

4.6. '09

Fra utanríkisráðuneyti

Alþingi
Erindi nr. P 137/86.
komudagur 4.6.2009

UM AÐILDARSAMNINGA

I. Inngangur

Samantekt þessi setur fram í stuttu máli almennar upplýsingar um samninga sem ríki gera um aðild að Evrópusambandinu (ESB). Fjallað er um það ferli sem viðhaft er þegar samið er um aðild og hvers eðlis aðildarsamningar eru þar sem því er stundum haldið fram að það sem aðildarríki hafa þegar samið um sín í milli sé óumbreytanlegt í tengslum við aðild nýrra ríkja að ESB.

II. Aðildarumsókn-mat og ferli

Aðildarferlið hefst formlega með því að það ríki sem æskir aðildar sendir aðildarumsókn til ráðherraráðs ESB [formennskan]. Innihald hennar getur verið mjög einfalt og ekki vísað til neinna efnislegra atriða sem verða muni andlag samninga í þeim samningaviðræðum sem framundan væru. Sum ríki hafa hins vegar kosið flóknari umsókn með lýsingu á tilteknum atriðum sem semja þurfi sérstaklega um.

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. Meginviðmiðið sem framkvæmdastjórnin horfir til eru svonefndar Kaupmannahafnarviðmiðanir¹ en þær skera úr um hvort ríki fullnægir skilyrðum aðildar að ESB. Þetta eru og þau viðmið sem horft er til í gegnum allt ferlið sem ganga þarf í gegnum í aðdraganda formlegrar aðildar. Ekki þarf að velkjast í vafa um að Ísland uppfyllir öll skilyrði aðildar að ESB.

III. Flokkun ríkja

Eiginleg aðildarumsókn á sér jafnan nokkurn aðdraganda og fer eftir tilteknu ferli þar sem ýmis skref þarf að stíga. Má í raun flokka þessi skref í þrennt. Þess skal þó getið að þessi skref taka hér mið af því ferli sem nýju aðildarríkin frá 2004 og 2007 gengu í gegnum svo og því ferli sem þau ríki Balkanskaga sem nú hafa vilýrði um aðild eru að ganga í gegnum auk Tyrklands. Sterkar líkur eru á því að annað ferli yrði viðhaft fyrir EFTA ríkin í ljósi sérstakrar stöðu þeirra.²

A. Samstarfsríki [associated states]

Fyrsta skref nýrra ríkja í átt til aðildar að ESB er að gera samstarfssamning við sambandið. Með viðurkenningu ESB á gerð slíks samnings má fullyrða að komin sé staðfesting ESB á því að viðkomandi ríki muni á endanum fá aðild að ESB að uppfylltum skilyrðum aðildar. Samningur af þessu tagi tengir viðkomandi ríki náði við ESB og kveður á um fyrstu skrefin í átt til aðlögunar að löggjöf ESB. Er þannig horft til slíks samnings sem mikilvægt skref í aðlögunarferli að fullri aðild að ESB.

¹ Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis.

² Sbr. ítrekuð orð fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB.

Samningar af þessu tagi stefna að því að ná stöðugleika í viðkomandi ríki og aðlögun í átt til markaðshagkerfis auk þess sem svæðasamstarf er eftt með stefnunna á aðild að ESB. Markmiðið er að aðstoða ríki til að byggja upp styrk til að innleiða evrópskar reglur.

Óhætt er að fullyrða að með EES og Schengen samningunum hafi Ísland og Noregur komist umfram þetta ferli í aðild að ESB þannig að því myndi ekki verða beitt í tilviki Íslands líkt og ráða má ef framangreindu eðli samninganna, sbr. og síðasta aðildarsamning Noregs.

B. Möguleg aðildarríki[potential candidate countries]

Hafi ríki lokið gerð samstarfssamnings og nokkur reynsla er kominn á framkvæmd hans þá er með reglulegu millibili lagt mat á stöðu viðkomandi ríkis gagnvart þeim viðmiðunum sem sett eru fyrir aðild að sambandinu. Reglulegar skýrslur í því skyni eru birtar á hverju hausti.

