

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu
EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta)
við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit).

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Veigamikil stjórnskipuleg álitæfni tengjast innleiðingu tilskipana ESB um þrjár nýjar eftirlitsstofnanir á sviði ýmissa fjármálaviðskipta, auk nýs kerfisáhætturáðs. Hinum nýju stofnunum er ætlað að draga úr líkum á að neyðarástand skapist á fjármálamörkuðum líkt og gerðist haustið 2008. Í álitgerð tveggja stjórnskipunarsérfræðinga frá árinu 2012, Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, kom fram að tilskipanirnar uppfylltu ekki skilyrði sem eiga að tryggja að framsal ríkisvalds rúmist innan þeirra þröngu takmarkana sem stjórnarskráin setur um slíkt framsal. Niðurstaða þeirra var m.a. sú að vald hinna nýju eftirlitsstofnana væri hvorki vel afmarkað né á þröngu sviði enda næðu þau til „hvers kyns fjármálastarfsemi“. Jafnframt segir í álitgerðinni að framsal sem feli í sér vald yfirþjóðlegrar stofnunar til að stöðva rekstur fyrirtækis við tiltekna aðstæður sé meira íþyngjandi en framsal sektarvalds, en það hefur einkum verið heimilað í fyrri innleiðingum EES-reglna sem vakið hafa stjórnskipulegar spurningar.

Óeðlilegar aðstæður – tímapressa.

Í álitgerðinni frá 2012 var bent á hugsanlega lausn sem fólst í að fara hina svokölluðu tveggja stöða leið. Á þeim grunni fól ríkisstjórnin Skúla Magnússyni dósent að semja tillögu. Niðurstaða Skúla var ekki kynnt utanríkismálanefnd fyrir en í sumarþyrjun. Þar sem alvarleg stjórnskipuleg álitæfni tengjast vinnslu málsins óskaði utanríkismálanefnd eftir umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Í nefndinni risu einnig „fjölmörg álitæfni“ eins og lýst er í umsögn hennar. Þau kröfðust fjölmargra funda og mikillar vinnu. Ítarleg og vönduð umsögn nefndarinnar barst því utanríkismálanefnd ekki fyrir en sl. fimmtudag. Í umsögninni er lýst giska vel hversu flókið og vandasamt er að brjóta innrím tilskipana ESB og stjórnarskrárinnar til mergjar.

Ríkisstjórnin kynnti útfærslu Skúla Magnússonar allt of seint miðað við umfang málsins og nauman tíma til að standa við skuldbindingar Íslands. Í ofanálag tók vinna stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar meiri tíma en ætlað var þar sem nefndin komst að raun um að mikilvægir þættir hefðu ekki verið skoðaðir eins og lýst er í umsögn hennar. Þessir þættir varða frelsi Íslands til að verja efnahagslegt fullveldi landsins í neyðarástandi. Um þetta segir í umsögninni: „Nefndin taldi mikinn ágalla á málinu að ekki var fjallað um þennan þátt í greinargerð eða fylgigögnum.“

Hin EES/EFTA-ríkin, Noregur og Liechtenstein, hafa þegar afgreitt málið. Mikil tímapressa er því á að afgreiða málið á Alþingi. Nefndarmenn hafa ekki farið varhluta af því að jafnt hin EES/EFTA-ríkin sem ESB þrýsta fast á lúkningu þess. Við þessar aðstæður hefur utanríkismálanefnd þurft að afgreiða málið á aðeins örfáum dögum eftir að umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar barst henni. Hér er hvorki við forustu né meiri hluta utanríkis-

málanefndar að sakast. Minni hluti utanríkismálanefndar beinir hins vegar harðri gagnrýni að ríkisstjórninni fyrir að haga verkum sínum þannig að Alþingi er sett undir þunga tíma-pressu við að greiða úr stjórnskipulegri flækju þingmáls sem engum dylst að stendur í besta falli á jaðri þess sem stjórnarskráin heimilar.

