

Ívar Már Ottason

Forgangsrif í Bandalagsrétti

**Viðbrögð aðildarríkja Evrópubandalagsins við forgangsrifum
þegar reglur Bandalagsréttar stangast á við stjórnarskrá**

- BA-ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umsjónarkennari: Bjarnveig Eiríksdóttir

Lagadeild Háskóla Íslands

Febrúar 2010

Ívar Már Ottason

Forgangsrif í Bandalagsrétti

**Viðbrögð aðildarríkja Evrópubandalagsins við forgangsrifum
þegar reglur Bandalagsréttar stangast á við stjórnarskrá**

- BA-ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umsjónarkennari: Bjarnveig Eiríksdóttir

Lagadeild Háskóla Íslands

Febrúar 2010

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur	3
2	Almennt um forgangsáhrif	4
2.1	Meginreglan um forgangsáhrif	4
2.2	Þróun reglunnar	5
3	Stjórnskipuleg atriði sem varpað geta ljósi á afstöðu aðildarríkja	8
3.1	Viðurkenning og grundvöllur	8
3.2	Stjórnskipulegar takmarkanir á forgangsáhrifum	9
3.3	Kompetenz-Kompetenz	10
4	Forgangsáhrif frá sjónarhóli aðildarríkja	10
4.1	Belgía	11
4.2	Frakkland	11
4.3	Þýskaland	12
4.4	Bretland	14
4.5	Danmörk	15
5	Lissabon-sáttmálinn	16
6	Ísland	17
7	Niðurstöður	18
	HEIMILDASKRÁ	20
	DÓMASKRÁ	21

1 Inngangur

Evrópubandalagið telur nú 27 aðildarríki sem sammælt hafa um það með sáttmálum að stuðla að aukinni samvinnu á efnahagslegu og pólitísku sviði. Frjáls för, viðskipti og sameiginlegur gjaldmiðill eru meðal þess sem Evrópubandalagið hefur veitt þegnum aðildarríkja sinna, sem telja nú hátt í 500 milljónir einstaklinga. Yfirþjóðlegt eðli og aukið framsal aðildarríkjanna til Evrópubandalagsins hefur átt sinn þátt í að stuðla að efnahagslegri velmegun í Evrópu. Til að tryggja að þau markmið náist sem stefnt er að með hinum ýmsu reglum Evrópuréttar er mikilvægt að löggjöfin sé hin sama hvar eina í bandalaginu.

Reglan um forgangsáhrif laga Evrópubandalagsréttar tryggir að reglur bandalagsins gilda jöfnum höndum í aðildarríkjunum, þrátt fyrir hugsanlega árekstra við þau landslög sem fyrir eru. Reglan er ólögfest og hefur hún verið mótuð smám saman með langri dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.

Sérstakt eðli Evrópubandalagsréttar er grundvöllurinn að reglunni ásamt þeim markmiðum sem fyrir liggja. Reglunni er fyrst beitt í máli *Costa gegn ENEL*, en eftir að reglan myndaðist hefur lífleg umræða um hana átt sér stað. Evrópudómstóllinn víkkaði hana út, frá því að ná eingöngu til almennra laga í það að ná nú til stjórnarskráa aðildarríkja, en einnig niður á við til reglugerða frá framkvæmdarvaldi. Aðildarríkin eru treg til að viðurkenna hana fullum fetum. Þó svo að Evrópudómstóllinn sé reiðubúinn að ganga fremur langt í því að ákveða hvað rúmist innan réttarins er ekki þar með sagt að aðildarríkin séu öll reiðubúin að fallast á túlkun hans, sérstaklega þegar reglan gengur gegn stjórnskipun landanna. Hversu auðvelt var það fyrir aðildarríki Evrópubandalagsins að fórna nokkru af fullveldi sínu? Svarið við því er ekki einhlítt og má í raun segja að aðferðir aðildarríkjanna við að viðurkenna forgang Evrópuréttar séu jafn margar og löndin sjálf. *Markmið ritgerðarinnar er að varpa ljósi á helstu álitaeftin sem hafa komið upp við þróun reglunnar, svo og hvernig einstök aðildarríki hafa brugðist við forgangsáhrifum Evrópubandalagsréttar þegar stjórnarskrá aðildarríkis og Evrópurétti lýstur saman.*

Álitaeftnið er fremur umdeilt og fer því fjarri að aðildarríkin viðurkenni fullum fetum regluna eins og hún er sett fram af Evrópudómstólnum. Hverjir eru þeir fyrirvarar sem aðildarríkin setja og samrýmast þeir reglunni?

Í öðrum kafla er fjallað um regluna um forgangsáhrif; farið verður yfir það hvert sé megininntak reglunnar, hvernig hún myndaðist, helstu rök að baki henni og dómaframkvæmd. Í þriðja kafla verður leitast við að varpa ljósi á grundvöll viðurkenningar

aðildarríkjanna á reglunni og hvort nokkrar takmarkanir séu settar fyrir henni. Í fjórða kafla verður sjónum beint að einstökum aðildarríkjum og aðferðum þeirra við að finna reglunni stað í löggjöf sinni. Í fimmta kafla verður farið stuttlega yfir stöðu reglunnar í ljósi Lissabon-sáttmálans og hvort nokkur breyting hafi átt sér stað eftir gildistöku hans. Að lokum verður farið yfir stöðuna á Íslandi og kannað hverjar mögulegar breytingar á stjórnarskrá landsins þyrftu að vera í ljósi hugsanlegrar aðildar Íslands að Evrópusambandinu.

2 Almennt um forgangsáhrif

2.1 Meginreglan um forgangsáhrif

Ein mikilvægasta regla í rétti Evrópubandalagsins (hér eftir EB) er meginreglan um forgangsáhrif (e. supremacy/premacy) EB-réttar. Í stuttu máli má segja að í henni felist „að allar gildar reglur Evrópuréttar, sama hvaða nafni þær nefnast eða við hvaða heimild Evrópuréttar þær styðjast, eru hvers kyns reglum aðildarríkjanna æðri og ganga þeim fram“.¹ Stofnanir og dómstólar aðildarríkja verða að túlka landslög á þann hátt að þau samrýmist EB-löggjöf. Reglan er ólögfest og hefur verið leidd af dómafordæmum Evrópudómstólsins (e. European Court of Justice).

