

# Uppruni, þróun og skipulag Evrópusambandsins

## Úttekt

### Inngangur

Markmið þessarar úttektar er að veita stutt yfirlit um grundvallarsáttmála, skipulag og helstu stofnanir Evrópusambandsins (ESB). Enn fremur eru í samantektinni tilvísanir til vefsíðna á ensku sem veita upplýsingar um ESB og starfsemi á vegum þess.

Meðal þess sem hvatti til þess að yfirlitið sem hér birtist yrði gert er brotthvarf Stóra-Bretlands úr ESB í janúarlök 2020. Skipulag ESB eða fyrirkomulag og starfshættir stofnana þess breyttust að sönnu ekkert við það en stærðar- og styrkleikahlutföll hins yfirþjóðlega samstarfsvettvangs tóku vissulega breytingum þegar ein af fjölmennustu og áhrifamestu sambandsþjóðunum sagði skilið við hann og nú býr Sambandið sig undir framtíð án Bretlands þegar unnið er að fjármálaáætlun þess fyrir árin 2021–2027.

### Evrópubandalag og Evrópusamband, 1958–2020

Undirbúningur að stofnun forvera ESB, Kola- og stálbandalags Evrópu (e. *European Coal & Steel Community*) hófst formlega vorið 1950, einungis fimm árum eftir lok síðari heimsstyrjaldar, að frumkvæði Frakka. Tveimur árum síðar gekk sáttmálinn um Kola- og stálbandalagið í gildi og aðildarríki hans voru Frakkland, Vestur-Þýskaland, Ítalía, Belgía, Holland og Lúxemborg.

Markmið aðildarríkjanna með stofnun Kola- og stálbandalagsins voru að hindra frekari stríðsátök milli Evrópuríkja og efla hagsæld þeirra. Kol voru mikilvægur orkugjafi í álfunni og víst þótti að engar styrjaldir yrðu háðar án stáls og kola. Sameiginlegur markaður með kol og stál myndi því hindra styrjaldarátök milli aðildarríkjanna á borð við þau sem endurtekið höfðu brotist út á undanförunum áratugum.

Valdatogstreitan milli stórvelda og hugmyndakerfa sem einkenndi kalda stríðið setti mark sitt á aðdragandann að stofnun ESB. Í ljósi hættunnar sem bandarísk stjórnvöld töldu stafa af framgangi kommúnismans í ríkjum Austur-Evrópu og víðar í heiminum kröfðust þau þess að Vestur-Þýskaland hervæddist. Frönsk stjórnvöld beittu sér þá fyrir stofnun varnarbandalags Vestur-Evrópuríkja og stofnun Evrópuhers og var hugmyndinni allvel tekið af öðrum ríkjum Kola- og stálbandalagsins en þegar greidd voru atkvæði um málið á franska þjóðþinginu árið 1954 var það fellt og var þar með úr sögunni. Norður-Atlantshafsbandalagið (NATO) sem stofnað var 1949 varð höfuðvettvangur varnarsamstarfsins og gekk Vestur-Þýskaland í það árið 1955.

Reynslan af Kola- og stálbandalaginu og tilraununum til að stofna evrópskt varnarbandalag hafði sannfært nægilega marga stjórnámamenn í aðildarríkjunum um gildi þess að efla samstarfið milli Evrópuríkja á þeim grundvelli sem hafði verið lagður með Kola- og stálbandalaginu til þess að

haldið var áfram að þróa samstarfsgrundvöll þeirra og í ársbyrjun 1958 tóku gildi tveir sáttmálar, báðir undirritaðir í Rómaborg og kenndir við hana, sem marka upphaf ESB.

Með Rómarsáttmálanum um Efnahagsbandalag Evrópu (EBE) og Rómarsáttmálanum um Kjarnorkubandalag Evrópu (EURATOM) varð til yfirþjóðlegur samstarfsvettvangur aðildarríkjanna, byggður á sáttmála milli þeirra og með eigið stjórnkerfi, sem þróaðist á rúmum sex áratugum í núverandi Evrópusamband. Liður í þeirri þróun var sameining bandalaganna þriggja undir einni stjórn árið 1967. Eftir það gengu þau undir heitinu Evrópubandalögin, eða Evrópubandalagið (EB) í daglegu tali, og var þessi skipan við lýði fram til 1. desember 2009 er Lissabon-sáttmálinn gekk í gildi og verkefni Evrópubandalaganna færðust til ESB.

Á upphafsárum EBE einkenndi mikil áhersla á landbúnaðarmál og mótun hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu framvinduna. Landbúnaður í Evrópu var víða í slæmu ásigkomulagi og skortur var á ýmsum landbúnaðarvörum í álfunni. Frakkar vildu bregðast við þessari stöðu með rausnarlegum framleiðslustyrkjum til bænda og fengu þessu framgengt en Þjóðverjar eflðu iðnað sinn.

Efnahagsbandalagið þótti fljótt gefa góða raun og stuðla að hagvexti í aðildarríkjunum sex sem stóðu að stofnun þess. Talsverð togstreita var þó meðal þessara ríkja um stefnu EBE á 7. áratug síðustu aldar, ekki síst hvað stækkun þess áhrærði. Frakkar töldu sig hafa komið ár sinni vel fyrir borð og tryggt stöðu franska atvinnuvega innan bandalagsins og höfnuðu því að hleypa öðrum ríkjum þangað inn, ekki síst Bretlandi sem þeir litu á sem höfuðkeppinaut. Bretland, Danmörk og Írland sóttu um aðild að EBE í byrjun 7. áratugarins en Charles de Gaulle Frakklandsforseti beitti neitunarvaldi gegn aðild þeirra í ársbyrjun 1963.

Franska ríkisstjórnin fékk því einnig framgengt að um áramótin 1965–1966 var gert samkomulag milli bandalagsríkjanna, kennt við Lúxemborg, sem tryggði hverju þeirra um sig neitunarvald við atkvæðagreiðslu í ráðherraráðinu. Eftir að ekki var hægt að koma öðrum málum í gegn en þeim sem fullt samkomulag var um fækkaði til muna þeim málum sem EBE gat afgreitt og hægði þetta á þróun þess þá tvo áratugi sem fyrirkomulagið var við lýði.

Árið 1968 gekk tollabandalag EBE í gildi og jók það vægi þess á alþjóðavettvangi það mikið að það varð samningsaðili um öll tollamál á bandalagssvæðinu.

Með brotthvarfi de Gaulles úr embætti Frakklandsforseta árið 1969 hvarf einnig meginhindrunin fyrir stækkun EBE og Frakkar tóku að renna hýru auga til Bretlands sem vænlegs markaðslands fyrir landbúnaðarvörur sem nú var orðin ofgnótt af sökum hinna vel úti látnu framleiðslustyrkja.

Bretland, Írland og Danmörk gengu í EB 1. janúar 1973. Noregur hafði einnig sótt um aðild en meiri hluti norskra kjósenda hafnaði henni í þjóðratkvæðagreiðslu haustið 1974.

Á 8. áratugnum jukust kröfur um að auka og styrkja lýðræðislega stjórnarhætti í EBE. Sá háttur komst á að Evrópuþingið skyldi staðfesta fjárlög EBE og árið 1977 samþykktu aðildarríkin þá breytingu að halda skyldi sérstakar Evrópuþingkosningar og fóru hinar fyrstu fram árið 1979. Evrópuþingið hefur upp frá þessu verið skipað þingmönnum sem kjörnir eru beint af almenningi og í fyrstu völdust þangað einkum þingmenn sem voru hlyntir Evrópusamstarfinu og vildu veg þess sem mestan en á síðari árum, eftir því sem meiri efasemda hefur gætt um stefnu og þróun Evrópusamstarfsins, hafa komið fram flokkar á Evrópuþinginu sem endurspeglja þau sjónarmið.

