

**Valdemar Ásbjörnsson**

**Tilskipanir og reglugerðir í Evrópurétti.**

**-Réttaráhrif afleidds réttar-**



**Háskóli Íslands**

**Umsjónarkennari: Bjarnveig Eiríksdóttir**

**Lagadeild Háskóla Íslands**

**Ágúst 2011**

## Efnisyfirlit

1.0 Inngangur .....	3
2.0 Bein og óbein réttaráhrif.....	4
2.1 Bein réttaráhrif.....	4
2.2 Óbein Réttaráhrif .....	5
3.0 Eineðlis og tvíeðliskenningar. ....	6
3.1 Eineðli.....	6
3.2 Tvíeðli.....	6
4.0 Afleiddur réttur.....	7
4.1 Almennt um afleiddan rétt. ....	7
4.2 Reglugerðir. ....	8
4.3 Tilskipanir.....	9
4.4 Ákvaðir. ....	12
4.5 Tilmæli og álit. ....	13
5.0 Skaðabótaskylda aðildarríkja. ....	14
6.0 Niðurstöður.....	17
Heimildir. ....	18
Dómaskrá .....	19

## 1.0 Inngangur

Allt frá endalokum síðari heimstyrjaldar hafa Evrópuríki leitast í síauknum mæli eftir aukinni samvinnu sín á milli í efnahagsmálum sem og öðrum þjóðmálum. Ríkjandi hugmyndafræði í Evrópu varð sú að nán samvinna væri eina leiðin til að tryggja vopnahlé og velsæld.<sup>1</sup> Í gegnum árin hefur þróunin verið sú að veita alþjóðlegum stofnunum aukið vald með það fyrir augnum að stuðla að samþættingu aðildaríkja. Stór þáttur í þeirri þróun var tilurð Evrópusambandsins árið 1993 með undirskrift Maastrichtsáttmálans. Sambandið telur 27 ríki í dag og um það bil 500 milljón borgara. Þá er samanlögð verg landsframleiðsla aðildaríkjanna tæplega 30% af vergri landsframleiðslu heims.<sup>2</sup>

Evrópusambandið er talsvert frábrugðið öðrum alþjóðasamtökum og bandalögum í heiminum í dag. Aðildaríki sambandsins hafa að vissu leyti framselt hluta ríkisvalds síns til hinna valdamiklu stofnanna sem starfa innan þess. Þær stofnanir sem ekki lúta boðvaldi ríkjanna og fara með sjálfstætt vald eru Framkvæmdastjórnin, Evrópudómstóllinn og Evrópuþingið. Öll hafa þau sitt hlutverk við mótun og þróun Rómarsáttmálans forvera Maastichtsáttmálans sem markaði upphaf Evrópubandalagsins og allt regluverk hans er byggt á.<sup>3</sup>

Það má segja að grundvallarlög sambandsins líkist fremur réttarskipun sambandsríkis en milliríkjabandalags. Í hefbundnu milliríkjasamstarfi og alþjóðasamtökum eins og til að mynda Sameinuðu þjóðunum er það meginregla að ríki eru ekki skuldbundin gagnvart ákvörðunum sem þau hafa ekki átt þátt í að taka og þessar ákvarðanir þarf að leiða inn í landsrétt á stjórnskipulegan hátt. Innan Evrópusambandsins eru ekki hafður sá háttur á.<sup>4</sup>

Inntak þessarar greinar verða þau réttaráhrif sem lagasetning Evrópusambandsins hefur. Í öðrum kafla verða hugtökin bein og óbein réttaráhrif skýrð og greint frá dómum Evrópudómstólsins sem mörkuðu tímamót við skilgreiningu á þessum hugtökum og beitingu þeirra. Í þriðja kafla verður farið yfir einkenni eineðlis- og tvíeðliskenninga og skýrður greinarmunur þeirra. Í fjórða kafla verður skýrt frá muninum á reglugerðum annars vegar og tilskipunum hins vegar, þeim réttaráhrifum sem þær fylgja og hvernig staðið skal að innleiðingu þeirra í landsrétt. Þá verður stuttlega fjallað um annan afleiddan rétt á borð við

---

<sup>1</sup> Eiríkur Bergmann: *Evrópusamruninn og Ísland*, bls 26.

<sup>2</sup> CIA: *The world factbook; European union*.

<sup>3</sup> Gunnar G. Schram: *Framsál ríkisvalds til Evrópubandalagsins*, bls 6

<sup>4</sup> Gunnar G. Schram: *Framsál ríkisvalds til Evrópubandalagsins*, bls 3-4.

ákvaðir og tilmæli. Í fimmta kafla verður loks greint frá meginreglunni skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna og nokkrir grundvallardómar sem festu regluna í sessi reifaðir og skýrðir.

## 2.0 Bein og óbein réttaráhrif.

### 2.1 Bein réttaráhrif.

Þegar talað er um bein lagaáhrif er átt við að texti þjóðréttarsamnings sé nægilega skýr og óskilyrtur að honum beri að beita á sama hátt og landslögum í viðkomandi ríki án sérstakra aðgerða þess. Bein réttaráhrif er síðan þegar einstaklingar og lögaðilar eiga að hafa réttindi sín tryggð með efni þjóðréttarsamnings gagnvart stjórnvöldum og dómstólum aðildarríkja samningsins. Þá geta einstaklingar og lögaðilar jafnframt byggt rétt sinn í máli gagnvart öðrum einstaklinga eða lögaðila í öðru eða sama aðildarríki að þjóðréttarsamningi við hann.<sup>5</sup>

Það sem greinir Evrópurétt frá hinum hefðbundna þjóðarétt er það að á meðan ríkjum er yfirleitt falið að framfylgja þjóðréttarsamningum eftir eigin höfði þá bendir orðalag og tilgangur stærsta hluta Evrópuréttar til þess að hann eigi að hafa bein réttaráhrif.<sup>6</sup> Sérstæða Evrópuréttar stafar einkum af því að innan hans starfa sjálfstæðar stofnanir sem falin eru talsverð völd. Þetta viðhorf var staðfest í máli Evrópudómstólsins nr. 26/62 (Van Gend en Loos málinu).

