

# Viðauki III: Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar

Höfundur: Stefán Már Stefánsson, prófessor.

## EFNISYFIRLIT

I. Hluti: Lissabon-sáttmálinn og grundvallaratriði hans .....	1
1 Söguleg atriði.....	2
1.1 Fyrstu skrefin.....	2
1.2 Efnahagsbandalag Evrópu .....	2
1.3 Evrópusambandið og stoðirnar þrjár .....	4
1.4 Stjórnarskrárfrumvarpið .....	7
1.5 Lissabon-sáttmálinn.....	8
2 Stofnanir ESB .....	11
2.1 Leiðtoga ráðið.....	11
2.2 Ráðið.....	12
2.3 Framkvæmdastjórnin .....	13
2.4 Dómstóllinn .....	14
2.5 Evrópuþingið .....	16
2.6 Seðlabanki Evrópu.....	16
2.7 Endurskoðunardómstóllinn.....	18
2.8 Niðurstöður .....	19
3 Grundvallaratriði og lögfestar meginreglur .....	20
3.1 Gildin innan Sambandsins .....	20
3.2 Markmið Sambandsins .....	20
3.3 Valdmörk Sambandsins .....	20
3.4 Nálægðarreglan.....	21
3.5 Meðalhófsreglan .....	22
3.6 Valdaskiptingin.....	23
3.7 Samstarf af heilindum (trúnaður) .....	24
3.8 Meginreglan um bann við mismunun .....	25
3.9 Jöfn staða ríkja og grundvallarhlutverk þeirra.....	26
3.10 Aukin samvinna (sveigjanlegur samruni).....	27
3.11 Gerðir Evrópusambandsins .....	28
3.12 Nýjar reglur um töku ákvarðana (gerða) .....	29
3.13 Meginreglan um framkvæmd ESB laga .....	30
3.14 Breytingar á gildandi samningum .....	30
3.15 Úrsögn .....	32
4 Bein réttaráhrif, forgangsáhrif og aðrar óskrifaðar meginreglur ESB-réttar .....	34

4.1	Almenn atriði.....	34
4.2	Meginreglan um bein réttaráhrif.....	34
4.2.1	Efni reglunnar samkvæmt dómafordæmum .....	34
4.2.2	Niðurstöður.....	37
4.3	Meginreglan um forgangsáhrif ESB réttar .....	38
4.3.1	Efni reglunnar samkvæmt dómafordæmum .....	38
4.3.2	Niðurstöður um forgangsáhrif ESB réttar .....	40
4.3.3	Hvernig horfa forgangsáhrifin við í landsrétti?.....	41
4.4	Meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna.....	45
4.5	Óbein réttaráhrif .....	47
4.6	Meginreglurnar um réttaröryggi og réttmætar væntingar.....	48
5	Lýðræðið í Sambandinu.....	51
5.1	Almenn atriði.....	51
5.2	Evrópuþingið .....	51
5.3	Áhrif þjóðþinga.....	53
5.4	Aukin áhrif borgaranna.....	54
5.5	Mannréttindamál.....	55
6	Frelsi, öryggi og réttlæti .....	61
6.1	Söguleg atriði.....	61
6.2	Lissabon-sáttmálinn.....	63
6.3	Einstök atriði Lissabon-sáttmálans í málefnum frelsis, öryggis og réttlætis....	63
6.4	Dómstóll ESB í málefnum frelsis, öryggis og réttlætis.....	66
6.5	Málefni þar sem krafist er einróma samþykkis í ráðinu á sviði frelsis, öryggis og réttlætis.....	66
6.6	Önnur atriði sem varða aðildarríkin .....	67
6.7	Landfræðileg frávik varðandi svæði frelsis, öryggis og réttlætis .....	67
6.8	Helstu niðurstöður .....	69
7	Utanríkismál .....	70
7.1	Heimildir Evrópusambandsins til að gera þjóðréttarsamninga .....	70
7.2	Fyrri sameiginleg stefna í utanríkis- og öryggismálum.....	72
7.3	Réttarstaðan eftir Lissabon-sáttmálann .....	73
7.3.1	Almennt .....	73
7.3.2	Helstu breytingar .....	75
7.3.3	Gerð þjóðréttarsamninga .....	80
8	Efnahags- og myntmál.....	83
8.1	Söguleg atriði.....	83

8.2	Evrópska myntkerfið .....	84
8.3	Tímaáætlanir fyrir stofnun Efnahags- og myntbandalagsins.....	85
8.4	Efnahagssamvinnusambandið .....	87
8.5	Myntbandalagið .....	88
8.5.1	Stofnanir Myntbandalagsins .....	88
8.5.2	Stefnan í peningamálum .....	89
8.5.3	Valdheimildir evrópska seðlabankakerfisins.....	89
8.6	Lissabon-sáttmálinn .....	90
8.7	Niðurstöður .....	90
9	Dómur þýska stjórnlagadómstólsins 30. júní 2009 um Lissabon-sáttmálann og gildi hans gagnvart þýsku stjórnarskránni .....	91
10	Breytingar í hnotskurn sem leiða má af Lissabon-sáttmálanum .....	93
II. Hluti:	Mikilvæg atriði í tengslum við aðildarumsókn .....	95
11	Ríkjahugtakið og Evrópusambandið .....	96
11.1	Inngangur .....	96
11.2	Ríki .....	96
11.3	Sambandsríki .....	97
11.4	Ríkisvald .....	98
11.5	Stjórnarskrá.....	98
11.6	Stjórnarskrá sem samfélagssáttmáli (þjóðarsáttmáli) .....	99
11.7	Stjórnskipun sambandsríkja.....	99
11.8	Stjórnarskrár með fleiri rætur .....	101
11.9	Hvaða grundvallarreglum Evrópusambandsins má líkja við stjórnarskrárreglur fullvalda ríkis?.....	102
11.10	Áhrif samstarfs innan Evrópusambandsins á efni stjórnarskráa í aðildarríkjunum .....	103
11.11	Hver hefur lokaorðið um valdheimildir Evrópusambandsins? .....	103
11.12	Fólu stjórnarskrárrögin í sér að líta mátti á Evrópusambandið sem ríki? .	106
11.13	Urðu breytingar á stjórnarskrárrögunum með Lissabon-sáttmálanum?....	107
11.14	Niðurstöður .....	108
12	Náttúruauðlindir og Evrópusambandið .....	110
12.1	Almenn atriði.....	110
12.2	Rannsóknarefnið .....	112
12.3	Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttar.....	112
12.4	Löggjafarvald ESB .....	114
12.4.1	Sérákvæðin .....	114
12.4.2	Almenna ákvæðið .....	115

