

# Guðbjörn Jónsson



## Aðildarviðræður eða aðlögun að ESB

Deilurnar um það ferli sem sett var af stað árið 2009, með eftirfarandi þingsályktunartillögu er orðið nokkuð sérstakt. *Tekið skal fram að hvar sem áhersluletur, skáletrun eða litabreytingar eru í þessum skrifum, þá er það verk höfundar þessara skrifa, Guðbjörns Jónssonar, gert til áhersluauka.*

Þingsályktunartilagan var svona:

*"Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um **væntanlegan aðildarsamning.**"*

Af gögnum málsins á vef Alþingis má ráða að þessi tillaga hafi fengið umfangsmikla umfjöllun. Sé t. d. bara vikið að nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar um málið, sem fyllir u. þ. b. 35 A4 blaðsíður fyrir utan fylgigögn og neðanmálgreinar, gefur það ákveðna vísbendingu.

Pegar nefndarálit þáverandi meirihluta utanríkismálanefndar um ofangreinda tillögu er skoðað, kemur margt afar athyglisvert í ljós. Einkanlega með tilliti til þeirrar framkvæmdar sem verið hefur í gangi **varðandi beina aðlögun að regluverki ESB sem fyrri ríkisstjórn framkvæmdi.**

Í upphafi nefndarálitsins segir að:

*"Meiri hlutinn leggur sérstaka áherslu á það við afgreiðslu málsins að það verklag og það skipulag sem greinir hér á eftir verði viðhaft af stjórnvöldum í hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB í því skyni að tryggja sem víðtækasta aðkomu og samráð við ólíka aðila sem eiga hagsmuna að gæta í málinu, svo og við Alþingi."*

Nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar skiptist í marga kafla og enn fleiri undirflokk. Ekki verður að þessu sinni farið yfir allt nefndarálitid en aðallega vikið að því er lýtur að ferli aðildarumsóknar og framkvæmd viðræðna. Í þessum skrifum er aðallega litið til V. kafla nefndarálits meirihlutans, sem ber yfirskriftina - **Ferli umsóknar um aðild að ESB.** Fyrst lítum við á 1. undirflokk, sem ber yfirskriftina: **Formlegt upphaf.** Þar segir eftirfarandi:

*"Á fundum nefndarinnar kom fram að aðildarferlið hefist formlega með því að ríki sem **æskir aðildar sendir aðildarumsókn til ráðherraráðs ESB.**"*

Athyglisvert er að í reglum ESB um aðildarumsókn er beinlínis gert ráð fyrir **að RÍKIÐ** (þ.e. þjóðin) gangi fyrst úr skugga um það, meðal þegna sinna, hvort meirihlutavilji sé fyrir hendi til inngöngu í ESB, **áður en aðildarumsókn er send.** Enn fremur segir síðar í þessum lið:

*"Að fenginni aðildarumsókn felur ráðherraráðið framkvæmdastjórn ESB að fara með meðferð umsóknarinnar og gefa álit sitt á henni til ráðherraráðsins. **Framkvæmdastjórnin leggur mat á umsóknina og leggur til það ferli sem viðhaft skuli, þ.m.t. hvort forsendur séu fyrir hendi að hefja aðildarviðræður þegar í stað.**"*

Í þessu mati framkvæmdastjórnar eru svokölluð "Kaupmannahafnarviðmið" skoðuð en síðan segir í nefndarálitinu:

"Á endanum tekur leiðtogaáð ESB ákvörðun um hvort aðildarviðræður skuli hafnar við umsóknarríkið."

Hér erum við komin að 3. undirflokki V. kafla, sem ber yfirskriftina **Uppbygging viðræðna**.

