

Frumvarp til laga

um breytingu á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993 (ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Á eftir 30. gr. laganna kemur ný grein, 30. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins.

Þegar kærumál er rekið fyrir sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd sem hefur í hyggju að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna, þar sem taka þarf afstöðu til skýringar á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem getið er í viðaukunum, getur nefndin í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-rikkanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls ákveðið að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins sem taka þarf afstöðu til áður en málinu er ráðið til lykta með úrskurði. Ákvörðun nefndarinnar skal vera í formi úrskurðar sem innihaldi þá spurningu eða þær spurningar sem nefndin hefur ákveðið að skuli lagðar fyrir dómstólinn.

Þegar sjálfstæð stjórnarsýslunefnd óskar eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins rofnar lög-mæltur afgreiðslufrestur máls. Afgreiðslufresturinn heldur áfram að líða þegar dómur um ráð-gefandi álit hefur verið kveðinn upp.

Óháð lögsmæltum afgreiðslufresti máls getur sjálfstæð stjórnarsýslunefnd ákveðið að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, þegar nefndin telur sérstaka þörf á því.

Hvort sem aðili máls krefst þess að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins eða stjórnarsýslunefndin telur þess þörf án kröfu skal gefa aðilum máls kost á að tjá sig áður en úrskurður þess efnis er kveðinn upp.

Þrátt fyrir lögsmæltu afgreiðslufresti hefur stjórnarsýslunefnd heimild til að fresta afgreiðslu sambærilegra mála og því sem vísað hefur verið til EFTA-dómstólsins þar til dómur um ráð-gefandi álit í málinu hefur verið kveðinn upp. Lögsmæltur afgreiðslufrestur sambærilegra mála heldur áfram að líða frá þeim tíma.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í forsætisráðuneytinu. Evrópska efnahagssvæðinu var komið á fót með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir EES-samningurinn). Meginmál hans var lögfest með lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. EES-samningurinn er þjóðréttarsamningur milli Evrópusambandsins, aðildarríkja Evrópusambandsins og EFTA-

ríkjanna Íslands, Noregs og Liechtenstein. Kjarni samningsins felst í því að innri markaður Evrópusambandsins nær jafnframt til fyrrnefndra EFTA-ríkja innan ramma samningsins.

Þar sem meginmál EES-samningsins hefur verið lögfest og EES-reglugerðir og tilskipanir eru teknar upp í íslensk lög eða reglugerðir, sbr. 7. gr. EES-samningsins, birtast þessar EES-reglur sem hefðbundnar réttarheimildir að íslenskum rétti. Stjórnvöld í hverju ríki sem aðild á að EES-samningnum leika stórt hlutverk í því að framfylgja innleiddum reglum samningsins. Það er því hluti af daglegri stjórnslu margra opinberra starfsmanna hér á landi að túlka lög og reglur, sem innleitt hafa EES-reglur, á sífelld fleiri sviðum réttarins. Það kemur t.d. í hlut stjórnvalda að beita innleiddum efnisreglum samningsins við eftirlit, útgáfu leyfa, móttöku tilkynninga og beitingu valdheimilda stjórnvalda þegar einstaklingar eða fyrirtæki brjóta slíkar reglur.

Túlkun íslenskra laga og reglugerða, sem hafa innleitt EES-reglur, er flóknari en gengur og gerist um almenna túlkun landsréttar. Kemur þar ýmislegt til, svo sem að löggjöfin er rituð á mörgum tungumálum sem öll eru jafn rétt há. Einnig er að því að gæta að ekki er víst að hugtök hafi sömu merkingu í íslenskum rétti og samkvæmt EES-rétti. Að síðustu er rétt að nefna að ákvæði EES-réttar þarf að túlka í réttu samhengi og sem hluta af heild, þ.e. með tilliti til viðkomandi gerðar og EES-samningsins í heild.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (hér eftir samningurinn um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls) er kveðið á um lögsögu EFTA-dómstólsins til þess að gefa ráðgefandi álit um skýringu á EES-samningnum. Tilgangurinn með ákvæðinu er að tryggja samræmda túlkun á EES-rétti í EFTA-ríkjunum, sem telja má að sé lykilforsenda þess að markmiði EES-samningsins verði náð um stofnun einsleits efnahagssvæðis í Evrópu. Vegna þessa ákvæðis var talið nauðsynlegt á sínum tíma að lögfesta sérstaka heimild handa íslenskum dómstólum til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í tengslum við rekstur dómsmáls hér á landi. Það var gert með lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1994 er tekið fram að þegar mál er rekið fyrir héraðsdómstóli þar sem þarf að taka afstöðu til skýringar á EES-samningnum geti dómari í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins áður en málinu er ráðið til lykta. Félagsdómur, Landsréttur og Hæstiréttur geta á sama hátt leitað ráðgefandi álits skv. 2. og 3. gr. sömu laga.

