

Steinlaug Högnadóttir

**Heimildir í íslenskri stjórnskipun til
framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana
Þróun EES-samningsins í átt að frekara framsali?**

- BA ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Ásgerður Ragnarsdóttir

Lagadeild Háskóla Íslands

Júní 2012

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	3
2 Heimildir til framsals ríkisvalds í íslenskum rétti	3
2.1 Frumvarp stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá	4
3 Aðild að EES-samningnum	5
4 Inntak EES-samningsins og þýðing hans fyrir íslenskt ríkisvald	9
4.1 Einsleitni	10
4.2 Bókun 35 og 3. gr. eesl.	10
4.3 Skaðabótaskylda ríkisins	13
5 Þróun EES-samningsins í átt að frekara framsali	15
5.1 Samkeppnisreglur	15
5.2 Framsal sektarvalds til ESA	18
5.3 Nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu	20
6 Ályktunarorð	21
7 Lokaorð	22
Heimildaskrá	23
Dómaskrá	25

1 Inngangur

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir „EES-samningurinn“ eða „EES“) er viðamesti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert og hefur hann haft mjög mikilvæg áhrif á þróun Íslands í alþjóðasamfélagi.¹ EES-samningurinn er dýnamískur í þeim skilningi að hann er síbreytilegur og tekur breytingum í takt við þróun mála á sviði innri markaðarins.²

Í aðdraganda samningsins vöknudu ýmis álitafni um stjórnskipulegt gildi hans, meðal annars hvort fullgilding og lögleiðing hans væri heimil að stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 óbreyttri. Var því hafist handa við að kanna hvort það framsal ríkisvalds sem fælist í samningnum væri stjórnskipulega heimilt. Um það voru mjög skiptar skoðanir, og eru enn.

Í ritgerð þessari er leitast við að svara þeirri spurningu hvort gengið hafi verið of langt í framsali á ríkisvaldi þegar samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði var lögfestur hér á landi, og hvort þróun samningsins síðan þá standist íslensk stjórnskipunarlög.

2 Heimildir til framsals ríkisvalds í íslenskum rétti

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjkskr“) er frekar þögul um utanríkismál, en einungis eitt ákvæði hennar fjallar um samskipti Íslands við önnur ríki, þ.e. 21. gr.³ Ákvæðið kveður á um heimild forseta Íslands til samningsgerðar við erlend ríki og hljóðar það svo:

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.

Samkvæmt orðalagi ákvæðisins gerir forseti Íslands samninga við önnur ríki. Þannig er það þó ekki í framkvæmd. Samningsgerðin er almennt í höndum utanríkisráðherra, sendiherra eða sérstakra sendinefnda í hans umboði. Forseti Íslands þarf þó að staðfesta samning svo hann fái formlegt gildi.⁴ 21. gr. stjkskr. felur aftur á móti ekki í sér heimild til framsals ríkisvalds til yfirþjóðlegrar alþjóðastofnunar. Þar sem þetta er eina ákvæði stjkskr. sem tekur á utanríkismálum mætti vissulega draga þá ályktun að íslensk stjórnskipun heimili ekki framsal á ríkisvaldi til þjóðréttaraðila. Aftur á móti hefur verið talið að í gildi sé óskráð regla í íslenskum rétti sem heimilar framsal ríkisvalds í takmörkuð mæli, að nánar tilteknum

¹ *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, bls. 8-10.

² Björn Friðfinnsson: „Fyrirlestrar um EES-efni, háskólafyrirlestur 22“, <http://www.utanrikisraduneyti.is>.

³ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana“, bls. 15.

⁴ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana“, bls. 17.

skilyrðum uppfylltum.⁵ Davíð Þór Björgvinsson hefur reynt að afmarka hina óskráðu reglu frekar með hliðsjón af lagaframkvæmd og fræðikenningum og orðað hana svo:

Framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er heimilt að ákveðnu marki að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

1. Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
2. að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
3. að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
4. að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja,
5. að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnslu,
6. að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara,
7. að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá og
8. að framsalið sé afturkallanlegt.⁶

Skýrasta dæmið um beitingu þessarar reglu er samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið. Aðild Íslands að EES var á sínum tíma talin styðjast við þessa óskráðu meginreglu, en síðar í ritgerðinni verður nánar vikið að þeim stjórnskipunarlegu álitaeftum sem vöknudu í kringum EES aðild Íslendinga.⁷

2.1 Frumvarp stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá

Mörg nágrannalönd okkar hafa sett ákvæði í stjórnarskrár sínar, sem heimila framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Íslendingar hafa þó ekki enn fylgt eftir í þeirri þróun.⁸

Með ályktun Alþingis 24. mars 2011 var stjórnlagaráði falið að gera tillögur um breytingar á núgildandi stjórnskipunarlagum.⁹ Starf stjórnlagaráðs skilaði frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár.¹⁰ Í frumvarpinu er ítarlegur kafli um utanríkismál, sem tekur meðal annars á gerð þjóðréttarsamninga og heimild til framsals ríkisvalds. Nýmælið í 111. gr. frumvarpsins lýtur að framsali ríkisvalds. Ákvæðið er svohljóðandi:

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft.

Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.

⁵ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana“, bls. 16-19.

⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 479.

⁷ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 682-713.

⁸ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana“, bls. 15 og Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 399-428.

⁹ Þskj. 1120, 139. lögb. 2010-11 (enn óbirt – A-deild Alþt.).

¹⁰ *Frumvarp til stjórnskipunarlaga ásamt skýringum*, bls. 5.

Samþykki Alþingi fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.¹¹

Framsetning 111. gr. tekur mið af norrænum fyrirmyndum og er þá einkum litið til Noregs og Danmerkur.¹²

Í ljósi vaxandi alþjóðlegs samstarfs má telja að orðið sé tímabært að stjórnarskrá fjalli skýrt um heimildir til framsals ríkisvalds.¹³ Þessu til stuðnings má nefna að í álitserð um Schengensamstarfið, sem tekin var saman af þremur sérfræðingum á sviði Evrópuréttar árið 1997, er fjallað um nauðsyn þess að breyta stjórnarskránni í takt við vaxandi alþjóðlegt samstarf. Í álitserðinni segir:

Rétt þykir þó að benda á, að þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni, eins og Schengensamstarfið, sé samrýmanlegt stjórnarskránni, er fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna einkum milli Evrópuríkja muni kalla á frekara framsal ríkisvalds. Að því kann að koma að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar, eins og þær eru nú. Það er því eðlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni, til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.¹⁴

Um það má þó deila hvort rétt leið sé valin af stjórnlagaráði við að færa slíka heimild í stjórnarskrá. Þótt hin óskráða heimild til framsals sé með þessu formgerð þengir hún um leið, að mati höfundar, að framsalsheimildinni eins og við þekkjum hana nú. Að mati höfundar gæti 111. gr. frumvarps stjórnlagaráðs leitt til frekari vandræða við framsal ríkisvalds til EES þar sem það er of þungfarið.

3 Aðild að EES-samningnum

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið öðlaðist gildi 1. janúar 1994 með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 (hér eftir skammstöfuð eesl.). Að samningnum standa annars vegar þrjú EFTA-ríki (hér eftir kölluð EFTA-ríkin) Ísland, Liechtenstein og Noregur, og aðildarríki Evrópusambandsins (hér eftir „ESB“) hins vegar. Samningurinn er viðamesti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert¹⁵ og það á tvennan hátt. Annars vegar spannar samningurinn vítt efnissvið og hins vegar fylgir honum ríkari skylda til að innleiða erlenda löggjöf, en í öðrum alþjóðasamningum sem Ísland hefur gengist undir.¹⁶

¹¹ *Frumvarp til stjórnskipunarlaganna ásamt skýringum*, bls. 26.

¹² *Frumvarp til stjórnskipunarlaganna ásamt skýringum*, bls. 196.

¹³ *Frumvarp til stjórnskipunarlaganna ásamt skýringum*, bls. 15.

