



Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Dagsetning 22. apríl 2024
Málsnúmer FOR24020086

Vísað er til erindis stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til forsætisráðuneytis, dags. 15. apríl 2024, þar sem óskað er eftir minnisblaði vegna umsagna sem nefndinni bárust um frumvarp til laga um breytingu á stjórnslutölum, nr. 37/1993 (ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins). Þrjár umsagnir bárust um málið. Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna eru ekki gerðar athugasemdir við frumvarpið og er því ekki þörf á að fjalla um umsögnina.

Í umsögn Lögmannafélags Íslands (hér eftir LMFÍ) er athygli vakin á því hvort rétt sé að í frumvarpinu sé tekin afstaða til málskots aðila til dómstóla vegna úrskurðar um öflun ráðgefandi álits og eftir atvikum réttaráhrifa slíks málskots.

Um rétt til þess að bera lögmati úrskurðar sjálfstæðrar stjórnslunefndar um að leita ráðgefandi álits undir landsdómstóla fer eftir almennum reglum, sbr. 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um neinar lagalegar takmarkanir á endurskoðun dómstóla að þessu leyti þannig að aðgangur að landsdómstólum til endurskoðunar á slíkum úrskurðum er tryggður. Vandséð er hvernig slíkur úrskurður eigi að vera haldinn ógildingarannmörkum þar sem hann byggir á því sjónarmiði að tryggja rétta beitingu EES-réttar. Hins vegar er það vitaskuld hlutverk dómstóla að kveða úr um slíkt, verði dómssmál höfðað til að hnekkja úrskurði. Fari það svo að úrskurðurinn sé ógiltur á meðan beiðnin er til meðferðar hjá EFTA-dómstólum getur sjálfstæð stjórnslunefnd annaðhvort afturkallað beiðnina eða kveðið upp nýjan úrskurð að undangenginni réttri málsmeðferð, eftir því á hvaða grundvelli ógildingin er byggð.

Þá mælist LMFÍ í umsögninni til þess að hugað verði að því hvort rétt sé að í frumvarpinu sé kveðið á um gjafsókn með sambærilegum hætti og gert er í 1. mgr. 4. gr. laga um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu sammings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994, þar sem málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólum í máli um ráðgefandi álit feli í sér hefðbundna málsmeðferð fyrir dómi og ekki sé í því sambandi gerður greinarmunur á því hvort beiðni um ráðgefandi álit stafi frá dómstóli eða sjálfstæðri stjórnslunefnd. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands er kostnaður aðila af rekstri máls fyrir EFTA-dómstólum einnig gerður að umtalsefni.

Málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólum þegar veitt er ráðgefandi álit er ekki hefðbundin málsmeðferð fyrir dómi í þeim skilningi sem íslensk réttarfarslög mæla fyrir um, enda er ekki verið að leiða vitni eða efna til sérstakra aðgerða til að afla upplýsinga um málsatvik. Það heyrir einungis undir landsdómstól þann sem endanlega leysir úr málinu. Málsmeðferð hjá EFTA-dómstólum þegar veitt er ráðgefandi álit endurspeglar í því að aðeins er verið að fjalla um þann lagapátt málsins hvernig ákveðnar EES-reglur séu rétt skýrðar. Eins og lýst er í greinargerð með

frumvarpinu getur málsaðili tekið misríkan þátt í meðferð málsins fyrir EFTA-dómstólnum og meðal annars er samkvæmt ákvörðun dómstólsins unnt að taka þátt í málflutningi gegnum fjarfundabúnað.

Í málum sem varða öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins gilda almennar reglur um gjafsókn. Málsaðili getur því sótt um gjafsókn. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994 kemur fram að hafi dómstóll ákveðið að leita álits EFTA-dómstólsins sé rétt að veita málsaðila sem hefur ekki krafist að álitsins verði aflað gjafsókn vegna þess þáttar málsins. Síðan er skýrt tekið fram að um skilyrði fyrir gjafsókn í slíku tilviki gildi almennar reglur. Þannig ræðst það í reynd af hinum almennu reglum um gjafsókn hvort málsaðila verður veitt gjafsókn samkvæmt lögum nr. 21/1994.

