

Evrópuúttekt Samfylkingarinnar

Ísland í Evrópu

Greining á sanningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega
aðildarumsókn að ESB

Ritstjóri:
Eiríkur Bergmann Einarsson

 | **Samfylkingin**

Stjórnssýslumál

eftir Baldur Þórhallsson

Inngangur

Þegar ríki gengur í Evrópusambandið er grundvallaratrið að stjórnssýsla þess sé hæf til að takast á við það viðamikla verkefni sem aðild felur í sér. Fjölmarg dæmi sýna að stjórnssýsla ríkis þarf nokkurra ára aðlögunartíma áður en til aðildar kemur eigi hún að skila tilættuðum árangri. Í þessum kafla verður leitast við að svara tvemur spurningum. Annars vegar hvaða aðferðum stjórnssýla smárika betir til að koma sjónarmiðum sínum á framfari innan ESB og hins vegar hvort íslensk stjórnssýla sé tilbúin til að takast á við Evrópusambandaðld. Umfölluninni er skipt í two meginþætti:

Spurningar sem formaður Samfylkingarinnar beindi til höfundar:

Hvaða möguleika hafa lítið nái til þess að koma malum fram í Evrópusambandinu?

Hverjir eru samkvæmt reynslu kosi og gallar við að vera lítið nái til þess að Evrópusambandsins eða í tengslun við það í gegnum ESB sammningum?

Hversu fær eisíslensk stjórnssýslumál að eiga árangursíksamskipti við skrifstofumskuveldið í Brussel?

Hvað þarf að gera til þess að íslensk sjónssýsla megnið taka að se - Evrópusambandsaðild sein verkefni?

Hver ætlu að vera samningsmarkmið oldkar um samskipti Íslands og Evrópusambandsins ef til aðildar kæmí?

Hvaða líkindi eru til þess að þau samningsmarkmið náist?

I Starfshættir stjórnlysíslu smárfíkja í Evrópusambandinu

Fjallað er um aðlögun nýrta smárfíkja að sambandinu og hvað þeim beri að varst fyrst eftir inngöngu. Greint er hvað aðgreimir starfshætti stjórnlysíslu smárfíkja frá hinum staðri og hvað stjórnlysísla ESB-ríkja á sameiginlegu. Sýnt verður fram á að vinnubrögð smárfíkja innan ESB eru verulega síabrugðum vinnubrögðum hinna staðri og að þennan mánu megi skyra út frá staðr og einkennum stjórnlysíslu ríkianna. Einig verða þeir þætur greindir sem gera stjórnlysíslu smárfíkja kleift að starfa á árangursískan hátt innan ESB. Mikilvægt er að varpa ljósi á þessa þæui áður en fjallað er um getu íslensku stjórnlysíslunnar til að sínna Evrópusambandaði.

II Möguleikar íslensku stjórnlysíslunnar til að hafa áhrif innan

Evrópusambandinu

Í síðari og viðameiri þreti umfjöllunarnar verður þeiri spurningu svarað hvernig íslenska stjórnlysílan er búin undir aðild að Evrópusambandinu. Farið er yfir það hvaða breytingum stjórnlysílan hefur tekið með tilkomu EES-samningsins og hvaða starfishættu stjórnlysílan temur sér við frankvænd hans. Markmiðið er að gera samanburð á aðkomu íslensku stjórnlysíslunnar að EES-samningnum og aðkomu hennar að ESB ef Ísland gengur í sambandið. Þannig verður skoðað að hvaða marki aðildin að EES hefur búið stjórnlysíluna undir að takast á við ESB-aðild. Einig verður greint hvernig stjórnlysílan þarf að breyta starfsháttum sínum ef aðild Íslands að ESB verður að veruleika. Í þessu samhengi verður t.d. fjallað um þær breytingar sem gera þarf innan ráðuneyta og um samráð milli ráðuneyta. Sérstaklega verður fjallað um utanríkisráðuneytið, sendiráð Íslands í Brussel, þjórgun sendiráða og hvaða áhrif fjölgun málaflokkum hefði á starfsemi stjórnlysíslunnar. Einig verður fjallað um vinnu starfsmanna ráðuneyta og undirþeirra þeirra að málum tengdum ESB og hvernig búast megi við að vinna þeirra breytisi í kjölfar ESB-aðildar. Í lokin er fjallað um lögleiðingu EES-gerða og getu stjórnlysíslunnar til að hindra tilskipunum ESB í frankvændi.

Við rannsóknarvinnuna var einkum stuðt við viðtöl við embættismenn innan íslensku stjórnlysíslunnar og doktorsritgerð höfundar sem fjallar m.a. um starfshætti stjórnlysíslu smárfíkja innan ESB og möguleika þeirra til áhrifa.¹ Alls voru tekin tólf viðtöl við embættismenn sem sínna Evrópumálum. Viðmælendum var heitið nafnleynd og til að gæta fyllsta trúnaðar er þess því ekki getið hvar þeir starfa. Bessi meðhöndlun viðtalanna gerði viðmælendum kleift að veita upplýsingar sem elást má um að þeir hefðu annars látíð af hend. Viðmælendur veitu þannig dýrmætar upplýsingar sem varpa skýru ljósi á þeu íslensku stjórnlysíslunnar til að takast á við Evrópusambandaði. Við rannsóknarvinnuna var einnig stuðt við aðrar heimildir um stjórnlysíslu smárfíkja sem og gögn sem aðgangur lekkst að innan íslensku stjórnlysíslunnar.

Starfshættir stjórnlysíslu smárfíkja í Evrópusambandinu²

Aðild að Evrópusambandinu felur í séi meira umfang og álag fyrir stjórnlysíslu smárfíkja en aðild að nokkurri annari alþjóðastofnun. Því er oft heldið fram að smárfíkki geti ekki verið virkir þáttakendur í ESB og starfað þar á árangursískan hátt vegna smæðar stjórnlysíslunnar. Það gleymist hins vegar í þessu sambandi að takast á við viðamikill vertkefni á skilyrkan hátt. Það er þess vegna mikilvægt að svör fást við spurningum á borð við þá hvaða möguleika lítl ríki hafa til að tryggja máluum sínum brautargengi í ESB og hverjur kostir og gallar aðildar að ESB eru samkvæmt reynslu smárfíkja.

Aðildaríki ESB skiptast í two hópa eftir staðr þegar litlð er til fsgurra áhrifa-breytna: Fólkssjöld, þjóðarframlæiðslu, staðrðar landsvæðis og stjórnlysíslu ríkianna. Þiu ríki af finnumtán teljast til smárfíkja og sinni til staðri ríkja. Ríki sem teljast smárfíki eru Luxemborg, Ísland, Danmörk, Svíþjóð, Finnland, Austuríki, Belgía, Portúgal, Gríklund og Holland. Staðri ríkin eru þýskaland, Bretland, Frakkland, Ítalía og Spánn.³

Þeim þáttum sem stjórnlysíslu ríkis þarf að sínna í tengslum við aðild að ESB má skipta í sex afmarkaða ferla. *I fyrsta lagi* þarf stjórnlysílan að hafa umsíð með stefnumótun ríkisins í þeim fjölmörgu málaflokkum sem heyra undir ESB. Stefnumótun fer einkum fram innan viðkomandi ráðuneyta og undirstofnana þeirra en sveitarstjórnir og hagsmunasamtök taka einnig þátt í stefnumótunarfærlinu. Í öðru lagi tekur stjórnlysílan þátt í stefnumótun innan frankvæmdastjórnarinnar. *I þriðja lagi* reynir stjórnlysílan að hafa áhrif á ákvæðanir ráðherra ráðsins. *I fjórða lagi* beinast krafstar stjórnlysíslunnar í auknnum meði að leða togaráði ESB. *I fimmunda lagi* reyna ríki ESB markvisst að hafa áhrif á stefnumótun hvert annars. Það eru sendinefndir ríkianna í Brussel sem bera meginþungann af tilraunum ríkja til að hafa áhrif á gang mala innan ESB en ráðuneyti og undirstofnanir þeirra takka virkan þátt í þessari vinmu. Formlegt hlutverk sendinefnda ríkjanna er að tilkynna ríkissjórn um áætlanir um nýja löggið innan ESB, koma aðstöðu ríkisins á framfæri híja stofnunum og aðildarríkjum, takा þátt í samningavíðræðum og verja aðstöðu ríkisins. Híja smárfíkjunum er það einnig hlutverk sendinefnda að takka þátt í stefnumótun ríkisins.⁴ *I sjötta lagi* bera ráðuneytin í hverju landi ábyrgð á því að lögum og reglugerðum ESB sé hrint í frankvæmd.

Stjórnlysíslu allra aðildarríkjanna á estirfarandi sameiginlegt:

Forseti eða forsatistjórherra (eða báðir), utanríkisráðherra og fjármálaráðherra sjá um stórpólitisk mál. Utanríkisráðuneyti eða fjármálaráðuneyti sjá um formleg tengsl milli ríkis og ESB. Stjórnlysíslu flæstra ríkja hefur lagað starfishættí sín að þáttöku í ESB, til dæmis með Evrópudeildum í ráðuneytum. Hins vegar hafa

ekki verið gerðar grundvallarbreytingar á skipulagi og starfháttum stjórnssýlu ríkja innan ESB. Skipurit ráðuneyta og undistofnana þeirra eru mjög áþeckk því sem var fyrir aðild og ákvároðanatökuferti og vinnubrögð embætismana halda ekki tekið vegamiklum breytingum.

Vinnubrögð stjórnssýlu smárfíkja í nálefnum tengdum ESB eru mjög frábrugðin við vinnubrögðum stjórnssýlu staðri ríkja. Pennan vegamikla mun á starfháttum smærri og staðri ríkja í Evrópusambandinu má að stórum hluta skýra út frá sacerdó og einkennum stjórnssýlu ríkjanna. Þetta á þæði við um steftumótun innan stjórnssýlunar og starfhætti hennar innan ESB. Elitíðarandi þætur greina að starfhætti í stjórnssýlu smærri og staðri ríkja:

Markus Jorgangsröðun: Smárfíki forgangsraða markvist hvaða málum þau beina sjónum sínum að innan ESB. Stjórnssýlan beinir öllum sínum kröfum að þeim málum þar sem beinir hagsmunir landsins liggja og tekur virkan þátt í ákvároðanatökuferlinu. Í málum þar sem ekki er um beina hagsmuni að rreða reynir stjórnssýlan ekki að halda áhrif og tekur mjög takmarkaðan þátt í ákvároðanatökuferlinu. Staðri ríkin reyna hins vegar að hafa áhrif a öll mál án tillits til þess hvort þau hafa beina hagsmuna að gæta. Tvennt skyrir forgangsraða þar sem stjórnssýla þeirra ræður ekki við allt það umfang sem aðild felur í sér. Stjórnssýla smárfíkis getur einfaldlega ekki tekið virkan þátt í öllu sem fram fer innan sambandsins á árangursríkan og skilvirkun hátt. Hins vegar geta smárfíkin leyft sér að forgangsraða þar sem þau hafa þrengi hagsmuna að gæta innan sambandsins en hin staðri. Þelta kemur til vegna einsleitara hagkerfis og samanhjappaðra hagsmuna.