Í 34. gr. fyrrgreinds samnings er kveðið á um að „dómstóll eða réttur“ (e. court or tribunal) í EFTA-ríki geti farið fram á ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólum. Íslensk þýðing á hugtakiinu „tribunal“ er samkvæmt almennum málskilningi þrengri en sú merking sem hugtakiinu hefur verið ljáð í réttarframkvæmd EFTA-dómstólsins. Þannig hafa sjálfstæðar stjórnslunefndir verið taldar falla undir hugtakið og má finna fjölmörg dæmi um það í dómum dómstólsins: úrskurðarnefnd í tollamálum í Finnlandi (E-1/94 *Restamark*), norsk úrskurðarnefnd í málefnum heilbrigðisstarfsfólks (E-1/11 *Dr. A*), áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda í Noregi (E-5/16 *Oslo*), kærunefnd útboðsmála í Noregi (E-8/19 *Scanteam*), kærunefnd vegna ákvarðana fjármálaeftirlitsins í Liechtenstein (E-4/09 *Inconsult*) og kærunefnd í stjórnslumálefnum í Liechtenstein (E-11 og E-12/19 *Adpublisher*).

Í lögum nr. 21/1994 er ekki kveðið á um almenna heimild sjálfstæðra stjórnslunefnda til að afla ráðgefandi álits. Hins vegar hefur kærunefnd útboðsmála heimild samkvæmt gildandi lögum, sbr. 3. mgr. 108. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016, til að óska eftir ráðgefandi

áliti. Þessa heimild hefur kærunefndin haft frá því að þágildandi lögum um opinber innkaup, nr. 84/2007, var breytt með lögum nr. 58/2013. Frá þeim tíma hefur kærunefnd útboðsmála vísað tveimur málum til EFTA-dómstólsins, sbr. dóma EFTA-dómstólsins í málum E-7/19 *Tak-Malbik* og E-13/19 *Hraðbraut*.

Að öðru leyti en að framan greinir hefur engin sjálfstæð stjórnáslunefnd hér á landi leitað ráðgefandi álits, hvorki að beiðni aðila máls né að eigin frumkvæði, frá því að EES-samningurinn tók gildi fyrir 30 árum. Ástæðu þess má einum þræði rekja til þess að slíkar nefndir hafa ekki talið mögulegt að leita ráðgefandi álits, þar sem heimild samkvæmt lögum nr. 21/1994 sé aðeins bundin við dómstóla. Í Noregi, þar sem reglur stjórnásluréttar eru mjög sambærilegar þeim sem gilda hér á landi, er ekki fyrir að fara sérstakri lagaheimild um heimildir kærunefnda til að afla ráðgefandi álits frá EFTA-dómstólum. Slíkt er talið heimilt á grundvelli almennra reglna stjórnásluréttar og EES-réttar. Má leiða líkur að því að hið sama gildi hér á landi. Þar sem túlkun á heimild sjálfstæðra stjórnáslunefnda til að afla ráðgefandi álits virðist ekki vera einhlít þykir hins vegar rétt að taka af öll tvímæli að þessu leyti með því að leggja til að lögfest verði almennt ákvæði um möguleika þeirra á að leita slíks álits.

