

## Tillaga til þingsályktunar

um könnun á framkvæmd EES-samningsins.

Flm.: Katrín Júlíusdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson.

Alþingi ályktar að skipuð verði nefnd sérfræðinga til að kanna hvort framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið rúmast innan 21. gr. stjórnarskrárinnar. Nefndin verði skipuð fimm mönnum og tilnefni Alþingi tvo menn og Háskóli Íslands, Háskólinn á Bifröst og Háskólinn í Reykjavík einn mann hver til setu í nefndinni. Fulltrúi Alþingis verði formaður nefndarinnar.

Nefndin skili skýrslu um athuganir sínar fyrir 1. október 2008.

### Greinargerð.

#### Inngangur.

EES-samningurinn er umfangsmikill og tekur til flestra þátta þjóðlífsins. Samningurinn er í stöðugri þróun og mótun þar sem hann breytist samhliða þróun reglna á innri markaði ESB. Við gerð samningsins komst nefnd fjögurra sérfræðinga á vegum utanríkisráðuneytisins að þeirri niðurstöðu í nefndaráliti 6. júlí 1992 að samningurinn rúmaðist innan valdheimilda 21. gr. stjórnarskrárinnar en jafnframt að ekki væri loku fyrir það skotið að þróun samningsins yrði á þann veg að það mat breyttist. Þessi niðurstaða var umdeild meðal fræðimanna. Frá gildistöku EES-samningsins hefur eðli samningsins breyst, svo og áhrif Íslands á ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hans. Færa má rök fyrir því að þróun samningsins hafi síðan verið með þeim hætti að ástæða sé til að meta á ný hvort hann og viðbætur við hann rúmast innan 21. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort þörf er á að breyta stjórnarskránni.

Flutningsmenn telja svo mikinn vafa leika á að framkvæmd EES-samningsins standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands að rétt sé að Alþingi hlutist til um rannsókn á málinu. Flutningsmenn leggja því til að Alþingi skipi nefnd sérfræðinga sem fái það hlutverk að kanna hvort framkvæmd EES-samningsins standist fyrrnefnt ákvæði stjórnarskrárinnar. Lagt er til að fimm menn skipi nefndina, tveir tilnefndir af Alþingi auk þriggja fulltrúa sem tilnefndir skulu af háskólasamfélaginu.

Carl Baudenbacher, forseti EFTA-dómstólsins, ritaði nýverið athyglisverða grein í Tímarit lögfræðinga (2. hefti 57. árg. 2007) þar sem hann færir hann m.a. rök fyrir því að EES-samningurinn sé yfirþjóðlegur samningur og standist því ekki íslensku stjórnarskrána. Þetta stangast á við álit lögfræðinganeftardarinnar sem greint er frá hér að ofan. Flutningsmenn telja greinina og viðbrögð við henni, sem t.d. má lesa í Fréttablaðinu 9. október sl. (sjá fylgiskjal), gefa frekara tilefni til að skoða þessi mál á ný og kanna stöðu samningsins gagnvart 21. gr. íslensku stjórnarskrárinnar á nýjan leik.

#### Eðli EES-samningsins.

EES-samningurinn er lifandi samningur og breytist dag frá degi. Í honum er gert ráð fyrir að Ísland innleiði nýjar reglur ESB sem gilda á innri markaðnum. Þetta hefur viðtæk áhrif

á íslenskt löggjafarvald. Umfang þessarar löggjafar hefur reynst mun meira en gert var ráð fyrir í upphafi. Frumkvæði og lokaákvörðun um innleiðingu nýrra reglna er í auknum mæli komin á Evrópuvettvanginn og fá svið samfélagsins eru undanskilin. Á sumum sviðum, eins og í umhverfismálum og matvælaeftirliti, er nær öll löggjöf sem tekur gildi hérlendis mótuð af fulltrúum annarra ríkja í Brussel, en ekki af lýðræðislega kjörnum fulltrúum á Alþingi Íslendinga. Aðgangur íslenskra stjórnvalda að ákvarðanatöku ESB er mestur í upphafi í gegnum framkvæmdastjórnina. Hins vegar er hlutverk Evrópuþingsins og ráðherraráðsins orðið mun veigameira við meðferð mála og afgreiðslu þeirra en þegar samningurinn var gerður. Í þeirri meðferð og lokaafgreiðslu eigum við Íslendingar engan rétt samkvæmt EES-samningnum. Þetta má segja að sé grundvallarbreyting á aðkomu Íslands að afgreiðslu mála innan ESB. Borgarar ESB hafa margvíslegar leiðir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sem íslenskir borgarar hafa ekki en ákvarðanir í stofnunum ESB byggjast á fjölbættu samráði við sérfræðinga, stjórnáamenn og hagsmunaaðila í aðildarríkjunum.