Reglan þróaðist í dómaframkvæmd og er henni fyrst beitt í máli *Costa gegn ENEL*,² þar sem Evrópudómstóllinn leggur til grundvallar reglunni að þeim markmiðum sem stefnt er að með samningnum um EB, þ.e. einsleitnimarkmiðinu, yrði stefnt í hættu ef það væri á valdi einstakra aðildarríkja að beygja EB-réttinn undir eigin landslög. Það gæti skapað þá stöðu að við túlkun tiltekinnar EB-reglu væri fjöldi sjónarmiða við túlkun hennar jafn fjölda aðildarríkja.³

Þrátt fyrir að í sáttmálanum um Evrópusambandið (e. Treaty on the European Union, oft kallaður Rómarsáttmálinn) sé hvergi að finna ákvæði sem kveður á um forgang Bandalagsréttar fram yfir þjóðarétt er ljóst að grundvöllur hennar eru þau markmið sem stefnt er að með samningnum. Í 10. gr. Rómarsáttmálans (hér eftir Rs.) er að finna reglu, sem færa má rök fyrir að sé að nokkru leyti sá grunnur sem reglan um forgangsáhrif byggist á, þótt hún fjalli aðallega um bein réttaráhrif og réttarverkan. Reglan leggur þær skyldur á aðildarríkin að þau stuðli að því að réttareining náist um þau efni sem EB-samningurinn tekur til. Í því felst meðal annars að setja ekki reglur sem skaðað gætu framkvæmd eða markmið sáttmálans eða vegið að yfirþjóðlegu eðli hans. Trúnaðarskylda þessi er almenn og felur í sér að

¹ Sigurður Línal og Skúli Magnússon: *Löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 71.

² EBD, *mál*, 6/64 *Costa gegn ENEL* [1964] ECR 585.

³ M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 53.

aðildarríkjum beri að sýna samstarfsvilja í hvívetna með hverjum þeim aðferðum sem þörf er á hverju sinni.⁴ Umrætt ákvæði 10. gr. Rs. er svohljóðandi:

Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community's tasks. They shall abstain from any measure which could jeopardise the attainment of the objectives of this Treaty.

Reglunni um forgangsáhrif er einnig veitt nokkur undirstaða í 234. gr. Rs., sem fjallar um forúrskurði Evrópudómstólsins og hvenær aðildarríkjum sé skylt að óska eftir þeim.

2.2 Þróun reglunnar

Reglan um forgangsáhrif er hvergi lögfest, heldur er hún eins og áður greinir leidd af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, sbr. mál *Costa gegn ENEL*. Málið fjallaði um þjóðnýtingu rafveitna á Ítalíu. Lögfræðingurinn Costa var hluthafi í einu af hinum þjóðnýttu fyrirtækjum, ENEL, sem sendi honum reikning upp á tæpar 100 krónur. Costa neitaði að greiða reikninginn á þeim forsendum að þjóðnýting fyrirtækjanna bryti í bága við ákvæði EB-réttar. ENEL hélt því hins vegar fram að þar sem þjóðnýtingarlögin væru yngri en ákvæði EB gengju þau frammar (*lex posterior derogat legi priori*). Málið kom fyrir dómstól í Milánó sem lagði það fyrir dómstól EB til forúrskurðar. Evrópudómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að þáverandi 189. gr. Rómarsáttmála (núverandi 2. mgr. 249. gr.) yrði ekki túlkuð öðruvísi en svo að aðildarríkin hefðu framselt visst vald til EB sem þau gætu ekki einhliða tekið til sín aftur. Ella næði 189. gr. Rs. um bein réttaráhrif ekki tilgangi sínum. Telja má að þarna hafi Evrópudómstóllinn myndað regluna um að EB-reglur skuli njóta forgangs fram yfir þjóðarétt óháð því hvort landslög sem stangast á við EB-regluna séu yngri eða eldri. Ef svo væri ekki yrði grundvelli Rómarsáttmálans og hinu yfirþjóðlega eðli hans stefnt í hættu.⁵ Eða eins og dómstóllinn sjálfur orðar það:

...the law stemming from the treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as community law and without the legal basis of the community itself being called into question.

...
By creating a Community...[with] its own institutions, its own personality, its own legal capacity...the member states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.' *Costa gegn ENEL* (1964)⁶

⁴ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 163.

⁵ EBD, mál, 6/64 *Costa gegn ENEL* [1964] ECR 585.

⁶ EBD, mál, 6/64 *Costa gegn ENEL* [1964] ECR 585.

Reglan um forgangsáhrif eins og hún er sett fram í máli *Costa gegn ENEL* er enn nokkuð ómótuð á þessu stigi, en í seinni málum þróast hún og skýrist.

Næsta mál sem varpað getur ljósi á hvernig reglan myndaðist er mál *Internationale Handelsgesellschaft* (eða *Solange I*, eins og það er oft nefnt) en í málinu reyndi á það hvort reglugerðir EB um landbúnað stæðust ákvæði þýsku stjórnarskrárinnar. Því var haldið fram að ákvæði EB-réttar stönguðust á við meðalhófsreglu þýsks réttar. Evrópudómstóllinn sló því föstu að rétt hæð lagaheimildar landsréttar sem gekk gegn EB-rétti skipti engu um hvort EB-réttur skyldi njóta forgangs. Reglan sé ávallt sú að EB-réttur njóti forgangs, jafnvel þó að regla landsréttar sé af stjórnskipulegum toga. Í málinu segir Evrópudómstóllinn að ekki sé hægt að dæma um gildi EB-réttar út frá reglum landsréttar, valdið til að ákveða gildi EB-réttar liggi eingöngu hjá Evrópudómstólnum.⁷ Í dóminum er komist svo að orði:

Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure.⁸

Þýski stjórnlagadómstóllinn í Frankfurt óskaði eftir forúrskurði í málinu um það hvort skyldi njóta forgangs, umrædd reglugerðarákvæði eða ákvæði þýsku stjórnarskrárinnar. Af dóminum má því draga þá ályktun að um gildi EB-reglugerða beri aðeins að dæma samkvæmt EB-rétti, óháð því hvað stjórnarskrá einstakra aðildarríkja segja til um efnið. Dómstóllinn tók einnig fram að EB-rétturinn sjálfur hefði að geyma ýmsar grundvallarreglur sem séu hluti af meginreglum EB-réttar, sem svipi til reglna um grundvallarréttindi í stjórnarskrám aðildarríkjanna. Þrátt fyrir þetta lýsti þýski stjórnlagadómstóllinn sig bærán til að halda eftir því valdi að kanna hvort reglur EB-réttar fullnægðu mannréttindakafli þýsku stjórnarskrárinnar, svo framarlega („solange“) sem þær veittu lakari vernd en reglur þýsku stjórnarskrárinnar. Í síðara máli frá 1986, oft kallað *Solange II*, taldi þýski stjórnlagadómstóllinn ekki lengur þörf á að kanna gildi reglna EB með þessum hætti þar sem ljóst væri með skírskotun í dómafordæmi Evrópudómstólsins að mannréttindavernd hans væri fullnægjandi, svo framarlega (solange) sem tryggt væri að það héldist áfram.⁹

Í máli Evrópudómstólsins 106/77 *Simmenthal*¹⁰ var svarað beiðni ítalsks dómstóls um forúrskurð, um það hvort beita skyldi reglum EB þegar í stað eða hvort bíða skyldi eftir því að ósamrýmanleg landslög væru numin úr gildi. Þar sló Evrópudómstóllinn því föstu að í

⁷ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 346 – 347.