"Viðræðurnar fara fram á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis á sérstökum samningafundum (ríkjaráðstefnum) á vettvangi ráðherra eða sendiherra. **Löggjöf ESB er í samningaviðræðum skipt upp í eftirtalda 35 kafla og síðan samið um þá hvern og einn, skref fyrir skref:** 1) frjálst vörufælði, 2) frjáls för vinnuafls, 3) frjáls þjónustuviðskipti, 4) frjálsir fjármagnsflutningar, 5) opinber útboð, 6) félagaréttur, 7) hugverkaréttur, 8) samkeppnismál, 9) fjármálaþjónusta, 10) upplýsingasamfélagið og fjölmiðlun, 11) landbúnaðar- og byggðastefna, 12) matvælaöryggi og hreinlætismál, 13) sjávarútvegur, 14) samgöngumál, 15) orkumál, 16) skattamál, 17) efnahags- og myntbandalagið, 18) hagtölur, tölfræði, 19) félagsmála- og atvinnustefna, 20) iðnstefna, 21) evrópskt samgöngu-, orku-, og fjarskiptanet, 22) héraðastefna og staðbundin uppbygging, 23) réttarvarsla og grundvallarréttindi, 24) réttlæti, frelsi og öryggi borgara, 25) vísindi og rannsóknir, 26) mennta- og menningarmál, 27) umhverfismál, 28) neytenda- og heilsuvernd, 29) tollabandalagið, 30) alþjóðatengsl, 31) utanríkis-, öryggis- og varnarmál, 32) fjárhagslegt eftirlit, 33) fjármál og fjárlög ESB, 34) stofnanir, 35) annað.

**Uppbygging viðræðna er með þeim hætti að frumkvæðið er í höndum framkvæmdastjórnar ESB sem leggur fyrir aðildarríkin (öll aðildarríki ESB innskot GJ) tillögur sínar að samningsafstöðu í hverjum og einum kafla og hvort og þá hvenær formlegar viðræður um hvern kafla skuli hefjast. Endanleg ákvörðun í þessu efni er síðan í höndum aðildarríkjanna og þarf einróma samþykki þeirra til að hefja viðræður og að sama skapi einróma samþykki til að ljúka viðræðum um hvern og einn kafla."**

Af því sem hér á undan hefur verið tekið saman, er ljóst að það eru engar **KÖNNUNARVIÐRÆÐUR** í gangi af hálfu ESB. Kemur það vel í ljós þegar litið er á það sem fram kemur í 5. undirflokki V. kafla nefndarálits meirihluta utanríkismálanefndar á 137. löggjafarþingi Íslands árið 2009. Sá kafli heitir:

**"v. Formlegar samningaviðræður.**

Eins og að framan greinir fara formlegar samningaviðræður fram á ríkjaráðstefnum á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis. Viðræðurnar byggjast á **hinni sameiginlegu samningsafstöðu "sem aðildarríkin hafa einróma samþykkt" á grunni tillagna framkvæmdastjórnarinnar.** Má því í raun segja að framkvæmdastjórnin gegni lykilhlutverki í viðræðunum. **Aðilar skiptast á samningsafstöðu þar til sameiginleg niðurstaða hefur náðst þannig að "loka megi viðræðum með formlegum hætti, kafla fyrir kafla."** Vinna samningamanna á einstökum sviðum með framkvæmdastjórn ESB miða að því að komast að niðurstöðu um einstök atriði þannig að afstaðan sem framkvæmdastjórnin leggur fyrir aðildarríkin á endanum falli eins vel að sjónarmiðum umsóknarríkis og kostur er."

Enn á ný kemur skýrt fram að Alþingi var vel kunnugt um, áður en umrædd þingsályktunartillaga var samþykkt, að ekki yrði um neinar KÖNNUNARVIÐRÆÐUR að ræða. Eins og fram kemur hér á undan vissu þingmenn, eða áttu að vita, að umsókn um aðild að ESB fól í sér **BEINA AÐLÖGUN** en ekki könnun á því hvað væri í boði.