Sérstök athygli er vakin á því að útfærsla málsins var einungis á hendi eins stjórnskipunarfræðings. Engu skiptir hversu afrendur sá er að fræðilegum burðum. Jafndjúprist mál og samspil stjórnarskrár og yfirþjóðlegra stofnanna krefst kítískrar skoðunar jafningja. Ríkisstjórnin taldi hins vegar óþarft að leita eftir gagnrýni, eða viðhorfum annarra sérfræðinga um stjórnskipan Íslands, í formi skriflegra álitsgerða. Vinnubrögð af þessu tagi hafa áður verið gagnrýnd við meðferð skylds máls, sem þó gekk ekki jafn nærri stjórnarskránni og þingmálið sem hér er undir. Í því tilviki, árið 2005, stóð fyrir dyrum breyting á samkeppnislögum (590. mál 131. löggjafarþings) sem fól í sér umdeilt framsal á sektarvaldi til ESA. Stjórnskipulegar spurningar vöknudu um hvort framsalið rúmaðist innan heimilda stjórnarskrárinnar. Þá, eins og nú, var einungis byggt á álit eins sérfræðings. Í umsögn Dómarafélags Íslands (dbnr. 131/1380) sagði m.a. að það hlyti að teljast annmarki á undirbúningi svo viðamikils máls „að leggja álitgerð aðeins eins manns til grundvallar löggjöf sem getur falið í sér ákvörðun um framsal ríkisvalds“. Sama gagnrýni á vinnubrögð framkvæmdarvaldsins á því við í þessu máli, og þó þyngri, þar sem um mun viðurhlutameira mál er að ræða.

Helstu niðurstöður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Eftirtaldir niðurstöður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis telur 2. minni hluti utanríkismálanefndar mestu varða fyrir umfjöllun málsins á Alþingi:

1. Nefndin skilgreindi ítarlega það framsal á ríkisvaldi sem felst í samþykkt málsins. Samkvæmt niðurstöðunni virðist framsal valds vera mun viðtækara en dæmi eru um úr fyrri innleiðingum. Í því felst m.a. vald til að taka bindandi ákvarðanir í neyðarástandi, bæði gagnvart innlendum eftirlitsstofnunum og fyrirtækjum á markaði, þar á meðal til að takmarka ákveðna fjármálastarfsemi tímabundið, jafnvel banna.
2. Nefndin skoðaði sérstaklega hvort innleiðing gerðanna takmarkaði fullveldi Íslands til íhlutunar ef neyðarástand skapaðist á fjármálaörkuðum. Álitsgerð Skúla Magnússonar slær því föstu að einungis ráðherraráð ESB geti skilgreint neyðarástand – „einnig gagnvart EES/EFTA-ríkjunum, án þess að gert sé ráð fyrir þátttöku eða samráði þessara ríkja“. Hann telur það þó ekki skipta miklu þar sem „slík ákvörðun hefur engin sjálfvirk réttaráhrif heldur er einungis forsenda fyrir ákvörðunum sem eftir sem áður væri í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA“. Um þetta lykilatriði reynist stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vera á allt öðru máli. Hún undirstrikar í álit sínu að „reynsla haustsins 2008 bendir til að við slíkar aðstæður geti Ísland hvorki reitt sig á skilning annarra EFTA-ríkja né ráðandi afla í evrópskum fjármálaheimi. Allt bendir til að við óvissuáðstæður á alþjóðlegum fjármálaörkuðum geti Ísland á nýjan leik verið fyrst EES-ríkja til að standa frammi fyrir alvarlegu fjármálaáfalli og engin leið sé að gera því skóna nú til hvaða aðgerða nauðsynlegt geti reynst að grípa ef slík staða kæmi upp. Nægir í því samhengi að nefna að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og jafnt ESB og EFTA-ríkin töldu setningu neyðarlaganna haustið 2008 hið mesta óráð ...“
3. Í beinu framhaldi af þessu taldi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd „afar brýnt að enginn vafi léki á að Ísland hefði áfram öll tök á að verja efnahagslegt fullveldi landsins í hættuástandi og grípa til hverra þeirra ráðstafana sem stjórnarskrá Íslands heimilar við slíkar aðstæður og væri ekki undirselt mati annarra á því hvernig það svigrúm væri nýtt. Nefndin taldi mikinn ágalla á málinu að ekki var fjallað um þennan þátt í greinargerð eða

