

Skrifstofa Alþingis - nefndarsvið

Utanríkismálanefnd

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, lagt fram á 158. löggjafarþingi, þingskjal 134,134. Mál.

1. Inngangur

Utanríkismálanefnd hefur óskað eftir umsögn undirritaðrar um framangreint frumvarp sem ætlað er að tryggja fullnægjandi innleiðingu bókunar 35 við Samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES Samninginn) í íslenskan rétt, svo sem segir í greinargerð með frumvarpinu. Er undirritaðri bæði ljúft og skylt að verða við þeirri beiðni líkt og áður þegar sama frumvarp hefur verið til umfjöllunar hjá nefndinni.

Í umsögn þessari verður á ný fjallað stuttlega um aðdraganda þess að samningsaðilar EES samningsins sammæltust um þá skýringarreglu sem felst í bókun 35 við samninginn og þær samningsskuldbindingar sem af því leiða. Um er að ræða samningsskuldbindingar sem lágu ljóst fyrir þegar við undirritun og gildstöku EES samningsins. Þá verða reifuð sérstaklega sjónarmið um réttindi einstaklinga og lögaðila sem EES samningnum er ætlað að tryggja enda verður að ætla að Alþingi telji mikilvægt að tryggja að slík réttindi fari ekki forgörðum vegna handvamar löggjafans. Loks verður stuttlega fjallað um hvort samþykki frumvarpsins feli í sér stjórnskipuleg álitaefni.

2. Samningsskuldbindingar samkvæmt Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES Samningurinn)

Eins og þekkt er má rekja upphaf samningsviðræðna um EES samninginn til yfirlýsingar Jacques Delors þáverandi forseta framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins í janúar 1989 þar sem hann bauð EFTA ríkjunum til viðræðna um víðtækt samstarf og þátttöku í innri markaði Evrópubandalagsins (nú Evrópusambandið). Eiginlegar samningsviðræður hófust á árinu 1990 og lauk þeim með undirritun EES Samningsins þann 2. maí 1992.¹

Þegar samningaviðræðurnar hófust voru því grunnreglur bandalagsréttar (nú ESB réttar) um bein réttaráhrif (e. *direct effect*) og forgangsáhrif (e. *supremacy*) fastmótaðar í framkvæmd bæði

¹ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um Evrópska efnahagssvæðið, lagt fram á 116. löggjafarþingi, 1. mál.

dómstóla Evrópubandalagsins og innlendra dómstóla aðildarríkjanna. Þegar árið 1963 komst dómstóll Evrópubandalagsins að þeirri niðurstöðu að bandalagsrétturinn fæli ekki eingöngu í sér skyldur einstaklinga heldur honum einnig ætlað að veita þeim réttindi. Yrði því að túlka sáttmála bandalagsins á þá lund að hann fæli í sér bein réttaráhrif sem sköpuðu einstaklingsbundin réttindi sem dómstólum bæri að tryggja.² Að sama skapi staðfesti dómstóllinn að það leiddi af skyldum aðildarríkjanna samkvæmt sáttmálanum að bandalagsréttur skyldi njóta forgangs ef lagareglur stönguðust á og að dómstólum bæri skylda til að tryggja þau réttindi sem bandalagsrétturinn kvæði á um.³

Meginmarkmið EES samningsins er að koma á fót einsleitu Evrópsku efnahagssvæði þar sem einstaklingum og lögaðilum eru tryggð sömu samkeppnisskilyrði og sömu reglur gilda, sbr. 1. gr. EES samningsins. Var því eitt af verkefnum samningsaðila að leysa úr hvernig samningurinn myndi tryggja að einstaklingar og lögaðilar í EFTA ríkjunum lytu sömu reglum og skilyrðum og einstaklingar og lögaðilar innan Evrópusambandsins enda var það forsenda þess að unnt væri að skapa einsleitt efnahagssvæði.

