

Enn um bókun 35

- Saxað á fullveldið -

(Hættu að hugsa)

Mæli þó um munn sé tregt,

mikið varla um ég bið.

Að hugsa það er hættulegt,

haltu þig frá vondum sið.

Inngangur

Meðal viðfangsefna á þingmálaskrá 154. löggjafarþings 2023–2024 er bókun 35 við EES-samninginn. Stuðningsmenn bókunarinnar beita gríðarlegum blekkingum þegar þeir eru inntir álits á innihaldi og þýðingu þess að innleiða bókunina. Það kemur útaf fyrir sig ekki á óvart. Stuðningsmenn bókunar 35 eru margir í hópi „góða fólksins“ á Íslandi sem telur allt gott sem komi „að utan“ og að uppbygging íslensks samfélags hafi öll orðið á forsendum EES-samningsins. Þannig er áratuga uppbygging gerð að engu með „smávægilegri“ sögufölsun.

Nauðsynlegt er að kafa dýpra í það sem þarna býr að baki. Blekking felur yfirleitt í sér að sá sem blekkir hafi vitund og vitneskju um hið rétta í viðkomandi máli en kjósi að tjá aðra hlið á því. Almennt er ekki litið svo á að hægt sé að blekkja óafvitandi (óviljandi). Það er þó ekki að öllu leyti rétt. Sá sem blekkir getur vel verið í góðri trú [bona fide] um að hann segi satt. En hvort sem blekkir er með vitneskju um rangar upplýsingar, eða með því að menn halda sig segja satt, eru afleiðingarnar þær sömu fyrir þann sem er blekkur. Hann fær rangar upplýsingar.

Bókun 35 og fullveldið

Það skal ósagt látið hvor ástæðan liggur að baki í tilviki bókunar 35 þegar sumir þingmenn og ráðherrar segja allt í besta lagi og að engin ástæða sé til þess

að hafa áhyggjur af málinu. Það er afskaplega erfitt að efna til vitrænnar umræðu um stjórnskipun og stjórnsmál þegar stjórnsmálsmenn sumir hverjir virðast ekki átta sig á raunverulegri stöðu mála og halda jafnvel fram röngum fullyrðingum.

Kjarni málsins er þessi: innihald og réttaráhrif Evrópuréttar (EES- réttar) verða nauðsynlega að skila sér „ómenguð“ í landsrétt aðildarríkjanna. Sé eitthvað hróflað við innihaldinu má búast við málaferlum. Evrópska efnahagssvæðið miðar allt að samræmingu og sameiningu á m.a. lagareglum. Það er því gríðarleg blekking að setja málín þannig fram að innleiðing Alþingis [tvíeðliskenningin] á Evrópugerðum hafi eitthvað með innihaldið að gera og merki að þingið hafi völd á sviðum þar sem vald hefur verið framselt. Þarna birtist „íslenska tvíhyggjan“, að bæði sé hægt að halda og sleppa, sama hlut, á sama tíma.

Tafla 1

Réttarheimildir	Bein réttaráhrif á Íslandi?	Vald Alþingis til breytinga?
Evrópureglugerðir ⁱ	Nei	Nei
Evróputilskipanir ⁱⁱ	Nei	Nei

Tafla 1 sýnir einfaldaða framsetningu á áhrifum Evrópuréttar gagnvart íslenskum rétti og Alþingi. Það sem kallað er **bein réttaráhrif** (direct effect) merkir að ekki þarf innleiðingu til þess að Evrópugerð fái lagaleg áhrif (réttaráhrif) í aðildarríki. Evrópureglugerðir fá t.a.m. bein réttaráhrif innan ríkja ESB sem aftur merkir að þær þarf ekki að innleiða á þjóðþingum ríkjanna. Hvað snertir Ísland sérstaklega þá gildir þarna að Alþingi getur hafnað innleiðingu og fer þá mál aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Í 1. mgr. 103. gr. EES-samningsins segir: „Ef ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar getur einungis verið bindandi fyrir samningsaðila eftir að hann hefur uppfyllt stjórnskipuleg skilyrði skal ákvörðunin ganga í gildi á þeim degi sem getið er í henni, ef sérstakur dagur er tiltekinn, að því tilskildu að hlutaðeigandi samningsaðili hafi tilkynnt hinum samningsaðilunum fyrir þann dag að stjórnskipuleg skilyrði hafi verið uppfyllt.“ⁱⁱⁱ