⁸ EBD, *mál*, 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125.

⁹ Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 162 og Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 73.

¹⁰ EBD, *mál*, 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

stað þess að biða niðurstöðu stjórnlagadómstóls um lögmæti reglu sem færi gegn EB, bæri dómstóli aðildarríkis að beita reglu EB-réttar þegar í stað til að tryggja fullvirgni EB-réttar, jafnvel þótt hún væri andstæð landslögum. Eða með orðum dómsins:¹¹

18. Indeed any recognition that national legislative measures which encroach upon the field within which the Community exercises its legislative power or which are otherwise incompatible with the provisions of Community law had any legal effect would amount to a corresponding denial of the effectiveness of obligations undertaken unconditionally and irrevocably by Member states pursuant to the Treaty and would thus imperil the very foundations of the Community.

...

21. It follows from the foregoing that every national court must, in a case within its jurisdiction, apply Community law in its entirety and protect rights which the latter confers on individuals and must accordingly set aside any provision of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to Community rule.

Skilaboðin sem dómstóllinn sendi með þessum dómi eru því þau, að sé á lægra dómstigi fjallað um EB-reglu sem stangast á við stjórnskipun landsins, eigi dómstóllinn að láta reglu EB-réttar ganga framur jafnvel þó að það sé ekki innan valdsviðs hans að landsrétti. Það að biða svars frá þar til bærur dómstóli eða yfirvaldi tefji um of fyrir réttarverkan reglunnar og stofni með því í hættu grundvelli EB-réttarins. Þessi regla hefur svo þróast í síðari málum og tekur nú m.a. einnig til stjórnvaldsfyrirmæla í aðildarríkjum, s.s. ósamrýmanlegra reglugerða.¹²

Að lokum má nefna mál 22/70 *ERTA*, en í því kemst Evrópuþingdómstóllinn að þeirri niðurstöðu að forgangsrétt EB-réttar taki ekki eingöngu til löggjafar aðildarríkanna, heldur og til þjóðréttarsamninga sem aðildarríki kunna að hafa gert við þriðju ríki.¹³

Þessi mál sýna skýra afstöðu Evrópuþingdómstólsins til reglunnar um forgangsrétt og staðræðni réttarins í því að fylgja reglunni fast eftir. Það er ljóst að Evrópuþingdómstóllinn lítur svo á að jafnvel hinar smávægilegustu reglur EB-réttar gangi fullum fetum framur gamalgrónum grundvallarreglum í stjórnskipun einstakra aðildarríkja.

Staða reglunnar í dag er því sú að Evrópuþingdómstóllinn lítur svo á að hvers kyns reglur EB-réttar skuli hafa forgangsrétt, hvort sem um er að ræða frumlöggjöf eða afleidda löggjöf. Þær gangi framur reglum landsréttar óháð því hvort þær stafa frá handhöfum löggjafarvalds eða framkvæmdarvalds, t.a.m. reglugerðum, almennum lögum og jafnvel

¹¹EBD, *mál*, 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

¹²Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 347-350.

¹³EBD, *mál*, 22/70 *ERTA* [1971] ECR 263.

stjórnarskrá.¹⁴ Dómstólar aðildarríkja eru einnig undirseldir reglunni um forgangsáhrif EB-réttar og þurfa þeir því að fylgja fordæmum Evrópudómstólsins.

Eins og síðar verður fjallað um er alls ekki sjálfgefið að einstök aðildarríki séu tilbúin að taka svo djúpt í árina sem Evrópudómstóllinn gerir og er það í raun undantekning.

3 Stjórnskipuleg atriði sem varpað geta ljósi á afstöðu aðildarríkja

Til að skýra frekar afstöðu aðildarríkjanna til reglunnar um forgangsáhrif EB-réttar verður í framhaldinu litið til þess á hvaða grundvelli einstök aðildarríki telja að viðurkenna beri regluna. Í því samhengi er fjallað um hver sé afstaða ríkjanna til þess hver sé bær til að dæma um áhrif þess þegar stjórnarskrá og EB-rétti lýstur saman eða álitaefnið um *Kompetenz-Kompetenz* eins og það er nefnt. Þá er fjallað um hvort reglunni um forgangsáhrif séu einhver takmörk sett í stjórnskipun einstakra aðildarríkja.

3.1 Viðurkenning og grundvöllur

Fyrst er mikilvægt að líta til þess hvort aðildarríkið viðurkenni regluna um forgangsáhrif, að því gefnu að Evrópudómstóllinn haldi sig innan þeirra marka sem honum eru sett. Svárið við þeirri spurningu er yfirleitt jákvætt, en þó með fyrirvörum um að þær reglur sem njóta skuli forgangs brjóti ekki gegn stjórnskipun aðildarríkjanna eða meginreglum laga.¹⁵

Ef spurningunni hér að ofan er svarað játandi, er mikilvægt að líta til þess á hvaða huglæga grundvelli (e. conceptual basis) aðildarríkið veitir löggjöf bandalagsins forgang. Tvö meginsjónarmið eru ríkjandi þegar kemur að grundvelli viðurkenningarinnar og huglægum ástæðum fyrir honum. Í fyrsta lagi að aðildarríki samþykki forgang Bandalagsréttar á grundvelli reglunnar um *communautaire* (sem gæti útlagst á íslensku meginreglan um félagsskapinn) sem dómstóllinn setur fram í máli *Costa gegn ENEL*, það er að eðli EB-réttar sé slíkt að hann skuli njóta forgangs, sbr. eftirfarandi ummæli: „...the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions...“¹⁶ Það land sem kemst hvað næst því að samþykkja regluna um forgangsáhrif á *communautaire* grundvelli er Belgía. Í dómi belgíska réttarins Cour de Cassation í máli *Le Ski*, sem fjallaði um tolla á mjólkurafurðum, byggir belgíski rétturinn niðurstöðu sína að miklu leyti á sérstöku eðli EB-samningsins; þjóðaréttur sé í raun þeim eiginleikum gæddur að hann sé réttþærri en

¹⁴ Í ljósi San Michele skipunarinnar frá 22. júní 1965, hefur Evrópudómstóllinn litið svo á að það sé skylda aðildarríkjanna að beita ekki ákvæðum stjórnarskrár sem eru ósamrýmanleg EB-rétti.

