



**BA-ritgerð
í lögfræði**

Staða og gildi meginreglna EES-réttar í landsrétti
Með hvaða hætti óskráðar meginreglur hafa áhrif á landsrétt

Sigurður Arnór Hreiðarsson

Leiðbeinandi: Bjarnveig Eiríksdóttir

Apríl 2015



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

LAGAÐEILD

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	4
2 EES-samningurinn og ákvæði stjórnarskrárinnar	5
2.1 Ákvæði stjórnarskrárinnar	5
2.2 Staða EES-samningsins sem þjóðréttarsamnings	6
2.2.1 Bókun 35 og 3. gr. eesl.	6
3 Óskráðar reglur EES-réttar	9
3.1 Meginreglur í ESB- og EES-rétti	9
3.1.1 Meginreglur í ESB-rétti	10
3.2 Meginreglan um einsleitni	10
3.3 Meginreglan um samræmda túlkun	12
3.3.1 Meginreglur sem geta leitt til þess að vikið sé frá samræmdri túlkun	13
3.4 Meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna	14
3.5 Meginreglur laga sem eiga sér ekki stoð í settum EES-rétti	16
3.5.1 Lögmætisreglan	17
3.5.2 Nálægðarreglan	17
3.5.3 Meðalhófsreglan	18
3.5.4 Meginreglur á sviði mannréttinda innan EES	19
3.5.5 Bann gegn mismunun	20
3.5.6 Skilvirk aðlögun reglna	20
3.5.7 Meginreglan um lagavissu	20
4 Hvernig hafa þessar óskráðu reglur áhrif á íslenskt réttakerfi?	22
4.1 Dómafordæmi	22
4.1.1 Dómafordæmi ESB-dómstólsins	22
4.2 Lögskýringarreglan um túlkun lagaákvæða til samræmis við óskráðan EES-rétt	23
5 Niðurstaða	24
HEIMILDASKRÁ	25
LAGASKRÁ	25
DÓMAR	25

1 Inngangur

Almennt er viðurkennt í íslensku réttarkerfi að báðum dómstigum sé skylt að túlka landsrétt til samræmis við lögfestar reglur Evrópuréttar, eins og næst kemst. Í þessari ritgerð mun ég fjalla um óskráðar reglur Evrópuréttarins, með áherslu á meginreglur, og um álitaefni er snúa að því að hvaða leyti þessar reglur geta haft áhrif á dómsvald, framkvæmdarvald og löggjafarvald og á hvaða grundvelli dómstólum ber skylda til að túlka landsrétt til samræmis við þær.

Í íslenskum rétti er það lögskýringarregla að almennt er talið að túlka eigi íslenskan rétt til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar. Í 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 er einnig gerð sú krafa til íslenskra dómstóla að lög og reglur skuli túlkuð til samræmis við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og þeim reglum sem eru byggðar á honum. Ef íslenskir dómstólar tækju ekki tillit til alþjóðaskuldbindingar Íslands myndi það þar af leiðandi vera andstætt þeim sjónarmiðum sem eru talin ríkja um samspil þjóðarréttar og landsréttar. Þó verður að hafa í huga að dómstólar á Íslandi hafa alltaf lokaorðið um túlkun og beitingu íslenskra lagareglna.

Í inngangsorðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins) er kveðið á um að ríki eigi að „hafa í huga það markmið að mynda öflugt og einsleitt evrópskt efnahagssvæði er grundvallast á sameiginlegum reglum [...] meðal annars fyrir dómstólum“. Síðar í samningnum eru tekin upp þau orð „að með fullri virðingu fyrir sjálfstæði dómstóla, eigi þeir að halda sig við samræmda túlkun og beitingu samnings þessa, og þeirra ákvæða í löggjöf bandalagsins, sem tekin eru efnislega upp í samninginn“.

Ber ég þá von í brjósti að lokaritgerð þessi geti varpað einhverju ljósi á það hversu mikil áhrif ólögfestar reglur Evrópuréttar geta haft á landsrétt.

2 EES-samningurinn og ákvæði stjórnarskrárinnar

EES-samningurinn var fullgiltur og lögfestur á Íslandi með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Við lögfestingu samningsins var mikið deilt um hvort stjórnskipun landsins heimilaði slíkan þjóðarréttarsamning þar sem slíkur samningur fæli í sér of víðtækt afsal löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvalds þá með vísan til 2. gr. sem og 21. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1994.¹ Hér verður aðeins farið yfir þær reglur íslenskrar stjórnskipunar sem koma í veg fyrir að Íslendingar geti byggt rétt á EES-reglum nema til lögfestingar komi.

2.1 Ákvæði stjórnarskrárinnar

Í bókinni „EES-réttur og landsréttur“ eftir Davíð Þór segir höfundur að „1. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið túlkuð svo að í henni felist að Ísland sé fullvalda ríki“.² Hvað viðfangsefni ritgerðarinnar varðar er mikilvægt að hafa í huga að á Íslandi gildir stjórnskipulegt sjálfstæði sem er eitt af grundvallaratriðum fullveldisins. Byggist það á því að stjórn „innri málefna [...] er að grunni til í höndum innlendra stofnana og aðila sem ekki sækja vald sitt til valdhafa annarra ríkja eða alþjóðastofnana“.³

Ekki er að finna neitt ákvæði í stjórnarskránni sem heimilar framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana, þó ber að veita athygli 21. gr. Stjórnarskrárinnar lýðveldisins Íslands nr. 33/1994 (stjskr.) sem heimilar forseta að gera þjóðarréttarsamninga við önnur ríki en slíkur samningur getur aldrei falið í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana.⁴ Slíka samninga má ekki gera ef þeir fela í sér afsal ríkisvalds eða setja kvaðir á land eða landhelgi eða hafi áhrif á stjórnarhagi ríkisins nema Alþingi samþykki.⁵

Stjórnskipun Íslands byggist á reglunni um tvíeðli (e. dualism). Samkvæmt 2. gr. stjskr. eru það Alþingi og forseti Íslands sem fara saman með löggjafarvaldið. Þetta hefur verið túlkað þannig í gegnum árin að til að reglur EES-réttar öðlist lagagildi þurfi þær að vera samþykktar stjórnskipulega á Alþingi og í framhaldi þarf staðfestingu forseta Íslands á lögnum með undirritun. Við fyrstu sýn virðist þetta stangast á við það að ólögfestur EES-réttur geti haft

¹ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 120.

² Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 431.

³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 432.

⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 442.

⁵ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 373.

einhver áhrif á íslenskan landsrétt þar sem með tilliti til sjálfstæði Alþingis verður alltaf að koma til stjórnskipulegrar lögfestingar til að reglur geti öðlast gildi í landsrétti.

2.2 Staða EES-samningsins sem þjóðréttarsamnings

EES-samningurinn var undirritaður í Porto í Portúgal árið 1992 og gekk í gildi árið 1994. Nú eru þrjú ríki bundin af honum, þ.e. Ísland, Noregur og Liechtenstein sem hluti af EES-svæðinu en einnig eru öll 28 aðildarríki Evrópusambandsins (ESB) bundin af samningnum.

Í bókinni „Stjórnskipunarréttur“ eftir Gunnar G. Schram tekur Gunnar fram að:

„EES-samningurinn sé víðtækasti þjóðréttarsamningur sem Íslendingar hafa gert. Lögfesting hans og sú löggjöf sem af honum leiðir hefur talsverð áhrif á íslenska löggjöf og vekur margvíslegar spurningar um stöðu hans sem réttarheimild í íslenskum rétti“.⁶

Í 7. gr. EES-samningsins er kveðið á um með hvaða hætti eigi að standa að lögleiðingu EES-réttar í landsrétt hvers EES-ríkis og segir þar að „gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES- nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a. gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila,
- b. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina“.