Þá kemur fram í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands að öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins geti lengt málsmeðferðartíma hjá sjálfstæðri stjórnýslunefnd og valdið aðila tjóni. Því þurfi að tryggja að ríkar kröfur gildi um öflun slíks álits og að stjórnýslunefndir gæti varfærni við mat á því hvort álits sé leitað.

Rétt er að ítreka það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að hingað til hafa dómstólar og kærufnd útboðsmála jafnan aðeins leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í flóknustu málum. Svo til álita komi að leita ráðgefandi álits er ekki nægjanlegt að í málinu reyni á reglur EES-réttar heldur þarf svar við spurningu um túlkun EES-réttar að hafa þýðingu fyrir niðurstöðu málsins. Þá er ráðgefandi álits að jafnaði ekki heldur leitað ef EFTA-dómstóllinn eða Evrópudómstóllinn hafa þegar tekið afstöðu til álitamálsins eða túlkun EES-réttar er svo augljós að hún gefur ekki tilefni til neins réttmæts vafa.

Í þeim tilvikum þegar leitað er álits EFTA-dómstólsins lengist tíminn við málsmeðferð hjá sjálfstæðri úrskurðarnefnd um nokkra mánuði. Á móti kemur að ekki á þá að vera vafa undirorpið hvort íslensk lög hafi verið túlkuð rétt í samræmi við EES-samninginn. Eins og staðan er að gildandi rétti þurfa aðilar að fara í dómsmál í framhaldi af uppkvaðningu úrskurðar sjálfstæðrar stjórnýslunefndar, leiki vafi á um hvort íslensk lög hafi verið túlkuð í samræmi við EES-rétt, enda hafa dómstólar einir rétt til að óska ráðgefandi álits frá EFTA-dómstólnum ef frá er talin sú heimild sem kærufnd útboðsmála hefur samkvæmt lögum um opinber innkaup. Hér þarf því að líta til heildarmálsmeðferðartíma hvers máls hjá sjálfstæðri stjórnýslunefnd og dómstólum. Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna er rakið gott dæmi þar sem bent er á kosti þess hefði áfrýjunarnefnd neytendamála leitað eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins fremur en að það hafi fyrst verið gert þegar málið kom til kasta Landsréttar, sbr. mál E-4/23 *Neytendastofa gegn Íslandsbanka*.



19. mars 2024

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 787. mál á 154. löggjafarþingi

Stjórnsýslulög (ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins)

Hagsmunasamtök heimilanna eru fylgjandi því að sjálfstæðum stjórnsýslunefndum verði tryggð skýr heimild til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins eins og er lagt til með ofangreindu frumvarpi. EFTA-dómstóllinn hefur reyndar í málum E-7/19 og E-8/19 tekið af allan vafa um að slíkar nefndir geti leitað ráðgefandi álits dómstólsins. Þrátt fyrir það hafa slíkar nefndir hér á landi ekki talið mögulegt að leita ráðgefandi álits, þar sem heimild til þess samkvæmt íslenskum lögum (nr. 21/1994) sé aðeins bundin við dómstóla. Til að gera þeim þetta kleift þarf því að lögfesta slíka heimild.

