



**Hvar liggur löggjafarvaldið?
Staða Alþingis sem löggjafa gagnvart EES-samningnum**

Jón Skjöldur Níelsson

Lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði

Félagsvísindasvið

Júní 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hvar liggur löggjafarvaldið?
Staða Alþingis sem löggjafa gagnvart EES-samningnum

Jón Skjöldur Nielsson

Lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði
Leiðbeinandi: Baldur Þórhallsson

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í Evrópufræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Jón Skjöldur Níelsson 2014
210182-5789

Kópavogur, Ísland 2014

Útdráttur

Í þessari ritgerð er markmiðið að skoða hvaða áhrif aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) hefur haft á stöðu Alþingis sem löggjafarvalds og hverju full aðild Íslands að Evrópusambandinu (ESB) myndi mögulega breyta í þeim efnum. Þá verður staða þjóðþinga hinna tveggja EES/EFTA-ríkjanna (Noregs og Liechtenstein) tekin til skoðunar með það að markmiði að fá samanburð. Til að fá mynd af því hverju full aðild að ESB gæti breytt verður litið á stöðu danska þingsins en Danmörk hefur verið aðili að ESB síðan 1973. Niðurstöðurnar eru þær að aðild Íslands að EES-samningnum hefur grafið undan raunverulegu löggjafarvaldi Alþingis á þeim sviðum sem undir samninginn falla (málefni innri-markaðarins) en formlega hefur löggjafarvaldi ekki verið fórnað þar sem Alþingi (og hin EES/EFTA-þjóðþingin) hefur neitunarvald gagnvart þeim ESB-gerðum sem koma til meðferðar þeirra. Neitunarvaldinu hefur þó aldrei verið beitt vegna ótta við afleiðingar þess en er engu að síður ákveðin möguleiki sem tryggir formlega stöðu löggjafarvaldsins. Þá ber að hafa í huga að ESB-gerðir sem innleiða á í EES-samninginn koma ekki til formlegrar meðferðar Alþingis nema að lagabreytingu þurfi til en langflestar ESB-gerðir hafa þegar stoð í gildandi lögum og er því hægt að innleiða þær beint án formlegrar aðkomu Alþingis. Það er því ljóst að nokkuð hefur dregið úr löggjafarvaldi Alþingis vegna EES-samningsins. Alþingi gæti styrkt stöðu sína að vissu leyti með fullri aðild Íslands að ESB þar sem það gæti þannig haft áhrif á Evrópustefnu stjórnvalda á svipaðan hátt og Evrópunefnd danska þingsins gerir en þarlendir ráðherrar sækja samningsumboð til hennar áður en haldið er á fund í Ráðherraráðinu í Brussel. Þó ber að hafa í huga að með fullri aðild myndi öll löggjöf ESB öðlast beint lagagildi á Íslandi án aðkomu Alþingis en á móti kemur að möguleiki til raunverulegra áhrifa væru til staðar á fyrri stigum.

Abstract

The aim of this dissertation is to examine the effect Iceland's participation in the European Economic Area (EEA) through the EEA-agreement has had on the legislative powers of the Icelandic parliament (Althingi) and to what extent full EU-membership would change the situation in that matter. The status of the national parliaments in the other two EEA/EFTA-states (Norway and Liechtenstein) will also be examined for comparison. To get a picture of what full EU-membership would mean in this regard the status of the Danish parliament will be examined but Denmark has been an EU-member since 1973. The conclusion is that the participation of Iceland in the EEA through the EEA-agreement has undermined the real legislative powers of the parliament regarding those policy areas falling under the scope of the agreement (EU's internal market policy) but formally the legislative powers have not been sacrificed since Althingi (as well as the parliaments of Norway and Liechtenstein) have a formal veto power over EU-laws. However the veto power has never been applied since there is a certain fear of what the consequences might be. It is still however an important tool which to a certain extent preserves the formal legislative powers of the EEA/EFTA-states. Then it has to be taken into consideration that a big part of EU-legislation which has to be implemented into the EEA-agreement already has a basis in existing national laws and can therefore be implemented directly. It is therefore quite clear that the legislative power of Althingi has been substantively reduced. Althingi could reassert some of its lost legislative powers if Iceland would join the EU as it could then influence the government's EU-policy in similar manner as the Danish parliament's EU Affairs Committee (EAC). In Denmark government ministers have to seek consulting with the EAC before they go to Council meetings in Brussels. However it has to be taken into consideration that full EU-membership also requires that all EU-law (not only those falling under the EU Internal Market) becomes directly applicable nationally without any input from national parliaments. Yet with full EU-membership of Iceland, Althingi would gain real possibilities to have real influence on early stages in the EU law-making process.

Formáli

Ritgerð þessi gildir til 30 ECTS eininga og er lokaverkefni mitt í meistaranámi í Evrópufræði við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi minn var Baldur Þórhallsson stjórnmálafræðiprófessor og kann ég honum bestu þakkir fyrir góða leiðsögn, uppbyggilega gagnrýni, aðhald og hvatningu. Að leita að viðfangsefni til að skrifa meistararitgerð um er langt og strangt ferli og í mínu tilfalli var það stórlega vanmetið. Ég hafði allt síðastliðið haust velt málinu fyrir mér en það var ekki fyrr en í upphafi þessa árs sem ég ákvað að rannsaka það viðfangsefni sem hér er tekið fyrir. Hófst þá vinnan af fullum krafti og hefur staðið nokkuð linnulaust síðan. Að lokum vil ég vil þakka fjölskyldu minni fyrir ómetanlegan stuðning, hvatningu og aðstoð meðan á skrifum stóð.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Abstract	5
Formáli	6
1. Inngangur	9
2. Kenningar og hugtök.....	18
Aþpingræðisvæðing	18
Samantekt.....	20
3. Evrópska efnahagssvæðið og EES-samningurinn.....	21
Uppruni og markmið.....	21
Umfang.....	23
Stofnanauppbygging EES	24
Fastanefnd EFTA	25
Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)	26
EFTA-dómstóllinn	27
EFTA-skrifstofan	27
Þingmannanefnd EFTA.....	28
Ráðgjafanefnd EFTA	28
EES-ráðið.....	28
Sameiginlega EES-nefndin	28
Sameiginleg þingmannanefnd EES.....	29
Ráðgjafanefnd EES	30
Utanríkisþjónusta ESB (EEAS)	30
Samantekt.....	30
4. Innleiðingafæri laga og reglugerða	31
Afsal löggjafarvalds	34
Neitunarvald EES/EFTA-ríkjanna	35
Staða þjóðþinga ESB-ríkjanna	37
Lissabonsáttmálinn.....	40

Samantekt.....	42
5. Staða Alþingis gagnvart EES-samningnum.....	43
Próun mála frá upphafi til dagsins í dag.....	43
Þingleg meðferð EES-mála: Staðan í dag.....	52
Sterk staða framkvæmdavaldsins.....	55
Möguleikar til aukinna áhrifa innan ramma EES-samningsins.....	57
Alþingi í ljósi afþingræðisvæðingar.....	58
Samantekt:.....	59
6. Noregur: Staða norska Stórþingsins.....	61
Þingleg meðferð EES-mála.....	62
Neitunarvaldið í norskri umræðu.....	64
Samantekt.....	64
7. Liechtenstein: Almenn ánægja með EES-samninginn.....	66
Ágrip af sögu og stjórnarfyrikomulagi furstadæmisins.....	66
Leiðin í EES.....	67
Þingleg meðferð EES-mála.....	68
Samantekt.....	69
8. Danmörk: Reynsla rótgróins ESB-ríkis.....	70
Evrópunefnd danska þingsins.....	71
Takmörkuð afþingræðisvæðing.....	71
Samantekt.....	72
9. Niðurstöður.....	73
Samantekt.....	73
Afstaða til tilgátna:.....	76
Svör við rannsóknarspurningum:.....	77
Umræða:.....	79
Heimildaskrá.....	81

1. Inngangur

Nú eru liðin tuttugu ár síðan samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) tók gildi á Íslandi og því ekki úr vegi að líta aðeins um öxl og skoða stöðu hans. Aðild Íslands að samningnum var sannarlega ekki óumdeild á sínum tíma og harðar umræður áttu sér stað í samfélaginu bæði innan og utan veggja Alþingis. Rök þeirra sem voru hlyntt aðild voru gjarnan byggð á þeim efnahagslegum framförum sem aðildinni myndi fylgja en einnig var vísað til almennra framfara og nútímavæðingar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2011, bls. 10). Þá sagði þáverandi utanríkisráðherra samninginn vera vegabréf Íslendinga inn í 21. öldina og lykill að efnahagslegri velgengni (Jón Baldvin Hannibalsson, 1991). Andstæðingar samningsins vísuðu gjarnan til þess fullveldisafsals sem hann fæli í sér sem væri óásættanlegt jafnvel þótt einhverjar efnahagslegar framfarir kynnu að fylgja honum. Menn gengu mislangt í andstöðu sinni við samninginn en einna lengst gekk þó Páll Pétursson, þingmaður Framsóknarflokksins sem sagði aðildina að honum þýða að Íslendingar myndu glata tungumáli sínu, menningu og sjálfstæði á mjög skömmum tíma (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2011a, bls. 21). Þá lá málið mjög þungt á þáverandi forseta Lýðveldisins, frú Vigdís Finnbogadóttur, sem íhugaði alvarlega að skrifa ekki undir samninginn og vísa honum þannig til þjóðaratkvæðagreiðslu en um 34 þúsund manns (um 19 prósent kosningabærra manna) höfðu þá ritað undir áskorun um að EES-aðildin ætti að vera háð þjóðaratkvæðagreiðslu (Baldur Þórhallsson, 2008, bls. 87-89). Svo fór þó að lokum að forsetinn undirritaði samninginn sem tók gildi á Íslandi þann 1. janúar árið 1994.

Í skýrslu þáverandi utanríkisráðherra, Össurs Skarphéðinssonar til Alþingis vorið 2013 segir að EES-samningurinn sé enn sem áður einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands og meginstoð samskipta okkar við Evrópusambandið (ESB). Hann sé forsenda greiðs aðgangs að mikilvægasta markaðssvæði okkar og grundvöllur margvíslegra tækifæra fyrir einstaklinga og fyrirtæki á sviði menntunar, rannsókna og viðskipta (Össur Skarphéðinsson, 2013, bls. 40). Í viðamikilli skýrslu um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi sem þáverandi utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson lét gera árið 2000 segir meðal annars að EES-samningurinn hafi reynst Íslandi hagstæður og skilað bæði fjármagni og þekkingu í þjóðarbúið. Þá segir að samningurinn hafi einnig hraðað löggjöf á fjölmörgum sviðum ásamt því að efla neytenda- og umhverfisvernd (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 6). Það virðist vera nokkuð útbreidd skoðun að samningurinn hafi verið framfaraspor fyrir Ísland og reynst Íslendingum í heildina hagstæður (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2011, bls. 10; Utanríkisráðuneytið, 2014, bls. 2)

Í kjölfar bankahrunsins á Íslandi haustið 2008 mátti heyra einhverjar raddir sem sögðu að það frjálsræði sem EES-samningurinn býður upp á hafi átt sinn þátt í hruninu en án hans hefðu íslenskir útrásarvíkingar ekki getað stofnað banka erlendis. Hjörleifur Guttormsson, fyrrverandi þingmaður, sagði á bloggsíðu sinni að EES-samningurinn hafi þannig varðað leiðina fyrir útrásina og hrunið (Hjörleifur Guttormsson, 2009) og hafa fleiri viðrað svipaðar skoðanir. Í viðtali við Morgunblaðið snemma árs 2009 gagnrýndi Jón Baldvin Hannibalsson, fyrrverandi utanríkisráðherra, þessa nálgun harkalega. Hann líkti EES-samningnum við örugga margra akreina hraðbraut sem við hefðum byggt til grannlanda okkar í Evrópu. Ef slys yrðu á þessari hraðbraut sökum ölvunar- eða ofsaaksturs væri það ekki á ábyrgð þeirra sem lögðu hraðbrautina heldur þeirra sem brytu reglurnar. Þannig væri fráleitt að halda því fram að EES-samningurinn sem færði mönnum frelsi með ábyrgð væri sökudólgurinn. Sökin væri alfarið þeirra sem fóru ekki að reglunum auk þess sem íslenskar eftirlitsstofnanir hefðu brugðist (Jón Baldvin Hannibalsson, 2009, bls. 22-23).

Það má segja að langútbreiddasta skoðunin á EES-samningnum hér á landi sé að hann hafi reynst vel en sé þó ekki gallalaus. Ljóst var frá upphafi að EES-samningurinn myndi ekki veita EES/EFTA-ríkjunum¹ Íslandi, Noregi og Liechtenstein sama aðgang að umræðu, mótun og töku ákvarðanna og aðildarríki ESB hafa. Þetta vissu menn og sættu sig við þegar samningurinn var gerður. Aðkoma EES/EFTA-ríkjanna er eingöngu formfest á frumstigi þegar Framkvæmdastjórn ESB er að safna saman upplýsingum og efni áður en hafist er handa við að semja nýja löggjöf í vinnuhópum og nefndum Framkvæmdastjórnarinnar. Samkvæmt EES-samningnum á aðgangur sérfræðinga EES/EFTA-ríkjanna á því stigi að vera sambærilegur við sérfræðinga ESB-ríkjanna (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 8). Þegar komið er fram yfir þetta skref í ferlinu er aðkoma EES/EFTA-ríkjanna lítil sem engin.

Þótt flestir séu sammála um að EES-samningurinn hafi þjónað Íslendingum ágætlega má segja að hann sé að mörgu leyti barn síns tíma. Sáttmálum og stofnanauppbyggingu ESB hefur margsinnis verið breytt síðan EES-samningurinn tók gildi en samningurinn sjálfur er óbreyttur þó að EES/EFTA-ríkin taki stöðugt yfir nýjar reglur sem tilheyra honum. Samningurinn hefur því að mörgu leyti verið að fjarlægjast uppruna sinn en hann byggist á stofnanakerfi Rómarsáttmálans sem var grundvöllur allt annars Evrópusambands en það sem við þekkjum í dag. Miklar breytingar hafa orðið á valdajafnvægi innan ESB og ber þar helst

¹ EES/EFTA-ríkin eru þau ríki í innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem ekki eru aðilar að Evrópusambandinu (ESB) en eru í EFTA. Sviss er í EFTA en ekki í EES. EES/EFTA-ríkin eru því þrjú: Ísland, Noregur og Liechtenstein.

að nefna minnkandi vægi Framkvæmdastjórnarinnar og stóraukið vægi Evrópuþingsins en þar eru áhrif Íslands á umræður og ákvarðanatöku engin.

Staða þjóðþinganna innan ESB hefur verið nokkuð til umræðu en mikilvægi þjóðþinga aðildarríkjanna var undirstrikaður með úrskurðum þýska stjórnlagadómstólsins um Maastricht- og Lissabonsáttmálann. Samkvæmt úrskurðunum er það aðkoma þjóðþinganna sem tryggir að forsendur lýðræðisins séu til staðar innan ESB og getur Evrópuþingið ekki leyst þjóðþingin af hólmi hvað þetta varðar að mati dómstólsins (Neyer, 2012, bls. 29-30). Staða þjóðþinganna innan ESB hefur verið mikið til umræðu síðustu ár og var tekið nokkuð stórt skref með Lissabonsáttmálanum sem tók gildi árið 2009 í að styrkja stöðu þeirra gagnvart framkvæmdavaldinu. Fram að þessu hafa ríki ESB gengið misjafnlega langt í því að rétta af hlut þjóðþinga sinna gagnvart framkvæmdavaldinu en flest þeirra hafa komið á fót sérstökum Evrópunefndum sem þó hafa mismikið vægi milli landa. Dæmi um mjög sterka þingnefnd er Evrópunefnd danska þingsins en hún leggur ráðherra línurnar áður en hann heldur til Brussel og er venjan sú að ráðherra fylgi línunni sem þingið setur.

Hvað EES/EFTA-ríkin varðar hafa löggjafarþing þeirra úr allt öðrum spilum að spila heldur en þing ESB-ríkjanna. Eins og áður sagði er aðkoma EES/EFTA-ríkjanna að lagasetningu innan ESB mjög veik og eingöngu bundin við mál á frumstigi þar sem sérfræðingar þeirra hafa rétt á því að leggja eitthvað til málanna. Meginhlutverk þjóðþinganna hefur í raun bara að falist í að innleiða fullgildar EES-gerðir þegar þær eru tilbúnar. Alþingi sem og þjóðþing Noregs og Liechtenstein hafa þó þann möguleika að hafna því að samþykkja EES-gerð en til þess hefur aldrei komið þar sem slík ákvörðun gæti sett allan EES-samninginn í uppnám með tilheyrandi tilkostnaði fyrir alla samningsaðila. Það má því segja að formlega sé löggjafarvaldið enn í höndum þjóðþinganna sem geta sagt af eða á um innleiðingu ESB-gerðar.

Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu þann 17. júlí 2009 undir ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs (VG). Umsóknin byggði á þingsályktunartillögu utanríkisráðherra sem samþykkt hafði verið á Alþingi daginn áður með 33 atkvæðum gegn 28 en tveir sátu hjá. Samfylkingin hafði það skýrt á stefnuskrá sinni að sækja um aðild en VG taldi hagsmunum Íslands best borgið utan ESB (Utanríkisráðuneytið, 2013, bls. 12-13). Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar var farin ákveðin málamiðlunarleið beggja sjónarmiða. Þar segir að ákvörðun um aðild Íslands að ESB verði í höndum íslensku þjóðarinnar sem greiða muni atkvæði um fullgerðan aðildarsamning að loknum aðildarviðræðum. Þá segir að flokkarnir séu sammála um að virða ólíkar áherslur hvers annars

í Evrópumálunum og virða beri rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við sína afstöðu sem og réttinn til að hafa fyrirvara við samningsniðurstöðuna þegar þar að kæmi (Samfylkingin og Vinstri hreyfingin grænt framboð, 2009, bls. 16). Allir 20 þingmenn Samfylkingar greiddu atkvæði með þingsályktunartillögum, átta þingmenn VG, einn þingmaður Sjálfstæðisflokksins, þrjú þingmenn Framsóknarflokksins og einn þingmaður Hreyfingarinnar. Fimm þingmenn VG greiddu atkvæði á móti tillögum sem og fjórtán þingmenn Sjálfstæðisflokksins, sex þingmenn Framsóknarflokksins og þrjú þingmenn Hreyfingarinnar. Einn þingmaður Sjálfstæðisflokks og einn þingmaður VG sátu hjá við atkvæðagreiðsluna (Utanríkisráðuneytið, 2013, bls. 15). Forystumenn VG voru harðlega gagnrýndir í kjölfar aðildarumsóknarinnar fyrir að ganga gegn stefnu flokksins og nokkur umræða skapaðist í samfélaginu. Skoðanir á málinu voru og eru enn mjög skiptar og lýsandi fyrir þá umræðu sem hingað til hefur skapast í kringum Evrópumál á Íslandi allt frá upphafi.

Í kosningum vorið 2013 var sitjandi ríkisstjórnarmeirihluti felldur og ný meirihlutastjórn Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins tók við. Í stefnuyfirlýsingu þeirra kom fram að hlé yrði gert á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið, úttekt gerð á stöðu viðræðanna, niðurstaða hennar lögð fyrir Alþingi til umfjöllunar og síðan kynnt fyrir þjóðinni. Ekki yrði lengra haldið í aðildarviðræðum við ESB nema að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu (Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn, 2013, bls. 11). Úttektin sem unnin var af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands var birt og lögð fyrir Alþingi þann 18. febrúar 2014. Í kjölfarið lýstu talsmenn ríkisstjórnarflokkanna því fram að utanríkisráðherra myndi leggja fram þingsályktunartillögu um slit viðræðna við Evrópusambandið sem hann og gerði þann 27. febrúar 2014. Tillagan vakti mikla reiði hjá stjórnarandstöðunni sem og víða úti í samfélaginu en þegar utanríkisráðherra mælti fyrir tillögum hafði mikill fjöldi fólks tekið sér stöðu fyrir framan Alþingishúsið til að mótmæla afturköllun umsóknarinnar. Hin almenna krafa var sú að ákvörðun um framhald aðildarviðræðna skyldi vera í höndum þjóðarinnar sem fengi að segja álit sitt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Vildu margir meina að stjórnarflokkarnir, þá sérstaklega Sjálfstæðisflokkurinn, hefðu gengið bak orða sinna um að þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi fara fram um framhald viðræðanna. Þegar þetta er skrifað þann 20. apríl 2014 er málið ennþá til meðferðar hjá utanríkismálanefnd og óljóst hverjar endanlegar lyktir verða.

Til að fram geti farið vel ígrunduð umræða um kosti og galla aðildar Íslands að Evrópusambandinu verður að mati höfundar að hafa kosti og galla núverandi tengingar Íslands í gegnum EES-samninginn til hliðsjónar. Umræðan vill oft festast í því fari að aðild að

ESB sé eins og Ísland sé að leggja af stað af byrjunarreit og alla leið til enda en sú er ekki raunin. Í gegnum EES-samninginn hafa Íslendingar undirgengist miklar skuldbindingar og eru í raun á kafi í Evrópusamrunanum. Þannig taka Íslendingar upp löggjöf innri markaðarins sem stjórnvöld geta lítil sem engin áhrif haft á. Ýmsir þættir varðandi aðild Íslands að EES-samningnum hafa verið teknir til skoðunar í mörgum bókum, fræðigreinum, skýrslum, lokaritgerðum við háskóla og svo framvegis. Tilgangur og markmið þessarar lokaritgerðar er að skoða hvaða áhrif EES-samningurinn hefur haft á hlutverk og völd Alþingis og vonast höfundur til þess að niðurstaða hennar geti verið gagnlegt innlegg í umræðuna og hjálpað til við að færa hana á hærra plan.

Settar verða fram tvær tilgátur:

- 1) Aðildin að EES-samningnum hefur grafið undan þingræði/löggjafarvaldi á Íslandi þar sem Alþingi getur ekki haft áhrif á löggjöf sem innleiða þarf hér á landi vegna samningsins.
- 2) Alþingi væri í betri stöðu með fullri aðild Íslands að Evrópusambandinu þar sem aðgangur að ákvarðanatöku varðandi mál sem Ísland innleiðir gegnum EES-samninginn myndi opnast.

Í hnotskurn er höfundur hér annarsvegar að halda því fram að aðild Íslands að EES hafi grafið undan löggjafarvaldi Alþingis sem hafi í raun lítið um þá löggjöf að segja sem hér er innleidd í gegnum EES og hinsvegar að staða Alþingis væri betri hvað þetta varðar gengi Ísland í ESB.

Rannsóknarspurningarnar sem lagðar eru fram eru þrjár talsins:

- 1) Hefur aðild Íslands að EES-samningnum grafið undan þingræði/stöðu löggjafarvaldsins á Íslandi með því að draga úr völdum Alþingis?
- 2) Hefur EES-samningurinn að sama skapi grafið undan þingræði/stöðu löggjafarvaldsins í Noregi og Liechtenstein?
- 3) Hverju myndi full aðild Íslands að ESB breyta í þessum efnum?

Fyrsta rannsóknarspurningin snýr að þingræðinu og stöðu löggjafarvaldsins á Íslandi, hvort og þá að hve miklu leyti aðildin að EES-samningnum hefur grafið undan því. Í því skyni er nauðsynlegt að skoða hvernig innleiðingu EES-reglna er háttað, hvaða þátt Alþingi hefur í því ferli og hvort og þá hvernig það gæti styrkt stöðu sína á þessu sviði. Alþjóðavæðingin hefur

líka orðið til þess að vænlegra er að takast á við ákveðin vandamál í alþjóðavettvangi heldur en að hvert ríki geri það hvert í sínu horni. Minni völd Alþingis má svo einnig skýra að hluta til vegna breytts valdajafnvægis innan hinna þriggja arma ríkisvaldsins þar sem framkvæmdavaldið hefur almennt styrkt sig á kostnað löggjafarvaldsins. Þessi þróun hófst að mati ýmissa fræðimanna um miðja síðustu öld en ekki vilja þó allir meina að Evrópusamruninn eigi alla sökina á því. Á níunda áratugnum hafi þingin byrjað að veita viðspyrnu sem birtist meðal annars í stofnun Evrópunefnda sem höfðu það hlutverk að hafa eftirlit með gjörðum framkvæmdavaldsins og veita því aðhald (Raunio & Hix, 2007, bls. 160-161).

Önnur rannsóknarspurningin snýr að hinum tveim EES/EFTA-ríkjunum, Noregi og Liechtenstein og verður skoðað hver staða þjóðþinganna þar er gagnvart EES-samningnum. Verður þar helst horft á afstöðu til EES-samningsins og hvort einhver ástæða hafi þótt vera til að bregðast við þeim vandamálum sem áður hafa verið útlistuð hér varðandi Ísland og ef svo er til hvaða ráða hefur verið gripið. Í norska Stórþinginu starfar sérstök Evrópunefnd sem samanstendur af utanríkismálanefnd þingsins og Noregsdeild sameiginlegu þingmannanefndar EES og fjallar hún meðal annars um ESB-gerðir á mótunarstigi (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 11; Evrópunefnd, 2007, bls. 38). Á þjóðþingi Liechtenstein (Landtag) er starfrækt EES-nefnd sem hefur það hlutverk að afnema stjórnskipulega fyrirvara þegar þess er þörf. Nefndin fer nær alltaf eftir tilmælum ríkisstjórnar og eru fundir hennar því yfirleitt stuttir. Hingað til hafa stjórnvöld í Liechtenstein sýnt því lítinn sem engan áhuga að auka þátttöku þingsins hvað varðar stefnumótun í sambandi við EES-samninginn (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 25 og 28).

Með þriðju rannsóknarspurningunni er ætlunin að skoða hverju full aðild að ESB myndi breyta fyrir Ísland meðal annars með tilliti til möguleika Alþingis að styrkja stöðu sína sem löggjafa gagnvart innleiðingu ESB-gerða. Í því tilliti verður horft til Danmerkur sem hefur rúmlega fjögurra áratuga reynslu af ESB-aðild og hvernig danska þingið (Folketinget) hefur tekið á þessum málum. Ástæða þess að Danmörk varð fyrir valinu er sú að þar hefur verið gengið hvað lengst í að jafna hlut þingsins gagnvart framkvæmdavaldinu þegar kemur að samskiptum við ESB. Evrópunefnd þingsins (Europaudvalget) hefur nokkuð víðtæk völd og leggur viðkomandi ráðherra línurnar áður en hann heldur utan til fundar í Ráðherraráði ESB. Danmörk er því ágætt dæmi um getu löggjafarvaldsins í aðildarríki til að snúa aðstæðum sér í hag eða að minnsta kosti að bæta úr þeim vanköntum sem fyrir liggja. Einnig

verður fjallað ítarlega um þær breytingar sem innleiðing Lissabonsáttmálans felur í sér varðandi formlega aðkomu þjóðþinga aðildarríkjanna að ákvarðanatöku innan ESB.

Uppbygging ritgerðarinnar er á þá leið að í næsta kafla verður fjallað um þær kenningar og hugtök sem lagðar verða til grundvallar viðfangsefninu sem hér er tekið fyrir. Sú kenning sem helst verður byggt á er kenningin um afþingræðisvæðingu (e. de-parliamentarization). Sú kenning gengur í stuttu máli út á að Evrópusamruninn hafi dregið úr valdi þjóðþinga aðildarlanda ESB yfir framkvæmdavaldinu sem alla jafna sé tengiliður viðkomandi ríkis við ESB. Meginhlutverk þjóðþinganna er því að mati margra helst fólgið í því að fella ESB-reglugerðir inn í landsrétt án nokkurrar raunverulegrar aðkomu. Þessi kenning byggir á aðildarríkjum ESB og hefur að því er virðist lítið verið yfirfærð á EES/EFTA-ríkin en margt bendir til að hún gæti jafnvel átt við þar í enn ríkara mæli þar sem staða þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna virðist vera enn veikari en hjá þjóðþingum aðildarríkja ESB. Þá verður fjallað um grundvallarhugtök og kenningar varðandi þrígreiningu ríkisvaldsins, hlutverk löggjafarvaldsins og þingræði.

Í þriðja kafla verður EES-samningurinn og aðild Íslands að honum tekin til skoðunar. Verður þar farið stuttlega í uppruna hans, markmið og umfang en síðan vikið nokkuð ítarlega að stofnanauppbyggingu hans en mikilvægt er að glöggva sig á helstu stofnunum EES til að skilja betur virkni EES-samningsins. Í fjórða kafla verður tekið fyrir hvernig innleiðingarferli laga og reglugerða frá ESB er háttað hjá EES/EFTA-ríkjum í gegnum EES-samninginn og skoðað hvort og þá í hve miklum mæli löggjafarvaldi hefur verið afsalað með aðild ríkjanna að EES-samningnum. Síðan verður vikið að neitunarvaldi sem þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna hafa gagnvart innleiðingu ESB-gerða og er það mjög mikilvægt með tilliti til formlegrar stöðu þeirra varðandi löggjafarvald. Næst verður vikið að stöðu þjóðþinga aðildarríkja ESB og hún skoðuð og borin saman við stöðu þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna. Að lokum verður vikið að Lissabonsáttmálanum og teknar til skoðunar þær breytingar sem hann hafði í för með sér varðandi aðkomu þjóðþinga ESB-ríkjanna á ákvarðanatöku innan ESB.

Í fimmta kafla verður tekin fyrir staða Alþingis gagnvart EES-samningnum. Skoðað verður hvernig þinglegri meðferð EES-mála hefur verið háttað í gegnum tíðina og hver staðan er í dag. Þá verður staða Alþingis sem löggjafa gagnvart framkvæmdavaldinu tekin til skoðunar og skoðað hvort og þá hvernig Alþingi hefur brugðist við veikari stöðu sinni gagnvart framkvæmdavaldinu og hvort einhverjir frekari möguleikar séu til úrbóta í þeim efnum. Ákveðin vinna hefur farið fram innan veggja Alþingis hvað þetta varðar en spurning er hvort nógu langt hafi verið gengið. Í sjötta kafla verður staðan í Noregi tekin til skoðunar

og hún borin saman við stöðuna á Íslandi með tilliti til hvernig aðkoma norska Stórþingsins er að EES-málum og hvernig meðferð þau mál fá í þinginu. Noregur stendur frammi fyrir sömu áskorunum og Ísland og við fyrstu sýn virðist sem Norðmenn sjái svipuð vandamál við EES-samninginn og Íslendingar en umræðan er orðin nokkuð viðamikil í Noregi í kjölfar útkomu Sejersted-skýrslunnar. Í sjöunda kafla verður furstadæmið Liechtenstein tekið fyrir sem hefur nokkra sérstöðu innan EES vegna smæðar sinnar. Farið verður stuttlega í sögu og stjórnarfar furstadæmisins sem og leið þess inn í EES. Síðan verður þingleg meðferð mála skoðuð þar sem og staða þingsins almennt. Veik staða löggjafarvaldsins virðist við fyrstu sýn ekki valda mönnum jafnþungum áhyggjum þar eins og raunin er í Noregi og á Íslandi og lítill áhugi virðist á því að bæta stöðu þingsins.

