

# UM AÐILDARFERLI OG AÐILDARSAMNINGA

## I. Inngangur

Samantekt þessi setur fram 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. Jafnframt er fjallað um fyrirkomulag þeirra aðlagana sem verðandi aðildarríki geta vænst að þurfa að takast á hendur í aðildarferlinu og eigi síðar en við fulla aðild að sambandinu.

Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa hugfast að aðildarferlið hefur um ýmislegt breyst frá stækkunum ESB árin 2004 og 2007. Þær breytingar lúta einkum að uppfyllingu skilyrða aðildar sem leiða af sjálfu regluverki ESB, eins og um er samið vegna aðildar, sem og hvenær og með hvaða hætti skilyrðin eru uppfyllt. Verður vikið nánar að þessu á viðeigandi stöðum í þessari samantekt. Til þessa er vísað með ýmsum hætti í nýlegu álit framkvæmdastjórnar ESB um Ísland þegar rætt er um það mat framkvæmdastjórnar að nauðsynlegt sé að Ísland aðlagi sig regluverki ESB á ýmsum sviðum.

## II. Aðildarumsókn-mat og ferli

Aðildarferlið hefst formlega með því að það ríki sem æskir aðildar sendir aðildarumsókn til ráðherraráðs ESB. Á grundvelli sáttmála ESB, 49. gr., á hvert evrópskt ríki rétt til að verða aðili að sambandinu ef skilyrðum aðildar er fullnægt.

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. Framkvæmdastjórnin horfir aðallega til svonefndra Kaupmannahafnarviðmiða, en þau skera úr um hvort ríki fullnægi skilyrðum aðildar að ESB. Þetta eru og þau viðmið sem horft er til í gegnum allt ferlið.

## 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 nú er við lýði varðandi ríki Balkanskaga sem nú hafa viljrði um aðild, auk Tyrklands. Ferlið varðandi Ísland mun fylgja sömu meginlínum þó sterkar líkur séu á því að rýniferlið muni verða með einhverjum hætti einfaldað að því er snertir þá kafla sem viðurkennt er að falli að fullu undir EES samninginn. Jafnvel kann einhver einföldun einnig að koma til varðandi einstaka aðra kafla.

### A. Samstarfsríki [associated states]

Fyrsta skref 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 mikilvægs skrefs í aðlögunarferli að fullri aðild að ESB. Samningur af þessu tagi liggur oftast um nokkurra ára skeið til grundvallar samskiptum ESB og viðkomandi ríkis áður en farið er að velta fyrir sér formlegri aðildarskrefum.

Markmið slíkra samninga er að ná stöðugleika í viðkomandi ríki og aðlögun í átt til markaðshagkerfis, auk þess sem svæðasamstarf er eftt með aðild að ESB í huga. Er þá reynt að aðstoða ríki til að byggja upp styrk til að innleiða evrópskar reglur.

Þessi þáttur aðildarferlisins á ekki við um Ísland þar sem með EES og Schengen samningunum hefur þegar orðið slík aðlögun að regluverki ESB að sérstakur samstarfssamningur af þessu tagi kemur ekki til.

#### **B. Möguleg aðildarríki[potential candidate countries]**

Hafi ríki lokið gerð samstarfssamnings og nokkur reynsla er komin 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.

Hvað Ísland varðar þá mun framkvæmdastjórnin vinna skýrslur um stöðu mála á Íslandi með sama hætti og um önnur ríki sem sótt hafa um aðild. Í þeim verður lagt mat á þróun mála á Íslandi að mati framkvæmdastjórnar í átt til þess að uppfylla skilyrði aðildar að sambandinu á grunni regluverks ESB, eftir atvikum eins og um það hefur verið samið í aðildarviðræðum Íslands og sambandsins. Hér mun t.d. koma til mats á því hvernig undirbúningi Íslands vindur fram á einstökum sviðum þar sem gera þarf breytingar vegna aðildar svo sem að því er varðar getu stofnana til að framfylgja regluverki ESB á sviðum landbúnaðar og byggðamála.

Í þessum flokki í dag er að finna Ísland, Albaníu, Bosníu, Serbíu, Svartfjallaland og Kosóvó

#### **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 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. Í þennan flokk mun Ísland falla að tekinni ákvörðun leiðtoga ESB um að hefja aðildarviðræður við Ísland.

