

Sigurbjörn Svavarsson

EES Samningurinn og framkvæmd hans.

EES samningurinn með sínar 129 greinar og viðaukum er torlesið efni og erfitt að fá yfirsýn um virkni hans fyrir leikmann, fyrir rúmu ári kom út skýrsla stjórnarráðsins um framkvæmd EES samningsins sem kastaði skýrari ljósi á hvað og hvernig gerðir eru teknar upp og innleiddar í landsrétt.

Tilfni skýrslunnar var seinagangur íslenskra stjórnvalda í upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðing þeirra. Helstu vandamálin í núverandi verklagi að mati skýrsluhöfunda eru þessi:

- ***Erfiðleikar við að fylgjast með löggjöf í mótun hjá ESB og hafa efnisleg áhrif á hana.***
- ***Seinagangur við upptöku gerða í EES-samninginn.***
- ***Tafir við innleiðingu gerða í landsrétt.***
- ***Flókið ferli við þinglega meðferð EES-mála.***
- ***Skortur á ferlum og verkfærum til samhæfingar milli ráðuneyta og samráðs við hagsmunaaðila á sviði EES-mála.***
- ***Takmarkaður mannaflí og sérfræðipekking hjá ráðuneytum og opinberum stofnunum í samspili við forgangsröðun verkefna leiðir til að oft reynist vandkvæðum bundið að sinna EES-samningnum sem skyldi.***

Byggt á skýrslu „Stýrihóps um framkvæmd EES samningsins 2015“

EES Samningurinn

og framkvæmd hans

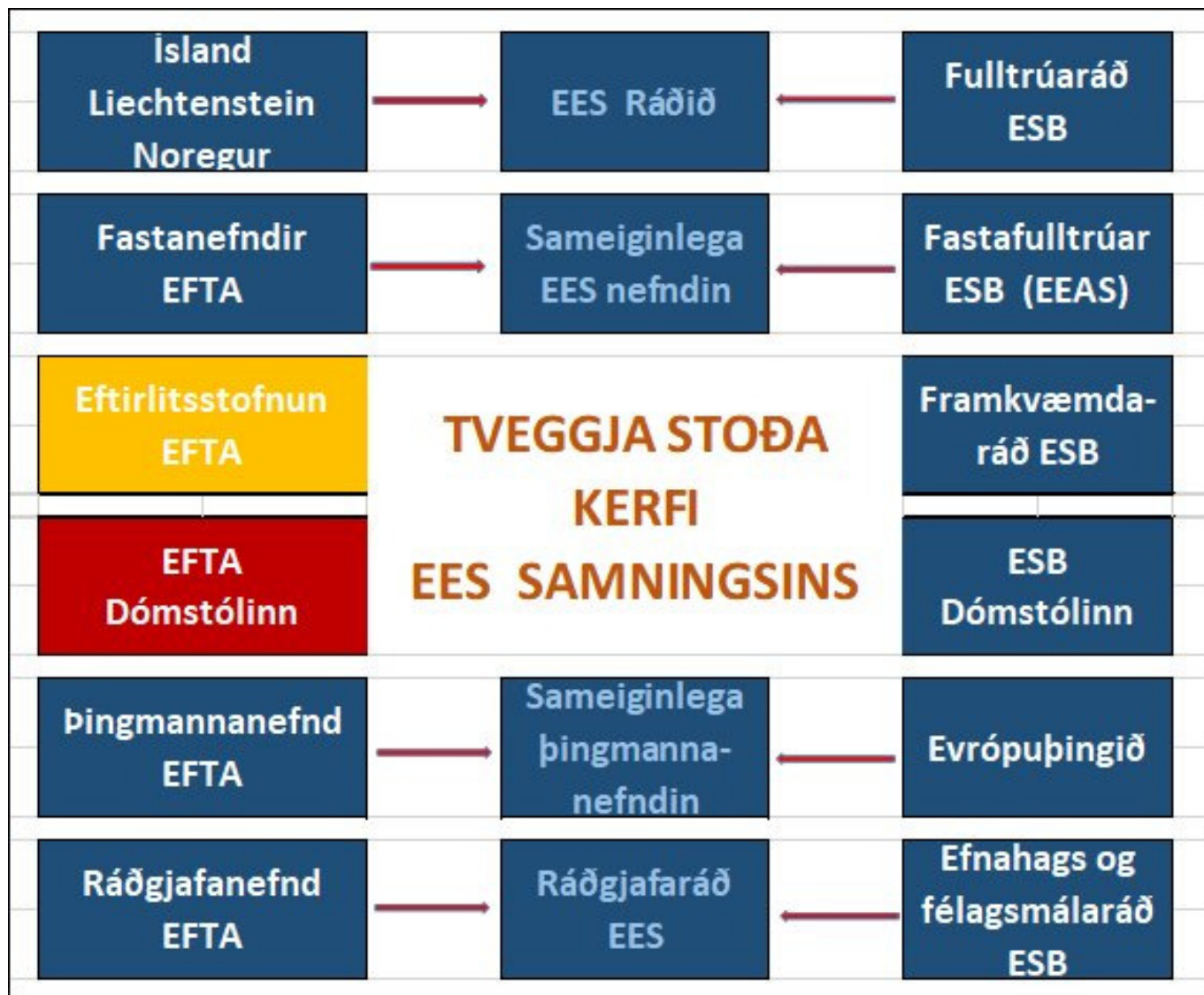
Hér mun verða farið yfir þetta flókna verklag í stuttu máli og á myndrænan hátt til að skýra 52ja síðna efni skýrslunnar. Um umfang samningsins segir:

„ Í EES-samninginn eru aðeins teknar þær gerðir sem falla undir gildissvið samningsins, en það er bundið við **fjórfrelsið og önnur svið sem talin eru varða það á beinan hátt.**Með undirritun EES-samningsins í maí 1992 skuldbatt Ísland sig til að innleiða u.þ.b. **1.850** EB-gerðir. Síðan hafa bæst við um **9.000** gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn og flestar innleiddar hér á landi, ýmist með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.“

Byggt á skýrslu „Stýrihóps um framkvæmd EES samningsins 2015“

Samskipti stofnanna EFTA og ESB á grunvelli samningsins byggist á svokölluðu tveggja stoða kerfi. Á milli stoðanna eru sameiginlegar stofnanir sem vettvangur samvinnu og sameiginlegra ákvarðanna.

