2. kafli

Tveggja stoða kerfi EES-samningsins

Samantekt

EES-samningurinn hefur sýnt á þeim tæpum átta árum sem liðin eru frá gerð hans að hann er efnislega séð sveigjanlegur samningur en stofnanalega er hann hins vegar óbreyttur og tekur mið af stofnunum ESB eins og þær voru þegar samningurinn var gerður. Tvær ríkjaráðstefnur hafa verið haldnar innan Evrópusambandsins og sú þriðja stendur nú yfir og hefur megináhersla verið lögð á eflingu hins lýðræðislega þáttar í ákvarðanatökuferli ESB. Þessar breytingar hafa leitt til þess að fleiri koma að ákvarðanatökuferlinu nú en þegar EES-samningurinn var gerður og munar þar mest um aukið vægi Evrópuþingsins. Sameiginlegar stofnanir EES-samningsins ganga vel þó að sumir hafi gert ráð fyrir við gerð EES-samningsins að pólitískt hlutverk þeirra yrði meira. Eftirlitsstofnun EFTA nýtur virðingar framkvæmdastjórnarinnar og sinnir ötullega eftirlitshlutverki sínu og staðhæfa má að eftirlit ESA sé síst minna en hjá framkvæmdastjórninni. EFTA-dómstóllinn hefur slitið barnsskónum og hefur eftir fremur rólega byrjun, sýnt að hann muni ganga langt við varðveislu einleitnis á EES svæðinu og er dómstóllinn trúr EB dómstólnum í úrlausnum sínum í ríkari mæli en sumir áttu von á.

1.Stofnanir Evrópusambandsins (ESB)

1.1. Inngangur

Evrópusambandið á sér engar fyrirmyndir í milliríkjasamstarfi. Evrópurétturinn er sambland af landsrétti aðildarríkjanna og þjóðarétti. Hann verður þó ekki skilgreindur sem blanda þessara réttarkerfa og hefur í raun myndað sjálfstætt réttarkerfi.

Evrópusambandið hefur myndað eigin sjálfstæðar stofnanir sem hafa völd til að taka ákvarðanir sem aðildarríkin eru bundin af. Slíkar ákvarðanir geta haft bein réttaráhrif og gert ríki skaðabótaskyld ef Evrópuréttur er ekki framkvæmdur á þann hátt sem lög og reglur boða. Reyndar gengur Evrópurétturinn enn lengra því litið er svo á að ef landslög brjóta í bága við Evrópurétt gangi Evrópuréttur framar landslögum. Valdsvið stofnana ESB er þó takmarkað af Rómarsamningnum og þær gerðir sem af honum leiða. Stofnanir ESB geta því ekki upp á sitt eindæmi tekið upp hvaða mál sem er. Auk þess gildir sú meginregla innan ESB að ákvarðanir skuli því aðeins teknar í Brussel að miklum vandkvæðum sé bundið að finna lausn á innanlandsvettvangi og að samræming aðgerða milli aðildarríkjanna sé því nauðsynleg.[1] Þessi regla hefur verið kölluð nálægðarregla (*subsidiarity*) og er ætlað að afmarka vald annars vegar á milli þjóðríkjanna og hins vegar á milli stofnana ESB.

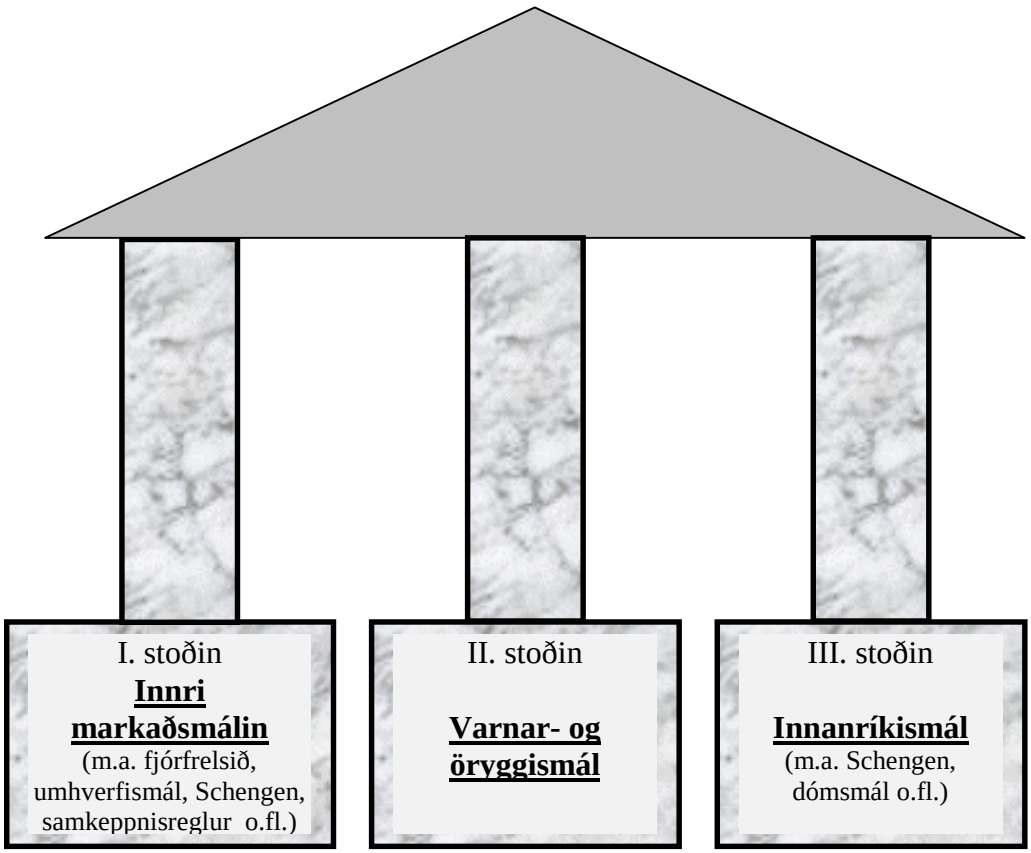
[1] Innan Evrópusambandsins hefur einnig komið upp andstaða innan aðildarríkja við miðstýringu bandalagsins og í Maastricht (1992) var staðfest að ein af grundvallarreglunum skyldi vera nálægðarreglan (subsidiarity). Í þeirri reglu felst að taka ber ákvarðanir sem næst þeim er þær varða og þar sem þær komast með sem einföldustum og skilvirkustum hætti í framkvæmd. Nálægðarreglan felur í sér að komist er hjá óþarfa miðstýringu en hamlar því hins vegar ekki að ESB getur sett miðlægar reglur á þeim sviðum og í þeim tilfellum sem slíkt er talið nauðsynlegt, s.s. málefni innri markaðarins. Aukin áhersla hefur verið lögð á þessa stefnu innan sambandsins á síðari árum.

Evrópusambandið byggist á hugmyndum um að jafnvægi ríki milli fullveldis aðildarríkjanna, hefðbundins milliríkjasamstarfs og sjálfstæðra stofnana sem hafa yfirþjóðlegt vald til að tryggja að öll aðildarríkin framfylgi sömu leikreglum og ekkert eitt ríki beiti annað yfirgangi. Mikilvægt er að hafa þessi sjónarmið í huga við umfjöllun um stofnanir ESB. Fullveldi ríkja hefur verið viðkvæmt í umræðunni um samrunaþróun Evrópusambandsins, ekki síst fyrir stærri ríkin sem eru vanari að fara sínu fram óháð vilja annarra í samskiptum milli ríkja. Þekkt er t.d. andstaða Frakka við takmarkanir á fullveldi þeirra á upphafsárum Evrópubandalagsins. Sem dæmi má nefna ákvörðun þeirra árið 1965 að sitja ekki fundi Evrópubandalaganna m.a. vegna ákvæða um að aukinn meirihluti atkvæða réði atkvæðagreiðslum. Stórveldið Frakkland gat ekki sætt sig við þann möguleika að verða undir í atkvæðagreiðslu. Þessi andstaða leiddi til samþykktar nýrrar meginreglu sem byggist á svokölluðu Lúxemborgarsamkomulagi um neitunarvald einstakra ríkja þegar grundvallarhagsmunir eru í húfi. Þrátt fyrir að þessi regla sé ekki skráð í Rómarsamningnum og hafi sjaldan verið notuð leysti hún stóran vanda á sínum tíma. Átök um framsal á fullveldi og verndun þess hafa verið skýrt mörkuð í sögu og þróun ESB.

Hvatinn að skuldbindandi samstarfi Evrópuríkja, sem styddist við yfirþjóðlegar stofnanir, var óttinn við enn eina heimsstyrjöld sem upptök ætti í álfunni. Fljótlega kom í ljós að erfitt var að ná sameiginlegum markmiðum að hagvexti eða hafa raunveruleg áhrif á þróun efnahags-, félags- og umhverfismála án styrkara samstarfs.

Eftir samþykkt Maastricht-samningsins er starfi innan Evrópusambandsins skipt upp milli þriggja stoða en málsmeðferð og ákvarðanataka er með mismunandi hætti innan þeirra.

Mynd 1.



Fyrsta stoðin hefur að geyma hefðbundið samstarf, þ.e. innri markaðinn, þ. á m. hið fjórþætta frelsi, samkeppnisreglurnar og lárétt svið sem áhrif hafa á farsæla framkvæmd innri markaðarins, svo sem umhverfismál, öryggi á vinnustöðum o.s.frv. Önnur stoðin nær til varnar- og öryggismála og sú þriðja til réttarfars og lögreglumála. Samstarf innan fyrstu stoðarinnar hefur mun sterkari yfirþjóðleg einkenni en tíðkast innan annarrar og þriðju stoðar þar sem samstarfið ber öll einkenni hefðbundins milliríkjasamstarfs.

- Sem dæmi um hefðbundið milliríkjasamstarf innan ESB, má nefna að opinber stefnumörkun er í grundvallaratriðum mótuð af þjóðríkjunum á sviði utanríkis- og öryggismála, menntunar, heilbrigðis, dóms- og innanríkismála og efnahagsstefnu. Aðildarríkin hafa með sér náið samstarf á þessum sviðum en stjórnvöld taka að meginreglu til sjálf ákvörðun um allar aðgerðir innan viðkomandi landa.
- Ákvarðanir um mikilvægari pólitísk forgangsverkefni og stefnumörkun eru teknar af leiðtogaráðinu sem er skipað leiðtogum aðildarríkjanna. Samstarf leiðtoganna hefur flest sérkenni dæmigerðs milliríkjasamstarfs og það heyrir til algjörra undantekninga að atkvæðagreiðslur fari þar fram.
- Allar veigameiri ákvarðanir ESB þurfa að hljóta samþykki ráðherraráðsins og á ýmsum sviðum er enn áskilið að atkvæðagreiðsla sé samhljóða. Þrátt fyrir að atkvæðagreiðslur fari fram í ráðherraráðinu er jafnan reynt til hins ítrasta að ná samkomulagi. Atkvæðagreiðslur eru tiltölulega sjaldgæfar en fara þó fram ef ríki ber við sérstaklega mikilvægum hagsmunum.

- Framkvæmdastjórnin er aftur á móti dæmigerður yfirþjóðlegur aðili innan síns verksviðs. Þar hafa aðildarríkin þó sett ýmsa varnagla og geta stöðvað framgang mála með beinum eða óbeinum hætti enda eiga þau í flestum tilfellum sína fulltrúa í nefndum og ráðum framkvæmdastjórnarinnar. Auk þess ber framkvæmdastjórninni að starfa með hagsmuni heildarinnar í huga en ekki einstakra ríkja. Sömu sjónarmið eiga við um Evrópuþingið.
- Evrópudómstóllinn hefur lokaorðið við túlkun Evrópuréttarins og er dæmigerður yfirþjóðlegur aðili sem tekur bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin. Hann hefur þó ekki sjálfdæmi um eigin verksvið.

1.2. Ráðherraráðið

Lagasetningarvald Evrópusambandsins er í höndum ráðherraráðsins en þar funda ráðherrar aðildarríkjanna reglulega eftir sérsviðum. Sem dæmi má nefna fundi landbúnaðarráðherra, fjármálaráðherra, samgönguráðherra, umhverfisráðherra o.s.frv. Utanríkisráðherrar koma oftast saman í svokallaða almenna ráðherraráðinu sem hefur það meginhlutverk að samræma störf fagráðherranna. Í ráðherraráðinu fara fram stöðugar samningaviðræður ráðherra um stefnumótun og aðgerðir.

Daglegur undirbúningur ráðherrafunda er í höndum fastafulltrúaráðsins (COREPER) og aðstoðarmanna þeirra en engar ákvarðanir eru teknar nema af ráðherrunum sjálfum í ráðherraráðinu. Í fjarveru ráðherra geta fastafulltrúar aðildarríkja tekið þátt í fundum ráðherraráðsins en þurfa til þess fulltrúabréf frá viðeigandi ráðherra. Þeir hafa því ekki stöðuumboð til að sitja í ráðherraráðinu en gegna þó lykilhlutverki við undirbúning fundanna. Annað einkenni ráðherraráðsins er að það fjallar um beina hagsmuni aðildarríkja og tekur bindandi ákvarðanir sem geta varðað hagsmuni allra aðildarríkjanna. Hagsmunavarsla í ráðherraráðinu fer fram fyrir luktum dyrum og hefur starfsemi þess verið gagnrýnd vegna þessa verklags. Tillögur framkvæmdastjórnar taka yfirleitt umtalsverðum breytingum í meðferð ráðherraráðsins og hefur sú krafa orðið æ háværari á undanförnum árum að hagsmunavarsla stjórnmálamanna fari fram fyrir opnum tjöldum eins og almennt tíðkast í löggjafarsamkomum.

Eitt af megin viðfangsefnum ráðherraráðsins eru málefni innri markaðarins - fjórfrelsisins svokallaða, þ.e. frelsi á sviði vöru, þjónustu, fjármagns og frjálsrar farar fólks, auk málefna á sviði samkeppnismála, umhverfismála o.fl., en þessi mál eru á sama tíma allir helstu málaflokkar EES-samningsins sem EFTA/EES-ríkin eru aðilar að.

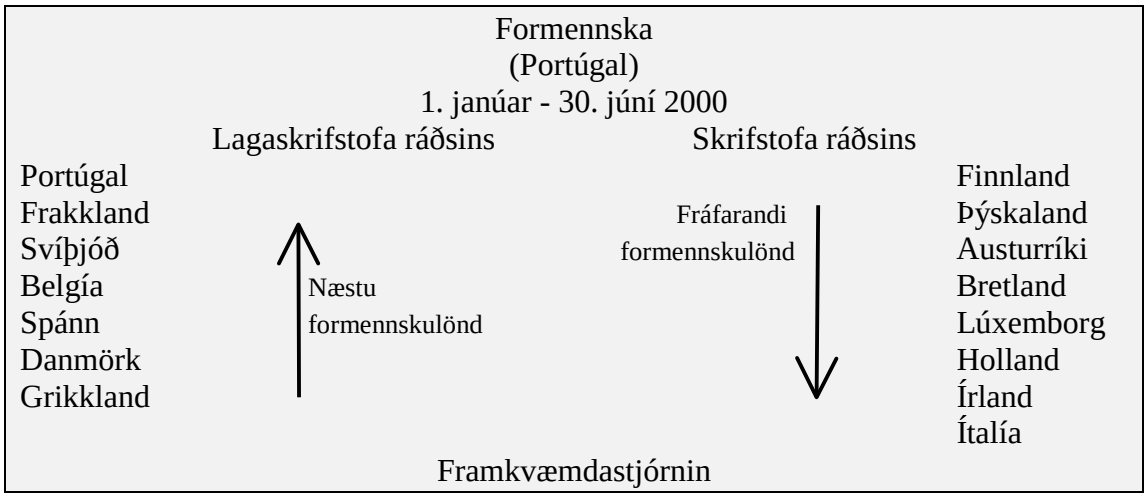
Á vegum ráðherraráðsins eru einnig starfandi að meðaltali um 300 sérfræðinefndir sem margar hverjar funda vikulega. Umfangsmikið starf fer því fram í mörgum þessara nefnda sem fjalla um tillögur og gerðir sem í flestum tilfellum koma frá framkvæmdastjórninni og geta einstök mál tekið verulegum breytingum. Að þessu starfi hafa EFTA/EES-ríkin ekki aðgang.

Hlutverk formennskuríkisins

Fundum ráðherraráðsins er stýrt af því ríki sem fer með formennsku hverju sinni. Formennskuríkið leiðir starfsemi ráðsins og gegnir lykilhlutverki við að miðla málum

ef ágreiningur kemur upp meðal aðildarríkjanna. Þá ber formennskuríkinu að tryggja eðlilega þróun og stöðugleika í stefnu Evrópusambandsins. Sérhvert ríki gegnir formennsku í sex mánuði í senn frá 1. janúar til 30. júní og síðan 1. júlí til áramóta ár hvert.

Sætaröðun í ráðherraráði



Formennska Evrópusambandsins hefur sérstöðu og starfar eins og sérstofnun. Formennskuríkið hefur áfram sæti við fundarborðið eins og hin aðildarríkin. Aðildarríkin sitja við fundarborðið með hliðsjón af því hvenær þau taka við formennskunni. Formennskuríkið hefur mjög mikil áhrif á þróun og stefnu Evrópusambandsins á formennskutímabili sínu, stýrir umræðu, hefur forgöngu um málamiðlun og skilgreinir forgangsverkefni.

Hlutverk fastafulltrúaráðsins, COREPER

Daglegur undirbúningur fyrir fundi ráðherraráðsins er í höndum fastafulltrúa ríkjanna, sendiherra í Brussel. Efnislegar afgreiðslur fara ekki fram á COREPER- fundum því að slíkar ákvarðanir eru einungis teknar af ráðherraráðinu. Hlutverk COREPER er hins vegar að undirbúa fundi ráðherraráðsins og er framlag þeirra mjög mikilvægt við undirbúning ákvörðunartökunnar. Oft ná fastafulltrúarnir pólitísku samkomulagi áður en mál er lagt fyrir ráðherraráðið og getur þá málið verið afgreitt þar án umræðu. Nefndin hefur hins vegar ekki, eins og áður greinir, formlegt ákvörðunarvald.

Í raun skiptist nefnd fastafulltrúa í tvær aðskildar nefndir sem hvor um sig hefur afmarkað starfssvið. Fastafulltrúar (sendiherrar) sitja í COREPER II og fjalla um pólitískt viðkvæm mál og stefnumarkandi mál. COREPER I er skipað varafastafulltrúum eða staðgenglum sendiherra. Nefndirnar starfa hvor um sig sjálfstætt og COREPER I er því ekki undirnefnd COREPER II. Fyrir COREPER starfa síðan yfir 300 vinnunefndir og sérfræðingahópar sem eru þessum hátt settu embættismönnum til aðstoðar og fer mikil vinna fram í þessum nefndum. Í vinnuhópum er farið yfir tillögur framkvæmdastjórnarinnar sem tekur þátt í þessu starfi. Á þann hátt er reynt að tryggja að hagsmunavarsla einstakra ríkja sé tryggð en jafnframt er framkvæmdastjórninni ætlað að hafa heildaryfirsýn.