Öfumleg vinnubrögð: Starfhættir stjórnssýlu smárfíkja einkennast af óformlegri vinnubrögðum en tókast innan stjórnssýlu staðri ríkja. Starfsmenn smárfíkja hafa þurft að sveigja frá hinum formlega skipulagi stjórnssýlunar til að sinna þeim ljóhnörgu málum sem ESB-aðildi krefst á tilsetum túma. Þetta er einkum rauðin þar sem aðildarriki ESB hafa ekki breytt í vegamiklum atríðum skipulagi stjórnssýlunar, það er skipurit og vinnuferli eru mjög áþeckk þeim sem voru til staðar aður en til aðildar kom. Smárfíki hafa leyst aukið álag á stjórnssýluna með því að take ákvároðanir í auknum mæli á óformlegum fundum, með símtóum og tölvupósti. Smærð stjórnssýlunnar gerir þeim betur kleift að take upp óformleg vinnubrögð þar sem starfsmenn eru líklegrir til að þekkja hver annan en innan staðri stjórnssýlu og treysta hver öðrum betur. Starfsmenn í stjórnssýlu staðri ríkja eru bundni af hinu formlega skipulagi stjórnssýlunar og halda mjög takmarkað svigrún til að bregða frá því. Allar ákvároðanir verða að fara upp þíramídalaga stjórnskipulag þar til haegt er að take hina formlegu ákvörðun það útkast t.d. ekki innan stjórnssýlu staðri ríkja að sendifulltrúar í Brussel hafi þeit

samband við deildarsjóra, ráðuneytissjóra eða ráðherra sem taka lokaákvároðanir. Það er hins vegar algengt innan stjórnssýlu smárfíkja innan ESB ef bregðast þarf skjótt við.

páttaka sendifulltrúa í stefnumótun innanlands og samningavöldraðum innan ESB:

Eitt meginneinkennti starfháttu stjórnssýlu smárfíkja innan ESB er hversu virkan þátt sendinefnir þeirra í Brussel taka í Evrópumálum. Sendifulltrúa smárfíkja sekja oftar fundi í nefndum ESB en tíðkast hjá sendinefnendum staðri ríkja. Smárfíki hafa ekki á að skipa séfræðingum til að sekja marga sérstofnanir þeirra hafa ekki yfir þeim mannafla að ráða sem staðri ríki hafa til að senda fulltrúa á fundi í Brussel. Smárfíkin nýta því sendifulltrúana í Brussel í meira mæli en þau staðri til að sekja fundi innan ESB. Þannig öðlast sendifulltrúar smárfíkja oft betri heildaryfisýn yfir starfsemi ESB en fulltrúar hinnar staðri. Jafnframt þurfa sendifulltrúar fra smáru ríkjum að sérhæfa sig í ákveðnum málaflokkum þar sem hagsmunir ríkisins liggja. Það sem er hins vegar athyglisverðast við starfhætti sendifulltrúar smárfíkjanna í Brussel er hvað þeir gegna virkan þátt í stefnumótun þaði innan ráðuneyja og sendinefnarinnar í Brussel. Sendifulltrúar staðri ríkjanna taka hins vegar engan þátt í hinum formlega stefnumótunarfeli þar sem innan staðri ríkjanna er skýr verkaskipting milli deildaríráðuneyjum sem móta stefnu ríkisins og sendifulltrúana í Brussel. Þáttóku sendifulltrúa smárfíkja í stefnumótun má skýra með fármenni í stjórnssýlunni. Smáar stjórnssýslur þurfa á sendifulltrúnum að halda við stefnumótun þar sem þeim leyfist ekki sá munaður að hafa eins skýra verkaskiptingu á milli deilda í ráðuneyjum og tókast hjá staðri ríkum. Smárfíki reyna einnig að nýta sér til strandrátrar að sendifulltrúar ríkjanna í Brussel hafa oftast bestu heildaryfisýmina yfir þau máleneini sem verið er að glíma við innan ESB hverju sinni. Sendifulltrúarnir eru því kallaðir á formlega og óformlega fundi til að móta stefnu ríkisins og semja þau að auki fyrir hönd þess innan ESB. Hluverk sendinefnanda smárfíki í Brussel er því mun viðameira en sendinefnda staðri ríkja.

Takmarkaður stuðningur við sendinefnir frá ráðuneyjum en meira svigrum í samningavöldraðum:

Sendifulltrúum smárfíkja finnst að þá vanti meiri stuðning þ.e.a.s. betri upplýsingar og skýr markmið frá ráðuneyjum í öðrum málum en þeim sem snerta grundvallarráhagsmuni ríkisins beint. Þeir þurfa að finna eigin leiðir til að hafa innan sambandsins þar sem fyrirmeili að heiman eru af skornum skamnti. Ráðuneyti og undistofnanir þeirra hafa ekki yfir mannafla og fármunum að ráða til að takast á við öll þau máleneini sem upp koma innan ESB. Þetta gefur hins vegar sendifulltrúum við svigrún í samningavöldraðum innan ESB. Það er því algengt að fulltrúar smárfíkja fari á fundi innan ESB án nokkurra fyrir-

mæla úr viðkomandi ráðuneyti. Sendifulltrúarnir hafa einungis óformleg fyrir mæli ef þeir hafa nokkur. Þeir vita hins vegar til hvors er ælast og fára ekki út fyrir óformlegt samningsumboð sitt. Þetta kemur hins vegar niður á getu þeira til að hafa stefnunnóandi áhrif í málum þar sem ríkið hefur ekki beinna hagsmuna að gæta. Sendifulltrúar stærri ríkjanna fara altur á móti aldrei á fund án þess að hala nákvæm fyrirmæli um stefnu ríkisins í viðkomandi mál, hvað megi segja og hvað ekki. Þannig hafa fulltrúar stærri ríkjanna nær alltál skrifð fyrir mæli og lesa oft á tónum þeint upp stefnu ríkisins sem starfsmenn ráðuneyta hafa skrifð.

Svigrum starfsmanna ráðuneyta og undistofjana til eigin ákvarðana: Sendifulltrúar smárfjöldi í Brussel hafa betri aðgang að starfsmönnum ráðuneyta sem geta tekið veiganíklar ákvarðanir. Þannig geta sendifulltrúarnir eða aðrir sem semja fyrir hönd ríkisins leitað þeint til einstaklinga innan ráðuneyta sem geta tekið lokakákvörðun fyrir hönd ríkisins. Þeir þurfa ekki að seta hið formlega skipulag innan ráðuneytanna sem fulltrúar stóru ríkjanna verða ætluð að gera. Starfsmenn ráðuneyta og undistofnana smárfjöldi hafa einnig mun meira frumkvæði en samsvarandi starfsmenn stærri ríkjanna. Þetta frumkvæði skyrist líklega skipulag innan ráðuneytanna sem byggist oft upp innan smárra eininga og þeim lúla og oft samstilla höpi sem staðar að Evrópumálum innan smárfjöldi. Þetta gefur stærri á hradaari og skilvirkari ákvarðanataloku í smárfjöldum sem getur skipt verulegu málí þegar kemur að ákvörðunum innan ráðherraðsins og frankvændastjórnarinnar.

Vtölmikið blúverk starfsmanna ráðuneyta: Starfsmenn sjónrásýslu smárfjöldi hafa allrafaðna viðameira hlutverki að gegna en starfsmenn stærri ríkjia. Þannig getur einn og sami starfsmáðurinn tekið þátt í öllu því felii sem lýtur að Evrópu-málum innan smárfjöldis. Starfsmáðurinn tekur þátt í stefnumálum ríkisins innan ráðuneytis. Frankvændastjórin getur kallað hann til sem sérfreðing í stefnu-mótun innan ESB. Hann semur fyrir hönd ríkisins í Brussel og tekur þátt í lokálkvörðun ESB í málínu. Hann kemur síðan að því að hrinda lögumum eða reglugerðinni í frankvændi í heimalandi sínu. Þetta skipulag auðveldar vinnuveitileg og gerir það einfaldara í sniðum þar sem fáir starfsmenn, oft einungis tvær eða þrír, bera ábyrgð á tilteknu málí og síðum að fylgia því eltar. Hollenska sjónrásýlan stafða ekki svona en hefur ákveðið að taka upp þessi vinnubrögð til að eiga auðveldara með að koma málum sínum á framfæri innan ESB og hrinda lögum og reglugerðum ESB í frankvændi á skilvirkari hátt. Stærri ríki sambandsins geta hins vegar ekki stafð með þessum haetti þar sem hið formlega skipulag stjórnarsýslunar leyfir það ekki og skýr skil eru á milli þeirra sem móta stefnu ríkisins, þeira sem semja fyrir hönd þess í Brussel og þeirra sem sjá um að hrinda lögum og reglugerðum ESB í frankvændi.

Samningsumboð sendinefnda: Samningsumboð starfsmanna smárfjöldi er

tvennis konar. Þegar verið er að sjalla um mál sem talin eru esnahagslega eða politísku mikilvæg er samningsumboð starfsmanna skýrt afmarkað. Þegar þeir eru hins vegar að sjalla um mál þar sem ríkið hefur ekki beinna hagsmuna að gæta hafa þeir svigrum til eigin ákvarðana. Þannig hafa starfsmenn innan ískrusjónsýslunar t.d. skýrt afmarkað samningsumboð þegar verið er að raða naufragiparrekkt, mjólkurframlieðslu eða byggðamál innan Markmiðs I í ESB.⁵ Í málum sem lúta t.d. að vinrækt, ólfurækt og Markmiðum II til VI innan uppbyggingastjórnunar fá starfsmenn hins vegar leiðbeiningar í stað fyrirmeala. Samningamenn stærri ríkjia hafa aftur á móti ætluð skýrt afmarkað samningsumboð sem byggist á skrillegum fyrirmælum ír að viðkomandi ráðuneyti.

Sveigjanleg samningatækni og ósveigjanleg: Í framhaldi af mismunandi samningsumboði starfsmanna smárfjöldi er tvennis konar samningatækni ráðandi. Þegar verið er að raða hagsmunamál smárfjöldi eru þau ósveigjanleg í samningavíðareðum. Þegar veiganinni mál eru hins vegar á dagskrá er sveigjanlegri samningatækni beitt. Þannig reyna smárfjöldi að gera samninga við einstök ríki og við framkvændastjórnina um framgang sínna málá en lofa jafnframt að vera sveigjanleg a sviðum þar sem þau hafa ekki beinna hagsmuna að gæta. Þessi aðferð reynist smárfjöldum einkar vel þar sem algengt er að mörg mál innan ESB séu afgreiddi í einu á sama fundi (e. package deals). Þetta á til dæmis við þegar framleðslu- kvóti og verð á landbúnaðarafurðum er ákveðið árlega innan sambandsins. Stærri ríki beita hins vegar ætluð ósveigjanlegri samningatækni og skiptir þar ekki málí hvort þau hafa óbeinna eða beinna hagsmuna að gæta.