Af þessu leiðir að þegar um tilskipanir Evrópusambandsins er að ræða hafa aðildarríkin forræði yfir því hvernig staðið er að lögfestingu reglunnar í landsrétt. Til að fullnægja skilyrðum 7. gr. EES-samningsins dugir að markmið tilskipunarinnar sé lögfest.⁷

Reglur sem íslenska ríkið tekur upp á grundvelli þjóðréttarsamnings verða ekki sjálfkrafa hluti landsréttar þar sem Íslendingar búa við tvenndarkerfi. Davíð Þór tekur undir þetta í bók sinni „EES-réttur og landsréttur“ með þeim orðum að:

„skuldbindingar sem felast í samningi og ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli hans fá ekki lagaáhrif gagnvart einstaklingum eða lögaðilum nema þjóðarréttarsamningurinn hafi verið leiddur sérstaklega í landsrétt á stjórnskipulegan hátt“.⁸

2.2.1 Bókun 35 og 3. gr. eesl.

Í bókun nr. 35 við EES-samninginn, sem var einungis talin skipta máli fyrir þau ríki EES sem bjuggu við tvíeðliskerfi á þeim tíma, var gerð grein fyrir markmiðinu um einsleitt evrópskt

⁶ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 42.

⁷ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 44.

⁸ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 100.

efnahagssvæði. Bókunin skuldbindur EES-ríkin til að tryggja að þeim reglum sem teknar hafa verið upp í gegnum EES-samninginn verði veittur forgangur þegar kæmi til áreksturs við ákvæði landsréttar.

Í íslenskum rétti var farin sú leið að lögfesta meginregluna um að skýra eigi lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum eru byggðar, sbr. 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.⁹ Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum við þessa lagagrein segir að þegar um EES-reglur er að ræða sé oft um sérreglur að ræða og að það sé lögskýringarleið að sérreglur gangi almennt framur almennum lögum.¹⁰ Í *Hrd. 2003, bls. 2045 (477/2007)* gerði Hæstiréttur grein fyrir lögskýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1999 um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Álitaeftin voru með þeim hætti að manni var gert að greiða almennan virðisaukaskatt af tollverði bóka á ensku sem hann hafði flutt inn frá Evrópu. Á þeim tíma var undanþága í íslenskum lögum sem gerði ráð fyrir lægri virðisaukaskatti á innlendar bækur, sbr. 14. gr. þá gildandi laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Hæstiréttur vísar meðal annars til 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið um að skýra eigi lög og reglur að svo miklu leyti sem við á til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Hæstiréttur vísar síðan í að með 3. gr. hafi ætlun löggjafans verið að fullnægja skuldbindingu EES-samningsins um bókun 35 og vísar í athugasemdir með greinargerð sem varð að lögum um að innlend lög sem eigi sér stoð í EES-samningnum verði túlkuð sem sérreglur gagnvart ósamræmanlegum yngri lögum og að þetta sé nauðsynlegt til þess að tryggja samræmi í reglum á Evrópska efnahagssvæðinu.¹¹

Davíð Þór spyr þeirrar spurningar í bókinni *EES-réttur og landsréttur* hvort „í bókun 35 felist í reynd annað og meira en skylda sem leiðir af almennum þjóðarrétti“. Meginástæða fyrir bókun 35 var að tryggja að einstaklingar og lögaðilar gætu treyst því að lögfestar EES-reglur væru gildar. Var því talið eðlilegt að láta ekki hefðbundnar lögskýringarreglur gilda um árekstur tveggja ósamrýmanlegra lagaákvæða. Á þetta reyndi í *EFTAD, máli E-1/94*, þar sem EFTA-dómstóllinn taldi að lögbundið einkaleyfi ríkisáfengisverslunar samræmdist ekki 16. gr. EES-samningsins þar sem slíkur einkaréttur fæli í sér mögulega stjórn á verðlagningu vöru. Á þeim grundvelli væri um mismunun gagnvart útflytjendum annarra samningsríkja að ræða sem fæli í sér brot á 16. gr. EES-samningsins. EFTA-dómstóllinn vísar meðal annars til bókunar 35 og telur dómstóllinn felast í bókuninni að einstaklingar og lögaðilar geti við árekstur

⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 102.

¹⁰ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 224.

¹¹ Páll Hreinsson: „Samræmd túlkun“, bls. 283.

ósamrýmanlegra lagaákvæða landsréttar og EES-réttar borið fyrir sig ákvæði EES-réttarins og gert kröfu um þau réttindi sem þeim eru fengin með tilskipunum. Dómstóllinn taldi einnig að ríkjum væri skylt að veita skýrum EES-reglum forgang gagnvart landsrétti.

Fræðimenn hafa velt fyrir sér hvernig skilja eigi 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið og eru ekki allir sammála um hvaða skilning eigi að leggja í hana. Davíð Þór virðist vera þeirrar skoðunar að með bókun 35 sé í raun verið að lögfesta lögskýringarreglur sem voru til staðar í íslenskum rétti, regluna um að skýra eigi landsrétt til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar og að sérreglur eigi að ganga framur almennum lögum.¹² Einnig virðist ljóst að þau ríki sem tóku upp EES-samninginn hafi ekki gert ráð fyrir því þegar samningurinn var undirritaður að hann gæti með einhverju móti haft bein réttaráhrif í landsrétt samningsaðila þar sem samningurinn byggist á því að gerðir séu teknar upp í landsrétt með innleiðingu í lög, sbr. 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Að þessari umfjöllun lokinni er ljóst að 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið felur í sér lögfestingu á meginreglunni um að túlka eigi landsrétt til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins og að íslensk lög sem eiga sér stoð í EES-samningnum eru sérreglur gagnvart ósamrýmanlegum yngri lögum íslensks réttarkerfis.

Hæstiréttur Íslands hefur notað 3. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið óháð því hvort reglurnar sem reynir á fyrir íslenskum dómstólum hafi verið lögfestar eða ekki. Á það reyndi meðal annars í *hrd. 1999, bls. 4916* sem ég mun taka fyrir í kafla 3.4 um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna.

¹² Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 113.

3 Óskráðar reglur EES-réttar

Meginuppsetta réttarreglna EES-réttar er sjálfur EES-samningurinn sem var fjallað um hér að framan en með tilliti til eðlis EES-réttar reynir á aðrar réttarheimildir en bara lögfestan EES-rétt í réttarframkvæmd. Efni þessa kafla er um þær meginreglur EES-réttar sem eru óskráðar og geta af þeirri ástæðu haft áhrif á landsrétt EFTA-ríkjanna án þess að hafa verið teknar upp í landsrétt með lögfestingu. Umfjöllunin hefst á því að fjallað verður almennt um hvaða þýðingu meginreglur hafa í EES-rétti. Þá verður tekin stutt umfjöllun um meginregluna um einsleitni og samræmda túlkun. Að þeirri samantekt lokinni verður gerð grein fyrir óskráðum meginreglum laga sem EFTA-dómstóllinn hefur meðal annars staðfest í dómaframkvæmd að til sé í EES-rétti.

Aðalheimildin fyrir tilvist meginreglna innan EES-réttar er að finna í sjálfum samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og verður því einblínt á þær meginreglur sem hægt er að lesa upp úr sjálfum EES-samningnum sem og þær meginreglur sem að EFTA-dómstóllinn hefur beitt í réttarframkvæmd.