Í áttunda kafla verður reynsla aðildarríkisins Danmerkur tekin til skoðunar. Ástæðan fyrir því að Danmörk varð fyrir valinu er tvíþætt: Annarsvegar fellur Danmörk vel til samanburðar við Ísland vegna svipaðs stjórnarfars og þingræðishefðar. Hinsvegar er Danmörk gott dæmi þar sem ekkert ESB-ríki hefur gengið jafnlangt í að rétta af hlut löggjafans gagnvart framkvæmdavaldinu. Evrópunefnd danska þingsins (Europaudvalget) hefur viðamikil völd og leggur hún ráðherrum línurnar áður en þeir halda til Brussel á fundi í Ráðherraráði ESB. Danmörk er því gott dæmi til að sýna fram á hvaða möguleika löggjafarþing hefur innan ESB til að hafa áhrif og rétta af stöðu sína gagnvart framkvæmdavaldinu. Í níunda kafla verða svo helstu niðurstöður teknar saman, svör við rannsóknarspurningunum þremur lögð fram og tekin afstaða til þess hvort tilgáturarnar sem settar voru fram hér í inngangi eigi við rök að styðjast þegar málið hefur verið skoðað ofan í kjölinn.

Aðferðafræðileg nálgun þessarar rannsóknar byggir á eigindlegri rannsóknaraðferð þar sem notuð eru fyrirbyggjandi gögn og skráðar heimildir í formi bóka, fræðigreina, skýrslna sem og annarra ritaðra heimilda bæði á rituðu og tölvutæku formi. Einnig voru tekin viðtöl við þingmenn og embættismenn til að afla frekari upplýsinga. Hér er um að ræða tilviksrannsókn en þá er sjónum beint að afmörkuðum þætti eins og til dæmis viðburði eða aðstæðum (Hart, 2008, bls. 327) en einnig samanburðarrannsókn þar sem verið er að bera saman aðstæður í nokkrum löndum. Hér er verið að skoða stöðu Alþingis og þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna gagnvart EES-samningnum og þessi tvö rannsóknarform eiga því vel við. Heimildir eru meðal annars í formi bóka, fræðigreina, skýrslna, greinagerða, blaðagreina, ályktana, upplýsinga af heimasíðum auk þess sem vitnað er í stjórn mála- og fræðimenn eftir því sem við á. Gögnin hefur höfundur nálgast á bókasöfnum og á netinu hvort sem um er að

ræða rafræna gagnagrunna eða heimasíður. Höfundur mun gæta þess að veða og meta gæði gagnanna og gæta hlutleysis við greiningu þeirra. Markmið rannsóknarinnar er að skoða stöðu Alþingis við núverandi aðstæður þar sem Ísland er aðili að EES-samningnum og hvaða úrræði standa til boða innan þess ramma sem hann setur til að bæta stöðu Alþingis. Þannig verður litið til reynslu hinna tveggja EES/EFTA-ríkjanna í þeim efnum. Til samanburðar verður reynsla ESB-aðildarríkis sem hefur gengið langt í því að styrkja stöðu síns þjóðþings í ferlinu skoðað. Síðan verður reynt að veða og meta kosti og galla hvers tilfellis fyrir sig.

Staða þekkingar á því sviði sem rannsóknin nær til er nokkuð góð. Mikið er stuðst við ítarlega skýrslu nefndar sem norska utanríkisráðuneytið setti á fót til að skoða heildrænt samstarf Noregs við ESB og þá kosti og galla sem fælust í EES-samningnum.² Sú skýrsla er upp á tæplega eitt þúsund blaðsíður og mjög ítarleg. Henni fylgja síðan fjöldi viðauka, þar á meðal einn um Ísland³ og einn um Liechtenstein⁴ þar sem þarlendir fræðimenn skoða stöðu sinna ríkja á svipaðan hátt (þó í mun styttra máli). Þessir viðaukar eru einnig hafðir til grundvallar enda greina þeir mjög vel stöðuna á heimavelli. Varðandi stöðuna á Íslandi eru til nokkrar ítarlegar skýrslur um þessi mál og má þar helst nefna skýrslu Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi frá árinu 2000, skýrslu Evrópunefndar um tengsl Íslands og Evrópusambandsins frá árinu 2007, skýrsla utanríkismálanefndar um þinglega meðferð EES-mála frá árinu 2008 og skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um stöðu aðildarviðræðna Íslands við ESB frá 2014. Þá hafa árlegar skýrslur utanríkisráðherra um utanríkismál til Alþingis verið gagnlegar sem og ýmsar skýrslur frá EFTA.

Mikið var leitað í gagnagrunna og heimasíður hjá viðeigandi stofnunum og samtökum og má þar helst nefna heimasíður þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna sem og danska þingsins, heimasíðu EFTA, heimasíður utanríkisráðuneyta EES/EFTA-ríkjanna svo eitthvað sé nefnt. Þá var leitað heimilda í fjölda bóka auk þess sem leitað var í smiðju veffréttamiðla og prentmiðla eftir þörfum. Að lokum skal sagt að heimildaöflun fyrir þessa rannsókn var mjög víðtæk og er því til stuðnings bent á ítarlega heimildaskrá í lok rannsóknarinnar.

² Utenfor og innenfor (Sejersted-skýrslan)

³ Höfundur: Eiríkur Bergmann Einarsson

⁴ Höfundar: Christian Frommelt og Sieglinde Gstöhl

2. Kenningar og hugtök

Eins og fram kemur í inngangi er meginmarkmið þessarar rannsóknar að skoða stöðu löggjafarvaldsins á Íslandi sem og í hinum EES/EFTA-ríkjunum með hliðsjón af þeim breytingum sem urðu á stöðu þeirra vegna aðildar að EES-samningnum. Til að geta nálgast viðfangsefnið á fræðilegan hátt verður stuðst við kenninguna um afþingræðisvæðingu (e. de-parliamentarization thesis) auk þess sem ákveðin grundvallarhugtök og skilgreiningar hvað varðar hlutverk og stöðu löggjafarvaldsins í nútíma þingræðisríkjum verða tekin til skoðunar. Kenningin um afþingræðisvæðingu hefur helst verið færð upp á þjóðþing aðildarríkja ESB en minna verið beitt gagnvart þjóðþingum EES/EFTA-ríkjana. Á Íslandi virðist hugtakið *afþingræðisvæðing* við fyrstu sýn einfaldlega ekki vera til sem slíkt⁵ þótt mikið hafi verið fjallað um málefni sem tengja má við meginþætti kenningarinnar til að mynda varðandi veikari stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdavaldinu bæði hvað varðar almenn málefni og einnig varðandi stöðu Íslands innan EES.

Afþingræðisvæðing

Þjóðþingin eru ein helsta stoðin í stjórnkerfum evrópskra þingræðisríkja. Ríkisstjórnir sitja í umboði þjóðþinga sinna sem hafa völd til að samþykkja og hafna lögum og gera stjórnarskrárbreytingar. Þjóðþingin eru því æðsta valdastofnun þingræðisríkjanna samkvæmt fræðunum. Sumir vilja þó meina að raunveruleikinn sé annar og að þjóðþingin séu að miklu leyti orðnar eftirávirkar (e. reactive) stofnanir sem hafi fremur lítil raunveruleg áhrif á stefnumótun framkvæmdavaldsins þegar svo ber undir. Mikið vægi ríkisstjórna í stefnumótun ESB hefur orðið til þess að ýta undir rannsóknir á hlutverki þjóðþinga í Evrópusamrunanum. Ríkisstjórnir eiga samkvæmt þingræðisreglunni að standa skil gjörða sinna fyrir löggjafarvaldinu sem getur formlega sett þær af. Raunin er hinsvegar sú að í fræðunum hafa þjóðþingin oft verið hlutgerð sem ein helstu fórnarlömb Evrópusamrunans (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 1-2).

Löggjafarvaldið er eitt af þremur örmum ríkisvaldsins samkvæmt kenningu franska stjórn- og lagaspekingsins Montesquieu. Í einu höfuðrita sinna, *Anda laganna* (fr. *De l'esprit des lois*) sem kom út árið 1748 færði hann rök fyrir því að besta leiðin til að styðja við frelsi manna og koma í veg fyrir of sterkt ríkisvald væri að aðskilja valdþætti þess í löggjafarvald,

⁵ Ef „afþingræðisvæðing“ er slegið upp í leitarvél Google kemur ekkert upp.

framkvæmdavald og dómssvald. Þannig væri hægt að draga úr möguleikum á valdniðslu og tryggja valddreifingu (Stefanía Óskarsdóttir, 2011, bls. 49-52). Þingræðiskenningin byggir á þessari þrígreiningu þar sem framkvæmdavaldið sækir umboð til að fara með stjórn ríkisins til löggjafarvaldsins og getur ríkisstjórn því ekki setið að völdum nema að hafa til þess stuðning eða að minnsta kosti njóta hlutleysis meirihluta þingmanna á löggjafarþinginu (Stefanía Óskarsdóttir, 2011, bls. 39). Hin raunverulega staða er hinsvegar sú að í þingræðisríkjum hafa þingin misst stóran hluta löggjafarverkefnisins yfir til framkvæmdavaldsins sem sér að mestu um undirbúning löggjafar. Þannig getur ríkisstjórn með traustan meirihluta á bakvið sig í þinginu auðveldlega komið sínum málum í gegnum þingið sem hefur þó enn það mikilvæga hlutverk að vera vettvangur stjórn málaumræðu og að hafa eftirlit með framkvæmdavaldinu. Þingræðið felur í sér ákveðna samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdavalds og samrýmist því ekki ítrustu kenningum um þrígreiningu ríkisvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 165).

Í tilfalli Íslands er þetta mjög skýrt þar sem löggjafarvald og framkvæmdavald er mjög samofið hér á landi. Þannig er það í raun sami pólitíski aðilinn sem fer með stjórn Alþingis og Stjórnarráðsins og er forsætisráðherra því í raun hinn pólitíski leiðtogi bæði ríkisstjórnar sem og meirihlutans á Alþingi hverju sinni. Það er því í raun ekki nein bein átakalína milli framkvæmdavaldsins og löggjafarvaldsins hér á landi en sú lína liggur miklu frekar milli þeirra stjórn málaflókka sem standa að ríkisstjórn og þeirra sem eru í stjórnarandstöðu (Þorsteinn Magnússon, 2005, bls. 31-32). Í ríkjum þar sem hefð minnihlutastjórna er sterk eins og til að mynda í Danmörku er staða þingsins gagnvart framkvæmdavaldinu sterkari þar sem ríkisstjórn getur ekki treyst á að hafa meirihluta fyrir umdeildum málum í þinginu (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 176). Þetta skýrir að miklu leyti sterka stöðu Evrópunefndar danska þingsins sem vikið verður nánar að síðar.

Samkvæmt kenningunni um *afþingræðisvæðingu* (e. *deparliamentarization thesis*) hefur Evrópusamruninn grafið undan valdi löggjafarvaldsins til að hafa taumhald á sitjandi stjórnvöldum (framkvæmdavaldinu). Völd sem áður voru á hendi löggjafarvaldsins samkvæmt gildandi stjórnarskrá hefur í auknum mæli verið framselt upp á Evrópustigið. Staðreyndin er þó sú að þessi þróun hefur orðið að tilstuðlan löggjafarþinganna sjálfra og ríkisstjórna sem í þeirra umboði sitja og bendir það til þess að kostir Evrópusamrunans vegi upp ókostina sem vissulega felast í því að grafa undan valdi löggjafarþinganna (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2-3). Flestir fræðimenn eru á því máli að þjóðþingin hafi orðið undir í Evrópusamrunanum en sumir fræðimenn vilja þó benda á að samruninn hafi útvíkkað

valdsvið þjóðþinganna. Sem dæmi má nefna mörg lönd í suðurhluta Evrópu sem ekki höfðu neina stefnu í umhverfismálum áratugum saman en hafa með aðild að ESB þurft að taka yfir samevrópska umhverfislöggjöf sem síðan hefur oft þrýst á frekari lagasetningu heima fyrir. ESB setur þannig fordæmi og vekur þjóðþingin til meðvitundar um mál sem allajafna hafa ekki þótt falla undir innlenda lagasetningu. Þá hefur svokallaður stefnuflutningur (e. policy-transfer) milli landa hjálpað til við að betrubæta innlenda lagasetningu þar sem menn læra hver af öðrum og nýta sér þekkingu og reynslu annarra Evrópuríkja í ákveðnum stefnumálum. Þannig forðast menn að þurfa alltaf að finna upp hjólið og geta nýtt sér það sem vel hefur reynst annars staðar (Duina & Oliver, 2005, bls. 176-177).

Áhrif afþingræðisvæðingarinnar hafa ekki verið eins slæm og margir vilja meina þar sem þjóðþingin hafi með ýmsum hætti brugðist við helstu vanköntum sem henni fylgja - þó mismikið milli landa. Þingin hafa brugðist við auknum áhrifum framkvæmdavaldsins, þar með talið forsætisráðherra, fagráðherra, ríkisstofnanna og embættismanna með því að styrkja heildaryfirsýn sína með gjörðum stjórnvalda sem helst má þakka betra aðgengi að upplýsingum. Það má meira að segja halda því fram að Evrópusamruninn hafi í sumum ESB-ríkjum orðið ákveðin stökkpallur fyrir þjóðþingin í að bæta stöðu sína. Þjóðþingin hafa þannig sett meiri kraft í aðgerðir sem miða að því að gera þeim betur kleift að kalla stjórnvöld til ábyrgðar í málefnum tengdum ESB en einnig í öðrum málefnum (Raunio & Hix, 2007, bls. 142-143).

Samantekt

Hér hefur verið farið stuttlega yfir þau grundvallarhugtök sem mestu máli skipta varðandi hlutverk löggjafarvaldsins. Síðan var farið nokkuð ítarlega í kenninguna um afþingræðisvæðingu sem sett hefur verið fram til að skýra stöðu þjóðþinga innan ESB en megininntakið í kenningunni er það að Evrópusamruninn hafi dregið úr vægi þjóðþinganna gagnvart framkvæmdavaldinu og stofnunum ESB. Í þessari rannsókn er markmiðið að hluta að skoða þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna út frá þessari kenningu en henni hefur lítið verið beitt gagnvart þeim í fræðunum áður.

3. Evrópska efnahagssvæðið og EES-samningurinn

Uppruni og markmið

Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA⁶) voru stofnuð árið 1960 og voru stofnaðilar þess Bretland, Danmörk, Noregur, Portúgal, Svíþjóð, Austurríki og Sviss. Þessi lönd höfðu ákveðnar efasemdir um þá samþættingu og eftirgjöf fullveldis sem Evrópubandalagið (EB)⁷ byggði á. Megintilgangur EFTA var að koma á fríverslun með iðnaðarvörur milli aðildarríkjanna sjálfra en einnig stuðla að fríverslun í allri Vestur-Evrópu. Meðan EB byggði á yfirþjóðlegu samstarfi og samþættingu viðfangsefna þar sem fullveldi var deilt byggði EFTA á milliríkjasamstarfi fullvalda ríkja sem snérist nær eingöngu um viðskipti. Ísland gerðist aðili að EFTA árið 1970, Finnland, sem hafði haft aukaaðild frá 1961, gerðist fullgildur aðili árið 1985 og Liechtenstein, sem hafði haft aukaaðild í gegnum tollabandalag við Sviss, gerðist fullgildur aðili árið 1991 (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 82-83).

Árið 1973 tók gildi samningur um fríverslun með iðnaðarvörur milli EFTA-ríkjanna og EB. Ísland fór fram á að sérstakur viðauki (bókun 6) yrði gerður við sinn hluta samningsins hvað varðaði tollaívilnanir fyrir íslenskar sjávarafurðir en bókunin tók ekki gildi fyrr en um mitt ár 1976 þegar deilum Íslands við EB um útfærslu íslensku fiskveiðilögsögunnar í 200 sjómílar var lokið (Gunnar G. Schram, 1990, bls. 183). Samstarfið milli EB og EFTA jókst í kjölfar samningsins jafnt og þétt og víkkaði stöðugt út til nýrra sviða eins og til að mynda umhverfis- og samgöngumála sem og samstarfs á sviði rannsókna. Vægi EB jókst sífellt meira sem í krafti stærðar sinnar hafði frumkvæði að nær öllu samstarfi. Vegna þessa fóru nokkur EFTA-ríkjanna fljótlega að ókyrrast og árið 1973 gengu Bretland⁸, Danmörk og Írland í EB. Noregur hafði einnig sótt um en aðildarsamningur var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu þar í landi. Við þessa breytingu varð vægi EFTA gagnvart EB ennþá minna og fljótlega þróaðist EFTA í það að verða fyrst og fremst samstarfsvettvangur aðildarríkjanna sem eftir voru um viðskipti við EB (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 83-84). Fram til ársins 1984 voru samskipti EFTA og EB að mestu byggð á tvíhliða samstarfi einstakra EFTA-ríkja við bandalagið en það sama ár var efnt til sameiginlegs ráðherrafundar í Lúxemborg þar sem samþykkt var með svokallaðri Lúxemborgaryfirlýsingu að efla mjög samvinnu stofnana EB og EFTA á sviði vöruviðskipta, rannsókna- og þróunarstarfa, mennta- og menningarmála sem

⁶ European Free Trade Association

⁷ Evrópusambandið (ESB) varð til með Maastricht-sáttmálanum árið 1992 en fram að því var talað um Evrópubandalagið (EB) og Evrópska efnahagsbandalagið (EEB).

⁸ Aðeins ári eftir stofnun EFTA árið 1960 breytti breska ríkisstjórnin afstöðu sinni og taldi hag landsins best borgið innan ESB.

og umhverfismála. Lúxemborgaryfirlýsingin tryggði EFTA-ríkjunum aðgang að ýmsum samstarfsverkefnum innan bandalagsins en fljótlega fór að gæta tregðu af hálfu þess vegna aðkomu EFTA-ríkjanna að stjórnun þeirra sem þótti full víðtæk fyrir ríki sem voru ekki fullir aðilar að bandalaginu (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 45).

Ákveðin vatnaskil urðu árið 1989 þegar þáverandi forseti framkvæmdastjórnar EB, Jacques Delors, flutti fræga ræðu á Evrópuþinginu í Strassborg. Þar fjallaði hann meðal annars um samband EB og EFTA og setti fram nýjar hugmyndir um frekara samstarf. Þar viðraði hann þá hugmynd að gera samstarfið virkara með sameiginlegum stofnunum og ákvörðunum með áherslu á samvinnu á sviði efnahagsmála, fjármála, félagsmála og menningarmála. Á leiðtogafundi EFTA-ríkjanna síðar það sama ár var tekið vel í hugmyndir Delors og lýstu menn yfir áhuga að kanna með EB leiðir og aðferðir til að koma á árangursríkara samstarfi með sameiginlegri ákvarðanatöku og stofnunum. Með þessu má segja að hugmyndin að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) hafi fæðst og hófust formlegar samningaviðræður í september 1990 (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 45-46).

Markmið EFTA-ríkjanna var að tryggja hlutdeild sína í þeim hagsbótum sem þóttu fylgja samræmdum innri markaði EB. Jafnframt lýstu EFTA-ríkin því yfir að grundvallarhagsmunum þeirra yrði ekki fórnað og setti Ísland til að mynda fyrirvara um erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi og náttúruauðlindum. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) var undirritaður af utanríkisráðherrum EB- og EFTA-ríkjanna í Portúgal 2. maí 1992 (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 45-46). Samningurinn var samþykktur á Alþingi 12. janúar 1993 með 33 atkvæðum gegn 22 og sátu sjö þingmenn hjá við atkvæðagreiðsluna (Svanur Kristjánsson & Ragnar Kristjánsson, 2000, bls. 106). Samningurinn tók svo gildi á Íslandi 1. janúar 1994 og er viðamesti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 9). Að samningnum standa í dag öll 28 aðildarríki Evrópusambandsins (ESB) og þrjú EFTA-ríki sem eru Ísland, Noregur og Liechtenstein. Fjórða EFTA-ríkið Sviss stendur utan EES samstarfsins eftir að samningnum var með naumindum hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu þar í landi árið 1992 (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 14).

Þegar samningaviðræðurnar um hið Evrópska efnahagssvæði hófust voru samningsaðilar annarsvegar ríki EB sem þá voru tólf talsins og hinsvegar EFTA-ríkin sem þá voru sjö talsins⁹. EES-samningurinn átti að verða raunverulegur valkostur fyrir ríki sem vildu njóta kosta innri markaðarins án fullrar aðildar að EB. Það fór hinsvegar svo að þrjú EFTA-

⁹ Austurríki, Finnland, Ísland, Liechtenstein, Noregur, Svíþjóð og Sviss.

ríki: Austurríki, Finnland og Svíþjóð gerðust fullir aðilar að ESB árið 1995. Noregur hafði einnig sótt um aðild en þar var aðildarsamningnum hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1994. Staðan var því orðin nokkuð breytt miðað við hvað lagt var upp með upprunalega en í dag samanstendur ESB af um 500 milljónum íbúa en EES/EFTA-ríkin telja um 5,5 milljónir og má því ljóst vera að efnahagslegt mikilvægi samningsins hlýtur að vera nokkuð meira hjá EES/EFTA-ríkjunum þremur heldur en hjá ESB-ríkjunum (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2012, bls. 3).

Samkvæmt fyrstu grein EES-samningsins er markmið hans „...að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði...“. Með öðrum orðum er höfuðmarkmið samningsins að tryggja eitt heildrænt markaðssvæði fyrir öll aðildarríki EES til að stuðla að efnahags- og félagslegri velsæld allra íbúa svæðisins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 87).

Umfang

Eins og áður sagði er EES-samningurinn viðamesti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert. Hann er gríðarlega umfangsmikill og samanstendur af meginmáli sem er 129 greinar, 49 bókunum og 22 viðaukum. Til að ná fram markmiðum samningsins er gert ráð fyrir að EES/EFTA-ríkin taki yfir alla þá löggjöf sem samningurinn nær til svo fram geti farið heildarsamræming á þeim reglum sem varða fjórfrelsið svokallaða. Sömu reglur skulu þannig gilda í öllum ríkjunum sem aðild eiga að samningnum¹⁰ (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 9).

Með EES-samningnum var innri markaður ESB útvíkkaður til EES/EFTA-ríkjanna og kveður hann á um fjórþætt frelsi í viðskiptum sem oftast er skilgreint sem fjórfrelsið. Það felur í sér frjálsa vöruflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi, frjálsa fólksflutninga og frjálsa fjármagnsflutninga. Með frjálsum vöruflutningum er átt við frjáls viðskipti með iðnvarning en með frjálsum fólksflutningum er átt við frjálsan atvinnu- og búseturétt allstaðar á EES-svæðinu. Þá eru í samningnum ákvæði um samvinnu í neytendamálum, félagsmálum, jafnréttismálum, menntamálum, umhverfismálum sem og á sviði rannsókna og þróunar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 87-88; Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 9). Einnig er mikil áhersla lögð á reglur og aðgerðir sem tryggja eiga jöfn samkeppnisskilyrði á innri

¹⁰ EES-ríkin eru öll 28 ESB-ríkin ásamt EES/EFTA-ríkjunum þremur (Sviss er ekki í EES).

markaðnum. Má þar nefna bann við ólöglegu verðsamráði og markaðsmisnotkun sem og skýrar reglur um ríkisstyrki og opinbera samninga (Sejersted o.fl., 2012, bls. 64).

EES-samningurinn nær ekki til sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB¹¹ né til sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu¹² nema að litlu leyti (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 9). Þannig fór Ísland fram á fullt tollfrelsi með sjávarafurðir í samningaviðræðunum á sínum tíma og þrátt fyrir talsverða andstöðu af hálfu ESB náði Ísland að hluta markmiði sínu um tollfrelsi sem gildir um flestar útfluttar sjávarafurðir¹³ og er það skjalfest í bókun níu við samninginn (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 88). Norðmenn hafa einnig einhverja sérsamninga varðandi sjávarútveg auk þess sem þeir taka óformlega þátt í svæðasamstarfinu (Interreg) þótt það sé ekki hluti af EES-samningnum (Sejersted o.fl., 2012, bls. 75-76). Þá taka EES/EFTA-ríkin ekki þátt í sameiginlegri stefnumótun um viðskipti gagnvart þriðju ríkjum og nær samningurinn heldur ekki til samstarfs í efnahags- og peningamálum, skattamálum né í utanríkis- og öryggismálum. Ákveðin samvinna á sér þó stað í innanríkis- og dómsmálum í gegnum Schengen-samstarfið sem er ekki hluti af EES-samningnum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 88-89).

Stofnanauppbygging EES

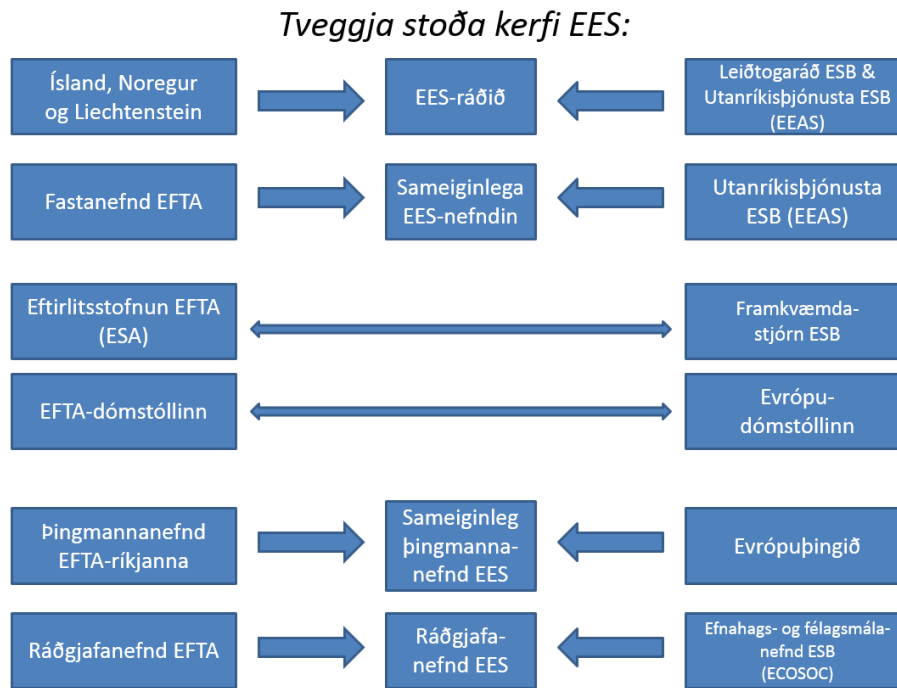
Til að skilja innleiðingافرli laga og reglugerða í gegnum EES-samninginn er nauðsynlegt að glöggva sig aðeins á stofnanafyrirkomulagi EES¹⁴. Sem skilyrði fyrir aðgangi EFTA-ríkjanna að innri markaðnum á sínum tíma setti ESB það skilyrði að settar yrðu á fót stofnanir og verkferlar sem tryggðu samræmingu EES-samningsins við löggjöf sambandsins. Niðurstaðan varð hið svokallaða tveggja stoða kerfi (sjá mynd 1) þar sem önnur stoðin inniber þær stofnanir ESB sem að EES-samningnum koma (ESB-stoðin) en hin stoðin inniber stofnanir EFTA (EFTA-stoðin) sem eiga að endurspegla ESB-stofnanirnar þótt það sé í raun í algjörrri mýflugumynd í samanburðinum. Sumir ganga meira að segja svo langt að segja að EFTA-stoðin sé eins og hálfgerður tannstögull við hliðina á ESB-stoðinni þar sem öll völdin liggja. EFTA-stofnanirnar hafa ekki nálægt því sömu stöðu og völd og ESB-stofnanirnar og í öllum tilfellum er það ESB-stoðin sem er leiðandi og EFTA-stoðin lagar sig að henni (Sejersted o.fl., 2012, bls. 68-69).

¹¹ Common Agricultural Policy (CAP)

¹² Common Fisheries Policy (CFP)

¹³ Gildir ekki um síld, lax, humar og makríl.

¹⁴ Hér verður fjallað stuttlega um stofnanirnar í EFTA-stoðinni og sameiginlegu EES-stofnanirnar en engin sérstök umfjöllun verður um stofnanir í ESB-stoðinni nema hvað varðar Utanríkisþjónustu ESB (EEAS).



Mynd 1: Tveggja stoða kerfi EES (Heimild: Heimasíða EFTA (2014): <http://www.efta.int/eea/eea-institutions>)

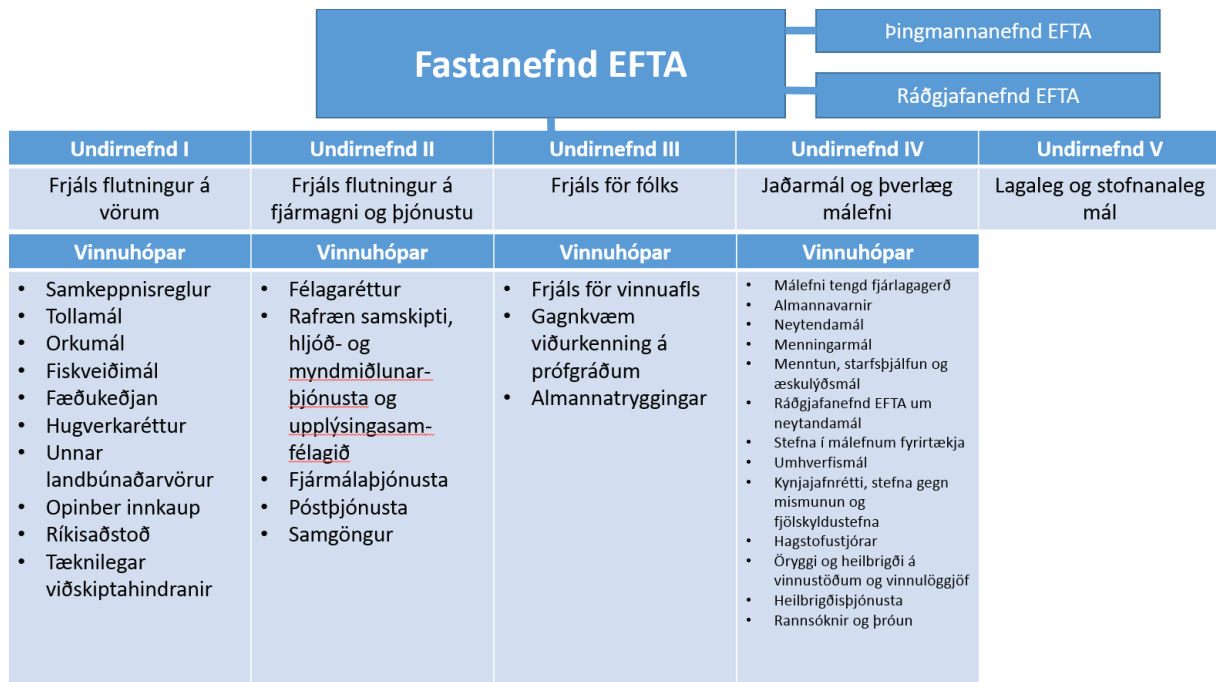
Stofnanirnar í EFTA-stoðinni eru: *Fastanefnd EFTA*, *Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)*, *EFTA-dómstóllinn*, *Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna* og *Ráðgjafanefnd EFTA*. Stofnanirnar í ESB-stoðinni eru *Utanríkisþjónusta ESB (EEAS)*, *Framkvæmdastjórn ESB*, *Evrópu-dómstóllinn*, *Evrópuþingið* og *Efnahags- og félagsmálanefnd ESB (ECOSOC)*. Á milli stoðanna eru sameiginlegar stofnanir EES sem eru *EES-ráðið*, *Sameiginlega EES-nefndin*, *Sameiginleg þingmannanefnd EES* og *Ráðgjafanefnd EES*.