Sjálfstæðum stjórnáslunefndum getur í ákveðnum tilvikum verið mikil stoð í því að afla ráðgefandi álits við úrlausn kærumála, en fyrir kemur að þær fái við afar flókin álitamál á sviði EES-réttar. Þótt dómstólar geti borið mál undir EFTA-dómstólinn um sömu álitafni er mikilvægt að sjálfstæðar stjórnáslunefndir geti strax við meðferð fordæmisgefandi mála fengið ráðgefandi álit enda er það til þess fallið að draga úr tiltrú almennings á stjórnáslukerfinu sé fordæmisgefandi úrskurði nefndarinnar síðar hnekkt í dómi á grundvelli túlkunar sem fram kemur í áliti EFTA-dómstólsins og nefndinni var ekki unnt að afla. Þá verður að hafa í huga að mörg þeirra mála sem sjálfstæðar stjórnáslunefndir fjalla um koma ekki til kasta dómstóla, ýmist vegna þess að aðilar málsins hafa ekki þau fjárráð sem nauðsynleg eru til að reka mál fyrir dómstólum eða vegna þess að þeir fjárhagslegu hagsmunir sem málið varðar eru of litlir til að málarekstur fyrir dómstólum svari kostnaði. Slík aðstaða dregur ekki úr mikilvægi þess að reglur EES-réttarins séu virtar. Hefur enda EFTA-dómstóllinn lagt áherslu á það mikilvæga hlutverk sem sjálfstæðar stjórnáslunefndir gegna við beitingu reglna EES-réttar (E-8/19 *Scanteam*).

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að bætt verði við stjórnáslulög, nr. 37/1993, ákvæði þess efnis að þær sjálfstæðu stjórnáslunefndir sem fást við úrlausn stjórnáslukæra geti leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, eins og lög nr. 21/1994 mæla fyrir um að dómstólar geti gert. Lagt er til að ákvæðið verði hluti af VII. kafla stjórnáslulaga, sem inniheldur almennar reglur um stjórnáslukærur og málsmeðferð í kærumálum.

Af ákvæðum íslenskra laga verður ráðið að til viðbótar við kærunefnd útboðsmála, sbr. umfjöllun í kafla 2, teljist 13 sjálfstæðar stjórnáslunefndir á kærustigi, þ.e. kærunefndir, vera réttur (e. tribunal) í skilningi 34. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og geti þar af leiðandi leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Við mat á því er lítið til þess að nefndunum er komið á fót á grundvelli laga, starfsemi þeirra er ótímabundin, þær eru sjálfstæðar í störfum sínum, úrlausn þeirra á réttarágreiningu er bindandi fyrir málsaðila og nefndunum er skylt að fylgja lögum við úrlausn mála. Loks njóta aðilar jafnræðis við meðferð máls og málsmeðferðin er sambærileg því sem almennt gerist hjá stjórnásludómstólum í Evrópu. Rétt er að taka fram að í störfum sumra þessara nefnda reynir lítið eða ekkert á reglur EES-samningsins. Þessar kærunefndir eru:

- Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, sbr. 20. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006.
- Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga um einkaleyfi, nr. 17/1991, og 35. gr. laga um hönnun, nr. 46/2001.
- Áfrýjunarnefnd neytendamála, sbr. 4. gr. laga um Neytendastofu, nr. 62/2005.
- Áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. 9. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.
- Kærunefnd útlendingamála, sbr. 6. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.
- Málskotsnefnd Menntasjóðs námsmanna, sbr. 32. gr. laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020.
- Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.
- Úrskurðarnefnd raforkumála, sbr. 30. gr. raforkulaga, nr. 65/2003.
- Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar, sbr. 19. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992.
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. V. kafla upplýsingalaga, nr. 140/2012.
- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011.
- Úrskurðarnefnd velferðarmála, sbr. lög um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015.
- Yfirskattanefnd, sbr. lög um yfirskattanefnd, nr. 30/1992.

Þá er í lögum að finna sjálfstæðar stjórnáslunefndir sem ekki teljast til kærunefnda þar sem umrædd stjórnásla er aðeins á einu stjórnáslustigi. Dæmi um slíkar nefndir sem ákvæði frumvarpsins taka til og yrði samkvæmt þeim heimilt að vísa málum til EFTA-dómstólsins til þess að fá ráðgefandi álit, verði frumvarpið að lögum, eru kærunefnd jafnréttismála, sbr. III. kafla laga um stjórnáslu jafnréttismála, nr. 151/2020, og úrskurðarnefnd í höfundaréttarmálum, sbr. 57. gr. höfundalaga, nr. 73/1972.