¹⁵ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 354.

¹⁶ EBD, *mál*, 6/64 *Costa gegn ENEL* [1964] ECR 585.

landsréttur¹⁷. Þetta er svokölluð eineðlisleg nálgun sem Evrópudómstóllinn hefur stuðst við. Í stuttu máli má segja að í *communautaire* nálguninni felist að ríkin viðurkenni eineðlislega túlkun Evrópudómstólsins á sérstöku eðli löggjafar Bandalagsins og forgang réttarreglna þess. Eðli þjóðaréttar sé slíkt að hann nýtur ávallt forgangs fram yfir landsrétt.

Hin leiðin er sú að túlka ákvæði stjórnarskrár eða grunnreglna laga (e. primary provision) á þann veg að svigrúm sé fyrir viðurkenningu á forgangi laga EB-réttar. Það er tvíeðlisleg nálgun og er það sú leið sem flest aðildarríkjanna fara við að finna EB-rétti rúm í landslögum sínum.¹⁸ Má í því sambandi t.d. benda á 55. gr. frönsku stjórnarskrárinnar sem er svohljóðandi:

Duly ratified or approved treaties or agreements shall, upon their publication, override laws, subject, for each agreement or treaty, to its application by the other party.¹⁹

Einnig má hér benda á meginreglu bresks réttar sem finna má í grein 2(4) í The UK European Communities Act sem hefur verið túlkuð á þann veg að þær reglur sem breska þingið setur og eru í bága við reglur EB-réttar skuli ekki gilda.

...any enactment passed or to be passed, other than one contained in this Part of this Act, shall be construed and have effect subject to the foregoing provisions of this section...²⁰

Fullyrða má að túlkun Evrópudómstólsins á eðli EB-réttar sé illsamrýmanleg stjórnskipun flestra aðildarríkjanna, þar sem hún felur í sér svo veigamikið framsal á fullveldi. Sem áður segir er það tilhneiging dómstóla flestra aðildarríkjanna að finna reglum EB-réttar sess innan stjórnskipunar landsins þannig að sem minnst röskun verði þar á.²¹

3.2 Stjórnskipulegar takmarkanir á forgangsáhrifum

Þó að Evrópudómstóllinn líti svo á að lög Evrópubandalagsins njóti forgangs fram yfir landslög og að áhrifin virki jafnvel þótt um stjórnarskrá sé að ræða, er ekki þar með sagt að aðildarríkin séu reiðubúin að ganga jafn langt. Í raun eru þau flest ósammála viðhorfi Evrópudómstólsins.²² Nytsamlegt er að skipta umræðunni um árekstra milli EB-réttar og stjórnarskráa aðildarríkja í fjóra hluta:

Í fyrsta lagi hafa sum ríki lagað stjórnarskrá sína að reglum Bandalagsins með viðeigandi breytingu á henni. Til dæmis var stjórnarskrá Frakklands breytt í tilefni af lögfestingu

¹⁷ Fromagerie Franco-Suisse Le Ski v. Etat Belge [1972] CMLR 330.

¹⁸ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 8.

¹⁹ Yfirskrift 55. gr. er í enskri þýðingu "Force of Law, Principle of Reciprocity".

²⁰ UK act of European Communities C.68.

²¹ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 8.

²² Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 354.

Maasstrichtsáttmálans, en í honum eru ákvæði um kosningarétt sem samrýmdust ekki þremur greinum frönsku stjórnarskrárinnar.

Í öðru lagi má nefna þau tilvik þegar ríki eru reiðubúin að halda aftur af sér og líta framhjá árekstrinum, svo framarlega sem Bandalagsréttur veiti réttindum sem ríkið telur til grundvallarréttinda vernd, sbr. áðurnefnt mál *International Handelsgesellschaft* eða *Solange*,²³ þar sem stjórnlagadómstóll Þýskalands komst að þeirri niðurstöðu að svo framarlega sem EB-réttur veitti vissum grundvallar-mannréttindum vernd myndi hann ekki endurskoða dóma Evrópudómstólsins.

Í þriðja lagi getur verið að ríki neiti að viðurkenna forgang EB-réttar í málum þar sem EB-réttur stangast á við stjórnskipulegar hefðir (e. 'essential' national constitutional norms). Raddir hafa verið uppi um það m.a. í Frakklandi og á Ítalíu að EB-aðild megi ekki verða til þess að lýðræðisskipan landsins, eða stjórnskipuleg uppbygging samkvæmt stjórnarskrá bíði hnekki. Þátttaka í EB eigi ekki að þýða algera undirgefni aðildarríkjanna og óhefta heimild fyrir Bandalagið til að setja reglur sem stangast á við stjórnskipulega hefð aðildarríkja.

Í fjórða lagi má nefna þau tilvik þar sem ríki neita að viðurkenna forgang EB á þeim grundvelli að það sé ekki innan valdsviðs Evrópudómstólsins að skera úr um árekstur reglna landsréttar og EB-réttar. Þetta vekur upp álitamálið um Kompetenz-Kompetenz.²⁴

3.3 Kompetenz-Kompetenz

Þegar stjórnarskrá og EB-rétti lýstur saman telja dómstólar flestra aðildarríkjanna að valdið til að skera úr um hvort skuli ganga framar liggja hjá sér. Evrópudómstóllinn hefur aftur á móti gefið skýrt til kynna að eingöngu hann sé bær til að úrskurða um það. Að öðrum kosti gætu myndast mismunandi viðhorf við túlkun reglna EB og einsleitninni því stefnt í hættu. Álitafnið um það hver sé hinn rétti eða bæri aðili til að skera úr um forgang EB-reglna gagnvart stjórnarskrám hefur verið nefnt Kompetenz-Kompetenz. Aðildarríkin t.d. Þýskaland hafa bent á að illframkvæmanlegt sé að túlka stjórnarskrá sína á þann veg að æðsta dómvald í landinu sé annarsstaðar en hjá þeim.²⁵

4 Forgangshrif frá sjónarhóli aðildarríkja

Nokkurs kuls gætir í samskiptum aðildarríkja EB og Evrópudómstólsins þegar kemur að forgangshrifum EB-réttar og þá sérstaklega þegar EB-réttur og stjórnarskrár einstakra ríkja

²³ EBD, mál, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125.

²⁴ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 10-11.

²⁵ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 11-13.

rekast á. Hér á eftir fer samantekt um viðhorf einstakra ríkja til álitaefnanna sem rakin voru hér að framan, þ.e. hvort og að hvaða marki landið viðurkenni forgangsrátt EB-réttar, hvort einhver takmörk séu á viðurkenningunni og hvert sé viðhorfið til álitaefnisins um Kompetenz-Kompetenz.