Náið samstarf við frankvændastjórnina: Óformlegir starfshættir og fámenni innan sjónrásýslu smárfjöldi gera þau einkar vel til þess fallin að starfa með framkvændastjórninni. Eins og fram hefur komið hafa fæeinir einstaklingar innan smárfjöldi oftast umsíón með hverju málí sem verið er að vinna að innan ESB það sána er uppi á teningnum hjá frankvændastjórnini þar sem algengt er að fáir einstaklingar, oft einungis tvær eða þrír, síðum um tittektið mál. Þessir starfsmenn framkvændastjórnarinnar og smárfjöldis eru því líklegir til að þekkja hvern annan og oft myndast góð tengsl á milli þeirra. Svo er því hins vegar ekki farið í samskipum starfsmanna framkvændastjórnarinnar við starfsmenn stærri ríkjia þar sem fjöldi starfsmanna og deilda kemur að hverju málí fyrir sig. Starfsmenn framkvændastjórnarinnar eru einnig líklegir til að þekkja stöðu smárfjöldi í einstakla málum þar sem aðstæður og hagsmunir eru oftast skýrari en hjá stærri ríkjum. Óformlegir starfshættir smárfjöldanna gera þeim einnig kleift að brengðast við á skjótarí og skilvirkari hátt en hinum stærri, sem auðveldar allt samstarf við frankvændastjórnina. Smárfjöldi reyna markvisst að nýta sér þessa kosti í sam-

Sjónarinna og nefndakerfi hennar er nýtt til hins fræsta til að koma sjónar-
miðum ríkisins á framfæri. Þannig leggja smárfíki þær á óferslu á nefndir fram-
kvæmdastjórnarnar þar sem lagatillögur hennar eru til umfjöllunar og þær
nefndir sem fialla um útferstu á lögum og reglugerðum Evrópusambandsins,
svokölluðum „comunitology“-nefndum. Smárfíkin leggja þó höfuðáferslu á að
tryggja að sjónarmið þeirra komi fram í þeim lagatillögum sem frankkvæmda-
stjórnin leggur fyrir ráðherraráðið. Þeim þykir betra að semja við frankkvæmda-
stjórnina eina og sért en að takast á við ríkin í ráðherraráðinu.⁶ Smárfíki á t.d.
nær enga möguleika á að ná málí sínu fram standi það eitt í ráðherraráðinu.
Standi frankkvæmdastjórnin hins vegar við hlöð þess opnast möguleikar til
árangurs.

Smárfíki eru einnig háð frankkvæmdastjórninni. Í þeim málallokkun sem hags-
munir þeirra liggja þurfa þau á suðningi frankkvæmdastjórnarnar að halda í
ráðherraráðinu. En í þeim málallokkum þar sem þau hafa ekki hagsmuna að
gæta þurfa þau á upplýsingum frá frankkvæmdastjórninni að halda til að geta
tekið alstöðu þar sem þau verja ekki túna sjónsýslunnar til að alla gagna. Smá-
rífíkin minna frankkvæmdastjórnina einnig sífellt á það málamiðunarhlutverk sem
hún gegnir innan ESB og krefjast þess iðulega að frankkvæmdastjórnin miðli
mánum milli sterri og smærri ríkja ef upp kemur ágreiningur. El litlo er til sterri
ríkia sambandsins eru þau miklu líklegri til að reyna að hrekkja upplýsingar og
tilögur frankkvæmdastjórnarnar þar sem þau huka ekki við að lenda í atökum
við hana telji þau þess þörf. Samskiptu sterri ríkiana og frankkvæmdastjórnar-
innar einkennast því af árekstrum en samvinna einkenir samstarf hennar við
smárfíkin.

Sterri ríkini njóta þess að sjálfsögðu að hafa fleiri atkvæði innan ráðherraráðs-
ins en hin smærri. En margin þættir lámmennisins koma hins vegar smárfíkjum til
góða eins og þegar hefur komið fram. Það er t.d. oft mun hagkvæmara fyrir
frankkvæmdastjórnina að, kvenpað stuðning smárfíkis en sterri ríkis. Það er t.d.
mun ódýrara að auka mjólkurkvóta á Írlandi en á Ítalíu og byggðastyrkir til
Portúgals kosta alltafna mun minna en byggðastyrkir til Spánar. Smárfíki eru því
á margan hátt vel til þess fallin að vinna með frankkvæmdastjórninni enda hefur
það sýnt sig að þau eru óulustu talsmenn þess að frankkvæmdastjórnin haldi
því valdi sem hún hefur og missi það ekki eins og oft hefur fálist í tillögum
stærri ríkianna.

Aðlögun stjórnssýslu smárfíkja að Evrópusambandsaðild

Það tekur stjórnssýslu allra ríkja túma að aðlagast aðild að ESB. Það er t.d. talið
hafa tekið ítsku sjónsýsluna tú ár að ná að vinna á skilvirkjan og árangursríkjan
háu innan stofnana ESB. Að þeim túma liðnum tök sjónsýslan að hafa tiltekið

áhrif innan sambandsins og Ísland fór að hagnast verulega á aðild að samband-
inu. Finnska sjónsýslan tök hins vegar fljótt við sérv og náði á mjög skönumum
tíma að tryggja að öll helstu hagsmunanálfina fengju brautargengi innan sam-
bandsins. Skýringuna á velgengni Finna má finna í markvissri forgangsröðun
sjónsýslunnar og hví að hún fellur einkar vel inn í sjónsýslukan smárfíki
sem dregið var upp hér að framan. Stjórnssýslu Svíþjóðar og Austuríkis hefur
hins vegar ekki gengið eins vel að ná tökum á því umfangi sem fylgir aðild að
Evrópusambandinu. Það má ef til vill rekja til þess að stjórninnálamenn og sjón-
sýslan ætlaði sérv um of og að leifar gamalla stórveldistíma hafi verið ríkjunum
fjötur um fört. Ríkin hörlou að markmiði frá upphafi að taka virkan þátt í öllu sem
fram færir innan sambandsins. Ríkin hafa orðið að snúa af þessari braut þar sem
umfang ESB er of mikilóð til að sjónsýsla lítil ríkis geti tekið virkan þátt í öllu
sem þau fer fram. Sænska sjónsýslan forgangssraðar nú í auknum mæli og lætur
málallokkka þar sem hún hefur ekki beinna hagsmuna að gæta liggja á milli
skipulagi sínu sem minnir á starfshætti þýsku sjónsýslunnar. Hún hefur tekið
upp óformlegri starfshætti og sveigianlegra ákváðanatökufelli til að geta beetur
sínt mikilvægum mánum. Lúxemborg, minnsta ríki sambandsins og eit af stofni-
ríkum þess, hefur með skipulegi forgangsröðun og náinni samvinnu við Belgró-
og Holland tekist að vinna á skilvirkjan og árangursríkjan hátt innan sambands-
ins. Smæð sjónsýslunnar hefur ekki komið niður á getu Lúxemborgar til að
tryggja grundvallarraghagsmumum sínum brautargengi innan ESB.

Nú er stjórnssýsla allra aðildarríkja ESB fullfer um að takast á við aðild að sam-
bandinu ef grískra stjórnssýlan er undanskilin. Vandkvæði grískru stjórnssýlunar
má rekja til sögulegra og sjómnálfalegra aðstæðna í Grikklandi. Þessi vand-
kvæði hafa t.d. leitt til þess að Grikkland hefur orðið af umtalsverðum fjármun-
um innan uppyggingarstefnu ESB (c. Regional Policy) þar sem ekki hefur tekist
að nýta allt séð. Þánnagrinu hefur einnig í mórgum tilfellum verið illa varið og
á sjónsýslan þar verulega sök. Einig hefur tregða. Grískra til að endurskipu-
leggja starfshætti og skipulag sjónsýslunnar komið niður á getu landsins til
áhrifa innan sambandsins. Grískra stjórnssýslan er þó mun betur fær um að sına
aðild að ESB nú en hún var í byrjun 9. áratugarins. Portúgóisku stjórnssýlumi
hefur hins vegar tekist með markvissum haetti að vinna sig frá þeim eftirlélikum
sem aðild að ESB fóli í sérv fyrstu sex til sjó árin. Það er ljóst að ríki geta ekki
nýtt sérv til fulls Evrópusambandsaðild fyrir en sjónsýsla þeirra er tilbúin að tak-
ast að við það umfáng sem aðild felur í sérv. Stjórnssýslu sem er búin undir þetta
vísamikla verkefni og skipuleggur ekki hvernig takast skuli að við það biður það
eft að tilraunir hennar til áhrifa mistakast. Hún er þá einnig ófær um að hrinda
tilskipunum ESB í frankkvæmd á þann hátt sem gagnast viðkomandi ríki best.

Norsk stjórnvöld gerðu sér þetta ljóst þegar um miðjan 9. áratuginn og árið 1986 hófst skipuleg vinnu innan norsku stjórnsvíslunnar, að frumkvæði stjórnar Verkamannalokksins, sem miðaði að því að búa stjórnsvísluna undir aðild að ESB.

Samantekta

Smárfi taka virkan þátt í málum þar sem þau eiga helst hagsmuna að finna innan ESB. Þau eru hins vegar óvirk í málum þar sem þau hafa ekki beinna hagsmunu að gæta. Sterri ríki eru ætloð virk innan sambandsins þar sem þau reyna að hafa áhrif á flést ef ekki öll mál sem fiallað er um. Stærð og einkenni stjórnsvíslu ríkjanna skýra að verulegu leyti þennan mun en smárfi hafa ekki bolmagn til að sина á virkan hátt öllu því sem fram fer innan sambandsins. Kostir lífíllar stjórnsvíslu eru hins vegar margin og einkenni hennar hafa gert smáum ríkjum kleift að takast á við Evrópusambandsaðild á skilvirkjan og árangursíkan hátt. Smárfkin hafa ekki þurft að endurskipuleggja vinnubrögð og skipulag stjórnsvíslu sinnar. Þau hafa hins vegar markvist reynt að stuðla að óformlegri vinnubrögðum og nánara samstarfi innan stjórnsvíslunnar og á milli stofnana ríkisins til að stuðla að hraðari og skilvirkari ákváðanatökum.

Íslenska stjórnsvíslan: Breyingar í kjölfar aðildar að ESB

Innan íslensku stjórnsvíslunnar hefur ekki átt sér stað nein skipuleg aðlögun að hugsanlegrí Evrópusambandsaðild.⁷ EES-samningurinn hefur aftur á móti stuðlað að því að stjórnsvíslan hefur á markvissan hátt tekist á við malefni eins og um aðildarríki ESB væri að ræða. En hvemig er íslenska stjórnsvíslan í slakki búin til þess að eiga árangursrík sanskipti við stjórnsvíslu ESB í Brussel ef til aðildar kemur? Hvað þarf að geta til að íslenska stjórnsvíslan megni að taka að sér Evrópusambandsaðild sem verkefni? Til að svara þessum spurningum verður aðkoma íslensku stjórnsvíslunnar að EES-samningnum skoðuð. Fjallað verður um hvernig stjórnsvíslunni gengur að sина skyldum sínum innan EES og í ljósi þess hvort stjórnsvíslan er reiðubúin til að takast á við aðild að ESB. Sérstaklega verður fjallað um starfshætti starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana innan EES og um það hvaða áhrif fjögun málaflokka með ESB-aðild hefði á skipulag og vinnumbrögð stjórnsvíslunnar. Áhrif ESB-aðildar á utanríkistáðuneyti verða skoðuð sérstaklega sem og áhrif aðildar á starfsemi sendiráðs Íslands í Brussel og annarra sendiráða. Einnig verða greind áhrif hugsanlegrar aðildar á samráð milli ráðuneyta. Í lokin verður fjallað um geu íslensku stjórnsvíslunnar til að innleiða tilskipanir ESB, komi til aðildar, og hún borin saman við innleiðingu EES-geiða.