- Samið var um stofnanirnar í EFTA-stoðinni í sérstökum samningi milli EFTA-ríkjanna á grundvelli EES-samningsins. Þannig var komið á samningum um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls annars vegar og fastanefndar EFTA hins vegar. Að auki var gerður samningur um þingmannanefnd EFTA.
- Hin pólitíska yfirstjórn EES-samningsins er í höndum EES-ráðsins sem er skipað fulltrúum í ráði ESB og framkvæmdastjórninni ásamt utanríkisráðherrum EFTA/EES-ríkjanna.
- Sameiginlega EES-nefndin er ein mikilvægasta stofnunin fyrir daglega virkni EES samstarfsins og kemur hún saman átta sinnum á ári og er helsti vettvangur fyrir samráð og samstarf samningsaðilanna. Undir sameiginlegu EES-nefndinni starfa fimm fastanefndir sem hver um sig fjallar um tiltekinn hluta samningsins.



FASTANEFNDIR EFTA

Þingmannanefnd

Ráðgjafanefnd

Undirnefnd I

Undirnefnd II

Undirnefnd III

Undirnefnd IV

U v.

Frjálsir vöruflutningar

Frjáls þjónusta og fjármagns

Frjálsir fólksflutningar

Tengdar stefnur

LÖG

Vinnuhópar

Vinnuhópar

Vinnuhópar

Vinnuhópar

Samkeppnismál

Tollamál

Tolla öryggismál

Orkumál

Fiskveiðar

Fæðukeðjan

Hugverk

Unnin landbúnaðarvörur

Opinber innkaup

Ríkisaðstoð

Tæknilegar viðskipta-
hindranir *

* Með aðstoð sérfræðinga

Viðskiptalög

Rafrænt upplýsingaöryggi *

Fjármagnsþjónusta

Póstþjónusta

Flutningar

* Með aðstoð sérfræðinga-
hópa um upplýsingaöryggi

Frelsi fólks, atvinnu og
samfélagsstefnu

Viðurkenningu á starfsfærni
Samfélagsöryggi, félagslegu
öryggi.

Fjárúthlutanir

Félagsleg réttindi

Neytendamál

Menntun og þjálfun ungdóms

Menningamál

Ráðgjafanefnd neytendamála

Nýsköpunarmál

Umhverfismál

Kynjajafnrétti, mismunun,
fjölskyldustefnu

Hagtölumælingar/stofnanir

Heilsu/Vinnuöryggi-löggjöf

Almannaheilsa

Rannsóknir og þróun

- Undir sameiginlegu EES-nefndinni starfa fimm undirnefndir sem hver um sig fjallar um tiltekinn hluta samningsins og 32 vinnuhópar.

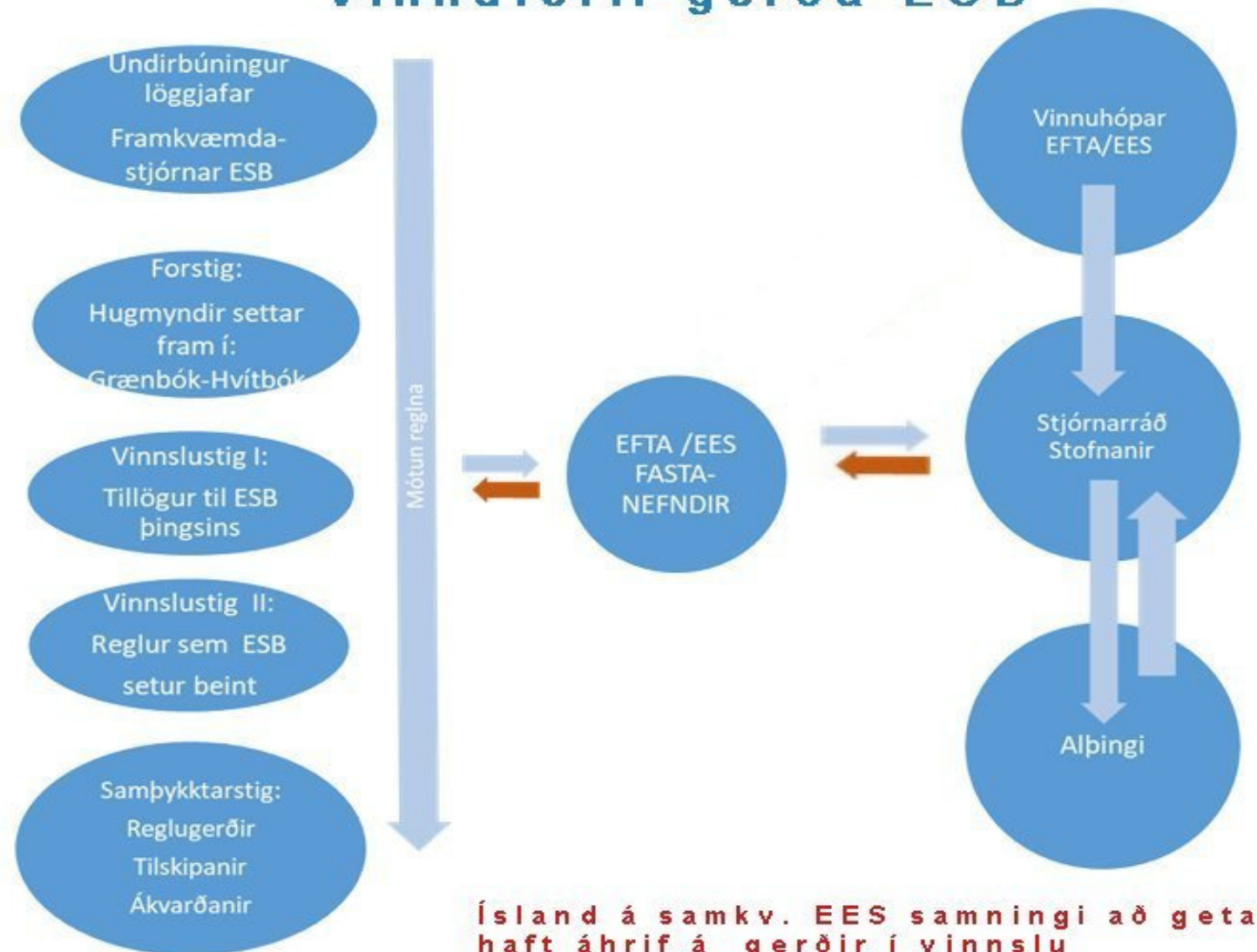
- EES-samningurinn veitir EFTA-ríkjunum aðgang að nefndarkerfi framkvæmdastjórnar ESB þar sem löggjöf er mótuð og útfærð og gefst EFTA-ríkjunum þar færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Vinnuferli gerða ESB

