

## Tillaga til þingsályktunar

um könnun á framkvæmd EES-samningsins.

Flm.: Katrín Júlíusdóttir, Össur Skarphéðinsson, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Árni Páll Árnason, Guðbjartur Hannesson, Helgi Hjörvar, Kristján L. Möller, Oddný G. Harðardóttir, Valgerður Bjarnadóttir.

Alþingi ályktar að skipuð verði nefnd sérfræðinga til að kanna hvort framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið rúmist innan 21. gr. stjórnarskrárinnar. Nefndin verði skipuð fimm mönnum og tilnefni Alþingi tvo menn og Háskóli Íslands, Háskólinn á Bifröst og Háskólinn í Reykjavík einn mann hver til setu í nefndinni. Fulltrúi Alþingis verði formaður nefndarinnar.

Nefndin skili skýrslu um athuganir sínar eigi síðar en tólf mánuðum eftir samþykkt ályktunar þessarar.

### Greinargerð.

#### Inngangur.

EES-samningurinn er umfangsmikill og tekur til flestra þátta þjóðlífsins. Samningurinn er í stöðugri þróun og mótun þar sem hann breytist samhlíða þróun reglna á innri markaði Evrópusambandsins. Við gerð samningsins komst nefnd fjögurra sérfræðinga á vegum utanríkisráðuneytisins að þeirri niðurstöðu í nefndaráli 6. júlí 1992 að samningurinn rúmaðist innan valdheimilda 21. gr. stjórnarskrárinnar en jafnframt að ekki væri loku fyrir það skotið að þróun samningsins yrði á þann veg að það mat breyttist. Þessi niðurstaða var umdeild meðal fræðimanna. Frá gildistöku EES-samningsins hefur eðli samningsins breyst, svo og áhrif Íslands á ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hans. Færa má rök fyrir því að þróun samningsins hafi síðan verið með þeim hætti að ástæða sé til að meta á ný hvort hann og viðbætur við hann rúmast innan 21. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort þörf er á að breyta stjórnarskránni. Sambærileg tillaga var lögð fram á 135. löggjafarþingi (58. mál). Vaxandi fjöldi stjórnskipulegra álitamála sem tengjast EES-samningnum á undanförunum árum hefur varpað enn skýrara ljósi á mikilvægi slíks mats.

Flutningsmenn telja svo mikinn vafa leika á að framkvæmd EES-samningsins standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands að rétt sé að Alþingi hlutist til um rannsókn á málinu. Flutningsmenn leggja því til að Alþingi skipi nefnd sérfræðinga sem fái það hlutverk að kanna hvort framkvæmd EES-samningsins standist fyrrnefnt ákvæði stjórnarskrárinnar. Lagt er til að fimm menn skipi nefndina, tveir tilnefndir af Alþingi auk þriggja fulltrúa sem tilnefndir skulu af háskólasamfélaginu.

#### Eðli EES-samningsins.

EES-samningurinn er lifandi samningur og breytist dag frá degi. Í honum er gert ráð fyrir að Ísland innleiði nýjar reglur Evrópusambandsins sem gilda á innri markaðnum. Þetta hefur víðtæk áhrif á íslenskt löggjafarvald. Umfang þessarar löggjafar hefur reynst mun meira en

gert var ráð fyrir í upphafi. Frumkvæði og lokaákvörðun um innleiðingu nýrra reglna er í auknum mæli komin á Evrópuvettvanginn og fá svið samfélagsins eru undanskilin. Samkvæmt skýrslu sem sérfræðinganevnd skilaði í janúar 2012 um samband Noregs og Evrópusambandsins er þriðjungur allra norskra laga að einhverju leyti innleiðing á gerðum Evrópusambandsins.\* Í heild hefur Noregur innleitt um þrjá fjórðu hluta allra gerða Evrópusambandsins á grundvelli samninga sinna við sambandið. Ein helsta gagnrýni nefndarinnar er hinn lýðræðislegi vandi sem skapast við það að Noregur sé í reynd skuldbundinn til að taka upp stefnu og gerðir í fjölmörgum málaflokkum án þess að eiga atkvæðisrétt með aðild að Evrópusambandinu né teljandi aðkomu að ákvarðanatökuférlinu. Hvað Ísland varðar þá er nær öll löggjöf sem tekur gildi hérlendis á sumum sviðum, eins og í umhverfismálum og matvælaeftirliti, mótuð af fulltrúum annarra ríkja í Brussel, en ekki af lýðræðislega kjörnum fulltrúum á Alþingi Íslendinga. Aðgangur íslenskra stjórnvalda að ákvarðanatöku Evrópusambandsins er mestur í upphafi í gegnum framkvæmdastjórnina. Hins vegar er hlutverk Evrópuþingsins og ráðherraráðsins orðið mun veigameira við meðferð mála og afgreiðslu þeirra en þegar samningurinn var gerður. Í þeirri meðferð og lokaafgreiðslu eiga Íslendingar engan rétt samkvæmt EES-samningnum. Þetta má segja að sé grundvallarbreyting á aðkomu Íslands að afgreiðslu mála innan Evrópusambandsins. Borgarar Evrópusambandsins hafa margvíslegar leiðir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sem íslenskir borgarar hafa ekki en ákvarðanir í stofnunum sambandsins byggjast á fjölpættu samráði við sérfræðinga, stjórnáðilamenn og hagsmunaaðila í aðildarríkjunum.