Í því máli bar hollenskur innflytjandi fyrir sig ákvæði 12. gr. Rómarsáttmálans (nú 25. gr.) sem kveður á um bann gegn setningu nýrra tolla af aðildarríkjum. Hollensk tollayfirvöld höfðu lagt á Van Gend en Loos fyrirtækið aukin gjöld vegna innflutnings efna. Fyrirtækið taldi þessi gjöld fara gegn áðurgreindu ákvæði. Hollensk yfirvöld héldu því fram að einstaklingar gætu ekki reist rétt sinn á umræddu ákvæði heldur bæru aðildarríkin einungis réttindi og skyldur gagnvart því. Niðurstaða dómstólsins var sú að Evrópuréttur væri óháður löggjöf aðildarríkjanna og ennfremur að hann legði ekki aðeins skyldur á borgarana heldur veitti þeim einnig réttindi.<sup>7</sup>

Þessi niðurstaða gefur merki um að dómstóllinn hafi talið að til að samræma beitingu Evrópuréttarins í öllum aðildarríkjunum væri bein réttaráhrif æskilegt úrræði til þess.

<sup>5</sup> Stefán Már: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið* bls. 78-79.

<sup>6</sup> Stefán Már: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið* bls. 83.

<sup>7</sup> Craig, Paul og Grainne de Burca: *EU Law Text, Cases and materials*, bls. 272.

Sjónarmiðið var að Rómarsamningurinn ætti að hafa í för með sér bandalag fólks en ekki aðeins ríkja. Því átti dómurinn að tryggja beina aðild almennings að réttarkerfi bandalagsins.<sup>8</sup>

## 2.2 Óbein Réttaráhrif

Þó að einhver ákvæði evrópuréttar hafi ekki bein réttaráhrif þá þurfa aðildaríki hans stundum að túlka landsréttinn til samræmis við þau. Þegar sú er raunin er talað um óbein réttaráhrif. Það úrræði getur gjarnan leidd til sömu niðurstöðu og leiðir af beinum réttaráhrifum fyrir Evrópudómstólnum.<sup>9</sup> Uppruna óbeinna réttaráhrif má rekja til tveggja mála fyrir Evrópudómstólnum frá árinu 1983, annars vegar 14/83 (Von Colson-málið) og hins vegar 79/83 (Harz-málið). Í báðum málunum var ágreiningur um túlkun á 6. gr. jafnréttistilskipunar 76/207. Samkvæmt henni bar aðildarríkjum að binda þannig um hnútana að þeir sem töldu á sér brotið vegna meginreglunnar eigi að geta sótt mál sitt fyrir dómstólum. Í fyrrgreindum málum hafði tveimur konum verið synjað um stöður, annarri hjá opinberu fyrirtæki en hin hjá einkafyrirtæki. Þýskir dómstólar komust að þeirri niðurstöðu að þær hefðu verið beittar mismunun en mismununin hafi verið réttlæt. Þær áttu því aðeins rétt lágum bótum vegna þeirra útgjalda sem þær hefðu þurft að greiða vegna brotsins. Sóknaraðilar töldu þetta fara í bága við áðurnefnda 6. gr. jafnréttistilskipunarinnar. Í forúrskurði Evrópudómstólsins kom fram að tilskipunin innihéldi ekki neitt nægjanlega óskilyrt og nákvæmt ákvæði til þess að hafa bein réttaráhrif fyrir þá sem óréttlæti væru beittir. Aftur á móti vísaði dómstólinn í 5. gr. (áður 10. gr.) Rómarsáttmálans sem kveður á um að aðildarríkjum sé skylt að taka til tilfallandi aðgerða til þess að standa við samningsskuldbindingar sínar. Þó svo að aðildarríkjunum sé veitt val til þess að fara eftir þeim aðferðum sem þau töldu viðeigandi til að ná fram markmiðum tilskipunarinnar þá yrðu skaðabætur ef til þeirra kæmi að vera ákveðnar í samræmi við það tjón sem aðilar hefðu orðið fyrir til þess að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar. Síðan væri það landsdómstólanna að túlka innlend lög í samræmi við evrópurétt.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Stefán Már: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 84.

<sup>9</sup> Stefán Már: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 90.

<sup>10</sup> Craig, Paul og Grainne de Burca: *EU Law Text, Cases and Materials*, bls. 287.