Samkvæmt EES samningnum var hugsunin að aðgangur EFTA ríkjanna á vinnslustigi ákvarðanna sem snerta EES samninginn geri þeim kleyft að bregðast við hagsmunum sínum og aðstæðum með hugsanlegri undanþágu eða aðlögun.

Fastanefndir EFTA, - sem eru í raun sérfræðingar fagráðuneyta hvers EFTA lands fyrir sig fjalli um efni sem heyri undir þau og sendi EES nefndinni álit sín.

Sameiginlega EES nefndin tekur síðan afstöðu til slíkra álita og afgreiði á sex vikna fresti.



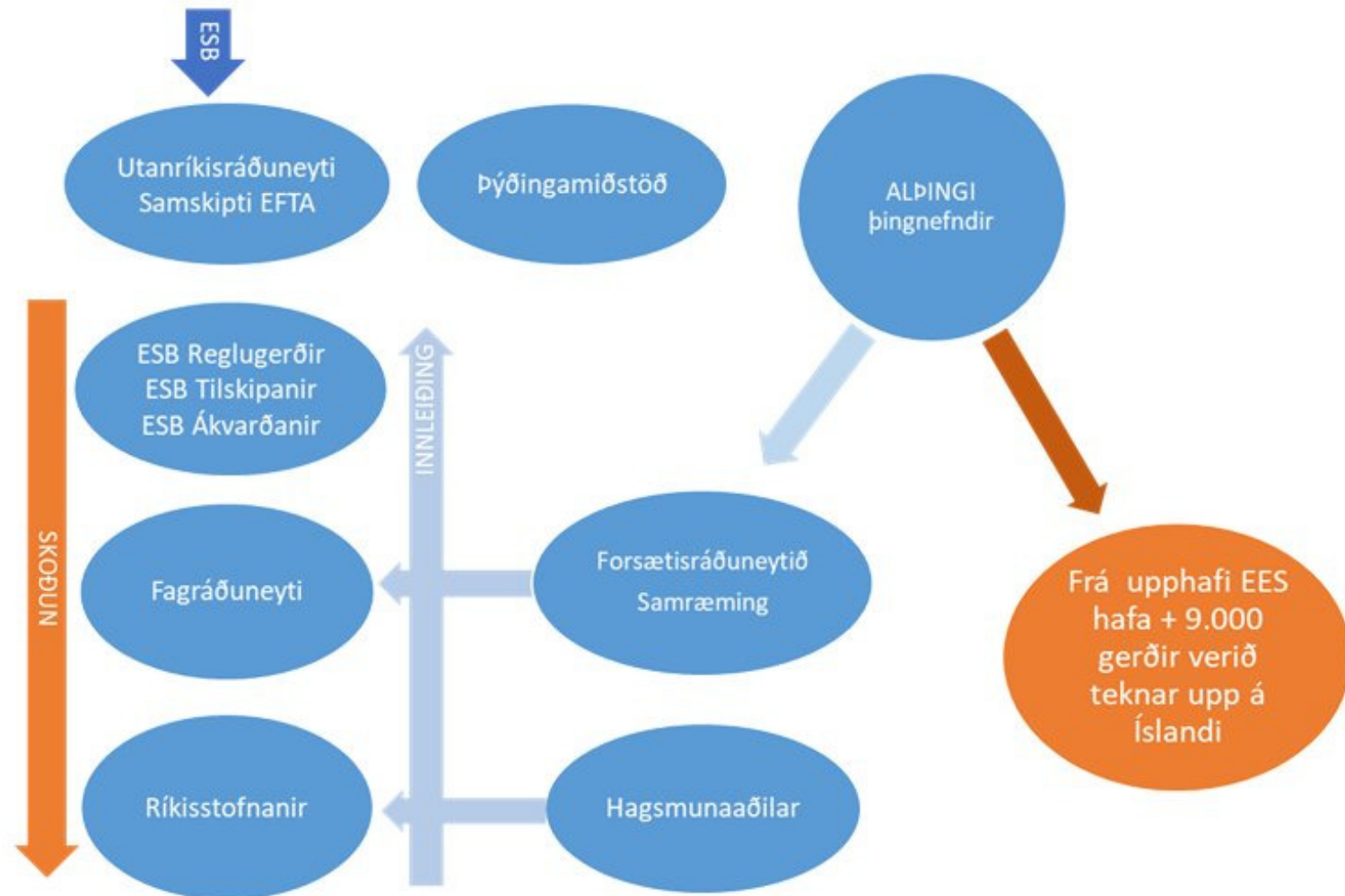
Framkvæmd EES samningsins er flókið ferli sem skiptist í eftirfarandi:

1. Fylgst með tilurð nýrra reglna,
2. Ákvörðun um upptöku í EES- samninginn,
3. Innleiðing,
4. Samskipti við ESA. Vegna innleiðinga gerð.

„**Upptökuferli**“ er vinnsluferlið sem tekur við í stjórnkerfinu eftir að EES nefndin hefur ákveðið hvaða gerð ESB falli undir EES samninginn og fram að því að nefndin fær álit Íslands til baka.

„**Innleiðingarferli**“ er vinnuferlið við að koma gerðum í íslensk lög, reglugerðir eða stjórnvaldsákvæðanir eftir að EES nefndin afgreiðir gerðir sem falli undir EES samningin.

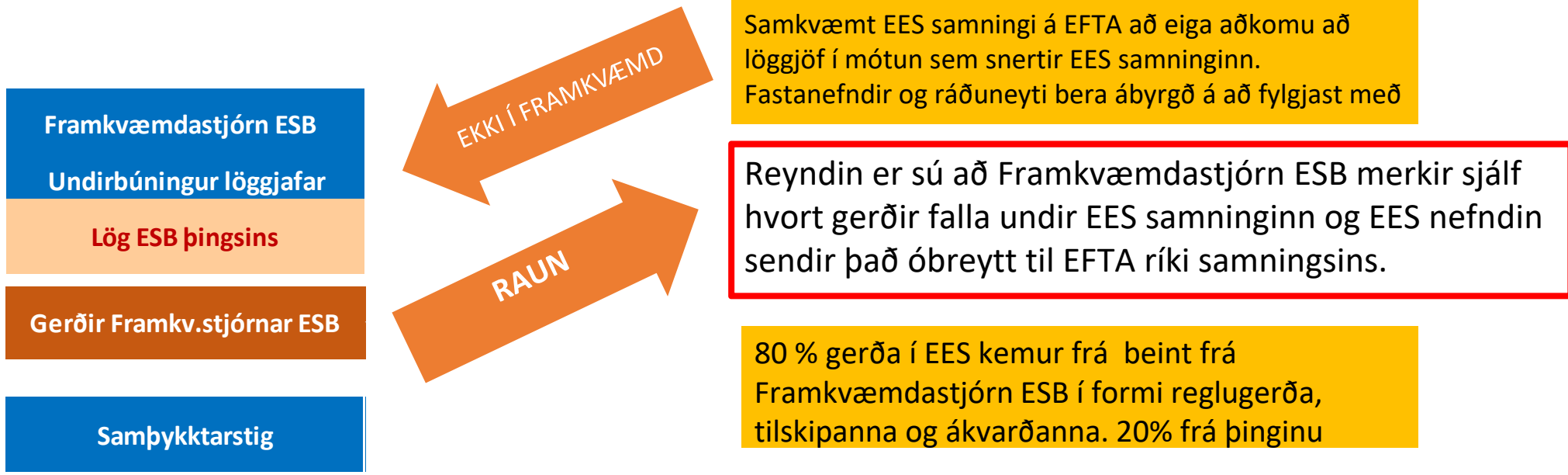
„**Utanríkisráðuneytið** ber almenna ábyrgð á framkvæmd EES-samningsins og gegnir tilteknu samræmingarhlutverki í því sambandi. **Utanríkisráðuneytið undirbýr fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og utan-ríkisráðherra leitar samþykkis ríkisstjórnar fyrir ákvörðunum sem þar eru á dagskrá.**“



Verkaskipting í íslenskri stjórnsýslu

RAUNVERULEIKINN

Eftir samþykktarstig gerða ESB þurfa EFTA/EES-ríkin að meta hvort hún eigi heima í EES-samningnum. Við það mat styðjast þau meðal annars við **mat Evrópusambandsins sjálfs** því gerðirnar eru ýmist merktar með „**Text with EEA relevance**“ eða ekki. Í sumum tilvikum þarf þetta mat að fara fram áður en gerð liggur endanlega fyrir. Algengustu tegundir gerða ESB eru reglugerðir (e. regulations), tilskipanir (e. directives) og ákvarðanir (e. decisions), en einnig eru tekin upp í samninginn í sérstökum tilvikum tilmæli (e. recommendations) og fleiri tegundir óbindandi gerða.



..“dæmi (eru) þess að á vettvangi sameiginlegu EES nefndarinnar hafi verið samið um undanþágur og sérlausnir við löggjöf sem samþykkt hefur verið af hálfu Evrópusambandsins, svokölluð „sértæk aðlögun“. Þróunin hvað þetta síðastnefnda varðar hefur verið á þá leið að æ erfiðara hefur reynst að ná fram slíkum undanþágum“.

