

Skrifstofa Alþingis - nefndarsvið

Utanríkismálanefnd

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, lagt fram á 153. löggjafarþingi, þingskjal 1392, 890. mál

1. Inngangur

Utanríkismálanefnd hefur óskað eftir umsögn undirritaðrar um framangreint frumvarp sem ætlað er að tryggja fullnægjandi innleiðingu bókuar 35 við Samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES Samninginn) í íslenskan rétt, svo sem segir í greinargerð með frumvarpinu. Er undirritaðri bæði ljúft og skylt að verða við þeirri beiðni. Í umsögn þessari verður fjallað stuttlega um aðdraganda þess að samningsaðilar EES samningsins töldu nauðsynlegt að mæla fyrir um þá skýringareglu sem staðfest var í bókun 35 við samninginn og þær samningsskuldbindingar sem af því leiða. Þá verða reifuð sérstaklega sjónarmið um réttindi einstaklinga og lögaðila sem EES samningnum er ætlað að tryggja.

2. Samningsskuldbindingar samkvæmt Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið

Eins og þekkt er má rekja upphaf samningsviðræðna um EES samninginn til yfirlýsingar Jacques Delors þáverandi forseta framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins í janúar 1989 þar sem hann bauð EFTA ríkjunum til viðræðna um viðtækt samstarf og þátttöku í innri markaði Evrópubandalagsins (nú Evrópusambandið). Eiginlegar samningsviðræður hófust á árinu 1990 og lauk þeim með undirritun EES Samningsins þann 2. maí 1992.¹

Þegar samningaviðræðurnar hófust voru því grunnreglur bandalagsréttar (nú ESB réttar) um bein réttaráhrif (e. *direct effect*) og forgangsáhrif (e. *supremacy*) fastmótaðar í framkvæmd bæði dómstóla Evrópubandalagsins og innlendra dómstóla aðildarríkjanna. Þegar árið 1963 komst dómstóll Evrópubandalagsins að þeirri niðurstöðu að bandalagsrétturinn fæli ekki eingöngu í sér skyldur einstaklinga heldur honum einnig ætlað að veita þeim réttindi. Yrði því að túlka sáttmála bandalagsins á þá lund að hann fæli í sér bein réttaráhrif sem sköpuðu einstaklingsbundin

¹ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um Evrópska efnahagssvæðið, lagt fram á 116. löggjafarþingi, 1. mál.

réttindi sem dómstólum bæri að tryggja.² Að sama skapi staðfesti dómstóllinn um að það leiddi af skyldum aðildarríkjanna samkvæmt sáttmálanum að bandalagsréttur skyldi njóta forgangs ef lagareglur stönguðust á og að dómstólum bæri skylda til að tryggja þau réttindi sem bandalagsrétturinn kvæði á um.³

Í ljósi þess að markmið EES samningsins voru að koma á fót einsleitu Evrópsku efnahagssvæði þar sem tryggð væru sömu samkeppnisskilyrði og sömu reglur, sbr. 1. gr. EES samningsins, var því eitt af meginverkefnum samningsaðila að leysa úr hvernig samningurinn myndi tryggja réttindi einstaklinga og lögaðila með sama hætti og reglur bandalagsréttarins um bein réttaráhrif og forgangsáhrif.

Þau EFTA ríki sem aðhylltust tvíeðliskenningu þjóðaréttar lögðu áherslu á að samningurinn gæti ekki falið í sér framsal á löggjafarvaldi. Varð því að tryggja yrði aðkomu löggjafans til þess að veita EES samningnum réttaráhrif.⁴

7. gr. EES samningsins mælir þannig fyrir um skyldu samningsaðila til að taka upp í landsrétt þær gerðir sem vísað er til í viðaukum við samninginn eða í ákvörðunum sameiginlegu EES nefndarinnar. Þessi pósitíva skylda samningsaðila til að innleiða gerðir sem teknar hafa verið upp í EES samninginn hefur þannig verið talin ígildi beinna réttaráhrifa, stundum nefnt *ersatz direct effect* af fræðimönnum.

