

Minnisblað

Til: Utanríkismálanefndar

Fr: Utanríkisráðuneyti

Efni: Undirbúningur fyrir mögulegar viðræður um aðild Íslands að ESB

Í framhaldi af fundi utanríkismálanefndar fimmtudaginn 18. júní getur utanríkisráðuneytið upplýst neðangreint varðandi vinnu innan ráðuneytisins.

Ráðuneytið hefur unnið ákveðna grunnvinnu til þess að vera í stakk búið til að svara markvíslegum spurningum sem vakna í tengslum við mögulegar aðildarviðræður. Þessi vinna hefur lotið að neðangreindum atriðum.

1. Ferli aðildarumsóknar og -viðræðna: Utanríkismálanefnd hefur verið sent skjal varðandi þetta atriði. Þessu tengt hafa starfsmenn ráðuneytisins skoðað nánar hvað tiltekin atriði í ferlinu hafa í för með sér. Hér má t.d. nefna upplýsingar um það ferli sem hefst fallist ráðherraráð ESB á umsókn og feli framkvæmdastjórn sambandsins að vinna skýrslu um umsóknina. Hinu sama gegnir um ferlið ef samþykkt er af hálfu aðildarríkja ESB að hefja aðildarviðræður.

2. Þfling tengsla: Vegna framangreindra athugana hafa tengsl hafa verið eflað við lykilaðila innan stofnana ESB. Væri ógerlegt að svara þeim spurningum sem vakna í tengslum við ferlið án þess.

3. Þkipulag aðildarviðræðna: Starfsmenn ráðuneytisins hafa kynnt sér hvernig staðið hefur verið að aðildarviðræðum í öðrum ríkjum. Má þar nefna Möltu og Króatíu auk Finnlands.

4. Starf Evrópunefndar forsætisráðherra: Starfsmaður nefndarinnar hafði aðstöðu í utanríkisráðuneytinu og vann ýmis verkefni er luttu að skoðun á málefnum sem m.a. þarf að taka afstöðu til í tengslum við mögulegar aðildarviðræður.

5. Sérstakar nefndir utanríkisráðherra: Á árunum 2003 og 2004 skiluðu nefndir þáverandi utanríkisráðherra um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál sérstökum áfangaskýrslum. Nefndirnar voru settar á fót á ný á árinu 2008 til að taka upp þráðin miðað við þróunina í þessum málaflokkum innan ESB. Þar að auki hefur verið starfandi nefnd um byggðamál frá byrjun þessarar árs.

Samantekt um utanríkis- og öryggismál ESB í ljósi Lissabon sáttmálans

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu ESB (e. *CFSP – Common Foreign and Security Policy*) er að standa vörð um grundvallargildi og hagsmuni bandalagsins, að efla öryggi og sjálfstæði aðildarríkja, að styrkja lýðræði, réttarríki, mannréttindi og alþjóðalög, að stuðla að sjálfbærri þróun í þróunarríkjum með það að markmiði að útrýma fátækt, vinna að því að afnema viðskiptahömlur, standa vörð um umhverfið og aðstoða ríki sem verða fyrir hamförum. Að öllum þessum gildum og hagsmunum skal unnið að í samræmi við meginreglur stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Þær breytingar sem verða þegar Lissabon samningurinn tekur gildi hafa það að markmiði að efla samræmingu milli aðgerða og stefnumála sem eru á forræði ráðherraráðsins, annars vegar, og framkvæmdastjórnarinnar, með aðkomu Evrópuþingins, hins vegar. Kristallast þetta m.a. í því að háttsettur fulltrúi ESB á sviði utanríkismála verður jafnframt varaforseti fra kvæmdastjórnar ESB.

Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að samþykkja einróma og ekki er hægt að þvinga aðildarríki með atkvæðagreiðslu til að taka þátt í aðgerðum, hvorki friðargæslu né hernaðaraðgerðum, eða til að fylgja ákveðinni stefnu. Ríki geta hins vegar valið “uppbyggilega hjásetu” (hefur verið nefnt á ensku “constructive abstention”) ef þau vilja ekki standa í vegi fyrir vilja meirihlutans. Jafnframt er ríkjum gefið kost á að stofna til nánari samvinnu til lengra tíma litið (e. permanent structured cooperation). Ákvarðanir um þvingunaraðgerðir verða jafnframt teknar með auknum meirihluta þegar ráðið hefur tekið einróma ákvörðun um beitingu þvingunaraðgerða gegn ákveðnu ríki.