Raunveruleikinn í framkvæmd...

„Á undanförunum árum hafa samskipti EFTA-ríkjanna við fulltrúa ESB á vettvangi EES-samningsins gerst nokkuð stirð. Samskiptin eru orðin formlegri en tíðkaðist og þekking og skilningur ESB á málflutningi og óskum EFTA-ríkjanna virðist fara minnkandi. **Stífnir ESB á vettvangi EES hefur m.a. komið fram í því að sambandið hefur staðfastlega hafnað aðlögunartextum sem Ísland hefur óskað eftir fyrir tilteknar gerðir.**“

Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál, lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013, bls. 46.

„Það vekur athygli að á Íslandi, í meira mæli en í hinum EFTA/EES-ríkjunum, verða talsverðar tafir við að afgreiða drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, en til þess fá ríkin tíu virka daga. Til að utanríkisráðuneytið geti veitt samþykki fyrir drögum að ákvörðun á vettvangi undirnefnda EFTA/EES þarf það að hafa fengið efnisútdrátt og undirritunarblað frá viðkomandi ráðuneyti sem staðfestir að athugun sé lokið og að taka meggi gerð upp í EES samninginn.„**Skilgreindir frestir í EES-ferlinu eru mjög oft virtir að vettugi og virðast ekki skoðast sem alvöru frestir. Kemur þar til skortur á forgangsröðun EES-mála í ráðuneytum og stofnunum og skortur á starfsfólki,**“ segir í svari utanríkisráðuneytisins við spurningalista stýrihópsins.“²

„**Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis:** Samanburður leiðir í ljós að Alþingi leikur stærra hlutverk í EES-málum en þjóðþingin í Noregi og Liechtenstein. **Alþingi tekur sér þannig meiri tíma til að fjalla um gerðir sem eru á leið inn í samninginn og eins virðist hin þinglega meðferð EES-frumvarpa vera tímafreakari.** Erfitt er að gagnrýna þessa skipan mála frá lýðræðislegum sjónarhóli. Hins vegar kemur þetta niður á skilvirkni kerfisins. Leiðin fram á við hlýtur að vera sú að stjórnarsýslan undirbúi mál sem best, auki gagnsæi í störfum sínum og öðlist þannig aukið traust þingmanna. Þess er einnig að vænta að ef vel tekst til við forgangsröðun og eftirfylgni með forgangsmálum þá verði meiri sátt um að önnur mál fari greiðlega í gegnum ákvarðanatökuferla. „³

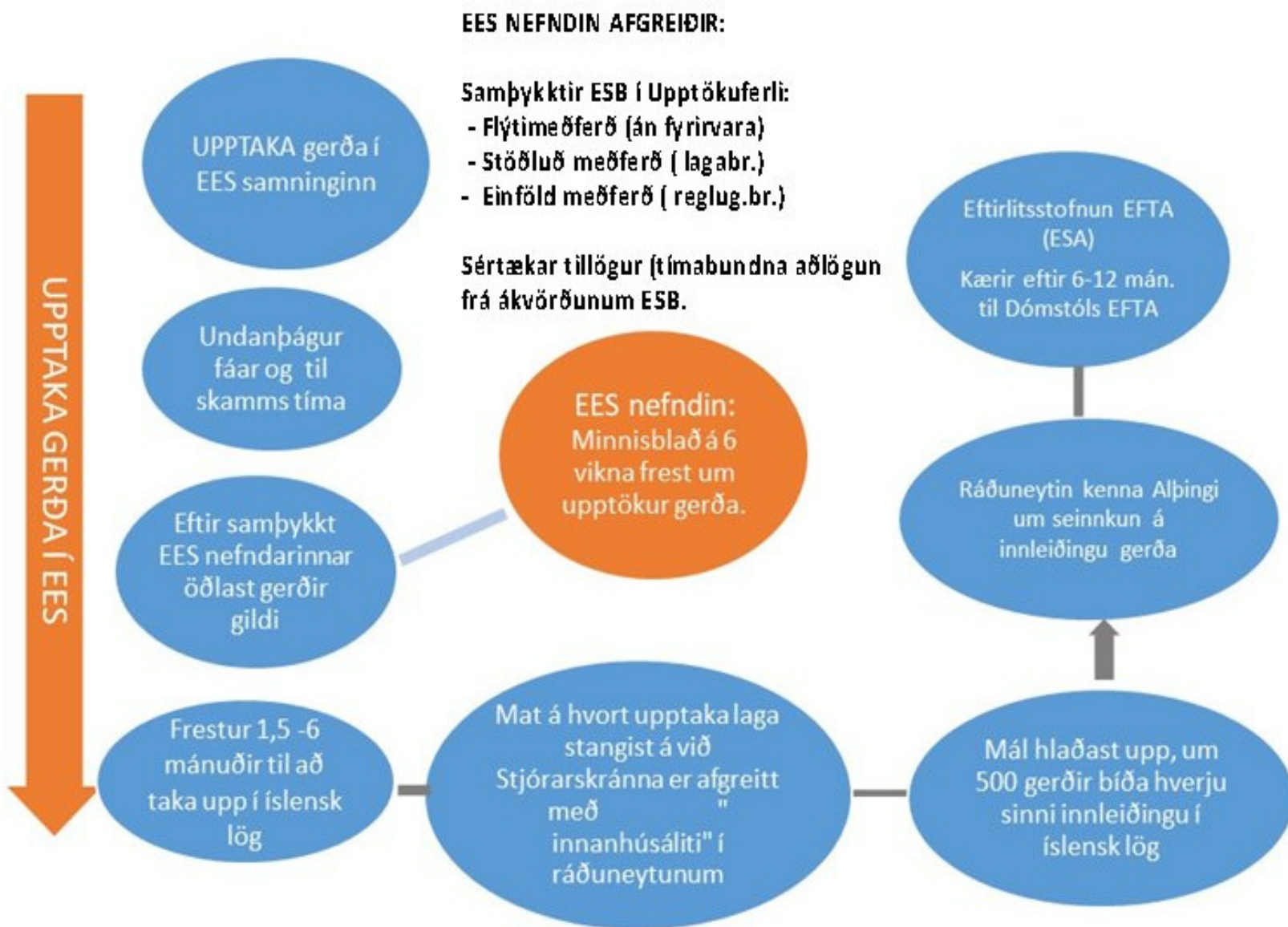
2,3 Úr skýrslu „Stýrihóps um framkvæmd EES samningsins 2015“

