

Skrifstofa Alþingis
B.t. utanríkismálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið (bókun 35), 85. mál, 156. löggjafarþing 2024–2025.

1. Inngangur.

Í eftirfarandi umsögn er farin sú leið að hvetja Alþingi til þess að skoða frumvarp utanríkisráðherra um bókun 35 ekki sem einangrað málefni, heldur sem hluta af stærri heild og í samhengi við þróun EES réttarins. Við mótun afstöðu sinnar til frumvarps þess sem hér um ræðir ber þingmönnum skylda til að gaumgæfa frumvarpið út frá þeirri stóru mynd sem birtist þegar sjónum er lyft upp á hið víðara svið. Þingmönnum ber m.ö.o. að fjalla um frumvarpið með hliðsjón af 30 ára reynslu Íslands innan Evrópska efnahagssvæðisins og áhrifa EES samningsins á fullveldi Íslands, íslenskt löggjafarstarf, hlutverk Alþingis o.fl. Þingmönnum ber að virða þær undirstöður réttarríkisins sem kenna má við stöðugleika, réttaröryggi og fyrirsjáanleika laga.¹ Eins og EES samningurinn hefur verið framkvæmdur hérlendis hefur hann haft þau áhrif að veikja þau völd sem stjórnarskrá lýðveldisins gerir ráð fyrir að handhafar íslensks ríkisvalds, þ.e. framkvæmdar-, löggjafar- og dómvalds, fari með. Framtíðarhagsmunum Íslands er teflt í voða ef viðunandi tengsl skortir milli þeirra sem setja lög og þeirra sem eiga að fylgja lögnum, ef gagnvirkni, endurgjöf og ábyrgð skortir, því þar með er vegið að öllu hefðbundnu, lífrænu stjórn málaferli, þ.m.t. lýðræði og lagasetningu.

Hlutverk þingmanna er að verja stjórnarskrá lýðveldisins, styrkja innviði og verja Alþingi sem löggjafarþing. Í þessum efnum hefur orðið alvarleg afturför á síðustu árum, þar sem lagasetningarferlið hefur ekki aðeins verið verulega styt², heldur opnað fyrir stórfellt innstreymi lagareglna erlendis frá, sem öðlast hér lagagildi án viðunandi umræðu á Alþingi. Áður voru lög sett af þjóðkjörnum fulltrúum

¹ Sjá til hliðsjónar grein Stefáns Más Stefánsonar „Bókun 35 við EES samninginn“, Morgunblaðið (Reykjavík 17.2.2025).

² Í 44. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún var orðuð áður en henni var breytt með lögum nr. 56/1991, var að finna svohljóðandi ákvæði: „Ekkert lagafrumvarp, að fjárlögum og fjáráukalögum undanskildum, má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt þrisvar sinnum í hvorri þingdeild.“ Með 14. gr. laga nr. 56/1991 var 44. gr. stjórnarskrárinnar breytt þannig að nú má ekkert lagafrumvarp samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

almennings, sem svöruðu til ábyrgðar gagnvart borgurunum. Nú verða lög, á sífellt fleiri sviðum, til með allt öðrum, ógagnsærri og ólýðræðislegri aðferðum. Þetta er nefnt hér til að undirstrika að ekki má einblína á formhlið innleiðingarferlisins (sett lög frá Alþingi), því svo þröng nálgun réttlætir ekki sjálfkrafa að efnisreglur evrópuréttar séu haftalaust og umræðulaust innleiddar hérlendis.

Frumvarpið um bókun 35 er nýjasti kaflinn í lengri sögu þar sem evrópuréttur flæðir sífellt lengra inn í íslenskan rétt. Sú þróun sem hér um ræðir ætti að vekja okkur til vitundar um nauðsyn þess að staldra við og aðgæta hvort Ísland sé komið út á allt aðra braut en lagt var af stað í á árunum 1993 og 1994.

EES samningurinn hefur flutt mikið magn erlendra reglna inn í íslenskan rétt. Þetta hefur verið gert án viðunandi umræðu og áhrifin hafa rist dýpra og víðar en sjá mátti fyrir í upphafi. Hér er um að ræða reglur sem orðið hafa til hjá fjarlægum embættisveldi; reglur sem samdar hafa verið á bak við luktur dyr, oft að undangengnum alls kyns „lobbýisma“, kynntar innan skrifstofuveldisins án umræðu og samþykktar andmælaust af ábyrgðarlausum embættismönnum. Í tilviki Íslands fer þetta samþykki fram í sameiginlegu EES nefndinni (þar sem Ísland hefur aldrei beitt sammingsbundnu neitunarvaldi). Í framhaldi hefur Alþingi, með einfaldri þingsályktun, heimilað ríkisstjórninni að staðfesta viðkomandi ákvarðanir fyrir Íslands hönd og skuldbinda þar með íslenska ríkið samkvæmt EES samningnum með því að fella tilgreindar reglur inn í samninginn og innleiða í settan rétt hérlendis með umyrðalausum samþykki kjörinna fulltrúa.³

Þeir sem frammi fyrir þessu halda því fram að EES samningurinn hafi ekki skert fullveldi Íslands eða að frumvarpið um bókun 35 breyti engu um frjálst löggjafarvald Alþingis, hafa annað hvort ekki fylgst með EES samningnum í framkvæmd eða eru beinlínis að villa um fyrir almenningi.

Ferlinu má líkja við mulningsvél sem ekki er hægt að losna úr hafi ríki á annað borð fest fingur í vélinni. Þar er staða örríkis eins og Íslands sérlega viðkvæm því reglusetningarferlið hefur í framkvæmd verið bremsulaust og sammingsbundnu neitunarvaldi Íslands aldrei verið beitt. Í rúmlega þrjátíu ára sögu EES sammingsins hefur það m.ö.o. aldrei gerst að Ísland hafi hafnað upptöku löggjafar í EES samninginn. Ástæðan hefur verið sögð sú að afleiðing slíks væri „bæði lagaleg og

³ Sjá m.a. tillögu utanríkisráðherra til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn) - 149. löggjafarþing 2018–2019, þingskjal 1237 — 777. mál. <<https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>> skoðað 23.2.2025.

pólítísk óvissa“.⁴ Í framkvæmd liggur rötin hjá sameiginlegu EES nefndinni þar sem ábyrgðarlausir embættismenn taka ákvarðanir um hvað beri að fella inn í EES samninginn. Jafnvel í brýnustu hagsmunamálum, svo sem orkumálum, hefur því svo verið haldið fram af fræðimönnum í Evrópurétti að ákvarðanir EES nefndarinnar bindi hendur Alþingis og að „útilokað“ sé að fá undanþágu frá innleiðingu reglna ef samið hefur verið, á vettvangi sameiginlegu EES nefndarinnar um upptöku löggjafar í EES samninginn, því að þegar sé búið að semja um löggjöfina.⁵ Þessi framsetning er afhjúpanði fyrir þá sem styðja þessa framkvæmd, en um leið óþolandi í stjórnskipulegu samhengi, því stjórnarskrá Íslands ætlar Alþingi meira hlutverk en að taka við lagareglum án andmæla, án umræðu, án aðhalds og án möguleika til úrbóta almenningi til hagsbóta. Í frjálsu og fullvalda ríki verður löggjafarþingið að geta endurskoðað misheppnaðar lagareglur og breytt þeim, leiðrétt mistök og fært efni reglna til betri vegar í þágu þeirra sem byggja landið.

Nú sem ætíð fyrr ber að halda þeim kyndli á lofti að frelsi almennings, hagsmunir minnihlutahópa og pólítískur stöðugleiki, er best varið með því að lög séu ekki sett nema að undangenginni gaumgæfilegri íhugun og vandaðri umræðu þar sem verjast má bráðræði og pólítískum skammtímaþrýstingi. Myndbirting frumvarpsins um bókun 35 gengur þvert gegn þessum undirstöðum lýðræðislegrar stjórnskipunar.