Árið 1985 kom Evrópuþingið því til leiðar að gerðar voru breytingar á Rómarsáttmálanum með sáttmála sem bar heitið Einingarlög Evrópu og tók gildi 1. júlí 1987. Með honum var afnumin krafa

um einróma samþykki og neitunarvald aðildarríkja sem hafði haldið aftur af þróun bandalagsins um tveggja áratuga skeið. Þessi breyting og aðrar sem gerðar voru með Einingarlögum Evrópu urðu grundvöllur innri markaðar Evrópu (e. [the European single market](#)), upptöku sameiginlegs gjaldmiðils og sameiginlegrar utanríkisstefnu. Má líta á hina nýju stefnu sem viðbrögð við þróttlitlu efnahagslífi og stöðnun á fyrri hluta 9. áratugarins.

Þrjú ríki hlutu inngöngu í EB á 9. áratugnum: Grikkland árið 1981 og Spánn og Portúgal árið 1986. Herforingjastjórnir höfðu verið við völd í þessum ríkjum og mikill munur var á pólitískri og efnahagslegri stöðu þeirra og aðildarríkja sem fyrir voru. Samheldnistefna ESB og uppbyggingar- og fjárfestingarsjóðir þess voru stofnaðir á þessum árum í því skyni að bæta stöðu nýju aðildarríkja.

Innri markaðurinn grundvallast á Einingarlögum Evrópu og tryggir hið svonefnda fjórfrelsi, þ.e. frjálst flæði fólks, varnings, þjónustu og fjármagns milli aðildarríkja ESB. Næsta stóra skrefið í efnahagssamruna Evrópu var tekið með Maastricht-sáttmálanum sem tók gildi 1. nóvember 1993 en með honum jókst samhæfing efnahagsstjórnar í aðildarríkjunum með sameiginlegan gjaldmiðil að markmiði og Efnahagsbandalag Evrópu (Evrópubandalagið) varð að Evrópusambandinu. Staða Almenna dómstólsins (Evrópudómstólsins) styrktist og hlutverk hans við að skera úr deilumálum varðandi innri markaðinn varð burðarás í mótun hans og framfylgd við regluverkið sem stýrir honum.

Leiðin að hinum sameiginlega gjaldmiðli lá um mikið breytingaskeið í Evrópu sem markast af griðarmiklum og hröðum pólitískum breytingum sem hófust haustið 1989 með falli Berlínarmúrsins sem hafði verið táknrænn fyrir skiptingu Þýskalands í tvö ríki og skiptingu Evrópu milli tveggja andstæðra hugmyndakerfa. Þegar Sovétríkin voru leyst upp í desember 1991 gerbreyttust tengsl ríkja í Evrópu og skyndilega varð hlutverk EB og síðar ESB mikið og ótvírætt í þeirri þróun sem við tók.

Vestur-þýsk stjórnvöld vildu sameina þýsku ríkin tvö en af því gat ekki orðið nema Frakkar féllust á það sökum skilmála sem settir voru eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar. Frakkar voru mjög áfram um að innleiða sameiginlegan evrópskan gjaldmiðil en þýsk stjórnvöld og almenningur í Þýskalandi höfðu ýmsa fyrirvara á þeim áformum en studdu þau eindregið eftir að Frakkar höfðu gengist inn á að heimila sameiningu þýsku ríkjanna sem varð árið 1990.

Maastricht-sáttmálinn endurspegladi hina breyttu heimsmynd sem við tók eftir upplausn Sovétríkjanna á ýmsan hátt, m.a. hófst með honum nánara samstarf aðildarríkja ESB í öryggis- og varnarmálum á vettvangi sambandsins sem fram til þessa hafði nánast eingöngu farið fram innan NATO.

Þegar Maastricht-sáttmálinn gekk í gildi höfðu Austurríki, Finnland, Svíþjóð, Kýpur, Malta, Noregur og Sviss sótt um aðild að ESB eða lýst yfir vilja til þess. Urðu þessi lönd öll aðildarríki á næstu árum nema Noregur, þar sem kjósendur höfnuðu aðild öðru sinni haustið 1994, og Sviss.

Næsta stóra breytingin á starfsgrundvelli og starfsháttum ESB varð með gildistöku Amsterdam-sáttmálans í ársbyrjun 1999. Amsterdam-sáttmálanum fylgdi einnig sú breyting að ekki þurfa öll ríki ESB að gerast þátttakendur í öllum verkefnum sambandsins og einnig styrkti sáttmálinn stöðu Evrópuþingsins gagnvart framkvæmdastjórninni. Afsögn allrar framkvæmdastjórnarinnar og skipan nýrrar í mars 1999 var til marks um breytt valdahlutföll.

Þegar aðildarviðræður við 10 ríki, sem ýmist höfðu verið á áhrifasvæði Sovétríkjanna eða innan landamæra þeirra, hófust árið 1998 höfðu átta ríki gengið í ESB á árabílinu 1973–1995. Aðild þeirra

hafði kallað á ýmsar breytingar á skipulagi og starfsháttum sambandsins og eins og vænta mátti gerði aðild Austur-Evrópuríkjanna það einnig. Átta þeirra gengu í sambandið árið 2004 og Búlgaría og Rúmenía fengu aðild 2007.

Brugðist var við hinni miklu og hröðu stækkun með Nice-sáttmálanum sem tók gildi 1. febrúar 2003. Vægi aðildarríkjanna við atkvæðagreiðslu í ráðinu breyttist hinum fjölmennari í hag og þingmannahlutfall aðildarríkjanna á Evrópuþinginu var endurskoðað. Einnig voru gerðar breytingar á landbúnaðarstyrkjum ESB og hlutverki uppbyggingarsjóða sambandsins.

Á leiðtogafundi ESB í Laeken í Belgíu í júlí 2003 komust aðildarríkin að samkomulagi um uppkast að stjórnarskrá ESB sem ætlunin var að kæmi í stað sáttmála þess en þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram um Evrópustjórnarskrána í Frakklandi og Hollandi árið 2005 var hún felld með vænum meiri hluta og var þar með úr sögunni. Í stað stjórnarskrárinnar kom Lissabon-sáttmálinn með ýmsum breytingum sem ætlað var að einfalda stjórnkerfi ESB og auka löggjafarvald Evrópuþingsins. Einnig var sett á stofn embætti utanríkismálastjóra ESB sem gegnir áþekku hlutverki og utanríkisráðherra ríkis. Embættið var til marks um vaxandi mikilvægi utanríkismála í starfsemi sambandsins og sáttmálinn um grundvallarréttindi fól í sér tilraun til að færa ESB nær íbúum aðildarríkjanna með því að veita þeim sameiginleg réttindi sem bundin eru aðildinni.

Eftir gildistöku Lissabon-sáttmálans í árslok 2009 hafa ekki verið gerðar breytingar á sáttmálum sambandsins, aðrar en þær sem helgast af brotthvarfi Breta úr því árið 2020.

Viðbrögð við fjármálahruninu haustið 2008 og afleiðingum þess setti mark sitt á starfsemi ESB á fyrri hluta annars áratugar þessarar aldar. Margháttaðar reglur um fjármálastarfsemi voru settar og Evrópska bankasambandið (e. [Banking union](#)) var stofnað árið 2012 til að samhæfa stefnu aðildarríkjanna í bankamálum og treysta viðbrögð við fjármálaáföllum.

