun ESB um frjálsa för fólks (2004/38/EB). Íslandi og Liechtenstein þótti hún ganga of langt í að veita réttindi til borgara utan Evrópska efnahagssvæðisins og töldu hana falla utan ramma EES-samningsins. Hart var tekist á um gerðina í sameiginlegu nefndinni. Þar sem ekki náðist sátt milli ESB og EFTA-ríkjanna innan settra tímamarka vísaði framkvæmdastjórn ESB til 102. gr. Í kjölfarið náðist loks samkomulag um málið í október 2007, ári eftir að deilumeðferð hófst, og gerðin var að lokum tekin upp í samninginn (Júlíusdóttir og Wallis 2007, 11).

¹⁹ Árið 2005 fór 75% útfluttra vara til ESB-ríkjanna en 63% innfluttra vara kom frá þeim ríkjum (forsætisráðuneytið 2007).

Beint lagagildi

Innleiðingar- og framkvæmdaferlinu er ekki lokið þegar búið er að taka gerð upp í EES-samninginn en eins og komið hefur fram eru reglurnar um bein réttar- og lagaáhrif ekki hluti af samningnum. Þegar sameiginlega EES-nefndin hefur tekið ákvörðun um að taka gerð upp í samninginn þurfa EFTA-ríkin að innleiða hana í landsrétt. Hér er aðallega um tvenns konar gerðir að ræða, reglugerðir (e. regulations) og tilskipanir (e. directives). Mikilvægt er að gera greinarmun á þeim þar sem þær gera mismunandi kröfur til stjórnvalda hvað varðar innleiðingu. Stjórnvöldum ber að lögfesta reglugerðir óbreyttar í heild sinni sem lög eða stjórnvaldsreglur. Tilskipanir eru aftur á móti mun sveigjanlegri þannig að eingöngu markmið þeirra er bindandi og ríkjum er frjálst að velja hvernig því markmiði er náð. Þetta er gert með lagasetningu eða stjórnvaldsreglum en hafa skal í huga að ekki er alltaf þörf á lagabreytingu ef markmið tilskipunarinnar koma þegar fram í íslenskum rétti (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 93-94).

Þjóðþing EFTA-ríkjanna hafa rétt á að hafna gerðum ESB sem var talið mikilvægt upp á fullveldissjónarmið að gera. Ef slíkt gerðist hefði það hins vegar sömu afleiðingar og neitun EFTA-ríkjanna á að taka gerð upp í sameiginlegu EES-nefndinni, þ.e. sá viðauki samningsins sem löggjöfin nær til yrði felldur niður (103. gr. EES). Þetta hefur því ekki verið talinn raunhæfur kostur og þjóðþing EFTA-ríkjanna hafa aldrei neitað afdráttarlaust að samþykka gerð. Gerðir hafa aftur á móti sætt töfum í meðferð Alþingis eða stjórnsýslunnar. Eins hefur komið upp ósamræmi milli lagasetningar íslenskra stjórnvalda og upprunalegrar löggjafar ESB eða framkvæmd löggjafarinnar verið ábótavant (Jóhanna Jónsdóttir 2008). Ef slíkt kemur upp getur Eftirlitsstofnun EFTA hafið málsmeðferð eins og nánar verður fjallað um í næsta undirkafla.