Fastanefnd EFTA

Í *Fastanefnd EFTA* sitja sendiherrar EES/EFTA-ríkjanna og er meginhlutverk nefndarinnar að samræma afstöðu ríkjanna þriggja gagnvart ESB fyrir fundi í *sameiginlegu EES-nefndinni* og *EES-ráðinu* (sem vikið verður að síðar í þessum kafla) og fundar fastanefndin jafnan daginn fyrir fund í *sameiginlegu EES-nefndinni*. Fastanefndin hefur sér til halds og trausts fimm undirnefndir: fjórar sem snúa að málefnum fjórfrelsisins en starfa í raun sem ein heild en sú fimmta fjallar um lagaleg og stofnanaleg mál. Fundað er í undirnefndunum að jafnaði einu sinni í mánuði og þá tveim vikum fyrir fund í *sameiginlegu EES-nefndinni*. Undirnefndirnar undirbúa mál áður en þau fara til meðferðar í fastanefndinni sem og *sameiginlegu EES-nefndinni* en undir undirnefndunum starfa í kringum 30 vinnuhópar¹⁵ sem hafa það hlutverk að leggja faglegt mat á það regluverk sem kemur nýtt inn frá ESB. Vinnuhóparnir boða á sinn

¹⁵ 31 vinnuhópur samkvæmt meðfylgjandi skýringarmynd frá 2014.

fund fulltrúa frá Framkvæmdastjórn ESB, Ráðherraráðinu og Evrópuþinginu og láta þá gera grein fyrir þeim málum sem eru í vinnslu hverju sinni og gætu varðað EES-samninginn. Á þessu stigi fer einnig fram undirbúningur álita varðandi mál sem eru í burðarliðnum hjá Framkvæmdastjórninni (til dæmis varðandi grænbækur eða hvítbækur). Vinnuhópunum er stýrt af fulltrúa frá einu EES/EFTA-ríki en undir vinnuhópunum starfa síðan fjöldi sérfræðingahópa (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 36-37).



Mynd 2: Undirnefndir og vinnuhópar undir Fastanefnd EFTA (Heimild: Heimasiða EFTA (2014): <http://www.efta.int/eea/eea-institutions/standing-committee>)

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með því að EFTA/EES-ríkin fari að skuldbindingum EES-samningsins og er eftirlitshlutverk hennar að nokkru leyti hliðstætt hlutverki Framkvæmdastjórnar ESB sem hefur samskonar eftirlit með aðildarríkjum ESB. Samstarf ESA og Framkvæmdastjórnar ESB er því mjög náið. ESA getur tekið mál upp ýmist að eigin frumkvæði, vegna kvörtunar frá stofnunum ESB eða einhverju EES-ríkjanna sem og vegna kvörtunar frá einstaklingum og lögaðilum (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 13-14; Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 38).

ESA gefur reglulega út skýrslu um stöðu innleiðingar ESB-gerða innan EES (e. internal market scoreboard) og í síðustu skýrslu frá febrúar 2014 kemur í ljós að Ísland hafi mestan innleiðingahalla (e. transposition deficit) innan EES eða 3,2% (meðaltalið innan EES er 0,7%) sem þýðir að Ísland hefur ekki innleitt 37 EES-tilskipanir innan uppgefina tímamarka. Merki eru um að innleiðingarhalli Íslands hafi tekið kipp upp á við síðastliðin tvö ár. Noregur hefur næstmesta innleiðingarhallann innan EES eða 1,8% en Liechtenstein er innan við 1% viðmiðunarmörkin (ESA, 2014). Ef ESA telur að eitthvert EES/EFTA-ríkjanna hafi ekki uppfyllt skuldbindingar sínar gagnvart EES-samningnum getur stofnunin höfðað sammingsbrotamál. Endanlegir úrskurðir í slíknum málum eru kveðnir upp fyrir *EFTA-dómstólnum* (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 39).

EFTA-dómstóllinn

EFTA-dómstóllinn gegnir sama hlutverki gagnvart EFTA-ríkjunum og Evrópudómstóllinn gerir gagnvart ESB-ríkjunum. EFTA-dómstólnum ber að taka mið af dómafordæmum Evrópudómstólsins og eru vart til dæmi um mismunun í túlkun dómstólanna tveggja. EFTA-dómstóllinn hefur lögsögu í þremur gerðum mála: Í fyrsta lagi sammingsbrotamálum sem ESA hefur höfðað á hendur einstökum EES/EFTA ríkjum. Í öðru lagi ógildingarmálum þar sem einstök EES/EFTA-ríki geta beðið um ógildingu á ákvörðun ESA. Í þriðja lagi getur EFTA-dómstóllinn gefið ráðgefandi álit um túlkun EES-sammingsins að beiðni dómstóla í EES/EFTA-ríkjunum (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 41-42).

EFTA-skrifstofan

Þrátt fyrir að vera ekki beint hluti af EFTA-stoðinni gegnir *EFTA-skrifstofan* í Brussel¹⁶ gríðarlega mikilvægu hlutverki þegar kemur að rekstri EES-sammingsins og sér meðal annars um undirbúning mála áður en þau koma á borð *Sameiginlegu EES-nefndarinnar* og *Fastanefndar EFTA*. Þá heldur skrifstofan utan um og hefur yfirlit yfir nýjar lagatillögur sem eru á borði ESB hverju sinni og er vel upplýst um mál sem eru í vinnslu innan sambandsins sem síðar kunna að koma inn á borð og til meðhöndlunar innan EFTA-stoðarinnar (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 37-38). Þótt ljóst sé að EFTA-skrifstofan gegni mikilvægu stuðningshlutverki fyrir öll þrjú ríkin hefur Noregur í krafti stærðar sinnar reitt sig meira á eigin bjargir heldur en Ísland og Liechtenstein sem vegna smæðar sinnar reiða sig meira á skrifstofuna (Sejersted o.fl., 2012, bls. 862). Fyrir íslenska

¹⁶ Aðalskrifstofa EFTA er í Genf í Sviss og sinnir hún öllum fríverslunarsamningum EFTA ríkjanna við þriðju aðila. Skrifstofan í Brussel sér hinsvegar um að aðstoða EES/EFTA ríkin við rekstur EES-sammingsins og starfa fleiri þar en í Genf.

stjórnsýslu hefur EFTA-skrifstofan til að mynda gegnt gríðarlega mikilvægu hlutverki (Bryndís Kjartansdóttir, 2014).

Þingmannanefnd EFTA

Þingmannanefnd EFTA hefur síðan EES-samningurinn varð til í raun verið tvískipt. Annar hlutinn (EES/EFTA-hlutinn) fer með mál sem tengjast EES-samningnum og myndar jafnframt EES/EFTA-hlutann af *Sameiginlegu þingmannanefnd EES*. Hinn hlutinn (EFTA-hlutinn) fer með önnur EFTA-tengd mál þó sérstaklega tengsl við þriðju ríki (fríverslunarsamninga og þess háttar). Í EES/EFTA-hlutanum sitja sex þingmenn frá Noregi, fjórir frá Íslandi og tveir frá Liechtenstein en Sviss hefur þar áheyrnaraðild (e. observer status). Í EFTA-hlutanum sitja fimm þingmenn frá hverju EFTA-ríki (þar með talið Sviss). Þessir tveir hlutar funda í einu lagi og virka í raun sem ein nefnd út á við (EFTA, 2014).

Ráðgjafanefnd EFTA

Ráðgjafanefnd EFTA er umræðuvettvangur fulltrúa atvinnulífsins í EFTA-löndunum sín á milli sem og við fulltrúa innan ESB (EFTA, 2014a).

EES-ráðið

EES-ráðið er æðsta stofnun EES og sitja utanríkisráðherrar Íslands, Noregs og Liechtenstein í ráðinu af hálfu EES/EFTA-ríkjanna en af hálfu ESB situr yfirleitt utanríkisráðherra þess ríkis sem gegnir formennsku í Ráðherraráðinu auk fulltrúa frá *Utanríkisþjónustu ESB (EEAS)*. Ekki eru teknar formlegar ákvarðanir á vettvangi EES-ráðsins sem gegnir fremur því hlutverki að vera pólitískur aflvaki EES-samningsins þar sem staða hans er vegin og metin hverju sinni. Þá er ráðið vettvangur skoðanaskipta meðal ráðherra og embættismanna á hæsta stigi um innihald samningsins og málefni sem honum tengjast en einnig setur ráðið almennar viðmiðunarreglur fyrir *Sameiginlegu EES-nefndina*. Ráðið fundar að jafnaði tvisvar á ári og eru niðurstöður fundanna í kjölfarið birtar opinberlega á heimasíðu Ráðherraráðs ESB¹⁷ og á heimasíðu EFTA (Sejersted o.fl., 2012, bls. 69; Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 32)

Sameiginlega EES-nefndin

Sameiginlega EES-nefndin er meginsamstarfsvettvangur EES/EFTA-ríkjanna og ESB og er helsta hlutverk hennar að tryggja virka framkvæmd og uppfærslu EES-samningsins. Nefndin hefur umboð til að taka bindandi ákvarðanir og mikilvægasta viðfangsefni hennar er að taka

¹⁷ Sjá til dæmis niðurstöður síðasta fundar EES-ráðsins (40. fundur) sem haldin var í Brussel 19. nóvember 2013 en þær má nálgast hér: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/139648.pdf

viðeigandi ESB-gerðir inn í EES-samninginn. Fundi nefndarinnar sitja fyrir hönd EES/EFTA-ríkjanna sendiherrar þeirra gagnvart ESB en af hálfu ESB sitja háttsettir embættismenn úr utanríkisþjónustu þess (EEAS). Innleiðing nýrra reglugerða eru undirbúin fyrir fram af hálfu *EFTA-skrifstofunnar* og undirnefnda *sameiginlegu EES-nefndarinnar* sem hafa samsvarandi verkaskiptingu og þær undirnefndir sem *Fastanefnd EFTA* hefur (sömu nefndarmenn auk fulltrúa frá utanríkisþjónustu ESB (EEAS)). Innan undirnefndanna starfa í kringum 30 vinnuhópar skipaðir sérfræðingum frá EES/EFTA-ríkjunum hver á sínu sérsviði. Mögulegt er að stofna til fleiri vinnuhópa komi upp mál sem þarfnast nánari skoðunar en teljast ekki falla undir sérsvið einhvers vinnuhóps sem þegar er til staðar. Allar ákvarðanir nefndarinnar verður að samþykkja samhljóða til að þær hafi gildi og er því mikilvægt fyrir EES/EFTA-ríkin að vera búin að samræma afstöðu sína fyrir fundi nefndarinnar (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 32-34; Sejersted o.fl., 2012, bls. 69; Evrópunefnd, 2007, bls. 25). Það eiga þau að hafa gert í *Fastanefnd EFTA* (sbr. umfjöllun hér á undan) og tala EES/EFTA-ríkin þrjú því einni röddu gagnvart ESB.

Sameiginleg þingmannanefnd EES

Sameiginleg þingmannanefnd EES er skipuð 12 þingmönnum EES/EFTA-ríkjanna¹⁸ og 12 þingmönnum frá Evrópuþinginu og hittist nefndin tvisvar á ári. Hlutverk hennar er helst að stuðla með umræðum og samtölum að betri skilningi milli ESB og EFTA-ríkjanna um þau mál sem snúa að EES-samningnum auk þess að vera tengiliður þjóðþinga EFTA-ríkjanna við Evrópuþingið. Nefndin sinnir ákveðnu ráðgjafahlutverki gagnvart EFTA-ríkjunum og fylgist vel með málum innan EES sem varða EES-samninginn (EFTA, 2014; Sejersted o.fl., 2012, bls. 69-71). Sumir hafa gagnrýnt að þau mál sem nefndin hefur til skoðunar hverju sinni séu mál sem þegar hafa verið tekin upp í EES-samninginn og því ekki lengur hægt að hafa áhrif á þau. Á síðastliðnum árum hefur þetta þó breyst til batnaðar og nefndin horft meira til framtíðar og fylgst með málum þegar þau eru á frumstigi í ferlinu (Vahl M. , 2009, bls. 37). Nefndin leggur fram álit sitt í formi skýrslna og ályktanna sem meðal annars má finna á heimasíðu EFTA¹⁹.

¹⁸ Sömu og í EFTA-hluta þingmannanefndar EFTA (sex frá Noregi, fjórir frá Íslandi og tveir frá Liechtenstein). Svissneskum þingmönnum er boðið að taka þátt sem áheyrnarfulltrúar (e. observers).

¹⁹ Skýrslur nefndarinnar má finna hér: <http://www.efta.int/advisory-bodies/reports-resolutions-opinions/eea-jpc-reports> en ályktanir hér: <http://www.efta.int/advisory-bodies/reports-resolutions-opinions/eea-jpc-resolutions>

Ráðgjafanefnd EES

Tilgangur *Ráðgjafanefndar EES* er að vera tengiliður fulltrúa atvinnulífs í EFTA-ríkjunum við hina mikilvægu Efnahags- og félagsmálanefnd ESB (ECOSOC). Nefndin fundar einu sinni á ári og í henni sitja níu fulltrúar frá ECOSOC og níu frá EFTA-ríkjunum (Sejersted o.fl., 2012, bls. 69).

Utanríkisþjónusta ESB (EEAS)

Lissabonsáttmálinn tók gildi í desember 2009 og fól hann í sér þónokkrar breytingar á framkvæmd utanríkismála af hálfu Evrópusambandsins. Með honum var komið á fót embætti sérstaks utanríkismálastjóra (e. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) og var Catherine Ashton (frá Bretlandi) tilnefnd í embættið af leiðtogum ESB og gegnir hún því enn í dag. Í júlí 2010 var utanríkisþjónusta ESB (e. European External Action Service (EEAS)) komið á laggirnar samkvæmt ákvörðun Ráðherraráðs ESB og tók hún formlega til starfa í janúar 2011 (Utanríkisþjónusta ESB (EEAS), án dags.). Með stofnun utanríkisþjónustunnar færðust málefni EES-samningsins frá framkvæmdastjórninni (DG Relex) yfir til EEAS og hafa EES/EFTA-ríkin þurft að laga sig að því (Sendiráð Íslands í Brussel, 2012, bls. 14). Í Noregi hafa menn lýst áhyggjum af því að þetta breytta fyrirkomulag dragi úr vægi Noregs innan ESB og hafi þeir þegar orðið varir við ákveðnar breytingar í samskiptum sambandsins við Noreg (Sejersted o.fl., 2012, bls. 84). Innan utanríkisráðuneytisins hér á landi hafa menn einnig orðið varir við ákveðnar breytingar með tilkomu EEAS, ekki síst þar sem þekking á EES-samningnum er orðin minni (Bryndís Kjartansdóttir, 2014).

Samantekt

Hér hefur verið stiklað á stóru varðandi uppruna og tilurð Evróska efnahagssvæðisins og EES-samningsins. Farið hefur verið stuttlega í helstu stofnanir EFTA-stoðarinnar, sameiginlegar stofnanir EES og stuttlega fjallað um hina nýtilkomnu Utanríkisþjónustu ESB (EEAS) sem tilheyrir ESB-stoðinni og hvernig þær hver um sig koma að daglegum rekstri og ákvarðanatöku innan EES. Í næsta kafla verður innleiðingarferli laga og reglugerða innan EES skoðað og þá hvernig þessar stofnanir vinna saman.

4. Innleiðingaferli laga og reglugerða

Löggjafarferlinu innan ESB má skipta í þrjú stig: 1) *forstig* (e. *pre-pipeline aquis*), 2) *vinnslustig* (e. *pipeline aquis*) og 3) *samþykktar gerðir* (e. *adopted aquis*). Á forstiginu leggur Framkvæmdastjórnin fram drög um breytingar á reglum ESB í formi stefnumarkandi skjala og skýrslna sem oftast eru nefndar grænbækur (e. green paper) eða hvítbækur (e. white paper). Grænbókin inniheldur álit sérfræðinga, vísindamanna og innlendra stofnanna meðan hvítbókin inniheldur öðru fremur ítarlegri tillögur á stjórnmalalegum vettvangi (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 16).

EES-samningnum var aldrei ætlað að veita EES/EFTA-ríkjunum sama aðgang að umræðu, stefnumótun og ákvarðanatöku sem aðildarríki ESB hafa. Eina aðkoman sem EES/EFTA-ríkin hafa að mótun löggjafar ESB er á forstiginu²⁰ og byggir sú aðkoma á 99. og 100. grein EES-samningsins (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2014, bls. 97). Framkvæmdastjórnin hefur frumkvæðisrétt að setningu löggjafar sem varða innri markaðinn en samkvæmt 99. greininni skal hún óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EES/EFTA-ríkjana á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagna á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær til. Þannig er algengt að hún setji á fót sérstaka sérfræðingahópa²¹ þegar hún hefur undirbúning að nýrri löggjöf en hlutverk sérfræðinganna er að veita sérfræðilega eða tæknilega ráðgjöf um þætti viðkomandi lagasetningar. Sérfræðingunum er ætlað að starfa á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar en ekki sem fulltrúar ríkisstjórna sinna (Evrópunefnd, 2007, bls. 42-43). Misjafnt er að hvaða marki sérfræðingar aðildarríkja ESB og EES/EFTA-ríkjana koma að mótun tillagna en stundum er ráðgast við einstaka sérfræðinga beint frekar en að skipa sérstaka vinnuhópa og engin sérstök skylda hvílir á Framkvæmdastjórninni um að ráða ráðum sínum við sérfræðinga frá öllum ríkjum EES-svæðisins. Í framkvæmd hefur staðan í raun verið sú að Framkvæmdastjórnin leitar ráða hjá sérfræðingum EES/EFTA-ríkjana þegar hún telur þá hafa eitthvað fram að færa. Þannig hefur það komið fyrir að eingöngu er leitað til sérfræðinga hjá einu eða fleiri EES/EFTA-ríkjum án þess að leita ráða hjá sérfræðingum eins eða fleiri ESB-ríkja og öfugt eingöngu á grundvelli þess hvar mestu sérfræðipækkinguna er að finna hverju sinni (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2014, bls. 98).

²⁰ Í Skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um aðildarviðræður Íslands við ESB (2014) er talað um *formótunarstig* í stað *forstigs* sem notað er í Handbók stjórnarráðsins um EES (2003).

²¹ Árið 2005 höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 179 sérfræðingahópum Framkvæmdastjórnar ESB (af um 1250) og kom Ísland að þátttöku í 77 þeirra (Evrópunefnd, 2007, bls. 44-45).

100. greinin snýr að starfsemi svokallaðra samráðsnefnda²² (e. comitology committees) en þær koma að starfi Framkvæmdastjórnarinnar á þeim sviðum sem hún hefur sjálf heimild til að setja reglur um framkvæmd einstakra ESB-gerða. Hlutverk samráðsnefndanna sem skipaðar eru fulltrúum aðildarríkjanna og stýrt af fulltrúa Framkvæmdastjórnarinnar er meðal annars að tryggja samráð við aðildarríkin við setningu þessara gerða þannig að tekið sé tillit til aðstæðna í hverju aðildarríki eins og mögulegt er hverju sinni (Evrópunefnd, 2007, bls. 43-44). Fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna eiga ekki rétt á fulltrúa í samráðsnefndunum heldur gerir 100. greinin eingöngu ráð fyrir að Framkvæmdastjórnin ráðfæri sig við sérfræðinga þeirra að sama marki og hún ráðfærir sig við sérfræðinga ESB-ríkjanna við undirbúning tillagna sem leggja á fyrir nefndirnar. Í framkvæmd hefur aðkoma EES/EFTA-ríkjanna að samráðsnefndunum verið mun víðtækari en 100. greinin segir til um og hefur fulltrúum þeirra í mörgum tilfellum verið boðið að sitja fundi nefndanna með rétt til að tjá skoðanir sínar og leggja fram tillögur (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2014, bls. 98-99).

Þeir sem taka þátt í vinnuhópum Framkvæmdastjórnarinnar (í gegnum sameiginlegu EES-nefndina) eru sérfræðingar frá fagráðuneytum á Íslandi og fulltrúar þeirra í sendiráðinu í Brussel. Niðurskurður í kjölfar bankahrunsins hefur þó orðið til þess að fækka ferðum sérfræðinga frá Íslandi til að taka þátt í vinnuhópum í Brussel auk þess sem fulltrúum hefur verið fækkað í sendiráðinu. Í ljósi þessa hefur forgangsöröðun orðin enn mikilvægari en áður (Bryndís Kjartansdóttir, 2014). Mjög mikilvægt er að EES/EFTA-ríkin nýti sér þá möguleika sem þau hafa til aðkomu á forstiginu því þegar mál fara af forstigi yfir á vinnslustig hafa þau ekki lengur neinn rétt á aðkomu samkvæmt ákvæðum EES-samningsins (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2014, bls. 97).

Á næsta stigi (vinnslustigið) fer málið til meðferðar Ráðherraráðsins og Evrópuþingsins en í mörgum tilfellum fá Efnahags- og félagsmálanefnd ESB (ECOSOC) og Svæðanefnd ESB²³ möguleika á að gefa álit sitt á tillögu Framkvæmdastjórnarinnar. Þrjár aðferðir eru þekktar þegar kemur að ákvarðanatöku: 1) *samákvörðunartökuferlið/hefðbundið ákvarðanatökuferli* (e. *co-decision procedure/ordinary legislative procedure*), 2) *samráðsferli* (e. *consultation procedure*) og 3) *samþykkisferli* (e. *consent procedure*). Að öllu jöfnu er stuðst við fyrstu aðferðina og með innleiðingu Lissabonsáttmálans var vægi samákvörðunar (e. co-decision) aukið enn frekar og aðferðin skilgreind sem hefðbundið ákvarðanatökuferli

²² Árið 2005 höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 108 samráðsnefndum (af 250) og tóku fulltrúar Ísland þátt í 38 þeirra að einhverju marki (Evrópunefnd, 2007, bls. 44-45).

²³ Committee of the Regions (CoR)

(e. ordinary-legislative procedure) til að undirstrika enn vægi hennar. Nánast öll mál sem heyra undir innri markaðinn og þar af leiðandi EES-samninginn falla undir þessa aðferð sem grundvallast á því að Evrópuþingið og Ráðherraráðið eigi að hafa jöfn tækifæri til að móta löggjöfina. EES/EFTA-ríkin hafa enga formlega aðkomu að þessu mikilvæga stigi ferlisins hvorki í Ráðherraráðinu né á Evrópuþinginu (Vahl M. , 2009, bls. 15; Sendinefnd ESB á Íslandi, 2011, bls. 7-8).

Framkvæmdastjórninni er þó ætlað að koma á framfæri til aðildarríkja ESB athugasemdum EES/EFTA-ríkjanna á þessu stigi ferilsins en reynslan hefur verið sú að ekki er á það treystandi nema í málum þar sem hagsmunir EES/EFTA-ríkjanna falla algjörlega saman við sjónarmið Framkvæmdastjórnarinnar. Að baki lagagerð liggur yfirleitt málamiðlun milli ólíkra hagsmuna allra aðildarríkja ESB sem oftast en ekki hefur tekið langan tíma að ná og því ekki að undra að eftir að slíkri málamiðlun er náð sé til staðar tregða til þess að samþykka einhverjar sérlausnir til handa EES/EFTA-ríkjunum. Það á jafnvel við í málum þar sem sérlausn hefði ekki haft afgerandi áhrif á hagsmuni einstakra aðildarríkja ESB. Með öðrum orðum vilja menn með öllu móti forðast að ógna þeirri viðkvæmu málamiðlun sem náðst hefur milli ESB-ríkjanna. Þá má nefna að eftir stækkun ESB til austurs þar sem hamrað var á því að undanþágur væru ekki í boði fyrir ný aðildarríki hefur reynst enn torsóttara að fá sérlausnir til handa EES/EFTA-ríkjunum sem almennt standa vel efnahagslega (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 99; Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 8-9).

Þegar Evrópuþingið og Ráðherraráðið hafa tekið upp lagatillögu fer viðeigandi vinnsluferli af stað innan stofnanakerfis EES. Fyrst tekur EFTA-skrifstofan saman svokallað *staðalskjal* (e. *standard sheet*) þar sem fram koma allar helstu upplýsingar um viðkomandi lagagerð og er það síðan sent til viðkomandi sérfræðinga í EES/EFTA-ríkjunum. Þeir þurfa fyrst að taka afstöðu til þess hvort viðkomandi gerð eigi heima í EES-samningnum og ef svo er hvort upptaka hennar krefjist tæknilegrar aðlögunar að einhverju tagi í viðkomandi ríki eða hvort setja þurfi stjórnskipulegan fyrirvara²⁴. Þegar sérfræðingar hafa tekið afstöðu til málsins og skilað staðalskjalinu útfylltu til EFTA-skrifstofunnar hefst hún handa við að semja drög að ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar. Drögin eru síðan send sérfræðingum og tekin til umfjöllunar í viðeigandi EFTA-undirnefnd en þegar hún hefur samþykkt drögin eru þau send Utanríkisþjónustu ESB (EEAS) og jafnframt samið um hvenær málið verði tekið upp í

²⁴ Ef gerð sem taka á upp í EES-samninginn krefst lagabreytingar til að hægt sé að innleiða hana í íslenskan rétt þarf að taka ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. EES-samningsins. Það þýðir að ákvörðun nefndarinnar getur ekki tekið gildi fyrr en Alþingi hefur aflétt fyrirvaranum í formi þingsályktunar þar sem veitt er samþykki fyrir staðfestingu ákvörðunarinnar eða lögum breytt eftir því sem við á. Þá fyrst er hægt að taka upp gerðina í EES-samninginn (Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 23 og 33).

Sameiginlegu EES-nefndinni (Vahl M. , 2009, bls. 18-19; Utanríkisráðuneytið, 2003, bls. 23-27).

Afsal löggjafarvalds

Þegar afstaða er tekin til þess hvort EES/EFTA-ríkin hafi framselt löggjafarvald sitt með aðild að EES-samningnum fer niðurstaðan svolítið eftir því hvernig horft er á málið. Sumir segja EES-samninginn vera einn þann ólýðræðislegasta alþjóðasamning sem gerður hafi verið þar sem EES/EFTA-ríkin taki upp 70-80 prósent af lagagerðum ESB (þær sem tengjast innri markaðnum) án þess að geta haft bein áhrif á löggjöfina (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 102). Í Noregi hafa sumir haldið því fram að aðildin að EES-samningnum sé „stjórnskipulegt stórslys“²⁵ og er þá vísað til þess að Noregur hafi framselt löggjafarvald til alþjóðastofnunnar sem það eigi í raun ekki aðild að og hafi þannig ekki möguleika á að móta þær reglur sem þeim ber að hlýta samkvæmt samningnum (Sejersted o.fl., 2012, bls. 230).

Þannig hafi EES/EFTA-ríkin framselt hluta af löggjafarvaldi sínu til ESB. Þá er oft talað um að EES/EFTA-ríkin fái ESB-reglugerðir sendar með faxi og í raun geti löggjafarþing ríkjanna ekki hafnað þeim án þess að setja allan samninginn í uppnám um leið. Þannig feli EES-aðild í sér miklu meiri lýðræðishalla heldur en full ESB-aðild þar sem aðildarríkin geta þó komi að setningu löggjafarinnar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003, bls. 102). Ummæli David Cameron forsætisráðherra Bretlands í desember 2012 um möguleika Bretlands utan ESB rennir stoðum undir skoðanir þeirra sem telja EES-samninginn innibera framsal löggjafarvalds (að minnsta kosti að hluta). Cameron sagði að Bretland ætti á hættu að verða „stjórnað með faxi“ frá Brussel og lenda þannig í sömu stöðu og Noregur ef landið gengi úr ESB en tæki áfram þátt í innri markaðnum²⁶. Þannig gætu Bretar haft fullan aðgang að innri markaðnum áfram án þess að hafa nokkuð um þau lög sem um hann gilda að segja (Cameron, 2012).

Formlega séð hafa EES/EFTA-ríkin þó ekki afsalað sér löggjafarvaldi með aðild sinni að EES-samningnum eins og áréttað er í bókun 35 við samninginn. Þar segir orðrétt:

„Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu Evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar eð þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi um sig;

²⁵ Á norsku: „konstitusjonell katastrofe“

²⁶ Cameron sagði orðrétt: „*Britain faces being 'governed by fax' from Brussels and reduced to the standing of Norway if it leaves the European Union but stays in the single market.*“

Það er því nokkuð óumdeilt að hjá EES/EFTA-ríkjunum er löggjafarvaldið formlega í höndum löggjafarþinganna og þar sem þau framselja ekki löggjafarvald sitt til stofnanna EES er hver ný ákvörðun um breytingar á EES-reglum í raun nýr þjóðréttarsamningur (Sigurrós Þorgrímsdóttir, 1999, bls. 51-52; Gunnar G. Schram, 1992, bls. 84). Þá var það einróma niðurstaða sérfræðinganefndar sem þáverandi utanríkisráðherra Jón Baldvin Hannibalsson skipaði í aðdraganda aðildar Íslands að EES um að tilvonandi samningur bryti ekki í bága við stjórnarskrána. Einnig komst nefndin að þeirri niðurstöðu að löggjafarvald væri ekki framselt erlendum aðilum með samningnum enda yrði engin lagaregla bindandi innan EES nema með samþykki Alþingis (Jón Baldvin Hannibalsson, 1992, bls. 35). Á blaðamannafundi 7. júlí 1992 sagði Þór Vilhjálmsson, hæstaréttardómari og formaður sérfræðinganefndarinnar enn fremur að það væri skýrt og ótvírætt að ekkert framsal löggjafarvalds ætti sér stað með EES-samningnum og vísaði þar til bókunar 35 í honum (Árni Sæberg, 1992). Guðmundur Alfreðsson lagaprófessor var ósammála og skilaði séráliti varðandi EES-aðildina og taldi hana fela í sér afsal löggjafarvalds. Það byggði hann á því að efnislega löggjafarvaldið væri í höndum stofnana ESB þar sem Alþingi hefur ekki möguleika á að breyta EES-gerð að efninu til heldur eingöngu að hafna henni eða samþykkja í heild (Guðmundur Alfreðsson, 1992).