Evrópska bankasambandið starfar í tveimur meginhlutum: samræmdu eftirlitsráðstöfuninni (e. [Single Supervisory Mechanism](#)) og sameiginlega skilameðferðarkerfinu (e. [Single Resolution Mechanism](#)). Í samræmdu eftirlitsráðstöfuninni felst eftirlit Seðlabanka Evrópu með fjármálafyrirtækjum á evrusvæðinu og í þeim aðildarríkjum ESB sem ekki nota evru en kjósa að falla undir sameiginlega eftirlitið. Sameiginlega skilameðferðarkerfinu er ætlað að mæta fjármálaáföllum á borð við gjaldþrot fjármálafyrirtækja á evrusvæðinu og í þeim ríkjum sem eiga aðild að samræmdu eftirlitsráðstöfuninni þannig að sem minnst tjón hljótist af fyrir skattgreiðendur og atvinnulíf.

Málefni flóttafólks og hælisleitenda innan aðildarríkja ESB og óeining meðal þeirra um stefnumörkun í flóttamannamálum og skiptingu ábyrgðar á móttöku flóttafólks og kostnaði vegna slíkra verkefna er meðal þess sem hefur sett mark sitt á starfsemi sambandsins síðustu árin. Nýtt samkomulag um þessi málefni (e. [New Pact on Migration and Asylum](#)) sem gert var haustið 2020 hefur lægt öldurnar á þessu sviði. Brotthvarf Breta úr ESB, sem hófst með þjóðaratkvæðagreiðslu þar í landi í júní 2016, hefur einnig haft mikil áhrif á sambandið. Það hefur þó haldið sínu striki, starfað samkvæmt samþykktum stefnum og undirbúið aðrar sem líklegar eru til að hafa mikil áhrif á íbúa aðildarríkjanna.

## Aðildarríki ESB haustið 2020

ESB er yfirþjóðlegur samstarfsvettvangur 27 Evrópuríkja sem nær til fjölmargra ólíkra viðfangsefna og grundvallast á sáttmálum milli aðildarríkjanna. Frá því að Króatía gekk í ESB 1. júlí 2013 til þess að Bretar gengu úr því 31. janúar 2020 voru aðildarríkin 28. Íbúar í aðildarríkjum ESB voru um 447 milljónir haustið 2020. Fólksfjöldi í Evrópu, eins og hún er landfræðilega skilgreind, var um 747 milljónir og voru því rétt um 60% íbúa álfunnar borgarar í ríkjum ESB eftir að Bretar sögðu skilið við

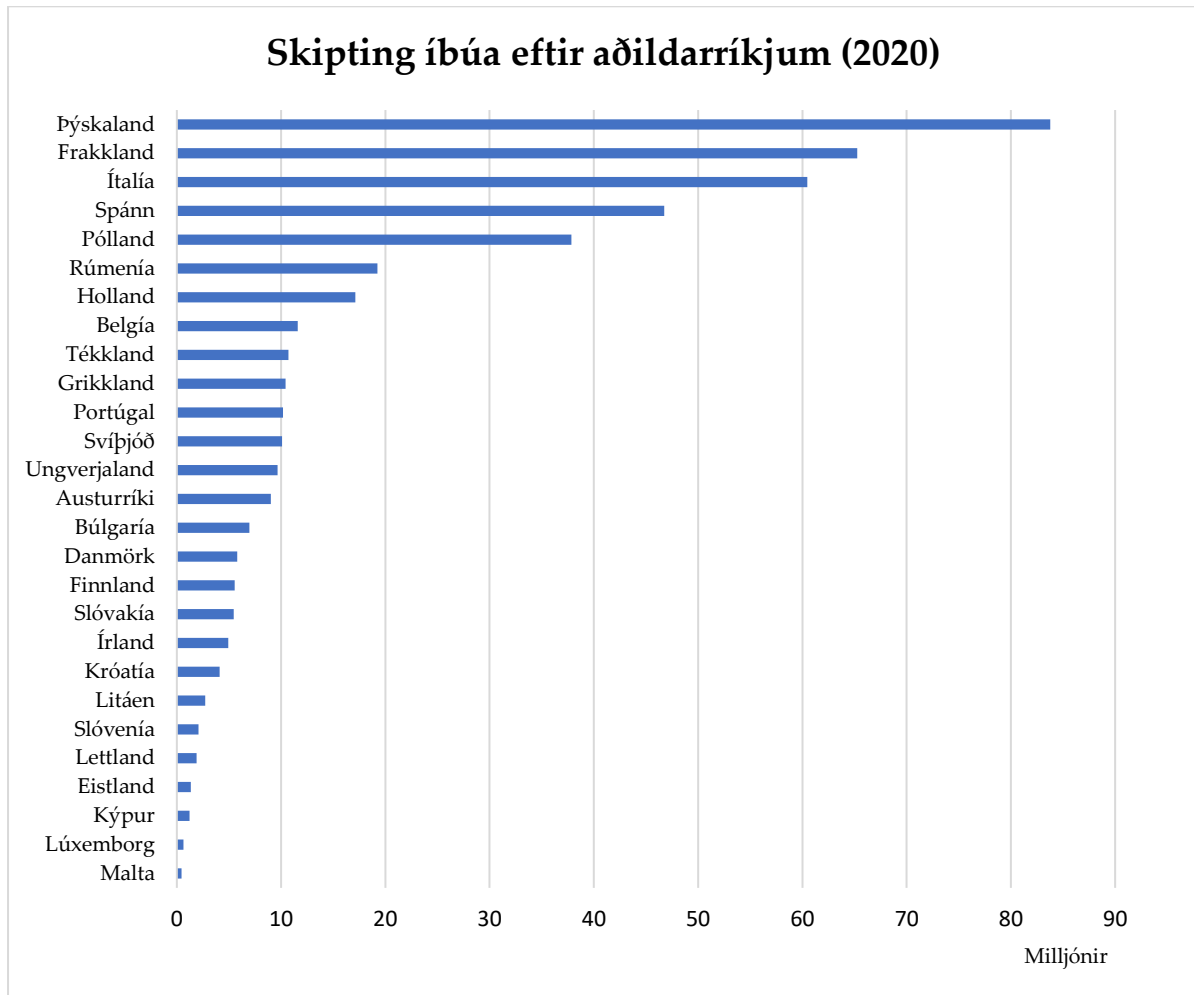
Það. Áður hafði Grænland gengið úr ESB árið 1985 í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu þar í landi árið 1982.

Fimm ríki hafa stöðu umsóknarríkis um aðild að ESB: Albanía (2014), Norður-Makedónía (2005), Svartfjallaland (2010), Serbía (2012) og Tyrkland (1999).

Stöðugleika- og samstarfssamningur (e. *Stabilisation and Association Agreement*), sem getur orðið undanfari ESB-aðildar, er í gildi milli Bosníu og Hersegóvínu (2008) og Kósovó (2016) og ESB.