Að lokum er rétt að ítreka að það hvaða sjálfstæðu stjórnáslunefndum er heimilt að óska eftir ráðgefandi áliti frá EFTA-dómstólnum veltur á skýringu á 34. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og þeim kröfum sem dómstóllinn hefur talið að felist í ákvæðinu og mótast hafa í dómaframkvæmd. Heimild nefndar til þess að óska slíks álits er þannig óháð því að hún sé talin upp hér að framan. Eins er gert ráð fyrir því að nýjar nefndir sem kunna að verða settar á fót hafi þessa heimild, uppfylli þær skilyrði tilvitnaðrar greinar samningsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er talið að efni frumvarpsins gefi tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands umfram það sem rakið er að framan um samningsskuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og samningnum milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

5. Samráð.

Efni þessa frumvarps var hluti af frumvarpi til laga um endurskoðun ákvæða stjórnáslulaga um stjórnáslukæur og starfsemi stjórnáslunefnda, sem var á þingmálaskrá 151. lög-gjafarþings 2020–2021. Áform um þá lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 18. desember 2020 (mál nr. S-273/2020) og var umsagnarfrestur um áformin veittur til 8. janúar 2021. Fimm umsagnir bárust í samráðsgáttina vegna áformanna. Óþarft er að rekja efni þeirra að öðru leyti en sem lýtur að þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi.

Í umsögn úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála kom fram að nefndin hefði oftast en einu sinni hafnað kröfu um að óskað yrði eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins þar sem

hún teldi það ekki heimilt að lögum. Yrði frumvarpið að lögum mætti vænta þess að umhverfisverndarsamtök legðu fram beiðni um að leitað yrði ráðgefandi álits í málum sem varða mat á umhverfisáhrifum. Því væri ekki hægt að fullyrða án nánari skoðunar að frumvarpið myndi ekki valda auknum útgjöldum. Þá stæðu líkur til þess að hagsmunaaðilar yrðu ósáttir við lengri málsmeðferðartíma, sem leiddi af öflun ráðgefandi álits, þar sem hagsmunir væru að jafnaði miklir að fá skjóta úrlausn í málum hjá úrskurðarnefndinni.

Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna kom fram að áfrýjunarnefnd neytendamála hefði í úrskurði í máli nr. 11/2019 hætt við að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins þar sem hún teldi ekki fyrir að fara skýrri lagaheimild í íslenskum lögum til að óska eftir slíku áliti. Það fæli því að mati samtakanna í sér réttarbót og aukinn skýrleika að lögfesta slíka heimild.

Líkt og vikið verður að í kafla 6 er það sjálfstæðri stjórnáslunefnd að kostnaðarlausu að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Þá er nefndinni ekki skylt að verða við kröfu aðila að máli að leitað verði ráðgefandi álits heldur er ákvörðun um það á forræði nefndarinnar sjálfar, þótt aðila sé vitanlega frjálst að koma á framfæri afstöðu sinni til þess að álitsins verði aflað og þeirrar spurningar eða þeirra spurninga sem til greina kemur að leggja fyrir.

