

Krefst aðild að ESB breytinga á stjórnarskrá Íslands?

- BA ritgerð í lögfræði -

Rúnar Þór Jóhannsson

Lagadeild
Félagsvísindasvið
Umsjónarkennari: Ásgerður Ragnarsdóttir
Febrúar 2013



HÁSKÓLI ÍSLANDS

EFNISYFIRLIT

1. Inngangur	2
2. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.....	3
2.1. Stjórnarskrárákvæði sem varða heimildir til framsals ríkisvalds	3
2.2 Óskráða meginreglan um framsal ríkisvalds	5
3. EES.....	6
3.1. Almenn	6
3.2. EES-samningurinn. Uppbygging og markmið	7
3.3. Stjórnskipunarleg álitæfni varðandi EES-samninginn og tilurð hans	9
3.4. Þróun EES-samningsins	12
4. Evrópusambandið (ESB).....	13
4.1. Almenn	13
4.2. Yfirþjóðlegt vald ESB	13
4.2.1. Reglan um beina réttarverkan og forgangsáhrif sambandsréttar	15
4.3. Framsal valds og breytingar við aðild að ESB	17
5. Niðurstöður.....	18
Heimildaskrá.....	20

1. Inngangur

Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana hefur verið nokkuð í umræðunni síðustu misseri. Umræðan er nú fyrst og fremst til komin vegna umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu en einnig vegna nýlegs frumvarps Stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna þar sem meðal annars er ákvæði um framsal ríkisvalds. Í íslensku stjórnarskránni er ekkert ákvæði um framsal ríkisvalds og hafa vangaveltur verið um hvers vegna svo sé ekki og hvort ekki ætti að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrána. Einnig hefur verið rætt um þá óskráðu meginreglu sem talin hefur verið heimila framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana upp að vissu marki. En umræðan um heimildir íslenskrar stjórnarskipunar til framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana er ekki ný af nálinni.

Þann 2. maí 1992 var samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið undirritaður í Óportó í Portúgal. Með samningnum varð til Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) og með honum fengu aðildarríki Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) aðgang að innri markaði Evrópusambandsins (ESB). Á þeim tíma sem samningurinn var undirritaður fór fram umræða um hvort að í honum fælist ekki framsal ríkisvalds og hvort að stjórnarskrá Íslands heimilaði slíkt framsal. Á endanum varð niðurstaðan sú að svo væri en að til væri óskráð meginregla sem heimilaði framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana upp að vissu marki. Með hliðsjón af þeirri niðurstöðu var því ekki sett nýtt ákvæði í stjórnarskrá Íslands sem heimilaði framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Talið var að óskráða meginreglan væri fullnægjandi við inngöngu Íslands í Evrópska efnahagssvæðið. Svipaðar umræður hafa síðan átt sér stað vegna umsóknar Íslands um inngöngu í Evrópusambandið. En andstætt við þá niðurstöðu sem komist var að varðandi framsal ríkisvalds til EES þá er í dag talið að aðild að Evrópusambandinu kalli á stjórnarskrárbreytingu. Rökin sem þar liggja að baki eru að í aðild að Evrópusambandinu felst víðtækara framsal ríkisvalds en fólst í aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu á sínum tíma.

Í þessari ritgerð mun ég fjalla um hvers vegna aðild að ESB er talin kalla á stjórnarskrárbreytingu vegna framsals ríkisvalds en ekki aðild að EES-samningnum. Einnig fjalla ég um það framsal sem felst í EES-samningnum. Að auki mun ég fjalla almennt um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og skoða þar hina óskráðu meginreglu um framsal ríkisvalds.

2. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

2.1. Stjórnarskrárákvæði sem varða heimildir til framsals ríkisvalds

Í Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (framvegis skammstöfuð stj. skr.) er ekki að finna sérstök ákvæði sem mæla fyrir um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. En þar eru þó ákvæði sem koma til skoðunar og vert er að skoða í þessu samhengi.

Fyrst ber að nefna 1. gr. stj. skr. Í 1. gr. stj. skr. kemur fram að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Þótt ekki sé beint tekið fram í ákvæðinu að Ísland sé fullvalda ríki verður að telja það eina af þeim forsendum sem ákvæðið er byggt á.¹ Í því felst að Ísland er aðili að þjóðarétti og getur tekið á sig skuldbindingar. Hugtakið fullveldi skiptir að vissu leyti máli í sambandi við framsal ríkisvalds, enda má hugsa sér að ríki geti framselt svo mikinn hluta af valheimildum sínum til alþjóðlegra stofnana að það teljist ekki í reynd fullvalda ríki lengur. Ísland er vissulega fullvalda ríki þrátt fyrir aðild að EES-samningnum. Það er á hreinu hvort sem lagt er til grundvallar stjórn málafræðileg eða hefðbundin þjóðréttarleg skilgreining hugtaksins. Þá er einnig talið víst að aðildarríki Evrópusambandsins séu fullvalda þrátt fyrir það víðtæka framsal ríkisvalds sem aðild að sambandinu fylgir. Að Ísland sé fullvalda ríki þýðir því ekki, að ekki megi án sérstakrar heimildar í stj. skr. framselja að vissu marki valdheimildir ríkisins til alþjóðastofnana.²

Næst ber að skoða 2. gr. stj. skr. Það ákvæði skiptir miklu máli í þessu sambandi en í ákvæðinu segir:

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

Við lestur á ákvæðinu má sjá að í því felast þrjár reglur. Í fyrsta lagi að ríkisvaldinu sé skipt í þrennt. Í öðru lagi að ríkisvaldið skuli vera í höndum þeirra aðila sem í ákvæðinu eru nefndir. Í þriðja lagi að yfirvöld séu innlend. Í réttarframkvæmd hafa verið gerðar margar undantekningar frá þessum reglum, án þess þó að stjórnarskráin heimili það sérstaklega eða það hafi verið talið fara gegn ákvæðum hennar. Það má nefna margar undantekningar í þessu samhengi. Fyrst má benda á þá alkunnu staðreynd að Alþingi framselur hluta af löggjafarvaldinu til handhafa framkvæmdavalds, oftast til ráðherra, með því að heimila að settar séu reglugerðir um tiltekin atriði. Ennfremur má benda á handhöfn forseta á löggjafar-

¹ Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“, bls. 78.

² Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 444.

og framkvæmdavaldi, sem 2. gr. segir sjálf til um, og einnig setu ráðherra á Alþingi. Þá er það óumdeilt að íslenskir dómstólar geti beitt erlendum lögum. Má líta á þetta sem frávik frá annarri grein stjórnarskrárinnar. Loks eru ákvarðanir, sem eðlilegast er að telja dómsathafnir, stundum teknar af öðrum en dómendum. Dæmi um það er t.d. framsal dómsvalds til löggjafarvalds eins og sést í 46. gr. stjkskr. sem segir að Alþingi skeri sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir.³

Varðandi löggjafarvaldið má hafa í huga að stundum gera lög hreinlega ráð fyrir því að þjóðréttarreglum, sem hafa ekki verið lögfestar sérstaklega, skuli beitt. Er þar átt við þau tilvik þar sem vísað er í þjóðréttarsamninga í lögum og sagt að lögunum skuli beita með hliðsjón af þeim. Þessi ákvæði má skýra þannig að löggjafinn hafi ákveðið að þjóðréttarreglum verði beitt framfar landsrétti. Með því hafi vald verið framselt að vissu marki til þeirra sem hafa heimild til að gera þjóðréttarsamninga.⁴ Af þessu er ljóst að þær reglur sem koma fram í 2. gr. stjkskr. sæta frávikum hvort sem það er á grundvelli stjórnarskrárinnar sjálfrar eða samkvæmt venju.

Þá hefur 60. gr. stjkskr. einnig komið til álita þegar skoðað er hvort stjórnarskráin setji framsali ríkisvalds skorður, en í ákvæðinu kemur fram að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Með því er tryggt að einstaklingar og lögaðilar geti borið ágreining um athafnir stjórnvalda undir íslenska dómstóla. Það getur því mögulega girt fyrir að ákvörðunarvald sé fært út úr landinu til alþjóðastofnunar með þeim afleiðingum að réttarvernd innlendra dómstóla skv. 60. gr. sé ekki lengur til staðar.⁵

Rétt er að nefna eitt ákvæði stjkskr. til viðbótar sem fjallar um gerð þjóðréttarsamninga og kemur oft til skoðunar í þessu samhengi. Ákvæði 21. gr. stjkskr. veitir forseta Íslands heimild til samningsgerðar við erlend ríki og stofna með því til þjóðréttarskuldbindinga. Er ákvæðið svohljóðandi:

„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 stjórnarhöfum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.“

Ákvæðið segir til um gerð hefðbundinna þjóðréttarsamninga. Í þeim tilvikum, sem samningsgerð felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða samningur horfir til

³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 445.

⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 446.

⁵ Björg Thorarensen: „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“, bls. 289.

breytinga á stjórnarhögum ríkisins, er áskilið samþykki Alþingis til samningsgerðar. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er það forseti Íslands sem gerir samninga við erlend ríki. Í framkvæmd hefur það þó verið þannig að utanríkisráðherra, sendiherra eða sérstakar sendinefndir hafa annast samningsgerð og samningsumleitunir.⁶ Ákvæðið verður ekki talið fela í sér sérstaka heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana og þaðan af síður heimild til að gera þjóðréttarsamninga sem fara gegn stjórnarskrá.

2.2 Óskráða meginreglan um framsal ríkisvalds

Í kringum miðbik síðustu aldar fór milliríkjasamvinna að aukast og alþjóðastofnanir voru settar á fót þar sem hefðbundin milliríkjasamvinna fór fram. Samhliða þeirri þróun fór að gæta breytinga á stjórnskipunarrétti ríkja. Mörg ríki settu ákvæði í stjórnarskrár sínar sem veittu þjóðþingum þeirra heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana að fullnægðum ákveðnum skilyrðum. Danmörk⁷, Noregur⁸ og Svíþjóð⁹ fóru meðal annarra í þessa átt og settu ákvæði í stjórnarskrár sínar sem heimiluðu þetta framsal.

Á Íslandi var ekki farið að fordæmi frændþjóðanna hvað þetta varðar. Íslenska stjórnarskráin heimilar því ekki að hluti ríkisvaldsins sé framseldur í hendur annarra þjóðréttaraðila, hvort sem um er að ræða að Ísland verði hlut af sambandsríki eða aðildarland í yfirþjóðlegum samtökum.¹⁰ En þó að í stjórnarskránni sé ekki ákvæði sem heimilar sérstaklega framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana þá hefur verið litið svo á í íslenskri réttarframkvæmd að löggjafinn hafi til þess heimild.

Í lagaframkvæmd og fræðilegum viðhorfum var því í raun mótuð óskráð regla sem heimilar hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli. Hefur óskráðu reglunni verið lýst þannig að hún heimili framsal ríkisvalds upp að vissu marki ef framsalið er afmarkað, takmarkað og ekki verulega íþyngjandi.¹¹ Davíð Þór Björgvinsson hefur ennfremur reynt að afmarka með skýrum hætti inntak og umfang þessarar reglu með hliðsjón af lagaframkvæmd og fræðikenningum. Niðurstaða hans er sú að framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- „ (i) Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
- (ii) að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,

⁶ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 598.

⁷ Henrik Zahle: *Dansk Forfatningsret I. Institutioner og regulering II*, bls. 142.

⁸ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 616

⁹ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 621.

¹⁰ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 596.

¹¹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 381.

- (iii) að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
- (iv) að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra sammingsríkja,
- (v) 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,
- (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara,
- (vii) að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá og
- (viii) að framsalið sé afturkallanlegt.¹²

Við aðild Íslands að samningum um EES og að Schengen-samstarfinu var þessi óskráða meginregla talin vera fullnægjandi.¹³ En hún er þó ekki talin fullnægjandi heimild fyrir því víðtæka framsali sem Evrópusambandsaðild kemur til með að leiða af sér.¹⁴ Líkur eru því á að gera yrði breytingar á stjórnarskránni til þess að það yrði heimilað.

3. EES

3.1. Almenn

Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA (European Free Trade Association), voru stofnuð af sjö ríkjum, Austurríki, Danmörku, Noregi, Portúgal, Stóra-Bretlandi, Sviss og Svíþjóð árið 1960.¹⁵ Ísland varð síðan aðili að EFTA árið 1970. Árið 1984 hófust samningaviðræður milli EFTA og bandalaganna um frekari fríverslun. Viðræður stóðu yfir næstu ár og þeim lyktaði með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið árið 1992. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið tekur til allra ríkja Evrópusambandsins auk þriggja EFTA-ríkja, Íslands, Noregs og Lichtenstein, en Sviss er ekki þáttakandi í samstarfinu. Á Íslandi var samningurinn lögfestur, að mestu leyti, með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 og gekk í gildi 1. janúar 1994. Með aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið gekkst íslenska ríkið undir skuldbindingar til að innleiða reglur á sviði sammingsins inn í íslenskan rétt. Samningurinn skiptist í meginmál með 129 greinum, 49 bókunum og 22 viðaukum.¹⁶

¹² Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 479.

¹³ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 597.

