

Nefndarsvið Alþingis
bt. utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Kópavogur 11. maí 2023

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 (bókun 35), 890. mál:

Fyrir liggur að mjög skiptar skoðanir hafa verið á meðal lögspekinga í gegnum tíðina um það hvort innleiðing á bókun 35 við EES-samninginn með þeim hætti sem nú stendur til með frumvarpi utanríkisráðherra um breytingar á lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 (bókun 35) standist stjórnarskrá lýðveldisins með tilliti til löggjafarvalds og almennt hvaða lagalegu afleiðingar það kunni að hafa verði frumvarpið að lögum. Fyrir vikið er afar mikilvægt að vönduð umræða fari fram um málið og ekki anað að neinu.

Fjallað var til að mynda ágætlega um þessar staðreyndir málsins í miðopnuskýrum Andrésar Magnússonar í Morgunblaðinu 27. og 28. apríl síðastliðinn. Enn fremur er ljóst með hliðsjón af umfjöllunum lögspekinga um frumvarpið frá því að það kom fram að skiptar skoðanir eru um mögulegar lagalegar afleiðingar þess. Þá hafa komið fram efasemdir um það að Alþingi geti í reynd sett lög sem fara gegn löggjöf sem felur í sér innleiðingu á regluverki í gegnum EES-samninginn í ljósi þess að um þjóðréttarlegar skuldbindingar sé að ræða.¹

Mikilvægt er að hafa í huga í þessu sambandi að hér er ekki einungis um að ræða afmarkað regluverk frá Evrópusambandinu í gegnum EES-samninginn, sem engu að síður snýst oft um mikla hagsmuni, heldur lagabreytingu sem varða mun alla þá löggjöf frá sambandinu sem tekin hefur verið upp í samninginn og veitt lagagildi hér á landi til þessa og á eftir að verða veitt lagagildi í framtíðinni sem og samspil hennar við almenna innlenda lagasetningu. Fyrir utan þau varnaðarorð sem uppi hafa verið með tilliti til stjórnarskrárinnar.

Farið hefur verið í stórum dráttum yfir lagalega stöðu málsins hér að framan en eftirleidis verður fjallað um stjórnmalalega hlið þess. Fyrir það fyrsta má ljóst vera miðað við stjórnmaláumræðuna í aðdraganda þess að EES-samningurinn var samþykktur á Alþingi fyrir bráðum þremur áratugum síðan að af því hefði að öllum líkindum ekki orðið ef fyrir hefði legið að hann fæli í sér forgang löggjafar Evrópusambandsins sem tekin væri upp í hann. Það er ekki að ástæðulausu að bókun 35 var innleidd með þeim hætti sem gert var.

Tæpir tveir áratugir liðu frá samþykkt EES-samningsins á Alþingi árið 1993 þar til Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) óskaði eftir upplýsingum um það með hvaða hætti bókun 35 hefði verið innleidd hér á landi. Fram að því höfðu engar athugasemdir verið gerðar við fyrirkomulagið af hálfu hennar. Fimm árum síðan, árið 2017, lýsti stofnunin yfir þeirri afstöðu sinni að ekki hefði verið staðið rétt að þeim málum. Haustið 2020 var síðan greint frá því að ESA hefði veitt íslenskum stjórnvöldum lokaviðvörðun vegna málsins.

Mikil samskipti fóru fram við ESA á þeim rúma áratug sem liðinn er síðan málið kom upp þar sem stjórnvöld vörðu þá leið sem farin var við innleiðingu bókunar 35 og höfnuðu síðan alfarið og ítrekað kröfu ESA þegar hún kom fram með rökum sem meðal annars voru tíunduð

¹ Sbr. til dæmis umsögn Bjarna Mús Magnússonar um 890. mál.

Í minnisblaði utanríkisráðuneytisins til utanríkismálanefndar Alþingis árið 2021. Ljóst er að málflutningur stjórnvalda nú gengur þvert á fyrri framgöngu þeirra. Væri einungis um formsatriði að ræða hefði legið beinast við að fallast strax á kröfu ESA.

Framganga stjórnvalda verður því miður ekki skilgreindur á annan hátt en sem uppgjöf. Fallið er í raun fyllilega á kröfu ESA án þess að láta reyna á málið fyrir EFTA-dómstólum. Á sama tíma hafa stjórnvöld lagt áherzlu á það að ekki sé um framsal löggjafarvalds að ræða enda geti Alþingi ákveðið að setja lög sem fari gegn löggjöf sem feli í sér innleiðingu á löggjöf frá Evrópusambandinu í gegnum EES-samninginn. Ljóst er hins vegar að kæmi til þess myndi það kalla á hliðstæð viðbrögð af hálfu ESA og við umræddu máli.

Hvaða líkur geta talizt á því að Alþingi muni í raun setja lög með vitund og vilja sem fara gegn löggjöf sem felur í sér innleiðingu á regluverki frá Evrópusambandinu í gegnum EES-samninginn þegar fyrir liggur að þau hafa látið undan kröfum ESA í umræddu máli? Nóg virðist vera að stofnunin hóti sammingsbrotamáli til þess að stjórnvöld láti undan. Ágætur varþingmaður Sjálfstæðisflokksins sagði í umræðum á Alþingi eftir að utanríkisráðherra hafði mælt fyrir frumvarpinu að með því væru stjórnvöld að taka frumkvæði í málinu. Það frumkvæði má með réttu líkja við manninn sem sagði: You can't fire me, I quit.

Virðingarfyllst,

Hjörtur J. Guðmundsson
sagnfræðingur o alþjóðastjórn málafræðingur