Í 104. gr. EES-samningsins segir svo: „Ákvarðanir teknar af sameiginlegu EES-nefndinni í tilvikum sem kveðið er á um í samningi þessum

skulu vera bindandi fyrir samningsaðila frá og með gildistöku þeirra, nema kveðið sé á um annað í þeim, og skulu þeir gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja framkvæmd þeirra og beitingu.^{iv}

Á heimasíðu stjórnarráðsins segir m.a.: „Þegar sameiginlega EES-nefndin hefur tekið ákvörðun um að taka gerð upp í EES-samninginn **er gerðin orðin hluti samningsins**.^v EFTA-ríkjunum ber þá að taka hana upp í landsrétt sinn eftir efni og aðlögun að EES-samningnum. Innleiðing gerða í íslenskan rétt getur verið með ýmsum hætti, svo sem með lagasetningu, reglugerðarsetningu, breytingum á eldri reglugerðum eða með öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.“^{vi} Ef þetta væri endir máls er ljóst að vald Alþingis er nákvæmlega ekkert hvað snertir innleiðingar sem hér er um rætt. Þannig er það þó ekki. Hér þarf að hafa mjög ákveðið í huga að sameiginlega EES-nefndin er ekki kosin beint af íslenskum og norskum kjósendum. Nefndin sækir ekki beint lýðræðislegt umboð til þeirra.

Þegar sameiginlega EES-nefndin samþykkir Evrópugerð með **stjórnskipunarlegum fyrirvara** merkir það að Alþingi hefur á sínu valdi að ákveða hvort Evrópugerð verður innleidd eða ekki.^{vii} Þeim rétti ætti að beita í ríkari mæli. Í því felst þó ekki að Alþingi geti einhliða breytt innihaldi Evrópureglugerðar eða tilskipunar. Hvers vegna ekki gefur auga leið. Samræming laga á evrópska efnahagssvæðinu væri lítils virði ef hverju aðildarríki væri eftir sem áður í sjálfsvald sett hvernig innihaldi Evrópugerða skyldi háttáð.

Í tilviki orkupakka þrjú hafði sameiginlega EES-nefndin samþykkt málið fyrir sitt leyti. En þá var öll þingleg meðferð eftir. Þar litu stjórnarsinnar greinilega svo á að málið væri endanlega afgreitt með samþykki sameiginlegu EES-nefndarinnar og treystu sér ekki til þess að ræða málið af neinu viti. Hið eina rétta í því máli var að innleiða ekki gerðir orkupakkans og senda málið þar með til baka með rökstuðningi. Hvort eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefði síðan gert athugasemdir hefði komið í ljós en þá bar stjórnvöldum að sjálfsögðu að halda fram íslenskum hagsmunum og berjast af hörku fyrir þeim!

Undirlægjan og hræðslan urðu hins vegar skynseminni yfirsterkari hjá flestum stjórnarþingmönnum. Sömu viðbrögð mátti einnig greina hjá þingmönnum pírata, Samfylkingar og Viðreisnar. Undirlægjan og hræðslan runnu saman í farvegi nauðhyggjunnar, þar sem engin tilraun er gerð til þess að verja hagsmuni íslenskra kjósenda. Helst minnir þetta á viðbrögð fólks sem hefur lengi

verið í ofbeldissamböndum og sér enga leið út. **Óttinn við afleiðingar** er allsráðandi.

Þar með er þó ekki öll sagan sögð. Íslenska „djúpríkið“ ætlaði sér einfaldlega að berja málið í gegnum Alþingi, hvað sem það kostaði! Þar liggja undir gríðarlegir hagsmunur braskara og fjárglæframanna sem eru byrjaðir að maka krókinn í krafti orkupakkans. Þar má t.d. nefna svonefnda „orkumiðlara“ og uppsetningu „snjallmæla“. Hvort tveggja atriði sem almenningur á Íslandi hefur nákvæmlega ekkert gagn af en er þvert á móti til mikillar bölvunar fyrir Íslendinga enda þættir í því að geta hringlað í gjaldskrá og stórhækkað verð.