2. Bakgrunnur málsins

Aðild Íslands að EES samningnum hefur frá upphafi hvílt á þeirri grunnforsendu að samningurinn fylgdi reglum hefðbundins milliríkjasamstarfs. Um leið má segja að gagnaðili Íslands (ESB) hafi lagt áherslu á að tryggt væri að reglur EES-samningsins nytu forgangs fram yfir landsréttinn. Þar sem stjórnskipun Íslands byggir á tvíeðli þjóðaréttar en ekki eineðli og þar sem stjórnarskráin heimilar ekki framsal ríkisvalds úr landi hafa íslensk stjórnvöld ekki svigrúm til að samþykkja beina réttarverkun Evrópuréttar héraendis og því forgangsréttur erlends réttar samræmist ekki skýrum stjórnarskrárákvæðum, sbr. sérstaklega 2. gr. stjkskr. Þar sem ekki var unnt að samræma þessi ólíku sjónarmið og orða það í meginmáli EES samningnum sjálfs var farin sú leið að útfæra millileið, sem sett var í bókun 35. Með bókun 35 var m.ö.o. komið til móts við afstöðu Íslands og annarra EFTA ríkja en um leið reynt að tryggja

⁴ Sigríður Dögg Auðunsdóttir, „Ekki hægt að sækja um undanþágu frá orkupakka“ (Rúv 30. ágúst 2019) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/ekki-haegt-ad-saekja-um-undanthagu-fra-orkupakka>> skoðað 22.22025.

⁵ Sigríður Dögg Auðunsdóttir, „Ekki hægt að sækja um undanþágu frá orkupakka“ (Rúv 30. ágúst 2019) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/ekki-haegt-ad-saekja-um-undanthagu-fra-orkupakka>> skoðað 22.22025.

réttarsamræmi. Með frumvarpi utanríkisráðherra um bókun 35 er lagt til að Alþingi lögleiði reglu um almennan forgang EES-reglna hérlendis. Slíkt ákvæði fæli í sér grundvallarbreytingu á íslenskum rétti: Himinn og haf er milli þess, annars vegar, að reyna með lögskýringu að skýra íslensk lög til samræmis við EES-rétt og hins vegar þess að líta alfarið fram hjá skýrum íslenskum lagaákvæðum sem mæla fyrir um annað en EES-reglur gera.

Þrjátíu ára reynsla af EES-samningnum hefur sýnt að samningurinn er stöðugt að taka breytingum. Þetta birtist m.a. í nýjum reglum sem gefnar eru út á grundvelli hans og í því hvernig hann hefur þanið sig út yfir ný svið. Með hliðsjón af þessu má teljast óvíst hvernig EES-samningurinn mun þróast til lengri og skemmri tíma, sem og „skuldbindingar“ Íslands samkvæmt EES, sbr. m.a. ákvæði 6. gr. EES samningsins um „þróun dómsúrlausna í framtíðinni“. Dómstóll ESB hefur í þessu samhengi gegnt leiðandi hlutverki við túlkun Evrópuréttarins. Sú dómaframkvæmd hefur knúið fram nánari samruna og lagalegar skuldbindingar aðildarríkjanna og stefnumörkunin færð úr höndum kjörinna fulltrúa yfir til dómara og embættismanna. Að þessu verður nánar vikið hér á eftir.

Áhrif ESB hérlendis eru e.t.v. ekki öllum sýnileg hér á landi. Alþingi er að störfum og íslenskir dómstólar og íslenskir embættismenn í ráðuneytum og stjórnarsýslustofnunum. En raunveruleikinn er sá að lög og reglur ESB síast hér inn í sífellt meira mæli, dómstólar horfa til niðurstaðna dómstóls ESB og embættismenn okkar starfa í þágu ESB (jafnvel fremur en Íslendinga). Réttarreglum sem uppruna sinn eiga hjá ESB er nú framfylgt hérlendis á ýmsum sviðum, sem ekki voru talin falla innan gildissviðs EES samningsins þegar hann var gerður.

Alþingismenn og þjóðin öll verða að greina þá þungu undiröldu og sterku strauma sem fætt hafa af sér það frumvarp sem hér er komið til meðferðar Alþingis. Frumvarpið er afsprengi hugmynda sem sl. áratugi hafa í auknum mæli rutt sér til rúms hér á landi og miða í reynd að umbyltingu í stjórnarfari og stjórnskipun Íslands. **Til að átta sig á þessu verðum við að skilja hvað ESB er í raun. Þáttur í því er að kunna skil á sögu ESB.**

Upprunann má rekja aftur til hugmynda, sem fram komu á 3. áratugnum, um „Bandaríki Evrópu“ að Norður-Amerískri fyrirmynd. Það er saga sem halda ber á lofti, því hugmyndir um stofnun yfirþjóðlegs sambandsríkis, með ólýðræðislega kjörinni stjórn, hafa í árunna rás verið klæddar í ýmsan búning. Þannig hafa slíkar hugmyndir verið kynntar til sögunnar sem friðar-, tolla- og fríverslunarbandalag, efnahagsbandalag og nú ESB (pólítískt og efnahagslegt bandalag). Í þessu samhengi

má ekki líta fram hjá því hlutverki sem dómstóll ESB hefur tekið að sér, en hann hefur í reynd verið pólitískur dómstóll og verið helsta driffjöður þróunar EB (síðar ESB) í átt til sambandsríkis⁶ að bandarískri fyrirmynd, þar sem lög sambandsins ganga framar lögum einstakra aðildarríkja.⁷ Í framgöngu sinni og réttarframkvæmd hefur dómstóllinn seilst langt út fyrir öll hefðbundin mörk dómsvaldsins og gerst leiðandi í samrunaferlinu og knúið í gegn bein réttaráhrif Evrópuréttarins og æðstu lögsögu ESB dómstólsins, sem aðildarríkin sáu ekki fyrir árið 1957. Eftir dóma í *Van Gend en Loos* (1963) og *Costa g. ENEL* (1964) hefur dómstóllinn haldið áfram á sömu braut.⁸ Þannig má segja að við undirritun Lissabon sáttmálans 2009 hafi engin aðildarþjóð ESB mátt ganga þess dulin hvers konar réttarskipan þau væru að festa í sessi. Annað gildir um Íslendinga sem hvorki hafa undirritað Maastricht sáttmálann um stofnun ESB 1993 né Lissabon samninginn. Engu að síður hefur það gerst á síðustu misserum að Þýskaland og Pólland hafa sýnt vaxandi mótstöðu gagnvart því að beygja sig alfarið undir það að ESB fari með æðsta vald og að lög ESB yfirtrompi jafnvel stjórnarskrár ríkjanna.

Í upphafi Rómarsáttmálans segir að aðildarríkin skuldbindi sig til að vinna saman í átt að stöðugt nánara sambandi aðildarþjóða (e. „an ever closer union“). Ekki þar með sagt að öllum hafi verið ljóst hvað átt var við með þessu eða hversu langt þetta gengi, en þessi þróun í átt til lagalegs samruna og forgangs evrópuréttar hefur verið keyrð áfram með framsækinni (e. dynamic) lögskýringu dómstólsins í Luxemborg (ECJ) með þeim afleiðingum að réttur ESB sækir stöðugt lengra inn í landsréttinn.