### **Óvirkt neitunarvald.**

Ísland og EFTA-ríkin hafa engin áhrif á frumrétt Evrópusambandsins. Þau hafa ekki atkvæðisrétt þegar fjallað er um afleidda löggjöf eða breytingar á samstarfinu. EFTA-ríkin geta hins vegar neitað að taka upp nýja löggjöf eða breytingar á samstarfinu, en til þess að svo sé þurfa þau öll að tala einum rómi. Hvert EFTA-ríki hefur neitunarvald þegar kemur að upptöku nýrra reglna. Við framkvæmd samningsins hefur þó komið í ljós að neitunarvaldið sem EFTA-ríkin hafa í orði kveðnu er óvirkt. Ástæða þess er sú að hvert EFTA-ríkjanna veit að ef það beitir neitunarvaldinu getur það þurft að lúta neitunarvaldi annars ríkis í næstu umferð og þannig koll af kalli. Af því leiðir að Alþingi hefur einungis formlegt en ekki raunverulegt neitunarvald, því að beiting þess mundi í reynd kollvarpa samningnum. Grípi eitthvert EES-ríkjanna til neitunarvalds hefur framkvæmdastjórnin heimild til að segja upp samningnum á viðkomandi sviði. Ef réttindi falla niður á einu sviði hins innri markaðar getur það haft mjög alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulífið á Íslandi. Jafnframt væri þar með grafið undan meginforsendu samningsins um einsleitni á öllu svæðinu, að sömu reglur eigi að gilda alls staðar á innri markaðnum. Pólitískt er það því svo gott sem ógerlegt fyrir EES-ríki að neita að staðfesta gerðir frá Evrópusambandinu. EES-ríkin geta einungis dregið að staðfesta gerðir sem þeim líkar ekki, fengið aðlögun, oftast nær tímabundna, að þeim og frestað þannig gildistöku þeirra um nokkra hríð. Með öðrum orðum, fari svo að eitt EES-ríki hafni gerð sem snýr að innri markaðnum þýðir það í raun uppsögn á EES-samningnum á því sviði og næði uppsögnin til allra EFTA-ríkjanna.

\* Skýrslan heitir Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU, sjá: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

### **Áhrif á íslenskt dómssvald.**

Réttaráhrif EES-samningsins hafa reynst mun meiri en séð var fyrir í upphafi. Í hæstaréttardómi frá 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999, Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn íslenska ríkinu, gekk Hæstiréttur lengra en áður og dæmdi íslenska ríkið skaðabótaskyldt vegna vanrækslu þess við lögfestingu á tilskipun frá Evrópusambandinu. Vísað var í niðurstöðu EFTA-dómstólsins í máli nr. E 9/97 frá 10. desember 1998 þar sem íslensk stjórnvöld voru talin vera bótaskyld þrátt fyrir að EES-samningurinn segði ekkert um slíkan rétt til bóta. Reyndar hafði það verið grundvallaratriði í samningaviðræðum um EES að tvíeðli réttarkerfa EFTA-ríkjanna yrði virt og að Evrópuréttur hefði ekki bein réttaráhrif hér á landi. Niðurstaða EFTA-dómstólsins í þessu máli bar þess hins vegar vitni að meiri áhersla væri lögð á að endurspeglar í dómsniðurstöðunum áþekk réttaráhrif og tíðkuðust vegna dómafordæma dómstóls Evrópusambandsins fremur en að virða grundvallarsjónarmið um fullveldi Íslands og að ríkið gæti ekki bakað sér bótaábyrgð með aðgerðum eða aðgerðaleysi á vettvangi þjóðaréttar.