Fyrst ber að hafa í huga að þetta innleiðingarferli er ólíkt því sem gildir í aðildarríkjum ESB. Þau þurfa ekki að innleiða reglugerðir í réttarkerfi sín til þess að þær taki gildi af því að í aðildarríkjunum hafa reglugerðir bein lagaáhrif (e. direct applicability) eftir að þær hafa verið samþykktar á vettvangi ESB. Þar sem tilskipanir gefa meiri sveigjanleika ber aðildarríkjum að innleiða þær í réttarkerfi sín með þeim hætti sem þau álíta bestan til að markmið þeirra nái fram að ganga. Ef aðildarríki hefur hins vegar ekki innleitt tilskipun á réttan hátt geta einstaklingar og lögaðilar samt sem áður byggt réttindi og skyldur á tilskipunum ESB sem dómstólar innan aðildarríkjanna verða að vernda og beita. Tilskipanir hafa því bein réttaráhrif (e. direct effect) í aðildarríkjum ESB (Craig og De Burca 2003, 178-182). Eins og að framan greinir hefur löggjöf sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn tæknilega séð ekki bein réttar- eða lagaáhrif á Íslandi, þ.e. gerðir þurfa að vera lögfestar af íslenskum stjórnvöldum áður en þær taka gildi. Þó eru ýmis álitæfni um það hvort reglurnar um bein réttar- og lagaáhrif séu óbeint orðnar hluti af EES-kerfinu. Flestir álíta að dómstólar innan EFTA-ríkjanna séu ekki skuldbundnir af gerðum sem ekki hafa verið innleiddar í þjóðarrétt (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 151-153). Aðrir hafa aftur á móti fært rök fyrir því að til þess að stuðla að einsleitni á innri markaðnum þurfi að tryggja að einstaklingar og

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

lögáðilar innan EES-svæðisins hafi sömu réttindi og skyldur og því þurfi að gera ráð fyrir því að reglur sem EFTA-ríkin hefðu átt að innleiða hafi ákveðið lagalegt gildi (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 151-158). Til að mynda skuldbindur 7. gr. EES EFTA-ríkin til að innleiða EES-tæka löggjöf.

Peir sem telja að reglan um bein réttaráhrif sé a.m.k. að hluta til partur af EES-kerfinu benda gjarnan á mál Erlu Maríu Sveinbjörndóttur (E-9/97). Þar fór Erla María í skaðabótamál við íslenska ríkið vegna tjóns sem hún hafði hlotið vegna ófullkominnar innleiðingar á EES-tækum reglum um gjaldþrotaskipti fyrirtækja. Héraðsdómur Reykjavíkur bað EFTA-dómstólinn þar af leiðandi um ráðgefandi álit í málinu en álitíð kvað á um að íslenska ríkið væri skaðabótaskyld gagnvart Erlu Maríu (EFTA Court 1998). Í rökstuðningi dómstólsins kom fram að markmið EES-samningsins væri að stuðla að einsleitni og réttindi einstaklinga á innri markaðnum væru svo sterk að EFTA-ríkin skyldu vera skuldbundin til að greiða skaðabætur vegna tjóns sem einstaklingar eða lögáðilar yrðu fyrir vegna ófullnægjandi innleiðingar á EES-tækum gerðum (EFTA Court 1998). Þessi ákvörðun hefur verið gagnrýnd fyrir að vera byggð á pólitískum markmiðum frekar en lagalegum stöðum en EFTA-dómstóllinn hefur samt sem áður ítrekað þessa afstöðu í öðrum málum (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 222-223).²⁰

Í kjölfar ráðgefandi álitsins ákvað hæstiréttur (H.1999.4916) að ríkið skyldi greiða Erlu Maríu skaðabætur á grundvelli þess að 7. gr. EES hefði verið innleidd í íslenskan rétt. Þó var ítrekað að það væri eingöngu í höndum íslenskra dómstóla að ákveða hvort skaðabótaskylda ríkisins væri réttlætanager samkvæmt íslenskum lögum (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 163-164).

Sumir telja að þessir dómar hafi haft umtalsverð áhrif á fullveldi og sjálfstæði íslenska réttarkerfisins (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 224). Færa mætti rök fyrir því að jafnvel þótt reglurnar um bein réttar- og lagaáhrif séu ekki beinlínis hluti af EES-samningnum hafi gerðir sem hafa verið innleiddar í EES-samninginn en ekki í réttarkerfi EFTA-ríkjanna ákveðið lagalegt gildi þó að það sé ekki eins skýrt og í aðildarríkjum ESB.

