

Nefndarálit

um till. til þál. um heimild til staðfestingar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bergþór Magnússon frá utanríkisráðuneyti, Björgu Thorarensen, prófessor, Stefán M. Stefánsson, prófessor og nefndarmann í réttarfarsnefnd, og Valgerði Guðmundsdóttur frá innanríkisráðuneyti. Þá hafa nefndinni borist gögn frá utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti vegna málsins. Við umfjöllun málsins óskaði utanríkismálanefnd eftir því að á vegum skrifstofu Alþingis yrði unnin stutt lögfræðileg greinargerð um málið. Hefur nefndinni borist minnisblað frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis og birtist það sem fylgiskjal við álit þetta.

Með tillögunni er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á fyrirhugaðri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, þar sem felld verði inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB. Framsetning tillögunnar telst að mati meiri hlutans í samræmi við 4. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála frá 1. október 2010.

Nefndin hafði málið til umfjöllunar um nokkurt skeið áður en tillagan sem hér um ræðir var lögð fram á Alþingi. Var það gert á grundvelli 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og fékk nefndin á sinn fund Bergþór Magnússon og Írisi Lind Sæmundsdóttur frá utanríkisráðuneyti og Pétur K. Maack frá Flugmálastjórn Íslands. Þá var málið í vinnslu innan EFTA og fyrirhugað að taka reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 216/2008 inn í EES-samninginn og ljóst að sú breyting kallaði á lagabreytingu hér á landi.

Tillagan er lögð fram á Alþingi áður en sameiginlega EES-nefndin samþykkir ákvörðunina vegna stjórnskipulegra álitafna sem samþykkt hennar hefur í för með sér. Ágreiningur var milli EES/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB um hvar sektarákvörðunarvald í málinu eigi að liggja. Íslensk stjórnvöld hafa sóst eftir að Flugmálastjórn fengi það en framkvæmdastjórn ESB hefur vísað til 108.–110. gr. EES-samningsins og talið að Eftirlitsstofnun EFTA ætti að fara með þetta vald. Hið stjórnskipulega álitafni er hvort heimildir landsréttar heimili þetta framsal valds.

Meiri hlutinn vill benda á að málsmeðferðin, þar sem þingsályktunartillaga er lögð fram í aðdraganda ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, á sér tvö fordæmi: í 480. máli á 121. löggjafarþingi, um samræmdar heilbrigðisreglur fyrir m.a. fisk og fiskafurðir, og í 535. máli á þessu þingi, um að fella flugstarfsemi og stærstan hluta iðnaðar sem losar gróðurhúsalofttegundir undir viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS).

Stjórnskipulegur þáttur málsins er mikilvægur, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar sem veitir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, að beiðni Flugöryggisstofnunarinnar, heimild til að leggja sektir eða féviti á einstaklinga og fyrirtæki. Sektorákvörðunarvaldið samkvæmt ákvæðinu mun hins vegar hvíla hjá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, gagnvart EES/EFTA-ríkjunum við innleiðingu reglugerðarinnar í EES-samninginn.

Málið er ekki einstakt í sinni röð hvað varðar stjórnskipuleg álitafni því af eðli EES-samningsins leiðir að efni hans hefur breyst og þróast frá undirritun hans. Nefndin hefur kynnt sér hvernig áður hefur verið fjallað um stjórnarskrána í tengslum við EES-samninginn, Schengen-samstarfið og samningum sem tengjast hvoru tveggja og hefur fjallað gaumgæfilega um þessi efni. Um er að ræða bæði skýrslur og greinargerðir sem prentaðar hafa verið í Alþingistíðindum en einnig sjónarmið sem komið hafa fram í álitum þingnefnda. Annars vegar er um lögfræðilegt álitafni að ræða og hins vegar stjórnsmálalegt úrlausnarefni. Gerð er grein fyrir þessu í álitinu.

II. Reglugerð (EB) nr. 216/2008.

Eftir stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem Ísland er aðili að, hefur reglugerðarkerfi um flugstarfsemi verið endurnýjað. Reglugerð (EB) nr. 216/2008 var lögtekin innan ESB 20. febrúar 2008. Með reglugerðinni er verksvið Flugöryggisstofnunar Evrópu aukið frá því sem áður var. Felldar eru niður tvær eldri tilskipanir og ein reglugerð en með þeirri síðastnefndu, nr. 1592/2002, var Flugöryggisstofnun Evrópu komið á fót. Sú reglugerð hafði verið lögfest hér á landi.

Þegar af þeirri ástæðu hefur verið talið brýnt fyrir hagsmuni flugstarfsemi á Íslandi að reglugerð (EB) nr. 216/2008 öðlist gildi sem fyrst. Fyrirhugað er að sameiginlega EES-nefndin samþykki hana á fundi sínum 1. júlí nk.

Flugöryggisstofnun Evrópu hefur frá stofnun hennar borið ábyrgð á lofthæfis- og umhverfisvottun loftfara og tilheyrandi framleiðsluvara, íhluta og búnaðar, svo og vottun hönnunar- og framleiðslufyrirtækja, auk vottunar og eftirlits með viðhaldsstöðvum í þriðju ríkjum. Stofnunin fer meðal annars með viðamikil hlutverk á sviði stöðlunar og úttekta og annast söfnun, greiningu og rannsóknir í þágu aukins flugöryggis. Þá annast stofnunin enn fremur margvísleg verkefni tengd alþjóðlegu samstarfi og samvinnu í þágu flugöryggismála.