Hér má til að mynda taka dæmi af Makedóníu þar sem reglulegt mat er lagt á framgang þess ríkis í átt til þess að uppfylla þau grunngildi sem að framan greinir til þess að teljast geta orðið, í þessu tilviki, væntanleg aðildarríki og hafið samningaviðræður um aðild.

Ríkin í þessum hópi nú eru þau sömu og hafa stöðu samstarfsríkja.

Fullyrða má að EES EFTA ríkin myndu einnig komast framhjá þessum þætti þar sem ljóst er að þau uppfylla nú þegar öll þau skilyrði sem verið er að horfa til í þessu ferli.

C. Væntanleg aðildarríki[candidate countries]

Í flokki væntanlegra aðildarríkja eru þau ríki sem samþykkt hafa verið af aðildarríkjum ESB að hafi komist svo langt í aðlögun sinni að löggjöf og grunngildum ESB að unnt sé að hefja við þau formlegar samningarviðræður um aðild að sambandinu.

Í þessum flokki í dag eru Króatía og Tyrkland. Vonir standa til þess að Makedónía bætist í hópinn innan tíðar.

Umfjöllunin hér á eftir miðast við að gera nánari grein fyrir ferlinu í aðildarsamningum ríkja sem komin eru í þennan flokk en fullyrða má að EES EFTA ríkin myndu strax falla í þennan flokk.

IV. Aðildarviðræður

A. Skipulag viðræðna

Viðræðurnar fara fram á milli aðildarríkja ESB og verðandi aðildarríkis á sérstökum samningafundum (ríkjaráðstefnum) á vettvangi ráðherra eða sendiherra. Löggjöf ESB er skipt upp í neðangreinda 35 kafla og síðan samið um þá hvern og einn skref fyrir skref.

1. Free Movement of Goods
2. Freedom of Movement for Workers
3. Right of Establishment and Freedom to Provide Services
4. Free Movement of Capital

5. Public Procurement
6. Company Law
7. Intellectual Property
8. Competition Policy
9. Financial Services
10. Information Society & Media
11. Agriculture & Rural Development
12. Food Safety
13. Fisheries
14. Transport
15. Energy
16. Taxation
17. Economic and Monetary Policy
18. Statistics
19. Social Policy and Employment
20. Enterprise & Industrial Policy
21. Trans-European Networks
22. Regional Policy & Coordination of Structural Instruments
23. Judiciary & Fundamental Rights
24. Justice, Freedom & Security
25. Science and Research
26. Education and Culture
27. Environment
28. Consumer and Health Protection
29. Customs Union
30. External Relations
31. Foreign, Security, Defence Policy
32. Financial Control
33. Financial & Budgetary Provisions
34. Institutions
35. Other Issues

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 og einn kafla skuli hefjast. Endanleg ákvörðun í þessu efni er 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. Má því segja að hvert og eitt aðildarríki hafi tvöfalt neitunarvald (opnun samninga og lok).

B. Greining löggjafar

Fyrsta skrefið á þessu stigi máls er að greina löggjöf verðandi aðildarríkis í því skyni að sjá að hve miklu leyti hún er í samræmi við löggjöf ESB. Markmiðið er að afmarka þá þætti sem viðræður þurfa að beinast að og skapa grundvöll til mats á framgangi viðkomandi ríkis í aðlögun sinni að löggjöf ESB. Að lokinni þessari greiningu verður hún grunnur formlegra samningaviðræðna. Á þessu stigi skapast og tækifæri til að fá nánari

útskýringar á löggjöf ESB og fækka þeim aðlögunum og sérlausnum sem ríki kann að telja sig þurfa

Ætla má að í tilvikum EES EFTA ríkjanna muni þau að stærstum hluta sleppa við þennan þátt viðræðnanna. Þó má ganga út frá því að greining af þessu tagi þurfi að fara fram varðandi þá þætti sem ekki falla undir EES eða Schengen samninganna, sem þá í grunninn mun snerta sjávarútvegs- og landbúnaðarmál, fjárhagsmálefni auk dóms- og innanríkismála.