Ef Ísland gengi í ESB fengi löggjöf sambandsins beint lagagildi á Íslandi án milli-göngu innlendra stofnana. Hins vegar er ekki ljóst að þetta fæli í sér umtalsverða raunverulega breytingu, bæði vegna þess að EFTA-ríkin hafa hingað til aldrei hafnað innleiðingu gerðar vegna þess að það hefði í för með sér niðurfellingu EES-samningsins eða ákveðins hluta hans og í öðru lagi af því að þegar hefur skapast hefð fyrir því að EFTA-ríkin séu skaðabótaskyld fyrir ófullkomna innleiðingu á löggjöf ESB.

Eftirlit með innleiðingu og framkvæmd

Um leið og stjórnvöld telja að markmiðum Evrópulöggjafarinnar hafi verið náð í landsrétti ber þeim skylda til að láta EFTA-skrifstofuna (e. EFTA Secretariat) vita, en hún kemur upplýsingunum áleiðis til hinna meðlima sameiginlegu EES-nefnd-

²⁰ Sbr. t.d. dómana Restamark (Case E-1/94), Einarsson (Case E-1/01) og Karlsson (Case E-4/01).

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

arinnar (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 58) og eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Stjórn ESA er skipuð af einum fulltrúa frá hverju EFTA-ríki sem á aðild að EES-samningnum og á að vera sjálfstæð og óháð öðrum stofnunum og EFTA-ríkjunum. ESA sér svo um að fylgjast með að löggjöf hafi verið rétt innleidd og framkvæmd í EFTA-ríkjunum. Hún sinnir því sambærilegu hlutverki og framkvæmdastjórnin gegnir gagnvart aðildarríkjum ESB.

Ef ESA telur að of löng töf hafi orðið á innleiðingu löggjafar, eða að ekki hafi verið rétt staðið að innleiðingu eða framkvæmd stefnumála ESB, getur hún hafið málsmeðferð gegn viðkomandi ríki sem er að flestu leyti sambærileg þeirri málsmeðferð sem framkvæmdastjórnin höfðar gegn aðildarríkjum ESB. Yfirleitt er reynt að komast að samkomulagi áður en formleg málsmeðferð er hafin en ef það tekst ekki er ríkjum send formleg athugasemd (e. Letter of Formal Notice) þar sem óskað er eftir því að viðkomandi ríki geri grein fyrir afstöðu sinni innan tiltekens frests. Ef stofnunin telur enn að ríki hafi ekki brugðist við með réttum hætti getur hún gefið út rökstutt álit (e. Reasoned Opinion) og að lokum getur hún vísað málinu til EFTA-dómstólsins til að úrskurða um hvort brot hafi verið framið (EFTA Surveillance Authority 2008a).

EFTA-dómstóllinn samanstendur af þremur dómurum, einum tilnefndum af hverju EFTA-ríki. Hann hefur ekki sama vald og Evrópuþómstóllinn til að gefa út bindandi dóma heldur eingöngu ráðleggingar og ráðgefandi álit (Davíð Þór Björgvinsson 2006, 162). Ólíkt Evrópuþómstólnum getur EFTA-dómstóllinn því hvorki ógilt ákvæði í landsrétti EFTA-ríkjanna sem stangast á við löggjöf ESB né beitt ríki fjársektum. Samt sem áður hafa EFTA-ríkin skuldbundið sig til að fara eftir dómum EFTA-dómstólsins og ef vandkvæði eru enn fyrir hendi getur ESA aftur hafið málsmeðferð (EFTA Surveillance Authority 2008a).

Þótt EFTA-dómstóllinn hafi ekki sama vald og Evrópuþómstóllinn má færa rök fyrir því að eftirlitstæki EES-samningsins hafi reynt alveg jafn áhrifamikil og eftirlitstæki Evrópusambandsins og að ekki yrði mikil breyting á hegðun EFTA-ríkjanna hvað varðar innleiðingu og framkvæmd á löggjöf ESB við inngöngu í sambandið.