### 3.0 Eineðlis og tvíeðliskenningar.

#### 3.1 Eineðli.

Réttaráhrif bandalagslögjafar er misjöfn eftir því hvort ríki séu hlynnt eineðlis- eða tvíeðlisstefnum. Eineðliskenningin (monism) einkennist af því að alþjóðasamningar verða hluti landslaga um leið og löggjafarsamkunda viðkomandi ríkis hefur fullgilt þá. Þau ríki sem aðhyllast eineðliskenningunni eru t.a.m. Frakkland, Holland og Spánn. Kenningar um eineðli miða að því að enginn greinarmunur er gerður á landslögum og þjóðréttarsamningum sem hefur lagalega þýðingu.<sup>11</sup>

Þar sem eineðliskenningum er fylgt er gjarnan talið að þjóðréttarsamningar séu rétthærri en landslög. Aðallega er átt við þau lög sem voru í gildi áður en gengist er undir þjóðréttarsamning en þó í sumum tilvikum einnig um síðar komin lög. Þessi framkvæmd er rökstudd þeim rökum að ríki eigi og vilji fullnægja þjóðréttarlegum skuldbindingum sínum.<sup>12</sup>

#### 3.2 Tvíeðli.

Tvíeðliskenningin (dualism) grundvallast af því að fullgilding alþjóðasamninga ein nægi ekki heldur sé nauðsynlegt fyrir löggjafarsamkundu að lögleiða samninga með sama ferli og gildir um önnur almenn lög. Dæmi um ríki sem fylgja tvíeðliskenningunni telja Ísland, Þýskaland og Bretland. Landsréttur er túlkaður til samræmis við þjóðarétt<sup>13</sup> en landsréttur og þjóðaréttur eru tvö aðskilin réttarkerfi. Þó skal aðildaríki alþjóðasamnings haga lagasetningu sinni til hliðsjónar við hann.<sup>14</sup>

Hvað varðar aðild samkvæmt tvíeðliskenningum er almennt talað um ríki og alþjóðastofnanir og bandalög sem aðila að þjóðarétti en einstaklingar og lögaðilar að

---

<sup>11</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 74-75.

<sup>12</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 75.

<sup>13</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 87.

<sup>14</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 74.

landsrétti. Þessu er öfugt farið með eineðli þar sem enginn greinarmunur er gerður á aðild þessara aðila. Ennfremur skal efni þjóðréttarsamninga ekki vera það sama og landsréttar. Rök fyrir tvíeðli eru helst þau að það ýtir betri stöðum undir þrískiptingu ríkisvaldsins en eineðli. Einnig er það hagsmunamál fyrir smærri ríki að alþjóðasamningi að veita þjóðarétti ekki sjálfkrafa gildi að landslögum þar sem ítök þeirra geta verið mun minni í samanburði við hin stærri ríki. Loks er það brýnt fyrir einstaklinga sem reiða sig á landslög innan síns ríkis að réttarstaða þeirra fari ekki eftir þjóðarétti ef réttarkerfin tvö stangast á.<sup>15</sup>

Þessu má þó færa ýmis mótrök. Ýmis ríki koma að setningu þjóðréttarreglna og vafi er því á að þær fari í bága við hagsmuni meirihluta ríkja heims. Í Evrópusambandinu eru 27 aðildarríki og þó að stærri ríkin fari með meirihluta í ýmsum stofnunum þess þá verður að hafa framangreind rök í huga. Þjóðréttarsamningar ættu að vera flestöllum ríkjum í hag þegar til lengdar lætur. Smáríki búa ekki yfir þeim herafla, fjárstyrk og öðrum áhrifaþáttum sem þau geta öðlast með þjóðréttarsamningum.

## 4.0 Afleiddur réttur.

### 4.1 Almenn um afleiddan rétt.

Rómarsáttmálinn er afar yfirgripsmikill og ákvæði hans geta ómögulega ákvarðað hvert einasta atriði fyrirfram. Því hefur stofnunum Evrópusambandsins verið fengið vald til þess að framkvæma samninginn og setja bindandi reglur eins og fram hefur komið. Er þetta sérkenni Evrópusambandsins. Stofnanirnar fara því með lagasetningarvald og taka ákvarðanir sem hafa lagaáhrif. Í 249. grein Rómarsáttmálans kemur fram að stofnanir Evrópusambandsins gefa út reglugerðir, tilskipanir eða ákvaðir. Þær verða þó ávallt að hafa í huga að halda sig innan þess ramma sem að sáttmálinn setur þeim. Stofnanirnar sjá því um þróun sambandsins. Hér veга á tvenns konar hagsmunir, annars vegar þarf að gæta að því að aðildarríkin haldi fullveldi sínu og hins vegar að nauðsyn samræmingar innan Evrópusambandsins.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 75.

<sup>16</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 136.

## 4.2 Reglugerðir.

Reglugerðir eru ein tegund þeirra reglna sem stofnanir Evrópusambandsins setja. Þær eru víðtækastar að efni og hafa mikil áhrif. Þær taka ýmist til Evrópusambandsins sjálfs, aðildarríkjanna, einstaklinga eða lögaðila aðildarríkjanna og geta þessir aðilar byggt rétt sinn á þeim eða borið ákveðnar skyldur. Reglugerðir eru bindandi að efni sínu og fá lagagildi í öllum aðildarríkjunum samtímis án nokkurra aðgerða þeirra. Þær hafa því bein réttaráhrif ef efni þeirra stendur til þess.<sup>17</sup>

Ágreiningur var um þetta atriði í máli fyrir Evrópudómstólnum nr. 93/71 (Leoniso-málið). Í málinu krafðist ítalskur kúabóndi bóta úr sérstökum sjóði sem aðildaríkin skyldu koma á fót samkvæmt reglugerð vegna niðurskurðar á búpeningi sínum. Ítalska ríkið hafði enn ekki veitt fé í þennan sjóð og byggði vörn sína á því að ítalska þingið hefði ekki samþykkt lög sem heimiluðu þessar greiðslur sem ákvæði reglugerðarinnar mælti fyrir um. Dómstóllinn féllst ekki á þessa vörn ítalska ríkisins og vanræksla þess að setja lög um þennan sjóð stæði ekki í vegi fyrir því að reglugerðin fengi lagaáhrif í öllum aðildarríkjum á sama tíma.<sup>18</sup>