- fylgigögnum.“ Hér setur því stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fram harða gagnrýni á að ríkisstjórnin hafi ekki séð fyrir, eða fjallað um, hvaða áhrif innleiðingin kynni að hafa í neyðarástandi eins og skapaðist hér á landi 2008. Varla er hægt að benda á verri yfirsjón af hálfu ríkisstjórnar en kemur fram í þessari gagnrýni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.
4. Með hliðsjón af þeirri niðurstöðu sem rakin er í síðasta tölulið taldi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd óhjákvæmilegt að ná fram tryggingu fyrir því að Ísland hefði fullt frelsi til að grípa til allra hugsanlegra ráðstafana ef neyðarástand skapaðist á fjármála-mörkuðum. Nefndin beitti sér því fyrir að sérstök yfirlýsing yrði lögð fram af hálfu ríkisstjórnarinnar á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar þegar formlega yrði gengið frá upptöku gerðanna í EES-samninginn. Í yfirlýsingunni áskilur Ísland sér eftir sem áður allan rétt til allra viðeigandi ráðstafana í neyðarástandi. Í álitinu kemur fram að ríkisstjórnin hefur fallist á þessa kröfu nefndarinnar. Samkomulag er milli hennar og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um orðalag yfirlýsingarinnar. – Það er því Alþingi, en ekki framkvæmdarvaldið, sem tryggir að engum neyðarrétti verður fórnað.
 5. Umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar gefur skýrt til kynna að í stjórnskipulegu tilliti telja nefndarmenn málið á tæpasta vaði: „Sumir nefndarmenn telja að málið reyni á þanþol stjórnarskrár hvað varðar fullveldisafsal og að þar reyni á ítrustu mörk en lög-gjafanum sé engu að síður heimilt að kveða á um slíkt framsal. Aðrir nefndarmenn telja að hér sé gengið lengra en 2. gr. stjórnarskrár leyfi og að framsalsákvæði þurfi í stjórnarskrá til að unnt verði að veita mfangsmikið framsal.“

Réttur Íslands til að grípa til aðgerða í neyðarástandi.

Við rannsókn málsins, ekki síst með hliðsjón af umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, telur 2. minni hluti utanríkismálanefndar að einkum þurfi að skoða þrjár megin-spurningar:

Í fyrsta lagi: Er öruggt að hin sérstaka yfirlýsing sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd náði fram tryggji frelsi Íslands til að grípa í neyðarástandi til sérhverra ráðstafana sem það telur nauðsynlegar?

Orðalag yfirlýsingarinnar er skýlaust. Frelsi Íslands til athafna í hættuástandi virðist í gadda slegið svo fremi gagnsemjendur fallist á yfirlýsinguna. 2. minni hluti utanríkismálanefndar vekur hins vegar sérstaka athygli á þeirri staðreynd að með því að fallast á sjónarmið stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um nauðsyn sérstakrar yfirlýsingar staðfestir ríkisstjórnin í verki að málið var vanbúið af hennar hálfu og ekki hugsað til þrautar. Ríkisstjórnin sofnaði einfaldlega á verðinum og gætti ekki ítrustu hagsmuna Íslands. Að sama skapi á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hrós skilið fyrir að hafa staðið vaktina og tryggt hagsmunum landsins.

Í greinargerð vekur eftirtekt svofellt orðalag: „Slík yfirlýsing af Íslands hálfu er réttarskýrandi fyrir innlenda dómstóla og mun kalla á gagnyfirlýsingar viðsemjenda ef efnislegur ágreiningur verður um þennan skilning Íslands á hinum alþjóðlega vettvangi.“

Orðalagið vekur tvær krefjandi spurningar:

1. Getur verið að í jafnhýðingarmiklu máli og varðar rétt Íslands til inngrípa ef neyðarástand kemur upp á fjármálamörkuðum hafi ríkisstjórnin ekki kannað hvort „efnislegur ágreiningur“ kunni að rísa? Í svo veigamiklu máli væru það afdrifarík mistök að leggja fyrir þingið lausn sem ekki er vitað hvort heldur til enda.
2. Hvað ef „gagnyfirlýsingar viðsemjenda“ opinbera „efnislegan ágreining“? Í hvaða stöðu er málið þá? Aftur á byrjunarreit?

Það er mikilvægt að fá skýr og afdráttarlaus svör við síðari spurningunni áður en Alþingi lýkur afgreiðslu málsins.

Umfang framsals á ríkisvaldi.

Önnur meginspurning er þessi: Er það framsal ríkisvalds sem málið krefst nægilega afmarkað og á nægilega þröngu sviði til að uppfyllt séu þau skilyrði sem jafnan eru talin forsenda þess að hægt sé að fallast á innleiðingu sem hefur í för með sér framsal á ríkisvaldi?