Í þessu samhengi er vert að rifja upp að fullveldi felst ekki aðeins í að ákvarða hvaða reglur gildi innan ríkisins, heldur einnig að æðsta dómsvald um þessar reglur séu innan ríkisins. Öllum má vera ljóst að hið æðsta túlkunarvald um Evrópurétt er ekki hjá dómstólum aðildarríkjanna heldur hjá dómstól ESB (ECJ), sem ítrekað hefur í dómaframkvæmd túlkað „skuldbindingar“ aðildarríkjanna samkvæmt

⁶ Sjá m.a. úrlausnir dómstólsins (ECJ) í málum eins og *Van Gend en Loos* (bein réttaráhrif evrópuréttar) og *Costa g. Enel* (forgangur evrópuréttar fram yfir lög aðildarríkja).

⁷ Sjá til hliðsjónar: <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v43/n01/perry-anderson/ever-closer-union>

⁸ Í athyglisverðri grein eftir Morten Rasmussen

https://www.europeanpapers.eu/sites/default/files/pdf_version/EP_eJ_2021_2_12_Articles_SS1_6_Morten_Rasmussen_00505.pdf kemur fram að dómstól ESB hafi í raun verið ætlað pólitískt hlutverk frá upphafi, nánar tiltekið það meginhlutverk að koma stefnumiðum ESB í framkvæmd og ýta undir réttareiningu milli aðildarríkja. Þessi nýja opinberun, eftir að opnað var fyrir aðgang fræðimanna að skjölum um stofnun EB, hefur ekki vakið lukku alls staðar, og sumir fræðimenn gengið svo langt að gagnrýna að um þetta sé fjallað, sjá t.d. https://www.chathamhouse.org/2021/10/law-tool-eu-integration-could-be-ending?utm_source=facebook.com&utm_medium=organic-social&utm_campaign=european-union&utm_content=law-tool-integration&fbclid=IwAR1bw468EYUZYTDF7SmjRXiY3jTKEaRs0rABlwkVIGl4-HILNjKLhnb8290

stofnsamningunum á svo framsækinn máta að fullveldi aðildarríkjanna verður í framkvæmd aðeins svipur hjá sjón, lítið annað en leikmynd og aðeins daufur skuggi af því sem það var áður.

Þrátt fyrir þessa vel þekktu sögu þróunar í átt til forgangs Evrópuréttar fram yfir landsrétt og bein réttaráhrif undir merkjum sífellt nánara samstarfs halda flutningsmenn frumvarpsins um bókun 35 því fram að fullveldi Íslands sé óskert. Hér fara hljóð og mynd ekki saman. Þegar svo er komið að lagt hefur verið fram frumvarp sem miðar að því að „skýrt og óskilyrt lagaákvæði sem réttilega innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum“ skuli ganga framur almennum íslenskum lögum ef þetta tvennt stangast á, „nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað“, þá er rétt og tímabært að fram fari djúp og breið umræða um stöðu okkar innan EES samstarfsins og að hvaða ósi við fljótum hér sem þjóð.⁹

Með vísan til alls framanritaðs má telja brýnt að Íslendingar staldri við og skoði stöðu sína í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur og þeirrar útfenslu evrópsks samstarfs sem m.a. hefur fætt af sér Schengen samkomulagið um sameiginlega landamæragæslu, regluverk um sameiginlegan raforkumarkað, reglur um loftslagsmál o.fl. sem ekki voru í sjónmáli þegar EES samningnum var veitt lagagildi héraðs með lögum nr. 2/1993.

3. Tilgangur og aðdragandi EES samstarfsins

Frammi fyrir þeirri þróun sem að framan var lýst er full ástæða til að rifja upp **aðdraganda og tilgang EES samningsins.**

EFTA ríkin höfðu haft vaxandi áhyggjur af því að nánari samvinna EB ríkjanna myndi valda ójafnvægi. EES átti að svara þessu á hagnýtan hátt, með því að breikka samvinnuna og dýpka hana milli EB og EFTA. Framkvæmdastjórn EB var jákvæð gagnvart þessu frá upphafi (maí 1985) en tók fram að þetta mætti ekki hamla sjálfstæðri ákvörðunartöku EB, en meiri samvinnu væri vissulega þörf. EFTA ríkin höfðu áhyggjur af að einangrast.

Í marsmánuði 1989, nánar tiltekið dagana 14 og 15. mars það ár, var haldinn fundur EFTA ríkja í Osló. Gefin var út yfirlýsing þar um hvernig meta ætti samstarfið við

⁹ Með þessu orðalagi er óbeint vísað til fleygra orða enska dómarans Lord Denning, sem líkti Evrópuréttinum fyrst við sjávarföll, þar sem yfirborðið hækkar smátt og smátt og rennur inn í ósa innlends réttar. Síðar á ferlinum líkti hann þessu við flóðbylgju sem næði lengst inn í ríkið.

EB. Sérstök áhersla var lögð á sameiginlega ákvarðanatöku og að samstarfið undirstrikaði að um væri að ræða *samstarf þjóða á jafnréttisgrunni* (e. community of equals).

Ráðherrafundur EFTA 20. mars 1989 undirstrikaði þetta með því að leggja til sameiginlega stýrinefnd háttsettra embættismanna (e. high level steering group). Ráðherrarnir funduðu um þetta fram í október 1989. Í desember 1989 var fundur milli EB og EFTA þar sem ákveðið var að ganga til formlegra viðræðna á fyrri hluta árs 1990.

Í kjölfar þess að Berlínarmúrinn féll höfðu EFTA ríkin háleitar hugmyndir um EES, sem gengu m.a. út á að austur-Evrópuþjóðir gætu fengið þar aðild síðar. Á ráðherrafundi EFTA og EB í Brussel 19. desember 1989 var sameiginleg ákvarðanatöku enn til umræðu. Bjartsýni ríkti um framhaldið. Unnið var út frá því meginsjónarmiði að ESS skyldi grundvallast á sameiginlegum reglum og sameiginlegri ákvarðanatöku. Jón Baldvin Hannibalsson sagði við það tækifæri að í húfi færi raunveruleg þátttaka í sameiginlegu EES ákvörðunarferli.

Síðastnefnt atriði var í raun forsenda þess að samningur um EES væri pólitískt ásættanlegur fyrir EFTA ríkin. Svissneski ráðherrann var alveg skýr um þetta: Það væri algjör grunnforsenda að ekki yrði samið um neins konar nýtt samstarf eða nýja tegund samvinnu milli EFTA og EB, nema tryggt yrði að undirbúningur ákvarðana og ákvörðunartöku yrði sameiginleg.

17. janúar 1990, nákvæmlega ári eftir að Jacques Delors, forseti framkvæmdarstjórnar EB (European Commission), hafði haldið hástemmda ræðu um mikilvægi samstarfs og sameiginlegrar ákvörðunartöku milli EFTA og EB, breytti hann um tón. Í ræðu í þingi ESB þennan dag sagði hann ljóst að taka yrði tillit til hagsmuna EFTA ríkjanna við stærri ákvarðanatöku hjá EB. En um sameiginlega ákvarðanatöku gæti þó ekki verið að ræða. Þarna var því mörkuð stefna í átt til ójafnræðis og þvingunar. EFTA ráðið mótmælti í júní 1990 og endurtók að raunveruleg sameiginleg ákvarðanatöku væri grunnforsenda þess að EES samningur væri pólitískt ásættanlegur og að slíkur samningur hefði lagaleg áhrif (e. legal effectiveness) fyrir EFTA ríkin.

Í október 1990 voru viðræðurnar farnar að snúast um tvö lykilatriði:

- að hve miklu leyti EFTA ríkin gætu mögulega vikið frá þeim reglum EB sem teldust bindandi (fr. *acquis communautaire*)
- tregðu EB til að gefa kost á viðræðum um sameiginlega ákvarðanatöku

EFTA ríkin lögðu til málamiðlun 23. október 1990:

- lágmarkaður yrði sá fjöldi reglna sem EFTA ríkin gætu vikið frá
- en í staðinn yrði tryggt að samið yrði um reglur sem tryggðu raunverulega sameiginlega ákvarðanatöku.