Samkvæmt ofantöldu má halda því fram að enginn vafi leiki á því að aðild Íslands að EES-samningnum feli ekki í sér fullt afsal á löggjafarvaldi þar sem lokaákvörðun um innleiðingu ESB-gerðar er alltaf í höndum Alþingis. Hinsvegar má segja að löggjafarvaldinu séu takmörk sett þar sem Alþingi getur ekki haft áhrif á löggjöfina heldur eingöngu samþykkt hana eða hafnað með þeim afleiðingum sem vísað er til í kaflanum hér á eftir. Höfnun er einfaldlega ekki raunverulegur valkostur og hefur aldrei verið beitt af þjóðþingi EES/EFTA-ríkis þar sem slíkt hefði alvarlegar afleiðingar fyrir samninginn í heild sem og hina samningsaðilana.

Neitunarvald EES/EFTA-ríkjanna

Eins og áður hefur komið fram hafa þjóðþing EES/EFTA ríkjanna formlegan rétt til þess að hafna löggjöf frá ESB og er það mjög mikilvægt þegar litið er til sjónarmiða um fullveldi og stöðu löggjafarvalds. Þetta hefur hinsvegar ekki verið talin raunhæfur kostur og hefur það aldrei komið til að þjóðþing EES/EFTA-ríkis hafi hafnað því að samþykkja lagagerð. Ef sú staða kæmi upp að eitt EES/EFTA-ríkjanna myndi hafna upptöku reglugerðar myndi ESB meta hversu mikil áhrif höfnunin hefði á það samræmi sem stefnt er að með EES-samningnum og í gang færi ferli sem gæti leitt til þess að sá hluti samningsins sem lagagerðin

næði til félli úr gildi. Þannig væri einnig grafið undan grundvallarforsendu EES um einsleitni sem byggir á því að sömu reglur eigi að gilda á öllu EES-svæðinu (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 10; Jóhanna Jónsdóttir, 2008, bls. 78-80). Þannig myndi höfnun eins EES/EFTA-ríkis óhjákvæmilega hafa áhrif á hin tvö ríkin og stefnt hagsmunum þeirra í voða. Það er því ekki hægt að segja að neitunarvaldsrétturinn sé einkamál þess EES/EFTA-ríkis sem kysi að nota hann (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 10). Ekki er því að undra að neitunarvaldinu hafi því stundum verið líkt við kjarnorkusprengru – gagnlegt geti verið að eiga hana en afar óskynsamlegt að nota hana (Valgerður Bjarnadóttir, 2001, bls. 23).

Þegar fjallað er um neitunarvald í milliríkjasamstarfi er yfirleitt vísað til getu ríkis til að hafna upptöku löggjafar eða annarra kvaða án þess að það hafi afleiðingar. Slíkt á ekki við hvað varðar neitunarvald EES/EFTA-ríkjanna og því varla um raunverulegt neitunarvald að ræða (Jóhanna Jónsdóttir, 2009, bls. 83). Einnig má segja að ákveðin rangtúlkun sé fólgin í að kalla þennan möguleika neitunarvald²⁷ þar sem fremur er um að ræða vald til að setja fyrirvara þar sem beiting þess að hálfu EES/EFTA-ríkis kemur ekki í veg fyrir að ESB innleiði það regluverk sem um ræðir (Sejersted o.fl., 2012, bls. 101).

EES/EFTA-ríkin hafa aldrei neitað að taka upp gerð í EES-samninginn en innleiðing ESB-löggjafar hefur stundum sætt nokkrum tögum. Eitt alvarlegasta málið tengdist innleiðingu tilskipunar ESB um frjálsa för fólks árið 2004 en Íslandi og Liechtenstein þótti hún ganga of langt í að veita réttindi til borgara sem stæðu utan EES og töldu hana ekki eiga að falla undir EES-samninginn. Hart var tekist á um málið í sameiginlegu EES-nefndinni og þegar ljóst var að ekki næðist sátt um málið innan settra tímamarka vísaði Framkvæmdastjórnin til ákvæða 102. greinarinnar EES-samningsins sem gefur sex mánaða frest á úrbótum áður en gripið er til frekari aðgerða. Í kjölfarið náðist samkomulag um málið og var gerðin að lokum tekin upp í EES-samninginn (Jóhanna Jónsdóttir, 2009, bls. 83). Til eru fleiri dæmi þess að EES/EFTA-ríkin hafi dregið lappirnar svo mjög við innleiðingu EES-löggjafar að ESB hafi að lokum misst þolinmæðina og virkjað ferli 102. greinarinnar. Þetta hefur í öllum tilfellum dugað og leyst hefur verið úr málum innan tímafrestsins. Fyrsta og eina dæmið hingað til þar sem EES/EFTA-ríki hefur gefið í skyn að það kynni að beita neitunarvaldinu var vorið 2011 þegar norsk stjórnvöld (Stoltenberg-stjórnin) sögðust ekki ætla að innleiða þriðju póstillskipun ESB (Sejersted o.fl., 2012, bls. 103). Á þetta reyndi þó aldrei því nýja hægri stjórnin (Solberg-stjórnin) sem tók við völdum haustið 2013 tilkynnti að hún hygðist ekki standa í vegi fyrir innleiðingu tilskipunarinnar (Hamre, 2013).

²⁷ Á norsku er talað um *reservationsrett* sem vísar til réttarins til að setja fyrirvara við eitthvað.

Í Sejersted-skýrslunni segir að í norskri Evrópuumræðu hafi neitunarvaldsrétturinn ávallt haft ákveðið vægi. Þótt rétturinn hafi aldrei verið nýttur að hálfu Noregs (frekar en Íslands og Liechtenstein) hefur tilvera neitunarvaldsins táknað og pólitískt gildi í umræðunni. Frá stjórnlagalegu og lýðræðislegu sjónarmiði er það lykilatriði fyrir Noreg að geta hafnað upptöku reglna í gegnum EES-samninginn sem ekki sé hægt að setta sig við. Þó hafa menn mjög ólíka sýn á hvað neitunarvaldið feli í raun í sér til að mynda þegar litið er til hvernig beiting hans myndi virka og hvaða afleiðingar það mögulega hefði. Menn geta velt fyrir sér fram og aftur hverjar raunverulegar afleiðingar beiting neitunarvaldsins hefði í för með sér ef beitingar til þess kæmi en ljóst er að það yrði algerlega á hendi ESB að ákvarða til hvaða viðbragða yrði gripið (Sejersted o.fl., 2012, bls. 100-101).

Þrátt fyrir þá augljósu vankanta sem EES-samningurinn hefur haft í för með sér til að mynda varðandi litla aðkomu að ákvarðanatöku hefur Evrópusamruninn búið til tækifæri til að ná stefnumarkmiðum sem ekkert eitt ríki (hvað þá smáríki) hefði getað náð á eigin spýtur. Óhjákvæmilegur fylgifiskur þess er að ríkisstjórnir aðildarríkjanna þurfa að setta sig við bindandi ákvarðanir í einstökum málum hvort sem þeim líkar betur eða verr (Damgaard, 2000, bls. 166-167). Þá hafa lög sem innleidd hafa verið í gegnum samninginn almennt reynst vera gagnlegt innlegg í löggjafastarfið hér á landi. Samningurinn hefur hraðað löggjöf á fjölmörgum sviðum, eflt umhverfis- og neytendavernd sem og auðveldað aðlögun laga og reglugerða að örum breytingum á sviðum sem hafa verið í hraðri þróun til dæmis á sviði samgangna og samskipta (Halldór Ásgrímsson, Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, 2000, bls. 6 og 11). Þá hefur því verið haldið fram að Ísland hafi ekki nýtt til fullnustu þá möguleika, sem það þó hefur, til að hafa áhrif á mótunarstigi löggjafar. Segir í greinagerð frá utanríkisráðuneytinu að dæmi séu um að takmörkuð þátttaka íslenskra stjórnvalda í undirbúningi löggjafar hafi mögulega leitt til þess að Ísland sitji uppi með strangari og kostnaðarsamari reglur en nauðsynlegt er (Kristrún Heimisdóttir, 2003, bls. 51).

Staða þjóðþinga ESB-ríkjanna

Innan ESB hefur aukin notkun kosningaaðferðarinnar um aukinn meirihluta ²⁸ í Ráðherraráðinu gert þjóðþingunum erfiðara fyrir þegar kemur að því að leggja ríkisstjórnnum sínum línurnar áður en ákvarðanir eru teknar á sviði ESB og þrátt fyrir aukið vægi

²⁸ Qualified Majority Voting (QMV)

Evrópuþingsins dugir það skammt til að vege upp á móti því valdatapi sem þjóðþingin hafa orðið fyrir. Jafnvel þótt hugmyndir kæmu upp um að auka vægi Evrópuþingsins þannig að það stæði algerlega jafnfætis Ráðherraráðinu í ákvarðanatöku er ekki víst að allir þingmenn þjóðþinganna myndu samþykkja það þar sem slíkt myndi jafnframt grafa undan valdi ríkisstjórna landa þeirra innan ESB. Þá er hið mikla vægi sérfræðingaálits í allri löggjafarvinnu ESB vatn á myllu embættismanna og skipulagðra hagsmunasamtaka sem eru í raun sigurvegarar Evrópusamvinnunnar þegar kemur að því að meta hverjir hafa völdin. Eftir sitja lýðræðislega kjörnir þingmenn þjóðþinganna með sárt ennið þrátt fyrir að vera hinir sönnu handhafar löggjafarvaldsins samkvæmt hefðbundnum evrópskum þingræðiskerfum (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 3). Yfirburðir framkvæmdavaldsins yfir löggjafarvaldinu í ákvarðanatökufæri ESB hefur gert það að verkum að umræða um nauðsyn þess að skoða hlutverk þjóðþinga aðildarríkjanna gagnvart samrunaferlinu hefur farið í gang. Þegar öllu er á botninn hvolft situr framkvæmdavaldið í umboði löggjafarvaldsins sem hefur formleg völd til að setja það af. Það skýtur því nokkuð skökku við að í mestalli fræðilegri umræðu um ESB eru þjóðþingin sagðar þær stofnanir sem hafa misst mestan spón úr aski sínum í Evrópusamrunanum (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2).

Staða þjóðþinga aðildarríkja ESB og aðkoma þeirra að lagasetningaferlinu innan ESB er nokkuð frábrugðið þeim möguleikum sem þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna hafa. Það er vel þekkt að Evrópusamruninn hefur skapað ákveðnar áskoranir fyrir þjóðþing aðildarríkjanna sem lýsir sér fyrst og fremst í afsali löggjafarvalds til stofnanna ESB. Þá eru möguleikar þeirra til setningar laga skert að því marki að þau mega ekki skarast á við Evrópuréttinn (Sejersted o.fl., 2012, bls. 229). Formlega hafa þjóðþing ESB þó ýmis völd og geta til að mynda hafnað breytingum á sáttmálum sambandsins en tvö dæmi eru til um slíkt. Annarsvegjar gerðist það árið 1954 þegar franska þingið hafnaði stofnun Varnarbandalags Evrópu²⁹ en hinsvegjar árið 1986 þegar danska þingið hafnaði því naumlega að samþykkja sáttmálann um Einingarlög Evrópu³⁰. Þeirri ákvörðun var hinsvegjar snúið með þjóðaratkvæðagreiðslu og tók sáttmálinn því gildi samt sem áður. Helsta ástæða þessarar tregðu þjóðþinganna til að nýta sér þessi völd er sú að eftir að ríkisstjórnir aðildarríkjanna hafa komið sér saman um stofnsáttmálabreytingar fá þingin þau í hendurnar sem pakka sem ekkert er hægt að vinna með. Þau hafa einungis þann valkost að samþykkja eða synja en synjun þykir ekki heldur raunhæfur valkostur í tilfalli ESB-ríkjanna þar sem afleiðing þess yrði líklega á pari við stjórnarskrárkreppuna sem átti sér stað árið 2005 þegar franskir og hollenskir

²⁹ European Defence Community (EDC)

³⁰ Single European Act (SEA)

kjósendur höfðu Lissabonsáttmálanum í þjóðaratkvæðagreiðslum (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2-3).

Samkvæmt afþingræðisvæðingarkenningunni hafa völd sem áður voru á hendi löggjafarþinga aðildarríkjanna verið færð upp á Evrópustigið. Þar ráða ríkisstjórnir aðildarríkjanna (framkvæmdavaldið) miklu í gegnum Ráðherraráðið en þrátt fyrir samákvörðunartökufarlið (e. co-decision procedure) stendur það mun framfar Evrópuþinginu hvað varðar löggjafarvaldið (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2). Þá eru það ríkisstjórnir aðildarríkjanna sem móta framtíðarstefnu ESB á ríkjaráðstefnunum (IGCs) en þar hafa stofnanir sambandsins enga formlega stöðu. Þrátt fyrir að Framkvæmdastjórnin hafi frumkvæðisréttinn að framlagningu lagatilagna og hrindi þeim í framkvæmd er það ferli þó alltaf undir smásjá stjórnvalda aðildarríkjanna. Embættismenn ráðuneyta taka þátt í starfi hundraða nefnda og vinnuhópa sem leggja drög að lagatillögum og fylgjast með innleiðingu þeirra (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2). Þessi dæmi sýna vel hve framkvæmdavald ríkjanna er sterkt og löggjafarvaldið tiltölulega veikt líkt og afþingræðisvæðingin segir til um.

Aðildarríki ESB hafa mörg hver komið upp einhverjum ferlum eða kerfum til að bæta möguleika þjóðþinganna til að fylgjast með umræðu í Ráðherraráðinu og koma sínum athugasemdum á framfæri þannig að fulltrúar landa þeirra í ráðinu geti tekið tillit til sjónarmiða þeirra í málflutningi sínum. Þannig getur þjóðþing kallað ráðherra á sinn fund í þingnefnd og sett jafnvel markmið eða skilyrði fyrir því hvernig ákvörðun er tekin í Brussel þegar ráðherra fer þangað (fjallað verður nánar um þetta í kaflanum um Danmörku). Með þessu hefur verið reynt að bregðast við þeim lýðræðishalla sem blasir við gagnvart löggjafarvaldinu í aðildarríkjunum þar sem það eru jú fulltrúar framkvæmdavalds þeirra sem taka ákvarðanir í Ráðherraráðinu (Halldór Ásgrímsson, Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, 2000, bls. 14).

Staða þjóðþinganna hefur lengi verið til umræðu innan ESB og hafa áhrif þeirra farið stöðugt vaxandi og margir séð aukin áhrif þeirra sem nauðsynlegt innlegg í baráttunni við hinn margumrædda lýðræðishalla (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2014, bls. 150). Sáttmálarnir sem kenndir eru við Maastricht, Amsterdam og nú síðast Lissabon hafa allir miðað að því að auka vægi þjóðþinganna og undirstrika stöðu þeirra í ákvarðanatökufarli ESB. Úrskurðir þýska stjórnlagadómstólsins um Maastricht- og Lissabonsáttmálann hafa undirstrikað aukna meðvitund um mikilvægi þjóðþinganna en samkvæmt úrskurðunum er það aðkoma þjóðþinganna sem tryggir að forsendur lýðræðisins séu til staðar innan ESB og getur

Evrópuþingið ekki leyst þjóðþingin af hólmi hvað þetta varðar að mati dómstólsins (Neyer, 2012, bls. 29-30). Maastricht-sáttmálinn innihélt ekki nein ákvæði um bætt stöðu þjóðþinganna en við hann var bætt yfirlýsingu ríkisstjórna aðildarríkjanna þar sem því var beint til stjórnvalda einstakra ríkja að þjóðþingum þeirra yrði haldið vel upplýstum frá fyrstu stigum lagasetningar innan ESB og stuðlað skyldi að auknum tengslum þingmanna Evrópuþingsins við þingmenn þjóðþinganna. Ekki urðu miklar breytingar með Amsterdamsáttmálanum þar sem menn gátu ekki endanlega komið sér saman um hvernig aðkomu þjóðþinga að ákvarðanatökuferlinu ætti að vera (Dinan, 2010, bls. 296-297).

Lissabonsáttmálinn

Það var ekki fyrr en með samþykkt Lissabonsáttmálans sem hreyfing komst á hlutina varðandi það að bæta stöðu þjóðþinga aðildarríkjanna. Í 12. grein hans segir að þjóðþing aðildarríkjanna séu mikilvægur hlekkur í virkni Evrópusambandsins og að leitast skuli við að halda þeim upplýstum um mál allt frá byrjun ferils og tryggja aðkomu þeirra þegar það á við samkvæmt nálægðarreglunni (Evrópusambandið, 2010a). Samkvæmt nálægðarreglunni skal taka ákvarðanir á því stjórnvaldsstigi sem best er til þess fallið að ná markmiðum stefnumótunar en eins nálægt borgurunum eins og kostur er (Dinan, 2012, bls. 26). Með öðrum orðum á ESB eingöngu að hafa afskipti af ákvörðunum og framkvæmd þeirra þegar ljóst þykir að framkvæmdin verði skilvirkari á vettvangi ESB en innan aðildarríkjanna sjálfra (Evrópusambandið, 2010). Framkvæmdastjórnin skal samkvæmt sáttmálanum framsenda allar lagatillögur til þjóðþinganna um leið og þær eru sendar til Evrópuþingsins og Ráðherraráðsins. Þá hafa þjóðþingin ákveðin tímaramma til að fara yfir viðkomandi lagatillögu og gera við hana athugasemd ef þau telja að um brot á nálægðarreglunni sé að ræða (Dinan, 2010, bls. 297-298). Þetta ferli er oft kallað *snemmvíðvörunarferlið* (e. *Early Warning Mechanism (EWM)*) (Cooper, 2011).

Þjóðþing aðildarríkjanna geta samkvæmt ferlinu innan átta vikna frá framlagningu lagatillögu Framkvæmdastjórnarinnar sent rökstutt álit til stofnanna ESB telji þau að tillagan feli í sér brot á nálægðarreglunni. Ef slík álit koma frá þriðjungi þjóðþinga aðildarríkjanna ber Framkvæmdastjórninni að taka tillögu sína til endurskoðunar og ákveður síðan með rökstuðningi hvort halda eigi tillögunni til streitu, breyta henni eða draga tilbaka. Þetta ferli er kennt við *gula spjaldið*. Ef slík álit koma hinsvegar frá meira en helmingi þjóðþinga aðildarríkjanna verður að fara fram atkvæðagreiðsla um tillöguna í Ráðherraráðinu og

Evrópuþinginu og dugir að önnur stofnunin felli tillöguna til að hún falli endanlega úr gildi³¹. Þetta ferli er kennt við *appelsínugula spjaldið* en þjóðþingin geta ekki beitt neinu sem kallast rauða spjaldið og stöðvað þannig tillögu án atbeina Evrópuþingsins og Ráðherraráðsins (Corbett, 2012, bls. 147).

Gulu og appelsínugulu spjöldunum hefur ekki hingað til verið beitt að hálfu þjóðþinga aðildarríkjanna og er ástæðan sem stundum er nefnd fyrir því að snemmviðvörðunarferlinu hafi aldrei verið ætlað að verða einhver venjubundin hluti af lagasetningaferlinu innan ESB heldur frekar sem ákveðin öryggisventill fyrir þjóðþingin í afmörkuðum tilfellum (Cooper, 2011, bls. 12). Þá liggja ákveðnar hindranir í vegi snemmviðvörðunarferilsins sem gerir beitingu þess erfiðari en ella. Þar má helst nefna þrjá þætti: Í fyrsta lagi skortir þjóðþingin (þingflokka innan þeirra eða einstaka þingmenn) hvata til að virkja ferlið þar sem innan þeirra eru oft ráðandi þingmeirihlutar sem vilja ekki ganga gegn stefnu þeirrar ríkisstjórnar sem situr í umboði þeirra. Þá er líklegt að einstakir þingmenn og þingflokkar sjái sér lítinn hag í því að eyða púðri í þessi mál þar sem þau eru ekki endilega líkleg til að skila þeim atkvæðum í næstu kosningum og kröftunum því líklega betur varið í annað. Í öðru lagi virðast vera ákveðin vandamál fólgin í því að ná þeim lágmarksfjölda þjóðþinga sem ferlið krefst á þeim átta vikum sem þingin hafa til þess. Lagatillögurnar eru margar og innan þinganna þarf að ná saman um samræmda afstöðu sem er erfitt innan þessa tímaramma. Í þriðja lagi er sá veikleiki í kerfinu að þjóðþingin geti ekki með auknum meirihluta stöðvað tillögu Framkvæmdastjórnar með eigin aflsmunum því alltaf þarf Evrópuþingið og Ráðherraráðið að koma að málum. Þá er það svið sem snemmviðvörðunarferlið nær yfir talið frekar þröngt þar sem það nær aðeins til mála sem fela í sér hugsanleg brot á nálægðarreglunni. Þingin geta ekki beitt ferlinu á lagatillögur á öðrum forsendum sem gæti til að mynda byggt á almennu innihaldi þeirra eða lagagrundvelli (Cooper, 2011, bls. 10).

Það er því ljóst að Lissabonsáttmálinn færði þjóðþingum aðildarríkjanna ákveðin formleg völd sem hafa tvímælalaust styrkt stöðu þeirra sem löggjafa þótt ekki sé hún enn á pari við stöðu Evrópuþingsins og Ráðherraráðsins (Cooper, 2011, bls. 23). Þessar breytingar hafa þó lítil sem engin áhrif á stöðu þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna.

³¹ Í Evrópuþinginu dugir einfaldur meirihluti en innan Ráðherraráðsins þarf 55% meirihluta.

Samantekt

Ljóst hefur verið frá upphafi að aðkoma EES/EFTA-ríkjanna að umræðu, mótun og ákvarðanatöku innan ESB yrði takmörkuð. EES/EFTA-ríkin hafa ákveðna aðkomu að mótun löggjafar þegar hún er á sérfræðingastigi innan Framkvæmdastjórnar ESB. Þar er sérfræðingum frá EES/EFTA-ríkjunum boðið að taka þátt í vinnuhópum þar sem löggjöfin er undirbúin en til þeirra er leitað á grundvelli sérfræðipækkingar þeirra en ekki þjóðernis. Þessir sérfræðingar eru yfirleitt fulltrúar ráðuneyta eða ríkisstofnana heimalanda sinna. Eftir að málin fara af mótunarstiginu upp á vinnslustigið þar sem þau fara inn í Ráðherraráðið og Evrópuþingið er aðkomu EES/EFTA-ríkjanna formlega lokið. Varðandi löggjafarþing EES/EFTA-ríkjanna er ljóst að þau hafa ekki afsalað sér löggjafarvaldi með formlegum hætti þar sem þau þurfa að staðfesta innleiðingu þeirra gerða sem krefjast lagabreytinga með því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara. Þau hafa því þannig ákveðið neitunarvald sem er mikilvægt sé litið til formlegrar stöðu löggjafarvaldsins en því hefur aldrei verið beitt í sögu EES-samningsins enda hafa menn hræðst þær afleiðingar sem það hefði fyrir samninginn í heild. Því má segja að raunverulegt löggjafarvald sé nokkuð skert þar sem þjóðþingin hafa ekki möguleika á að breyta þeim gerðum sem liggja fyrir heldur eingöngu að samþykkja þær eða synja þeim.

Staða þjóðþinga aðildarríkjanna er nokkuð frábrugðin stöðu þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna eðli málsins samkvæmt. Þó kljást þau við ákveðin vandamál af svipuðum toga til að mynda hvað varðar sterka stöðu framkvæmdavaldsins. Þau hafa þó ýmis formleg völd sem þau hafa stundum sýnt í verki og hefur staða þeirra verið að styrkjast síðastliðna áratugi og nú síðast með innleiðingu Lissabonsáttmálans sem markaði ákveðin tímamót varðandi stöðu þjóðþinga innan ESB. Ljóst er að þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna njóta ekki góðs af þeim umbótum sem urðu með Lissabonsáttmálanum.

5. Staða Alþingis gagnvart EES-samningnum

Sú umræða að Alþingi sé áhrifalítið þegar kemur að innleiðingu ESB-gerða í gegnum EES-samninginn hefur nokkrum sinnum skotið upp kollinum og er vel þekkt hér á landi. Nokkur umræða kviknaði um þetta nú nýlega eftir að Brynjar Níelsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, tjáði sig um EES-samninginn í útvarpsviðtali. Sagði hann meðal annars að þingmenn gerðu í raun lítið annað en að innleiða reglur frá Evrópusambandinu og vissu í raun ekkert hvað væri verið að innleiða af EES-tilskipunum sem bærust hingað frá Brussel. Þá taldi hann mögulegt að verið væri að innleiða meira en þurft hefði vegna þess að ekki væri nógur mannskapur til að fylgjast næginlega vel með málum. Til að ráða bót á því yrði að fjölga starfslíði í Brussel en það væri erfitt á sama tíma og skorið væri niður í starfsemi hins opinbera (Brynjar Níelsson, 2014). Svo sagði Brynjar: „Þegar maður situr á þinginu og er að horfa á þetta, þá spyr maður sig auðvitað, væri ekki einfaldara að vera bara inni í Evrópusambandinu?“ (Brynjar Níelsson, 2014).

Svanur Kristjánsson stjórnmálafræðiprófessor fagnaði þessum ummælum Brynjars í athugasemdakerfi vefréttamiðilsins *Eyjunnar* (eyjan.is) þann sama dag. Fagnaði hann þar heiðarlegri umræðu um aðild Íslands og ESB byggða á staðreyndum fremur en „fánýtu og innantómu sjálfstæðisgaspri“ (Svanur Kristjánsson, 2014). Einnig fagnaði hann frumkvæði Brynjars um að segja Íslendingum sannleikann um hið yfirþjóðlega eðli EES-samningsins sem í raun fæli í sér stórkostlegt afsal á fullveldi landsins (Svanur Kristjánsson, 2014).

Þessi ummæli Brynjars Níelssonar og viðbrögð Svans Kristjánssonar við þeim rammar ágætlega inn þá stöðu sem Alþingi er í gagnvart EES-samningnum. Í þessum kafla verður sú staða greind og verður fyrst tekið til skoðunar hvernig þinglegri meðferð EES-mála á Alþingi hefur verið háttáð í gegnum tíðina frá upphafi aðildar til dagsins í dag. Þar verður meðal annars tekið til skoðunar eftir hvaða reglum er farið. Síðan verður vikið að því hvernig þessi mál hafa þróast frá því að Ísland gerðist aðili að EES-samningnum til dagsins í dag og meðal annars skoðað hvernig reglunum hefur verið fylgt. Þá verður staða framkvæmdavaldsins gagnvart löggjafarvaldinu skoðuð með tilliti til afþingræðisvæðingar og svo loks hvað möguleika löggjafarvaldið hefur til að bæta stöðu sína.

Þróun mála frá upphafi til dagsins í dag

Þann 13. desember 1993 var lögð fram greinargerð fyrir utanríkismálanefnd um þinglega meðferð EES-mála á Alþingi þar sem settar voru fram tillögur varðandi umfjöllun þingsins

um EES-mál og þá sérstaklega á mótunarstigi. Lagt var til að utanríkismálanefnd myndi fara með EES-mál fyrir hönd Alþingis en ekki yrði stofnuð sérstök EES-nefnd um þau mál. Utanríkismálanefnd skyldi hafa eftirlit með framkvæmd EES-samningsins, fjalla almennt um málefni EES og stofnanna þess og vera meginvettvangur samskipta þingsins við ríkisstjórn um EES-lagasetningu. Í greinagerðinni var sérstaklega vikið að mikilvægi þess að Alþingi kæmi að EES-málum á undirbúnings- og mótunarstigi til að minnka líkurnar á því að ákvörðunum sem kæmu fullunnar úr sameiginlegu EES-nefndinni yrði hnekk af Alþingi þegar þær kæmu inn á borð þar til samþykkis eða synjunar. Lagt var til að utanríkisráðuneytið skyldi hafa yfirumsjón með samskiptum stjórnarráðsins og utanríkismálanefndar hvað varðar EES-mál. Loks voru settar fram tillögur að vinnureglum varðandi umfjöllun Alþingis um EES-reglur á mótunarstigi. Utanríkismálanefnd sendi síðan greinagerðina í heild til forsætisnefndar Alþingis, ríkisstjórnarinnar og formanna þingflokka með ósk um athugasemdir. Reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi voru síðan samþykktar af forsætisnefnd í febrúar 1994 (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 5-6).

Reglurnar voru í fjórum greinum: fyrsta greinin snýr að hlutverki utanríkisráðuneytisins, önnur greinin að hlutverki utanríkismálanefndar Alþingis, þriðja greinin að hlutverki fastanefnda þingsins og sú fjórða að hlutverki Íslandsdeildar þingmannanefndar EFTA. Í fyrstu grein segir að þegar utanríkisráðuneytið fái í hendur ESB-tillögur á mótunarstigi sem síðar kunna að verða að EES-reglum skal ráðuneytið kynna tillögurnar fyrir utanríkismálanefnd og gilda þá eftirfarandi reglur (Forsætisnefnd Alþingis, 1994):

- a) Textar tillagna sem ekki munu taka gildi á Íslandi nema með samþykki Alþingis skulu sendar nefndinni í heild.
- b) Nefndinni skulu berast listar yfir þær tillögur sem kunna síðar að vera teknar upp í landsrétt sem stjórnvaldsreglugerðir.
- c) Þeir textar sem tilgreindir eru í a)-lið skulu berast nefndinni þýddir á íslensku en um þá texta sem skilgreindir eru í b)-lið gilda þær reglur að nefndin skal fá íslenskt heiti þeirra sem og stutta samantekt um efni þeirra á íslensku.

Í annari grein reglnanna er fjallað um hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis en hún skal samkvæmt þeim hafa yfirumsjón með umfjöllun þingsins um EES-mál á mótunarstigi. Nefndin skal senda þau gögn sem tilgreind eru í fyrstu grein reglnanna til hlutaðeigandi fastanefndar Alþingis sem og þingmannanefndar EFTA. Þegar viðkomandi fastanefnd hefur lokið umfjöllun sinni berst málið aftur á borð utanríkismálanefndar til afgreiðslu og kynnir

hún í kjölfarið utanríkisráðuneytinu niðurstöðu þeirrar umfjöllunnar sem málið hefur fengið á Alþingi. Fastanefndir þingsins skulu samkvæmt þriðju grein reglnanna fjalla efnislega um einstök EES-mál og senda þá niðurstöðu tímalega til utanríkismálanefndar. Hlutverk Íslandsdeildar þingmannanefndar EFTA er samkvæmt fjórðu grein reglnanna að annast samskipti Alþingis við Fastanefnd EFTA og Sameiginlegu þingmannanefnd EES sem og að koma fram sjónarmiðum Alþingis við nefndirnar. Þá skal Íslandsdeildin koma til utanríkismálanefndar upplýsingum um það EES-starf sem fram fer hjá Fastanefnd EFTA og Sameiginlegu þingmannanefnd EES og koma eftir þörfum nauðsynlegum gögnum til utanríkismálanefndar og fastanefnda þingsins (Forsætisnefnd Alþingis, 1994).