Sem dæmi má nefna að fram kom í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála 13. október 2020 í máli nr. 11/2019 að nefndin hefði íhugað að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins (sjá 58. mgr.), en hætt við það þar sem hún taldi ekki fyrir að fara skýrri lagaheimild í íslenskum lögum til að óska eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins, gegn vilja kæranda. Málið laut að því hvort skilmálar Íslandsbanka um breytilega vexti neytendalána væru lögmætir, sem er án efa langstærsta hagsmunamál íslenskra neytenda um þessar mundir. Nefndin staðfesti þá niðurstöðu Neytendastofu að umræddir skilmálar væru ólögmætir. Bankinn vildi ekki una úrskurðinum og bar hann undir Héraðsdóm Reykjavíkur sem felldi hann úr gildi 31. janúar 2022. Neytendastofa áfrýjaði málinu til Landsréttar 24. febrúar 2022 og fór þess á leit við Landsrätt 12. maí 2022 að tekin yrði afstaða til þess hvort leita ætti ráðgefandi EFTA-dómstólsins. Landsrétturn féllst á það 23. apríl 2023 og lagði fram beiðni þar að lútandi til EFTA-dómstólsins 1. júní 2023. Málið hefur nú verið flutt fyrir EFTA-dómstólnum og er beðið eftir áliti hans. Af þessari tímalínu málsins má ráða að það kunnir að hafa lengt um hátt í þrjú ár þann sem tíma sem nú þegar hefur þurft að bíða eftir þessu mikilvæga áliti, með tilheyrandi réttaróvissu.

Eins og framangreint dæmi sýnir vel er nauðsynlegt að lögfesta heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að óska eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins, ekki síst áfrýjunarnefndar neytendamála þar sem nánast öll mál sem hún tekur til meðferðar tengjast EES-reglum. Hagsmunasamtök heimilanna eru því eindregið fylgjandi ofangreindu frumvarpi og hvetja til þess að það verði samþykkt sem fyrst.

- 0 -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Guðmundur Ásgeirsson, varaformadur@heimilin.is

Reykjavík, 5. apríl 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993 (ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins)

Vísað er til umsagnarbeiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis til Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) 13. mars sl. þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Með frumvarpinu er lagt til að við lögin bætist ný grein, 30. gr. a, þar sem kveðið verði á um heimild sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda til að afla ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

LMFÍ gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins en vekur athygli á tveimur atriðum sem vikið er að í greinargerð við það án þess að tekin sé afstaða til þeirra í frumvarpinu sjálfu.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að í umsögnum sem fram komu við kynningu frumvarpsins í Samráðsgátt hafi verið bent á að ljóst þyrfti að vera að unnt væri að bera úrskurði sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins undir dómstóla. Í greinargerð við frumvarpið segir eftirfarandi af þessu tilefni:

„Í frumvarpinu er ekki kveðið sérstaklega á um að bera meggi úrskurð sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins undir dómstóla. Þótt ekki sé loku fyrir skotið að slík heimild sé til staðar á grundvelli annarra réttarheimilda er ekki talið að álitafnið hafi raunhæfa þýðingu þar sem dómur EFTA-dómstólsins um ráðgefandi álit myndi að jafnaði hafa verið kveðinn upp áður en niðurstaða dómstóls hér á landi lægi fyrir.“

LMFÍ getur ekki tekið undir framangreinda afstöðu og telur ljóst að unnt yrði að leysa úr ágreiningi um gildi úrskurðar sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar um öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins fyrir íslenskum dómstólum fyrir uppkvaðningu dóms EFTA-dómstólsins í hlutaðeigandi máli, eftir atvikum á grundvelli XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Án tillits til þess telur LMFÍ jafnframt ljóst að ekki sé heppilegt að mál um gildi úrskurðar um öflun ráðgefandi álits sé rekið fyrir innlendum dómstólum samhliða meðferð máls fyrir EFTA-dómstólum á grundvelli sama úrskurðar.

LMFÍ vekur athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á framangreindu og mælist til þess að nefndin hugi að því við umfjöllun sína um frumvarpið hvort rétt sé að tekin verði afstaða í því til málskots aðila til dómstóla vegna úrskurðar um öflun ráðgefandi álits og eftir atvikum réttaráhrifa slíks málskots.

