

Utanríkismálanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið (bókun 35), 890. mál.

Hið framkomna frumvarp, er umsögn þessi lýtur að, er slíkum annmörkum háð að ekki er unnt að leiða það í lög án þess að brotið verði gegn megingrundvelli íslensks réttar um tvíeðli lands- og þjóðaréttar. Þar að auki gengur fyrirhuguð lagasetning gegn stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og heggur að rötum lýðveldisins sjálfs. Samkvæmt íslenskum rétti er lands- og þjóðaréttur ekki hluti af sama réttarkerfi heldur er um sitt hvort réttarkerfið að ræða. Fyrirhuguð lagabreyting mun í raun veita þjóðréttarlegum reglum bein réttaráhrif á Íslandi, sem auk þess er ætlað að ganga framar öðrum íslenskum réttarreglum.

Sérstakt áhyggjuefni er þó 2. ml. 1. gr. frumvarpsins sem hljóðar svo: „*Sama á við um skuldbindingar sem eru innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum.*“ Með þessu nýja ákvæði er verið að innleiða þá réttarreglu að stjórnvaldsfyrirmæli skuli ganga framar íslenskum réttarreglum og þá jafnframt stjórnarskrá, sem er grundvallarbrott á stöðu stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart settum lögum. Bent skal á að í Evrópurétti gildir sú regla að Evrópurétturinn gengur framar landsrétti og þá jafnframt framar stjórnarskrá viðkomandi ríkja.

Lýðveldið Ísland er sjálfstætt lýðræðisríki með eigin stjórnarskrá, eigið lagasetningavald og jafnframt eigin æðsta dómstól, Hæstarétt Íslands. Í lýðræðinu felst að fólkið í landinu hefur valdið og felur það vald kjörnum fulltrúum sínum til framkvæmdar. Þau lög og reglur sem settar eru af kjörnum fulltrúum fólksins eiga því jafnframt að endurspeglar vilja fólksins og vera þeim til hagsbóta en að öðrum kosti eru stjórnvöld ekki lengur þjónar fólksins. Í dag er þó málum svo farið, vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu í gegnum EES-samninginn, að meginhluti laga og reglna kemur frá Evrópusambandinu og er lagasetningarframkvæmdin með þeim hætti í raun að kjörnum fulltrúum þjóðarinnar er ætlað að samþykkja þau lög og reglur, sem frá Evrópusambandinu koma, nánast til málamynda. Og þá jafnframt að ef slík lög og reglur eru ekki samþykktar þá sæti landið refsingum, s.s. samningsbrottamálum. Lög og reglur sem Alþingi Íslands eru send til samþykktar frá Evrópusambandinu koma hvorki frá fólkinu né kjörnum fulltrúum fólksins, heldur í raun frá embættismönnum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, og er því ekki hægt að segja að þessi lög og reglur séu fólkinu að jafnaði til hagsbóta, þó því sé haldið á lofti. Þó að þau lög og

reglur sem frá Evrópusambandinu koma séu formlega samþykkt af Alþingi og þannig veitt staða landsréttar þá eru þetta reglur sem Evrópusambandið á alfarið frumkvæði að og stjórnar alfarið efni og inntaki þeirra. Reglurnar eru því í raun þjóðréttarlegs eðlis þó að þær hafi verið klæddar í búning landsréttar.

Evrópusambandið er í eðli sínu ólýðræðislegt fyrirbæri, sem er bein afleiðing af upphaflegum tilgangi og markmiðum stofnunar þess. Regluverk og valdsvið sambandsins hefur jafnframt þanist út á liðnum árum og áratugum, og sú þróun heldur ótrauð áfram. Þó að Evrópusambandið eigi að nafninu til að vera lýðræðislegt þá er því einfaldlega ekki svo farið í raun. Evrópusambandið er mjög miðstýrt og skrifræðislegt, þar sem raunveruleg völd og áhrif liggja hjá framkvæmdastjórninni. Það er framkvæmdastjórnin sem hefur frumkvæði að lagasetningu¹, semur lagafrumvörp og leggur þau fyrir Evrópuþingið og Ráðherraráð Evrópusambandsins til samþykktar. Við undirbúning og ritun lagafrumvarpa nýtur framkvæmdastjórnin dyggs stuðnings hagsmunaaðila² en þeir hagsmunaaðilar halda nú úti gríðarlega umfangsmikilli starfsemi í tengslum við framkvæmdastjórnina. Miðstýrt eðli framkvæmdastjórnarinnar og hversu umsetin hún er hagsmunaaðilum gerir það að verkum að framkvæmdastjórnin er útsett fyrir spillingu og öðru hagsmunapotí.