Þau EFTA ríki sem aðhylltust tvíeðliskenningu þjóðaréttar lögðu áherslu á að samningurinn gæti ekki falið í sér framsal á löggjafarvaldi. Yrði því að tryggja aðkomu löggjafans til þess að veita EES samningnum þau réttaráhrif sem nauðsynleg væri til að sömu reglur giltu á svæðinu.⁴

7. gr. EES samningsins mælir þannig fyrir um skyldu samningsaðila til að taka upp í landsrétt þær gerðir sem vísað er til í viðaukum við samninginn eða í ákvörðunum sameiginlegu EES nefndarinnar. Þessi pósitíva skylda samningsaðila til að innleiða gerðir sem teknar hafa verið upp í EES samninginn hefur þannig verið talin ígildi beinna réttaráhrifa, stundum nefnt *ersatz direct effect* af fræðimönnum. Innleiðing þeirra gerða sem teknar hafa verið upp í EES samninginn í landsrétt er þannig forsenda þess að markmiðum samningsins verði náð, þ.e. að skapa einsleitt efnahagssvæði þar sem gilda sömu reglur og sömu samkeppnisskilyrði.

Að sama skapi skuldbundu samningsaðilar sig til að veita innleiddum EES reglum forgang ef kæmi til árekstra milli þeirra og annara laga í bókun 35 við EES samninginn enda segir í bókuninni:

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

Af þessu leiðir að verði forgangur innleiddra EES reglna ekki tryggður með öðrum hætti skulu samningsaðilar tryggja hann með lögum. Hins vegar leiðir það einnig af texta bókunarinnar að

² Mál 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

³ Mál 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 585 og mál 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [1978] ECR 629.

⁴ Hér ber að hafa í huga að hugtakið „samningur“ merkir meginmál samningsins, bókanir við hann og viðauka við hann auk þeirra gerða sem þar er vísað til, sbr. 2. gr. EES samningsins.

samningsaðilum hafa svigrúm til að tryggja að forgangsreglu bókunarinnar sé náð fram með öðrum hætti sé það unnt sbr. orðalagið „ef þörf krefur“.

Forgangsregla bókunar 35 hefur því verið hluti samningsins frá upphafi. Hér er því hvorki um nýmæli eða nýja túlkun samningsins að ræða.

Ljóst er af lögskýringargögnum með lögum nr. 2/1993 að þegar EES samningnum var veitt lagagildi hér á landi var það mat löggjafans að unnt væri að ná fram forgangsreglu bókunar 35 með lögskýringarreglu þeirri sem mælt er fyrir um í 3. gr. laganna. Þannig segir í greinargerð:

„Íslenskum dómstólum ber að túlka íslensk lög í samræmi við þjóðarétt. Í dómum undanfarið hefur Hæstiréttur gengið mjög langt í þessu efni, sbr. t.d. hrd. 1990, bls. 2. Þar vék rétturinn frá nýlegum og skýrum dómafordæmum sínum og túlkaði lög m.a. til samræmis við þjóðréttarreglu, sem gildir ekki sem lög hér á landi, þ.e. túlkun mannréttindanefndar Evrópu á tiltekinni grein mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt þessu verður að telja að verði árekstur milli laga, sem sett hafa verið vegna skuldbindinga í þjóðréttarsamningi, og annarra innlendra réttarreglna veiti dómafordæmi Hæstaréttar vísbendingu um að innlenda reglan verði túlkuð til samræmis við þjóðréttarregluna eftir því sem framast er kostur.“

Af þessari umfjöllun má ráða að talið hafi verið að hin svonefnda líkindaregla (n. *Presumptionsprinsippet*) myndi tryggja forgangsreglu bókunar 35. Líkindareglan, sem á sér djúpar rætur í norrænni lögskýringarhefð felur í sér að dómstólar gangi út frá því að vilji löggjafans standi til þess að uppfylla þjóðréttarlegar skuldbindingar. Eins og bent er á í greinargerðinni hafði Hæstiréttur beitt þessari reglu þegar þágildandi réttarfarsreglum var vikið til hliðar þar sem þær þóttu ekki uppfylla skilyrði Mannréttindasáttmála Evrópu sem þó hafði ekki verið lögfestur á þeim tíma.

Það hefur hins vegar komið á daginn að sú leið sem valin var til innleiðingar á þessari skyldu EES samningsins, þ.e. að veita innleiddum EES reglum forgang, hefur ekki fyllilega tryggt að þessari samningsskyldu sé fullnægt.