¹⁴ Álitserð um Schengensamstarfið og íslensku stjórnarskrána, Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 1983.

¹⁵ *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, bls. 9.

¹⁶ Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“, bls. 84.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. EES-samningsins er markmið samningsins 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. Samstarfið felur í sér frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga, hið svokallaða fjórfrelsi.¹⁷ Svo markmiðin séu framkvæmanleg þurfa samræmdar reglur að gilda á Evrópska efnahagssvæðinu á ofangreindum réttarsviðum. Er því fylgt eftir reglunni um einsleitni (e. homogeneity) en að henni verður vikið nánar síðar.¹⁸

Litið hefur verið á EES-samninginn sem alþjóðasamning sérstaks eðlis (e. sui generis), þar sem hann gengur lengra en almennt tíðkast um þjóðréttarsamninga, enda felur hann í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. Viðurkenning á þessu sérstaka eðli EES-samningsins kom fram í máli Erlu Maríu, *EFTAD, álit E-9/97, EFTACR 1998, bls. 95*, þar sem EFTA-dómstóllinn lýsti EES-samningnum sem þjóðréttarsamningi sérstaks eðlis, sem fæli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi.¹⁹

Þegar umræðan hófst um aðild Íslands að EES beindist hún mjög fljótt að því álitaefni hvort samningurinn bryti í bága við íslensk stjórnskipunarlög. Við undirbúning að lögfestingu EES-samningsins var skipuð nefnd af utanríkisráðherra (hér eftir „nefndin“) til að leggja mat á það álitaefni.²⁰ Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að við lögfestingu EES-samningsins væri vissulega um framsal ríkisvalds að ræða, en taldi aftur á móti stjórnarskrána ekki koma í veg fyrir slíkt framsal. Skoðanir um þetta atriði hafa þó verið skiptar. Verður hér vikið nánar að afstöðu fræðimanna til þessa álitaefnis. Er einkum stuðst við fyrrnefnt álit nefndarinnar frá 1992 og þá gagnrýni sem niðurstaða hennar hefur hlotið.²¹

Þau ákvæði stjkskr. sem nefndin taldi aðallega koma til álita við mat á því hvort lögfesting og fullgilding EES-samningsins bryti í bága við íslensk stjórnskipunarlög voru 2. og 21. gr. stjkskr.²² 2. gr. stjkskr. fjallar um þrískiptingu ríkisvalds, þar segir:

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.

¹⁷ *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, bls. 9.

¹⁸ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law A comparative study of the Effectiveness of European Law*, bls. 32.

¹⁹ Helga Björg Jónsdóttir: *Framkvæmd EES-samningsins í íslenskum rétti*, bls. 80 og 99.

²⁰ Nefndina skipuðu þeir Þór Vilhjálmsson, Gunnar G. Schram, Stefán Már Stefánsson og Ólafur Walter Stefánsson.

²¹ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 682-713.

²² Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 682-688.

Að mati nefndarinnar er hér um að ræða meginreglu sem gerðar hafa verið þó nokkrar undantekningar frá. Sem dæmi má nefna að Alþingi hefur framselt hluta af löggjafarvaldi til handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila að settar séu reglugerðir um tiltekin atriði. Slíkt framsal hefur verið talið stjórnskipulega gilt. Í stjskr. eru nokkur ákvæði sem í fljótu bragði eru skýrð svo að valdframsal sé óheimilt og að Alþingi þurfi sjálft að setja reglur um það efni sem ákvæðið tekur til. Sem dæmi fjallar nefndin um 40. gr. stjskr. sem kveður á um að engan skatt megi leggja á, breyta né af taka, nema með lögum. Í *Hrd. 1985:2544* (Kjarnfóðurgjald) komst Hæstiréttur þó að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir skýrt orðalag 40. gr. stjskr. hafi tíðkast að ríkisstjórn eða ráðherra sé veitt heimild til þess að ákveða hvort innheimta skuli tiltekna skatta. Hafði því löng og athugasemdalaus venja löggjafans heimilað slíka skattheimtu. Spurningin sem lá fyrir nefndinni að svara var þó sú hvort framselja mætti ríkisvald erlendum stofnunum, með sambærilegum hætti og gert hefur verið með hinu áðurenefnda, venjubundna framsali. Nefndin svaraði því játandi, með þeim rökum að ekki kæmi fram í 2. gr. stjskr. að umrædd stjórnvöld sem fengu vald framselt til sín yrðu að vera alíslensk. Nefndin taldi framsal til erlendra aðila þó ekki heimilt í ótilteknum mæli, framsalið yrði að vera vel afmarkað og á takmörkuðu sviði.²³ Hvað þessa röksemdafærslu varðar bendir dr. Guðmundur Alfredsson á að það verði að gera skýran greinarmun á eðli og umfangi framsals. Innlendar tilfærslur valds séu annars eðlis en framsal úr landi.²⁴

Í 21. gr. stjskr. er forseta heimilað að gera samninga við önnur ríki, en að henni var vikið hér að framan.

Nefndin skiptir álitserð sinni í þrjá hluta í takt við þá þrískiptingu ríkisvalds sem felst í 2. gr. stjskr. Hvað varðar löggjafarvald vísar nefndin í bókun 35 og að þar komi skýrt fram að aðilar að EES þurfi ekki að framselja löggjafarvald sitt til stofnana EES.²⁵ Nánar verður vikið að bókun 35 síðar. Um framkvæmdarvald og dómsvald segir nefndin það vera ljóst að þeir valdþættir myndu vera að einhverju leiti í höndum eftirlitsstofnunar EFTA (hér eftir „ESA“), dómstóls EFTA og í sumum tilfellum í höndum stofnana ESB. Þeir valdþættir sem hér er átt við er eftirlitshlutverk ESA og þær samkeppnisreglur sem fylgja EES-samningnum.²⁶ Fram kemur í álitinu að EES-samningurinn geri bæði ráð fyrir almennu og sérstöku eftirliti með ríkjum og talsverðum afskiptum af bæði einstaklingum og lögaðilum. Nefndin taldi þó reglurnar vera vel afmarkaðar og ekki fela í sér verulegt valdframsal í íþyngjandi mæli.

²³ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 682-693.

²⁴ Álitserð dr. Guðmundar Alfredssonar um EES og stjórnarskrána, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 739.

²⁵ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 689.

²⁶ Nánar er vikið að eftirlitshlutverki ESA og samkeppnisreglum EES í köflum 5.1 og 5.2.

Nefnd utanríkisráðherra komst að þeirri niðurstöðu í álitinu að EES-samningurinn og fylgisamningar hans brytu ekki í bága við ákvæði íslenskrar stjórnarskrár, sem varð til þess að Alþingi ákvað að fullgilda EES-samninginn og fylgisamninga hans að óbreyttri stjórnarskrá. Eftirtalin atriði réðu niðurstöðu nefndarinnar:

1. Það er íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður beri að beita erlendum réttarreglum hér á landi,
2. dæmi eru til þess, að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar,
3. dæmi eru til þess, að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi,
4. vald það, sem alþjóðastofnunum er ætlað með samningunum, sem hér er fjallað um, er vel afmarkað,
5. þetta vald er á takmörkuðu sviði,
6. það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.²⁷

Af atriðum 4. – 6. má álykta að framsalið í EES-samningnum hafi verið talið heimilt á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um framsal ríkisvalds. Í stuttu máli má segja að nefndin hafi orðað hina óskráðu reglu svo að framsal ríkisvalds væri heimilt ef það væri „skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið eða verulega íþyngjandi fyrir einstaklinga eða lögaðila“.²⁸

Aðrir töldu framsalið þó ekki heimilt án stjórnarskrárbreytingar. Í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá, fylgdi álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn. Komst hann að annarri niðurstöðu en nefnd utanríkisráðherra. Þar má nefna að Björn telur stofnanir EFTA og ESB ekki vera stjórnvöld í skilningi 2. gr. stjkskr., og sé þar af leiðandi ekki heimilt að framselja þeim hluta ríkisvalds. Sú athugasemd Björns sem skiptir mestu máli lítur að þeirri óskráðu meginreglu sem nefndin virðist beita. Í álitinu segir Björn:

Fjórmenninganefnd utanríkisráðherra telur að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar sé valdframsal heimilt á vel afmörkuðum og takmörkuðum sviðum. Kemst hún að þeirri niðurstöðu að í þessu tilviki sé þeim skilyrðum fullnægt. En hvar á að draga mörkin? Hvenær er svið ekki svo nægilega vel afmarkað eða ekki nógu takmarkað til þess að um óleyfilegt valdframsal sé að ræða? Mat í þessu efni tel ég svo vandasamt og afdrifaríkt að varhugavert sé að láta hinn almenna löggjafa um það.²⁹

Af þessari athugasemd Björns má draga þá ályktun að mikilvægt hafi verið að draga mörkin einhversstaðar, og hefði átt að gera það með stjórnarskrárbreytingu áður en EES-samningurinn var löggiltur hér á landi.³⁰ Undir þetta tekur dr. Guðmundur Alfreðsson í álitinu sínu sem fylgdi með greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá. Telur hann útskýringar nefndarinnar á því hvað sé nógu vel afmarkað og

²⁷ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 712.