Bent skal á að hvorki Evrópuþingið né þeir þingmenn sem þar sitja hafa heimild eða rétt til að leggja fram lagafrumvörp, það er alfarið á hendi framkvæmdastjórnarinnar. Evrópuþingið er því ekki raunverulegt þing í þeim skilningi sem við leggjum í það hugtak, þar sem það hefur engar heimildir til að leggja til ný lagafrumvörp eða í raun að gera breytingar. Þingmönnum er þó góðfúslega heimilt að leggja til breytingar á lagafrumvörpum en þær breytingar geta aðeins verið samþykktar ef framkvæmdastjórnin samþykkir þær breytingar líka. Raunverulegt hlutverk Evrópuþingsins er því ekki annað en að láta Evrópusambandið líta út fyrir að vera lýðræðislegt. Ráðherraráðið starfar svo alfarið fyrir luktum dyrum og engin veit hvað liggur ákvörðunum ráðsins til grundvallar í raun, sem er í eðli sínu ólýðræðislegt.

Hið raunverulega lagasetningarvald hefur því fallið í hendur ókjörinna aðila sem þurfa ekki að standa og falla með verkum sínum gagnvart fólkinu enda er starfsemi framkvæmdastjórnarinnar hulin leyndarhjúp og er að meginstefnu til andlitslaus. Lagafrumvörpin sem frá framkvæmdastjórninni koma eru svo þess eðlis að þau eru gríðarlega flókin og svo mjög að það er ekki nema á færi helstu sérfræðinga að skilja þau að fullu. Lagamál Evrópusambandsins er jafnframt orðin að einhverskonar latínu nútímas sem almenningur á erfitt með að skilja. Jafnframt eru lögín þeim annmörkum háð að þau eru mjög matskennd þar sem hugtök eins og „viðeigandi“ eru notuð, sem aftur leiðir til þess að eftirlitsstofnunum er falið að útfæra hvaða skilning á að leggja í reglurnar. Lögín uppfylla því ekki það

¹ https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law_en

² <https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf>

grunnskilyrði að vera aðgengileg né auðskiljanleg fyrir borgarana, heldur eru þau matskennd og háð frekari túlkun og útfærslu embættismanna.

Gerð og eðli lagafrumvarpa sem frá framkvæmdastjórninni koma eru einnig lituð af umfangi hagsmunagæslu stórfyrirtækja og hafa leitt til þess að staða stórfyrirtækja styrkist á kostnað lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Stórfyrirtæki ná með þessu móti fram niðurstöðu og umhverfi sem er þeim hagfelld á kostnað minni aðila. Umfangsmikið og mjög íþyngjandi regluverk Evrópusambandsins er jafnframt sérstaklega óhagstætt fyrir Ísland þar sem við erum lítið hagkerfi, sem samanstendur af litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Reglubyrði bitnar hlutfallslega þyngra á minni fyrirtækjum en er stórfyrirtækjum hagfelld. Reglubyrðin dregur einnig úr hagvexti, einstaklingsframtaki, framþróun og nýsköpun, sem miðlægt styrktarkerfi geta aldrei bætt upp. Í raun hefur verið skapað reglukerfi og lagaumhverfi sem aðeins stórfyrirtækjum er fært að stafa í til lengdar. Með þessu móti er einnig í raun unnið gegn samkeppni, sem leiðir til fákeppni og þvingar neytendur til að borga hærri verð fyrir lakari vörur og þjónustu þegar upp er staðið, þá þvert á yfirlýst markmið.

Framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins hefur um langt árabil legið undir ásökunum um spillingu og hagsmunagæslu fyrir stórfyrirtæki³, það er jú eðli svo samþjappaðs valds að vera útsett fyrir spillingu. Nefna má fjölmörg dæmi um þær ásanir sem hafa komið fram um spillingu á hendur framkvæmdastjórninni en tekið skal fram að þetta tiltekna dæmi tengist umsögn þessari ekki að öðru leyti. Í apríl mánuði 2021 náðu Ursula von der Leyen, forseti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, annars vegar og hins vegar Albert Bourla, forstjóri lyfjafyrirtækisins Pfizer, samningum um kaup Evrópusambandsins á alls 1,8 milljörðum skammta af bóluefni, sem þá hafði nýlega verið þróað. Samningaviðræður þeirra áttu sér stað m.a. með sendingum persónulegra textaskilaboða, sem ekki hafa fengist afhent þrátt fyrir kröfur um það. Þessir samningar hafa m.a. sætt gagnrýni sökum þess að þessum bóluefnum hefur þegar að nokkru leyti verið hent á ruslahaugana og útlit er fyrir að aðeins lítill hluti af þessum kaupum komi að endingu til notkunar. Auk þess hefur hlutlægni Ursula von der Leyen verið dregin í efna þar sem eiginmaður hennar Heiko von der Leyen starfar fyrir fyrirtækið sem tengist þróun að þessum tilteknu bóluefnum.⁴