Ráðherraráðið er ein af grundvallarstofnunum Evrópusambandsins og kemur fram gagnvart þriðju ríkjum og alþjóðasamfélaginu sem ein heild. Þetta þýðir að mál eru rædd og afgreidd innbyrðis áður en viðræður eru hafnar við aðila utan Evrópusambandsins. Í slíkum tilvikum er það hlutverk formennskuríkisins að koma fram fyrir hönd ráðherraráðsins samkvæmt umboði hinna ríkjanna.

Ráðherraráðið setur lög og ber ábyrgð á gerð þjóðréttarsamninga. Flestar gerðir, sem ráðið samþykkir, eru bornar upp af framkvæmdastjórninni, þ.e. svokölluð afleidd lög. Í sumum tilvikum lætur ráðherraráðið framkvæmdastjórninni eftir að setja framkvæmdareglur á grundvelli ákvörðunar ráðherraráðsins.

Í tilteknum málaflokkum, sem teljast viðkvæmir, er áskilið samþykki allra aðildarríkjanna við töku ákvörðunar. Auk þess fara fram atkvæðagreiðslur annað hvort samkvæmt reglum um einfaldan meirihluta þar sem sérhvert aðildarríki fer með eitt atkvæði eða þess er krafist að veginn meirihluti ráði úrslitum. Við síðarnefnt fyrirkomulag fara ríkin með mismunandi fjölda atkvæða m.a. að teknu tilliti til fólksfjölda. Atkvæðamagn aðildarríkja við slíka atkvæðagreiðslu er eftirfarandi:

Bretland, Þýskaland, Ítalía, Frakkland hafa	10 atkvæði, hvert
Spánn hefur	8 atkvæði,
Belgía, Grikkland, Holland, og Portúgal hafa	5 atkvæði, hvert
Austurríki og Svíþjóð hafa	4 atkvæði, hvort
Danmörk, Írland og Finnland hafa	3 atkvæði, hvert og
Lúxemborg hefur	2 atkvæði.
Samtals	**87** atkvæði.

Þrátt fyrir að heimild sé til að fara fram á atkvæðagreiðslu er í flestum tilvikum reynt að ná samhljóða samþykkt aðildarríkjanna. Í þeim tilvikum, sem veginn meirihluta þarf til að samþykkja gerð, duga 26 atkvæði til að stöðva samþykkt í ráðinu. Aðildarríkin reyna hins vegar í lengstu lög að ná sátt um afgreiðslu og ýmsar reglur hafa verið mótaðar til að stuðla að því að samkomulag náist. Þekktasta dæmi um slíkt er vafalítið Lúxemborgarsamkomulagið frá árinu 1966 sem heimilar ríki að stöðva afgreiðslu máls ef grundvallarhagsmunir þess eru í húfi. Þetta samkomulag er ekki hluti Rómarsamningsins en því hefur verið beitt þótt dregið hafi úr vægi þess á undanförnum árum. Einnig er vert að hafa í huga annað fyrirkomulag, svokallað Ioannina-samkomulag frá 1994 sem áskilur að í þeim tilvikum, sem mál eru afgreidd með vegnum meirihluta og 23-26 atkvæði eru á móti afgreiðslu, beri ráðherraráðinu að reyna, eftir því sem kostur er, að beita sér fyrir að samkomulag náist sem tryggi stuðning a.m.k. 64 atkvæða. Þetta samkomulag var gert að kröfu Breta sem óttuðust að völd sín gætu minnkað við síðustu stækkun ESB þegar EFTA-ríkin Austurríki, Finnland og Svíþjóð gerðust aðilar að ESB, því að þar með varð stöðvandi minnihluti 26 atkvæði en hann var 23 atkvæði áður.

Atkvæðagreiðslur í ráðherraráðinu frá janúar 1995 til janúar 1998

Eins og fram kemur í eftirfarandi yfirliti um atkvæðagreiðslur í ráðinu heyrir fremur til undantekninga að ríki verði undir við atkvæðagreiðslu. Algengara er að stærri ríki verði undir við atkvæðagreiðslu en þau smærri. Slíkt hefur hent Þýskaland 40 sinnum en Lúxemborg aðeins tvisvar á 3 ára tímabili.

Formlegar atkvæðagreiðslur eru fremur sjaldgæfar. Ríkin reyna eftir því sem kostur er að ná samkomulagi um öll mál. Sérhvert aðildarríki kann að þurfa á stuðningi annarra ríkja að halda síðar og stærri ríki þurfa oft á stuðningi þeirra smærri að halda enda eru hagsmunir þeirra að jafnaði fjölbreyttari en hjá smærri ríkjum.

Rétt er þó að hafa í huga varðandi eftirfarandi yfirlit að oft eru ekki greidd atkvæði þótt einstök ríki séu ósátt við samþykkt gerðarinnar sem til umræðu er. Ástæður kunna að vera af margvíslegum toga og ekki er víst að ríki vilji upplýsa sérstaklega að þau séu einangruð og einnig kann ríki að hafa látið af andstöðu sinni vegna samkomulags sem gæti t.d. tengst framgangi annarra mála.

Yfirlit yfir atkvæðagreiðslur í ráðherraráðinu janúar 1995 - janúar 1998

	Nei-atkvæði	**Hjáseta**	**Samtals**
Þýskaland	40	12	52
Bretland	27	14	41
Ítalía	22	8	30
Svíþjóð	20	2	22
Holland	16	3	19
Danmörk	15	3	18
Spánn	9	7	16
Grikkland	9	1	10
Portúgal	8	7	15
Austurríki	8	2	10
Frakkland	6	6	12
Belgía	7	4	11
Írland	7	2	9
Finnland	7	0	7
Lúxemborg	2	5	7

Eins og áður greinir er ráðherraráðið hin eiginlega lagasetningarstofnun ESB og kemur það reglulega saman eftir sérsviðum. Hér á eftir fer yfirlit yfir fjölda funda árið 1997 á ráðherrastigi:

	1997
Almenn mál / utanríkisráðherrar	15
Efnahags- og fjármálaráðherrar	10
Landbúnaðarráðherrar	11
Félags- og vinnumarkaðsmálaráðherrar	5
Umhverfisráðherrar	4
Samgönguráðherrar	4
Ráðherrar fjarskiptamála	3
Sjávarútvegsráðherrar	3
Okrumálaráðherrar	3
Ráðherrar með fyrirsvar fyrir innri markaðsmálum	3
Dóms- og innanríkismálaráðherrar	3
Iðnaðarráðherrar	2
Þróunarmálaráðherrar	2
Rannsóknarmálaráðherrar	2
Menntamálaráðherrar	2
Neytendamálaráðherrar	2
Menningarmálaráðherrar	2
Heilbrigðisráðherrar	2
Ferðamálaráðherrar	1
Æskulýðsmálaráðherrar	1
Sameiginlegur fundur fjármálaráðherra með félagsmálaráðherrum	1
Leiðtogafundir	2
Samtals	83

Litið er á störf ráðherraráðsins sem lagasetningarstarf og hefur til þessa ekki verið fallist á að önnur ríki geti fylgst þar með störfum. Ríkin kynna aðeins sína eigin hagsmuni en ekki ríkja sem standa utan ESB jafnvel þótt þau styðji slíkan málstað[2]. Það er talið eðlilegra að framkvæmdastjórnin beri upp slík mál en ekki einstök aðildarríki nema þau eigi beinna og brýnna hagsmuna að gæta. Framkvæmdastjórnin á víðtækari hagsmuni að verja en einstök aðildarríki. Rík áhersla er lögð á meðal aðildarríkjanna að ríki, sem standi utan ESB, geri sér grein fyrir því að þátttaka í ráðherraráðinu telst til forréttinda aðildarríkjanna.

Vissulega tíðkast samstarf milli einstakra ríkja, sbr. norrænt samstarf en ríkin koma ekki fram sem einn hópur. Myndun hópa við atkvæðagreiðslu er litin hornauga. Benelux-ríkin eiga reyndar með sér samstarf og gefa út stefnumarkandi yfirlýsingar en í venjulegu lagasetningarstarfi koma ríkin fram hvert og eitt með ólíka hagsmuni.

[2] Undantekningar frá þessu eru ríki og landsvæði sem áður heyrðu undir einstök aðildarríki, sbr. fyrrverandi nýlendur.

Stundum er t.d. talið að Holland eigi meiri samleið með norrænu ríkjunum þremur en hinum Benelux-ríkjunum. Í mörgum málum eru viðhorf ólík og ráðast af landfræðilegri legu ríkjanna. Gildismat kann að vera breytilegt eftir því hvort íbúar eru kaþólskir eða lúterskir o.s.frv. Samráð stóru ríkjanna veldur stundum titringi og því verður ekki á móti mælt að í stærri stefnumarkandi málum ráðast mörg mál í viðræðum þeirra í milli en slíku samstarfi er almennt ekki fyrir að fara í venjulegu lagasetningarstarfi, við ákvarðanatöku um fiskveiðar, umhverfismál, holræsamál, leyfilegt hámark díoxíns í dýrafóðri o.s.frv. Í slíkum málum vinna ríkin oftast hvert í sínu lagi og gæta eigin hagsmuna.

Að meginreglu til gildir reglan um veginn meirihluta við atkvæðagreiðslu um málefni sem falla undir EES-samninginn. Slíkar atkvæðagreiðslur geta leitt til þess að aðildarríki verða knúin til að fara eftir vilja meirihlutans. Í upphafi voru það fyrst og fremst stærri ríki sem áttu erfitt með að sætta sig við þann möguleika að geta orðið undir við slíka atkvæðagreiðslu en nú orðið virðist lítill ágreiningur vera um slíkt fyrirkomulag.[3]

1.3. Leiðtogaráð ESB

Ekki var gert ráð fyrir beinu hlutverki þjóðarleiðtoga aðildarríkja ESB við gerð Rómarsamningsins en segja má að fyrirkomulag þessara funda hafi þróast smám saman, með tíð og tíma. Leiðtogaráðið hefur komið saman frá árinu 1975 og eru fundir haldnir a.m.k. tvisvar á ári en algengt er að halda til viðbótar sérstaka leiðtogafundi. Leiðtogaráðið leggur meginlínurnar vegna framtíðarþróunar ESB, sbr. t.d. stofnun efnahags- og myntbandalagsins, endurskoðun á Rómarsamningnum, stækkunarviðræður, ákvarðanir um ríkjaráðstefnur o.s.frv. Einnig getur ráðið leyst ágreining sem upp hefur komið í ráðherraráðinu og ekki hefur tekist að leysa þar. Leiðtogaráðið hefur frumkvæði að þróun mála á sviði utanríkis- og öryggismála en er formlega séð ekki lagasetningaraðili þó að það geti leyst pólitísk ágreiningsefni. Ef mál tengd lagasetningu eru rædd á þessum fundum er þeim að lokum vísað til endanlegrar afgreiðslu í ráðherraráðinu. Leiðtogaráðið hefur átt frumkvæði að fjölmörgum málum sem framkvæmdastjórnin hefur síðan þróað frekar. Í leiðtogaráðinu sitja yfirleitt forsætisráðherrar aðildarríkjanna en dæmi eru um að pólitískt kosnir forsetar sæki þessa fundi einnig.

1.4. Framkvæmdastjórnin

Framkvæmdastjórninni svipar að mörgu leyti til framkvæmdavaldsins í aðildarríkjunum. Framkvæmdastjórnin samanstendur af 20 fulltrúum, framkvæmdastjórum, og hefur hver þeirra afmarkað starfssvið. Stjórnin kemur venjulega saman vikulega og starfar sem einn hópur sem tekur sameiginlega allar

[3] Yfirþjóðlegt fyrirkomulag er ekki með öllu óþekkt í þjóðarétti. Öryggisráð SÞ getur t.d. tekið bindandi ákvarðanir, ekki aðeins fyrir öll aðildarríki öryggisráðsins heldur öll aðildarríki SÞ. Til að ályktun um efnahagsþvinganir, friðargæslu eða hernaðaríhlutun nái fram að ganga má ekkert þeirra fimm ríkja, sem eiga fast sæti í öryggisráðinu, nota neitunarvald sitt og ákvörðun þarf aðeins samþykki níu hinna fimmtán aðildarríkja öryggisráðsins. Einnig þekkjast dæmi um slíkt yfirþjóðlegt vald í sambandi við stríðsglæpadómstóla. Sjá einnig nánar önnur dæmi í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram, bls. 387, þar sem hann nefnir m.a. lög nr. 110/1951, um varnarsamning milli Íslands og Bandaríkjanna.

ákvarðanir. Undir framkvæmdastjórum starfa misjafnlega stórar skrifstofur (*Directorate General*) en auk þess hefur sérhver framkvæmdastjóri sér til aðstoðar pólitíska skrifstofu sem yfirleitt hefur um 6-7 starfsmenn. Yfirleitt eru þessir starfsmenn landar viðkomandi framkvæmdastjóra en eftir fall Santer-stjórnarinnar hefur verið lögð meiri áhersla á að á þessum skrifstofum starfi einnig starfsmenn annarra aðildarríkja. Þessar pólitísku skrifstofur hafa náið samband og samráð sín í milli og miðla málum á milli einstakra framkvæmdastjórnarmanna og sjá til þess að skrifstofur, sem undir þær heyra, framfylgi áherslum framkvæmdastjórnarinnar. Annað viðfangsefni þessara pólitísku skrifstofa er að fylgjast með málum sem heyra undir aðra framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjórnin starfar sem hópur og þurfa aðrir framkvæmdastjórar einnig að vera vel upplýstir um þróun mála á sviðum sem heyra ekki undir þá. Þess vegna er ekki óalgengt að sumir pólitískir aðstoðarmenn framkvæmdastjóra hafi sérþekkingu á fagsviðum sem heyra undir annan framkvæmdastjóra. Oftast er þá um að ræða fagsvið sem varðar heimaland viðkomandi framkvæmdastjóra miklu.

Skrifstofustjórar þessara pólitísku skrifstofa („*chef de cabinet*“) eru venjulega samlandar viðkomandi framkvæmdastjóra og hafa mikil áhrif innan framkvæmdastjórnarinnar. Þeir undirbúa vikulega fundi framkvæmdastjórnarinnar og afgreiða sín í milli mál sem enginn eða lítill ágreiningur er um.

Framkvæmdastjórnin starfar sem einn hópur (stjórnarráð) og eru tillögur kynntar í nafni allrar framkvæmdastjórnarinnar en ekki í nafni einstakra framkvæmdastjóra. Mál er unnt að afgreiða með atkvæðagreiðslu en reynt er að forðast slíkt eins og kostur er. Framkvæmdastjórum ber að vera hlutlausir í störfum sínum og er óheimilt að taka við fyrirmælum frá heimalandi sínu. Viðurkennt er þó í framkvæmd að sérhver framkvæmdastjóri sé mótaður, a.m.k. að einhverju leyti, af aðstæðum heima fyrir. Fræðilega séð ber þeim að taka fyrst og fremst tillit til hagsmuna heildarinnar. Framkvæmdastjórar eru hins vegar yfirleitt fyrrverandi stjórnmálamenn eða hátt settir embættismenn og reynist oft erfitt að slíta tengslin við heimaríkið. Auk þess eiga þeir oft mikið undir heimaríkinu, t.d. ef þeir óska endurtilnefningar að loknu fyrra fimm ára starfstímabili sínu eða æskja stöðu eða annarrar fyrirgreiðslu í heimaríkinu að starfstímabilinu loknu. Dæmi eru um að framkvæmdastjórar hafi ekki verið tilnefndir að loknu fyrra tímabili þar sem þeir hafi þótt slakir í hagsmunavörslu heimaríkis síns.[4] Líklegt er því að sérhver framkvæmdastjóri gangi vissan línudans í störfum sínum og taki tillit til þjóðarhagsmuna sinna en hafi jafnframt heildarhagsmuni í huga.

Mikil pólitísk átök eru á bak við tjöldin við val á verkefnum fyrir einstaka framkvæmdastjóra og hafa stóru ríkin fimm lagt ríka áherslu á að þeim beri a.m.k. einn framkvæmdastjóri sem gegni mikilvægu hlutverki. Mikilvægi í þessu sem öðru er að sjálfsögðu afstætt. Norðmenn lögðu til að mynda á sínum tíma afar ríka áherslu á að fá framkvæmdastjóra með fyrirsvar í sjávarútvegsmálum og var það auðfengið enda þóttu flest önnur svið áhugaverðari meðal hinna aðildarríkjanna.

Forseta framkvæmdastjórnarinnar voru með Amsterdam-samningnum fengin meiri áhrif við val á framkvæmdastjórnarmönnum en hann mun væntanlega hafa náið samráð við aðildarríkin í þeim efnum.

---

[4] Frú Thatcher, forsætisráðherra Bretlands, neitaði að tilnefna Cockfield lávarð aftur í framkvæmdastjórnina 1989 þar sem hann þótti orðinn of mikill Evrópusinni.

Starfslið framkvæmdastjórnarinnar

Á vegum Evrópusambandsins starfa samtals um 28 þúsund manns og langflestir þeirra, eða um 20 þúsund, starfa fyrir framkvæmdastjórnina. Þessi tala er þó mun lægri en fjöldi opinberra starfsmanna í mörgum aðildarríkjanna og reyndar lægri en fjöldi opinberra starfsmanna í mörgum stærri borgum Evrópu. Af þessum 20 þúsund starfsmönnum starfa 14 þúsund við stjórnsýslustörf, þar af 4000 við almenna stefnumörkun, 1900 vinna við túlkun og þýðingar og 3600 við rannsóknar- og tækniþróunarstarfsemi.

Fast starfslið er ráðið á grundvelli hæfnisprófa en reynt er að ná jafnvægi milli þjóða við ráðningar og einnig við stöðuhækkanir. Evrópudómstóll á fyrsta dómstigi (*CFI*), sem jafnframt er starfsmannadómstóll, hefur sett skorður við ráðningar og stöðuhækkunum sem ekki eiga sér stoð í verðleikum viðkomandi starfsmanna.[5]

Framkvæmdavaldsathafnir

Framkvæmdastjórnin hefur víðtæku hlutverki að gegna sem framkvæmdaaðili ESB og við stjórnun, eftirlit og framkvæmd á stefnu ESB. Oft er framkvæmdastjórninni með réttu líkt við framkvæmdavald í aðildarríkjunum en völd hennar eru þó ólík á mörgum sviðum. Að meginreglu til gegnir framkvæmdastjórnin hins vegar meira hlutverki við eftirlit með framkvæmd og samræmingu á aðgerðum en hún gerir við raunverulega framkvæmd aðgerða sem er í höndum aðildarríkjanna.