3.1 Meginreglur í ESB- og EES-rétti

Áhrif meginreglna í ESB-rétti og EES-rétti eru sambærileg en það virðist sem munurinn á meginreglum réttarkerfanna byggist frekar á ólíku eðli réttanna. Stefán Már fer í nánari greiningu í ritgerð sinni „Þýðing meginreglna í bandalagsrétti og EES-rétti“ og gerir grein fyrir þýðingu EES-réttar í þremur hlutum:

- Einstaklingar, ríki og fyrirtæki geta borið fyrir sig meginreglur EES-réttar til ógildingar á gerðum stofnana EES.
- Einstaklingar og fyrirtæki geta borið fyrir sig meginreglur EES-réttar þegar EFTA-ríki lögfesta og beita EES-rétti í landsrétti.
- Meginreglur EES-réttar hafa áhrif á landsrétt með tilliti til túlkunarreglna.

Gæta verður þess að reglan um bein réttaráhrif og forgangsáhrif er ekki til staðar í EES-rétti ólíkt ESB-rétti. Þó hefur EFTA-dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna sé tryggð í EES-rétti.¹³ Nánar verður farið út í þessar meginreglur í umfjölluninni sem á eftir fylgir.

¹³ Stefán Már Stefánsson: „Þýðing meginreglna í bandalagsrétti og EES-rétti“, bls. 551.

3.1.1 Meginreglur í ESB-rétti

Litið hefur verið á 220. gr. Rómarsamningsins (nú 19. gr. samningsins um Evrópusambandið) sem heimild fyrir tilvist meginreglna í Evrópurétti. Þar er kveðið á um að þegar bandalagsrétti sé beitt í landsrétti aðildarríkjanna verði við túlkun að „gætt sé laga“. Í framkvæmd hefur ákvæðið verið túlkað þannig að ekki eigi einungis að taka mið af settum rétti Evrópuréttar heldur verði að taka tillit til réttarríkishugmynda við beitingu Evrópuréttar.¹⁴ Stefán Már fjallar um í ritgerðinni „Þýðing meginreglna í bandalagsrétti og EES-rétti“ að ESB-dómstóllinn hafi gripið til meginreglna til að tryggja það að markmið ESB um forgangsáhrif og lagaáhrif séu tryggð þar sem dómstólar aðildarríkjanna voru upphaflega tregir til að viðurkenna forgangsáhrif bandalagsréttar í réttarkerfi hvers og eins ríkis. Með tilliti til þess virðist vera hægt að fallast á það að mikilvægustu meginreglur Evrópuréttarins séu þær sem varða þau markmið sem Evrópusambandssamvinnan hefur stefnt að.

3.2 Meginreglan um einsleitni

Rétt eins og stofnsáttmálar ESB er frumheimild ESB-réttar um meginreglur í ESB-rétti er samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið frumheimildin fyrir meginreglur í EES-rétti. Í 1. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er kveðið á um meginregluna um einsleitni sem er ein mikilvægasta meginregla EES-réttarins.

„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.“

Með tilliti til eðlis EES-samningsins og þess markmiðs hans að aðildarríki samningsins verði hluti af innri markaði ESB er gerð sú krafa til EFTA-ríkjanna að þau túlki innleiddar EES-gerðir með samræmdum hætti og hefur þetta verið nefnt markmiðið um einsleitni. Davíð Þór segir að:

„Meginforsenda þess að framkvæmd samningsins tækist vel væri sú, að ekki skyldu aðeins sömu reglur gilda, heldur skyldi túlkun og beiting sameiginlegra reglna vera samræmd á EES-svæðinu öllu.“¹⁵

Carl Baudenbacher telur að meginreglan um einsleitni hvíli á nokkrum stöðum sem hægt er að finna í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þar á meðal í 6. gr. samningsins sem segir:

¹⁴ Stefán Már Stefánsson: „Þýðing meginreglna í bandalagsrétti og EES-rétti“, bls. 538.

¹⁵ Davíð Már Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 230.

„Með fyrirvara um þróun dómsúrlausna í framtíðinni ber við framkvæmd og beitingu ákvæða samnings þessa að túlka þau í samræmi við úrskurði dómstóls Evrópubandalaganna sem máli skipta og kveðnir hafa verið upp fyrir undirritunardag samnings þessa, þó að því tilskildu að þau séu efnislega samhljóða samsvarandi reglum stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu og stofnsáttmála Kola- og stálbandalagsins og gerðum sem samþykktar hafa verið vegna beitingar þessara tveggja sáttmála.“

Í 106. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er einnig kveðið á um markmiðið um einsleitni og eru þær skyldur lagðar á sameiginlegu EES-nefndina að setja á fót kerfi til að skiptast á upplýsingum um dóma EFTA-dómstólsins, ESB-dómstólsins og dómstóla EFTA-ríkjanna til að stuðla að markmiðinu um einsleitni.

Páll Hreinsson nefnir í grein sinni „Samræmd EES-túlkun“ að tvö atriði felist í meginreglunni um einsleitni í EES-rétti. Annars vegar að sömu reglur eigi að gilda um allt Evrópska efnahagssvæðið. Í ljósi þess hafa aðildarríkin lögfest reglugerðir og tilskipanir sem voru upphaflega hluti af EES-samningnum ásamt því að hafa lögfest meginmál EES-samningsins. Afleiðingin af þessu er að EES-ríkin hafa innleitt reglugerðir og tilskipanir EES sem voru settar af Evrópusambandinu. Hins vegar felur meginreglan um einsleitni í sér að dómstólum beri skylda til að túlka og skýra EES-reglur til samræmis við reglur Evrópuréttar og að landsdómstólum beri einnig skylda til að túlka landsrétt til samræmis við EES-reglur.¹⁶

Stefán Már tekur undir þessi sjónarmið í bókinni „Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið“ og nefnir það að þau tvö úrræði EES-samningsins til að ná fram markmiðinu um einsleitni séu að:

„Sömu reglur eigi að gilda í öllum aðildarríkjum til að hægt sé að framkvæma markmiðið um sameiginlegan markað á grundvelli fjórfrelsisins.“

„Að ekki sé nægjanlegt að hafa lagareglurnar eins í öllum ríkjum, heldur þarf sama túlkun og beiting lagareglanna að eiga sér stað til að aðilar EES-samningsins geta notið jafnréttis.“¹⁷

Í 105. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er einnig kveðið á um meginregluna um einsleitni en þar segir að „markmið samningsaðila að ná fram og halda sig við eins samræmda túlkun og unnt er á ákvæðum samningsins og þeim ákvæðum í löggjöf bandalagsins sem tekin eru efnislega upp í samninginn“. Til þess að hægt sé að ná þessu markmiði eigi sameiginlega EES-nefndin að starfa í samræmi við þessa grein. Sameiginlega EES-nefndin þurfi stöðugt að fylgjast með þróun dómsúrlausna dómstóla ESB- og EFTA-dómstólsins í þeim tilgangi að varðveita einsleita túlkun á samningnum.

Í *EFTAD, máli E-1/03*, ESA gegn Íslandi, reyndi á lög nr. 31/1987 um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála og ákvæði þeirra laga sem gerði ráð fyrir því að innheimta ætti hærri skatta

¹⁶ Páll Hreinsson: „Samræmd EES-túlkun“, bls. 275.

¹⁷ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 123.