Næsta málsgrein 5. undirflokks V. kafla nefndarálitsins sýnir það greinilega, en þar segir:

*"Sú breyting hefur orðið á stækkunarviðræðum að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin viðmið varðandi hvern og einn. Sem minnst er gefið af frestum til að uppfylla skilyrðin áður en köflum er lokað heldur er þeim ekki lokað fyrir en ákveðnum markmiðum er náð í framkvæmd og með innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki. Slíkt er að sjálfsögðu óháð þeim aðlögunartíma og undanþágum sem kann að semjast um."*

Ég vek sérstaka athygli á að það sem fram kemur í málsgreininni hér á undan er ekki samið af mér eða mín hugmyndafræði. Þetta stendur skýrum stöfum í nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar á 137. löggjafarþingi ársins 2009, við afgreiðslu þingsályktunar um hvort sækja eigi um KÖNNUNARVÐIRÆÐUR við ESB um HUGSANLEGA aðild. Og að KÖNNUNARVIÐRÆÐUM LOKNUM verði tekin afstaða til þess sem út úr viðræðunum kom og þá geridd atkvæði um það sem "*væntanlegan aðildarsamning*," í almennri þjóðaratkvæðagreislu.

Eins og greinilega sést á þeim texta sem hér hefur verið tekinn samann, **úr ítarlegu nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar árið 2009**, var utanríkismálanefnd fullkunnugt um, áður en þingsályktunartillagan var afgreidd frá nefndinni, að þingsályktunin væri ÓFRAMKVÆMANLEG, vegna þess, eins og segir í nefndarálitinu:

*"Sú breyting hefur orðið á stækkunarviðræðum að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin viðmið varðandi hvern og einn málaflökk."*

Að framan er sagt að Löggjöf ESB sé skipt upp í 35 sjálfstæða málaflökka og samið sérstaklega um hvern málaflökk fyrir sig og ekki byrjað á næsta málaflökki fyrir en búið sé að ljúka samningum og loka þeim flokki sem var í vinnslu. Í því felst, eins og fram kemur hér að ofan að:

*"Sem minnst er gefið af frestum til að uppfylla skilyrðin áður en köflum er lokað heldur er þeim ekki lokað fyrir en ákveðnum markmiðum er náð í framkvæmd og með innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki."*

Það fer ekkert á milli mála hvað þarna er verið að segja. Til þess að hverjum kafla fyrir sig verði lokað, þarf **ákveðnum markmiðum** að vera náð um **framkvæmd og innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki**. Þarna er það sagt skýrum orðum að um BEINA AÐLÖGUN OG INNLIMUN er að ræða. **35 sinnum er beinni innlimun Íslands í lög og regluverk ESB lokið**, breytingar Íslenskra laga og regluverks um rekstur þjóðfélags okkar um garð gengið, **áður en til þess komi að þjóðin fái aðkomu að ferlinu**. Þó er sagt í reglum ESB, að greiða skuli atkvæði um hvern kafla fyrir sig, áður en haldið er áfram og næsti kaflí opnaður. Þessari skyldu sinni sinni fyrri ríkisstjórn í engu og ekki heldur þeirri upplýsingaskyldu sem í nefndaráliti þáverandi meirihluta utanríkismálanefndar.

Lítum hér rétt í lokin á upphaf 6. undirflokks V. kafla nefndarálitsins, en sá kaflí ber yfirskriftina: "*Texti aðildarsáttmála undirbúinn*." Fyrsta málsgrein hljóðar svo:

*"Að loknum samningaviðræðum um hvern einstakan kafla tekur við vinna er snýr að því að yfirfæra samningsniðurstöðuna í lagatexta. Sú vinna fer fram í sérstökum vinnuhópi ráðherraráðsins sem síðan ber textann undir umsóknarríki. Þessi vinna fer í raun fram samhliða samningaviðræðum um aðra kafla og bíður því ekki heildarniðurstöðu viðræðna. Þegar öllum köflum hefur verið lokað með þessum hætti liggur aðildarsamningur fyrir."*

## Samandregið.

Hér að framan hafa verið sett fram nokkur lykilatriði úr nefndarálitni meirihluta utanríkismálanefndar ársins 2009, vegna vinnslu þingsins á tillögu til þingsályktunar um að fela ríkisstjórninni að leggja fram umsókn um aðild að ESB. Eins og skýrt kemur fram í framangreindum tilvísunum, var raunin sú að ekki var hægt að fara í einskönar könnunarviðræður til að skoða hvað væri í boði (kíkja í pakkann) að loknum samningum, eins og oft hefur verið sagt. Það kemur þarna greinilega fram að ekki dugar eitt og sér að aðilar verði sammála um texta samninganna. Heldur er það skýr krafa ESB að ENGUM hinna 35 málefnaflokkanna samningsins verði "**lokað fyrr en ákveðnum markmiðum er náð í framkvæmd og með innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki.**"