Með reglugerð (EB) nr. 216/2008 er verksvið stofnunarinnar aukið og nær nú til flugrekstrar og starfrækslu loftfara, mats á flugöryggislegum atriðum í upprunaríki flugrekenda með staðfestu utan bandalagsins, útgáfu skírteina áhafna, heimilda til rekstrar flugþjálfunar og kennslu, fluglæknasetra og vottunar flugþjálfara. Grunnkröfur til þessa eru í viðauka við reglugerðina, en nánari útfærsla reglna þar að lútandi verður í formi innleiðingarreglugerða sem framkvæmdastjórn ESB mun setja á næstu árum að tillögu stofnunarinnar. Reglugerðin er einnig grundvöllur annarra mikilvægra ESB-reglugerða, til að mynda reglugerðar (EB) nr. 1108/2009 um flugöryggismál á flugvöllum, í flugumferðarstjórn og flugleiðsögu.

Þá mælir reglugerðin meðal annars fyrir um grunnkröfur um umhverfisvernd, skilyrði fyrir útgáfu skírteina vegna lofthæfis, fyrir starfrækslu loftfara, flugskóla, viðhaldsstöðva og til flugmanna. Einnig mælir hún fyrir um gagnkvæma viðurkenningu þessara skírteina innan EES. Öll slík skírteini og leyfi eru og verða veitt af Flugmálastjórn Íslands.

Með 2. tölul. b 20. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um vottorð sem Flugöryggisstofnun Evrópu gefur út á þröngu sviði til hönnunarfyrirtækja í aðildarríkjum stofnunarinnar. Aðeins eitt íslenskt hönnunarfyrirtæki í þessa veru hefur vottorð frá stofnuninni og er það á mjög afmarkað sé litið til hönnunar loftfars í heild sinni. Varðar það sem dæmi vagna sem keyrðir eru um borð í farþegaþotum, að hönnunarfyrirtæki geti vottað að lestur af rafrænum kortum

trufli ekki búnað í vélinni. Tilgangur ákvæðisins er að veita meiri sveigjanleika í viðurlögum ef brotið er gegn því, svo nú verður heimilt að beita févítisákvæðum áður en til afturköllunar skírteinis kemur. Er sektarheimildin því sett til að gæta meðalhófs.

Reglugerðin er grundvallarreglugerð fyrir flugstarfsemi. Við umfjöllun nefndarinnar var lögð áhersla á hve miklir hagsmunir slíkrar starfsemi á Íslandi eru tengdir reglugerðinni og hve rík áhersla er lögð á að gerðin verði hluti af EES-samningnum.

Innleiðing reglugerðarinnar kallar á lagabreytingar hér á landi og mun fyrirhugað frumvarp innanríkisráðherra um breytingu á 136. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, fjalla um hið afmarkaða álitamál, þ.e. um hvernig Eftirlitsstofnun EFTA verður veitt sektarvald vegna skírteina sem útgefin eru. Fyrirhugað er að leggja frumvarpið fram á haustþingi.

III. Stjórnskipuleg álitaeefni.

Við undirbúning þess máls sem hér er fjallað um vann Stefán Már Stefánsson, prófessor, að beiðni forsætisráðuneytisins álitagerð sem er dagsett 10. janúar 2011. Umfjöllunarefnið er hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána.

Í greinargerðinni er fjallað um forsögu málsins og reifar Stefán Már álitaeefnið, ákvæði reglugerðar nr. 216/2008 sem máli skipta, ákvæði stjórnarskrár sem koma við sögu, stjórnarskrárleg atriði tengd annars vegar EES-samningnum og hins vegar Schengen-samningnum, meginsjónarmið um gildissvið stjórnarskrárinnar og heimildir til framsals, og ákvæði 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga. Nánar er fjallað um álitagerðina hér á eftir.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig áður hefur verið fjallað um stjórnarskrána í tengslum við EES-samninginn, Schengen-samstarfið og samningum sem tengjast hvoru tveggja og telur óhjákvæmilegt annað en að gerð sé almenn grein fyrir þeim þætti er varða stjórnskipuleg álitaeefni tengd samningunum sem hafa komið til umfjöllunar á Alþingi.

a. Skýrslur og greinargerðir.

Við lögfestingu EES-samningsins árið 1993.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá mars 1991 um stöðu samningaviðræðna um Evrópska efnahagssvæðið (þskj. 862, 360. mál 113. löggjafarþings) kemur fram að samræmd framkvæmd og túlkun á EES-reglunum í öllum aðildarríkjunum sé forsenda þess að markmiðum samningsins verði náð. Á það er bent að sameiginlegar stofnanir samningsaðilanna séu óhjákvæmilegar til eftirlits. Niðurstaðan er að þær hugmyndir sem vörðuðu valdsvið sameiginlegra stofnana á Evrópska efnahagssvæðinu féllu innan ramma stjórnarskrárinnar eins og hún hafði verið túlkuð fram að því.

Fjórar lögfræðilegar álitagerðir um stjórnarskrána og EES voru lagðar fram á Alþingi við afgreiðslu EES-samningsins (1. mál 116. löggjafarþings):