¹⁴ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 597.

¹⁵ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 115.

¹⁶ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 128.

3.2. EES-samningurinn. Uppbygging og markmið

Kjarni EES-samningsins er sá að með honum taka EFTA-ríkin upp reglur sambandsins um fjórfrelsið, samkeppni, hugverkaréttindi og ríkisaðstoð. Verða þau þar með þáttakendur í sameiginlegum innri markaði Evrópusambandsins. Það er þó með þeim takmörkunum að landbúnaður og sjávarútvegur falla utan hans, málefni Schengen falla líka utan samningsins enda gildir um þau sérstakur samningur Evrópusambandsins við Ísland og Noreg. Að auki eiga málefni sem tengjast myntbandalagi Evrópu ekki undir EES-samninginn. Þá eru EFTA-ríkin ekki hluti af sameiginlegri stefnu bandalagsins í tollamálum.¹⁷

Í meginatriðum er stofnanakerfi í EES-samstarfinu byggt á tveimur stoðum, annars vegar eru sameiginlegar stofnanir EFTA- og ESB-ríkja (þær helstu eru EES-ráðið og Sameiginlega EES-nefndin). Síðan eru hins vegar sérstakar stofnanir sem aðeins EFTA-ríkin eiga aðild að samkvæmt samningum sín á milli (Helst má nefna Fastanefnd EFTA, EFTA-dómstóllinn og Eftirlitsstofnun EFTA).

Meginmarkmið EES-samningsins koma fram í 1. gr. hans. Þar segir:

„Markmið þessa samstarfssamnings er 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 sem nefnist hér á eftir EES.“

Það markmið að skapa samning, sem tekur til EFTA-ríkjanna, þar sem sömu reglur gilda og um innri markaðinn hefur verið nefnt „einsleitni“ og hefur það verið talið eitt af meginmarkmiðum EES-samningsins. Í því felst í fyrsta lagi að samningurinn hefur að geyma lagaákvæði sem eru orðuð eins og stofnsáttmálarnir voru við gerð samningsins. Í öðru lagi að samningurinn vísar til margra réttargerða ESB og að hann verði uppfærður eftir því sem fleiri réttargerðir eru settar innan ESB. Í þriðja lagi að gert er ráð fyrir stofnunum og samvinnu stofnana sem eiga að tryggja að reglur EES-samningsins fái svipaða verkan og samsvarandi reglur sambandsréttar. Í fjórða og síðasta lagi að þegar EES-reglur eru túlkaðar beri að taka tillit til dómaframkvæmdar ESB-dómstólsins.¹⁸ Mikilvægustu ákvæðin sem stefna að markmiðinu um einsleitni er að finna annars vegar í 7. gr. samningsins og hins vegar í bókun 35 við hann.

Samkvæmt 7. gr. skulu gerðir, reglugerðir og tilskipanir ESB sem vísað er til eða er að finna í viðaukum samningsins eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda

¹⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 31.

¹⁸ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 124.

aðildarríki og teknar upp í landsrétt. Ef um reglugerðir er að ræða ber aðildarríkjum að lögleiða þær í heild sinni en sé um tilskipanir að ræða nægir að efnislega samhljóða reglur sé að finna í lögum viðkomandi ríkis og því hafa aðildarríkin meira svigrúm til að meta hvernig því verður komið í framkvæmd. Ríkin hafa þó ekki ótakmarkað svigrúm og geta þau borið skaðabótaábyrgð gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna ófullnægjandi innleiðingar á tilskipun sbr. ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttir (nr. E-9/97, EFTA Court Reports)¹⁹

Bókun 35 er ætlað að tryggja forgangsrátt EES reglna. Bókunin hefur einnig að geyma mikilvægar yfirlýsingar um viðurkenningu á því að EES-samningurinn feli ekki í sér framsal löggjafarvalds.²⁰ Skuldbindingin sem í bókuninni felst er í því fólgin að setja verði ef þörf krefur lög sem tryggja að EES-reglur gildi framfar öðrum reglum, þ.e. tryggi þeim forgang ef um áreksur er að ræða. Markmiðið er að EES-reglur gildi við beitingu þeirra í landsrétti EFTA-ríkjanna, hvernig sem farið er að því og án þess að í því felist að EFTA-ríkin framselji löggjafarvald. Á Íslandi hefur bókun 35 verið framfylgt með 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 en samkvæmt þeirri grein skal skýra lög og reglur eins og við á til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem byggja á honum. Af orðalagi 3. greinarinnar má þó sjá að það gengur skemur en bókun 35 en í henni felst að forgangur skuli tryggður. Jafnvel þó að 3. greinin kvæði formlega á um „forgang“ þá gæti slíkur forgangur aldrei verið í reynd til staðar. Löggjafinn getur ekki bundið hendur sínar til framtíðar með almennum lögum. Ef að löggjafinn myndi vilja brjóta gegn reglum EES-samningsins væru almenn lög um forgang EES-reglna því engin hindrun. 3. greinin tryggir því ekki beint forgang EES-reglna. En þó má gera má ráð fyrir því að EES-reglur gildi nema skýrt liggi fyrir að ætlunin hafi verið að víkja frá þeim við síðari lagasetningu.²¹

Ákvæði 6. gr. EES-samningsins er einnig mikilvægt. Það hefur rétt eins og áður nefnd ákvæði það markmið að tryggja samræmi í framkvæmd, beitingu og skýringu sameiginlegra reglna innan alls Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt ákvæðinu skal við framkvæmd og beitingu ákvæða samningsins, með fyrirvara um þróun dómsúrlausna í framtíðinni, túlka þau í samræmi við úrskurði dómstóls ESB sem máli skipta og kveðnir hafa verið upp fyrir

¹⁹ Þar vísaði dómstóllinn til þess að samkvæmt grundvallarreglum EES-samningsins bæru aðilar hans skaðabótaábyrgð gagnvart einstaklingum á því tjóni, sem hlytist af ófullnægjandi lögfestingu tilskipunar, enda væri nánar tilgreindum skilyrðum fullnægt.

²⁰ Björg Thorarensen: „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“, bls. 293.