Þessu var hafnað. Á ráðherrafundi í Brussel 19. desember 1990 var samþykkt niðurstaða um almennt orðalag, sem gekk út á að „virða bæri sjálfstæða ákvörðunartöku samningsaðilanna“. Mælt yrði fyrir um málsmeðferðarreglur sem miðuðu að því að höfð yrði hliðsjón af sjónarmiðum EFTA ríkjanna (e. taken into account). Þetta ristir þó ekki dýpra en svo að sérfræðingum EFTA ríkjanna gefist tækifæri, á jafnræðisgrunni, til samráðs við undirbúning nýrrar löggjafar um mál sem tengdust EES.

Þar með var leiðin greið fyrir undirritun EES samningsins í maí 1992.

Til að bæta upp fyrir skort á sameiginlegri ákvörðunartöku var sett inn ákvæði í 112. gr. um sérstakar öryggisráðstafanir sem ríkin gætu gripið til í neyð,¹⁰ en niðurstaðan var óviðunandi fyrir EFTA ríkin. Það duldist engum.

Segja má að með lögleiðingu EES samningsins 1993 hafi runnið upp nýr tími, sem í framkvæmd hefur haft í för með sér umbreytandi áhrif á réttarskipan Íslendinga. Samhliða því að Ísland hefur stöðugt sogast nær straumiðu Evrópuréttarins hafa lýðræðislegar rætur íslensks réttar trosnað með hverju árinu samhliða því að lögin taka á sig svipmót valdboðs að ofan. Af þessu hefur leitt að Alþingi Íslendinga hefur verið gengisfellt sem löggjafarstofnun og grafið hefur verið undan lýðræðislegu aðhaldshlutverki almennra kjósenda. Verði frumvarp utanríkisráðherra um bókun 35 að lögum mun það marka ákveðinn endapunkt þeirrar þróunar sem lýst hefur verið hér að framan. Með vísan til alls framanritaðs tekur undirritaður undir varnaðarorð Arnaldar Hjartarsonar og Stefáns Más Stefánssonar, sbr. umsögn þeirra til Alþingis 5. mars 2023. Nánar tilgreint er undirritaður sammála því mati Arnaldar og Stefáns Más að frumvarp þetta fái vart staðist út frá ákvæðum stjórnarskrár um hlutverk og valdsvið Alþingis, en vekur auk þess upp áleitnar spurningar um framtíð lýðræðis á Íslandi. Að þessu verður nú nánar vikið.

¹⁰ Þessum synjunarrétti hefur Ísland aldrei beitt í sögu EES samstarfsins.

4. Nýtt stjórnkerfi?

Evrópurétturinn er hvorki samansafn samninga milli fullvalda ríkja né eitthvað sem stendur fyrir utan réttarkerfi aðildarríkjanna. Aðildarríki ESB hafa afsalað hluta fullveldis síns og skapað nýtt og sjálfstætt réttarkerfi (lat. sui generis) sem bindur bæði ríkin og borgara þeirra.

Þrennt stingur í augun við þetta kerfi:

1. Hvernig löggin eru samin, þ.e. sem fyrirskipanir, stundum án sjáanlegra tengsla við daglegar þarfir fólks / fyrirtækja, án aðkomu kjörinna fulltrúa á löggjafarþinginu, án þess að aflað sé umsagnar íslensks almennings eða félagasamtaka. Í þessu er fólgin akveðinn háski, sem ég hef fjallað ítarlega um á öðrum vettvangi.¹¹
2. Vélrænt og ómanneskjulegt yfirbragð réttarins, þar sem fólki / fyrirtækjum / ríkjum er refsað fyrir að hlýða ekki forskrift embættismanna (kerfisins) í hvívetna. Af þessu leiðir að rétturinn fer að snúast mikið um að uppfylla formkröfur, fylla út eyðublöð, sinna uppfærslum o.s.frv. í stað þess að lögð sé áhersla á að rétturinn þjóni daglegu lífi, takist á við knýjandi vandamál.
3. Embættisveldi / skrifstofuveldi (e. bureaucracy) verður miðlægt í réttarkerfinu. Í stað þess að embættismenn séu í þjónustuhlutverki (þjónar réttarins sem vinna eið að stjórnarskrá síns ríkis) er stöðugt verið að veita embættismönnum meiri völd, án samsvarandi ábyrgðar. Í raun má líkja þessu nánast við menningarbyltingu á sviði laga: Í stað þess að embættismenn séu í aukahlutverki við að framfylgja reglum er risið upp embættismannaveldi sem verður stöðugt ágengara og sogar til sín stöðugt meiri áhrif og völd.

Í raun stöndum við hér frammi fyrir nýrri tegund stjórnkerfis, þar sem lýðræðisleg umræða er leyst af hólmi með tilbúinni hugmyndafræði (pólítískri rétthugsun). Í slíku kerfi er gagnrýnin, skapandi og rökræn hugsun í auknum mæli jaðarsett, ritskoðuð og þögguð niður.

Þetta nýja stjórnarfar, sem nú teygir anga sína æ lengra inn í stjórnkerfi íslenska lýðveldisins, birtist í fyrrnefndri grundvallarbreytingu á því hvernig löggin verða til. Áður voru löggin sett af þjóðkjörnum fulltrúum almennings, sem svöruðu til ábyrgðar gagnvart borgurunum. Nú verða lög, á sífellt fleiri sviðum, til með allt öðrum aðferðum.

¹¹ Sjá t.d. Arnar Þór Jónsson, „Yfirvald eða sammæli? Löggin sem afsprengi tveggja aflvaka“ í *Lög og samfélag* (Háskólaútgáfan og Háskólinn í Reykjavík 2016), 125-160.

Frammi fyrir þessu blasir við að í reynd liggur valdið hjá ókjörnum og óþekktum embættismönnum sem bera enga lýðræðislega ábyrgð. Í Brussel starfa nú yfir 30.000 embættismenn bara hjá framkvæmdastjórn ESB (e. Commission). ESB er í raun orðin eins konar „lagaverksmiðja“.

Umbyltingin sem orðin er á stjórnarfari ESB ríkjanna (og raunar hérlendis einnig) dylst enn mörgum þar sem stofnanir þjóðríkjanna eru allar enn að störfum. Munurinn er bara sá að erlent, yfirþjóðlegt vald starfar í gegnum þær. Út frá sjónarmiðum um valddreifingu, valdtempurun, lýðræðislegt aðhald og gagnsæi við opinbers valds er óforsvaranlegt að Íslendingar búi við slíkt ósýnilegt vald sem svarar ekki til neinnar stjórnskipulegrar ábyrgðar gagnvart þegnum íslenska lýðveldisins.

Embættismenn í Brussel hafa aðgang að, njóta liðveislu og styrks frá þúsundum embættismanna í aðildarríkjum ESB – og nú einnig á Íslandi. Allt þetta fólk starfar í þágu þessarar stærstu lagaverksmiðju sem nokkurn tímann hefur sést í mannkynssögunni. Þetta birtist m.a. í sívaxandi þunga og hlutfalli ESB réttar í lagasetningu í aðildarríkjum – og á Íslandi. Á vef Alþingis má sjá - og það hefur skrifstofa þingsins staðfest - að um fimmtungur stjórnarfrumvarpa á 151. löggjafarþingi var upprunninn í ESB, þá er átt við fjölda en hvorki tekið tillit til umfangs eða mikilvægis, sem þess vegna gæti verið miklu stærra hlutfall - þótt erfitt kunni að vera að meta/mæla nákvæmlega.