Það sem fellur utan sviðs **bókunar 1** er nefnt **sértæk aðlögun** við að aðlaga einstakar gerðir ákvæðnum aðstæðum eða hagsmunum,- slík **aðlögun** væri **undanþága** frá ákvæðum gerðar, **breytt viðmið, mörk og frestun gildistöku**. Slíkt kallar í öllum tilvikum á **samningaviðræður við ESB**.

„Ekki séu mörg dæmi um að sjónarmiðum Íslands sé komið að við mótun gerða og ekki sé tekið tillit til þeirra í öllum tilfellum.“

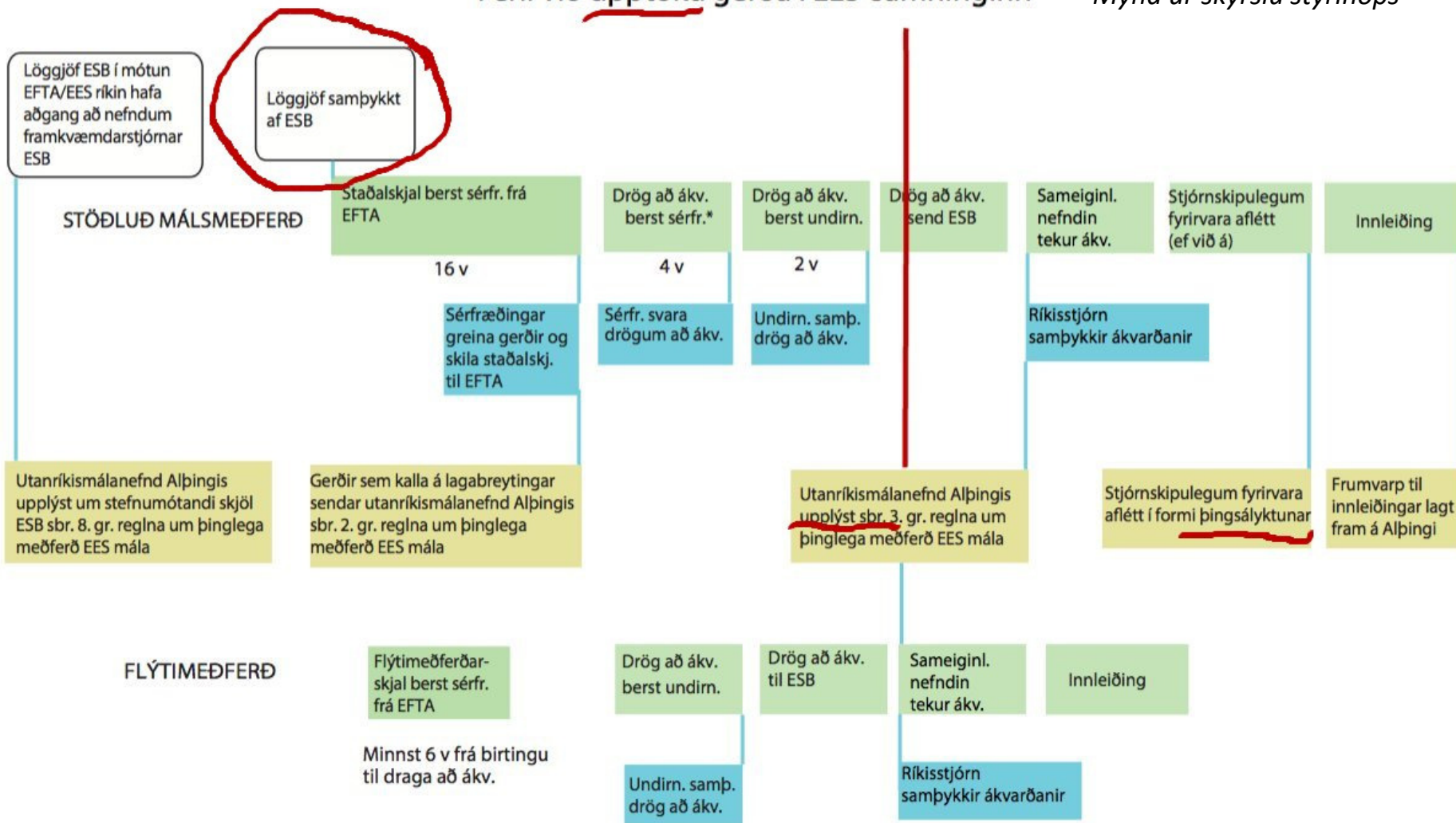
„Norðmenn geta ekki nefnt mörg dæmi um að þeir hafi í raun haft áhrif á efni ESB-gerða.“