á millilandaflug milli Íslands og Evrópu, en voru innanlands og milli Íslands, Færeyja og Grænlands. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði laga nr. 31/1987 stæðust ekki 36. gr. EES og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar ráðs nr. 2408/92/EBE um aðgang bandalagsflugvéla að flugleiðum innan bandalagsins. EFTA-dómstóllinn tók fram í lið 27 í dómnum að eitt af aðalmarkmiðum EES-samningsins væri að búa til einsleitt evrópskt efnahagssvæði.

3.3 Meginreglan um samræmda túlkun

Af dómaframkvæmd EFTA-dómstóllinn má álykta að til sé túlkunarregla í EES-rétti sem kallast *samræmd túlkun*. Þessi regla er nátengd meginreglunni um einsleitni þar sem segja má að meginreglan um samræmda túlkun byggir allan grunn sinn á meginreglunni um einsleitni. Í stuttu máli er hægt að segja að meginreglan um samræmda túlkun geri þá kröfu til dómstóla EFTA-ríkjanna, þó með teknu tillit til sjálfstæðis þeirra, að þeir beiti samræmdri túlkun þegar þeir fást við reglur sem teknar eru inn í landslög í gegnum EES-samninginn, með það að markmiði að stuðla að einsleitni í réttarframkvæmd milli EFTA-ríkjanna.

EFTA-dómstóllinn hefur í dómaframkvæmd sinni byggt samræmda EES-túlkun á 3. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið sem kveður á um trúnaðarskyldu samningsaðilanna. Ákvæðið gerir þá kröfu til aðildarríkjanna að þau geri allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið sé við skuldbindingar sem ríki hafa skuldbundið sig til að gera samkvæmt EES-samningnum.¹⁸ Í *EFTAD, máli E-18/11 (Irish Bank)*, reyndi á kröfu á hendur slitastjórnar fallins banka sem slitastjórnin taldi hafa komið of seint fram. Var deilunni vísað til héraðsdóms sem fór fram á ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins til að fá úr því skorið hvort ákvæði 1. mgr. 86. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldprotaskipti, um tilkynningu til kröfuhafa sem býr erlendis, væri í samræmi við tilskipun 2001/24/EB. Með vísun til 3. gr. EES-samningsins bendir EFTA-dómstóllinn á að

„þeir dómstólar EFTA-ríkis sem sæta ekki endurskoðun æðri dómstóla á grundvelli málskots verða að taka tilhlýðilegt tillit til þeirrar trúnaðarskyldu sem þeir bera samkvæmt 3. gr. EES-samningsins.“

Í ritgerð sinni, samræmd túlkun, kemst Páll Hreinsson að þeirri niðurstöðu að meginreglan um samræmda túlkun hvíli ekki einungis á dómstólum hlutaðeigandi ríkis heldur leggi hún skyldu á alla arma ríkisvaldsins og að dómurum beri að taka tillit til meginreglunnar um samræmda túlkun án undantekninga. Einnig tekur hann fram að engu breyti þó svo að mál sé

¹⁸ Páll Hreinsson: „Samræmd EES-túlkun“, bls. 277.

rekið á milli handhafa ríkisvalds og einkaaðila eða á milli tveggja einkaaðila, samræmd EES-túlkun eigi alltaf. við. Til rökstuðnings þessu vísar hann til *Hrd. 10. júní 2011 (201/2011)* en þar reyndi á heimild I til að skuldbinda félag með ábyrgðaryfirlýsingu en I hefði fengið heimild til að skuldbinda félagið í öllum málum. Því var haldið fram að I hefði ekki haft heimild til að skuldbinda félagið með þessum hætti þar sem stjórn félagsins hefði ein verið bær til að taka ákvörðun um slíka ábyrgðaryfirlýsingu og snerist ágreiningurinn þá um hvort I hefði haft umboð til að rita firma fyrir félagið sem leiddi til þess að félagið yrði bundið við ábyrgðaryfirlýsinguna. Hæstiréttur vísaði til athugasemda með lögum nr. 2/1995 um hlutafélög en þar stóð að sett yrðu ítarlegri ákvæði um umboðsreglu til samræmis við 1. og 2. mgr. 9. gr. þágildandi 1. félagaréttartilskipunar 68/151/EB. Hæstiréttur túlkar síðan efni þessarar tilskipunar og segir:

„Efni 9. gr. þessarar tilskipunar miðar að því að tryggja réttaröryggi viðsemjanda hlutafélags í lögskiptum við það og takmarka eins og framast væri unnt þær ástæður sem valdið gætu ógildi sammings, sem áður hafi verið gerður í nafni þess. Þennan bakgrunn verður að hafa í huga við skýringu á þeim ákvæðum laga nr. 2/1995 sem hér reynir á.“

Þrátt fyrir vísun í tilgang tilskipunarinnar var talið að undirskrift I fyrir hönd félagsins hefði falið í sér bindandi skuldbindingu og var krafan sem um var rædd tekin til greina.

Páll Hreinsson gerir síðan grein fyrir áhugaverðu álitamáli sem komið getur upp þegar EES-regla verður bindandi fyrir íslenska ríkið með tilliti til meginreglna EES-réttar, án þess að hafa verið tekin upp í landsrétti þótt ríkinu hafi borið skylda til að gera það. Á grundvelli þess gæti íslenskum dómstólum borið skylda til að beita tilskipunum og reglugerðum úr EES-rétti án þess að þar til gerðar reglur hefðu verið stjórnskipulega rétt innleiddar inn í landsrétt. Þetta álitaefni kallar á sjálfstæða ritgerð og gefst því miður ekki tækifæri til að kafa frekar ofan í þetta áhugaverða álitaefni. Páll tekur síðan fram að:

„kjarni meginreglunnar sé að hún leggi skyldu á dómstóla til að velja þá tæku lögskýringarleið sem gengur lengst í því að stuðla að því að þeirri niðurstöðu verði náð sem stefnt er að með hlutaðeigandi EES-reglu”.¹⁹

3.3.1 Meginreglur sem geta leitt til þess að vikið sé frá samræmdri túlkun

Í ritgerðinni „Samræmd EES-túlkun“ eftir Pál Hreinsson telur höfundur að almennar óskráðar meginreglur EES-réttar geti leitt til þess að ríkisvaldinu beri að víkja frá meginreglunni um að beita eigi samræmdri EES-túlkun. Þær meginreglur sem Páll nefnir í ritgerð sinni eru meginreglan um lagavissu, meginreglan um bann við afturvirkni, meginreglan um lögbundnar

¹⁹ Páll Hreinsson: „Samræmd EES-túlkun“, bls. 281.

refsiheimildir, meginreglan um skýrleika refsheimilda og meginreglan um að maður skuli talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð. Vill hann með því meina að ekki sé hægt að túlka „gildandi lög til samræmis við óinnleiddar EES-reglur leggi þær grundvöll að refsíabyrgð fyrir brot á reglum hennar, sem ella hefði ekki verið talinn fyrir hendi að landsrétti eða geri réttarstöðu ákærða að öðru leyti verri en annars hefði verið“.²⁰ Til rökstuðnings þess vísar Páll til *Hrd. 2004, bls. 4014 (251/2004)* þar sem málavextir voru með þeim hætti að maður var ákærður fyrir umferðarlagabrot því hann hafði ekið vörubifreið án þess að hafa tekið sér lögbundna vikuhvöld skv. reglugerð nr. 136/1995 um aksturs- og hvíldartíma ökumanna o.fl. í innanlandsflutningum og við flutning innan Evrópska efnahagsvæðisins sem var lögfest á grundvelli ákvæða reglugerðar EBE nr. 3820/85 um samhæfingu tiltekinnar löggjafar á sviði félagsmála. Í reglugerðinni sem sett var á grundvelli tilskipunarinnar var hvergi að finna sjálfstæða verknadarlýsingu á brotinu sem ákærði var sakaður um, né aðrar efnisreglur þar um, heldur stóð einungis að dómsmálaráðherra gæti sett reglu um hvíldartíma ökumanna. Ákvað hæstiréttur að sýkna manninn á grundvelli þess að ekki væri um nægilega skýra refsheimild að ræða.