²⁸ Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 705 og 712.

²⁹ Álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 731-732.

³⁰ Álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 736.

takmarkað og hvað sé ekki um of íþyngjandi ekki byggðar á nægum gögnum. Spurningunni um hvar skuli draga mörkin, er ósvarað.³¹

Eins og fram hefur komið studdist Alþingi við niðurstöðu nefndar utanríkisráðherra á sínum tíma. Á það hefur þó verið bent að nefndin hafi verið í vafa um eigin niðurstöður. Hún nefnir í álitinu sínu, að það gæti þurft að breyta stjórnarskránni seinna, ef þær forsendur sem nefndin hefur gefið sér reynast rangar.³² Að mati Björns Þ. Guðmundssonar dugar það ekki lögfræðilega, að sýna fram á að það sé formlega í lagi að lögfesta EES-samninginn, en ef það skyldi koma síðar í ljós að ákvæði hans brjóti í bága við stjórnarskrá sé unnt að bregðast við þeim vanda.³³ Hér ber einnig að vekja athygli á viðhorfi dr. Guðmundar Alfredssonar þess efnis að stjórnarskrá skuli frekar breytt en að taka áhættu á broti, ef vafi er um stjórnskipulegt gildi framsals.³⁴

Þrátt fyrir þá gagnrýni sem niðurstaða nefndar utanríkisráðherra hefur hlotið hefur alla tíð verið byggt á henni í flest öllum þeim lögfræðilegu álitum sem snúa að EES-rétti.³⁵

4 Inntak EES-samningsins og þýðing hans fyrir íslenskt ríkisvald

Sú meginregla gildir á Íslandi að landsréttur og þjóðarréttur séu tvö aðskilin réttarkerfi, kallast þetta tvíeðli þjóðar- og landsréttar. Tvíeðliskenningin felur í sér að þjóðréttarsamningar teljast ekki sjálfkrafa til landsréttar, því þurfti að lögfesta EES-samninginn svo hann yrði að landsrétti hér á landi.³⁶

Til þess að öðlast betri sýn á réttaráhrif EES-samningsins er gott að bera saman inntak ESB-réttar (sambandsréttar) og EES-réttar. Því verður hér stuttlega vikið að þeim meginreglum sem gilda um afstöðu sambandsréttar gagnvart landsrétti og síðar vikið að þeirri spurningu hvort EES-samningurinn feli að einhverju leiti í sér svipaða afstöðu.

Evrópudómstóllinn hefur mótað tvær meginreglur um afstöðu sambandsréttar til landsréttar hvers ríkis, annars vegar regluna um beina réttarverkan sambandsréttar (e. direct effect) og hins vegar regluna um forgangsáhrif evrópuréttar (e. supremacy). Reglurnar haldast í hendur við þá staðreynd að aðildarríkin hafa takmarkað fullveldi sitt á ákveðnum sviðum í

³¹ Álit dr. Guðmundar Alfredssonar um EES og stjórnarskrána, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 751.

³² Álit nefndar utanríkisráðherra, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 710.

³³ Álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 718.

³⁴ Álit dr. Guðmundar Alfredssonar um EES og stjórnarskrána, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 756.

³⁵ Álitsgerð um Schengensamstarfið og íslensku stjórnarskrána, Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 1952-1983 og úttekt Davíðs Þórs Björgvinssonar á samkeppnisreglum, Alþt. 2004-05, A-deild, bls. 4261-4263.

³⁶ Björg Thorarensen og Pétur Leifsson, *Kaflar úr þjóðarétti*, bls. 12.

þágu sambandsréttar og er þeim ætlað að tryggja að ákvæði regluverks ESB nái tilgangi sínum í rétti aðildarríkjanna.³⁷

Reglan um beina réttarverkan felur í sér að einstaklingar geti byggt rétt sinn á löggjöf ESB beint fyrir dómstólum aðildarríkjanna. Reglan var staðfest í máli Van Gend en Loos, *EBD, C-26/62, ECR 1963, bls. I-00001*, þar sem lögmæti innflutningstolla hollenskra stjórnvalda kom til skoðunar. Ekki má rugla saman beinni réttarverkan og beinum lagaáhrifum, en með því er átt við að reglur sambandsréttar hafi réttaráhrif að landsrétti, án tillits til þess hvort þær hafi verið innleiddar. Þrátt fyrir það geta einstaklingar og lögaðilar ekki byggt á reglu sem ekki hefur verið innleidd í landsrétt nema reglan uppfylli ákveðin skilyrði, þ.e. að hún sé nægilega skýr, nákvæm og óskilyrt svo hægt sé að byggja á henni rétt.³⁸

Reglan um forgangsáhrif sambandsréttar felur í stuttu máli í sér að reglur sambandsréttar ganga framur reglum aðildarríkjanna. Þar af leiðandi er aðildarríkjunum óheimilt að beita landsrétti sem er í ósamræmi við sambandsrétt. Reglan kom fyrst fram í máli Costa gegn Enel, *EBD, mál 6/64, ECR 1964, bls. I-00585*. Báðar reglurnar fela vissulega í sér takmörkun á ríkisvaldi aðildarríkja.³⁹

4.1 Einsleitni

Eins og hér hefur áður komið fram er markmið EES-samningsins að stofna sameiginlegt evrópskt efnahagssvæði. Svo framkvæmd samningsins gangi vel fyrir sig verða sömu reglur að gilda á svæðinu. Í sjálfum samningnum er svo að orði komist að stefnt sé að einsleitni (e. homogeneity). Í því felst að ná þarf fram lagaáhrifum EES-reglna í landsrétti EFTA-ríkjanna á svipaðan hátt og í aðildarríkjum ESB. Er þetta gert til dæmis með forgangi EES-reglna og sambærilegri skýringu og beitingu þeirra á öllu EES-svæðinu. Þessu verður aftur á móti að ná fram án þess að EFTA-ríkin framselji fullveldisréttindi sín.⁴⁰

4.2 Bókun 35 og 3. gr. eesl.

Eitt erfiðasta efnisatriðið sem tekist var á um í samningaviðræðum um EES-samninginn var álitafnið um forgangsáhrif EES-réttar. Tryggja þurfti einsleitni á EES-svæðinu, og lagði Evrópusambandið því áherslu á að forgangsáhrif EES-réttar yrðu tryggð, líkt og ESB-

³⁷ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law A Comparative Study of the Effectiveness of European Law*, bls. 69.

³⁸ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law A Comparative Study of the Effectiveness of European Law*, bls. 52 og Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 70-71.

³⁹ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law A Comparative Study of the Effectiveness of European Law*, bls. 52.