Reglugerðir líkjast að miklu leyti hefbundnum settum lögum. Þær eru bindandi samkvæmt 249. gr. Rómarsáttmálans en samt sem áður getur efni þeirra og tilgangur verið til þess fallinn að skapa hvorki beinan rétt né leggja skyldur á borgarana. Aðildarríkjunum ber samkvæmt 10 gr. sáttmálans að búa svo um hnútana að til séu stjórnvöld og málsmeðferðarreglur sem sjá til þess að farið sé eftir fyrirmælum reglugerða.<sup>19</sup> Þetta kom fram meðal annars í dómi Evrópudómstólsins í máli 68/88 (framkvæmdastjórnin gegn Grikklandi).<sup>20</sup>

Málavextir voru þeir að framkvæmdastjórnin höfðaði mál á hendur Grikklandi vegna þess að maísfarmar sem fluttir höfðu verið til Grikklands frá Júgóslavíu og svo áfram til annars aðildarríkis án þess að greiddir hefðu verið tollar til Evrópubandalagsins samkvæmt reglugerð 2727/75. Þá höfðu Grikkir neitað að grípa til ráðstafana í framhaldinu. Framkvæmdastjórnin taldi ámælisvert að Grikkland hefði ekki refsað þeim sem gerðust brotlegir við bandalagsrétt með sama móti og þeim sem gerðust brotlegir við landsrétt. Evrópudómstóllinn tók undir með Framkvæmdastjórninni og féllst á rök hennar. Aðildarríkjunum bæri skylda til að grípa til úrræða til þess að

<sup>17</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 138.

<sup>18</sup> EB dómstóllinn, mál 93/71.

<sup>19</sup> Craig, Paul og Grainne de Burca: *EU Law Text, Cases and Materials* bls 446-447.

<sup>20</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 138.



framfylgja bandalagsrétti. Þar sem ekki hefði verið tekið fram refsíákvæði í reglugerðinni var Grikkjum frjálst að beita þeim refsingum sem þeir töldu fullnægja skyldum sínum gagnvart bandalagsrétti. Þó skyldu refsingar vera til þess fallnar að hafa varnaðaráhrif og standast meðalhófsreglu.<sup>21</sup>

Stofnanir Evrópusambandsins geta falið aðildarríkjum nánari útfærslu og framkvæmd á efnisatriðum reglugerðar.<sup>22</sup> Sú afstaða kom til skoðunar í máli 39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor- málið)<sup>23</sup>:

Í því máli innihéldu þýsk lög nánari skilyrði um niðurfellingu innflutningsgjalda heldur en reglugerð. Dómstóllinn sagði að aðildarríkjunum væri heimilt að grípa til vissra úrræða sem nauðsynleg væru til þess að geta staðið við skuldbindingar sínar að evrópurétti. Talið var að þýsku löggin væru og ströng og samræmdust ekki umræddri reglugerð. Samt sem áður er niðurstaða dómsins sú að aðgerðir af hálfu aðildarríkjanna geta verið heimil ef slíkar aðgerðir teljast nauðsynlegar.

Reglugerðum er helst beitt þegar sömu lausnar á tilteknum atriðum er þarfnast í öllum aðildarríkjunum og ákveðna stefnu á að setja, til að mynda í samgöngumálum eða tollamálum.<sup>24</sup>

### 4.3 Tilskipanir.

Öfugt við reglugerðir þá er tilskipunum einungis beint að aðildarríkjunum einu eða fleirum. Þær eru þá bindandi fyrir þau ríki sem þeim er beint að en aðeins hvað varðar markmið tilskipunarinnar. Því skal í tilskipun kveða á um markmið sem aðildarríkjunum er ætlað að ná með aðgerðum innanlands. Ríkjunum er hins vegar frjálst að beita þeim aðferðum sem þau telja fullnægjandi til að koma til móts við markmiðin.<sup>25</sup>

Tilskipanir líkjast hefbundnum þjóðréttarsamningum hvað það varðar að hún bindur einungis aðildarríki. Með því að veita ríkjum frelsi við útfærslu tilskipanna var komið til móts við hagsmuni ríkjanna. Samt sem áður eru tilskipanir stundum afar nákvæmega orðaðar. Þá

<sup>21</sup> EB dómstóllinn, mál 68/88.

<sup>22</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 141.

<sup>23</sup> EB dómstóllinn, mál 39/70.

<sup>24</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 141-142.

<sup>25</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 142.

taka þær á sig mynd reglugerða og frelsi ríkjanna minnkar. Frjálsræði ríkjanna ræðst ávallt af markmiðum tilskipunar og ákveðin ákvæði hennar geta verið þess eðlis að aðildarríkin hafi lítið svigrúm við að leiða hana inn í landslög. Þetta kemur fram í dómi Evrópudómstólsins 38/77.<sup>26</sup>

As regards the harmonization of the provisions relating to custom matters laid down in the Member States by law, regulation or administrative action, in order to bring about the uniform application of the common custom tariff it may prove necessary to ensure the absolute identity of those provisions which govern the treatment of goods imported into the Community whatever the Member State across whose frontier they are imported.