Líta verður þó til þess að þessar meginreglur eiga sér stoð í íslenskum rétti meðal annars með lögfestingu mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar. Það á við um meginreglur á sviði mannréttinda sem hafa verið lögfestar í stjórnarskrá og geta þar af leiðandi leitt til þess að vikið sé frá því að samræmdri skýringu sé beitt. Þetta varpar einnig ljósi á samspil stjórnarskrárákvæða og reglna sem hafa verið teknar inn í landsrétt á grundvelli EES-samningsins.

3.4 Meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna

Ef íslenskir dómstólar geta ekki túlkað landsrétt til samræmis við reglur EES-réttar hefur íslenska ríkið gerst brotlegt gagnvart skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. Hafí einhver orðið fyrir tjóni vegna þess að íslenska ríkið stóð ekki við skuldbindingar sínar hvað varðar EES-samninginn á sá hinn sami rétt á bótum.²¹ Á þetta reyndi í *Hrd. 1999, bls. 4916*. Málavextir voru þannig að Erla María starfaði hjá hlutafélagi sem varð gjaldþrota. Þar sem hún var systir eins eiganda félagsins var henni neitað um forgangskröfu í slitabúið og af þeim sökum var henni synjað um greiðslu úr ábyrgðarsjóði launa vegna gjaldþrota en skv. 5. gr. laga nr. 53/1993 um ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrots þurfti slitabú að samþykkja

²⁰ Páll Hreinsson: „Samræmd EES-túlkun“, bls. 295.

²¹ Páll Hreinsson: „Samræmd túlkun“, bls. 300.

launakröfu sem forgangskröfu svo að til ábyrgðar launasjóðs stofnaðist. Þess var krafist fyrir hönd Erlu Maríu að íslenska ríkið greiddi henni skaðabætur þar sem tilskipun nr. 80/987/EBE um samræmingu á lögum aðildarríkja um vernd til handa launþegum verði atvinnuveitandi gjaldþrota hafi verið ranglega innleidd í íslenskan rétt. Héraðsdómur ákvað að leita ráðgefandi álits hjá EFTA-dómstólnum varðandi tvær spurningar, hvort skýra ætti tilskipunina þannig að samkvæmt henni mætti með landslögum útiloka launþega vegna skyldleika við eiganda sem á 40% í gjaldþrotahlutafélagi frá því að fá greidd laun frá ábyrgðarsjóði launa á vegum ríkisins þegar launþeginn á ógoldna launakröfu á hendur þrotabúi félagsins og ef svarið væri jákvætt hvort við það að útiloka rétt launþegans til greiðslu úr ábyrgðarsjóði hefði það varðað skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart launþeganum. Í svari sínu taldi EFTA-dómstóllinn að það væri misræmi milli ákvæðis íslensku laganna og þeirrar skuldbindingar sem íslenska ríkið gekkst undir með tilskipun 80/987/EBE sem leiddi til þess að Erla María fékk ekki þann rétt sem hún hefði átt rétt á hefði tilskipunin verið réttilega innleidd í íslenskan rétt. EFTA-dómstóllinn taldi í ráðgefandi áliti sínu nr. E-9/97 að það færi gegn markmiðum tilskipunarinnar að útiloka launþega sem væru systkini eiganda félags sem yrði gjaldþrota um rétt til greiðslu úr ábyrgðarsjóði launa. Hæstiréttur féllst á þessa niðurstöðu, meðal annars með þeirri tilvísun að misræmið milli tilskipunarinnar og laganna sem tilskipunin byggðist á væri verulegt í máli Erlu Maríu og að íslenska ríkið hefði brugðist skyldu sinni um að tryggja Erlu Maríu réttindin sem hún hefði átt rétt á á grundvelli tilskipunarinnar. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu þar sem fyrri spurningunni var svarað játandi að íslenska ríkinu bæri skylda til þess að sjá til þess að tjónið sem varð vegna þess að landsréttur var ekki réttilega lagaður að ákvæðum tilskipunarinnar yrði bætt.

Á þessum grundvelli verður íslenska ríkið bótaskyldt gagnvart einstaklingum og lögaðilum þegar það hefur gerst brotlegt gagnvart þjóðréttarlegum skuldbindingum sínum. Reglan er talin gilda hvort sem það er handhafi framkvæmdarvalds, löggjafarvalds eða dómsvalds sem gerist brotlegur gagnvart skuldbindingum íslenska ríkisins á grundvelli þjóðarréttar.

Í áliti EFTA-dómstólsins í máli Erlu Maríu tók EFTA-dómstóllinn afstöðu til þess hvort EFTA-ríkin hefðu skuldbundið sig til að tryggja einstaklingum og lögaðilum sem hefðu orðið fyrir tjóni bætur vegna þess að innleiðing EES-reglna hefði ekki verið framkvæmd með fullnægjandi hætti. EFTA-dómstóllinn byggði niðurstöðu sína í málinu meðal annars á grundvelli meginreglunnar um einsleitni á tveimur sjálfstæðum rökstuðningum í forsendum sínum.

„Í fyrsta lagi skulu efnisákvæði EES-samningsins á þeim sviðum sem samvinnan nær til að mestu leyti vera samhljóða samsvarandi ákvæðum Rómarsamningsins og stofnsáttmála Kola- og

stálbandalagsins. Efnisreglur þessar skulu verða gildandi reglur í þeim EFTA-ríkjum sem aðild eiga að EES-samningnum er ríkin taka þær upp í landsrétt sinn.

Í öðru lagi er með EES-samningnum komið á margbrotnu kerfi sem tryggja á einsleita túlkun og beitingu þeirra efnisreglna sem teknar hafa verið upp í landsrétt.“

EFTA-dómstóllinn fer síðan einnig þá leið að vísa til þess markmiðs EES-samningsins um jafnræði aðila með þeim orðum að:

„...ákvæðum EES-samningsins er í ríkum mæli ætlað að vera til hagsbóta einstaklingum og aðilum í atvinnurekstri á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Því veltur framkvæmd samningsins á því að einstaklingar og lögaðilar sem tryggð eru þessi réttindi, geti byggt á þeim.”