⁴⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 230-231.

rétturinn hefur forgang fram yfir landsrétt aðildarríkja ESB. Af hálfu EFTA-ríkjanna kom ekki til greina að framselja löggjafarvald til stofnana EES þar sem það myndi brjóta í bága við stjórnarskrár þeirra. Þurfti því að fara bil beggja, þar sem um tvö ósamrýmanleg sjónarmið var að ræða. Niðurstaðan varð sú að kveða á um sérstaka forgangsreglu í bókun 35 við EES-samninginn.⁴¹ Í aðfararorðum bókunarinnar er sérstaklega vikið að einsleitnimarkmiðinu og þeim sameiginlegu reglum sem eiga að gilda á EES-svæðinu, án þess að samningsaðilum sé gert að framselja löggjafarvald til EES. Bókunin sjálf hljóðar svo:

Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna, sem komnar eru til framkvæmdar og annarra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum⁴²

Ákvæðið á rætur að rekja til meginreglu sambandsréttar um forgangsáhrif löggjafar ESB, sem fjallað var um hér að framan. Með bókuninni skuldbinda EFTA-ríkin sig til að koma því þannig fyrir að ef á reynir gangi innleiddar EES-reglur frammar annarri innlendri löggjöf.⁴³

Í íslenskum rétti var sú leið farin að lögfesta 3. gr. eesl. til að uppfylla framangreindar skuldbindingar, en þar segir að skýra skuli lög og reglur til samræmis við EES-samninginn að svo miklu leyti sem við á.

Í greinargerð með frumvarpi til eesl. kemur fram að af 3. gr. eesl. skuli leiða að EES-reglur séu sérreglur (l. *lex specialis*). Þær skuli ganga frammar öðrum reglum landsréttar á grundvelli *lex specialis derogat legi generalis* reglunnar sem er í gildi í íslenskri réttarheimildafræði, en í henni felst að sérreglur gangi frammar almennum reglum landsréttar.⁴⁴ Davíð Þór Björgvinsson telur að skilja megi 3. gr. eesl. á að minnsta kosti þrjá vegu. Í fyrsta lagi að ákvæðið mæli fyrir um að skýra skuli reglur landsréttar til samræmis við EES-skuldbindingar. Undir þetta hefur Sigurður Líndal tekið, en hann setur þó þann fyrirvara að skýringarreglan takmarkist af því hversu langt megi ganga í því að skýra lög.⁴⁵ Í öðru lagi að EES-reglur verði skilgreindar sem sérreglur, og þær gangi alltaf frammar öðrum reglum. Í þriðja lagi má skilja 3. gr. eesl. svo að hún feli í sér báðar reglur.⁴⁶

⁴¹ Dóra Sif Tynes: „Ys og þys út af engu?“, bls. 476-477.

⁴² Enskur texti ákvæðisins er svohljóðandi: “For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the EFTA States undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules prevail in these cases.”

⁴³ Dóra Sif Tynes: „Ys og þys út af engu?“, bls. 476-477.

⁴⁴ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 224.

⁴⁵ Dóra Sif Tynes: „Ys og þys út af engu?“, bls. 476.

⁴⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 114.

Í skýrslu nefndar um lögleiðingu EES-gerða frá 1998⁴⁷ er þeirri skoðun komið á framfæri að með 3. gr. eesl. sé ekki verið að gera annað en að setja skýra lagareglu um atriði sem hafi áður verið talin gilda sem óskráð lögskýringarregla, það er að segja að skýra skuli landsrétt til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Þó er talið að 3. gr. eesl. uppfylli ekki þá kröfu sem fram komi í síðari hluta bókunar 35, þar sem segir að EES-reglur skuli gilda framar öðrum lögum ef til áreksra kemur milli þeirra. Telur nefndin þá kröfu vera illa samrýmanlega reglunni um tvíeðli landsréttar og þjóðarréttar. Auk þess getur löggjafinn ekki bundið hendur sínar við lagasetningu í framtíðinni með almennum lögum.⁴⁸ Ef 3. gr. eesl. myndi aftur á móti kveða á um að EES-reglur ættu að ganga framar reglum landsréttar, fæli það í sér framsal löggjafarvalds. Síðari hluti bókunarinnar hefur því ekki verið talinn hafa mikið efnislegt gildi.⁴⁹

Reynt hefur á bókun 35 fyrir EFTA-dómstólnum, ber þar fyrst að nefna dóminn í Restamark-málinu, *EFTAD, mál E-1/94, EFTACR 1998, bls. 15*. Í því máli reyndi á það hvort 16. gr. EES-samningsins ætti að hafa forgang fram yfir ákvæði finnsks landsréttar sem braut í bága við greinina. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að að skýra ætti bókunina á þann veg að í henni fælist skylda til að veita nægilega skýrum og óskilyrtum EES-reglum forgang fram yfir landsrétt. Var talið að 16. gr. uppfyllti þau skilyrði og var finnska ríkið því talið skuldbundið til að tryggja reglunni forgangsáhrif fram yfir ákvæði landsréttar. Er þó mikilvægt að hafa í huga að þetta á einungis við EES-rétt sem hefur verið lögfestur að landsrétti. Í máli Harðar Einarssonar gegn íslenska ríkinu, *Hrd. 2003:2045 (477/2002)*, var leitað ráðgefandi álits frá EFTA-dómstólnum.⁵⁰ Í málinu reyndi á hvort lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 brytu í bága við 14. gr. EES-samningsins. Í héraðsdómi var bókun 35 skýrð á þann veg að hún fæli í sér skyldu til að veita lögfestum EES-reglum forgang gagnvart öðrum ákvæðum landsréttar. Komst héraðsdómari að þeirri niðurstöðu að 14. gr. EES-samningsins ætti að ganga framar ákvæðum laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Hæstiréttur komst að sömu niðurstöðu, en leit aftur á móti á 14. gr. EES sem sérreglu gagnvart lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

Gildi bókunar 35 og 3. gr. eesl. hefur verið töluvert á reiki í íslenskum rétti og hafa dómstólar verið tregir til að taka á því með afdráttarlausum hætti hvert gildi bókunar 35 sé í

⁴⁷ Nefndin var skipuð að beiðni forsætisráðherra en hana skipuðu Árni Kolbeinsson, Jón Steinar Gunnlaugsson og Stefán Már Stefánsson.

⁴⁸ *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, bls. 68.

⁴⁹ Jón Steinar Gunnlaugsson: *Um fordæmi og valdmörk dómstóla*, bls. 130.

⁵⁰ *EFTAD, álit E-1/01, EFTACR 2002, bls. 2*.

raun og þar með gildi 3. gr. eesl.⁵¹ Ofangreindur dómur í máli Harðar Einarssonar gegn íslenska ríkinu er til marks um það. Staðreyndin er þó sú að það veltur meðal annars á skýringu dómstóla á 3. gr. eesl hvort, og að hvaða marki, ákvæðinu verður beitt til að láta landsrétt víkja fyrir ósamrýmanlegum EES-rétti.⁵² Davíð Þór Björgvinsson og Dóra Sif Tynes eru sammála um að ólíklegt sé að bókun 35 muni skapa veruleg stjórnskipuleg vandkvæði, þar sem dómstólar hafa gengið langt í að skýra landsrétt í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands, einkum ef um er að ræða ákvæði sem tryggja einstaklingum ákveðin réttindi.⁵³

Af ofangreindu má draga þá ályktun að í bókun 35 felist ekki framsal á löggjafarvaldi.