²¹ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 176.

undirritunardag samningsins eftir nánari reglum sem þar eru raktar. Varðandi þá dóma ESB-dómstólsins sem kveðnr eru upp eftir undirritunardaginn gildir það að Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn skuli, við túlkun og beitingu EES-samningsins, taka tilhlýðilegt tillit til þeirra meginreglna sem mælt er fyrir um í viðkomandi úrskurðum ESB-dómstólsins sem kveðnr eru eftir undirritunardag samningsins og varða túlkun hans eða reglna í stofnsáttmálum sambandsins eftir því sem nánar er tilgreint í ákvæðunum.²²

3.3. Stjórnskipunarleg álitafni varðandi EES-samninginn og tilurð hans

Í aðdraganda EES-samningsins var um það deilt hvort samningurinn fæli í sér svo mikið afsal á löggjafar-, framkvæmda-, og/eða dómsvaldi að ákvæði stjórnarskrárinnar væru því til fyrirstöðu að samningurinn gæti verið fullgiltur af hálfu Íslands. Við undirbúning að fullgildingu og lögfestingu EES-samningsins skipaði þáverandi utanríkisráðherra, Jón Baldvin Hannibalsson, nefnd sem hafði það hlutverk að leggja mat á það hvort EES-samningurinn, ásamt fylgisamningum, bryti í bága við íslensk stjórnskipunarlæg.²³ Nefndin skilaði álitum þar sem hún komst að því að fullgilding og lögfesting EES-samningsins krefðist ekki stjórnarskrárbreytingar. Það var meðal annars byggt á þeirri reglu að framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana væri heimilt upp að vissu marki, enda væri það afmarkað, takmarkað og ekki verulega íþyngjandi. Álitum nefndarinnar var síðan skipt í þrjú meginhluta þar sem skoðað var löggjafarvald, framkvæmdavald og dómsvald og metið hvort þau atriði samrýmdust stjórnarskránni í einstökum tilvikum.

Hvað varðar löggjafarvaldið var reglum EES-samningsins um setningu nýrra reglna og upptöku þeirra í EES-samninginn lýst. Velt var upp hvort að í reglum þeim sem gilda um setningu nýrra reglna sem eigi að verða hluti samningsins felist framsal löggjafarvalds til alþjóðastofnunar. Um þetta segir í álitum nefndar utanríkisráðherra:

„Setning nýrra EES-reglna fer ekki eftir reglum landsréttar hvers ríkis, þar sem hér er um að ræða breytingar á þjóðréttarsamningi. Þar eiga því ekki við stjórnarskrárákvæði um frumkvæðisrétt ríkisstjórnar eða þingmanna að lagafrumvörpum eða rétt til flutnings breytingartillagna. Um breytingar á ákvæðum samningsins fer formlega á sama hátt og um breytingar á öðrum þjóðréttarsamningum sem Ísland er aðili að. Ísland getur samþykkt viðkomandi breytingu eða hafnað henni. Jafnframt hefur Alþingi eftir sem áður fullt vald til þess að ákveða hvaða reglur skuli leiddar í lög samkvæmt skuldbindingum sem felast í EES-samningnum. Ef slík lagasetning

²² Björg Thorarensen: „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“, bls. 294.

²³ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 682.

er hins vegar ekki í samræmi við þær skuldbindingar getur það kallað á viðbrögð samkvæmt samningnum.“²⁴

Þessi atriði telur nefndin að ráði úrslitum um það, að ákvæði EES-samningsins um setningu reglna séu samrýmanleg 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Á endanum skoðar nefndin bókun 35 við EES-samninginn um framkvæmd EES-reglna. Segir í álitinu að skyldan sem í greininni felist sé sú, að skýra beri íslensk lög til samræmis við þjóðréttarreglur, eftir því sem unnt er, á grundvelli lögskýringarreglna íslensks réttar. Því er í álitinu ekki talið að framsal lagasetningarvalds felist í bókun 35 og að 3. gr. frumvarpsins, sem síðar varð 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993., fullnægi samningsskuldbindingum nægilega. Ef að lagasetning yrði hins vegar ekki í samræmi við skuldbindingar skv. bókun 35 gæti það kalla á viðbrögð skv. samningnum.

Næst viku nefndin að framkvæmdavaldinu. Nefndin taldi að aðeins þau ákvæði EES-samningsins sem varðaði hlutverk stofnana EFTA og Evrópubandalagsins (EB) á sviði opinberra innkaupa, ríkisaðstoðar og þá einkum samkeppnisreglna kæmu til skoðunar. Nefndin bendir á að hið almenna eftirlitsvald stofnana EFTA og vald þeirra varðandi opinber innkaup og ríkisaðstoð séu þannig að það beinist að langmestu leyti, að íslenska ríkinu, en ekki að einstaklingum eða lögaðilum. Nefndin taldi ekki, svo fyrirsjáanlegt væri, að slíkt vald væri andstætt 2. gr. stj.skr. Á móti var talið að vald Eftirlitsstofnunar EFTA og Framkvæmdastjórnar EB á sviði samkeppni væri þess eðlis að í því fælist heimild til að taka ákvarðanir sem hefðu bein réttaráhrif fyrir einstaklinga og lögaðila. Í þessu fælist að álitni nefndarinnar visst framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana. Þrátt fyrir það taldi nefndin ekki þörf á stjórnarskrábreyingu vegna lögfestingar EES-samningsins þar sem framsalið væri skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið eða verulega íþyngjandi fyrir einstaklinga eða lögaðila.²⁵

Að lokum viku nefndin að dómssvaldinu. Hvað það varðar er einkum farið í 108. gr. EES-samningsins. Miðað er við að varðandi valdsvið EFTA-dómstólsins á sviði samkeppnismála felist framsal dómssvalds sem geti haft bein áhrif fyrir einstaklinga og lögaðila á Íslandi. En þetta framsal er talið vera samrýmanlegt stjórnarskrá af sömu ástæðum og tilgreindar eru varðandi ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA. Þá er einnig skoðuð þýðing 6. gr. EES varðandi fordæmi dómstóla EB. Var talið í þessu ákvæði væri aðeins að finna túlkunarreglu sem væri leiðbeinandi en ekki bindandi fyrir dómstóla eða stjórnvöld á Íslandi.²⁶

²⁴ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 693.

²⁵ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 706.

²⁶ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 708.