Framkvæmdastjórnin hefur svigrúm, á svipaðan hátt og framkvæmdavald aðildarríkjanna, til að sjá um tæknilega útfærslu á lögum sem ráðherraráðið hefur sett. Í flestum tilvikum er um að ræða smávægilegar tæknilegar útfærslur. Stærsti hluti slíkrar löggjafar framkvæmdastjórnarinnar varðar reglugerðir, t.d. um verð og markaðsstuðning samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni eða önnur álíka efni. Á árinu 1998 gaf framkvæmdastjórnin út 1334 gerðir, þar af voru 737 reglugerðir, 537 ákvarðanir og 44 tilskipanir. Flestar eru af þeim tæknilega toga sem greint er frá hér að ofan. Framkvæmdastjórnin hefur þó víðtækari völd til lagasetningar, einkum á þremur sviðum. Í fyrsta lagi á vissum sviðum sem heyra undir Kol- og stálbandalagið og í öðru lagi hefur framkvæmdastjórnin talsverð völd til að taka ákvarðanir sem hafa þann tilgang að vernda markaði Evrópusambandsins á ytri landamærum, t.d. þegar þriðju ríki niðurgreiða útflutning sinn. Í þriðja lagi hefur framkvæmdastjórnin svigrúm til að setja reglur á samkeppnissviðinu.

Ábyrgð og völd framkvæmdastjórnarinnar

Stefnumörkun og tillöguréttur

Framkvæmdastjórnin gegnir veigamiklu hlutverki við mótun stefnu Evrópusambandsins en því hlutverki eru settar skorður.[6] Auk þess gegnir

[5] Aðildarríkin reyna að koma starfsmönnum fyrir á þeim sviðum þar sem hagsmunir þeirra eru mestir. Árið 1993 ógilti CFI ráðningar á Ítala og Spánverja í skrifstofustjórastöður í DG XIV, sem fer með fiskveiðar, þar sem þeir fengu stöðurnar á grundvelli þjóðarkvóta en ekki vegna eigin verðleika.

[6] Þegar framkvæmdastjórnin íhugar að koma með tillögur að nýjum gerðum eða breytingar á gerðum á mikilvægum sviðum leggur hún oft fram svokallaðar grænbækur. Árið 1996 lagði

ráðherraráðið og Evrópuþingið mjög mikilvægu hlutverki varðandi stefnumörkun og þarf framkvæmdastjórnin oft að bregðast við beiðnum þeirra og ákvörðunum um aðgerðir. Náið samspil er á milli framkvæmdastjórnarinnar og leiðtogaráðsins og eru mikilvægari stefnumarkanir framkvæmdastjórnarinnar venjulega kynntar fyrir leiðtogaráðinu sem tekur ákvörðun um framhaldið.

Í þessu sambandi er þess þó að geta að völd Evrópuþingsins hafa aukist verulega eftir Amsterdam-samninginn, aðallega á kostnað framkvæmdastjórnarinnar og ráðherraráðsins.

Völd framkvæmdastjórnarinnar eru m.a. fólgin í því að hún hefur frumkvæðisrétt að afleiddum gerðum.[7] Framkvæmdastjórnin hefur ein og sér frumkvæðisréttinn að því að kynna drög að nýjum lögum undir fyrstu stoðinni en aðildarríkin halda slíkum rétti í sumum tilvikum ásamt framkvæmdastjórninni undir annarri og þriðju stoð. Það dregur þó úr þessum völdum framkvæmdastjórnarinnar að bæði ráðherraráðið og Evrópuþingið geta beðið framkvæmdastjórnina um að leggja fram tillögu að lögum og verður hún yfirleitt við slíkum beiðnum.[8]

Við mótun tillagna leitar framkvæmdastjórnin yfirleitt að utanaðkomandi ráðgjöf hjá sérfræðingum og nefndum sem hún tilnefnir sér til aðstoðar. Mikilvægt er að gera greinarmun á nefndum sem starfa fyrir framkvæmdastjórnina annars vegar og nefndum sem starfa fyrir ráðherraráðið hins vegar. Litið er á nefndir, sem starfa fyrir framkvæmdastjórnina að mótun laga, meira sem tæknilega ráðgjafa. Fulltrúum ber að starfa fremur sem sérfræðingar en sem fulltrúar þjóða sinna eins og tíðkast í ráðherraráðinu. Þrátt fyrir þennan fræðilega greinarmun, þ.e. að sérfræðinganefndir á vegum framkvæmdastjórnarinnar séu fyrst og fremst tæknilegar en að í vinnunefndum

---

framkvæmdastjórnin fram 15 slíkar grænbækur. Grænbók er stefnumarkandi skjal um ákveðið afmarkað málefni. Hvítbækur eru stundum einnig lagðar fram og eru algengari ef um mjög mikilvæg mál og umfangsmeiri er að ræða. Þær hafa einnig að geyma nánari útfærslu á tillögum og aðgerðum. Hvítbókin um innri markaðinn er vafalítið meðal þekktari hvítbóka sem Evrópusambandið hefur gefið út. Einnig eru í vaxandi mæli dæmi um útgáfu svokallaðra orðsendinga, sem svipar til hvítbóka.

[7] Evrópurétturinn nær yfir svokallaðan forgangsrétt sem tekur til stofnskrár Evrópubandalaganna og breytingar á þeim. Hins vegar eru svokölluð afleidd lög, þ.e. lög sem byggjast á ákvæðum stofnskránna, t.d. Rómarsamningnum.

- Mikilvægust af afleiddum lögum eru reglugerðir sem eru bindandi og hafa gildi samkvæmt orðanna hljóðan, þ.e. aðildarríki hafa ekki svigrúm til að ákveða með hvaða hætti reglugerðir koma til framkvæmdar.
- Tilskipanir eru algengari og þær eru einnig bindandi en gefa stjórnvöldum svigrúm til að ákveða með hvaða hætti þeim skal komið til framkvæmda í landsrétti aðildarríkjanna. Eðli máls samkvæmt eiga þær fremur að vera stefnumarkandi. Svigrúm stjórnvalda er þó stundum minna en ætla mætti því að sumar gerðir eru svo nákvæmlega orðaðar að svigrúm kann að vera lítið.
- Ákvarðanir eru bindandi gagnvart þeim sem þær beinast að. Ákvörðunum kann að vera beint gegn bæði einstaklingum og fyrirtækjum, öfugt við tilskipanir sem beinast eingöngu að stjórnvöldum.
- Tilmæli, ábendingar og álit eru ekki bindandi.

[8] Þrátt fyrir að framkvæmdastjórnin hafi frumkvæðisréttinn innan ESB á, samkvæmt handbók sem útgefin er af Statskonsult í Noregi, Håndbog i EÖS-arbeid, bls. 43, aðeins lítill hluti í raun rætur að rekja beint til hennar. Samkvæmt rannsókn, sem gerð var fyrir leiðtogaráðið árið 1991, áttu 28% af tilskipunum rætur að rekja til þjóðréttarsamninga ESB, 15% fólu í sér breytingar á reglum ESB, 14% voru upphaflega tillögur aðildarríkjanna, 13% framkvæmd á rannsóknar- og þróunarverkefnum, 8% stjórnun á landbúnaðar- og byggðastefnunni og aðeins 6% tilskipana voru tilkomin vegna beins frumkvæðis frá framkvæmdastjórninni. Þessi hlutföll breyta því þó ekki að framkvæmdastjórnin tekur sjálf ákvörðun um að bregðast við óskum um aðgerðir.

ráðherraráðsins fari fram pólitísk hagsmunavarsla, er víst að þessi munur er í framkvæmd ekki alltaf jafn skýr. Þessir sérfræðingar starfa yfirleitt í stjórnsýslu sinna ríkja og hafa að jafnaði góða tilfinningu fyrir hagsmunum síns ríkis. Þó að opinber afstaða viðkomandi ríkis mótist og birtist síðar er líklegt að svipuðum línum verði fylgt þegar hið raunverulega löggjafarstarf fer fram í ráðherraráðinu og í Evrópuþinginu.

Áhrif framkvæmdastjórnarinnar í lagasetningarferlinu eru mikil, sérstaklega í upphafi þegar drög að tillögu er gerð, en minnkar hins vegar þegar hin raunverulega löggjafarstarfsemi fer fram í ráðherraráðinu og á Evrópuþinginu. Tillögur taka venjulega miklum breytingum eftir að löggjafinn hafa tekið þær til meðferðar, sérstaklega ef um mikilvæg mál er að ræða. Þær stofnanir sem koma að lagasetningu, þ.e. ráðherraráðið og Evrópuþingið þurfa þó að vinna með framkvæmdastjórninni eftir að tillaga hefur verið lögð fram og erfitt getur verið að gera breytingar sem framkvæmdastjórnin er algjörlega mótfallin. Áhrif framkvæmdastjórnarinnar eru því töluverð allt löggjafarferlið.

Fulltrúi ESB gagnvart þriðju aðilum

Framkvæmdastjórnin gegnir lykilhlutverki í utanríkismálum ESB. Hún tekur þátt í fjölmörgum stofnunum, rekur sendiskrifstofur í um 100 ríkjum og kemur fram gagnvart löndum sem hafa samninga við Evrópusambandið. Framkvæmdastjórnin er t.d. meginviðsemjandi EFTA-ríkjanna. Þá kemur framkvæmdastjórnin fram gagnvart þriðju ríkjum innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (*WTO*) og gerir viðskiptasamninga við önnur ríki. Framkvæmdastjórnin hefur stöðuumboð til að afgreiða minni háttar mál í samskiptum við þriðju ríki en þarf að leita eftir umboði ráðherraráðsins ef um veigamikil mál er að ræða og reynist þá oft ósveigjanlegri í samningaviðræðum þar sem hún er bundin af umboði aðildarríkjanna, sem hafa oft að geyma ósveigjanlegar ítrustu kröfur einstakra aðildarríkja.

Sáttahlutverk

Framkvæmdastjórnin gegnir mikilvægu sáttahlutverki milli aðildarríkjanna og reynir að finna samkomulag sem öll aðildarríkin geta sætt sig við. Þetta hlutverk er mikilvægt enda er litið svo á að framkvæmdastjórnin eigi að vera hlutlaus aðili ef ágreiningur kemur upp. Þá hefur framkvæmdastjórnin oft góða innsýn í afstöðu aðildarríkjanna í löggjafarferlinu, sérstaklega ef undirbúningsvinna á hennar vegum hefur verið vönduð.

Hlutverk reglugerðanefnda í sambandi við framkvæmdavaldsathafnir

Framkvæmdastjórnin gegnir, eins og áður greinir, veigamiklu hlutverki sem framkvæmdaaðili ESB. Gert er ráð fyrir slíku hlutverki í Rómarsamningnum en á mjög veigamiklum sviðum setur framkvæmdastjórnin framkvæmdareglur á grundvelli heimilda sem ráðherraráðið hefur veitt henni.

Yfirleitt eru þessar reglur tæknilegs eðlis en á ýmsum sviðum orkar tvímælis hvort um raunverulega lagasetningu er að ræða. Þessar heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að setja reglur eru oft gagnrýndar sérstaklega af þeim sem telja að of mikil völd framkvæmdastjórnarinnar grafi undan áhrifum þjóðríkjanna. Skilin milli þess sem

telst hefðbundin lagasetning og þess að setja framkvæmdareglur eru oft óljós. Sumum þykir því að ýmsar reglur, sem framkvæmdastjórnin setur á slíkum grundvelli, séu í raun lagasetning. Svipar þessari umræðu að miklu leyti til samsvarandi umræðu um framsal valds þjóðþinga til framkvæmdavaldsins í þjóðríkjum. Ráðherraráðið hefur þó spornað gegn þessari þróun með því að skipa nefndir með fulltrúum aðildarríkjanna sem gegna misjafnlega mikilvægu hlutverki eftir málaflokkum. Rétt er að gera greinarmun á þessum nefndum annars vegar sem hafa hlutverki að gegna við mótun framkvæmdareglna og þeim nefndum sem vísað var til hér að framan sem aðstoða framkvæmdastjórnina við gerð tillagna að lögum. Framkvæmdanefndirnar eru einkum þrenns konar, þ.e. ráðgjafarnefndir, stjórnunarnefndir og reglusetningarnefndir. Auk þess gildir sérfyrirkomulag þegar um öryggisráðstafanir (*safeguard measures*) er að ræða. Í þeim tilvikum eru ekki tilnefndar sérstakar nefndir en ráðherraráðið getur breytt eða fellt úr gildi ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar.

Ráðgjafarnefndir (*consultative committees*) innan framkvæmdastjórnarinnar hafa minnst áhrif því að samkvæmt þeirri málsmeðferð fer fram atkvæðagreiðsla og er framkvæmdastjórninni í sjálfsvald sett að hve miklu leyti hún kýs að taka tillit til afstöðu nefndarinnar. Almennt mun hún þó taka ítrasta tillit til sjónarmiða aðildarríkja í nefndinni.

Stjórnunarnefndir (*management committees*) geta hins vegar stöðvað framgang tillögu ef veginn meirihluti er því fylgjandi. Ef veginn meirihluti er mótfallinn tillögu getur framkvæmdastjórnin frestað framkvæmd tillögu sinnar í einn til þrjá mánuði. Á þessu tímabili getur ráðið breytt ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar ef veginn meirihluti ráðsins er því samþykkur. Algengt er að tillögur um framkvæmd sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar svo sem varðandi lágmarksverð o.fl., séu ræddar í stjórnunarnefndum.

Reglusetningarnefndir (*regulatory committees*) innan framkvæmdastjórnarinnar hafa enn þá meiri völd því að ef framkvæmdastjórnin hefur ekki stuðning vegins meirihluta í þessum nefndum eða ef engin ákvörðun er tekin er málinu vísað til ráðsins til pólitískrar meðferðar. Ráðherraráðið getur þá innan þriggja mánaða tekið ákvörðun á grundvelli tillögu framkvæmdastjórnarinnar en þarf veginn meirihluta til að hún hljóti samþykki. Algengt er að samræming ýmiss konar sé rædd í reglusetningarnefnd, sbr. t.d. fastanefnd um matvæli eða nefnd um betri upplýsingar um öryggi á vinnustöðum.

Áhrif þessara nefnda eru stöðugt til umræðu. Evrópuþingið hefur fengið mikil áhrif við lagasetningu og er ósátt við hversu mikil völd hafa verið framseld til þessara nefnda. Þau rök hafa verið fram færð að nefndirnar séu oft og tíðum farnar að setja framkvæmdareglur sem eru í raun lagasetning og því megi halda því fram að verið sé að komast undan þátttöku þingsins við lagasetningu. Framkvæmdastjórnin er einnig oft ósátt við of mikil áhrif aðildarríkjanna og hversu algengt sé að ráðið áskilji í gerðum sínum að eftirlit skuli fremur vera í höndum stjórnunar- og reglusetningarnefnda þar sem áhrif aðildarríkjanna eru meiri en þegar um er að ræða ráðgjafarnefndir.

Ráðherraráðið ákveður í flestum tilvikum hvaða nefndarfyrirkomulag skuli notað og flest sem mikill ágreiningur er um er vísað til ráðherraráðsins.

Vörður laganna - Eftirlitsstofnun ESB

Framkvæmdastjórnin fylgist ásamt Evrópudómstólnum með því hvort reglur Evrópusambandsins séu virtar. Þetta hlutverk er erfitt enda eru aðildarríkin lítt gefin fyrir að auglýsa að þau framfylgi ekki settum reglum. Auk þess á framkvæmdastjórnin mikið undir nánu samstarfi við aðildarríkin í ráðherraráðinu við stefnumörkum, lagasetningu og við samþykkt fjárlaga. Hún þarf því að dansa ákveðinn línudans, gera sér grein fyrir pólitískum vandkvæðum en jafnframt sjá til þess að leikreglur séu virtar. Það er ekki alltaf hagsmunum ESB fyrir bestu að framkvæmdastjórnin beiti sínum ítrustu úrræðum og því er oftast nær reynt í lengstu lög að leysa mál með friðsamlegum hætti.

Framkvæmdastjórnin sendir árlega frá sér um 1000 formlegar aðfinnslur en flest mál eru leyst áður en hún gefur út rökstutt álit sem eru um 300 á ári. Rökstutt álit er undanfari dómsmáls en reynt er að ná sáttum áður en það gerist og aðeins 50-100 málum er vísað af framkvæmdastjórninni til dómstólsins á ári hverju.

Framkvæmdastjórnin fékk með Maastricht-samningnum heimild til að biðja dómstólinn um að beita fjársektum ef aðildarríki framfylgja ekki reglum ESB. Hún hefur einnig heimild til að grípa til aðgerða gegn fyrirtækjum ef þau fara ekki að reglum ESB en litið er á þennan valkost fremur sem neyðarúrræði. Reynt er í lengstu lög að forðast að biðja fyrirtæki um að laga háttsemi sína að leikreglum ESB. Framkvæmdastjórnin getur krafist þess að ólögmætir ríkisstyrkir verði endurgreiddir og hefur víðtæk völd þegar um samruna fyrirtækja er að ræða ef litið er svo á að slíkur samruni geti skapað hinu nýja fyrirtæki yfirburða markaðsstöðu. Í hnotskurn gætir framkvæmdastjórnin þess að ríki setji reglur á grundvelli gerða ESB og fylgist síðan með því að reglunum sé framfylgt.

1.5. Evrópuþingið

Inngangur

Áhrif þingsins voru í upphafi lítil en hafa farið stigvaxandi. Fyrsta vísi að störfum Evrópuþings ESB má rekja til ársins 1952 þegar þingmenn kjörnir af þjóðþingum aðildarríkja Kol- og stálbandalagsins mynduðu þing bandalagsins. Með Rómarsamningnum 1958 var ákveðið að þingið starfaði á vegum þriggja bandalaga Evrópu, þ.e. Kol- og stálbandalagsins, Kjarnorkubandalags Evrópu og Efnahagsbandalags Evrópu, þrátt fyrir að þessi bandalög hafi verið byggð á þremur samningum með tilheyrandi óháðum stofnunum. Frá árinu 1978 hafa þingmenn verið kjörnir í beinni kosningu í aðildarríkjunum.