Skilgreining stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á því framsali valds sem í málinu er fólgið er eftirfarandi: „Framsalið felst m.a. í því að Eftirlitsstofnun EFTA sér um að veita starfsleyfi til lánshæfismatsfyrirtækja, fer með viðurlagaheimildir, þ.e. álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta, eftirlit, framkvæmd og rannsókn á þeim. Evrópsk eftirlitsstofnun getur tekið bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvöldum í neyðarástandi, sbr. 3. mgr. 18. gr. reglugerðanna, sem og gagnvart fyrirtækjum á markaði, sbr. 4. mgr. 18. gr. reglugerðanna. Heimilt er að banna tímabundið eða takmarka ákveðna fjármálastarfsemi, sbr. 5. mgr. 9. gr. reglugerðanna og beita fyrirtæki refsikenndum viðurlögum á því sviði. Þá verður EFTA-dómstólnum að vissu marki framselt dómvald. Af þessu leiðir að meta þarf vandlega hvort framsalið rúmist innan þeirra marka sem 2. gr. stjórnarskrárinnar setur.“

Hér virðist því um mjög víðtækt framsal að ræða. Það er umfangsmeira en dæmi eru um við fyrri innleiðingar og er m.a. mun lengra gengið en við inngönguna í EES. Samkvæmt stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd felur framsalið í sér heimild til að evrópsk eftirlitsstofnun geti við sérstakar aðstæður lokað tímabundið fyrir starfsemi íslenskrar fjármálastofnunar. Vissulega þarf að hafa í huga að framsalið er einungis til stofnana EFTA, en ekki ESB, en með hliðsjón af hversu víðtækt framsalið er ber þó einnig að hafa í huga að innan ESA geta tvær aðrar EFTA-þjóðir myndað meiri hluta gegn afstöðu Íslands. Í því samhengi er óhjákvæmilegt að rifja upp að þegar Ísland greip til umdeilda ráðstafana í krafti neyðarréttar í bankahruninu tók forseti ESA harða afstöðu gegn þeim eins og kom fram á ráðherrafundi EFTA sem haldinn var hér á landi.

Í álitsgerð stjórnskipunarfræðinganna Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar frá 2012 er bent á að hið umdeilda framsal uppfylli ekki skilyrði um að vera þröngt og afmarkað, enda sé andlagið „hvers kyns fjármálastarfsemi“. Björg og Stefán segja jafnframt: „Ætla verður að reglur umræddra gerða um eftirlitskerfi ESB á fjármálamarkaði geti haft víðtæk áhrif á íslenskan fjármálamarkað og samtímis víðtækar pólitískar og samfélagslegar afleiðingar. Í því sambandi verður að hafa í huga að heimildir aðila til að stöðva starfsemi fyrirtækja hér á landi eru eðli máls samkvæmt meira íþyngjandi en vald til að leggja á sektir sem nú er á hendi Eftirlitsstofnunar EFTA.“ Í þessum efnum hefur ekkert breyst í framvindu málsins. Það framsal valds sem af málinu hlýst uppfyllir ekkert frekar nú en árið 2012 þau skilyrði sem stjórnarskráin setur um að vera einungis á þröngu og afmörkuðu sviði, og ekki íþyngjandi.

Í þessu efni skiptir einnig máli að skoða hvernig ferillinn yrði í raunveruleikanum: Eftirlitsstofnun innan ESB, sem Ísland á ekki aðild að, tekur ákvörðun sem komið er á framfæri við ESA á samráðsfundi með formlegum hætti. ESA kemur tilmælum ESB áfram til Fjármálaeftirlitsins eða annarrar viðeigandi íslenskrar stofnunar. Hún framkvæmir tilmælin sem í einstökum tilvikum gæti verið lokun fjármálastofnunar. Í því felst gríðarmikil og íþyngjandi íhlutun fyrir stofnunina. Hana má vafalítið réttlæta með tilliti til stöðugleika á fjármálamörkuðum heima og erlendis. Alþingi þarf hins vegar að svara hvort slík íhlutun stenst stjórnarskrána.

Rökin sem færð eru því til stuðnings er að ESA hefur rétt til að hafna tilmælunum, og íslenskt fyrirtæki getur skotið henni til dómstóla. Í neyðarástandi, sem nýliðin reynsla sýnir að getur komið upp á mjög skömmum tíma, jafnvel einni nóttu eins og dæmi sanna, verður að teljast mjög ólíklegt að í reynd sé hægt að beita slíku viðnámi, eða dómstólar gætu úrskurðað í tíma. Af því leiðir að þótt ESA eða Ísland hafi á pappírnum vald til að ganga

gegn tilmælum ESB er ólíklegt að til þess sé hægt að grípa í raunveruleikanum. Við vissar aðstæður mun því ESB hafa frumkvæðisrétt að stórfelldu inngripi í fjármálamarkað hér á landi.