### **Óvirkt neitunarvald.**

Ísland og EFTA-ríkin hafa engin áhrif á frumrétt ESB. Þau hafa ekki atkvæðisrétt þegar fjallað er um afleiðda löggjöf eða breytingar á samstarfinu. EFTA-ríkin geta hins vegar neitað að taka upp nýja löggjöf eða breytingar á samstarfinu, en til þess að svo sé þurfa þau öll að tala einum rómi. Hvert EFTA-ríki hefur neitunarvald þegar kemur að upptöku nýrra reglna. Við framkvæmd samningsins hefur þó komið í ljós að neitunarvaldið sem EFTA-ríkin hafa í orði kveðnu er óvirkt. Ástæða þess er sú að hvert EFTA-ríkjanna veit að ef það beitir neitunarvaldinu getur það þurft að lúta neitunarvaldi annars ríkis í næstu umferð og þannig koll af kalli. Af því leiðir að Alþingi hefur einungis formlegt en ekki raunverulegt neitunarvald, því að beiting þess mundi í reynd kollvarpa samningnum. Grípi eitthvert EES ríkjanna til neitunarvalds hefur framkvæmdastjórnin heimild til að segja upp samningnum á viðkomandi sviði. Ef réttindi falla niður á einu sviði hins innri markaðar getur það haft mjög alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulífið á Íslandi. Jafnframt væri þar með væri grafið undan meginforsendu samningsins um einsleitni á öllu svæðinu, að sömu reglur eigi að gilda alls staðar á innri markaðnum. Pólitískt er það því svo gott sem ógerlegt fyrir EES-ríki að neita að staðfesta gerðir frá ESB. EES-ríkin geta einungis dregið að staðfesta gerðir sem þeim líkar ekki, fengið aðlögun, oftast nær tímabundna, að þeim og frestað þannig gildistöku þeirra um nokkra hrið. Með öðrum orðum, fari svo að eitt EES-ríki hafni gerð sem snýr að innri markaðnum þýðir það í raun uppsögn á EES-samningnum á því sviði og næði uppsögnin til allra EFTA-ríkjanna.

### **Áhrif á íslenskt dómvald.**

Réttaráhrif EES-samningsins hafa reynst mun meiri en séð var fyrir í upphafi. Í hæstaréttardómi frá 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999, Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn íslenska ríkinu, gekk Hæstiréttur lengra en áður og dæmdi íslenska ríkið skaðabótaskyld vegna vanrækslu þess við lögfestingu á tilskipun frá Evrópusambandinu. Vísað var í niðurstöðu EFTA-dómstólsins í máli nr. E 9/97 frá 10. desember 1998 þar sem íslensk stjórnvöld voru talin vera bótaskyld þrátt fyrir að EES-samningurinn segði ekkert um slíkan rétt til bóta. Reyndar hafði það verið grundvallaratriði í samningaviðræðum um EES að tvíeðli réttarkerfa EFTA-ríkjanna yrði virt og að Evrópuréttur hefði ekki bein réttaráhrif hér á landi. Niðurstaða EFTA-dómstólsins í þessu máli bar þess hins vegar vitni að meiri áhersla væri lögð á að endurspeglar í dómniðurstöðunum áþekkt réttaráhrif og tíðkuðust vegna dómafordæma dómstóls Evrópusambandsins fremur en að virða grundvallarsjónarmið um fullveldi Íslands og

að ríkið gæti ekki bakað sér bótaábyrgð með aðgerðum eða aðgerðaleyfi á vettvangi þjóðaréttar.

### **Breytt framkvæmd.**

Í upphafi var daglegt samstarf á grundvelli EES gjarnan byggt á anda samningsins en ekki endilega samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig fengu EES-ríkin mun meiri aðgang að ákvarðanatöku innan ESB í þeim málum sem heyra undir innri markaðinn en kveðið er á um í samningnum með beinum hætti. Til að mynda hafði Ísland í upphafi aðgang að fjölda nefnda sem undirbúa lagagerðir ESB sem síðan gilda fyrir allan innri markaðinn.

### **Nýir sáttmálar.**

EES-samningurinn byggist á Rómarsamningnum, stofnsáttmála Evrópusambandsins, og ákvæði hans eru samhljóma texta sáttmálans eins og hann var þegar viðræðum lauk. Síðan samningurinn var gerður hafa þrjú nýir sáttmálar ESB litið dagsins ljós. Með Maastricht-samningnum frá 1992, Amsterdam-samningnum frá 1997 og Nice-samningnum frá 2000 hafa orðið töluverðar breytingar á stofnsáttmálanum og starfsemi ESB sem ekki eru endurspeglðar í EES-samningnum. Jafnframt má nefna fyrirhugaðan umbótasamning (Reform Treaty) sem nú er í meðförum innan ESB. Samkvæmt þessum nýju samningum hefur samstarf ESB orðið nánara og samstarfssviðum verið fjölgað. Þá hefur ákvarðanatökuferli sambandsins breyst. EES-samningurinn endurspeglar því hvorki Evrópusambandið eins og það er nú, né grundvallarreglur ESB.