Það eru þrjú tilvik þar sem einkum er notast við setningu tilskipanna. Í fyrsta lagi þegar að samræma þarf lög í aðildarríkjum eða stjórnarframkvæmd. Í öðru lagi þegar auka á frelsi í flutningi á þjónustu, fjármagni, atvinnustarfsemi og launþega með tilteknum aðgerðum. Loks er þeim beitt þegar setja á nánari reglur á sviðum þar sem reglugerðir gilda og útfæra reglugerðir.<sup>27</sup>

Stofnanir Evrópusambandsins hafa haft hneigingu til þess að beita öðrum reglum en tilskipunum ef þess er kostur. Ástæða þess er sú að í framkvæmd hafa ríkin dregið lappirnar við að hefja aðgerðir til að ná fram settum markmiðum tilskipanna. Þá hefur samræming á útfærslu tilskipanna ekki verið nógu góð að mati Evrópusambandsins miðað við önnur réttarform.<sup>28</sup> Í ljósi þess að aðildarríkin hafa ekki fullnægt þeim skyldum sínum sem tilskipanir fara fram á er athyglisvert að skoða hvort þær hafi eða geti haft bein réttaráhrif. Þetta var til umfjöllunar í máli Evrópudómstólsins 41/74 (Van Duyn-málið).<sup>29</sup>

Í því máli hafði konu verið neitað um landvistarleyfi í Bretlandi en þar hafði hún útvegað sér vinnu hjá sértrúasöfnuði. Var neitunin byggð á tilskipun 64/221 en í 1. mgr. 3. gr. hennar kom fram að aðildarríkjum var heimilt að neita fólki um landvistarleyfi er rökstuddur grunur lægi fyrir því að dvöl þess ógnaði allsherjarreglu eða öryggi með hliðsjón af persónulegum högum. Konan vildi meina að breska ríkið hefði synjað henni um landvistarleyfi vegna afstöðu þeirra til sértrúarsafnaðarins en ekki útaf persónulegum högum hennar. Í forúrskurði var dómurinn beðinn um að svara því hvort tilskipunin hefði bein réttaráhrif sem hefði rutt landslögum úr vegi og því væri það dómstólsins að ákvarða hugtakið allsherjarreglu. Komst dómurinn að því að tilskipunin hefði bein réttaráhrif og skyldi túlka hugtakið en þó með þeim fyrirvara að

<sup>26</sup> EB dómstóllinn, mál 38/77.

<sup>27</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 144.

<sup>28</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 144.

<sup>29</sup> EB dómstóllinn, mál 41/74.

hugtakið væri afstætt og því breyilegt frá einu ríki til annars. Var sóknaraðili talinn geta byggt rétt sinn á tilskipuninni.

Hér staðfestir dómurinn að tilskipanir geti haft bein réttaráhrif þó með vissum takmörkunum. Þær kröfur eru gerðar til texta tilskipanna að hann sé nægjanlega skýr og óskilyrtur til þess að ljóst sé af efni þeirra að þær séu til þess fallnar að skapa einstaklingum eða lögaðilum rétt.<sup>30</sup>

Eftir að ríki hefur gert ráðstafanir til þess að framfylgja markmiðum tilskipunar, með til að mynda lagasetningu, þá verður ekki aftur snúið og óheimilt að breyta slíkri lagasetningu svo að hún fari í bága við markmiðið. Það kallast að tilskipunin hafi stöðvunaráhrif. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins kemur í veg fyrir að slíkt sé mögulegt. Einstaklingar geta byggt rétt sinn á stöðvunaráhrifum tilskipunar.<sup>31</sup> Það var gert í máli Evrópudómstólsins nr. 9/70 (Grad-málið):<sup>32</sup>

Málvextir voru þeir að settar voru nokkar tilskipanir sem mæltu fyrir um að breyta söluskattskerfi aðilarríkjanna í virðisaukaskatt. Ein tilskipunin fól í sér bann við sérstökum vegskatti við flutninga til og frá Þýskalandi. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að austurrískur vöruflytjandi gæti byggt beinan rétt sinn á ákvæðinu.

Af fyrrgreindum dómi er því ljóst að einstaklingar og lögaðilar geta byggt beinan rétt sinn á stöðvunaráhrifum tilskipanna. Aftur á móti hefur ekki verið talið að með setningu tilskipanna sé hægt að leggja skyldur á einstaklinga og lögaðila. Slíkt er einungis mögulegt ef efni tilskipunar er lögfest.<sup>33</sup> Þessi skoðun var staðfest með dómi Evrópudómstólsins í máli 152/84 (Marshall-málið)<sup>34</sup>:

Í því máli var konu sagt upp á beslum spítala sem næringarfræðingi þá 62 að aldri. Vildi hún meina að brotið hefði verið gegn breskum jafnréttislögum en jafnframt tilskipun 76/207. Þegar málið kom fyrir Evrópudómstólinn taldi hann að ákvæði tilskipunarinnar legðu ekki skyldur á einstaklinga og lögaðila og því væri ekki hægt að byggja rétt sinn á henni í máli milli einstaklinga og lögaðila innbyrðis.

<sup>30</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 146.

<sup>31</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 146-147.

<sup>32</sup> EB dómstóllinn, mál 9/70.

<sup>33</sup> Craig, Paul og Grainne de Burca: *EU Law Text, Cases and materials*, bls 282.

<sup>34</sup> EB dómstóllinn, mál 152/84.

Niðurstaða þessa dóms er sú að tilskipun getur ekki haft bein réttaráhrif ef báðir aðilar eru einstaklingar eða lögaðilar. Aftur á móti hefur tilskipun bein réttaráhrif milli einstaklinga og lögaðila annars vegar og stjórnvalda aðildarríkjanna hins vegar. Þó með þeim fyrirvara að engar skyldur má leggja á einstaklinga eða lögaðila með tilskipun. Í dómaframkvæmd hefur Evrópudómstóllinn beitt rúmri lögskýringu við ákvörðun á hugtakinu stjórnvöld, einstaklingum og lögaðilum til hagsbóta.<sup>35</sup> Nærtækast er hér að nefna mál 103/88 Constanzo-málið):<sup>36</sup>

Í þessu máli fóru lögskipti ítalskts fyrirtækis og opinberra aðila sem fór með ákvörðunarvald vegna opinbers útboðs eftir tilskipun sem átti eftir að innleiða á Ítalíu. Kom dómurinn inn á að sama skylda hvíldi á herðum stjórnvalda aðildarríkis og dómstóla til að ganga úr skugga um það að landslögum sem andstæð væru ákvæðum tilskipunar væri ekki beitt. Þá gætu lögskipti einkaðila sem falin hefði verið opinbert vald og einstaklinga ráðist af tilskipun sem ekki hefði verið rétt innleidd. Er það skylda aðildarríkjanna að aðlaga löggjöf sína að tilskipuninni og haga tengslum slíkra fyrirtækja við ríkisvaldið í samræmi við það.