Eins og fram hefur komið hér að framan var talið að framkvæmda- og dómsvald væri að vissu leyti framselt með EES-samningum. Niðurstaðan um að það væri heimilt var reist á þeirri forsendu að í gildi væri réttarregla í íslenskum rétti sem heimilaði framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana. Fyrir því væru þó sett viss skilyrði þ.e. að framsalið væri skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið og ekki verulega íþyngjandi. Í álitinu var ekki reynt að miklum mætti að færa sérstök rök fyrir því að þetta væri gild regla í íslenskum rétti og ekki vísað til sérstakra heimilda henni til stuðnings, að öðru leyti en að höfundar álitsins benda á dæmi úr íslenskri lagaframkvæmd þar sem þeir telja að reglunni hafi verið beitt eða á henni byggt.²⁷

En það voru ekki allir lögfræðingar á sama máli og sætti niðurstaða nefndarinnar strax nokkurri gagnrýni. Voru þar margir sem töldu EES-samninginn vera andstæðan stjórnarskránni. Björn Guðmundsson lagaprófessor hafnaði því ekki beint að í gildi væri óskráð regla um framsal ríkisvalds. Gagnrýni hans snerist að því að hann taldi þessa reglu vera svo matskennda og varðaði svo mikilvæg atriði að hann taldi ekki rétt að ætla löggjafanum mat á því hvort henni væri fullnægt.²⁸ Í álitsgerð dr. Guðmundar Alfredssonar taldi hann að reglan sem fjórmeningarnir byggðu á væri ekki gildandi réttarregla í íslenskum rétti. Ekki hafi verið sýnt fram á að hún ætti sér stoð í stjórnarskránni sjálfri, framkvæmd hennar eða kenningum íslenskra fræðimanna.²⁹ Fleiri atriði hafa einnig komið fram ýmist sem gagnrýni á álitinu eða síðar. Bent hefur verið á að í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hafi EES-samningurinn verið fullgiltur á grundvelli ákvæða í stjórnarskrám þessara ríkja sem heimila framsal ríkisvalds að vissu marki.³⁰ Það hefur stutt við þá skoðun að með EES-samningnum hafi verið gengið lengra í framsali ríkisvalds en stjórnarskráin heimilaði. Einnig hefur verið bent á það varðandi löggjafarvaldið að þó að formlega felist ekki framsal löggjafarvalds í EES-samningnum, sé það þó þannig í reynd þar sem samningurinn feli í sér skyldu fyrir löggjafann að innleiða í íslenskan landsrétt löggjöf sem hann hefur ekki haft nein efnisleg áhrif á. Í tengslum við þetta hefur verið ýjað að því að líta megi á þetta sem framsal löggjafarvalds, þar sem valdið sé aðeins að formi til hjá löggjafanum. Að auki hafa komið fram þau sjónarmið að EES-samningurinn sé umfangsmeiri og víðtækari en menn höfðu áður gert sér grein fyrir.³¹

Reynt var að hnekkja lögunum um Evrópska Efnahagssvæðið nr. 2/1993 fyrir dómstólum með vísan til þess að þau færu í bága við stjórnarskrána, einkum 2. og 60. gr. hennar sbr. Hrd.

²⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 385.

²⁸ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 732.

²⁹ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 751.

³⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og Landsréttur*, bls. 391.

³¹ Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“, bls. 83.

1994, bls 1451. Í málinu krafðist stefnandi viðurkenningar dómsins á því, að í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið fælist framsal á stjórnarskrárbundnu valdi og að slíkt framsal yrði aðeins gert með því móti, að stefnanda væri gefinn kostur á sem kjósanda til Alþingis að koma að málinu. Niðurstaðan varð sú að dómstólar töldu að stefnandi hefði ekki lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr kröfum sínum fyrir dómi enda væru þær ekki settar fram í tengslum við nein tiltekin áþreifanleg réttindi hans eða skyldur og var málinu því vísað frá.

3.4. Þróun EES-samningsins

Síðan EES-samningurinn tók gildi í janúar 1994 hefur inntak hans stöðugt þróast áfram og með upptöku ESB-gerða inn í samninginn og innleiðingu EES-reglna hefur verið farið inn á brautir sem ekki var upprunalega gert ráð fyrir í samningnum.³² Þar má nefna ákvæði 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 en þar kemur fram að íslenskir dómstólar séu formlega bundnir af ákvörðunum Eftirlitsstofnunar-EFTA, framkvæmdastjórnarinnar og dómstóla EFTA og ESB í samkeppnismálum. Þá hafa einnig heimildir stofnana í EES-samstarfinu til að leggja sektir á löggaðila og einstaklinga sem áður voru bundnar við brot á samkeppnislögum færst út á ný svið.

Að lokum má benda á nýlegt álitamál í tengslum við framsal ríkisvalds til EES. Í álitsgerð lagaprófessorana Stefáns Más Stefánssonar og Bjargar Thorarensen frá 25. apríl 2012 er komist að þeirri niðurstöðu að upptaka í EES-samninginn og innleiðing hér á landi á nýjum reglum Evrópusambandsins um eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu feli í sér framsal framkvæmdavalds og dómsvalds sem að óbreyttu samræmist ekki ákvæðum stjórnarskrárinnar. Reglugerðirnar eru um stofnun þriggja nýrra eftirlitsstofnana á sviði bankamála, verðbréfamála og váttryggingar- og starfstengdra lífeyrismála sem og reglugerð um stofnun evrópskrar kerfisáhættunefndar. Meðal verkefna þessara stofnana er að leysa úr deilumálum og taka ákvarðanir gagnvart einstökum eftirlitsskyldum aðilum í aðildarríkjunum. Í álitinu kemur fram að upptaka reglnanna í EES-samninginn og innleiðing þeirra hér á landi sé annmörkum háð með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar. Í reglunum felist yfirþjóðlegt vald eftirlitsstofnana þar sem þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum sé ekki tryggður. Með innleiðingu gerðanna yrði því stigið skrefi lengra í framsali framkvæmdavalds og dómsvalds en áður hefur verið talið að rúmist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósa þessa telja þau Björg

³² Stefán Már Stefánsson: „Álitsgerð um hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána“, frá 10. janúar 2011. Alþt. 2011, A-deild, þskj. 1079, (fylgiskjal II).

og Stefán að framsalið rúmist ekki innan hinnar óskráðu venjuhelguðu reglu að almenna lögjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana.³³

4. Evrópusambandið (ESB)

4.1. Almennt

Evrópusambandið er samstarf sem hófst eftir seinni heimsstyrjöld. Árið 1957 var Rómarsamningurinn (Rómarsáttmálinn) undirritaður. Með Rómarsáttmálanum var lagður grunnur að sameiginlegum markaði aðildarríkjanna, fjórfrelsinu svokallaða (frjálst flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns milli landamæra).³⁴ Evrópusambandið (með því nafni) var síðan stofnað 1992 með undirritun Maastrichtsáttmálans. Það var loks árið 2009 sem Lissabonsáttmálinn tók gildi. Með Lissabonsáttmálanum má segja að ESB hafi tekið á sig þá mynd sem við þekkjum í dag.