Í þinginu sitja 626 þingmenn frá öllum aðildarríkjunum. Samkvæmt breytingum, sem gerðar voru á Rómarsamningnum í Amsterdam árið 1997, hefur þak verið sett á fjölda þingmanna og er nú miðað við 700 þingmenn. Talið er líklegt að við næstu stækkun ESB nái fjöldi þingmanna því hámarki. Þingmenn starfa ekki í landahópum heldur í stjórnmálahópum sem eru eftirfarandi:

PES	Evrópskir sósíalistar	180	fulltrúar
EPP	Hægri menn/kristilegir	233	-
ELDR	Frjálslyndir	51	-
UEN	Evrópskir sambandssinnar	30	-
ALE	Græningjar	48	-
GUE/NGL	Vinstri norrænir grænir	42	-
NI	Óháðir	8	-
EDD	Hópur fyrir fjölbreytni og lýðræði	16	-
TDI	Sjálfstæðir þingmenn/blandaður hópur	18	-
Samtals		626	-

Fjöldi þingmanna eftir löndum:

Austurríki	21 þingmenn	Írland	15 þingmenn
Belgía	25 þingmenn	Ítalía	87 þingmenn
Bretland	87 þingmenn	Lúxemborg	6 þingmenn
Danmörk	16 þingmenn	Portúgal	25 þingmenn
Finnland	16 þingmenn	Spánn	64 þingmenn
Frakkland	87 þingmenn	Svíþjóð	22 þingmenn
Grikkland	25 þingmenn	Þýskaland	99 þingmenn
Holland	31 þingmenn		

Helstu viðfangsefni þingsins eru eftirfarandi:

Eftirlitshlutverk

Evrópuþinginu er ætlað að veita stofnunum ESB lýðræðislegt eftirlit. Á þessu sviði sem öðrum hafa völd þingsins farið vaxandi. Upphaflega var aðeins gert ráð fyrir að þingið hefði þessu eftirlitshlutverki að gegna gagnvart framkvæmdastjórninni en valdsvið þess nær nú einnig yfir störf ráðherraráðsins og leiðtogaráðsins þó að úrræði þingsins gagnvart framkvæmdastjórninni séu mun meiri en gagnvart síðarnefndu stofnununum.

Fulltrúar ráðherraráðsins eru undir eftirliti þjóðþinga sinna en stofnanafyrirkomulag ESB hefur verið byggt þannig upp að framkvæmdastjórnin er óháð fyrirmælum frá fulltrúum aðildarríkjanna. Nauðsynlegt hefur hins vegar þótt að láta framkvæmdastjórnina sæta lýðræðislegu eftirliti án þess þó að skerða sjálfstæði hennar gagnvart aðildarríkjunum. Aukin völd Evrópuþingsins ber m.a. að túlka í ljósi slíkra sjónarmiða.

Þingið getur samþykkt vantraust á framkvæmdastjórnina og ef slík tillaga er samþykkt verður framkvæmdastjórnin að segja af sér í einu lagi því að ekki er mögulegt að samþykkja vantraust á einstaka framkvæmdastjóra. Þingið hefur fram að þessu ekki beitt þessu úrræði og fram til dagsins í dag hefur það aldrei samþykkt vantraust. Það komst næst því 14. janúar 1999 þegar 232 þingmenn samþykktu að Santer-framkvæmdastjórnin viki vegna ásakana um spillingu en 293 þingmenn voru hins vegar því andvígir. Þingið setti í kjölfarið á fót rannsóknarnefnd fimm sjálfstæðra sérfræðinga til að gera úttekt á störfum framkvæmdastjórnarinnar og reyndist skýrsla

hennar um störf framkvæmdastjórnarinnar afar neikvæð og sagði framkvæmdastjórnin af sér áður en vantraust var borið upp að nýju enda þótti líklegt að tillaga um vantraust yrði samþykkt.

Þingið hafði þar með sýnt framkvæmdastjórninni klærnar en fram til þessa hafði þingið fremur haft tilhneigingu til samstarfs með framkvæmdastjórninni. Þessi auknu völd þingsins hafa leitt til þess að framkvæmdastjórnin hefur enn þá meiri hag af nánara samstarfi við þingið en áður. Auk þess hefur þingið nú stærra hlutverki að gegna við val á framkvæmdastjórum.

Eftirlitshlutverk þingsins felst einnig í fyrirspurnum til framkvæmdastjórnarinnar sem ber skylda til að svara þeim. Samsvarandi kvöð er ekki lögð á ráðherraráðið en það svarar samt sem áður slíkum fyrirspurnum. Í reynd er eftirlitið gagnvart framkvæmdastjórninni mun virkara en gagnvart ráðinu, sem ræðst m.a. af því að framkvæmdastjórnin kemur á skýrari hátt fram sem ein heild sem ber sameiginlega ábyrgð gagnvart einstökum málaflokkum.

Formennskuríkið kynnir þinginu verkefnaáætlun sína í upphafi formennskutímabilsins og gefur skýrslu til þingsins í lok tímabilsins. Þá ber framkvæmdastjórninni að kynna ársskýrslu um störf sín á liðnu ári og að því loknu fer fram almenn umræða um skýrsluna í þinginu. Auk þess ber forseta framkvæmdastjórnarinnar í október ár hvert að kynna fyrir þinginu væntanlegar lagatillögur og skjöl sem lögð verða fyrir þingið og ráðið á komandi tólf mánuðum, ásamt tilvísun í lagagrundvöll. Einnig gefur forseti leiðtogaráðsins þinginu skýrslu á sex mánaða fresti auk þess sem það leggur fram ársskýrslu um Evrópusamrunann.

Þar sem ákvæði Rómarsamningsins áskilja mismikið samráð við þingið kann að vera freistandi, ef þörf er fyrir snöggar aðgerðir, að samþykkja gerð á grundvelli lagagreinar sem áskilur minna samráð við þingið. Í slíkum tilvikum getur þingið fengið gerð ógilda fyrir Evrópudómstólnum.[9]

Einstaklingar og lögpersónur í aðildarríkjum ESB geta borið upp kvörtun (*petition*) við þingið ef þeir telja aðgerðir ESB hafa haft beinar neikvæðar afleiðingar fyrir þá. Þessi leið hefur verið farin í vaxandi mæli og frá árinu 1987 hefur ein þingnefnd það hlutverk að afgreiða slíkar kvartanir. Þar að auki hefur þingið stofnað til embættis umboðsmanns sem getur tekið við kvörtunum eða hafið rannsókn að eigin frumkvæði. Umboðsmaður gerir þinginu grein fyrir störfum sínum m.a. með ársskýrslu sem lögð er fyrir þingið.

Hlutverk við afgreiðslu fjárlaga

Evrópuþingið hefur lykilhlutverki að gegna við eftirlit með því hvernig fjármunum ESB er varið og fjárlög verða ekki samþykkt fyrr en með undirskrift forseta Evrópuþingsins.

Eftir að Evrópubandalagið öðlaðist sjálfstæða tekjustofna árið 1970 hefur eftirlitshlutverk þess aukist. Þingið gegnir nú lykilhlutverki við afgreiðslu fjárlaga ESB. Gerður er greinarmunur annars vegar á milli lögbundinna útgjalda, þ.e. útgjalda

[9] Chernobyl-málið C-70/88

sem eru nauðsynleg vegna skuldbindinga ESB samkvæmt Rómarsamningnum og gerðum ESB, sem er tæplega helmingur útgjalda ESB, og hins vegar ólögbundinna útgjalda sem eru rúmlega helmingur útgjaldanna. Hlutverk þingsins er mun meira í sambandi við ólögbundin útgjöld en lögbundin. Samþykkt fjárlaga felur í sér flókið ferli sem krefst samvinnu milli framkvæmdastjórnar, sem leggur fram fjárlagatillögu, og síðan ráðherraráðsins og þingsins. Í hnotskurn má segja að þingið hafi meiri völd við afgreiðslu ólögbundinna útgjalda en að ráðherraráðið ráði meira ferðinni þegar um lögbundin útgjöld er að ræða.

Hlutverk við lagasetningu

Þingið hefur jafnt og þétt öðlast meiri völd við lagasetningu frá því að vera einungis ráðgefandi aðili á skilgreindum sviðum yfir í að vera virkur þátttakandi í löggjafarferlinu. Frá samþykkt einingarlaganna árið 1987 (*Single European Act*) hefur eitt meginstef ríkjaráðstefna ESB verið að efla hlutverk þingsins í löggjafarferlinu. Ráðherraráðið gegnir veigamestu hlutverki við lagasetningu innan ESB og gerðir eru samþykktar í ráðherraráðinu. Hlutverk þingsins er þó nú orðið afgerandi á fjölmörgum sviðum og í vaxandi mæli getur þingið stöðvað framgang mála í ákvarðanatökuferlinu, sérstaklega eftir Amsterdam-samninginn. Við afgreiðslu gerða er stuðst við flóknar málsmeðferðarreglur m.t.t. þess lagagrundvallar sem viðkomandi gerð byggist á. Þessar reglur eru eftirfarandi:

Skylda til samráðs

Ráðinu ber skylda til á fjölmörgum sviðum að hafa samráð við þingið áður en frumvörp eru samþykkt. Slíkt samráð er áskilið í sambandi við frumvörp á sviði fiskveiða og landbúnaðar, óbeinna skatta, innflytjendamála, breytinga á Rómarsamningnum og á sviði samkeppnismála.

Í þeim tilvikum, sem ráðherraráðinu er skylt að hafa samráð við þingið, getur ákvörðun verið ógild ef slíkt er ekki gert.[10] Í sumum tilvikum hefur þingið haldið því fram að pólitískt samkomulag hafi náðst áður en samráð var haft við þingið. Evrópudómstóllinn hefur sýnt að hann mun fara varlega í að ógilda gerð á þessum grundvelli þó að samkomulag hafi náðst í vinnuhóp áður en samráð var haft við þingið svo fremi sem ákvörðun hafi ekki formlega verið tekin í ráðinu sjálfu.[11]

Samvinnuferlið

Samvinnuferlið milli Evrópuþingsins og ráðherraráðsins var kynnt með einingarlögunum árið 1987 og jók áhrif þingsins við lagasetningu frá því sem áður var í samráðsferlinu. Í samráðsferlinu er einungis einu sinni leitað álits þingsins áður en mál er afgreitt en samkvæmt samvinnuferlinu er slíkt samráð haft tvisvar. Upphaflega kynnir framkvæmdastjórnin tillögu sína þinginu og að því loknu getur hún ákveðið að taka athugasemdir til greina eða ekki. Ef tillaga þingsins er ekki tekin til greina í fyrstu umferð á þingið möguleika á því að stöðva framgang málsins í síðari umferð samvinnuferlisins. Í framkvæmd er því rík tilhneiging hjá framkvæmdastjórninni til að taka tillit til tillagna þingsins strax í fyrri umferð ferlisins.

[10] Sjá Roquette Fréves gegn ráðherraráðinu 138/79 (1980).
[11] Tacj-málið, European Parliament gegn ráðherraráðinu C-417/93 (1995).

Að lokinni fyrri umferð samvinnuferlisins er tillaga framkvæmdastjórnarinnar lögð fyrir ráðherraráðið sem kemur fram með sameiginlegt álit ásamt rökstuðningi niðurstöðunnar, sem sent er þinginu. Þar með hefst önnur umferð samvinnuferlisins sem getur lokið með því að þingið aðhafist ekkert frekar og að loknum þremur mánuðum tekur ráðherraráðið ákvörðun í samræmi við sameiginlegt álit sitt. Þingið getur einnig hafnað áliti ráðherraráðsins ef það er samþykkt með auknum meirihluta atkvæða (314 atkvæði). Undir slíkum kringumstæðum getur ráðherraráðið samt sem áður samþykkt tillögu á grundvelli sameiginlegs álits að því tilskildu að öll aðildarríki ráðherraráðsins séu því sammála. Ef ágreiningur er í ráðherraráðinu undir slíkum kringumstæðum nær tillagan ekki fram að ganga.

Ef þingið kýs að breyta áliti ráðherraráðsins í stað þess að hafna því er slík tillaga send aftur til framkvæmdastjórnarinnar sem tekur tillögur þingsins til umfjöllunar. Ef framkvæmdastjórnin ákveður að breyta tillögunni og taka tillit til athugasemda þingsins getur ráðið samþykkt slíka tillögu með vegnum meirihluta atkvæða. Ráðið getur einnig ákveðið að fallast á breytingartillögu þingsins þó að sú tillaga hafi ekki hlotið náð fyrir augum framkvæmdastjórnarinnar en þá þarf samhljóða samþykki allra aðildarríkja ráðsins. Á meðan ofangreint ferli stendur yfir hefur þingið annað vopn sem felst í því að draga afgreiðslu mála á langinn. Í framkvæmd er því tekið verulegt tillit til vilja þingsins við afgreiðslu mála sem afgreidd eru samkvæmt samvinnuferlinu.

Samákvörðunarferlið

Flest þeirra mála, sem áður voru afgreidd samkvæmt samvinnuferlinu, eru nú afgreidd samkvæmt samákvörðunarferlinu sem felur í sér enn þá meiri völd fyrir þingið. Málefni tengd efnahags- og myntbandalaginu eru reyndar einu málin sem enn þá eru afgreidd samkvæmt samvinnuferlinu. Samákvörðunarferlið var innleitt í Rómarsamninginn með breytingum sem gerðar voru á samningnum í Maastricht 1992 og voru útvíkkaðar verulega með Amsterdam-samningnum 1997.

Nú fara flest mál til umsagnar þingsins samkvæmt samráðsferlinu en sífellt fleiri mál krefjast málsmeðferðar samkvæmt samákvörðunarferlinu, sem var innleitt eftir að EES-samningurinn var gerður, en nú heyra undir þetta ferli nær allar gerðir innri markaðarins og reyndar einnig að mestu hin sk. láréttu ákvæði sem samsvara ákvæðum EES-samningsins, svo sem rannsóknir og þróun, jafnréttismál, umhverfismál o.s.frv.

Meginreglan er að í þeim tilvikum, þegar samákvörðunarferlið er notað, eru mál afgreidd með auknum meirihluta í ráðinu. Frá þessu eru þó undantekningar, í nokkrum tilvikum ná mál ekki fram að ganga nema með samhljóða atkvæðum allra aðildarríkjanna.

Megin greinarmunur á samráðsferlinu og samákvörðunarferlinu er sá að samkvæmt því fyrrnefnda getur ráðið virt afstöðu þingsins að vettugi ef öll aðildarríkin eru um það sammála en samkvæmt síðarnefnda ferlinu, þ.e. samákvörðunarferlinu, getur þingið stöðvað afgreiðslu þrátt fyrir að ríkisstjórnir allra aðildarríkja séu sammála. Annað einkenni samákvörðunarferlisins er að tillögur framkvæmdastjórnarinnar eru sendar á sama tíma bæði til ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. Þriðja sérkenni

samákvörðunarferlisins er stofnun sérstakrar sáttanefndar sem í situr ákveðinn fjöldi þingmanna og yfirleitt varafastafulltrúar aðildarríkja ESB (COREPER I). Hlutverk þessarar sáttanefndar hefur farið vaxandi á undanförnum árum. Þrátt fyrir að þingið starfi að meginreglu til fyrir opnum tjöldum gegnir öðru máli um sáttaferlið milli ráðsins og þingsins en það fer fram fyrir luktum dyrum. Slíkt sáttaferli var óþekkt þegar EES-samningurinn var gerður.

Þrátt fyrir að þingið geti haft síðasta orðið um það hvort mál nái fram að ganga eða ekki ber að hafa í huga að þingið hefur ekki frumkvæðisrétt að nýjum gerðum því að til þess þarf atbeina framkvæmdastjórnarinnar. Hins vegar getur þingið ekki þvingað ráðið til að taka ákvarðanir ef það vill ekki verða við tillögunum. Í hnotskurn setur ráðið lögin (gerðir) og fer því formlega með löggjafarvaldið en þingið getur stöðvað lagasetningu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Samþykki

Í undantekningartilvikum er samþykki þingsins áskilið við ákvörðunartöku en þá eru völd þingsins ekki takmörkuð við að stöðva framgang máls heldur þarf samþykki þingsins til þess að ákvörðun nái fram að ganga. Slíkt samþykki er t.d. áskilið í sambandi við reglur um kjör til Evrópuþingsins og þegar veita á nýjum ríkjum aðild að Evrópusambandinu. Yfirleitt þarf þá einnig samþykki allra aðildarríkjanna í ráðinu.

1.6. Evrópudómstóllinn og fyrsta stigs dómstóllinn

Valdsvið dómstólsins takmarkast af málaflokkum Rómarsamningsins eða öðrum lögmætum athöfnum sem gerðar eru á grundvelli hans. Hlutverk dómstólsins er fyrst og fremst að sjá til þess að stofnanir ESB og aðildarríkin fari eftir ákvæðum Evrópuréttarins og að samræmis sé gætt við beitingu réttarins. Það er hlutverk dómstólsins að túlka Evrópuréttinn og leysa úr þeim ágreiningi sem upp kann að koma milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna og hefur hann endanlegt úrskurðarvald um hvort gerðir eða athafnir ESB eigi fullnægjandi stoð í Rómarsamningnum. Dómstóllinn getur einnig úrskurðað að EB-stofnunum eða aðildarríkjum sé skylt að grípa til aðgerða ef athafnaleysi þeirra telst ólögmætt samkvæmt Evrópurétti.

Dómarar í ESB-dómstólnum eru fimmtán talsins, einn frá hverju aðildarríki. Auk þess starfa níu lögsögumenn við dómstólinn sem tilnefndir eru af aðildarríkjunum. Lögsögumenn þurfa að uppfylla sömu hæfnisskilyrði og dómarar. Þeir eru sjálfstæðir í störfum sínum og er ætlað að gefa hlutlaust álit þar sem tilgreindar eru málsástæður og lagarök fyrir niðurstöðum. Þessi álit eru ekki bindandi fyrir dómstólinn. Einnig starfar jafn fjölmennur dómstóll á fyrsta dómstigi sem var ætlað það hlutverk að draga úr álagi á Evrópudómstólinn. Sá dómstóll fjallar fyrst og fremst um mál einstaklinga eða lögaðila gegn stofnunum ESB, einkum á samkeppnissviðinu. Þessi dómur úrskurðar einnig um ágreining vegna starfsmannamála stofnana ESB og um tiltekin mál sem byggjast á ákvæðum Kola- og stálbandalagsins. Áfrýjun til Evrópudómstólsins er möguleg að uppfylltum skilyrðum. Að svo miklu leyti sem slík heimild er fyrir hendi er einungis hægt að áfrýja vegna ágreinings um formgalla en ekki varðandi staðreyndir máls. Á sama hátt og í Evrópudómstólnum situr einn

dómari frá hverju landi í þessum dómstól en hann hefur ekki á að skipa sérstökum lögsögumönnum.

Að loknum málflutningi funda dómarar fyrir luktum fyrrum. Sératkvæði tíðkast ekki og dómurinn birtir að lokum niðurstöðu sem ein heild þrátt fyrir að ágreiningur kunni að vera fyrir hendi á milli einstakra dómara.

1.7. Umboðsmaður Evrópuþingsins

Eftir að EES-samningurinn var gerður hefur töluverð viðleitni átt sér stað innan ESB að efla lýðræðislegt eftirlit með stofnunum sambandsins. Var m.a. stofnað embætti umboðsmanns að norrænni fyrirmynd.[12]

Umboðsmaður reynir í lengstu lög að finna úrlausn á kvörtunum aðila ef hann telur þær eiga við rök að styðjast. Umboðsmaður getur einnig tekið upp mál að eigin frumkvæði og rannsakað hvort stjórnsýsla bandalagsins starfi á réttan hátt.