4.1 Belgía

Framkvæmdin í Belgíu er hentugur útgangspunktur fyrir umfjöllun um forgangsrátt frá sjónarhóli aðildarríkja Evrópubandalagsins, í ljósi þess að Belgía er líklega það land sem hvað lengst gengur í að viðurkenna forgangsrátt á þeim grundvelli sem Evrópudómstóllinn gerir, það er *communautaire* grundvelli. Lengi vel var unnið að því að bæta við belgísku stjórnarskrána ákvæði sem heimilaði forgang þjóðréttarsamninga. Þrátt fyrir að það hafi ekki gengið eftir hefur í belgískum rétti verið litið svo á að reglur Bandalagsins skuli njóta forgangs. Þessu var slegið föstu í dómi Hæstaréttar Belgíu, Cour de Cassation, í máli *Le Ski*.²⁶ Þrátt fyrir nokkuð skýrt fordæmi réttarins í máli *Le Ski*, hafa aðrir dómstólar þar í landi verið tregari til að viðurkenna forgangsrátt með jafn afgerandi hætti. Cour d'Arbitrage, belgíski stjórnlagadómstóllinn, hefur til að mynda gefið í skyn að stjórnarskrá Belgíu sé réttþærri en þjóðréttarsamningar, og með því ýjað að því að endanlegt ákvörðunarvald liggi ávallt hjá belgískum dómstólum, en ekki hjá Evrópudómstólum, og þar með tekið af skarið hvað varðar álitamálið um Kompetenz-Kompetenz.²⁷

4.2 Frakkland

Í Frakklandi er dómvaldið tvískipt, þ.e. annars vegar hinir almennu dómstólar og hins vegar stjórnarsýsludómstólarnir. Réttarþróunin hefur verið sú að frá árinu 1975 hefur hæstiréttur landsins samþykkt regluna um forgangsrátt á grundvelli 55. gr. frönsku stjórnarskrárinnar.²⁸ Stærsta vandamálið framán af var það að stjórnarsýsludómstólarnir voru tregari til að viðurkenna forgang EB-réttar. Til dæmis var einn af stjórnarsýsludómstólunum, *Conseil d'Etat*, mjög seinn til að viðurkenna forgang EB-réttar, en samþykkti loks regluna árið 1989 í máli *Nicolo*.²⁹ Í málinu tók Commissaire Frydman meðal annars fram:

I do not think you can follow the European court in this judge-made law which, in truth, seems to me at least open to objection. Were you to do so, you would tie yourself to a supranational way of thinking which is quite difficult to justify, to which the Treaty of Rome does not subscribe expressly and which would quite certainly render the Treaty unconstitutional, however it may be regarded in the political context...

²⁶ Fromagerie Franco-Suisse Le Ski v. Etat Belge [1972] CMLR 330.

²⁷ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 2.

²⁸ Sem hveður á um forgang þjóðréttar samninga sem hafa verið réttilega samþykktir af franska þinginu.

²⁹ Málið fjallaði um kosningarrétt íbúa í nýlendum Frakka.

I therefore suggest that you should base your decision on Article 55 of the Constitution and extend its ambit to all international agreements.³⁰

Árið 1989 höfðu bæði Cour de Cassation og Conseil d'Etat samþykkt forgang EB-réttar á þeim grundvelli að reglan rúmaðist innan stjórnarskrár Frakklands, n.t.t. 55. gr. hennar.

Í frönskum rétti hefur forgangur réttarreglna EB-réttar yfir almenn landslög verið viðurkenndur, en þegar kemur að stjórnarskránni er aftur á móti annað viðhorf. Í máli *Maastricht I*³¹ fjallaði fransk stjórnlagadómstóllinn um það að Frakkland geti framselt vald til alþjóðlegra stofnana, svo framarlega sem það skerði ekki fullveldi landsins og að í samningnum séu ekki ákvæði sem gangi gegn stjórnarskrá landsins. Ef ríkisstjórnin vildi framselja fullveldi í ríkara mæli yrði það einungis gert með stjórnarskrárbreytingu. Í síðara máli *Maastricht II*³² áréttaði dómstóllinn þetta og benti á ákvæði 89. gr. stjórnarskrár Frakklands, sem fjallar um að ríkið skuli vera lýðveldi og að því skuli ekki breytt.³³

Þrátt fyrir að ekki hafi verið tekist á um Kompetenz-Kompetenz, hafa fræðimenn leitt að því líkum að fransk stjórnlagadómstóllinn líti svo á að endanlegt úrskurðarvald liggja hjá honum, en ekki hjá Evrópuþingnum.³⁴

4.3 Þýskaland

Í 24. gr. þýsku stjórnarskrárinnar er gert ráð fyrir því að þjóðréttarsamningar sem Þýskaland er aðili að skuli njóta forgangs fram yfir landslög. Þá vaknar sú spurning við túlkun á þessu ákvæði, hvort það framsal sem á sér stað með EB-samningnum sé of mikið. Nánar tiltekið hvort það rúmist innan ákvæðisins að ákvæði EB-samningsins njóti forgangs fari þau í bága við grundvallarréttindi sem vernduð eru af stjórnarskránni. Í máli *International Handelsgesellschaft*³⁵ eða *Solange*, sló þýski stjórnlagadómstóllinn því föstu að svo framarlega sem Bandalagsréttur veiti vissum grundvallarréttindum vernd og að hún sé ekki veikari en sú sem þýska stjórnarskráin veitir, þá sjái dómstóllinn ekki ástæðu til að fylgjast frekar með dómaframkvæmd Evrópuþingmálsins. Þessi regla var svo áréttuð og þróuð frekar í máli *Re Wünsche Handelsgesellschaft*³⁶ eða *Solange II* eins og það er kallað. Þýski stjórnlagadómstóllinn ákvað í því máli að ekki væri þörf á því af hálfu þýskra dómstóla að hafa frekara eftirlit með framkvæmd samningsins um Evrópubandalagið og hvort hann

³⁰ Raoul Georges Nicolo [1990] 1 CMLR 173.

³¹ France Conseil Constitutionnel C.C., 9 April 1992.

³² France Conseil Constitutionnel C.C., 2 September 1992.

³³ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, 3.

³⁴ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 354- 357.

³⁵ EBD, *mál*, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125.

³⁶ *Re Wünsche Handelsgesellschaft* [1987] 3 CMLR 225.

samræmdist grunnreglum um mannréttindi í þýsku stjórnarskránni, enda benti dómaframkvæmd Evrópudómstólsins til þess að innan EB-réttar væri mannréttindum veitt þónokkur vernd sem samrýmdist reglum þýsku stjórnarskrárinnar. Þetta var þó gert með þeim fyrirvara að það ástand héldist óbreytt, og ef einhverjar breytingar yrðu þar á myndi stjórnlagadómstóllinn endurskoða lögmæti gerða EB-réttar á ný.