Eins og áður hefur verið sagt tryggir EES-samningurinn EFTA-ríkjunum aðgang að störfum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, svo sem að sérfræðinganefndum sem undirbúa lagagerðir. Síðan samningurinn var undirritaður hefur sú grundvallarbreyting orðið á starfsemi Evrópusambandsins að dregið hefur úr völdum framkvæmdastjórnarinnar. Með gildistöku Maastricht-samningsins og síðan Amsterdam- og Nice-samninganna hafa mikil föld færst til ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. EFTA-ríkin hafa lítinn aðgang að þessum stofnunum. Þessar breytingar á innri gerð ESB hafa dregið verulega úr möguleikum EES-ríkjanna til að hafa áhrif á Evrópulöggjöfina sem þó gildir á öllu EES-svæðinu eftir sem áður. Aukið vægi Evrópuþingsins og ráðherraráðsins hefur orðið til þess að erfiðara reynist að fá framkvæmdastjórnina til að tala máli EFTA-ríkjanna gagnvart ráðherraráðinu og aðildarríkjunum þar sem hún þarf að hafa meira fyrir því en áður að halda til streitu eigin sjónarmiðum og áhersluatriðum.

### **Fylgiskjal.**

#### **Telur EES-samning brjóta stjórnarskrá.**

(Fréttablaðið, 9. október 2007.)

Forseti EFTA-dómstólsins telur samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) yfirþjóðlegan samning, sem þýðir að hann standist ekki íslensku stjórnarskrána. Þetta stangast á við íslenskt lögfræðiálit frá árinu 1991 þar sem lögspekingar komust að því að samningurinn væri ekki yfirþjóðlegur, en hann gæti í framtíðinni orðið það.

Birt er grein eftir Carl Baudenbacher, forseta EFTA-dómstólsins, í nýjasta hefti Tímarits lögfræðinga. Þar segir hann að ekki sé nauðsynlegt að svara þeirri spurningu hvort EES-

samningurinn hafi verið yfirþjóðlegur í upphafi, aðalatriðið sé að hann sé í raun yfirþjóðlegur samningur í dag.

Vangaveltur um það hvort EES-samningurinn sé yfirþjóðlegur vekja upp spurningar um það hvort samningurinn standist íslensku stjórnarskrána. Til að samningurinn standist stjórnarskrá má hann ekki fela í sér afsal á lögjafarvaldi, dómsvaldi eða framkvæmdavaldi, segir Stefán Már Stefánsson, prófessor við lögfræðideild Háskóla Íslands. Yfirþjóðlegur samningur taki fram fyrir hendur stjórnvalda, sem þurfi að afsala sér valdi til að hann taki gildi. Til að slíkt væri heimilt þyrfti að breyta stjórnarskránni.

Í álitinu sem fjórir lögfræðingar unnu árið 1991 var fjallað um það hvort EES-samningurinn stæðist íslensku stjórnarskrána. Var það mat lögfræðinganna að svo væri, samningurinn væri þjóðréttarsamningur og ekki yfirþjóðlegur. Þó var bent á að hann gæti í framtíðinni orðið það.

Stefán Már var einn þeirra lögmannna sem stóðu að álitinu. Hann segir niðurstöðu Baudenbachers umdeilanlega. „Ég get ekki séð að það þó einhver dómari tali svona [skipti máli], hann hefur enga heimild til að tala fyrir hönd dómsins,“ segir Stefán. „Svo má deila um það hvort hann eigi að láta hafa svona eftir sér.“

Stefán segir það enn sína skoðun að EES-samningurinn sé ekki yfirþjóðlegur, og stangist þar með ekki á við stjórnarskrána.

Björn Bjarnason dómsmálaráðherra fjallar um yfirlýsingu Baudenbachers í pistli á vef sínum. Hann segir að í ljósi afdráttarlausrar niðurstöðu Baudenbachers um yfirþjóðlegt gildi EES-samningsins sé óhjákvæmilegt að „halda umræðum um inntak stjórnarskrárákvæðanna vakandi og taka af skarið á fortakslausan hátt um heimildina til þátttöku í alþjóðlegu samstarfi, sem verður sífellt meira og víðtækara“.

### **Samkeppnislög brjóta stjórnarskrá.**

Þótt EES-samningurinn brjóti ekki gegn stjórnarskránni að mati Stefáns Márs Stefánssonar háskólafrófsors segir hann þó dæmi um íslensk lög sem geri það. Hann skrifaði ásamt fleirum álit vegna samkeppnislaga sem sett voru árið 2005. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að íslenskir dómstólar séu í raun bundnir af niðurstöðu erlendra dómstóla.

Í samkeppnislögum segir: „Þegar dómstóll fjallar um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir [...] í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun.“

Þar með segir Stefán að brotið sé gegn stjórnarskrá með því að afsala dómsvaldinu til erlendra dómstóla. Til þess að það standist þurfi að breyta stjórnarskránni. Ekki var tekið tillit til þessa sjónarmiðs við lagasetninguna heldur voru ákvæðin lögfest af Alþingi og tóku gildi 1. júlí 2005.