Enginn virðisauki eða ávinningur er í þessu fölginn fyrir íslenska neytendur. Öðru nær. Erlendar rannsóknir, og áður hefur verið vitnað til á sama vefsetri, sýna að mikill minnihluti fólks eyðir tíma sínum í að eltast við síbreytileg verð á rafmagni og skipti á rafveitum í framhaldi af því.^{viii} Enda geta verð breyst hratt og þá eins víst að menn þyrftu að skipta til baka daginn eftir. Fólk hefur annað að gera en standa í slíkum fíflangangi. Aðrar rannsóknir sýna mjög lágt hlutfall fólks sem skiptir um rafveitur á grundvelli snjallmæla.^{ix}

Með bókun 35 er ætlunin að festa forgang Evrópuréttar gagnvart íslenskum rétti í lög. Það er því í besta falli aumlegt að segja málið snúast um réttshæð á milli annars vegar íslenskra laga og hins vegar „íslenskra laga“ með rætur í Evrópurétti. Það stenst einfaldlega ekki. „Íslensk lög með rætur í Evrópurétti“ er framsetning þess sem forðast að segja sannleikann, eða heldur fram röngum fullyrðingum í góðri trú. Lesendur geta sjálfir metið hvor ástæða sé líklegri. Þetta er leið til að forðast að viðurkenna að um er að ræða **Evrópurétt** (EES-rétt) og ekkert annað. **Lög með „rætur í Evrópurétti“ eru Evrópuréttur** og svigrúm til breytinga á honum er almennt lítið sem ekkert, nema því aðeins að um það sé samið sérstaklega og tímanlega. Í tilviki Íslands myndi það gerast innan sameiginlegu EES-nefndarinnar [sbr. ákvæði EES-samningsins].

Samningsbrotamál

En hvenær getur Framkvæmdastjórn ESB hafið samningsbrotamál gegn aðildarríkjum? Framkvæmdastjórnin ber ábyrgð á eftirliti með því hvort Evrópurétti er rétt beitt og á réttum tíma. Þess vegna er framkvæmdastjórnin oft nefnd „verndari sáttmálanna“. Í tilviki EFTA-ríkjanna hefur **ESA** álíka stöðu og

Framkvæmdastjórn ESB og **EFTA-dómstóllinn** hliðstæða stöðu og Evrópudómstóllinn. Þannig er málum háttað í tveggja stoða kerfinu.

Svigrúm aðildarríkja ESB er almennt lítið hvað snertir innihald Evrópugerða, eins og áður er komið fram. Í Evrópurétti má greina fjórar orsakir þess að Framkvæmdastjórn Sambandsins rannsakar mál og eftir atvikum vísar þeim til Evrópudómstólsins:

- (a) tilkynningarskylda ekki virt: aðildarríki tilkynnir ekki framkvæmdastjórninni á réttum tíma um ráðstafanir sínar til þess að innleiða tilskipun í landslög;
- (b) ósamræmi: framkvæmdastjórnin telur að lög aðildarríkis séu ekki í samræmi við kröfur ESB tilskipana;
- (c) brot á sáttmálum, reglugerðum eða ákvörðunum: framkvæmdastjórnin telur að lög aðildarríkis séu ekki í samræmi við kröfur sáttmálanna, reglugerða ESB eða ákvarðana;
- (d) röng beiting: ESB-lögum er ekki rétt beitt, eða alls ekki beitt, af innlendum yfirvöldum.^x

Öll þessi atriði geta í Evrópurétti orðið grundvöllur athugasemda og málaferla gegn aðildarríki ESB fyrir Evrópudómstólnum. Aðildarríki ESB geta ekki að eigin vild breytt innihaldi tilskipana og reglugerða. ESB **reglugerðir** verða sjálfkrafa bindandi um allt Evrópusambandið, á þeim degi sem þær eru teknar upp. Þær kunna að leiða til breytinga á landslögum og geta valdið breytingum af hálfu innlendra stofnana eða eftirlitsaðila. ESB **tilskipanir** verða að innleiðast í landslöggjöf ESB-ríkja. Hver tilskipun hefur að geyma frest sem ESB-ríki hafa til þess að fella ákvæði þeirra inn í landslög og síðan tilkynna framkvæmdastjórninni um það.