<b>Aðildarríki ESB</b>			
<b>Ríki</b>	<b>Fólksfjöldi (í milljónum)</b>	<b>Aðildarár</b>	<b>Notar evru</b>
Austurríki	9,0	1995	Já (1999)
Belgía	11,6	1958	Já (1999)
Búlgaría	6,9	2007	Nei
Danmörk	5,8	1973	Nei
Eistland	1,3	2004	Já (2011)
Finnland	5,5	1995	Já (1999)
Frakkland	65,3	1958	Já (1999)
Grikkland	10,4	1981	Já (2001)
Holland	17,1	1958	Já (1999)
Írland	4,9	1973	Já (1999)
Ítalía	60,5	1958	Já (1999)
Króatía	4,1	2013	Nei
Kýpur	1,2	2004	Já (2008)
Lettland	1,9	2004	Já (2014)
Litáen	2,7	2004	Já (2015)
Lúxemborg	0,6	1958	Já (1999)
Malta	0,4	2004	Já (2008)
Portúgal	10,2	1986	Já (1999)
Pólland	37,8	2004	Nei
Rúmenía	19,2	2007	Nei
Slóvakía	5,5	2004	Já (2009)
Slóvenía	2,1	2004	Já (2007)
Spánn	46,8	1986	Já (1999)
Svíþjóð	10,1	1995	Nei
Tékkland	10,7	2004	Nei
Ungverjaland	9,7	2004	Nei
Þýskaland	83,8	1958	Já (1999)

## Skipting íbúa eftir aðildarríkjum (2020)



Heimild: Eurostat

## Stjórnkerfi ESB

Stjórnkerfi ESB samanstendur af sjö meginstofnunum: leiðtogaráði ESB (e. [European Council](#)), Evrópuþinginu (e. [European Parliament](#)), ráði ESB (ráðinu) (e. [The Council of the European Union](#)), framkvæmdastjórn ESB (e. [European Commission](#)), Almenna dómstólnum (e. [General Court of the European Union](#)), Seðlabanka Evrópu (e. [European Central Bank](#)) og Endurskoðunarrétti ESB (e. [European Court of Auditors](#)).

### Leiðtogaráð ESB

[Leiðtogaráð ESB](#) samanstendur af forsætisráðherrum eða þjóðhöfðingjum aðildarríkjanna — einum fulltrúa frá hverju ríki — og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Forseti leiðtogaráðsins er kjörinn sérstaklega með auknum meiri hluta atkvæða og á sæti í ráðinu. Kjörtímabil forseta leiðtogaráðsins er tvö og hálf ár.

Leiðtogaráðið er æðsti pólitíski vettvangur ESB. Þar er stefnan til framtíðar mörkuð og ákvarðanir teknar um leiðir og forgangsröðun. Leiðtogaráðið gerir m.a. tillögu um forseta framkvæmdastjórnar ESB, útnefni utanríkismálastjóra sambandsins (e. *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) og tilnefni stjórn og bankastjóra Seðlabanka Evrópu.

Leiðtogaráðið kemur saman a.m.k. fjórum sinnum á ári. Fundir þess eru misjafnlega skipaðir eftir því hvaða mál eru undir. Ráðherrar funda t.d. saman um málefni sem heyra undir ráðuneyti sem þeir stýra. Málalýktir verða annað hvort með samhljóða samþykki eða auknum meiri hluta sé gengið til atkvæða.

Leiðtogar Evrópusambandsríkja, sem þá hét Efnahagsbandalag Evrópu (Evrópubandalagið), komu fyrst saman til fundar á þessum vettvangi árið 1961 en heitið „leiðtogaráð“ (e. *European Council*) var ekki tekið upp fyrr en árið 1974.

Fram til þess að Lissabon-sáttmálinn tók gildi 1. desember 2009 var leiðtogaráð ESB ekki talið meðal fastra stofnana ESB en hefur verið það síðan.

## Ráð ESB

[Ráð ESB](#) (áður ráðherraráðið) er skipað ráðherrum úr ríkisstjórnnum aðildarríkjanna, utanríkisráðherra eða þeim ráðherra sem fer með þann málaflökk sem til umfjöllunar er hverju sinni. Ráðherrarnir koma á þennan vettvang sem fulltrúar aðildarríkisins þar sem þeir fara með ráðherradóm en ekki sem fulltrúar ESB. Fundir ráðsins fara til skiptis fram í Brussel og Lúxemborg.

Ráð ESB og Evrópuþingið mynda í sameiningu löggjafa ESB. Ráðið staðfestir einnig fjárlög ESB ásamt Evrópuþinginu, markar stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum og fylgir henni eftir.

Niðurstaða er oftast fengin með samhljóða samþykki en stundum með [atkvæðagreiðslu](#) og þarf þá ýmist einfaldan meiri hluta eða aukinn meiri hluta eftir eðli málsins sem er til umfjöllunar.

Starfsemi ráðsins skiptist í þrjú stig:

1. Vinnuhópa sérfræðinga frá aðildarríkjunum.
2. Sendiherrar aðildarríkjanna gagnvart ESB mynda vettvanginn COERPER. Þar eru fundir ráðsins undirbúnir.
3. Sjálft ráðið sem nýtur stuðnings fastráðsins starfsfólks.

Ráðið skiptist í 10 deildir og ráða málaflök deildaskiptingu. Skiptingin er nú þannig: almenna ráðið ([GAC](#)), utanríkismálaráðið ([FAC](#)), efnahags- og fjármálaráðið ([Ecofin](#)), landbúnaðar- og sjávarútvegsráðið ([AGRIFISH](#)), samkeppnisráðið ([COMPET](#)), mennta-, ungmenna-, menningar- og íþróttaráðið ([EYCS](#)), atvinnu-, félags-, heilbrigðis- og neytendamálaráðið ([EPSCO](#)), umhverfismálaráðið ([ENVI](#)), dóms- og innanríkismálaráðið ([JHA](#)), flutninga-, samgöngu- og orkumálaráðið ([TTE](#)).

## Evrópuþingið

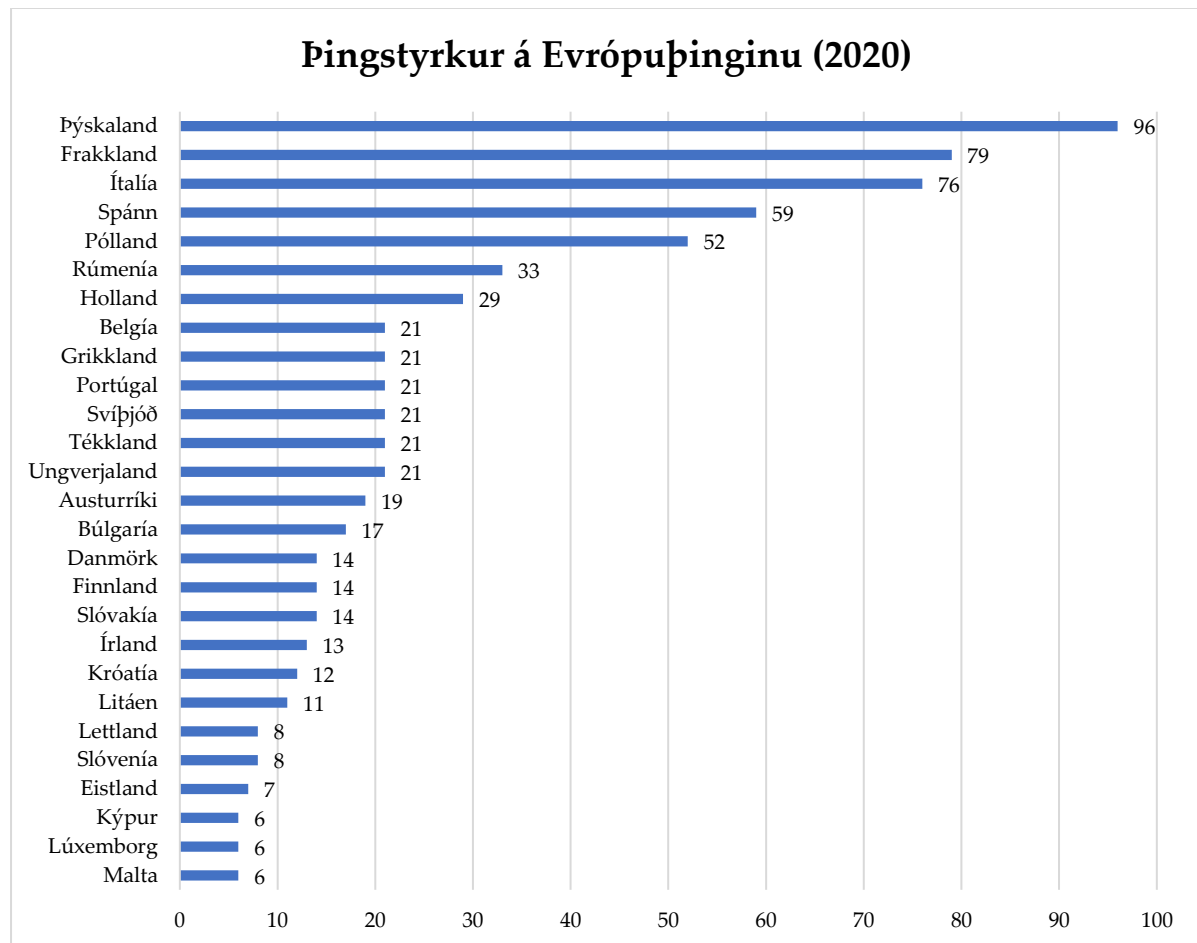
[Evrópuþingið](#) hefur aðsetur í Brussel og Strassborg og er það skipað kjörnum fulltrúum frá aðildarríkjunum sem kosnir eru í sérstökum Evrópuþingskosningum. Evrópuþingið fer með löggjafarvald á vettvangi ESB ásamt ráðinu.