Framkvæmdastjórn ESB birtir skýrslu tvisvar á ári sem sýnir hversu hratt ríki tilkynna framkvæmdastjórninni um innleiðingu tilskipana í landsrétt.²¹ ESA gefur út sams konar frammistöðumat fyrir EFTA-ríkin.²² Þegar litíð er 10 ár aftur í tímann kemur í ljós að Ísland er yfirleitt nokkurn veginn í meðallagi varðandi tilkynningu um innleiðingu löggjafar miðað við ESB-ríkin og hin EFTA-ríkin.²³ Samkvæmt tölum ESA frá febrúar 2008 hafði Ísland tilkynnt um innleiðingu 97,8% af tilskipununum sem höfðu verið teknar upp í EES-samninginn inn í

²¹ *The Internal Market Scoreboard* má nálgast á heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

²² *The Internal Market Scoreboard for the EEA EFTA States* má nálgast á heimasíðu ESA: <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/>.

²³ Upplýsingar um þetta koma fram í ESA-skýrslum undanfarinna ára sem nálgast má á slóðinni: <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/>.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

landsrétt. Ísland virðist því sinna tilkynningarskyldu sinni frekar vel, álíka og hin ríkin innan EES (Jóhanna Jónsdóttir 2008).

Þessar tölur gefa ákveðnar vísbendingar um það hversu vel ESB og EFTA-ríkin standa sig í innleiðingu löggjafar ESB. Hins vegar er nauðsynlegt að hafa í huga að tölur um tilkynningar sýna einungis hvort ríki hafi tilkynnt viðkomandi eftirlitsstofnun um innleiðingu löggjafar í tæka tíð en hvorki hvort löggjöfin hafi verið innleidd á réttan hátt né hversu vel hafi verið staðið að framkvæmd hennar (Jóhanna Jónsdóttir 2008).

Framkvæmdastjórnin og ESA birta einnig upplýsingar um fjölda málshöfðana gegn ríkjum fyrir tafir á innleiðingu eða annmarka á innleiðingu eða framkvæmd. Gögn um málshöfðanir gefa ákveðnar upplýsingar um það hvort ríki hafi staðið rétt að innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB en athuga skal að þær tölur sýna bara vandamálin sem hafa verið uppgötvuð af eftirlitsstofnunum. Ómögulegt er að vita hversu hátt hlutfall af heildinni kemst upp, bæði innan ESB- og EFTA-ríkjanna (Jóhanna Jónsdóttir 2008).

Í langflestum tilfellum er málsmeðferð höfðuð í EFTA-ríkjunum vegna þess að ríki hafa ekki innleitt löggjöf í tæka tíð. Í október 2007 var ESA t.d. með 152 mál í gangi gegn EFTA-ríkjunum en þar af voru einungis átta mál höfðuð gegn Íslandi fyrir alvarlegri brot á innleiðingu eða framkvæmd (EFTA Surveillance Authority 2008b). Þegar eingöngu er tekið tillit til alvarlegri brota á innleiðingu og framkvæmd kemur í ljós að fjöldi málsmeðferða gegn EFTA-ríkjunum er mjög lágur í samanburði við ESB-ríkin (Jóhanna Jónsdóttir 2008).

Þetta virðist benda til þess að EFTA-ríkin standi sig betur en ESB-ríkin að meðaltali hvað varðar rétta innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB. Málið er þó flóknara. Vegna þess að tímafrekt og kostnaðarsamt er að fylgjast náið með gæðum á innleiðingu og framkvæmd löggjafar þurfa eftirlitsaðilar að reida sig á kvartanir frá einkaaðilum. Mun fleiri kvartanir eru bornar fram innan ESB en í EFTA-ríkjunum (Jóhanna Jónsdóttir 2008). Til að mynda er helmingur allra málshöfðana afleiðing kvartana innan ESB en yfirleitt undir þriðjungur í EFTA-ríkjunum (Sverdrup 2004, 34) og hafa langflestar þeirra verið gagnvart Noregi. Fáar kvartanir gætu gefið til kynna að allt sé í sómanum varðandi innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB í EFTA-ríkjunum. Hins vegar er einnig sá möguleiki fyrir hendi að einkaaðilar í EFTA-ríkjunum séu ekki eins meðvitaðir um þennan kost eða af einhverjum ástæðum tregari til að kvarta til eftirlitsstofnana en aðilar í ESB-ríkjunum (EFTA Surveillance Authority 2003). Líklegt er að á Íslandi vegna smæðar og sveigjanleika stjórnsýslunnar og persónulegra tengsla finnist einkaaðilum betra að leysa mál í samráði við innlendar stofnanir.