Í fyrsta lagi álitagerð nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn (sbr. fskj. I, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 3–18) sem fjórir lögfræðingar skipuðu: Þór Vilhjálmsson, hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram, prófessor, Stefán Már Stefánsson, prófessor, og Ólafur W. Stefánsson, skrifstofustjóri. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að um framsal valds væri að ræða en taldi stjórnarskrána ekki koma í veg fyrir það. Ástæðan væri að 1) það sé íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður beri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi eru til þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar, 3) dæmi eru til þess að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi, 4) vald það sem alþjóðastofnunum er ætlað með samningunum, sem hér er fjallað um,

er vel afmarkað, 5) þetta vald er á takmörkuðu sviði, 6) það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Lögfræðingarnir sögðu þó hugsanlegt að reynslan leiddi í ljós að það reyndist ekki rétt að reglurnar um vald stofnana EFTA væru vel afmarkaðar, að þær fælu ekki í sér verulegt valdframsal og væru ekki íþyngjandi í ríkum mæli. Þeir töldu ekki að nauðsyn væri til að ráðast í breytingar á stjórnarskránni vegna þessa möguleika. Ef hins vegar kæmi fram síðar, að slíkra breytinga væri þörf, væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að gera þær. Að lokum sögðu lögfræðingarnir: „Við höfum tekið til athugunar, hvort sameiginleg áhrif samninganna geti falið í sér óheimilt valdframsal, þó að einstök ákvæði, skoðuð hvert fyrir sig, geri það ekki. Við teljum það ekki vera. Þá bendum við á, að síðar megi eða beri að gera stjórnarskrárbreytingu, ef fram kemur, að forsendur okkar standist ekki.“

Í öðru lagi álitserð frá Davíð Þór Björgvinsyni (lögð fram á fundi utanríkismálanefndar 7. júlí 1992), þáverandi dósent við lagadeild Háskóla Íslands, sem taldi að aðild að samningnum væri ekki stjórnarskrárbrot.

Í þriðja lagi álitserð frá Birni Þ. Guðmundssyni (sbr. fskj. II, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 18–26), prófessor, sem taldi vafa á því að samningurinn bryti ekki í bága við stjórnarskrána og vildi þess vegna að henni yrði breytt.

Í fjórða lagi álitserð frá dr. Guðmundi Alfreðssyni (sbr. fskj. III, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 26–40) sem taldi að ákvæði stjórnarskrárinnar yrðu brotin ef Alþingi samþykkti EES-samninginn.

Við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999.

Við samningaviðræður um aðild að Schengen-samstarfinu fól utanríkisráðherra þremur lagaprófessorum, Stefáni Má Stefánssyni, Davíð Þór Björgvinsyni og Viðari Má Matthíasyni, að taka saman álitserð um það hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána (sbr. fskj. I, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 116–147). Niðurstaða prófessoranna var að framsal á einstökum þáttum ríkisvalds, sem gert sé ráð fyrir í samstarfssamningnum um Schengen-samstarfið væri takmarkað og tæki til afmarkaðra málaflokka. Þeir sögðu: „Það framsal ríkisvalds, sem fjallað er um í þessari álitserð er takmarkaðra og fyrirsjáanlegra, en það sem felst í samningunum um EES. Við teljum því, eins og að framan greinir, að það brjóti ekki í bága við stjórnarskrána.“

Í álitserð sömu manna um Schengen-samninginn og íslensku stjórnarskrána í ljósi samnings milli ráðs EB og Íslands og Noregs um framkvæmd og beitingu og þróun Schengen-samninganna (sbr. fskj. II, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 148–159) eru þessi sjónarmið meðal þeirra meginatriða sem ítrekuð eru.

Við heildarmat þeirra á gildissviði íslensku stjórnarskrárinnar og á dæmum úr löggjöf um framsal ríkisvalds telja þeir að það séu nokkur atriði sem öðrum fremur skipta máli: Hvar lögskipti gerðust, hvaða hagsmuni sakarefnið varðaði, hvort ákvörðun taldist verulega íþyngjandi, hvort valdframsal var vel afmarkað og sjónarmið um fullveldið. Þeir telja að það séu heildaráhrifin sem máli skipti. Eðlilegt sé því að gera ráð fyrir að ákvæði íslenskrar stjórnarskrár og gildissvið „séu túlkuð með hliðsjón af gildandi þjóðarétti á hverjum tíma, a.m.k. að því marki sem unnt er að samrýma slíka túlkun fullveldisrétti ríkisins og réttaröryggi borgaranna“. Þeir telja líkur til þess að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekens réttatriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Líklegt sé „að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu“.

Við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005.

Við gerð frumvarps til samkeppnislaga árið 2004 (590. mál 131. löggjafarþings) var leitað álit Davíðs Þórs Björgvinssonar, dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 (sbr. fskj. við þskj. 921, 617. mál 131. löggjafarþings, bls. 88–131). Hann taldi að innleiðing og frumvarp stangaðist ekki á við stjórnarskrána og sagði að væri tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar sem fælu í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnámálum í víðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta, mætti færa veigamikil rök fyrir því að löggjafanum væri játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem eftirfarandi regla setti:

„Framsál valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra 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 stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt.“

Við skoðun samkeppnislagafrumvarpsins taldi Davíð Þór nauðsynlegt að „árétta enn og aftur að forsendan fyrir því að 27. gr. frumvarpsins standist gagnvart stjórnarskrá er að fallist sé á að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni.“

Í þessu sambandi verður að geta umsagnar réttarfarsnefndar (dbnr. 131/1216) við áður nefnt frumvarp þar sem talið var varhugavert að rökstyðja framsal ríkisvalds með því að það væri takmarkað við tilteknar aðstæður. Taldi réttarfarsnefnd að skoða yrði það framsal ríkisvalds sem gert var ráð fyrir í heild og miða við allan EES-samninginn. Bent var á að mjög hefði reynt á íslenska stjórnarskrá í upphafi EES-samningsins. Ekki mætti líta á það framsal ríkisvalds sem uppi var í 27. gr. samkeppnislaga varðandi dómstólana sem einangrað fyrirbæri. Væri haldið áfram á þeirri braut mætti segja nákvæmlega það sama um flesta hluta EES-samningsins. Hann mætti greina í sundur í afmarkaða þætti og draga þannig smám saman vald frá íslenskum dómstólum. Þetta skipti máli þegar metið væri hvort framsal teldist smávægilegt. Taldi Stefán Már Stefánsson, prófessor og nefndarmaður í réttarfarsnefnd sem falið var að taka saman umsögnina fyrir hönd nefndarinnar, við það tilefni að ekki skipti máli hugsanlegur fjöldi tilvika sem 27. gr. samkeppnislaga tæki til, þegar stjórnskipulegt gildi ákvæðisins væri metið. Tók réttarfarsnefnd undir þessi sjónarmið.