Þingmannafjöldi hvers ríkis ræðst af fólksfjölda þess en þó er skipulagið þannig að fámennari ríkin hljóta hlutfallslega fleiri fulltrúa en hin fjölmennustu. Þingmenn á Evrópuþinginu eru 705 eftir brotthvarf Breta en voru áður 751.

Meginhlutverk Evrópuþingsins er lagasetning, staðfesting á fjárlögum ESB og eftirlit með fjárreiðum þess og starfsemi. Þróunin hefur orðið sú að eftirlitsþátturinn hefur farið vaxandi og lýðræðislegir

stjórnarhættir innan ESB hafa styrkst að sama skapi. Það er einnig á verksviði Evrópuþingsins að samþykka ný aðildarríki og samninga sem ESB gerir við ríki eða ríkjasambönd utan þess.

Þingmenn á Evrópuþinginu mynda flokkahópa þar í samræmi við pólitíska afstöðu en ekki eftir ríkjum. Nánar er fjallað um Evrópuþingið og valdahlutföll þar í [sérstakri úttekt](#) rannsókn- og upplýsingaskrifstofu Alþingis sem birt var í lok júní 2020.



## Framkvæmdastjórn ESB

[Framkvæmdastjórn ESB](#) leggur lagafrumvörp fyrir Evrópuþingið og ráðið þar sem þau eru til umfjöllunar samtímis. Uppruni alls meginþorra Evrópulöggjafarinnar er því hjá framkvæmdastjórninni þótt Lissabon-sáttmálinn hafi fært Evrópuþinginu heimildir til takmarkaðs frumkvæðis að lagagerð.

Æðstu embættismenn framkvæmdastjórnarinnar — framkvæmdastjórnarnir — stýra deildaskiptri starfsemi ESB. Þeir eru 27, að forseta framkvæmdastjórnarinnar meðtöldum, einn frá hverju aðildarríki.

Framkvæmdastjórnin gegnir hlutverki við stefnumótun fyrir ESB og fylgir eftir samþykktri stefnu innan sambandsins. Framkvæmdastjórnin stýrir samningagerð við aðila utan sambandsins, annast samskipti við sendiherra annarra ríkja hjá sambandinu og stýrir einnig þróunaraðstoð á vegum þess.

Mikil áhersla er lögð á að framkvæmdastjórnin sé vettvangur ESB eingöngu og að starfið þar fari fram óháð aðildarríkjunum.



## Almenni dómstóllinn — Evrópu dómstóllinn

[Almenni dómstóllinn](#) hefur aðsetur í Lúxemborg og er skipaður einum dómara frá hverju aðildarríki. Skipunartíminn er sex ár í senn. Dómarar velja dómsforseta úr sínum röðum.

Almenni dómstóllinn er æðsta dómstig í málum sem varða sáttmála ESB og annað regluverk þess. Undir hann falla ríki, fyrirtæki, samtök og einstaklingar innan ESB. Dómstóllinn aðstoðar einnig dómstóla í aðildarríkjunum við meðferð mála sem varða sáttmála ESB og annað regluverk þess.

Meiri hluti ræður niðurstöðu Almenna dómstólsins og niðurstaða hans er bindandi fyrir aðildarríkin. Henni verður ekki áfrýjað.

Þar sem stjórn ESB byggist á hugmyndinni um réttarríkið (e. *rule of law*) og sökum þess að sáttmálarnir sem það hvílir á og lög þess eru grundvöllur undir starfsemi stofnana ESB er hlutverk Almenna dómstólsins viðamikil við að tryggja réttaröryggi og einsleitni í framfylgd löggjafarinnar á svæði innri markaðarins. Hinn lagalegi grundvöllur og dómstóllinn mynda í sameiningu vettvang réttarríkisins þar sem reglur eru settar og leyst úr ágreiningsmálum án valdbeitingar.

## Seðlabanki Evrópu

[Seðlabanki Evrópu](#) var stofnsettur árið 1998 á grundvelli Amsterdam-sáttmálans. Aðsetur hans er í Frankfurt í Þýskalandi. Meginhlutverk Seðlabanka Evrópu er að móta og framfylgja peningastefnu á evrusvæðinu, þ.e. í þeim 19 ríkjum ESB sem hafa tekið upp evru sem þjóðargjaldmiðil. Í þessu skyni stýrir Seðlabanki Evrópu peningamagni í umferð og gerir ráðstafanir sem ætlað er að tryggja stöðugleika gjaldmiðilsins auk þess sem hann hefur eftirlit með bankastarfsemi á evrusvæðinu og er bakhjarl þeirra fjármálafyrirtækja sem falla undir hið sameiginlega bankaeftirlitskerfi ESB. Seðlabanki Evrópu stýrir útgáfu evrunnar með því að gefa út útgáfukvóta til seðlabanka ríkja á evrusvæðinu. Seðlabanki Evrópu ákvarðar einnig grunnvexti á evrusvæðinu.

## Endurskoðunarréttur ESB

[Endurskoðunarréttur ESB](#) var stofnsettur árið 1977 og varð ein af föstum stofnunum ESB árið 1993. Hlutverk Endurskoðunarréttarins er að hafa eftirlit með fjárreiðum ESB og efla trúverðugleika og gegnsæi í meðferð opinbers fjár innan þess.

## Efnahags- og myntbandalagið

[Efnahags- og myntbandalagið](#) (EMU) varð til og mótaðist í núverandi mynd á árunum 1990–1999. Það telst mikilvægur þáttur í samvinnu Evrópuríkja og er nú ein af styrkustu stöðum ESB.

Undirbúningur að Efnahags- og myntbandalagi Evrópusambandsþjóða hafði í raun staðið allt frá stofnun EBE en komst á nýtt stig árið 1979 með gengissamstarfi Evrópu (e. *European Exchange Rate Mechanism* — *ERM*) sem ætlað var að draga úr sveiflum á innbyrðis gengi myntar aðildarríkja EBE. Nýtt evrópskt gengissamstarf, [ERM II](#), komst á árið 1999 þegar innleiðing evru hófst.