Þær ástæður sem liggja að baki því að tilskipanir geti ekki lagt skyldur á einstaklinga og lögaðilar eru nokkrar. Í 249. gr. Rómarsáttmálans kemur skýrt fram að þær leggja skyldur á aðildarríkin og er beint að þeim. Þá má nefna að oft er óljóst af efni tilskipunar hverjar skyldur einstaklinga og lögaðila séu þó tilskipanir séu birtar nú á dögum. Því hefur þeim ekki verið veitt bein réttaráhrif með því að leggja skyldur á einstaklinga og lögaðila. Í þessu felst meginmunurinn á réttaráhrifum reglugerða annars vegar og tilskipanna hins vegar. Reglugerðir gilda um alla en tilskipunum er beint að aðildarríkjunum.

#### 4.4 Ákvaðir.

Ákvaðir er tegund afleidds réttar sem eru bindandi fyrir þann sem þeim er beint að. Þær hafa því ekki almennt gildi og taka til afmarkaðra tilvika. Ákvaðir eru bindandi þó engar ráðstafanir verði gerðar af aðildarríkjunum eins og gildir um reglugerðir. Þær skiptast í tvo flokka eftir því hvort þeim sé beint að aðildarríkjunum eða öðrum. Þegar ákvöðum er beint að aðildarríkjum er það gjarnan að framkvæmdastjórnin sker úr um ákveðna lagadeilu. Þegar sú er ekki raunin þá er margt líkt með ákvöðum og tilskipunum að því marki að þeim er ætlað að

<sup>35</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 147.

<sup>36</sup> EB dómstóllinn, mál 103/88.

hafa svipaðan tilgang og ná til allra borgara aðildarríkja jafnvel þótt að þær bindi aðeins aðildarríkin sjálf. Það sem greinir ákvaðir frá tilskipunum í slíkum tilvikum er að aðildarríkin fá ekki frelsi um framkvæmdir til að mæta markmiðum ákvaða líkt og þegar um tilskipanir er að ræða.<sup>37</sup>

Yfirleitt þarf að koma til lagasetning eða viðlíka ráðstafana til þess að ákvöð öðlist almennt lagagildi og geti bundið einstaklinga og lögaðila. Samt sem áður er talið að ákvaðir geti í sumum tilvikum haft bein réttaráhrif með svipuðum hætti og tilskipanir. Þó leggja ákvaðir sem beint er að aðildarríki ekki skyldur á herðar einstaklingum eða lögaðilum frekar en tilskipanir.<sup>38</sup> Bein réttaráhrif ákvaða voru staðfest í máli 9/70 (Grad-málið).<sup>39</sup>

Grad þessi flutti ávexti milli Austurríkis og Þýskalands. Hann þurfti að greiða veltuskatt vegna þessa. Það taldi hann vera brot á ákvöðum bandalagsins sem lögðu bann við vissum sköttum á einstaklinga og lögaðila. Therefore this provision imposes on the Member states obligations- in particular the obligation not to apply as from a certain date the common system of value-added tax concurrently with the specific taxes mentioned-which are capable of producing direct effects in the legal relationships between the member states and those subject to their jurisdiction and of creating the right for the latter to invoke these obligations before the courts.

Stofnanir Evrópusambandsins eru gjarnar á að notast við ákvaðir í stað tilskipanna ef slíkt er mögulegt því ákvöð bindur ríki í sérhverju atviki en ekki einungis varðandi markmið. Þess vegna eru ákvaðir traustari með því fyrir augunum að ná fullkomnu samræmi um ákveðið efni. Ákvöð sem beint er að einstaklingum eða lögaðilum svipar um margt til stjórnvaldsákvörðunnar. Ef ákvaðir hafa í för með sér skyldu fyrir einstaklinga eða lögaðila til peninggreiðslu er hún aðfararhæf í aðildarríkjunum samanber 256. gr. Rómarsáttmálans.<sup>40</sup>

#### 4.5 Tilmæli og álit.

Tilmæli og álit stofnana Evrópusambandsins hafa ekki bindandi lagaáhrif eins og annar afleiddur réttur sem greint hefur verið frá hér að framan. Tilmælin geta beinst að aðildarríkjunum, stofnunum Evrópusambandsins, einstaklingum og lögaðilum. Stofnarir

<sup>37</sup> Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 149.

<sup>38</sup> Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 149.

<sup>39</sup> EB dómstóllinn, mál 9/70.

<sup>40</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 149.

Evrópusambandsins hafa yfirleitt frumkvæði að því að gefa út tilmæli og er tilgangur þeirra að hafa áhrif á þann sem tilmælunum er beint að án þess að taka þurfi til annarra aðgerða. Í flestum tilvikum er þessum gerðum beint að aðildarríkjum og hafa þær pólitísk áhrif.