Ráðið eða Evrópuþingið getur veitt framkvæmdastjórninni heimild til að samþykkja tvenns konar gerðir **utan löggjafar: framkvæmdagerðir**, sem koma á ráðstöfunum til að tryggja að lög séu innleidd á sama hátt í öllum ESB ríkjum; og **framseldar gerðir**, sem breyta eða bæta við gildandi lög, einkum til að bæta við nýjum minna mikilvægum reglum. Þegar framkvæmdastjórnin hefur lagt fram tillögu sína fara bæði Evrópuþingið og Ráðið yfir hana og geta lagt til breytingar. Venjulega koma síðan saman Evrópuþingið, Ráðið og framkvæmdastjórnin til að kanna hvort stofnanirnar geti komið sér saman um heildarsamsetningu breytinga.

Framkvæmdastjórnin ber ábyrgð á að tryggja að öll ESB-ríki beiti Evrópurétti eins og ætlast er til.

Í þessu ljósi þarf að skoða bókun 35. Hún styrkir stöðu Evrópuréttar (EES-réttar) gagnvart íslenskum rétti. Jón Steinar Gunnlaugsson, hæstaréttarlögmaður, bendir hins vegar, réttilega, á það að íslenskum dómstólum beri að hundska þau tilvik þar sem kann að reyna á bókun 35 og vísun til hennar, enda sé hún í beinni andstöðu við ákvæði stjórnarskrár Íslands um skiptingu ríkisvaldsins.

Aðrir benda á að þótt Evrópudómstóllinn hafi úrskurðað að Evrópuréttur sé rétt hærrí landsrétti aðildarríkja, þá sé reglan skilyrt af samþykki dómstóla ríkjanna ef hún á að hafa einhver raunveruleg áhrif. Hér þarf að hafa hugfast að hvert réttarkerfi innan aðildarríkjanna virðast hafa samþykkt forgang Evrópuréttar á forsendum eigin stjórnskipunar. Forgangurinn er þá viðurkenndur á grunni ákvæða í eigin stjórnskipunarrétti en ekki á grunni Evrópuréttar.^{xi}

Þetta breytir þó ekki því að Evrópudómstóllinn varðar leiðina sem fara skal og hefur síðasta orðið. EFTA-dómstólnum ber að fylgja sömu leið. Þótt ríki telji sig samþykkja forgang Evrópuréttar á „eigin forsendum“ þá blasir hitt við að ríki sem hyggjast fylgja því eftir mega búast við þvingunum og málaferlum. Það er „hótunin“ sem ævinlega er undirliggjandi. Það er hins vegar algerlega ótækt fyrir ríki að taka þátt í efnahagssamstarfi sem byggir á hótunum og jafnvel ofbeldi.

Nýtt tímatal?

Sumir virðast telja að upphaf og tilvist Íslands megi rekja til inngöngu þess í evrópska efnahagssvæðið [EES]. Þeir álíta aðild Íslands að innri markaði Evrópu, með lögum um Evrópska efnahagssvæðið árið 1993 og gildi tóku ári síðar, hafa markað Ísland sem ríki meðal annara ríkja. Í samræmi við það má jafnvel vænta frumvarps þess efnis að upphaf íslensks tímatala skuli miða við inngöngu Íslands í Evrópska efnahagssvæðið en ekki fæðingu Krists. Samkvæmt því væri nú árið 31 eftir EES en ekki árið 2024 eftir Krist.

Mikill trúarhiti einkennir fólk í Samfylkingu, Viðreisn, Vg og pírótum þegar það ræðir Evrópumálin. Þau er trúarlegt atriði – raunar ofsatrú. Komist Samfylking til valda í næstu kosningum til Alþingis má vænta þess að messum í

kirkjum landsins verð breytt. Í stað þess að leggja áherslu á boðskap Jesú Krists og vonina, verði þess í stað tekin upp skylduboðun Evrópusambandsaðildar, að prestar verði „endurmenntaðir“ og þeim gert að leggja alla áherslu á Evrópufræði, enda hafi Lissabon-sáttmálinn leyst Biblíuna algerlega af hólmi. Prófessorar, sem eru sjálfskipaðir sérfræðingar í „pópúlisma“, og oft eru viðmælendur á RUV, verði fengnir í kirkjurnar til að ræða mikilvægi þess að vera ekki „á móti útlendingum og innflytjendum“ enda hafi Íslendingar upphaflega sjálfir verið útlendingar á Íslandi!

