

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusamstarfs.

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið umsögn frá utanríkisráðuneyti.

Markmið tillögunnar er að efla þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusamstarfs.

Í greinargerð með tillögunni er vísað til þess að með því samstarfi sem nú fer fram á grundvelli EES-samningsins hafi Íslendingar takmörkuð áhrif og lúti því að taka við tilskipunum og ákvörðunum frá Evrópusambandinu án þess að hafa lagt þar mikið til mála. Því næst er farið yfir tillögur sem fram komu í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðuneytisins um tengsl Íslands og Evrópusambandsins frá 7. mars 2007. Nefndin var skipuð fulltrúum allra þingflokka, undir forustu Björns Bjarnasonar, þáverandi dómsmálaráðherra. Evrópunefndin fjallaði um það hvort og þá hvernig hægt væri að auka áhrif Íslands í Evrópusamstarfi á grundvelli þess fyrirkomulags sem nú er með EES-samningnum. Lagði nefndin fram ítarlegar tillögur sem fela í sér „að Ísland leggi áherslu á aukna þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdu Evrópusamstarfi, með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á þessum vettvangi“ eins og orðrétt segir í niðurstöðum hennar.

Í þessum niðurstöðum er að finna ítarlegar tillögur um það hvernig þessu markmiði megi ná fram og eru eftirtaldir þættir m.a. nefndir:

1. Með því að auka tengsl stjórnmalamanna Íslands og ríkja ESB. Gildir það jafnt um samstarf á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis.
2. Nýttur verði réttur sem Ísland hafi til þess að auka aðkomu embættismanna að undirbúningi mála á vegum Evrópusambandsins.
3. Lögð verði áhersla á að rækja samstarf EFTA-ríkjana við framkvæmd EES-samningsins.
4. Aukið verði við upplýsingagjöf um málefni sem snerti samstarf okkar við ESB og starf okkar á vettvangi EFTA. Sérstaklega verði tryggt að almenningur hafi tækifæri til að kynna sér þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi.
5. Samstarf sem hefur þróast á milli ýmissa hagsmunasamtaka á Evrópuvettvangi verði eflt.
6. Fagnað er aukinni kennslu í háskólum landsins á sviði Evrópufræða og taldi nefndin hana nauðsynlega til að efla þekkingu á þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi. Námsmönnum verði gefin tækifæri til starfsnáms, þátttöku í fundum í Brussel og greiningar á einstökum viðfangsefnum á vettvangi Evrópusamstarfsins.
7. Hvatt er til virkrar þátttöku í Schengen-samstarfinu.

Þá er í greinargerð tillöguflytjenda fjallað um skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis um þinglega meðferð EES-mála frá 8. október 2008. Nefndin hafði framangreinda skýrslu Evrópunefndar til hliðsjónar og lagði m.a. fram tillögur um eftirtalda þætti:

1. Upplýsingagjöf til Alþingis og samráð stjórnvalda við utanríkismálanefnd um EES-mál á tillögu- og mótunarstigi verði aukin og formfest.
2. Upplýsingagjöf til Alþingis og reglulegt samráð stjórnvalda við utanríkismálanefnd fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem ákvarðanir eru teknar um hvaða ESB-gerðir skulu teknar upp í EES-samninginn, verði gert að skilyrði.
3. Utanríkisráðherra, eða aðrir fagráðherrar eftir atvikum, komi á fundi utanríkismálanefndar þegar til umfjöllunar eru EES-mál á tillögu- og mótunarstigi.
4. Utanríkisráðherra, eða aðrir fagráðherrar eftir atvikum, komi á fundi utanríkismálanefndar fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og þar sem utanríkismálanefnd veiti ráðherra leiðbeinandi tilmæli um afgreiðslu mála í sameiginlegu EES-nefndinni.
5. Aukin áhersla verði lögð á að meta fyrir hver áhrif EES-gerðar kunni að verða á íslensk lög og hagsmuni.
6. Settar verði skýrar og samræmdar reglur um hvernig EES-mál eru lögð formlega fyrir Alþingi, m.a. um að stjórnskipulegum fyrirvara á ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar verði einungis aflétt með þingsályktun.
7. Þingmönnum þurfi að tryggja svigrúm til að fylgja eftir þeim málum sem pólitískur áhugi er á með milliliðalausum samskiptum við Evrópuþingið.
8. Sérstakri upplýsingasiðu um Evrópumál verði komið upp hjá Alþingi eða utanríkisráðuneytinu sem veitir yfirsýn yfir mál sem koma til umfjöllunar í sameiginlegu EES-nefndinni.

Í umsögn utanríkisráðuneytis kemur fram að brugðist var við tillögum í skýrslu Evrópunefndar með margvíslegum hætti innan stjórnarráðsins. Þau viðbrögð hafi þó óneitanlega tekið mið af breyttum efnahagsaðstæðum í þjóðfélaginu þar sem sumar af tillögum Evrópunefndar hefðu haft í för með sér talsverða kostnaðaraukningu sem ekki var auðsótt á tímum aðhalds í ríkisrekstri. Má þar nefna fleiri ferðir embættismanna og aukna fundabátttöku sérfræðinga í Brussel, sem og hugsanlegar sérfræðingastöður hjá Evrópusambandinu á kostnað íslenska ríkisins. Jafnframt má nefna að önnur ráðuneyti hafa dregið saman seglin í sparnaðarskyni í sendiráði Íslands í Brussel síðustu ár, sem gengur þvert á hugmyndir Evrópunefndarinnar um aukna þátttöku í fundum og stefnumótun, m.a. í málefnum sem falla undir Schengen-samstarfið.