Að sama skapi skuldbundu samningsaðilar sig til að veita innleiddum EES reglum forgang ef kæmi til árekstra milli þeirra og annara laga í bókun 35 við EES samninginn¹ enda segir í bókuninni:

„Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum“.

Af þessu leiðir að verði forgangur innleiddra EES reglna ekki tryggður með öðrum hætti skulu samningsaðilar tryggja hann með lögum.

Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að það felst í grunnákvæðum EES samningsins að honum var frá upphafi ætlað að vera framsækinn eða dýnamískur. Þannig gerir samningurinn ráð fyrir að taka beri upp í samninginn viðeigandi löggjöf ESB til að tryggja réttaröryggi og einsleitni, sbr. 102. gr. EES samningsins. Ákvarðanir sameiginlegu EES nefndarinnar um upptöku ESB gera í samninginn skulu teknar samkvæmt samkomulagi á milli ESB og EFTA-ríkjanna, sbr. 93. gr. samningsins.

Til þess að forgangsregla bókunar 35 komi til skoðunar þar því að vera um að ræða EES-reglu sem Ísland hefur staðfest að taka beri upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES

² Mál 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

³ Mál 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 585 og mál 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [1978] ECR 629.

⁴ Hér ber að hafa í huga að hugtakið „samningur“ merkir meginmál samningsins, bókanir við hann og viðauka við hann auk þeirra gerða sem þar er vísað til, sbr. 2. gr. EES samningsins.

nefndarinnar, að undangengnu því samráðsferli sem mælt er fyrir um í reglum um þinglega meðferð EES-mála, og sem hefur verið innleidd í landsrétt í samræmi við fyrirmæli stjórnarskrár og þingskaparalaga.

Loks er rétt að minna á að 3. gr. EES samningsins mælir fyrir um sérstaka trúnaðarskyldu samningsaðila en þar segir að þeir skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samninginum þessum leiðir og jafnframt varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum hans verði náð. Þessi trúnaðarskylda kemur til fyllingar hinni almennu reglu þjóðaréttar um að samninga skuli halda (*pacta sunt servanda*).

3. Réttindi einstaklinga og lögaðila samkvæmt EES samningnum

EES samningurinn er ekki hefðbundinn þjóðréttarsamningur í þeim skilningi að það felst í grunnreglum samningsins að honum er ætlað að skapa skyldur og réttindi einstaklinga og lögaðila.

Þannig segir í aðfararorðum samningsins að markmið samningsaðila sé að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila og samningsaðilar séu sannfærðir um að einstaklingar muni gegna mikilvægu hlutverki á Evrópska efnahagssvæðinu vegna beitingar þeirra réttinda sem þeir öðlast með samningnum og þeirrar verndar dómstóla sem þessi réttindi njóta.

Það liggur í hlutarins eðli að markmiðinu um einsleitt Evrópsk efnahagssvæði þar sem gilda sömu reglur og sömu samkeppnisskilyrði verður ekki náð ef einstaklingar og lögaðilar í einstaka samningsríkjum njóta ekki réttinda til jafns við aðra þá er búa og starfa innan svæðisins. Dómstóll ESB hefur kveðið á um að EES samningurinn feli í sér að innri markaðurinn nái einnig til EFTA ríkjanna sem í því skyni standi jafnfætis aðildarríkjum ESB.⁵ Þá njóta ákvæði EES samningsins beinna réttaráhrifa að ESB rétti og dómstóllinn hefur kveðið á um að beita beri samræmdri túlkun til þess að ekki verði misræmi í réttarstöðu einstaklinga og lögaðila innan aðildarríkja.

Á hinn bóginn hafa EFTA ríkin skuldbundið sig til að veita EES reglum réttaráhrif með upptöku þeirra í landsrétt og tryggja að innleiddar EES reglur njóti forgangs gagnvart öðrum settum lögum ef áreksstrar verða, svo sem rakið er hér að framan, til að ná fram sömu markmiðum, þ.e. að tryggja sömu réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila.

Eins og ágætlega er rakið í greinargerð með frumvarpinu hefur hins vegar ekki tekist að tryggja þessi réttindi í framkvæmd. Þannig hafa íslenskir dómstólar ekki talið að unnt sé að beita

⁵ Sjá mál C-452/01 *Margarethe Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung* [2003] ECR I-09743.

skýringarreglu 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 þannig að forgangur innleiddra EES reglna sé tryggður.