Ferlið í reglusetningunni er ógagnsætt og fáum skiljanlegt. Coreper, nefnd fastafulltrúa ESB ríkjanna (e. Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union) fer með mikið vald. Á undirbúningsstigi hjá Coreper hafa embættismenn, sérfræðingar og alls kyns „lobbýistar“ (sem talið er að séu um 25.000 í Brussel) mest um innihaldið að segja. Aðeins á lokastigum koma lýðræðislega kjörnir fulltrúar að málum, þ.e. þegar málin koma tilbúin frá Coreper. Fundir ráðherraráðsins (sem starfar vissulega á ákveðnum lýðræðislegum grunni, þar sem þeir svara til ábyrgðar heima fyrir) eru haldnir á bak við luktar dyr, án þess að haldnar séu opinberar fundargerðir, enginn veit hvað er sagt þar og hvernig atkvæði eru greidd. Flest málin (meira en 80%) fara þó í gegnum ráðið án nokkurrar umræðu. Aðeins þau sem eru merkt með stjörnu fá einhvers konar umræðu. Þau ríki sem viðhafa sambærilegar, leynilegar og ólýðræðislegar, aðferðir við afgreiðslu laga aðhyllast stjórnarfar sem Íslendingar vilja vart samsama sig með.

Geigvænlegt magn af lögum rennur þannig í gegnum kerfið. Þingmenn í aðildarríkjum ESB hafa engin áhrif á þetta ferli eða efni reglnanna. Ljóst má vera að áhrif kjörinna fulltrúa á Alþingi Íslendinga eru minni en engin. Reynslan hefur sýnt að engar líkur eru á að aðildarríki ESB hafni innleiðingu ESB reglna í landsrétt. Hér á landi hefur reynslan verið sú hin sama, svo sem fyrr greinir, þar sem Ísland hefur aldrei beitt neitunarvaldi. Í þessu birtist mikil valdatilfærsla frá stjórnámálönnum til embættismanna, sem gengur þvert gegn öllum lýðræðislegum undirstöðum. Auk þess blasir við að þetta fyrirkomulag er skaðlegt fyrir lýðræðið og stjórn málin, bæði í lengd og bráð. Jafnframt má segja að með þessu móti sé daglega grafið undan lögum þeirra reglna sem borgarar aðildarríkja ESB (og EES) búa við. Með því að sogast sífellt nær þessu valdakerfi er tekin stöðugt meiri áhætta af því að stjórn málin slitni af sinni lýðræðislegu rót.

5. Nánar um Evrópurétt, íslensk lög og frumvarp utanríkisráðherra

Framangreindar línur eru ritaðar til að minna á að **þegar Íslendingar gerðust aðilar að EES var það sagt vera í þeim tilgangi að fá aðgang að sameiginlegum markaði. Aðild okkar að EES var aldrei kynnt til sögunnar sem fyrsti þáttur í einhvers konar pólitískum samruna með öðrum Evrópuríkjum og síðar sambandsríki með yfirþjóðlegri stjórn.**

Nú, 30 árum síðar er brýnt að við horfumst í augu við þá fullveldisskerðingu sem EES hefur í framkvæmd leitt yfir okkur. Ef Íslendingar vilja eiga síðasta orðið um hvaða lög gilda hér í þessu landi og forðast að festast í sífellt þéttara regluverki ESB (með ófyrirsjáanlegum afleiðingum í formi hugsanlegra bótamála og erfiðari útgöngu ef / þegar að því kemur) má Alþingi ekki samþykkja frumvarpið sem hér um ræðir. Þar segir orðrétt:

Ef skýrt og óskilyrt lagaákvæði sem réttilega innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum er ósamrýmanlegt öðru almennu lagaákvæði skal hið fyrrnefnda ganga fram, nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað. Sama á við um skuldbindingar sem eru innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum ef þau eru ósamrýmanleg öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. [Leturbr. APJ]

Feitletraða setningin í frumvarpstextanum er að mínum dómi villandi yfirbreiðsla og sjónhverfing. Ef Alþingi verður á annað borð búíð að leiða í lög almenna forgangsreglu EES réttar gagnvart ósamrýmanlegum íslenskum rétti, þá sýnir reynslan, bæði ESB ríkjanna og nú reynsla Íslendinga í yfir 30 ár, að 0% líkur eru á því að Alþingi muni setja lög sem fara í bága við EES réttinn, enda myndi slík lagasetning í ríki sem samþykkt hefur forgang EES réttar teljast jafngilda

samningsbroti. Slík lagasetning myndi jafnframt vera til þess fallin að opna fyrir óteljandi skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu, þar sem byggt yrði á því að hlutaðeigandi hefðu haft réttmætar væntingar um forgang EES réttar samkvæmt skýrri meginreglu frumvarpsins. Alþingi á ekki að taka þátt í að setja hér lagareglur sem ætlað er það hlutverk að blekkja Íslendinga til að halda að fullveldi Íslands sé óskert þegar búið er að leiða í lög skýrt ákvæði um almennan forgang EES réttar. Alþingi, sem löggjafarþing, getur ekki leikið tveimur skjöldum gagnvart umbjóðendum sínum, þ.e. íslenskum kjósendum, með því að grafa undan löggjafarhlutverki sínu með því að viðurkenna forgang EES reglna en látast á sama tíma geta sett lög sem haggja forgangsreglunum sem stafa frá Brussel. Hér er komið að brennipunkti í íslenskri lagasetningu og íslenskri lögfræði. Viðurkenna þarf heiðarlega og afdráttarlaust hver staðan er. Hún er sú að þegar til kastanna kemur, þ.e. þegar íslenskur réttur stangast á við ESB rétt, þá er krafa ESB afdráttarlaus: Íslenskur réttur skal víkja, því eðli og inntak Evrópuréttarins gerir að verkum að skrifstofuveldið í Brussel verður að vera í bílstjórasetinu og að Alþingi geti aldrei verið nema í farþegasætinu í þessu samhengi. Þetta bjagaða valdasamhengi, þessi innbyggða slagsíða, er lykillinn að því að skilja frumvarpið um bókun 35 og veika stöðu Alþingis í því samhengi, sem reynt er að breiða yfir með orðalagi frumvarpsins þótt ljóst sé að frumvarpið er lagt fram vegna þrýstings frá ESB og að sá þrýstingur er til kominn vegna þess að Alþingi leyfist í reynd ekki að beita fullveldisrétti sínum til lagasetningar sem færi í bága við EES rétt. Að þessu skal nú nánar vikið.

6. Krafan um forgang EES réttar

ESB krefst algjörrar réttareiningar innan EES svæðisins. Krafan nú, sem fyrr, er sú að aðildarríki viðurkenni að ákvörðunarvaldið er í Brussel, sbr. það sem fyrr greinir.

Norðmenn hafa tekið sér visst svigrúm (n. handlingsrom) við framkvæmd EES samningsins á ýmsum sviðum. Afstaða norsku ríkisstjórnarinnar 2019/2020 um að ESB hefði enga heimild til að skipta sér af úthlutun vatnsréttinda í Noregi er hluti af þessu athafnarými (n. handlingsrom) sem þeir telja sig hafa. Svo virðist sem Carl Baudenbacher, fyrrum forseti EFTA dómstólsins, hafi verið mjög gagnrýninn á afstöðu Norðmanna og fundist þeir taka sér of mikið svigrúm / víkja of langt frá EES samningnum.