Verulegar athugasemdir komu fram í umsögnum um þessa lagabreytingu. Farið væri inn á nýja braut sem hefði ekki verið í EES-samningnum í upphafi, þ.e. að íslenskir dómstólar yrðu bundnir við ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA í samkeppnismálum við tilteknar aðstæður. Í umsögn Dómarafélags Íslands (dbnr. 131/1380) við málið kom m.a. fram að það hlyti að teljast annmarki á undirbúningi frumvarpsins „að leggja álitagerð aðeins eins manns til grundvallar löggjöf sem getur falið í sér ákvörðun um framsal ríkisvalds.“ Var á það bent að í fyrri tilvikum þegar sambærilegar spurningar hefðu verið til umfjöllunar, hefðu fleiri aðilar verið kallaðir til ráðgjafar.

Við framsal sektarvalds til ESA vegna flugstarfsemi árið 2011.

Áður hefur verið nefnd álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar, prófessors, frá 2011 um hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008 sem hér er til umfjöllunar, einkum ákvæði 25. gr. hennar, stangist á við íslensku stjórnarskrána (fskj. II við þingsályktunartillögu þessa máls, bls. 52–75). Við samningu álitsgerðarinnar voru megináhrif megináhrifa nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn sem fjórir lögfræðingar skipuðu, lögð til grundvallar. Jafnframt voru flestar af fyrrgreindum álitsgerðum hafðar til hliðsjónar. Í forsendum Stefáns Más fyrir niðurstöðum sínum er fullveldissjónarmiðum veitt ákvæðið vægi. Felst í því að staða Íslands í alþjóðlegu samstarfi sé í grundvallaratriðum önnur en áður var. Segir svo: „Er eðlilegt að líta svo á að ákvæðið svigrúm sé fyrir hendi til að túlka viðkomandi stjórnarskrárákvæði þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaradila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir jafnvel þó að stofn þeirra sé gamall.“

Þá er fjallað um heimild stjórnarskrár til takmarkaðs framsals stjórnvalds er varðar milli-ríkjaviðskipti og vísar Stefán Már þar til álits nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn. Segir Stefán Már það meginatriði að hver sá sem taki þátt í alþjóðlegum viðskiptum og njóti þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur sem honum tengjast eða af honum leiða. Þá ítrekar Stefán Már sjónarmið svipuð þeim og réttarfarsnefnd gerði áður varðandi skoðun á framsali ríkisvalds í heild og nauðsyn þess að miða við allan EES-samninginn.

Niðurstaða greinargerðar Stefáns Más er að sektarheimild til handa Eftirlitsstofnun EFTA vegna brota á reglugerð nr. 216/2008 mundi skoðast sem aðgerð sem hefði bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi. Slíkar sektir og féviti væru bindandi fyrir íslenska aðila og aðfararhæfur á hendur þeim. Þar sem ákvarðanirnar yrðu aðeins bornar undir dómstól EFTA yrði að skoða þær með hliðsjón af þeirri dómstólavernd sem íslenskir aðilar njóta. Bent er á að umræddar reglur muni taka til mjög fárra aðila hér á landi, en samkvæmt upplýsingum nefndarinnar er aðeins um einn aðila að ræða, og gildi auk þess á mjög þröngu sviði. Niðurstaðan er að erfitt geti verið að fullyrða að breytingar á lögum vegna fyrrnefndra ákvæða brjóti í bága við stjórnarskrá. Gildi einu hvort horft sé á málið sem sérstakt fyrirbrigði eða hvort horft sé á EES-samninginn í heild sinni.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að meginþráðurinn í gegnum þorra greinargerðanna er að Alþingi hafi visst svigrúm til að túlka stjórnarskrána með hliðsjón af framsali ríkisvalds. Hafa fræðimenn fjallað um óskráða reglu þar um. Hins vegar tekur meiri hlutinn fram að ekki ríkir einhugur um þetta í álits- og greinargerðum.

b. Álit þingnefnda.

Í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar við afgreiðslu EES-samningsins, frá 30. nóvember 1992 (þskj. 372, 1. mál 116. löggjafarþings), er greint frá því að niðurstaða skýrslu utanríkisráðherra komi heim og saman við það sem fram hafði komið í umræðum innan nefndarinnar um þetta mál. Vísað er til þess að ríkisstjórn hafi látið kanna hvort einhver ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána og niðurstaðan hefði verið sú að óþarft væri að breyta stjórnarskránni vegna EES.

Meiri hlutinn nefnir til sögunnar þá staðreynd að hér á landi starfi ekki stjórnlagadómstóll eins og víða annars staðar. Til slíkra dómstóla sé unnt að skjóta álitæfnum varðandi stjórnskipulega stöðu mála á meðan þau eru til meðferðar á löggjafarþingum. Svo segir meiri hlutinn: „Hér er það alfarið á valdi Alþingis að ákveða við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki. Hæstiréttur

Íslands hefur síðan úrslitavald til að dæma um það hvort íslensk lög eða samningar við erlend ríki brjóti í bága við stjórnarskrána.“

Í álit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar, um frumvarp til nýrra samkeppnislaga, frá 3. maí 2005 (þskj. 1289, 590. mál 131. löggjafarþings), var fjallað um álit Davíðs Þórs. Taldi meiri hlutinn að færa mætti fyrir því veigamikil rök að Alþingi hefði heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem lagt var til í frumvarpinu. Ályktun nefndarinnar var að það væri löggjafans að áskilja sér svigrúm til að móta samskipti við fjölþjóðlegar stofnanir í framkvæmd og beita framsalsreglunni svo íslenska ríkið gæti „áfram verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi“. Með þessum orðum er fullveldissjónarmiðum veitt ákveðið vægi.