(Solange I)

Provisionally, therefore, in the hypothetical case of a conflict between Community law and... the guarantees of fundamental rights in the Constitution... the guarantee of fundamental rights in the Constitution prevails as long as the competent organs of the Community have not removed the conflict of norms in accordance with the Treaty mechanism.³⁷

(Solange II)

In view of these developments, it must be held that, so long as the European Communities, and in particular the case law of the European Court generally ensure an effective protection of fundamental rights as against the sovereign powers of the Communities which is to be regarded as substantially similar to the protection of fundamental rights required unconditionally by the Constitution, and in so far as they generally safeguard the essential content of fundamental rights, the Federal Constitutional Court will no longer exercise its jurisdiction to decide on the applicability of secondary Community legislation cited as the legal basis for any acts of German courts or authorities within the sovereign jurisdiction of the Federal Republic of Germany, and it will no longer review such legislation by the standard of the fundamental rights contained in the Constitution.³⁸

Æðsti dómstóll Þýskalands hefur því neitað að viðurkenna skilyrðislaus forgangsáhrif EB-réttar, vegna hugsanlegra árekstra EB-réttar og grundvallar-mannréttinda sem eru vernduð af þýsku stjórnarskránni. Þrátt fyrir þetta má sjá í síðari málum að þýskir dómstólar eru tregir til að beita reglunni eins og þeir hafa sett hana fram, og hafa í raun haldið áfram að setja höft á forgang EB-réttar. Í máli *Brunner v. The European Union Treaty*³⁹ eða *Maastricht* eins og það er kallað, setti þýski stjórnlagadómstóllinn enn frekari takmarkanir. Málið fjallar um stjórnskipulegt samband Þýskalands og Evrópusambandsins. Í *Maastricht* sló þýski stjórnlagadómstóllinn því föstu að þrátt fyrir að Maastrichtsáttmálinn hefði öðlast ígildi stjórnarskrár, héldi rétturinn samt sem áður eftir valdi til að ákvarða um hvort einstakir þættir áttmálans stæðust stjórnarskrá.⁴⁰ Í framhaldi af úrskurði sínum segir dómstóllinn svo:

If European institutions or agencies were to treat or develop the Union Treaty in a way that was no longer covered by the Treaty in the form that is the basis for the Act of

³⁷ EBD, *mál*, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125.

³⁸ Re Wülsche Handelsgesellschaft [1987] 3 CMLR 225.

³⁹ Brunner v. The European Union Treaty [1994] 1 CMLR 57.

⁴⁰ Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, bls. 4-5.

Accession, the resultant legislative instruments would not be legally binding within the sphere of German sovereignty.

Dómurinn heldur svo áfram og segir að meðal þess sem falli ekki innan þessa stjórnskipunarramma séu breytilegar túlkanir Evrópudómstólsins á reglum EB-réttar.

Ljóst er að álitaefnið um Kompetenz-Kompetenz horfir þannig við í þýskum rétti að endanlegt ákvörðunarvald um forgangsáhrif EB-reglna gagnvart stjórnarskrá er hjá dómstólum landsins. Nýleg mál virðast þó benda til þess að þýskir dómstólar muni eingöngu beita slíku valdi ef augljóst er að Bandalagið hafi farið út fyrir valdsvið sitt.⁴¹

4.4 Bretland

Forgangsáhrif EB-réttar hafa skapað sérstakt vandamál í Bretlandi, einkum vegna fullveldisreglu þingsins, en í henni felst að breska þingið er hæft til að taka hvaða ákvörðun sem er, svo framarlega sem hún bindur ekki hendur þingsins til framtíðar. Því til viðbótar hefur þingið ávallt haft fremur tvíeðlislega nálgun á þjóðréttarsamninga; þeir verða ekki hluti af landslögum Bretlands nema þeir séu teknir beint upp í löggjöf. Þannig er það vandkvæðum bundið að tryggja forgangsáhrif EB-reglna fram yfir eldri löggjöf í Bretlandi, þar sem í reglunni um fullveldi þingsins felst að yngri löggjöf gengur ávallt framar eldri. Við þessu er séð að nokkru leyti í löggjöf breska þingsins The European Communities Act 1972, aðallega í grein 2(4), þar sem kveðið er á um að “any enactment passed or to be passed... shall be construed and have effect subject to the foregoing provision of this segment”.⁴²

Helsta dómsmálið sem varðar forgang EB-réttar í Bretlandi er mál *Factortame Ltd. v. Secretary of State for Transport (No. 2)*⁴³ sem laut að því hvort fyrirkomulag skráningar fiskiskipa í Bretlandi færi gegn EB-reglum. EB-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að samkvæmt EB-rétti bæri að beita lögbanni ef það væri eina leiðin til að tryggja vernd einstaklinga, jafnvel þó að hvergi sé að finna heimild til slíks í landslögum. Þegar málið kom síðar fyrir bresku lávarðadeildina sagði Lord Bridge m.a. :

If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty it was certainly well established in the jurisprudence of the Court of Justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. Under the terms of the 1972 Act it has always been clear that it was the duty of a United Kingdom court, when delivering final judgment, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law. Similarly, when decisions of the Court of Justice have exposed areas of United Kingdom statute law which failed to

⁴¹ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 357- 363.

⁴² The European Communities Act 1972 gr. 2(4).

⁴³ EBD, *mál*, C-213/89 *Factortame*, [1990] ECR 2433.

implement Council directives, Parliament has always loyally accepted the obligation to make appropriate and prompt amendments. Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in areas to which they apply and to insist that, in the protection of rights under Community law, national courts must not be prohibited by rules of national law from granting interim relief in appropriate cases is no more than a logical recognition of that supremacy.⁴⁴

Það verður að teljast ljóst af þessum orðum að reglur EB-réttar njóti forgangs fram yfir landsrétt í Bretlandi. Til frekari stuðnings þessu má svo benda á mál *Equal Opportunities Commission v. Secretary of State for Employment*⁴⁵, en málið var höfðað af jafnréttisnefnd sem taldi að með lögum um atvinnuleysisbætur væri brotið gegn reglum EB-réttar um jafna stöðu kynja. Í málinu var því slegið föstu að það sé á valdi hvaða dómstóls sem er að dæma um það hvort bresk löggjöf stangist á við EB-rétt, en ekki eingöngu á valdi lávarðadeildarinnar. Í málinu segir Lord Keith m.a.:⁴⁶

The Factortame case is thus a precedent in favour of the EOC's recourse to judicial review for the purpose of the challenging as incompatible with Community law the relevant provisions...⁴⁷