Þá ber að hafa í huga að forgangsregla bókunar 35 kemur eingöngu til skoðunar ef um er að ræða EES reglu sem tekin hefur verið upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar, þar sem fulltrúi Íslands á sæti, að undangengnu því samráðsferli sem mælt er fyrir um í reglum um þinglega meðferð EES-mála, og sem hefur verið innleidd í landsrétt í samræmi við fyrirmæli stjórnarskrár og þingskaparalaga.

Loks er rétt að minna á að 3. gr. EES samningsins mælir fyrir um sérstaka trúnaðarskyldu samningsaðila en þar segir að þeir skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samninginum þessum leiðir og jafnframt varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum hans verði náð. Þessi trúnaðarskylda kemur til fyllingar hinni almennu reglu þjóðaréttar um að samninga skuli halda (*pacta sunt servanda*).

3. Réttindi einstaklinga og lögaðila samkvæmt EES samningnum

EES samningurinn er ekki hefðbundinn þjóðréttarsamningur í þeim skilningi að það felst í grunnreglum samningsins að honum er ætlað að skapa skyldur og réttindi einstaklinga og lögaðila.

Þannig segir í aðfararorðum samningsins að markmið samningsaðila sé að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila og að samningsaðilar séu sannfærðir um að einstaklingar muni gegna mikilvægu hlutverki á Evrópska efnahagssvæðinu vegna beitingar þeirra réttinda sem þeir öðlast með samningnum og þeirrar verndar dómstóla sem þessi réttindi njóta.

Í máli E-9/97, Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn íslenska ríkinu,⁵ reyndi á túlkun þess hvers eðlis EES samningurinn væri sem þjóðréttarsamningur. Í því máli tók EFTA dómstóllinn sérstaklega fram að ákvæðum EES samningsins væri í ríkum mæli ætlað að vera til hagsbóta einstaklingum og aðilum í atvinnurekstri á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Því ylti framkvæmd samningsins á því að einstaklingar og lögaðilar, sem tryggð væru þessi réttindi, gætu byggt á þeim. Dómstóllinn sló því föstu að EES samningurinn væri þjóðréttarsamningur sérstaks eðlis (*sui generis*) og sem fæli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi.

Það liggur í hlutarins eðli að markmiðinu um einsleitt Evrópsk efnahagssvæði þar sem gilda sömu reglur og sömu samkeppnisskilyrði verður ekki náð ef einstaklingar og lögaðilar í einstaka samningsríkjum njóta ekki réttinda til jafns við aðra þá er búa og starfa innan svæðisins. Dómstóll ESB hefur kveðið á um að EES samningurinn feli í sér að innri markaðurinn nái einnig til EFTA ríkjanna sem í því skyni standi jafnfætis aðildarríkjum ESB.⁶ Þá njóta ákvæði EES samningsins beinna réttaráhrifa að ESB rétti og dómstóllinn hefur kveðið á um að beita beri samræmdri túlkun til þess að ekki verði misræmi í réttarstöðu einstaklinga og lögaðila innan aðildarríkja. Af þessu leiðir að einstaklingar og lögaðilar í aðildarríkjum ESB geta byggt rétt á ákvæðum EES samningsins fyrir dómstólum.

Á hinn bóginn hafa EFTA ríkin skuldbundið sig til að veita EES reglum réttaráhrif með upptöku þeirra í landsrétt og tryggja að innleiddar EES reglur njóti forgangs gagnvart öðrum settum lögum ef árekstrar verða, svo sem rakið er hér að framan, til að ná fram sömu markmiðum og meginreglur ESB réttar, þ.e. að tryggja sömu réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila.

Eins og ágætlega er rakið í greinargerð með frumvarpinu hefur hins vegar ekki tekist að tryggja þessi réttindi í framkvæmd. Þannig hafa íslenskir dómstólar ekki talið að unnt sé að beita skýringarreglu 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 þannig að forgangur innleiddra EES reglna sé tryggður.

⁵ Mál E-9/97 Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn Íslandi [1998] EFTA Ct. Rep. 95.

