

Nefndarálit

um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið og samhliða fór fram umfjöllun um 54. mál. Bæði málin varða umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu (ESB). Nefndin hefur haldið 19 fundi um málin og fengið á sinn fund alls 78 gesti frá ráðuneytum, stofnunum, háskólum, félagsamtökum o.fl., sjá fylgiskjal I. Þá fékk nefndin á sinn fund utanríkisráðherra og sendiherra Íslands í Brussel, auk þess sem tæplega helmingur nefndarmanna, sem einnig eiga sæti í Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA, átti fund í Noregi með Svein Roald Hansen, formanni norsku þingmannanefndar EFTA, og sérfræðingum norska Stórþingsins í tengslum við fund þingmannanefnda og ráðherra EFTA í Hamar 22. júní sl.

Nefndin óskaði formlega eftir umsögnum frá 102 aðilum auk þess sem hún gaf, með sérstakri opinberri auglýsingu, þeim sem þess óskuðu kost á að senda skriflegar athugasemdir við þingsályktunartillögurnar tvær. Var erindinu beint til félaga, samtaka og einstaklinga. Alls bárust nefndinni 57 athugasemdir og umsagnir, sjá fylgiskjal II. Þá átti nefndin gott samstarf við utanríkisráðuneyti og önnur ráðuneyti meðan á vinnslu málanna stóð.

Í 38. máli, um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, sem lagt var fram af utanríkisráðherra, er lagt til að ríkisstjórninni verði falið að leggja inn umsókn um aðild að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Þá yrði þjóðinni gefið færi á að hafna eða samþykkja samning um aðild að sambandinu þegar hann lægi fyrir.

Í greinargerð með tillögunni eru tilgreind nokkur atriði sem teljast meðal grundvallarhagsmuna Íslands við samningsgerð við ESB, svo sem þau að tryggja forræði þjóðarinnar yfir vatns- og orkuauðlindum, að tryggja forræði yfir fiskveiðiauðlindinni, sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar og hlutdeild í deilistofnum og eins víðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi við gerð alþjóðasamninga og hægt er, að tryggja öflugan íslenskan landbúnað á grundvelli fæðuöryggis og matvælaöryggis, að tryggja lýðræðislegan rétt til að stýra almannþjónustu á félagslegum forsendum, að standa vörð um réttindi launafólks og vinnurétt og ná fram hagstæðu og vaxtarhvetjandi samkeppnis- og starfsumhverfi fyrir atvinnulíf á Íslandi um leið og sérstöðu vegna sérstakra aðstæðna er gætt.

Í 54. máli, um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu, sem lögð var fram af þingflokkum Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, er lagt til að utanríkismálanefnd Alþingis verði falið að undirbúa mögulega umsókn um aðild að ESB. Nefndinni verði falið það hlutverk að setja saman greinargerð um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og að vinna vegvísi að mögulegri aðildarumsókn sem taki til umfjöllunar öll álitamál varðandi upphaf aðildarviðræðna og hvernig að þeim skuli staðið, auk þess að fjalla um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildar-

samnings. Gert er ráð fyrir því að nefndin ljúki framangreindum verkefnum sem allra fyrst og eigi síðar en 31. ágúst 2009.

Í greinargerð með tillögum segir að í niðurstöðum utanríkismálanefndar skuli gerð grein fyrir mikilvægustu hagsmunum Íslands og helstu áhrifum aðildar fyrir íslenskt samfélag í víðu samhengi. Eins verði tekin afstaða til þess hvort það umboð sem Alþingi mögulega veitir til aðildarviðræðna skuli skilyrt með einhverjum hætti og víðtækt samráð haft við hagsmunaaðila. Í vinnunni verði hugað sérstaklega að fullveldi þjóðarinnar, sjávarútvegshagsmunum, m.a. réttindum innan fiskveiðilögsögu Íslands og hlutdeild í flökkustofnum ásamt áhrifum á fiskveiðistjórn, auk þess sem hugað verði að fæðuöryggi þjóðarinnar og sérstöðu íslensks landbúnaðar, stöðu íslenskrar þjóðmenningar og þjóðtungu og einhliða úrsagnarrétti þjóðarinnar úr ESB. Þá verði fjallað um gerð stöðugleikasamnings við Evrópska seðlabankann til að tryggja stöðugt gengi krónunnar. Þá skuli vegvísir vegna mögulegrar aðildarumsóknar fjalla um alla þá þætti sem taka þurfi tillit til í tengslum við aðildarumsókn, svo sem um aðkomu þjóðarinnar að aðildarumsókn og staðfestingu aðildarsamnings, hvernig skipa skuli viðræðunefnd Íslands við ESB, með hvaða hætti eftirliti Alþingis og upplýsingagjöf til þess skuli háttáð á meðan mögulegar aðildarviðræður standa, hvernig staðið skuli að opinberum stuðningi við kynningu á niðurstöðum viðræðna við ESB, hvaða stjórnarskrárbreytingar séu nauðsynlegar í tengslum við inngöngu í ESB og hvenær þær skuli gerðar sem og um áætlaðan kostnað vegna aðildarumsóknar. Að þessari vinnu lokinni ákveði Alþingi næstu skref, þ.e. hvort gengið skuli til aðildarviðræðna við ESB eða eftir atvikum hvort ákvörðun þar um skuli borin undir þjóðina í atkvæðagreiðslu.

Frá upphafi var sátt um það í nefndinni að fjalla um tillögurnar samhliða. Þannig náði t.d. framangreind auglýsing til beggja tillagna og umsagnarbeiðnir sömuleiðis. Nefndin ákvað að hafa þennan hátt á þar sem almenn samstaða var um það í nefndinni að síðarnefnda tillagan lyti að mikilvægum atriðum sem um margt væri eðlilegt að meta og horfa til við undirbúning hugsanlegrar aðildarumsóknar. Hér á eftir er því vikið að atriðum sem fram koma í greinargerðum beggja tillagnanna og miðaðist vinna nefndarinnar af fremsta megni við að sameina umfjöllun um þau sjónarmið sem uppi hafa verið í málinu á Alþingi, ná sem breiðastri samstöðu og tryggja að málið hlyti sem besta og ítarlegasta umfjöllun og málsmeðferð.

Meiri hlutinn leggur sérstaka áherslu á það við afgreiðslu málsins að það verklag og það skipulag sem greinir hér á eftir verði viðhaft af stjórnvöldum í hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB í því skyni að tryggja sem víðtækasta aðkomu og samráð við ólíka aðila sem eiga hagsmuna að gæta í málinu, svo og við Alþingi. Telur meiri hlutinn að því breiðari samstaða sem næst í samfélaginu um málsmeðferð, m.a. að því er lýtur að samráði um samningsmarkmið, upplýsingagjöf o.fl., þeim mun meiri líkur séu á því að þetta stóra viðfangsefni verði farsælega til lykta leitt á lýðræðislegan hátt.

Innan flestra stjórnmalasamtaka eru skiptar skoðanir um aðild Íslands að ESB. Engu síður er það almenn skoðun að aðild Íslands að ESB verði aldrei leidd til lykta nema í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hvenær slík atkvæðagreiðsla getur farið fram og á hvaða stigi er hins vegar umdeilt. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna er kveðið á um að lögð skuli fram til laga til þingsályktunar um aðildarviðræður við ESB en að niðurstöður þeirra skuli lagðar fyrir þjóðina. Jafnframt kemur þar fram að stjórnarflokkarnir virði ólíkar áherslur hvors um sig gagnvart aðild að ESB og rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við afstöðu sína og fyrirvara um samningsniðurstöðuna. Það á einnig við um þá sem standa að þessu álit; afstaða þeirra til aðildar Íslands að ESB er ólík en þeir eru sammála um að ákvörðun um aðild Íslands að sambandinu verði í höndum íslensku þjóðarinnar sem muni

greiða atkvæði um samning í þjóðaratkvæðagreiðslu að loknum aðildarviðræðum. Um þetta vísast til stefnuskrár flokkanna, sjá fylgiskjal X.

Ljóst er að þeir nefndarmenn sem telja að hagsmunum Íslands sé betur borgið utan ESB ljá tillögu um að ganga til aðildarviðræðna stuðning sinn svo að hægt sé að kalla fram lýðræðislega og upplýsta afstöðu þjóðarinnar til hugsanlegrar aðildar og þeirra skilmála sem aðild Íslands yrði háð. Með aðildarviðræðum skýrist á ítarlegan hátt hvaða samningsgrundvelli Ísland getur náð svo að þjóðin geti tekið ákvörðun um þetta stóra ágreiningsmál samtímans með allar forsendur þess ljósar.

Meiri hlutinn telur að með álitinu þessu sé orðinn til mikilvægur vegvísir að aðildarviðræðum við ESB, enda eru hér á eftir tekin til umfjöllunar á skipulegan hátt þau álitamál sem varða upphaf aðildarviðræðna, hvernig að þeim skuli staðið og hvaða meginatriða skuli gæta, og fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings. Álitid er kaflaskipt og er í I. kafla fjallað um meðferð málsins í nefndinni. Í II.–IV. kafla er farið yfir samstarf Íslands við önnur Evrópuríki undanfarin ár, stækkunarmál ESB og þá yfirgripsmiklu vinnu sem farið hefur fram undanfarin ár. Ferli aðildarviðræðna eru gerð skil í V. kafla. Þá er gerð grein fyrir skipulagi viðræðna, hlutverki aðila og upplýsingagjöf í VI. kafla þar sem meiri hlutinn lýsir m.a. álitinu sínu á því hvernig skipa skuli faglega samninganefnd fyrir viðræðurnar, einstaka samningahópa, samráðshóp ráðgjafa, hóp um upplýsingamiðlun og sérfræðingateymi, hvernig upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila skuli háttað og síðast en ekki síst hvert hlutverk Alþingis og aðkoma skuli vera svo og hvernig haga skuli samráði við þingið á meðan á samningaviðræðum stendur. Í VII. kafla kortleggur meiri hlutinn meginhagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og áréttar hvar áherslur í samningaviðræðum skuli liggja. Meðal þeirra þátta sem hvað mestan tíma tóku í umfjöllun nefndarinnar má nefna sjávarútvegsmál, landbúnaðar- og byggðamál, orku- og auðlindamál og almannapjónustu og félagsleg mál. Farið er yfir þjóðhagsleg áhrif aðildarviðræðna í VIII. kafla þar sem jafnframt er gerð grein fyrir áætluðum kostnaði vegna ferlisins. Í IX. kafla gerir meiri hlutinn grein fyrir stjórnskipulegum álitaeftum sem rædd voru ítarlega á fundum nefndarinnar, svo sem hvaða stjórnarskrárbreytingar þörf er á að gera og með hvaða hætti staðfesta eigi mögulegan aðildarsamning, en nefndin fékk m.a. próffessor í lögum við Háskóla Íslands og dómara við Mannréttindadómstól Evrópu til að taka saman minnisblað um þessi efni, sjá fylgiskjal VIII. Sérstökum álitaeftum er varða menningu og þjóðtungu eru gerð skil í X. kafla og ályktunarorð er að finna í XI. kafla. Þá leggur meiri hlutinn til breytingartillögu við tillöguna auk þess sem með álitinu eru tíu fylgiskjöl.

II. Samstarf Íslands við önnur Evrópuríki.

Ísland hefur verið virkur þátttakandi í evrópsku samstarfi um áratugaskeið. Sú þátttaka hefur einkum byggst á þremur grunnsamningum; EFTA-sáttmálanum frá 1970, EES-samningnum frá 1994 og Schengen-samningunum frá 1996 og 1999. Þegar haft er í huga að um 2/3 hlutar utanríkisviðskipta Íslands eru við aðildarríki ESB, um 6% við önnur EFTA-ríki og 2% við önnur ríki sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við er ljóst að meginstoðir utanríkisviðskipta Íslands eru framangreindir samningar við EFTA-ríki og aðildarríki ESB. Í því sambandi er jafnframt rétt að hafa í huga að ESB hefur gert fríverslunarsamninga við flest af þeim ríkjum sem Ísland hefur samninga við, þ.m.t. við EFTA-ríkin.

Meiri hlutinn bendir á að virði utanríkisviðskipta nemur alls um 35% af vergri landsframleiðslu og standa líkur til þess að það hlutfall fari hækkandi næstu árin. Hér er ekki einvörðungu um að ræða útflutning á hefðbundnum vörum heldur hafa þjónustuviðskipti skipað æ stærri sess í utanríkisviðskiptum Íslands. Meiri hlutinn telur að lykillinn að verðmætasköp-

un til lengri tíma litið felist í auknum útflutningi á vörum og þjónustu. Með sjálfbæra þróun að leiðarljósi er markmiðið að gera enn frekari verðmæti úr auðlindum landsins en með því er stuðlað að frekara jafnvægi í íslenskum efnahagsmálum. Þetta undirstrikar að mati meiri hlutans mikilvægi gildandi viðskiptasamninga við Evrópuþjóðir.

Þessu til viðbótar áréttar meiri hlutinn að gagnger breyting varð á stöðu Íslands í samstarfi um varnar- og öryggismál við brottför bandarísks herliðs frá Íslandi haustið 2006, en þá færðist þyngdarpunktur íslenskra öryggismála nær Evrópu. Við lokun herstöðvarinnar í Keflavík gerðu íslensk stjórnvöld svokallaða grannríkjasamninga við Danmörku, Noreg og Bretland um öryggissamstarf á friðartímum, auk þess sem komið var á reglubundnu öryggismálasamráði við Þýskaland og Frakkland. Norræn samvinna hefur í auknum mæli reynst vettvangur íslenskra öryggismála, sbr. tillögur í Stoltenberg-skýrslunni um aukið norrænt öryggissamstarf á norðurslóðum, þar á meðal umhverfis Ísland. Þá hafa íslensk stjórnvöld fylgst náið með samstarfi ESB á sviði öryggismála og tekið þátt í því eftir því sem við á á grunni sérstaks samstarfssamnings.

Með EES-samningnum og síðar Schengen-samningunum má að mati meiri hlutans segja að Ísland hafi valið sér form samstarfs við ESB. Þeir valkostir sem Ísland stendur frammi fyrir í meginatriðum eru annars vegar þeir að halda áfram núverandi samstarfi á grunni EES og Schengen eða leggja fyrir þjóðina mögulegan aðildarsamning að ESB til synjunar eða samþykktar. Með því fengist lýðræðisleg niðurstaða í máli sem hefur verið snar þáttur í opinberri umræðu og utanríkismálum Íslendinga um árabíl.

Að mati flestra hefur EES-samningurinn þjónað Íslendingum vel í þau 15 ár sem hann hefur verið í gildi, þótt það sé að vísu ekki óumdeilt. EES/EFTA-ríkjunum og ESB hefur að mestu tekist að leysa þau ágreiningsmál sem upp hafa komið. Sendiherra Íslands í Brussel kom á fund nefndarinnar og lýsti því mati sínu að EES-samningurinn yrði sífellt þyngri í vöfum. Samningurinn væri í sömu mynd og hann var árið 1994 en margt hefði breyst í starfsumhverfi hans. Ræddi sendiherrann nokkuð þær breytingar sem orðið hafa eftir gildistöku EES-samningsins, t.d. héraðanefnd ESB sem íslensk sveitarfélög hefðu enn ekki aðgang að, umhverfismálin hefðu orðið mun meira vægi og auk þess væru skilin milli þess hvað félli undir EES og hvað ekki orðin óljósari.

III. Stækkun ESB og möguleg aðild Íslands að sambandinu.

Þrátt fyrir að ýmis ríki á Balkanskaga séu hugsanlega á leið inn í ESB á næstu árum eða áratugum virðist ljóst að nokkuð er farið að verða vart við „stækkunarþreytu“ innan ESB. Þetta birtist m.a. í gagnrýni á að nokkur þeirra tólf ríkja sem fengu aðild 2004 og 2007 hafi í raun ekki verið í stakk búin fyrir inngöngu, sem og strangari kröfum um innleiðingu og framkvæmd löggjafar fyrir umsóknarríki.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér virðist það mat ráðandi meðal sérfræðinga í þróun ESB að eftir inngöngu Króatíu, sem áætlað hafði verið að fengi aðild í ársbyrjun 2012, muni ný ríki ekki verða tekin inn í ESB fyrr en eftir 2015. Á sama tíma virðist það almenn skoðun að ríki á borð við Ísland ætti að eiga greiða leið að ESB kjósi það svo, þar sem það sé ríki sem frá upphafi uppfyllir öll skilyrði aðildar og er í hópi þeirra ríkja sem næst standa sambandinu á flestum sviðum.

ESB hefur sem kunnugt er hætt aðildarviðræðum við Króata í óákveðinn tíma vegna landamæradeilu Króatíu við Slóveníu sem gekk í ESB árið 2004. Af hálfu ESB hefur m.a. komið fram að landamæradeilan grafi undan viðræðuferlinu við Króatíu.

Meiri hlutinn bendir á að á grunni ýmissa samninga sem nefndir hafa verið er Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein, það ríki sem þegar er hvað lengst komið í aðlögun að reglu-

og samningaumhverfi ESB. EFTA-ríkin innan EES eru þar langt á undan þeim ríkjum sem nú eru í viðræðum um aðild að sambandinu. Á sama tíma er meiri hlutanum ljóst að þau efnisatriði sem eru ekki hluti af þessum samningum eru meðal þeirra viðkvæmstu fyrir Ísland og íslenska hagsmunum.

IV. Yfirgripsmikil vinna undanfarinna ára.

Umræðan um stöðu Íslands í Evrópu hefur staðið frá því áður en EES-samningurinn var gerður og tók gildi. Á árinu 1988 setti Alþingi á fót Evrópustefnunefnd sem var að störfum allt til 1991 og gaf á þeim tíma út alls sjö rit um ýmis mál tengd ESB. Þau voru síðar gefin út í einni bók undir heitinu Ísland og Evrópa. Í kjölfar gildistöku EES-samningsins tóku fjórar stofnanir Háskóla Íslands á árinu 1995 saman skýrslu fyrir þáverandi utanríkisráðherra um Ísland og ESB. Árið 2000 lagði þáverandi utanríkisráðherra fram ítarlega skýrslu á Alþingi um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi.

Þessu til viðbótar hafa á vegum utanríkisráðuneytisins verið unnar ýmsar skýrslur um málið auk skýrslna um afmörkuð álitæfni eins og sjávarútveg og landbúnað. Á vegum fyrri ríkisstjórna hafa og starfað nefndir skipaðar fulltrúum stjórnmalaflokka og hagsmunaaðila sem einnig hafa unnið skýrslur um málið, Evrópunefnd undir forustu Björns Bjarnasonar, sem skilaði skýrslu árið 2007, og Evrópunefnd undir formennsku Ágústs Ólafs Ágústssonar og Illuga Gunnarssonar sem skilaði skýrslu fyrir á þessu ári.

Af þessu öllu er ljóst að á vegum stjórnvalda hefur farið fram yfirgripsmikil vinna á undanförunum árum og áratugum sem varðar spurninguna sem tillögurnar sem nú liggja fyrir Alþingi lúta að. Þessu til viðbótar má svo nefna margvíslegar skýrslur og úttektir sem unnar hafa verið innan stjórnmalaflokkanna og meðal einstakra hagsmunaaðila. Að mati meiri hlutans liggur því fyrir töluverð vinna sem unnt er að nýta til þess að leggja mat á það skref sem tillögurnar lúta að.

V. Ferli umsóknar um aðild að ESB.

Meiri hlutinn telur ljóst að um margt yrðu aðildarviðræður við EES/EFTA-ríki við ESB með öðrum hætti en þær sem nú fara fram við Tyrkland, en eins og áður var vikið að hefur viðræðum við Króatíu verið slegið á frest. Kjósi EFTA-ríki að sækja um aðild má telja líklegt að það gangi beint til viðræðna um þau atriði sem falla undir gildandi samninga EFTA við ESB og ljúki þeim. Löggjöf á öðrum sviðum þyrfti að greina og semja sérstaklega um innan þess ferlis sem viðhaft er í aðildarviðræðum. Hér verður gerð nánari grein fyrir ferli umsóknar.

i. Formlegt upphaf.

Á fundum nefndarinnar kom fram að aðildarferlið hefst formlega með því að ríki sem æskir aðildar sendir aðildarumsókn til ráðherraráðs ESB. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er innihald hennar í flestum tilvikum einfalt og almennt ekki vísað til neinna efnislegra atriða sem verða andlag samninga í þeim samningaviðræðum sem fram undan eru.

Á fundi með sendiherra Íslands í Brussel kom fram að tímasetning aðildarumsóknar getur skipt nokkru máli því að ríki skiptast á formennsku í ESB á hálfis árs fresti. Svíar tóku við formennsku þann 1. júlí 2009 og að mati ýmissa gesta sem komu á fund nefndarinnar skiptir það máli fyrir Ísland að aðildarumsókn sé lögð inn í formennskutíð Svía.

Tæknilega séð geta allir ráðherrafundir tekið við umsókn um aðild, en það er einungis á vettvangi utanríkisráðherra ESB sem fram fer nauðsynleg umræða um umsókn áður en hún

er send áfram til framkvæmdastjórnarinnar. Þann 27. júlí nk. verður næsti fundur utanríkisráðherra ESB. Litið er á stækkunarmál sem stórpólitísk mál og fundur utanríkisráðherra er eini vettvangurinn til að fjalla um slíkt í upphafi, nema fullkomið samkomulag liggi fyrir um afgreiðslu mála. Fram kom í máli ýmissa gesta nefndarinnar að næsti fundur utanríkisráðherra, sem haldinn verður 27. júlí nk., gæti verið heppilegur tími til að leggja inn umsókn. Aðrir telja að tímasetning mögulegrar umsóknar skipti ekki öllu máli.

Þá var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að framkvæmdastjórn ESB þekki Ísland og íslenska hagsmuni mjög vel. Margir íslenskir ráðherrar hafi á síðustu missirum farið til Brussel og hitt framkvæmdastjóra ESB. Núverandi framkvæmdastjórn hefði átt að sitja fram í október en hún verður látin starfa út árið 2009 og jafnvel fram í febrúar/mars 2010. Vitneskja um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi og innri markaðnum sé því mjög góð um þessar mundir. Samstarfsmenn í Brussel geri sér t.d. grein fyrir því að íslensk stjórnvöld séu búin að taka upp mjög mikið af regluverki ESB. Í ljósi þessa alls lögðu ýmsir gestir nefndarinnar áherslu á að nú væri rétta fólk til staðar sem hefði reynsluna og þekkti málin í hinu flókna starfsumhverfi. Núverandi stækkunarstjóri sambandsins hefði einnig kynnt sér mjög vel íslenska hagsmuni.

Að fenginni aðildarumsókn felur ráðherraráðið framkvæmdastjórn ESB að fara með meðferð umsóknarinnar og gefa álit sitt á henni til ráðherraráðsins. Framkvæmdastjórnin leggur mat á umsóknina og leggur til það ferli sem viðhaft skuli, þ.m.t. hvort forsendur séu fyrir hendi að hefja aðildarviðræður þegar í stað.

ii. Kaupmannahafnarviðmiðin.

Á fundum nefndarinnar kom fram að meginviðmiðin sem framkvæmdastjórnin horfðu til væru svonefnd Kaupmannahafnarviðmið frá 22. júní 1993 sem skera úr um hvort ríki fullnægir skilyrðum aðildar að ESB: Aðild tilskilur að umsóknarríki búi við stöðugar stofnanir sem tryggja lýðræði, réttarríkið, mannréttindi og virðingu fyrir minnihlutahópum og vernd þeirra, markaðshagkerfi, sem og getu til að standast samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan sambandsins. Aðild gengur út frá getu umsóknarríkis til að fylgja skyldum aðildar, þar með talið að gangast undir markmið um pólitískt og efnahagslegt bandalag og myntbandalag.¹ Þetta eru og þau viðmið sem horft er til í öllu ferlinu sem ganga þarf í gegnum í aðdraganda formlegrar aðildar.

Ekki þarf að efast um að Ísland uppfyllir Kaupmannahafnarviðmiðin. Á endanum tekur leiðtoga ráð ESB ákvörðun um hvort aðildarviðræður skuli hafnar við umsóknarríkið.

iii. Uppbygging viðræðna.

Viðræðurnar fara fram á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis á sérstökum samninga-fundum (ríkjaráðstefnum) á vettvangi ráðherra eða sendiherra. Löggjöf ESB er í samninga-viðræðum skipt upp í eftirtalda 35 kafla og síðan samið um þá hvern og einn, skref fyrir skref: 1) frjálst vöruflæði, 2) frjáls för vinnuafis, 3) frjáls þjónustuviðskipti, 4) frjálsir fjármagnsflutningar, 5) opinber útboð, 6) félagaréttur, 7) hugverkaréttur, 8) samkeppnismál, 9) fjármálaþjónusta, 10) upplýsingasamfélagið og fjölmiðlun, 11) landbúnaðar- og byggðastefna, 12) matvælaöryggi og hreinlætismál, 13) sjávarútvegur, 14) samgöngumál, 15) orkumál, 16) skattamál, 17) efnahags- og myntbandalagið, 18) hagtölur, tölfræði, 19) félagsmála- og atvinnustefna, 20) iðnstefna, 21) evrópskt samgöngu-, orku-, og fjarskiptanet, 22) héraða-

¹ Sjá 2. mgr. 7 A iii í fréttatilkynningu ráðsins sem nálgast má á vefslóðinni: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/3>.

stefna og staðbundin uppbygging, 23) réttarvarsla og grundvallarréttindi, 24) réttlæti, frelsi og öryggi borgara, 25) vísindi og rannsóknir, 26) mennta- og menningarmál, 27) umhverfismál, 28) neytenda- og heilsuvernd, 29) tollabandalagið, 30) alþjóðatengsl, 31) utanríkis-, öryggis- og varnarmál, 32) fjárhagslegt eftirlit, 33) fjármál og fjárlög ESB, 34) stofnanir, 35) annað.

Uppbygging viðræðna er með þeim hætti að frumkvæðið er í höndum framkvæmdastjórnar ESB sem leggur fyrir aðildarríkin tillögur sínar að samningsafstöðu í hverjum og einum kafla og hvort og þá hvenær formlegar viðræður um hvern kafla skuli hefjast. Endanleg ákvörðun í þessu efni er síðan í höndum aðildarríkjanna og þarf einróma samþykki þeirra til að hefja viðræður og að sama skapi einróma samþykki til að ljúka viðræðum um hvern og einn kafla.

iv. Greining á löggjöf.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er eitt fyrsta skrefið við undirbúning aðildar að greina löggjöf umsóknarríkis í því skyni að sjá að hve miklu leyti hún er í samræmi við löggjöf ESB. Markmiðið er þá að afmarka þá þætti sem viðræður þurfa að beinast að og skapa grundvöll til að meta framgang viðkomandi ríkis í aðlögun sinni að löggjöf ESB. Að lokinni þessari greiningu verður til grunnur formlegra samningaviðræðna. Meiri hlutinn bendir á að á þessu stigi skapast tækifæri fyrir umsóknarríki til að fá nánari útskýringar á löggjöf ESB og fækka þeim aðlögunum og sérlausnum sem ríki kann að telja sig þurfa.

Meiri hlutinn bendir á að þótt ætla megi að Ísland muni að stórum hluta sleppa við þennan þátt viðræðnanna er ljóst að greining af þessu tagi mun fara fram varðandi þá þætti sem ekki falla undir EES- eða Schengen-samningana, þ.e. um landbúnaðar- og sjávarútvegsmál, dóms- og innanríkismál, gjaldmiðilmál, skattamál, byggðamál, tollamál, utanríkismál, öryggis- og varnarmál, fjárhagsmálefni, stofnanir og ýmis önnur atriði.

v. Formlegar samningaviðræður.

Eins og að framan greinir fara formlegar samningaviðræður fram á ríkjaráðstefnum á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis. Viðræðurnar byggjast á hinni sameiginlegu samningsafstöðu sem aðildarríkin hafa einróma samþykkt á grunni tillagna framkvæmdastjórnarinnar. Má því í raun segja að framkvæmdastjórnin gegni lykilhlutverki í viðræðunum. Aðilar skiptast á samningsafstöðu þar til sameiginleg niðurstaða hefur náðst þannig að loka megi viðræðum með formlegum hætti, kafla fyrir kafla. Vinna samningamanna á einstökum sviðum með framkvæmdastjórn ESB miða að því að komast að niðurstöðu um einstök atriði þannig að afstaðan sem framkvæmdastjórnin leggur fyrir aðildarríkin á endanum falli eins vel að sjónarmiðum umsóknarríkis og kostur er.