Reglunum frá 1994 var fylgt fyrstu árin og þeim gögnum sem bárust frá utanríkisráðuneytinu um EES-mál var haldið til haga fyrir nefndarmenn utanríkismálanefndar og var farið öðru hverju yfir þau. Þessi framkvæmd lagðist hinsvegar af með tímanum og er ástæðan sem er nefnd sú að bæði þingmenn og starfsmenn þingsins höfðu nóg með hefðbundin störf þingsins og komust einfaldlega ekki yfir það að vinna eftir kerfinu. Einnig hafi það reynst utanríkisráðuneytinu ofviða að vinna eftir þessu kerfi miðað við þær bjargir sem ráðuneytið hafði úr að spila. Við og við fór samt fram einhver umfjöllun um EES-mál en áherslan var þá gjarnan á einstök mál sem talin voru mikilvæg hverju sinni (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 6).

Í minnisblaði sem forstöðumaður nefndarsviðs Alþingis tók saman og sendi til formanns utanríkismálanefndar 2. október 1999 kemur fram að reglum um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi hafi ekki verið fylgt eins og lagt var upp með. Þar var einnig lýst ákveðnum hugmyndum sem utanríkisráðuneytið hafði lagt fram um að skipta ákvörðunartökuferli Alþingis vegna EES-mála í tvennt. Fyrst yrði lögð fyrir þingið þingsályktunartillaga til staðfestingar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar en síðan yrði lagt fram lagafrumvarp um þær lagabreytingar sem ákvörðunin kallaði á. Þannig gæti utanríkismálanefnd fengið betri yfirsýn yfir þær EES-gerðir sem væru í vinnslu hjá þinginu og kölluðu á stjórnskipulegan fyrirvara en gallinn við þessa hugmynd var sú að kerfið yrði mun þyngra í vöfum til dæmis með tilliti til aukins fjölda þingskjala sem myndi óhjákvæmilega fylgja þessari breytingu (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 6).

Tæpu hálfu ári síðar eða í mars árið 2000 var unnið annað minnisblað til formanns utanríkismálanefndar frá forstöðumanni nefndarsviðs Alþingis þar sem reifuð voru svipuð sjónarmið og í fyrra minnisblaðinu en einnig lagt til að reglurnar frá 1994 verði þróaðar svo ákveðin vinnu hefð geti skapast í anda þeirra. Settar voru fram tvær hugmyndir um skipulag

EES-mála innan þingsins. Önnur hugmyndin snéri að því að utanríkismálanefnd héldi einn fund á mánuði um EES-mál að viðstöddum utanríkisráðherra og þingmönnum Íslandsdeildar þingmannanefndar EFTA. Hin hugmyndin var sú að utanríkismálanefnd fengi eftir hvern fund sameiginlegu EES-nefndarinnar upplýsingar um þau mál sem ákvörðun var tekin um og fengi til umfjöllunar þingsályktunartillögur til staðfestingar nýrra EES-reglna. Þetta sama ár kom fram í viljayfirlýsingu frá utanríkisráðuneytinu vilji til að koma á fastri vinnureglu um samráð við utanríkismálanefnd um efni ákvarðana á undirbúningsstigi (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 6-7). Í tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ýmissa ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn er mælt til þess að meðferð þeirra ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem Ísland hefur sett stjórnskipulegan fyrirvara verði færð til samræmis við meðferð þjóðréttarsamninga. Þannig verði almennt leitað sérstaklega eftir samþykki Alþingis til staðfestingar þeirra ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar sem stjórnskipulegur fyrirvari hefur verið gerður við. Verður slíks samþykkis leitað í formi þingsályktunar en samhliða því mun viðeigandi ráðuneyti undirbúa nauðsynleg frumvörp til lagabreytinga. Þá verði þeirri almennu vinnureglu komið á að haft verði samráð við utanríkismálanefnd þingsins um efni þessara ákvarðana þegar þær eru á undirbúningsstigi (Alþingi, 125. löggjafarþing (1999-2000), (þskj. 889, 587. mál)). Í þessu breytta verklagi var þó ekki vikið að meðferð gerða sem ekki kölluðu á lagabreytingar en í minnisblaði frá utanríkisráðuneyti til utanríkismálanefndar árið 2008 kemur fram að nefndin hafi vikið sér undan því að fá yfir sig magn gerða sem hún taldi sig ekki geta ráðið við að vinna úr. Enn fremur segir í minnisblaðinu að aðkoma Alþingis hafi samkvæmt þessu nýja verklagi takmarkast við þær gerðir sem kölluðu á lagabreytingar eingöngu eftir að þær væru komnar af mótunarstigi (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 9).

Árið 2004 lögðu sex þingmenn Samfylkingarinnar³² fram þingsályktunartillögu um endurskoðun þinglegrar meðferðar EES-mála með það að markmiði að efla þátt Alþingis í mótun löggjafar byggða á EES-samningnum (Alþingi, 131. löggjafarþing (2004-2005), (þskj. 288, 267. mál)). Í greinagerð með þingsályktuninni segir að EES-aðild Íslands hafi breytt mjög áður viðteknum viðmiðum í meðferð ríkisvalds á Íslandi. Dómsvaldið taki nú mið af dómafordæmum Evrópudómstólsins, framkvæmdavaldið hafi endurskoðað verklag sitt og á þeim vettvangi verið gefnar út ítarlegar leiðbeiningar um meðferð EES-mála og má þar helst nefna ítarlega *Handbók Stjórnarráðsins um EES* sem kom út árið 2003. Staða löggjafarvaldsins er önnur að mati flutningsmanna en á Alþingi hafi ekki enn verið brugðist

³² Kristrún Heimisdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Lúðvík Bergvinsson og Þórunn Sveinbjarnadóttir.

við breyttum aðstæðum. Þannig byggji Alþingi á reglum um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi sem samþykktar voru af forsætisnefnd í febrúar árið 1994. Reglurnar hafi aldrei verið endurskoðaðar né þeim breytt og í raun sé heldur ekki farið eftir þeim að fullu leyti. Þá nýti Alþingi ekki það svigrúm sem það þó hefur samkvæmt 7. grein EES-samningsins³³ til að ákvarða hvernig skuli staðið að uppfyllingu EES-réttarlegra skyldna í löggjöf (Alþingi, 131. löggjafarþing (2004-2005), (þskj. 288, 267. mál)). Þessi þingsályktunartillaga var ekki tekin til umræðu og meðferðar í þinginu og var hún því aldrei afgreidd sem þingsályktun³⁴.

Árið 2007 kom út ítarleg skýrsla Evrópunefndar um tengsl Íslands og Evrópusambandsins en nefndin var skipuð fulltrúum allra flokka á Alþingi. Í skýrslunni er meðal annars gagnrýnt að ekki hafi verið farið að reglunum um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi frá 1994. Þannig hafi utanríkisráðuneytið ekki kynnt tillögur á mótunarstigi fyrir utanríkismálanefnd Alþingis heldur aðeins gerðir sem þegar hafa verið samþykktar og teknar upp í EES-samninginn og þá eingöngu þær gerðir sem krefjast lagabreytinga af hálfu þingsins. Hinsvegar séu gerðir sem innleiddar eru með stjórnvaldsákvörðunum almennt ekki kynntar fyrir utanríkismálanefnd né öðrum fastanefndum þingsins (Evrópunefnd, 2007, bls. 37-38). Í niðurstöðum skýrslunnar var meðal annars fjallað um hvernig styrkja mætti stöðu Alþingis gagnvart EES-samningnum og settar voru fram tillögur í fimm liðum (Evrópunefnd, 2007, bls. 16):

- 1) Komið yrði á fót sérstakri Evrópunefnd á Alþingi sem fylgjast ætti með framkvæmd EES-samningsins, lagaþróun á vettvangi Schengen-samstarfsins sem og almennum tengslum Íslands og ESB.
- 2) Skipaður yrði fulltrúi Alþingis hjá sendiráði Íslands í Brussel sem hefði það hlutverk að fylgjast með framvindu mála í samskiptum Framkvæmdastjórnarinnar við Evrópuþingið og miðla þeim upplýsingum til Evrópunefndar og annarra fastanefnda þingsins eftir þörfum.
- 3) Gera fastanefndum Alþingis kleift að fylgjast með þróun einstakra EES-mála á sínu verksviði.
- 4) Tryggja að Evrópunefnd og fastanefndir þingsins fengju reglulega lista yfir tillögur Framkvæmdastjórnarinnar sem síðan gætu verið teknar upp í landslög sem lög eða stjórnvaldsreglugerðir.

³³ 7. greinin mælir fyrir um að aðildarríkin hafi val um form og aðferð við innleiðingu gerða sem samsvara ESB-tilskipunum, en þær eru algengasta form löggjafar á EES-svæðinu.

³⁴ Þingsályktunartillagan var lögð fram 4. nóvember 2004 og virðist samkvæmt vef Alþingis ekki hafa verið rædd né tekin til efnislegrar umfjöllunar. Hægt að sjá ferli hennar hér: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=267>

5) Þingflokkum verði gert kleift að rækta samskipti sín við systurflokka sína á Evrópuþinginu.

Þá er lagt til að ríkisstjórn gefi Alþingi árlega skýrslu um þróun EES- og Schengen-mála sem og um helstu áherslur sínar og stefnumótun í samskiptum við ESB. Jafnframt kynni ríkisstjórnin fyrir Alþingi eins fljótt og unnt er tillögur Framkvæmdastjórnarinnar um nýjar gerðir, helstu breytingatillögur Ráðherraráðsins og Evrópuþingsins, samþykktar gerðir, ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og önnur stefnumarkandi skjöl (Evrópunefnd, 2007, bls. 16).

Í mars 2008 barst utanríkismálanefnd minnisblað um meðferð EES-mála á Alþingi frá utanríkisráðuneytinu en nefndin hafði óskað eftir slíku minnisblaði til að fá sýn ráðuneytisins á málinu. Í minnisblaðinu er meðal annars gerð grein fyrir efnisatriðum reglnanna frá 1994. Síðan segir að miðað við ástand þýðingarmála og skorts á mannafla í Stjórnarráðinu hafi ekki verið unnt að fylgja þeim kröfum sem reglurnar setja. Helsta hindrunin í því að fylgja reglunum hafi verið fólgin í kröfunum að þýða á íslensku texta þeirra tillagna sem kölluðu á lagabreytingu sem og að öðrum tillögum skyldi fylgja samantekt á íslensku (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 8).

Í minnisblaðinu segir einnig að það verkferli sem lagt var upp með árið 2000 hafi á einhverjum tímamarki lagst af og nú komi Alþingi aðeins að málum eftir að ákvörðun hafi verið samþykkt með stjórnskipulegum fyrirvara í sameiginlegu EES-nefndinni. Leggur ráðuneytið til að eftirtöldu ferli sem byggir á nálgun reglnanna frá 1994 verði komið á (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 9):

- 1) Utanríkisráðuneytið sendi einu sinni í mánuði lista til utanríkismálanefndar um gerðir á mótunarstigi. Óski utanríkismálanefnd eftir efnisúrdrætti einstakra gerða skal leitast við að útvega þá í samráði við viðkomandi fagráðuneyti á íslensku. Annars munu öll gögn vera á ensku eða dönsku eftir atvikum.
- 2) Utanríkisráðuneytið sendir utanríkismálanefnd lista og afrit af minnisblaði til ríkisstjórnar yfir þær gerðir sem fyrirhugað er að teknar verði upp í EES-samninginn á næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
- 3) Utanríkisráðuneytið sendi utanríkismálanefnd reglulega gerðir á mótunarstigi sem líklegt þyki að muni á síðari stigum kalla á lagabreytingu og þar með formlega meðferð Alþingis. Þeim fylgi efnisleg samantekt á íslensku en að öðru leyti verði textar á ensku eða dönsku.

Forsenda þessa ferlis er að mati ráðuneytisins sú að hvorki það né önnur ráðuneyti kæmu að öðru leyti að meðferð Alþingis nema sérstök ósk um slíkt bærisk frá þinginu. Þannig væri

tryggt að þetta ferli væri sameiginlegt verkefni Alþingis og utanríkisráðuneytisins og með þessu myndi þingið einnig axla ábyrgð. Samkvæmt ferlinu verður það hlutverk utanríkisráðuneytisins að halda þinginu upplýstu um mál í vinnslu hverju sinni (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 9-10).

Að mati utanríkismálanefndar hefur fyrirkomulagið sem byggði á reglum um þinglega meðferð mála á mótunarstigi frá 1994 ekki náð fótfestu og þær tilraunir sem gerðar voru til að endurræsa kerfið árið 2000 fóru út um þúfur (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 10). Nefndin leggur fram ítarlegar tillögur til úrbóta og er hér stiklað á því helsta (sama heimild, bls. 20-23):

- 1) Breytingar verði gerðar á reglunum frá 1994 þannig að þau gögn sem þykja tæk til ákvarðanatöku í Stjórnarráðinu verði einnig lögð fyrir utanríkismálanefnd þótt þau hafi ekki verið þýdd á íslensku.
- 2) Til viðbótar við að halda Alþingi upplýstu skal koma á samráðsvettvangi milli Stjórnarráðsins og Alþingis sem verði jafnframt órjúfanlegur hluti af þinglegri meðferð EES-mála.
- 3) Skal því beint til utanríkisráðuneytisins að það sendi utanríkismálanefnd reglulega stutt minnisblöð um EES-gerðir á tillögu- og mótunarstigi þar sem fari fram greining á hugsanlegum áhrifum þeirra á íslenska löggjöf og hagsmuni. Jafnframt skal því beint til ráðuneytisins að kynna skuli nefndinni tillögur Framkvæmdastjórnar ESB um nýjar gerðir, ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur sem og önnur stefnumarkandi skjöl á vettvangi ESB. Þá skal einnig kynna fyrir nefndinni helstu stefnumál ríkisstjórnar í samskiptum við ESB.
- 4) Samráð verði haft við utanríkismálanefnd fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem utanríkisráðherra og eftir atvikum aðrir ráðherrar koma á fundi nefndarinnar. Á þeim fundum kynnir utanríkismálanefnd ráðherra afstöðu sína varðandi afgreiðslu mála í sameiginlegu EES-nefndinni. Fyrir þessa fundi fái utanríkismálanefnd senda lista frá utanríkisráðuneytinu með umfjöllun um þær gerðir sem ráðgert er að fjalla um á næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
- 5) Við reglurnar frá 1994 verði bætt grein þess efnis að stjórnskipulegum fyrirvara við ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar skuli ávallt aflétt með þingsályktun.
- 6) Gert verði ráð fyrir sérstökum fundum um EES-mál í fundatöflu fastanefnda þingsins.

- 7) Æskilegt sé að starfskilyrði nefndarinnar verði bætt og stuðningur skrifstofu Alþingis við nefndina aukinn til að gera nefndinni kleift að takast á við aukið starf við meðferð EES-mála.
- 8) Þingmönnum og þingflokkum verði gert kleift að eiga bein og milliliðalaus samskipti við starfssystkin sín og systurþingflokka á Evrópuþinginu.
- 9) Alþingi eigi fastan starfsmann í Brussel með aðsetur í Evrópuþinginu sem hafi með höndum skýrslugjöf til þingsins, almennan erindrekstur, myndun og viðhald tengslaneta sem og að sjá um skipulagningu heimsóknna frá Alþingi til Evrópuþingsins.
- 10) Sérstakri upplýsingasiðu eða Evrópugátt verði komið upp hjá Alþingi eða hjá utanríkisráðuneytinu með það að markmiði að gefa betri yfirsýn yfir EES-mál á mótunarstigi og þau mál sem fjallað er um í sameiginlegu EES-nefndinni (líta má á Evrópugátt norsku ríkisstjórnarinnar³⁵ sem fyrirmynd).

Utanríkismálanefnd bendir á mikilvægi þess að hagsmunagæsla Íslands innan ESB sé stöðug og virk enda sé aðildarríkjunum tryggður ákveðinn réttur til að gæta hagsmuna sinna og mikilvægt að sá réttur sé nýttur. Forsenda þess að ekki var talið nauðsynlegt að ráðast í stjórnarskrárbreytingar við aðild Íslands að EES-samningnum var sú að samningurinn fæli ekki í sér afsal á löggjafarvaldi. Hinsvegar er sú niðurstaða byggð á möguleikum Alþingis til efnislegra áhrifa á EES-löggjöf og því óásættanlegt með öllu að aðkoma þingsins felist eingöngu í formlegri afgreiðslu ákvarðana sem teknar hafa verið án samráðs við það. Það er því mat nefndarinnar að auka þurfi efnisleg áhrif löggjafarvaldsins á þær gerðir sem teknar eru upp í EES-samninginn og þar sem ekki er gert ráð fyrir slíkri aðkomu í samningnum sjálfum er mikilvægt að beita tímanlegu samráði við stjórnvöld um efni EES-gerða og koma vilja löggjafarvaldsins á framfæri snemma í ferlinu (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 13).

Haustið 2012 lögðu 14 stjórnarandstöðuþingmenn³⁶ fram tillögu til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins (Alþingi, 141. löggjafarþing (2012-2013), (þskj. 288, 267. mál)). Í greinagerð við tillöguna er því haldið fram að mikill ágreiningur sé um aðildarumsókn Íslands að ESB. Þá er því haldið fram að mikill samhljómur sé meðal þingmanna um að auka beri vægi samvinnu við ESB á grundvelli EES-samningsins og hægt sé að efla áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á þeim grunni. Flutningsmenn tillögunnar leggja enn fremur til að haldið verði áfram að vinna með tillögur

³⁵ Vefsíða norsku Evrópugáttarinnar: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen.html?id=279683>

³⁶ Sjö þingmenn Sjálfstæðisflokks, sex þingmenn Framsóknarflokks auk Lilju Mósedóttur sem þá hafði sagt sig úr þingflokki VG í mars 2011 og stóð utan þingflokka (Vísir, 2011).

Evrópunefndar frá 2007 sem og skýrslu utanríkismálanefndar frá 2008 með það að markmiði að bæta stöðu Alþingis. Þessum tillögum hafi því miður allt of lítið verið fylgt eða hrint í framkvæmd og telja flutningsmenn að kenna megi aðildarumsókn Íslands að ESB árið 2009 að miklu leyti um að tillögurnar hafi verið lagðar til hliðar (Alþingi, 141. löggjafarþing (2012-2013), (þskj. 62, 62. mál)).

Í nefndarálitum um áður nefnda þingsályktunartillögu kemur fram í umsögn frá utanríkisráðuneytinu að brugðist hafi verið við tillögum úr skýrslu Evrópunefndar frá árinu 2007 með margvíslegum hætti innan stjórnarráðsins. Hinsvegar hafi ýmsar af þeim tillögum sem komu fram í skýrslunni kallað á talsverða kostnaðaraukningu sem ekki var auðsótt á tímum sparnaðar og aðhalds í ríkisrekstrinum. Þar má nefna fjölgun ferða embættismanna og aukna þátttöku sérfræðinga á fundum í Brussel sem og nýjar sérfræðingastöður í Brussel sem yrðu alfarið á kostnað ríkisins. Þau viðbrögð sem þó var gripið til urðu því að taka mið af breyttum efnahagsaðstæðum í þjóðfélaginu. Utanríkismálanefnd bendir á að á grundvelli skýrslu Evrópunefndar frá 2007 og tillagna utanríkismálanefndar í skýrslu frá 2008 hafi reglum forsætisnefndar um þinglega meðferð EES-mála verið endurskoðaðar í ágúst árið 2010 og byggir núverandi meðferð mála á þeim reglum (Alþingi, 141. löggjafarþing (2012-2013), (þskj. 1035, 62. mál)).

Um miðjan mars árið 2014 lagði ríkisstjórnin fram og kynnti Evrópustefnu sína sem að sögn byggir á efltri hagsmunagæslu á vettvangi EES-samningsins og annarra gildandi samninga milli Íslands og ESB (Utanríkisráðuneytið, 2014, bls. 2). Í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um framkvæmd EES-samningsins segir að gripið verði til afmarkaðra aðgerða varðandi framkvæmd samningsins innan stjórnsýslunnar og eftir atvikum í samvinnu við Alþingi. Þannig eigi að skapa stjórnsýslunni ákveðið svigrúm til að færa áherslur sínar í auknum mæli frá tæknilegum rekstrarþáttum EES-samningsins yfir í markaða hagsmunagæslu og greiningu löggjafar á frumstigi löggjafarvinnunnar innan EES. Þannig verði gert sérstakt átak í snemmgreiningu löggjafar á vettvangi EES og greina þannig á fyrstu stigum stór hagsmunamál sem kalla á sérstök viðbrögð af hálfu Íslands. Það sem snýr að Alþingi í þessari aðgerðaáætlun er að komið verði á fót reglubundnu samráði milli nefndarsviðs þess og utanríkisráðuneytisins um EES-mál. Þá fái skrifstofa Alþingis að taka þátt í stýrihópi um framkvæmd EES-samningsins undir forsæti forsætisráðuneytisins (Utanríkisráðuneytið, 2014, bls. 6-7).

Fyrrum utanríkisráðherra Össur Skarphéðinsson gagnrýnir stefnuna segir þar lítið nýtt að finna heldur sé að mestu um að ræða samtíning af verkferlum sem þegar voru til staðar. Þá

segir Össur að því hafi fram að þessu hafi þessu verið sinnt eins og hægt er með það að markmiði að hafa áhrif á ESB-gerðir áður en þær verði að tilskipunum. Þar hafi Íslendingar notið góðs af samvinnu við Norðmenn sem hafi sterka viðveru í Brussel (Össur Skarphéðinsson, 2014).

Þingleg meðferð EES-mála: Staðan í dag

Þingleg meðferð mála í dag byggir á reglum um þinglega meðferð EES-mála³⁷ sem voru endurskoðaðar og endurútfagnar haustið 2010 (Forsætisnefnd Alþingis, 2010). Utanríkismálanefnd Alþingis hefur yfirumsjón með umfjöllun nefnda þingsins um EES-mál og er formanni nefndarinnar skylt að boða til fundar í henni berist ósk um það frá ráðherra eða þriðjungu nefndarmanna. Samkvæmt reglunum koma EES-mál undir venjulegum kringumstæðum inn á borð Alþingis á þremur mismunandi stigum. Í fyrsta lagi koma málin til meðferðar þingsins þegar vinnuhópur EFTA hefur ESB-gerð til umfjöllunar sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og fyrirséð að hún kalli á lagabreytingar (stjórnskipulegur fyrirvari). Gerðin skal þá send til utanríkismálanefndar, ásamt upplýsingablaði með efnisúrdrætti greinarinnar auk staðalskjals sem EFTA-skrifstofan tekur saman. Utanríkismálanefnd tekur svo málið til umfjöllunar ásamt þeirri nefnd sem málið varðar og getur eftir þörfum kallað til fulltrúa utanríkisráðuneytis og viðkomandi fagráðuneyta til að kynna og gera nánari grein fyrir málinu. Árið 2013 voru 31 erindi send til utanríkismálanefndar vegna fyrirséðra lagabreytinga og hefur nefndin afgreitt þrjú þeirra. Eitt mál er útistandandi frá árinu 2011 en þrjú erindi hafa verið send til nefndarinnar það sem af er ári 2014 (Forsætisnefnd Alþingis, 2010, 2. gr. ; Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43).

Í öðru lagi er haft samráð við utanríkismálanefnd fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni þar sem fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB hittast og taka upp gerðir í EES-samninginn í formi ákvarðana frá nefndinni (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43). Þetta fer þannig fram að í vikunni fyrir fund sameiginlegu EES-nefndarinnar sendir utanríkisráðuneytið utanríkismálanefnd lista með umfjöllun um þær ESB-gerðir sem til stendur að fjalla um á næsta fundi nefndarinnar ásamt drögum að minnisblöðum til ríkisstjórnar yfir þær gerðir sem stendur til að taka upp í EES-samninginn á næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar (Forsætisnefnd Alþingis, 2010, 3. gr.). Utanríkismálanefnd tekur málið alla jafna til umfjöllunar í kjölfarið og kallar eftir þörfum á fundi sína fulltrúa utanríkisráðuneytis og fagráðuneyta (Össur Skarphéðinsson, 2013, bls. 58). Árið 2013 voru

³⁷ Reglurnar í heild sinni má finna hér: http://www.althingi.is/vefur/EESmal_reglur

haldnir átta fundir í sameiginlegu EES-nefndinni þar sem teknar voru samtals 235 ákvarðanir en þar af voru ellefu sem Ísland setti stjórnskipulegan fyrirvara við (innan við 5% af heildarfjölda mála). Það sem af er þessu ári hafa verið teknar 32 ákvarðanir á einum fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og kallaði engin þeirra á lagabreytingar (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43).

ESB-gerðir eru teknar upp í íslenskan rétt með tvennum hætti: Annarsvegar með settum lögum þar sem Alþingi kemur að málum en hinsvegar með stjórnvaldsfyrirmælum en það þýðir að ráðherra hefur heimild til að innleiða ESB-gerð beint án aðkomu Alþingis en þá verður að vera fyrir því stöð í gildandi lögum (Auðunn Arnórsson o.fl., 2003, bls. 69). Byggt á reynslu margra síðustu ára eru um 14,3% ESB-gerða, sem búið er að taka inn í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, innleiddar með lögum frá Alþingi. Hinsvegar eru um 85,7% ESB-gerða innleidd með reglugerðum frá ráðuneytum, þ.e. með stöð í lögum frá Alþingi (Þróstur Freyr Gylfason, 2014). Þó ber að athuga að samráð og upplýsingagjöf fer fram til Alþingis um þau 85,7% ESB-gerða sem innleidd eru með reglugerðum ráðuneyta. Það á sér stað fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og gilda um samráðið ákvæði 2. mgr. 24. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991, með síðari breytingum (Þróstur Freyr Gylfason, 2014).

Í þriðja lagi koma EES-mál inn á borð Alþingis þegar aflétta þarf stjórnskipulegum fyrirvara með þingsályktun en það á við þegar innleiðing ESB-gerðar kallar á lagabreytingar. Utanríkisráðherra mælir fyrir þingsályktun og samhliða því (eða í kjölfarið) leggur viðkomandi fagráðherra fram lagafrumvarp til innleiðingar á viðkomandi gerð. Á yfirstandandi löggjafarþingi hefur utanríkisráðherra lagt fram níu þingsályktunartillögur til afléttingar á stjórnskipulegum fyrirvara af ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43-44). Hér er í raun um að ræða einu formlegu aðkomu Alþingis þar sem það hefur raunveruleg völd í krafti neitunarvaldsins.

Til að reyna að fá skýrari mynd af því hvernig raunveruleg staða Alþingis gagnvart EES-samningnum er í dag ræddi höfundur við þrjá þingmenn: þau Birgi Ármannsson (þingmann Sjálfstæðisflokks og núverandi formann utanríkismálanefndar), Árna Þór Sigurðsson (þingmann Vinstri grænna sem situr í utanríkismálanefnd og gegndi formennsku í henni á síðasta kjörtímabili) og Valgerði Bjarnadóttur (þingmann Samfylkingar sem átti sæti í utanríkismálanefnd frá 2009-2011). Skilja má á þingmönnum að nokkuð vel sé farið eftir hinum endurskoðuðu reglum um þinglega meðferð EES-mála og að mál væru nú að koma fyrir inn í fagnefndirnar en áður. Árni Þór segir ennfremur að utanríkismálanefnd sé farin að senda

mál í auknum mæli til fagnefndanna þar sem þar sé eðli málsins samkvæmt oft að finna meiri sérþekkingu á málum sem til umræðu eru hverju sinni (Árni Þór Sigurðsson, 2014). Valgerður sagði varðandi þetta að það breytti í raun litlu um veika stöðu Alþingis gagnvart EES-samningnum að setja mál fyrir inn í fagnefndirnar þar sem menn væru jafnvel að kafa aftur ofan í mál sem sérfræðingar ráðuneyta og stofnanna væru þegar búin að skoða vel (Valgerður Bjarnadóttir, 2014). Birgir segir mikilvægt að skoða vel og nýta betur það svigrúm túlkunar sem er til staðar varðandi innleiðingu tilskipana og í því samhengi séu embættismenn og sérfræðingar ráðuneyta og stofnanna sem koma að málum oft „kapólskari en páfinn“ og vísar Birgir þar til þess að þetta svigrúm sé oft mjög illa nýtt (Birgir Ármannsson, 2014). Valgerður tekur í svipaðan streng hvað þetta varðar og notaði meira að segja sama orðalag og Birgir um að menn væru oft „kapólskari en páfinn“ við innleiðingar tilskipana (Valgerður Bjarnadóttir, 2014). Hér má aftur sjá nokkuð skýrt dæmi um afþingræðisvæðingu þar sem valdið til túlkunnar og það svigrúm sem þar er mögulega til staðar er algerlega í höndum sérfræðinga á vegum framkvæmdavaldsins.

Dæmi eru um að utanríkismálanefnd hafi ákveðið að taka til nánari athugunar efni tiltekinnar ESB-gerða og því beint þeirri ósk til utanríkisráðherra að beita sér fyrir því að fyrirhuguðum ákvörðunum sem varða upptöku þessara tilteknu gerða í EES-samninginn yrðu teknar af dagskrá fundar sameiginlegu EES-nefndarinnar meðan utanríkismálanefnd fjallaði nánar um málin (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2014; Utanríkismálanefnd Alþingis, 2014a). Á árinu 2013 og því sem af er þessu ári hefur utanríkismálanefnd óskað eftir að upptöku sjö ákvarðanna sameiginlegu EES-nefndarinnar yrði frestað undir þessum formerkjum (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43). Má í raun segja að þingið sé hér að „hnykla vöðvana“ gagnvart ESB og hefur þessi þróun valdið nokkrum þirringi innan Framkvæmdastjórnarinnar sem og í embættismannakerfum Noregs og Liechtenstein (Birgir Ármannsson, 2014). Dæmi um svona mál varðaði innleiðingu tilskipunar um varðveislu gagna³⁸ en þingmenn í utanríkismálanefnd hömuðust mjög gegn því að hún yrði tekin upp í EES-samninginn. Byggði sú afstaða á því að menn efuðust um að tilskipunin ætti heima innan ramma EES-samningsins en einnig vildu menn bíða niðurstöðu Evrópuþómstólsins sem hafði tilskipunina til skoðunar. Þessi afstaða utanríkismálanefndar ollu nokkrum titringi meðal fulltrúa Framkvæmdastjórnarinnar sem þrýstu mjög á um að málið yrði afgreitt af hálfu Íslands (Árni Þór Sigurðsson, 2014). Nú hefur dómstóllinn hinsvegar kveðið upp úrskurð um að tilskipunin standist ekki lög og er hún því fallin úr gildi (Evrópuþómstóllinn, 2014). Þessi tilskipun er því

³⁸ Tilskipun 2006/24/EB.

fallin um sjálfa sig en nú eru fimm tilskipanir enn til skoðunar hjá nefndinni en ein var afgreidd og felld inn í EES-samninginn í mars síðastliðnum³⁹ (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 43). Menn geta svo velt því fyrir sér hvort þessi tilhneiging Alþingis að taka mál til ítarlegri skoðunar innan þingsins feli í sér einhver raunveruleg völd þegar kemur að afgreiðslu mála inn í EES-samninginn. Í fljótu bragði virðist svo ekki vera en reynslan hefur sýnt að ef innleiðing hefur sætt miklum tögum að hálfu EES/EFTA-ríkis hefur Framkvæmdastjórnin látið skína í vald sitt samkvæmt 102. grein EES-samningsins sem veitir ákveðinn frest til úrbóta og hefur það í öllu tilfellum dugað til að málin hafi fengið afgreiðslu af hálfu viðkomandi EES/EFTA-ríkis (Sejersted o.fl., 2012, bls. 103). Völd Alþingis í þessu tilfelli virðast því aðeins vera táknræn frekar en raunveruleg.