⁶ Sjá mál C-452/01 Margarethe Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung [2003] ECR I-09743.

Dómstólar hafa almennt talið að orðalag ákvæðisins, um að skýra beri lög og reglur til samræmis við EES samninginn eftir því sem við á, veiti þeim ekki svigrúm til þess að veita innleiddum EES reglum forgang ef annað leiðir af orðanna hljóðan. Skiptir þá ekki máli hvort ósamræmi laga skýrist af vangá eða óskýru orðalagi. Dómstólar hafa ekki farið þá leið að reyna að staðreyna með því að rýna lögskýringargögn hvort vilji þingsins hafi í reynd staðið til þess að brjóta gegn samningsskuldbindingum Íslands skv. EES samningnum heldur talið nægjanlegt að orðalag ákvæða sé ósamrýmanlegt. Hafa dómstólar þannig markað framangreindri líkindareglu þrengra gildissvið en löggjafinn taldi líklegt þegar lög nr. 2/1993 voru samþykkt.

Þessi staða hefur leitt til réttindamissis aðila hér á landi, t.d. að því er varðar rétt til greiðslna úr ábyrgðarsjóði launa, rétt til fullra fæðingarorlofsgreiðslna eða rétt neytenda.

Af dómaframkvæmd er ljóst að forgangsregla bókunar 35 hefur ekki verið tryggð í íslenskum rétti til þessa. Af því leiðir að samningsskuldbindingar Íslands skv. EES samningnum verða ekki uppfylltar nema með lögfestingu slíkrar reglu líkt og lagt er til í frumvarpi því sem hér er til umsagnar.

Rétt er að vekja athygli utanríkismálanefndar á því að EFTA dómstóllinn hefur kveðið á um að það felist í séreðli EES samningsins að samningsaðilar beri skaðabótaskyldu gagnvart einstaklingi eða lögaðila sem borið hefur tjón af því að réttindi hans samkvæmt EES samningnum hafi ekki verið tryggð, sbr. dóm í framangreindu máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn Íslandi.⁷

Skortur á skýrri forgangsreglu innleiddra EES reglna kann því að leiða til bótaábyrgðar íslenska ríkisins geti viðkomandi sýnt fram á að hún hafi borið tjón af því að njóta ekki þeirra réttinda sem viðkomandi reglur fela í sér. Eitt af skilyrðum fyrir bótaábyrgð ríkisins er að brot gegna samningnum teljist nægilega alvarlegt. Almennt hefur verið litið svo á að setji löggjafinn reglur í trássi við skuldbindingar ríkisins samkvæmt EES samningnum eða láti hjá líða að tryggja þau réttindi sem leiða af samningnum sé um nægilega alvarlegt brot að ræða.

Í nýlegum dómi Hæstaréttar í máli nr. 5/2025 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að þótt ætla yrði Íslenska ríkinu tíma til að aðlagða löggjöf að dómum EFTA-dómstólsins eða Evrópudómstólsins, sem skýrðu réttarstöðu einstaklinga á grundvelli EES-samningsins, væri sá tími ekki takmarkalaus. Í umrætt sinn hefðu liðið níu ár frá því að réttarstaða einstaklinga hefði verið skýrð með dómi Evrópudómstólsins. Með þessari vanrækslu hefði Íslenska ríkið brugðist alvarlega skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum og bæri því að greiða málsaðila skaðabætur.

Skaðabótaábyrgð hins opinbera er þó því marki brennd að viðkomandi einstaklingur eða lögaðili þarf að hafa afl og burði til að geta rekið slíkt mál fyrir dómstólum og fært sönnur á fjárhagslegu tjóni. Verður því að telja að hér sé um að ræða nokkuð íþyngjandi úrræði fyrir borgara þessa

⁷ Mál E-9/97 Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn Íslandi [1998] EFTA Ct. Rep. 95.

lands auk þess sem aðstöðumunur kann að ráða því hvort aðilar fái notið réttinda samkvæmt EES samningnum.