Sú breyting hefur orðið á stækkunarviðræðum að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin viðmið varðandi hvern og einn kafla áður en samningar um þá eru opnaðir og einnig áður en þeim er lokað. Í þessu felst að sem minnst er gefið af frestum til að uppfylla skilyrðin áður en köflum er lokað heldur er þeim ekki lokað fyrir en ákveðnum markmiðum er náð í framkvæmd og með innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki. Slíkt er að sjálfsögðu óháð þeim aðlögunartíma og undanþágum sem kann að semjast um.

Meiri hlutinn bendir á að ekki er að fullu ljóst hvernig haldið yrði á málum í tilvikum Íslands en ætla verður að þeim köflum viðræðna sem snerta atriði sem falla undir EES- og Schengen-samningana verði lokið tiltölulega fljótt. Þó má leiða líkum að því að Ísland uppfylli þegar öll þau skilyrði sem þar er að finna og því er ólíklegt að óska þyrfti aðlögunartíma, þótt slíkt

sé ekki útilokað. Þeim köflum yrði þá lokað á fyrstu stigum. Framangreindur rammi yrði notaður um viðræður er lúta að málum sem falla utan þeirra samninga, t.d. landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum, dóms- og innanríkismálum, gjaldmiðilsmálum, skattamálum, byggðamálum, tollamálum, utanríkismálum, öryggis- og varnarmálum, fjárhagsmálefnum, stofnunum og öðrum atriðum.

vi. Texti aðildarsáttmála undirbúinn.

Að loknum samningaviðræðum um hvern einstakan kafla tekur við vinna er snýr að því að yfirfæra samningsniðurstöðuna í lagatexta. Sú vinna fer fram í sérstökum vinnuhópi ráðherraráðsins sem síðan ber textann undir umsóknarríki. Þessi vinna fer í raun fram samhliða samningaviðræðum um aðra kafla og bíður því ekki heildarniðurstöðu viðræðna. Þegar öllum köflum hefur verið lokað með þessum hætti liggur aðildarsamningur fyrir.

Meiri hlutinn áréttar að samningur um aðild ríkis að ESB jafngildir hefðbundnum sáttmála ESB og með slíkum samningi er því unnt að breyta stofnsáttmála og síðari sáttmálum ESB. Það er nauðsynlegt þar sem færa þarf inn í sáttmála ESB-reglur er lúta að stöðu nýs aðildarríkis innan stofnana ESB, svo sem um fjölda þingsæta á Evrópuþinginu. Þannig felur aðildarsamningur þegar af þeirri ástæðu í sér breytingar á stofnsáttmálum ESB.

vii. Aðildarsamningur, fullgildingarferli og þátttaka í starfi ESB.

Meiri hlutinn bendir á að ráðherraráðið þarf að fallast á aðildarsamning og hann þarf einnig að samþykkja í Evrópuþinginu. Að auki þurfa öll aðildarríki ESB að fullgilda hann, auk umsóknarríkis. Það er ferli sem tekur vart skemmri tíma en eitt ár.

Umsóknarríki sem undirritað hefur aðildarsamning sem bíður fullgildingar þarf ekki að bíða loka fullgildingarferlis til að taka þátt í störfum ESB. Ríki fær áheyrnaraðild að öllum stofnunum ESB þegar við undirritun aðildarsamnings og er því fullur þátttakandi í starfi ESB meðan fullgildingarferlið stendur yfir. Viðkomandi ríki fær þó ekki framkvæmdastjóra eða dómara við Evrópuþingsmálinu fyrir en aðildarsamningur hefur tekið gildi og nýtur ekki atkvæðisréttar.

Um staðfestingarferlið af Íslands hálfu og önnur stjórnskipuleg álitamál við aðild að ESB er fjallað í IX. kafla álitsins.

VI. Skipulag viðræðna, hlutverk aðila og upplýsingagjöf.

Til viðbótar við önnur álitafni sem meiri hlutinn gerir grein fyrir í áliti þessu telur hann nauðsynlegt að fara yfir meginatriði hvað varðar skipulag viðræðna og hlutverk framkvæmdarvaldsins og Alþingis í viðræðuferlinu. Meiri hlutinn telur einnig mikilvægt að aðkoma hagsmunaaðila að málinu og upplýsingamiðlun sé skýr og skilvirk á öllum stigum. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að ferlið sem sett verður upp í tengslum við aðildarviðræður verði eins gegnsætt og kostur er og að sem víðtækast samráð verði haft við hagsmunaaðila á breiðum grunni auk þess sem sérstök áhersla verði lögð á upplýsingamiðlun til almennings. Þessi sjónarmið hafa endurspeglast í máli gesta og fjölda umsagna. Ljóst er að Alþingi þarf í ferlinu öllu, ef af aðildarviðræðum verður, að geta uppfyllt stjórnskipulegar skyldur sínar, axlað þá ábyrgð sem meðferð málsins krefst og haft virka aðkomu að og eftirlit með aðildarviðræðum á öllum stigum. Þær tillögur sem meiri hlutinn setur fram taka og mið af þessu. Meiri hlutinn telur tillögurnar sem hér koma fram skýra með greinargóðum hætti þau skref í málinu sem tekin verða, samþykki Alþingi tillögu um aðildarviðræður við ESB. Meiri hlutinn áréttar að auki að hann telur þetta mikilvægan vegvísi í mögulegum aðildarviðræðum.

i. Skipulag viðræðna og hlutverk framkvæmdarvaldsins.

Meðal þeirra gagna sem nefndin hefur kynnt sér eru upplýsingar um skipulag aðildarviðræðna nokkurra þjóða sem áður hafa gengið í gegnum þær, svo og skipulag viðræðna Króata við ESB undanfarið þótt þeim viðræðum hafi nú verið frestað um óákveðinn tíma. Sammerkt með þessum þjóðum er sú áhersla sem lögð er á breiða aðkomu margvíslegra hagsmunaaðila að ferlinu í heild. Leggur meiri hlutinn áherslu á að við skipulag ferlisins hér á landi þurfi að taka ríkt tillit til þessa. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn sérstaklega breiða pólitíska aðkomu að málinu frá öllum flokkum sem sæti eiga á Alþingi.

Meiri hlutinn bendir á að aðildarviðræður við ESB eru á stjórnskipulegri ábyrgð utanríkisráðherra og því ljóst að meginþungi vinnunnar verður í höndum utanríkisráðuneytisins. Jafnframt liggur fyrir að verkefnið er allrar stjórnsýslunnar, ráðuneyta jafnt sem stofnana. enda um að ræða samninga á sviðum sem falla efnislega undir mörg ráðuneyti. Að sama skapi eru ríkir hagsmunir sveitarfélaga fólgnir í þeim þáttum sem fjallað verður um í aðildarviðræðum og því mikilvægt að fulltrúar þeirra hafi skýra aðkomu að málum á sem flestum sviðum. Áður er getið mikilvægis aðkomu hagsmunaaðila að samningaferlinu.

Fram kom á fundum nefndarinnar að fyrirhugað er að haga skipulagi aðildarviðræðna (sjá mynd af skipulaginu í fylgiskjali III) þannig að endanlegar ákvarðanir í málefnum tengdum aðildarviðræðum verði í höndum ríkisstjórnarinnar. Í því felst m.a. að allar ákvarðanir um samningsafstöðu Íslands á einstökum sviðum verða samþykktar í ríkisstjórn að loknu samráðsferli sem nánari grein er gerð fyrir í þessu álit.

Meginþungi málsins frá degi til dags hvílir á samninganefnd, sem utanríkisráðherra skipar að höfðu samráði við ríkisstjórn, undir forustu aðalsamningamanns eða -manna. Gert er ráð fyrir að settir verði á fót 9–12 samningahópar um afmörkuð efnissvið samninganna. Hver hópur verði leiddur af formanni en auk hans munu sitja í hópunum margvíslegir sérfræðingar á hverju sviði. Þessir hópar halda utan um samningaviðræður, hver á sínu sviði, allt frá upphafi ferlisins til enda. Það felst m.a. í því að undirbúa svör við spurningum sambandsins, taka þátt í yfirferð yfir regluverk Íslands og ESB og undirbúa samningsafstöðu Íslands, auk þess að taka þátt í samningaviðræðum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að með framangreindum hópum starfi a.m.k. tveir erlendir aðilar sem hafi víðtæka sérþekkingu á samningum og ESB.

Meiri hlutinn ítrekar nauðsyn þess að til ráðgjafar í ferlinu verði samráðshópur sem skipaður verði fulltrúum allra stjórnsmálaflokka á Alþingi, t.d. fulltrúum úr utanríkismálanefnd, auk breiðs hóps hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að samninganefnd haldi reglulega fundi með samráðshópnum og upplýsi um stöðu mála í viðræðunum og leggi fyrir hann framkomnar tillögur um samningsafstöðu Íslands. Þannig verði tryggt að hagsmunaaðilar verði virkir þátttakendur í ferlinu frá upphafi og taki þátt í mótun afstöðu Íslands á hverjum tíma.

Einnig er gert ráð fyrir því að sérstakur hópur verði settur á fót sem annist víðtæka upplýsingamiðlun, þ.e. til almennings, félagasamtaka, fjölmiðla o.s.frv. Hlutverk hópsins verði að miðla upplýsingum um ESB almennt, áhrif aðildar að sambandinu og um stöðu aðildarviðræðna. Meiri hlutinn leggur áherslu á að í þessari mikilvægu upplýsingavinnu verði fyllstu hlutlægni gætt og að hópurinn hafi svigrúm til þess að leita ráðgjafar annars staðar, jafnt innan lands sem utan. Jafnframt leggur meiri hlutinn áherslu á að hópurinn hafi náð samráð við Alþingi, félagasamtök, hagsmunaaðila og háskólasamfélagið í starfi sínu þannig að upplýsingamiðlunin verði á sem breiðustum grunni.

Að lokum er gert ráð fyrir því að sérstakur hópur sérfræðinga starfi með samninganefnd og samningahópum eftir því sem þurfa þykir, þ.e. lögfræðingar, hagfræðingar, sérfræðingar í alþjóðasamskiptum o.s.frv.

Meiri hlutinn telur að það skipulag sem hér hefur verið lýst komi vel til móts við þau

meginsjónarmið sem hann telur rétt að verði höfð að leiðarljósi í því ferli sem fram undan er. Nefndin var fullvissuð um að í alla þá hópa sem hér hafa verið nefndir yrði valið með það í huga að þeir endurspegluðu á sem breiðastan hátt þá hagsmuni sem gæta þarf á hverju sviði. Jafnframt er ljóst að starfsmenn úr öllum ráðuneytum og sérfræðingar úr mismunandi áttum þurfa að koma að aðildarviðræðunum og eðlilegt að hver fagraðherra og ríkisstjórnin sem heild beri ábyrgð á því hvaða starfsmenn, sérfræðingar og trúnaðarmenn sitja í samninganefnd og teyrum er varða ólík efnissvið aðildarviðræðnanna. Eðlilegt er að samsetning samningateyma sé kynnt í utanríkismálanefnd áður en endanlega er í þau skipað.

Meiri hlutinn gengur út frá því að líkt og mörg þeirra ríkja sem gengið hafa í gegnum ferli aðildarviðræðna muni íslensk stjórnvöld hafa sér til halds og trausts erlenda ráðgjafa sem hafa reynslu á þessu sviði.

Meiri hlutinn leggur mikla áherslu á að það skipulag sem viðhaft verður taki tillit til þeirra meginsjónarmiða sem hann hefur sett fram um gegnsæi og miðlun upplýsinga um ESB sem slíkt, möguleg áhrif aðildar að sambandinu og um gang aðildarviðræðna. Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að í því efni verði leitast við að takmarka svo sem kostur er að leggja trúnaðarskyldur á þær upplýsingar sem fyrir liggja og leggur ríka áherslu á að samninganefnd og einstakir samningahópar taki mið af þessu.

ii. Hlutverk Alþingis.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig þjóðþing einstakra ríkja hafa komið að því ferli sem hér um ræðir. Í Eistlandi, Finnlandi, Króatíu og Svíþjóð virðist þess sérstaklega hafa verið gætt að viðhalda náinni samvinnu og samráði við þjóðþingin í ferlinu öllu. T.d. má nefna að í Króatíu er þingið haft með í ráðum þannig að engin samningsafstaða er tekin án þess að þingnefnd fjalli um málið. Sama máli gegndi í Finnlandi og svo má nefna Eistland sem dæmi þar sem framkvæmdarvaldið byggði samráð sitt við þjóðþingið Riigikogu á reynslu þeirra ríkja sem áður höfðu sótt um aðild að ESB.

Nefndin kynnti sér framkvæmdina í Svíþjóð þar sem náði samráð var haft við þingið um alla meginþætti samningaviðræðnanna. Þar var starfinu háttað svo að ráðherra Evrópumála kom á fund Evrópunefndar þingsins með reglulegu millibili til að miðla upplýsingum um stöðu mála auk þess sem aðrir ráðherrar komu og gerðu grein fyrir því er snerti þeirra mál-efnasvið. Samningsafstaða Svía í öllum málum var afhent nefndinni á sama tíma og hún var afhent í Brussel. Þetta samráð var viðhaft í öllu ferlinu. Á lokaspretti viðræðnanna var Evrópunefnd þingsins í beinu sambandi við samningamenn Svía í Brussel til samráðs um lokaniðurstöðu viðræðna.

Meiri hlutinn áréttar að til að samráð nái markmiði sínu þarf það að eiga sér stað áður en niðurstaða liggur fyrir og meðan á ferlinu stendur. Þá virðist sem flest ríki hafi skipulagt þetta samráð með svipuðum hætti, þ.e. með nánu samráði framkvæmdarvalds og löggjafarvalds sem sett er í ákveðið ferli. Meiri hlutinn leggur til að ráðherrar auk samningamanna komi reglulega á fund utanríkismálanefndar, auk þess sem öll gögn sem lögð eru fram í aðildarviðræðum komi á borð nefndarinnar. Þessu til viðbótar væri eðlilegt að utanríkisráðherra gerði Alþingi grein fyrir stöðu mála með reglulegu millibili og að efnt væri til umræðna á þinginu í framhaldi af slíku, svipað og í Króatíu. Nánar má lesa um hið nána samráð í reglum króatíska þingsins, dags. 19. janúar 2005, um sérstaka eftirlitsnefnd króatíska þingsins vegna aðildarviðræðna ríkisins við ESB.²

² http://www.eu-pregovori.hr/DOWNLOAD/2005/11/10/Decision_on_the_establishment_of_a_National_Committee1.pdf.

Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum þess. Tryggja verður að þingið standi ekki frammi fyrir orðnum hlut heldur sé virkur þátttakandi og eftirlitsaðili frá upphafi og í ferlinu öllu. Í því efni verður að taka tillit til þess að á endanum verður það hlutverk Alþingis að fjalla um þann samning sem kann að verða gerður og verður Alþingi því að haga aðkomu sinni að ferlinu í ljósi þess. Nefndin hefur rætt hvort heppilegra sé að kjósa sérstaka Evrópunefnd á vettvangi Alþingis eða hvort fela eigi utanríkismálanefnd að fara með málið af hálfu þingsins. Telur meiri hlutinn að rök séu fyrir báðum leiðunum og báðar hafi jafnframt vissa ókosti.

Helstu rök fyrir því að kjósa sérstaka Evrópunefnd eru þau að málið sé umfangsmikið og sérstakt og því beri að setja það í sérnefnd. Rökin fyrir því að utanríkismálanefnd fari með málið eru augljóslega þau að um sé að ræða eitt helsta utanríkismálefni þjóðarinnar og því verði það illa skilið frá þeirri nefnd. Jafnframt má benda á að utanríkismálanefnd hefur sérstaka stöðu í þingsköpum (sbr. 24. gr. þeirra laga) og í öðrum lögum er einnig kveðið á um samráð ríkisstjórnarinnar við nefndina í utanríkismálefnum. Þá hefur utanríkismálanefnd umsjón með þinglegri meðferð EES-mála. Meiri hlutinn hefur sameinast um að leggja til að utanríkismálanefnd fari með Evrópumál, eins og hingað til, og fjalli um aðildarviðræður við ESB og annist tengsl Alþingis við utanríkisráðherra og eftir atvikum aðra ráðherra í viðræðuferlinu. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að úr hópi nefndarmanna verði einn fulltrúi hvers stjórnaráflokks kosinn í starfshóp sem sitji í samráðshópi ríkisstjórnarinnar og hagsmunaaðila og að sá fimm manna starfshópur fundi reglubundið með utanríkisráðherra og samninganefnd Íslands.

Þá verði einnig tryggt að utanríkismálanefnd, eða eftir atvikum umræddur starfshópur, hafi beinan aðgang að samninganefndinni, t.d. með áheyrnaraðild, samkvæmt nánari reglum sem utanríkisráðherra setur í samráði við utanríkismálanefnd. Í beinni aðkomu utanríkismálanefndar að ferlinu felst að mati meiri hlutans að hún eigi reglulega fundi með samningamönnum, og eftir atvikum ráðherrum, haft verði samráð við nefndina áður en samningsafstaða Íslands á einstökum sviðum verði samþykkt og reglulegir upplýsinga- og samráðsfundir verði haldnir um gang viðræðna og opnun og lokun einstakra samningskafla. Jafnframt geti nefndin kallað til sín hagsmunaaðila og sérfræðinga eftir því sem þörf krefur.

Með þessu ferli er m.a. tryggt að Alþingi verði hluti af því heildarferli stjórnsýslu og hagsmunaaðila sem mál fara í gegnum áður en þau eru endanlega afgreidd. Þannig verður þess gætt að stjórnsýslan miðli upplýsingum til þingsins um málefni er tengjast viðræðunum svo að þingið geti gegnt eftirlitshlutverki sínu í ferlinu. Þrátt fyrir reglur um trúnað í starfi nefndarinnar er lögð áhersla á mikilvægi gegnsæis í öllu starfi hennar og því eðlilegt að hófs sé gætt í beitingu trúnaðarreglunnar. Með þessu yrði m.a. tryggt að eftir atvikum gætu fundir nefndarinnar verið fyrir opnum tjöldum.

iii. Aðkoma hagsmunaaðila.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig aðkomu hagsmunaaðila var háttað í skipulagi aðildarviðræðna annarra ríkja við ESB. Segja má að sammerkt með þessum ríkjum sé sú áhersla sem lögð var á að hafa sem breiðasta aðkomu hagsmunaaðila að öllu ferli aðildarviðræðna og undirbúningi þeirra. Má þar t.d. nefna ferlið á Möltu og í Finnlandi.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að aðkoma íslenskra hagsmunaaðila og félagasamtaka að ferlinu verði á sem breiðustum grunni. Í þessu efni er meiri hlutinn þess fullviss að það skipulag sem utanríkisráðherra hefur kynnt nefndinni, og skýrt hefur verið fyrir í álitinu, fullnægi þessu sjónarmiði. Gengið er út frá því að settur verði á fót víðtækur samráðsvettvangur þar sem fjallað verður um ESB, gang aðildarviðræðna og um samningsafstöðu Íslands á ein-

stökum sviðum áður en hún er lögð fyrir ESB. Þessu til viðbótar er miðað við að þeir hópar sem eiga hvað mestra beinna hagsmuna að gæta verði hluti af samningahópunum sjálfum og taki þannig beinan þátt í ferlinu þótt hinar eiginlegu samningaviðræður verði hlutverk embættismanna. Er þetta t.d. augljóst þegar kemur að hagsmunum sjávarútvegs, landbúnaðar og sveitarfélaga þar sem gert er ráð fyrir að hagsmunasamtök taki virkan þátt í samningunum.

iv. Upplýsingamiðlun.

Nefndin hefur rætt um mikilvægi þess að öll upplýsingamiðlun til almennings, fjölmiðla, félagasamtaka og alþjóðasamfélagsins verði í föstum skorðum og einkennist af fagmennsku og hlutlægni. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er það reynsla þeirra þjóða sem farið hafa í gegnum aðildarviðræður við ESB að afar mikilvægt sé að standa vel að allri miðlun upplýsinga, m.a. um ESB, möguleg áhrif aðildar hér á landi, stöðu aðildarviðræðna og einstaka þætti þeirra. Reynslan er einnig sú að þegar ferlið er hafið verður mikil eftirspurn eftir upplýsingum innan lands sem utan sem mikilvægt er að miðla með samræmdum hætti.

Veruleg áhersla hefur verið lögð á kynningarmál meðal ýmissa ríkja sem sótt hafa um aðild á undanförunum árum og áratugum. Nær þetta ekki einvörðungu til kynningar í tengslum við lokaskref ferlisins (þjóðaratkvæði) heldur ekki síður meðan á aðildarviðræðum stendur. Þetta atriði telur meiri hlutinn afar mikilvægt, þ.e. að upplýsa almennung um möguleg áhrif aðildar að ESB og um gang aðildarviðræðna. Tímabilið frá lokum viðræðna og fram að þjóðaratkvæðagreiðslu er tími þar sem sérstaka áherslu þyrfti að leggja á upplýsingagjöf um niðurstöðu aðildarviðræðna og áhrif samningsins hér á landi.

Meiri hlutinn bendir á að Finnar stofnuðu sérstakan hóp sem annaðist almenna upplýsingamiðlun til almennings frá stjórnvöldum en hópurinn bar einnig ábyrgð á samskiptum við fjölmiðla. Hvað varðar frjáls félagasamtök var ákveðið að hafa til ráðstöfunar afmarkað fjármagn á hverju ári til sérstakra verkefna sem kynntu sjónarmið þeirra. Um var að ræða 300.000 ECU/evru árlega sem skipt var jafnt á milli andstæðinga aðildar, fylgjenda og hlutlausra. Verkefni sem lögð voru fram þurftu að uppfylla ákveðin efnisleg skilyrði (t.d. hafa almenna skírskotun), auk þess sem umsækjendur þurftu að uppfylla tiltekin skilyrði. Sérstök fjárhæð var svo samþykkt í sama skyni í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar, eða alls 1,5 millj. ECU/evra sem skipt var milli hópanna með sama hætti. Í Noregi var á sínum tíma ákveðið að styðja sérstaklega tvær hreyfingar, já-hreyfingu og nei-hreyfingu, jafnt. Telur meiri hlutinn rétt að beina þeim tilmælum til stjórnvalda að slíkur stuðningur verði tryggður og fyrirkomulag hans verði ákveðið af Alþingi að fengnum tillögum samráðshóps stjórnvalda og hagsmunaaðila.

Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að í allri upplýsingamiðlun verði gætt hlutlægni en slíkt er grundvallaratriði fyrir trúverðugleika ferlisins í heild. Við því er að búast að eftirspurn eftir margvíslegu upplýsingaefni um málið aukist mjög og því eðlilegt að horft sé til þess að marka upplýsingamiðlun um málið þennan farveg. Í tengslum við þetta ræddi meiri hlutinn hugsanlega aðkomu óháðra aðila að upplýsingamiðlun bæði á viðræðustigi og samningastigi, sem og fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu. Meiri hlutinn telur aðkomu óháðra aðila dýpka umræðuna og tryggja að fyllsta hlutleysis verði gætt. Lögð er áhersla á að fræðslu og upplýsingastarfi vegna mögulegrar aðildar verði sinnt af sjálfstæðri stofnun innan fræðasamfélagsins auk þess sem mikilvægt er að háskólasamfélagið komi hér að málum.

Nefndinni hafa verið kynntar tillögur um að umboðsmanni Alþingis verði falið hlutverk í upplýsingagjöfinni með stofnun Lýðræðisstofu er starfi undir stjórn hans og hafi að markmiði að tryggja að hlutleysis sé gætt við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. hvað varð-

ar kynningu og upplýsingagjöf. Telur meiri hlutinn þetta samrýmast vel grundvallarsjónarmiðum um að hlutlaus og óháður aðili sjái um upplýsingamiðlun.

Fram kom í starfi nefndarinnar hugmynd um að stjórnvöld komi á fót sérstökum óháðum hópi sem bera mundi ábyrgð á upplýsingamiðlun almennt. Hægt væri að skapa hópnum svigrúm til að leita sér aðstoðar utanaðkomandi ráðgjafa, innlendra sem erlendra. Þá er lagt til að leitað verði eftir samstarfi við háskólasamfélagið á breiðum grunni. Með þeim hætti verði eflid og tryggð almenn fræðsla um málið og lýðræðisleg umræða í samfélaginu. Á sama tíma leggur meiri hlutinn áherslu á að Alþingi leiti eftir samstarfi við hagsmunasamtök, háskólasamfélagið og fleiri um sjálfstæða fræðslustarfsemi með beinni þátttöku þingsins sem eftir atvikum verði tengd framangreindum hópi.

Meiri hlutinn bendir á að mikilvægur þáttur í upplýsingamiðlun af þessu tagi er einnig að gera félagasamtökum sem málið varðar kleift að kynna málstað sinn, en slíkt var einnig talinn mikilvægur þáttur í lýðræðislegri umræðu um ESB-aðild í Finnlandi á sínum tíma. Meiri hlutinn leggur því til að stjórnvöld sjái til þess að fjármunir verði til ráðstöfunar þannig að félagasamtök sem málið varðar geti með beinum hætti tekið þátt í opinberri umræðu og miðlað upplýsingum um málið.

v. Undirbúningur fyrir mögulegar viðræður um aðild Íslands að ESB.

Nefndin kallaði eftir upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu um þá vinnu sem þegar hefur farið fram innan ráðuneytisins vegna undirbúnings mögulegra viðræðna um aðild Íslands að ESB. Í svörum ráðuneytisins kemur fram að þar hafi ákveðin grunnvinna verið unnin til þess að utanríkisþjónustan geti svarað margvíslegum spurningum sem vakna í tengslum við mögulegar aðildarviðræður.

Þessi vinna hefur lotið að ýmsum atriðum: Í fyrsta lagi hefur verið unnið að eflingu tengsla við lykilaðila innan stofnana ESB, en án þess taldi ráðuneytið ógerlegt að svara spurningum sem vakna í tengslum við ferlið. Í öðru lagi hefur verið unnið að skipulagi aðildarviðræðna, þar sem starfsmenn ráðuneytisins hafa kynnt sér hvernig staðið hefur verið að aðildarviðræðum í öðrum ríkjum. Má þar nefna Möltu og Króatíu, auk Finnlands. Þá hafði starfsmaður Evrópunefndar forsætisráðherra aðstöðu í utanríkisráðuneytinu og vann ýmis verkefni er lutu að skoðun á málefnum sem m.a. þarf að taka afstöðu til í tengslum við mögulegar aðildarviðræður. Að lokum má nefna sérstakar nefndir utanríkisráðherra, en á árunum 2003 og 2004 skiluðu nefndir þáverandi utanríkisráðherra um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál sérstökum áfangaskýrslum. Nefndirnar voru settar á fót á ný árið 2008 til að taka upp þráðinn miðað við þróunina í þessum málaflokkum innan ESB. Í ársbyrjun 2004 kom út skýrsla nefndar á vegum utanríkisráðuneytisins um EES og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga.³ Enn fremur má nefna skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um skuldbindingar íslenskra sveitarfélaga í EES-samningnum frá 2008.⁴ Þar að auki hefur verið starfandi nefnd um byggðamál frá byrjun þessa árs. Á vefsíðum nefndanna er skipan þeirra rakin, vísað í skýrslur utanríkisráðuneytisins um tiltekin efnisatriði, skýrslur ESB, grænþækur o.s. frv., auk fjölmarga tengla sem varða viðfang þeirra.

³ Skýrsluna má finna á vefslóð utanríkisráðuneytisins: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA240204.pdf.

⁴ Sjá þingskjal 875 á 135. löggjafarþingi: <http://www.althingi.is/alttext/135/s/pdf/0875.pdf>.

vi. Skilyrt umboð.

Nefndin ræddi um þann kost að setja umboði ríkisstjórnarinnar til að sækja um aðild að ESB afmörkuð skilyrði. Fram kom á fundum nefndarinnar að engin fordæmi væru fyrir því að ríki hafi sótt um aðild að ESB með ákveðnum skilyrðum. Austurríki mun í umsókn sinni hafa vikið sérstaklega að hlutleysi sínu og Tékkland mun hafa látið fylgja umsókn sinni greinargerð sem nánar lýsti grunninum sem aðildarumsóknin byggðist á og viðhorfum til þróunar Evrópu og ESB almennt. Ekki er hægt að segja að í þessum tveimur tilvikum hafi verið sett skilyrði.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um þá meginhagsmuni sem stjórnvöldum ber að hafa að leiðarljósi í aðildarviðræðum við ESB. Mat meiri hlutans er að það sé fullnægjandi veganesti fyrir stjórnvöld og að tiltekin skilyrði í umboði ríkisstjórnarinnar muni ekki skila neinu umfram það. Á hinn bóginn leggur meiri hlutinn áherslu á að ríkisstjórnin fylgi þeim leiðbeiningum sem gefnar eru með álitum þessu um þá grundvallarhagsmuni sem um er að ræða. Að mati meiri hlutans verður ekki vikið frá þeim hagsmunum án undanfarandi umræðu á vettvangi Alþingis og leggur meiri hlutinn til að orðalagi þingsályktunartillögunnar verði breytt með hliðsjón af þessu.