Óhjákvæmilegt er að öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli leiði til þess að málsmeðferðartími verði lengri en hann hefði annars verið. Hins vegar er ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins um túlkun á EES-samningnum til þess fallið að tryggja markmið hans um að EES-reglur séu túlkaðar með sambærilegum hætti í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Með því að leyst er úr flóknum álitamálum á sviði EES-réttar með ráðgefandi áliti er réttaróvissu eytt, bæði í því máli þar sem álitsins er aflað og öðrum sambærilegum málum sem upp kunna að koma síðar. Líklegt er að aðili eða aðilar að máli þar sem ráðgefandi álits hefur verið aflað uni frekar niðurstöðu nefndarinnar en ef látið hefði verið hjá líða að afla þess. Sömuleiðis minnkar það líkur á að málið sé í framhaldinu borið undir dómstóla, en það er eðli máls samkvæmt til þess fallið að valda enn frekari töfum á því.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgáttinni 8. janúar 2021 (mál nr. S-7/2021) og umsagnarfrestur um drögin veittur til 22. janúar sama ár. Fimm umsagnir bárust í samráðsgáttina um frumvarpsdrögin. Óþarft er að rekja efni þeirra að öðru leyti en sem lýtur að þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands kom fram að ljóst þyrfti að vera að hægt væri að bera undir dómstóla úrskurði sjálfstæðra stjórnáslunefnda um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Þá kom fram að öflun ráðgefandi álits myndi fyrirsjáanlega vera til þess fallin að valda töfum á meðferð kærumáls. Mikilvægt væri að tryggja að ekki yrði farið í þá vegferð nema brýna nauðsyn bæri til, þar sem langur málsmeðferðartími hjá kærufnd gæti beinlínis valdið aðila málsins tjóni. Loks var gerð athugasemd um að ekki væri í frumvarpinu fjallað um kostnað aðila máls sem hlotist gæti af öflun ráðgefandi álits. Það heyrði til undantekninga að stjórnáslunefnd hefði heimild til að úrskurða um málskostnað og því væri mikilvægt að kveða á um það í lögum að aðili máls, sem ekki hefði krafist þess að ráðgefandi álits yrði aflað, fengi þann kostnað bættan sem hlytist af öflun álitsins hjá EFTA-dómstólnum, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994. Þá þyrfti að tryggja að í þeim tilvikum þegar stjórnáslunefnd hefði ekki heimild til að úrskurða um málskostnað væri þóknun umboðsmanns fyrir flutning máls fyrir EFTA-dómstólnum endurgreidd til jafns við annan útlagðan kostnað fyrir dómstólnum, sbr. 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994.

Í umsögn Samorku kom fram að mikilvægt mætti telja að ráðist yrði í vinnu um bætt gæði í meðferð mála fyrir stjórnáslunefndum, svo sem með tilliti til meðalmálsmeðferðartíma hjá slíkum nefndum almennt, áður en ráðist yrði í breytingar sem fælu í sér frekari hættu á töfum og kostnaði við meðferð mála.

Í frumvarpinu er ekki kveðið sérstaklega á um að bera megi úrskurð sjálfstæðrar stjórn-sýslunefndar 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 álitaefnið 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.

Þá er í frumvarpinu ekki mælt fyrir um hvernig fara skuli með kostnað sem aðili eða um-boðsmaður 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 lögmannaástoð 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 máls-meðferðarreglum EFTA-dómstólsins er í 5. kafla II. hluta þeirra mælt fyrir um gjafsókn til aðila að nánari skilyrðum uppfylltum.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum er tekinn af vafi um að sjálfstæðar stjórn-sýslunefndir sem fást við úrlausn stjórn-sýslukæra geti leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Ráðgefandi álit í máli er til þess fallið annars vegar að gera sjálfstæðri stjórn-sýslunefnd hægara um vik að taka upplýsta ákvörðun um flókin álitamál sem lúta að ákvæðum EES-samningsins og hins vegar að styrkja fordæmisgildi úrskurða nefndarinnar. Þá verður að ætla að öflun ráðgefandi álits auki líkur á að aðili eða aðilar að máli þar sem þess er aflað felli sig við þá niðurstöðu sem komist er að í málinu. Þá styrkir möguleiki sjálfstæðra stjórn-sýslunefnda til að leita ráð-gefandi álits það markmið EES-samningsins að ákvæðum samningsins sé beitt á sams konar hátt innan allra aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins.

Samþykkt frumvarpsins getur leitt til þess að sjálfstæðar stjórn-sýslunefndir leiti í auknum mæli ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Þótt ekki sé hægt að slá því föstu hve oft það verði gert er ljóst að hingað til hafa dómstólar og kærunefnd útboðsmála gætt varfærni við mat á því hvort leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og jafnan gert það aðeins í flóknustu málum. Þess má vænta að hið sama muni gilda hjá þeim nefndum sem frumvarp þetta tekur til. Öflun ráðgefandi álits er sjálfstæðri stjórn-sýslunefnd að kostnaðarlausu. Í þeim tilvikum þegar stjórnvald á aðild að máli um öflun ráðgefandi álits getur fallið til kostnaður sem þá er á þess ábyrgð. Samkvæmt þessu er ekki búist við því að samþykkt frumvarpsins hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Ekki er talið að frumvarpið hafi sérstök áhrif á fjárhag sveit-arfélaga. Ekki er talið að frumvarpið hafi sérstök áhrif á réttindi og skyldur er varða persónu-vernd. Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er það á forræði sjálfstæðrar stjórn-sýslunefndar hvort leitað verður álits EFTA-dómstólsins. Þannig metur nefndin bæði þörfina á því hvort leita skuli álits og hvernig