IV. Stjórn mála gegn úrlausnarefni.

Meiri hlutinn gerir skýran greinarmun á þeim stjórnskipulegu álitaefnum sem uppi eru og þeim stjórn mála gegn úrlausnarefnum sem eru til skoðunar. Verður nú gerð almenn grein fyrir þeim þætti er varða úrlausnarefnin um framsal valds til alþjóðastofnana í tengslum við EES-samninginn annars vegar og hins vegar Schengen-samninginn.

a. Skýrslur og greinargerðir.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá mars 1991 um stöðu samningaviðræðana um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram að ef litið sé „til þróunar alþjóðamála almennt má vænta aukinnar þátttöku Íslands í samvinnu þjóða á fjölmörgum sviðum ... „ Niðurstaðan er sú að í ljósi þeirrar þróunar sé „full ástæða til að kanna þörf á nýju ákvæði í stjórnarskrána sem kvæði skýrt á um heimildir til þátttöku í alþjóðastarfi“.

Þeir þrjú prófessorar, sem utanríkisráðherra fól að gefa álit um hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána, bentu á að „þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni, eins og Schengen-samstarfið, sé samrýmanlegt stjórnarskránni, er fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna einkum milli Evrópuríkja muni kalla á frekara framsal ríkisvalds.“ Þeir töldu að síðar kynni að koma „að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar, eins og þær eru nú“. Prófessorarnir töldu eðlilegt „þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni, til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn, sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.“

Við skoðun samkeppnislagafrumvarpsins taldi Davíð Þór á sama hátt að því mætti halda fram að skynsamlegt væri að setja ákvæði er heimiluðu að vissu marki framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana, hliðstæð þeim sem er að finna í stjórnarskrám margra Evrópuríkja. Þau lögfræðilegu rök byggju að baki að með því að hafa slíka reglu gefist tækifæri til að kveða skýrar á um slíkt framsal, skilyrði þess og umfang. Rökstuddi Davíð Þór þá ályktun svo að það „væri því heppilegra að hafa við slíka skráða stjórnskipunarreglu að styðjast, fremur en að byggja á óskráðri reglu þar um.“ Það væru þó ekki sjálfstæð rök fyrir því að nauðsynlegt hefði verið að breyta stjórnarskránni í tilefni af fullgildingu og lögfestingu EES-samningsins, né heldur að slíkar breytingar væru nauðsynlegar til þess að heimilt væri að festa 27. gr. samkeppnislagafrumvarpsins í lög.

b. Álit þingnefndar.

Í álit meiri hluta utanríkismálanefndar frá 30. nóvember 1992 er vísað til þess að umræður um vald Alþingis til að ákveða við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða

efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki kunni að kveikja tillögur um íslenskan stjórnlagadómstól. Ekki var nánar lagt út af þessum orðum.

V. Ályktunarorð.

a. Efnisatriði málsins.

Reglugerð (EB) nr. 216/2008 er víðtæk og er grundvallarreglugerð fyrir flugstarfsemi í heild. Eftir tilkomu Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem Ísland hefur gerst aðili að, hefur reglugerðarkerfi sem gildir um þá starfsemi verið endurnýjað. Ríkir hagsmunir standa því til að reglugerðin öðlist gildi sem fyrst gagnvart íslenskum aðilum og íslenskri flugstarfsemi.

Efnislega varðar málið í raun samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á flugmarkaðnum og almenna hagsmuni íslenskra borgara og aðila í samgöngumálum til og frá landinu. Yrði reglugerðin ekki innleidd í íslenskan rétt yrði ekki hægt að innleiða þær reglugerðir sem á henni byggjast. Slíkt mundi leiða til þess að flugöryggismálum yrði háttáð öðruvísi á Íslandi en annars staðar á EES-svæðinu. Við það skapaðist t.d. sú réttarstaða að öll leyfi tengd flugi og flugrekstri, flugskírteini einstaklinga og fyrirtækja sem Flugmálastjórn gefur út á sviði flugöryggis nytu ekki lengur viðurkenningar annars staðar í Evrópu líkt og þau gera nú. Íslenskum flugmálum yrði þannig háttáð að Ísland nyti í raun stöðu þriðja ríkis á því sviði gagnvart öðrum EES-ríkjum. Fagréttindi sem flugvéltæknar, flugmenn og flugumferðarstjórar hafa nytu ekki lengur gagnkvæmrar viðurkenningar í öðrum ríkjum á EES-svæðinu. Samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja á flugmarkaðnum mundi þannig skekkjast og kostnaður aukast enda ættu fyrirtækin erfitt með að sýna fram á að þau uppfylltu sömu flugöryggisreglur og gilda annars staðar í Evrópu. Ljóst er að framgangur málsins varðar þar með veigamikla almenna hagsmuni.

Meiri hlutinn hefur fjallað um ákvæði reglugerðarinnar, einkum ákvæði 25. gr. hennar, og kynnt sér ítarleg gögn málsins. Tilgangur ákvæðisins er að gefa meiri sveigjanleika í viðurlögum, svo í stað þess að afturkalla skírteini verði heimilt að beita févítisákvæðum. Er beiting sektar þannig síður íþyngjandi en aðrar ráðstafanir sem þegar hefur verið fallist á.