Dómstólar hafa almennt talið að orðalag ákvæðisins, um að skýra beri lög og reglur til samræmis við EES samninginn eftir því sem við á, veiti þeim ekki svigrúm til þess að veita innleiddum EES-reglum forgang ef annað leiðir af orðanna hljóðan. Skiptir þá ekki máli hvort ósamræmi laga skýrist af vangá eða óskýru orðalagi. Dómstólar hafa þannig ekki farið þá leið að reyna að staðreyna með því að rýna lögskýringargögn hvort vilji þingsins hafi í reynd staðið til þess að brjóta gegn samningsskuldbindingum Íslands skv. EES samningnum heldur talið nægjanlegt að orðalag ákvæða sé ósamrýmanlegt.

Hefur þetta leitt til réttindamissis aðila t.d. að því er varðar rétt til greiðslna úr ábyrgðarsjóði launa, rétt til fullra fæðingarorlofsgreiðslna eða rétt neytenda til tiltekinna verndar í samningum við fjármálastofnanir.

Af dómaframkvæmd er ljóst að forgangsregla bókunar 35 hefur ekki verið tryggð í íslenskum rétti til þessa. Af því leiðir að samningsskuldbindingar Íslands skv. EES samningnum verða ekki uppfylltar nema með lögfestingu slíkrar reglu líkt og lagt er til í frumvarpi því sem hér er til umsagnar.

Rétt er að vekja athygli utanríkismálanefndar á því að EFTA dómstóllinn hefur kveðið á um að það felist í séreðli EES samningsins að samningsaðilar beri skaðabótaskyldu gagnvart einstaklingi eða lögaðila sem borið hefur tjón af því að réttindi hans samkvæmt EES samningnum hafi ekki verið tryggð, sbr. dóm í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn Íslandi.⁶ Skortur á skýrri forgangsreglu innleiddra EES reglna kann því að leiða til bótaábyrgðar íslenska ríkisins geti viðkomandi sýnt fram á að hún hafi borið tjón af því að njóta ekki þeirra réttinda sem viðkomandi reglur fela í sér. Skaðabótaábyrgð hins opinbera er þó því marki brennd að viðkomandi einstaklingur eða lögaðili þarf að hafa til þess afl og burði til að geta rekið slíkt mál fyrir dómstólum og fært sönnur á fjárhagslegu tjóni. Verður því að telja að hér sé um nokkuð íþyngjandi úrræði fyrir borgara þessa lands sem vilja njóta þeirra réttinda sem EES samningurinn færir þeim.

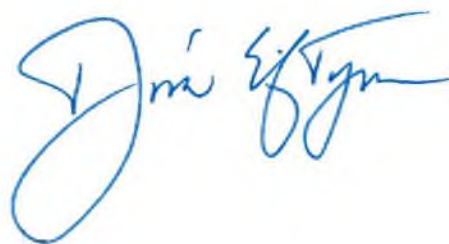
4. Lokaorð

Líkt og rekið er hér að framan felur EES samningurinn í sér reglur sem tryggja eiga réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila, bæði með fortaklausri skyldu til þess að innleiða í íslenskan rétt þær gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn og með skuldbindingu þess efnis að tryggja skuli innleiddum EES reglum forgang ef árekstur verður við önnur sett lög. Dómaframkvæmd hér á landi staðfestir að ekki hefur verið unnt að tryggja forgang innleiddra EES reglna með þeirri skýringarreglu sem lögfest var í lögum nr. 2/1993. Til þess að uppfylla umrædda

⁶ Mál E-9/97 Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn Íslandi [1998] EFTA Ct. Rep. 95.

samningsskuldbindingu Íslands er því nauðsynlegt að lögfesta þá forgangsreglu sem frumvarpið mælir fyrir um. Undirrituð mælir því eindregið með því að frumvarpið verði samþykkt.

Reykjavík, 10. maí 2023

A handwritten signature in blue ink, reading "Dóra Sif Tynes". The signature is written in a cursive style with a large initial 'D'.

Dóra Sif Tynes, lögmaður