Sterk staða framkvæmdavaldsins

EES-samningurinn hefur oft verið kallaður embættismannasamningur í ljósi þess að sú takmarkaða aðkoma sem EES/EFTA-ríkin hafa á mótun löggjafar fer öll fram á sviði embættismanna og sérfræðinga ráðuneyta og stofnanna ríkjanna. Þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna hafa engin bein áhrif á þá löggjöf sem innleidd er (Halldór Ásgrímsson, 2003). Mikill fjöldi sérfræðingahópa og nefnda starfa innan ESB en þær hafa það hlutverk að veita sérfræðilega eða tæknilega ráðgjöf við undirbúning lagasetningar. EES-samningurinn tryggir aðgang EES/EFTA-ríkjanna í þessu ferli að öðru leyti en því að þau hafa ekki atkvæðisrétt. Þau hafa því tækifæri á því að koma sjónarmiðum á framfæri innan þessara nefnda á sama hátt og ESB-ríkin. Formlega hafa þau því sömu tækifæri til að hafa áhrif á mótun gerða þegar þær eru á mótunarstigi hjá Framkvæmdastjórn ESB (Evrópunefnd, 2007, bls. 43-45).

Sendiráð Íslands í Brussel gegnir lykilhlutverki í rekstri EES-samningsins af hálfu Íslands sem og í allri hagsmunagæslu gagnvart ESB. Í sendiráðinu starfa fulltrúar frá fagraðuneytum (sendiráðunautar) og sinna þeir hagsmunagæslu fyrir sín ráðuneyti gagnvart EES-samningnum og halda þeim upplýstum um þróun mála á vettvangi EES og ESB (Evrópunefnd, 2007, bls. 35). Síðastliðin ár hefur starfsfólki sendiráðsins fækkað eitthvað vegna niðurskurðar og aðhaldsaðgerða (Bryndís Kjartansdóttir, 2014). Á vegum utanríkisráðuneytisins starfar síðan sérstakur samráðsvettvangur Stjórnarráðsins um EES en í honum eru fulltrúar fagraðuneyta, starfsmaður nefndarsviðs Alþingis, umsjónarmenn undirnefnda auk yfirmanns Þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins (Evrópunefnd, 2007,

³⁹ Tilskipun 2009/126/EB varðandi eldsneytisgufugleypa á bensínstöðvum.

bls. 35-36). Í sendiráðinu starfar einnig ráðgjafi í málefnum Evrópuþingsins en rík áhersla er lögð á samskipti við það vegna aukins vægis þess með tilkomu Lissabonsáttmálans (Sendiráð Íslands í Brussel, 2012a). Enginn fulltrúi frá Alþingi starfar í sendiráðinu þrátt fyrir tillögur þar um bæði í skýrslu Evrópunefndar frá 2007 (Evrópunefnd, 2007, bls. 116) sem og skýrslu utanríkismálanefndar um þinglega meðferð EES-mála frá 2008 en í þeirri skýrslu var reyndar lagt til að fulltrúinn hefði aðsetur í Evrópuþinginu sjálfu (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 20).

Flutningsmenn þingsályktunartillögunar um endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála frá 2004 sem nefnd var í kaflanum hér á undan telja auðséð af lestri EES-handbókar Stjórnarráðsins að handhafar framkvæmdavaldsins hafi tekið framkvæmd EES-samningsins í sínar hendur. Þannig hafi framkvæmdavaldið tekið algjöra forustu um að ákvarða verklag, undirbúning, efni og form þeirra löggjafar sem kemur til kasta Alþingis merkt sem „EES-reglur“. Styrkur framkvæmdavaldsins kemur einnig vel fram þegar kemur að því að meta svigrúm Íslands til þess að velja milli þeirra kosta sem forsögn tilskipunar gefur en sú ákvörðun er í höndum sérfræðings á stjórnsýslustiginu. Samráð við hagsmunaaðila á þessu stigi er ekki lögbundið og ekki fer heldur fram nein innri endurskoðun á niðurstöðu viðkomandi sérfræðings hvað varðar val á þeim kostum sem forsögn viðkomandi tilskipun gefur. Þannig tapist oft mikilvæg tækifæri sem þingmenn gætu annars haft til að einfalda sett lög og þar fram eftir götunum sem veldur því að íslensk stjórnvöld hafa oft gengið lengra en nauðsynlegt er samkvæmt kvöðum EES-reglna með tilheyrandi kostnaði fyrir ríki, sveitafélög og einkaaðila (Alþingi, 131. löggjafarþing (2004-2005), (þskj. 288, 267. mál)).

Í skýrslu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins um EES og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga sem út kom snemma árs 2004 eru tekin dæmi um tilskipanir þar sem takmörkuð þátttaka íslenskra stjórnvalda hafi hugsanlega leitt til þess að Íslendingar sitja uppi með strangari og kostnaðarsamari reglur en tilefni standa til. Þá séu jafnvel dæmi um að takmörkuð þátttaka í sérfræðinganeftum hafi leitt til þess að tilskipanir hafi verið rangt túlkaðar við aðlögun á Íslandi. Dæmin sem eru nefnd snúa annarsvegar að innleiðingu urðunartilskipunarinnar (1999/31/EB) svokölluðu þar sem ekki var tekið tillit til sérstöðu Íslands og hinsvegar neysluvatnstilskipunarinnar (1998/83/EB) sem kallaði til að mynda á kostnaðasamar mælingar varðandi gæði neysluvatns. Hvorki fulltrúar umhverfisráðuneytis né Umhverfisstofnunar komu að gerðinni þegar hún var á undirbúningsstigi (Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (form. starfshóps), 2004, bls. 30). Menn hafa því velt fyrir sér hvernig þingið geti komið að svona málum þar sem það eru oftast en ekki þingmenn sem þekkja aðstæður í

sínu heimakjördæmi best og eru í betra sambandi við kjósendur þar en sérfræðingar og embættismenn í stjórnsýslunni sem koma að mótun löggjafar.

Möguleikar til aukinna áhrifa innan ramma EES-samningsins

Ljóst er að ramminn um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi hefur verið til frá upphafi með reglunum frá 1994 en þeim hefur ekki verið fylgt að öllu leyti í gegnum tíðina eins og fram hefur komið. Oft hefur verið bent á þennan ágalla á eftirfylgni reglnanna eins og til dæmis í skýrslu Evrópunefndar 2007, skýrslu utanríkismálanefndar 2008 sem og í ýmsum þingsályktunartillögum og þingræðum. Ýmsar leiðir hafa verið nefndar til úrbóta og hefur þá stundum verið litið til þess hvernig þessum málum er háttað hjá norska Stórþinginu⁴⁰. Með endurskoðun reglnanna um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi virðist þó hafa komist nokkur hreyfing á til úrbóta þó þær hafi að miklu leyti aðeins falist í því að fylgja ákvæðum þeirra reglna sem þegar voru til frá 1994.

Þótt margar af þeim tillögum sem komu fram um bættu stöðu Alþingis í skýrslum Evrópunefndar (2007) og Utanríkismálanefndar (2008) hafi komið til framkvæmda eru samt nokkur atriði sem gerðu það ekki. Þar má til að mynda stofnun sérstakrar Evrópu- eða EES-nefndar innan Alþingis að svipaðri fyrirmynd og þekktist í Noregi sem og skipun starfsmanns frá Alþingi í Brussel sem annaðhvort yrði staðsettur í sendiráðinu⁴¹ eða innan veggja Evrópuþingsins⁴². Norska stórþingið hefur haft fulltrúa í Brussel frá 2010 sem hafði í fyrstu aðsetur innan veggja norsku sendinefndarinnar gagnvart ESB en fékk pláss innan veggja Evrópuþingsins í lok árs 2012. Þar á fulltrúinn kost á að eiga samráð við fulltrúa frá þjóðþingum ESB-ríkjanna sem gegna mikilvægu hlutverki í því að halda þjóðþingum sínum upplýstum um gang mála á Evrópuþinginu (Fossum, 2014, bls. 119). Það á svo eftir að koma í ljóst hvort þessi ráðstöfun muni virka þegar á reynir til lengri tíma litið en markmiðið er að styrkja þekkingu og möguleika norska Stórþingsins til upplýsingaöflunar (Sejersted o.fl., 2012, bls. 231). Aðspurð um fýsileika þessa kosts fyrir Alþingi segir Valgerður Bjarnadóttir að hún sjái litla möguleika í skipun slíks starfsmanns fyrir Alþingi þar sem það breyti í raun litlu þegar á hólminn er komið og telur skattþeningum borgaranna betur varið í annað (Valgerður Bjarnadóttir, 2014).

⁴⁰ Sjá skýrslu Evrópunefndar frá 2007 (Evrópunefnd, 2007, bls. 38-39) og skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis 2008 (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 11-12).

⁴¹ Eins og lagt var til í skýrslu Evrópunefndar (2007).

⁴² Eins og lagt var til í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis (2008).

Áttunda grein reglnanna um þinglega meðferð EES-mála fjallar um upplýsingagjöf utanríkisráðuneytisins til utanríkismálanefndar. Þar kemur fram að að ráðuneytið skuli veita nefndinni upplýsingar um ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og önnur stefnumarkandi skjöl á vettvangi ESB og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við sambandið (Forsætisnefnd Alþingis, 2010). Slíkt ákvæði var ekki að finna í upprunalegu reglunum frá 1994 en ljóst er þetta ákvæði er til mikilla bóta hvað varðar upplýsingagjöf til þingmanna um mál sem eru í bígerð hjá Framkvæmdastjórninni. Spurningin er síðan hvernig þinginu og þingmönnum eigi eftir að takast að nýta sér þetta til framdráttar til lengri tíma litið.

Ljóst er að allar frekari umbætur til að bæta stöðu Alþingis hljóta alltaf að afmarkast af þeim ramma sem EES-samningurinn setur EES/EFTA-ríkjunum varðandi aðkomu að ákvarðanatöku. Hægt er að bæta stöðu þingsins með ýmsu móti í formi þess að þingmenn fái til að mynda upplýsingar á fyrri stigum og sé haldið betur upplýstum en þegar öllu er á botninn hvolft breytir það litlu um raunverulega stöðu þingsins varðandi þær skyldur sem EES-samningurinn setur því.

Ef Ísland væri fullgildur aðili að ESB fengi öll löggjöf sambandsins (ekki bara sú sem er tengd innri markaðnum) beint lagagildi án nokkurrar aðkomu innlendra stofnanna á því stigi í ferlinu. Þó myndi þetta líklega ekki fela í sér umtalsverða breytingu þar sem EES/EFTA-ríkin hafa aldrei nýtt sér rétt sinn til að hafna innleiðingu gerða af ótta við afleiðingar þess gagnvart EES-samningnum. Einnig vegna þess að hefð hefur skapast innan dómskerfa EES/EFTA-ríkjanna sem gera þau skaðabótaskyld gagnvart lögaðilum ef ófullkominn innleiðing ESB-löggjafar veldur þeim skaða (Jóhanna Jónsdóttir, 2009, bls. 85). Það sem hér er átt við er að formlega er staða þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna í raun betri á þessu stigi þar sem þau hafa ákveðið neitunarvald. Raunverulega er þó staðan kannski önnur þar sem afleiðingar beitingar neitunarvaldsins eru óljósar auk þess sem ESB-löggjöf hefur almennt markað sér sterka stöðu í innlendu lagakerfi.

Alþingi í ljósi afþingræðisvæðingar

Kenningin um afþingræðisvæðingu segir Evrópusamrunann hafa grafið undan valdi löggjafarvaldsins í aðildarríkjum ESB til að hafa taumhald á framkvæmdavaldinu og völd sem tilheyrðu áður löggjafarvaldinu hafi í auknum mæli verið framseld upp á Evrópustigið. Enn fremur er því réttilega haldið fram að þessi þróun hafi orðið að tilstuðlan þjóðþinganna sjálfra og ríkisstjórna sem sitja í þeirra umboði sem hafa greinilega metið það svo að kostir Evrópusamrunans vegi upp ókostina sem vissulega felast í því að grafa undan valdi

Þjóðþinganna (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 2-3). Ef við skoðum stöðu Alþingis í þessu samhengi hefur Evrópusamruninn (aðildin að EES-samningnum í tilfalli Íslands) grafið undan valdi Alþingis til að hafa áhrif á setningu löggjafar í þeim málum sem teljast til innri markaðarins en í þeim tilfellum hefur Alþingi enga möguleika á að hafa áhrif á löggjöfina heldur eingöngu að samþykkja hana eða hafna henni sem þó er ekki talin raunverulegur möguleiki eins og komið hefur verið hér inn á áður. Þá eru málefni EES-samningsins að mestu leyti á hendi framkvæmdavaldsins og einungis lítill hluti þeirrar ESB-löggjafar sem hér er tekin upp krefst afléttingar stjórnskipulegs fyrirvara og þar af leiðandi formlegrar meðferðar Alþingis. Framkvæmdavaldið virðist því hafa yfirburðastöðu gagnvart löggjafarvaldinu hér og einkenni afþingræðisvæðingar augljóslega til staðar. Hér verður þó ekki hjá því komist að taka tillit til þeirrar miklu samtvinnunnar sem á sér stað milli löggjafarvalds og framkvæmdavalds hér á landi. Sami pólitíski aðilinn (forsætisráðherra) fer með stjórn beggja þessara arma ríkisvaldsins og er í raun ekki nein bein átakalína á milli þeirra enda er hana frekar að finna milli stjórnar og stjórnarandstöðu (Þorsteinn Magnússon, 2005, bls. 31-32). Hin sterka hefð fyrir meirihlutastjórnnum styrkir þessa samtvinnun hér á landi en þar sem minnihlutastjórnir eru algengar eins og í Danmörku verður samráð framkvæmdavaldsins við löggjafarvaldið þeim mun mikilvægara.

Samantekt:

Í þessum kafla hefur verið farið yfir þróun mála hvað varðar aðkomu Alþingis að innleiðingu ESB-gerða í gegnum EES-samninginn. Farið hefur verið yfir hvernig aðkoma Alþingis að málum hefur þróast frá því að Ísland gerðist aðili að samningnum 1994 til dagsins í dag. Í ljós kom að í fyrstu var farið eftir þeim reglum sem settar voru um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi en síðan fór að halla undan fæti. Nokkrar tilraunir voru gerðar til að endurvekja ferlið en þær mistókust að mestu. Veik staða Alþingis var á tímabilinu dregin upp í ræðum þingmanna, þingsályktunartillögum og í skýrslum sem út komu um stöðu Íslands gagnvart ESB. Reglurnar um þinglega meðferð EES-mála frá 1994 voru teknar til endurskoðunar og endurbirtar árið 2010 með ýmsum lagfæringum sem færa átti mál til betri vegar til dæmis hvað varðar aukna upplýsingagjöf til Alþingis. Fram til dagsins í dag hefur gengið nokkuð vel að fylgja reglunum að sögn þingmanna og fulltrúa utanríkisráðuneytis en enn á eftir að koma í ljós hvernig þau muni reynast þegar til lengri tíma litið og hvort gerðar verði frekari kröfur um aðkomu að hálfu Alþingis.

Það hefur verið fullyrt að EES-samningurinn sé embættismannasamningur og lýsir sú fullyrðing ágætlega raunveruleikanum þar sem það er framkvæmdavaldið sem kemur að málum innan þess þrönga ramma sem EES-samningurinn markar EES/EFTA-ríkjunum varðandi aðkomu að ákvörðunum á forstigi. Það eru sérfræðingar á vegum ráðuneyta og stofnanna sem í krafti sérþekkingar sinnar (en ekki þjóðernis) eiga að fá að koma að málum á undirbúningsstigi hjá Framkvæmdastjórninni til jafns við sérfræðinga ESB-ríkjanna. Þá er það á könnu sérfræðinga og embættismanna í ráðuneytum og stofnunum að meta möguleika Íslands til túlkunar og aðlögunar varðandi innleiðingu tilskipana og eru dæmi þess að þröng túlkun hafi leitt til þess að Íslendingar hafi setið uppi með strangari og kostnaðarsamari reglur en ella. Þessi yfirburðastaða framkvæmdavaldsins á þessu stigi ber með sér nokkuð skýr einkenni afþingræðisvæðingar þar sem völd í málefnum sem falla undir EES-samninginn eru að mestu í höndum þess.

Í gegnum tíðina hefur verið gripið til ýmissa aðgerða til að bæta stöðu og aðkomu Alþingis á EES-málum. Þingið hefur fengið aukinn aðgang að upplýsingum og hefur nýtt vald sitt til að fresta afgreiðslu mála af Íslands hálfu í sameiginlegu EES-nefndinni meðan þau eru skoðuð nánar af hálfu þingsins. Óhætt er að segja að þetta hafi ekki valdið mikilli gleði meðal samstarfsaðila Íslands í EES. Þingið hefur með þessu sýnt hvað það getur gert en á móti kemur að á endanum fer málið til afgreiðslu í sameiginlegu EES-nefndinni og kemur í kjölfarið til innleiðingar á Íslandi. Alþingi virðist þannig með þessu móti eingöngu geta tafið afgreiðslu mála um einhvern tíma en lítil raunveruleg völd virðast fólgin í því. Raunveruleg völd þingsins í þessum efnum liggja í neitunarvaldinu sem ekki hefur þótt fýsilegt að nota hingað til vegna þeirra afleiðinga sem það myndi kalla yfir aðila samningsins. Frekari umbætur á aðkomu Alþingis varðandi málefni EES-samningsins munu alltaf þurfa að taka mið af þeim ramma sem hann setur varðandi aðkomu EES/EFTA-ríkjanna að málum.

Einkenni afþingræðisvæðingar eru nokkuð skýr þegar staða Alþingis gagnvart EES-samningnum er metin og skoðuð. Völdin virðast að mestu liggja hjá framkvæmdavaldinu en að því sögðu er óhjákvæmilegt að taka með í stöðuna þá miklu samtvinnun sem er á milli löggjafarvaldsins og framkvæmdavaldsins hér á landi sem byggir að miklu leyti á sterkri hefð meirihlutastjórna.

6. Noregur: Staða norska Stórþingsins

Noregur gerðist líkt og Ísland aðili að EES-samningnum árið 1994 og eins og í tilfalli Íslands var þetta stærsti og umfangsmesti alþjóðasamningur sem Noregur hefur gert (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 18). Á sama tíma stóð Noregur í samningaviðræðum um aðild að ESB ásamt Austurríki, Finnlandi og Svíþjóð en norskir kjósendur höfðu aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu. EES-samningurinn sem í raun átti að vera bráðabirgðalausn var kominn til að vera. Margir þeirra sem höfðu barist gegn aðild Noregs að ESB og beitt fyrir sig vel þekktum rökum ESB-andstæðinga meðal annars um afsal fullveldis og sjálfsákvörðunarréttar töldu að aðild að EES væri ásættanlegri lausn. Þannig fengi Noregur aðgang að innri markaðnum með lágmarks afsali á fullveldi. Sumir vilja meina að sigur andstæðinga ESB árið 1994 hafi þó verið skammgóður vermir því að þeir hafi í raun tapað upp á hvern dag síðan þá. Byggir sú afstaða meðal annars á sífelltri útvíkkun þeirra sviða sem EES-samningurinn nær til, aðild að Schengen-samstarfinu og þátttöku Norðmanna í varnarsamstarfi innan ESB þar sem Noregur leggur meðal annars til mannafla í friðargæslusveitir ESB (Eriksen E. O., 2014, bls. 23). Þannig vindi samstarf Noregs og ESB í raun stanslaust (og eiginlega stjórnlaust) upp á sig.

Aðild Noregs að EES-samningnum var samþykkt með auknum meirihluta⁴³ í norska Stórþinginu í október árið 1992 og byggði sú samþykkt á 93. grein norsku stjórnarskrárinnar sem tekur til fullveldisafsals. Greinin var tekin upp í stjórnarskrána árið 1962 í kjölfar aukinnar þátttöku Noregs í skuldbindandi alþjóðlegu samstarfi í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar en þetta ár átti Noregur einnig í aðildarviðræðum við Evrópubandalagið⁴⁴. Samkvæmt greininni þarf samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna Stórþingsins ef samningar sem ríkisstjórn gerir við erlend ríki eða alþjóðasamtök felur í sér fullveldisafsali. Þessu ákvæði hefur aðeins einu sinni verið beitt en það var einmitt þegar aðild að EES var samþykkt með auknum meirihluta í Stórþinginu (Sejersted o.fl., 2012, bls. 229-233).

Samstarf Noregs við ESB hefur síðan byggt á 26. grein stjórnarskrárinnar sem kveður á um að ríkisstjórn fari með samninga við önnur ríki og alþjóðasamtök í umboði konungs. Síðari hluti greinarinnar kveður á um aðkomu þingsins en þar segir að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar geti ekki tekið gildi í Noregi án samþykktar Stórþingsins ef ákvörðun felur í sér einn eða fleiri eftirfarandi þátta: a) lagabreytingar, b) auknar efnahagslegar

⁴³ EES-samningurinn var samþykktur með 135 atkvæðum gegn 30 og uppfyllti því skilyrði 93. greinarinnar um aukin meirihluta.

⁴⁴ Evrópubandalagið (EB) varð að Evrópusambandinu (ESB) með Maastricht-sáttmálanum 1992.

skuldbindingar eða c) ef ákvörðunin telst varða mjög mikilvæg mál (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 75). Vísað er til 26. greinarinnar sem hefðbundna ferilsins (n. den vanlige prosedyren) en 93. greinarinnar sem sérstaka ferilsins (n. ekstraordinære prosedyren) (Sejersted o.fl., 2012, bls. 233).

Aðild Noregs að EES hefur oft verið gagnrýnd heima fyrir og sumir gengið svo langt að kalla aðildina stjórnlagalegt stórslys (n. konstitusjonell katastrofe). Vera má að slík gagnrýni eigi rétt á sér sé litið til lýðræðislegra sjónarmiða en lagalega byggir aðild Noregs á sterkum grunni í stjórnarskránni í ákvæðinu um framsal ríkisvalds. Sumir vilja þó meina að setja ætti skýrara ákvæði í Norsku stjórnarskrána um þetta samstarf til að taka af allan vafa (Sejersted o.fl., 2012, bls. 230-233).

Þingleg meðferð EES-mála

Ekki hafa verið gerðar neinar sérstakar breytingar eða aðlaganir á norsku stjórnarskránni til að bregðast við þeim áskorunum sem EES-aðild hefur haft í för með sér (Eriksen & Fossum, 2014, bls. 19). Aðkoma Stórþingsins byggir eins og áður segir á síðari hluta 26. greinar norsku stjórnarskrárinnar um samþykki þingsins á EES-gerðum sem krefjast lagabreytinga og 93. greinarinnar sem fjallar um fullveldisframsal og hefur aðeins einu sinni verið beitt sem var við aðild Noregs að EES-samningnum á sínum tíma.

Árið 1994 var komið á fót sérstakri samráðsnefnd um EES-mál (EES-nefndin⁴⁵) innan Stórþingsins sem var til í þeirri mynd til ársins 2007 (Sejersted o.fl., 2012, bls. 230). Með breytingum á þingsköpum sem tóku gildi í upphafi árs 2008 (Utanríkismálanefnd Alþingis, 2008, bls. 11) varð til hin svokallaða Evrópunefnd sem hefur það hlutverk að vera ríkisstjórn til ráðgjafar um málefni EES-samningsins og annarra samskipta Noregs við ESB hverju sinni auk þess sem nefndin tekur til umfjöllunar þær gerðir sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar. Evrópunefndin samanstendur af fulltrúum utanríkismálanefndar þingsins sem og fulltrúum Noregs í Sameiginlegu þingmannanefnd EES (Norska Stórþingið, 2014). Ein helsta fyrirmynd Evrópunefndar norska þingsins er Evrópunefnd danska þingsins þótt auðvitað sé mikill munur á grundvelli þeirra þar sem danska nefndin á samstarf við ráðherra sem taka raunverulega þátt í ákvarðanatökuferlinu innan ESB (Sejersted o.fl., 2012, bls. 249).

⁴⁵ Samráðsnefndin breyttist að nafninu til í EES-nefndina árið 1996 (Sejersted o.fl., 2012, bls. 230).

Evrópunefndin kemur saman 8-10 sinnum á ári og er þá upplýst um þau ESB-mál sem eru efst á baugi og um þær gerðir sem til stendur að taka upp á næsta fundi Sameiginlegu EES-nefndarinnar. Ekki fer fram nein sérstök umræða í þingsal á þessu stigi ferlisins en umgjörð og ferlar nefndarinnar eru reglulega teknir til endurskoðunar. Árið 2007 fór Stórþingið fram á að ríkisstjórnin flytti tvisvar á ári munnlega greinagerð í þingsal um það sem efst væri á baugi á vettvangi ESB og mál sem snertu EES-samninginn. Utanríkisráðherra flytur greinagerðina og hefur þessi aðferð mælst vel fyrir hjá þingmönnum og í kjölfar greinagerðanna hafa farið fram gagnlegar umræður í þingsal (Sejersted o.fl., 2012, bls. 230-231).

Síðastliðin ár hafa fagnefndir Stórþingsins fengið æ mikilvægara hlutverk í þeirri vinnu sem tengist EES-samningnum og getur viðkomandi fagnefnd fylgt þeim málum sem falla undir sérsvið þeirra (Norska Stórþingið, 2014). Þau gögn sem Stórþingið fær frá ríkisstjórninni fara einnig til viðkomandi fagnefnda sem geta sent skriflega athugasemd til Evrópunefndar um þau mál sem eru til umfjöllunar hverju sinni. Utanríkisráðherra ber fyrir hönd ríkisstjórnar ábyrgð á samskiptum hennar við Evrópunefndina og heldur utan um þau (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 72-73). Í Noregi er nokkuð sterk hefð fyrir minnihlutastjórnnum og hafa þær verið algengasta stjórnarformið síðan þingræði var innleitt þar í landi árið 1884 (Statsministerens kontor (Regjeringen Bondevik II), 2005, bls. 41-42). Þar sem hefð er fyrir minnihlutastjórnnum er framkvæmdavaldið háðara löggjafarvaldinu um samstarf þar sem ekki er hægt að ganga að því vísu að meirihluti sé í þinginu fyrir málum ríkisstjórnar hverju sinni (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 176).

Aðkoma Stórþingsins að EES-málum á fyrri stigum er í stöðugri þróun og þingið hefur verið duglegt við að halda ríkisstjórn við efnið varðandi upplýsingagjöf. Frá vorinu 2011 hefur sú venja komist á að EFTA-skrifstofan sendir Stórþinginu beint lista yfir þær lagatillögur sem liggja fyrir Framkvæmdastjórninni hverju sinni og teljast varða EES-samninginn á sama tíma og þessi gögn eru send til viðkomandi ráðuneyta (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 73). Þá hefur núverandi ríkisstjórn Noregs (Solberg-stjórnin) lagt fram Evrópustefnu þar sem meðal annars er lögð áhersla á að bæta aðkomu Stórþingsins á fyrri stigum í EES-ferlinu (Europaportalen, 2013). Þá hefur verið skipaður sérstakur Evrópumálaráðherra sem mun starfa innan veggja forsætisráðuneytisins og á með því að leggja áherslu á að EES-málin séu að stórum hluta innanríkismál enda snerti þau sífellt meir daglegt líf borgaranna (Gunnar Bragi Sveinsson, 2014, bls. 48).

Neitunarvaldið í norskri umræðu

Í norskri Evrópuumræðu hefur neitunarvaldið ávallt gegnt mikilvægu hlutverki. Þrátt fyrir að hafa aldrei verið beitt að hálfu Noregs (frekar en hinna EES/EFTA-ríkjanna) telst neitunarvaldið gegna mikilvægu hlutverki pólitísk og hafa ákveðið táknað gildi. Þá var mikil áhersla lögð á mikilvægi neitunarvaldsins að hálfu Noregs þegar samningaviðræður um EES-samninginn voru í gangi og einnig gegndi hann mikilvægu hlutverki þegar kom að samþykkt samningsins hjá norska Stórþinginu (Sejersted o.fl., 2012, bls. 100). Frá því að EES-samningurinn tók gildi hefur 17 sinnum komið upp tillaga innan Evrópunefndar Stórþingsins um beitingu neitunarvaldsins en í flestum tilfellum hefur þá verið um að ræða lítinn minnihluta eða einstaka þingmenn innan nefndarinnar. Þetta er þó afskaplega lág tala sé litið til þess að frá 1994 hafa rúmlega 6000 ESB-gerðir verið teknar upp í EES-samninginn (Sejersted o.fl., 2012, bls. 80-81 og 104).

Síðustu ár hefur umræða um neitunarvaldsréttinn að því er virðist aukist nokkuð í fjölmiðlum í Noregi og má rekja það til umræðu um innleiðingar umdeilda ESB-gerða svo sem þjónustutílskipunina og gagnavarðveislutílskipunina sem samþykkt var með naumum meirihluta í Stórþinginu árið 2011. Þá létu Norsk stjórnvöld (Stoltenberg-stjórnin) að því liggja að þau hygðust ekki innleiða þriðju póstitílskipun ESB og stefndi allt í að reyna myndi á neitunarvaldsréttinn í fyrsta sinn í sögu EES-samningsins (Sejersted o.fl., 2012, bls. 80-81). Svo fór þó ekki því að ný ríkisstjórn (Solberg-stjórnin) hafði aðra stefnu í málinu og var gerðin samþykkt að hálfu Noregs.

Samantekt

Það á við um Noreg líkt og Ísland að langstærstur hluti þeirra EES-gerða sem innleiddar eru eiga sér stoð í fyrirliggjandi lögum og krefjast því ekki samþykkis Stórþingsins samkvæmt síðari hluta 26. greinar norsku stjórnarskrárinnar (Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet), 2012, bls. 76). Afþingræðisvæðingin er því nokkuð sterk hvað þetta varðar og Stórþingið í raun í sömu aðstöðu og Alþingi að því undanskyldu að í Noregi er nokkuð sterk hefð fyrir minnihlutastjórnnum. Það kallar eðli málsins samkvæmt á meira samráð ríkisstjórnar við þingið þar sem ekki er alltaf hægt að ganga að því vísu að meirihluti sé fyrir málum ríkisstjórnar í þinginu þar sem það hefur ekki meirihluta. Á Íslandi er hinsvegar sterk hefð fyrir meirihlutastjórnnum og ríkisstjórn því ekki alveg jafn háð samráði við þingið.