ESB er reist á tveimur milliríkjasamningum ESB-sáttmálanum (ESBS) og sáttmála um framkvæmd ESB (SFE). ESB-sáttmálinn er að stofni Maastrichtsáttmálinn frá 1992 og SFE er Rómarsáttmálinn frá 1957 með síðari breytingum. ESB-sáttmálinn hefur að geyma grunnreglur um stofnanir og gerð ESB en SFE hefur að geyma nánari reglur um stefnumál og málsmeðferð. Formlega séð eru sáttmálarnir jafnréttáir og lagalega bindandi, sbr. 1. gr. ESB-sáttmálans.³⁵

4.2. Yfirþjóðlegt vald ESB

Fram að gildistöku Lissabonsáttmálans var ESB grundvallað á bandalögunum (þ.e. Evrópubandalaginu og Kola- og Stálbandalagi Evrópu) og því samstarfi sem stofnað var til með ESB-sáttmálanum þ.e. sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum og samvinnu um lögreglu- og dómsmál. ESB var því þannig lýst að það væri reist á þremur stoðum, þ.e. fyrsta stoð (hin yfirþjóðlega bandalagsstoð), önnur stoð (utanríkis- og öryggismál) og þriðja stoð (lögreglu- og dómsmál). Fyrsta stoðin þ.e. svokallaða bandalagsstoðin var víðtækust um málefnasvið. Undir hana féll innri markaðurinn, samstarf á sviði efnahags- og peningamála,

³³ Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson: Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn frá 25. apríl 2012, bls. 38. Birt á heimasíðu utanríkisráðuneytisins.

³⁴ Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 20

³⁵ Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 39

landbúnaður og fiskveiðar, umhverfismál, viðskiptastefna gagnvart öðrum ríkjum og neytendavernd. Samvinnan sem fór fram innan þessarar stoðar bar einkenni yfirþjóðlegs bandalags. Samvinnan innan annarrar stoðar og þriðju stoðar bar hins vegar einkenni hefðbundins milliríkjasamstarfs að mestu leyti. Með Lissabonsáttmálanum var síðan gerð grundvallarbreyting á gerð ESB en með sáttmálanum voru stoðirnar þrjár lagðar niður og þeim steipt saman undir merkjum ESB. Þótt að þriggja stoða kerfið hafi verið afnumið er það þó ekki svo að allt samstarf aðildarríkjanna innan ESB hafi nú yfirþjóðleg einkenni. Á sviði utanríkis- og öryggismála gilda t.d. enn sem fyrr meginreglur hefðbundins milliríkjasamstarfs. Á öðrum sviðum er það þó þannig að ESB ber almennt einkenni yfirþjóðlegs valds, m.a. á sviði innanríkis- og dómsmála en áður fyrr lutu þessi svið að verulega leyti meginreglum hefðbundins milliríkjasamstarfs.³⁶

Hugtökin „hefðbundið milliríkjasamstarf“ og „yfirþjóðlegt vald“ skipta miklu máli í allri umræðu um ESB. Það er almennt talið að yfirþjóðlegt ríkjasamstarf feli í sér meira fullveldisafsal en hefðbundið milliríkjasamstarf. Með hefðbundnu milliríkjasamstarfi eru aðildarríkin að taka á sig gagnkvæmar skyldur og réttindi gagnvart hvert öðru. Þetta samstarf byggist á þeirri reglu þjóðaréttar að fullvalda ríki eigi ekki að bera skyldur gagnvart öðrum ríkjum nema ríkin stofni til þeirra sjálf. Með hugtakinu yfirþjóðlegt vald er vísað til samstarfs sem gengur með einhverjum hætti lengra en hefðbundið milliríkjasamstarf. Yfirþjóðlegt milliríkjasamstarf felur m.a. í sér að komið er á fót stofnunum sem eru sjálfstæðar og óháðar og þessar stofnanir geta tekið ákvarðanir gegn vilja aðildarríkis. Með því er vikið frá reglu hefðbundins milliríkjasamstarfs að hvert og eitt ríki hafi neitunarvald. Annað einkenni á yfirþjóðlegu milliríkjasamstarfi er að þær reglur sem settar eru taka gildi í aðildarríkjunum milliliðalaust. Þær hafa svokallaða beina réttarverkun, ásamt því að hafa forgangsáhrif gagnvart reglum landsréttar. Það fer gegn þeirri meginreglu hefðbundins milliríkjasamstarfs að sjálfstætt og fullvalda ríki hafi á endanum lokaorðið um hvaða reglur gildi á yfirráðasvæði sínu.³⁷

ESB hefur mörg yfirþjóðleg einkenni. Í fyrsta lagi má benda á að innan ESB eru sjálfstæðar stofnanir sem eiga að annast eftirlit með því að farið sé að settum reglum og eiga einnig að hafa frumkvæði að frekari reglusetningu. Þetta eru aðallega Framkvæmdastjórnin og ESB-dómstóllinn. Í öðru lagi má nefna að við töku ákvarðana er almenna reglan sú að

³⁶ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 42.

³⁷ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 43.

ákvarðanir eru teknar á grundvelli meirihluta í stofnunum þar sem aðildarríkin eiga fulltrúa. Aðildarríkin hafa því að jafnaði ekki neitunarvald. Í þriðja lagi hafa reglur sem settar eru á vettvangi sambandsins beina réttarverkan og forgangsáhrif að vissum skilyrðum uppfylltum. Í fjórða lagi að dæma má aðildarríkin til að greiða sektir ef þau uppfylla ekki skyldur sínar samkvæmt samningum sem ESB grundvallast á eða brjóta gegn þeim. Þá geta brot á skyldum ríkis einnig leitt til skaðabótaskyldu gagnvart einkaaðilum.³⁸

4.2.1. Reglan um beina réttarverkan og forgangsáhrif sambandsréttar

Reglan um beina réttarverkan og reglan um forgangsáhrif sambandsréttar eru tvær meginreglur sem voru mótaðar af ESB-dómstólum. Þessum meginreglum var ætlað leysa úr því álitaefni þegar fyrir lægi ósamræmi milli sambandsréttar og landsréttar, hvort einkaaðilar gætu byggt rétt á reglu sambandsréttar án tillits til laga og stjórnskipunar viðkomandi aðildarríkis. Þessar tvær reglur liggja ekki síst því til grundvallar að sambandsréttur er að miklu leyti yfirþjóðlegs eðlis.³⁹

Reglan um beina réttarverkan var fyrst og fremst mótuð í máli Van Gend en Loos (mál nr. 26/62, ECR [1963] 1). Í málinu kom til skoðunar lögmæti innflutningstolla sem hollensk stjórnvöld höfðu lagt á. Hollenska fyrirtækið Van Gend en Loos flutti efni yfir landamæri Hollands og Þýskalands og var rukkað um tolla. Taldi fyrirtækið það brjóta gegn 12. gr. Rómarsáttmálans um frjálst flæði vöru. Á móti því var haldið fram, í samræmi við almennar reglur þjóðarréttar, að án tillits til þess hvort hollenska ríkið hefði brotið gegn 12. gr. Rómarsáttmálans réðist það af hollenskum rétti hvort einstaklingur gæti byggt rétt á greininni fyrir hollenskum dómstólum. Niðurstaðan varð sú að fyrirtækið vann málið.⁴⁰ Í niðurstöðu Evrópudómstólsins kom fram að með sáttmálanum hefðu aðildarríkin takmarkað fullveldi sitt í þágu nýrrar réttarskipunar sem tæki ekki aðeins til aðildarríkjanna heldur einnig til þegna ríkjanna. Þegnarnir áttu því skv. sáttmálanum að fá ákveðin réttindi án tillits til löggjafar aðildarríkjanna.⁴¹

Í tengslum við beina réttarverkan er oft greint á milli beinna lagaáhrifa og beinna réttaráhrifa. Meginreglan um bein lagaáhrif gerir ráð fyrir því að aðildarríkjunum beri að beita bandalagsréttinum með sama hætti allt frá gildistöku hans og þar til hann er felldur úr gildi. Er

³⁸ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 44

³⁹ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 68.