Erfitt er að segja til um það nákvæmlega hversu virkt eftirlit ESA hefur með framkvæmd stefnumála ESB á Íslandi og hversu hátt hlutfall vandamála komast upp (Jóhanna Jónsdóttir 2008) og hvort það myndi breytast mikið við inngöngu í ESB. Náið samstarf er á milli ESA og framkvæmdastjórnarinnar. ESA reynir að samræma heildarstefnu sína stefnu framkvæmdastjórnarinnar og biður framkvæmdastjórnina oft um álit á málum sem koma upp (EFTA Secretariat 2008b;

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

EFTA Surveillance Authority 2008c). Þar að auki er málsmeðferð ESA mjög svipuð málsmeðferð framkvæmdastjórnarinnar og svo aðferðir fyrir einkaaðila til að bera fram kvartanir. Einnig hefur það sjónarmið oft komið fram meðal EFTA-ríkjanna að ESA sé „kapólskari en páfinn“ eða strangari en framkvæmdastjórnin í eftirlitshlutverki sínu (Hetland 2008) enda hefur ESA bara eftirlit með þremur ríkjum en ekki 27 og þar að auki hefur ESA ekki það hlutverk að móta tillögur að nýrri löggjöf heldur getur einbeitt sér alfarið að eftirlitshlutverki sínu. Erfitt er þó að segja fyrir víst hvort eftirlit með EFTA-ríkjunum sé strangara en með aðildarríkjunum ESB.

Ef Ísland gengi í ESB hefði Evrópuþingurinn vald til að kveða upp úrskurði sem yrðu bindandi fyrir íslenska dómstóla og jafnvel beita fjársektum. Þótt EFTA-dómstóllinn hafi ekki þetta sama vald hafa íslensk stjórnvöld aldrei neitað að fara eftir álitum EFTA-dómstólsins en þetta er einmitt ólíkt mörgum aðildarríkjunum ESB. Frakkar virðast til að mynda í sumum tilfellum líta á fjársektir Evrópuþingsins sem sjálfsgæðar niðurgreiðslur til ákveðinna aðila innanlands.²⁴

Ljóst er hins vegar að ýmis vandkvæði eru á innleiðingu gerða ESB á Íslandi sem ekki komast upp. Til að mynda hefur Guðrún Rögnvaldardóttir (2006) rannsakað hversu vel íslensk stjórnvöld hafi staðið að innleiðingu „Nýju aðferðarinnar“²⁵ við tæknilega samræmingu staðla. Niðurstöður hennar sýndu að innleiðing tilskipana sem tilheyrðu Nýju aðferðinni náðist aðeins í fáum tilfellum.²⁶ Þetta á ekki eingöngu við um EFTA-ríkin. Þvert á móti hafa rannsóknir sýnt að aðildarríki sleppa því oft og tíðum að innleiða og/eða framkvæma löggjöf ESB. Til að mynda hefur komið í ljós að framfylgni Bretlands, Þýskalands og Spánar við umhverfislöggjöf ESB er verulega ábótavant (Börzel 2000, 141; Knill 2001, 22-24). Jafnvel hefur verið áætlað að ekkert aðildarríkjanna framfylgi meira en 80% af reglugerðum ESB á viðunandi hátt (Grabbe 2002, 250). Það er því erfitt að leiða rök að því að miklar breytingar yrðu á innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB á Íslandi við inngöngu í ESB þrátt fyrir aukið valdsvið alþjóðastofnana.