Noregur átti í aðildarviðræðum við ESB þegar EES-samningurinn var samþykktur og var því ekki endilega gert ráð fyrir að EES-samningurinn yrði langtímalausn því margir reiknuðu með að Noregur myndi fylgja Austurríki, Svíþjóð og Finnlandi inn í ESB. Það skýrir kannski að hluta hvernig aðkoma Stórþingsins að EES-málum hefur stöðugt verið að þróast síðastliðin tuttugu ár í átt til aukinna áhrifa þess á EES-málefni. Umræða um neitunarvaldsréttinn hefur verið nokkuð meiri í Noregi en á Íslandi og beiting þess hefur nokkrum sinnum komið til umræðu innan Evrópunefndarinnar en þá yfirleitt að frumkvæði lítils minnihluta hennar. Evrópunefndininni er ætlað að vera ríkisstjórn til ráðgjafar um EES-mál og tryggja virka aðkomu Stórþingsins að þeim málum.

Þá hafa fagnefndir þingsins fengið æ meira vægi auk þess sem þingið hefur almennt séð verið duglegt við að halda framkvæmdavaldinu við efnið hvað varðar veitingu upplýsinga um EES-mál. Þá á sér stað stöðug þróun varðandi aðkomu Stórþingsins að EES-málum og hefur núverandi ríkisstjórn boðað að hún vilji bæta aðkomu Stórþingsins á fyrri stigum í EES-ferlinu. Áhugavert verður því að fylgjast með þessum málum í Noregi á næstu misserum en þar virðist umræðan um EES vera komin nokkuð lengra en hér á Íslandi þar sem hún þó virðist vera að komast á ákveðið skrið.

7. Liechtenstein: Almenn ánægja með EES-samninginn

Ágrip af sögu og stjórnarfyrikomulagi furstadæmisins

Furstadæmið Liechtenstein er eitt minnsta ríki heims bæði hvað varðar landsvæði og íbúafjölda en íbúar landsins eru um 38 þúsund talsins og búa á landsvæði sem þekur aðeins um 160 ferkílómetra. Landið liggur á milli Sviss og Austurríkis og á einungis landamæri að þeim tveim ríkjum (Hagstofa Liechtenstein, 2013). Liechtenstein varð fullvalda árið 1806 en árið 1815 var það tekið inn í Þýska sambandið⁴⁶ en hélt þó áfram ákveðnu sjálfstæði. Liechtenstein var í tolla- og myntbandalagi við Austurrísk-Ungverska keisaradæmið frá 1852 til ársins 1919 en þá liðaðist keisaradæmið í sundur. Þá snéru Liechtensteinar sér að Sviss í leit að efnahagslegu skjóli og stöðugleika (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 8). Liechtenstein fól Sviss að fara með utanríkismál sín en umsókn þeirra um aðild að Þjóðabandalaginu árið 1920 var einmitt hafnað á þeim forsendum að Liechtenstein hefði framsalað of miklu valdi til Sviss auk þess sem það hafði engan her. Sviss og Liechtenstein gerðu með sér tollasamning árið 1923 (sem enn er í gildi með síðari breytingum) auk þess sem Liechtensteinar tóku upp svissneska frankann sem gjaldmiðil ári síðar. Þessir tveir þættir eru taldir hafa verið meginstöð efnahagslegra framfara Liechtenstein frá síðari heimstyrjöld (Pelkmans & Böehler, 2013, bls. 13-14).

Núgildandi stjórnarskrá Liechtenstein er frá árinu 1921 en samkvæmt annari grein hennar er Liechtenstein stjórnarskrárbundið einveldi byggt á grundvelli lýðræðis og þingræðis. Ólíkt mörgum öðrum Evrópuríkjum sem hafa svipað stjórnarform hefur þjóðhöfðinginn (prinsinn) raunveruleg völd og vilja sumir meina að hægt sé að skilgreina stjórnkerfi furstadæmisins sem hálf-forsetaræði þar sem hlutverk og völd prinsins eru lögð að jöfnu hlutverki forseta í slíku kerfi. Annað einkenni stjórnarfars Liechtenstein er hefð beins lýðræðis þar sem byggir á frumkvæðisrétti og þjóðaratkvæðagreiðslum (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 9).

Þjóðþing Liechtenstein (Landtag) situr í einni málstofu og er kosið með hlutfallskosningu á fjögurra ára fresti. Á þinginu sitja 25 þingmenn og kemur þingið saman að jafnaði átta til tíu sinnum á ári í einn til þrjá daga hverju sinni. Ríkisstjórnin samanstendur af forsætisráðherra og fjórum ráðherrum sem prinsinn tilnefnir eftir tillögu þingsins. Það eru fjórir stjórn málaflakkar starfandi í Liechtenstein, tveir borgaraflokkar, einn vinstri flokkur og

⁴⁶ Þýska sambandið var laustengt bandalag 39 ríkja í mið-Evrópu sem varð til eftir hrun Rómverska keisaradæmisins (Britannica, án dags.).

einn flokkur óháðra. Borgaraflokkarnir mynda oft með sér samsteypustjórn en slík stjórn var einmitt mynduð eftir síðustu þingkosningar sem fram fóru snemma árs 2013 (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 9; Agence France-Presse, 2013).

Leiðin í EES

Fram á sjöunda áratug síðustu aldar einkenndi framtaksleysi og hlédrægni að miklu leyti utanríkisstefnu Liechtenstein. Fram að því hafði furstadæmið eingöngu átt aðild að Alþjóðaglæpadómstólnum auk nokkurra sérstofnana Sameinuðu þjóðanna en að öðru leyti reitt sig að mestu á nágretta sína í Sviss við að tala máli sínu á alþjóðavettvangi. Árið 1975 nýtti Liechtenstein sér boð um að gerast aðilar að Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) og markaði það ákveðin tímamót þar sem sú aðild gerði furstadæminu að verða sýnilegra á alþjóðavettvangi. Árið 1978 varð Liechtenstein fullgildur aðili að Evrópuráðinu en hafði haft áheyrnaraðild að því frá 1974 (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 12). Liechtenstein gerðist aðili að Sameinuðu þjóðunum árið 1990 og fékk fulla aðild að EFTA árið 1991 en hafi fram að því haft áheyrnaraðild í gegnum Sviss sem var eitt af stofnríkjum EFTA (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 12).

Ákvæði í stjórnarskrám bæði Liechtenstein og Sviss kváðu á um að aðild ríkjanna að EES-samningnum væri háð þjóðaratkvæðagreiðslu. Í desember 1992 höfnuðu Svisslendingar naumlega⁴⁷ aðild að EES-samningnum en aðeins viku síðar var kosið um samninginn í Liechtenstein þar sem hann var samþykktur með 55,8% atkvæða. Af þeim mögulegu útkomum sem menn gátu séð fyrir sér úr þessum tveim atkvæðagreiðslum var þessi niðurstaða sú sem síst var búist við. Menn höfðu nánast ekki rætt þann möguleika að Liechtenstein gerðist aðili að EES-samningnum án þátttöku Sviss enda ljóst að slíkt stangaðist á við tollasamninginn frá 1923. Eftir að samningaviðræðum milli landanna um breytingar á tollasamningnum sem leyfði Liechtenstein að gerast aðilar að EES-samningnum án þátttöku Sviss lauk fór fram önnur þjóðaratkvæðagreiðsla í Liechtenstein í apríl 1995 þar sem aðild að EES-samningnum var samþykkt með 55,9% atkvæða. Liechtenstein varð því fullur aðili að EES-samningnum 1. maí 1995 (Pelkmans & Böehler, 2013, bls. 15-16).

⁴⁷ 50,3% svissneskra kjósenda voru á móti auk þess sem 18 af 26 kantónum kusu gegn aðild (Pelkmans & Böehler, 2013, bls. 15).

Þingleg meðferð EES-mála

Vegna smæðar Liechtenstein eru ýmis málefni sem ekki er búið að setja nein innlend lög yfir og oft hafa lög frá Sviss verið innleidd beint. Lagasafn Liechtenstein er því fremur þunnt miðað við lagasöfn stærri ríkja. Með EES-samningnum hafa komið inn lög um fjölmörg málefni sem ekki voru til lög um áður. Í slíkum tilfellum eru reglugerðir ESB innleiddar beint og taka beint gildi án sérstakrar innlendra lagasetningar líkt og á við í aðildarríkjum ESB⁴⁸ (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 23).

Innan þingsins starfar sérstök EES-nefnd sem hefur það meginhlutverk að ákvarða hvort setja þurfi stjórnskipulegan fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Samkvæmt niðurstöðu Stjórnlagadómstóls Liechtenstein er samþykki þingsins á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eingöngu nauðsynlegt ef ákvörðunin kallar á breytingar á landslögum sem fyrir eru eða ef um er að ræða meiriháttar fjárhagslegar skuldbindingar. Náin samvinna er milli þingsins og stjórnvalda og afar sjaldgæft er að þingið gangi gegn ráðleggingum ríkisstjórnarinnar enda byggir hún alltaf á ráðgjöf stjórnlagadómstólsins. Ákvörðun EES-nefndarinnar fer síðan til umræðu í þingsal þar sem fulltrúi ríkisstjórnar kynnir afstöðu hennar. Yfirleitt taka umræðurnar stuttan tíma og lítið er um að deilt sé um ákveðin mál. Af þessu leiðir að Liechtenstein er það EES/EFTA-ríki þar sem stystur tími líður milli afgreiðslu sameiginlegu EES-nefndarinnar og samþykki þings á málum með stjórnskipulega fyrirvara en á Íslandi er þessi tími lengstur (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 25-26).

Ólíkt því sem gerst hefur í Noregi og á Íslandi hafa stjórnvöld í Liechtenstein ekki sýnt því mikinn áhuga að styrkja stöðu og aðkomu þjóðþingsins að EES-málum. Þrátt fyrir fremur takmarkaða aðkomu þess hefur það ekki endilega verið talið draga úr lýðræðislegu lögmæti stjórnkerfis landsins þar sem hefð er fyrir því að landið hafi vegna smæðar sinnar verið „stefnuþiggjandi“ (e. policy taker). Þannig að almennt hefur ekki verið litið svo á að EES-samningurinn hafi miklu breytt hvað þetta varðar (Frommelt & Gstöhl, 2011, bls. 27-28).

⁴⁸ Í þessum tilfellum er talað um *eineðli* landsréttar og þjóðarréttar þar sem ESB-reglugerðir öðlast gildi án þess að það þurfi að fella þau sérstaklega inn í landslög. Á Íslandi og í Noregi ríkir *tvenndarkerfi* þar sem innleiða þarf alþjóðasamninga sérstaklega í landsrétt til að þeir öðlist gildi (Halldór Ásgrímsson, 2000, bls. 70).

Samantekt

Hér hefur staða Liechtenstein verið tekin til skoðunar og þá sérstaklega hvað varðar aðkomu þjóðþingsins að EES-málum. Óhætt er að segja að Liechtenstein skeri sig nokkuð úr EES/EFTA-hópnum bæði hvað varðar sögu og stjórnvenjur en staða löggjafans þar er fremur veik. Fyrir því eru nefndar ýmsar ástæður eins og til dæmis sú að lítil hefð sé fyrir eigin lagasetningu og venja að innleiða beint lög og lagabálka frá Sviss og nú í gegnum EES. Þannig hafi Liechtenstein í gegnum tíðina verið „stefnuþiggjandi“ (e. „policy taker“) og fátt sem bendir til þess að sú staða komi til með að breytast enda ríkir nokkur almenn ánægja með EES-samninginn þar í landi. Þá hafi samningurinn tryggt jákvæðar breytingar á samfélaginu og innleidd löggjöf í til dæmis neytendamálum, vinnuvernd og varðandi jafnrétti kynja hafa verið til mikilla bóta (Tschütscher, 2010).

8. Danmörk: Reynsla rótgróins ESB-ríkis

Danmörk gekk í Evrópubandalagið árið 1973 ásamt Bretlandi og Írlandi. Þannig framseldu Danir vald til yfirþjóðlegrar stofnunnar en framsalið byggði á stjórnarskrárbreytingu frá 1953 sem heimilaði ákveðið valdaframsal til alþjóðastofnanna (Damgaard & Nørgaard, 2000a, bls. 33). Framsalið er þó ekki án takmarkana því til að ESB lög og reglur sem hafa áhrif á fullveldi geti tekið gildi þarf samþykki 5/6 hluta þingmanna á danska þinginu og ef sá meirihluti er ekki fyrir hendi og ríkisstjórn hyggst halda málinu til streitu skal málið sent til þjóðaratkvæðagreiðslu (Folketinget, 2012).

Síðan Danir kusu um aðild árið 1972 hafa verið haldnar fimm þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni tengd ESB (EU-oplysningen, 2012). Fyrst var kosið um Einingalögin (SEA) árið 1986 en til þeirrar þjóðaratkvæðagreiðslu boðaði þáverandi forsætisráðherra Danmerkur nokkuð óvænt eftir að ríkisstjórn hans hafði orðið undir í atkvæðagreiðslu í þinginu um málið. Niðurstaðan kom mörgum á óvart en Einingarlögin voru samþykkt af dönskum kjósendum með nokkrum meirihluta⁴⁹ (Pedersen, 1996, bls. 88-90). Árið 1992 höfnuðu danskir kjósendur hinsvegar Maastricht-sáttmálanum í þjóðaratkvæðagreiðslu með nokkuð naumum meirihluta⁵⁰. Þá hafði málið verið samþykkt með nokkrum meirihluta í þinginu þótt ekki næði það því lögbundna lágmarki sem stjórnarskráin setur til að komist verði hjá þjóðaratkvæðagreiðslu (Pedersen, 1996, bls. 91-92). Höfnun Dana á Maastricht-sáttmálanum olli nokkrum titringi innan ESB en málamiðlun náðist milli sambandsins og Danmerkur um ákveðnar undanþágur frá sáttmálanum og samþykktu danskir kjósendur Maastricht-sáttmálann með breytingum árið 1993 (EU-oplysningen, 2011). Amsterdam-sáttmálinn var samþykktur í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1998 en nýjasta dæmið er þjóðaratkvæðagreiðsla um að afnema undanþágu Danmerkur um upptöku evrunnar en því var hafnað af dönskum kjósendum og er undanþágan sem var hluti af Maastricht-samkomulaginu því en í gildi. Varðandi Lissabonsáttmálann var það metið svo af þinginu að ekki fælist í honum fullveldisafsal og nægði því hefðbundinn meirihluti í þinginu til að hann tæki gildi. Ekki voru allir sáttir við þá ákvörðun og höfðaði hópur borgara mál gegn forsætis- og utanríkisráðherra vegna þess að þeir töldu samþykkt Danmerkur á Lissabonsáttmálanum vera stjórnarskrárbrot. Síðan þá hefur dómsmálaráðuneytið úrskurðað að ákvörðun þingsins var rétt og samkvæmt lögum (EU-oplysningen, 2012).

⁴⁹ 56,2% sögðu já en 43,8% nei.

⁵⁰ 49,3% sögðu já en 50,7% nei.

Evrópunefnd danska þingsins

Evrópustefna danskra stjórnvalda er undir eftirliti Evrópunefndar danska þingsins (d. Europaudvalget) og undir miklum áhrifum frá henni (Egeberg, 2005, bls. 197). Stjórnvöld sækja umboð til nefndarinnar og gerist það á þann hátt að vikuna fyrir fund í Ráðherraráði ESB kemur viðkomandi ráðherra á fund nefndarinnar og leggur fram samningsafstöðu ríkisstjórnar. Að því loknu hafa nefndarmenn sem eru 29 talsins tækifæri til að leggja spurningar fyrir ráðherrann en að því loknu gefur nefndin upp hvort hún styðji afstöðu ríkisstjórnarinnar og veitir henni þar með umboð til atkvæðagreiðslu í Ráðherraráðinu (EU-oplysningen, 2013; Europaudvalget, 2013). Ráðherra er heimilt að gera breytingar á samningsafstöðu ríkisstjórnar til að koma til móts við vilja meirihluta nefndarinnar ef svo ber undir. Afar sjaldgæft er að nefndin leggist gegn afstöðu ríkisstjórnar sem ekki má túlka á þann veg að nefndin hafi lítil áhrif. Annarsvegar vegna þess að eins og áður sagði getur ráðherra aðlagð samningsafstöðu ríkisstjórnarinnar að óskum meirihluta nefndarinnar. Hinsvegar hafa embættismenn í stjórnsýslunni það hugfast við mótun samningsafstöðunnar að hún þurfi á endanum að fá samþykki í Evrópunefndinni (EU-oplysningen, 2007). Ráðherra er ekki lagalega skuldbundinn til að fara eftir álitum Evrópunefndarinnar en afar sterk hefð hefur skapast fyrir því. Sterk staða Evrópunefndarinnar byggir á langri hefð minnihlutastjórna þar sem sérstaklega mikilvægt er að tryggja fyrirfram að meirihluti sé fyrir málum á þinginu (Hegeland, 2007, bls. 106-107).

Það er ekki aðeins Evrópunefndin sem fer með ESB-málefni innan danska þingsins heldur koma fagnefndir þingsins einnig að málum og hefur aðkoma þeirra aukist eftir því sem ESB-samstarfið hefur víkkað út. Frá árinu 2005 hefur Evrópunefndin einnig lagt mikla áherslu á að nálægðarreglan sé höfð í heiðri í ESB-tillögum og spila fagnefndirnar þar stórt hlutverk (EU-oplysningen, 2013).

Takmörkuð afþingræðisvæðing

Aðlögun þjóðþinga aðildarríkja ESB og viðbrögð við afþingræðisvæðingu hefur helst falist í stofnun sérstakra Evrópunefnda auk þess sem fagnefndir hafa fengið æ meira vægi og aðkomu að Evrópumálum. Þjóðþingin innan ESB höfðu framan af takmarkaðan áhuga á aðkomu að Evrópumálum en það tók að breytast þegar Danmörk, Bretland og Írland gengu í sambandið árið 1973. Þjóðþing Dana og Breta höfðu sterka stöðu heima fyrir og því kom ekki á óvart að í báðum löndum væri komið á fót sérstökum Evrópunefndum til að fylgjast með gangi mála

innan ESB. Sérstaklega þótti það sterka eftirlits- og aðhaldshlutverk sem Evrópunefnd danska þingsins fékk gagnvart ríkisstjórn, þar sem ráðherrar hennar sækja umboð frá nefndinni áður en þeir halda á fund Ráðherraráðsins í Brussel, sæta nokkrum tíðindum. Þá höfðu margir aðilar (utan Danmerkur) af því áhyggjur að því að þetta fyrirkomulag myndi hafa hamlandi áhrif á ákvarðanatökuferli í Ráðherraráðinu (O'Brennan & Raunio, 2007, bls. 8-10).

Sterk staða Evrópunefndar danska þingsins gagnvart framkvæmdavaldinu hefur án efa dregið úr áhrifum afþingræðisvæðingar sem almennt hefur verið talin fylgifiskur Evrópusamrunans. Þannig hafi danska þingið brugðist við helstu vanköntum afþingræðisvæðingainnar og dregið mjög úr vægi hennar með því að hafa styrka heildarsýn með gjörðum stjórnvalda í Evrópumálum.

Samantekt

Hér hefur verið farið stuttlega yfir stöðu Danmerkur í ESB með áherslu á hlutverk og völd danska þingsins. Ástæða þess að staðan í Danmörku var tekin til skoðunar er sú að almennt er talið að staða þingsins þar sé einna sterkust miðað við þjóðþing annarra aðildarríkja en hafa skal í huga að sterk staða Evrópunefndar danska þingsins má að einhverju leyti þakka sterkri hefð minnihlutastjórna. Evrópunefndin hefur víðtækt vald og ráðfærir ríkisstjórn sig við hana áður en einstakir ráðherrar fara til fundar í Ráðherraráði ESB og greiða atkvæði fyrir hönd Danmerkur. Þótt ráðherra sé ekki skylt að fara eftir leiðsögn nefndarinnar hefur myndast fyrir því afar sterk hefð. Þá tekur öll vinna við undirbúning samningsafstöðu í embættismannakerfi stjórnsýslunnar mið af því að hún hljóti hljómgrunn hjá fulltrúum Evrópunefndarinnar þegar þar að kemur. Afþingræðisvæðingin hefur því ekki verið eins sterk í Danmörku og víða annarsstaðar meðal ríkja ESB. Fyrir okkur Íslendinga væri því óþarfi að leita lengra en í smiðju Dana hvað varðar hlutverk Alþingis varðandi aðkomu að Evrópumálum ef Ísland gengur í ESB. Þó ber að hafa í huga að staða Alþingis gagnvart ríkisstjórn hér á landi er nokkuð önnur en í Danmörku vegna sterkar hefðar fyrir meirihlutastjórnnum hér á landi á meðan hefðin fyrir minnihlutastjórnnum er sterkari í Danmörku. Setur það ákveðið mark á samspil löggjafar- og framkvæmdavalds.

9. Niðurstöður

Samantekt

Tilgangur þessarar rannsóknar var að skoða hvaða áhrif aðild Íslands að EES-samningnum hefur haft á stöðu Alþingis sem löggjafarvalds. Í því samhengi var staða þjóðþingana í hinum tveim EES/EFTA-ríkjunum (Noregi og Liechtenstein) skoðuð og meðal annars með tilliti til hvaða ráða hefur verið gripið til þar til að bæta stöðu þeirra. Stuðst hefur verið við kenninguna um afþingræðisvæðingu en hún hefur helst verið notuð til að útskýra skerta stöðu þjóðþinga aðildarríkja ESB gagnvart framkvæmdavaldinu sem hefur styrkt stöðu sína nokkuð vegna meiri aðkomu að ákvarðanatöku innan stofnanakerfis ESB. Þessi kenning hefur að því er virðist lítið verið beitt varðandi þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna en margt bendir til að hún eigi að mörgu leyti vel við og var það meðal annars tilgangur þessarar rannsóknar að kanna hvort hægt væri að yfirfæra hana á EES/EFTA-ríkin.

Í kjölfar kynningar á kenningarlegum ramma rannsóknarinnar og helstu hugtökum sem máli skipta (2. kafli) var vikið að stofnanauppbyggingu EES-samningsins sem skiptist í tvær stoðir. Annarsvegar er um að ræða EFTA-stoðina en hinsvegar ESB-stoðina. Á milli þeirra eru síðan sameiginlegar stofnanir Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Lögð var áhersla á stofnanirnar í EFTA-stoðinni sem og sameiginlegu stofnanirnar þar sem þær eru vettvangur aðkomu EES/EFTA-ríkjanna að ferlinu en ekki var farið sérstaklega í stofnanir ESB-stoðarinnar nema utanríkisþjónustuna (EEAS). Mjög mikilvægt er að skilja hlutverk einstakra stofnanna til að skilja ákvarðanatökufærlíð innan EES og hvernig aðkomu EES/EFTA-ríkjanna er háttáð (3. kafli).

Í fjórða kafla var farið í hvernig innleiðingarferli laga og reglugerða er háttáð í gegnum EES-samninginn en helsta (og í raun eina) formlega aðkoma EES/EFTA-ríkjanna að ákvarðanatökuferlinu innan ESB er þegar lagagerð er á forstigi innan Framkvæmdastjórnar ESB. Þá leitar hún ráða hjá sérfræðingum aðildarríkjanna eða EES/EFTA-ríkjanna byggða á sérfræðipækkingu þeirra en ekki þjóðerni. Hér er þó ákveðinn rammi fyrir stjórnvöld í EES/EFTA-ríkjunum til að reyna að hafa áhrif ef um mikilvæg mál er að ræða fyrir þau. Þegar tillaga að löggjöf fer af mótunarstigi yfir á vinnslustig fer hún inn á borð Ráðherraráðsins og Evrópuþingsins og lýkur þar með formlegri aðkomu EES/EFTA-ríkjanna. Ljóst er að sú litla aðkoma sem EES-samningurinn veitir EES/EFTA-ríkjunum á aðkomu að undirbúningi löggjafar er algerlega á höndum framkvæmdavaldsins þar sem sérfræðingar koma öllu jöfnu frá fagraðuneytum og stofnunum. Aðkoma löggjafarþinganna kemur ekki

fyrir en á seinni stigum þar sem lokaákvörðun um innleiðingu löggjafar sem kallar á breytingu á gildandi lögum er alltaf háð samþykki þjóðþinga viðkomandi EES/EFTA-ríkis. Hér er þó mikilvægt að hafa í huga að stór hluti mála sem eru innleidd í gegnum EES-samningin hafa þegar stoð í lögum og þurfa því ekki formlega aðkomu löggjafarvaldsins. Þingin eiga því möguleika á því að hafna löggjöf og er í því tilfelli talað um neitunarvaldið en það er einkar mikilvægt þegar litið er til sjónarmiða um afsal fullveldis og löggjafarvalds. Neitunarvaldinu hefur hinsvegar aldrei verið beitt af hálfu EES/EFTA-ríkjanna enda hafa óttast menn þær afleiðingar sem beiting þess gæti haft í för með sér. Beiting neitunarvaldsins hefur því ekki verið talin fýsilegur né raunverulegur kostur. Í þessum kafla var einnig vikið að stöðu þjóðþinga aðildarríkjanna til að fá mynd af því hvaða aðstæður þau búa við miðað við þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna. Í því samhengi var fjallað um þær breytingar sem innleiðing Lissabonsáttmálans hefur haft á möguleika aðkomu þjóðþinga aðildarríkjanna en hann færir þeim ákveðin verkfæri til krefja Framkvæmdastjórnina um að taka mál til endurskoðunar en það ferli er kallað snemmiðvörðunarkerfið (e. Early Warning Mechanism). Hingað til hafa þjóðþingin ekki nýtt þessi úrræði og því ekki komin nein reynsla á þau.

Í fimmta kafla var staða Alþingis gagnvart EES-samningnum tekin til skoðunar. Farið var yfir hvernig þinglegri meðferð EES-mála hefur verið háttað frá því að EES-samningurinn var innleiddur á Íslandi til dagsins í dag. Frá upphafi hafa verið til reglur varðandi þinglega meðferð EES-mála sem mörkuðu ákveðin ramma um samskipti utanríkisráðuneytisins við Alþingi og farið var eftir þeim reglum að fullu fyrstu árin. Síðan tók að draga aðeins úr eftirfylgni þeirra. Var það meðal annars rakið til mikilla anna þingmanna sem og takmarkaðra bjarga utanríkisráðuneytisins til að fylgja reglunum eftir. Vakinn var athygli á þessu með reglulegu millibili meðal annars í greinargerðum við þingsályktunartillögur en ekki komst nein hreyfing á málin að ráði fyrir en með skýrslum Evrópunefndar árið 2007 og utanríkismálanefnar Alþingis árið 2008. Árið 2010 voru reglurnar uppfærðar og hefur gengið nokkuð vel að framfylgja þeim síðan þótt ekki inniberi þær allar þær tillögur til úrbóta sem komu fram í skýrslunum tveim. Helsta betrubótin felst í auknu upplýsingaflæði til Alþingis sem gefur þingmönnum möguleika á að vera betur upplýstir um þau mál sem hugsanlega eiga síðar eftir að koma til meðferðar þingsins. Þá var vikið aðeins af stöðu Alþingis með tilliti til afþingræðisvæðingar og í ljós kom að einkenni hennar eru nokkuð sterk á Íslandi. Þó verður í þessum efnum að hafa til hliðsjónar þá miklu samtvinnun sem er til staðar hér á landi milli framkvæmdavaldsins og löggjafavaldsins auk hinnar sterku hefðar fyrir myndun meirihlutastjórna.

Í sjötta kafla var vikið að stöðu mála í Noregi en þar hefur verið mikil umræða um aðild Noregs að EES-samningnum. Aðkoma norska Stórþingsins að EES-málum er nokkuð svipuð og aðkoma Alþingis en innan Stórþingsins starfar þó sérstök Evrópunefnd sem skipuð er fulltrúum utanríkismálanefndar og norska hluta sameiginlegu þingmannanefndar EES. Evrópunefnd Stórþingsins á sér fyrirmynd í Evrópunefnd danska þingsins þótt mikill munur sé á möguleikum nefndanna tveggja til að hafa raunveruleg áhrif ESB-málefni eðli málsins samkvæmt. Innan Evrópunefndarinnar hefur nokkrum sinnum komið til tals (í flestum tilfellum að hálfu lítils minnihluta) að beita neitunarvaldinu og virðist sem það hafi meira vægi í umræðunni í Noregi en á Íslandi. Mikil og virk umræða hefur verið og er um stöðu Stórþingsins í EES-ferlinu og er lögð áhersla á að hafa vægi þess sem mest. Þá hefur ný ríkisstjórn (Solberg-stjórnin) boðað bættu aðkomu Stórþingsins að EES-málum á fyrri stigum í ferlinu.

Í sjöunda kafla er fjallað um hvernig þessum málum er háttað í Liechtenstein en óhætt er að segja að furstadæmið skeri sig nokkuð úr í samanburðinum við Ísland og Noreg en það má að miklu leyti skýra með smæð þess og nánnum tengslum við nágrannaríkið Sviss. Lítil hefð er fyrir eigin lagasetningu og löggjöf á ýmsum sviðum mjög takmörkuð. Þannig kemur þjóðþing landsins eingöngu að því að samþykkja þá löggjöf þar sem innleiðingin kallar á lagabreytingu á gildandi lögum en ef löggjöf um viðkomandi málefni er ekki til staðar hlýtur ESB-löggjöf beint lagagildi. Sterk hefð er fyrir innleiðingu laga að utan og hefur mikill hluti þeirra komið frá Sviss og síðan 1995 í gegnum EES. Þannig hefur Liechtenstein stundum verið skilgreint sem stefnuþiggjandi (e. policy taker). Ólíkt því sem er á Íslandi og í Noregi er takmörkuð umræða og áhugi á því að bæta stöðu þingsins og byggir það líklega að einhverju leyti á hefð innleiðinga laga að utan sem virðist ekki vera álitid stórt lýðræðislegt vandamál.

Í áttunda kafla var staða danska þingsins skoðuð og var markmiðið með því að fá samanburð við rótgróið aðildarríki og hvernig þjóðþing þess kemur að málefnum ESB. Innan danska þingsins starfar sterk Evrópunefnd sem stjórnvöld þurfa að sækja umboð til áður en fulltrúi þeirra greiðir atkvæði um mál í Ráðherraráði ESB. Þannig er Danmörk ágætt dæmi um hvernig þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna gætu staðið að vígi væru þau innan ESB. Afþingræðisvæðingin virðist því ekki vera áberandi sterk í Danmörku sem að þakka má hinni sterku Evrópunefnd sem hefur víðtækt umboð og völd. Þá verður einnig að líta til hinnar sterku hefðar til myndunar minnihlutastjórna sem hefur það í för með sér að ríkisstjórn er enn háðari samráði við þingið en ella.

