

Arnar Þór Jónsson

Staða lýðveldis og fullveldis á Íslandi

- Horft yfir sviðið um áramót 2020/2021



Jón Baldvin Hannibalsson, þáv. utanríkisráðherra og Davíð Oddsson, þáv. forsætisráðherra, við atkvæðagreiðslu EES-samningsins á Alþingi árið 1993. (Mynd: VB/Sverrir Vilhelmsson)

Á síðustu misserum hefur atburðarás á vettvangi EES og Mannréttindadómstóls Evrópu kallað gjörningaveður yfir íslenskan rétt. Þetta hefur leitt til þess að lögfræðingar virðast margir hverjir hafa tapað áttum og misst sjónar á grunnviðmiðum íslensks réttar um lýðræði, fullveldi, valdtemprun o.fl. Þegar íslenska ríkið gerðist aðili að EES-samningnum og Mannréttinasáttmála

Evrópu voru settir skýrir fyrirvarar af hálfu Íslendinga um neitunarvald að EES-rétti samkvæmt 102. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, og skýrt lagaákvæði þess efnis að úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu væru ekki bindandi að íslenskum landsrétti, sbr. 2. gr. laga nr. 62/1994 um mannréttinasáttmála Evrópu.

Á undanförunum árum, einkum 2019 og 2020, hafa mál þróast með þeim hætti að ætla mætti að lagalegir fyrirvarar Íslands við samninga þá sem hér um ræðir hefðu verið settir til hliðar. Samhliða því hefur almennri umræðu verið hagað eins og ekkert sé athugavert við að erlendir embættismenn geti sýnt íslenskum stjórnvöldum ráðríki og farið sínu fram án þess að æðstu stofnanir lýðveldisins Íslands, sbr. stjórnarskrána nr. 33/1944, fái rönd við reist. Hefur þetta m.a. birst í því að þingheimur hefur í seinni tíð ekki sýnt vilja til að veita tilhlýðilegt viðnám á grundvelli gildandi samnings- og lagaákvæða, þótt Alþingi hafi heldur aldrei formlega vikið frá skýrum forsendum umræddra ákvæða og aldrei samþykkt að veita alþjóðlegum stofnunum vald til að binda hendur íslenskra yfirvalda. Með vísan til þeirra atburða sem hér um ræðir getur hvorki þing né þjóð flotið sofandi að feigðarósi í þessum efnum án þess að bjóða heim raunverulegri hættu á ofríki.

Undirritaður, sem skipaður hefur verið í dómaraembætti og á sem slíkur að dæma einungis eftir lögunum samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar, hefur lýst áhyggjum af því ef „lögin“ í þessum nýja skilningi teljast, í reynd og að stórum hluta, sett af erlendum embættismönnum, án undangenginnar umræðu hér á landi, en einnig án möguleika á breytingum eða endurskoðun. Þar með væri höggvið stórt skarð í lýðræðislega rót laganna. Meðan enginn hreyfir andmælum og meðan menn samþykkja umyrðalaust að erlendir stofnanir seilist til valda og áhrifa hérlendis án skýrra lagaheimilda er ekki við öðru að búast en að umbylting verði á öllum valdastrúktúr á Íslandi. Hömlulaus innleiðing erlendra reglna er sjálfsgagt skýrasta viðvörunarmerkið um þá þróun en íhlutun Mannréttindadómstóls Evrópu í íslensk stjórnarmálefni er sömuleiðis sjálfstætt íhugunarefni.

Ef horft er á undirbúning þeirrar löggjafar sem fyrr var nefnd og þá varnagla sem slegnir voru af hálfu íslenskra stjórnvalda samkvæmt framangreindu verður ekki séð að sú umbreyting sem birtist nú við sjónarrönd

íslenskrar lögfræði byggist á undangenginni lýðræðislegri umræðu sem borin hefur verið undir dóm kjósenda.

Framangreind þróun hefur að mínu mati haft í för með sér að allir þættir íslensks ríkisvalds hafa verið stórlega veiktir. Innleiðing erlendra réttarreglna á grundvelli EES-samningsins og áhrifaleyssi Íslands á þeim vettvangi hefur verulega rýrt hlut íslensks framkvæmdar- og löggjafarvalds í landsstjórninni. Með nýlegum dómi yfirdeildar Mannréttinda-dómstóls Evrópu í máli Guðmundar Ástráðssonar¹ hefur íslenskt dómvald sömuleiðis verið skekið á sínum stjórnskipulega grunni. Skekið vegna skilnings eða túlkunar sumra stjórnámálanna eða vegna þess að þeir velja sér túlkun sem ekki er í samræmi við gildandi rétt eða mögulega vita ekki betur.

Fyrir utan þau augljósu atriði sem nefnd voru hér að framan hljóta menn að staldra í þessu sambandi við það sem telja má til undirstöðu-atriða í sérhverju réttarríki og kenna má við fyrirsjáanleika laga. Varla hefur verið rætt um það í aðdraganda EES að samningurinn myndi hafa þau áhrif að Ísland yrði að einhvers konar leppríki EB (nú ESB)? Sömuleiðis má velja fyrir sér hvort sú þróun sem hér um ræðir hafi þau áhrif að veikja þau völd sem stjórnarskrá lýðveldisins gerir ráð fyrir að handhafar íslensks ríkisvalds, þ.e. framkvæmdar-, löggjafar- og dómvalds, fari með.