Meiri hlutinn hefur talið að réttur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til að leggja á sektir vegna brota á reglum sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu takmarkist við samkeppnismál þar eð það var tilgangur EFTA-ríkjanna innan EES þegar EES-samningurinn var undirritaður. Meiri hlutinn getur hins vegar fallist á hugmyndina um að valdheimildir í þessa veru verði fluttar til hinnar sameiginlegu Eftirlitsstofnunar EFTA vegna hins sérstaka og afmarkaða samhengis að því er varðar reglugerð (EB) nr. 216/2008, með tilliti til áhrifa 25. gr. hennar til fyllingar 28. gr. sömu reglugerðar og þeirrar staðreyndar að í þessu tiltekna tilviki er ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um að leggja á sektir síður íþyngjandi en aðrar ráðstafanir sem þegar hefur verið fallist á.

Meiri hlutinn vísar í þessu samhengi til að þegar hafa verið lögð fram drög að yfirlýsingu sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem kveðið er á um að innleiðing á umræddu ákvæði þessarar reglugerðar sé með fyrirvara um síðari breytingar á Evrópska efnahagssvæðinu vegna framtíðargerða á sama sviði, þ.e. vegna framtíðarvaldheimilda til að beita viðurlögum.

Vegna væntanlegrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB í samninginn tekur meiri hlutinn fram að málið hafi ekki fordæmisgildi hvað Ísland varðar. Ísland verði ekki bundið af neinni framtíðargerð á þessu sviði nema það ákveði sérstaklega að vera bundið við hana samkvæmt stjórnskipunarlögum sínum.

b. Stjórnskipuleg álitafni.

Málið hefur verið ítarlega rætt á fundum nefndarinnar. Hvað varðar hið stjórnskipulega álitafni er niðurstaða meiri hlutans að það framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómvaldsins, sem að öllu óbreyttu verður í kjölfar þessa máls með breytingu á íslenskri löggjöf vegna ákvæða reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæðis 25. gr. reglugerðarinnar, rúmist innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur samkvæmt þeirri reglu sem gildir hér á landi.

Áður hefur verið kannað hvort löggjafanum væri að stjórnlögum heimilt að takmarka valdsvið íslenskra dómstóla vegna alþjóðlegra skuldbindinga. Meginniðurstaða lögfræðilíta var að slík takmörkun á ríkisvaldi væri heimil, að því gefnu að í íslenskum rétti væri í gildi venjuhelguð regla sem heimilaði löggjafanum að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og án beinnar heimildar í stjórnarskránni. Að mati álitsgjafa var talið að slík regla gildi samkvæmt íslenskum rétti.

Að mati meiri hlutans er hér um að ræða sams konar mælikvarða á heimild löggjafans til takmörkunar á ríkisvaldi og áður hefur verið beitt við lögfestingu EES-samningsins árið 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005 sé unnt að fallast á að Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvaldsins, hafi heimild til að samþykkja slíka skuldbindingu sem í umræddri ákvörðun felst.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að ekki hefur reynt á gildi þessarar reglu fyrir dómstólum. Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvalds og valdamesta stofnun ríkisins, hefur hins vegar byggt á slíkri reglu í framkvæmd. Það er á ábyrgð Alþingis að áskilja sér svigrúm til að móta inntak þessarar reglu nánar í framkvæmd og beita henni, m.a. með það að markmiði að stuðla því að íslenska ríkið geti verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi og er flugstarfsemi þar sannarlega meðtalin. Að mati meiri hlutans verður Ísland þannig sem fullvalda ríki að hafa ákveðið svigrúm til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.

Að mati meiri hlutans er ákvæði 25. gr. reglugerðar (EB) nr. 216/2008 vel afmarkað og felur ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Áður hefur gilt að framsal valds sem er takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti rúmist innan stjórnarskrárinnar. Að því leyttinu er flugstarfsemi eðlislík, að um hana gilda lög mál milliríkjavíðskipta. Kjarni röksemdarinnar er sá að aðili sem tekur þátt í alþjóðlegum víðskiptum og nýtur þeirrar hagkvæmni og þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast eða sem af honum leiða.

Með ákvæðinu verður Eftirlitsstofnun EFTA veitt heimild til þess að beita innlenda aðila sektum og févíti vegna brota á reglugerð nr. 216/2008. Um er að ræða framsal sektarvalds vegna flugstarfsemi á mjög þröngu, afmörkuðu og tæknilegu sviði yfir til Eftirlitsstofnunar EFTA. ESB-ríki hafa þegar framselt sektarvald á sama afmarkaða sviðinu til framkvæmdastjórnarinnar, sem getur lagt sektir á einstaklinga og fyrirtæki að beiðni Flugöryggisstofnunar Evrópu.

Þessi atriði eru mikilvæg í ljósi þess að talið hefur verið að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekens réttartriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Færð hafa verið rök fyrir því að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu. Ekki fer á milli mála að umrætt réttarsvið, sem flugstarfsemin fellur undir, er alþjóðleg í eðli sínu.

Meiri hlutinn ítrekar að ákveðin óvissa ríkir um tilvist og umfang reglu um heimild löggjafans til að takmarka ríkisvaldið án skýrrar heimildar í stjórnarskránni.

Forsenda meiri hlutans er hins vegar að til staðar sé slík venjuhelguð regla við túlkun stjórnarskrárinnar sem lýst er ítarlega í fyrrgreindum lögfræðilítum. Að mati meiri hlutans

verður Alþingi einnig að líta til þess hvernig hagsmunum íslensks viðskiptalífs sé best borgið á alþjóðavettvangi en samstarfið á grundvelli EES-samningsins er ákaflega mikilvægt fyrir íslenska flugstarfsemi og efnahagslíf.

c. Stjórnmalaleg úrlausnarefni.