VII. Greinargerð um meginhagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og fengið á sinn fund fjölmarga gesti sem tengjast þeim sviðum og hagsmunum sem hér um ræðir. Að mati meiri hlutans er afar mikilvægt að þeir meginhagsmunir sem lúta að aðildarviðræðum við ESB verði afmarkaðir og að á þeim byggist síðan nánar skilgreindari samningsmarkmið. Þau verða hins vegar ekki sett fyrir en síðar í ferlinu þegar orðið er ljóst hvaða atriði það kunna að vera í raun sem kalla á samningaviðræður.

i. Orku- og auðlindamál.

Vatns- og orkuauðlindir: Nefndin skoðaði ítarlega þau álitaefti er lúta að vatns- og orkuauðlindum, enda er þar um að ræða grundvallarþætti í auðlindanýtingu á Íslandi.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að við þessa ítarlegu skoðun kom ekkert fram sem gefur ástæðu til að ætla að aðild að ESB hefði áhrif á íslenska hagsmuni á þessum sviðum og bendir í því sambandi einnig á að fyrirkomulag eignarhalds náttúruauðlinda er ekki viðfangsefni ESB heldur alfarið á hendi aðildarríkjanna þar sem innri markaðslöggjöfin tekur ekki á eignarhaldi. Því er ekki um að ræða yfirþjóðlega eign á auðlindum aðildarríkjanna.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að eignarhald og nýting vatns- og orkuauðlinda takmarkast ekki af reglum ESB umfram það sem þegar er á grundvelli meginreglna á sviði umhverfisréttar. Um er að ræða meginreglu um sjálfbæra nýtingu, þ.e. að menn fylgi almennti stefnumótun um sjálfbæra þróun, gangi ekki á höfuðstól auðlinda og takmarki þar með ekki afnotarétt eða lífsgæði komandi kynslóða.

Ljóst er að Íslendingar hafa töluverða sérstöðu í orkumálum. Landið er ríkt af vatnsafla og jarðhita en markaður er smár þar sem landið er einangrað og ótengt öðrum raforkukerfum. Þá er hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa mjög hátt í samanburði við ríki ESB. Meiri hlutinn leggur áherslu á að náttúruvernd og sjálfbær nýting náttúruauðlinda landsins eigi áfram að vera meðal grundvallarhagsmuna Íslendinga.

Rétt er því að huga sérstaklega að því að tryggt verði að Íslendingar geti nýtt endurnýjanlegar vatnsafls- og jarðhitaauðlindir sínar til orkuframleiðslu og fjölbreytts iðnaðar. Í fljótu bragði virðist ekkert í reglum ESB hindra þetta, raunar leggur ESB mikla áherslu á að auka hlut hreinna orkugjafa. Reglur ESB um útblástursheimildir geta haft áhrif á nýtingu orkunn-

ar, en útiloka ekki nýtingu auðlindanna eða hvernig ríki ákveða að nýta þær ef þau kjósa svo. Grundvallaratriði er að ekki er hróflað við fullveldisrétti ríkja. Það gildir einnig um ákvæði Lissabon-sáttmálans og annarra sáttmála ESB.

Jafnframt minnir meiri hlutinn á að við gerð aðildarsamnings Norðmanna á sínum tíma var sett inn bókun um að þeir héldu yfirráðum yfir öllum sínum auðlindum. Ástæða bókunarinnar var að ESB hefur ekki samræmda stefnumótun, hvorki að því er varðar eignarhald né nýtingu þeirra auðlinda er hér um ræðir, svo sem áður greinir.

Meiri hlutinn bendir einnig á að Ísland hefur á grunni EES-samningsins tekið upp regluverk ESB á þeim sviðum sem snerta vatns- og orkuauðlindir. Það regluverk lýtur annars vegar að umhverfisþáttum og hins vegar að skipulagi raforkumarkaðarins. Reglurnar lúta ekki að eignarhaldi auðlinda eða hvernig þær eru nýttar, innan ramma umhverfisreglna, eða hvernig andvirði þeirra er ráðstafað. Þannig kemur ekki annað fram en að forræði þjóðarinnar yfir auðlindum í efnahagslögsögu landsins, í jörðu og á hafsbotni, verði að fullu tryggt og er það í samræmi við skilning meiri hlutans.

Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að sérstöðu Íslands, sem viðurkennd hefur verið með undanþágum og aðlögunum í samskiptum við ESB, verði haldið mjög á lofti í samningaviðræðum þannig að þær ráðstafanir verði áfram í gildi. Vísast í þessu sambandi í sérstakan kafla þessa álits um undanþágur, aðlaganir og sérlausnir. Þá verði að gefa nýrri löggjöf á sviði loftslagsmála sérstakan gaum og huga að efnislegum aðlögunum þar sem við á vegna þess hve stór hluti orkunotkunar byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum.

Að lokum minnir meiri hlutinn á að Lissabon-sáttmáli ESB skapar lagagrundvöll fyrir sambandið til að koma á samræmdri stefnu í orkumálum, en ekkert liggur fyrir um það hvernig hún verður. Meiri hlutinn leggur áherslu á að Ísland geri fyllilega skýrt við samningaviðræður að ekki komi til greina að sáttmálar ESB mæli fyrir um eignarhald á þeim auðlindum er hér um ræðir eða nýtingu þeirra umfram það sem umhverfisreglur á hverjum tíma mæla fyrir um. Allar bollaleggingar um sameiginlega nýtingu eða annað slíkt væru óásættanlegar fyrir Ísland. Það sem Ísland getur lagt af mörkum er m.a. yfirgripsmikil þekking og reynsla sem byggst hefur upp hér á landi, einkum hvað varðar nýtingu jarðhita.

ii. Sjávarútvegsmál.

Meiri hlutinn telur óhætt að fullyrða að sjávarútvegsmálin muni bera hæst í væntanlegum aðildarviðræðum við sambandið. Helgast það af mikilvægi málaflokksins fyrir íslenskt efnahagslíf.

Samstaða var í nefndinni um meginmarkmið í samningaviðræðum við ESB varðandi sjávarútveginn. Þau lúta að forræði yfir sjávarauðlindinni með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Það felur í sér forræði í stjórn veiða og skiptingu aflaheimilda innan íslenskrar efnahagslögsögu sem byggð er á ráðgjöf íslenskra vísindamanna. Auk þess verði leitað eftir eins víðtæku forsvari í hagsmunagæslu í sjávarútvegi á alþjóðavettvangi og kostur er lúti málefni að íslenskum hagsmunum. Jafnframt verði haldið í möguleika á því að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi og skýrri aðkomu Íslendinga að mótun sjávarútvegsstefnu ESB í framtíðinni. Í þessu sambandi er rétt að undirstrika þjóðhagslegt mikilvægi atvinnugreinarinnar, en meiri hlutinn telur að með þessu megi tryggja að breytingar sem verða á fiskveiðistjórn hér á landi verði að undirlagi íslenskra stjórnvalda og áhrif landsins aukist á þessu sviði í Evrópusamstarfi. Þá verði forræði þjóðarinnar tryggt yfir sjávarauðlindinni og þannig búið um hnútana að framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt.

Meiri hlutinn telur að raunhæf leið til að tryggja forræði íslenskra stjórnvalda með framangreindum hætti innan íslenskrar efnahagslögsögu sé að lögsagan verði t.d. skilgreind

sem sérstakt íslenskt fiskveiðistjórnarsvæði. Þannig verði réttindi ekki til staðar fyrir erlend fiskveiðiskip til veiða innan íslenskrar efnahagslögsögu úr staðbundnum íslenskum stofnum. Sjávarútvegsstefna ESB fjallar um nýtingu á sameiginlegri auðlind og er gerð í samkomulagi aðildarríkja ESB um nýtingu og samvinnu. Í þessu sambandi telur meiri hlutinn mikilvægt að leggja áherslu á meginreglur hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem telja verður að tryggi ákveðin grundvallarréttindi sem ekki verða skert með reglum ESB, m.a. fullveldisréttinn um 200 mílna fiskveiðilögsögu. Þessum viðhorfum til stuðnings er meginregla ESB um hlutfallslegan stöðugleika sem ætti enn frekar að tryggja stöðu Íslands gagnvart sínum staðbundnu stofnum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að kröfum Íslendinga um forræði yfir sjávarauðlindinni verði haldið sem og rétti Íslendinga til að stýra sókn í veiðistofna er byggist á sjálfbærri þróun, ráðgjöf sérfræðinga og veiðireynslu. Í því efni telur meiri hlutinn algerlega útilokað að Ísland taki yfir reglur ESB er lúta að brottkasti. Fram kom á fundum nefndarinnar að ESB tekur mið af aðferðum Íslendinga við stjórn fiskveiða og hefur óskað eftir aðstoð Íslendinga í því sambandi. Hinn lögformlegi ráðgjafi stjórnvalda varðandi heildarafla á íslenskum fiskimiðum er Hafrannsóknastofnunin. Síðastliðin 20 ár hefur stofnunin óskað eftir tillögum frá Alþjóðahafrannsóknaráðinu (ICES) varðandi fiskistofna í lögsögu Íslands en ICES veitir framkvæmdastjórn ESB einnig ráðgjöf. Huga þarf að því hvernig rannsóknum og skyldum þáttum á þessu sviði verði háttað í framtíðinni.

Meiri hlutinn telur einnig afar mikilvægt að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggi þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim, en deilistofnar hafa orðið sífellt mikilvægari í afkomu greinarinnar. Leita þarf leiða til að tryggja hagsmuni Íslands með beinum aðgangi að slíku samningsferli. Þar þarf að tryggja að sú hlutdeild sem þegar hefur verið samið um haldist, auk þess sem nauðsynlegt er að þrýsta á um að samningum verði lokið um aðra stofna. Að sama skapi þarf að tryggja að Ísland hafi rétt til að ákveða nýtingu stofna er krefjast markvissrar nýtingar líkt og loðnustofninn. Aukin tækifæri kunna að felast í rétti til veiða úr þessum stofnum í lögsögum aðildarríkja ESB en meginreglan innan ESB er sú að aðildarríkin geta veitt sína hlutdeild úr deilistofnum í lögsögum annarra aðildarríkja. Einnig er áriðandi að huga vel að því hvernig staðið skuli að veiðistjórn á stofnum sem kunna að breytast úr því að vera staðbundnir stofnar í deilistofna eða ef stofnar færa sig um set af einu hafsvæði á annað, t.d. vegna breytinga í umhverfi á norðurslóðum. Hið sama á við um nýja stofna innan lögsögunnar sem enn hafa ekki verið nýttir eða eru lítið nýttir.

Ljóst er að samkvæmt meginreglum sáttmála ESB tekur sambandið yfir fyrirsvar aðildarríkjanna í samningum á ýmsum sviðum, þ.m.t. á sviði fiskveiða og hafréttar. Meiri hlutinn telur rétt að látið verði reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu á þessum sviðum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins víðtækum hætti og unnt er, enda um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar að tefla efnahagslega.

Hvað varðar erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi telur meiri hlutinn grundvallaratriði að haft verði náð samráð við sjávarútveginn um afstöðu Íslands. Á sama tíma telur meiri hlutinn að frumskylda samningamanna Íslands sé að tryggja að afrakstur auðlindarinnar falli til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Bent hefur verið á að ríkjum sé heimilt að setja reglur til að sporna við erlendum fjárfestingum. Mögulega mætti setja ákvæði í lög um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og vinnslu við heimahöfn skips, auk ákvæða sem binda heimildir til að fjárfesta í sjávarútvegi við búsetu.

Á fundum nefndarinnar voru nefndinni kynnt þau sjónarmið að möguleikar gætu falist í aðild Íslands að ESB á þessu sviði, svo sem skýrri aðkomu Íslendinga að mótun sjávarútvegsstefnu ESB í framtíðinni en breytingar á sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB eru í undirbúningi. Síðast voru gerðar veigamiklar breytingar á henni árið 2002 en síðan hefur það verið metið svo að nauðsynlegt sé að fara út í enn frekari endurskoðun á kerfinu. Slíkt endurskoðunarferli er í raun hafið og framkvæmdastjórnin sendi nýverið frá sér grænbók um endurskoðun á sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB í þeim tilgangi að fá fram álit allra þeirra aðila sem telja sig málið varða. Síðar verða dregin saman í skýrslu þau sjónarmið sem fram koma á þessu stigi málsins og verður hún sá grunnur sem frekari ákvarðanir um stefnumörkun í sjávarútvegs málum ESB verður byggð á. Áhrif mögulegra breytinga verða metin og að höfðu samráði við hagsmunaaðila mun framkvæmdastjórnin gera drög að nýrri reglugerð. Endurskoðunarferlið er langt en í grænbók ESB kemur fram skýr vilji til að gera sameiginlega sjávarútvegsstefnu ESB skilvirkari innan þess regluverks sem ESB býr við í dag. Það er mat sumra að Ísland gæti átt ríka aðkomu að þeirri endurskoðun sjávarútvegsstefnu ESB sem rakin er hér að framan sem aðili að sambandinu.⁵ Þetta er þó mjög umdeilt og allsendis óvíst hver áhrif og völd Íslendinga í þessum efnun yrðu í raun, en slíkt getur ráðið miklu um það hvort mögulegur aðildarsamningur er ásættanlegur eða ekki fyrir þjóðina til framtíðar.

iii. Landbúnaðar- og byggðamál.

Landbúnaður: Af umsögnum sem nefndinni bárust og af því sem fram kom hjá ýmsum gestum nefndarinnar er ljóst að verulegar áhyggjur eru meðal forsvarsmanna í landbúnaðinum um áhrif aðildar að ESB á íslenskan landbúnað. Eiga þau sjónarmið einnig stuðning víðar í samfélaginu. Mikilvægt er að taka tillit til þessa við undirbúning aðildarviðræðna og leggja ríka áherslu á hin fjölbættu hagsmunamál sem tengjast íslenskum landbúnaði og stöðu hans til frambúðar fyrir íslenskt samfélag. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að landbúnaður snýst ekki einvörðungu að matvæla- og fæðuöryggi þjóðarinnar. Öflugur íslenskur landbúnaður skiptir máli til að íslenskt samfélag verði sem sjálfbærast um matvæli sem er hluti af hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og snýst um að flutningar landa á milli með matvæli draga úr hefðbundnum landbúnaði og ýta undir svokallaðan verksmiðjubúskap með tilheyrandi kostnaði fyrir umhverfi og samfélag. Landbúnaður er ekki síður snar þáttur í mótun byggðar í landinu og hefur hlutverki að gegna til framtíðar þegar kemur að veigamiklum þáttum eins og umhverfismálum, skógrækt, landgræðslu, endurheimt votlendis, landbúnaðarlandslagi, menningu og ferðaþjónustu fyrir landið allt. Landbúnaður gegnir gríðarlega miklu hlutverki fyrir hinar dreifðu byggðir landsins auk þess að vera hluti af menningu og lífsafkomu lands og þjóðar, enda fjöldi afleiddra starfa sem tengist landbúnaði beint og óbeint.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að skýr stuðningur við mjólkurframleiðslu og annan hefðbundinn búskap verði eitt af samningsmarkmiðum Íslands. Það á t.d. við um afnám tolla þar sem tollverndin hefur verið ein af stöðum íslensks landbúnaðar, ekki síst hefðbundins landbúnaðar. Er því mikilvægt að leita allra leiða til að búa svo um hnúta að stuðningi við landbúnað verði sem minnst raskað þótt ljóst sé að ákveðin breyting í uppbyggingu styrkja-kerfisins muni eiga sér stað með aðild að sambandinu. Fram kom að þróun landbúnaðarstefnu ESB hefur verið með þeim hætti að eiginleg framleiðslustýring hefur verið lögð af í formi kvótasetningar og mjólkurkvóti verður afdnuminn frá árinu 2013. Því er ekki lengur um að

⁵ Sjá grænbók framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar, dags. 22. apríl 2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>.

ræða framleiðslutengda styrki til bænda. Þess í stað er þeim tryggð ákveðin lágmarksafkoma í formi beingreiðslna sem byggð er á sögulegri framleiðslu. Tiltekið svigrúm er þó fyrir framleiðslutengda styrki norðan 62. breiddargráðu, eins og síðar verður komið að. Meiri hlutinn telur einnig mikilvægt að hagsmunir vistvænnar og lífrænnar landbúnaðarframleiðslu verði hafðir að leiðarljósi í samningsferlinu. Einnig var rætt um möguleikann á að sækjast eftir tímabundinni eða varanlegri undanþágu frá markaðseftirliti með innfluttum matvælum vegna landfræðilegra aðstæðna, þar sem slíkt eftirlit yrði mun kostnaðarsamara en það eftirlit sem nú fer fram við tollafgreiðslu. Með því yrði ákveðinn sveigjanleiki veittur að því er varðar þetta eftirlit. Að auki áréttar meiri hlutinn að hefðbundinn landbúnaður á Íslandi og hið íslenska fjölskyldubúi er hluti af menningu og sögu landsins sem þörf er á að varðveita og því þarf að verja þær greinar sem slíkur landbúnaður byggist á, svo sem mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt.

Meiri hlutinn telur eðlilegt að horft verði til þess hvort skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti þeirra sem ekki hafa lögheimili og fasta búsetu á landinu til þess að eignast fasteignir hér á landi með tilliti til þess að viðhalda búsetu í sveitum. Bendir meiri hlutinn hvað þetta varðar m.a. á samsvarandi sérreglur Möltu og Danmerkur.

Meiri hlutinn telur að gera verði skýra grein fyrir aðkomu hagsmunaaðila að þessum mála-flokki, líkt og öðrum, í aðdraganda mögulegra viðræðna og á meðan samningavinna fer fram. Fram kemur í gögnum nefndarinnar að nauðsynlegt sé, varðandi 11. kafla samningaviðræðna, um landbúnaðar- og byggðastefnu, að drög að áætlunum um stuðning við dreifðar byggðir liggi fyrir þegar samningaviðræður um kaflann hefjast. Yrði t.d. samið um hvert starfssvæði landshlutasamtaka sveitarfélaga fyrir sig hlýtur að teljast eðlilegt að gera ráð fyrir aðkomu allra fulltrúa sveitarfélaga á viðkomandi svæðum sem og annarra hagsmunaaðila svo sem samtaka bænda.

Meiri hlutinn telur rétt að landbúnaðinum verði skapað svigrúm til aðlögunar að ESB sér-staklega með tilliti til ólíks styrkjakerfis og hnattrænnar stöðu. Mikilvægt er að Ísland nýti sér og skoði eftir atvikum hvort nauðsyn beri til að útvíkka gildandi reglur ESB til að ná fram heimildum fyrir Ísland til að tryggja sem best stöðu íslenskra bænda. Fordæmi þau sem sköpuð hafa verið í aðildarsamningum ríkja eins og Finnlands munu án efa verða mikill styrkur fyrir Ísland þar sem ástæða er til að ætla að m.a. verði unnt að skilgreina allt landið sem svæði norðurslóðalandsbúnaðar og sem harðbýlt svæði. Það gæti skapað grundvöll til að styrkja íslenskan landbúnað, t.d. með framleiðslutengdum styrkjum, umfram það sem almennar reglur ESB kveða á um og á það skal leggja þunga áherslu. Á sama hátt telur meiri hlutinn ríka ástæðu til að kannað verði til hlítar hvort sérákvæði Rómarsáttmálans um eyjar og héruð sem eru í mikilli fjarlægð frá meginlandi Evrópu geti átt við um stöðu Íslands. Telur meiri hlutinn að sérstaða Íslands geti átt ýmislegt sameiginlegt með þeim fjarlægum eyjum og héruðum, sbr. ákvæði 299. gr. Rómarsáttmálans, þótt hafa verði í huga að félags- og efna-hagsleg staða Íslands er ólík þeim svæðum sem ákvæðið á við um.

Ljóst er að íslenskur landbúnaður í heild sinni er lykillinn að fæðuöryggi landsins, þ.e. að nægur matur sé til í landinu, ef þörf krefur. Í því sambandi leggur meiri hlutinn einnig áherslu á matvælaöryggi en hér á landi eru búfjárstofnar afar viðkvæmir fyrir mögulegum utanaðkomandi sýkingum og mikilvægt er að íslensk stjórnvöld geti gripið til nauðsynlegra ráðstafana til verndar íslenskum búfjárstofnum enda hefur náðst markverður árangur hér á landi í dýraheilbrigðismálum og matvælaöryggi. Ísland hefur til þessa samkvæmt EES-samningnum verið undanþegið viðskiptum með lifandi dýr. Undanþágan var tímabundin til ársins 2000, en búið er að ganga frá því í tengslum við matvælalöggjöfina að undanþágan er nú varanleg innan EES-samningsins. Meiri hlutinn telur rétt að kröfu um að þessari undanþágu

verði framhaldið fyrir Ísland verði haldið uppi í mögulegum aðildarviðræðum. Vísað er í því efni til landfræðilegrar einangrunar landsins sem leitt hefur af sér búfjárstofna sem sérstök ástæða er til að vernda gegn beinni utanaðkomandi ásókn.

Tryggja þarf stöðu landbúnaðarins eftir sem áður. Afar mikilvægt er að halda fast á málum að því er varðar að tryggja áframhaldandi matvælaöryggi hér á landi, þ.e. heilbrigði matvæla fyrir neytendur, og er í því efni mikilvægt að horfa til allrar fæðukeðjunnar. Mikilvægt er að tryggja sem best ákveðinn sveigjanleika til aðgerða hér á landi til að tryggja áfram öflugar sjúkdómavarnir. Slíkt er lykilatriði til að tryggja áfram heilnæmi og sérstöðu þeirra afurða sem framleiddar eru hér á landi í hefðbundnum búskap.

Byggðamál: Í umfjöllun nefndarinnar kom skýrt fram hversu tengd byggðamálin eru við landbúnað innan ESB. Innan ESB hefur verið dregið mjög úr beinum stuðningi í landbúnaði en stuðningur hefur þess í stað verið aukinn hvað varðar byggðapróun, umhverfisverkefni og aðra nýsköpun í dreifbýli. Því hefur verið haldið fram að þessi stefnubreyting ESB geti um margt fallið vel að frekari þróun íslenskrar byggðastefnu.

Aðkoma hagsmunaaðila að styrkjakerfi ESB er afar mikilvæg í byggðamálum líkt og í landbúnaðarmálum að mati meiri hlutans. Vísast til umfjöllunar um landbúnaðarmál hér að framan, t.d. um 11. kafla samningaviðræðna, auk umfjöllunar um styrki. Er einboðið að sveitarfélögin gegni lykilhlutverki í viðræðum um byggðamál, enda verða hagsmunir sveitarfélaga og byggða ekki aðgreindir. Að mati meiri hlutans þarf að tryggja byggða-, umhverfis-, atvinnu-, og nýsköpunarstuðning til dreifðra byggða.

Allt frá því að stækkunarferli ESB hófst í byrjun sjöunda áratugar síðustu aldar hefur ESB haft í forgrunni efnahagslega uppbyggingu á þeim svæðum aðildarríkjanna sem lakast standa efnahagslega. Nú er gert ráð fyrir að á tímabilinu 2007 til 2013 verði varið alls 350 milljörðum evra til málaflokksins. Stærsti hluti þess fjár rennur til nýrra ríkja ESB í Austur-Evrópu sem lakast standa efnahagslega, auk Spánar, Portúgals, Grikklands og Möltu. Auk þess eru verulegir fjármunir til ráðstöfunar í öðrum aðildarríkjum ESB á tilteknum forsendum sem m.a. mundu ná til Íslands að óbreyttum reglum.

Meiri hlutinn bendir á að Ísland hefur lagt sitt af mörkum í þessu efni allt frá gildistöku EES-samningsins með fjárframlögum í þróunarsjóð EFTA sem veitt hefur fjármagn til þessara sömu ríkja og svæða innan ESB. Hins vegar hafa svæði á Íslandi í sambærilegri stöðu ekki notið aðgangs að slíku fjármagni með sama hætti.

Reynsla Norðurlandþjóðanna sýnir að í aðildarviðræðum er mikilvægt að hafa hagsmuni á þessu sviði skýrt markaða þar sem fordæmi eru fyrir því að tekið sé tillit til sérstakra aðstæðna líkt og eru hér á landi. Hér er að mati meiri hlutans um að ræða svið sem afar mikilvægt er að setja í forgrunn og leggja mikið kapp á. Hér kunna að skapast ný tækifæri til endurskipulagningar á byggðastefnu íslenskra stjórnvalda á grunni nýrrar hugmyndafræði, en slíkt hefur gefið góða raun í sumum aðildarríkjum ESB. Afar brýnt er að gæta hagsmuna landsbyggðarinnar í þessu sambandi og tryggja greiðan aðgang að því fjármagni sem hér um ræðir. Telur meiri hlutinn að í því efni eigi m.a. að horfa sérstaklega til þátta eins og nýsköpunar á landsbyggðinni sem hugsanlega gætu aukið fjölbreytni í atvinnutækifærum. Þrátt fyrir augljósa áherslu á dreifbýli vegna tengingar við landbúnað og sjávarútveg áréttar meiri hlutinn það sem segir í umfjöllun um landbúnað hér að framan að full ástæða er til að ætla að unnt verði að skilgreina landið allt sem harðbýlt svæði. Því leggur meiri hlutinn áherslu á að byggðamál, styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða verði skoðað heildstætt og skoðunin nái til landsins alls þar sem áhersla verði lögð á landfræðilega sérstöðu Íslands og breytta efnahagslega stöðu þjóðarinnar.

Fram kom á fundum nefndarinnar að umtalsverð vinna er lýtur að þessum málaflökki hefur þegar farið fram, bæði í nefnd utanríkisráðherra um byggðamál og á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem nýtast mun í framhaldinu.

iv. Umhverfismál.

Umhverfislöggjöf ESB hefur að miklu leyti verið tekin upp á Íslandi í gegnum EES-samninginn en umhverfismál falla óbeint undir hann vegna tengingar og skörunar við önnur réttarsvið hans. Löggjöfin byggist að mestu á víðtækri rammalöggjöf sem tekur heildstætt á viðfangsefninu og þannig verður skörun við önnur málefnasvið. Til dæmis hefur löggjöfin bein áhrif á löggjöf á sviði orkumála, atvinnumála og iðnaðar þar sem reglur geta takmarkað afhafna- og atvinnufrelsi. Umhverfisreglur eru einnig þess eðlis að þær geta haft óbein áhrif á nýtingu auðlinda. Má þar nefna reglur um umhverfismat, reglur um heimildir fyrir losun gróðurhúsalofttegunda og reglur um náttúruvernd. Ísland hefur með EES-samningnum skuldbundið sig til aðildar að viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir fyrir gróðurhúsalofttegundir sem mun frá og með 2012 hafa áhrif á losunarreglur á Íslandi. Ekki verður séð að mikill munur sé á regluverki um losun gróðurhúsalofttegunda á sviði ESB-réttar og EES-samningsins. Þeim sjónarmiðum var enn fremur hreyft við nefndina að reglur ESB-réttar væru skýrari en reglur EES og féllu betur að íslenskri löggjöf og samfélagi vegna áherslna ESB-réttar á sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu auðlinda. Þrátt fyrir að hugtakið sé tiltölulega nýtt í íslenskum rétti er Ísland mjög framarlega í nýtingu á umhverfisvænni orku. Meiri hlutinn áréttar að sérstaða Íslands í þessum efnum verði höfð í huga við samningsgerð.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að vegna þess hve víðtæk umhverfislöggjöf sambandsins er þurfi oft að semja um sérstaka aðlögun Íslands að löggjöfinni og því geti fylgt umtalsverður kostnaður og tími. Nú þegar sé drjúgum hluta af hagsmunagæslu utanríkisþjónustunnar í EES-málum varið til umhverfismála, þ.e. til að ákvarða hvort löggjöfin falli í raun undir EES-samninginn enda eigi umhverfismál einungis undir samninginn með óbeinum en þó augljóslega víðtækum hætti miðað við innleiddar gerðir á þessu sviði. Þá falla náttúruverndarmál utan gildissviðs EES-samningsins og vegna þess þarf að skoða sérstaklega hvernig sambandslöggjöfin á þessu sviði fellur að íslenskum aðstæðum. Á döfinni eru innleiðingar nokkurra stórra ESB-gerða á sviði umhverfismála og nægir þar að nefna vatnatilskipun og Inspire-tilskipunina um samræmda notkun landupplýsinga. Meiri hlutinn telur mikilvægt að samningamenn greini þær undanþágur sem Ísland hefur fengið vegna sérstöðu sinnar frá þeim tilfellum þar sem skörun EES-samningsins við ESB-samninginn leiðir til þess að ekki hefur verið þörf á innleiðingu með það að markmiði að halda þeim undanþágum sem réttilega hafa fengist frá EES-samningnum og nauðsyn er að viðhalda.