Almennt hefur innleiðing löggjafar ESB á Íslandi gengið vel.²⁷ Líklegt er að vandkvæði stafi fyrst og fremst af skorti á fjármagni og/eða mannafla.²⁸ Takmarkaðar bjargir myndu halda áfram að vera vandamál þótt Ísland gengi í ESB en

²⁴ Viðtal við fulltrúa umhverfis og orkumála hjá ESA 13. nóvember 2008 í Brussel.

²⁵ Nýja aðferðin var samþykkt í ráðherraráðinu árið 1985 með því markmiði að draga úr tæknilegum viðskiptahindrunum á innri markaðnum. Vara sem uppfyllir tilteknar kröfur ákveðinna samræmdra staðla á þannig að njóta frjálstrar markaðssetningar á öllu evrópska efnahagssvæðinu. Nýja aðferðin inniheldur 22 tilskipanir.

²⁶ Þótt ritgerðin heiti Staðlar og stjórnsýsla: *Framkvæmd* „Nýju aðferðarinnar“ á Íslandi, fjallar hún aðallega um fyrirbærið sem í greininni er kallað innleiðing. Oft er orðið framkvæmd (e. implementation) notað yfir það sem hér er kallað innleiðing (e. transposition), þá aðallega í lögfræðilegum ritum, en í stjórn málafræði er algengara að gera greinarmun á hugtökunum tveimur.

²⁷ Viðtal við sviðsstjóra viðskiptasviðs utanríkisráðuneytisins 23. nóvember 2007 í Reykjavík.

²⁸ Viðtöl við sendiráðsritara á skrifstofu evrópumála og skrifstofu alþjóðamála hjá utanríkisráðuneytinu 10. júní 2008 í Reykjavík.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

ólíklegt er, miðað við reynslu aðildarríkjanna, að eftirlitsstofnanir Evrópusambandsins gætu betur vegið upp á móti því en stofnanir EFTA í reynd, þótt formlegt valdsvið þeirra væri vissulega sterkara.

Niðurstöður

Þegar Evrópusambandsmálefni ber á góma er oft talað um að Ísland myndi afsala sér fullveldi með inngöngu í ESB. Því er athyglisvert að kanna hvort líklegt sé að raunverulegar eða áþreifanlegar breytingar yrðu á getu Íslands til að taka sjálfstæðar ákvarðanir sem snerta þegna þess með aðild að sambandinu.

Ljóst er að Ísland hefur nú þegar undirgengist umtalsverða skerðingu á fullveldi hvað varðar getu stjórnvalda til að ákvarða hvaða lög og reglur skuli gilda á Íslandi. Hér hefur verið fjallað um tvo þætti sem skipta meginmáli í þessari umræðu. Í fyrsta lagi getu Íslands til að hafa áhrif á ákvarðanatöku ESB og í öðru lagi valdsvið alþjóðastofnana þegar kemur að innleiðingu og framkvæmd Evrópulöggjafar. Tekið hefur verið mið af núverandi aðstæðum og ályktað um breytingar við hugsanlega inngöngu í ESB.

Með tilliti til getu Íslands til að hafa áhrif á innihald löggjafar veitir EES-samningurinn EFTA-ríkjunum aðgang að nefndavinnu framkvæmdastjórnar ESB og auk þess hafa íslensk stjórnvöld tileinkað sér ýmsar óformlegar leiðir til að hafa áhrif á stefnumótun Evrópusambandsins. Þessar aðferðir hafa skilað árangri í sumum tilfellum en öðrum ekki. Líklegt er aðgangurinn að ákvarðanatökustofnunum sem Ísland fengi með aðild að ESB myndi að einhverju leyti auðvelda íslenskum stjórnvöldum að koma sjónarmiðum sínum á framfæri en það væri engin töfralausn. Vegna smæðar sinnar myndi Ísland þurfa að halda áfram að reida sig á ýmsar aðferðir sem það stýðst við nú þegar, t.d. að forgangsraða málaflokkum og byggja upp hagsmunabandalög með öðrum ríkjum og hagsmunaaðilum en engin trygging væri fyrir því að ná árangri jafnvel þótt Ísland ætti sæti í ráðherraráðinu og fulltrúa á Evrópuþinginu.