4.3 Skaðabótaskylda ríkisins

Sú meginregla gildir í ESB-rétti að aðildarríki beri skaðabótaskyldu vegna ófullnægjandi innleiðingar ESB-réttar, en grunnurinn að þeirri reglu var lagður í Francovich-málinu, *EBD, mál C-6/90 og mál C-9/90, ECR 1991, bls. I-05357*. Reglan hefur þróast og rýmkast á þá leið að hún tekur til hvers konar brota ríkisins á ESB-rétti. Skiptir þá ekki máli hvort brotið megi rekja til löggjafarvaldsins, framkvæmdarvaldsins eða dómsvaldsins, brotið þarf einungis að vera nægilega alvarlegt.⁵⁴

Fræðimenn hafa túlkað regluna um skaðabótaskyldu ríkisins svo að hún sé hluti og eins konar framhald af reglunni um bein réttaráhrif, sem er í gildi í ESB-rétti. EES-samningurinn gerir ekki ráð fyrir slíkum réttaráhrifum. Samt sem áður spruttu upp vangaveltur um það hvort sambærileg skaðabótaregla væri í gildi í EES-rétti.⁵⁵

Í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur, *Hrd. 1999:4916 (236/1999)*, reyndi á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna ranglega innleiddrar tilskipunar. Erla María höfðaði skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu vegna þessa. Byggði hún kröfur sínar á því að ríkið hefði ekki lagað löggjöf landsins réttilega að tilskipun nr. 80/987/EBE um samræmingu á lögum aðildarríkjanna um vernd til handa launþegum verði vinnuveitandi gjaldþrota, eins og hún var tekin upp í 24. tölulið XVIII. viðauka við EES-samninginn. Héraðsdómur óskaði eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins, þar sem meðal annars var spurt hvort það varðaði ríkið skaðabótaábyrgð gagnvart launþega að hafa ekki, samfara aðild sinni að EES-samningnum, breytt landslögum á þann veg að launþeginn ætti samkvæmt þeim lögbundinn rétt til

⁵¹ Ólafur Jóhannes Einarsson: „Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum rétti“, bls. 387.

⁵² Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 132.

⁵³ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 134 og Dóra Sif Tynes: „Ys og þys út af engu?“, bls. 495.

⁵⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 198.

⁵⁵ Helga Björg Jónsdóttir: „Staða og framkvæmd EES-samningsins í íslenskum rétti“, bls. 71-72.

launagreiðslna. Íslenska ríkið taldi svo ekki vera. Þau rök sem fyrst og fremst voru færð fyrir því voru að slík skaðabótaskylda kæmi ekki fram í EES-samningnum sjálfum, auk þess sem samningurinn gerði ekki ráð fyrir framsali löggjafarvalds eða beinum réttaráhrifum líkt og Rómarsamningurinn. Í ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, *EFTAD, álit E-9/97, EFTACR 1998, bls. 95*, var fallist á það að ekki væri tiltekið ákvæði í EES-samningnum sem lagði grunninn að skaðabótaábyrgð ríkisins, en talið að líta yrði til þess hvort skyldan fælist í yfirlýstum tilgangi EES-samningsins. Í 60. lið álitsins segir:

Dómstóllinn telur að markmiðið um einsleitni og það markmið að koma á og tryggja rétt einstaklinga og aðila í atvinnurekstri til jafnræðis og jafnra tækifæra komi svo skýrt fram í samningnum, að EFTA-ríkjunum, sem aðild eiga að samningnum, hljóti að bera skylda til þess að það tjón fái bætt sem hlýst af því að landsréttur er ekki réttilega lagaður að tilskipunum.

Dómstóllinn taldi 3. gr. EES-samningsins ýta enn frekar undir þessa skyldu aðildarríkjanna, og að í 3. gr. fælist skylda samningsaðila til að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að staðið væri við þær skuldbindingar sem leiða af samningnum. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að það væri meginregla EES-samningsins að samningsaðilum beri skylda til að sjá til þess að tjón, sem einstaklingar yrðu fyrir vegna vanefnda ríkisins á skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum, fengist bætt.

Ef ekki er gert ráð fyrir beinum réttaráhrifum í EES-samningnum og reglan um skaðabótaskyldu ríkisins er hluti eða framhald af þeirri reglu er eðlilegt að spyrja sig afhverju skaðabótareglan er einnig talin taka til EFTA-ríkjanna. Davíð Þór Björgvinsson hélt því fram í fyrirlestri frá 1996 að ólíklegt væri að EFTA-dómstóllinn ætti eftir að komast að þeirri niðurstöðu að niðurstaðan í Francovich málinu væri skuldbindandi fyrir EFTA-ríkin, einkum vegna þess að málið var ekki einn af þeim dómum sem vísað væri til í 6. gr. EES-samningsins, sem kveður á um túlkun hans í samræmi við úrskurði dómstóla ESB. Samt sem áður taldi Davíð Þór ekki hægt að útiloka að niðurstaðan væri bindandi og að EFTA-dómstóllinn myndi móta svipaða reglu reista á sérstöku eðli EES-samningsins. Á svipuðum tíma og Davíð Þór flutti þennan fyrirlestur komst Carl Baudenbacher að þeirri niðurstöðu að meginreglurnar um bein réttaráhrif og forgangsáhrif væru hluti EES-samningsins, en að það væri aftur á móti umdeilt. Af því má leiða að reglan um skaðabótaskyldu ríkisins sé hluti samningsins.⁵⁶ Sýnir þetta enn og aftur hversu dýnamískur EES-samningurinn er.

⁵⁶ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 201-202 og Carl Baudenbacher: „Between homogeneity and independence“, bls. 195.

5 Þróun EES-samningsins í átt að frekara framsali

Allt frá árinu 1994 hefur Ísland verið virkur þátttakandi í Evrópusamrunanum sem hefur átt sér stað síðustu áratugi. EES-samningurinn hefur síðan þá átt stóran þátt í þróun íslensks samfélags, en áhrif Evrópusamvinnunnar teygir sig í dag til flestra sviða þjóðfélagsins.⁵⁷ Til marks um þessi áhrif er athyglisvert að skoða þann fjölda laga sem á rætur sínar að rekja beint eða óbeint til EES-aðildar Íslands og samþykkt hafa verið á Alþingi. Samkvæmt tölum sem Evrópunefnd⁵⁸ tók saman árið 2006 voru alls samþykkt 1.656 lög á Alþingi árin 1992-2006. Þar af voru 285, eða 17.2%, sem áttu beinan uppruna í EES-aðild Íslands, en ef einnig er litið til laga sem áttu óbeinan uppruna í EES-aðildinni mátti rekja 21.6% laga á umræddu tímabili til EES-aðildar Íslands. Af þessum tölum má þó ekki draga of miklar ályktanir um stöðu Íslands í Evrópusamrunanum svokallaða, þar sem einungis er um tölfræði að ræða, sem segir ekki endilega neitt um efnisleg áhrif og umfang ESB gerða hér á landi.⁵⁹

EES-samningurinn er í stöðugri þróun vegna sérstaks eðlis samningsins. Í samantekt sinni frá 2006 komst Evrópunefnd að þeirri niðurstöðu að EES-samningurinn hafi staðist tímans tönn, að hann væri grundvöllur að samskiptum Íslands og ESB og að rétt væri að þróa samninginn áfram.⁶⁰ En hversu langt má ganga í þessari þróun, þegar framsalsheimildum er ekki markað betri skil en raun ber vitni? Verður hér fjallað um þrjú dæmi þar sem vafi hefur verið uppi um það hvort framsal ríkisvalds brjóti í bága við ákvæði stjórnskipunarlaga.

5.1 Samkeppnisreglur

Ákvæði um samkeppnismál er veigamikill hluti EES-samningsins. Helstu efnisreglur samningsins um samkeppnismál má finna í 53. gr., sem bannar samráð fyrirtækja, 54. gr., sem bannar misnotkun fyrirtækis á markaðsráðandi stöðu og 57. gr., sem fjallar um samruna fyrirtækja.

Miklar breytingar urðu á samkeppnisreglum ESB á sínum tíma og var markmið þeirra breytinga að færa samkeppniseftirlit heim til aðildarríkja sambandsins. Í þessum breytingum fólst meðal annars innleiðing tveggja reglugerða ráðsins 2003/1/EB og 2004/139/EB, og urðu þær einnig hluti af EES-samningnum. Það varð til þess að ný samkeppnislög voru sett hér á landi árið 2005.⁶¹ Við gerð frumvarps til nýju samkeppnislaganna var leitað álits Davíðs Þórs Björgvinssonar um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana vegna innleiðingu reglugerðar

⁵⁷ *Iceland and the EEA 1994-2011*, bls. 5 og 26.

⁵⁸ Nefnd skipuð af forsætisráðherra árið 2004, til að kanna framkvæmd EES-samningsins.