Náttúruverndarlöggjöf ESB byggist að verulegu leyti á alþjóðasamningum sem Ísland er jafnframt aðili að, t.d. Bernarsáttmálanum um verndun villtrar náttúru í Evrópu, Ramsar-samningnum um verndun votlendis og samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Náttúruverndaráætlun ESB „Natura 2000“ er byggð á svipuðum stöðum og náttúruverndaráætlun Íslands þar sem markmiðið er að koma á fót neti friðlýstra svæða og skal áætlunin taka til helstu tegunda vistgerða, vistkerfa og jarðmyndana hér á landi. Í fyrstu náttúruverndaráætluninni á Íslandi fyrir árin 2004–2008 var lagt upp með að vernda búsvæði fugla, vistkerfi og vistgerðir. Í náttúruverndaráætlun þeirri sem nú er til umfjöllunar hjá umhverfisnefnd fyrir árin 2009–2013 er áhersla lögð á verndun plöntusvæða.

Í náttúruverndarlöggjöf ESB er kveðið á um nokkuð ríka skráningarskyldu vistgerða (e. *habitat types*), dýra og plantna sem gæti samkvæmt umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands reynst tímafrek og kostnaðarsöm. Meiri hlutinn telur eðlilegt að samningamenn sækji um

lengri aðlögunartíma til að ljúka slíkri skráningu. Þótt gerð vistgerðarkorta sé hafin hér á landi er enn mikið verk óunnið á því sviði. Þá þarf í samningsferlinu að hafa í huga sérstöðu Íslands hvað varðar nýtingu nokkurra dýrategunda. Þar nægir að nefna að sjávarspendýr (hvalir og selir) og nokkrar fuglategundir, svo sem lundi, eru friðaðar samkvæmt Bernar-sáttmálanum. Sáttmálinn kveður á um bann við því að veiða þessar dýrategundir sem löng hefð er fyrir að nýta hér á landi. Meiri hlutinn áréttar að Ísland hefur gert ýmsa fyrirvara við sáttmálann og telur hann ekkert því til fyrirstöðu að halda slíkum fyrirvörum. Þá bendir meiri hlutinn á að mörg aðildarríki ESB hafa fyrirvara við sáttmálann. Meiri hlutinn leggur áherslu á að við mótnun samningsmarkmiða á þessu sviði verði sérstaklega metið hvernig halda megi opnum möguleikum að halda veiðum áfram, með vísan til aldalangrar hefðar. Meiri hlutinn telur mikilvægt að samningamenn gæti sérstaklega að þessum þáttum og stefnt verði að því að forræði þessara mála verði sem mest í höndum íslenskra stjórnvalda.

v. Atvinnu- og iðnaðarmál.

Atvinnulífið: EES-samningurinn hefur að mati flestra fært íslensku atvinnulífi margvísleg tækifæri á undanförunum árum. Á fundum nefndarinnar var lögð áhersla á að fjölbreyttur iðnaður væri sameiginlegt hagsmunamál allrar þjóðarinnar sem mikilvægt væri að taka með í umræðum um atvinnulífið hér á landi. Þessum málaflokki tilheyra einnig mikilvægar atvinnugreinar á borð við ferðaþjónustu, almenna þjónustu og verslun. Meiri hlutinn bendir á að störf í þessum greinum geta stuðlað að verulegri aukningu í verðmætasköpun í samfélaginu og einnig auknum útflutnings- og gjaldeyriskjum. Ekki þarf að fara mörgum orðum um erfiða stöðu atvinnulífsins í dag í miðri efnahags- og gjaldeyriskreppu. Þær aðstæður, sem Íslendingar búa nú við, leiða að mati meiri hlutans í ljós mikilvægi þess að til lengri tíma verði atvinnulífi og atvinnustarfsemi hér á landi sköpuð góð almenn skilyrði. Þá er að mati meiri hlutans mikilvægt að horfa til allra möguleika til að efla íslenskt atvinnulíf, einkum og sér í lagi nýsköpun og atvinnuþróun, og huga sérstaklega að því að samþætta við t.d. stefnu í byggðamálum. Fram kom á fundum nefndarinnar að Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefur fengið um 15% af heildartekjum sínum úr sjóðum ESB þau tæplega tvö ár sem hún hefur starfað. Hjá miðstöðinni er einnig lögð áhersla á tengslamyndun og öflug samskipti. Slíkt samstarf er augljóslega afar mikilvægt fyrir þjóð á borð við Íslendinga. Fram kom á fundum nefndarinnar að frá síðastliðnu hausti hefur róðurinn þungst verulega hvað varðar að halda uppi samskiptum og koma á nýjum. Nefndinni voru kynnt þau sjónarmið að ástæða þessa væri að traust alþjóðasamfélagsins til Íslands hefði beðið töluverðan álitshnekki eftir efnahagshrunið. Í þessu sambandi bendir meiri hlutinn einnig á mikilvægi þess að nýsköpun og mannauður fái notið sín við það umfangsmikla verkefni að endurreisa íslenskt efnahags- og atvinnulíf.

Núverandi tengsl atvinnulífsins við ESB og stofnanir þess eru töluverð, eftir því sem fram kom fyrir nefndinni, og hefur verið unnið ötulllega að því að koma sjónarmiðum atvinnulífsins á framfæri á vettvangi ESB. Meiri hlutinn telur að þessi tengsl geti nýst vel við mögulegar samningaviðræður og hugsanlega ESB-aðild Íslands og ítrekar mikilvægi þess að þeim verði viðhaldið og þau styrkt.

vi. Almannaþjónusta og félagsleg mál.

Almannaþjónusta: Nefndin hefur farið yfir atriði er lúta að almannaþjónustu og með hvaða hætti hún er skipulögð út frá félagslegum forsendum. Telur meiri hlutinn afar mikilvægt að verja hið norræna form félagslegrar almannaþjónustu. Að mati meiri hlutans er það grundvallaratriði í þessu efni að hvert og eitt ríki geti haldið ákvörðunarvaldi um skipulag

sinnar almannaþjónustu að því tilskildu að allir íbúar viðkomandi aðildarríkis fái notið þjónustu og sitji við sama borð. Þannig er eðlilegt að megináhersla Íslands sé á að hið norræna félagslega fyrirkomulag sé áfram við lýði.

Í ESB ber mikið á samræmdum reglum um þjónustu og var leitast við að ná fram slíkri samræmingu með svokallaðri þjónustutilskipun ESB. Áður en til samþykktar hennar kom var reynt að tryggja að hún mundi ekki taka til almannaðjónustu eða grundvallarþátta félagslegrar þjónustu enda var hún ekki tekin upp í EES-samninginn fyrr en tryggt var að meginreglur af þessu tagi væru tryggðar eins og hægt var og að ljóst væri að tæki til að berjast gegn félagslegum undirboðum í aðildarríkjunum stæðu óhöggð. Voru þar varin mikilvæg félagsleg gildi, sem lögð er áhersla á að Ísland haldi ákveðið uppi í öllum viðræðum sínum við ESB. Evrópudómstóllinn hefur engu að síður fellt afgerandi dóma á síðustu missirum (Laval, Viking, Rüffert, Luxemborg) sem hafa aukið hættuna á félagslegum undirboðum. Því hefur á vettvangi Evrópuþingsins komið fram tillaga um að áhrif tilskipunar um útsenda starfsmenn verði skoðuð og er búist við tillögum um breytingar á henni. Evrópsk verkalýðshreyfing (EPSU/ETUC) hefur krafist slíkra breytinga. Telur meiri hlutinn mikilvægt að fylgjast með þeirri framvindu mála og leggja mat á stöðuna í ljósi hennar.

Meiri hlutinn telur að sama skapi ekki síður mikilvægt að Ísland gæti þess að ekki verði lengra gengið í samræmingu reglna á sviði almannaðjónustu og haldi því t.d. fast á lofti að hugsanleg samræming á reglum um þjónustu hafi ekki áhrif á það rekstrarform sem ríki kunna að velja sér á almannaðjónustu af þessu tagi. Gjalda ber varhug við að eitt rekstrarform verði tekið umfram annað í reglum ESB, enda segir í þeim að framkvæmdastjórn ESB sé hlutlaus hvað varðar rekstrarform almannaðjónustu. Á sama tíma þurfa reglur að vera skýrar og afmarkaðar þannig að dómstóll ESB geti ekki snúið þeim gegn þeim meginmarkmiðum sem reglunum er ætlað að ná. Telur meiri hlutinn nauðsynlegt að íslensk lög og reglur um opinbera almannaðjónustu og framkvæmd hennar verði tekin til skoðunar, t.d. með sérstökum lögum um almannaðjónustu, svo að tryggja megi sem frekast er unnt að laga-umhverfi ESB hafi ekki áhrif á sjálfstætt ákvörðunarvald stjórnvalda til að skipuleggja og fjármagna opinbera almannaðjónustu, né heldur dómaniðurstöður Evrópudómstólsins.

Í þessu samhengi er mikilvæg yfirlýsing leiðtoga ESB, sem er að finna í lokaskjali frá fundi þeirra nýverið, þar sem áréttuð eru ýmis grundvallaratriði þessu tengd. Þar er staðfest áhersla sambandsins á félagslega velferð og réttindi launþega, almannaðjónustu og rétt yfirvalda (ríkis og sveitarfélaga) til að skipuleggja og veita þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Í framhaldi af þessu skýra leiðtogarnir nánar innihald sáttmála ESB eins og áætlað er að breyta þeim með Lissabon-sáttmálanum. Í því samhengi kemur það markmið sáttmálanna fram að setja á fót sameiginlegan markað og stuðla að sjálfbærri þróun Evrópu sem byggð verði á hæfilegum hagvexti og verðstöðugleika sem og samkeppnishæfu og félagslega þættu markaðshagkerfi. Markmið sáttmála ESB sé m.a. að berjast gegn mismunun hvers konar og að styrkja félagslegt réttlæti og vernd, jafnrétti kynjanna, samstöðu kynslóða og vernd réttar barnsins. Lögð er áhersla á að sambandið horfi til þess í stefnumörkun sinni að styrkja atvinnustig í aðildarríkjunum, tryggja fullnægjandi félagslega vernd o.fl. Skýrt er tekið fram að sáttmálarnir tryggi það markmið sem fyrr greinir um rétt yfirvalda (ríkis og sveitarfélaga) til að skipuleggja þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu þannig að sem best verði komið til móts við þarfir neytenda. Að sama skapi hafi sáttmálinn engin áhrif á heimildir aðildarríkjanna til að veita, sjá um eða skipuleggja þjónustu í almannaðágu sem ekki er rekin í hagnaðarskyni. Að lokum leggja leiðtogarnir áherslu á að sáttmálarnir leggi ESB á herðar að viðurkenna og styrkja hlutverk aðila vinnumarkaðarins á vettvangi ESB og virða sjálfstæði þeirra.

Með þeirri yfirlýsingu sem hér greinir hafa leiðtogar sambandsins talað skýrt um þau félagslegu gildi sem sáttmálum ESB er ætlað að tryggja. Þessi texti er settur fram sem hluti af þeim skýringum sem Írar hafa kallað eftir í tengslum við skoðun sína á því að kjósa á ný um Lissabon-sáttmálann og mun textinn hafa mikla þýðingu þegar kemur að túlkun sáttmálanna og framþróun þeirra reglna sem á þeim byggja. Enn fremur verður litið til svokallaðs viðauka um almannajónustu við Lissabon-sáttmálann og þess lagagrunns sem sáttmáli ESB veitir verði Lissabon-sáttmálinn samþykktur⁶ auk 36. gr. í sáttmála um grundvallarréttindi (Charter of Fundamental Rights).

Félagsmálefni: Meiri hlutinn ítrekar að EES-samningurinn gerir það að verkum að regluverk ESB um réttindi launafólks eru að verulegu leyti þegar hluti af íslenskum lögum og reglum. Það sem upp á vantar í þeim efnum snertir einna helst svið þar sem ESB hefur aukið samstarf sitt á grunni nýrra sáttmála sem ekki eiga sér stoð í EES-samningnum. Mikilvægt regluverk er varðar réttindi launafólks hefur því ekki verið tekið upp í EES-samninginn. Má þar nefna reglur er lúta að vernd minnihlutahópa á vinnumarkaði. Einnig má nefna félagsmálastefnu ESB sem ekki er hluti af EES-samningnum en er mikilvægur þáttur í efnahags- og atvinnulífi framtíðar. Mikilvægt er einnig að Ísland skipi sér í sveit með þeim sem vilja tryggja þessi réttindi og festa í sessi.

Meiri hlutinn telur rétt að hafður verði í huga sá árangur sem náðst hefur á Íslandi til að rétta stöðu kynjanna. Á Íslandi líkt og annars staðar á Norðurlöndunum stöndum við framar en flest ríki ESB hvað varðar atvinnuþátttöku kvenna, hlut kvenna í stjórnámálum, fæðingarorlof, lagaleg réttindi kvenna og félagslega stöðu þeirra. Í umsögn Jafnréttisstofu kemur fram að almennt megi segja að Íslendingar séu komnir mun lengra en flestar þjóðir ESB hvað varðar jafnrétti kynjanna. Jafnréttisstofa benti jafnframt á að með aðild gæti Ísland haft áhrif á mótun jafnréttisstefnu í ESB auk þess sem eftirlit og aðhald með þessum málaflökki mundi eflaust aukast á Íslandi enda væri eftirlitskerfi ESB öflugt á ýmsum sviðum.

Meiri hlutinn telur að leggja verði áherslu á þennan málaflökk svo ekki glatist það sem áunnist hefur. Þannig verði áunnin réttindi og samþykkt stefna Íslands varin enda er í sambandinu fjöldi ríkja sem byggir á annars konar samfélagsgrunni. Hins vegar er stefna Íslands í þessum málum mjög í ætt við stefnu þeirra Norðurlanda sem nú þegar eru í ESB. Þá telur meiri hlutinn rétt að benda á að þrátt fyrir að mikið af regluverki ESB í jafnréttismálum sé nú þegar hluti af EES-samningnum á grundvelli vinnumarkaðslöggjafar eru óinnleiddar tvær tilskipanir ESB um mismunun. Í máli fulltrúa félags- og tryggingamálaráðuneytis kom þó fram að vinna væri hafin við að færa reglur tilskipananna í lög. Þá væru tilskipanirnar ekki ólíkar þeim reglum sem nú þegar gilda á Íslandi og því ekki um flókið verk að ræða.

Meiri hlutinn ræddi sérstaklega málefni Íbúðalánasjóðs enda hafði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) haft sjóðinn til skoðunar á síðasta ári. Húsnæðismál falla utan EES-samningsins og reglna ESB. Aðildarríkjum er því í sjálfsvald sett hvernig þau haga lagaumhverfi húsnæðismála svo lengi sem ekki er brotið á reglum EES/ESB-réttar. Skoðun ESA var gerð vegna gruns um ólögmetan ríkisstyrk, en ríkisábyrgð hefur verið á sjóðnum frá stofnun hans og hann því undanþeginn greiðslu ríkisábyrgðargjalds sem ríkisstofnunum og -fyrirtækjum er gert að greiða. Ísland hefur skilgreint sjóðinn sem stofnun sem starfi í almannabágu og því ekki litið svo á að um ríkisstyrk væri að ræða. Á fyrri hluta síðasta árs var kannað hvort koma ætti til móts við athugasemdir ESA með þeim hætti að aðskilja félagsleg lán frá almennum lánnum sjóðsins og aflétta ríkisábyrgð af almenna hlutanum. Vegna hruns bankanna í október

⁶ Sjá 27. tölul. 2. gr. Lissabon-sáttmálans sem leggur til breytingar á ákvæði um almannajónustu sem verði 14. gr. í sáttmála Evrópusambandsins.

2008 hefur lítið verið aðhafst í málefnum Íbúðalánasjóðs utan nokkurra funda með ESA. Fyrir nefndinni voru kynnt þau sjónarmið að reglur ESB varðandi almannþjónustu væru víðari í þeim skilningi að aðildarríki hefðu meira svigrúm til að skilgreina þjónustu í hag almennings en innan EES-samningsins. Meiri hlutinn telur því rétt að áhersla verði lögð á að Íbúðalánasjóður haldi því rekstrarformi sem nú er og þeim ramma um lánveitingar sem nú gilda. Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að fylgja því fast eftir að félagslegum sjónarmiðum verði gert hátt undir höfði í mögulegum aðildarviðræðum við ESB og að tryggt verði að Ísland verði virkur þátttakandi í þeim þáttum regluverks ESB er lúta að réttindum launafólks sem ekki hafa verið teknir upp í EES-samninginn. Ríka áhersla ber og að leggja á að barist verði gegn félagslegum undirboðum hvers konar á vinnumarkaði, en í því felst rík vernd fyrir launafólk. Í þessu efni telur meiri hlutinn rétt að benda á að verkalýðshreyfingin telur mikið réttaröryggi felast í lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Er mikilvægt að tryggja að fyrirmæli þeirra um að ákvæði kjarasamninga um laun og önnur starfskjör skuli vera lágmarkskjör verði áfram við lýði.

vii. Gjaldmiðilsmál.

Gjaldmiðilsmál: Fram kom á fundum nefndarinnar að það er álit margra að þátttaka í samstarfi ESB á sviði efnahags- og peningamála væri mikilvægur liður í því að koma á stöðugleika í efnahagsmálum hér á landi. Það er álit meiri hlutans að komi til aðildarviðræðna beri að leggja kapp á að viðræður um gjaldmiðilsmál verði forgangsverkefni í viðræðuferlinu og í því eigi að leita eftir samkomulagi við ESB og ECB um stuðning við krónuna.

Aðildarríkjum ESB ber að taka upp evruna, með örfáum undantekningum, en til að svo megi verða þarf aðildarríki að eiga aðild að efnahags- og myntbandalagi Evrópu (Economic and Monetary Union, EMU). Aðildarríki þarf auk þess að uppfylla „Maastricht-skilyrðin“⁷ svokölluðu sem sett voru fram í bókun við stofnsáttmála ESB. Öll aðildarríki eru aðilar að myntbandalaginu en til að uppfylla Maastricht-skilyrðin þurfa aðildarríkin að uppfylla eftirfarandi megin skilyrði um árangur í efnahagsmálum:

- Halli á ríkissjóði má ekki vera meiri en 3% af landsframleiðslu og heildarskuldir hins opinbera mega ekki vera meiri en 60% af landsframleiðslu.
- Verðbólga má ekki vera meira en 1,5% hærri en meðaltal verðbólgu í þeim þremur löndum ESB þar sem hún er lægst.
- Langtímavextir mega ekki vera meira en 2% hærri en í þeim löndum ESB þar sem verðlag er stöðugast.
- Viðkomandi ríki þarf að hafa verið í gengissamstarfi Evrópu (Exchange Rate Mechanism, ERM II) í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar og innan vikmarka, sem nú eru 15%.

Það er mat margra að mikilvægt sé fyrir Ísland að uppfylla Maastricht-skilyrðin fyrir upp-töku evru, burtséð frá því hvort Ísland verður aðili að ESB eða ekki, og að slíkt sé sjálfstætt viðfangsefni í stjórn efnahags- og peningamála á næstu missirum og árum.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í báðum þingsályktunartillögum sem til umfjöllunar voru og gera ráð fyrir að Ísland leiti á fyrstu stigum viðræðna eftir sérstöku samkomulagi við ESB, og eftir atvikum evrópska seðlabankann, sem verið gæti stuðningur á næstu missirum við íslensku krónuna meðan á aðlögunarferli Íslands stæði. Slíkt gerði Íslandi síðan kleift að ganga inn í samstarf ESB á sviði efnahags- og peningamála

⁷ Sjá svonefnd „Maastricht-skilyrði“ á vefslóðinni: <http://www.ecb.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html>.

(ERM II) og taka loks upp evruna. Rætt var á fundum nefndarinnar hvort mögulegt væri að fá aðild að gengissamstarfi ESB (ERM II) strax meðan á samningsferlinu stendur en fram kom að slík aðild væri háð aðild að ESB. Verði tillagan samþykkt og Ísland sækir um aðild að ESB er aðild að ERM II, sem sett var á fót til að auðvelda ríkjum að undirbúa upptöku evru og ná stöðugleika í efnahagsmálum, kostur í stöðunni innan fátíðra mánaða frá aðild. Á því tímabili sem aðildarríki er í ERM II er gengi gjaldmiðilsins fest gagnvart evru og seðlabanki aðildarríkis og evrópski seðlabankinn sameinast um að verja þjóðargjaldmiðilinn gegn sveiflum. Tveggja ára aðild að ERM II án gengisfellingar og innan 15% vikmarka er svo meðal þeirra skilyrða sem sett eru fyrir upptöku evru eins og vikið var hér á undan.⁸

Fram kom á fundum nefndarinnar að almennt er það svo í aðildarviðræðum að samningskaflinn um gjaldmiðilmál krefst ekki umfangsmikilla samninga þar sem ljóst liggja fyrir hverjar skuldbindingar nýs aðildarríkis eru, auk þess sem ESB stendur fast á því að ný ríki taki fullan þátt í efnahags- og myntbandalaginu og taki á endanum upp evruna sem sinn gjaldmiðil.

Meiri hlutinn vill jafnframt geta þess í ljósi mikillar skuldsetningar ríkissjóðs að skuldaskeyrði Maastricht-sáttmálans hafa ekki komið í veg fyrir að ríki með skuldastöðu yfir 60% af vergri landsframleiðslu hafi getað tekið upp evru enda gerir sáttmáli ESB ráð fyrir að raunhæf áætlun til lækkunar skulda umfram það mark sé fullnægjandi. Fram kom á fundum nefndarinnar að samningahópur um myntbandalagið mun skilgreina nánar þau markmið sem hér eru reifuð verði farið í aðildarviðræður.

viii. EES-mál.

Aðild að ESB og íslensk löggjöf: Margir af þeim þáttum sem einkenna ESB, einkum þann hluta sem Rómarsáttmálinn tekur til, eru hluti af EES-samningnum sem Ísland hefur verið aðili að frá 1994. Er þetta sérstaklega skýrt í ljósi þess að reglur ESB um fjórfrelsið og innri markaðinn hafa verið teknar upp af EES-ríkjunum. Grundvallarmunurinn á þessu tvennu felst í því að með EES-samningnum eru ekki settar á stofn yfirþjóðlegar stofnanir sem hafa vald til að setja lög sem fá sjálfkrafa gildi í EES-ríkjunum. Þess í stað taka reglur ESB á sviði fjórfrelsisins og innri markaðarins einungis gildi í EES-ríkjunum eftir að þær hafa verið lögfestar eftir þeim stjórnskipulegu aðferðum sem gilda í hverju ríki fyrir sig. Gildir það hvort sem um reglugerðir eða tilskipanir frá ESB er að ræða. Hinar fyrrnefndu eru lögfestar í heild sinni í EES-ríkjunum en stjórnvöld hafa val um form og aðferð við innleiðingu á tilskipunum. Hins vegar má ekki lögfesta reglugerðir ESB sérstaklega í aðildarríkjunum og er það til að hætta skapist ekki á að staða þeirra verði mismunandi frá einu landi til annars. Þetta er því gerólíkt framkvæmdinni í EES-ríkjunum.

Af þessum sökum hefur ekki verið talið að framsal löggjafarvalds felist í EES-samningnum, þótt um það hafi raunar verið deilt, bæði þegar EES-samningurinn var gerður og eins síðar. Sú staðreynd endurspeglar í bókun 35 við hann þar sem segir m.a. um framkvæmd EES-reglna: „Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu Evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar eð þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi um sig; vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga,

⁸ Sjá einkum kafla um möguleika á upptöku evru í skýrslu forsætisráðherra, dagsett 17. apríl 2009, á vefslóðinni: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/2009-17-4-skyrsla-nefndar-um-throun-evropu-mala.pdf>.

skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

Á sama hátt hefur ekki verið talið að framsal dómsvalds felist í EES-samningnum. Þannig gefa ESA og EFTA-dómstóllinn ekki út bindandi álit heldur eru þau ráðgefandi. Þá er dómstólum EES-ríkjanna ekki skylt að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins heldur er einöngungu um heimild til þess að ræða. Á hinn bóginn er ljóst að fari Ísland ekki eftir þessum álitum getur það haft þjóðréttarlegar afleiðingar samkvæmt EES-samningnum. Hvorki ESA né EFTA-dómstóllinn geta sektað Ísland, nema á sviði samkeppnismála, en til þess hefur ekki komið. Meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins er hins vegar hluti EES-samningsins og kom það skýrt fram í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn íslenska ríkinu, en í því máli var fjallað um hvort EES-samningurinn mælti fyrir um að ríkið væri skaðabótaskyldt vegna tjóns sem einstaklingar eða aðilar í atvinnurekstri kunna að verða fyrir vegna þess að ríki hefur ekki lögfest EES-reglu, gert það of seint eða ranglega. Var í málinu leitast við að skýra EES-samninginn þannig að raunveruleg einsleitni næðist milli EES-réttar og bandalagsréttar, sbr. bókun 35, og skaðabætur skyldu greiddar. Ástæðan var hið „sérstaka eðli“ EES-samningsins sem leiðir til þess að einstaklingar og lögaðilar hafa mjög líka stöðu og að ESB-rétti jafnvel þótt EES-reglur hafi ekki beina réttarverkan.

Innan ESB kæmi til hið svonefnda yfirþjóðlega vald sem fæli m.a. í sér að löggjöf ESB fengi beina réttarverkan, þ.e. hún yrði beint bindandi gagnvart Íslandi. Það fæli í sér að ekki þyrfti að innleiða reglugerðir hér á landi en tilskipanir þyrfti áfram að innleiða í íslenskan rétt svo sem að framan greinir. Það að gerðir yrðu beint bindandi þýðir að einstaklingar og lögaðilar gætu byggt beinan rétt á þessum reglum án tillits til þess hvort reglur hefðu verið innleiddar hér á landi.

Undanþágur, aðlaganir og sérlausnir: Nefndin aflaði sér almennra upplýsinga um þær undanþágur, aðlaganir og sérlausnir sem íslensk stjórnvöld hafa sóst eftir og náð fram í tengslum við EES-samninginn. Meiri hlutinn telur að þetta séu mikilvægar upplýsingar og líta beri til þessara efnisatriða sem fordæmis um hvernig mætti semja að nýju um þessi mál í aðildarviðræðum við ESB.

Fyrst ber að nefna reglur um dýraheilbrigði. Ísland hefur verið undanþegið dýraheilbrigðisreglum EES-samningsins varðandi dýr og dýraafurðir, fyrir utan fisk og fiskafurðir, frá gildistöku hans. Í ljósi umfangsmikilla breytinga á matvælalöggjöf ESB hefur verið samið um breytingar á þeim undanþágum en gert er ráð fyrir að undanþága frá reglum um innflutning lifandi dýra gildi áfram. Aðrar sérgreindari undanþágur munu einnig gilda, svo sem að því er varðar heimildir til að fódra jörturdýr hér á landi með fiskimjöli og að því er varðar reglur um viðbrögð við riðu í sauðfé. Bann gildir og áfram við innflutningi á kjöt- og beina-mjöli.

Þá hefur Ísland, samkvæmt EES-samningnum, heimild til að takmarka fjárfestingar útlendinga í íslenskum sjávarútvegi og eru í gildi sérstök lög þar að lútandi.

Á sviði flugverndar fékk Ísland aðlögun sem felur í sér að innanlandsflug á Íslandi skuli, vegna sérstakra landfræðilegra aðstæðna, vera undanþegið ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 849/2004 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi.

Samið var um að ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 2002/91 um orkunýtingu bygginga skyldu ekki gilda á Íslandi. Tilskipuninni er ætlað að stuðla að bættri orkunýtni bygginga, en flestir orkugjafar sem notaðir eru í ríkjum ESB valda gróðurhúsaáhrifum. Hins vegar kemur nánast öll orkunotkun í íslenskum byggingum frá umhverfisvænni orkugjöfum og á þeim grundvelli var samkomulagið gert.

Tilskipun ESB um sumartíma tekur ekki til Íslands samkvæmt sérstakri aðlögun þar um.

Við upptöku hinnar svokölluðu raforkutilskipunar ESB í EES-samninginn fékkst það framgengt að heimilt sé að veita aðildarríkjum, sem sýnt geta fram á að umtalsverð vandkvæði séu á rekstri lítilla einangraðra kerfa, undanþágu frá tilteknum ákvæðum gerðarinnar, en í þeim er fjallað um rekstur flutningskerfa, rekstur dreifikerfa, aðskilnað og gagnsæi reikninga og skipulag kerfisaðgangs. Einnig fékk Ísland á sínum tíma tveggja ára viðbótar-aðlögunartíma til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar, en þó telur meiri hlutinn vert að nefna að innleiðing tilskipunarinnar var ekki óumdeild og ýmsir telja að heillavænlegra hefði verið ef Ísland hefði fengið varanlega undanþágu í ljósi sérstakra aðstæðna.