Til samanburðar má minna á að í ágreiningi sem kraumað hefur milli ESB og Póllands hafa embættismenn ESB verið ómyrkir í máli: Líftaug ESB mun slitna ef

Pólland knýr fram viðurkenningu á að stjórnarskrá þeirra standi ofar rétti ESB.¹² Í yfirlýsingu 8. október 2021 sagði Ursula von der Leyen, forseti framkvæmdarstjórnar ESB, afdráttarlaust að réttur ESB gangi framur landsrétti, þ.m.t. ákvæðum í stjórnarskrám aðildarríkjanna. Þetta væri það sem aðildarríki ESB hefðu undirgengist og „við munum beita öllu því valdi sem við höfum á grundvelli samningana til að tryggja þetta“.¹³

Vert er að muna í þessu samhengi að Pólland er ekki eitt í þessu. Þjóðverjar hafa líka tekið einarða afstöðu og lýst því yfir að lög ESB gangi ekki framur þeirra stjórnarskrá. Ekki er útilokað og raunar ekki ólíklegt að fleiri ríki muni fyrr en síðar feta sömu braut. Með frumvarpi því sem hér er til umsagnar er verið að beina íslenskum rétti í sömu átt og lögum stórbjóða sem gengist hafa ESB á hönd, sem við höfum þó aldrei gert.

Með frumvarpi utanríkisráðherra er stýrt hættulega nærri ólýðræðislegri straumröst sem allt vill gleypa. Hér er engan milliveg að finna: Annað hvort gangast aðildarríkin undir það að lög ESB yfirtrompi þeirra eigin lög eða að ESB samþykki að lög aðildarríkjanna geti gengið framur ESB rétti. Ef ESB treystir sér til að hóta Pólverjum, sem eru tæplega 38.000.000 talsins, með þvingunarvaldi geta menn rétt ímyndað sér hvað sagt verður við Íslendinga (380.000) ef smáþjóðin hyggst rjúfa réttareininguna.

Réttur ESB (og EES) byggir á þeirri forsendu að fjórfrelsið trompi allt annað á *innri markaðnum*, hvort sem um er að ræða alþjóðarétt (þjóðréttarlega samninga) eða lög aðildarlandanna. Þetta er ástæðan fyrir tilurð og tilvist bóknar 35 þar sem kveðið er á um að aðildarlönd skuli setja lög þess efnis, að þar sem landslög rekist á við EES-samninginn eða reglur, á honum reistar, þar skuli landslög víkja. Norðmenn munu hafa sett slík lög, en Íslendingar ekki. ESA gerði athugasemd um þetta gagnvart ríkisstjórn Íslands 2017, sagði að þetta vantaði hér.¹⁴ Íslendingar hafa í árána rás sett fram röksemdir til stuðnings því að þetta sé óþarft og þau rök hafa haldið í þrjá áratugi. Ekkert er komið fram sem varpar ljósi á hvers vegna nauðsynlegt sé að breyta þessu nú.

¹² <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2021/10/19/eu-will-not-survive-poland-wins-rule-of-law-battle-brussels>

¹³ Sjá https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5163

¹⁴ <https://www.althingi.is/altext/150/s/2146.html>

7. Heildarsamhengið ber að skoða

Frammi fyrir öllu framangreindu er tímabært að Íslendingar skoði heildarsamhengið og leiti svara við alvarlegum spurningum.

Gera verður alvarlegar athugasemdir við það að frumvarpið um bókun 35 er fært fram undir því yfirskini að sem „lítið og opið samfélag [hafi] Ísland ríka hagsmuni af því að staðið sé við þjóðréttarlegar skuldbindingar“. Þetta eru svonefnd *fait accompli* skírskotun, þar sem gefið er til kynna að ekki sé lengur um neitt að tala, ákvörðun hafi þegar verið tekin og málið í reynd afgreitt. Þessu verður Alþingi að hafna afdráttarlaust. Engin atkvæðagreiðsla hefur farið fram á Alþingi Íslendinga sem réttlætir notkun slíkra gerviröksemda.

Einnig ber afdráttarlaust að hafna þeirri fullyrðingu sem rangri að frumvarpið um bókun 35 snúist um að tryggja Íslendingum aðgang að mikilvægu markaðssvæði. Sá aðgangur var að mestu leyti tryggður með fríverslunarsamningum EFTA ríkjanna við Efnahagsbandalag Evrópu árið 1972. Á þeim grunni höfðu flest innflutningsgjöld á iðnvörur verið felld niður árið 1977.¹⁵ Færð hafa verið fram rök fyrir því að EES hindri nú orðið frjálsa verslun við umheiminn með tæknihindrunum og að þetta sé vaxandi vandamál.¹⁶

Þegar heildarmyndin er skoðuð er nærtækara að draga þá ályktun að frumvarpið um bókun 35 sé lokahnykkurinn í ferli sem réttara væri að kenna við efnahagslegan og lagalegan samruna Íslands við ESB, þar sem ESB ræður ferðinni. Afleiðingin af slíkum samruna verður augljóslega sú að markaðurinn verður settur í fyrsta sæti, en sjónarmið sem byggjast á samfélagslegum markmiðum, þjóðarhag, innviðauppbýggingu, matvælaöryggi o.þ.h. verða út undan af þeirri einföldu ástæðu að EES-samningurinn fjallar ekki um slík atriði. Í stað þess að hugsa t.d. um að standa vörð um hreinleika innlends landbúnaðar eða byggja upp hitaveitu- og raforkukerfi til að þjónusta innlend heimili og innlendan iðnað skulu fjórfrelsisákvæði EES réttar yfirtrompa aðrar reglur og allt markaðsvætt nema ríkin geti réttlætt undanþágur. Dæmi: Með því að fella orkumál (að nauðsynjalausu) undir EES samninginn er orka orðin skilgreind sem vara á markaði. Þegar þarfir markaðarins kalla á að sæstrengur verði lagður til Íslands (eða frá Íslandi) verður ekki hlustað á röksemdir um það að uppbygging raforkukerfisins á Íslandi hafi átt að þjóna íbúum Íslands með því að færa heimilum og fyrirtækjum á Íslandi ódýra orku og bætt lífsgæði. Annað dæmi um ófyrirsjáanleikann og það hvernig EES reglur þenja sig út yfir svið sem Íslendingar töldu standa utan við samningssviðið er sú staðreynd að nú má flytja inn hrátt og ófrosið kjöt til Íslands frá öðrum hlutum EES svæðisins, því slíkt kjöt telst nú vara samkvæmt túlkun dómstóla. Í þessu

¹⁵ Sjá <https://www.efta.int/media/publications/fact-sheets/EEA-factsheets/FACTSHEET-20ICE-20webversion-202005.pdf> [Skoðað 4.2.2024]

¹⁶ Um þetta hefur m.a. Hjörtur J. Guðmundsson fjallað nokkrum sinnum, sjá nánar á www.fullveldi.is

sannast að fjórfrelsi Evrópuréttarins og þarfir markaðarins yfirtrompa allt annað, þannig að m.a.s. sjónarmið um vernd íslensks landbúnaðar gegn fjölonæmum bakteríum verða að lúta í lægra haldi.

Með því sem hér blasir við er verið að aftengja stjórn málin grundvallarhlutverki sínu að leita jafnvægis milli ólíkra hagsmuna og sjónarmiða. Með því að ofurselja þjóðfélagslega hagsmuni markaðslögmálum er verið að gengisfella pólitíska umræðu, grafa undan flokksstarfi, þrengja möguleika almennings á því að hafa áhrif á pólitíska stefnumörkun, veikja löggjafarhlutverk Alþingis og í stuttu máli skerða íslenskt fullveldi. Þetta verða menn að taka alvarlega því afleiðingarnar gætu orðið mjög skaðlegar fyrir Ísland. Af þessu leiðir að skoða verður málið vel, ekki aðeins út frá lögfræðilegu sjónarhorni, heldur einnig í sögulegu, pólitísku, hagfræðilegu og efnahagslegu ljósi.