⁵⁹ *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 56–57.

⁶⁰ *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 115.

⁶¹ Alþt. 2004-05, A-deild, bls. 4229.

ráðsins 2003/1/EB og 27. gr. frumvarps til samkeppnislaga, sem var í samræmi við reglugerðina. 27. gr. frumvarpsins hljómar svo:

Þegar dómstóll fjallar um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun. Enn fremur skal hann forðast að leysa úr máli á annan veg en þann sem Eftirlitsstofnun EFTA kann að gera í máli sem hún hefur til meðferðar. Dómstóllinn getur í þessu skyni frestað meðferð málsins.

Í þessu felst að dómur innlands dómstóls má ekki brjóta í bága við þá ákvörðun sem ESA hefur þegar tekið í sama máli. Ákvæðið gerir þannig ráð fyrir því að við ákveðnar aðstæður sé dómstólum rétt að gera ákvarðanir ESA að sínum.⁶² Í reynd er líklegt að íslenskur dómstóll geti ekki lokið máli fyrr en ákvörðun ESA liggur fyrir.⁶³ Er ákvæðið talið jafngilda því að íslenskt dómsvald sé framselt til alþjóðastofnunar, eða að minnsta kosti takmarkar það vald dómstóla hér á landi. Álitafnið er aftur á móti hvort slík takmörkun, eða framsal, standist íslensk stjórnskipunarlög.⁶⁴

Að mati Davíðs Þórs hefur 27. gr. frumvarpsins talsverða sérstöðu, þar sem sú tegund framsals sem felst í ákvæðinu er nýmæli í íslenskum lögum. Dómstólar hafa ekki áður verið bundnir af ákvörðunum alþjóðlegra stofnana við úrlausn máls, sem þeir eiga lögsögu í.⁶⁵ Í álitgerð sinni um frumvarp til samkeppnislaga byggir Davíð á þeirri forsendu að í íslenskum rétti sé í gildi óskráð regla⁶⁶, þess efnis að hinum almenna löggjafa sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hann lítur einnig til breytilegrar skýringar á stjórnarskránni, sem felur í sér töluvert svigrúm fyrir löggjafann til að skýra stjórnarskrána í takt við ríkjandi viðhorf í stjórnámálum hverju sinni. Ef stuðst er við þá tegund skýringar má játa löggjafanum heimild til að framselja ríkisvald innan þeirra marka sem hin óskráða regla setur. Telur hann þá staðreynd að Ísland sé fullvalda ríki ekki koma í veg fyrir þá heimild löggjafans. Það sem vegur þyngst í röksemdafærslu Davíðs Þórs er að hann lítur á framsalið á dómsvaldi sem takmarkað tilvik. Með öðrum orðum að framsalið eigi sér einungis stað við tiltekna aðstæður og eigi eingöngu við þegar íslenskir dómstólar beita tilteknum ákvæðum EES-samningsins. Það væri því líklegt að þýðing 27. gr. frumvarpsins myndi í reynd verða mjög lítil.⁶⁷ Davíð Þór taldi því 27. gr. frumvarpsins ekki brjóta í bága við stjtskr.

⁶² Alþt. 2004-05, A-deild, bls. 4260.

⁶³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 467.

⁶⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 472.

⁶⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 473.

⁶⁶ Sjá umfjöllun um hina óskráðu reglu í 2. kafla.

⁶⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 472-475.

Verulegar athugasemdir komu fram í umsögnum um þessa lagabreytingu og hlaut álit Davíðs Þórs gagnrýni úr ýmsum áttum. Í því sambandi ber að nefna umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til nýrra samkeppnislaga, en hún taldi hæpið að umrætt ákvæði stæðist stjórnarskrá.⁶⁸ Taldi nefndin vafasamt að rökstyðja hið umrædda framsal með því að það væri takmarkað við tilteknar aðstæður, heldur ætti að skoða framsal dómsvaldsins sem gert var ráð fyrir heildstætt og miða við allan EES-samninginn. Í umsögn réttarfarsnefndar segir orðrétt:

Varhugavert er að rökstyðja umrætt fullveldisframsal með því að það sé takmarkað við tilteknar aðstæður eins og gert er í fyrirbyggjandi álitagerð. Sé haldið áfram á þeirri braut má segja nákvæmlega það sama um flesta hluta EES-samningsins. Hann má greina í sundur í afmarkaða þætti og draga þannig smám saman vald frá íslenskum dómstólum.⁶⁹

Hér ber að nefna að Stefán Már Stefánsson var nefndarmaður í réttarfarsnefnd á þessum tíma, og tók saman umsögn nefndarinnar. Stefán hefur þó einnig komið þessum skoðunum sínum á framfæri á eigin forsendum.⁷⁰ Auk þessa bendir réttarfarsnefndin á að með 27. gr. frumvarpsins er farið inná nýja braut, sem ekki var til áður í EES-samningnum, þ.e. að íslenskir dómstólar séu bundnir við ákvörðun ESA. Verði því að teljast tæpt að byggja framsal á grundvelli 27. gr. frumvarpsins á sömu forsendum og þegar ríkisvald var framselt með EES í upphafi.⁷¹ Nefndin lagði einnig til að orðalagi 27. gr. frumvarpsins sé breytt þannig að það svipi frekar til skuldbindingar milli ESB og EFTA ríkjana í Lúganósamningnum, þar sem dómstólum er gert skylt „að taka réttmætt tillit til fordæma sem úrlausnir dómstóls Evrópubandalaganna og dómstóla í aðildarríkjum Evrópubandalaganna veita“.⁷²

Dómarafélag Íslands gagnrýndi að einungis hafi verið leitað álits eins manns og það lagt til grundvallar svo mikilvægri löggjöf sem getur falið í sér framsal ríkisvalds. Í öðrum jafn mikilvægum málum sem áður höfðu komið til kasta Alþingis væri almennt aflað álits fleiri en eins sérfræðings. Til dæmis komu þrír sérfræðingar að álitagerð um Schengensamninginn.⁷³

⁶⁸ Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til samkeppnislaga, dbnr. 1216, 131. lögþ. 2004-05, <http://www.althingi.is>.

⁶⁹ Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til samkeppnislaga, dbnr. 1216, 131. lögþ. 2004-05, bls. 3, <http://www.althingi.is>.

⁷⁰ Álitagerð Stefán Mús Stefánssonar um reglugerð 2008/216/EB, þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11, bls. 72 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷¹ Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til samkeppnislaga, dbnr. 1216, 131. lögþ. 2004-05, bls. 3, <http://www.althingi.is>.

⁷² Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til samkeppnislaga, dbnr. 1216, 131. lögþ. 2004-05, bls. 1 og 3-4, <http://www.althingi.is>.

⁷³ Umsögn Dómarafélags Íslands um frumvarp til samkeppnislaga, dbnr. 1380, 131. lögþ. 2004-05, bls. 1, <http://www.althingi.is>.

Það er ljóst eftir margra ára umfjöllun um EES-samninginn að einhver frávík eru leyfileg, en mörk leyfilegra frávika eru aftur á móti alltaf álitafni, sérstaklega þegar gengið er lengra og lengra í framsali ríkisvalds eftir því sem árin líða.⁷⁴

5.2 Framsal sektarvalds til ESA

Evrópusambandið kom á sínum tíma á fót sameiginlegri stofnun til að tryggja öryggi og sjálfbærni loftferða á vaxandi markaði, sú stofnun heitir í dag Flugöryggisstofnun Evrópu (e. European Aviation Safety Agency, hér eftir „EASA“) og er Ísland aðili að henni á grundvelli EES. EASA ber „ábyrgð á lofthæfis- og umhverfissvottun loftfara og tilheyrandi framleiðsluvara, íhluta og búnaðar, svo og vottun hönnunar- og framleiðslufyrirtækja, auk vottunar og eftirlits með viðhaldsstöðvum í þriðju ríkjum. Stofnunin fer meðal annars með viðamikið hlutverk á sviði stöðlunar og úttekta og annast söfnun, greiningu og rannsóknir í þágu aukins flugöryggis.“⁷⁵ Með reglugerð 2008/216/EB var verksvið stofnunarinnar aukið enn frekar.