Hvað varðar hin stjórnmalalegu úrlausnarefni er ljóst að hér á landi er ekki unnt að skjóta álitaeftum um hvort efni frumvarpa samrýmist stjórnarskrá á meðan þau eru til meðferðar á Alþingi. Hér er það alfarið á valdi Alþingis að leggja mat á við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki. Hæstiréttur Íslands hefur síðan úrslitavald til að dæma um það hvort íslensk lög eða samningar við erlend ríki brjóti í bága við stjórnarskrána.

Allt frá árinu 1991 hefur verið fjallað um það á Alþingi hvort ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána. Þingviljinn virðist alltaf hafa verið fremur skýr. Meiri hluti nefndarinnar greindi frá því í nefndaráliti sínu við frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið 30. nóvember 1992 að það væri ekkert nýmæli að deilur vöknudu um það á lögfræðilegum vettvangi hvort ákvarðanir Alþingis brjóti í bága við stjórnarskrána eða ekki.

Þrátt fyrir að framkvæmdin hafi hingað til verið með þessum hætti, og sama staða sé uppi á teningnum nú, er ljóst að mjög hefur reynt á mörk heimilda til framsal ríkisvalds frá upp-hafi EES-samningsins. Minni meiri hlutinn á í því sambandi hve umræðan á sér langan aðdraganda. Hinn 24. ágúst 1992 var lagt fram frumvarp til breytinga á stjórnarskipunarlögum í tengslum við afgreiðslu EES-samningsins, sem Alþingi samþykkti að vísa til ríkisstjórnarinnar. Það þýðir að á næsta löggjafarþingi verða liðin 20 ár fyrir því hið stjórnmalalega úrlausnarefni, sem svo er nefnt hér, kom fyrst til þinglegrar meðferðar.

Í hverju af áður nefndum þremur tilfellum hefur verið litið á framsal ríkisvalds sem einangrað fyrirbæri: við lögfestingu EES-samningsins árið 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005. Í þessu máli er fjórða tilfellið til þinglegrar meðferðar. Að mati meiri hlutans verður ekki við svo búið til langframa.

Meiri hlutinn vekur athygli á þessum sjónarmiðum og telur eðlilegt að fram fari efnislega umræða um þau á vettvangi löggjafarþingsins.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt**.

Alþingi, 7. júní 2011.

Árni Þór Sigurðsson,
form., frsm.

Valgerður Bjarnadóttir.

Birgitta Jónsdóttir,
með fyrirvara.

Björgvin G. Sigurðsson.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Fylgiskjal.**Minnisblað.**

Til utanríkismálanefndar
Frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis

Efni: Framsal sektarvalds til ESA, sbr. 25. gr. reglugerðar EB nr. 216/2008.**I.**

Fyrir liggur tillaga til þingsályktunar um heimild til staðfestingar fyrirhugaðrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn. Í fyrirhugaðri breytingu felst nánar að felld verði inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar eins og nánar er lýst í tillögunni.

Það álitamál hefur risið hvort það samræmist íslenskum stjórnskipunarlögum að taka upp í EES-samninginn ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar sem veitir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, að beiðni Flugöryggisstofnunarinnar, heimild til að leggja sektir eða féviti á einstaklinga og fyrirtæki. Að tillögu framkvæmdastjórnarinnar er lagt til að sektarvaldið verði hjá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA.

II.

Í drögum að nefndarálit og samantekt nefndarrítara er ítarleg grein gerð fyrir meðferð utanríkismálanefndar á málinu, efni reglugerðarinnar og stjórnskipunarlegum álitaeftum sem uppi voru við lögfestingu EES-samningsins 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga 2005. Enn fremur er gerð grein fyrir álitaeftum við framsal sektarvalds til ESA sem hér er til athugunar og fram koma í álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar frá 10. janúar sl. og minnisblaði utanríkisráðuneytisins frá 4. mars sl. Í þessum gögnum eru dregin fram þau atriði sem máli skipta fyrir meðferð utanríkismálanefndar á málinu. Aðalatriðin eru þessi:

1. Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar geyma ekki bein fyrirmæli um heimildir til framsals á ríkisvaldi. Hefur umfjöllunin því beinst að því að draga fram þau sjónarmið sem slíkt framsal getur byggst á. Í röksemdum nefndar þeirrar sem utanríkisráðherra skipaði 1992 við undirbúning að fullgildingu EES-samningsins er að því er varðar heimildir til framsals á ríkisvaldi tekið fram að mestu máli skipti:
 - a. að vald það sem alþjóðastofnunum væri ætlað með samningnum væri vel afmarkað,
 - b. að það vald væri á takmörkuðu sviði,
 - c. að það vald væri ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.
 Úrlausn þess hvort heimilt sé að framselja það vald sem felst í 25. gr. reglugerðar nr. 216/2008 veltur á því hvernig þessir þættir verði nánar metnir, hvort sem litið er á heildstætt á skuldbindingar EES-samningsins eða tiltekna hluta hans.
2. Af eðli EES-samningsins leiðir að efni hans þróast áfram. EFTA-ríkin verða þannig að vera tilbúin að aðlaga landsrétt sinn að regluverki ESB á tilteknum sviðum og þá um leið að gæta þar hagsmuna sinna. Í þessu sambandi byggði nefnd utanríkisráðherra frá 1992 á því að síðar kynni reynslan að leiða í ljós að reglurnar um vald stofnana EFTA, þ. á m. ESA, væru ekki vel afmarkaðar eða þær fælu í sér verulegt valdfamsal og væru íþyngjandi í ríkum mæli. Þá væri einnig hugsanlegt að í samkeppnismálum kæmi til