Munurinn á tilmælum og álitum er sá að álit eru tiltekin svör stofnanna Evrópusambandsins þegar lagðar eru fyrir þær fyrirspurnir. Tilmæli og álit geta haft lagalega þýðingu við túlkun á bandalagsrétti og landsrétti<sup>41</sup>. Þannig atvikaðist í máli 322/88 Grimaldi málinu:<sup>42</sup>

Farandverkamaðurinn Grimaldi krafðist tryggingabóta frá belgíska ríkinu vegna sjúkdóms sem hann þjáðist af. Þeirri kröfu hans var hafnað sökum þess að sjúkdómurinn var ekki viðurkenndur atvinnusjúkdómur af belgískum yfirvöldum. Áður hafði ráðið sent frá sér tilmæli um að þessi tiltekni sjúkdómur skyldi talinn til atvinnusjúkdóms. Sagði dómurinn meðal annars að dómstólar aðildarríkjanna þyrftu að taka tillit til tilmæla ráðsins þegar þau geta skipt máli við túlkun landsréttar.

## 5.0 Skaðabótaskylda aðildarríkja.

Aðildarríki Evrópusambandsins kunna að vera skaðabótaskyld vegna tjóns sem stofnanir innan þess kunna að valda. Þó eru engin bein ákvæði um slíka skaðabótaskyldu í Evrópurétti. Hin svokölluðu Francovich mál 6/90 og 9/90 mörkuðu þessari meginreglu stefnu.

Í þeim málum fóru ítalskir launþegar fram á kaupkröfu vegna gjaldþrots fyrirtækis sem þeir störfðu hjá. Evrópubandalagið hafði þá sett tilskipun þess efnis að launþegar fengju greitt kaup við þessar aðstæður. Ítalía hafði ekki gert þær ráðstafanir með lagasetningu sem tilskipunin fór fram á. Því höfðu launþegarnir ekki fengið þær greiðslur sem tilskipunin kvað á um. Dómstóllinn kom inn á það hvort umrædd tilskipun hefði verið nægjanlega skýr og óskilyrt til þess að hafa bein réttaráhrif. Ljóst var hverjir væru aðilar að réttindunum, hver réttindi væru og hvert efni þeirra væri. Stjórnvöld höfðu svo val á útfærslu tilskipunarinnar svo sem um upphæð greiðslunar. Hins vegar taldi dómstóllinn að ekki væri nægjanlega skilgreint hver sá aðili væri sem bæri skyldurnar. Aðildarríkjunum var frjálst að fjármagna sjóðinn sem greiðslurnar skyldu koma úr eftir eigin höfði. Komst dómstóllinn að

<sup>41</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 149.

<sup>42</sup> EB dómstóllinn, mál 322/88.

því að tilskipunin væri of skilyrt hvað varðaði þann aðila sem átti að bera skyldurnar að hún gæti ekki haft bein réttaráhrif. Því gæti sóknaraðili ekki byggt rétt sinn bein á henni.<sup>43</sup>

Dómstóllinn komst enn fremur að því að aðildarríki gætu orðið skaðabótaskyld við aðstæður sem þessar. Þegar svona stæði á gætu einstaklingar því átt skaðabótakröfu á hendur viðkomandi ríki sem ekki hefði staðið rétt að því að innleiða efni tilskipunar. Vikið var að því að það væru ekki aðeins aðildarríkin sem væru aðilar að réttindum og skyldum samkvæmt EB samningnum heldur einstaklingar og lögaðilar líka. Dómstólum í aðildarríkjum bæri að gangi úr skugga um það að EB réttur hefði full áhrif og vernda réttindi sem borgurum eru fólgin með honum. Því skaðast þessi réttindi ef brot á bandalagsrétti kæmu ekki til skaðabóta. Því var leidd út sú meginregla að aðildarríkin verði skaðabótaskyld vegna brota sinna við bandalagsrétt með sagnæmum hætti gagnvart einstaklingum eða lögaðilum. Var þessi meginregla leidd af eðli bandalagsréttar og rökstudd með 10 gr. Rómarsáttmálans sem segir til skyldur aðildarríkjanna til að fullnægja EB rétti.<sup>44</sup>

Til þess að til skaðabótaskyldu geti komið hefur dómstóllinn farið fram á þrjú skilyrði sem verða að vera uppfyllt. Þessi skilyrði voru staðfest í Francovich málunum. Í fyrsta lagi þarf viðkomandi tilskipun að skapa rétt fyrir borgarana. Í öðru lagi þarf að vera mögulegt að skilgreina þennan rétt á grundvelli tilskipunarinnar. Þá þurfa að vera ákveðin orsakatengsl milli brots aðildarríkis á bandalagsrétti og því tjóni sem einstaklingur eða borgari verður fyrir.<sup>45</sup>

Niðurstaða Francovich málanna hefur verið staðfest svo enn frekar með sameinuðu málunum 46/93 (Brasserie du Pêcheur) og 48/93 (Factortame III). Öfugt við það sem var í Francovich málunum þá kom dómstóllinn í þessum málum inn á skaðabótaskyldu aðildarríkjanna þegar EB löggjöf hefur bein réttaráhrif. Í fyrirnefnda málinu þurfti franskt fyrirtæki að hætta að flytja inn bjór til Þýskalands þar sem varan uppfyllti ekki viss skilyrði. Í síðarnefnda málinu voru sett lög í Bretlandi sem kröfðust strangra skilyrða fyrir skráningu breskra fiskiskipa til að hindra kvótahopp. Það sem var sammerkt með þessum málum var að í þeim báðum höfðu verið sett landslög sem stönguðust á við bandalagsrétt. Skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna var viðurkennd.<sup>46</sup> Var vísað til Francovich dómsins auk þess sem þeim rökum

<sup>43</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 199.