Í reglugerðinni er kveðið á um aðra nálgun sem var ekki að finna í þeim reglugerðum sem hún leysir af hólmi. Sú nálgun lýtur að heimild til að sekta innlenda aðila í tilefni af brotum á reglugerðinni og/eða til að beita févítisákvæðum gegn persónum og fyrirtækjum sem EASA hefur veitt leyfisskírteini, til að þvinga þá aðila til að fylgja ákvæðum reglugerðinnar. Tilgangurinn með þessari nýju nálgun er að gefa stofnunum ESB heimild til að beita sveigjanlegri, hæfilegri og ekki jafn íþyngjandi viðurlögum og áður tíðkuðust, svo sem afturköllun leyfis eða skírteina. Reglan um afturköllun skírteina fellur þó ekki úr gildi. Í 25. gr. reglugerðarinnar er gert ráð fyrir að framkvæmdastjórn ESB fái þetta sektarvald í hendur. Hægt er að bera ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar undir dómstól ESB til endurskoðunar. Innlendir aðilar fara því ekki með þetta vald.⁷⁶

Vorið 2011 var lögð fram þingsályktunartillaga á Alþingi um að heimila ríkistjórninni að staðfesta fyrir hönd Íslands fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella inn í XIII. viðauka um flutningastarfsemi reglugerð 2008/216/EB.⁷⁷ Samkvæmt 25. gr. reglugerðarinnar myndi sektarákvörðunarvaldið gagnvart EFTA-ríkjunum hvíla hjá ESA. Íslensk stjórnvöld sóttust aftur á móti eftir því að Flugmálastjórn Íslands myndi fara með

⁷⁴ Álitsgerð Stefán Más Stefánssonar um reglugerð 2008/216/EB, þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11, bls. 69-71 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷⁵ Álit meirihluta utanríkismálanefndar, þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11, bls. 2 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷⁶ Álit meirihluta utanríkismálanefndar, þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11, bls. 9 (enn óbirt í A-deild Alþt.) og álitsgerð Stefán Más Stefánssonar um reglugerð 2008/216/EB, þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11, bls. 56-57 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷⁷ Þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

sektarvaldið. Framkvæmdastjórn ESB féllst ekki á það og benti á að ESA ætti að fara með slíkt vald á grundvelli 108.-110. gr. EES-samningsins, sem fjalla um tilhögun eftirlits með EFTA ríkjunum. Þar af leiðandi vaknaði það álitamál hvort slíkt framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til ESA og EFTA dómstólsins stæðist íslensk stjórnskipunarlög.⁷⁸

Stefán Már Stefánsson var fenginn til að gefa álit um lögmæti þess að taka upp í íslensk lög reglugerð 2008/216/EB, einkum ákvæði 25. gr. hennar. Við samningu álitargerðarinnar gengur Stefán Már út frá því að í gildi sé óskráð regla um heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana og að heimilt hafi verið að byggja á henni við inngöngu Íslands í EES.⁷⁹ Hér ber einnig að nefna að hann nálgast ekki álitaefnið sem afmarkaðan þátt EES-samningsins, heldur skoðar hann framsalið heildstætt og metur það út frá EES-samningnum í heild sinni, ólíkt því sem Davíð Þór gerir í áliti sínu vegna 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.⁸⁰

Í áliti sínu kemst Stefán Már að þeirri niðurstöðu að sektarákvörðunarheimild ESA myndi hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi, þar sem ákvarðanir ESA yrðu bindandi fyrir íslenska aðila. Einnig vegur það þungt að þessar ákvarðanir ESA eru einungis bornar undir dómstól EFTA, en ekki innlendan dómstól. Í því samhengi bendir Stefán Már á að ef alþjóðastofnun er fengið vald til að taka íþyngjandi ákvarðanir⁸¹, er sérstaklega mikilvægt að borgurum sé fengin sú dómstólavernd sem 60. gr. stjkskr. kveður á um, þ.e. að geta borið ágreining um embættistakmörk yfirvalda undir dómstóla.

Stefán Már bendir einnig á að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds, svipað og gert er ráð fyrir með reglugerð 2008/216/EB, hefur átt sér stað á grundvelli núgildandi stjórnarskrár á sviði samkeppnismála.⁸² Aftur á móti lágu því til grundvallar sérstakar samkeppnislegar ástæður, sem hann telur hæpið að eigi við í umræddu tilviki. Þrátt fyrir þessi sjónarmið kemst Stefán Már að þeirri niðurstöðu að erfitt sé að fullyrða að umrædd löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá. Því til stuðnings nefnir hann að þær reglur sem lúta að sektarvaldi ESA nái til mjög fárra aðila hér á landi og gildi á mjög þröngu sviði, en eini aðilinn hér á landi sem hefur vottun frá EASA er Icelandair. Undir þetta tekur nefndasvið og aðallögfræðingur Alþingis.⁸³

Meiri hluti utanríkisnefndar taldi 25. gr. reglugerðar 2008/216/EB vera vel afmarkaða og að hún fæli ekki í sér verulegt, íþyngjandi valdframsal. Taldi meiri hlutinn að flugstarfsemi

⁷⁸ Álit meirihluta utanríkismálanefndar, þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11, bls. 1-2 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷⁹ Sjá umfjöllun um hina óskráðu meginreglu í 2. kafla.

⁸⁰ Álitargerð Stefán Mús Stefánssonar um reglugerð 2008/216/EB, þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁸¹ Í þessu tilfelli sektarvald.

⁸² Sjá kafla 5.1.

⁸³ Álitargerð Stefán Mús Stefánssonar um reglugerð 2008/216/EB, þskj. 1079, 139. lögþ. 2010-11, bls. 75 (enn óbirt í A-deild Alþt.) og minnisblað frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis, fylgiskjal með þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

væri eðlislík fyrri álitaeftum sem vaknað hefðu í tengslum við EES-samninginn, svo sem samkeppnisreglur EES, og taldi framsalið því rúmast innan stjórnarskrárinnar. Segir svo í áliti meiri hluta utanríkisnefndar:

Kjarni röksemdarinnar er sá að aðili sem tekur þátt í alþjóðlegum viðskiptum og nýtur þeirrar hagkvæmni og þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast eða sem af hóm leiða.⁸⁴

Nefndasvið og aðallögfræðingur Alþingis komast að svipaðri niðurstöðu í minnisblaði sínu til utanríkismálanefndar. En í minnisblaðinu segir:

Verður vart séð að með ákvæðinu sé gengið lengra en þegar hefur verið gert í samkeppnismálum skv. EES-samningnum.⁸⁵

Þessi ummæli stinga í stúf. Við röksemdafærslu má það ekki vera leiðandi sjónarmið að eitthvað, sem talið hefur verið vafasamt, hafi áður verið gert. Það eitt réttlætir ekki að slakað sé á kröfum um stjórnskipulegt gildi laga.⁸⁶ Það þarf að meta hvert og eitt vafatilvik sjálfstætt, en þó með heildarsýn EES-samningsins að fyrirmynd, eins og Davíð Þór hefur nefnt. Ef þetta væri gildur rökstuðningur fyrir framsali ríkisvalds til EES, væri hægt að ganga lengra og lengra í hvert skipti sem vafi er uppi um stjórnskipulegt gildi framsals.

5.3 Nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu

1. janúar 2011 tók nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu gildi.⁸⁷ Með því var komið á fót þremur nýjum eftirlitsstofnunum á sviði bankamála, verðbréfamála og váttryggingar- og starfstengdra lífeyrismála. Þessar stofnanir hafa í dag ákveðnar valdheimildir til að fylgja eftir framkvæmd Evrópulöggjafar, auk þess sem þær hafa vald til að skera úr ágreiningi milli eftirlitsaðila vegna fjármálastarfsemi sem veitt er yfir landamæri. Nauðsynlegt er að ræða ítarlega hvernig hið nýja eftirlitskerfi verður innleitt í landsrétt EFTA-ríkjanna, með hliðsjón af því framsali ríkisvalds sem í því getur falist. Þátttaka EFTA-ríkjanna í þessu nýja eftirlitskerfi er nú til umræðu innan EFTA.⁸⁸ Hér er því enn eitt álitaeftnið á sviði EES-réttar í uppsiglingu, sem Alþingi mun þurfa að takast á við fyrr en síðar.