Samanburður á aðkomu stjórnsvíslunar að EES-samningum og ESB-aðild „EES-samningurinn er embættismannasamningur sem er rekinn af embættismönnum á laegri stjórnstigum“⁸ þar sem yfirmenn ráðuneyta, Alþingi og ráðherrar kona að innjög takmörkuðu leyti að rekstri hans. Stofnana uppbrygging samningsins gerir t.d. ekki ráð fyrir sameiginlegum fundum ráðuneytissjóra og ráðherra á EES-svæðinu ef undanskildir eru sundir EES-ráðsins þar sem utanríkisráðherrar ríkjanna eiga að funda tvívar á ári. Aukið átag vegna ESB-aðildar yrði þannig einkum á eftu lög stjórnsvíslunnar, þ.e. á ráðherra, ráðuneytissjóra og skrifstofustjóra, þeir byrflu að hafa fleira starfisólk til að sина ESB-málum. Einnig þyrflu að fylga starfssólk hiá undirstofnunum ráðuneyta sem fást við stofnunum vegna EES-samningsins.

Alþingi hefur að sama skápi ekki fiallað gaungæfilega um þær lagabreytingar sem gerðar hafa verið í tengslum við EES-samninginn.⁹ Þessi takmarkaða að koma löggjafarvaldsins og æðstu stjórnenda framkvæmdarvaldsins að samningum hefur í för minni meðvítund um rekstur samningsins og mikilvægi þess að veita fjármagni til að reka hann. Þetta leiðir einnig til meira álags á embættis-

menn sem annast daglegan rekstur samningsins.¹⁰ „Áhugi, þáttaka og fjármagni un EES-samningsins er langt frá því að vera í lagi að mörgum svíðum. Sérfræðingar fá oft ekki að fara nema á 5-10% af fundum“¹¹ í Brussel sem þyrflit að

sækja. Það gerir þeim nær ómögulegt að hafa heildaryfisín yfir framgang mála og áhrif á tillögugerð. Þetta innbyggða óhagræði í skipulagi EES-samningsins, þ.e.a.s. takmörkuð aðkoma æðstu embættismanna og stjórmálamanna að samningum, leiðir til þess að það er „verra að reka EES en að taka fullan þátt í ESB“.¹² Takmörkuð áhersla á rekstur samningsins hefur leitt til „efnislegra mis-taka við yfirtöku tilskipana og við hefðum getað mótað tillögurnar því frammkvæmdastjórninnill betur. Við höfum ekki svigrum til að sина þessu,¹³ anars vegar vegna takmarkaðs skilnings stjórnvalda að það þurfi að veita meiri mannafla og sé i rekstur samningsins og hins vegar vegna takmarkana sem skipulag samningsins setur.

EES-samningurinn gefur EFTA/EES-ríkjumum ekki aðgang að ráðherraáðinu, undinefndum þess og skrifstofu ráðsins. Íslensk stjórnvöld fá ekki aðgang að upplýsingum innan ráðherraráðsins þar sem þær eru trúnaðarmál. Þannig geta EFTA/EES-ríkin ekki fengið aðgang að gögnum sem dreift er til allra ESB-ríkja og þau byggja ákváðanir sínar á í mörgum tilfellum. Framkvæmdastjórninni er heldur ekki heimilt að láta þessi gögn af hendi. „Upplýsingaflæði ráðherraráðsins er algjörlega lokað.“¹⁴ Starfsmenn EFTA og EES/EFTA-ríkjanna geta þó oft treyst á velvila einstakra samstarfsmanna aðildarríkja ESB við að fá gögn að meiri pannig geta þeir lengi afit af trúnaðarskjölum en það verður að vera einfir.

2. kafli – Sjónrnsýslunál

óformlegum leiðum enda gögnin trúnaðarmál. Skrifstofa ráðherraráðsins er hins vegar lokuð EFTA/EES-ríkjumum, sem felur í sér töluvert óhagreði. Þó nokkur tími fer í „hlauð að fyrir upplýsingum“.¹⁵

Aðild að ESB fæli augljóslega í sér sjölgun starfssóls sem sinna þyrfi Evrópu-mánum. Það sem hins vegar mundi gera sjónrnsýslunni auðveldara fyrir er að starfssólk hennar gæti í auknum næli umið á þeim vettvangi innan ESB sem getur skilað meiru í formi áhrifa á reglugerðir og tilskipanir. Þannig mundi sparast umtalsverður tími og mannali sem nú fer í að vinna innan stofnana EES. Einnig fengi sjónrnsýslan aðgang að ráðherraráðnu og upplýsingum innan þess. Sjónrnsýslan gæti því nýtt tímann sem nú fer í að alfa upplýsinga til að hafa áhrif innan ráðherraráðsins. Sjónrnsýslan gæti einnig flut starfskrafa sína frá nefndum frankvændasjónarinnar sem hafa takmarkað vægi yfir til ráðherraráðsins þar sem endanlegar ákvæðanir eru teknar. Þannig fælist í aðild að ESB beint hagreði fyrir sjónrnsýsluna. Í unum gæti í auknum meði forgangsráð, þ.e. hún gæti ut frá reynsu séð innan hvaða stofnana ESB er mesur móguileiki til áhrifa og beini sjónum sínum að þeim. Ráðherrar fengu einnig setu í ráðherraráði ESB og sendiherra Íslands í Brussel seti i sendiherraneindum ráðherraráðsins (COREPER I og II, og SCA).¹⁶ Þeir kæmu sjónarmiðum Íslendinga á framfæri í þessum stofnunum. Aðild að ESB mundi einnig tryggja að fulltrúar Íslands yðu bodaðir á alla fundi frankvændasjónarinnar og gætu með beinni hætti valið þá fundi sem þeim þætu mikilvægastir. Samkvæmt EES-samningnum á frankvændasjónin að kalla fulltrúa Íslands til þegar verið er að ræða gerð nýra reglugerða og tilskipana sjónrnsýslu¹⁷ og EFTA/EES-ríkin geta aldrei verið viss um að frankvændasjónin sé ekki að sjalla um málstí sem tengjast EES án þeira þáttöku.

Það var sandóma álit emblætismana sem rætt var við að íslenska sjónrnsýslan mundi leggja mesta áherslu á að ná málum í gegn í ráðherraráðnu x cui Ísland aðild að ESB, og draga næxti úr sundarsætu sefræðinga innan frankvændasjónarinnar. Þetta er á skjön við það hvernig smárfíki innan ESB vinna þar sem þau leggja mikla áherslu á að starfa náið með frankvændasjóninni til að koma sjónarmiðum sínum inn í tillögur sem hún leggur fyrir ráðherraráði¹⁸ Ósagn skal látið hvori þessi alftaða íslenska emblætismana mólast af því að frankvændasjónin tekur nú ekki tillit til sjónarmiða Íslands við tillögugerð innan EIS eða hvort vald frankvændasjónarinnar hefur dýnað svo að ríkin leggja meiri áherslu á ráðherraráði. Það sem stendur upp úr er að lá clæmi eru um að íslensk sjónrvöld hafi haft áhrif á lagatexta ESB. Það dæmi sem helst er neint til sögunnar felsi í álfuritum Íslendinga á tilskipun um öryggi um borð í fiskiskipum en þar fókk Ísland samkvæmt EES-ákvörðun formlega heimild til að seja strangari kröfur um öryggi um borð í fiskiskipum en önnur ríki. Einnig er var

hægt að finna clæmi sem sýnir fram á að Íslandi hafi tekist að koma í veg fyrir að reglugerð eða tilskipun hafi tekið gildi.¹⁹ Það er hins vegar ljóst að á kuarið útanum tókst íslenskum sjónrvöldum að vekja máls á því óhagreði sem bann við dreifingu, innflutningi og notkun fiskimjöls hefði fyrir Ísland og önnur framleiðsluríki og kaupendur fiskimjöls innan ESB. Ísland átti þátt í að stuðla að því að undanþága fókkst fyrir notkun fiskimjöls í svína- og alifuglarækt en vafamt er að fullþýða að Ísland hafi verið megingerandinn í þeim esnum þar sem t.d. Spánn, Danmörk og Belgía áttu hagsmuna að gæta við að leyfa áframhaldi andi notkun fiskimjöls.²⁰

Aðstoð EFTA-skrifstofunar í Brussel og norsku sjónrnsýslunnar við Ísland Aðkoma EFTA-skrifstofunnar í Brussel að EES-samningnum og umfang norsku sjónrnsýslunar í tengslum við samningum hjálpar íslensku sjónrnsýslunni að takast að við EES. Aðkoman skiptir hins vegar ekki sköpum fyrir getu sjónrnsýslunnar til að hafa áhrif innan ESB og hefur meira að gera með getu EFTA/EES-ríkjana til að reka EES-samninginn.

EFTA-skrifstofan er einskorar þjónustustofnun fyrir EFTA/EES-ríkin og mikilli tími hér henni fer í að hælda utan um samninginn. Hún vinur einnig mikil með frankvændasjóninni og bendir tilkjumum þremur á málstí sem mikilvægt er að fylgjast grant með. Skrifstofan fylgjist líka með því að frankvændasjóninni sinni skyldum sínum gagnvar EES-samningnum.²¹ Það þarf að gefa þeim lí framkvændasjóninni selbíta mjög reglulega.²² Það er á hinnum böginn hlutverk íslensku sjónrnsýslunnar að koma sjónarmiðum Íslands á framfæti innan ESB. Segja má að EFTA-skrifstofan standi við hlið íslensku sjónrnsýslunnar, henni til halds og trausts, en hafi ekki frumkvædi eða stálfsteða stöðu innan EES.²³ Norska sjónrnsýslan leggur mikla áherslu á EES-samninginn.²⁴ Útskýring eins viðnefndanda á mikilvægi þess fyrir Íslendinga að hafa Norðmenn ser við hlið innan EES skýrir þetta vel: „Allur þessi bæglagangur hér Norðmönnum fer stundum í laugarnar á okkur. Þeir látu stundum eins og þeir eigi samninginn, eru langstærstir. Það híjalpar okkur hins vegar og heldur okkur inni í myndini. Það er alveg ótvírett að þessi samningur væri ekki það sem hann er án Noregs.“²⁵ Ísland þarf að haffa þó nokkuð fyrir því að samræma stefnu sína stefnu Noregs og Liechtensteins þar sem ríkin eiga samkvæmt EES-samningnum að „tala einni röldu“ innan stofnana EES. Þetta setur íslenskum sjónrvöldum vissar skorður í samningavíðreðum við ESB. Baráttu sjónvalda fyrir því að yfirtaka ekki vinnutímalískipun ESB er gött clæmi um þetta. Hún tapaðist á þessum vettvangi þar sem Norðmenn brýstu mjög á íslensk sjónrvöld að samþykka tilskipunina. Í kjóllarið hefur Ísland þurft að taka yfir hluta félagsmalastefnu ESB eða þau ákvæði sem EFTA/EES-ríkin og ESB hafa talið að tilheyru EES-samningnum. Ís-

land var þessu mjög mótfallið.²⁵ Það hefur hins vegar gengið vel í illestum málum að samræma stefnu ríkianna þrigjá en þó kemur fyrir að sanningaviðarður milli ríkjanna taka lengri tíma en samingaviðarður við frankvændastjórnina.²⁶