Háttsettur fulltrúi ESB á sviði utanríkismála

Lissabon sáttmálinn gerir ráð fyrir efldu hlutverki og stöðu háttsetts fulltrúa (HSF) um utanríkismál. HSF mun bera ábyrgð á heildarframkvæmd utanríkisstefnu sambandsins. Hann verður með tillögurétt fyrir leiðtoga ráðinu, mun stýra fundum utanríkisráðherraráðs ESB og verður auk þess fulltrúi ESB í utanríkismálum gagnvart öðrum ríkjum og samtökum. Hann mun jafnframt sjá um samráð um utanríkismál við Evrópuþingið.

Þróunarsamvinna, Ísland og ESB

Stefna Íslands, áherslur og markmið í þróunarsamvinnu falla að stefnu og markmiðum ESB, en hafa byggð á sömu alþjóðlegu samþykktum og yfirlýsingum, s.s. Þúsaldarmarkmiðum SP, Monterrey samþykktinni um fjármögnun þróunar, Parísaryfirlýsingunni um samhæfingu aðstoðar og verklagsreglum þróunarnefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Skv. lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008 er nú unnið að gerð þróunarsamvinnuáætlunar, en þar munu koma fram markmið um framlög til næstu fjögurra ára (2010-2013).

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 þá 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 (“within their respective budget allocation processes”).

Öryggis- og varnarmálastefna ESB

Lissabon sáttmálinn kveður á um að öryggis- og varnamálastefna ESB verði óaðskiljanlegur hluti af utanríkis- og öryggismálastefnu ESB og hafi þar að leiðandi sömu markmið. Þau meginverkefni sem falla undir öryggis- og varnarmálastefnuna eru friðargæsla, friðaruppbygging, hættuástandsstjórnun (e. crisis management), og mannúðar- og neyðaraðstoð. Sáttmálinn skuldbindur aðildarríkin til að móta til lengra tíma litið sameiginlega varnarmálastefnu og þar með, þegar leiðtogaráð ESB (e. European Council) samþykkir einróma, sameiginlegar varnir (TEU 42 gr.). Lissabon sáttmálinn kveður hvorki á um að her ESB verði stofnaður né að herskylda verði komið á. Jafnframt eru sett margskonar skilyrði fyrir þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu, m.a. að slík stefna skuli ekki stangast á við stefnu þeirra ríkja sem eru aðilar að NATO (TEU 42(2)). Hafa ber í huga að Lissabon sáttmáli hefur þurft að aka tillit til aðildarríkja með ólíkar forsögur í öryggis- og varnamálum. Af 27 ríkjum eru 21 aðilar að NATO. Af hinum 6 ríkjum hafa 5 þeirra (Austurríki, Finnland, Írland, Malta og Svíþjóð) lýst sér sem hlutlausum. Kýpur stendur utan NATO vegna andstöðu Tyrkja.

Ráðherraráðið fer með æðsta vald í öryggis- og varnamálum. Leiðtogaráðið markar grundvallaratriði stefnunnar með einróma samþykktum, en utanríkisráðherraráðið ber ábyrgð á framkvæmd hennar og nánari útfærslu. Utanríkisráðherrar taka allar formlegar ákvarðanir um varnarmál, þar á meðal aðgerðir á sviði hættuástandsstjórnunar. Varnarmálaráðherrar fara hins vegar með fjárlög heima fyrir á sviði hermála og leggja drög að ákvörðunum ráðherraráðsins á óformlegum fundum sínum sem haldnir eru í tengslum við utanríkisráðherrafundina. Komið hefur verið á fót Evrópskri varnarmálastofnun (EDA), sem er opin öllum aðildarríkjunum og er ætlað að stuðla að þróun og samræmingu á hergögnum Aðild að ESB felur ekki sjálfkrafa í sér aðild að EDA. Til eru aðildarríki ESB svo sem Írland sem taka ekki þátt í EDA. ESB aðild gefur hins vegar viðkomandi ríki rétt til aðildar. Ríki sem utan ESB standa geta hins vegar fengið samstarfssamning við stofnunina s.n. Administrative Arrangement, sem gefur m.a. rétt til þátttöku í fundum stofnunarinnar. Noregur er eina ríkið nú utan ESB sem hefur slíkan samstarfssamning og Sviss býður staðfestingar á sínum.

Framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið hafa takmarkaða aðkomu að stefnunni. Evrópuþingið hefur ráðgefandi hlutverk að einhverju marki. Haft er samráð við framkvæmdastjórnina, sem hefur yfir að ráða miklum fjármunum til uppbyggingarstarfs, efnahagsaðstoðar o.fl. við verlefnaval og ákvarðanatöku.

Viðbragðslið og friðargæslulið

ESB hefur stefnt að því að setja á fót sameiginlegt viðbragðslið aðildarríkjanna til að bregðast við óvæntum aðstæðum í öryggismálum. Ekki er um fastan her að ræða heldur um getu til að leggja til allt að 60 þúsund manna herlið samsett af herdeildum ýmissa aðildarríkja til að sinna verkefnum í um eitt ár. Hægt væri að senda það til verkefna með um tveggja mánaða fyrirvara, en aðildarríkin leggðu bæði til mannskap og búnað. Borgaralegan liðsafla, lögreglusveitir og réttarfarssérfræðinga (s.s. lögfræðinga og dómara), auk hættumatsteymis, er hægt að senda á vettvang innan nokkurra klukkustunda. Um 2000 manna lið er til taks til mar núðaraðgerða eða vegna almannavarna/björgunaraðgerða og neyðaraðstoðar.

Til að efla getu sína á sviði hættuástandsstjórnunar hefur ESB sett sér ný meginmarkmið fyrir árið 2010, bæði varðandi herafla aðildarríkjanna og borgaralegrar hættuástandsstjórnunar. Þessum markmiðum er ætlað að sjá til þess að aðildarríkin geti brugðist hraðar við með næglegum fjölda vel þjálfðra sérfræðinga eða hermanna, með samhæfingu og upplýsingasöfnun. Söfnun upplýsinga um borgarlega sérfræðinga sem hafa nauðsynlega

þelkingu og hægt er að kalla til hefur staðið yfir um nokkurn tíma, en um er að ræða m.a. sérfræðinga á sviði löggæslu, réttarfars, stjórnsýslu, sjúkrahjálpar, almannavarna o.þ.h. Ísland hefur lagt til upplýsingar um sérfræðinga sem hægt væri að leggja til í verkefni af þessu tagi ef kallað yrði eftir slíku.

Öryggis- og varnarmál voru eitt af megináhersluatriðum Frakklands á formennskutímabili þeirra seinni hluta árs 2008. Á leiðtogafundi Evrópusambandsins í Brussel í desember 2008 samþykktu leiðtogarnir að setja nýjan drifkraft í öryggis- og varnarmálastefnu sambandsins sem byggð væri á sameiginlegri greiningu á nýjum hættum og styrkingu aðgerðargetu til að bregðast við þeim hættum. Samþykktu leiðtogarnir m.a. að styrkja aðgerðargetu á sviði hernaðarlegrar hættuástandsstjórnunar og styrkja samstarf ESB við NATO og Sameinuðu þjóðirnar sem og að gera ESB kleift að skipa stærra hlutverk á alþjóðavettvangi í baráttunni við hryðjuverk, gegn útbreiðslu gjöreyðingarvopna, gegn skipulagðri glæpastarfsemi og tölvuglæpum

Náttar um friðargæslu

Þáttaka bandalagsins í aðgerðum byggir á sameiginlegu varnar- og öryggisstefnu ESB (Common Security and Defence Policy, ESDP). Um er að ræða annars vegar hernaðarlegrar aðgerðir (Military Crisis Management Operations) og borgaralegar aðgerðir (Civilian Crisis Management Missions).