Að lokum hefur Ísland einnig fengið aðlaganir eða sérlausnir við upptöku tilskipana ESB á sviði umhverfismála í EES-samninginn, því vegna aðstæðna eiga þessar tilskipanir ekki alltaf við hér á landi. Við upptöku fráveitutilskipunar ESB var t.d. slakað á kröfum gagnvart Íslandi vegna þess hve dreifbýlt og strjálbýlt landið er. Þá fékkst aðlögun í sorpbrennslumálum enda hefði full innleiðing á viðkomandi tilskipun ESB haft í för með sér að loka hefði þurft nýjum og tæknilega fullkomnum sorpbrennslum héraðs innan 10 ára þar sem þær uppfylltu ekki kröfur tilskipunarinnar. Því var samið um aðlögun sem felur í sér að nota má þessar sorpbrennslur út líftíma þeirra. Önnur dæmi um aðlaganir er að finna um t.d. brenni-steinslosun, ákvæði vatnatilskipunar ESB, reglur um viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda o.fl.

ix. Öryggis- og varnarmál.

Almennt og áhrif Lissabon-sáttmálans: Nefndin hefur kynnt sér þær reglur sem gilda um utanríkis- og öryggismál í ESB og þær breytingar sem verða þegar Lissabon-sáttmállinn tekur gildi. Lissabon-sáttmállinn kveður á um að öryggis- og varnarmálastefna ESB verði óaðskiljanlegur hluti af utanríkis- og öryggismálastefnu ESB og hafi þar af leiðandi sömu markmið. Þau meginverkefni sem falla undir öryggis- og varnarmálastefnuna eru friðargæsla, friðaruppbygging, hættuástandsstjórnun (e. *crisis management*), og mannúðar- og neyðaraðstoð. Sáttmállinn skuldbindur aðildarríkin til að móta til lengri tíma lítið sameiginlega varnarstefnu og þar með, þegar leiðtogaráð ESB (e. *European Council*) samþykkir einróma, sameiginlegar varnir.

Lissabon-sáttmállinn kveður hvorki á um að her ESB verði stofnaður né að herskyldu verði komið á. Jafnframt eru sett margs konar skilyrði fyrir þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu, m.a. að slík stefna skuli ekki stangast á við stefnu þeirra ríkja sem eru aðilar að NATO. Hafa ber í huga að við gerð Lissabon-sáttmálans hefur þurft að taka tillit til aðildarríkja með ólíka forsögu í öryggis- og varnarmálum. Af 27 ríkjum eru 21 aðili að NATO. Af hinum sex ríkjunum eru fimm (Austurríki, Finnland, Írland, Malta og Svíþjóð) yfirlýst hlutlaus. Kýpur stendur utan NATO vegna andstöðu Tyrkja.

Sérstaða Íslands sem herlausrar og vopnlausrar þjóðar er augljós. Ísland mun undir engum kringumstæðum koma á innlendum her eða taka þátt í samstarfi herja. Af þeim sökum er einnig eðlilegt að Ísland standi utan Evrópsku varnarmálastofnunarinnar (EDA), líkt og Írar hafa kosið að gera, enda þátttaka í henni valkvæð.

Breytingar vegna Lissabon-sáttmálans munu ekki hafa áhrif á þá meginreglu að ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að samþykkja einróma og ekki er hægt að þvinga aðildarríki með atkvæðagreiðslu til að taka þátt í aðgerðum. Meiri hlutinn áréttar að í þessu felst að ríki verður hvorki þvingað til friðargæslu né hernaðaraðgerða, né til að fylgja ákveðinni stefnu. Ríki geta hins vegar valið að sitja hjá ef þau vilja ekki standa í vegi fyrir vilja meiri hlutans.

Nefndin hefur kynnt sér lagalega bindandi ákvörðun leiðtogafundar ESB frá 19. júní 2009 um túlkun Lissabon-sáttmálans hvað varðar öryggis- og varnarmál. Í henni er ítrekað að ákvörðun um þróun sameiginlegra varna þurfi að taka einróma og í samræmi við stjórnarskrá hvers ríkis. Auk þess gengur sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan aldrei framur stefnu hvers ríkis í öryggis- og varnarmálum. Þar kom og fram að hvert aðildarríki ákveður hvort það taki þátt í fastri samvinnu á sviði varnarmála eða í evrópskri varnamálastofnun. Þá telur meiri hlutinn rétt að benda á að í ákvörðun fyrrnefnds leiðtogafundar ESB var skýrt tekið fram að í Lissabon-sáttmálanum væri ekki gert ráð fyrir samevrópskum her, né herskyldu, af neinu tagi auk þess sem hvert aðildarríki ákveður í samræmi við réttarreglur sínar hvort það taki þátt í hernaðaraðgerðum.

Þróunarsamvinna: Nefndin kynnti sér stefnu Íslands, áherslur og markmið í þróunarsamvinnu og telur þau falla að stefnu og markmiðum ESB, enda byggjast þau á sömu alþjóðlegu samþykktunum og yfirlýsingunum. ESB hefur samþykkt að framlög til þróunaraðstoðar nemi að meðaltali 0,56% af vergum þjóðartekjum (VPT) árið 2010 og 0,7% af VPT fyrir árið 2015. Hvað varðar markmið einstakra ríkja stefna þau 15 ríki er gengu í sambandið fyrir 2002 að ná 0,51% af vergum þjóðartekjum árið 2010 og 0,7% árið 2015. Þau ríki sem gengu í sambandið eftir 2002 munu reyna að ná 0,17% markmiðinu fyrir 2010 og 0,33% fyrir 2015. Tekið skal fram að fyrirvari um rými á fjárlögum er tilgreindur við allar þessar fyrirætlanir.

Viðbragðslið og friðargæsla: Nefndin kynnti sér stefnu ESB að því er varðar viðbragðslið, en sambandið hefur stefnt að því að setja á fót sameiginlegt viðbragðslið aðildarríkjanna til að bregðast við óvæntum aðstæðum í öryggismálum. Ekki hefur verið litið svo á að um fastan her yrði að ræða heldur getu til að leggja til allt að 60 þúsund manna herlið samsett af herdeildum ýmissa aðildarríkja til að sinna verkefnum í u.þ.b. eitt ár. Ýmsir telja þó að á þessu tvennu sé lítill munur í raun og hafa gagnrýnt útpenslustefnu sambandsins í þessum efnum. Borgaralegan liðsafla, lögreglusveitir og réttarfarssérfræðinga (svo sem lögfræðinga og dómara), auk hættumatsteymis, er hægt að senda á vettvang innann nokkurra klukkustunda. Eftir þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er um 2.000 manna lið ávallt til taks til mannúðaraðgerða eða til almannavarna og björgunaraðgerða og neyðaraðstoðar. Ljóst er að þátttaka í hernaðarlegum aðgerðum verður ávallt umdeild og fyrir herlaust ríki eins og Ísland ástæðulaus með öllu.

Niðurstaða um öryggis- og varnarmál: Meiri hlutinn telur að af framangreindu megi draga þær ályktanir að samstarf ESB á sviði varnarmála sé enn nokkuð skammt á veg komið. Þá telur meiri hlutinn fátt benda til þess, miðað við afstöðu aðildarríkjanna, að það verði þróað í átt til þess sem t.d. er innan NATO. Meiri hlutinn ítrekar að hverju aðildarríki er í sjálfsvald sett innan síns ramma hvort og þá að hve miklu leyti það kys að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála. Út frá fyrirbyggjandi upplýsingum og þeim skýringum sem fylgja Lissabon-sáttmálanum telur meiri hlutinn tryggt að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og Ísland verði áfram herlaust og friðsælt land. Þrátt fyrir það telur meiri hlutinn rétt að leggja ríka áherslu á þessi atriði við samningsgerð þannig að samsvarandi tillit verði tekið til Íslands sem herlausrar þjóðar.

x. Skatta- og tollamál.

Ýmis atriði komu til skoðunar í nefndinni varðandi skatta- og tollamál. Meiri hlutinn bendir í fyrsta lagi á að EES-samningurinn nær ekki til skattamála og inniheldur því engin ákvæði um tilhögun skattlagningar í aðildarríkjunum. Það þýðir þó ekki að hann hafi engin áhrif á skattlagningu, t.d. í tengslum við ríkisstyrki, en samkvæmt þeim upplýsingum sem

nefndin hefur aflað sér hefur EES-samningurinn nokkur óbein áhrif á skattlagningu, t.d. vegna meginreglunnar um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis innan EES-svæðisins.

Hvað skattlagningu innan aðildarríkja ESB varðar er hún alfarið í höndum ríkjanna sjálfra, bæði hvað varðar einstaklinga og fyrirtæki. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér hefur aðild að ESB ekki áhrif á tekjuskatt, útsvar, fjármagnstekjuskatt eða fyrirtækjaskatta, svo dæmi séu nefnd. Öll afskipti ESB af skattamálum eru háð einróma samþykki aðildarríkjanna. Hins vegar hefur sambandið leitast við að koma í veg fyrir skaðlega skattasamkeppni þótt enn virðist nokkuð í land í þeim efnum.

Með aðild að ESB yrðu ákvæði bandalagsins um samræmingu á forsendum skattlagningar virk hér á landi. Mikil umræða hefur t.d. verið í gangi um tekjuskattslækkun fyrirtækja í ESB. Meiri hlutinn bendir á að með ESB-aðild þyrfti að taka upp ákveðnar samræmingarreglur varðandi álagningu virðisaukaskatts, en hann er sem kunnugt er stærsti og mikilvægasti tekjustofn íslenska ríkisins. Innan ESB gilda reglur um hámarks- og lágmarkshlutfall virðisaukaskatts með það að markmiði að tryggja eðlileg viðskipti á innri markaði, en grunnhlutfall hans má ekki vera lægra en 15% og ekki hærra en 25%. Aðildarríki geta þó eftir sem áður lagt lægri skatt á ákveðna vöruflokka, haldist grunnhlutfall á þessu bili. Telur nefndin sýnt að Ísland falli innan þess ramma enda er almennt virðisaukaskattshlutfall 24,5%.

Þar sem ESB er í grunninn tollabandalag yrðu augljósustu áhrif ESB-aðildar á tollamál hér á landi þau að Ísland þyrfti að taka upp tollskrá ESB. Hún er eðlisólík þeirri tollskrá sem Íslendingar búa nú við og því getur þetta atriði eitt og sér haft viðamiklar breytingar í för með sér á tollum í einstökum vöruflokkum. Við inngöngu í ESB mundu tollar milli Íslands og aðildarríkja ESB falla niður, en tollar á vörum frá þriðju ríkjum yrðu samkvæmt tollskrá ESB. Til framtíðar litið munar mestu um að tollar féllu niður af varningi frá ríkjum ESB, m.a. landbúnaðarafurðum. Hins vegar má búast við því að tollar mundu hækka á vörum sem koma frá löndum utan ESB, t.d. Bandaríkjunum, sem gæti haft verðhækkun á þeim í för með sér.

Varðandi tollamál ræddi nefndin einnig um tolfertílit sem mundi breytast við inngöngu í ESB. Þá yrði Ísland að svokölluðum ytri landamærum ESB gagnvart þriðju ríkjum. Hins vegar mundi eftirlitið að mestu leyti falla niður við innri landamæri ESB sem hefði áhrif á þau úrræði sem toll- og löggæsluyfirvöld búa nú yfir til eftirlits, t.d. með ólöglegum innflutningi fíkniefna. Meiri hlutinn leggur áherslu á að Ísland haldi því til haga í samningaviðræðum við ESB að áfram verði heimilt að skoða og stöðva slíkar sendingar, t.d. á grundvelli öryggis- og löggæsluhagsmuna. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að líta til svokallaðrar „best practice“-reynslu Svía og Finna við þróun tollamála komi til aðildar að ESB.

Nefndin ræddi einnig þær reglur sem gilda innan ESB um vörugjöld á áfengi, tóbaki og eldsneyti. Þrátt fyrir þær reglur hafa aðildarríki sambandsins töluvert svigrúm til að ákveða hlutfall gjaldsins. Fram kom á fundum nefndarinnar að möguleg aðild Íslands að ESB mundi engu breyta sem slík um einkasölu ríkisins á áfengi, enda er slík einkasala enn við lýði t.d. í Svíþjóð, en Svíar settu það á sínum tíma sem sérstakt samningsmarkmið. Í ljósi þess telur meiri hlutinn ekkert því til fyrirstöðu að slíkt fyrirkomulag haldist hér. Loks má nefna að tolltekjur sem ESB-ríkin innheimta fara að mestu í sameiginlega sjóði ESB, svo sem fram kemur í næsta kafla.

xi. Fjármál og fjárlög ESB.

Á fundum sínum fjallaði nefndin um fjármál og fjárlög ESB í tengslum við mat á kostnaði við aðild að ESB en við inngöngu Íslands í sambandið þyrfti, eðli máls samkvæmt, að taka þátt í fjármögnun þess. Útgjöld ESB eru fjármögnuð með beinum framlögum aðildarríkja

sem skiptast hlutfallslega milli þeirra eftir umsömdum reglum sem taka mið af tollum, gjöldum á sykurframleiðslu, virðisauka og vergum þjóðartekjum. Telur meiri hlutinn rétt að víkja að helstu tekjustofnum sambandsins sem og útgjöldum til frekari útskýringar.

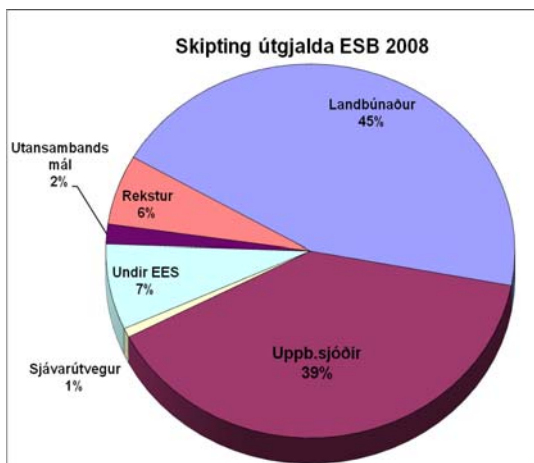
Fram kom á fundum nefndarinnar að tekjur ESB (framlög aðildarríkja) voru árið 2008 um 1% af heildarþjóðartekjum aðildarríkja ESB. Fimm megin tekjustofnar ESB ráða framlagi hvers ríkis:

1. Hlutfall af vergum þjóðartekjum (0,644%) – 68,1% af tekjum ESB.
2. Hlutfall af stofni til virðisaukaskatts (0,3311%) – 16,1% af tekjum ESB.
3. Hlutfall af innheimtum tollum (75%) – 13,8% af tekjum ESB.
4. Hlutfall af innheimtum tollum á innfluttar landbúnaðarvörur (75%) – 1,5% af tekjum.
5. Gjald á sykurframleiðslu – 0,5% af tekjum.

Til viðmiðunar má geta þess að 1% af áætluðum vergum þjóðartekjum á Íslandi árið 2008 eru tæpir 12 milljarðar kr., en tæpir 14 milljarðar kr. sé tekið mið af spá fyrir árið 2009.

Tolltekjur sem ESB-ríkin innheimta fara að mestu í sameiginlega sjóði ESB. Það sem eftir stendur hjá ríkjunum sjálfum eru 25% af heildarinnheimtunni sem ætlað er að standa undir kostnaði við innheimtuna. Meiri hlutinn bendir á að í fjárlögum ársins 2009 eru tolltekjur skráðar 4,5 milljarðar kr. Aðrir tekjustofnar ESB eru 0,5% af samræmdum virðisaukaskattsgrunni aðildarríkjanna og ákveðið hlutfall af landsframleiðslu þeirra. Sérstaklega er fjallað um skatta og tollamál í x. lið hér að framan.

Útgjöld ESB skiptast í grófum dráttum eins og sjá má á myndinni hér til hliðar. Um 6% af útgjöldum ESB renna til reksturs stofnana sambandsins. Um 45% renna til landbúnaðar í aðildarríkjunum, 1% til ríkisstyrkja í sjávarútvegi og 39% til uppbyggingasjóða. Um 7% fara í málefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í samkvæmt EES-samningnum og afgangurinn rennur til utansambandsmála, t.d. þróunarsamvinnu, mannúðarmála og varnar- og öryggismála. Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun hærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis dregur úr útgjöldum til landbúnaðarmála.



Nefndin fjallaði um mögulegan kostnað Íslands við aðild að ESB og í því samhengi hvernig greiðslum aðildarríkja til sambandsins er háttáð. Við mat á kostnaði er nauðsynlegt að taka tillit til greiðslujöfnuðar við ESB en með því er átt við svokallaðar nettógreiðslur. Nettóframlag aðildarríkja eða nettógreiðslur eru greiðslur hvers aðildarríkis til ESB að fráreginni heildarfjárhæð styrkja sem koma til baka úr sjóðum ESB til verkefna í aðildarríkinu. Í ljósi þess að samstarf ESB-ríkja snýst að mörgu leyti um samtryggingu er nettóframlag vel stæðra ríkja almennt hærra en þeirra er lakar standa. Meiri hlutinn bendir á að erfitt getur verið að meta raunkostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og endanleg niðurstaða kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum.

Loks vísar meiri hlutinn til kafla 4.3 í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, sem sjá má í fylgiskjali VII, að því er varðar fjárframlög og það sem kann að koma til baka

úr sjóðum ESB en það er m.a. háð niðurstöðum aðildarviðræðna líkt og kemur fram í skýrslunni.

Meiri hlutinn telur rétt að benda á að Ísland greiðir árlega háar fjárhæðir til stofnana EES-samningsins og í þróunarsjóð EFTA-ríkjanna. Til viðbótar fellur til ýmis kostnaður vegna rekstrar, þýðinga, ferðalaga við fundarsókn o.fl. sem innan ESB er greitt úr sameiginlegum sjóðum. Í framangreindri skýrslu Evrópunefndar frá 2007 er í kafla 2.5 gerð grein fyrir kostnaði við framkvæmd EES-samningsins, sjá fylgiskjal VI. Beinn kostnaður árið 2007 var áætlaður rúmlega 1,3 milljarðar kr. Vegna gengisbreytinga telur meiri hlutinn raunhæft að tvöfalda þá upphæð og því megi segja að rúmlega 2,5 milljarða kr. útgjöld falli niður á ári verði af aðild Íslands að ESB.

VIII. Þjóðhagsleg áhrif aðildar að ESB.

Miklar breytingar urðu í íslensku samfélagi með aðildinni að EES-samningnum og kallaði aðildin á umfangsmiklar breytingar á mörgum þáttum í íslenskri stjórnsýslu. Vissulega má segja að ákveðið skipbrot hafi orðið sl. haust hér á landi þar sem sum fjármálafyrirtæki gengu fram af miklu offorsi í skjóli þess frelsis sem EES-samningurinn veitti á sviði fjármálamarkaðarins. Það sem kann að breytast í samfélaginu við aðild að ESB veltur mjög á niðurstöðu aðildarsamninga. Þó má ætla að breytingar muni verða á sviði landbúnaðar þar sem landbúnaðurinn mun þurfa að aðlaga sig breyttum reglum sem munu ekki síður varða neytendur vegna afnáms tolla á innfluttum landbúnaðarafurðum frá ESB. Sérstaklega þarf að huga að áhrifum breytinga í landbúnaði á afkomu í greininni og byggðapróun. Stefnt er að því að breytingar í sjávarútvegi verði sem minnstar, aðrar en þær sem Íslendingar ákveða sjálfir á eigin forsendum. Breytingar munu verða á sviði efnahags- og peningamála þar sem Ísland mun þurfa að uppfylla stöðugleikasáttmála ESB og huga að því í sinni efnahagsstjórn með það að endanlegu markmiði að taka upp evru. Einnig er þess að vænta að íslensk byggðastefna breytist í grundvallaratriðum, sem kann að leiða til þess að hinar dreifðu byggðir landsins sjái ný tækifæri opnast til þróunar á þeim svæðum. Meiri hlutinn telur því einboðið að aðild að ESB muni hafa margvísleg áhrif á íslenskt samfélag en hver þau verða nákvæmlega er erfitt að spá fyrir um. Þar ræður fyrst og fremst aðildarsamningurinn sjálfur en svo skiptir ekki síður máli hvernig Íslendingar sem þjóð spila úr samningnum í framkvæmd.

Kostnaður vegna hugsanlegrar aðildarumsóknar að ESB.

Nefndin fjallaði um mat á kostnaði við aðild að ESB, en umfjöllun um þau álitæfni má finna í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, sjá fylgiskjal VII.

Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum og mati utanríkisráðuneytisins á kostnaði við aðildarviðræður, sjá fylgiskjal IV, sem var yfirfarið af fjármálaráðuneyti, sbr. fylgiskjal V. Kemur fram í minnisblaði ráðuneytisins að kostnaður sem falli undir ráðuneytið sé metinn á tæpar 800 millj. kr. fyrir tímabilið 2010–2012. Svarar það til ríflega 260 millj. kr. á ári að meðaltali, en lunginn af þeim kostnaði felst í þýðingum reglna ESB yfir á íslensku sem ekki hafa verið þýddar á grunni EES-samningsins. Telur meiri hlutinn afar mikilvægt út frá meginreglum um aðgang almennings að lögum að þær megi nálgast á íslensku. Kom fram í starfi nefndarinnar að utanríkisráðuneytið mun að verulegu leyti mæta þeim aukna kostnaði sem í aðildarviðræðum felst með hagræðingu. Árið 2010 gæti á þann hátt falið í sér raunkostnaðarauka um 200 millj. kr., en árið 2011 telur ráðuneytið að kostnaðaraukinn yrði minni en 200 millj. kr.

Hvað varðar önnur svið stjórnsýslunnar mun kostnaður ráðast af skipulagi aðildarviðræðna innan stjórnarráðsins og framgangi þeirra. Þegar kemur að því að áætla hugsanlegan

aukinn kostnað sem falla kann til í öðrum ráðuneytum og stofnunum vegna mögulegra aðildarviðræðna eru mál háð meiri óvissu. Ljóst má vera af almennu umhverfi ríkisfjármála að svigrúm til aukinna fjárveitinga til einstakra ráðuneyta og stofnana er háð sömu takmörkunum og gilda um utanríkisráðuneytið: skýr krafa er um að mæta nýjum verkefnum með hagræðingu. Af þeim ástæðum telur meiri hlutinn óvarlegt að ætla að það tímabundna álag sem verða mun á einstökum ráðuneytum og stofnunum vegna aðildarviðræðna verði að fullu bætt með fjölgun starfsmanna. Búast má við að ráðuneyti og stofnanir leysi verkefnið að mestu innan þess fjárhagsramma sem þeim er nú ætlaður og forgangsraði verkefnum með hliðsjón af því. Þó telur meiri hlutinn ekki unnt að útiloka að einstök ráðuneyti, sem sérstaka ábyrgð munu bera í aðildarviðræðum, þurfi að styrkja starfsemi sína tímabundið meðan á viðræðum stendur. Má þar helst nefna sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið. Auk þess má ætla að kostnaður falli til í einstökum ráðuneytum er lýtur að sérfræðikostnaði og ráðgjöf. Þá er óhjákvæmilegt að sérstakur ferðakostnaður vegna aðildarviðræðna verður nokkur fyrir flest ráðuneyti og einstakar stofnanir þeirra. Hver slíkur sérstakur kostnaður vegna ráðgjafar og ferðakostnaðar kann að verða veltur á skipulagi og fyrirkomulagi viðræðna og hve langan tíma þær munu taka. Er því á þessari stundu erfiðleikum bundið að gefa nákvæma tölu um þennan kostnað en þó telur meiri hlutinn ekki óvarlegt að áætla að miðað við þann tíma sem áætlað er að viðræðurnar muni taka geti verið um að ræða kostnað sem nemi a.m.k. 100 millj. kr.

Þegar ferli skipulagsviðræðna liggur fyrir telur meiri hlutinn rétt að önnur ráðuneyti geri grein fyrir áætluðum kostnaðarauka sínum, en áréttar þó jafnframt að á endanum kemur allur áætlaður kostnaður ríkisins til umfjöllunar við þinglega meðferð á fjárlagafrumvarpi.

IX. Stjórnskipuleg álitamál við aðild að ESB.

i. Staðfestingarferlið.

Nefndin ræddi í starfi sínu ferli staðfestingar mögulegs aðildarsamnings og fékk á sinn fund ýmsa sérfræðinga í stjórnskipunarrétti. Þá fékk nefndin Davíð Þór Björgvinsson, dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, og Björgu Thorarensen prófessor til að fara yfir þá möguleika sem eru fyrir hendi til að veita þjóðinni beina aðkomu að málinu með þjóðaratkvæðagreiðslu. Engin stjórnskipuleg skylda er til staðar um að aðild að ESB skuli bera undir þjóðaratkvæði, en nefndin er þó einhuga um að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin um málið og er það í samræmi við stefnumið allra stjórnsmálaflokka. Af umræðum á fundum nefndarinnar og af minnisblaði Davíðs Þórs og Bjargar, sjá fylgiskjal VIII, má þó glögg sjá að nokkrar leiðir eru færar í þessum efnum. Skiptir þar einna helst máli hvort niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skuli vera bindandi að lögum eða eingöngu leiðbeinandi. Hér er gerð grein fyrir þeim leiðum til staðfestingar á mögulegum aðildarsamningi að ESB sem hlutu hvað mesta umfjöllun í nefndinni.

Að samningaviðræðum loknum er aðildarsamningur undirritaður. Undirritun er þó með fyrirvara og leiðir ekki ein sér til þess að samningurinn verði bindandi, enda þarf samþykki Alþingis fyrir samningnum og áður en hann getur tekið gildi þarf að breyta stjórnarskrá líkt og rakið er hér á eftir. Er því ljóst að undir þeim kringumstæðum og að samþykktum slíkum breytingum yrði þing rofið og efnt til kosninga. Það yrði hlutverk nýs þings að samþykkja stjórnarskrárbreytingarnar á nýjan leik og veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda aðildarsamninginn.

Eigi þjóðaratkvæðagreiðsla um aðildarsamning að vera leiðbeinandi væri eðlilegast að fara þá leið að láta hana fara fram áður en kemur til stjórnarskrárbreytingar. Ef samningur yrði felldur væri hægt að falla frá því að ráðast í slíka breytingu, enda væri hún þá ekki nauð-

synleg. Ef þjóðin væri fylgjandi aðild að ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu yrði gerð stjórnarskrárbreyting sem heimilaði framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar sem leiddi til þess að alþingiskosningar þyrftu að fara fram skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og síðan þyrfti nýtt þing að samþykkja breytinguna. Eftir það gæti Alþingi fullgilt samninginn og gert laga-breytingar sem nauðsynlegar eru vegna aðildar. Meiri hlutinn telur rétt að benda á að þó að þjóðaratkvæðagreiðsla af þessu tagi væri eingöngu leiðbeinandi er vandséð að farið yrði á móti skýrum vilja þjóðarinnar. Það að atkvæðagreiðslan sé leiðbeinandi merkir það eitt að hún sé ekki bindandi að lögum. Verður að telja fullvíst að slík þjóðaratkvæðagreiðsla væri þá pólitískt bindandi fyrir flesta ef ekki alla stjórnmalaflokka og kjörna fulltrúa.

Sé vilji til að hafa þjóðaratkvæðagreiðslu bindandi að lögum þyrfti að lokinni undirritun sammingsins að breyta stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli eins og lýst er að framan. Breytingin þyrfti þá að fela í sér annars vegar heimild til að framselja ríkisvald og hins vegar heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftir slíka breytingu og samþykkt laga, sem mæla fyrir um aðild að ESB, færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi laganna. Gildistaka þeirra yrði þá skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslunni og útkoma hennar þar með lagalega bindandi um aðild að ESB.

Auk þeirra tveggja leiða sem gerð er grein fyrir hér að framan hafa nefndinni verið kynnt sjónarmið þess efnis að fram ætti að fara tvöföld þjóðaratkvæðagreiðsla um ESB. Ein leið til að útfæra slíkt fyrirkomulag væri að nýta báðar þær aðferðir sem gerð er grein fyrir hér að framan þar sem fyrri atkvæðagreiðslan yrði leiðbeinandi en hin síðari bindandi. Fyrri atkvæðagreiðslan gæti með þessari aðferð farið fram eftir undirritun aðildarsammings og ef hann yrði samþykktur væri hægt að fara í nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar sem fælu í sér heimild til valdframsals og til að hafa bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftir að nýtt þing hefði staðfest stjórnarskrárbreytinguna gæti það vísað fullgildingunni sammingsins eða lagafrumvarps um aðild í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þá hefur nefndin rætt annað fyrirkomulag á tvöfaldri þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem hin fyrri væri til að kanna hug þjóðarinnar um hvort hefja skuli aðildarviðræður. Fengist jákvæð niðurstaða úr slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu væri hægt að fara í aðildarviðræður og að þeim loknum tæki við annað hinna fyrri ferla sem lýst er hér að framan.