Fjölgun málaflokka sem glíma þarf við vegna aðildar

Íslenska stjórnýslan og EFTA-skrifstofan í Brussel þurfa að hafa heildaryfisyn yfir meginþorra þeira mála sem ESB fjallar um þar sem langstærstur bluti reglugerða og tilskipana sambandsins tilleyrir innri markaðnum sem fellur undir EES-samninginn.²⁷ Það þyðir hins vegar ekki að leggja megi til hlíðar aðrar samþykkir ESB sem ekki tilheyrir EES. Efast má því um að það aukna umfang sem fylgdi aðild væri veruleg byrði fyrir stjórnýsluna. Ísland er t.d. aðili að Schengen-samstarfinu sem leggur umtalsverðar skyldur á hendur stjórnýslunni. Íslendingar eiga einig umtalsvert undir á ákvörðunum innan hinnar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu sambandsins (CFSP) og hafa þurft að fylgjast gaungæfilega með því sem þar fer fram. Umtalsverður tími sendinefnar Íslands ljá Atlantsháibandalaginu og alþjóðaskrifstofu utanríkistáðuneylissins hefur t.d. farið í að afla upplýsinga og reyna að hafa áhrif á hvernig tengsnum NATO við sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu ESB verði háttuð.²⁸ Íslenska stjórnýslan fylgisi einig grannit með því sem fram fer innan hinnar sameiginlegu stjávarútvegsstefnu sambandsins og þeim fríverslunarsamningum sem ESB gerir. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið mundu tengjast ESB með beinni hætti en nú er en ekkein ætti að vera því til fyrirstóru að þessi ráðuneyti trekið þátt í ESB-samstarfinu eins og önnur ráðuneyti. Ísland mundi einig verða aðili að upphyrgingarsstefnu sambandsins en hún kreisí verulegar vinnu af hálfu aðildaríkjanna þar sem þau þurfa að leggja fram sínar eigin tillögur og vinna mjög náið með frankvændastjórninni. Efast má um getu minni sveitarfélaga til að sinna þeim verkefnum sem upphyrgingarsstefna ESB leggur þeim á herðar þar sem stefnan krefst þess að sveitarfélög taki beinan þátt í steinumóun og framkvæmd hennar. Það er ljóst að í ráðuneyrum, undirstofnum þeira og í sveitarfélönum yrði að sjöga starfslóki til að sinna þeim skyldum sem aðild að upphyrgingarsstefnunni felur í sér. Ráðuneytin, stofnanir þeira og sveitarfélöginnu er einnig í ríkari mæli að samræma aðgerðir sínar í byggðaðum alum írá því sem byggingarstefnunni hversu mikil fjölgun starfslóks þarf að vera.

Vinna starfsmanna ráðuneyta og undirstofnana þeira að Evrópumálu

Starfsmenn ráðuneyta á Íslandi sækja í nokkrum mæli fundi í tengslum við EES-samninginn í Brussel.²⁹ Því sérfreððara sem viðfangsefnið er, því líklega er að sérfreðingur sé sendur að heiman til að sitja fundinn. Það er í raun mjög mikil-

vægt að sá sérfreðingur á Íslandi sem fæst við tiltekið viðfangsefni sækí viðeigandi fundi í Brussel, einkum ef málð er teknilegs eðlis. Þetta er mikilvægt i ljósí þess að sérfreðingurinn sem fæst við viðfangsefnið fra degi til dags er líklegur til að átta sig á vandkvæðum sem koma fram í tillögudögum frankvænda-stjórnunar. Hann geur þá brugðist við á rétan hátt innan tilskilins tíma og virkjað viðeigandi einstaklinga innan stjórnkerfisins til aðgerða, t.d. sendiráð Íslands í Brussel. Það er því mikilvægt að viðeigandi sérfreðingar leiti vinnufellið innan stjórnýslunnar til að starfsmenn í Brussel fái skýr skilaboð um hvað þeir eiga að gera, þ.e. hvaða spurninga þeir eiga að spyra og hvað á að athuga. „Það er haegt að sleppa fundi og fundi en þú verður að sá til þess að þú mæti nægigrætt eittuvað í því.“³⁰

Almentt má segja að starfsmenn sendiráðsins í Brussel séu „generalistar“ þar sem þeir þurfa að fylgjast með fjölda mála og sitja fundi um hin ólíkustu viðfangsefni. Ráðuneytin og undirstofnanir þeirra viðeigast reyna eftir megni að nýta starfslókk sendiráðsins. Ástæðan viðist vera sparnaður við ferðakostnað og mannsað. Norðmenn eiga það t.d. til að senda 10 til 20 manna sendinefnir fra Ósló á fund í Brussel sem fulltrúi í íslenska sendiráðinu situr fyrir hönd Íslands. Þetta hefur komið niður að getu ráðuneyta til að hafa áhrif á gang mála innan EES og einkum og sér í lagi hefur þetta komið niður að getu undirstofnana ráðuneyta til að sinna því sem þeim ber. „Þar krepptir skórin verulega að, ... það eru boðaðar til samkvæmt EES-samningnum.“³¹

Ef af ESB-aðild verður ná ætla að mikilvægt verði fyrir sérfreðinga íslensku stjórnýslunnar að taka virkan þátt á öllum stigum ákvárdanatökufelis ESB þar sem beinir hagsmunir landsins liggia. Þannig geta þeir haft bestu heildaryfisyn yfir gang mála. Í þessu sambandi skipir miklu mál að íslenskir sérfreðingar taki virkan þátt í nefndastörfum frankvændastjórnarinnar. Þáttaka þeirra á frumstigi ákvárdanatökufelis ESB getur skipt verulegu máli um það hvernig til tekst við að lögleiða EES-gerðir eða ESB-tilskipanir í íslenska löggið. Peking sérfreðingar anna a malavöxtun og þeiri hugsun sem liggr á bak við gerðir eða tilskipanir getur í raun verið nauðsynleg forsenda þess að vel takist til við yfirlöku EES-gerða. Sérfreðingar geta þannig átt að sig á þeim sveigjanleika sem EES-gerðir fela í sér og náið að laga þær að íslenskum aðstæðum beur en ella.

Aðild að ESB mundi þyða verulega aukningu í fundarsókn íslenskra sérfreðinga úr ráðuneytum og undirstofnum þeirra til Brussel og ljóst er að sjöfyrir sérfreðingum frá því sem nú er. Aftur á móti er einfitt að gera sér grein fyrir því hversu mikil fjölgum þyrfti að vera þar sem það færi að verulegu leyti eftir því hversu virk íslensk stjórnvöld vildu vera innan stofnana ESB. Mikilvægt

væri að séfræðingarnir tækju virkan þátt í heildar-ákváradanatökulei ESB eins og tilkast hja smærri aðildarríkjum ESB, – þeir kæmu að mórun siefnu Íslands, semdu fyrir hönd ríkisins í stofnunum ESB og tækju þátt í að hrinda tilskipunum ESB í frankvæmd. Í raun þyrti að koma þessu vinnulerli á þegar í stað innan EES til að samningnum sé sinn sem skyldi og gagnist Íslendingum sem best. Þannig ætti innganga í ESB ekki að breyta vinnulerlinu ef það væri eins og ákjósanlegast mæti teljast.³²

Aðild að ESB mundi fela í sér aukinn kostnað fyrir stjórnssýluna. Það vægi hins vegar upp á móti kostnaðaraukanum að aðildarríki ESB íá greiddan ferða-kostnað fulltrúa síma á fundi í Brussel. Nu greiðir íslenska ríkð allan ferða-kostnað embætismaðra og starfsmanna stofnana sem síja fundi frankvænda-sjónarinnar og ráðherraráðsins í tengslum við Schengen-samninginn. Þessi kostnaður mundi sparast þar sem aðild að ESB fæli í sér að kostnaður yrði greiddur af sambandinu. Einnig mundi verulegur þyðingarkostnaður sem fylgir EES-samningnum sparasi þar sem frankvændastjórin sér um þyðingar fyrir að-ildarrikin og greiðir kostnaðinn.

Utanríkisráðuneytið

Utanríkisþjónustan er í samræmingar- og þjónustuhluverki gagnvart öðrum ráðuneytum varðandi EES-samninginn og hefur viðskiptaskrifstofa ráðuneytisins yfirunssjón með samningnum. Ef til ESB-aðildar kemur þarf að fjölda starfsmönnum ráðuneytisins talvert. Einnig er líklegt að til skipulagsbreytinga þyrfi að koma. Þegar EES-samningurinn var í undirbúningi voru fulltruar að viðskiptaskrifstofu 12 talsins en þeir síntu þó ekki allir EES-samningnum. Þegar samningaviðræðum var lokið fækkaði starfisfólk á skrifstofum það mikti að hún réð var við að síma EES-samningnum. Nú hefur aftur sjögað starfsmönnum á viðskiptaskrifstolunni og starfa þar 12 fulltrúar, þar af u.p.b. 7 sem einbeita sér að mestu að EES-samstarfinu og málefnum EFTA. Það er hins vegar talið nauðsynlegt að fjölgja starfsmönnum allt upp í 20 til að viðskiptaskrifstofan geti símt sínu hlutverki svo vel megi verat.³³

Aðild að ESB mundi setja spurningarnerki við þann tiltölulega skýra aðskilin-að sem nú er á milli verkefna viðskiptaskrifstofu og alþjóðaskrifstofu utanríkis-ráðuneytisins.³⁴ Evrópuskrifstofa sem hefði þreði pólitisk og viðskiptaleg viðfangsefni á sinni könnu gæti leyst þessar skrifstofur af hólmni, einkum í ljósi þess að tæknileg viðskiptaleg viðfangsefni tengjast í meira mæli pólitískum viðfangs-efnum eigi ríki aðild að ESB.³⁵ Eins og einn embætismaður orðaði það: „Það er ekki síst móðurskípið sem þarf að syrkja til að það geti haldd utan um samninginn og líka leiðbeint.“³⁶