Evrópusambandið byggir friðargæslustarf sitt að miklu leyti á aðferðafræði Sameinuðu þjóðanna, þar sem ákvarðanir um verkefni og aðgerðir eru teknar af ráðinu, en framkvæmdin er síðan á höndum afmarkaðra svæðisbundinna verkefnishópa. Á aðferðafræði ESB og SP er sátt sem áður mikilvægur munur þar sem öll aðildarríki ESB sitja í ráðinu (ólíkt öryggisráði SP) og ákvarðanir ESB ráðsins eru teknar einróma. ESB hefur starfrækt um 20 slík friðargæslu- og uppbyggingarverkefni víða um heim, bæði hernaðarleg og til borgaralegrar uppbyggingar.

Grunn fjármögnun borgaralegra verkefna kemur úr sameiginlegum sjóðum ESB. Stafrsmenn, liðsafl og búnaður er almennt lagður til af einstökum aðildarríkjum sem bera laura- og flutningskostnað. ESB greiðir dagpeninga og annan kostnað af verkefninu á staðnum. Ekki er skylda til að taka þátt í verkefni, heldur gefa ríkin skuldbindingar eða yfir ýsingar fyrir hvert einstakt verkefni og tilgreina þátttöku sína á ráðstefnum þar um. Ef verkefni telst vera hernaðalegs eðlis (e. operating expenditure for operations having military or defence implications) er kostnaði skipt milli aðildarríkja samkvæmt þjóðarframleiðslu (Athens mechanism). Ef aðildarríki situr hjá samkvæmt 31. gr. þegar ráðið samþykkir ákvörðun um hernaðalegt verkefni er viðkomandi ríki ekki skylt til að bera kostnað af því verkefni.

Þegar ákvörðun hefur verið tekin um aðgerðir ESB eða verkefni, er boðað til fundar þar sem óskað er skuldbindinga um framlög til verkefnisins í formi mannskaps og/eða búnaðar. Almennt eru langir listar af stöðum innan verkefna sem ríkin geta lagt til fólk í og valferlið fer í gegn um ESB, en þjóðirnar kosta starfsmennina, borgaralegu sérfræðingana sem til starfa fara, útvega þeim þann búnað sem þeir þurfa en gera jafnframt samning um þátttöku í verkefninu við ESB og greiða þann grunnkostnað sem felst í aðstöðu o.fl. með þátttöku í verkefninu. Sem dæmi má nefna að Ísland greiddi um 25 þúsund evrur árlega í EUPM – Bosnia, uppbyggingu á lögregluliði og var með um tvo friðargæsluliða starfandi í verkefninu á ári

Hernaðarlegar aðgerðir skulu vera í fullu samstarfi við Sameinuðu þjóðirnar og hafa að markmiði að gæta friðar á grundvelli vopnahlés eða friðarsamkomulags. Dæmi um þetta er evrópskur herafli í Bosníu og þátttaka í Chad og Kongó. Einnig leggja Evrópusambandsríkin til herlið í stærri aðgerðir eins og Afganistan, en þá sem einstök aðildarríki NATO og þátttakendur í ISAF (International Security Assistance Force).

Borgarlegar aðgerðir eru mun fleiri, en hluti þeirra er einnig staðsettur í sömu ríkjum og hernaðaraðgerðirnar, til dæmis lögregluuppbygging í Bosníu og Kongó. Borgarleg verkefni felst í sér réttarfarsuppbyggingu, lögregluþjálfun, uppbyggingu eftirlits og landamæravörslu.

Á grundvelli Berlín-plús samkomulagsins við NATO er gert ráð fyrir samlegðaráhrifum og samstarfi milli þessara fjölþjóðlegu samtaka í aðgerðum á vettvangi. Meðal annars gerir samkomulagið ESB kleift að nota herafla NATO undir vissum kringumstæðum.

Á meðfylgjandi korti má sjá staðsetningu verkefna sem eru á vegum ESB, bæði þau sem eru í gangi og þau sem er lokið. Ísland var þátttakandi í EUPM í Bosníu, fram til maí 2009.