⁴⁰ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 84.

⁴¹ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 68.

þá átt við reglur sambandsréttar hafi réttaráhrif að landsrétti án þess að þær hafi verið innleiddar sérstaklega og án tillits til þess hvort reglurnar séu þannig að einkaaðilar geti byggt á þeim rétti. Rétturinn tekur því gildi án nokkurs tilverknaðar af hálfu aðildarríkjanna þegar stofnanir ESB hafa samþykkt hann og birt. Bein réttaráhrif er að einstaklingur og lögaðilar geti byggt rétt sinn á löggjöf ESB beint fyrir dómstólum aðildarríkjanna. Samsagt að sambandsréttur getur veitt einstaklingum og lögpersónum réttindi og lagt á þá skyldur óháð landsrétti einstakra aðildarríkja.⁴²

Meginreglan um forgangsáhrif sambandsréttar kom fyrst fram í Costa-ENEL málinu (mál nr. 6/64, ECR [1964] 585). Þar var því m.a. haldið fram að þjóðnýting raforkuvera á Ítalíu bryti í bága við ákvæði Rómarsáttmálans. Í dómnum var fjallað um ýmis atriði sem vörðuðu meginregluna um forgangsáhrif sambandsréttar. Niðurstaða dómsins var að meginreglan væri ótvíræð og í ágreiningsefnum hlyti landsréttur að víkja. Samkvæmt meginreglunni gengur sambandsréttur framur landsrétti aðildarríkjanna ef þessar réttarheimildir rekast saman.⁴³ Það er því þannig að allar gildar reglur sambandsréttar eru hvers kyns reglum aðildarríkjanna æðri og ganga þeim framur. Það er því þannig í sambandsrétti að litið er svo á að réttarheimildir ESB ganga framur og hafa forgang fram yfir stjórnarskrárákvæði aðildarríkjanna. Rökin fyrir þessari niðurstöðu eru m.a. að aðildarríkin hafi stofnað til sjálfstæðs, eigin réttarkerfis sem er ESB rétturinn. Með því hafa ríkin í rauninni takmarkað ríkisvald sitt og myndað nýtt réttarkerfi sem gildir um þau sjálf og þegna þeirra ríkja. Með því að gangast undir samninga ESB hafa ríkin fallist á að hlíta lögskipan sambandsréttar og sú lögskipan orðið hluti af þeirra lögum og rétti. Af samningunum leiðir að ríkin geta ekki haldið fram lögum eða öðrum réttarheimildum sem ganga gegn þeirri lögskipan sem þau hafa skuldbundið sig til að fara eftir. Önnur rök fyrir meginreglunni er að forgangur sambandsréttar sé í raun nauðsynlegur og óhjákvæmilegur til þess að ESB geti sinnt störfum sínum og náð þeim markmiðum sem að er stefnt.⁴⁴

Með stofnunum og regluverki sambandsins er reynt að tryggja að sambandsréttur hafi í raun forgang að landsrétti. ESB-dómstóllinn hefur þannig lokaorðið um túlkun sambandsréttar en ekki dómstólar aðildarríkjanna. Að auki getur Framkvæmdastjórnin eða önnur aðildarríki höfðað mál fyrir ESB-dómstólum til að krefjast viðurkenningar á því visst ríki hafi brotið

⁴² Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 178.

⁴³ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 176.

⁴⁴ Gunnar G. Schram: *Framsál ríkisvalds til Evrópubandalagsins*, bls. 14.

gegn skyldum sínum samkvæmt sambandsrétti. Framkvæmdastjórnin getur einnig í framhaldi af dómi krafist þess að ríkið verði sektað ef ríkið hefur ekki farið að dóminum.⁴⁵

4.3. Framsal valds og breytingar við aðild að ESB

Eins og áður hefur komið fram er talið víst að með aðild að ESB verði meira framsal á ríkisvaldi en íslensk stjórnskipun heimilar. Það er þó alveg ljóst að samstarf aðildarríkja Evrópusambandsins er samstarf fullvalda ríkja. En full aðild að ESB felur þó klárlega í sér að Ísland þarf að framselja hluta af fullveldi sínu til ESB. ESB-aðild felur því í sér meira framsal ríkisvalds en felst í EES-samningnum.

Bent hefur verið á að með aðild að EES-samningnum taki íslendingar ekki virkan þátt í því að semja á jafnréttisgrundvelli um þau frumvörp sem síðar verða að lögum á Íslandi vegna aðildarinnar að EES-samningnum. Ísland hefur ekki tillögu- eða atkvæðisrétt þar sem mikilvægustu ákvarðanirnar eru teknar og Ísland hefur ekki fulltrúa með seturétt þar sem margvíslegar ákvarðanir eru teknar. Með ESB-aðild myndu íslendingar aftur á móti eiga atkvæðisrétt og sína eigin fulltrúa í þeim stofnunum sem taka ákvarðanir um lög og reglur sambandsréttarins. Ísland myndi taka þátt í mótun þeirra reglna sem einstaklingum og lögaðilum á Íslandi er skylt að fara eftir. Á þetta hefur verið bent á í tengslum við það að ESB tryggji fullveldi Íslands í raun með betri hætti en EES gerir nú.⁴⁶

Það er þó alveg víst að með aðild sinni að ESB hafa þau ríki sem ganga þar inn framselt í fyrsta lagi löggjafarvald í hendur ESB. Í því felst meðal annars að stofnanir ESB hafa heimild til að gefa út réttarheimildir sem hafa lagagildi á þeim sviðum sem samningar ESB taka til. Að auki gildir sú meginregla eins og fjallað hefur verið um hér að framan að lög sambandsins ganga framar lögum aðildarríkjanna, hvort sem þau eru sett fyrr eða síðar en hlutaðeigandi lög ESB. Landsréttur víkur sem sagt fyrir rétti ESB, ef að hann er að einhverju leyti ósamþýðanlegur. Hið sama gildir í meginatriðum varðandi ákvæði í stjórnarskrám aðildarríkjanna.