Utanríkisráðuneytið hefur á undanförnum misserum sýnt að það er tilbúið að

takast á við viðamnikil verkefni sem það var ekki fætt um að síma þar til nýlega. Nýverið hélt utanríkisráðuneytið t.d. utan um formennsku Íslands í Evrópuáðini en áður hafti Ísland ætlið látið formennskuna framhjá sér fara þar sem ráðuneytið treysti sér ekki til að sína henni.³⁷ Einnig hefur þátttaka Íslands í Mat-væla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) verið styrkt á mark-vissan hátt á síðustu misserum. Árið 1997 var skipaður fyrstí fastafulltrúa var opnuð í tilefni þess að Ísland tók í fyrsta sinn sæti í FLO-ráðinu í november 1999. Ísland hefur tekið að sér að stýra nálefnavinnu og samstarfi Norðurlanda á þessum veltvangi. Utanríkisbjónustan hefur jafnframt látið nokkuð að sér kveða í tengslum við að finna formlegt skipulag á samskipti Atlantshafsbandalagsins og hinnar sameignilegu utanríkis- og öryggismálastefnu ESB eins og þegar hefur komið fram. Einnig hefur hún haft forgöngu um að setja á síosn hjálpar- og friðargæslusveit á Íslandi sem kalla má til starfa á erlendri grundu. Það virðist vera aukið sjálfstraust innan utanríkisþjónustunnar og vilji til að láta að sér kveða. Á síðustu árum hefur verið ráðið í utanríkisþjónustuna margt ungt fólk sem hefur sérékkingu á ákveðnum síðum en býr jafnframt yfir almenni þekkingu til að takast á við fjöldi ólíkra mál. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa einnig nýtt sér tölvuvæðinguna til hins ítrasta til samskipta sín á milli. Utanríkisráðuneytið er t.d. komið nun lengra með að nýja sér kosti tölvuvæðingarinnar en mörg aðildarríki ESB og frankvændasjórn ESB. Innanhústölvukerfi utanríkisþjónustunnar hefur gett henni kleift að virkja fleiri starfsmenn með skömmum fyrirvara til ákveðinna verkefna og bregðast við a skjótan og skilvirkjan hátt þegar á reynir. Fiskimjöls-málið er gott daemi um það hvernig olangreindir þætur hafa stuðað að því að utanríkisþjónustan getur tekist á við erfið verkefni á skipulegan og skilvikan hatt.³⁸

Önnur ráðuneyti

Öll ráðuneyti hafa þegar nokkra reynslu af því að síma EES-samningnum. Flest þeirra tak að yfir meginþorra tilskipana og reglugerða ESB. Þessi reynsla ráðuneytanna kemmi að góðum notum innan ESB og þau þyrfu ekki að taka upp nýtt skipurit til að sína ESB-aðild. A hinna böginn þarf að tryggja að boðleiðir sér fyrir hendi og verkaskipting skýr þeði innan ráðuneyta og á milli þeirra. Far-selast ma telja fyrir íslensku stjórnssýluna að feta í fótspor smárfjá innan ESB og breyta ekki svo neinu nemni hinu formlega vinnulerli ráðuneytanna en reyna frekar að leysa aukið vinnulálag með því að taka ákváðanir eftir óformlegum leiðum utan hins formlega skipulags. Ákváðanir mæti þannig taka í auknun mæli á ófornlegum fundum og gegnum síma. Auka nætti sveigianleika við ákváðanauðku og svigrum starfsmanna til að síma bestu leiðina hverju síni til.

að ná árangri innan ESB. Starfsmönnum mætti gefa meira svigrúm til eigin ákvæðana í málum sem ekki varða lykjhagsmuni Íslands. Þetta gæti flýt fyrir afgreiðslu málá og auðveldarð samræningu þegar þess þarf. Einnig þyrli að sunþæta vinnu að stelnumóun gagnvart málum innan ESB, samningaviðreðum í ESB og yfirtöku tilskipana til að gera tekist sem best á við ESB-aðild.

Það er jafnframt ljóst að það yrði verulegt átak fyrir landbúnaðarráðuneytið og sjármálaráðuneytið að takast á við aðild að ESB þótt ekki væri nema vegna þess að ráðherraráð landbúnaðar og sjármála hittast a.m.k. tólf sínum á ári. Ráðherrar þessara málalokka og starfslóð þeirra yrðu að eyða nokkrum tíma í Brussel. Ráðherrar geta hins vegar seni fulltrúa fyrir sig á fundina en þeim verður að sinna. Einnig mundi mæða verulega á sjávarútvegssæfnu ESB. Hlutverk forsætisráðherra hefur aukist verulega innan ESB og leiðogaráð ESB kemur saman reglugæð a.m.k. tvívar á ári. Þar eru allar mikilvægustu ákvæðanir teknar um þróun ESB og íslenska forsetisráðuneytið yrði að hafa mannafla á að skipa til að geta sinn þessum fundum. Í leiðogaráðinu eru margar ákvæðanir settar saman í svokallaða pakka og stjórnssýslan yrði að leggja talsverða vinnu í að setja sig inn í stefnu annarra ríkja og alla sér bandamanna samkvæmt því til að utgjá íslenskum málum brautargengi.

Samráð ráðuneyta

Ráðuneytin hafa komið sér upp samræðsvettvangi vegna Evrópunála, svokallaðri EES-tengiliðaneftind stjórnarráðsins, sem mundi nýast væri Ísland aðili að ESB. Hún kemur saman á tveggja til þriggja mánaða fresti og í henni eiga sæti fulltrúar frá öllum ráðuneytum ásamt starfsmönnum EES-málefna á vörskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Nefndin var virk á upphafsdögum EES-samningsins. Hún varð hins vegar óvirk um tíma⁴⁹ en starf hennar hefur nú verið endurvaktið. Megimumarknið nefndarinnar er að halda öllum ráðuneytum upplýsum um stöðu EES-mála og tryggja gott og eðlilegt samráð. Nefndin fjallar t.d. um yfirtöku EES-gerða, vandkvæði þar að lítandi og einstök mál sem samráð þarf að hala um milli ráðuneyta. Einnig gefa talsmenn Íslands í undirnefndum EFTA/EES reglugæða skýslu um störf undirnefndanna.⁵⁰ Einnig er til staðar ráðuneytisstjóranefnd en hún gílnir einungis við einstök vandamál sem upp koma í tengslum við EES. Aukið samráð þyrfi að verða milli ráðuneyta gangi Ísland í ESB. Það mundi styrkja tengiliðaneftindina sem og ráðuneytissjóranefndina. Líktlegt má telja að þetta aukna samráð mundi einkum eiga sér stað eftir ófornlegum leiðum eins og raunin er í sunnarákum sem eiga aðild að ESB. Íslensku stjórnssýsluni hennar vel ófornlegt samráð þar sem starfsmenn þekkja iðulega.

Sendiráð Íslands í Brussel

Aðild að ESB mundi hafa í lög með sér aukið vinnuálag í sendiráði Íslands í Brussel. Í þessu sambandi er gagnlegt að skoða sjöldu starfsmanna í sendiráðinu nú og á vegum hvaða ráðuneyta þeir starfa þar. Í lok ársins 2000 sörfuðu 19 starfsmenn í sendiráðinu: 4 fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu, 9 frá öðrum ráðuneytum og 6 ritrar, þar af 2 frá utanríkisráðuneytinu.⁵¹ Hvort ráðuneyti hefur eigin fulltrúa í Brussel með þessum undanleikningum: Félagsmálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti hafa sameginlegan fulltrúa; fulltrúi lönaðar- og vísksiptaráðuneytisins er jafnframt fulltrúi landbúnaðarráðuneytisins árið 2001; forsætisráðuneytisins er hefur ekki fulltrúa í sendiráðinu. Landbúnaðarráðuneytið gæti hins vegar þegar árið 2002 þurit að hafa eigin starfsmann í Brussel þurfi Ísland í auknum mæli að taka við dýralæknareglugerðum og reglugerðum um heilbrigðisestírlit dýra. Að viðbætum fulltrúa fra landbúnaðarráðuneytinu er talið að nægjanlegur fjöldi starfsmanna sé nú í sendiráðinu til að reka EES-samninginn og Schengen-samstarfið.

Segja má að í tveimur málalokkum hafi Ísland reynslu í að starfa svipað og aðildarríki í Schengen-samstarfinu og við rannsóknar- og þróunarstefnu ESB. Útfra þessari starfsemi má draga þá ályktun að ef Ísland ætti aðild að ESB þyrfi að fylga starfsmönnum sendiráðs Íslands í Brussel í 30. Ástæðan er einkum sú að fundaálag á starfisfólk sendiráðsins mundi aukast verulega vegna setu í vinnuhópum á vegum ráðherraráðsins.

Í Schengen-samstarfinu sitja fulltrúar dómssmálaráðuneytisins í vinnuhópum ráðherraráðsins, sendiherra Íslands í Brussel tekur þátt í sendiherrafundum (COREPER) og dómssmálaráðherra situr í ráðherraráðinu.⁵² Tveir fulltrúar dómssmálaráðuneytisins starfa eingöngu að Schengen-samstarfinu, annar í ráðuneytinu og hinur í Brussel, og árið 2000 vann þriðji starfsmáðurinn í hálfu starfi við Schengen. Starfsmenninir ná hins vegar ekki að siða alla fundi sem þeir eru boðaði: á innan ráðherraráðsins. Einnig vitnur starfsmáður utanríkisráðuneytisins í rúnlega hálfu starfi í tengslum við Schengen-samninginn. Að lokinni að lagiðun Íslands að Schengen-reglum er gert ráð fyrir að einungis einn starfsmáður starfi í dómssmálaráðuneytinu að Schengen-málefnum ásamt starfsmanni í sendiráðinu í Brussel, og að verkefni starfsmanns utanríkisráðuneytisins dragist saman.⁵³

Ísland tekur á svipaðan hátt og aðildarríki þátt í rannsókna- og þróunarstefnu ESB ef undan er skilinn réturinn til að taka formlegar ákvæðanir innan ráðherraráðsins. Þegar gengið helur verið frá rammaáætlunum á svíði rannsókna og þróunar tekur Ísland þátt í mörgum framkvæmdaneftendum á þessum svíðum. Íslendingar sækja einungis serfæringafundi á vegum frankvæmdastjórnarinnar þar sem lögð eru drög að rammaáætlunum. Tveir fulltrúar mentamálaráðuneytisins

starfa í sendiráðinu í Brussel til að sinna þessum málum auk annarra mál a sem undir menntamálaráðuneytið heyrar.⁴⁴

Fjögum sendiráða

Aðild að ESB fæli í sér að Ísland yrði að setja upp sendiráð í öllum aðildarmikiunum og styrkja þau sem þegar eru til staðar. Þetta þyrfti e.t.v. ekki að gera um leið og af aðild yrði en samstarf ríkianna innan ESB er þó það náið að setja þyrfti strax upp sendiráð á Spáni og Ítalíu, og í Póllandi verði það aðli að ESB. Liklega nætti biða með að setja upp sendiráð í Grikklandi, Hollandi, á Íslandi, í Luxemborg og Portúgal en það yrði að gera sem fyrst. Það gerði starfsemi íslensku stjórnssýlunnar hinsvegar auðveldara fyrir að aðildarríkin mundu leita til hennar í von um stuðning. Þannig fengi stjórnssýlan upplýsingar beint frá aðildarríkjum um og þyrfi ekki að verja tíma og starfskröftum til að aðsta þeira sjálf eins og raunin er innan ESS. Finnar fundu þetta t.d. glögglega þegar þeir urðu aðilar að ESB. Í stað þess að þeir væru að reyna að hafa áhrif vðsvegar um heiminn var straumur sendilíltúra til Finnlends til að biðja um stuðning.⁴⁵

Lögleiðing EESgerða og geta stjórnssýlunnar til að hrinda tilskipunum ESB í frankkvænd

Einn umfangsmesti þáttur í rekstri EES-samningssins er innleiðing EESgerða í íslenskan rétt.⁴⁶ Stjórnssýlan hefur synt fram á að hún hefur burði til að stuðla að gildistöku EES-gerða þó að nokkrar brotalamir hafi orðið við frankkvændina. Meginþortri EES-gerða er innleiddur í íslenska löggið a tilskildum tíma en þær sem úrbóta er þörf er einkum um þrennkonar vanda að ræða. Í fyrsta lagi er skorur a þýðendum við að þýða EES-gerðir yfir á íslensku, sem er forsenda þess að ráðuneyri geti í kjöllarið tekið unmræddar gerðir upp í reglugerðir og/eða lög.