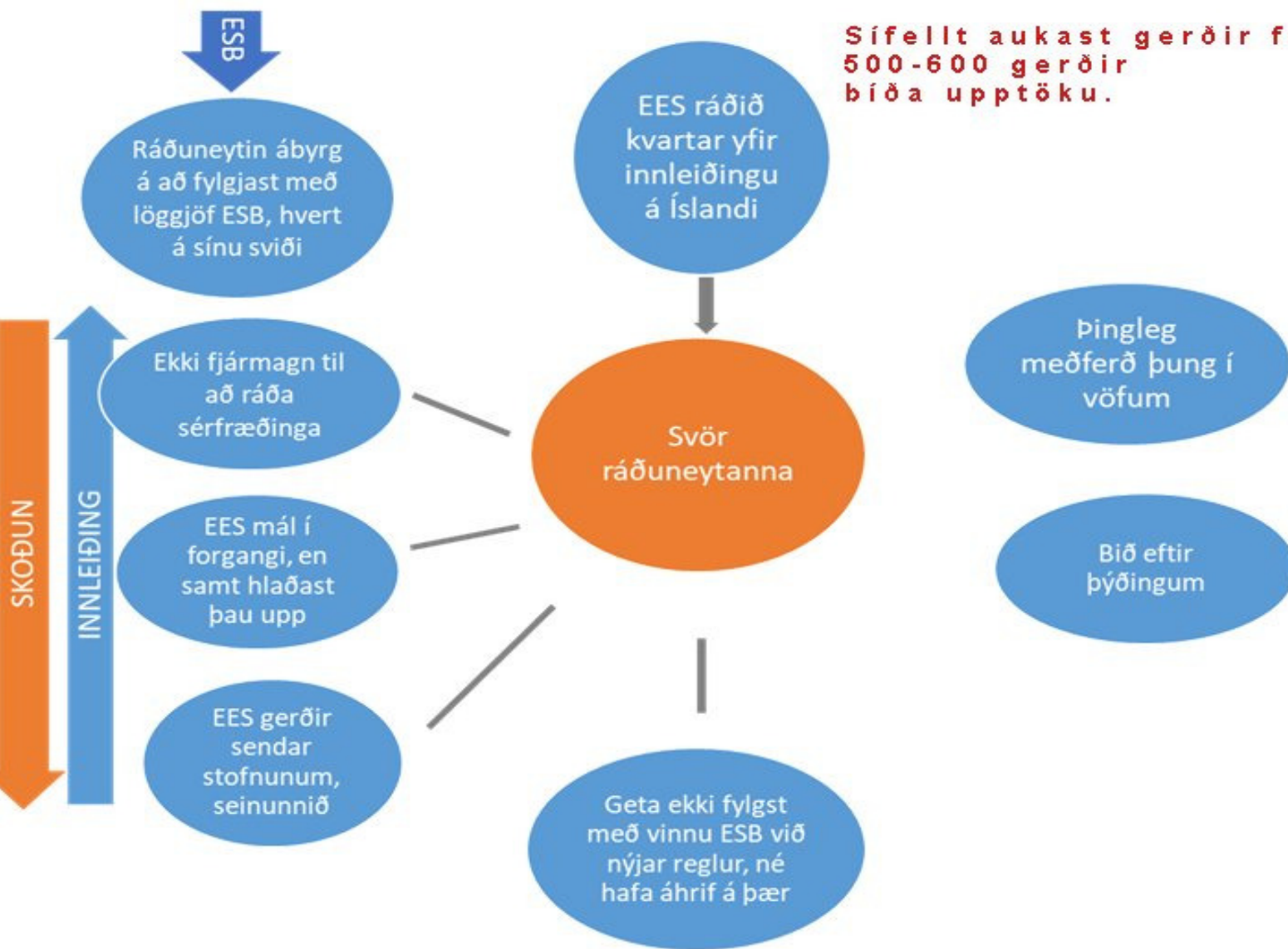
„Undanfarin ár hafa komið upp vandkvæði við framkvæmd EES-samningsins Staðan er í stuttu máli sú að alls bíða **422** gerðir upptöku í EES-samninginn (2016). Það er talsvert minna en fyrir um ári“..



Ferli við upptöku gerða í EES-samninginn

Mynd úr skýrslu stýrihóps





Sífelld aukast gerðir frá ESB:
500-600 gerðir
biða upptöku.

Svör ráðuneyta í skýrslu stýrinfundarinnar um seinagang í framkvæmd gerða sýna að íslenska stjórnkerfið ræður illa við framkvæmd EES samningsins, - nema að tilkomi fjölgun sérfræðinga og fjármagn sem þó dugar ekki til, nema Alþingi og hagsmunaaðilar gefi gerðum „forgangsröðun og eftirfylgni ...“