4. Stjórnskipuleg álitaefni

Því hefur verið hreyft að rétt innleiðing bókunar 35 í íslenskan rétt með samþykkt frumvarpsins sem hér er til umsagnar hafi í för með sér stjórnskipuleg álitaefni, jafnvel brot gegn stjórnarskrá.

Hefur verið vísað til þess að það sé ótækt að veita réttarreglum sem eiga sér erlendan uppruna forgang gagnvart svonefndum íslenskum lögum. Hér er þó litið fram hjá því að löng og órofa hefð er fyrir því á Íslandi líta til fyrirmynda í nágrannaríkjum þegar lög eru sett. Ef óhugsandi er að veita réttarreglum sem eiga sér erlendan uppruna forgang að íslenskum rétt, verður til að mynda vandmeðfarið hvað eigi að gera við lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggjafninga nr. 7/1936 sem eiga uppruna sinni í samnorrænu löggjafarstarfi en hafa síðar tekið breytingum vegna innleiðinga skuldbindinga samkvæmt EES samningnum.

Allt að einu felur stjórnarskráin ekki í sér nein fyrirmæli sem koma í veg fyrir að löggjafinn mæli sérstaklega fyrir um forgangsreglu í tilteknum tilvikum, ekki frekar en reglurnar um *lex specialis* eða *lex superior* teljist brjóta í bága við stjórnarskrá.

Að því er varðar álitaefni um hvort innleiðing bókunar 35 bindi hendur löggjafans þannig að brjóti í bága við stjórnarskrá er á það að líta að EES samningurinn sem slíkur byggir á þeirri forsendu að samningsaðilum sé skylt að innleiða í landsrétt þau réttindi og skyldur sem mælt er fyrir um í þeim gerðum sem teknar hafa verið upp í samninginn. EES samningurinn sem slíkur bindur þannig hendur löggjafans sem og annarra handhafa ríkisvalds eins og reyndar þjóðréttarskuldbindingar almennt.

Þau rök sem hafa verið færð fyrir því að innleiðing bókunar 35 með samþykki þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar feli í sér brot á stjórnarskrá eiga þannig í raun við um EES samninginn í heild sinni. Hér verður ekki haldið og sleppt. Ef bókun 35 felur í sér brot á stjórnarskrá, gildir hið sama um samninginn í heild sinni enda er forgangsregla bókunarinnar bara liður í því kerfi sem komið er á fót með samningnum.

5. Lokaorð

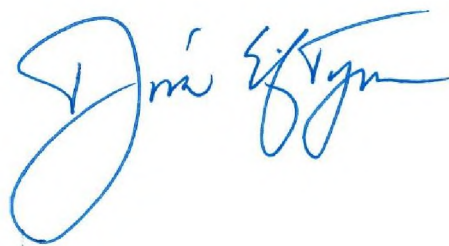
EES samningurinn er þjóðréttarsamningur sérstaks eðlis sem felur í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. Grunnmarkmið samningsins er að koma á fót einsleitu evrópsku efnahagssvæði þar sem einstaklingar og lögaðilar njóta sömu réttinda, bera sömu skyldur og búa við sömu samkeppnisskilyrði. Líkt og rekið er hér að framan felur EES samningurinn í sér reglur sem tryggja eiga réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila, bæði með fortakslausri skyldu til þess að innleiða í íslenskan rétt þær gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn og með skuldbindingu þess efnis að tryggja skuli innleiddum EES reglum forgang ef árekstur verður við önnur sett lög.

Dómaframkvæmd hér á landi staðfestir að ekki hefur verið unnt að tryggja forgang innleiddra EES reglna með þeirri skýringarreglu sem lögfest var í lögum nr. 2/1993. Hefur það leitt til

réttindamissis sem er óásættanlegur. Til þess að uppfylla umrædda samningsskuldbindingu Íslands og tryggja að borgarar þessa lands njóti réttar til jafns við aðra á Evrópska efnahagssvæðinu er því nauðsynlegt að lögfesta þá forgangsreglu sem frumvarpið mælir fyrir um.

Undirrituð mælir því eindregið með því að frumvarpið verði samþykkt.

Reykjavík, 21. október 2026

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dóra Sif Tynes', is written over a faint horizontal line.

Dóra Sif Tynes, lögmaður