Oft er fullyrt að ef Ísland gengi í Evrópusambandið myndu aukin áhrif á stefnumótun ESB virka sem eins konar mótvægi gegn víðara valdsviði stofnana ESB til að tryggja upptöku Evrópulöggjafar. Ofangreindar niðurstöður gætu því haft umtalsverða þýðingu fyrir fullveldisumræðuna. Hins vegar bendir fátt til þess að aðild að ESB myndi leiða til áþreifanlegra breytinga á hegðun íslenskra stjórnvalda hvað varðar innleiðingu og framkvæmd löggjafar ESB, þótt vissulega myndu fleiri stefnumál falla undir ESB-aðild eins og sjávarútvegsmál og landbúnaðarmál. Ýmis lagaleg rök eru fyrir því að formlegt framsal á fullveldi (de jure) myndi aukast við inngöngu í ESB þar sem löggjöf ESB fengi beint lagagildi á Íslandi og Evrópudómstóllinn gæti gefið út bindandi úrskurði og fjársektir til að tryggja að rétt væri staðið að innleiðingu og framkvæmd löggjafar. Hins vegar mætti einnig færa rök fyrir því að raunverulegar breytingar (de facto) yrðu mun minni þar sem Ísland hefur aldrei neitað að innleiða löggjöf ESB eða fara eftir dómum EFTA-dómstólsins jafnvel þótt þeir séu ekki bindandi.

Stjórnmal og stjórnýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Heimildir

- Aspinwall, M., og Greenwood, J. (1998). „Conceptualising collective action in the European Union: an introduction“, í J. Greenwood og M. Aspinwall (ritstj.), *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge.
- Baldur Þórhallsson (2005). „What features determine small states' activities in the international arena? Iceland's approach to foreign relations until the mid-1990's“, *Stjórnmal og stjórnýsla* 1, 107-140.
- Bellamy, R., og Castiglione, D. (1997). „Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe“, *Law and Philosophy* 16, 421-445.
- Bjarni Benediktsson (2007). „Of lítið samráð“, *Morgunblaðið*, 10. nóvember.
- Börzel, T. 2000. „Why there is no 'southern problem': On environmental leaders and laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy* 7(1), 141-162.
- Burgess, M. (2004). „Federalism“, í A. Wiener og T. Diez (ritstj.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, P., Gilland, K., og Grant, W. (2004). *Research Methods in Politics* Basingstoke og New York: Palgrave Macmillan.
- Corbett, R., Jacobs, F., og Shackleton, M. (2000). *The European Parliament* (4. útg.). London: John Harper Publishing.
- Craig, P., og De Burca, G. (2003). *EU Law: Text, Cases and Material* (3. útg.). Oxford og New York: Oxford University Press.
- Davíð Þór Björgvinsson (2006). *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- EFTA Court (1998). „Advisory Opinion of the Court: Council Directive 80/987/EEC – Incorrect implementation of a directive – Liability of an EFTA State.“ Sótt 26. mars 2008 á <http://www.eel.nl/documents/svein.pdf>.
- EFTA Secretariat (2002). „The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees“, í G. Baldvinsson (ritstj.), *EFTA Bulletin* (Brussels).
- EFTA Secretariat (2006). „EEA Info Kit: An Introduction to the European Economic Area and other EFTA Activities“ (EFTA Secretariat), 1-24.
- EFTA Secretariat (2007). „EEA Decision-making.“ Sótt 8. nóvember 2007 á http://secretariat.efta.int/Web/InfoKit/Info_Kit/EEAdecisionmaking.
- EFTA Secretariat (2008). „EEA Decision-Making.“ Sótt 13. mars 2008 á http://www.efta.int/content/publications/publications/fact-sheets/eea-factsheets/FS_DecMaking/view.
- EFTA Secretariat (án árs). „EFTA Surveillance Authority.“ Sótt 9. febrúar 2008 á <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/institutions/ESA>.
- EFTA Secretariat (2008). „EEA Joint Parliamentary Committee.“ Sótt 5. september 2008 á <http://www.efta.int/content/eea/institutions/eea/institutions/eea-joint-parliamentary-committee>.
- EFTA Surveillance Authority (2003). „Internal Market Scoreboard for the EEA EFTA States – May 2003.“ Sótt 15. mars 2008 á <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/dbaFile4049.html>.
- EFTA Surveillance Authority (án árs). „Infringement proceedings.“ Sótt 29. janúar 2008 á <http://www.eftasurv.int/procedures/infringement/>.
- EFTA Surveillance Authority (2008). „Internal Market Scoreboard for the EEA EFTA States – February 2008.“ Sótt 26. mars 2008 á