Í öðru lagi seðja vissir starfsmenn eða deildir ráðuneyta innleiðingu EES-gerða ekki ofarlega á forgangslistam. Í þriðja lagi eru dæmi um að ráðuneyti hafa ein-

faldlega ekki tilkynnt Eltirlisstofnun EFTA (ESA) um innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt.⁴⁷ Í yfirliði ESA um innleiðingu EES-gerða sem ná til innri markaðarsins í EFTA/EES-ríkjumum kemur fram að Ísland hafði innleit 1108 EES-gerðir af 1178 frá gildistöku EIS-samningssins til 15. október 2000. Ísland hafði ekki hrint í frankkvæmd 61 gerð og 9 gerðum haðði einungis verið hrint í frankkvænd að hluta.⁴⁸ Gerðir sem ekki voru innleiddar á tilskildum tíma geta ekki talist maugar hlutfallslega og segja má að ekki sé um verulegt vandanál að ræða, einkun ef litð er til þess að þó nokkur hluti þessara gerða snýst um teknilegar tilfærslur, t.d. um dýrafáður.⁴⁹ Ísland lendir aftur á móti í 17. sæti af 18 á lista sem segir til um hversu mikð hlutfall af EIS-gerðum hefur verið hinu í frankkvænd í EFTA/ EES-ríkjumum. Útanríkisráðuneytið hefur þegar ákveðið að bregðast við þessu

með því að sjölgja þýðendum, og xtu það að leysa stóran hluta vandans. Stjórnssýlunni virðist hins vegar zæla að ganga erfiolega að glíma við þann vanda sem fæst í tiðum mannabreytingum innan hennar.⁵⁰ Miklar mannabreytingar innan lítlar stjórnssýlu valda miklum erfiðleikum þar sem túna tekur að þjálfa nýtt fólk, þetta á einkanlega við þegar lítl ríki þurfa að fást við jafn-umfangsmiklinum

Samning sem EES-samninginn eða þa aðildarsamning að ESB. Síðular stjórnssýlunnar hinsvegar auðveldara fyrir að aðildarríkin mundu leita til hennar í von um stuðning. Þannig fengi stjórnssýlan upplýsingar beint frá aðildarríkjum um og þyrfi ekki að verja tíma og starfskröftum til að aðsta þeira sjálf eins og raunin er innan ESS. Finnar fundu þetta t.d. glögglega þegar þeir urðu aðilar að ESB. Í stað þess að þeir væru að reyna að hafa áhrif vðsvegar um heiminn var straumur sendilíltúra til Finnlends til að biðja um stuðning.⁴⁵

Eins og fram hefur komið er hlutfall EES-gerða sem hrint hefur verið í frankkvænd ásettlanlegt. Það sama verður ekki sagt um frankkvændina sjálf, þ.e. að EES-gerðum inn í íslenska löggið. Í júní 1997 skipaði forsaðiráðherra nefnd til að athuga með hvaða hætti reglur sem settar hafa verið á grundvelli EES hala verið lögleiddar hér á landi og hvort sá háttur sem hafður hefur verið á samrýmist reglum íslensks stjórnskipunarrettar. Stjórnssýlan fékk ekki háa einkun fyrir frammiðöru sín. Í álti sem nefndin sendi fír sér í september 1998 telur hún „að verulegir annmarkar hafi verið á því að meginreglum íslenskrar stjórnskipunar hafi verið fylgt við að leða reglur hins evrópska efna-hagssvæðis í íslenskan rétt“⁵¹ Hér gefst ekki svigrum til að fara nánar ofan í þá þætti sem nefndin taldi ábóavant en vísad er þess í stað á skýrslu nefndarinnar, einkum niðurstöðuklaflann. Nefndin bendir á að verulega skorti á að einstök ráðuneyti hafi yfir mannafla og fjármunum að ráða til að geta sunnt EES-samningnum með viðunandi hætti. Nefndin telur reyndar „að í ýnsum tilvikum sé losvert hverju hið smávaxna íslenska sjónkerfi hefur fengið áorkað í þessu

efni miðað við aðstæður⁵⁵. Í kjöllarf skýrslu nefndarinnar var skipaður starfshópur til að útfæra tillögurnar nínar og leggja til hvernig þeim yrði hrint í framkvænd.⁵⁶

Bess ber einnig að geta að á 125. löggjafarþingi, 1999–2000, samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu ríkissjómarinnar um breytingar á verklagi við staðfestingu EES-gerða sem ekki er stoð fyrir í íslenskum lögum. Í athugasemendum við þingsályktunartillögu kemur m.a. fram að hún er set frá vegna óanþragu frankvændastjórnar ESB á þeim tóum sem orðið hafa við innleiðingu EES-gerða í íslenska löggið. Í athugasemendum segir að ríkissjórn beri að leggja þingsályktunartillögu fyrir Alþingi til að fá heimild til að stæðista ákværðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar á breytingum eða viðaukum við EES-samninginn.⁵⁷

Esa fylgisti að myög takmörkuðu leyti með efnislegum gæðum EES-gerða sem hrint er í frankvænd á Íslandi. Starfsmenn fara lauslega yfir íslenskar reglugerðir og lög sem innleidd hafa verið samkvæmt EES-gerðum en hafa ekki túma til að skoða ýtalega efnilegt innihald þeira. Svipaður háttur er halður á þjá frankvændastjórn FSB við einförlit með aðildarríkjum sambandsins⁵⁸ það virðist hins vegar vera ljóst að stundum er þörf a meiri metnaði innan stjórnssýlunar við innleiðingu EES-gerða. Viðist skortur á sérhæfingu í einstökum ráðuneytum draga úr getu til að taka yfir tæknilegar EES-gerðir og standa rétt að lögleiðingu annarra.

Ljóst má vera af framangreindu að stjórnssýlan er fær um að takast á við það verkefni sem felst í að hrinda löggið ESB í frankvænd ætti Ísland aðild að sambandinu, enda fæst hún þegar við það verk að hrinda meginþorra þeirra í framkvænd vegna EES-aðildarinnar. Skipulag til að innleiða gerðirnar er fyrir hendi en byggja mectí upp meiri þekkingu innan stjórnssýlunar til að standa rétt að innleiðingunni og leggja á sundum meiri áherslu á að ljúka innleiðingu á tilsettkvænd. Það gerði sjórnssýlunni hins vegar auðveldara fyrir að reglugerðir ESB öðluðust gildi með beinum læti á Íslandi eins og í örnum aðildarríkjum ESB, og hefði í för með sér umtalsverðan tíma- og vinnusparnað fyrir sjórnssýluna. Frankvændastjórn ESB saxi um þyðingar a lagatextum yfir á íslensku og væri þyðingarvandi íslensku sjórnssýlunnar þar með úr sögumi.

Ný vinnubrögð við samhæfingu laga innan ESB

Á undanförnum misserum hefur innan Evrópusambandsins gett áherslubreytinga um það hvernig ríkin hyggjast ná sameiginlegum markmiðum sínum. Leiðtogaflundurinn í Lissabon í mars árið 2000 markaði tímamót hvað þetta varðar. Það var samþykkt að ríki ESB settu sér sameiginleg markmið á svíði atvinnu- og

efnahagsmála á veltvangi stofnana ESB en það væri síðan á ábyrgð ríkjanna sjálfrá að ákvæða hvernig þau ná þessum markmiðum. Í stað þess að megináherslan sé á að setja tilskipanir og reglugerðir í þessum málaflokkun ESB er aðildarríkjum í auknum mæli í sjálfsvald sett hvernig markmiðum ESB er náð fram. Ríkin eru hins vegar skuldbundin til að gefa ýtarlegar skýrslur til stofnana ESB um það hvernig gengur að hrinda markmiðunum í frankvænd og leiðtoga ríkjanna hittast reglugægilega til að meta hvernig til hefur tekið.

ESB á t.d. að gæta út leiðbeiningar um þá atvinnusefnunum. Til að tryggja að markmiðunum atvinnusefnunum. Til að tryggja að markmiðunum nái frá að ganga þurfa ríkin árlega að útbúa ýtarlega skýrslu til stofnana ESB um það hvernig gengur að ná settum markmiðum. Í þessu nýju „opna samhæfingarferli“ er leiðtoga ráðinu ætlað sérstakt eftirlitshlutverk sem dregerur úr valdi frankvændastjórnarinnar. Antonio Guterres forsætisráðherra Portúgals lýsti áhrifum nýrtra vinnumbrögða svo að loknum leiðtogafundum: „Þessi nýju vinnubrögð markar straumhvörf í verklagi.“⁵⁹ Breytingin felur í sér „að leiðogar aðildarríkjanna gegna héðan í fra vörðækara hlutverki við að leiða ESB frá hefðbundum lagasetningarleðum til samhæfingar sem byggist á þeim leiðum sem hvert og eittríki kys sér“.⁶⁰

Það er ljóst að þessi nýju vinnubrögð þýða aukið vinnuálag á sjórnssýlu í ríkjunum en of snemnt er að segja til um hve vörðækkar afleiðingarnar verða fyrir getu sjórnssýlu smárikis til að starta á skilvirkan og árangursríkan hátt að samhæfingu laga ESB-ríkia. Við þetta bætist að stofnunir ESB gera í auknum mælikrótur til sjórnssýlu ríkjanna um að þær standi fyrir stóðugu upplýsingallæði til stofnana í Brussel, annara aðildarríkja og almennings í heimalandinu.