Víðtækar vinnureglur gilda um aðgang almennings að gögnum innan ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Ítrekaða synjun á beiðni um aðgang að skjölum ber að rökstyðja. Þessar reglur eru mun opnari en t.d. þekkist innan EFTA-stoðarinnar, auk þess sem ríkisborgarar EFTA-ríkjanna, sem ekki eru búsettir í ESB-ríkjum, geta hvorki leitað til umboðsmanns né standa þeim til boða svipuð úrræði innan EFTA-stoðarinnar.

1.8. Aðrar stofnanir ESB

Efnahags- og félagsmálanefndin (ECOSOC) telst til helstu stofnana ESB þó að mikilvægi hennar sé minna en þeirra er að framan greinir. Nefndinni er ætlað að veita stofnunum ESB ráðgjöf um efnahagsleg og félagsleg réttindi. Meðlimir í nefndinni eru 222 sem skiptast hlutfallslega milli aðildarríkjanna. Stærstu ríkin hafa 24 fulltrúa og Lúxemborg hefur 6 fulltrúa. Fulltrúar eru tilnefndir af aðildarríkjum en ráðherraráðin skipar þá í nefndina. Fulltrúar starfa í eigin nafni en eru talsmenn þeirra samtaka sem þeir eru fulltrúar fyrir.

Fulltrúar skiptast í þrenns konar vinnuhópa:

1) Atvinnurekendur. Tæplega helmingur fulltrúa atvinnurekenda kemur frá iðngeiranum en aðrir eru fulltrúar opinberra fyrirtækja, atvinnusamtaka á viðskiptasviðinu, banka, tryggingafélaga o.s.frv.
2) Launþegar. Flestir í þeim hópi eru meðlimir í launþegasamtökum.
3) Loks er aðrir hagsmunahópar, s.s. úr landbúnaði, frá sveitarfélögum og neytendasamtökum, o.s.frv.

Efnahags- og félagsmálanefndin gefur út um 150-200 ráðgefandi álit til stofnana ESB á ári. Stofnuninni er ætlað að veita stofnunum ESB lýðræðislegt aðhald.

[12] Sjá nánar t.d. European Community Law, From the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam, Paolo Mengozzi, bls. 64-67.

Landsvæðanefndin hefur einnig 222 meðlimi. Stærri ríkin hafa 24 fulltrúa en Lúxemborg hefur 6. Nefndin gegnir ráðgefandi hlutverki og eru fulltrúar í nefndinni undantekningalítið kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar. Nefndin hefur einnig það hlutverk að sjá til þess að efla lýðræðislega þætti samstarfsins. Reynt hefur verið á undanförnum árum að efla ráðgefandi hlutverk landsvæðanefndarinnar og efnahags- og félagsmálanefndarinnar. Þessar nefndir auka vafalítið áhuga hagsmunaaðila, sveitarstjórna eða annarra á því sem fram fer innan Evrópusambandsins og geta því beitt sér fyrr gagnvart ríkisstjórnum í löndum sínum og reynt þannig að hafa áhrif á stefnumörkun innan Evrópusambandsins. Áhrif þessara stofnana á stefnumörkun og lagasetningu er hins vegar takmörkuð. Meginástæðan er sú að hagsmunaaðilar telja oft betra að reyna hver í sínu lagi að hafa áhrif á stefnumörkun í þeim ríkjum sem þeir starfa í.

Að lokum má nefna þrjár aðrar stofnanir ESB. Endurskoðendadómstóllinn fylgist með því hvernig fjármunum ESB er varið. Evrópski fjárfestingarbankinn (EIB) veitir lán til að stuðla að jafnvægi og þróun á grundvelli markaða Evrópusambandsins og loks eru stofnanir tengdar efnahags- og myntbandalaginu, s.s. Evrópski seðlabankinn.

2.Stofnanir EFTA - EFTA-stoðin

2.1. Réttarfarsleg þróun EES

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er langumfangsmesti samningur sem ESB hefur gert. Þrátt fyrir að samningaviðræður hafi ekki staðið lengi yfir reyndust þær oft vandasamar. Afar erfitt var t.d. að finna stofnanalega lausn sem gæti tryggt með viðhlítandi hætti einsleitni og samræmda túlkun og framkvæmd annars vegar aðildarríkja ESB, þar sem einsleitni var tryggð með sameiginlegum stofnunum sem hafa yfirþjóðleg völd og framfylgdu reglum um eineðli landsréttar og þjóðarréttar[13], og hins vegar EFTA-ríkja sem studdust við reglur um tvenndarkerfi[14].

Segja má að EES-samningurinn fari bil beggja, þ.e. reyni að brúa þessi ólíku réttarkerfi til að ná sameiginlegum markmiðum um einsleitan innri markað Evrópu. Þetta var afar erfitt og flókið viðfangsefni og á köflum er samningurinn þess vegna nokkuð óljós. Gefur það dómstólum nokkurt svigrúm til að túlka einstök ákvæði samningsins.[15]

Stofnanafyrirkomulag ESB er byggt upp með tilliti til eineðlisfyrirkomulagsins með tilheyrandi öflugum yfirþjóðlegum stofnunum, þ.e. dómstól, framkvæmdastjórn, þingi og efnahags- og félagsmálanefnd, og hefur EES-samningurinn stofnanir sem taka mið af þessum yfirþjóðlegu stofnunum ESB þótt valdsvið þeirra sé takmarkaðra. Ljóst er hins vegar að ef um hefðbundinn milliríkjasamning hefði verið að ræða hefði ekki verið þörf fyrir slíkar stofnanir þar sem eðlilegt væri að stjórnvöld sinntu því hlutverki sem stofnunum EES var falið.

---

[13] Þetta þýðir að gerðir EB geta öðlast gildi í aðildarríkjum EB án þess að hafa verið innleiddar sérstaklega í landsrétt.

[14] Þetta felur í sér að innleiða þarf alþjóðasamninga sérstaklega í landsrétt svo að þeir fái bindandi gildi.

[15] Sjá t.d. Seiersted bls. 43 og áfram, The European Economic Area, Oslo 1997, Greinasafn, Peter-Christian Müller-Graff og Erling Seling ritstýrðu.

Formlega séð hafa EES/EFTA-ríkin ekki skert fullveldi sitt með EES-samningnum. Krafan um einsleitt efnahagssvæði kallar á stöðuga aðlögun EES-samningsins og sjálfstæðar stofnanir sem meta hvort aðildarríkin eru trú markmiðum samningsins. Ekki er líklegt að EFTA-ríkin muni virða álit þessara aðila að vettugi enda er tilvist EES-samningsins í grundvallaratriðum byggð á því að rétturinn þróist á svipaðan hátt innan EFTA-ríkjanna og ESB.

Sumar af meginreglum Evrópuréttarins þykja vera þess eðlis að þær skerði fullveldi aðildarríkjanna og þær reglur, sem lengst þykja ganga í þeim efnum, eru reglurnar um bein lagaáhrif og réttaráhrif sem lýst hefur verið hér að framan. Einnig má nefna regluna um forgang Evrópuréttarins[16] fram yfir landsrétt ef reglur þessara réttarkerfa stangast á. Loks er að geta reglunnar um skaðabótaábyrgð ríkisins ef gerð er ekki framkvæmd með réttmætum hætti. Síðastnefnda reglan er einnig oft nefnd eftir dómnum sem innleiddi hana í Evrópurétt, þ.e. Francovich-meginreglan, og hún hefur af mörgum verið talin rökrétt afleiðing þess að Evrópurétturinn hefði bein réttaráhrif og forgang gagnvart landslögum. Þessar meginreglur voru ekki skráðar í Rómarsamninginn á sínum tíma en voru innleiddar í samninginn af Evrópudómstólnum sem taldi þær nauðsynlegar til að ná markmiðum Rómarsamningsins.

Þeirri spurningu hefur verið varpað fram hvort EES-samningurinn geti einnig þróast frá því að vera þjóðréttarsamningur í svipaða átt og Rómarsamningurinn og tekið við þessum yfirþjóðlegu meginreglum. EES-samningurinn er sem fyrr segir tilraun til að sætta sjónarmið sem eru illsættanleg. Svigrúm virðist vera fyrir hendi til að túlka samninginn á hvorn veginn sem er. Benda má á ýmsar formálsgreinar samningsins sem hafa að geyma markmið sem geta kallað á víðtæka túlkun að því er varðar beitingu slíkra meginreglna.[17] Einnig má nefna 3. grein EES-samningsins sem hefur að geyma svokallaða hollustureglu og markmið samningsins sem koma m.a. fram í 1. grein. Hins vegar er ljóst að EFTA-ríkin höfðu sett ýmsa varnagla gegn slíkum reglum, sbr. t.d. 16. formálsgreinina sem tiltekur að EES-samningurinn takmarki ekki sjálfstæði aðildarríkjanna til ákvarðanatöku né rétt til samninga með þeim takmörkunum sem leiða af þessum samningi og reglum þjóðaréttar.

Tveir möguleikar virðast geta verið fyrir hendi varðandi þróun þessara meginreglna, þ.e. að litið verði á samninginn sem þjóðréttarlegan viðskiptasamning þar sem skuldbinding EFTA-ríkjanna er fremur þjóðréttarlegs eðlis eða að hann þróist eins og Rómarsamningurinn á sínum tíma í átt til samnings með yfirþjóðleg einkenni að því er varðar upptöku fyrrgreindra meginreglna.[18] Ljóst er að þeir samningamenn, sem af

---

[16] Sjá t.d. niðurstöðu EB í Van Gend en Loos, mál 26/62, Costa gegn ENEL, mál 6/64, Simmenthal 106/77.

[17] Sjá t.d. 8. formálsgrein um mikilvægi þess að einstaklingar geti sótt réttindi sín samkvæmt EES-samningnum fyrir dómstólum. Sven Norberg o.fl., bls. 204, telja að þessi formálsgrein geti haft áhrif á túlkun efnisgreina samningsins og leitt til beinna réttaráhrifa. Sjá einnig Leif Sevon, fyrrverandi hæstaréttardómara í Finnlandi og forseta EFTA-dómstólsins og núverandi dómara í EB-dómstólnum, sem virðist telja hið sama með vísan til mikilvægis samræmdrar túlkunar og beitingar EES-réttarins. Sjá einnig 15. formálsgrein.

[18] Sumir fræðimenn eru þeirrar skoðunar að báðir möguleikar rúmist innan ákvæða EES-samningsins og standist lögfræðilega skoðun, sbr. t.d. norska fræðimanninn Fredrik Sejersted, sjá fyrrgreint rit bls. 46. Fræðimaðurinn lýsir reyndar þeirri skoðun að að hans mati sé líklegra að yfirþjóðleg einkenni verði yfirsterkari í EES samningnum ef lögfræðingar og dómarar ráði ferðinni.

hálfu EFTA-ríkjanna unnu að gerð EES-samningsins gengu út frá því að yfirþjóðlegar meginreglur Evrópuréttarins væru ekki hluti EES-samningsins. Hins vegar áttu samningamenn Evrópubandalagsins afar erfitt með að sætta sig við að EES-réttur væri síður bindandi en Evrópuréttur. Í Evrópusambandinu eru áhrif Evrópuréttar tryggð á þann hátt að innanlandsdómstólum ber að láta Evrópurétt hafa forgang gagnvart lögum einstakra aðildarríkja.[19] EFTA-ríkin gátu ekki fallist á að reglan um forgangsáhrif væri samrýmanleg markmiðum samningsins eða stjórnarskrám EFTA-ríkjanna. Niðurstaðan var málamiðlun, sem fram kemur í viðauka 35 við EES-samninginn um framkvæmd EES-réttar þar sem segir eftirfarandi í formála bókunarinnar:
„Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar með þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi fyrir sig.“

Formálsgreinar hafa svipaðan tilgang og greinargerðir með lögum og skýra markmið samningsaðila. Efnismálsgreinin er síðan svohljóðandi:
„Vegna tilvika þar sem komið getur til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

Þessi regla er, eins og ýmsar aðrar greinar EES-samningsins, orðuð á þann hátt að hún svarar ekki öllum álitaefnum. Greinin gerir ráð fyrir því að í EFTA-ríkjunum ríki tvenndarkerfi og að regla geti ekki haft bein réttaráhrif án þess að hafa verið fest í lög af þar til bærum lagasetningaraðilum. Hins vegar hvílir sú þjóðréttarlega skuldbinding á EFTA-ríkjunum að sjá til þess að eftir að slíkar reglur hafa verið leiddar í lög skuldbindi þau sig til að láta EES-reglur njóta forgangs.[20]

EFTA-ríkin hafa svigrúm til þess að ákveða með hvaða hætti þetta er gert.[21] Í framkvæmd fellur þessi forgangur að almennum reglum íslensks réttar, t.d. um forgang nýrra laga fram yfir gömul og sérlaga fram yfir almenn. Landsréttur er og almennt túlkaður til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar.

Eins og áður segir eru meginreglurnar þrjár um forgangsáhrif, bein réttaráhrif og skaðabótaábyrgð (Francovich) oft nefndar sem dæmi um yfirþjóðleg einkenni Evrópuréttarins. Þessar meginreglur voru upphaflega ekki skráðar í Rómarsamninginn en voru smám saman innleiddar í Evrópurétt af Evrópudómstólnum sem nauðsynlegar meginreglur til að ná markmiðum samningsins. Sú regla, sem var lengst í mótun og þótti vera afleiðing meginreglna um bein réttaráhrif og forgangsáhrif, var reglan um skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart einstaklingnum eða lögaðila vegna brota ríkisins á Evrópurétti.

Ekki er vikið að reglunni um skaðabótaábyrgð ríkisins í EES-samningnum í þeim tilvikum þegar gerð er ekki innleidd í EES-samninginn á réttan hátt. Ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur hefur því vakið upp

[19] Reglan heitir á enskri tungu „Primacy of community law over national law“.
[20] Sjá Davíð Þór Björgvinsson, Úlfljóti 2. tbl., sem bendir á að þetta ákvæði hafi að geyma lögskýringarreglu.
[21] Sjá t.d. lög Alþingis nr. 2, 13. janúar 1993, um Evrópska efnahagssvæðið, 3. grein.

spurningar um þróun EES-samningsins, þar sem dómurinn taldi að slík ábyrgð leiddi af tilgangi EES-samningsins og uppbyggingu hans, einkum markmiðum um einsleitni og að aðilum á EES-svæðinu sé tryggð jöfn tækifæri og samkeppnisskilyrði. Ásamt möguleikum til að hægt sé að byggja á þessum réttindum. Þessi markmið komi að mati dómstólsins svo skýrt fram í samningnum að þau hljóti að fela í sér skyldu til að bæta það tjón sem hlýst af því að landsréttur er ekki réttilega aðlagaður að tilskipunum. Þessi niðurstaða kemur á óvart en ekki síður ýmis atriði sem fram koma í rökstuðningnum sem gefa til kynna að dómurinn telji EES-samninginn vera annað og meira en venjulegan fríverslunarsamning en í 59. málsgrein álitsins segir að EES-samningurinn sé þjóðréttarsamningur sem feli í sér sjálfstætt réttarkerfi og ennfremur að "...samruni sá sem EES-samningurinn mælir fyrir um gengur ekki eins langt og er ekki eins víðfemur eins og samruni sá sem Rómarsamningurinn stefnir að. Hins vegar ganga markmið EES-samningsins lengra og gildissvið hans er víðtækara en venjulegt er um þjóðréttarsamninga." Dómstólar á Íslandi hafa fallist á þessa niðurstöðu.[22] Álitaefninu er enn ósvarað hvernig dómstólar í Noregi og Liechtenstein koma til með að taka á þessu áliti eða Evrópudómstóllinn.[23]

2.2. Stutt lýsing á ákvarðanatökuferlinu

Stofnanafyrirkomulagi EES er oft lýst sem tveggja stoða fyrirkomulagi. Í annarri stoðinni eru stofnanir ESB eins og þeim hefur verið lýst hér að framan en hins vegar er EFTA stoðin með tilheyrandi EFTA stofnunum sem lýst verður hér á eftir. Jafnframt hafa verið stofnaðar sameiginlegar stofnanir ESB og EFTA, sem sjá um sameiginleg samskipti milli þessara tveggja aðila.

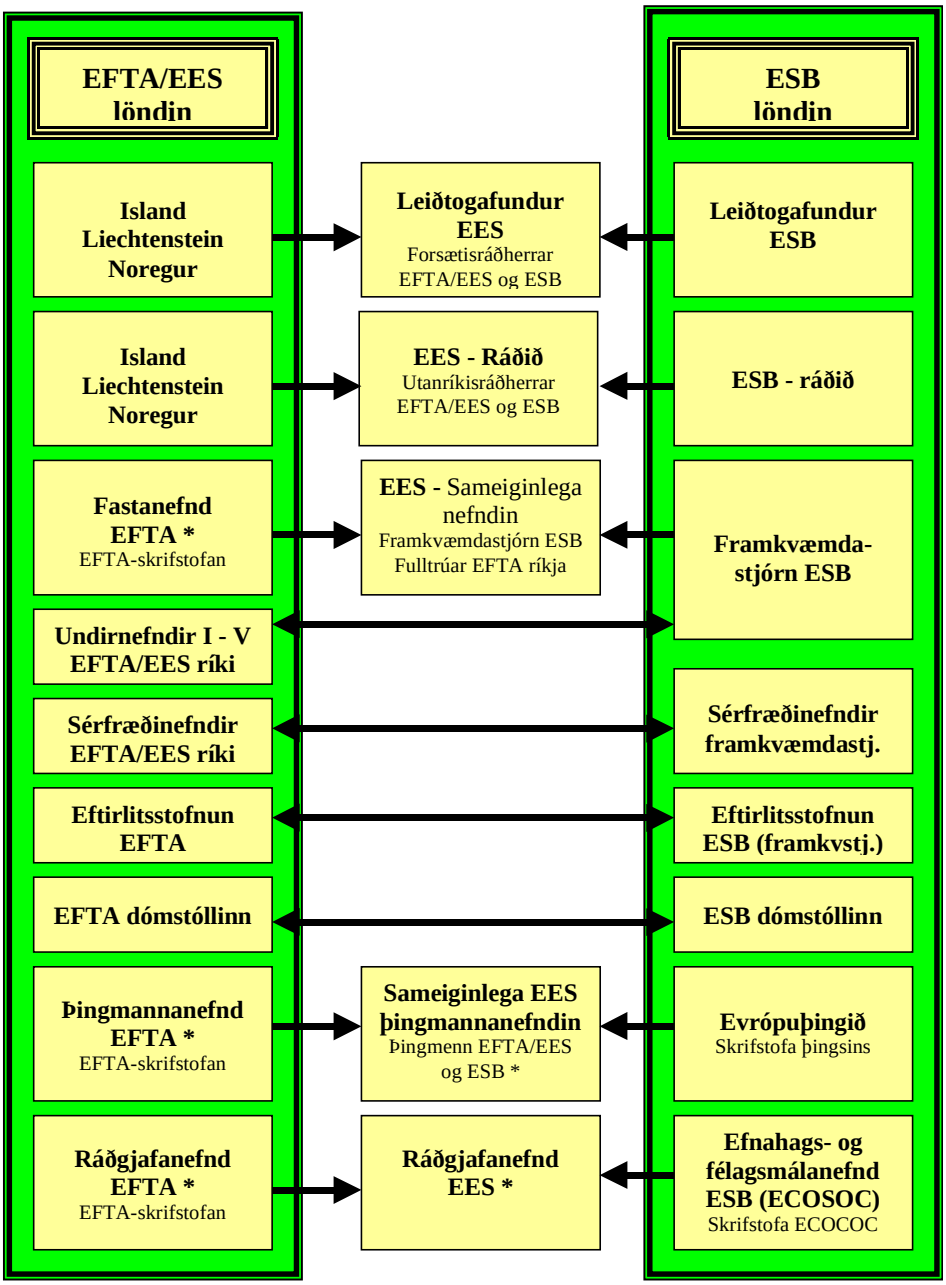
Með gerð EES samningsins var gert ráð fyrir að EFTA-ríkin gætu tekið þátt í innri markaði Evrópubandalagsins án þess að sú þátttaka tefði fyrir lagasetningarstarfsemi Evrópusambandsins. Þrátt fyrir að þessum stoðum sé oft stillt upp á myndrænan hátt sem jafngildum er mikilvægt að hafa í huga að það var ekki ætlunin að þær væru í raun jafngildar. Ljóst var frá upphafi að EFTA-ríkin myndu aðlaga sig að innri markaðsfyrirkomulagi Evrópubandalagsins en ekki öfugt. Aldrei hefur farið á milli mála hvor stoðin væri leiðandi í þessu samstarfi. Þróun Evrópuréttarins og ákvarðanataka fer fram innan ESB-stoðarinnar og síðan er gerður sjálfstæður milliríkjasamningur milli ESB og EFTA-ríkjanna um samsvarandi réttindi og skyldur milli þessara aðila.