Með allt framangreint í huga set ég þessar línur á blað í þeim tilgangi að hvetja lesandann til að íhuga afleiðingar þess að tengslarof verði milli kjósenda og þeirra sem setja okkur lagareglur. Er ásættanlegt að á milli valdhafa og borgara sé engin gagnvirkni, engin endurgjöf, engin gagnrýni, engin tengsl hvað ábyrgð varðar? Er ekki með þessu vegið að öllu hefðbundnu, lífrænu stjórn málaferli, þ.m.t. lýðræði og lagasetningu? Ef það stjórnarfyrirkomulag sem hér var lýst felur í sér breyttan valdastrúktúr, hvernig eru þá misheppnaðar reglur endurskoðaðar, hvernig eru mistök leiðrétt, hvernig eru vond lög færð til betri vegar? Hver er staða íslensks almennings í slíku valdakerfi? Eiga borgararnir

ekki annan valkost en að reiða sig á velvild stjórnvalda í þeirra garð og treysta þeim í blindni er þeir handsala vald og ákvarðanatöku úr landi? Erum við þá dæmd til að hlýða án aðhalds, án andófs og án hugsunar?

Í stuttu máli tel ég ástæðu til að vekja máls á því að við Íslendingar erum samkvæmt framansögðu mögulega komin á allt aðra vegferð en lagt var af stað í á árunum 1993 og 1994. Eða er ekki alveg öruggt að við gengum í EES á grundvelli efnahagslegs samstarfs, en ekki á þeim forsendum að við værum að ganga í stjórnmalabandalag? Í þessu samhengi má auðvitað ekki gleyma því að gagnaðili Íslands og annarra EFTA-ríkja í EES, þ.e. Efnahagsbandalag Evrópu, hefur stökktbreyst í átt til sambandsríkis, sbr. sérstaklega þau áhrif sem leiddu af Maas-tricht-sáttmálanum (sem tók gildi 1. nóvember 1993) og Lissabon-sáttmálanum (sem gekk í gildi 1. desember 2009). Er staðan nú sú að ríkisstjórn Íslands stjórnar landinu í umboði erlends valds?

Í þessum hugleiðingum mínum felst ekki ásökun í garð eins eða neins, enda gat enginn séð fyrir að við kæmumst í þá stöðu sem nú blasir við. Menn treystu því að Íslendingar gætu áfram haldið þétt utan um sín mál og höfðu skiljanlega metnað til þess að Íslendingar yrðu þátttakendur á hinu stóra sviði alþjóðaviðskipta og ekki eftirbátur annarra. Þróun mála í hinu stóru fjölþjóðlega skák hefur þó orðið sú að hagsmunir lítilla ríkja eins og Íslands hafa mætt afgangi og útkoman orðið sú að hagsmunir alþjóðlegra stórfyrirtækja raðast ofar á forgangslistann en hagsmunir alþýðu og smáþjóða.

Davíð Oddsson var forsætisráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1991–1995, og Jón Baldvin Hannibalsson utanríkisráðherra. Það var í tíð þeirrar ríkisstjórnar sem aðildin að EES-samningnum var samþykkt og höfðu þeir Davíð og Jón Baldvin forystu um að svo yrði. Samhliða ritun framangreindra hugleiðinga spurði ég þá, hvorn fyrir sig, út í þá þróun sem hér hefur orðið.

Þótt áherslumun hafi mátt heyra í svörum þeirra voru þeir þó á sama máli um það sem kalla má grundvöll aðildar Íslands að EES. Í samtali sínu við mig undirstrikaði Davíð að Íslendingar hefðu ekki farið inn í EES, „á þeirri forsendu að okkur bæri að samþykkja allt, heldur að við gætum hafnað hverju sem væri“. Þá bætti hann því við að „ef EES-samningurinn hefði ekki innihaldið ákvæði um neitunarvald hefðum við aldrei fullgilt hann. Þetta var forsenda þess að við gætum haldið stjórnarskránni ólaskaðri“. Vísaði Davíð í því samhengi til lögfræðialíta sem unnin voru í aðdraganda þess að EES samningurinn var fullgiltur af hálfu Íslands.

Í samtali okkar Jóns Baldvins lagði Jón áherslu á að ekkert væri því til fyrirstöðu „að Ísland hagnýti sér samningsbundinn rétt til að hafna innleiðingu laga og reglna um framkvæmd EES-samningsins, sem eiga ekki við á Íslandi eða samrýmast ekki þjóðarhagsmunum“.

Þá bætti hann við: „Við getum haldið áfram aðild okkar að EES ef við breytum framkvæmdinni. Þetta snýst um það að menn þori að standa á rétti sínum samkvæmt samningnum og sýni pólitískan kjark.“

Framangreind ummæli, sem ég hef orðrétt eftir þeim mönnum sem leiddu fullgildingu Íslands á EES og MSE, eru birt hér til áminningar um nauðsyn þess að Íslendingar standi vörð um samningsbundinn rétt þjóðarinnar og virði þær forsendur sem Alþingi lagði fullgildingu tilvitnaðra samninga til grundvallar.

Höfundur er héraðsdómari.

Tilvitnun:

1. <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22JUDGMENTS%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-206582%22%5D%7D>> Skoðað 15.12.2020.