Utanríkismálanefnd bendir á að á grundvelli framangreindrar skýrslu og tillagna utanríkismálanefndar voru reglur forsætisnefndar um þinglega meðferð EES-mála endurskoðaðar í ágúst 2010. Samkvæmt reglunum koma EES-mál alla jafna til meðferðar Alþingis á fjórum mismunandi stigum. Í stystu máli má lýsa ferlinu svo að í fyrsta lagi koma EES-mál til meðferðar Alþingis þegar vinnuhópur EFTA hefur gerð til meðferðar sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og fyrirséð er að muni kalla á lagabreytingar hérlandis. Í öðru lagi er haft samráð við utanríkismálanefnd fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni en á þeim fundum taka fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB ákvarðanir um að taka ESB-gerðir upp í EES-samninginn. Í þriðja lagi koma EES-mál til kasta Alþingis þegar stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt í formi þingsályktunar af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku ESB-gerðar í EES-samninginn sem kallar á lagabreytingar hérlandis. Samhliða eða í kjölfarið kemur fram frumvarp á Alþingi um innleiðingu viðkomandi gerðar í landsrétt. Auk þessa er þingið upplýst um ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og

önnur stefnumótandi skjöl á vettvangi ESB og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við Evrópusambandið.

Hinar endurskoðuðu reglur um þinglega meðferð EES-mála hafa bæði formfest og eflt þetta ferli og aukið yfirsýn og aðkomu Alþingis að málunum. Það er einkar mikilvægt að þingið komi að málum áður en gerðir eru teknar upp í EES-samninginn, en bæði á 140. og 141. lögjafarþingi eru þess dæmi að utanríkismálanefnd hafi beint því til utanríkisráðherra að fresta ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn.

Þá bendir nefndin á það starf sem fram fer á vettvangi þingmannanefndar EES sem starfar samkvæmt EES-samningnum. Þingmannanefnd EES samanstendur af þingmönnum frá þjóðþingum EES/EFTA-ríkjana þriggja og af Evrópuþinginu. Þingmannanefndin fylgist með framkvæmd og þróun EES-samningsins og hefur á síðustu missirum m.a. fjallað um stjórnskipuleg álitamál innan EES/EFTA-ríkjana varðandi rekstur samningsins og beint sjónum sínum sérstaklega að áhrifum þjóðþinga EFTA-ríkjana á EES-samninginn og lagasetningu í tengslum við hann.

Nefndin vekur jafnframt athygli á ítarlegri umfjöllun um EES-samstarfið í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fram á Alþingi 14. febrúar sl. Í skýrslunni er m.a. farið yfir hið pólitíska umhverfi EES-samningsins, stjórnskipuleg álitamál tengd aðild Íslands að EES, og erfiðleika við að fá viðurkennda sérstöðu Íslands í ýmsum brýnum málum. Hvað síðastnefnda atriðið varðar segir í skýrslunni að samskipti EES/EFTA-ríkjana við fulltrúa ESB á vettvangi EES-samningsins hafi á undanförunum árum gerst stíð og að þekking og skilningur ESB á málflutningi og óskum EES/EFTA-ríkjana virðist hafa minnkað.

Loks telur nefndin rétt að minna á yfirgripsmikla úttekt Norðmanna á EES-samningnum og tvíhliða samningum Noregs og ESB, skýrslu Sejersted-nefndarinnar frá janúar 2012 og hvítbók norsku ríkisstjórnarinnar frá október 2012. Í skýrslu Sejersted-nefndarinnar er farið ofan í saumana á pólitískum, lagalegum, stjórnsýslulegum, efnahagslegum og samfélagslegum afleiðingum EES-samningsins auk reynslunnar af Schengen-samkomulaginu og annarri samvinnu Noregs og Evrópusambandsins. Þar er fjallað um þann lýðræðislega vanda að Noregur á engan fulltrúa í ákvarðanatökuferli sem hefur beinar afleiðingar fyrir Noreg en þetta er að sjálfsgöðu sameiginlegur vandi EES/EFTA-ríkjana. Í hvítbók ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram sú áhersla að auka beri áhrif og þátttöku Noregs í samstarfi á vettvangi EES-samningsins og nýta það svigrúm sem samningurinn veitir til að hafa áhrif á mál sem eru mikilvæg Noregi.

Utanríkismálanefnd undirstrikar að ýmsum tillögum Evrópunefndar og utanríkismálanefndar, sem fram komu í fyrrnefndum skýrslum um tengsl Íslands og Evrópusambandsins og þinglega meðferð EES-mála, hefur þegar verið hrundið í framkvæmd og orðið til bóta. Nefndin leggur áherslu á að íslensk stjórnvöld þurfi á hverjum tíma að leita allra mögulegra leiða til að auka áhrif Íslands á vettvangi Evrópusamstarfs. Nefndin tekur því undir markmið tillöguþytjenda um að efla þátttöku stjórnámalanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á evrópskum vettvangi. Ljóst er að aukin þátttaka á þessu sviði mun hafa aukinn kostnað í för með sér og því þarf að tryggja fjárveitingu til þessa starfs á fjárlögum.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að efla beri þátttöku stjórnáamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á ákvarðanir á vettvangi Evrópusamstarfs.

2. Fyrirsögn tillögunnar verði: Tillaga til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á ákvarðanir á vettvangi Evrópusamstarfs.

Helgi Hjörvar og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. ;

Alþingi, 19. febrúar 2013.

Árni Þór Sigurðsson,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Lúðvík Geirsson.

Ragnheiður E. Árnadóttir.