7.1 Hagtölur og hagþróun

Íslendingar eru tæplega 400.000. Íbúar ESB ríkjanna eru samtals yfir 400 milljónir. Þessi stærðarhlutföll kalla á að Íslendingar rifji upp þau fornu sannindi að konungsgarður er rúmur inngangs en þröngur brottfarar. Í því samhengi sem hér um ræður verður að leggja raunsætt mat á möguleika Íslendinga til að hafa áhrif á vettvangi ESB.

Hagvöxtur á Íslandi hefur verið [stöðugur frá árinu 2011](#), að frátöldu Covid árinu 2020 sem markaði niðursveiflu um allan heim. Raunar virðist hagvöxtur hérlendis hafa verið hlutfallslega [meiri en í ESB](#) og m.a.s. meiri á þann mælikvarða en í sjálfu [Þýskalandi](#). Evrópa, sem áður var auðugasta heimsálfan, er á [efnahagslegri niðurleið í samanburði við Bandaríkin](#). Nýsköpun og frumkvæði eiga sér [betra skjól annars staðar](#). Á öllu evrusvæðinu blasir við efnahagslegur samdráttur. Rót vandans er ekki síst sú að skorið hefur verið á lífæð þýsks iðnaðar, þ.e. flutningsleiðir orku frá Rússlandi.

7.2 Raunpólitísk álitamál

Ríki Evrópu sem áður voru pólitísk stórveldi á hinu alþjóðlega sviði hafa stöðugt minni áhrif. Úkraínustríðið hefur undirstrikað það sem öllum mátti raunar vera áður ljóst, þ.e. að vegna þess hve veikburða herir Vestur-Evrópu eru í samanburði við her BNA, þá stendur NATO og fellur með hernaðarmætti Bandaríkjanna. Flókið og ofvaxið regluverk hamlar atvinnurekstri innan ESB, m.a. vegna þess að smá og meðalstór fyrirtæki eiga erfiðara með að uppfylla sífellt fleiri skilyrði og kröfur. Afleiðingin birtist m.a. í því hvernig blómlegur iðnaður eins og [þýsk bílaframleiðsla er á fallanda fæti](#). Þjóðir Evrópu eru að eldast mjög hratt, sbr. [opinbera tölfræði um lækkandi fæðingartíðni](#). Afleiðingar þeirrar þróunar birtast m.a. í álagi á lífeyriskerfin, heilbrigðiskerfin og atvinnulífið. Velferðarkerfin sem margar

aðildarþjóðir ESB hafa byggt upp á síðustu áratugum munu ekki standast þetta álag, því breytt aldursamsetning þýðir einfaldlega að ekki verður nægjanlega margt ungt og vinnandi fólk til að greiða heilsugæslu og lífeyri hinna eldri. Ef svarið við þessu á enn að vera stórfelldur innflutningur fólks frá öðrum löndum, þá verða menn að átta sig á að sú leið framkallar margvíslegar aðrar áskoranir sem óljóst er hvort / hvernig unnt er að vinna farsælega úr. Svárið getur ekki verið í því fólgið að hrúga fólki inn án aðlögunar og neita að viðurkenna áskoranirnar eða forðast að takast á við vandamálin þegar þau birtast. Á meginlandi Evrópu er mikil samfélagsleg gerjun að eiga sér stað og þegar þetta er ritað láta bændur mjög að sér kveða með mótmælum yfir sífellt hærri álögum, stöðugt fleiri vottorðum og erfiðara rekstrarumhverfi, sem ógnar landbúnaði innan ESB.

7.3 Reglugerðarverksmiðjan

Það eru þó ekki aðeins bændur sem finna fyrir stöðugt umfangsmeira regluverki og vaxandi eftirlitsbákni því vottorðin og stimplarnir sem hægja á öllu atvinnulífinu og þrengja að frelsi einstaklingsins. Regluverkið sem Danir og Bretar þurftu að innleiða við inngöngu í EBE/ESB árið 1973 nam 2.800 blaðsíðum, en 2020, árið sem Bretar gengu út úr sambandinu, var umfangið komið yfir 90.000 blaðsíður,¹⁷ en talið er að um 2.500 blaðsíður bætist við árlega. Þessi pappírs-stormur gerir lögin óaðgengilegri og réttarstöðu manna óskýrari. Þetta vissi James Madison, fjórði forseti Bandaríkjanna, sem varaði við því að lögin yrðu gerð of flókin og ítarleg, því ógagnsætt regluverk skerðir yfirsýn hins almenna manns og veikir réttarvitund manna.

7.4 Lýðræðishalli

Ofan á allt þetta hefur ESB legið undir stöðugri – og réttmætri gagnrýni – fyrir skort á lýðræðislegum stjórnarháttum. Í stað valddreifingar hafa stjórnarskrifstofur ESB verið gerðar miðlæggar. Innan ESB má sjá merki um það að ákvörðunarvald um stefnumörkun sé lagt í hendur embættismanna, en stjórnámálamenn látnir um framkvæmdina / innleiðinguna og hinir síðarnefndu þannig í reynd gerðir að embættismönnum skrifstofuveldisins. Með hverju árinu sem líður verður almenningur ósáttari við áhrifaleyssi sitt. Úrsögn Breta úr ESB 2020, kosningasigur bændaflokksins í Hollandi 2023, fjöldamótmæli bænda í Þýskalandi, Frakklandi og víðar árið 2024, eru til marks um það að almenningur sé búinn að fá nóg af valdboðsstjórn og kalli nú eftir því að stjórnámálamenn hlusti á vilja fólksins og svari til ábyrgðar. Öfugt við yfirstéttina virðist almenningur ekki sannfærður um að lausnin við öllum heimsins vanda sé að hækka skatta, þenja út skrifræðisbáknið og veikja undirstöðuatvinnugreinar. Meðan stjórnámálamenn gefa í skyn að þau

¹⁷ Þegar þetta er ritað, í febrúar 2024, er fjöldinn kominn vel yfir 100.000 bls., sjá <http://en.euabc.com/word/12#:~:text=The%20complete%20body%20of%20the,of%20information%20from%20different%20sources>, skoðað 21.2.2024.

vantreysti kjósendum til að eiga síðasta orðið í stærstu málum¹⁸ - og meðan pólitísk ákvarðanataka verður sífellt fjarlægari kjósendum - er ekki við öðru að búast en að spenna haldi áfram að hlaðast upp milli þeirra sem setja reglurnar og þeirra sem búa við reglurnar.

8. Lagaleg og stjórnskipuleg viðvörunarljós

Þrjátíu ára reynsla af EES-samningnum hefur sýnt að samningurinn er stöðugt að taka breytingum. Þetta birtist m.a. í nýjum reglum sem gefnar eru út á grundvelli hans og í því hvernig hann hefur þanið sig út yfir ný svið. Með hliðsjón af þessu má teljast óvíst hvernig EES-samningurinn mun þróast í framtíðinni, þótt líklegt megi telja að EES færist sífellt nær fullgildri aðild að ESB samhliða auknu valdaframsali í einstökum málaflokkum. Dómstóll ESB hefur í framkvæmd gegnt leiðandi hlutverki við túlkun Evrópuréttarins. Sú dómaframkvæmd hefur knúið fram nánari samruna og lagalegar skuldbindingar aðildarríkjanna. Með þessu móti hefur stefnumörkunin verið færð úr höndum kjörinna fulltrúa yfir til dómara og embættismanna. **Í ljósi þessarar sögu ætti almenn skírskotun frumvarps utanríkisráðherra um bókun 35 til „skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum“ að hringja öllum viðvörunarþjóllum, því einmitt á grunni svo almennra stefnuyfirlýsinga hafa aðildarþjóðir ESB mátt sæta ófyrirsjáanlegum skerðingum á ríkisvaldi. Íslendingar hafa aldrei samþykkt að ganga í pólitískt samband með aðildarþjóðum ESB og ekki hafa verið færð sannfærandi ný rök fyrir því hvers vegna eigi nú að leggja til hliðar þau lögfræðilegu rök sem teflt hefur verið fram af hálfu Íslands fram að þessu. Ekki hefur heldur verið nægilega rökstutt hvers vegna Alþingi ætti nú að veikja sjálft sig með því móti sem ráðgert er í frumvarpinu, þ.e. að mæla fyrir um almennan forgang erlendra reglna í íslenskum lögum.**