⁸⁴ Þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11, bls. 9 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁸⁵ Minnisblað frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis, fylgiskjal með þskj. 1678, 139. lögþ. 2010-11, bls. 13 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁸⁶ Álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 719.

⁸⁷ Var þetta gert með reglugerðum 2010/1093/EB, 2010/1094/EB og 2010/1095/EB.

⁸⁸ *Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel*, bls. 8.

6 Ályktunarorð

Höfundur hefur hér að framan leitast við að gera grein fyrir þeim álitaeftum sem uppi voru í aðdraganda fullgildingu og lögleiðingu EES-samningsins, auk þess sem vikið hefur verið að þróun samningsins síðastliðin ár.

Í stuttu máli er komist að þeirri niðurstöðu að þær forsendur sem byggt var á þegar framsal ríkisvalds til EES var heimilað í fyrsta sinn hafi verið á mörkum þess að standast íslensk stjórnskipunarlög. Þróunin síðastliðin ár hefur auk þess orðið sú, að það framsal ríkisvalds sem felst í EES-samningnum er orðið mun víðtækara. Telur höfundur þær forsendur, sem lagt var upp með við lögfestingu EES-samningsins um að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana væri heimilt ef það væri afmarkað, takmarkað og ekki verulega íþyngjandi, ekki lýsandi fyrir framkvæmd samningsins eins og hún er nú.

Ekki er fallist á hægt sé að byggja á óskráðri, venjuhelgaðri reglu við svo mikilvæga framkvæmd sem framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í eðli sínu er. Því er ekki hafnað að slík regla sé fyrir hendi í íslenskum rétti, en tekið er undir álit Björns Þ. Guðmundssonar þar sem hann spyr hvar mörkin eigi að liggja. Hvenær er framsal ríkisvalds skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið né verulega íþyngjandi? Að mati höfundar skulu slík mörk vera bundin í stjórnarskrá. Það á ekki vera undir hinum almenna löggjafa komið að draga mörkin í hvert skipti sem stofnað er til samstarfs um nýjan málaflokk innan innri markaðarins.

Hvað varðar þróun EES-samningsins er litið til hennar án tillits til þess hvort framsal ríkisvalds til EES hafi verið stjórnskipulega heimilt frá upphafi. EES-samningurinn er í stöðugri þróun, enda leiðir það af dýnamísku eðli hans. Þrjú álitaefti um þróun samningsins eru sérstaklega tekin fyrir í ritgerð þessari.⁸⁹ Meta þarf öll tilvik, sem fela í sér framsal ríkisvalds til EES, heildstætt út frá samningnum sjálfum, þó þannig að hvert tilvik fái sjálfstæða umfjöllun. Að mati höfundar hefur þess ekki verið gætt af hálfu löggjafarvaldsins. Það má ekki vera leiðandi sjónarmið við röksemdafærslu að eitthvað, sem talið hefur verið vafasamt, hafi áður verið gert.⁹⁰ Slík sjónarmið hafa þó verið gegnumgangandi í lögfræðiálitum sérfræðinga á sviði Evrópuréttar hér á landi.

Það er því mikilvægt að taka því föstum tókum hvernig haga skuli heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana, en ekki hafa hana hangandi í lausu lofti eins og raunin hefur verið.

⁸⁹ Samkeppnisreglur EES-réttar, framsal sektarvalds til ESA og nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu.

⁹⁰ Álit Björns Þ. Guðmundssonar um stjórnarskrána og EES-samninginn, Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 719.

7 Lokaorð

Við skrif þessi kom það virkilega á óvart hversu óáþreifanlegar heimildir til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana eru í raun og veru í íslenskum rétti. Bæði af framkvæmd dóms- og löggjafarvalds má sjá að stjórnvöld eru almennt ekki tilbúin til að takast á við það, fyrir fullt og allt, hver áhrif EES-réttar eru hér á landi.

Í ljósi þessa verður að teljast ótrúlegt að ekki hafi enn verið tekið markvisst á þessum vanda. Eins og ítrekað hefur verið tekið fram hér að framan gæti lausnin verið að stjórnarskrárbinda heimild til framsals ríkisvalds að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, eins og nágrannaþjóðir okkar hafa gert. Verður þó að gæta að því að hafa slíkt framsalsákvæði ekki of þungfarið, svo þrengt sé að heimildum Íslands til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Gæti það haft veruleg áhrif á stöðu Íslands í alþjóðasamfélaginu.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kaflar úr þjóðarétti. Handrit til kennslu.* 2. útgáfa. Reykjavík 2005.

Björn Friðfinnsson: „Fyrirlestrar um EES-efni, háskólafyrirlestur 22“, <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1719>, 15. október 2008 (skoðað 12. mars 2012).

Carl Baudenbacher: „Between homogeneity and independence: The legal position of the EFTA court in the European Economic Area“. *Columbia Journal of European law*, 2. tbl. 1997, bls. 169-227.

Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“. *Afmælisrit. Þór Vilhjálmsson sjötugur.* Ritsj. Davíð Þór Björgvinsson. Reykjavík 2000, bls. 77-109.

Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur.* Reykjavík 2006.

Dóra Sif Tynes: „Ys og þys út af engu? Hugleiðingar um bókun 35 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2002, bls. 473-501.

Frumvarp til stjórnskipunarлага ásamt skýringum. Stjórnlagaráð, Reykjavík 2011. http://www.stjornlagathing.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf, (skoðað 15. febrúar 2012)

Handbók stjórnarráðsins um EES. Utanríkisráðuneytið, Reykjavík 2003.

Helga Björg Jónsdóttir: *Staða og framkvæmd EES-samningsins í íslenskum rétti. Lokaverkefni til ML gráðu í lögfræði.* Bifröst 2010.

Iceland and the EEA 1994-2011. Europautredningen. Noregur 2011.

Íris Lind Sæmundsdóttir: *Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Meistararitgerð í lögfræði.* Háskóli Íslands 2008.

Jón Steinar Gunnlaugsson: *Um fordæmi og valdmörk dómstóla.* Reykjavík 2003.

M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law. A Comparative Study of the Effectiveness of European Law.* Groningen 2009.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum rétti“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. tbl. 2007, bls. 371-411.

Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins. Kennslubók fyrir byrjendur.* Reykjavík 2007.

Tengsl Íslands og Evrópusambandsins, skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaeðni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2007.

„Umsögn Dómarafélags Íslands um frumvarp til samkeppnislaga“, http://www.althingi.is/pdf/umsogn_doc.php4?nefnd=ev<=131&malnr=590, (skoðað 15. febrúar 2012).

„Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til samkeppnislaga“, <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?lgt=131&dbnr=1216>, (skoðað 15. febrúar 2012).

„Yfirlitsskýrsla Sendiráðs Íslands í Brussel“, http://www.iceland.is/iceland-abroad/be/files/halfsarskyrsla_sidari_hluti_2011.pdf, (skoðað 19. mars 2012).

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1985, bls. 2544

Hrd. 1999, bls. 4916 (236/1999)

Hrd. 2003, bls. 2045 (477/2002)

Dómar og álit EFTA-dómstólsins:

EFTAD, mál E-1/94, EFTACR 1998, bls. 15

EFTAD, álit E-9/97, EFTACR 1998, bls. 95

EFTAD, álit E-1/01, EFTACR 2002, bls. 2

Dómar Evrópudómstólsins:

EBD, mál C-26/62, ECR 1963, bls. I-00001

EBD, mál C-6/64, ECR 1964, bls. I-00585

EBD, mál C-6/90 og mál C-9/90, ECR 1991, bls. I-05357