- meiri afskipta. Það var niðurstaða nefndarinnar að á þeim tíma hafi ekki verið nauðsynlegt að ráðast í breytingar á stjórnarskránni. Ef það kæmi hins vegar fram síðar að slíkra breytinga væri þörf væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að gera þær.
3. Líta má til þeirra sjónarmiða í álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar frá 10. janúar 2011 að ekki megi þröngja um of að möguleikum Íslands til að tryggja hagsmuni sína í þjóðréttarsamningum og einnig að Alþingi hafi ákveðið svigrúm til að skýra stjórnarskrána. Alþingi er þó sett ákveðin takmörk við mat á því hvort heimilt sé að taka í íslenska rétt reglugerðir ESB að óbreyttum stjórnslögum.
 4. Samkvæmt íslenskum lögum verða lögspurningar – t.a.m. um stjórnskipulegt gildi þingmála sem ekki hafa verið afgreidd – ekki lagðar fyrir dómstóla til úrlausnar. Á meðan á þinglegri meðferð stendur er það því Alþingis að meta hvort frumvörp og aðrar tillögur sem þar koma fram samrýmist stjórnarskrá. Í þessu felst, að Alþingi hlýtur að teljast hafa visst svigrúm til þess að meta hvernig ákvæði stjórnarskrárinnar verði túlkuð hverju sinni, en þetta mat verður svo endurskoðað af dómstólum ef og þegar mál kemur fyrir þá. Telja verður að Alþingi megi, við þessa túlkun, m.a. hafa hliðsjón af reglum þjóðaréttar og fullveldisrétti þjóða eins og hann verður skýrður á hverju tíma og réttaröryggis þegnanna.
 5. Einn aðili hér á landi, Icelandair, mun hafa vottun/skírteini frá Flugöryggisstofnun Evrópu, sbr. 20. gr. reglugerðarinnar og gæti því mögulega fallið undir sektarvald ESA skv. 25. gr. hennar. Ef þeirri heimild yrði beitt gæti sá aðili látið reyna á stjórnskipulegt gildi hennar í dómsmáli. Fyrir fram má ætla að litlar líkur séu á að reyna muni á sektarheimildir samkvæmt ákvæðinu. Má í því sambandi minna á að ekki hefur reynt á hvort ákvæði 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga sem gengur lengra, er varðar framsal dómsvalds við tiltekna aðstæður, fari í bága við stjórnarskrá.
 6. Þegar borin eru saman ákvæði 25. gr. samkeppnislaga og 27. gr. reglugerðar EB 216/2008 sést að framsal ríkisvalds er með ólíkum hætti. Breytingin á samkeppnislögum fól í sér að íslenskir dómstólar verða fyrir fram bundnir við ákvörðun ESA í samkeppnimálum við tiltekna aðstæður. Þegar horft er til EES-samningsins í heild sinni og að ekki var gert ráð fyrir því að ákvæði Evrópuréttar um forúrskurði yrðu innleidd í íslenskan rétt verður ekki annað séð en að þar hafi verið gengið lengra í framsali valds en hér er lagt til. Ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar gera á hinn bóginn ráð fyrir að ESA fari með sektarvald gagnvart einstaklingum og lögaðilum. Ágreiningi um grundvöll og fjárhæð sekta verður borinn undir EFTA-dómstólinn.
 7. Að baki ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar búa einnig samkeppnissjónarmið. Er þá byggt á því að sá sem tekur þátt í viðskiptum á samkeppnismarkaði með von um umtalsverðan hagnað undirgangist jafnframt ákveðnar skyldur gagnvart þeim markaði. Með öðrum orðum er ekki augljóst að slíkur aðili eigi aðeins að bera ábyrgð gagnvart innlendum eftirlitsaðilum. Að þessu leyti gilda svipuð sjónarmið og reglur og gilda í samkeppnimálum samkvæmt EES-samningnum, þ.e. sá innlendi aðili sem tekur þátt í samkeppni, sem hefur áhrif á EES-markað, verður að setta sig við að ESA og eftir atvikum dómstóll EFTA fari með mál hans út af hugsanlegum samkeppnisbrotum.
 8. Fyrir fram er ekki hægt að fullyrða hvernig dómstólar mundu leysa úr ágreiningi um stjórnskipunarlegt gildi 25. gr. reglugerðarinnar. Ef svo færi að þeir kæmust að þeirri niðurstöðu að ákvæðið stæðist ekki stjórnarskrá yrðu íslensk stjórnvöld að bregðast við því með stjórnarskrárbreytingu.

III.

Ljóst er að með lögtöku EES-samningsins og framþróun hans á tilteknum sviðum hefur framsal á ríkisvaldi átt sér stað. Við undirbúning að fullgildingu samningsins var gengið út frá því að takmarkað framsal Alþingis á ríkisvaldi mætti samrýma ákvæðum stjórnarskrárinnar að teknu tilliti til nánar tiltekinna sjónarmiða. Hefði Alþingi ákveðið vald til að meta þetta. Við framþróun samningsins hefur jafnframt verið litið svo á að svigrúm til framsals ríkisvalds sé almennt rýmra á sviði samkeppnismála. Það vald sem Eftirlitsstofnun EFTA er falið til ákvörðunar sekta með 25. gr. reglugerðar EB nr. 216/2008 er afmarkað við handhafa leyfis, skv. nánari fyrirmælum 20. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt má líta svo á að sú starfsemi sem 25. gr. reglugerðarinnar nær til taki til aðila sem starfa á samkeppnismarkaði.

Samkvæmt þessu verður vart séð að með ákvæðinu sé gengið lengra en þegar hefur verið gert í samkeppnismálum skv. EES-samningnum.