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/dbaFile13338.pdf>.
- EFTA Surveillance Authority (án árs). „About the EFTA Surveillance Authority.“ Sótt 8. febrúar 2008 á <http://www.eftasurv.int/about/>.
- Forsætisráðuneytið (2007). „Tengsl Íslands og Evrópusambandsins.“ Reykjavík.
- George, A.L. 1979. „Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison“, í P.G. Lauren (ritstj.), *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York: Free Press.
- Grabbe, H. 2002. „European Union Conditionality and the Acquis Communautaire“, *International Political Science Review* 23(3), 249-268.
- Guðrún Rögnvaldardóttir (2006). „Staðlar og stjórnsýsla: Framkvæmd „Nýju aðferðarinnar“ á Íslandi.“ Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Hetland, J. (2008). „European Free Trade Association.“ Sótt 4. júní 2009 á <http://www.europeanvoice.com/folder/europeanfreetradeassociation/84.aspx?artid=62708>.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union* (2. útg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jóhanna Jónsdóttir (2008). „Getur ESB tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi?“ í Auðunn Arnórsson (ritstj.), *Evrópuvitund*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun.
- Júlíusdóttir, K., og Wallis, D. (2007). „Future perspectives for the European Economic Area.“ Brussels: European Economic Area Joint Parliamentary Committee.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgunblaðið* (2000a). „Áfangasigur í málinu að mati utanríkisráðherra“, 1. desember.
- Morgunblaðið* (2000b). „Landbúnaðarráðherrar leyfa áfram fiskimjöl í dýrafóðri“, 5. desember.
- Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union* (5. útg.). Basingstoke: Palgrave.
- Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir (2008). „Áhrif Evrópusambandsins á stefnumótun íslenska raforkumarkaðarins.“ Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Panke, D. (2008). „Small States in the EU: Coping with Structural Disadvantages“, ráðstefnugögn á ECPR Standing Group on the European Union Pan European Conference on EU Politics, Riga, 25.-27. september.
- Sverdrup, U. (2004). „Compliance and Conflict Management in the European Union: Nordic Exceptionalism“, *Scandinavian Political Studies* 27(1), 23-43.
- Thorhallsson, B. (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Thorhallsson, B., og Ellertsdóttir, E. (2004). „The Fishmeal Crisis“, í A.E. Bernhardsdóttir og L. Svedin (ritstj.), *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*. Stockholm: The Crisis Management Europe Research Program.
- Thorhallsson, B., og Vignisson, H.T. (2004). „A controversial step: Membership of the EEA“, í B. Thorhallsson (ritstj.), *Iceland and European integration: On the edge*. London og New York: Routledge.
- Utanríkisráðuneytið (2007). „Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu.“ Sótt 16. júní 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0590.pdf>.
- Wallace, H. (2005). „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, í H. Wallace, W. Wallace og M.A. Pollack (ritstj.), *Policy-Making in the European Union* (5. útg.). Oxford: Oxford University Press.