Hollt er að skoða hvernig önnur EES/EFTA-þjóð, Norðmenn, metur eðli og umfang framsals sem hlýst af sama máli. Í norsku stjórnarskrána var bætt nýju ákvæði sem heimilar meiri háttar framsal ef $\frac{3}{4}$ af $\frac{2}{3}$ þingheims samþykkja. Norðmenn töldu framsalið af slíkri stærðargráðu að þeir afréðu að beita þessu ákvæði í fyrsta sinn í sögunni við afgreiðslu málsins í Stórþinginu. Sú ákvörðun undirstrikar hversu mikið framsal Norðmenn telja felast í innleiðingunni í norskan rétt. Slíku framsalsákvæði er ekki til að dreifa í stjórnarskrá Íslands.

Af framangreindu er einsýnt að erfitt er að rökstyðja að innleiðingin uppfylli kröfur stjórnarskrárinnar um að framsal valds sé á þröngu og afmörkuðu sviði, og ekki íþyngjandi.

Samlegðaráhrif við fyrri dæmi um framsal ríkisvalds.

Þriðja meginspurningin sem þarfnast svars er eftirfarandi: Er framsal valds sem af málinu leiðir svo mikið að það, að viðbættu fullveldisframsali með fyrri innleiðingum, leiði til þess að samanlagt valdaframsal til yfirþjóðlegra stofnana sé komið yfir þau mörk að samrýmist stjórnarskránni?

Þegar samspil stjórnarskrár og framsals valds til yfirþjóðlegra stofnana er til skoðunar á Alþingi hafa stjórnskipunarfræðingar margsinnis bent á að ekki sé nóg að skoða hvert einstakt mál fyrir sig heldur verði einnig að líta til samanlagðra áhrifa þeirra allra. Þannig beri að meta hvort takmörk, sem stjórnarskráin setur í þeim efnunum, séu að fullu virt. Í álitserð Bjargar og Stefáns Más frá 2012 er þetta orðað svona: „Í þessu sambandi skiptir einnig máli að umrætt framsal eftirlitsvalds kæmi til viðbótar því framsali sem hefur þegar farið fram með EES-samningnum og því ber að meta þetta framsal í heild sinni en ekki í hvert skipti.“ Í þessu felst skýr leiðbeining um að menn þurfi að staldra við í hvert sinn sem vald er framselt, jafnvel þótt það sé á þröngu og afmörkuðu sviði, og meta tilvikin saman í heild. Hér er dregið á hin helstu mál þar sem ríkisvald hefur verið framselt við fyrri innleiðingar:

Við afgreiðslu EES-samningsins lagði utanríkisráðherra fram álitserð fjögurra lögfræðinga. Þeir komust að þeirri niðurstöðu að aðildin fæli í sér framsal valds sem rúmaðist þó innan stjórnarskrárinnar. Ástæðan væri m.a. sú að valdið væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki íþyngjandi. Þeir skoðuðu sérstaklega hvort sameiginleg áhrif samninganna gætu falið í sér óheimilt valdaframsal þó að einstök ákvæði, skoðuð hver fyrir sig, gerðu það ekki. Svo var ekki við inngönguna í EES. Í álitserðinni sem lögð var fram árið 1993 er þó skýrt tekið fram að hugsanlega kynni reynslan af þróun reglna um vald EFTA-stofnana að leiða annað í ljós. Við þær aðstæður væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að breyta stjórnarskránni.

Síðan hefur rífur tugur mála komið fram, einkum á seinni árum, sem krefjast framsals á ríkisvaldi. Allt bendir til að þeim fjölgi. Hið umfangsmesta var færsla á sektarvaldi til ESA með umdeildri breytingu samkeppnislaganna árið 2005. Réttarfnarnefnd taldi þá varhugavert að rökstyðja framsalið með því að það væri takmarkað við tilteknar aðstæður. Hún taldi að nákvæmlega sama mætti þá segja um flesta hluta EES-samningsins, ef hann yrði greindur í afmarkaða þætti, og þannig mætti smám saman draga vald frá íslenskum dómstólum. Þetta taldi réttarfnarnefnd skipta máli þegar metið væri hvort framsal teldist smávægilegt.