Efnahags- og myntbandalagið var innleitt á árunum 1990–1999/2002 í þremur megin skrefum. Á fyrsta tímabilinu, 1990–1993, voru frjálsir fjármagnsflutningar milli aðildarríkjanna innleiddir og ýmsar ráðstafanir gerðar til að samræma hagstjórn þeirra. Forveri Seðlabanka Evrópu, Peningamálastofnun Evrópu (EMI), tók til starfa 1. janúar 1994 og á öðru innleiðingartímabilinu, 1994–1998, var efnahagsstefna aðildarríkjanna samræmd enn frekar. Við gildistöku Maastricht-sáttmálans 1. nóvember 1993 jókst hlutverk Efnahags- og myntbandalagsins til muna og Seðlabanki Evrópu var stofnaður 1998 á grundvelli Amsterdam-sáttmálans. Á þriðja og síðasta tímabilinu, 1999–2002 var tekið að framfylgja hinni sameiginlegu peningamálastefnu ESB (e. *single monetary policy*) og

hinn sameiginlegi gjaldmiðill — evran — innleiddur í þeim aðildarríkjum sem höfðu uppfyllt skilyrði fyrir upptöku hans. Almennigur á evrusvæðinu fékk hinn nýja gjaldmiðil í hendur 1. janúar 2002.

Tiltekin skilyrði eru sett fyrir því að aðildarríki geti notað evru og þau ríki sem hafa gengið í ESB eftir að evran var tekin upp hafa skuldbundið sig til að uppfylla þau og innleiða evru þegar þeim er það fært. Þetta á þó ekki við um Danmörku sem hefur fengið undanþágu frá því að nota evru en hefur þess í stað skilgreint þröng vikið fyrir breytingum á gengi dönsku krónunnar gagnvart evru. Svíar hafa heldur ekki tekið upp evru en andstætt Dönum eru þeir ekki aðilar að ERM II, þ.e. núverandi gengissamstarfi á evrusvæðinu.

Evrhópurinn (e. *Eurogroup*) er samstarfsvettvangur ríkjanna á evrusvæðinu sem samhafir efnahagsaðgerðir þeirra. Starfsemi Evruhópsins grundvallast á Lissabon-sáttmálanum frá 2009.

Árið 2020 hafa 19 ríki með um 340 milljónir íbúa gengið til samstarfs í myntbandalaginu og tekið upp evru sem gjaldmiðil en átta ríki ESB standa utan þess.

## Sáttmálar ESB

ESB er stjórnað á grundvelli sáttmála milli aðildarríkjanna. Sambandið hvílir þannig á grunnhugmyndinni um réttarríkið sem stýrt er á grundvelli laga en ekki valdbeitingar. Löggjöf sambandsins og stefnumörkun hvílir á þeim sáttmálum sem í gildi eru og er aðildarríkjunum falið að framfylgja henni.

Helstu sáttmálar ESB eru taldir hér í aldursröð þar sem hinir elstu eru fyrstir:

### Stofnsáttmáli Kola- og stálbandalags Evrópu — Parísarsáttmálinn

[Stofnsáttmáli Kola- og stálbandalags Evrópu](#), sem undirritaður var 18. apríl 1951 og tók gildi 23. júlí 1952, er jafnan talinn með sáttmálum ESB enda þótt hann snerist einungis um bandalag um kol og stál og meginhlutverk hans væri að draga úr ofriðarhættu í Evrópu. Samningurinn rann inn í Evrópusamstarfið og var í gildi allt fram til ársins 2002.

### Rómarsáttmálarnir

Rómarsáttmálarnir eru hinir eiginlegu stofnsáttmálar ESB. Þeir voru báðir undirritaðir í Róm 25. mars 1957 og gengu í gildi 1. janúar 1958. Með [sáttmálanum um Efnahagsbandalag Evrópu](#) var samstarf aðildarríkjanna í efnahagsmálum aukið og lögð drög að innri markaðnum og með [sáttmálanum um Kjarnorkubandalag Evrópu](#) var samstarf aðildarríkjanna í kjarnorkumálum tryggt.

### Samrunasáttmálinn — Brussel-sáttmálinn

Með [samrunasáttmálanum](#), sem undirritaður var í Brussel 8. apríl 1965 og tók gildi 1. júlí 1967, var framkvæmdarvald Evrópusamstarfsins styrkt verulega. Framkvæmdastjórninni og ráðherraráðinu var komið á fót til að stýra Evrópubandalögunum þremur: Efnahagsbandalagi Evrópu, Kjarnorkubandalagi Evrópu og Kola- og stálbandalaginu. Samrunasáttmálinn féll úr gildi við gildistöku Amsterdam-sáttmálans 1. maí 1999.

### Lúxemborgarsáttmálinn — fyrsti fjárlagasáttmálinn

Með [Lúxemborgarsáttmálanum](#), sem tók gildi 1. janúar 1971, öðlaðist EBE sjálfstæðan fjárhag, eigin tekjur bandalagsins (e. *Community own resources*). Sáttmálinn tryggði fjárhagslegt sjálfstæði EBE og síðar ESB.

## Brussel-sáttmálinn — annar fjárlagasáttmálinn

Með [Brussel-sáttmálanum](#), sem gekk í gildi 1. júní 1977, jukust völd og áhrif Evrópuþingsins gagnvart fjárlagagerð EBE. Endurskoðunarréttur ESB var stofnsettur á grundvelli Brussel-sáttmálans.

## Einingarlög Evrópu

Þegar einingarlög Evrópu (e. [Single European Act](#)) gengu í gildi 1. júlí 1987 styrktist grundvöllurinn fyrir samstarfi Evrópubandalagsríkjanna í öryggis- og utanríkismálum og valdsvið Evrópuþingsins jókst. Tilhögun atkvæðagreiðslu í ráðherraráðinu var breytt þannig að oftast var gerð krafa um aukinn meiri hluta í stað einróma samþykkis sem gerir það erfiðara fyrir einstök ríki að stöðva framgang mála.

## Sáttmálinn um ESB — Maastricht-sáttmálinn

Gildistaka sáttmálans um ESB (e. [Treaty on European Union](#)) 1. nóvember 1993 fól það í sér að Efnahagsbandalag Evrópu (Evrópubandalagið) varð að ESB og samstarf aðildarríkjanna á stjórnmalasviðinu jókst til muna. Efnahags- og myntbandalagið var eflt með upptöku sameiginlegs gjaldmiðils að markmiði og áhrif Evrópuþingsins aukin. Frá gildistöku Maastricht-sáttmálans hafa ríkisborgarar í aðildarríkjum ESB jafnframt notið ýmissa borgararéttinda í ESB, s.s. frjálstrar farar um aðildarríkin og réttar til búsetu þar með tilteknum skilyrðum auk þess sem þeir geta boðið sig fram til setu í sveitarstjórnnum og til Evrópuþingsins.

Samkvæmt Maastricht-sáttmálanum hvíldi ESB á þremur stöðum: 1) Evrópubandalögunum þremur (Kola- og stálbandalaginu, Evrópubandalaginu (nafninu var breytt úr Efnahagsbandalagi Evrópu með Maastricht-sáttmálanum) og Kjarnorkubandalaginu); 2) sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum; og 3) samvinnu í löggæslu- og dómsmálum.

## Amsterdam-sáttmálinn

Við gildistöku Amsterdamsáttmálans (e. [Treaty of Amsterdam](#)) 1. maí 1999 breyttist stofnanakerfi ESB á ýmsan hátt og var aðlagð þeirri fjölgun aðildarríkja sem þá stóð fyrir dyrum. Leitast var við að gera ákvarðanatökufæri gegnsærri og það er samkvæmt ákvæðum í Amsterdam-sáttmálanum sem Evrópuþingið hefur úrslitavald um skipan forseta framkvæmdastjórnarinnar.

## Nice-sáttmálinn

Við gildistöku Nice-sáttmálans (e. [Treaty of Nice](#)) 1. febrúar 2003 breyttist stofnanakerfi ESB með það að markmiði að gera starfshætti þess skilvirkari og bregðast við því að aðildarríkin voru orðin 25. Meðal annars voru innleiddar nýjar aðferðir við atkvæðagreiðslu í ráðinu.