<sup>44</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 200

<sup>45</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 200

<sup>46</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls 200

var bætt við að þar sem ekkert var kveðið á um skaðabótaábyrgð í EB rétti hefði dómstóllinn dómsvald á grundvelli 220. greinar Rómarsáttmálans sem segir:

Member States shall, so far as is necessary, enter into negotiations with each other with a view to securing for the benefit of their nationals:

- the protection of persons and the enjoyment and protection of rights under the same conditions as those accorded by each State to its own nationals;
- the abolition of double taxation within the Community;
- the mutual recognition of companies or firms within the meaning of the second paragraph of Art. 58, the retention of legal personality in the event of transfer of their seat from one country to another, and the possibility of mergers between companies or firms governed by the laws of different countries;
- the simplification of formalities governing the reciprocal recognition and enforcement of judgments of courts or tribunals and of arbitration awards.<sup>47</sup>

Almennt er nú litið svo á að til skaðabótaskyldu geti komið ef aðildarríki brýtur gróflega og augljóslega á bandalagsrétti. Í áður nefndum málum var staðan sú að aðildarríkin höfðu lögtekið reglur sem stóðust ekki bandalagsrétt. Sama gildir þegar tilskipanir eru ranglega aðlagðar að landslöggjöfinni ef brotið er gróft og augljóst. Í máli 92/93 (British telecom-málið) þótti meint brot breska ríkisins ekki vera nógu gróft til þess að til skaðabótaskyldu kæmi.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Hellenic resources network, *Documents; Treaty Establishing the European Community*.

<sup>48</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 200.



## 6.0 Niðurstöður.

Í þessari grein hafa gerðir stofnana Evrópusambandsins og réttaráhrif þeirra verið í brennidepli. Þær helstu gerðir afleidds réttar sem voru til skoðunar voru reglugerðir og tilskipanir. Þessar gerðir sjá um túlkun og áframhaldandi þróun Rómarsáttmálans. Þær eru verkfæri stofnana Evrópusambandsins til samræmingar og einingar innan þess.

Réttaráhrif tilskipana og reglugerða og útfærsla þeirra er að vissu leyti frábrugðin hvor annarri. Reglugerðir eru efnismeiri og hafa útbreiddari áhrif. Þeim er beint til allra og hafa bein réttaráhrif. Ekki þarf að koma til neinna ráðstafana frá aðildarríkjunum til að reglugerð taki gildi. Hún fær samstundis gildi í öllum aðildarríkjum án aðgerða þeirra eins og staðfest var í máli 93/71 (Leoniso-málinu). Þessu er öfugt farið með tilskipanir.

Tilskipunum verður aðeins beint gagnvart aðildarríkjunum. Þegar tilskipunun er beitt þarf að koma fram í henni markmið sem stefnt skal að með setningu hennar. Það er svo í valdi aðildarríkjanna að haga svo til að markmiðinu verði náð. Þeim er frjálst að beita þeim úrræðum sem þeir telja fullnægjandi í þeim efnum.

Reglugerðir hafa ávallt bein réttaráhrif en tilskipanir geta haft þau einnig. Til að svo megi vera þarf tilskipun að uppfylla tiltekin skilyrði. Texti hennar verður að vera nógu skýr og óskilyrtur svo að geinilegt sé af efni hennar að hún sé til þess fallin að skapa einstaklingum eða lögaðilum rétt. Þetta sjónarmið fékk staðfestingu með dómi í máli 41/74 (Van Duyn-málið).

Evrópurétturinn er í stöðugri þróun og miðar að því að þetta Evrópu og mynda sterka samstöðu. Engin alþjóðasamtök geta státað af því einstaka samstarfi sem Evrópusambandið státar af. Þau djúpstæðu áhrif sem gerðir afleidds réttar hafa á landslög aðildarríkjanna eru einsdæmi.

## Heimildir.

- CIA. (2011). The world factbook; European union. Vefslóð:  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>. (12. júlí 2011)
- Craig, Paul og Grainne de Burca: *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York, 2008
- Eiríkur Bergmann: *Evrópusamruninn og Ísland*, Háskólaútgáfan, Reykjavík, 2003.
- Gunnar G. Schram: *Framsal Ríkisvalds til Evrópubandalagsins*, Háskólaútgáfan, 1990.
- Hellenic Resources Network. *Documents; Treaty establishing the European Community*.  
Vefslóð: <http://www.hri.org/docs/Rome57/Part6.html#Art220>. (15. júlí 2011).
- Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið*, bókaútgáfa Orators, Reykjavík, 2000.

## Dómaskrá

EB dómstóllinn, Van Gend en Loos, 1963 (26/62)

EB dómstóllinn, Franz Grad, 1970 (9/70)

EB dómstóllinn, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor, 1974 (14/74)

EB dómstóllinn, Leoniso v. Italian Ministry of Agriculture, 1972 (93/71)

EB dómstóllinn, Van Duyn v. Home Office, 1974 (41/74)

EB dómstóllinn, Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, 1984 (24/83)

EB dómstóllinn, Harz v. Deutche TradaxGmbH, 1984 (79/83)

EB dómstóllinn, Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority,  
1986 (152/84)

EB dómstóllinn, Comission v. Greece, 1989 (68/88)

EB dómstóllinn, Fratelli Constanzo v. Commune di Milano, 1989 (103/88)

EB dómstóllinn, Salvatore Grimaldi v. Fonds, 1989 (322/88)

EB dómstóllinn, Francovich v. Italy, 1991 (6/90 og 9/90)

EB dómstóllinn, Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and. The Queen v.  
Secretary of State for Transport, 1996 (46/93)

EB dómstóllinn, Factortame III, 1996 (48/93)

EB dómstóllinn, British telecom, 1996 (392/93)