Umfjöllunin hér á eftir miðast við að gera nánari grein fyrir ferlinu í aðildarsamningum ríkja sem komin eru 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. Frjálst vöruflæði
2. Frjáls för vinnuafls
3. Staðfesturéttur og þjónustufrelsi
4. Frjáls för fjármagns
5. Opinber útboð
6. Félagaréttur
7. Hugverkaréttur
8. Samkeppnismál
9. Fjármálaþjónusta
10. Upplýsingatækni og fjölmiðlun
11. Landbúnaðar- og byggðastefna
12. Matvæla- og hreinlætismál
13. Fiskveiðar
14. Samgöngur
15. Orka
16. Skattamál
17. Gjaldmiðilssamstarf
18. Hagtölur
19. Félagsmála- og atvinnustefna
20. Iðnstefna
21. Evrópsk samgöngunet
22. Uppbyggingarstyrkir
23. Réttarvarsla og grundvallarréttindi
24. Dóms- og innanríkismál
25. Vísindi og rannsóknir
26. Menntun og menning
27. Umhverfismál
28. Neytenda- og heilsuvernd
29. Tollabandalag
30. Utanríkistengsl
31. Utanríkis-, öryggis- og varnarmál
32. Fjárhagslegt eftirlit
33. Framlagsmál
34. Stofnanir
35. Annað

Að fengnu samþykki leiðtoga ESB fyrir því að hefja samningaviðræður undirbýr ESB sína almennu samningsafstöðu í formi samningsramma sem framkvæmdastjórnin leggur til en aðildarríkin þurfa að fallast á. Að þeim ramma samþykktum er boðað til fyrsta formlega samningafundarins í formi ríkjaráðstefnu umsóknarríkisins og aðildarríkja ESB.

Uppbygging viðræðna er annars 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.

#### **B. Greining löggjafar**

Fyrsta skrefið á þessu stigi máls er að greina löggjöf verðandi aðildarríkis gagnvart regluverki ESB 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. Það er þegar á þessu stigi málsins sem gert er ráð fyrir að umsóknarríkið geri grein fyrir þeim helstu vandamálum sem það sér fyrir sér í regluverki ESB. Hér koma einnig upp atriði er lúta að uppbyggingu eða aðlögun stofnana sem tengjast framkvæmd regluverks ESB. Á þessu stigi er leitað eftir áreiðanlegum áætlunum umsóknarríkisins um uppbyggingu af þessu tagi. Hve langt er gengið í þessu efni kann að velta á stöðu þeirra ríkja sem um ræðir og því að hvaða marki ríkið mun verða viðtakandi sérstakra uppbyggingarstyrkja sem kalla á ákveðið skipulag innan stjórnkerfis viðkomandi ríkja til að hafa umsjón með ráðstöfun þess fjármagns. Hins vegar er ljóst að í því felst ekki skylda til að koma þá þegar á fót stofnunum sem uppfylla regluverk ESB.

Í tilviki Íslands er gert ráð fyrir að greining fari fram á öllum samningsköflum. Líklegt er þó að sú vinna verði með einfaldari hætti að því er varðar þá kafla er falla undir EES samninginn að hluta eða öllu leyti.

Að því er varðar upplýsingar sem leggja þarf fram á þessu stigi þá þarf Ísland að gefa til kynna hvaða atriði það eru sem Ísland telur að fjalla þurfi sérstaklega um í samningaviðræðunum. Á þessu stigi er einnig óskað eftir áætlunum um nauðsynlegar breytingar og eftir atvikum uppbyggingu stofnana á einstökum samningssviðum. Verkefni íslenskra stórnvalda nú er að meta hvenær slíkar stofnanir þurfa að vera komnar í fulla starfsemi út frá þeim skyldum sem Ísland semur um við ESB og gildistöku væntanlegs aðildarsáttmála. Í einhverjum tilvikum munu sérfræðingar utan stjórnsýslunnar meta hversu umfangsmiklar breytingar eru nauðsynlegar, en reynt verður að byggja á þeim stofnunum sem fyrir eru. Kostnaður við undirbúning breytinganna verður að mestum hluta greiddur af stuðningssjóðum ESB við aðildarumsóknarferlið.

Þannig er ljóst að Ísland þarf að gera trúverðugar og tímasettar áætlanir um þær breytingar sem aðild mun kalla á. Með hvaða hætti þetta verður gert og hvað telst fullnægjandi í því efni kemur betur í ljós eftir því sem greiningarvinnunni vindur fram. Í öllum tilvikum liggur fyrir að leita þarf skynsamlegustu og hagkvæmustu leiðanna varðandi þær breytingar sem vera kann að gera þurfi á einstökum stjórnsýsluþáttum.

### **C. Samningaviðræður**

Formlegar samningaviðræður fara 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. Aðilar skiptast á samningsafstöðu 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, er að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin skilyrði (*benchmarks*) áður en kaflar eru opnaðir og jafnvel 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 fyrr en ákveðnum markmiðum er í raun náð í framkvæmd og í 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.

### **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 textann 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, enda er slíkt 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 aflu samþykkis Evrópuþingsins. Hann þarf að auki að fullgilda af öllum aðildarríkjum ESB auk verðandi aðildarríkis. Þessi hluti ferlisins gæti tekið allt að átján mánuðum.

### **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.