Spurningar sem hafa vaknað varðandi áhrif Lissabon sáttmála á utanríkis- og varnastefnu aðildarríkja ESB

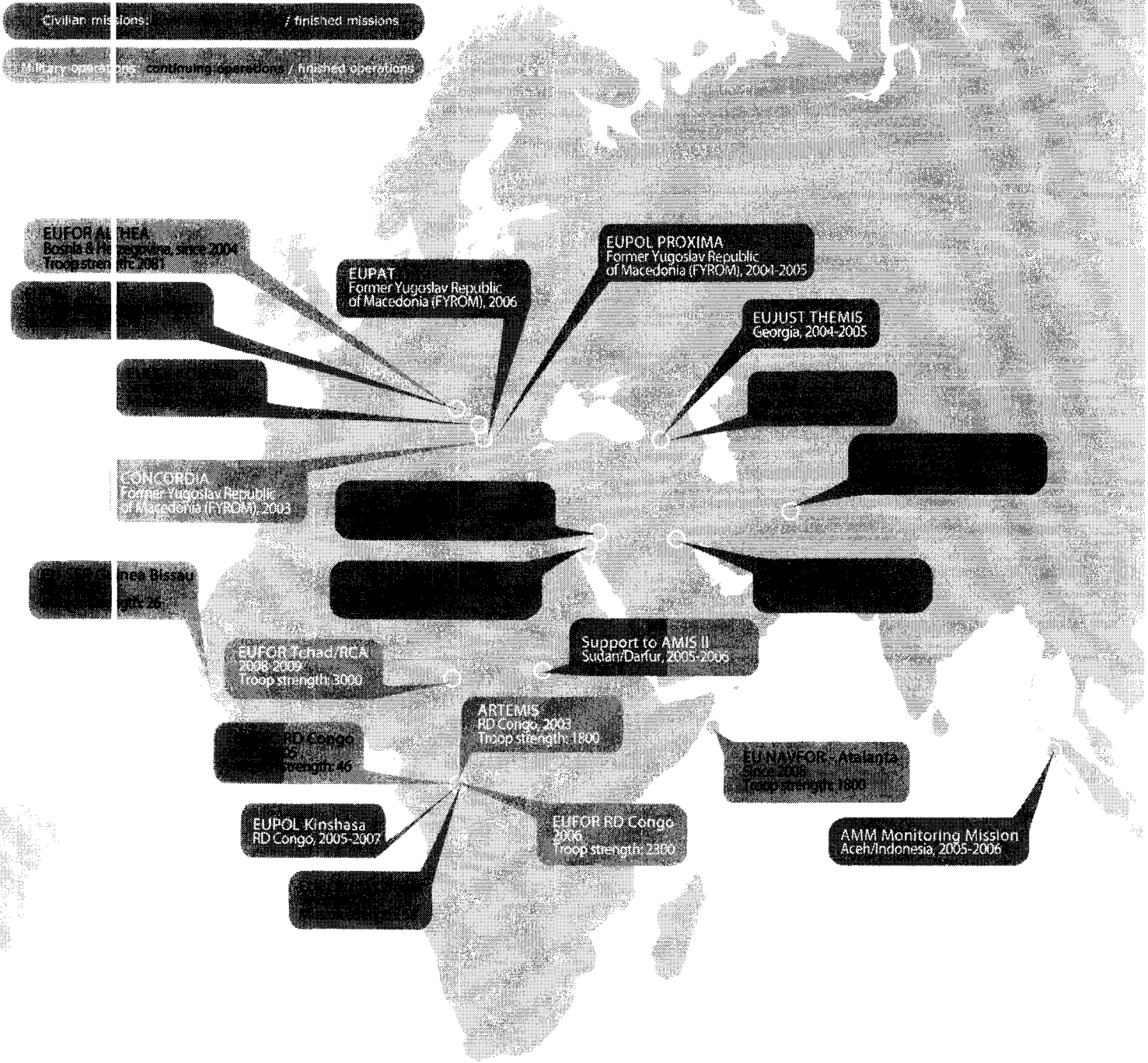
Ein og kunnugt er hefur Lissabon sáttmálinn vakið miklar deilur innan nokkurra aðildarríkja ESB. Voru gagnrýnisráðir á Írlandi einna hávæstar og urðu til þess að Írland krafðist skýringar á túlkun sáttmálans, meðal annars varðandi utanríkis- og varnamál, eftir að sátt nálinn var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Leiðtogafundur ESB sem haldinn var 18.-19. júní 2009 tók ákvörðun um lagalega bindandi texta sem skýrir túlkun sáttmálans á ýmsum sviðum. Yfirlýsingin um öryggis- og varnamál (sjá viðhengi 3) tekur á eftirfarandi atriðum:

- Tekið er fram að sameiginlega öryggis- og varnamálastefnan taki ekki fram fyrir (e. prejudice) öryggis- og varnamálastefnu hvers ríkis.
- Ítrekað er að ákvörðun um að þróa sameiginlega varnir verður að taka einróma og í samræmi við stjórnaskrá hvers ríkis.
- Ítrekað er að hvert aðildarríki ákveði hvort það taki þátt í fastri samvinnu (e. permanent structured cooperation) á sviði varnamála eða í evrópskri varnamálastofnun.
- Skýrt er tekið fram að Lissabon sáttmálinn gerir ekki ráð fyrir samevrópskum her né herskyldu af neinu tagi.
- Hvert aðildarríki ákveður í samræmi við réttarreglur sínar hvort tekið verði þátt í hernaðaraðgerðum.

Overview of the missions and operations of the European Union

June 2009



"The figures mentioned include international and local staff"

SECTION B

TAXATION

Nothing in the Treaty of Lisbon makes any change of any kind, for any Member State, to the extent or operation of the competence of the European Union in relation to taxation.

SECTION C

SECURITY AND DEFENCE

The Union's action on the international scene is guided by the principles of democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law.

The Union's common security and defence policy is an integral part of the common foreign and security policy and provides the Union with an operational capacity to undertake missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter.

It does not prejudice the security and defence policy of each Member State, including Ireland, or the obligations of any Member State.

The Treaty of Lisbon does not affect or prejudice Ireland's traditional policy of military neutrality.

It will be for Member States - including Ireland, acting in a spirit of solidarity and without prejudice to its traditional policy of military neutrality - to determine the nature of aid or assistance to be provided to a Member State which is the object of a terrorist attack or the victim of armed aggression on its territory.

Any decision to move to a common defence will require a unanimous decision of the European Council. It would be a matter for the Member States, including Ireland, to decide, in accordance with the provisions of the Treaty of Lisbon and with their respective constitutional requirements, whether or not to adopt a common defence.

Nothing in this Section affects or prejudices the position or policy of any other Member State on security and defence.

It is also a matter for each Member State to decide, in accordance with the provisions of the Treaty of Lisbon and any domestic legal requirements, whether to participate in permanent structured cooperation or the European Defence Agency.

The Treaty of Lisbon does not provide for the creation of a European army or for conscription to any military formation.

It does not affect the right of Ireland or any other Member State to determine the nature and volume of its defence and security expenditure and the nature of its defence capabilities.

It will be a matter for Ireland or any other Member State, to decide, in accordance with any domestic legal requirements, whether or not to participate in any military operation.

SECTION D

FINAL PROVISIONS

This decision shall take effect on the same date as the Treaty of Lisbon.

Fjármál ESB

Útgjöld Evrópusambandsins 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.

Tekjur ESB (Framlög aðildarríkja)

Tekjur ESB voru árið 2008 um 1% af heildarþjóðartekjum aðildarríkja ESB. Fimm megin tekjustofnar ESB ráða framlagi hvers ríkis, þ.e.

- 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, en tæpir 14 milljarðar sé tekið mið af spá fyrir árið 2009.

Útgjöld ESB

Um 6% af útgjöldum ESB renna til rekstus 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 skv. EES samningnum og afgangurinn rennur til utansambandsmála, t.d. þróunarsamvinnu, mannúðarmála og varnar- og öryggismála.

Nettó framlög aðildarríkja

Greiðs ur hvers aðildarríkis til ESB að frádreginni heildarfjárhæð styrkja sem koma til baka úr sjóðum ESB til verkefna í aðildarríkinu, er kallað nettó framlag aðildarríkis. Í ljósi þess að samstarf ESB ríkja snýst að mörðu leyti um samtryggingu, þá er nettóframlag velstæðra ríkja almennt hærra en þeirra er lakar standa.

Annars þykir mega vísa í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, bls. 85-89 sem enn stendur fyrir sínu að því er varðar fjárframlög og það sem kann að koma til baka úr sjóðum ESB sem m. a. er háð niðurstöðum aðildarviðræðna líkt og kemur fram í skýrslunni.

Rétt er að geta þess að sá sérstaki kostnaður sem í dag fellur til vegna EES samningsins mun falla niður.