Þegar fjallað er um þátttöku EES/EFTA-ríkjanna í þróun gerða er gerður greinarmunur á þátttöku sérfræðinga í nefndum á vegum framkvæmdastjórnarinnar þegar framkvæmdastjórnin sinnir hlutverki sínu sem framkvæmdaaðili aðallega í svokölluðum framkvæmdanefndum (*Comitology committees*) en á því sviði ber framkvæmdastjórninni að ráðfæra sig við EFTA-ríkin á sama grundvelli og sérfræðinga aðildarríkja ESB sbr. 100. grein EES-samningsins, og svo þátttöku í nefndum á grundvelli 99. gr. EES-samningsins.

[22] Sjá Hrd 16. desember1999 og héraðsdóm Reykjavíkur 18. mars 1999
[23] Sjá til fróðleiks álit lögsögumanns Evrópudómstólsins C-321/97

Mynd 2

Tvær stoðir EES-samningsins



Framkvæmdanefndir hafa verið stofnaðar á grundvelli gerða til þess að sjá um framkvæmd þeirra og koma með tillögur ef breytinga er þörf á viðkomandi sviði. Þessar nefndir eru skráðar og þekktar og hefur aðgengi EFTA-ríkjanna að þeim verið tryggt með fullnægjandi hætti. U.þ.b. 300 slíkar nefndir starfa undir framkvæmdastjórninni.

Öðru máli gegnir um samráð samkvæmt 99. grein EES-samningsins sem er ekki síður mikilvægt þegar um nýja löggjöf er að ræða. Í þeim tilvikum hafa nefndir ekki verið stofnaðar á grundvelli gerða, enda um nýtt frumkvæði að ræða og því er ekki áskilið að framkvæmdastjórnin hafi tiltekið fyrirkomulag á samráði. Í slíkum tilvikum getur framkvæmdastjórnin ákveðið að leita ráðgjafar hjá einstökum sérfræðingum eða að styðjast eingöngu við innanhússsérfræðinga. Eiga þá sérfræðingar EFTA-ríkjanna ekki jafn örugga aðkomu að gerð áður en hún er send ráðherraráðinu.[24] Algengara er að haft sé samráð við höfuðborgirnar, oft á mjög óformlegan hátt, og þurfa þá starfsmenn EFTA-skrifstofunnar og EFTA/EES-ríkin að fylgjast vel með og sjá til þess að ekki gleymist að hafa samráð einnig við höfuðborgir EFTA-ríkjanna. Ef upplýsingar liggja fyrir um slíkt samráð og EFTA-ríkin vekja athygli á 99. grein EES-samningsins er þátttaka yfirleitt auðsótt.

Mörg dæmi eru um að EFTA-ríkjunum hefur ekki verið boðið upp á samráð um nýja löggjöf en að þau hafi veitt því athygli að samráð væri á döfinni. Í hnotskurn má staðhæfa að samráð samkvæmt 99. grein er ekki öruggt og fylgjast verður vel með störfum framkvæmdastjórnarinnar til að tryggja þátttöku. Meiri líkur eru á öflugu samráði á sviðum sem koma með fleiri gerðir en færri. Ef öflugar framkvæmdanefndir eru starfandi er líklegra að starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar muni eftir samráði við EFTA-ríkin. Öflugt samráð er t.d. á grundvelli 99. greinar þegar um er að ræða umhverfismál en á því sviði starfa öflugar framkvæmdanefndir og margar gerðir eru á því sviði. Á sviði neytendamála þurfa EFTA-ríkin t.d. að fylgjast betur með. Loks má staðhæfa að í þeim tilvikum sem viðkomandi starfsmaður þekkir til EES-samningsins sé líklegra að samráð sé tryggt. Einnig eru dæmi um að skipaðar séu sérstakar „ad hoc“ nefndir sem starfa í ákveðinn tíma til þess að veita ráðgjöf um þróun tiltekinna nýrra gerða. Vinna í þessum nefndum er einnig fremur óformleg, frekar í formi ráðgjafar en eiginlegri textavinnu og atkvæðagreiðslur tíðkast ekki. Loks getur framkvæmdastjórnin eðlilega borið mál undir einstakar framkvæmdanefndir ef þær þykja henta til samráðs.

Loks má nefna þriðja flokk nefnda sem EFTA-ríkjunum er tryggður aðgangur að í 101. grein EES-samningsins en í þeim tilvikum er aðkoma að nefndum að meginreglu til ótvíræð enda eru þær taldar upp í viðauka 37 við EES-samninginn. Hins vegar eru einnig dæmi um vandkvæði á þessu sviði. T.d. hafa EFTA-ríkin ekki fengið inngöngu í nefndina um „Advisory Committee on Safety, Hygene and Health at Work“ sem er mikilvæg nefnd og undir henni starfar fjöldi vinnuhópa og eiga margar EES gerðir rætur að rekja til starfa þessarar nefndar.

Sterk röksemd gegn þátttöku EES-ríkjanna hefur verið að hagsmunaðilar atvinnulífsins taki þátt í störfum nefndarinnar, sem er vafasöm röksemdafærsla. Þátttaka í stjórnun ýmissa verkefna í vísindum, mennta- og menningarmálum, sem

[24] Sem dæmi um slíkt má nefna gerðina um greiðsludrátt („Late payment directive“). Í því tilviki kom glöggur starfsmaður auga á gerðina eftir að hún var send ráðherraráðinu. Undirnefnd V, sem fjallar um laga- og stofnanamál, tók málið að sér. Fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar var boðið á fund í undirnefndinni og tillagan var kynnt. Að því loknu fór fram samráð í stjórnsýslu EFTA-ríkjanna og ríkin komu sér saman um athugasemdir þar sem m.a. var varað við ýmsum atriðum m.a. ákvæði sem var í andstöðu við íslensk lög. Athugasemdir voru sendar ráðherraráðinu og þær fengu jákvæða umfjöllun. Samræmd tillaga var síðan send af ráðherraráðinu til Evrópuþingsins sem styður sumar upphaflegar tillögur framkvæmdastjórnarinnar. Athugasemdir EFTA-ríkjanna voru þá aðlagaðar og sendar Evrópuþinginu að nýju.

EFTA/EES-ríki greiða til, er á jafnréttisgrundvelli og gengur vel. Styðst það fyrirkomulag við 81. grein EES-samningsins.

Á meðan mál er til vinnslu innan ESB-stoðarinnar á þeim stigum þar sem EFTA-ríkjunum er ekki tryggð aðkoma reyna EFTA-ríkin að koma athugasemdum sínum á framfæri við aðildarríkin og framkvæmdastjórnina eftir því sem kostur er.

Tvíhliða samskiptum við önnur ríki er beitt ásamt beinum samskiptum við framkvæmdastjórn. Sameiginlegir fundir, þ.á.m. ráðherrafundir, eru notaðir eftir því sem unnt er og stuðst er við norrænt samstarf o.s.frv.

EFTA-ríkin afhenda athugasemdir sínar bæði tvíhliða og í nafni EFTA-ríkjanna og á þann hátt er reynt að draga úr ágöllum samstarfsins eftir því sem unnt er. Eftir stendur að þar sem EFTA-ríkin eiga ekki aðgang að störfum ráðherraráðsins eiga þau erfitt með að fylgjast með breytingum sem eiga sér stað á tillögum í meðförum ráðsins og því er oft erfitt að bregðast við þegar við á.

Þessi skortur á aðgangi skapar aftur annan vanda síðar því að eftir að gerð hefur verið samþykkt er hún lögð fram í vinnuhópum og undirnefndum EFTA-ríkjanna, sem höfðu gerð til umfjöllunar á fyrri stigum þegar mál voru til meðferðar í framkvæmdastjórninni en komu ekki nálægt málsmeðferð þegar hið eiginlega löggjafarstarf átti sér stað. Þetta kemur ekki að sök í fjölmörgum gerðum sem eru eingöngu tæknilegs eðlis þar sem gerðir fara nánast óbreyttar í gegnum löggjafarferlið.

Öðru máli gegnir um gerðir sem skipta aðildarríkin miklu máli því að í þeim tilvikum taka gerðir oft umtalsverðum breytingum. Erfitt getur þá reynst að átta sig á þeim málamiðlunum sem gerðar hafa verið í löggjafarferlinu.[25] Ekki er þá sjálfgefið að framkvæmd verði eins í EFTA-ríkjunum og ESB, ESB-ríkin kunna að túlka gerð með tilteknum hætti í ljósi málsmeðferðar sem EFTA-ríkjum er ókunnugt um.

EFTA-ríkin koma fram gagnvart ESB sem ein stoð og verða öll að vera samþykk því að gerð sé tekin inn í samninginn. Þau geta hins vegar bæði í sameiningu og hvert fyrir sig óskað eftir aðlögun. Ef aðlögunin er aðeins tæknilegs eðlis hefur framkvæmdastjórnin stöðuumboð til þess að fallast á eða hafna slíkri beiðni, þ.e. hún þarf ekki að leita eftir sérstöku umboði frá aðildarríkjum ESB.[26] Öðru máli gegnir ef beðið er um efnislega aðlögun, því þá þarf framkvæmdastjórnin að sækja umboð frá ráðherraráðinu sem kallar einnig á samráð við Evrópuþingið. EFTA-ríkin eiga ekki aðgang að þessu ferli innan ráðherraráðsins og Evrópuþingsins og þurfa að treysta á málflutning framkvæmdastjórnarinnar en reyna jafnframt að nota tvíhliða samskipti til að vinna málum sínum brautargengi eftir því sem kostur er. Samningsumboð framkvæmdastjórnarinnar reynist oft vera lægsti samnefnari innan Evrópusambandsins. Afar erfitt er að fá aðlögun ef einstökum aðildarríkjum ESB hefur verið synjað um sams konar aðlögun þar sem rík tilhneiging er meðal

[25] Fyrir nokkrum árum (1997) kom t.d. í ljós að tíðkast hafði í ráðinu að aðildarríki gæfu yfirlýsingar varðandi túlkun ákvæða í gerðum. Þessar yfirlýsingar voru ekki opinberar og sætti það mikilli gagnrýni í aðildarríkjunum. Í ljós kom einnig að EFTA-ríkin höfðu ekki fengið þessar yfirlýsingar og gátu því ekki tekið tillit til þeirra í eigin framkvæmd.

[26] Svokölluð EFTA nefnd ESB fjallar um þessi mál bæði varðandi samskipti við EES-ríkin og einnig Sviss. Í þessari nefnd sitja þriðju landa sérfræðingar ESB.

aðildarríkjanna til að líta svo á að EFTA-ríkin eiga ekki að vera betur sett en aðildarríkin.

Verklag um atkvæðagreiðslur í EFTA-vinnuhópnum innan ráðherraráðsins áskilur ýmist samhljóða afgreiðslu eða veginn meirihluta. Jafnvel þótt áskilnaður sé um veginn meirihluta heyra atkvæðagreiðslur í EFTA-vinnuhópi ráðherraráðsins til algjörra undantekninga, m.a. vegna þeirrar miklu áherslu sem aðildarríki ESB leggja á innbyrðis samstöðu í samskipum við þriðju ríki.[27]

Eftir að EFTA-ríkin eru orðin sammála um að taka gerð upp og efni ákvörðunar, liggur fyrir þjóðréttarsamkomulag sem gengið er frá formlega í sameiginlegu EES-nefndinni.

2.3. Fastanefnd EFTA

Fastanefnd EFTA er stofnun þar sem pólitískar viðræður EFTA-stoðarinnar fara fram. Nefndin er stofnuð á grundvelli sérsamnings.[28] Í fastanefnd EFTA sitja fastafulltrúar (sendiherrar ásamt fleiri fulltrúum) EES-ríkjanna sem jafnframt undirbúa af hálfu EFTA/EES-ríkjanna fundi í sameiginlegu EES-nefndinni. Jafnframt sjá varafastafulltrúar um að undirbúa málefni og dagskrá fundanna.[29] Fundir fastanefndarinnar eru undirbúnir af undirnefndum I - V, þ.e. undirnefnd um frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns, frjálsa för fólks og málefna er ná þvert yfir fjórþætta frelsið, auk undirnefndar um lagaleg málefni. Þessar undirnefndir byggja hins vegar á tillögum sérfræðinefnda EFTA um hin einstöku svið samningsins - og efnisleg vinna og umfjöllun um viðkomandi atriði fer fram í þessum sérfræðinefndum, sem eru um 64 talsins, þar af eru um 20 nefndir um tæknilegar viðskiptahindranir.

Auk þess að vera megin samráðsvettvangur EES/EFTA-ríkjanna, hefur fastanefnd EFTA ýmsum samsvarandi stjórnsýslustörfum að gegna og framkvæmdastjórnin sinnir innan Evrópubandalagsins samkvæmt 3. grein EES-samningsins um fastanefnd EFTA og I. viðauka við þann samning.

Ákvarðanir eru að meginreglu til teknar samhljóða en atkvæðagreiðsla er möguleg í undantekningartilvikum. Slíkar atkvæðagreiðslur hafa þó ekki tíðkast í sex ára sögu samningsins.

---

[27] Sem dæmi um slíka samstöðu má nefna að þrátt fyrir að allir málsaðilar væru sammála um að gerðin 3577/92 um Maritime Cabotage (skipasiglingar) ætti heima í EES samningnum stóð Grikkland í veginum fyrir því að málið væri afgreitt í EFTA hópnum um nokkurra ára skeið. Svipuð staða kom upp í tengslum við ágreining EFTA-ríkjanna og Spánverja í sambandi við endurnýjun Þróunarsjóðsins. Þeir stóðu í veginum fyrir innlimun gerða á fjölmörgum sviðum þ.á m. á sviði vísindasamstarfs. Nú hefur Svíþjóð staðið í veginum fyrir að bókun 3 um unnar landbúnaðarafurðir verði tekin í samninginn vegna ágreinings við Noreg.

[28] Sviss á áheyrnarfulltrúa á þessum fundum en tekur sjaldan til máls nema um málefni sé að ræða sem varðar Sviss og hin EFTA-ríkin með beinum eða óbeinum hætti. Eftirlitsstofnun EFTA á einnig áheyrnarfulltrúa á þessum fundum og tekur helst til máls ef fulltrúum hennar þykir rétt að árétta mikilvægi stofnanafyrirkomulags EES-samningsins, einkum að því er varðar stöðu ESA.

[29] Mikilvægt er að gera greinarmun á starfsemi EFTA-ráðsins sem hefur aðsetur í Genf og er skipað EES-ríkjunum þremur og Sviss og fastanefnd EFTA sem hefur aðsetur í Brussel.

2.4. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

Samræmd framkvæmd er einn af hornsteinum EES-samstarfsins og talið hefur verið nauðsynlegt að sjá til þess að sjálfstæður eftirlitsaðili fylgist með því að svo sé. Framkvæmdastjórnin sinnir framkvæmdaeftirliti innan ESB en EFTA-ríkin gátu ekki fallist á að slíkur aðili tæki að sér sams konar eftirlit gagnvart þeim, m.a. vegna þess að þau eiga ekki aðild að ESB og eiga þar af leiðandi ekki fulltrúa í framkvæmdastjórninni eða fasta starfsmenn innan hennar með svipuðum hætti og aðildarríki. Með tilliti til slíkra sjónarmiða var stofnuð sérstök stofnun til að sinna þessu eftirliti innan EES-stoðarinnar og svipar störfum Eftirlitsstofnunar EFTA að mörgu leyti til verkefna framkvæmdastjórnarinnar. Grundvallarmunur er þó á þessum stofnunum á nokkrum sviðum. Ekki er litið svo á að ESA hafi pólitísku hlutverki að gegna, frumkvæðisrétt að afleiddum lögum eða rétt til stefnumörkunar. Þetta endurspeglast m.a. í skipan stjórnarmanna. Í stjórn ESA hafa hingað til skipast hátt settir embættismenn með víðtæka fagreynslu á sviði EES-samningsins en aftur á móti eru framkvæmdastjórar yfirleitt með víðtæka stjórnmálareynslu. Auk þess að vera eftirlitsaðili kemur framkvæmdastjórnin fram út á við sem fulltrúi gagnvart þriðju aðilum. Hún gegnir lykilhlutverki við mótun laga og gegnir sáttahlutverki ef ágreiningur kemur upp á milli aðildarríkjanna. Framkvæmdastjórnin þarf því mjög á því að halda að hafa gott og náið samráð við aðildarríkin ef hún vill að hennar stefnumál fái brautargengi. Af þessu leiðir að ESA er í samanburði við framkvæmdastjórnina mun sjálfstæðari eftirlitsaðili en framkvæmdastjórnin og þarf minna á stuðningi aðildarríkja EFTA að halda en framkvæmdastjórnin á aðildarríkjum ESB. ESA er hins vegar ósjálfstæðari að því leyti að stofnunin þarf að verulegu leyti að taka tillit til reglna og framkvæmdar innan framkvæmdastjórnarinnar og kappkosta við að viðhalda því trausti sem henni er sýnt.