Ýmsar stofnanir Evrópusambandsins hafa gert alvarlegar athugasemdir við þessi viðskipti og hvernig þau komu til. Þar má helst nefna umboðsmann Evrópusambandsins (European Ombudsman), sem sakaði Ursulu von der Leyen um spillta stjórnarsýsluhætti (Maladministration) þann 12. júlí 2022⁵, endurskoðanda Evrópusambandsins (European Court of Auditors), sem kallað hefur eftir breyttum starfsháttum⁶ og svo hefur efnahagsbrotadeild

³ <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-003749_EN.html

⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/158295>

⁶ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/09/12/SR-19-2022-COVID-19-vaccine-procurement.pdf>

Evrópusambandsins (The European Public Prosecutor's Office) þessi kaup til rannsóknar en sú rannsókn beinist að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins⁷.

Þrátt fyrir þessar tilteknu ásakanir auk annarra þá hefur framkvæmdastjórinn, Ursula von der Leyen, ekki séð ástæðu til að víkja sæti né hefur henni verið vikið úr sæti af þeim sem hafa vald til þess. Nokkurri furðu sætir að henni sé sætt í embætti m.v. þær ákúrir og rannsóknir sem hún og embætti hennar sæta. Setja má þetta í íslensk samhengi og ef t.d. forsætisráðherra Íslands hefði átt í leynilegum samningaviðræðum og keypt vörur af stórfyrirtæki fyrir hönd íslenska ríkisins. Það hefði svo leitt til þess að forsætisráðherrann hefði verið sakaður um spillta stjórnsluhætti af Umboðsmanni alþingis, Ríkisendurskoðandi hafi kallað eftir breyttum starfsáttum og efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjóra hefði forsætisráðherrann til rannsóknar þá leyfi ég mér að fullyrða að viðkomandi yrði ekki sætt í embætti hér á landi. Hins vegar situr Ursula von der Leyen áfram í embætti eins og ekkert hafi í skorist og það getur ekki bent til annars en að spilling í Evrópusambandinu sé í raun kerfislæg. Undir þessum kringumstæðum er ekki annað hægt en að gæta varhugar við allri viðleitni Evrópusambandsins til að þvinga lögum og reglum sínum upp á Íslendinga eða veita þeim forgang. Við verðum einfaldlega að hafa endanlegt vald um hvaða lög og reglur gilda hér á landi.

Við ættum ekki að láta söguna endurtaka sig og við höfum áður samþykkt að veita erlendum lagareglum bein réttaráhrif á Íslandi, eins og stendur til í raun að gera með tilvísaðri bókun 35. Það gerðist með Kópavogssamningnum, þann 28. júlí 1662, þar sem Íslendingar samþykktu einnig erfðaeinveldi Danakonungs. Fram að þeim tíma þurfti samþykki Íslendinga fyrir nýjum konungi. Afleiðingar Kópavogssamningsins voru jafnframt þau að lög sem konungur setti hlutu sjálfkrafa lagagildi á Íslandi, þá án samþykkis Alþingis ólíkt því sem áður hafði verið. Erfðaeinveldið var svo í gildi allt til ársins 1874 þegar Íslendingar fengu sína eigin stjórnarskrá. Stjórnarskráin frá 1874 er eitt merkasta skjal Íslandssögunnar og í henni er að finna grundvallar mannréttindaákvæði, t.d. um friðhelgi heimilis og eignarréttar, atvinnufrelsi auk prent- og félagafrelsi.

Nú stendur fyrir dyrum að samþykkja „Nýja Kópavogssamninginn“, þ.e.a.s. bókun 35 við EES-samninginn, sem á að veita á ný erlendum lagareglum í raun forgang fram yfir þær íslensku og færa okkur nær erfðaeinveldinu enn á ný. Áður en bókun 35 verður lögfest þá þurfum við einfaldlega að spyrja okkur hvort við viljum vera sjálfstæð og fullvalda þjóð eða ekki. Að veita lögum Evrópusambandsins forgangsrétt yfir íslensk lög er í raun lína sem má ekki fara yfir og er einfaldlega ekki ásættanlegt. Ísland og Alþingi hefur enn í dag formlega rétt til að hafna erlendum réttareglum og þær taka ekki gildi hér á landi nema með okkar samþykki. Þessu á í raun að breyta með bókun 35. Fyrirhuguð forgangsrétt laga Evrópusambandsins samrýmast

⁷ <https://www.eppo.europa.eu/en/news/ongoing-eppo-investigation-acquisition-covid-19-vaccines-eu>



jafnframt ekki stjórnarskrá Íslands, sem við fengum að grunni til árið 1874 þegar erfðaeinveldið var afnumið.

Virðingarfyllst,

Skúli Sveinsson

Skúli Sveinsson, lögmaður