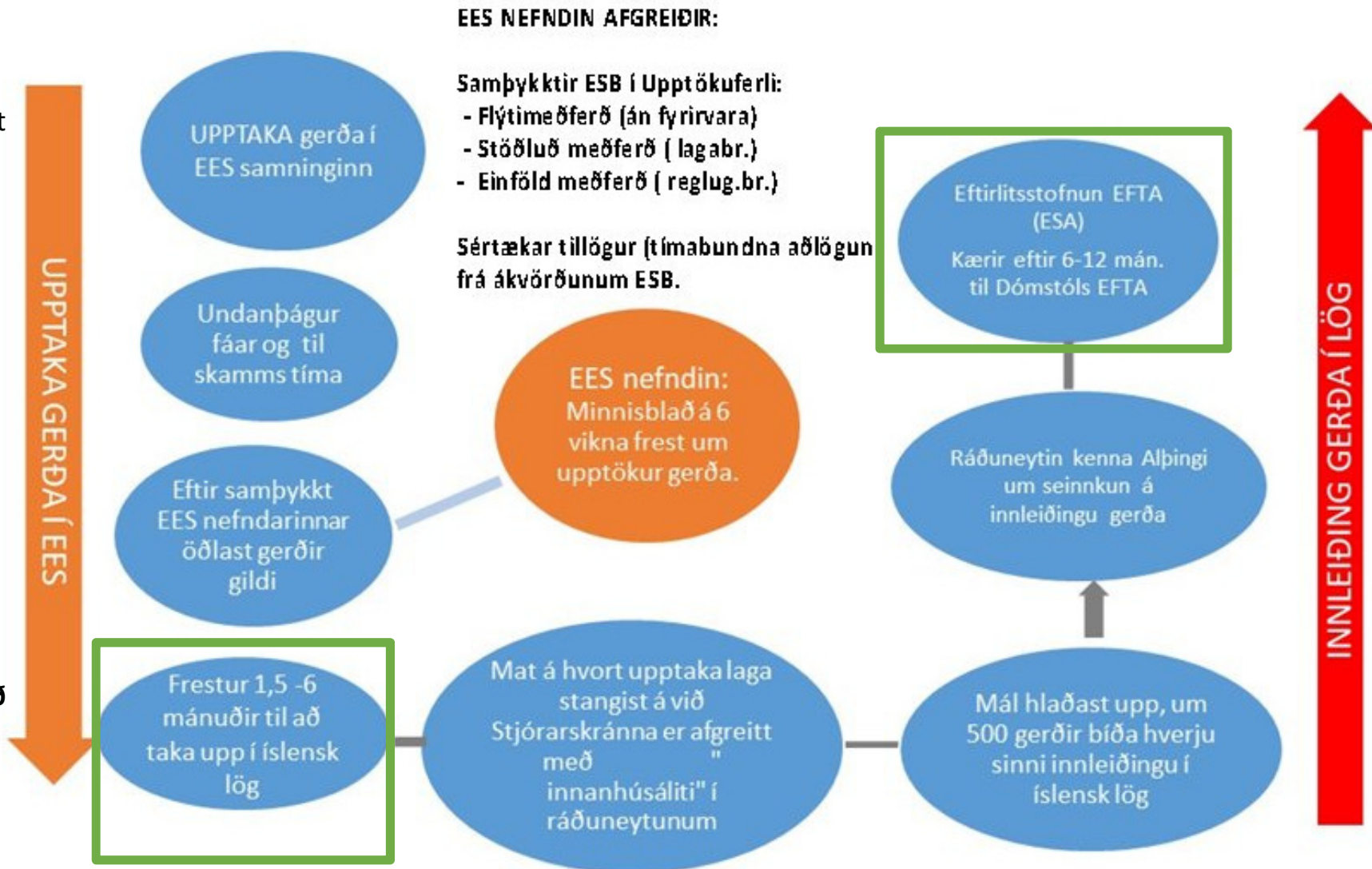
Utanríkismálanefnd Alþingis hefur yfirumsjón með umfjöllun nefnda Alþingis um EES-mál, sbr. 1. gr. reglnanna. **Á skrifstofu Alþingis hefur ritari EES-mála** umsjón með þeim verkum sem skrifstofan sinnir á sviði EES-mála.

Norsk rannsókn: 2/3 sérfræðinga í stjórnsýslunni vinna við málefni EES

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fylgist kerfisbundið með innleiðingu af hálfu aðildarríkjanna þriggja.

Strax eftir gildistöku ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar minnir ESA hlutaðeigandi ráðuneyti á að gerð hafi öðlast gildi og að hana beri að innleiða. ESA sendir :

1. Áminningu eftir 3 mánuði
2. Rökstutt álit eftir 7 mán.
3. Sé gerð óinnleidd ári eftir gildistöku má reikna með að ESA vísi málinu til EFTA dómstólsins.



Niðurstaða þessarar skoðunar.

Þrátt fyrir ákvæði 2 Kafla um „Tilhögun ákvarðanatöku“ í EES samningnum hafa ríki EFTA engin áhrif á hvað af gerðum ESB eru teknar upp í EES samninginn.

- ESB ákveður hvaða gerðir skuli teknar upp í EES samninginn, EES nefndin samþykkir sjálfvirkt hvað Framkvæmdastjórn ESB ákveður, og Alþingi setur í lög ákvörðun EES nefndarinnar.
- Stjórnsýslan á Íslandi leiksoppur sífellt vaxandi fjölda laga, reglugerða, tilskipanna og ákvarðanna sem ESB krefst að verði hluti EES samningsins. Vegna samningsins hefur stofnunum fjölgað og stækkað, kostnaður hins opinbera stóraukist en dugir ekki til, ráðuneyti þurfa fleiri sérfræðinga og aukið fé til að anna regluflóði ESB.
- Ef Alþingi dregur að samþykkja regluflóðið stefnir Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) Íslandi fyrir EFTA Dómstólinn sem ávallt dæmir samkvæmt því sem EES nefndin samþykkti. Ákvörðun um hvort einhver ákvörðun EES nefndarinnar stangist á við Stjórnarskrána er byggð á „innanhús áliti“ hvers ráðuneytis fyrir sig um sinn málaflokk.
- Er það eðlilegt að erlend nefnd fari með í raun löggjafavaldið um öll megin svið samfélagsins?
- Fyrir 100 árum lauk tilskipunarvaldi Kaupmannahafnar í málefnum Íslendinga sem staðið hafði um aldir, en fyrir 25 árum tók við tilskipunarvald ESB um helstu málefni okkar. Spurningin er, hversu lengi mun það standa?