Í tengslum við undirbúning Nice-sáttmálans var sáttmáli ESB um grundvallarréttindi (e. [Charter of Fundamental Rights of the European Union](#)) undirritaður 7. desember árið 2000. Hann gekk í gildi ásamt Lissabon-sáttmálanum 1. desember 2009.

## Lissabon-sáttmálinn

Markmið Lissabon-sáttmálans (e. [Treaty of Lisbon](#)), sem tók gildi 1. desember 2009, voru að gera starfsemi ESB skilvirkari og lýðræðislegri, m.a. með því að auka áhrif Evrópuþingsins.

Þriggja stöða skipulagið, sem komið var á með Maastricht-sáttmálanum árið 1993, var afnumið og markmið og gildi ESB voru staðfest í Lissabon-sáttmálanum og sáttmála ESB um grundvallarréttindi.

Lissabon-sáttmálinn inniheldur ákvæði sem afmarka valdsvið ESB og aðildarríkjanna og ákvæði um sameiginlegt valdsvið.

## Samheldnistefnan og uppbyggingar- og fjárfestingarsjóðir ESB

Þar sem ríki og samfélög innan ESB eru og hafa verið ólík um margt og efnahagur þeirra og innviðir misjafnlega á vegi staddir hefur ESB sett sér samheldnistefnu (e. [Cohesion Policy](#)) sem ætlað er að tryggja vöxt og viðgang innan þeirra svæða sem búa við lakari efnahag og innviði heldur en önnur. Tekið var að framfylgja samheldnistefnunni þegar við stofnun EBE og er Félagsmálasjóður Evrópu (e. [European Social Fund](#)), sem komið var á fót við gerð Rómarsáttmálanna árið 1958 að frumkvæði Ítala, talinn marka upphaf hennar. Meginhlutverk sjóðsins er að efla evrópskan vinnuþætti með stuðningi við menntun og endurmenntun.

Byggðapróunarsjóður Evrópu (e. [European Regional Development Fund](#)) varð til í tengslum við inngöngu Bretlands í EB árið 1973 fyrir frumkvæði Edwards Heaths, þáverandi forsætisráðherra Breta, sem taldi sjóðinn geta orðið til þess að lækka heildargreiðslur Bretlands til EBE. Áhrif Byggðapróunarsjóðsins voru lítil fyrst í stað en hann er nú einn helsti aflvaki samheldnistefnunnar.

Efnahagur ríkjanna, sem gengu í ESB í byrjun 9. áratugar síðustu aldar, Grikklands, Spánar og Portúgals, var talsvert lakari en efnahagur þeirra ríkja sem þar voru fyrir að Írlandi undanskildu. Að frumkvæði inngönguríkjanna, ekki síst Spánar, var hlutverk uppbyggingar- og fjárfestingarsjóðanna aukið verulega og tvöfölduðust þeir að stærð á árabílinu 1988–1992.

Undirbúningur að innleiðingu evrunnar á 10. áratug síðustu aldar leiddi einnig til styrkingar og stækkunar á uppbyggingar- og fjárfestingarsjóðunum og samheldnisjóðurinn (e. [Cohesion Fund](#)) var stofnaður á grundvelli Maastricht-sáttmálans. Samheldnisjóðnum er einkum ætlað að fjármagna verkefni á sviði umhverfismála og samgangna.

Samstöðusjóður ESB (e. [European Union Solidarity Fund](#)) var stofnaður árið 2002 eftir að mikil flóð urðu í Mið-Evrópu. Sjóðnum er ætlað að koma til skjalanna þegar tjón verður vegna náttúruhamfara, s.s. flóða, skógarelda, jarðskjálfta, ofviðris eða þurrka, og hefur starfssvið hans verið fært út þannig að það tekur nú yfir heilsufarsvá á borð við Covid-19-farsóttina.

Fjármögnunarleið við foraðildarstuðning (e. [Instrument for Pre-Accession Assistance](#)) var komið á fót árið 2007 og er ætluð til að aðstoða ríki, sem sótt hafa um aðild að ESB eða koma til greina sem umsóknarríki, við að fjármagna breytingar og umbætur sem krafist er áður en af aðild verður. Fjármögnunarleiðin kom í stað ýmissa verkefna sem áður voru starfrækt í þessu skyni.

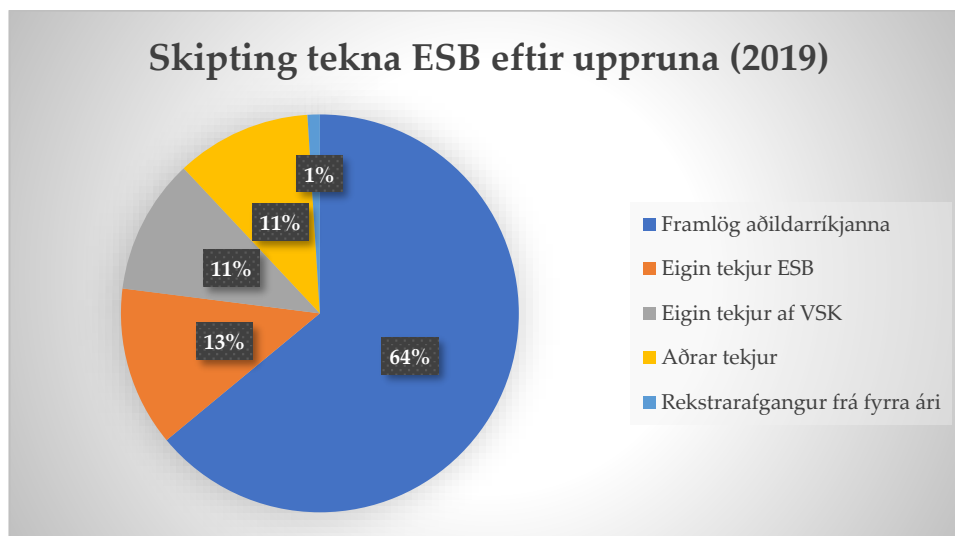
## Fjárlög ESB – tekjur og útgjöld

Árleg fjárlög ESB byggjast á fjármálaáætlun sem gerð er til sjö ára (e. [Multiannual Financial Framework](#)) og gegna ráðið og Evrópuþingið lykilhlutverki við undirbúning hennar og samþykkt. Nú er starfað eftir áætlun fyrir árabílið 2014–2020 og unnið að áætlun fyrir tímabilið 2021–2027 sem þegar hefur hlotið staðfestingu leiðtogaáráðsins og þarf að ná samþykki Evrópuþingsins fyrir áramót, eigi hún að taka gildi.

ESB er frábrugðið öðrum alþjóðastofnunum að því leyti að það hefur eigin skilgreinda tekjustofna sem ganga undir heitinu „eigin tekjur“ (e. [own resources](#)) og eru ákveðnir á vettvangi sambandsins en ekki af hverju aðildarríki fyrir sig. Þessar tekjur samanstanda af tekjum af álögðum virðisaukaskatti í aðildarríkjunum og tekjum af tollum á varning sem fluttur er inn í ESB auk gjalda sem lögð eru á

landbúnaðarframleiðslu sem flutt er milli aðildarríkjanna. Gjöld á sykurframleiðslu voru lengi hluti eigin tekna ESB en þessi tekjustofn hefur verið aflagður.

Eins og sjá má af myndinni hér fyrir neðan eru framlög aðildarríkjanna langstærsti tekjustofn ESB, tæplega 2/3 hlutar. Framlögin ráðast af íbúafjölda og þjóðartekjum.