Breskir dómstólar hafa samkvæmt framangreindu samþykkt regluna um forgangsáhrif EB-réttar, en hins vegar er nokkuð óljóst á hvaða huglægu forsendum það er gert. Í máli *Factortame* virðist sem svo að bæði sé litið til þess hvert eðli EB-réttar sé, sem er sú leið sem EB-dómstóllinn hefur farið, og að einnig að nokkru leyti til þess að með lögnum frá 1972 European Communities Act, hafi skapast svigrúm fyrir regluna. Í Bretlandi er engin skrifuð stjórnarskrá, en dómarrinn Laws hefur samt sem áður ýjað að því að ef EB-regla er ósambærileg reglum landsréttar og stangaðist á við stjórnskipun landsins, verði henni að öllum líkindum ekki beitt.⁴⁸

Ekki hefur enn reynt á álitæfnið um Kompetenz-Kompetenz í breskum rétti, en fræðimenn hafa haldið því fram að ef á það reyndi mundu breskir dómstólar að öllum líkindum líta svo á að ákvörðunarvaldið hvað það varðar liggi hjá þeim.⁴⁹

4.5 Danmörk

Nokkur vafi leikur á um það hver sé réttarstaðan í Danmörku að þessu leyti. Því hefur jafnvel verið haldið fram að forgangsáhrif EB-réttar fram yfir einföld landslög rúmist ekki innan stjórnarskrár Danmerkur, enda sé í henni ekki að finna reglu sem leiðbeinir um samband

⁴⁴ [1991] 1 A.C. 603, 658-659

⁴⁵ *Equal Opportunities Commission v. Secretary of State for Employment* [1994] 1 WLR 490.

⁴⁶ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 365-371.

⁴⁷ *Equal Opportunities Commission v. Secretary of State for Employment* [1994] 1 WLR 490.

⁴⁸ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, bls. 369.

⁴⁹ Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials* bls. 369-371.

landsréttar og þjóðarréttar. Þrátt fyrir að hafa verið hluti af EB-rétti í hartnær 30 ár er ekki að finna eitt einasta dómsmál um árekstur EB-réttar og landsréttar.⁵⁰

5 Lissabon-sáttmálinn

Í kjölfar þess að stjórnarskrársáttmálanum var hafnað í Þýskalandi og Frakklandi skrifuðu aðildarríki ESB undir nýjan sáttmála í Lissabon í desember 2007, svonefndan Lissabon-sáttmála. Sáttmálinn er í eðli sínu ekki stjórnarskrársáttmáli, heldur felur viðamesta breytingin m.a. í sér að stofnsáttmáli EB er einfaldaður til muna sem og hið flókna þriggja stoða kerfi er lagt af.

Ólíkt stjórnarskrársáttmálanum er hvergi í Lissabon-sáttmálanum að finna reglu sem tekur á forgangsáhrifum EB-réttar. Slíka reglu var að finna í upprunalega stjórnarskrársáttmálanum sem var hafnað, en hún hljóðaði svo:

The Constitution and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of member states⁵¹

Í Lissabon-sáttmálanum er sem áður segir ekki að finna reglu sem tekur á forgangsáhrifum EB-réttar, en hins vegar er fjallað um forgangsáhrif í yfirlýsingu 17 (e. Declaration 17) í sáttmálanum og er hana að finna í lokagerð (e. Final act) sáttmálans:

It results from the case-law of the Court of Justice that primacy of EC law is a cornerstone principle of Community law. According to the Court, this principle is inherent to the specific nature of the European Community. At the time of the first judgment of this established case law (Costa/ENEL, 15 July 1964, Case 6/641⁵²) there was no mention of primacy in the treaty. It is still the case today. The fact that the principle of primacy will not be included in the future treaty shall not in any way change the existence of the principle and the existing case-law of the Court of Justice⁵³

Af þessari málamiðlun má ráða að í raun hafi verið komin upp „pattstaða“ í málinu, þ.e. aðildarríkin voru ekki reiðubúin að ganga jafn langt og Evrópudómstóllinn og því hafi verið sæst á það að hafa stöðuna óbreytta. Hver staðan er í raun og veru er aftur á móti nokkuð óljóst eins og áður hefur komið fram.

⁵⁰ Chalmers, Damian og Hadjiemmanuil, Christos og Monti, Giorgio og Tomkins, Adam: *European union Law: Text and Materials*, bls. 197.

⁵¹ Stjórnarskrár sáttmáli EB.

⁵² "It follows (...) that the law stemming from the treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question."

⁵³ Opinion of the Council Legal Service of 22 June 2007.

6 Ísland

Ísland er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og þar af leiðandi ekki undirorpið hinum eiginlegu forgangsráttum EB-réttar. Í EES-rétti er aftur á móti að finna reglu sem svipar til forgangsráttum EB-réttar, það er bókun 35 við EES-samninginn sem hljóðar svo:

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

Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annara settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.⁵⁴

Ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið er ætlað að fullnægja þeim skilyrðum sem bókun 35 setur, en ákvæðið er svohljóðandi:

Skýra skal lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.

Þó að ekki sé að finna sérstaka reglu í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 sem heimilar framsal af þessu tagi, hefur verið litið svo á í réttarframkvæmd að löggjafinn geti framselt ríkisvald til alþjóðastofnana. Má segja að myndast hafi óskráð regla sem heimilar hinum almenna löggjafa að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli.⁵⁵ Reglan hefur verið orðuð svo:

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

- (i) Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
- (ii) að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
- (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 annara samningsríkja,
- (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 stjórnarsýslu,
- (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.⁵⁶

⁵⁴ Bókun 35 við samningin um EES.

⁵⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 478.

⁵⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 479.