Meiri hlutinn telur brýnt að öll umgjörð þjóðaratkvæðagreiðslunnar verði opin og lýðræðisleg og er sérstaklega mikilvægt að vanda til þeirra verka í ljósi þess að þjóðaratkvæðagreiðslur eru afar fátíðar hér á landi. Í því efni er nauðsynlegt að setja sérstök lög um þjóðaratkvæðagreiðslur, en tvö frumvörp þar að lútandi liggja nú fyrir Alþingi. Meiri hlutinn leggur til að stofnuð verði sérstök skrifstofa, Lýðræðisstofa, t.d. á vegum umboðsmanns Alþingis sem þá mundi ráða starfsmenn stofunnar eftir því sem verkefni gefa tilefni til.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að Lýðræðisstofa fari með framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og ákveði efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð verður fyrir kjósendur. Einnig ákveði hún kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu, þó eigi síðar en sjö mánuðum eftir að ákveðið er að efna til hennar. Stofan skuli sjá um auglýsingu atkvæðagreiðslunnar með áberandi hætti og þar skuli einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur. Þá verði Lýðræðisstofu falið að standa fyrir víðtækri kynningu á aðildarsamningnum og senda hlutlaust kynningarefni sem og aðildarsamninginn öllum heimilum í landinu eigi síðar en mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Mikilvægt er að á kjörseðli komi skýrt fram spurning um hvort kjósendi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir eftirtaldir tveir svarmöguleikar: „já“ eða „nei“. Lýðræðisstofa setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla. Dómsmálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnnum í té kjörseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna og annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

Þjóðaratkvæðagreiðslan um aðildarsamning að ESB skal haldin sérstaklega og ekki samhliða öðrum almennum kosningum. Til þess að spurningin í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni að vera fylgjandi henni. Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skal fara á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn eru hinar sömu og við alþingiskosningar. Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum. Um framkvæmd að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, talningu atkvæða og meðferð ágreiningssæðla fer samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands. Lög um kosningar til Alþingis gilda að öðru leyti um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar eftir því sem við á. Kærum um ólögmati þjóðaratkvæðagreiðslu, aðrar en refsikærur, skulu sendar Lýðræðisstofu eigi síðar en sjö dögum eftir að atkvæðagreiðslan fór fram. Lýðræðisstofa getur ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmati þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislöggreglustjóra. Lýðræðisstofa getur ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöður hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að skýrt sé með hvaða hætti aðild að ESB fari í þjóðaratkvæðagreiðslu og hvort slík atkvæðagreiðsla sé leiðbeinandi eða bindandi. Engin samræmd framkvæmd virðist vera hjá aðildarríkjum sambandsins hvað þetta atriði varðar. Af þeim 27 aðildarríkjum sem nú eru í sambandinu hafa 11 þeirra haft þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina, þar af nýu bindandi en tvær leiðbeinandi.

Þá telur meiri hlutinn enn fremur mikilvægt að staðfestingarferlið liggja ljóst fyrir. Eftir að hafa rætt ferlið og þá möguleika sem til greina koma telur meiri hlutinn að nauðsynlegt sé að áður en komi til nokkurrar atkvæðagreiðslu um samninginn hafi hann fengið ítarlega kynningu og umræðu í samfélaginu, eins og gerð er grein fyrir í vi. lið í IV. kafla þessa álit. Þá telur meiri hlutinn að umræða um samninginn á Alþingi, m.a. þar sem utanríkisráðherra gefi Alþingi skýrslu um samningsniðurstöðuna, sé til þess fallin að ýta undir slíka umræðu og gera hana upplýsta og málefnalega.

Flestar stjórnmaláhreyfingar hafa ályktað um mikilvægi þess að niðurstöður úr hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB yrðu bornar undir þjóðina í atkvæðagreiðslu að lokinni kynningu og umræðu. Má til dæmis hafa til hliðsjónar fyrirkomulagið í Noregi, en þar var aðildarsamningur lagður fyrir norska Stórþingið sem ræddi hann og ákvað síðan að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um sjö mánuðum síðar til að gefa hagsmunasamtökum góðan tíma til að kynna sjónarmið sín og almennungi kost á að kynna sér efni samningsins og móta sér afstöðu. Nefndin er sammála um að það sé mikilvægt og lýðræðislegt að niðurstaða aðildarviðræðna verði borin undir þjóðina. Álíta sumir nefndarmenn að sú atkvæðagreiðsla eigi að fara fram í kjölfar viðræðna og niðurstaða þeirrar atkvæðagreiðslu ráði því hvort ráðist verður í þær breytingar á stjórnarskrá sem aðild að ESB mundi hafa í för með sér. Aðrir nefndarmenn telja að í kjölfar aðildarsamnings eigi þingið að afgreiða nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar, nýtt þing að staðfesta þær og fullgilda aðildarsamning sem síðan yrði borinn undir þjóðina til endanlegrar afgreiðslu.

Meiri hlutinn telur óviðunandi að þjóðin fái ekki tækifæri til að greiða atkvæði um hugsanlegan aðildarsamning í kjölfar þess að hann liggur fyrir. Með því að hefja þegar næstu skref í átt að aðild að ESB með stjórnarskrárbreytingum, án þess að þjóðin hafi kosið um aðildarsamning, væri vilji þjóðarinnar virtur að vettugi. Meiri hlutinn telur ekki skipta megin-

máli hvort niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild sé lagalega bindandi eða leiðbeinandi, enda verði afstaða stjórnmalaflokka skýr um að þeir bindi sig pólitískt til að hlíta vilja þjóðarinnar í þessum efnum. Það er skoðun meiri hlutans að þjóðin eigi að veita Alþingi leiðsögn á grundvelli efnisatriða aðildarsamnings í almennri þjóðaratkvæðagreiðslu. Synji þjóðin aðildarsamningi muni Alþingi ekki aðhafast frekar í málinu. Samþykki þjóðin aðildarsamninginn mun Alþingi ráðast í nauðsynlegar breytingar á stjórnarskránni og undirbúa þær með þingrofi og kosningum í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, svo sem grein verður gerð fyrir hér að neðan. Í þeim breytingartillögum gæti falist ákvæði um aukinn meiri hluta á Alþingi og/eða endanlegt samþykki þjóðarinnar á lögum sem fela í sér framsal ríkisvalds. Með þeim hætti væri komið til móts við sjónarmið þeirra sem telja mikilvægt að þjóðin staðfesti lög um aðild Íslands að ESB. Er það sjálfstætt úrlausnarefni við þær stjórnarskrárbreytingar sem ráðist yrði í, samþykki þjóðin niðurstöður aðildarviðræðna.

ii. Stjórnarskráin.

Nefndin fjallaði einnig um þær efnislegu stjórnarskrárbreytingar sem gera þarf komi til aðildar að ESB og fékk á sinn fund sérfræðinga í stjórnskipunarrétti.

Ríki Evrópu hafa flest verið á þeirri skoðun að aðild að ESB og valdframsal til stofnana þess krefjist þess að kveðið sé á um það í stjórnarskrám þeirra að slíkt framsal sé heimilt. Þó ber hér að hafa í huga að stjórnarskrár ríkjanna eru mismunandi og ólík stjórnskipuleg hefð ríkir í löndunum, t.d. má nefna að Bretland er ekki með skrifaða stjórnarskrá þótt stjórnskipunarréttur sé þar viðurkennd og tíðrædd grein lögfræðinnar. Við inngöngu í hið upprunalega ESB, þ.e. Kola- og stálbandalag Evrópu, gengu Frakkar inn á grundvelli almennra laga en Þjóðverjar breyttu aftur á móti sinni stjórnarskrá. Bæði ríkin sáu ástæðu til að breyta stjórnarskrám sínum við fullgildingu Maastricht-samningsins. Norrænu ríkin sem eru í ESB hafa öll sett inn í stjórnarskrár sínar ákvæði sem leyfa valdframsal. Slíkt ákvæði hefur í raun verið í dönsku stjórnarskránni í yfir hálfá öld en þar þarf að fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla um meiri háttar breytingar á ESB. Hið sama á við á Írlandi þar sem Hæstiréttur Írlands hefur úrskurðað að alla sáttmála sem breyti eðli ESB þurfi að staðfesta með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Flestir eru á eitt sáttir um að aðild Íslands að ESB krefjist stjórnarskrárbreytingar þar sem kveðið verði á um heimild fyrir framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana. Í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar um frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið frá árinu 1993 má glögg sjá að þessi skilningur er ekki nýr af nálinni. Þar segir: „Enginn ágreiningur er um að aðild Íslands að EB mundi krefjast stjórnarskrárbreytingar.“ Fræðimenn þeir sem komu fyrir nefndina nú virtust sammála um þennan þátt. Þá virtist almennur samhugur meðal þeirra að slíkt ákvæði skyldi almennt orðað og vera þess eðlis að það næði ekki eingöngu yfir valdframsal til ESB heldur einnig til annarra alþjóðastofnana. Þeir bentu jafnframt á að slíkt almennt ákvæði væri algengt í stjórnarskrám Evrópuríkja, t.d. Ítalíu, Þýskalands og Danmerkur, auk þess sem löngu væri tímabært að slíkt ákvæði væri að finna í íslenskri stjórnarskrá. Meiri hlutinn tekur undir þetta og bendir jafnframt á að með síauknu og nánara alþjóðasamstarfi verði auk þess hætt á því að skortur á slíku ákvæði gæti staðið í vegi fyrir því að hægt væri að gæta hagsmuna Íslands á fullnægjandi hátt á erlendum vettvangi.

Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda gæfi að auki tækifæri til að kveða á um málsmeðferð þegar framselja þarf vald, þ.e. skilyrði og umfang. Þá væri slíkt ákvæði í anda þess sem gildir í nágrennaríkjum okkar og þeim ríkjum sem við berum okkur hvað mest saman við réttarfarslega og stjórnskipulega. Meiri hlutinn telur rétt að leitað verði til sérfræðinga á sviði stjórnskipunarréttar við gerð ákvæðis um framsal valdheimilda auk þess sem litið verði til fordæma hjá nágrennaríkjum okkar og miðað verði við að valdframsal sé með þeim

hætti að það sé takmarkað og afmarkað, eigi sér ávallt stoð í lögum og sé að auki alltaf afturkræft. Þá telur meiri hlutinn rétt að kveða á um að framsalið sé einungis leyfilegt í ákveðnum tilgangi og að því skilyrði uppfylltu að önnur ríki framselji sitt vald á sama hátt. Jafnframt telur meiri hlutinn nauðsynlegt að ríkið eigi sjálfst aðild að þeirri stofnun sem vald er framselt til, stofnanir séu lýðræðislegar og byggist á grunnstoðum réttarríkisins. Síðast en ekki síst áréttar meiri hlutinn að tryggt verði að valdframsal verði einungis heimilt leiði það ekki til lakari réttarstöðu þegnanna en leiðir af stjórnarskrárbundnum réttindum þeirra.

Eðlilegt er, og í samræmi við það fyrirkomulag sem er í stjórnarskrárákvæðum annarra ríkja á Norðurlöndum, að setja nýtt ákvæði í stjórnarskrá, annaðhvort nýja málsgrein við 21. gr. eða nýja grein, 21. gr. a, þar sem fram komi heimild til þess að Alþingi geti ákveðið að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar og nánar tilgreind skilyrði fyrir slíkri ákvörðun, í hverju framsalið felist, hvers kyns alþjóðastofnun eða stofnanir átt er við o.s.frv. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvort t.d. þurfi aukinn meiri hluta þingmanna til að samþykkja slíkt framsal, eins og stjórnarskrár margra landa mæla fyrir um.⁹

iii. Fullveldið og aðild að ESB.

Meðal þeirra atriða sem ávallt ber hátt í umræðunni um aðild að ESB er áhrif aðildar á fullveldi Íslands. Nefndin fékk á sinn fund einstaklinga sem hafa fjallað á fræðilegum grunni um fullveldið, m.a. innan háskólasamfélagsins. Enn fremur er fjallað um fullveldið í umsögnunum sem nefndinni bárust.

Ísland hefur verið fullvalda ríki frá árinu 1918 og fékk þá utanríkismál í eigin hendur, en Danir fóru á næstu árum með utanríkismál í umboði Íslands. Nauðsynlegar breytingar vegna fullveldisins voru gerðar í nýrri stjórnarskrá sem var samþykkt árið 1920, og bættist þá m.a. inn ákvæði um samningsgerð Íslands við önnur ríki sem stendur nú í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Fullveldi Íslands á þeim tíma var ekki dregið í efa þótt æðsta dómssvald hafi áfram verið hjá Hæstarétti Danmerkur til ársins 1920 þegar Hæstiréttur Íslands var stofnaður. Ríki getur því talist fullvalda þótt það hafi ekki allar valdheimildir sínar. Ólíkt dönsk-íslensku sambandslögunum frá 1918 þar sem skýrt kom fram að Ísland væri frjálst og fullvalda ríki er í nútíðandi stjórnarskrá ekki minnst á fullveldi berum orðum. Þó er óumdeilt að stjórnarskráin byggist á þessum grunni og því þarf stjórnskipulega heimild til framsals á ríkisvaldi, þó með þeim fyrirvara að talið hefur verið að aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum, samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og ýmsum fleiri alþjóðasamningum hafi falið í sér minni háttar og afmarkað fullveldisframsal sem rúmist innan marka stjórnarskrár. Meiri hlutinn minnir þó á að umdeilt varð á Alþingi við fullgildingu EES-samningsins hvort framsalið rúmaðist innan marka stjórnarskrárinnar. Í áðurnefndri 21. gr. hennar segir: „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.“ Áskilnaðurinn um samþykki Alþingis hefur verið túlkaður svo að hann eigi að meginstefnu við þegar innleiðing alþjóðasamninga kallar á breytingar á settum lögum. Snerti milliríkjasamningur sjálf ákvæði stjórnarskrárinnar þurfi því sérstaka heimild í stjórnarskrá sem heimili fullgildingu. Ljóst er að samningur um aðild að ESB, ef af verður, mun snerta ýmis ákvæði stjórnarskrár og ber þar hæst 2. gr. hennar.

Meiri hlutinn ítrekar að öll aðildarríki ESB njóta almennrar viðurkenningar sem sjálfstæð og fullvalda ríki á alþjóðavettvangi. Því er ekki um það að ræða að möguleg aðild Íslands að

⁹ Sjá nánar um breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar í grein Bjargar Thorarensen: *Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála*, Úlfliótur – afmælisrit, 3. tbl. 2007, bls. 399–461.

ESB feli í sér að landið hafi glatað stöðu sinni sem sjálfstætt og fullvalda ríki. Má raunar benda á að síðustu áratugi hefur sjálfstæðisbarátta margra ríkja beinst að því að öðlast alþjóðlega viðurkenningu á fullveldi einmitt til að geta sem frjáls og fullvalda ríki tekið þátt í alþjóðasamstarfi annarra frjálsra og fullvalda ríkja. Á þetta ekki síst við um sjálfstæðisbaráttu ríkja í Evrópu síðustu tvo áratuginum. Einnig er á stundum vísað til þess að mikilvægt sé fyrir ríki að endurheimta og treysta fullveldi sitt til þess að taka þátt í alþjóðasamstarfi á eigin fótum. Hins vegar má ekki gera lítið úr þeim sjónarmiðum að með aðild að ESB væri Ísland að framselja mikilvæga þætti ríkisvaldsins.

Þrátt fyrir að óumdeilt sé að aðildarríki ESB séu áfram sjálfstæð og fullvalda ríki er þó eðlilegt fyrir hvert það ríki sem sækir þar um aðild að huga sérstaklega að óhjákvæmilegum breytingum á forræði eigin mála, bæði að formi til og að innihaldi. Líklegt er miðað við núgildandi reglur ESB að vægi atkvæða í ráðherraráðinu verði takmarkað og íslenskir þingmenn á Evrópuþinginu yrðu fáir. Þó minnir meiri hlutinn á að áhrif að formi til eru ekki endilega sama og áhrif að efni til og því þarf að meta stöðuna heildstætt.

iv. Úrsagnarréttur.

Líkt og fram hefur komið telur meiri hlutinn nauðsynlegt að framsal valdheimilda sé ávallt afturkræft. Nefndin hefur kannað sérstaklega einhliða úrsagnarrétt úr ESB enda er vikið að honum í 54. máli. Gildandi sáttmálar ESB innihalda ekki beint ákvæði um þá stöðu að ríki segi sig úr sambandinu. Á hinn bóginn hefur Lissabon-sáttmálinn, sem ætlað er að breyta gildandi sáttmálum ESB, að geyma slíkt ákvæði. Þar er gert ráð fyrir að ríki geti gengið úr sambandinu á grunni samnings þar um við önnur aðildarríki en slíkur samningur mun þá fjalla um hvernig viðkomandi ríki hverfi úr sambandinu. Meiri hlutinn minnir á að almennt samkomulag er um þann skilning að jafnvel þótt gildandi sáttmálar innihaldi ekki ákvæði af þessu tagi sé fullljóst að aðildarríki geti einhliða kosið að ganga úr sambandinu á grundvelli almennra reglna þjóðarréttar. Um þetta vísast einnig til þess er Grænland sagði sig úr sambandinu þar sem það var aðili á grundvelli aðildar Danmerkur.

X. Menning, þjóðtunga og aðild að ESB.

Miðað við þær upplýsingar sem nefndin hefur aflað sér er ástæða til að ætla að engar breytingar verði á menningarmálum eða því sem kann að snúa að tungumálinu. Ástæðan er sú að Ísland er nú þegar þátttakandi í nánast öllu menningarsamstarfi á vegum ESB. Fram kom fyrir nefndinni að tæplega væri hægt að rekja neikvæð áhrif á þjóðmenningu ríkja til aðildar að ESB. Telja sumir raunar að fullyrða megi hið gagnstæða, enda er það hluti af almennri stefnu sem og menningarstefnu ESB að örva menningarleg einkenni þjóða og þjóðarbrotu og hlúa að þeim. Það markmið nýtur t.d. forgangs í ýmsum sjóðum sambandsins. Meiri hlutinn leggur engu að síður áherslu á að stjórnvöld þurfa að standa vörð um íslenska þjóðmenningu, þjóðtunga og þjóðhætti á Íslandi í viðræðum um aðild að ESB.

Hvað tungumálið varðar kom fram á fundum nefndarinnar að sérfræðingar hafa lýst yfir áhyggjum af auknum enskum áhrifum sökum þess að opinber gögn frá ESB eru og verða flest á ensku. Af því leiðir að hugtök og heiti yfir ýmsa þætti í stjórnsýslu o.fl. verða mönnum tamari á ensku en íslensku. Slíkt er þó ekki sérstaklega bundið við aðild að ESB þar sem í raun er um áralanga baráttu að ræða.

Í þessu samhengi áréttar meiri hlutinn að íslenska mun verða eitt af opinberum tungumálum ESB sem felur í sér þýðingu skjala á íslensku svo og túlkun yfir á íslensku á fjölda funda. Þetta mun kalla á það að háskólasamfélagið bregðist við og skipuleggi nám svo að Ísland geti fullnægt kröfum varðandi túlka og þýðendur. Þá telur meiri hlutinn einnig vert að hafa í huga

að öll löggjöf ESB mun jafnharðan birt á íslensku sem yrði breyting frá því sem nú er þar sem verulegur tími líður frá því að ákvarðanir eru teknar innan EES þar til texti laga og reglna birtist á íslensku.

XI. Ályktunarorð.

Hér hefur verið fjallað um meginhagsmuni Íslands í tengslum við aðildarviðræður að ESB. Auk þessarar umfjöllunar hefur verið ítarlega skrifað um þá í ýmsum skýrslum og samantektum sem vísað hefur verið til í álitinu. Má því segja að fyrir liggi ítarlegt mat á þeim hagsmunum sem hér um ræðir. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að hafa í huga það ferli aðildarviðræðna sem skýrt hefur verið, þar sem m.a. kom fram að tiltekin vinna þurfi að fara fram við yfirferð laga og reglna hér á landi í samanburði við regluverk ESB áður en samningaviðræður hefjast. Sú vinna er unnin í því skyni að afmarka þá þætti regluverksins sem ræða þarf sérstaklega og eftir atvikum semja um. Í því ljósi er erfitt á þessu stigi máls að skilgreina nákvæmlega ákveðin samningsmarkmið umfram þær meginlínur sem hér hafa verið lagðar, sem þó eru til muna ítarlegri í álitinu en í greinargerðum með þingsályktunartillögum tveimur. Leggur meiri hlutinn því þunga áherslu á að við frekari útfærslu samningsmarkmiða verði haft náið samráð við Alþingi og hagsmunaaðila.

Nefndin hefur við meðferð tillagnanna tveggja leitast við að haga vinnu sinni þannig að sem breiðust samstaða gæti náðst um afstöðu nefndarinnar, jafnt til efnis- sem formhlíðar málsins. Í þessu skyni hefur víðtækt samráð átt sér stað og fjölda umsagna verið aflað, auk þess sem fjöldi gesta hefur komið á fundi nefndarinnar.

Nefndin hefur leitast við að gera grein fyrir því skipulagi mála sem hún kýs að sjá á ferli málsins verði tillagan samþykkt. Hefur utanríkisráðherra kveðið upp úr um það í nefndinni að skipulag viðræðna verði í samræmi við vilja Alþingis eins og hann birtist í áliti þessu.

Í ljósi alls þessa telur meiri hlutinn að með áliti þessu liggi í öllum meginatriðum fyrir sú greinargerð og sá vegvísir sem fjallað er um í máli Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks og á grundvelli álitsins verði unnt að taka ákvörðun um næstu skref, sbr. einnig niðurlag greinargerðar með málinu. Má þar með segja að nefndin hafi unnið þau verk sem sú tillaga leggur til að nefndinni verði falið að vinna. Þá er í álitinu einnig að finna umfjöllun um þá meginhagsmuni sem kveðið er á um í máli utanríkisráðherra. Á grundvelli þessa leggur meiri hlutinn til að orðalagi þingsályktunartillögu hans verði breytt á þann hátt að ríkisstjórn skuli við undirbúning og skipulag viðræðna fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í áliti þessu. Með þessu telur meiri hlutinn að náðst hafi að sameina málin og þau hafi hlotið vandaða meðferð og afgreiðslu.

Leggur meiri hlutinn til að tillagan verði **samþykkt** með svofelldri

BREYTINGU:

Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Við undirbúning viðræðna og skipulag þeirra skal ríkisstjórnin fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í álitni meiri hluta utanríkismálanefndar.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Árni Þór Sigurðsson,
form., frsm.

Valgerður Bjarnadóttir.

Helgi Hjörvar.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir,
með fyrirvara.

Birgitta Jónsdóttir,
með fyrirvara.

Fylgiskjal I.**Fundir utanríkismálanefndar Alþingis þar sem fjallað var um undirbúning að ESB-viðræðum og gestir á þeim.***1300. fundur – 2. júní 2009.**1302. fundur – 4. júní 2009.*

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.

Martin Eyjólfsson, sviðsstjóri í utanríkisráðuneyti.

1305. fundur – 8. júní 2009.

Anna Kristinsdóttir frá Evrópusamtökunum.

Björn Friðfinnsson frá Evrópusamtökunum.

Gunnar Hólmsteinn Ársælsson frá Evrópusamtökunum.

Árni Stefán Jónsson frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.

Elín Björg Jónsdóttir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.

Gylfi Arnbjörnsson frá Alþýðusambandi Íslands.

Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir frá Alþýðusambandi Íslands.

Guðlaugur Stefánsson frá Samtökum atvinnulífsins.

1306. fundur – 9. júní 2009.

Anna G. Björnsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins.

1307. fundur – 11. júní 2009.

Ragnar Arnalds frá Heimssýn, hreyfingu sjálfstæðissinna í Evrópumálum.

Frosti Sigurjónsson frá Heimssýn, hreyfingu sjálfstæðissinna í Evrópumálum.

1308. fundur – 12. júní 2009.

Friðrik J. Arngrímsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna.

Eiríkur Blöndal frá Bændasamtökum Íslands.

Erna Bjarnadóttir frá Bændasamtökum Íslands.

Jón Baldur L'Orange frá Bændasamtökum Íslands.

Ástráður Haraldsson, hæstaréttarlögmaður.

Björg Thorarensen, deildarforseti lagadeildar Háskóla Íslands.

Bryndís Hlöðversdóttir, aðstoðarrektor við Háskólann á Bifröst.

Davíð Þór Björgvinsson, dómari við Mannréttindadómstól Evrópu.

Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við Háskólann í Reykjavík.

1309. fundur – 15. júní 2009.

Benedikt Jóhannesson frá félaginu Við erum sammála.

Haraldur Flosi Tryggvason frá félaginu Við erum sammála.

Hilmar Veigar Pétursson frá félaginu Við erum sammála.

Hörður Arnarson frá félaginu Við erum sammála.

Jón Sigurðsson frá félaginu Við erum sammála.

Kristín Pétursdóttir frá félaginu Við erum sammála.

Skúli Thoroddsen frá Starfsgreinasambandinu.

Hólmgeir Jónsson frá Sjómannasambandi Íslands.

Sævar Gunnarsson frá Sjómannasambandi Íslands.

Árni Bjarnason frá Félagi skipstjórnarmanna.

Aðalsteinn Baldursson frá matvælasviði Starfsgreinasambandsins.

1310. fundur – 18. júní 2009.

Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmaður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Sigurgeir Þorgeirsson frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

Jóhann Sigurjónsson frá Hafrannsóknastofnuninni.

Jón Gíslason frá Matvælastofnun

Guðjón Axel Guðjónsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti.

Sveinn Þorgrímsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti.

Lárus Ólafsson frá Orkustofnun.

Aðalsteinn Þorsteinsson frá Bygðastofnun.

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.

Ævar Rafn Björnsson, lögfræðingur í utanríkisráðuneyti.

1312. fundur – 19. júní 2009.

Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneyti.

Sigríður Auður Arnardóttir, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneyti.

Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar.

Sigrún Ágústs dóttir, sviðsstjóri hjá Umhverfisstofnun.

Ása Ólafsdóttir, aðstoðarmaður dómsmálaráðherra.

Kristrún Kristinsdóttir, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneyti.

1313. fundur – 24. júní 2009.

Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, skrifstofustjóri í félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Hildur Sverrisdóttir, lögfræðingur í félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Gunnhildur Gunnarsdóttir frá Íbúðalánasjóði.

Einar Magnússon, skrifstofustjóri í heilbrigðisráðuneyti.

Vilborg Hauksdóttir, skrifstofustjóri í heilbrigðisráðuneyti.

Sigurður Magnússon, forstjóri Geislavarna ríkisins.

Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti.

Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneyti.

Marianna Jónasdóttir, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneyti.

Karen Bragadóttir, forstöðumaður tollasviðs tollstjóraembættisins.

Hellen Gunnarsdóttir, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti.

Þórhallur Vilhjálmsson, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti.

Baldur Helgi Benjamínsson frá Landssambandi kúabænda.

Sigurður Loftsson frá Landssambandi kúabænda.

Þórólfur Sveinsson frá Landssambandi kúabænda.

Jón Axel Pétursson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Ragnhildur Hjaltadóttir, ráðuneytisstjóri í samgönguráðuneyti.

Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri í samgönguráðuneyti.

Sturla Sigurjónsson, ráðgjafi í utanríkismálum í forsætisráðuneyti.

Tómas Brynjólfsson, sérfræðingur í forsætisráðuneyti.

Þórarinn Gunnar Pétursson, aðalhogfræðingur Seðlabanka Íslands.

Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri.

Rósmundur Gunnarsson, skrifstofustjóri á Hagstofu Íslands.

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.

Sesselja Sigurðardóttir, lögfræðingur í utanríkisráðuneyti.

1314. fundur – 25. júní 2009.

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.

Kristján Guy Burgess, aðstoðarmaður utanríkisráðherra.

Martín Eyjólfsson, sviðsstjóri í utanríkisráðuneyti.

Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra.

1315. fundur – 26. júní 2009.

1316. fundur – 29. júní 2009.

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.

Stefán Haukur Jóhannesson, sendiherra Íslands í Brussel.

1317. fundur – 30. júní 2009.

1318. fundur – 1. júlí 2009.