Rétt eins og einstaklingar geta höfðað mál gegn íslenska ríkinu þar sem það hefur brugðist skyldu sinni gagnvart þeim með því að uppfylla ekki þær kröfur sem gerðar eru til þess með EES-samningnum getur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) höfðað samningsbrotamál á hendur íslenska ríkinu fyrir EFTA-dómstólnum fyrirfarist hjá íslenskum dómstólum að túlka landsrétt til samræmis við EES-reglur.²²

Í *EFTAD, máli E-04/01*, staðfesti EFTA-dómstóllinn tilvist reglunnar um skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna og gengur jafnvel enn lengra. Álitæfnið sem reyndi á var hvort einkaréttur íslenska ríkisins á innflutningi á áfengi til Íslands samræmdist EES-samningnum. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði áfengislaga sem reyndi á í málinu væri andstætt 16. gr. EES-samningsins þar sem það hafði ekki lagt af einokun ríkisins á innflutningi á áfengum vörum fyrir 1. janúar 1994 og að íslenska ríkið væri þar af leiðandi skaðabótaskyldt á grundvelli þess. Með því að viðhalda einokunarástandinu eftir að hafa gengist undir EES-samninginn hafi íslenska ríkið þar af leiðandi gerst skaðabótaskyldt gagnvart innflytjandanum.²³

3.5 Meginreglur laga sem eiga sér ekki stoð í settum EES-rétti

Tilvist óskráðra meginreglna í EES-rétti hefur verið viðurkennd af EFTA-dómstólnum. Það gefur tilefni til þess að fjallað sé um þær meginreglur sem helst koma til greina og geta haft áhrif á landsrétt ríkja. Þar sem umfjöllun um meginregluna um einsleitni, samræmda túlkun og skaðabótaábyrgð er lokið mun í þessari umfjöllun verða einblínt á aðrar meginreglur sem eru ekki jafn þýðingarmiklar að landsrétti en tilvist þeirra tryggir áhrif þeirra að landsrétti og réttlætir sjálfstæða umfjöllun.

²² Páll Hreinsson: “Samræmd túlkun“, bls. 301.

²³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 215.

3.5.1 Lögmætisreglan

Einu heimildirnar fyrir því að til sé einhverskonar ólögfest lögmætisregla í EES-rétti er annars vegar að finna í 5. gr. samningsins um eftirlitsstofnun og dómstól (ESE samningurinn) þar sem kveðið er á um að Eftirlitsstofnun EFTA beri að standa við skuldbindingar sínar skv. EES-samningnum og hins vegar í 27. gr. ESE-samningsins þar sem segir að dómstóllinn eigi að starfa í samræmi við ákvæði ESE-og EES-samningsins. Á grundvelli þessa tveggja reglna verður að telja tilvist lögmætisreglu í EES-rétti örugga. Í *EFTAD, máli E-6/01 (CIBA)*, reyndi á heimild sameiginlegu EES-nefndarinnar til að taka ákvörðun sem deilt var um í málinu. Í stuttu máli má útskýra niðurstöðuna með þeim hætti að hefði EFTA-dómstóllinn ekki fallist á að EES-nefndin hefði haft heimild til að taka ákvörðunina á grundvelli lögmætisreglu EES-réttar hefði risið vafi um lagalegt gildi ákvörðunar ESA fyrir norskum dómstólum.²⁴

3.5.2 Nálægðarreglan

Nálægðarreglan er meginregla þess efnis að EFTA-ríkin eigi, að gefnu markmiði EES-samstarfsins, að standa eins nálægt hvert öðru og hægt er. Stefán Már nefnir í bók sinni „Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið“ að hugsanlega sé til staðar einhverskonar nálægðarregla í 97. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið sem hafi sömu þýðingu og meginregla Rómarsamningsins um nálægð. Í 97. gr. segir að „EES-samningurinn hafi ekki áhrif á rétt einstakra samningsaðila til að breyta innlendri löggjöf á þeim sviðum sem samningurinn tekur til ef sameiginlega EES-nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að löggjöf, eins og henni hefur verið breytt, hafi ekki áhrif til hins verra á framkvæmd samningsins“. Stefán Már bætir við að um meginreglu án lagastoðar sé að ræða.²⁵

Davíð Þór segir í bók sinni „EES-réttur og landsréttur“ að orðið „nálægð“ í 2. lið aðfararorða EES-samningsins hafi ekkert með nálægðarreglu ESB-réttar að gera heldur sé um nálægðarreglu „sem vísar til þess að þessi ríki standi hvort öðru nærri sé litið til legu, samfélagsgerðar og lagahefða, en einnig sögulega og menningarlega, og þau deili sameiginlegu gildismati frá fornu fari og evrópskri samkennd“.²⁶ Davíð Þór telur að einnig sé hægt að túlka 97. gr. EES-samningsins sem einhverskonar nálægðarreglu þar sem 97. gr. kveði á um að „samningur þessi hafi ekki áhrif á rétt einstakra samningsaðila til að breyta innlendri löggjöf á þeim sviðum sem samningurinn tekur til“.

²⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 264.

²⁵ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 190.

²⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 266.

Davíð Þór tekur undir orð Stefáns Más um að nálægðarreglan hafi ekki lagastoð í EES-rétti en að það hafi þó ekki mikla þýðingu þar sem að nálægðarreglan í ESB-rétti skiptir meginmáli þegar kemur að frumkvæðisrétti stofnana ESB og heimild þeirra til lagasetningar. Að auki eru engin bein lagaáhrif EES-réttar í aðildarríkjum EES-samningsins og er því lagasetningarvaldið alltaf í höndum aðildarríkjanna. Á þeim grundvelli hefur nálægðarreglan minna vægi í EES-rétti en í ESB-rétti.²⁷

3.5.3 Meðalhófsreglan

Það er engin sérstök skráð regla í EES-rétti sem mælir fyrir um meðalhóf en EFTA-dómstóllinn hefur staðfest að sú regla sé til staðar. Í EFTAD, máli E-1/95, (Ulf Samuelsson gegn Svíþjóð) reyndi á greiðslu úr ábyrgðarsjóði launa þar sem atvinnuveitandi Ulfs varð gjaldþrota í ágúst 1994. að fyrirtæki hafði verið stofnað upp úr eldri atvinnuveitanda Ulfs sem hafði einnig orðið gjaldþrota ári áður. Ulf gerði launakröfu á hendur nýja vinnuveitandans sem naut verndar ábyrgðarsjóðs launa þar sem hann taldi sig eiga launakröfur á hendur þeirra. Kröfu hans var hafnað á grundvelli þess að ákvæði sænsku laganna kvæðu á um að synja ætti greiðslu úr ábyrgðarsjóði launa ef krafan væri gerð vegna sömu starfsemi innan tveggja ára frá því að viðkomandi hefði fengið greiðslu úr sjóðnum. Í málinu reyndi á 10. gr. tilskipunar 80/987/EBE sem felur í sér heimild fyrir aðildarríki til að koma í veg fyrir að greiðsla úr ábyrgðarsjóði launa sé misnotuð.²⁸ Spurningin sem sænski dómstóllinn spurði EFTA-dómstóllinn var hvort þetta ákvæði laganna væri andstætt tilskipuninni þar sem markmið hennar væri vernd launþega kæmi til þess að vinnuveitandi yrði gjaldþrota. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að heimild til að víkja frá meginreglunni um rétt launþega til greiðslu úr ábyrgðarsjóði yrði ekki túlkuð með þeim hætti að ákvæðið heimilaði hvers konar ráðstöfun sem gæti með einhverjum hætti komið í veg fyrir misnotkun. EFTA-dómstóllinn beitti þannig meðalhófsreglu þar sem allar ráðstafanir sem gripið yrði til á grundvelli ákvæðisins yrðu að falla að markmiði þess ákvæðis sem stefnt var að.²⁹

Carl Baudenbacher telur að meðalhófsreglan spili veigamikinn þátt í réttarframkvæmd EFTA-dómstólsins þegar hann tekur á álitaefnum sem snúa að fjórfrelsinu. Hann telur að grundvöllur meðalhófsreglunnar innan EES-réttar sé að ekki verði gripið til ráðstafana sem eru meira íþyngjandi til að ná markmiðinu sem stefnt er að. Ef aðrar leiðir eru færar til að vernda

²⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 267.

²⁸ Orðalag ákvæðisins á ensku er „to take the measures necessary to avoid abuse“, ráðstöfunin verður þar af leiðandi að vera nauðsynleg til að koma í veg fyrir misnotkun.

²⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 270.

þá almannahagsmuni sem átt er við verður að segja að löggjöf aðildarríkis fari fram úr því sem er nauðsynlegt er til að ná settum markmiðum.³⁰

3.5.4 Meginreglur á sviði mannréttinda innan EES

Markmið EES-réttarins um einsleita réttarframkvæmd gerir kröfu til þess að mannréttindavernd aðildarríkjanna sé reist á sambærilegum reglum eða sömu reglum um vernd mannréttinda.³¹ Einnig er tekið fram í aðfararorðum EES-samningsins að samningsaðilar séu sannfærðir um að evrópskt efnahagssvæði muni stuðla að uppbyggingu Evrópu á grundvelli friðar, lýðræðis og mannréttinda. Með tilliti til þess sem kemur fram í aðfararorðum EES-samningsins, markmiði EES-samstarfsins og dómafordæma ESB-dómstólsins virðist vera hægt að álykta að til sé ólögfest meginregla í Evrópurétti sem snýr að grunnmannréttindavernd. Eins og Stefán Már kemst að orði í bók sinni „Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið“, um 6. gr. EES-samningsins, og með tilliti til meginreglunnar um einsleitni, að „þróun mannréttindareglna innan EB standi í órjúfanlegu samhengi við efnisreglur þess réttarkerfis og að þess vegna sé viss nauðsyn að túlka mannréttindareglur eins í EES-rétti til að ná fram þeirri einsleitni sem að er keppt“.³²

Davíð Þór Björgvinsson fjallar einnig um vernd mannréttinda innan ESB og beinir spjótum sínum að því álitafni sem upp getur komið þegar lög sem byggjast á EES-samningnum eru andstæð stjórnarskrá aðildarríkja. Á þeim grundvelli er skynsamlegt að finna „sameiginlegan grunn til að byggja á vernd grundvallarréttinda“ þegar verið er að beita EES-rétti.³³

Í *EFTAD, máli E-8/97*, (TV 1000) vísaði dómstóllinn til almennra mannréttindareglna þegar hann komst að niðurstöðu í máli sem sneri að lögmæti sjónvarpsútsendinga. Í niðurstöðu sinni tók dómstóllinn fram að „the protection of the mental and moral development of minors forms an important part of the protection of public morality, an area where it is not possible to determine a uniform European conception, as the requirements of morals vary, depending on time and place“. Með þessu á dómstóllinn við að hann líti á það sem hlutverk sitt að taka tillit til almennra mannréttinda sem ekki er að finna í settum lögum þegar hann fæst við álitafni sem hafa með vernd mannréttinda að gera. Á grundvelli þessara forsendna má færa rök fyrir því að EFTA-dómstóllinn sjái það sem hlutverk sitt að standa vörð um mannréttindi, sérstaklega með

³⁰ Carl Baudenbacher: *Legal framework and case law*, bls. 28.

³¹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 293.

³² Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 185.

³³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 293.

tilliti til Mannréttindasáttmála Evrópu.³⁴ Í *EFTAD, máli E-2/03*, reyndi á hvort tafir þær sem urðu á réttarhöldum vegna þess að dómstóllinn óskaði eftir ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins samræmdust 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. EFTA-dómstóllinn leit til Mannréttindadómstólsins og skoðaði fordæmi þar sem mál hafði tafist um tvö ár og sjö mánuði fyrir grískum dómstólum vegna þess að því var skotið til Evrópudómstólsins til forúrskurðar. Þar komst Mannréttindadómstóll Evrópu að því að ekki væri hægt að telja þann tíma með sem málið var í meðferð fyrir ESB-dómstólnum við matið á því hvort málsmeðferðin hefði verið óhóflega löng og brotið gegn ákvæðum mannréttindasáttmálans um réttláta málsmeðferð þar sem það hefði slæm áhrif á heimild dómstóla til að vísa málum til forúrskurðar. EFTA-dómstóllinn taldi sömu sjónarmið eiga við í þessu máli auk þess sem það hafði einungis tekið dómstóllinn fimm mánuði að kveða upp dóminn eftir að beiðni um ráðgefandi álit hefði borist. Mál þetta er einnig áhugavert á þeim grundvelli að EFTA-dómstóllinn fer þá leið að vísa beint til fordæmis Mannréttindadómstólsins án þess að fordæmið hafi verið tekið upp í máli hjá ESB-dómstólnum.

3.5.5 Bann gegn mismunun

Carl Baudenbacher hefur sagt að meginreglan um bann við mismunun sé ein af grunnstoðum réttarkerfis EES. Í *EFTAD, máli E-01/01*, (Hörður Einarsson gegn íslenska ríkinu) taldi EFTA-dómstóllinn að sú mismunun íslenska ríkisins að flokka bækur í mismunandi skattþrep á grundvelli þess hvort þær væru á íslenskri tungu eða erlendri ekki samræmast EES-samningnum.

3.5.6 Skilvirk aðlögun reglna

Í *EFTAD, máli E-2/05*, (ESA gegn íslenska ríkinu) taldi EFTA-dómstóllinn að íslenska ríkið hefði gerst brotlegt gegn meginreglunni um skilvirka aðlögun EES-réttar þegar íslenskum yfirvöldum tókst ekki í tæka tíð að innleiða tilskipun í íslenskt réttarkerfi.³⁵

3.5.7 Meginreglan um lagavissu

EFTA-dómstóllinn hefur í sama máli og reifað er hér að ofan, *EFTAD, máli E-2/05*, talið að aðildarríki megi ekki vefengja ákvörðun sem er tekin í máli þess eftir að tímamarkið sem það hafði til þess er runnið út. Þessi niðurstaða var rökstudd meðal annars með tilliti til þess að eftir

³⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 295.

³⁵ Carl Baudenbacher: *Legal Framework and case law*, bls. 31.

að þetta tímamark væri runnið út væri ekki boðlegt að vefengja réttmæta ákvörðun með tilliti til meginreglunnar um lagavissu.³⁶

³⁶ Carl Baudenbacher: *Legal Framework and case law*, bls. 31.

4 Hvernig hafa þessar óskráðu reglur áhrif á íslenskt réttarkerfi?

4.1 Dómafordæmi

Með tilliti til reglunnar um einsleitni, sem er m.a. að finna í 3. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, ber íslenskum dómstólum að taka mið af úrlausnum ESB-dómstólsins og er þá um að ræða réttarheimild í sama skilningi og fordæmi Hæstaréttar er réttarheimild.³⁷

Af íslenskri réttarframkvæmd virðist mega álykta að íslenskum dómstólum beri skylda til að taka tillit til ráðgefandi álita EFTA-dómstólsins. Á það reyndi í *Hrd. 1998, bls. 2608 (169/1998)*, þar sem Hæstiréttur tók fram að þó svo að ráðgefandi álit væru ekki bindandi fyrir íslenska dómstóla að landsrétti yrði að telja að íslenskum dómstólum bæri skylda til að komast að niðurstöðu í dómsmálum sem samræmdu niðurstöðu þess ráðgefandi álits sem til staðar væri í málinu nema önnur lagarök kæmu fram sem réttlættu að vikið væri frá því. Á grundvelli þess verður það hlutverk dómstóla að finna jafnvægi á milli þess að fara að skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og að tryggja sjálfstæði sitt. Í *Hrd. 1998, bls. 3096 (497/1997)*, fjallaði Hæstiréttur um þetta hlutverk og aðgreindi hlutverk dómstólanna með þeim hætti að EFTA-dómstólnum væri treyst til að túlka EES-samninginn en landsdómstólum væri treyst til að leysa úr sönnunarfærslu, túlkun landsréttar og heimfærslu EES-réttar í landsrétt.³⁸