Þegar litið er til stjórnarskráa einstakra aðildarríkja EB er ljóst að ekki er um að ræða einsleita evrópska stjórnskipunarhefð; aðferðir landanna við að skapa rými fyrir EB-rétt eru eins misjafnar og löndin eru mörg. Í sumum landanna eru heimildir til framsals minni en í íslenskrí stjórnarskrá. Það hefur þó verið talið rúmast innan þeirra, t.a.m. í Portúgal þar sem engin heimild var í stjórnarskrá landsins fyrir framsali ríkisvalds þegar landið gekk í EB. Slík heimild var ekki sett í stjórnarskrána fyrir en þremur árum síðar og var hún þá fremur óskýr.⁵⁷

Í umfjöllun um efnið í riti sínu *EES-réttur og landsréttur* hefur Davíð Þór Björgvinsson tekið saman atriði sem hann telur að mikilvægt sé að komi fram í hugsanlegu ákvæði um valdframsali ríkisins til alþjóðlegra stofnanna:

- 1) Ákvæði af þessu tagi yrði að fela í sér yfirlýsingu af hálfu íslensku þjóðarinnar um vilja til að stuðla að friðsamlegum samskiptum ríkja í milli. Ísland þarf að vera reiðubúið til að deila valdheimildum með öðrum ríkjum, láta alþjóðlegum stofnunum eftir ákvörðunarrétt sinn á ákveðnum sviðum, að sama marki og önnur ríki sem taka þátt í samstarfinu.
- 2) Ákvæðið gæti verið til að styrkja frekar fullveldi Íslands, þar sem núverandi heimild til valdframsals er fremur lóðin.
- 3) Ákvæðið gæti aukið pólitískt svigrúm yfirvalda til að framselja ríkisvald til stofnanna, og auðveldað með því samskipti Íslands við aðrar þjóðir.
- 4) Ákvæðið gæti falið í sér að við gerð slíkra samninga yrðu gerðar auknar kröfur til lýðræðislegrar ákvarðanatöku.⁵⁸

Af þessu má ljóst vera að eins og stjórnskipan Íslands er í dag rúmast reglan um forgangsáhrif EB-réttar illa innan þess ramma sem stjórnarskráin setur, en þó má aftur hafa í huga að mörg upphaflegu aðildarríkjanna voru ekki með löggjöf sem heimilaði valdframsali af þessu tagi. En staðan í dag er önnur, með mótandi skýringu sinni á EB-rétti hefur Evrópudómstóllinn víkkað út gildissvið samningsins þannig að ljóst er að ef Ísland hyggði á inngöngu væri þörf á stjórnarskrárbreytingu.

7 Niðurstöður

Reglan um forgangsáhrif í EB-rétti myndaðist með dómaframkvæmd og er henni fyrst beitt í máli *Costa gegn ENEL*. Evrópudómstóllinn leggur einsleitnimarkmið EB-samningsins til grundvallar reglunni. Reglan hefur síðan þróast í dómum EB-dómstólsins. Í dag telur Evrópudómstóllinn að reglan gildi um hverskyns löggjöf aðildarríkja, jafnvel stjórnarskrár.

⁵⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 482.

⁵⁸ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 481-482.

Aðildarríkin eru þó ekki reiðubúin að ganga svo langt í viðurkenningu sinni á forgangsáhrifum EB-réttar.

Ljóst er að öll aðildarríkin viðurkenna regluna, ýmist á svokölluðum *communautaire* grundvelli, eða með því að túlka ákvæði stjórnarskrár eða grunnreglna laga á þann veg að svigrúm sé fyrir viðurkenningu á forgangi laga EB-réttar.

Í umfjöllun um árekstra milli EB-réttar og stjórnarskrá aðildarríkja var umræðunni skipt í fjóra hluta. Í fyrsta lagi var fjallað um þau tilvik þegar ríki hafa lagað stjórnarskrá sína að reglum EB. Í öðru lagi þegar ríki líta framhjá árekstrinum svo framarlega sem EB-rétturinn veiti grunnréttindum vernd. Í þriðja lagi þegar ríkin hafa neitað að viðurkenna forgang þar sem EB-réttur stangast á við stjórnskipun og í fjórða lagi, þegar ríki neita að viðurkenna regluna vegna álitaefninsins um Kompetenz-Kompetenz.

Aðildarríkjunum hefur reynst miserfitt að finna því valdframsali, sem þegar á sér stað, stoð í landslögum sínum og þá sérstaklega þeim ríkjum sem gengu í Evrópubandalagið áður en reglan myndaðist, þar sem gera má ráð fyrir því að ríkin sem síðar gengu inn hafi gert sér grein fyrir því að hverju þau gengu. Ekki er ein aðferð við það að finna reglunni stoð heldur eru aðferðir ríkjanna í raun jafn margar og ríkin sjálf. Helstu fyrirvarar sem aðildarríkin setja við regluna um forgangsáhrif lúta að því að reglan skuli ekki takmarka um of fullveldi ríkjanna. Valdframsalinu séu í raun takmörk sett og það sé ekki Evrópudómstólsins að ákveða með túlkun sinni á samningnum hversu víðtækt framsalið er.

Staða reglunnar eftir gildistöku Lissabon-sáttmálans er að líkindum hin sama og fyrir. Þó á eftir að koma í ljós hvort Evrópudómstóllinn túlki yfirlýsingu 17 í lokagerð samningsins á annan hátt en leiðir af orðum hennar.

Með hliðsjón af uppbyggingu íslenskrar stjórnskipunar í dag virðist hæpið að reglan um forgangsáhrif EB-réttar rúmist innan þess ramma sem stjórnarskráin setur. Því má ætla að stjórnarskrárbreytingar sé þörf, komi til þess að Ísland gangi í EB.

Eins og ráða má af undanfarandi umfjöllun er enn nokkuð óljóst hver staða reglunnar um forgangsáhrif EB-réttar er í dag, en þó má fullyrða að forgangsáhrifin ná yfir mestan hluta landsréttar aðildarríkja. Helst leikur vafi á hver sé staða reglunnar gagnvart stjórnarskrám aðildarríkja, en þau hafa verið treg til að viðurkenna að EB-réttur skuli ganga þeim framar, enda ljóst að það rúmast að líkindum ekki innan stjórnarskráa þeirra.

HEIMILDASKRÁ

Chalmers, Damian og Hadjiemmanuil, Christos og Monti, Giorgio og Tomkins, Adam: *European union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2006

Craig, Paul: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> (skoðað 17. nóvember 2009)

Craig, Paul og De Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Materials*, 4. útgáfa, Oxford University Press, New York 2008

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

M. Elvira Méndez-Pinedo: *EC and EEA Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2009

Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, Úlfljótur, Reykjavík 2007

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 2000

DÓMASKRÁ

Dómar Evrópudómstólsins:

EBD, *mál*, 6/64 Costa gegn ENEL [1964] ECR 585.

EBD, *mál*, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125

EBD, *mál*, 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629

EBD, *mál*, 22/70 ERTA [1971] ECR 263

EBD, *mál*, C-213/89 Factortame, [1990] ECR 2433

Dómar landsdómstóla:

Belgía,

Fromagerie Franco-Suisse Le Ski v. Etat Belge [1972] CMLR 330

Frakkland,

Raoul Georges Nicolo [1990] 1 CMLR 173

Dýskaland,

Re Wünsche Handelsgesellschaft [1987] 3 CMLR 225

Brunner v. The European Union Treaty [1994] 1 CMLR 57

Bretland,

[1991] 1 A.C. 603, 658-659

Equal Opportunities Commission v. Secretary of State for Employment [1994] 1 WLR 490