Vafalítið hefur sú staðreynd að Svíþjóð, Finnland og Austurríki gengu út úr EFTA reynst ESA erfiðara en öðrum stofnunum samningsins. Veruleg fækkun starfsmanna stofnunarinnar leiddi til þess að miða varð starfslið á sumum sviðum við lágmarksviðbúnað og erfitt hefur reynst að sinna nýjum verkefnum. Starfslið ESA lítur svo á að sýna verði framkvæmdastjórninni fram á að ESA sé öflugur vörður laganna og eftirlitsaðili þrátt fyrir að EFTA-stoðin hafi veikst eftir brottför EFTA-ríkjanna þriggja. Viðmiðun ESA verður því gjarnan þau ríki sem best standa sig innan ESB.

Í stjórn ESA sitja þrír fulltrúar, einn frá hverju aðildarríki.[30] Þeir starfa sem einn hópur og ber að starfa sjálfstætt og óháð fyrirmælum aðildarríkjanna. Þeir mega ekki verja hagsmuni aðildarríkjanna heldur fyrst og fremst sjá til þess að aðildarríkin framkvæmi EES-samninginn af trúmennsku.[31]

Mikilvægasta hlutverk ESA er að sjá til þess að EFTA-ríkin framkvæmi EES-samninginn á réttan hátt. Í þessu starfi er kveðið á um náið samráð á milli ESA og framkvæmdastjórnarinnar. Báðir aðilar geta vísað máli til sameiginlegu EES nefndarinnar ef þau eru ósátt við störf hins aðilans. ESA hefur jafnframt eftirlit með því að gerðir séu leiddar inn í landsrétt í EES-ríkjunum. Árlega gefur ESA út yfirlit

[30] Knut Almestad er forseti stjórnarinnar og er fulltrúi Noregs, Hannes Hafstein er fulltrúi Íslands og Bernd Hammermann er fulltrúi Liechtensteins.

[31] Upphaflega var gert ráð fyrir að sjö menn skipuðu stjórn ESA, einn frá hverju ríki og voru þá starfsmenn eitt hundað. Nú eru starfsmenn um 50 talsins.

þar sem farið er yfir þessa hlið mála. Eftir að gengið hefur verið úr skugga um að gerðir séu leiddar í landslög fylgist ESA með því að framkvæmd sé rétt og að farið sé að lögum og reglum. ESA getur tekið upp mál bæði að eigin frumkvæði og vegna kvörtunar frá einstaklingum, lögaðilum eða aðildarríkjum EES. Ef ESA telur að brotið sé gegn EES-samningnum tekur stofnunin upp viðræður við aðila máls og reynir að finna lausn á ágreiningi. Flest mál leysast með þeim hætti.

ESA hefur að meginreglu til ekki yfirþjóðleg völd. Á sumum sviðum hefur ESA víðtækara valdsvið eins og t.d. á samkeppnissviðinu, á sviði ríkisstyrkja og opinberra innkaupa. Á þessu afmarkaða sviði hefur ESA hins vegar, á svipaðan hátt og framkvæmdastjórnin, yfirþjóðleg völd því að stofnunin fylgist með því hvort regluverk EES sé framkvæmt rétt af einkaaðilum og getur kveðið upp úrskurð sem bannar ólögmæta samkeppni og úrskurðað bætur, eða þegar um ríkisstyrki er að ræða að ríkisaðstoð skuli hætt og veittur styrkur endurgreiddur.

Eftirlitsstofnunin getur fylgt ákvörðunum sínum eftir með því að ákveða sektir eða févíti ef fyrirtæki gerist brotlegt gegn samkeppnisreglum. Þessar ákvarðanir eru aðfararhæfar í aðildarríkjunum og eru því bindandi fyrir fyrirtæki. Innlendir dómstólar á EES-svæðinu geta ekki endurmetið slíkar ákvarðanir en hægt er að skjóta ákvörðunum eftirlitsstofnunarinnar til EFTA-dómstólsins. Þetta er umtalsvert valdaframsal frá stjórnvöldum til milliríkjastofnunar og gefur ESA yfirþjóðlegt yfirbragð.[32] Þetta er meginástæða þess að ¾ hluta norska Stórþingsins þurfti til að samþykkja EES-samninginn.[33] Um þessar mundir fer fram ítarleg umræða innan framkvæmdastjórnarinnar um að færa meira af þessum völdum á samkeppnissviðinu til aðildarríkjanna.[34] Þessa þróun má rekja til nálægðarreglunnar svokölluðu sem áður hefur verið lýst.

2.5. EFTA-dómstóllinn

EFTA-dómstóllinn er sjálfstæður dómstóll, sem starfar undir EFTA-stoðinni og var stofnaður á grundvelli sérstaks samnings. Dómstóllinn var upphaflega í Genf en var færður til Lúxemborgar 1. september 1996 til þess að tryggja meiri nálægð við Evrópudómstólana. Við dóminn starfa þrír dómarar, einn frá hverju aðildarríki.[35] Hver dómari hefur einn starfsmann sér til aðstoðar auk almenns starfsliðs.

Upphaflega var ekki gert ráð fyrir tveggja stoða dómstólalausn eins og nú er, þ.e. sjálfstæðum EFTA-dómstól varðandi framkvæmd EES samningsins innan EFTA og svo aftur Evrópudómstól sem fjallar um samsvarandi mál innan EB-stoðarinnar. Niðurstaða samningaviðræðna um EES-samninginn var að til að tryggja samræmda túlkun á EES svæðinu skyldi stofnaður einn EES-dómstóll og væri fullskipaður

[32] Sjá einnig Sejersted o.fl. EÖS rett bls. 106 og Gunnar G. Schram, Evrópska efnahagssvæðið bls. 90-93.
[33] Sjá Sejersted o.fl. bls. 106 sem reyndar telja framsalið vera meira að forminu til en efni, sjá nánar bls. 106.
[34] Sjá communication from the Commission on the precautionary principle COM(2000) frá 1. febrúar 2000.
[35] Ekki er áskilið að dómarar séu ríkisborgarar þess ríkis sem þá tilnefnir. Forseti dómsins um þessar mundir er Þór Vilhjálmsson. Einnig sitja í dómnum Per Tresselt frá Noregi og Carl Baudenbacher sem tilnefndur er af Liechtenstein en er svissneskur ríkisborgari.

dómur skipaður 8 dómurum. Fimm dómarar væru jafnframt dómarar við EB dómstólinn en þrír dómarar kæmu frá EFTA-ríkjunum. Einnig var gert ráð fyrir að dómurinn gæti starfað í deildum. Framkvæmdastjórnin lagði að loknum samningaviðræðum spurningar fyrir Evrópudómstólinn um það hvort þetta fyrirkomulag stæðist Rómarsamninginn. Hann komst að þeirri niðurstöðu að svo væri ekki þar sem hann taldi að slíkur dómstóll væri í andstöðu við ákvæði og grundvöll Evrópubandalagsins[36]. Þeim rökum var beitt að jafnvel í þeim tilvikum sem ákvæði Rómarsamningsins og EES-samningsins væru eins eða álíka væri ekki fullvíst að niðurstaða dóma yrði sú sama vegna ólíkra markmiða sem stefnt væri að með þessum tveimur samningum. EES-samningurinn væri milliríkjasamningur sem heimilaði ekki yfirfærslu fullveldis til þeirra milliríkjastofnana, sem samningurinn hefur komið á fót, með sama hætti og tíðkast innan Evrópubandalagsins. Auk þess tryggði hann ekki með fullnægjandi hætti einsleitni og gæti hinn nýi dómstóll þurft að úrskurða um mál sem heyrðu algjörlega undir Evrópudómstólinn eins og t.d. valdbærni stofnana EB. Þessi niðurstaða leiddi til stofnunar bæði sérstaks dómstóls fyrir EFTA-ríkin en auk þess myndi Evrópudómstóllinn úrskurða um EES-mál sem heyrðu undir EB-stoðina.

Málsmeðferðarreglur EFTA-dómstólsins eru í höfuðdráttum byggðar á reglum Evrópudómstólsins en gert er ráð fyrir ensku sem tungumáli réttarins en ekki frönsku eins og tíðkast í Evrópudómstólnum. Atkvæðagreiðslur eru leynilegar og dómurinn starfar eins og framkvæmdastjórn ESA sem hópur og sératkvæði eru ekki kunngerð. Niðurstaða er með öðrum orðum lögð fram í nafni alls dómsins.

EFTA-dómstóllinn fjallar um eftirfarandi mál:

- Mál sem eftirlitsstofnun EFTA, ESA, höfðar gegn EFTA-ríki vegna framkvæmdar á EES-samningnum.
- Mál sem til eru komin vegna innbyrðis ágreinings milli EFTA-ríkjanna.
- Kærur vegna ákvarðana ESA í samkeppnismálum. Þrátt fyrir að dómar EFTA-dómstólsins beinist almennt eingöngu gegn ríkjum er undantekning gerð á sviði samkeppnisreglna. Á því sviði beinast ákvarðanir að fyrirtækjum og geta þær verið aðfararhæfar.
- Mál sem höfðuð eru af EFTA-ríkjunum gegn ESA vegna aðgerðarleysis, vanhæfis eða brota á samningi EFTA-ríkjanna um eftirlit og lausn deilumála.
- Dómstóllinn gefur ráðgefandi álit um túlkun á ákvæðum EES-samningsins ef þess er óskað af dómstól í EFTA-ríki. Slíkra álita er óskað í vaxandi mæli og er þetta nú umfangsmesta viðfangsefni dómstólsins. Þrátt fyrir að álitið sé aðeins ráðgefandi hafa dómstólar farið eftir því og telja verður ólíklegt annað en að þeir muni ganga langt í þeim efnum, m.a. í ljósi þeirra meginreglna að túlka löggjöf í samræmi við þjóðarétt en ekki í andstöðu við hann.[37] Engin dæmi eru kunn um annað en að EFTA-ríki hafi lagt slík ráðgefandi álit til grundvallar í niðurstöðum sínum. Litið var svo á að dómstólar í EFTA-ríkjunum þyrftu ekki að verða við beiðnum um ráðgefandi álit en í framkvæmd er ljóst að þeir munu fara varlega í að hafna slíkum beiðnum. Samkvæmt bókun 34 við EES-samninginn geta EFTA-ríkin heimilað dómstólum í viðkomandi ríki að óska eftir bindandi úrskurði Evrópudómstólsins um túlkun á ákvæðum sem eru sambærileg við EB-löggjöf. Ekki er talið líklegt að EFTA-ríkin muni nokkurn tíma biðja um slíkt álit.

[36] Sjá álit 1/91 ECR I-6079.
[37] Sjá Gunnar G. Schram, bls. 385-386.

Dómstóllinn hefur starfað í u.þ.b. 6 ár og má segja að helstu einkenni á túlkun hans á samningnum séu eftirfarandi:

- Dómstóllinn virðist til þessa a.m.k. ekki gera sérstakan greinarmun á dómum Evrópudómstólsins fyrir undirritunardag samningsins og eftir hann.
- Þrátt fyrir að munur sé á EB-rétti annars vegar og EES-samningnum hins vegar, og þessi munur hafi m.a. endurspeglast í niðurstöðu dómsins í Maglite-málinu og í álitum EB-dómstólsins frá ’91 og ‘92, verður ekki annað séð en að einsleitnimarkmiðið sé grunntónninn í allri túlkun EFTA-dómstólsins á samningnum. Þetta kom fljótt í ljós þar sem dómstóllinn vitnaði iðulega til dóma EB-dómstólsins. Í desember sl. sendi dómstóllinn hins vegar frá sér tvö álit (annað var Erlu Maríumálið), sem er vísbending um að einungis undir mjög sérstökum kringumstæðum verði EES-samningurinn túlkaður öðruvísi en EB-réttur.

Niðurstaðan í Erlu Maríumálinu kom ýmsum á óvart enda gengu kenningar fræðimanna, um það hvort skaðabótaskylda væri hugsanlega hluti EES-réttarins, í báðar áttir. Málið er að margra mati mikilvægasta málið sem komið hefur til kasta dómstólsins. Í því sambandi má nefna þrjú atriði. *Í fyrsta lagi* tekur dómstóllinn EB-regluna um skaðabótaskylduna óbreytta upp í EES-samninginn en Evrópudómstóllinn taldi regluna leiða af séreðli Evrópuréttar sem einkennist af mjög nánu samstarfi aðildarríkja. Þrátt fyrir að EFTA-dómstóllinn telji að EES-samningurinn feli ekki í sér eins nána samvinnu telur dómstóllinn samt að samningurinn feli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi sem ásamt einsleitniákvæðum samningsins leiði til þess að skaðabótaskylda leiði af ákvæðum EES-samningsins við tilteknar aðstæður. *Í öðru lagi* er lögð rík áhersla á formálsákvæði í rökstuðningnum. Evrópudómstóllinn er þekktur fyrir slíka röksemdafærslu og virðist EFTA-dómstóllinn ætla að feta í fótspor hans. *Í þriðja lagi* mun álitið veita þeim aukið aðhald sem koma að undirbúningi ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og lögleiðingu EES-gerða í landsrétt.

2.6. Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna

Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna var stofnuð í Reykjavík árið 1992 og var sett á fót samkvæmt sérstökum samningi á sama tíma og EES-samningurinn öðlaðist gildi.[38] Tólf þingmenn sitja þessa fundi, sex frá Noregi, fjórir frá Íslandi og tveir frá Liechtenstein. Meginhlutverk þingmannanefndar EFTA er að vera ráðgefandi aðili varðandi framkvæmdina á EES samningunum þremur, þ.e. EES-samningnum, ESA/dómstólasamningnum og samningnum um fastanefndina.

EES ríkjunum ber að ráðfæra sig við þingmannanefnd EFTA-ríkjanna áður en fjárlög ESA eru samþykkt. Þetta þýðir í framkvæmd að ef EFTA-ríkin fallast ekki á tillögur ESA um rekstrarkostnað þá getur ESA borið upp aðfinnslur sínar við nefndina. Ef

[38] Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna var stofnuð árið 1977 og er enn starfandi og sitja þar þingmenn frá EES ríkjunum þremur og Sviss. Þar sem Sviss er ekki aðili að EES eru tvær þingmannanefndir nauðsynlegar. Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna fjallar fyrst og fremst um almenna starfsemi EFTA og fríverslunarsamninga við þriðju ríki.

ágreiningur er á milli aðildarríkjanna og ESA við afgreiðslu fjárlaga bendir fulltrúi ESA aðildarríkjunum jafnan á að honum standi þetta úrræði til boða.[39]

2.7. Ráðgjafarnefnd EFTA

Innan EFTA-stoðarinnar starfar sérstök ráðgjafarnefnd en í henni sitja fulltrúar atvinnulífsins í EFTA-ríkjunum. Þessi nefnd hefur starfað lengi innan EFTA en á ekki stoð í EES samningnum. Hins vegar gerir EES-samningurinn ráð fyrir sameiginlegri ráðgjafarnefnd. Nefndin gefur EFTA-ríkjunum ráðgjöf um þróun EFTA-samstarfsins. Meginhlutverk fulltrúanna er þátttaka í sameiginlegu EES-ráðgjafarnefndinni, þar sem fulltrúar veita sameiginlega ráðgjöf um þróun EES-samstarfsins.

3. Sameiginlegar stofnanir EES

3.1. EES-ráðið[40]

Samkvæmt EES-samningnum er EES-ráðið æðsta pólitíska stofnun EES-samningsins og er skipað aðildarríkjum EES/EFTA-ríkjanna og fulltrúum ráðherraráðs ESB og framkvæmdastjórnarinnar. Ekkert segir um það í EES-samningnum hvaða fulltrúar sitji í EES-ráðinu en gert er ráð fyrir að það komi saman á ráðherrastigi.[41] EES-ráðið hefur það hlutverk að vera pólitískur aflvaki við framkvæmd EES-samningsins og setur almennar reglur fyrir sameiginlegu EES-nefndina. Það er hlutverk nefndarinnar að gera stöðumat á framkvæmd og þróun EES-samningsins. Ráðið hefur einnig vald til að taka ákvarðanir um breytingar á honum. Í EES-ráðinu geta aðilar samningsins tekið upp sérhvert mál sem veldur þeim erfiðleikum varðandi framkvæmd samningsins. Að meginreglu til er gert ráð fyrir því að mál séu fyrst tekin upp í sameiginlegu EES-nefndinni áður en þau eru tekin upp í EES-ráðinu. Aðildarríki geta því borið upp hvaða mál sem er, en ákvarðanir EES-ráðsins verða að vera samhljóða á milli beggja stoðanna þ.e. annars vegar á milli EFTA-ríkjanna og hins vegar Evrópubandalagsins. Formennska í EES-ráðinu er til sex mánaða í senn og skiptast ríkjahóparnir á um formennsku.[42] Mikilvægi EES-ráðsins er tvímælalaust mikið og er afgreiðsla mála í mörgum tilvikum við það miðuð að henni sé lokið fyrir ráðsfundi. Hins vegar hafa nokkrir þættir orðið til þes að draga úr mikilvægi ráðsfunda.

Í fyrsta lagi er EES-samningurinn að sumu leyti fórnarlamb eigin velgengni. Vandamál tengd framkvæmd kunna að virðast stór í augum embættismanna sem við

---

[39] Yfirleitt er nokkur ágreiningur milli aðildarríkjanna og ESA við afgreiðslu fjárlaga. Meginástæða þessa er að ESA hefur verið þeirrar skoðunar að stofnuninni hafi verið skorinn þröngur stakkur þegar starfslið var skorið niður úr um 100 í 45 við aðild gömlu EFTA-ríkjanna þriggja að ESB. Auk þess hafi umsvif og eftirlit aukist verulega á EES-svæðinu, t.d. á fjarskiptasviðinu. Þess sé krafist að ESA hafi náið samráð við framkvæmdastjórnina og geti fetað í fótspor hennar þegar nýjar áherslur eru settar. Þetta kalli á meira starfslið. Ásættanleg lausn við afgreiðslu fjárlaga hefur þó ætíð náðst að lokum enda hafa aðildarríkin skilning á stöðu ESA að þessu leyti.

[40] Sjá nánar 89.-91. grein EES-samningsins

[41] Þrátt fyrir að til þessa hafi það tíðkast að utanríkisráðherra sitji þessa fundi er það ekki tiltekið í EES-samningnum. Fræðilega séð er ekkert því til fyrirstöðu að EES-ráðsfundir eigi sér stað með ráðherrum á sérsviðum sem varða innri markaðinn.

[42] Formennska er nú í höndum Portúgals sem fer með formennsku innan ESB. Þann 1. júlí 2000 tekur Ísland við formennsku í EFTA-hópnum til áramóta og er þá jafnframt í formennsku í EES-ráðinu.

hana vinna en eru í raun tæknileg minni háttar mál í augum utanríkisráðherra ESB. Áhugi á pólitískri umræðu um slík tæknileg mál er ekki mikill meðal ráðherra ESB.