spurningin eða spurningarnar skuli úr garði gerðar sem lagðar verði fyrir EFTA-dómstólinn. Almennt ber að miða við að leita skuli ráðgefandi álits ef túlkun EES-réttar gefur tilefni til réttmæts vafa. Svo það komi til greina að óska eftir ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins verður spurningin eða spurningarnar sem lagðar eru fyrir dómstólinn að hafa þýðingu fyrir úrlausn ágreiningsefnisins eins og það liggur fyrir nefndinni, sbr. 2. mgr. 34. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Þannig verður að leika vafi á því hvernig skýra beri tiltekið ákvæði EES-samningsins sem hefur raunverulega þýðingu fyrir úrlausn málsins. Það skilyrði er t.d. uppfyllt þegar í málinu reynir á lagaákvæði þar sem innleidd er sú EES-regla sem vafi leikur á hvernig túlka beri. Ekki telst um vafa að ræða í þessu sambandi ef fyrri fordæmi EFTA-dómstólsins eða Evrópudómstólsins, með tilliti til 6. gr. EES-samningsins eða 2. mgr. 3. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, taka af tvímæli um túlkun umræddrar EES-reglu með hliðsjón af úrlausnarefni málsins (f. acte éclairé). Hér ber þó að hafa í huga að dómaframkvæmd kann að vera margslungin og oft er rétt að leita ráðgefandi álits þótt fyrir liggi dómar um skýringu þeirra ákvæða EES-réttar sem á reynir.

Í þeim tilvikum þegar mælt er fyrir um lögmæltan afgreiðslufrest mála sjálfstæðrar stjórn-sýslunefndar á kærustigi er tekið fram í 2. mgr. að þegar stjórn-sýslunefnd óskar eftir ráðgef-andi álit EFTA-dómstólsins rofni lögmæltur afgreiðslufrestur máls. Afgreiðslufresturinn heldur síðan áfram að líða þegar dómur um ráðgefandi álit hefur verið kveðinn upp. Með þessu ákvæði er þá ljóst hvernig reikna beri út afgreiðslutímamann hjá hlutaðeigandi stjórn-sýslunefnd.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að þegar sjálfstæð stjórn-sýslunefnd telur sérstaka þörf á því geti hún ákveðið að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, óháð lögmæltum afgreiðslufresti máls. Þar sem slík mál eru oftast fordæmisgefandi fyrir önnur mál verður að vera hægt að bera slíkt mál undir EFTA-dómstólinn svo hægt sé að kveða upp fordæmisgefandi úrskurð hjá stjórn-sýslunefndinni í málinu. Réttaráhrif þessa ákvæðis eru þau að það telst afsakanlegt að mál hafi dregist um þann tíma sem tók að leita til EFTA-dómstólsins. Það á við jafnvel þótt afgreiðslufrestur sé útrunninn þegar ákveðið er að leita ráðgefandi álits dómstólsins.

Í 5. mgr. er tekið fram að þrátt fyrir lögmæltan afgreiðslufresti hafi stjórn-sýslunefnd heimild til að fresta afgreiðslu sambærilegra mála og því sem vísað hefur verið til EFTA-dómstólsins þar til dómur um ráðgefandi álit í málinu hefur verið kveðinn upp. Lögmæltur afgreiðslufrestur sambærilegra mála haldi áfram að líða frá þeim tíma. Það eru ríkir almannahagsmunir tengdir því að stjórn-sýslunefnd geti þannig frestað afgreiðslu mála sem vafi leikur á hvernig leysa beri úr og þar sem reynir með hliðstæðum hætti á túlkun EES-reglna og í því máli sem vísað hefur verið til EFTA-dómstólsins, á meðan verið er að afla ráðgefandi álits og undirbúa fordæmis-gefandi mál til úrskurðar sem litið verður til þegar sambærileg mál verða afgreidd.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.