Afstaða til tilgátna:

Í inngangi þessarar rannsóknar voru settar fram tvær tilgátur og skal nú tekin afstaða til þess hvort þær eigi við rök að styðjast. Fyrri tilgátan var eftirfarandi:

- 1) Aðildin að EES-samningnum hefur grafið undan þingræði/stöðu löggjafarvaldsins á Íslandi þar sem Alþingi getur ekki haft áhrif á löggjöf sem innleiða þarf hér á landi vegna samningsins.*

Þessi tilgáta hefur í meginráttum reynst eiga við rök að styðjast. Alþingi getur ekki haft mótandi áhrif á þá löggjöf sem því ber að innleiða í gegnum EES-samninginn en getur hafnað því að samþykkja hana (neitunarvaldið). Hér ber þó að hafa í huga að rúmlega 85% ESB-gerða sem innleiddar eru í gegnum EES-samninginn þurfa ekki formlega aðkomu Alþingis ef fyrir er stoð í gildandi lögum. Neitunarvaldsmöguleikinn er mikilvægur sé litið til formlegrar stöðu Alþingis sem löggjafa en sé litið til raunverulegrar stöðu má sjá aðra mynd. Í tuttugu ára sögu EES-samningsins hefur neitunarvaldinu aldrei verið beitt og það í raun aldrei komið til alvöru umræðu hér á landi ólíkt því sem hefur átt sér stað í Noregi og má því skilja það sem svo að þetta sé ekki talinn raunverulegur né fýsilegur valkostur. Samkvæmt neitunarvaldsákvæðinu fellur sá viðauki eða hluti samnings úr gildi sem viðkomandi löggjöf nær til og ef til kemur verður það algerlega á forsendum ESB að túlka hversu víðtækar afleiðingarnar eiga að vera. Þá hefur beiting neitunarvalds eins EES/EFTA-ríkis áhrif á hin tvö ríkin þar sem áhrifin ná yfir samninginn í heild. Völd Alþingis liggja helst í þessum möguleika en varðandi aðkomu að mótun löggjafar á forstigi er það í höndum sérfræðinga á vegum framkvæmdavaldsins (ráðuneyta og stofnanna) sem Framkvæmdastjórn ESB leitar til á grundvelli sérfræðipækkingar viðkomandi.

Síðari tilgátan var eftirfarandi:

- 2) Alþingi væri í betri stöðu með fullri aðild Íslands að Evrópusambandinu þar sem aðgangur að ákvarðanatöku varðandi mál sem Ísland innleiðir gegnum EES-samninginn myndi opnast.*

Í tilfelli þessarar tilgátu liggur svarið ekki jafn ljóst fyrir. Ef Ísland væri aðili að ESB fengi öll löggjöf sambandsins, en ekki bara sú sem tengist innri markaðnum, beint lagagildi hér á landi

án nokkurrar aðkomu Alþingis (Jóhanna Jónsdóttir, 2009, bls. 85). Auk þess er staða Alþingis formlega sterkari þar sem það hefur neitunarvaldsmöguleika í vopnabúri sínu meðan þjóðþing ESB-ríkjanna hafa ekki aðkomu á þessu stigi. Þó hefur þeim bæst ákveðin liðsauki með tilkomu Lissabonsáttmálans en hann gefur þeim ákveðna möguleika á að knýja Framkvæmdastjórnina til að taka löggjöf til endurskoðunar. Ekki hefur þó komið til þess að þjóðþingin beiti þessum möguleika enda eru ákveðnir þröskuldar sem þarf að yfirstíga til að virkja þennan möguleika og má þar helst nefna hversu mörg þjóðþing þarf til. Hér ber þó að hafa hugfast að það að bera stöðu þjóðþinga aðildarríkja ESB sem hafa nokkurn aðgang að ákvarðanatökufurferlinu í ESB til dæmis í gegnum framkvæmdavaldið saman við stöðu þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna sem ekki eru aðilar og hafa því litla sem enga aðkomu að ákvarðanatöku (nema í gegnum neitunarvaldið) er svolítið eins og að bera saman epli og appelsínur. Helsti munurinn liggur í því að þjóðþing aðildarríkjanna geta stefnt að því að hafa mótandi áhrif á framkvæmdavaldið sem er það vald sem hefur raunveruleg völd varðandi ákvarðanatöku innan ESB. Hér hefur verið fjallað um Evrópunefnd danska þingsins sem hefur gengið einna lengst í því að tryggja aðkomu þingsins að ákvarðanatöku innan ESB en ráðherrar sækja umboð til hennar áður en haldið er til atkvæðagreiðslu í Ráðherraráðinu í Brussel. Þótt ráðherra sé ekki skuldbundinn til að fara eftir tilsögn nefndarinnar hefur skapast fyrir því sterk hefð. Þar að auki eru embættismenn og sérfræðinga stjórnsýslunnar meðvitaðir um vægi Evrópunefndarinnar þegar þeir undirbúa mál af hálfu stjórnarinnar og vinna því málin í samræmi við að þau hljóti brautargengi í meðförum nefndarinnar þegar þar að kemur. Evrópunefnd danska þingsins er því gott dæmi um hvaða möguleika Alþingi gæti haft til áhrifa væri Ísland fullur aðili að ESB.

Svör við rannsóknarspurningum:

Til grundvallar þessarar rannsóknar voru lagðar þrjár rannsóknarspurningar sem byggðu að miklu leyti á þeim tilgátum sem höfundur setti fram við upphaf hennar. Hér á eftir skal þeim svarað en ljóst er að hluti svaranna kemur fram í umræðunni hér á undan um tilgáturnar.

Fyrsta rannsóknarspurningin var eftirfarandi:

- 1) *Hefur aðild Íslands að EES-samningnum grafið undan þingræði/stöðu löggjafarvaldsins á Íslandi með því að draga úr völdum Alþingis?*

Aðild Íslands að EES-samningnum hefur dregið úr völdum Alþingis á þeim sviðum sem heyra undir samninginn sem helst eru málefni innri markaðarins. Þar eru hendur Alþingis nokkuð bundnar þar sem löggjöf sem gengur gegn meginmarkmiðum um einsleitni innri markaðarins verður ekki liðin að hálfu ESB (ESA getur vísað samningsbrotamálum til EFTA-dómstólsins). Ef litið er til formlegs löggjafarvalds Alþingis er ljóst að það stendur nokkuð styrkum fótum þar sem Alþingi hefur möguleika á að hafna löggjöf með vísun í neitunarvaldsréttinn en það hefur hingað til ekki verið talin raunverulegur kostur eins og áður var nefnt. Raunverulegt löggjafarvald Alþingis er því án efa nokkuð skert. Auk þess verður að hafa í huga að mestur hluti ESB-löggjafar sem tekin er upp í EES-samninginn á sér þegar stoð í lögum og þarf því ekki formlega aðkomu Alþingis. Það er því ljóst að aðild Íslands að EES-samningnum hefur grafið undan löggjafarvaldi Alþingis á þeim sviðum sem hann nær til. Þó ber að hafa í huga að staða þingsins er sterkari en þjóðþinga ESB-ríkja á þeim sviðum sem ekki falla undir innri markaðinn. Alþingi hefur þó sýnt tennurnar ef svo má segja með því að fara fram á frestun ákvarðanna sameiginlegu EES-nefndarinnar um innleiðingu ESB-gerða á þeim forsendum að málið þurfi nánari skoðun innan þingsins. Þannig getur Alþingi tafið mál (og valdið perringi hjá samstarfsaðilunum) án þess þó að geta raunverulega stöðvað endanlega afgreiðslu þeirra.

Önnur rannsóknarspurningin var eftirfarandi:

2) *Hefur EES-samningurinn að sama skapi grafið undan þingræði/stöðu löggjafarvaldsins í Noregi og Lichtenstein?*

Í fljótu bragði má svara þessu þannig að EES-samningurinn leggur sömu kvaðir og skyldur á herðar allra þriggja EES/EFTA-ríkjana og þjóðþinga þeirra þannig að augljósa svarið er það að EES-samningurinn hafi grafið undan stöðu norska Stórþingsins og þjóðþingi Liechtenstein á sama hátt og á við um Alþingi. Hinsvegar er í þessu samhengi nauðsynlegt að hafa til hliðsjónar hver staða þinganna var fyrir aðildina að EES-samningnum. Í tilfalli Noregs var staðan nokkuð sambærileg á við Ísland en öðru máli gegnir með Liechtenstein þar sem nokkur hefð er þar fyrir innleiðingu laga og reglna utanfrá. Breytingin hefur því kannski ekki orðið eins víðtæk í tilfalli Liechtenstein enda hefur umræðan þar meintan vanmátt þingsins gagnvart innleiðingu EES-gerða ekki verið eins áberandi og í Noregi og á Íslandi.

Þriðja rannsóknarspurningin var eftirfarandi:

3) *Hverju myndi full aðild Íslands að ESB breyta í þessum efnum?*

Augljóslega lægi meginmunurinn í því að Ísland fengi sæti við borðið þar sem ákvarðanir eru teknar. Þannig fengju Íslendingar sæti bæði innan Ráðherraráðsins sem og Evrópuþingsins. Eins og kenningin um afþingræðisvæðingu segir til um hefur framkvæmdavald styrkst nokkuð á kostnað löggjafarþinganna innan ESB og myndi Alþingi því falla í þann ramma. Hinsvegar skiptir hér megin máli að með sterkri viðveru framkvæmdavaldsins innan ESB fær Alþingi ákveðin verkfæri í hendurnar til að hafa áhrif í gegnum Framkvæmdavaldið og tryggja betur formlega stöðu sína sem löggjafa og þannig draga úr afþingræðisvæðingunni. Alþingi hefði því möguleika á að fara sömu leið og Danir hafa gert með sterkri Evrópunefnd innan þingsins sem hefur víðtæk völd en það verður reyndar að hafa í huga að styrkur hennar er að miklu leyti fólgin í sterkri hefð minnihlutastjórna í Danmörku sem þýðir að enn mikilvægara er fyrir stjórnvöld að tryggja fyrirfram að hún hafi meirihluta fyrir málum í þinginu. Á Íslandi er hinsvegar sterk hefð meirihlutastjórna og mikil samtönnun löggjafarvalds og framkvæmdavalds er til staðar.

Umræða:

Ljóst er að EES-samningurinn hefur haft mikil áhrif á stöðu Alþingis sem og stöðu þjóðþinga hinna EES/EFTA-ríkjanna. Eins og fram hefur komið hafa þingmenn og aðrir viðkomandi aðilar verið vakandi fyrir þeim áhrifum sem Alþingi hefur orðið fyrir vegna EES-samningsins og hefur sú umræða komið upp öðru hverju. Nú situr ríkisstjórn við völd sem vill draga aðildarumsókn Íslands að ESB tilbaka og byggja þess í stað áfram á EES-samningnum. Mennt hafa þó gert sér grein fyrir nokkrum annmörkum hans svo er virðist og í nýútgefinni Evrópustefnu stjórnvalda er meðal annars talað um innleiðingarhallann svokallaða en það er hlutfall gerða sem eru eftir áætlun hvað varðar innleiðingu. Innleiðingarhalli Íslands hefur versnað nokkuð síðustu ár og er hæstur innan Evrópska efnahagssvæðisins (næst á eftir Íslandi kemur Noregur). Í stefnunni sett fram áætlun um að draga jafnt og þétt úr þessum halla á næstu misserum. Ekki er þó víst að úrbætur í þá átt rími vel við að auka aðkomu og vægi Alþingis þar sem það er nú þegar aðkoma þess í auknum mæli sem er að hægja á innleiðingum EES-gerða. Þannig hefur Alþingi í auknum mæli nýtt sér völd sín upp á síðkastið til að taka gerðir til frekari skoðunar undir þeim formerkjum að það þurfi að kynna

sér viðkomandi mál betur. Augljóst er að eftir því sem afgreiðsla fleiri mála dregst á langinn eykur það á innleiðingarhalla Íslands sem þegar er mestur innan Evrópska efnahagssvæðisins. Það er því ljóst að ef markmiðið er að hægja á innleiðingarhallanum er ekki endilega vænlegt til árangurs að auka möguleika Alþingis til frekari aðkomu þótt að það væri auðvitað mjög fýsilegt og í raun nauðsynlegt út frá lýðræðislegum sjónarmiðum.

Það verður því áhugavert að fylgjast með þróun í Evrópumálum hér á landi á næstunni en mikilvægt er að fram fari ítarleg og málefnaleg umræða um kosti og galla EES-samningsins fyrir Ísland. Helst þarf sú umræða að fara fram áður en það skref verður stigið að draga aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu tilbaka. Nú eru nýútkomnar tvær ítarlegar og vel unnar skýrslur um Evrópumál annars vegar frá Hagfræðistofnun og hinsvegar frá Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands⁵¹. Skýrslurnar eru báðar gagnlegt innlegg í umræðuna sem vonandi fer að komast á gott flug. Þá er líklegt að stofnun nýs stjórnmaflokks á hægri vængnum sem er hlynntur því að klára aðildarviðræður við ESB muni hrista upp í umræðunni.

⁵¹ Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem unnin var að beiðni utanríkisráðherra og kom út í mars 2014 en hinsvegar skýrsla Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands sem unnin var af aðilum vinnumarkaðarins og kom út í apríl 2014.

Heimildaskrá

- Agence France-Presse. (3. febrúar 2013). *New Independent party rattles Liechtenstein vote*. Sótt 13. apríl 2014 frá GlobalPost:
<http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/130203/new-independent-party-rattles-liechtenstein-vote>
- Alþingi. (125. löggjafarþing (1999-2000)). Athugasemdir við þingsályktunartillögu um staðfestingu ýmissa ákvarðanna sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Lögð fram á 125. löggjafarþingi 1999-2000 (þskj. 889, 587. mál).
- Alþingi. (131. löggjafarþing (2004-2005)). Tillaga til þingsályktunar um endurskoðun þinglegrar meðferðar EES-reglna. Lögð fram á 131. löggjafarþing 2004-2005 (þskj. 288, 267. mál).
- Alþingi. (141. löggjafarþing (2012-2013)). Nefndarálit með breytingartillögu um tillögu til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusamstarfs (frá utanríkismálanefnd). Lagt fram á 141. Löggjafarþingi 2012-2013 (þskj. 1035, 62. mál).
- Alþingi. (141. löggjafarþing). Tillaga til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins. Lögð fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013 (þskj. 62, 62. mál).
- Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. (2014). *Aðildarviðræður Íslands við ESB*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Auðunn Arnórsson, Eide, E. B., Claes, D. H., Ulrichsen, H., & Toje, A. (2003). *Ísland og Evrópusambandið: EES, ESB aðild eða „svissnesk lausn“?* Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Árni Sæberg. (8. júlí 1992). *Sérfræðinganefnd um EES og stjórnarskrána skilar álit*. Sótt 21. febrúar 2014 frá mbl.is: <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/89514/>
- Árni Þór Sigurðsson. (11. apríl 2014). Viðtal við Árna Þór Sigurðsson, alþingismann VG um stöðu Alþingis gagnvart EES. (Jón Skjöldur Níelsson, spyrill)
- Baldur Þórhallsson. (2008). Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar. Í Valur Ingimundarson (ritstj.), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun*

- Íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 67-137). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Birgir Ármannsson. (14. apríl 2014). Viðtal við Birgi Ármannsson þingmann Sjálfstæðisflokks og formann utanríkismálanefndar um stöðu Alþingis gagnvart EES-samningnum. (Jón Skjöldur Níelsson, spyrill)
- Britannica. (án dags.). *German Confederation*. Sótt 13. apríl 2014 frá Britannica Academic Edition: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/230682/German-Confederation>
- Bryndís Kjartansdóttir. (7. apríl 2014). Viðtal við Bryndísi Kjartansdóttur, skrifstofustjóra í utanríkisráðuneytinu um EES-mál. (Jón Skjöldur Níelsson, spyrill)
- Brynjar Níelsson. (3. febrúar 2014). Bítið - Brynjar Níelsson og Svandís Svavarsdóttir ræddu pólitíkina. (Heimir Karlsson, Hulda Bjarnadóttir, & Gunnlaugur Helgason, spyrjar) Sótt 12. mars 2014 frá <http://www.visir.is/section/MEDIA98&fileid=CLP24220>
- Cameron, D. (11. desember 2012). *We risk being like Norway if we quit EU, says Cameron - PM warns Britain will be 'unable to influence laws'*. Sótt 21. febrúar 2014 frá MailOnline: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2246192/We-risk-like-Norway-quit-EU-says-Cameron--PM-warns-Britain-unable-influence-laws.html>
- Cooper, I. (2011). *A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*. Osló: ARENA: Centre for European Studies (University of Oslo).
- Corbett, R. (2012). Democracy in the European Union. Í E. Bomberg, J. Peterson, & R. Corbett, *The European Union: How does it work? (Third Edition)* (bls. 141-158). Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, E. (2000). Conclusion: The Impact of European Integratin on Nordic Parliamentary Democracy. Í T. Bergman, & E. Damgaard (ritstj.), *Delegation and Accountability in European Integration* (bls. 151-169). London: Frank Cass.
- Damgaard, E., & Nørgaard, A. S. (2000a). The European Union and Danish Parliamentary Democracy. Í E. Damgaard & T. Bergman (ritstj.), *Delegation and Accountability in European Integration* (bls. 33-58). London: Frank Cass.
- Dinan, D. (2010). *Ever Closer Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dinan, D. (2012). How Did We Get Here? Í E. Bomberg, J. Peterson & R. Corbett (ritstj.), *The European Union: How does it work? (Third Edition)* (bls. 23-43). Oxford: Oxford University Press.

- Duina, F., & Oliver, M. J. (2005). National Parliaments in the European Integration: Are There Any Benefits to Integration? *European Law Journal*, 11(2), 173-195. Sótt 27. febrúar 2014 frá <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/duinaOliver.pdf>
- EFTA. (10. febrúar 2014). *Parliamentary Committee*. Sótt frá heimasíðu EFTA: <http://www.efta.int/advisory-bodies/parliamentary-committee>
- EFTA. (2014a). *Consultative Committee*. Sótt frá heimasíðu EFTA: <http://www.efta.int/advisory-bodies/consultative-committee>
- Egeberg, M. (2005). The EU and the Nordic Countries: Organizing Domestic Diversity. Í S. Bulmer, & C. Lequesne (ritstj.), *The Member States of the European Union* (bls. 185-208). Oxford: Oxford University Press.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2011). *Iceland and the EEA, 1994-2011*. Osló: Europautredningen.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2011a). *Sjálfstæð þjóð: Trylltur skrill og landráðalýður*. Reykjavík: Veröld.
- Eriksen, E. O. (2014). Folkestyrets vanmakt eller en selvbeskadiget demokratisk prosedyre? Í E. O. Eriksen, & J. E. Fossum (ritstj.), *Det norske paradoks: Om Norges forhold til Den Europeiske union* (bls. 23-41). Osló: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E., & Fossum, J. E. (2014). Demokratisk konstitusjonalisme i en europeisert kontekst. Í E. O. Eriksen, & J. E. Fossum (ritstj.), *Det norske paradoks* (bls. 11-22). Osló: Universitetsforlaget.
- ESA. (2014). *Internal Market Scoreboard No. 33*. Brussel: EFTA Surveillance Authority.
- EU-oplysningen. (13. apríl 2007). *Om Europaudvalget*. Sótt frá heimasíðu EU-oplysningen: <http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/ft/euu/om/>
- EU-oplysningen. (28. júlí 2011). *De danske forbehold*. Sótt frá heimasíðu EU-oplysningen: <http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/forbehold/>
- EU-oplysningen. (október 2012). *EU-fakta (nr. 19)*. Sótt frá heimasíðu EU-oplysningen: http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/91332fc8/euo_fakta_19_okt2012_web.pdf%3Fdownload%3D1
- EU-oplysningen. (25. febrúar 2013). *Folketinget og EU*. Sótt frá heimasíðu EU-oplysningen: <http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/ft/>

- Europaportalen. (13. nóvember 2013). *Regjeringens europapolitikk*. Sótt 6. apríl 2014 frá Europaportalen: Information om Norges samarbeid med EU:
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/norge-og-eu/regjeringens-europapolitikk.html?id=517467>
- Europaudvalget. (6. september 2013). *Europaudvalgets arbejde*. Sótt frá heimasíðu danska þingsins (Folketinget):
http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/europaudvalget/arbejde.aspx
- Evrópudómstóllinn. (8. apríl 2014). *The Court of Justice declares the Data Retention Directive to be invalid (Press release no. 54/14)*. Sótt frá
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>
- Evrópunefnd. (2007). *Tengsl Íslands of Evrópusambandsins*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Evrópusambandið. (4. mars 2010). *The principle of subsidiarity*. Sótt frá heimasíðu Evrópusambandsins:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_en.htm
- Evrópusambandið. (2010a). *Consolidated version of the Treaty on European Union (Lissabonsáttmálinn)*.
- Folketinget. (9. október 2012). *Grundloven og EU*. Sótt frá heimasíðu danska þingsins (Folketinget): <http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/grundlov/>
- Forsætisnefnd Alþingis. (1994). *Reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi (úr fylgiskjali I við skýrslu utanríkismálanefndar um fyrirkomulag á þinglegri meðferð EES-mála (2008))*. Reykjavík: Alþingi.
- Forsætisnefnd Alþingis. (1. október 2010). *Reglur um þinglega meðferð EES-mála*. Sótt 25. febrúar 2014 frá heimasíðu Alþingis: http://www.althingi.is/vefur/EESmal_reglur
- Fossum, J. E. (2014). Surrogatrepresentasjon? Í J. O. Eriksen, & J. E. Fossum (ritstj.), *Det Norske Paradoks: Om Norges forhold til den Europeiske Union* (bls. 113-133). Osóló: Universitetsforlaget.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2012). *A review of the functioning of the European Economic Area*. Brussel: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Sótt 10. janúar 2014 frá
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf)

- Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn. (22. maí 2013). *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*. Sótt frá heimasíðu Stjórnarráðs Íslands: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>
- Frommelt, C., & Gstöhl, S. (2011). *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*. Osló: Europautredningen.
- Guðmundur Alfreðsson. (16. ágúst 1992). Álit Guðmundar Alfreðssonar um EES og stjórnarskrána. Þskj. 30 (fylgiskjal III með frumvarpi til stjórnskipunarlags, 29. mál). *Alþingistíðindi 1992-93, 116. löggjafarþing. A Þingskjöl, 737-758*.
- Gunnar Bragi Sveinsson. (2014). *Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál (lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014)*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Gunnar G. Schram. (1990). *Evrópubandalagið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar G. Schram. (1992). *Evrópska efnahagssvæðið EES: Meginatriði og skýringar*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2014). *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagstofa Liechtenstein. (2013). *Liechtenstein in Figures 2014*. Vaduz: Office of Statistics.
- Halldór Ásgrímsson. (2000). *Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Halldór Ásgrímsson. (3. apríl 2003). *Ræða Halldórs Ásgrímssonar, utanríkisráðherra, við setningu ráðstefnu utanríkisráðuneytisins um hagsmunagæslu innan EES*. Sótt af heimasíðu Utanríkisráðuneytisins: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurHA/nr/1787>
- Hamre, C. (15. nóvember 2013). *Regjeringen opphever Norges «veto» mot EUs postdirektiv*. Sótt frá Nationen: Distriktenes Næringsavis: <http://www.nationen.no/nyhet/regjeringen-opphever-norges-veto-mot-eus-postdirektiv/>
- Hart, C. (2008). *Doing your Masters Dissertation*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hegeland, H. (2007). The European Union in national parliaments: Domestic or foreign policy? A study of Nordic parliamentary systems. Í J. O'Brennan, & T. Raunio

- (ritstj.), *National parliaments within the enlarged European Union* (bls. 95-115). Abingdon: Routledge.
- Hjörleifur Guttormsson. (22. febrúar 2009). *EES-samningurinn varðaði leiðina fyrir útrásina og hrunið*. Sótt 1. mars 2014 frá <http://hjolleifurg.blog.is/blog/hjolleifurg/entry/810834/>
- Jóhanna Jónsdóttir. (2008). „Getur Evrópusambandið tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi?“. Í Auðunn Arnórsson (ritstj.), *Evrópuvitund - Rannsóknir í Evrópufræðum 2007-2008* (bls. 75-89). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jóhanna Jónsdóttir. (2009). Áhrif aðildar að Evrópusambandinu á fullveldi Íslands. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 5(1), 69-91.
- Jón Baldvin Hannibalsson. (23. október 1991). Alþingistíðindi 1991. 115. lögþ. B. Umr.: 23.10.1991.
- Jón Baldvin Hannibalsson. (1992). *Framsaga fyrir frumvarpi til laga um evrópska efnahagssvæðið EES*. Alþingi.
- Jón Baldvin Hannibalsson. (21. febrúar 2009). Ég hef engu að tapa. *Morgunblaðið*. (Kolbrún Bergþórsdóttir, Spyrill)
- Kristrún Heimisdóttir. (2003). Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands. *Tímarit lögfræðinga*, 19-61.
- Neyer, J. (2012). What Role for National Parliaments? European Integration and the Prospects of Parliamentary Democracy. Í K. Auel, & T. Raunio (ritstj.), *National Parliaments, Electorates and EU Affairs* (bls. 29-47). Vín: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Norska Stórþingið. (27. janúar 2014). *EU/EØS-arbeidet*. Sótt frá heimasíðu norska Stórþingsins: <https://stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/EUEOS-arbeid/>
- Norska utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet). (2012). *EU/EØS-håndboken*. Osló: Utenriksdepartementet. Sótt 4. apríl 2014 frá <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokenEUEOS.pdf>
- O'Brennan, J., & Raunio, T. (2007). Introduction: deparliamentarization and European integration. Í J. O'Brennan, & T. Raunio (ritstj.), *National Parliaments within the enlarged European Union* (bls. 1-26). Abingdon: Routledge.
- Pedersen, T. (1996). Denmark and the European Union. Í L. Miles (ritstj.), *The European Union and the Nordic Countries* (bls. 81-100). London: Routledge.

- Pelkmans, J., & Böhler, P. (2013). *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*. Brussel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir (form. starfshóps). (2004). *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Raunio, T., & Hix, S. (2007). Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government. *West European Politics*, 23(4), 142-168.
- Samfylkingin og Vinstri hreyfingin grænt framboð. (2009). *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar 2009*. Sótt frá heimasíðu Stjórnarráðs Íslands: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/322>
- Sejersted, F. o.fl. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Osló: Norges offentlige utredninger (NOU).
- Sendinefnd ESB á Íslandi. (2011). *Stutt um Evrópusambandið*. Reykjavík. Sótt 11. febrúar 2014 frá http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/more_info/publications/index_is.htm
- Sendiráð Íslands í Brussel. (2012). *Yfirlitsskýrsla Sendiráðs Íslands í Brussel - fyrri hluti árs 2012*. Sótt 14. mars 2014 frá <http://www.iceland.is/iceland-abroad/be/islenska/frettir-og-tilkynningar/yfirlitsskyrsla-sendiradsins-i-brussel-fyrri-hluta-ars-2012/9279/>
- Sendiráð Íslands í Brussel. (2012a). *Yfirlitsskýrsla Sendiráðs Íslands í Brussel - seinni hluti árs 2012*. Sótt 14. mars 2014 frá http://www.iceland.is/iceland-abroad/be/files/halfsarsskyrsla_seinni-hluti_2012.pdf
- Sigurros Þorgrímsdóttir. (1999). *EES handbókin*. Reykjavík: Bóka- og blaðaútgáfan sf.
- Statsministerens kontor (Regjeringen Bondevik II). (4. mars 2005). *St.meld. nr. 17 (2004-2005): Makt og demokrati*. Sótt frá af heimasíðu norska forsætisráðuneytisins: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-17-2004-2005-.html?id=406399>
- Stefanía Óskarsdóttir. (2011). Þingræði verður til. Í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson, & Þorsteinn Magnússon (ritstj.), *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga* (bls. 39-57). Reykjavík: Forlagið.
- Svanur Kristjánsson. (3. febrúar 2014). *Ætti að veita Brynjari fálkaorduna fyrir að segja þjóðinni satt um EES-samninginn*. Sótt 12. mars 2014 frá veffréttamiðlinum Eyjan.is: <http://eyjan.pressan.is/frettir/2014/02/03/aetti-ad-veita-brynjari-falkaorduna-fyrir-ad-segja-thjodinni-satt-um-ees-samninginn/>

- Svanur Kristjánsson, & Ragnar Kristjánsson. (2000). Delegation and Accountability in an Ambiguous System: Iceland and the European Economic Area (EEA). Í T. Bergman, & E. Damgaard (ritstj.), *Delegation and Accountability in European Integration* (bls. 105-125). London: Frank Cass.
- Tschütscher, K. (30. apríl 2010). *Liechtenstein celebrates its 15th anniversary of EEA membership*. Sótt frá heimasíðu EFTA: <http://www.efta.int/eea/eea-news/2010-05-01-liechtenstein-15-years-of-eea>
- Utanríkismálanefnd Alþingis. (2008). *Skýrsla utanríkismálanefndar Alþingis um fyrirkomulag á þinglegri meðferð EES-mála*. Alþingi, Reykjavík.
- Utanríkismálanefnd Alþingis. (13. febrúar 2014). Fundargerð 25. fundar utanríkismálanefndar á 143. löggjafarþingi (2013-2014). Sótt 2. maí 2014 frá <http://www.althingi.is/vefur/nefndafundargerð.html?faerslunr=7005>
- Utanríkismálanefnd Alþingis. (1. apríl 2014a). Fundargerð 42. fundar utanríkismálanefndar á 143. löggjafarþingi (2013-2014). Sótt 2. maí 2014 frá <http://www.althingi.is/vefur/nefndafundargerð.html?faerslunr=7084>
- Utanríkisráðuneytið. (2003). *Handbók stjórnarráðsins um EES*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Utanríkisráðuneytið. (2013). *Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinda og staða*. Utanríkisráðuneytið. Sótt 7. mars 2014 frá <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>
- Utanríkisráðuneytið. (2014). *Áherslur og framkvæmd Evrópustefnu*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið. Sótt 12. mars 2014 frá <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Evropustefna.pdf>
- Utanríkisþjónusta ESB (EEAS). (án dags.). *European External Action Service*. Sótt 25. apríl 2014 frá heimasíðu Utanríkisþjónustu ESB (EEAS): http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm
- Vahl, M. (2009). *EFTA Bulletin: Decision Shaping in the European Economic Area*. Brussel: EFTA.
- Valgerður Bjarnadóttir. (2001). Fullveldismál. Í Eiríkur Bergmann Einarsson (ritstj.), *Ísland í Evrópu: Greining á samningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega aðildarumsókn að ESB* (bls. 19-28). Reykjavík: Samfylkingin.

- Valgerður Bjarnadóttir. (7. apríl 2014). Viðtal við Valgerði Bjarnadóttur alþingismann Samfylkingar um stöðu Alþingis gagnvart EES. (Jón Skjöldur Níelsson, spyrill) Vísir. (21. mars 2011). *Atli og Lilja segja sig úr VG - bein útsending á Vísi*. Sótt frá veffréttamiðlinum visir.is: <http://www.visir.is/atli-og-lilja-segja-sig-ur-vg---bein-utsending-a-visi/article/2011110329871>
- Þorsteinn Magnússon. (2005). Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdavalds. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 1(1), 27-60.
- Þróstur Freyr Gylfason. (14. apríl 2014). Viðtal við Þróst Frey Gylfason nefndarritara utanríkismálanefndar Alþingis (EES-mál). (Jón Skjöldur Níelsson, spyrill)
- Össur Skarphéðinsson. (2013). *Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál (lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013)*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Össur Skarphéðinsson. (12. mars 2014). *Evrópustefna ríkisstjórnarinnar er yfirklor*. Sótt 12. mars 2014 frá veffréttamiðlinum visir.is: <http://www.visir.is/evropustefna-rikisstjornarinnar-er-yfirklor/article/2014140319611>