EES-ríkin hafa ætíð lagt áherslu á að utanríkisráðherrar fundi á fyrri fundardegi þegar utanríkisráðherrar ESB hittast því að flestir ráðherrar eru farnir á öðrum degi og þá vill það oft verða svo að fáir ráðherrar séu til staðar þegar EES-ráðsfundirnir fara fram. Á öðrum fundardegi almenna ráðsins er ekki hægt að gera ráð fyrir þátttöku fleiri ráðherra af hálfu ESB en formennskuríkisins en auk þess situr jafnan sá framkvæmdastjóri, sem af hálfu framkvæmdastjórnarinnar fer með utanríkismál.[43]

Afar erfiðlega hefur gengið að fá fundi með utanríkisráðherrunum á fyrri fundardegi þrátt fyrir að mikið hafi verið reynt í þeim efnum. Meginástæða þessa er að dagskrá ráðherranna fyrri fundardaginn er ofhlaðin og því hefur verið reynt að draga úr fundum með þriðju ríkjum á þeim degi. Ef slíkir fundir eru haldnir með þriðju ríkjum hafa EFTA-ríkin þurft að keppa við ríki þar sem stærri vandamál hafa einkennt samskiptin við ESB, eins og t.d. Rússland og Úkraínu.

Í öðru lagi eru þessir fundir formlegir og sú verklagsregla gildir innan ESB að einungis formennskuríkið hefur hlutverki að gegna í viðræðum við þriðju ríki. Af þeirri ástæðu eru þessir fundir síður áhugaverðir fyrir aðra ESB-ráðherra sem gegna ekki beinu hlutverki á fundunum. Auk þess leiðir af þessari reglu, þ.e. að fulltrúi ESB tali einni röddu, að ESB-ríkin þurfa að samræma sjónarmið sín fyrir fundi með þriðju ríkjum. Fundir þessir eru því mjög vel undirbúnir og óvæntar uppákomur þekkjast ekki.[44]

Í þriðja lagi hefur EFTA-stoðin ekki sama pólitíska vægi og áður eftir að Austurríki, Finnland og Svíþjóð gengu í ESB.

3.2. EES-leiðtogaráðið

Ekki er gert ráð fyrir fundum leiðtoga á EES-svæðinu í EES-samningnum og það telst því ekki ein af stofnunum EES-samningsins. Hins vegar er samkomulag um að halda slíka fundi eftir því sem við verður komið. Stefnt hefur verið að því að halda slíka fundi árlega í tengslum við aðra leiðtogafundi í Evrópu. Í u.þ.b. sex ára sögu EES samningsins hafa þrír slíkir fundir verið haldnir. Þessir fundir eru pólitískur vettvangur þar sem bæði eru rædd mikilvæg utanríkismál og innri markaðsmál.

3.3. Sameiginlega EES-nefndin[45]

Sameiginlega EES-nefndin fundar u.þ.b. mánaðarlega og fer með daglega framkvæmd og rekstur samningsins, þ.á.m. ákvarðanatöku innan EES. EES nefndin hefur völd til að taka þjóðréttarlegar ákvarðanir á ýmsum sviðum. Nefndinni ber einnig að leysa úr ágreiningsmálum og samningaviðræður um aðlögun EFTA-ríkjanna að gerðum fara

[43] Nú fer Chris Patten með þessi mál.
[44] Undirbúningur fyrir þessa fundi innan ESB er í höndum þriðju landa hóps innan ráðsins. Undirbúningur er að mestu í höndum formennskuríkis EFTA annars vegar og ESB hins vegar. Ekki tíðkast að EFTA-ríkin og ESB-ríkin komi saman til að undirbúa slíka fundi.
[45] Sjá nánar 92.-94. grein EES samningsins.

þar fram. Nefndin hefur það hlutverk að sjá til þess að ákvæðum EES-samningsins sé framfylgt.

Ákvarðanir eru teknar með samkomulagi Evrópusambandsins annars vegar og EFTA-ríkjanna sem tala með einum rómi, hins vegar. Formennska skiptist á milli hópanna í sex mánuði í senn. Ísland tekur við formennsku í sameiginlegu EES-nefndinni af framkvæmdastjórninni 1. júlí 2000.

Fundir EES-nefndarinnar eru undirbúnir af undirnefndum og fjölda starfshópa. Áður en ákvarðanir eru teknar eru þær undirbúnar af sameiginlegum fjórum nefndum, þ.e.
1. undirnefnd sem fjallar um vöruviðskipti
2. undirnefnd sem fjallar um þjónustuviðskipti
3. undirnefnd sem fjallar um frjálsa för fólks
4. undirnefnd sem fjallar um málefni sem ná þvert á fjórþætta frelsið

Auk þess starfar 5. nefnd sem fer með laga- og stofnanamál.

Framkvæmdastjórnin talar fyrir hönd Evrópusambandsins á þessum fundum. Fremur sjaldgæft er að fulltrúar aðildarríkja ESB sitji fundina nema alvarlegur ágreiningur sé uppi. Þannig voru þessir fundir sóttir af fulltrúum fleiri ríkja þegar ágreiningur var uppi um framhald á þróunarsjóðnum. Fulltrúar hinna norrænu ríkjanna sækja þessa fundi einstaka sinnum. Finnland er reyndar eina ríkið sem sækir alltaf fundi. Í þeim tilvikum, þegar fulltrúar aðildarríkjanna taka þátt í þessum fundum, tíðkast ekki að þeir taki til máls. Slíkt er þó heimilt og hafa Spánverjar t.d. tekið til máls í tengslum við ágreininginn um fyrrgreindan þróunarsjóð.

3.4. Sameiginlega EES-þingmannanefndin

Í formálsgreinum EES-samningsins um þingmannanefnd EFTA-ríkjanna segjast EES/EFTA-ríkin vera sannfærð um að þjóðþing ríkjanna hafi mikilvægu hlutverki að gegna varðandi þróun EES-svæðisins og eru staðráðin í því að efla þingmannasamstarf þeirra og einnig milli þeirra og Evrópuþingsins.

EES-samningurinn gerir ráð fyrir samvinnu þingmanna aðildarríkja EES, þ.e. annars vegar þingmanna frá ESB-ríkjunum sem eru fulltrúar Evrópuþingsins og hins vegar fulltrúar þjóðþinga EFTA-ríkjanna. Alls eru þetta nú 24 þingmenn, þ.e. tólf frá hvorum aðila. EFTA-hópurinn skiptist þannig að 6 þingmenn eru norskir, 4 íslenskir og 2 frá Liechtenstein. Frá ESB virðist vera rík tilhneiging til að tilnefna þingmenn úr norðanverðri Evrópu.

Frá því að EES-samningurinn var gerður hefur ein mesta breyting á stofnanafyrirkomulagi innan EES verið aukið vægi Evrópuþingsins. Tvær breytingar hafa verið gerðar á Rómarsamningnum, í Maastricht og síðan í Amsterdam, sem báðar leiddu til stóraukinna valda til handa Evrópuþinginu. Eins og fram kemur hér að framan hefur Evrópuþingið ekki lengur aðeins stöðu sem ráðgefandi aðili heldur er orðinn virkur aðili í lagasetningarstarfinu sem fram fer innan ráðherraráðsins.

EES-þingmannanefndin hefur það hlutverk að koma af stað viðræðum og auka skilning milli Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna á kringumstæðum hvert annars

varðandi framkvæmd samningsins. Nefndin fundar aðeins tvívegis á ári og verður því ekki borin saman við það umfangsmikla starf sem fer fram í Evrópuþinginu. Nefndin er ráðgefandi og ekki er skylt að bera mál varðandi EES-samninginn upp við nefndina. Þá hefur hún ekki beinu hlutverki að gegna gagnvart stofnunum EES. Hún getur þó unnið skýrslur um starfsemina og samþykkt ályktanir.

Takmarkað hlutverk EES-þingmannanefndarinnar er ábending um þjóðréttarleg sérkenni samstarfsins. Hins vegar hafa sumir bent á að sú staðreynd, að slíkt þing sé til staðar, sé vísir að því að EES myndi sjálfstætt réttarkerfi.[46] Óháð slíkum umræðum er víst að aðilar vonuðust til þess með þingmannasamstarfinu að gefa samningnum aukið pólitískt vægi og gefa þjóðþingum EFTA-ríkjanna kost á að fylgjast betur með framkvæmd samningsins.

3.5. Ráðgjafarnefnd EES

Einnig er starfrækt sérstök ráðgjafarnefnd EES en í henni sitja fulltrúar atvinnulífsins þ.e. annars vegar úr EFTA-ríkjunum og hins vegar fulltrúar efnahags- og félagsmálanefndar ESB (ECOSOC). Nefndin miðlar upplýsingum og reynslu um framkvæmd og þróun hins evrópska efnahagssvæðis. Hún getur samþykkt ályktanir en ekki er skylt að bera mál undir nefndina.

Fundir með svipuðu sniði tíðkuðust milli EFTA-ríkjanna og Evrópubandalagsins frá árinu 1975.

4. Lokaorð

EES-samningurinn hefur þróast vel og reynst farsæll samningur og telja verður að hann hafi staðist þá raun þegar þrjú af fyrrverandi aðildarríkjum EFTA gengu í Evrópusambandið. Það hefur ekki verið vandalaust að reka samninginn undir þessum kringumstæðum en telja verður samt sem áður að bærilega hafi tekist að verja stofnanir samningsins.

Eitt af megineinkennum EES-samningsins er það hversu sveigjanlegur hann er og þrátt fyrir tvær ríkjaráðstefnur þar sem breytingar hafa verið gerðar á Rómarsamningnum má staðhæfa að ekki hafi myndast brestir í samstarfinu. Þrátt fyrir sveigjanleika EES-samningsins, að því leyti að hann tekur u.þ.b. mánaðarlega breytingum með innleiðslu nýrra gerða í samninginn, er sveigjanleikinn ekki sá sami að því er varðar stofnanir samningsins. Verulegt átak hefur átt sér stað í þá átt að færa Evrópusambandið nær borgurunum undanfarin ár og hefur sú þróun stóraukist með aðild Finnlands og Svíþjóðar að ESB. Völd Evrópuþingsins hafa verið aukin verulega og eftirlit þess með stofnunum ESB er mun meira en áður, einkum að því er varðar framkvæmdastjórnina. Embætti umboðsmanns hefur verið stofnað og ákvarðanatökuferlið er opnara. Aðgangur almennings að upplýsingum er mun betri en áður. Þegar EES-samningurinn var gerður voru starfandi í Brussel ýmsar skrifstofur sem seldu aðilum aðgang að skjölum sem þær höfðu útvegað eftir óformlegum leiðum. Þessar sömu upplýsingar getur almenningur nú nálgast ókeypis.

[46] Leif Sevón og Martin Johansson, the protection of the Rights of Individuals undir the EEA Agreement 24 European Court Review, 1999

Auk þess hefur verið gripið til ráðstafana til að efla áhrif atvinnulífsins sem getur nú, ef launþegar og atvinnurekendur eru sammála, lagt fram gerð til samþykktar í ráðherraráðinu.[47] Ekki var gert ráð fyrir slíkum aðgangi þegar EES-samningurinn var gerður. Þá hefur landsvæðanefndin verið stofnuð til að auka hlutverk sveitarfélaga og samþykktir gerðar til að efla hlutverk þjóðþinga aðildarríkja ESB. Á sama tíma er aðild hátt settra embættismanna og pólitískra fulltrúa mun greiðari innan ESB en EES og mál á síðarnefndum vettvangi koma almennt seinna til pólitískrar umræðu. Er þetta meginástæða þess að sumir telja mikilvægt að reyna að koma máli fyrr í pólitíska umræðu í EES-ríkjunum til að vega upp á móti því lýðræðislega misvægi sem hefur skapast í stoðunum tveimur. Þessi þáttur hefur einnig verið eitt af viðfangsefnum þingmannanefndar EFTA og málið hefur verið rætt í sameiginlegu þingmannanefnd EES-ríkjanna.

Svigrúm aðildarríkja til þess að fara eigin leiðir eða framfylgja eigin stefnu innan þess ramma, sem EES-samningurinn setur, má greina í tvennt, þ.e. annars vegar svigrúm til athafna sem rúmast innan samningsins og hins vegar ólögmætt svigrúm, þ.e. athafnir sem eru samningsbrot en eru látin óátalin af eftirlitsaðilum, t.d. af því að mál telst sérstaklega viðkvæmt.

Að því er varðar fyrra atriðið, þ.e. í þeim tilvikum þegar ríki notfæra sér svigrúm til þess að framfylgja gerð eftir sínum skilningi, ætti svigrúm aðildarríkja að ESB og EES væntanlega að vera nokkuð svipað. Framkvæmdin er að miklu leyti í höndum aðildarríkjanna og er ljóst t.d., þegar um tilskipanir er að ræða að aðildarríki hafa svigrúm til athafna þó að það sé ekki nákvæmlega skilgreint.

Í þeim tilvikum þegar aðildarríki beitir mati á túlkun, sem kann að vera á gráu svæði, er ekki ólíklegt að framkvæmdastjórnin bíði átekta og fari varlega í aðgerðir, sérstaklega ef um pólitískt viðkvæm mál er að ræða. Líklega gerði ESA slíkt hið sama en stofnunin er ekki eins háð góðum samskiptum við aðildarríkin og framkvæmdastjórnin enda hefur stofnunin þrengra hlutverk. Auk þess er ESA meðvitað um að náið er fylgst með frammistöðu stofnunarinnar af framkvæmdastjórninni. Ekki er því útilokað að svigrúm aðildarríkja ESB kunni að vera meira að þessu leyti, a.m.k. má staðhæfa að eftirlit ESA með aðildarríkjum sínum sé síst minna en eftirlit framkvæmdastjórnar með aðildarríkjum ESB. Auk þess eru aðildarríkin viðstödd alla samningagerðina í ráðherraráðinu og þar sem ríkin útskýra afstöðu sína í slíkum samningaviðræðum kann að koma í ljós svigrúm til túlkunar sem aðildarríkjum EFTA er ekki kunnugt um.

Hins vegar skapast álitaefni þegar aðildarríki fer hreinlega ekki eftir gerðum, þ.e. sýnir ekki fullkomna hollustu við framkvæmd gerða. Sömu sjónarmið eiga við hér eins og greint er frá hér að ofan um stöðu ESA annars vegar og framkvæmdastjórnar hins vegar. Mörg dæmi eru um að einstök aðildarríki sýni ekki hollustu við framkvæmd gerða eða dragi a.m.k. lappirnar. Ef málsókn er hótað má reyna að leysa mál áður en úrlausn fer fyrir dómstóla. Þar sem málsmeðferð er einfaldari innan EFTA-stoðarinnar og álag á EFTA-dómstólinn er minna en á Evrópudómstólinn, eru líkur því að úrlausn fáist með skjótari hætti innan EES/EFTA en ESB.

[47] Gerð ESB um foreldraorlof var t.d. samþykkt í ráðherraráðinu að fenginni tillögu hagsmunaaðila atvinnulífsins.

Ef aðildarríki ESB ákveður að framkvæma ekki gerð eru dæmi um að hún hafi beðið átekta ef hún telur að mál sé sérstaklega viðkvæmt fyrir ríki.[48] Innan ESB er aðgerðum sjaldan beitt gegn einstökum aðildarríkjum ef þau fara ekki eftir reglum. ESB-ríki verður ekki vikið úr aðildarríkjahópnum og ekki er hægt að grípa til mótaðgerða ef aðildarríki framfylgir ekki leikreglum innri markaðarins. Með breytingum, sem gerðar voru á Rómarsamningnum í Maastricht var innleitt ákvæði um að hægt sé að beita fjársektum ef ríki framfylgdu ekki ákvæðum gerða. Á hitt ber að líta að þessu úrræði hefur aldrei verið beitt og reynt er í lengstu lög að forðast það. Hins vegar ef EFTA-ríki framkvæma ekki gerðir er hægt að grípa til mótaðgerða. Viðeigandi gerðir tengdar viðauka gætu verið teknar úr sambandi sem gæti leitt jafnvel til alvarlegri árekstra. Þar sem EFTA-ríkin eru veikari aðili sem hefur miklu að tapa er slík framkvæmd líklega ekki talin áhættunnar virði. Auk þess er hægt að gera meiri formlegar kröfur ef um þriðja ríki er að ræða; sem dæmi má nefna að EES/EFTA-ríkjunum hefur verið meinuð aðkoma að tveimur vísinda- og þróunarverkefnum þar sem gerðin um vernd persónuupplýsinga í tölvutæku formi[49] hefur ekki enn öðlast gildi á EES-svæðinu. Slíkum formkröfum er þó ekki beitt þegar um aðildarríki er að ræða. Nokkur aðildarríki hafa ekki komið fyrrgreindri gerð til framkvæmdar en sú staðreynd hefur ekki áhrif á þátttöku þeirra.

Loks má nefna að þegar um er að ræða viðskipti með vöru, sem ekki heyrir undir samninginn að fullu, hefur framkvæmdastjórnin litið svo á að hún geti gripið til efnahagslegra refsiaðgerða. Slíkt er ekki heimilt ef um svið er að ræða sem heyrir undir EES-samninginn, en meira álitamál er ef um vöru er að ræða sem fellur utan hans. Framkvæmdastjórnin greip t.d. til refsitolla gegn Norðmönnum vegna meintra niðurgreiðslna þeirra á laxi á markaði ESB. Álitamál er hvort slíkt sé heimilt samkvæmt EES-samningnum en það var engu að síður gert og Norðmenn treystu sér ekki til annars, eftir að sýnt var að mótmæli þeirra báru ekki árangur, en að semja um tolla. Sá samningur rennur út á næsta ári og er sú staða Norðmönnum áhyggjuefni.[50]

Af framansögðu er ljóst að þrátt fyrir að EES/EFTA-ríkin taki þátt í innri markaðnum er ekki sjálfgefið að aðstaðan á markaðnum verði ætíð sú sama. Þrátt fyrir einstakan samning eru ríkin þriðju ríki í samskiptum við ESB og þó að margt sé líkt mun ætíð felast viss aðstöðumunur í því hvort viðkomandi sé aðili að ESB eða ekki.

---

[48] Sem dæmi um þetta má nefna gerð um friðun fugla sem var mjög viðkvæm í ákveðnum ríkjum því að hún takmarkaði sportveiði. Framkvæmdastjórnin aðhafðist ekki í málinu. Dæmi eru einnig um að hún bíði í alllangan tíma áður en hún grípur til aðgerða í slíkum tilvikum.

[49] Sjá tilskipun nr. 96/46/EB um vernd persónuupplýsinga, ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 83/99.

[50] Sérstaða þessa máls er að sýnt þótti að sá stuðningur, sem tíðkaðist í Noregi, væri í andstöðu við WTO-reglur og var það talið nægilegt til að beita viðurlögum og hafði það engin áhrif þótt sýnt væri að álíka fyrirkomulag tíðkaðist innan ESB og Norðmenn viðhöfðu. Ef svo væri þá gætu þeir gripið til sinna ráða. Aðilar kusu að semja.

Gagnlegar vefslóðir um tveggja stoða kerfi EES-samningsins

Fríverslunarsamtök Evrópu - Eftirlitsstofnun EFTA - EFTA-dómstóllinn:
http://www.efta.int/structure/main/index.html
Vefsetur Evrópusambandsins: http://europa.eu.int/