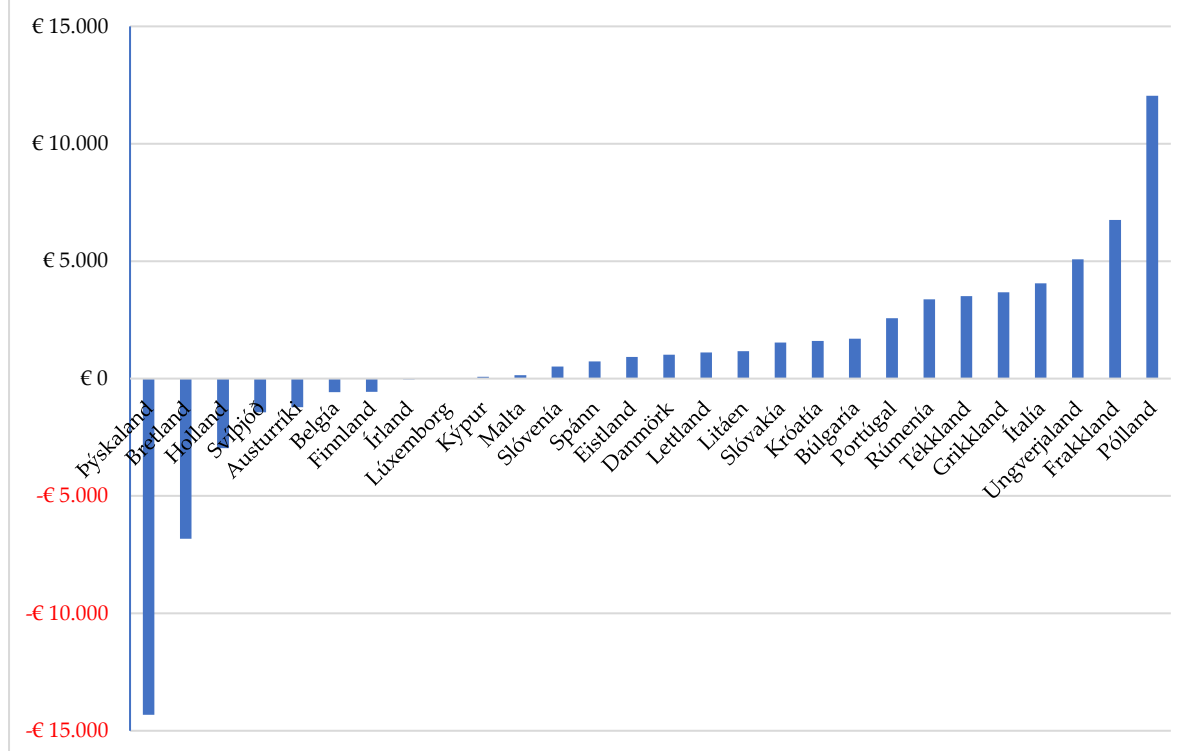
Aðrar tekjur ESB, um 11% árið 2019, áttu uppruna sinn í sköttum starfsliðs sambandsins, framlögum ríkja utan ESB til verkefna á vegum þess og í sektum vegna brota á samkeppnislöggjöf innri markaðarins (heimild: [framkvæmdastjórn ESB](#)).

Heildarupphæð fjárlaga ESB árið 2019 var [165,8 milljarðar evra](#). Um 35% útgjaldanna runnu til verkefna undir heitinu „Áætlun um snjallhagvöxt, sjálfbæran hagvöxt og hagvöxt fyrir alla“ (e. [Smart and inclusive growth](#)), um 36% runnu til málaflokksins „Sjálfbær hagvöxtur og náttúrulegar auðlindir“ (e. *Sustainable growth: natural resources*) en í þann flokk falla m.a. landbúnaðarstyrkir ESB, um 2% gengu til öryggismála og borgaramálefna (e. *Security and citizenship*), um 7% til utanríkis- og þróunarmálefna (e. *Global Europe*), um 6% fóru í rekstur sambandsins og um 14% til að styrkja samkeppnishæfni evrópskra atvinnuvega.

Fjárhagslegur kostnaður við ESB er meðal þess sem oft er rætt um, ekki síst með tilliti til uppbyggingar- og fjárfestingarsjóða sambandsins sem hafa stækkað mjög á undanförunum áratugum.

Eins og súluritið hér fyrir neðan ber með sér eru það upphaflegu aðildarríkin sem leggja mest fé til ESB og Þýskaland langmest enda fjölmennasta ríkið og hefur sterkan efnahag. Þessi staða er í samræmi við þá áherslu sem lögð hefur verið á jöfnunar- og uppbyggingarhlutverk ESB. Ríkisstjórnir þeirra aðildarríkja sem greiða mest til ESB hafa fallist á að standa straum af kostnaði við jöfnunar- og uppbyggingarhlutverk þess — ekki möglunarlaust, því að oft hefur þetta orðið tilefni harðvítugra deilna — en framlag þeirra byggist að sjálfsögðu ekki síður á viðurkenningu á því að ekki verði hjá útgjöldum komist ef halda eigi úti innri markaði ESB með tilheyrandi regluverki og skipulagi sem honum fylgir. Er innri markaðurinn talinn svo mikilvægur og verðmætur að tilvist hans réttlæti þann kostnað sem honum fylgir.

## Greiðslujöfnuður aðildarríkjanna við ESB 2019 í milljónum evra



Súlurnar ofan núll-línunnar og tölur við þær merkja fjárhæðir sem runnu frá ESB til þessara aðildarríkja umfram framlög þeirra til sambandsins árið 2019 í milljónum evra. Súlurnar og tölurnar neðan núll-línunnar merkja nettó framlög þessara ríkja til ESB árið 2019 í milljónum evra (heimild: [framkvæmdastjórn ESB](#)).

Bretland hefur verið meðal þeirra ríkja sem hafa lagt ESB til mikið fé. Áætlað er að Bretland hefði greitt um 75 milljarða evra til ESB á árabílinu 2021–2027 ef það hefði verið þar áfram og er það síst til að auðvelda gerð fjármálaáætlunar sambandsins fyrir þetta árabíl að þetta fé mun ekki berast. Stendur ESB frammi fyrir því að gera annað tveggja, að draga úr kostnaði við starfsemi sína eða auka útgjöld aðildarríkjanna til sambandsins.

Fjögur Evrópusambandsríki, Austurríki, Holland, Svíþjóð og Danmörk, sem greiða hæsta upphæð á íbúa til ESB, hafa myndað „sparnaðarbandalag“ og krefjast þess að brugðist verði við stöðunni með því að draga úr útgjöldum og umsvifum sambandsins. Hafa leiðtogar þessara ríkja komið sér saman um að leggja til að árlegt framlag aðildarríkjanna til ESB fari ekki yfir 1% af brúttóþjóðarframleiðslu þeirra.

Brotthvarf Breta úr ESB hefur veruleg áhrif á það og krefst uppstokkunar og endurmats á mörgum þáttum í starfsemi þess en margt fleira hefur áhrif þegar kemur að gerð fjármálaáætlunar ESB fyrir árabílið 2021–2027 og ber þar einna hæst verkefni á sviði orkuöflunar og orkuskipta (e. [A European Green Deal](#)) sem miða að því að gera Evrópu sjálfbæra og munu krefjast mikilla fjárfestinga ef þau ná fram að ganga. Áhrif Covid-19-farsóttarinnar á fjármálaáætlun ESB eru veruleg. Áform eru um að verja 750 milljörðum evra til að fást við afleiðingar farsóttarinnar í aðildarríkjunum á árabílinu 2021–2024 og þegar á heildina er litið er fjármálaáætlun ESB fyrir árabílið 2021–2027 hin viðamesta nokkru sinni og ótvírætt að áhrif hennar og þeirrar stefnumörkunar sem henni fylgir verða víðtæk í aðildarríkjunum.