Í greinargerð með frumvarpinu er einnig vísað til þess að í fyrrgreindum umsögnum hafi verið bent á að ekki væri í frumvarpinu fjallað um kostnað aðila máls sem hlotist gæti af öflun ráðgefandi álits. Í greinargerðinni segir eftirfarandi af þessu tilefni:

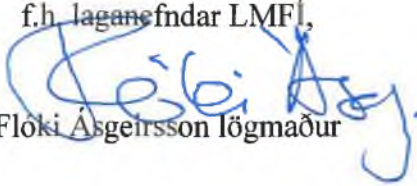
„Þá er í frumvarpinu ekki mælt fyrir um hvernig fara skuli með kostnað sem aðili eða umboðsmaður hans getur þurft að bera vegna öflunar ráðgefandi álits. Þótt ráðgefandi álit sé aðila máls að kostnaðarlausu getur hann þurft að bera ákveðinn kostnað sjálfur, svo sem ef hann telur sig þurfa lögmannsaðstoð eða vill flytja mál sitt munnlega fyrir dómstólnum. Hvorugt er honum þó skylt og hefur aðili að máli fullt forræði á því hversu mikið hann lætur mál um öflun ráðgefandi álits til sín taka. Í úrskurði um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins er jafnan að finna umfjöllun um málatilbúnað aðila málsins. Vilji aðili flytja mál sitt fyrir dómstólnum getur hann skilað skriflegri greinargerð til dómstólsins. Hafi hann hug á að flytja mál sitt munnlega þarf hann ekki að ferðast til Lúxemborgar heldur er honum fært að gera það, með eða án aðstoðar lögmanns, gegnum fjarfundabúnað, sbr. ákvörðun EFTA-dómstólsins þar að lútandi frá 10. febrúar 2022. Það er því ljóst að aðili að máli þar sem leitað er ráðgefandi álits hefur ýmsar leiðir til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri án þess að til þurfi að koma mikill kostnaður og án þess að réttaröryggi hans sé fyrir borð borið. Þó má nefna að í málsmeðferðarreglum EFTA-dómstólsins er í 5. kafla II. hluta þeirra mælt fyrir um gjafsókn til aðila að nánari skilyrðum uppfylltum.“

LMFÍ getur ekki tekið fyllilega undir framangreind sjónarmið. Þótt aðilar máls sem lýtur að öflun ráðgefandi álits fyrir EFTA-dómstólnum hafi ekki forræði á sakarefni þess er engu að síður um hefðbundna málsmeðferð fyrir dómi að ræða sem er öldungis sambærileg við meðferð annarra dómsmála. LMFÍ bendir jafnframt á að málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólnum er óháð því hvort sú álitsbeiðni sem liggur henni til grundvallar hefur verið lögð fram af dómstóli sem fellur undir gildissvið laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu sammings um Evrópska efnahagssvæðið eða af sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd. Verður í samræmi við það að ganga út frá því að kostnaður aðila af rekstri dómsmáls fyrir EFTA-dómstólnum sé óháður því hvort málið á rætur að rekja til álitsbeiðni dómstóls eða sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar. Þegar það er virt verður ekki séð að rök standi til þess að gera greinarmun á réttarstöðu aðila með tilliti til kostnaðar af rekstri máls eftir uppruna álitsbeiðni.

Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994 er tekið fram að hafi dómstóll ákveðið að leita álits EFTA-dómstólsins sé rétt að veita málsaðila, sem hefur ekki krafist að álitsins verði aflað, gjafsókn vegna þess þáttar málsins. LMFÍ mælist til þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hugi að því við umfjöllun sína um fyrirliggjandi frumvarp hvort rétt sé að kveðið verði á um sambærilega reglu sem taki til þeirra tilvika þar sem ákvörðun um að leita álits EFTA-dómstólsins er ekki tekin af dómstóli heldur af sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd.

Að teknu tilliti til framangreindra atriða mælir LMFÍ með því að frumvarpið verði samþykkt.

Virðingarfyllst,
f.h. laganefndar LMFÍ,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Flóki Ásgeirsson', written over the printed name below.

Flóki Ásgeirsson lögmaður



Nefndasvið Alþingis
Bt. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. mars 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993 (ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins), mál nr. 787 á 154. löggjafarþingi

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands (samtökin) þakka fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við ofangreint mál. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á stjórnarsýslulögum sem fela í sér heimildir sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.