1319. fundur – 6. júlí 2009.

1320. fundur – 7. júlí 2009.

1325. fundur – 8. júlí 2009.

1326. fundur – 9. júlí 2009.

Fylgiskjal II.

Aðilar sem sent hafa umsagnir til utanríkismálanefndar.

Í júní 2009 sendi utanríkismálanefnd ESB-þingsályktunartillögurnar 102 aðilum til umsagnar. Auk þess birti nefndin auglýsingu í dagblöðum og sjónvarpi þar sem félögum, samtökum og einstaklingum var boðið að senda inn umsagnir og athugasemdir. Svör bárust frá 57 aðilum og eru þeir eftirfarandi, í stafrófsröð:

Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

Alþýðusamband Íslands.

Amnesty International á Íslandi.

Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Byggðastofnun.

Bændasamtök Íslands.

Evrópusamtökin.

Eyþing – Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum.

Femínistafélag Íslands.

Félag íslenskra stórkaupmanna.

Félag kjúklingabænda.

Félag skipstjórnarmanna.

Fjármálaeftirlitið.

Fjórðungssamband Vestfirðinga.

Framtíðarlandið (félag).

Gísli Hjálmtýsson.

Guðmundur Páll Líndal.

Guðni Hannes Guðmundsson.

Hafrannsóknastofnunin.

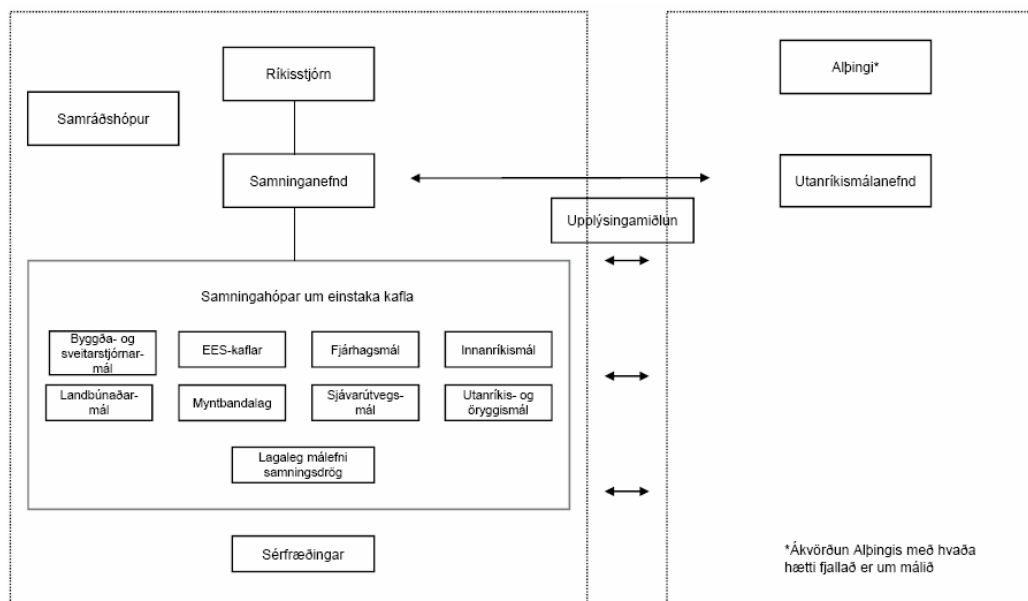
Haraldur Ólafsson.
 Heimssýn.
 Héðinn Björnsson.
 Jafnréttisstofa.
 Jón Valur Jensson.
 Kennarasamband Íslands.
 Kvenréttindafélag Íslands.
 Landssamband íslenskra útvegsmanna (frá LÍÚ og SF).
 Landssamband kúabænda (sameiginleg umsögn m. Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.
 Landssamband smábátæigenda.
 Lýðræðissetrið ehf.
 Læknafélag Íslands.
 Magnús Birkir Magnússon.
 MATVÍS, Matvæla- og veitingafélag Íslands.
 Náttúrufræðistofnun Íslands.
 Neytendasamtökin.
 Neytendastofa.
 Orkustofnun.
 Páll Vilhjálmsson.
 Persónuvernd.
 Samband íslenskra sveitarfélaga.
 Samiðn, samband iðnfélaga.
 Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja.
 Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (sameiginleg umsögn með Landssambandi kúabænda)
 Samtök atvinnulífsins.
 Samtök eigenda sjávarjarða.
 Samtök ferðaþjónustunnar.
 Samtök fjárfesta.
 Samtök hernaðarandstæðinga.
 Samtök iðnaðarins.
 Samtök sunnlenskra sveitarfélaga.
 Siðmennt, félag siðrænna húmanista.
 Sjómannasamband Íslands.
 Starfsgreinasamband Íslands.
 SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu.
 Umhverfisstofnun.
 Við erum sammála (félag).
 Viðskiptaráð Íslands.

Þá bárust nefndinni ýmis gögn, minnisblöð og upplýsingar frá eftirtöldum aðilum:

Björg Thorarensen og Davíð Þór Björgvinsson.
 Björn Friðfinnsson.
 Samgönguráðuneytið.
 Tollstjóraembættið.
 Tómas Heiðar.
 Utanríkisráðuneytið.

Fylgiskjal III.

Skipulag aðildarviðræðna.



Fylgiskjal IV.

Kostnaðarmat vegna aðildarviðræðna við ESB. Minnisblað frá utanríkisráðuneyti til utanríkismálanefndar.

Kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB er háður nokkurri óvissu. Ekki síst liggur hún í því hve hratt viðræður munu ganga. Hér er miðað við að þær gangi í takt við þá tímaáætlun sem utanríkisráðherra hefur kynnt. Að sama skapi veltur kostnaður á því með hvaða hætti aðildarviðræður eru skipulagðar og hvernig verði að öðru leyti staðið að þeim.

1. Þýðingarkostnaður.

Gert er ráð fyrir að þýða þurfi allt regluverk ESB yfir á íslensku (sem yrði eitt af opinberu tungumálum ESB). Um yrði að ræða umfangsmikið verkefni sem myndi kalla á þó nokkra tímabundna styrkingu Þýðingamiðstöðvar ráðuneytisins meðan á verkinu stæði. Er gert ráð fyrir því að sú styrking hefjist á árinu 2009 og að aukinn kostnaður vegna þessa verði um 50 milljónir. Kostnaður vegna þessa falli hins vegar að mestu til á árunum 2010 til 2012 eða um 180 milljónir hvert ár. Þó verður að reikna með að allt að þriðjungur þeirrar fjárhæðar sé vegna þýðina á EES gerðum sem hvort sem er hefði þurft að þýða.

Ráðuneytið mun leita eftir því við framkvæmdastjórn ESB að mögulegt verði að styrkja þessar þýðingar fjárhagslega úr sjóðum ESB vegna smæðar íslenska málsvæðisins. Einnig verður leitað allra leiða til að draga úr þessum kostnaði og horfa t.d. til þess í því sambandi að forgangsraða þessum þýðingum og eftir atvikum kanna hvort leiðir séu til staðar til að komast hjá einhverjum hluta þeirra eða fresta þeim; slíkt yrði þó aldrei á kostnað íslensku sem opinbers tungumáls ESB.

Þess skal getið að komi til aðildar að ESB mun þýðingakostnaður alfarið falla á sjóði ESB eftir aðild, þ.m.t. sá kostnaður sem er við þýðingamiðstöðina miðað við núverandi starfsemi. Þannig væri ekki hér um að ræða kostnað til lengri tíma. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að með þessu verkefni mun skapast atvinna fyrir háskólamenntaða stétt þýðenda en auk þess má nefna að sú staðreynd að ESB mun við mögulega aðild Íslands þurfa á sérhæfðri túlka- og þýðendabjónustu að halda á íslensku kallar á það að íslenskir háskólar skipuleggi nám á þeim sviðum sem skapa mun aukin tækifæri fyrir tungumálmenntað fólk.

2. Annar kostnaður.

Utanríkisráðuneytið mun þann tíma sem aðildarviðræður standa færa fólk til í starfi eftir því sem nauðsyn ber til í því skyni að sinna þessu tímabundna verkefni. Þannig mun ráðuneytið mæta þessu nýja verkefni með hagræðingu eins og frekast er kostur. Af því leiðir að ekki er gert ráð fyrir verulega auknum starfsmannakostnaði frá því sem verið hefur.

Ljóst er að annar kostnaður mun falla til líkt og ferðakostnaður utanríkisráðuneytisins og ráðgjafabjónusta innanlands sem utan. Þessum kostnaði verður haldið í algeru lágmarki í samræmi við markaða stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum. Ráðuneytið mun enn harðar forgangsraða í sínum ferðakostnaði og þannig mæta hluta af þessum aukna kostnaði.

Að öllu þessu virtu er það mat ráðuneytisins að unnt verði að mæta auknum kostnaði þess á yfirstandandi ári að mestu með hagræðingu en reikna megi með u.þ.b. 200 milljónum króna í auknum kostnaði árið 2010 en að hann dragist saman á árinu 2011.

Þegar kemur að því að áætla mögulegan aukinn kostnað sem falla kann til í öðrum ráðuneytum og stofnunum vegna mögulegra aðildarviðræðna eru mál háð meiri óvissu. Ljóst má vera af almennu umhverfi ríkisfjármála að svigrúm til aukinna fjárveitinga til einstakra ráðuneyta og stofnana er háð sömu takmörkunum og varðandi utanríkisráðuneytið; skýr krafa er um að mæta nýjum verkefnum með hagræðingu.

Af þeim ástæðum er óvarlegt að ætla að það tímabundna álag sem verða mun á einstökum ráðuneytum og stofnunum vegna aðildarviðræðna verði að fullu bætt með fjölgun starfsmanna. Verður að ætla að líkt og í tilviki utanríkisráðuneytisins verði við það miðað að ráðuneyti og stofnanir leysi þetta tímabundna verkefni að mestu innan þess fjárhagsramma sem þeim er ætlaður í dag og forgangsraði verkefnum með hliðsjón af því.

Vissulega er ekki unnt að útiloka það að einstök ráðuneyti, sem sérstaka ábyrgð munu bera í aðildarviðræðum, muni þurfi að styrkja starfsemi sína tímabundið meðan á viðræðum stendur. Má þar helst efna sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið. Auk þess má ætla að kostnaður kunnist að falla til í einstökum ráðuneytum er lýtur að sérfræðikostnaði (ráðgjöf). Einnig er óhjákvæmilegt að sérstakur ferðakostnaður vegna aðildarviðræðna mun verða nokkur fyrir flest ráðuneyti og einstakar stofnanir þeirra. Hver slíkur sérstakur kostnaður (ráðgjöf og ferðakostnaður) kann að verða veltur á skipulagi og fyrirkomulagi viðræðna og hve langan tíma þær munu taka. Er því á þessari stundu erfiðleikum bundið að gefa nákvæma tölu um þennan kostnað en ekki mun óvarlegt að áætla að miðað við þann tíma sem áætlað er að viðræðurnar muni taka geti verið um að ræða kostnað sem nemi a.m.k. eitt hundrað milljónum króna.

Fylgiskjal V.**Yfirferð fjárlagaskrifstofu á kostnaðarmati
utanríkisráðuneytisins vegna aðildarumsóknar að ESB.**

Minnisblað fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins
til utanríkismálanefndar.
(8. júlí 2009.)

Utanríkisráðuneytið hefur lagt fram minnisblað um kostnaðarmat vegna þingsályktunar um aðildarumsókn að ESB. Niðurstaða ráðuneytisins er að beinn kostnaður gæti numið 300 m.kr. og um 100 m.kr. hjá öðrum ráðuneytum. Auk þess tekur utanríkisráðuneytið með þýðingarkostnað sem gæti numið samtals 590 m.kr. Samandregið áætlað utanríkisráðuneytið að þessi kostnaður dreifist þannig á næstu árin (m.kr.):

| Ár | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Samtals |
|--|------|------|------|------|---------|
| Annar kostnaður utanríkisráðuneytisins | 0 | 200 | 100 | 0 | 300 |
| Kostnaður hjá öðrum ráðuneytum | 0 | 50 | 50 | 0 | 100 |
| Þýðingarkostnaður | 50 | 180 | 180 | 180 | 590 |

Utanríkisráðuneytið miðar við að aðildarviðræður gætu hafist t.d. í byrjun næsta árs og þeim verði lokið um mitt ár 2011 og taki því um það bil 18 mánuði.

Annar kostnaður

Það sem utanríkisráðuneytið fellir undir annan kostnað í sínu mati má segja að sé í rauninni beinn kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB. Helstu þættir sem eru taldir hafa áhrif á þennan kostnað eru; starfsmannakostnaður, ferðakostnaður, aðkeypt sérfræðipjónusta (innlend og erlend) og tímallengd viðræðna. Utanríkisráðuneytið hefur ekki lagt fram neina skiptingu á þessum kostnaðarþáttum. Í matinu er engin sérstök sundurgreining á kostnaði sem gæti fallið til hjá öðrum ráðuneytum en talið er að það sé fyrst og fremst ferðakostnaður. Mat utanríkisráðuneytisins er því mjög gróft og með mjög miklum skekkjumörkum.

Starfsmannakostnaður: Utanríkisráðuneytið áætlað að einungis þurfi að ráða um 3 starfsmenn aukalega til að sinna aðildarviðræðum. Raunar er um að ræða starfsmenn sem eru að störfum hjá ráðuneytinu en eru með tímabundna ráðningarsamninga sem eru að renna út. Áætlað er að um 15–20 manns muni að meðaltali koma að aðildarviðræðunum fyrir hönd íslenskra stjórnvalda og að þegar álagið er mest verði það um 35 manns, flestir frá utanríkisráðuneytinu. Til að mæta þessu gerir utanríkisráðuneytið ráð fyrir því að færa starfsfólk úr öðrum verkefnum en einnig að starfsfólk taki tímabundið á sig meira álag. Fyrirséð er dregið verður saman í vissum verkefnum t.d. vegna þróunaraðstoðar og að það ætti að gera utanríkisráðuneytinu kleift að færa mannskap yfir í aðildarviðræðurnar. Ekki liggur þó fyrir á þessu stigi hvernig ráðuneytið ætlar að gera þetta, þ.e. hvaða verkefni nákvæmlega verða lögð til hliðar til að manna aðildarviðræður. Þá er algjörlega óljóst hvernig önnur ráðuneyti geti sett mannskap í viðræðurnar, hvort að þurfi að ráða fleira af fólki eða hvort það verði líka að einhverju marki hægt með tilfærslum á verkefnum. Einnig skal bent á að í fjárlögum 2010 og 2011 mun utanríkisráðuneytið, eins og önnur ráðuneyti, þurfa að skila umtalsverðum

sparnaði í rekstrarkostnaði vegna áforma um að bæta afkomu ríkissjóðs og koma jafnvægi á ríkisfjármálin. Í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins er ekki gert ráð fyrir áhrifum af slíkum áframhaldandi samdrætti í rekstri á árinu 2011.

Ferðakostnaður: Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu miðað við fjölda ferða og má því reikna með miklum skekkjumörkum í þeim lið.

Sérfræðihjónusta: Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu. Þessi kostnaðarliður getur orðið umtalsverður. Það er þó álitamál eftir því hversu víðtæk samningsmarkmiðin verða og hversu mikið bakland sérfræðinga talin verður þörf á. Mögulegt væri að sækja að einhverju leyti í reynslu og þekkingu hinna Norðurlandanna án mjög verulegs tilkostnaðar og hafa utanríkisráðuneytinu borist tilboð um slíka aðstoð.

Tímalengd aðildarviðræðna: Í mati sínu miðar utanríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmri tíma. Norðmenn luku sínum aðildarviðræðum á um það bil einu ári og önnur lönd eins og t.d. Svíar, Austurríkismenn og Finnar þurftu 14 mánuði í viðræður.

Vakin er athygli á að gengisþróun getur haft töluverð áhrif á kostnaðinn og eykur það á óvissuna, sérstaklega í ferðakostnaði og erlendri sérfræðihjónustu.

Þýðingarkostnaður

Áætlaður þýðingarkostnaður er í raun ekki beinn kostnaður vegna aðildarviðræðnanna sem slíkra. Um þriðjungur af því væru þýðingar á efni sem ESB hefur þegar gefið út en afgangurinn vegna upptöku á nýjum sviðum regluverksins. Það er þó mat utanríkisráðuneytisins að það þurfi að hefja þessa þýðingarvinnu samhliða aðildarviðræðum. Það mat byggir t.d. á samningsrammanum fyrir Króatíu og ESB en þar kemur fram að Króatar eigi að klára allar þýðingar sem fyrst fyrir inngöngu í sambandið. Það skal þó bent á að utanríkisráðuneytið hefur ekki getað bent á neinar almennar reglur hjá ESB um að það verði að vera búið að þýða allt fyrir inngöngu. Hér virðist því vera um að ræða kostnað sem snýr fremur að inngöngu í ESB en að aðildarumsókn. Ef Íslendingar ákveða að ganga í ESB verður að fara í þessa þýðingarvinnu en ef aðild væri hafnað að afloknum viðræðum yrði ekki tilefni til að leggja í þennan þýðingarkostnað.

Utanríkisráðuneytið gerir ráð fyrir að það þurfi að ráða 24 þýðendur til viðbótar og að umfang þýðinga sé samtals um 30–50 þúsund blaðsíður.

Upplýsingar fyrir nánara kostnaðarmat

Eins og utanríkisráðuneytið bendir á í sínu mati er mikil óvissa um hvað aðildarviðræðurnar gætu að lokum kostað. Einn helsti óvissuþátturinn er hvernig eigi að skipuleggja og nálgast aðildarviðræður. Ódýrasta nálgunin væri einföld umsókn þar sem ekki væri lögð mikil áhersla á samningsmarkmið og samningsviðræður. Hinn póllinn væri að farið væri í aðildarviðræður með mjög víðtæk samningsmarkmið þar sem fátt væri undanskilið og að þau væru undirbyggð með mjög mikilli sérfræðilegri greiningu, erlendri ráðgjöf og virku baklandi. Það er að stórum hluta pólitísk álitamál hvar umfang aðildarviðræðna væri staðsett á þennan mælikvarða gagnvart kostnaðarmatinu. Lausleg skoðun bendir til að kostnaðurinn gæti orðið umtalsvert meiri miðað við að meiri þungi verði lagður í viðræðurnar. Vegna þessara álitamála og óvissuþátta og þar sem afar lítil greining á hugsanlegri framkvæmd aðildar-

viðræðna hefur farið fram á þessu stigi hjá utanríkisráðuneytinu liggja ekki fyrir nægilegar upplýsingar til að hægt sé að setja fram viðhlítandi kostnaðarmat. Til þess þyrfti að fá frekari svör um m.a. eftirfarandi atriði:

1. **Starfsmannakostnaður.** Gera þyrfti nánari greiningu á því hversu margir hópar (og hversu margir starfsmenn) mundu verða settir saman í sambandi við aðildarviðræður. Þá vantar upplýsingar um hvernig ráðuneytin (sérstaklega utanríkisráðuneytið) geta mætt auknu álagi vegna aðildarviðræðna, hvort þurfi að ráða inn nýtt fólk eða hvort það sé svigrúm til leggja önnur verkefni til hliðar. Einnig þarf að skoða hvort einhver dýr starfskraftur yrði sérstaklega ráðinn til að stýra aðildarumræðum eða tilteknum málefna-sviðum fyrir Íslands hönd.
2. **Ferðakostnaður.** Upplýsingar vantar um hversu oft og hversu margir þurfa að ferðast t.d. til Brussel vegna aðildarviðræðna. Athuga mætti hvort ESB gæti gefið upp einhvern mælikvarða á það og skoða reynslu annarra þjóða.
3. **Aðkeypt sérfræðiþjónusta.** Upplýsingar vantar um hversu mikla sérfræðiþjónustu þarf að kaupa. Einnig þyrfti að kanna betur verð við kaup á slíkri sérfræðiþjónustu. Hvort þurfi mikið af erlendri ráðgjöf eða hvort að innlend sérfræðiráðgjöf dugi að mestu. Hvaða skýrslur og talnaefni þurfi að láta framleiða ofl. Kanna þyrfti betur möguleika á því að fá upplýsingar og ráðleggingar frá t.d. embættismönnum hjá hinum Norðurlöndunum.
4. **Reynsla annarra þjóða.** Það þyrfti að kanna nánar umfang og kostnað við aðildarviðræður hjá öðum þjóðum. Mætti t.d. kanna það hjá Möltu og Króatíu. Nota mætti viðmið úr þeirra reynslu til að kostnaðarmeta aðildarviðræður Íslendingar við ESB.

Niðurstaða

Helstu óvissuþættir í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins eru starfsmannakostnaður, ferðakostnaður og hversu mikill þungi verði lagður í undirbúning og framgang aðildarviðræðna. Óljóst er hvort að utanríkisráðuneytið geti látið hluta af starfsfólki sínu leggja verkefni til hliðar til að sinna aðildarviðræðum. Sérstaklega á það við um þegar álagið verður sem mest. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins þyrftu að vera reiðbúnir til að taka á sig mjög mikið aukið álag til að það gæti gengið eftir. Mjög mikinn fjárhagsaga þyrfti til að kostnaðarmatið gæti staðist. Takmarka þyrfti mjög ferðakostnað og aðkeypta sérfræðiþjónustu í kostnaðaráætluninni og stilla í hóf undirbúningsvinnu vegna samningsmarkmiða. Afmarka þyrfti betur umfang aðildarviðræðna og greina niður í áfanga og verkefni ef leggja ætti nákvæmara mat á kostnaðinn sem af þeim gæti leitt.

Fylgiskjal VI.

Kafli 2.5 úr skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007.

2.5. Kostnaður við framkvæmd EES-samningsins

Gera má ráð fyrir að beinn kostnaður Íslands vegna rekstur EES-samningsins verði 1.354 milljónir kr. árið 2007, eins og tafla 2.4 sýnir.

Tafla 2.4. Áætlaður kostnaður við framkvæmd EES-samningsins 2006-2007 (milljónir kr.).

| | 2006 | 2007 |
|--|--------------|--------------|
| EFTA-skrifstofan | 47 | 48 |
| Eftirlitsstofnun EFTA | 76 | 77 |
| EFTA-dómstóllinn | 25 | 25 |
| Þróunarsjóður EES (EEA Financial Mechanism)* | 494 | 450* |
| Þáttökugjöld til ESB (samstarfsáætlanir og fagstofnanir) | 410 | 567 |
| Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins | 51 | 62 |
| Ferðakostnaður** | 125 | 125 |
| Samtals | 1.228 | 1.354 |

Heimild: Fjárlög 2006, fjáráukalög 2006 og fjárlagafrumvarp 2007.

*Greiðslur í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka um 125-150 milljónir kr. með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES. **Ferðakostnaður er áætlaður.

Eins og sjá má í töflunni eru þáttökugjöld til ESB stærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES samstarfinu, en þar er um að ræða gjöld vegna þátttöku í samstarfsáætlunum og fagstofnunum ESB. Alls er gert ráð fyrir að þessi þáttökugjöld verði um 626 milljónir kr. árið 2007, en gera má ráð fyrir að stór hluti þess fjármagns sem greitt er vegna þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB skili sér til baka í formi styrkja til íslenskra þátttakenda í þessum áætlunum, eins og fram kemur í umfjöllun um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB.

Greiðslur í Þróunarsjóð EES eru áætlaðar um 303 milljónir kr. árið 2007 og þær greiðslur eru því næststærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES-samstarfinu. Þróunarsjóðurinn var stofnaður í þeim tilgangi að jafna efnahagslegan og félagslegan mismun á EES-svæðinu. Þau ríki sem eiga rétt á styrkjum úr sjóðnum í dag eru Spánn, Portúgal, Grikkland auk hinna nýju aðildarríkja ESB, sem eru Eistland, Lettland, Litháen, Kýpur, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. EES/EFTA-ríkin munu verja 600 milljónum evra til uppbyggingar í þessum 13 ríkjum ESB á fimm ára tímabili, frá 2004 til 2009, en þar af mun Ísland greiða um 5 milljónir evra á ári.¹⁰⁵ Formlega verða fyrirtæki og stofnanir í þessum löndum að vera í forsvari fyrir umsókn um styrk til stjórnvalda í sínu landi, en íslensk fyrirtæki geta tekið þátt í verkefnum sem samstarfsaðila og í því felast hugsanleg viðskiptatækifæri. Þróunarsjóðurinn veitir einnig tækifæri til að styrkja pólitísk tengsl við þau ríki sem rétt eiga á styrkjum úr þróunarsjóðnum. Framlög

¹⁰⁵ Að auki eiga nýju aðildarríkin tíu eiga rétt á styrkjum úr þróunarsjóði Noregs en framlög úr þeim sjóði nema 567 milljónum evra á sama tímabili. Sjá: www.eeagrants.org

Íslands í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES, en samningar þar að lútandi standa nú yfir.¹⁰⁶

Um 150 milljónir kr. fara til reksturs EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins og ferðakostnaður vegna þátttöku í EES-samstarfinu er áætlaður um 125 milljónir kr. Þá er áætlað að kostnaður við rekstur Þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins verði um 60 milljónir kr. árið 2007.

Fylgiskjal VII.

Kafli 4.3 úr skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007.

4.3. Kostnaður við aðild að Evrópusambandinu

Nefndin skoðaði sérstaklega áætlaðan kostnað við ESB-aðild, en hafa verður í huga að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Mismunandi forsendur hafa verið notaðar í einstökum útreikningum á þessum kostnaði og niðurstöðurnar geta því verið mismunandi.²⁰² Í skýrslunni *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB* sem Deloitte & Touche vann að beiðni utanríkisráðuneytisins í janúar 2003 kemur t.d. fram að niðurstöðurnar sem settar eru fram í skýrslunni séu þess eðlis að þær geti aldrei orðið þær einu réttu þar sem rétt niðurstaða sé ekki til og fæst ekki fyrir en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. Sérstaklega gildir þetta um mat á framlögum ESB til Íslands og munu þau að einhverju leyti ráðast af niðurstöðum flókinna samningaviðræðna og frumkvæðis við að sækja þá styrki sem í boði verða.²⁰³ Í greinargerðinni *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin* sem Hagfræðistofnun HÍ vann fyrir forsætisráðuneytið í maí 2002 kemur fram að miserfitt sé að meta hlutdeild Íslands í greiðslum aðildarríkja til ESB, en það sé hins vegar mun erfiðara að meta hugsanleg mótframlög ESB til Íslands þar sem niðurstaðan myndi ráðast í aðildarviðræðum.²⁰⁴

4.3.1. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB

ESB hefur í megin atriðum þrjá sjálfstæða tekjustofna, sem eru eftirfarandi:²⁰⁵

- Hluti af tollum og innflutningsgjöldum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í virðisaukaskattsgreiðslum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (69% af tekjum ESB árið 2007).

Tekjur af þessum tekjustofnum mega ekki fara yfir 1,24% af vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (Gross National Income, GNI),²⁰⁶ en að meðaltali hafa tekjurnar verið um 1,07% af vergum þjóðartekjum síðastliðin ár.²⁰⁷

²⁰² Samtök iðnadarins töldu árið 2002 að kostnaður í hagkerfinu myndi minnka um allt að 44 milljarða kr. með aðild að ESB og upptöku evru. Þar er þó bent á að ekki sé hægt að setja samasemmerki milli lækkunar á kostnaði í hagkerfinu og hreins efnahagslegs ávinnings. Sjá Eirik Bergmann Einarsson (2003), bls 193. Eiríkur bendir einnig á að í þessum útreikningum sé t.d. ekki tekið með tap innlendra fjármagnseigenda vegna lækkunar vaxta.

²⁰³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni: [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

²⁰⁴ Hagfræðistofnun (2002). *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*. Á vefslóðinni: <http://brunnur.stjr.is/interpro/for/for.nsf/pages/utg0025>

²⁰⁵ *EU Budget 2007*: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm

²⁰⁶ Áður var miðað við 1,27% af vergri þjóðarframleiðslu (VÞF), en því var breytt árið 2002. Samkvæmt útreikningum framkvæmdastjórnarinnar árið 2001 var 1,24% af VÞF ESB jafnhá upphæð og 1,27% af VÞF ESB.

Vergar þjóðartekjur (GNI) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²⁰⁸ og út frá því má áætla að ef Ísland gengi í ESB gætu heildargreiðslur ríkissjóðs til ESB orðið um **10,5 milljarðar kr. á ári** (þ.e. 1,07% af 977 milljörðum kr.), en að hámarki um **12,1 milljarðar kr. á ári** (þ.e. 1,24% af 977 milljörðum kr.).