### **Nýir sáttmálar.**

EES-samningurinn byggist á Rómarsamningnum, stofnsáttmála Evrópusambandsins, og ákvæði hans eru samhljóma texta sáttmálans eins og hann var þegar viðræðum lauk. Síðan samningurinn var gerður hafa fjórir nýir sáttmálar litið dagsins ljós. Með Maastricht-samningnum frá 1992, Amsterdam-samningnum frá 1997, Nice-samningnum frá 2000 og Lissabon-samningnum frá 2009 hafa orðið töluverðar breytingar á stofnsáttmálanum og starfsemi Evrópusambandsins sem ekki eru endurspegladur í EES-samningnum. Samkvæmt þessum nýju samningum hefur samstarf Evrópusambandsins orðið nánara og samstarfssviðum verið fjölgað. Þá hefur ákvarðanatökufærli sambandsins breyst. EES-samningurinn endurspeglar því hvorki Evrópusambandið eins og það er nú né grundvallarreglur sambandsins.

EES-samningurinn tryggir EFTA-ríkjunum aðgang að störfum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, svo sem að sérfræðinganeftum sem undirbúa lagagerðir. Síðan samningurinn var undirritaður hefur sú grundvallarbreyting orðið á starfsemi Evrópusambandsins að dregið hefur úr völdum framkvæmdastjórnarinnar. Með gildistöku hinna nýju sáttmála á vettvangi Evrópusambandsins hafa mikil völd færst til ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. Lissabon-samningurinn gerði hið svokallaða samákvörðunarferli (e. co-decision) að meginreglu í lagasetningu sambandsins, þar sem samþykki þingsins verður að liggja fyrir í stað álitsgjafar áður. Aðkoma Evrópuþingsins hefur því aukist til muna. Þessar breytingar á innri gerð Evrópusambandsins hafa dregið verulega úr möguleikum EFTA-ríkjanna til að hafa áhrif á Evrópulöggjöfina sem þó gildir á öllu EES-svæðinu eftir sem áður. Samkvæmt EES-samningnum hafa EFTA-ríkin litið aðgang að þessum stofnunum. Aukið vægi Evrópuþingsins og ráðherraráðsins hefur jafnframt orðið til þess að erfiðara reynist að fá framkvæmdastjórnina til að tala máli EFTA-ríkjanna gagnvart ráðherraráðinu og aðildarríkjunum þar sem hún þarf að hafa meira fyrir því en áður að halda til streitu eigin sjónarmiðum og áhersluatriðum.

### **Aukning stjórnskipulegra álitamála.**

Þróun regluverks Evrópusambandsins undanfarin ár hefur leitt til fjölgunar mála þar sem stjórnskipuleg álitamál koma við sögu við upptöku í EES-samninginn. Í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis undanfarin ár hafa slík álitamál verið reifuð og tekið fram að gera megi ráð fyrir framhaldi á þessari þróun. Er þar um að ræða þróun ákvörðunar- og lagasetningarvalds innan Evrópusambandsins og færslu ákvörðunar- og eftirlitsvalds inn í sérhæfðar

stofnanir. Samkvæmt túlkun sérfræðinga er slíkt framsal valds aðeins heimilt í takmörkuðum mæli samkvæmt íslenskri stjórnskipan, sé framsalið á vel skilgreindu og afmörkuðu sviði. Framkvæmd þessara mála hefur verið sú að meta sérhvert tilvik með tilliti til takmarka stjórnarskrárinnar í þessum efnum. Í tveimur nýlegum tilvikum, sem varða eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum og skráningarkerfi á losunarheimildum, var það niðurstaða lögfræðialita að viðkomandi gerðir voru taldar fela í sér framsal sem ekki samrýmist stjórnarskrá. Kallaði sú niðurstaða á samningaviðræður um sérhannaðar lausnir innan EES. Þessi nýlegu dæmi sýna að full ástæða er til að framkvæma heildstætt mat á stjórnskipulegri stöðu EES-samningsins, þar sem meðal annars yrði lagt mat á samanlögð áhrif þeirra tilvika sem nú þegar hafa reynt á þanþol stjórnarskrárinnar. Jafnframt væri rétt að horfa til framtíðar í ljósi þess að gera má ráð fyrir að slíkum tilvikum muni fjölga.