Með fyrirhuguðum breytingum bætist við ný grein 30. gr. a. (Ráðgefandi álit EFTA - dómstólsins) sem heimilar stjórnarsýslunefndum að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringar á EES-samningnum. Ákvörðun skal vera í formi úrskurðar og gefa skal aðilum kost á að tjá sig áður en úrskurður þess efnis er kveðinn upp. Sé óskað eftir ráðgefandi álitum rofnar lögmaletur afgreiðslufrestur máls þar til dómur um ráðgefandi álit hefur verið kveðinn upp.

EFTA-dómstóllinn hefur túlkað 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls þannig að sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum sé heimilt að leita ráðgefandi álits dómstólsins en túlkun á heimild sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda til að afla ráðgefandi álits hér á landi er ekki einhlít. Að mati samtakanna felur breytingin í sér ákveðna réttarbót og staðfestingu á túlkun EFTA-dómstólsins sem leysir þar með úr réttaróvissu sem hefur ríkt um þetta atriði.

Að mati samtakanna er veruleg hættu á því að málsmeðferðartími stjórnvalda lengist umtalsvert með tilkomu þessarar heimildar. Gert er ráð fyrir því að við undirbúning úrskurðar gildi málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga þannig að málsaðilum sé heimilt að tjá sig áður en úrskurður er kveðinn upp. Brotalamir eru á málshraða stjórnvalda nú þegar og mikilvægt að gerðar séu úrbætur þannig að 7. gr. stjórnarsýslulaga sé uppfyllt. Að því leyti hafa samtökin áhyggjur af fyrirhugaðri lagabreytingu. Málshraði er öllum málsaðilum mikilvægur en langur málsmeðferðartími hjá tilteknum úrskurðarnefndum getur beinlínis valdið tjóni aðila, sbr. t.d. hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í því ljósi þarf að vera tryggt að ríkar kröfur gildi um öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, að stjórnarsýslunefndir gæti varfærni við mat á því hvort leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og að það verði jafnan aðeins gert í flóknum málum og þegar brýn ástæða þyki til. Kröfur um skipan nefndarmanna þurfa jafnframt að taka mið af þessu.

Fyrirliggjandi frumvarp tekur ekki á kostnaði aðila vegna málsmeðferðar við öflun ráðgefandi álits. Meginreglan við meðferð stjórnarsýslumála er sú að aðilar beri kostnað sinn sjálfir og einungis í undantekningartilvikum hefur stjórnarsýslunefnd lagaheimild til þess að úrskurða um málskostnað. Fyrirséð er að aðilar geti borið umtalsverðan kostnað af því að leitað sé ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ráðgefandi álit sé aðila máls að kostnaðarlausu en hann geti þurft að bera ákveðinn kostnað sjálfur, svo sem ef hann telur sig þurfa lögmannsaðstoð eða vill flytja mál sitt munnlega fyrir dómstólnum. Þó vissulega sé hægt að fallast á það að aðili hafi fullt forræði á því hversu mikið hann lætur



öflun ráðgefandi álits til sín taka og honum sé ekki skylt að leita aðstoðar lögmanns eða flytja mál sitt munnlega fyrir dómstólnum er ljóst að allar líkur eru á því að slíkt sé nauðsynlegt svo réttaröryggi aðila sé tryggt og muni því hafa í för með sér talsverðan kostnað. Samtökin telja því nauðsynlegt að kveðið verði á um kostnað með skýrum hætti í frumvarpinu.

Frumvarpið getur eðli máls samkvæmt leitt til þess að sjálfstæðar stjórnisýslunefndir leiti í auknum mæli ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, með tilheyrandi kostnaði fyrir aðila máls. Því hvetja samtökin stjórnvöld til að meta áhrif breytinganna þegar fram líða stundir og ef reynslan sýnir að heimildin leiði til mikilla tafa á málsmeðferðartíma og aukins kostnaðar sé nauðsynlegt að marka heimildinni skýrari ramma.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir

f.h. Samtaka iðnaðarins

Lilja Björk Guðmundsdóttir

f.h. Viðskiptaráðs Íslands

María Guðjónsdóttir