Að lokum

Í byrjun var minnst á blekkingar. Það er áberandi að næstum allir viðmælendur á fjölmiðlun um þessar mundir, sem styðja bókun 35, hafa eina, samræmda skoðun á málinu. Skoðunin er í stuttu máli þessi: bókun 35 snýst ekki um forgang Evrópuréttar gagnvart íslenskum rétti heldur um það að lög sem Alþingi setur og eiga sér rætur í „evrópskri löggjöf“ skuli réttþærri en lög sem Alþingi setur án evrópsks uppruna. Að í báðum tilvikum sé um að ræða íslensk lög og að Alþingi hafi ævinlega síðasta orðið. Allt er þetta rangt og miklar blekkingar þarna hafðar uppi eins og fram er komið.

Í 1. mgr. 109. gr. EES-samningsins kemur skýrt fram að eftirlitsstofnun EFTA, ESA, annars vegar, og **hins vegar framkvæmdastjórn EB [ESB]** skulu hafa eftirlit með því að skuldbindingar samningsins séu uppfylltar. Um nýlega blaðagrein Róbert Spanó, í *Morgunblaðinu*, um bókun 35 þarf ekki að fara mörgum orðum. Þar er algerlega horft framhjá fullveldisrétti Íslands sem ríkis og málið tekið úr öllu eðlilegu samhengi. Nálgun norska hæstaréttarins, í dómi sem féll undir lok síðasta árs, um orkupakka þrjú, er nær lagi enda þar rætt um það hversu mikil áhrif erlendur réttur getur haft á norskan rétt án þess að það teljist „meiriháttar“ fullveldisafsal (valdaafsal). Hins vegar er niðurstaða norska hæstaréttarins alveg glórulaus eins og greinarhöfundur hefur áður fjallað um. Málið snýst sem sagt í öllu falli um það hversu mikið er hægt að saxa á fullveldi ríkja með upptöku erlendra gerða, hvar þau mörk liggja. Bókun 35 er enn einn naglinn í líkkistu íslenska fullveldisins. Það er skammarlegt í meira lagi að á Alþingi skuli sitja fólk sem bæði virðist enga grein gera sér fyrir þessu eða þá þrætir og snýr öllum staðreyndum á haus.

Kjósendur ættu virkilega að velta framtíðinni fyrir sér fram að næstu kosningum og kjósa síðan í samræmi við niðurstöðuna. Menn geta vel byrjað á því að skoða málin út frá sjálfum sér sem einstaklingum. Persónulegt „fullveldi“ felst í stuttu máli í því að ráða sér sjálfur/sjálf og ráða eigin lífi sem allra mest. Hið sama gildir um ríki. Fullvalda ríki ræður sjálft sinni stefnu í utanríkismálum, í dómsmálum, innflytjendamálum, orkumálum o.s.frv. Engin stofnun utan þjóðríkisins er betur til þess fallin að ákveða stefnu í eigin málum. Sama gildir um einstaklinga. Þeir eru best til þess fallnir að ákveða hvað þeim er sjálfum fyrir bestu. Í því ljósi ættu flestir að geta fallist á mikilvægi fullveldisins. Góðar stundir!

- i Sjá 7. gr. EES-samningsins.
- ii Sjá 7. gr. EES-samningsins.
- iii Sjá 103. gr. EES-samningsins.
- iv Sjá 104. gr. EES-samningsins.
- v Svartletrun höfundar.
- vi Heimasíða stjórnarráðsins. (2023). <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/evropusamvinna/ees-upplýsingaveitan/akvarðanataka-innan-ees/>
- vii Í tilviki upptöku **reglugerða** innan ESB-ríkjanna gildir sú aðferð að reglugerðir taka gildi samtímis innan allra aðildarríkjanna, án sérstakrar innleiðingar ríkjanna.
- viii Sjá einnig grein höfundar frá 02.01.2022. „Hvað ræður mestu um hegðun notenda á raforkumarkaði. <https://www.ogmundur.is/is/frjalsir-pennar/kari-skrifar-hvad-raedur-mestu-um-hegdun-notenda-a-raforkumarkadi>
- ix Chan, E. *et al.* (2003) *Reviewing energy supplier evidence on impacts of smart metering on domestic energy consumption*, Department for Energy Security & Net Zero. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64831d59103ca60013039c7a/energy-supplier-review-of-smart-meter-energy-consumption-impacts.pdf> (Accessed: 01 March 2024).
- x *MEMO - Enforcement: Frequently Asked Questions*. (28 November 2022). European Commission - European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_12_12 (Accessed: 29 February 2024).
- xi Steiner, J. *Et al.* (2006). *EU Law* (9th ed.). OUP. p 76.