Stærsti liðurinn yrði allt að 0,73% hlutdeild í vergum þjóðartekjum Íslands, eða allt að 7,1 milljarðar kr., en aðrir liðir yrðu hlutdeild ESB í virðisaukaskattsgreiðslum og hluti af tollum og innflutningsgjöldum, auk hlutdeildar Íslands í hinni svokölluðu bresku leiðréttingu.

Í töflu 4.4 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.4. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB.

| | Deloitte & Touche 2003 | Hagfræðistofnun 2002 | Skýrsla Evrópunefndar 2007 1,07% af VÞT |
|--|---|--|---|
| Greiðslur ríkissjóðs til ESB fyrir stækkun sambandsins | -7,5 milljarðar kr. (-6,6 til -8,5 milljarðar) | -9,3 milljarðar kr. (-8,9 til -9,7 milljarðar) | -8,6 milljarðar kr. (VÞT 2003=800 milljarðar) |
| Greiðslur ríkissjóðs til ESB eftir stækkun sambandsins | -8,2 milljarðar kr. (-7,2 til -9,2 milljarðar) | -12,7 milljarðar kr. (-12,2 til -13,2 milljarðar) | -10,5 milljarðar kr. (VÞT 2005=977 milljarðar) |

*A verðlagi viðkomandi árs.

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB mun skila sér til baka til þjóðarþúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingarverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingarverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins.

4.3.2. Greiðslujöfnuður við ESB (nettógreiðslur)

Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja. Framkvæmdastjórn ESB birtir árlega upplýsingar um nettógreiðslur eða greiðslujöfnuð (operational budgetary balance) ESB-ríkjanna sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (Gross National Income, GNI). Með nettógreiðslum eða greiðslujöfnuði er átt við greiðslur aðildarríkjanna til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB. Í töflu 4.5 má sjá áætlun framkvæmdastjórnarinnar um meðaltals greiðslujöfnuð ESB ríkja fyrir árin 2008-2013.²⁰⁹

²⁰⁷ Miðað við 1992-2005. Frá 2002 hefur hlutfallið að meðaltali verið um 1,01%. Sbr. *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State*, bls. 135. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

²⁰⁸ Hagstofa Íslands (2006). Landsframléiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.

<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

²⁰⁹ *Report from the Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14.7.2004. COM(2004) 505 final. Volume III, bls. 70-71. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/financing_eu_en.pdf

Tafla 4.5. Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB) árin 2008-2013.

| | Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB, miðað við núverandi fyrirkomulag, sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (VPT) Meðaltal 2008-2013 (%) | |
|--------------|--|--------------------------------|
| | Fyrir bresku leiðréttinguna | Eftir bresku leiðréttinguna |
| Lúxemborg* | 5.89 | 5.80 |
| Lettland | 4.51 | 4.40 |
| Litháen | 4.50 | 4.41 |
| Póland | 3.85 | 3.76 |
| Eistónía | 3.85 | 3.76 |
| Slóvakía | 3.36 | 3.27 |
| Tékkland | 3.26 | 3.17 |
| Ungverjaland | 3.15 | 3.06 |
| Grikkland | 2.25 | 2.16 |
| Portúgal | 1.60 | 1.50 |
| Slóvenía | 1.40 | 1.31 |
| Belgía* | 1.32 | 1.21 |
| Malta | 1.16 | 1.06 |
| Írland | 0.56 | 0.47 |
| Spánn | 0.32 | 0.23 |
| Finland | -0.14 | -0.25 |
| Danmörk | -0.20 | -0.31 |
| Frakkland | -0.27 | -0.37 |
| Kýpur | -0.28 | -0.37 |
| Ítalía | -0.29 | -0.41 |
| Austurríki | -0.37 | -0.38 |
| Svíþjóð | -0.47 | -0.50 |
| Þýskaland | -0.52 | -0.54 |
| Holland | -0.55 | -0.56 |
| Bretland | -0.62 | -0.25 |

* Ef greiðslur ESB til stofnana sambandsins í Belgíu og Lúxemborg eru ekki teknar með þá eru Belgía og Lúxemborg í hópi nettógreiðenda til ESB.

**Áhrif aðildar Rúmeníu og Búlgaríu eru ekki inni í þessum tölum.

Eins og sjá má í töflunni eru það nýju aðildarríkin, auk Portúgals, Grikklands, Írlands og Spánar, sem munu fá meiri greiðslur frá ESB en þau greiða til sambandsins miðað við núverandi kerfi (Current Own Resources Decision, ORD) eftir bresku leiðréttinguna.²¹⁰ Holland er hins vegar með hæsta greiðslujöfnuðinn að meðaltali eða -0,56% af vergum þjóðartekjum, en ef litid er til nágrannalanda okkar þá er Svíþjóð með -0,50% og Finnland með -0,25%.²¹¹

²¹⁰ Breska leiðréttingin byggist á samkomulagi sem felur í sér að Bretar fá sérstaka undanþágu frá almennum reglum sambandsins um fjármögnun. Breska framlagið er fjármagnað með hluta af vsk framlagi annarra aðildarríkja. Þar sem Holland, Þýskaland, Austurríki og Svíþjóð greiða talsvert meira til sambandsins en þau fá til baka frá þessu ríki sérstakan afslátt af fjármögnuninni á breska framlaginu og greiða þau aðeins fjórðung af reiknuðu framlagi. Sjá skýrslu Deloitte & Touche (2003), bls. 11.

²¹¹ Greiðslujöfnuður Finnlands árið 2005 var -0,05% og Svíþjóðar -0,30%, samkvæmt skýrslunni *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State. September 2006*, bls. 138. Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

Vegar þjóðartekjur (VÞT) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²¹² og með hliðsjón af greiðslum Finnlands og Svíþjóðar má áætla að nettógreiðslur Íslands til ESB gætu orðið á bilinu **2,5 til 5 milljarðar kr.**, miðað við áætlaðan meðaltalsgreiðslujöfnuð ESB ríkja árin 2008-2013 (þ.e. miðað við núverandi kerfi, *Current Own Resources Decision/ORD*). Ef Ísland væri í hópi þeirra sem mest greiddu til sambandsins (með 0,5-0,62% af GNI miðað við greiðslur Breta án núverandi leiðréttingakerfis) yrðu nettógreiðslur landsins um **5 til 6 milljarðar kr.** Hins vegar væri mögulegt að vegna uppbyggingar landsins, landfræðilegrar legu, harðbýlis og strjálbýlis, hárra þjóðartekna á mann o.fl., yrði hlutfallið lægra eða hærra en hér er áætlað. Það verður hins vegar að teljast ólíklegt að hægt sé að rökstyðja að Ísland myndi greiða mest allra aðildarríkja til ESB sem hlutfall af vergum þjóðartekjum, ekki sist í ljósi hnattstöðu landsins, harðbýlis og strjálbýlis.

Í töflu 4.6 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.6. Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB).

| | <i>Deloitte & Touche 2003</i> | <i>Hagfræðistofnun 2002</i> | <i>Skýrsla Evrópunefndar 2007 0,25%-0,5% af VÞT</i> |
|--|---|--|---|
| Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) fyrir stækkun ESB | -1,4 til -4,2 milljarðar (-2,8 milljarðar kr.) | -3,7 til -5,6 milljarðar (-4,6 milljarðar kr.) | - 2 til -4 milljarðar kr. (-3 milljarðar kr.) (GNI 2003 = 800 milljarðar) |
| Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) eftir stækkun ESB | -2,4 til -5,6 milljarðar (-4 milljarðar kr.)** | -8,3 til -10,1 milljarðar (-9,2 milljarðar kr.)** | -2,5 til -5 milljarðar kr. (-3,75 milljarðar kr.) (GNI 2005 = 977 milljarðar) |

*Á verðlagi viðkomandi árs, meðaltal í sviga.

** Deloitte miðaði við áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Hagfræðistofnun miðaði við svartsýnt mat Dresdners banka um áhrif stækkunar á fjárlög ESB, en það mat gekk ekki eftir.

Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram um að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og það kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra hver raunveruleg niðurstaða verður.

Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun stærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis myndi draga úr útgjöldum til landbúnaðarmála. Reynsla Íslands af samkeppnissjóðum á sviði rannsóknar- og menntamála er góð. Hingað til hefur gengið vel að fá styrki og það myndi varla breytast þótt Ísland gengi í ESB. Hins vegar er samkeppni um styrkina og því alltaf óvíst um útkomu þar, hvort sem Ísland er í ESB eða ekki.

Deloitte & Touche bendir í skýrslu sinni á að við mat á kostnaði við aðild að ESB sé lögð áhersla á að meta heildaráhrifin á þjóðarþúið, þ.e. kostnað þjóðarinnar við hugsanlega aðild. Þessi kostnaður skiptist milli ríkissjóðs, almennings og fyrirtækja. Greiðslur til ESB koma að mestu úr ríkissjóði, en framlögum frá ESB er úthlutað til verkefna sem nýtast almenningsi og fyrirtækjum. Bein áhrif samningsins ættu því að bæta afkomu þeirra sem framlögunum nemur auk þeirrar lækkunar sem gera má ráð fyrir að verði á innflutningstollum. Því er ekki hægt að líta eingöngu á afkomu ríkissjóðs heldur verður að líta til greiðslujöfnuðar þjóðarinnar í heild.

²¹² Hagstofa Íslands (2006). Landsframléiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.
<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

Til að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs og tekjutapi vegna sammingsins bendir Deloitte & Touche á að gera megi ráð fyrir að ríkið geri hugsanlega gagnráðstafanir, t.d. með lækkun framlaga til landbúnaðar og lækkun á framlögum til byggðaverkefna á móti styrkjum frá ESB til landbúnaðar og byggðaverkefna, sem og hugsanlega með hækkun virðisaukaskatts á matvæli á móti lækkun tolla á landbúnaðarafurðir.²¹³

²¹³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni: [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skvrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skvrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

Fylgiskjal VIII.

*Björg Thorarensen prófessor,
Davíð Þór Björgvinsson,
dómari við Mannréttindadómstól Evrópu:*

Ferill ESB-máls. (Minnisblað 25. júní 2009.)

Minnisblað þetta er tekið saman að ósk Árna Þórs Sigurðssonar, formanns utanríkismálanefndar Alþingis, og hefur að geyma yfirlit um þau meginatriði sem fram kom í máli okkar á fundi með nefndinni 12. júní sl.

Greina þarf á milli ákvarðana sem eru í eðli sínu pólitískar annars vegar og stjórnskipulegar og/eða lögfræðilegar hins vegar.

Stigin eru þessi:

1. Ákvörðun um að sækja um aðild er í eðli sínu pólitísk. Þær leiðir sem eru stjórnskipulega færar til að undirbúa slíka ákvarðanatöku geta verið af fleiri en einum toga en nefna má þrjár stjórnskipulegar leiðir:
 - a. Utanríkisráðherra ber tillöguna uppi í ríkisstjórn (enda um að ræða utanríkismál í almennum skilningi, þótt málið sé þó raunar mjög umfangsmikið og snerti fleiri málaflokka en utanríkismál í þrengri skilningi).
 - b. Ríkisstjórnin leitar samþykkis Alþingis með þingsályktunartillögu til að styrkja hið pólitíska umboð. Tvær slíkar tillögur liggja fyrir. Þær eru ólíkar. Önnur gerir ráð fyrir beinu umboði til að sækja um aðild, en hin leggur fyrir utanríkismálanefnd Alþingis að setja af stað vinnu til undirbúnings mögulegri umsókn um aðild. Ekki getur verið ágreiningur um að fyrri tillagan er afdráttarlausari.
 - c. Umboðs er leitað til að hefja viðræður í þjóðaratvæðagreiðslu og ákvörðun tekin um það í ríkisstjórn eða með þingsályktunartillögu. Ef þessi leið er valin þarf að setja lög um framkvæmd þjóðaratvæðagreiðslunnar. Hvort og að hvaða marki menn vilja skilgreina umboð samningamanna (víkka eða þrengja það), sem og ákvarðanir um skipan eða samsetningu samninganefna (pólitískar, sérfræðilegar, embættislegar) eru alfarið pólitískt úrlausnarefni.

2. *Samningaviðræður.* Vísað er til fyrri liðar. Skipa þarf að vinnuhópa út frá *pólítískum, sérfræðilegum og embættislegum* sjónarmiðum. Hér koma ekki sérstök stjórnskipuleg eða lagaleg sjónarmið til skoðunar. Um ESB efni er til staðar mest reynsla og þekking í embættismannakerfi utanríkisráðuneytisins, þótt góða kunnáttumenn meðal embættismanna sé einnig að finna í öðrum ráðuneytum, allt eftir málaflokkum. Æskilegt er þó að hópar stjórnámálanna og embættismanna fái fræðilegt fulltingi, t.d. úr háskólum landsins og/eða einnig frá erlendum sérfræðingum um málefni ESB.
3. *Undirritun samnings.* Undirritun samnings leiðir ekki til þess að hann verði bindandi að þjóðarétti enda hlýtur samningurinn að geyma fyrirvara um samþykki Alþingis og stjórnarskrárbreytingar áður en hann verður fullgiltur. Eftir að samningur hefur verið undirritaður leitar ráðherra eftir því að fá hann fullgiltan til þess að hann verði þjóðréttarlega bindandi. Ekki síðar en á þessu stigi er nauðsynlegt að leysa úr álitamálum er varða breytingar á stjórnarskrá og mögulega þjóðaratkvæðagreiðslu, ef svo ber undir. Tekið skal fram að þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild að ESB er ekki stjórnskipuleg skylda. Ákvörðun um að halda þjóðaratkvæðagreiðslu er pólítísk. Á hinn bóginn er hér miðað við að breyting á stjórnarskrá nauðsynleg til þess að Ísland geti gerst aðili að ESB þar sem stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hægt sé að framselja ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana í þeim mæli sem aðild að ESB felur í sér.
4. Ef haldin er þjóðaratkvæðagreiðsla þarf að ákveða hvort hún á að vera bindandi eða ekki.
 - a. Ef hún er ekki lagalega bindandi er væntanlega byggt á þeim skilningi að hún sé ráðgefandi, þótt niðurstaðan hafi mikið pólítískt vægi og stjórnámálamenn, sem vilja til hennar stofna muni greiða atkvæði í þinginu í samræmi við niðurstöðuna, hvenær sem hún er haldin, eða eftir atvikum ekki verði flutt þingmál þar sem reynir á aðild. Þó ber að hafa í huga að alþingismönnum ber að fylgja sannfæringu sinni við atkvæðagreiðslu í þinginu og því verða þeir ekki persónulega bundnir af því að fylgja niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu.
 - b. Ef hún er bindandi er um að ræða ákvörðun sem ætlað er að binda hendur löggjafans um efni sem annars er á valdsviði hans samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu, á hvaða stigi sem hún er annars haldin, getur því aðeins bindandi fyrir löggjafann í lagalegum og stjórnskipulegum skilningi að stjórnarskráin heimili það. Bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla krefst þess vegna breytinga á stjórnarskrá.
5. Frá stjórnskipulegu sjónarmiði eru leiðir ólíkar eftir því hvort þjóðaratkvæðagreiðsla er „ráðgefandi“ eða bindandi.
 - a. Ef þjóðaratkvæðagreiðsla er *ráðgefandi* sýnist þetta vera eðlileg leið:
 - i. Samningaviðræður.
 - ii. Undirritun samnings.
 - iii. Þjóðaratkvæðagreiðsla (ef samningur er felldur verða engin frekari skref tekin).
 - iv. Breyting á stjórnarskrá, þ.e. samþykki frumvarps – þingkosningar – samþykki að nýju.
 - v. Fullgilding samnings og lögfesting að því marki sem nauðsynlegt er talið.

- b. Ef þjóðaratkvæðagreiðsla á að vera *bindandi* sýnist þetta eðlileg leið:
- i. Samningaviðræður.
 - ii. Undirritun samnings.
 - iii. Breyting á stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli, sem þarf að fela í sér tvennt:
 - Heimild til að framselja ríkisvald.
 - Heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við þjóðaratkvæðagreiðslu.
 - iv. Undirritun samnings.
 - v. Samþykkt laga sem gera ráð fyrir aðild, en gildistaka skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef lögin eru felld í þjóðaratkvæðagreiðslu taka þau ekki gildi. Ef þau eru samþykkt taka þau gildi og Ísland gengur í ESB.
6. Um það bil sem samantekt þessa minnisblað var að ljúka var borin undir okkur sú leið að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu eftir undirritun aðildarsamnings. Ef hann yrði samþykktur yrði ráðist í nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar, bæði að því er varðar framsal ríkisvalds og heimild til að hafa bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Síðan yrði þing rofið og boðað til kosninga og nýtt þing myndi þá staðfesta stjórnarskrárbreytingarnar en vísa fullgildingu samningsins eða lagafrumvarps um aðild að ESB í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Þessi leið er eins konar blanda þeirra leiða sem að framan eru raktar, þar sem haldnar yrðu tvær þjóðaratkvæðagreiðslur (auk kosninga til Alþingis), þar sem önnur yrði ráðgefandi en hin bindandi. Ákvörðun um að halda tvær þjóðaratkvæðagreiðslur er í eðli sínu pólitísk og engin sérstök lagaleg eða stjórnskipuleg rök hníga til þess að hún sé valin fremur en þær sem raktar voru að framan. Það er á hinn bóginn heldur ekkert stjórnskipulega því til fyrirstöðu að fara þessa leið, enda sé að henni lagður stjórnskipulegur grundvöllur með þeim breytingum á stjórnarskrá sem til þurfa til að unnt sé að fara hana. Þetta sýnist fremur þungt í framkvæmd, en gerlegt engu að síður.
7. Ýmsar aðrar leiðir eru færar sem ekki eru ræddar hér sérstaklega, svo sem eins og að ráðast strax í breytingar á stjórnarskrá, áður en sótt er um aðild eða viðræður hefjast, bæði til að skapa heimildir til að framselja ríkisvald og til þess að mæla fyrir um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Með því er öllum stjórnskipulegum hindrunum rutt úr vegi strax í upphafi og ferill málsins verður allur einfaldari. Þessi eða aðrar mögulegar leiðir verða ekki raktar hér að öðru leyti, en sjálfsagt að aðstoða nefndina við að skoða aðra kosti en hér hafa verið gerðir að umtalsefni ef talin er þörf á.

Fylgiskjal IX.

Tómas H. Heiðar:

**Minnisblað um ferli staðfestingar hugsanlegs aðildarsamnings
milli Íslands og Evrópusambandsins.
(3. júlí 2009.)**

Að álitum þjóðréttarfræðings er eftirfarandi eðlilegt ferli staðfestingar hugsanlegs aðildarsamnings milli Íslands og Evrópusambandsins:

1. Undirritun aðildarsamnings með fyrirvara um staðfestingu.
2. Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis um samningsniðurstöðuna.
3. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um aðildarsamninginn.
4. Ef niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er jákvæð kynnir utanríkisráðherra þingsályktunartillögu um staðfestingu aðildarsamningsins í ríkisstjórn og leggur fyrir Alþingi að fengnu samþykki stjórnarþingflokka og forseta Íslands.
5. Alþingi samþykkir skv. 21. gr. stjkskr. að samningurinn verði staðfestur af Íslands hálfu, með fyrirvara um nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar.
6. Tillaga um stjórnarskrárbreytingar lögð fyrir Alþingi skv. 79. gr. stjkskr. Ef tillagan er samþykkt er þing rofið og boðað til kosninga.
7. Samþykki nýkjörið Alþingi ályktunina um stjórnarskrárbreytingar óbreytta skal hún staðfest af forseta Íslands og er hún þá gild stjórnskipunarlög.
8. Forseti Íslands staðfestir aðildarsamninginn að tillögu utanríkisráðherra.
9. Utanríkisráðuneytið tilkynnir Evrópusambandinu um staðfestingu samningsins.
10. Aðildarsamningurinn öðlast gildi samkvæmt ákvæðum hans þegar öll aðildarríki Evrópusambandsins hafa staðfest samninginn.

Fylgiskjal X.

**Samantekt úr stefnuskrám og ályktunum stjórnmalaflokkanna fyrir
alþingiskosningarnar 25. apríl 2009, auk samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnar
Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs 2009.**

Borgarahreyfingin.

Úr stefnuskrá (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„... leitað verði leiða út úr myntvanda Íslands með myntbandalagi við aðrar þjóðir eða, ef þess þarf, einhliða upptöku annars gjaldmiðils.“

Framsóknarflokkur.

Úr stefnuskrá (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„... að Ísland hefji aðildarviðræður við Evrópusambandið á grundvelli samningsumboðs frá Alþingi sem tryggi hagsmuni almennings og atvinnulífs og þá sérstaklega sjávarútvegs og landbúnaðar líkt og kveðið er á um í skilyrðum síðasta flokksþings framsóknarmanna.“

Viðræðuferlið á að vera opið og lýðræðislegt og leiði viðræðurnar til sammings skal íslenska þjóðin taka afstöðu til aðildarsammings í þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar upplýstrar umræðu.“

Samfylkingin.

Úr stjórn málaályktun landsfundar 29. mars 2009:

„Liður í því er að hefja sem fyrst aðildarviðræður við Evrópusambandið og leggja að þeim loknum sammingsniðurstöðu fyrir þjóðaratkvæði. Að viðræðum við ESB skal koma samráðshópur hagsmunaaðila, þar á meðal fulltrúar atvinnuveganna og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka.

Samfylkingin mun í viðræðum tryggja grundvallarhagsmuni atvinnuveganna, sérstaklega íslensks sjávarútvegs og landbúnaðar, og standa vörð um náttúruauðlindir landsins. Hún mun hefja þegar í stað undirbúning að gjaldmiðlaskiptum.

Umsókn um aðild að ESB og undirbúningur að upptöku Evru mun styrkja efnahag heimilanna og fyrirtækja í landinu þar sem gengi krónunnar er líklegt til að styrkjast og vextir að lækka vegna bættra lánskjara landsins erlendis.

Staða heimilanna mun batna verulega með Evrópusambandsaðild þar sem matvælavæðing, vaxtagjöld og almennar neysluvörur munu lækka auk þess sem verðtrygging leggst af með upptöku nýs gjaldmiðils. Full þátttaka í samstarfi Evrópuríkja mun auk þess tryggja áframhaldandi ferðafrelsi, aðgang að menntastofnunum og vísindasamstarfi og aðgengi að stærsta vinnumarkaði og markaðssvæði heims. Aðild að Evrópusambandinu er lýðræðismál sem mun bæta réttarstöðu launafólks og minnihlutahópa og styrkja öryggi þjóðarinnar.“

Úr ályktun landsfundar um Ísland í Evrópu og alþjóðasamfélagið 29. mars 2009:

„Samfylkingin mun beita sér fyrir því að aðild feli í sér uppbyggingu fjölbreytts atvinnulífs á landsbyggðinni með þátttöku í byggðastefnu sambandsins og tryggja aðkomu sveitarfélaga að ákvaðanatöku um mál sem þau varða. Evrópusambandsaðild mun leiðrétta þann lýðræðishalla sem EES-samningurinn felur í sér og tryggja aðkomu Íslendinga að setningu allra laga sem gilda á landinu.“

„Aðild að ESB er lýðræðismál og mikilvægasta velferðarmál þjóðarinnar. Eitt mikilvægasta verkefni næstu ríkisstjórnar er að hefja aðildarviðræður við Evrópusambandið og leggja sammingsniðurstöðuna að þeim loknum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Að viðræðum við ESB skal koma samráðshópur hagsmunaaðila, þar á meðal fulltrúar atvinnurekenda og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka. Í viðræðunum hyggst Samfylkingin tryggja grundvallarhagsmuni atvinnuveganna, sérstaklega íslensks sjávarútvegs og landbúnaðar, og standa vörð um náttúruauðlindir landsins. Flokkurinn hyggst hefja undirbúning að gjaldmiðlaskiptum þegar í stað.

Samfylkingin vill:

1. Hefja aðildarviðræður við Evrópusambandið strax eftir kosningar og bera samninginn undir þjóðaratkvæði.
2. Setja í stjórnarskrá ákvæði sem heimilar að fullveldi sé deilt með yfirþjóðlegum stofnunum og alþjóðastofnunum samkvæmt ákvörðun Alþingis. Slík ákvörðun tekur því aðeins gildi að sé staðfest í þjóðaratkvæðagreiðslu.
3. [...varðar innra starf flokksins]

4. Undirbúa stofnun fastanefndar um Evrópumál á Alþingi. Hún hafi fyrir hönd þingsins forystu um aðildarviðræður og undirbúning þjóðaratkvæðagreiðslu um þá niðurstöðu sem í þeim fæst. Gangi Ísland í ESB hafi nefndin það verkefni að taka til umfjöllunar og afgreiðslu allar lagatillögur sambandsins áður en þær koma til endanlegrar afgreiðslu að hætti Evrópunefndar danska þjóðþingsins.
5. Undirbúa stofnun formlegs samráðsvettvangs Alþingis og margvíslegra hagsmunaaðila, þar á meðal atvinnurekenda og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka. Í aðdraganda aðildarviðræðna verður efnt til reglulegra samráðsfunda með þessum aðilum, með það að markmiði að ná víðtækri sátt um markmið og áherslur Íslendinga í samningaviðræðunum.“

Sjálfstæðisflokkur.

Ályktun landsfundar um Evrópumál frá mars 2009:

„Sjálfstæðisflokkurinn hefur talið að aðild að Evrópusambandinu þjóni ekki hagsmunum íslensku þjóðarinnar en jafnframt talið mikilvægt að sífellt sé í skoðun hvernig hagsmunum Íslands verði best borgið í samstarfi Evrópuríkja.

Endurnýjað hagsmunamat hefur ekki leitt til grundvallarbreytinga á afstöðu Sjálfstæðisflokksins. Kostir aðildar tengjast helst gjaldmiðilsmálum og ljóst að ýmis álitamál verða aðeins skýrð í viðræðum, hvort sem þær snúast um gjaldmiðilinn eða aðild. Sterk lýðræðisleg rök mæla engu að síður með því að þjóðin fái að skera úr um svo stórt og umdeilt mál og að það sé ekki eingöngu á forræði stjórnmalaflokkanna.

Landsfundurinn undirstrikar þá eindregnu stefnu Sjálfstæðisflokksins að ekki verði gefin eftir til annarra þjóða eða samtaka þeirra yfirráð yfir auðlindum Íslands og að standa beri vörð um innlenda matvælaframleiðslu.

Landsfundur telur að setja skuli ákvæði í almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og þær lágmarkskröfur sem gera á um stuðning við mál á Alþingi og við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Komist Alþingi eða ríkisstjórn að þeirri niðurstöðu að sækja beri um aðild að Evrópusambandinu er það skoðun Sjálfstæðisflokksins að fara skuli fram þjóðaratkvæðagreiðsla um þá ákvörðun á grundvelli skilgreindra markmiða og samningskrafna.

Sjálfstæðisflokkurinn ítrekar þá afstöðu sína að hugsanleg niðurstaða úr samningsviðræðum um aðild Íslands að Evrópusambandinu verði ávallt borin undir þjóðaratkvæði.“

Vinstri hreyfingin – grænt framboð.

Úr landsfundarsamþykkt VG 2009 (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„Vinstrihreyfingin – grænt framboð telur nú sem fyrr að hagsmunum Íslands sé best borgið utan Evrópusambandsins. Sjálfsagt er og brýnt að fram fari opin og lýðræðisleg umræða um samskipti Íslands og sambandsins. Landsfundur VG leggur áherslu á að aðild Íslands að ESB eigi að leiða til lykta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Landsfundur telur mikilvægt að fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu fái rækilega umræðu og að hliðsjón verði höfð af væntanlegum stjórnarskrábreytingum og hvað eðlilegt getur talist þegar afdrifaríkar ákvarðanir eru teknar um framsal og fullveldi.“

Úr samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs 2009.

„Ákvörðun um aðild Íslands að Evrópusambandinu verði í höndum íslensku þjóðarinnar sem mun greiða atkvæði um samning í þjóðaratkvæðagreiðslu að loknum aðildarviðræð-

um. Utanríkisráðherra mun leggja fram á Alþingi tillögu um aðildarumsókn að Evrópusambandinu á vörþingi. Stuðningur stjórnvalda við samninginn þegar hann liggur fyrir er háður ýmsum fyrirvörum um niðurstöðuna út frá hagsmunum Íslendinga í sjávarútvegs-, landbúnaðar-, byggða- og gjaldmiðilsmálum, í umhverfis- og auðlindamálum og um almannajónustu. Víðtækt samráð verður á vettvangi Alþingis og við hagsmunaaðila um samningsmarkmið og umræðugrundvöll viðræðnanna. Flokkarnir eru sammála um að virða ólíkar áherslur hvors um sig gagnvart aðild að Evrópusambandinu og rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við afstöðu sína og hafa fyrirvara um samningsniðurstöðuna líkt og var í Noregi á sínum tíma.“