Varðandi dómsvaldið er það hluti af fullveldi hvers ríkis að það fer með óskorað dómsvald innan marka ríkisins hvort sem þar eiga í hlut þegnar ríkisins eða útlendingar sem þar eru staddir. Þá er það einnig þannig varðandi dómsvaldið að ekki er unnt, samkvæmt ákvæðum þjóðarréttar, að fara í mál við ríki fyrir alþjóðlegum dómstól vegna brots á þjóðarrétti nema með samþykki ríkisins sjálfs, sem er annaðhvort gefið almennt eða í hverju

⁴⁵ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, bls. 72.

⁴⁶ Eiríkur Bergmann: *Evrópusamruninn og Ísland*, bls. 146

einstöku máli.⁴⁷ Frá þessu er vikið í réttarskipan ESB. Með aðild að ESB hafa aðildarríkin framselt hluta af dómsvaldinu í hendur ESB-dómstólsins. Ríkin hafa viðurkennt að ESB-dómstóllinn hafi bindandi lögsögu í þeim málum sem falla innan samninganna og þau eða þegar þeirra eru aðilar að. Ríkin skuldbinda sig jafnframt til þess að hlíta dómum sem eru kveðnir upp af ESB-dómstólum, jafnvel þótt slíkir dómur fari gegn niðurstöðu æðsta dómstóls aðildarríkis.

Það hefur því verið talið ljóst að framsal ríkisvalds til ESB yrði þónokkuð við aðild Íslands að sambandinu og hefur það verið skoðun flestra fræðimanna að framsalið væri umtalsvert meira en fólst í inngöngu Íslands í EES.⁴⁸

5. Niðurstöður

Við inngöngu Íslands í EES var deilt um það hvort að í EES-samningnum fælist of mikið framsal ríkisvalds og hvort stjórnarskráin heimilaði slíkt framsal. Nú þegar aðildarviðræður að ESB standa yfir vakna þessar spurningar á ný. Innganga í EES var heimiluð á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um framsal ríkisvalds. Með aðild að ESB telja aftur á móti flestir að það felist svo mikið framsal ríkisvalds að það rúmist ekki innan óskráðu meginreglunnar. Eins og útskýrt er í þessari ritgerð hefur ESB svo mörg yfirþjóðleg einkenni og hefur yfir að ráða svo miklu yfirþjóðlegu valdi að talið er fullvíst að svo víðtækt framsal sé ekki heimilað í þeirri stjórnarskrá sem nú er í gildi. Setja þyrfti því nýtt ákvæði í stjórnarskránni til að ná yfir það.

Varðandi EES-samninginn þá er það þannig að í honum felst visst framsal ríkisvalds. Það var ljóst allveg frá byrjun enda kom það fram í áliti fjórmenninganefndarinnar. Þrátt fyrir það var framsalið ekki talið svo víðtækt að það kallaði á stjórnarskrárbreytingu. En síðan Ísland gekk inn í EES hefur margt breyst. Reglur hafa bæst við samninginn og valdheimildir stofnana í samstarfinu hafa farið vaxandi. EES-samningurinn hefur orðið víðtækari og að vissu leiti sprungið út miðað við hvernig hann var upphaflega. Það hefur verið bent á hversu bagalegt það er að stjórnarskráin skuli ennþá ekki segja neitt um efnið og að engar reglur séu til staðar sem segi til um þá málsmeðferð sem beita skal við framsal ríkisvalds. Enda varð það svo að þegar Stjórnlagaráð bjó til sitt frumvarp til breytingar á stjórnarskránni settu þau ákvæði í það um framsal ríkisvalds.

⁴⁷ Gunnar G. Schram: *Framsal ríkisvalds til Evrópubandalagsins*, bls. 16.

⁴⁸ Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“, bls. 597.

Verkefni ráðsins var að taka við og fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar og gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Í júlí 2012 samþykkti síðan Stjórnlagaráð nýtt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er ákvæði um framsal ríkisvalds nánar tiltekið í 111. gr. þess. Þar segir:

„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.

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

Framsetning þessa ákvæðis er að norrænni fyrirmynd, einkum ákvæðum úr stjórnarskrám Noregs og Danmerkur.⁴⁹ Í þjóðaratkvæðagreiðslunni um tillögur stjórnlagaráðs frá 20. október 2012 varð niðurstaða meirihluta kjósenda að tillögur Stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar að frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Það er því líklegt að í náninni framtíð verði ákvæði í stjórnarskrá Íslands sem segir til um framsal ríkisvalds hvort sem ákvæðið verður nákvæmlega í þessari mynd eða orðað á annan hátt. Fræðimenn hafa bent á mikilvægi þess að hafa slíkt ákvæði í stjórnarskrá Íslands⁵⁰ og ætti fólk, hvort sem það er fylgjandi inngöngu í ESB eða ekki, að fagna slíku ákvæði enda mikilvægt að fá ákvæði sem skýrir betur réttarstöðuna og útskýrir með hvaða hætti framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana getur átt sér stað.

⁴⁹ Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum, bls. 196

⁵⁰ Björg Thorarensen: „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“, bls. 301

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi

Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn. Utanríkisráðuneytið 2012.

Björg Thorarensen: „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2012, bls. 271-303

Davíð Þór Björgvinsson: „Bein réttaráhrif og forgangsráhrif EES-réttar“. *Líndæla: Sigurður Líndal sjötugur*. Reykjavík 2001, bls. 71-94.

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

Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“. *Afmælisrit - Þór Vilhjálmsson sjötugur 9. júní 2000*. Reykjavík 2000, bls. 77-109.

Davíð Þór Björgvinsson: „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“. *Rannsóknir í félagsvísindum*. Reykjavík 2003, bls. 213-227.

Eiríkur Bergmann: *Evrópusamruninn og Ísland - Leiðarvísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík 2003

Gunnar G. Schram. „Framsál ríkisvalds til Evrópubandalagsins“. *Ármannsbók. Afmælisrit helgað Ármanni Snævarr*. Reykjavík 1989, bls. 219–247

Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 2008, bls. 593-656.

Jón Steinar Gunnlaugsson. „Um framsal ríkisvalds“. Morgunblaðið 5. apríl 2003. Vefsvæði Mbl.is: <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/723724/> (skoðað 9. október 2012).

Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*. Reykjavík 2011

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið EU Law*. Reykjavík 2000

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

Zahle, Henrik. *Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering II*. Kaupmannahöfn. 1995.