Niðurstöður

Íslenska sjórnssýlan hefur ekki hafið undibúning að aðild að ESB, sem endurspeglar takmarkaða Evrópiumræðu hér á landi. Rekstur sjórnssýlunar á EES-samningnum hefur aftur a móti synt að hún er fullfær um að takast á við ESB-aðild ef af verður. Vissulega hafa orðið nokkrar brotalaðir á rekstir EES-samningsins innan sjórnssýlunar en þær eru eðilegar afleiðingar þess að tímá tekur að aðlagast jafn-umfangsmiklum samningi og EES-samningnum. Það sem einkum virðist há sjórnssýluni innan EES nú er skortur á sjármagni, sérstaklega þjá undirstofnunum ráðuneyta, og tregða sumra sjórnenda í sjórnssýlunni við að forgangsraða verkefnum sem falla undir EES. Evrópusambandsaðild yrði átrák fyrir sjórnssýluna en allt bendir til þess að henni zettí að takast að leysa það verkefni sem aðild felur í sér. Líklegt má þó telja að það mundi taka sjórnssýluna nokkum tíma að ná fullum tökum á Evrópusambandsaðild. Sjórnssýlan

2. kafli – Stjórnssýslumál

þarf t.d. að ljöflga starfsmólk og sérhæfja það til að síma tilteknun verkelnum. Einig þarf að koma á stófin nýjum sendiráðum, byggja upp deildir til að síma Evrópunálfum í tilteknun ráðuneyrum og vinjka æðstu embættismenn stjórnssýlunnar, sem og ráðherra. Undirstofnunum ráðuneyta þyrfti að hlúa sértaklega að við Evrópusamningsbandsaðild. Stjórnssýlan getur hins vegar haldið því formlega skipulagi sem hún byggir á við þáttöku í EES og samráðseli ráðuneyta er þegar til staðar. Það þyrfti þó að ella. Svar embættismanns við þeiri spurningu hvort íslenska stjórnssýlan er búin undir aðild að ESB dregur umfjöllunina e.t.v. best saman: „Það yrði áttak en ég held við getum það. Við eruum nákvæmlega á þeim mörkum og það er ellaust munurinn á okkur og Andorra, Liechtenstein og San Marino. [Þau ríki] hafa rauverulega ekkert í það. Við höfum þelta val. Þetta er bara val hjá okkur hvað leið við viljum fara.“⁶¹

Heimildir

- 1 Baldur Þórhallsson (2000), *The Role of Small States in the European Union*, London: Ashgate.
- 2 Pessi Huuti er að verulegu leyti byggður á ofangreindri bók.
- 3 Þau ríki sem sótt hafa um aðild að ESB og eru líkleg til að lá aðild við næstu sambandsins teljast öll til smárikja að undanskildu Pólland.
- 4 de Zwaan, J.W. (1995), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making*, T.M.C. Asser Instituut – Haag: Elsevier.
- 5 Upplyggingsstefna ESB (e., the Regional Policy) skiptist í sex afmörkuð svíð, Markmið I til VI (Objective I to VI), eftir því hvaða málflokkra verið er að stykkja.
- 6 Smárikin eru til drennis einkar ánægð með ákváðanatökufelli við upphyringarástefnu sambandsins. Þegar fimm ára áretanir upphyringarástefnunar hafa verið sunnhykkta er vinnumálgum í nörgum málaflokkum að hvort og eitt ríki semur beint við framkvæmdastjórnina án afskipta hinna aðildartíkjanna.
- 7 Viðtöl við embættismenn.
- 8 Viðtöl við embættismann.
- 9 Allþingi þarf að samþykkti breytingar á íslenskum lögum ef þess þarf í tengslum við lögleiðingu EES-gerða og hefur formlegi neitunavaldi A EES-gerðin. Það má hins vegar efst um að neitunavaldi Allþingis sé virkt í raun: Netti Allþingi að samþykkti EES-gerð greti það t.d. haft þær alleiðingar að heili reglugerðaðalíkur innan EES felli niður í íslensk lággið, þóttiskum markmiðum sanningssins um einsleitni á EES-svæðinu væri ekki náð og sanningnum sláfum þar með stefnt í voða. Einig er álitumál hvaða alleiðingar neitun Allþingis á EES-gerð hefði á stöðu Noregs og Liechtensteins innan EES. Viðtöl við embættismenn.
- 10 Viðtöl við embættismann.
- 11 Viðtöl við embættismann.
- 12 Viðtöl við embættismann.
- 13 Viðtöl við embættismann.
- 14 Viðtöl við embættismann.
- 15 Viðtöl við embættismann.
- 16 The Committee of Permanent Representative I og II, og the Special Committee of Agriculture. Sendilherrar aðildarríki ESB sitja í COREPER I og SCA en þær eru mikilvægari en COREPER II þar sem staðgengill sendilherranna sitja. Síð Nugent N (1991), *The Government and Politics of the European Community*, önnur útgáfa, London: Macmillan, bls. 106–107.
- 17 Viðtöl við embættismenn.
- 18 Baldur Þórhallsson (2000), sjá 1. amgr., bls. 114–160.
- 19 Skýringin á þessu þarf ekki að vera sú að íslenska stjórnssýlan geti ekki haft áhrif innan EES heldur gréi hún allt eins verið að íslensk stjórnvöld eru sammála flestum gerðum sem innleiddar eru að EES-svæðinu.
- 20 Viðtöl við embættismann.
- 21 Viðtöl við embættismann.
- 22 Viðtöl við embættismenn.
- 23 Norska stjórnssýlan sendir t.d. oftar starfsmólk sitt til finnabundina starfa innan framkvæmdastjórn ESB en íslenska stjórnssýlan. Starfsmennirnir starfa þá sem sjálfskræðir séficerðingar innan framkvæmdastjórnarinnar í nokkrar mánuði og öðlast þannig mikilvægri reynslu sem þeir geta miðlað innan stjórnssýslunnar þegar þeir snúa til baka.
- 24 Viðtöl við embættismann.
- 25 Sjá: Anna Hjartardóttir og Alda Sigurðardóttir (febrúar 2000), EES sanningurinn og þróun íslensks vinnumarkaðar, Einkenning, Áhrif og alleiðingar, BA-ritgerð í stjórmálafræði við Háskóla Íslands.
- 26 Viðtöl við embættismenn.
- 27 Erfitt er að segja nákvæmlega til um hversu mikinn hluta af reglugerðum og tilskipunum ESB/EFTA/EES-ríkin þarf að yfirtaka og draga ályktanir um umfang EES-aðildar. Miðað við ESB-aðild þarf það að reglugerð eða tilskipun sá umfangsmikils bálkus með stórpólitíska þyðingu. Almennt er hins umferstu að teknararði til umfangsmikils bálkus með stórpólitíska þyðingu. Allment er hins vegar talið að EFTA/EES-ríkin yfirtaki frá 70–90% af reglugerðum og tilskipunum ESB.
- 28 Viðtöl við embættismenn.
- 29 EIS-samningurinn kemur inn á verksvið miðjörg magra ráðuneytistarfsmana og fjöldi þeirra ver mikum hluta af tina sínum í að síma EES-málefnum en fárt ef nokkrir síma samningnum eingöngu. Talsverður hópur starfsmanna í undirstofnunum ráðuneyta sinnir einig EES-samningum að hlauta störfiðu sýð fulltrúar og tveir ritrarar í lok árs 2000.
- 30 Viðtöl við embættismann.
- 31 Viðtöl við embættismann.
- 32 Viðtöl við embættismenn.
- 33 Viðtöl við embættismenn.
- 34 Á alþjóðaskrifstofunni störfiðu sýð fulltrúar og tveir ritrarar í lok árs 2000.
- 35 Viðtöl við embættismenn.
- 36 Viðtöl við embættismann.
- 37 Viðtöl við embættismenn. Ríki Evrópuáðsins skiptast á að fara með formennsku í ráðinu en þau geta látt formennskuna framhá sér fara treysti þau sér af einhverju ástæðum ekki til að síma henni.
- 38 Viðtöl við embættismenn.
- 39 Þetta bendir til vannans stjórnssýslunnar á umfangi EES-samningssins á upphafslögum hans og vannmá á mikilvægi samrás innan stjórnssýslunnar í tengslum við sanninginn.
- 40 Viðtöl við embættismenn.
- 41 Árið 1988 stórlötu 5 starfsmenn í sendiláðinu í Brussel ísamt sendilherra sem hafði aðalþækkið ólöðvar sínar í höfuðstöðvum NATO og gegndi þar einig hlutverki sendiláðsfulltrúa.
- 42 Þessir einstaklingar sitja hins vegar Schengen-fundi án þess að hafa aukvæðisíð, p.e.a.s. íett til að taku endanlega ákvörðun um Schengen-málefni.
- 43 Viðtöl við embættismann.
- 44 Viðtöl við embættismenn.
- 45 Viðtöl við embættismenn.
- 46 Sjá viðtöl við skrifstofusjóra viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins í Morgunblaðmu 24. nóvember 2000.
- 47 Sama heimild; viðtöl við embættismenn.
- 48 EFTA Surveillance Authority (nóvember 2000), *Single Market Scoreboard*, EFTA States No. 7 og

- Interim Report on Transposition Status of Directive*, Brussel, bls. 3-5. Alls tilheyrði 1361 EES-gerð innri markaðnum á þessu tímabilinum en 183 þeirra má undanskilja vegna þess að ekki þurfi að gífa til innleiðingar eða að innleiðingin átti ekki að eiga sér stað á tímabilinu.
- 49 Sama, bls. 4-5; viðtölvi við embretismann.
- 50 Viðtölvi við embretismann; viðtal i amgr. 46.
- 51 EFTA Surveillance Authority, sbr. amgr. 48, bls. 7-8.
- 52 Viðtölvi við embretismann; EFTA Surveillance Authority, sbr. amgr. 48, bls. 7.
- 53 Svanur Kristjánsson og Ragnar Kristjánsson (2000), „Delegation and Accountability in an Ambiguous System: Iceland and the European Economic Area (EEA)“, *Journal of Legislative Studies*, 6. útgáfa, 1. törublað, vor 2000.
- 54 Skýrsla nefndar um lögleiðingu EES-gerða, þ.e.a.s. með hvaða liceti reglun sem settar hafa verið á hinu evrópska efnahagsvæði hefur verið veitt gjaldi hér landi eftir að Ísland gerðist aðskipunar. Síða vestlóðina www.forsætisráðuneyti.is/interprofor/ir/ysff/pages/ees-skýrsla-14,
- 55 Sama, síða Tillögur til úrbóta.
- 56 Efir að þessari ramsókn lauk skilaði starfshópurinn tillögum í nokkrum liðum og sandki leiðbeiningar um innleiðingu EES-gerða sem forsetisráðuneytið gaf út í umburðurbreiði til ráðuneyta 27. júní 2001. Einig hefur Alþingi samþykkt lög nr. 63/2001 sem miðn að því að taka af tvímæli um hvernig staðið skuli að birtingu EES-gerða. Jafnframt hefur verið sett á fót nefndum innleiðingu EES-gerða og á hún að leyfa svokallaðan fortíðarvanda sem sjallað er um í nefndarálfinitu frá 1998. Nefndin á að halda áfram umboðum og vera til riðgjafur um áttatextni sem upp koma í tengslum við innleiðingu EES-gerða. Lagadeild Háskóla Íslands hefur einig gerit tiltekt fyrir forsetisráðuneytið um þá annmarka á birtingu EES-gerða sem sjallað er um í osangreindu nefndarálfaliti.
- 57 Tillaga til þingsályktunar, 125. löggiðarfþing 1999-2000. Þingskjal 889. Mál númer 587. Síða vef-síðöldina www.althingi.is/allext/125/s0889.html.
- 58 Viðtölvi við embretismann.
- 59 Síða: EPC Communication – Reports on topical EU issues, The European Policy Centre. An interface between government, business and civil society. EPC Documents, Communications, Conclusions of the Lisbon European Council: on the Europe Road to the Knowledge Economy, 26 March 2000, síða vefsíðöldina www.theepc.be/documents_detail.aspx?SEC=documents&SUBSEC=communication&EFDID=391.
- 60 Síða úttekt í heimildinni um samþykktumar í Lissabon.
- 61 Viðtal við embretismann.