9. Samantekt

Frammi fyrir öllu ofangreindu er með ólíkindum að íslenskir ráðamenn skuli nú undirbúa að Alþingi samþykki frumvarp um bókun 35 sem miðar að því að færa Ísland enn lengra undir áhrifavalld ESB, þvert gegn ytri aðstæðum, gegn ákvæðum stjórnarskrár og gegn skýrum samningsvilja þeirra sem gerðu samninginn fyrir Íslands hönd. Eftir hverju hafa Íslendingar að sækjast innan ESB? *Nánari tengsl Íslands við hnignandi markaðssvæði er vart til þess fallið að styrkja íslenskt hagkerfi. Aukið áhrifavald miðstýrðs og ólýðræðislegs kerfis er vart til þess fallið að styrkja íslenskt lýðræði. Almennur forgangur EES réttar umfram íslensk lög er vart til þess fallið að styrkja stöðu Alþingis.*

Framangreind viðvörunarorð eru ekki rituð til að boða neins konar einangrunarhyggju eða verndarstefnu í milliríkjaviðskiptum. Slíkt er ekki raunhæfur

¹⁸ Sjá <https://www.dv.is/eyjan/2023/12/23/thordis-kolbrun-set-fyrirvara-vid-ad-thjodin-segi-hug-sinn-til-adildar-ad-esb-thjodaratkvaedagreidslu-thad-er-hlutverk-stjornmalamanna/> [Skoðað 4.2.2024].

valkostur fyrir land sem er háð innflutningi á ýmsum nauðsynjavörum. Að því sögðu ber einnig að varast þá sem boða einstrengshátt í hina áttina með því að hefja EES samninginn á stall og vilja gera samninginn að einhvers konar trúarsetningu eða kreddu. Ísland þarf ekki nauðsynlega að verða ofurselt bremsulausu fjórfrelsi með tilheyrandi efnahagslegum og lagalegum markaðssamruna og fullveldismissi. Í þessu sem öðru þarf með samtali og stöðugt uppfærðu hagsmunamati að stýra út frá hagsýni og því sem hagkvæmast þykir hverju sinni.

Með hliðsjón af hagstærðum samningsríkja EES árið 1993 hefði mögulega mátt réttlæta að smárikinn færðu margvíslegar fórnir fyrir aðgang að innri markaði Evrópubandalagsins (EB) á þeim tíma. Eins og mál hafa þróast til dagsins í dag hafa forsendur allar gjörbreyst. Þótt formlegir innviðir ESB hafi þannig verið styrktir á kostnað fullveldis aðildarríkjanna hafa efnahagslegir innviðir veikt á sama tíma, samhliða dvínandi framleiðni á Evrusvæðinu og neikvæðri hagþróun þar, allt með þeim afleiðingum að varhugavert hlýtur að teljast fyrir Ísland að tengja sig nánar við meginland Evrópu eins og nú háttar til. Tímasetning málsins er því óskiljanleg og áhugi nýrrar ríkisstjórnar á því að keyra þetta í gegnum Alþingi er óútskýrður. Allt kallar þetta á mun nánari greiningu, skýringar og rökræður. Í forgrunni stendur þar sú grundvallarspurning hver sé hinn raunverulegi kjarni sem EES snýst orðið um á árinu 2025. Þegar horft er yfir 30 ára sögu EES hefur smám saman afhjúpast að ekki er aðeins um að ræða efnahagslegt samstarf, heldur að valdataumarnir hafi í stöðugt meira mæli verið afhentir ESB en Ísland sett í farþegasætið. Afleiðingin hefur verið sú að íslenskur markaður hefur smám saman verið steiptur í mót meginlandsmarkaðarins með tilheyrandi lagalegum samruna, þar sem stöðugt hefur verið gengið nær fullveldi Íslands. Með framlagningu frumvarps utanríkisráðherra um bókun 35 hefur þessi þróun gengið það langt að taka þarf EES til heiðarlegrar, almennrar, lýðræðislegrar umræðu á opnum vettvangi. Hafa ber í huga að frumvarpið lýtur að réttarástandi sem varað hefur í þrjá áratugi án þess að valda nokkrum teljandi vanda. Verði frumvarpið að lögum yrði Ísland þar með formlega fært lengra undir áhrifavald ESB en til stóð í upphafi EES samningsins og í reynd gert að auka-aðildarríki ESB.

Norðmenn hafa tvisvar fengið að kjósa um þessi mál að undangenginni víðtækri umræðu, fyrst um aðild að EB 1972 og síðan um aðild að ESB 1994, en í bæði skiptin hafnaði norska þjóðin slíkri aðild. Íslendingar hafa aldrei fengið að tjá hug sinn til þessara mála í beinni atkvæðagreiðslu. Samt sem áður hafa stjórnvöld þokað þjóðinni stöðugt lengra undir áhrifavald ESB. Þetta hefur gerst á viðhlítandi umræðu. Tímabært er að úr því verði bætt.

10. Lokaorð

Íslendingar standa frammi fyrir því nú, árið 2025, að EES samningurinn fól ekki í sér að við fengjum „Allt fyrir ekkert“, eins og Jón Baldvin Hannibalsson, þáverandi

utanríkisráðherra, lýsti sammingsniðurstöðunni árið 1993. Þrjátíu árum síðar er krafa ESB um lagalega samræmingu með forgangi Evrópurettar á kostnað íslensks réttar orðin grímulaus og fullveldisafsalið verður ekki lengur dulið, samþykki Alþingi frumvarpið um bókun 35.

Í stuttu máli liggur fyrir að Ísland er mögulega komið á allt aðra vegferð en lagt var af stað í á árunum 1992 og 1993. Ísland gekk í EES til að taka þátt í efnahagslegu samstarfi, en ekki á þeim forsendum að við værum að ganga í stjórnmalabandalag. Hér má ekki gleyma því heldur að gagnaðili Íslands og annarra EFTA-ríkja í EES, þ.e. Efnahagsbandalag Evrópu (EB), hefur stökkbreyst í átt til sambandsríkis (ESB), sbr. sérstaklega þau áhrif sem leiddu af Maastricht-sáttmálanum (sem tók gildi 1. nóvember 1993) og Lissabon-sáttmálanum (sem gekk í gildi 1. desember 2009). Þessar umbreytingar fengu aldrei tilhlýðilega umræðu hér á landi og ESB tók í framhaldinu að koma fram við EES ríkin eins og þau væru aðildarríki ESB.

Alþingi og ríkisstjórn Íslands sækja umboð sitt til íslenskra kjósenda. Kjörnir fulltrúar okkar á Alþingi hafa ekki þegið neitt lýðræðislegt umboð til að afhenda áhrifa- og ákvörðunarvald í hendur erlendra valdastofnana, því það er í reynd það sem frumvarpið um bókun 35 miðar að, hvað sem líður orðalagi um sjálfstæða löggjöf Alþingis.

Virðingarfyllt,

22. febrúar 2025,



Arnar Þór Jónsson.