4.1.1 Dómafordæmi ESB-dómstólsins

Í 6. gr. EES-samningsins er kveðið á um skyldu EFTA-dómstólsins til að taka tillit til fordæma ESB-dómstólsins. Einnig var lögð sú skylda á EFTA-dómstólinn með 6. gr. samningsins að til að tryggja einsleitni bæri honum að túlka og beita ákvæðum EES-samningsins í samræmi við úrskurði dómstóls Evrópubandalaganna sem máli skipta og hafa verið kveðnir upp fyrir ákvörðunardag. Davíð Þór Björgvinsson hefur þá haldið því fram að EFTA-dómstóllinn, þó honum beri engin lagaleg skylda til þess, hafi alla tíð eftir undirritun samningsins fylgt ESB-dómstólnum í þeim málum sem skipta máli fyrir EFTA-dómstólinn.³⁹ Það er mismunandi hvernig íslenskir fræðimenn líta á fordæmi ESB-dómstólsins gagnvart EFTA-dómstólnum. Skúli Magnússon og Sigurður Línal fjalla um dóma ESB-dómstólsins sem fordæmi með tilliti til markmiðsins um einsleitni og ganga svo langt að segja að „ef markmið EES um einsleitni eiga að nást verður að taka tillit til úrlausna ESB-dómstólsins, a.m.k. að því marki sem þau eru

³⁷ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 45.

³⁸ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 133.

³⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 333.

talin skuldbindandi að sambandsrétti”.⁴⁰ Davíð Þór svarar þessu álitaefni á þann veg að í framkvæmd hafi íslenskir dómstólar minna svigrúm til að víkja frá dómafordæmum landsdómstóla en fordæma ESB-dómstólsins, að teknu tilliti til 3. gr. EES-samningsins og meginreglunnar um einsleitni.⁴¹

4.2 Lögskýringarreglan um túlkun lagaákvæða til samræmis við óskráðan EES-rétt

Róbert Spanó nefnir í bók sinni „Túlkun lagaákvæða“ að það sé líkindaregla að löggjöf eigi að samræmast þjóðréttarlegum skuldbindingum. Á þeim grundvelli heldur Róbert Spanó því fram að það sé lögskýringarregla í íslenskum rétti að túlka eigi ákvæði landslaga til samræmis við skuldbindingar ríkisins að þjóðarrétti.⁴² Róbert varpar þeirri spurningu fram hvort þessi lögskýringarregla geti átt við þegar verið er að túlka stjórnarskrárákvæði og kemst að þeirri niðurstöðu að lögskýringarreglan um túlkun landslaga til samræmis við skuldbindingar íslenska ríkisins að þjóðarrétti eigi ekki við með sama hætti. Hann rökstyður það með þeim hætti að ef svo yrði gert væri verið að:

„...viðurkenna að löggjafinn geti, með staðfestingu þjóðréttarsamnings, bakdyramegin, haft bein réttarleg áhrif á efni stjórnarskrárákvæða án aðkomu stjórnarskrárgjafans“⁴³

Róbert telur síðan það fyrirkomulag að íslenskir dómstólar geti leyft reglum þjóðaréttar að hafa áhrif á túlkun sína á stjórnarskránni með því einu að Alþingi og ríkisstjórn hafi ákveðið að undirgangast þjóðaréttarlegar skuldbindingar geti með engu móti staðist með tilliti til grundvallarreglna stjórnskipunar Íslands.⁴⁴

Ef tilvist óskráðra meginreglna EES-réttar hefur verið sönnuð og að slíkar meginreglur standi að baki þeim gerðum sem koma inn í landsrétt í gegnum EES-samninginn verður að telja að túlkun lagaákvæða til samræmis við óskráðar meginreglur EES-réttar sé viðurkennd íslensk lögskýringarregla sem sækir sér stoð í lögskýringarregluna um að túlka eigi landsrétt til samræmis við þjóðaréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

⁴⁰ Skúli Magnússon og Sigurður Lindal: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 136.

⁴¹ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 334.

⁴² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 248.

⁴³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 250.

⁴⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 251.

5 Niðurstaða

Meginreglur hafa mikið gildi innan réttarkerfa Evrópusambandsins og EES. ESB- og EFTA-dómstóllinn hafa ítrekað beitt orðalagi í úrlausnum sínum sem vísa til þess. Þær meginreglur sem virðast hafa mest gildi innan ESB-réttar eru þær sem stuðla að réttaráhrifum Evrópuréttar í landsrétti aðildarríkjanna. Þegar kemur að réttarkerfi EES-réttar virðist vera sem meginreglan um einsleitni vegi þyngst þar sem hún sér til þess að aðrar meginreglur EES-réttar geti haft áhrif á landsrétt. Aðrar meginreglur sem eru til þess fallnar að efla réttaráhrif EES-réttar á landsrétt er reglan um samræmda túlkun sem og meginreglan um skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna. EFTA-dómstóllinn hefur einnig staðfest tilvist annarra meginreglna innan EES-réttar, þar á meðal tilvist meginreglna sem snúa að mannréttindum, þ.m.t. meðalhófsreglum og jafnréttisreglu og einnig meginreglna sem snúa að lögmæti ákvarðanna ESA. Þessar meginreglur virðast ekki hafa jafnmikið gildi innan réttarkerfis EES og þær meginreglur sem snúa að áhrifum EES-réttar á landsrétt en EFTA-dómstóllinn hefur þó haft þær í huga og vísað til þeirra í málum þar sem reynt hefur á álitæfni þar sem til þeirra hefur komið.

Staða meginreglna Evrópuréttar í landsrétti Íslands byggist fyrst og fremst á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, meginreglunni um einsleitni og samræmda túlkun. Á grundvelli þess ber íslenskum dómstólum að taka mið af dómsúrlausnum EFTA-dómstólsins og að beita samræmdri túlkun. Einnig öðlast þessar meginreglur gildi í landsrétti Íslands á grundvelli lögskýringarreglunnar um að túlka eigi landsrétt með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins.

HEIMILDASKRÁ

- Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík 2006.
- Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins. Megindrættir*. Reykjavík 2011.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999.
- M. Elvira Méndez-Pinedo: „*EC and EEA Law. A comparative Study of the Effectiveness of European Law.*“ 2009
- Páll Hreinsson: „Samræmd túlkun.“ *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 2014, bls. 273-307.
- Stefán Már Stefánsson: „Þýðing meginreglna í bandalagsrétti og EES-rétti.“ *Lindæla*. bls. 533-551.
- Carl Baudenbacher: „*Legal Framework and case law.*“ Brussel 2008.
- Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.
- Alþingistíðindi.

LAGASKRÁ

- Lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.
- Lög nr. 33/1944, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
- Lög nr. 21/1994 um öflun áhlits EFTA-dómstólsins um skýringu sammings um Evrópska efnahagssvæðið.
- Tilskipun 80/987/EBE.

DÓMAR

- Hrd. 1999, bls. 4916 (236/1999)*
- Hrd. 2000, bls. 55 (497/1999)*
- Hrd. 1998, bls. 2608 (168/1998)*
- Hrd. 2004, bls. 4014 (251/2004)*
- EFTAD, mál E-1/03*
- EFTAD, mál E-I/94*
- EFTAD, mál E-I/95*
- EFTAD, mál E-6/01*
- EFTAD, mál E-5/704*
- EFTAD, mál E-8/97*
- EFTAD, mál E-4/01*