Í þessu samhengi telur 2. minni hluti viðeigandi að rifja upp að á fundi utanríkismálanefndar 11. febrúar 2014 lásu embættismenn upp „reglu“ sem fól í sér þann skilning EFTA að ESA hefði rétt til að leggja á sektir vegna brota á EES-reglum á samkeppnissviði án þess að viðkomandi ríkisstjórn eða utanríkismálanefnd fjallaði sérstaklega um hvert og eitt tilvik.

„Reglan“ var skýrð hvað Ísland varðar á grundvelli heimildar sem fengist hefði með breytingunni á samkeppnislögunum árið 2005. Síðan þá hefur þessari „reglu“ verið beitt. Þegar upptaka reglugerðar (ESB) nr. 80/2009 um tölvurfarskráningu var kynnt nefndinni kom fram að gert væri ráð fyrir að innleiða hana með útgáfu reglugerðar íslensks ráðuneytis, þar á meðal ákvæði um að sektarákvarðanir ESA yrðu aðeins bornar undir erlenda úrskurðaraðila enda kom fram að þegar væri lagastoð fyrir reglugerðinni og innleiðing hennar kallaði því ekki á lagabreytingar. Þróun af þessu tagi, þar sem vald er framselt gegnum reglugerðir, án aðkomu Alþingis, er vægast sagt hæpið frá sjónarhóli stjórnarskrár, og ber að varast.

Við aðild að Schengen komust þrír lagaprófessorar að þeirri niðurstöðu í álitserð að aðildin fæli í sér framsal ríkisvalds, sem væri þó takmarkaðra og fyrirsjáanlegra en fælist í EES-samningnum. Við setningu laga sem tengdust Flugöryggisstofnun Evrópu (621. mál 139. löggjafarþings) komst Stefán Már Stefánsson prófessor að þeirri niðurstöðu í álitserð sem lögð var fyrir þingið að sektarheimild til ESA hefði bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi. Málið tók hins vegar til mjög þröngs sviðs og var talið ná aðeins til eins aðila. Innleiðing gerða sem tengdust skráningarkerfi losunarheimilda (381. mál 141. löggjafarþings) var einnig talið fela í sér framsal ríkisvalds, og sama gildi um innleiðingu gerða um eftirlit með ríkisaðstoð, og annarrar um lyf.

Að auki bíða nú þrjú mál afgreiðslu þingsins, sem öll fela í sér framsal valds: Þriðji raforkupakkinn, tilskipun (ESB) nr. 2009/72, veitir eftirlitsstofnun ESB valdheimildir til að taka bindandi ákvarðanir sem varða landsyfirvöld á orkumarkaði. Í reglugerð um skipaefirlit, (ESB) nr. 391/2009, er framselt til ESA bæði vald til sekta og afturköllunar leyfa. Loks felur reglugerð um persónuvernd og gagnaöryggi (ESB) 2016/679, erlendri stofnun vald til að gefa innlendu stjórnvaldi fyrirmæli um aðgerðir gagnvart íslenskum lögaðila til að skera úr ágreiningi.

Niðurstaða.

Kerfið, sem hér er lagt til með þremur nýjum fjármálaeftirlitsstofnunum auk kerfisáhætturáðs, er til þess fallið að auka stöðugleika á fjármálamörkuðum. Hin stjórnskipulegu álitafni sem málið vekur eru hins vegar alvarleg. Þau ber einnig að skoða í samhengi við fyrri innleiðingar þar sem vald hefur verið framselt til yfirþjóðlegra stofnana. Færa má rök að því að hvert einstakt framanrakinn dæma rúmist innan heimilda 2. gr. stjórnarskrárinnar séu þau skoðuð afmörkuð hvert um sig. Þegar samanlögð áhrif þeirra eru metin, að viðbættu því framsali sem felst í innleiðingu fjármálaeftirlitsgerðanna þriggja, telur 2. minni hluti utanríkismálanefndar ljóst að framsal ríkisvalds sé komið yfir þau mörk sem stjórnarskráin heimilar. Hann fellst því ekki á að þingmálið sé tækt til afgreiðslu að óbreyttri stjórnarskrá. Málið, sem er til umfjöllunar, og fyrri dæmi um framsal ríkisvalds undirstrika því nauðsyn þess að hraðað verði samþykkt nýrrar stjórnarskrár þar sem skýr heimild er til framsals ríkisvalds til stofnana EES-samningsins.

Alþingi, 19. september 2016.

Össur Skarphéðinsson.