Er sá möguleiki fyrir hendi að þingmenn skilji ekki hvað felst í þeim texta sem hér hefur verið vísað til? Sé það svo, er ljóst að þeir menn eiga ekki erindi á LÖGGJAFARPING þjóðar. En hvaða núverandi þingmenn sömdu og undirrituðu það nefndaráliit sem hér hefur verið vísað til. Þeir eru: Árni Sigurðsson, þáverandi formaður nefndarinnar, Helgi Hjörvar, sem nú er einn ákafasti þingmaðurinn, fyrir utan Árna Pál Árnason, í að haldið verði áfram **hinni beinu aðlögun landsins inn í ESB, án þess að heimilda um slíkt verði leitað hjá Alþingi.** Þriðji þingmaður meirihlutans 2009, sem undirritar tilvitnað nefndarálit er Valgerður Bjarnadóttir. Auk þess ritar Birgitta Jónsdóttir undir nefndarálitnið með fyrirvara.

Hvað er það svo að segja okkur sem hér hefur verið dregið fram:

1. Að samkvæmt meirihlutaálitni utanríkismálanefndar ársins 2009, vissu þáverandi stjórnarflokkar að sú þingsályktun sem þeir voru að fjalla um og samþykkja, væri óframkvæmanleg, vegna þess að ESB hafði breytt stækkunarviðræðum.
2. Þrátt fyrir að vita að þingsályktunin væri óframkvæmanleg, samþykkti meirihlutinn hana.
3. Vitandi um það ferli samningaviðræðna að hverjum málafllokki fyrir sig væri **ENDANLEGA LOKAÐ**, áður en næsti málaflokkur væri opnaður, létu stjórnarflokkar ársins 2009, þjóðina halda að verið væri að semja **UPPKAST** að aðildarsamning, samanber allar mótmælastöðurnar að undanfögnu á Austurvelli.
4. Þrátt fyrir yfirlýsingu í nefndarálitni um breiða samstöðu, opið ferli og ítarlegar upplýsingar til almennings og atvinnulífs, hafði hvorki Alþingi né ríkisstjórn í frammi þau ákvæði stækkunarferlis, að kynna og fá samþykki meirihluta Alþingis fyrir hverjum málafllokki fyrir sig, áður en honum væri lokað. **En það er eitt að skilmálum aðildarviðræðnanna.**
5. Hvergi létu stjórnarflokkar ársins 2009 þau skilyrði koma fram, að væri samningaferli haldið áfram og "næsti" málaflokkur opnaður, væri þegar búið að setja inn í Íslensk lög og regluverk, þau lög og reglur ESB, sem tilheyrandi væru málaflokknum sem ætti að loka. OG ekki væri nóg að texti reglnanna væri kominn á blað og samþykktur. **Reglurnar urðu að vera komnar í framkvæmd**, sem þýðir að í þeim málafllokki væri Ísland orðið aðili að ESB. Sú er í raun og veru staðan þegar málaflokkur er lokað og næsti flokkur opnaður.
6. Enn hefur engra heimilda verið leitað á Alþingi fyrir beinni aðlögun að ESB, eins og framkvæmdin hefur verið fram til þessa. Sá stjórn málafllokks sem þingsta ábyrgð ber á ósamþykktum framgangi aðildarferlis að ESB er Samfylkingin. Öll framganga utanríkisráðuneytis fyrri ríkisstjórnar í þeim málum er utan heimilda Alþingis. Heimild var einungis veitt fyrir **KÖNNUNARVIÐRÆÐUM, án þess að nokkrum málafllokki væri lokað** fyrr en eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. En framkvæmdin var ekki með þeim hætti.