C. Samningaviðræður

Eins og að framan greinir fara formlegar samningaviðræður fram á ríkjaráðstefnum á milli aðildarríkja ESB og verðandi aðildarríkis. Viðræðurnar byggjast á hinni sameiginlegu samningsafstöðu sem aðildarríkin hafa einróma samþykkt á grunni tillagna framkvæmdastjórnarinnar. Má því í raun segja að sem fyrr sé það framkvæmdastjórnin sem sé lykilaðili í viðræðunum. Aðilar skiptast á samningsafstöðu fram og til baka þar til sameiginleg niðurstaða hefur náðst þannig að loka megi viðræðum með formlegum hætti kafla fyrir kafla.

Sú breyting sem orðið hefur frá fyrri stækkunarviðræðum til þeirra sem nú standa yfir, og byggir á reynslu úr síðustu stækkunarviðræðum, að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin skilyrði (*benchmarks*) varðandi hvern og einn kafla áður en þeir 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 í raun náð í framkvæmd og innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki. Slíkt er að sjálfsgöðu óháð þeim aðlögunartíma sem kann að semjast um til að koma samningsniðurstöðu að fullu til framkvæmda.

Hvernig haldið yrði á málum í tilvikum EES EFTA ríkjanna er ekki ljóst en ætla verður að þeim köflum viðræðna sem snerta atriði sem falla undir EES og Schengensamninganna verði lokið fljótt; jafnvel með einhverskonar sameiginlegri samningsafstöðu ESB til allra þeirra kafla sem þar um ræðir þar sem ljóst má vera að EES EFTA ríkin uppfylla þegar öll þau skilyrði sem þar er að finna og vart ástæða til að ætla að t.d. þyrfti að óska einhvers aðlögunartíma. Þeim köflum yrði þá lokað þegar í stað. Þannig myndi framangreindur rammi verða notaður um viðræður er lúta að landbúnaðar- og sjávarútvegs málum, dóms- og innanríkismálum, gjaldmiðilsmálum, skattamálum, byggðamálum, tollmálum, utanríkismálum, öryggis- og varnarmálum, fjárhagsmálefnum, stofnunum og öðrum atriðum.

D. Samningstexti

Að loknum samningaviðræðum um hvern einstakan kafla tekur við vinna er snýr að því að yfirfæra samningsniðurstöðuna í lagalega texta. Sú vinna fer fram í sérstökum vinnuhópi ráðsins sem síðan ber textan undir verðandi aðildarríki. Þessi vinna fer í raun fram samhliða samningaviðræðum um aðra kafla og bíður því ekki heildarniðurstöðu viðræðna.

V. Eðli aðildarsamnings

Samningur um aðild ríkis að ESB jafngildir hefðbundnum sáttmála ESB. Þannig er unnt með slíkum samningi að breyta stofnsáttmála og síðari sáttmálum ESB. Er það svo og nauðsynlegt þar sem til að mynda þarf að færa inn í sáttmálana 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.

VI. Fullgilding aðildarsamnings

Aðildarsamning þarf að fallast á í ráðherraráðinu og afla samþykkis Evrópuþingsins. Hann þarf að auki að fullgilda af öllum aðildarríkjum ESB auk verðandi aðildarríkis. Það er ferli sem tekur vart skemmri tíma en eitt ár.

VII. Réttarstaða verðandi aðildarríkis

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

VIII. Samantekt

Af framangreindu má vera ljóst að um margt yrðu aðildarviðræður við EFTA ríki með allt öðrum hætti en þær sem nú fara fram við Króatíu og Tyrkland. Er líklegt að EFTA ríkin myndu ganga beint til viðræðna um þau atriði sem falla undir gildandi samninga þeirra og ESB og ljúka þeim hratt. Löggjöf á öðrum sviðum þyrfti að greina og semja sérstaklega um innan þess ferlis sem viðhaft er í aðildarviðræðum.