12.4.3	Geta stjórnarskrárákvæði veitt vörn?.....	115
12.5	Þýðing ákvæða sambandsréttar um skipan eignarréttar .....	116
12.5.1	Meginreglan.....	116
12.5.2	Dómaframkvæmd .....	118
12.5.3	Gilda sérreglur um opinber fyrirtæki? .....	120
12.6	Helstu niðurstöður .....	122
13	Fiskveiðireglur Evrópusambandsins .....	124
13.1	Inngangur.....	124
13.2	Upphaf og þróun.....	124
13.3	Löggjöf um fiskveiðar .....	127
13.3.1	Lagalegur grundvöllur sameiginlegu fiskveiðistefnunnar.....	127
13.3.2	Málsmeðferð við að setja afleidda löggjöf.....	128
13.3.3	Mörk lagasetningarvalds stofnana Evrópusambandsins og einstakra aðildarríkja.....	129
13.3.4	Aðildarsamningar .....	130
13.4	Aðgangur að hafsvæðum og auðlindum.....	131
13.4.1	Almennt .....	131
13.4.2	Meginregla um jafnan aðgang .....	132
13.4.3	Heildarafli.....	133
13.4.4	Landskvótar .....	133
13.4.5	Tæknilegar verndarráðstafanir.....	141
13.5	Valdheimildir sambandsins gagnvart þriðju ríkjum .....	141
13.6	Samningur Noregs um aðild að Evrópusambandinu frá árinu 1994 .....	142
13.6.1	Inngangur.....	142
13.6.2	Uppbygging aðildarlaganna.....	142
13.6.3	Markmið Norðmanna í aðildarviðræðunum.....	142
13.7	Hvalir.....	145
13.8	Helstu niðurstöður .....	146
14	Möguleikar nýrra aðildarríkja á sérlausnum (undanþágum) varðandi landbúnað og sjávarútveg.....	148
III. Hluti:	Heimildir .....	153

## **I. Hluti: Lissabon-sáttmálinn og grundvallaratriði hans.**

Hér verður gerð grein fyrir þeim helstu breytingum sem gerðar voru á rétti Evrópusambandsins með Lissabon-sáttmálanum. Verður fyrst vikið að sögulegum inngangi. Síðan verða einstök efnisatriði tekin til skoðunar. Markmiðið er einkum að gera grein fyrir réttarreglum Evrópusambandsins (og Evrópubandalagsins) eins og þær stóðu við gildistöku Lissabon-sáttmálans og þeim helstu breytingum sem urðu við gildistöku hans. Með því móti ætti að nást fram yfirlit yfir þróun lagareglna Evrópusambandsins í samandregnu máli frá stofnun þess og fram að gildistöku Lissabon-sáttmálans en það er einmitt eitt af þeim atriðum sem um er spurt í verkefnanalýsingu utanríkisráðuneytisins til Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands.

## 1 Söguleg atriði

Hér verður minnst á nokkur atriði sem máli skipta við sögulega þróun Evrópusambandsins. Tilgangurinn er einkum sá að varpa ljósi á þá framþróun lagareglna sem orðið hefur og forsendur hennar.

### 1.1 Fyrstu skrefin

Fyrsta skrefið í átt að stofnun framsækinna bandalaga á sviði viðskipta var tekið með áætlun franska utanríkisráðherrans Schumanns þann 9. maí 1950 um að fella stjórn frönsku og þýsku kola- og stálframleiðslunnar undir einn hatt. Árangurinn varð sá að samkomulag náðist um stofnun Kola- og Stálbandalags Evrópu (KSE). Voru samningar undirritaðir í París 18. apríl 1951 og tóku þeir gildi í júlí 1952. Aðildarlöndin voru Frakkland, Ítalía, Vestur-Þýskaland, Holland, Belgía og Lúxemborg. Með þessu bandalagi var stefnt að markaðsbandalagi á umræddu sviði sem þýddi í raun að landamæri ríkjanna áttu að hverfa varðandi þessar framleiðslugreinar. Til þess að svo mætti verða þurfti að samræma efnahagskerfi aðildarríkjanna að vissu marki. Með þessum hætti var að því unnið að ríkin yrðu svo háð hvert öðru að líkur á vopnuðum átökum mundu minnka að mun auk þess sem framleiðni ykist verulega. Gengið var út frá því að á stórum sameiginlegum markaði, þar sem allir stæðu jafnt að vígi, myndu myndast ný öfl. Þau fyrirtæki sem vegna smæðar, kunnáttuleysis, aðstöðu eða annarra orsaka stæðust ekki lengur samkeppni, myndu týna tölunni en eftir yrðu þau fyrirtæki sem einmitt væru líklegust til að tryggja framfarir og hagsæld.

### 1.2 Efnahagsbandalag Evrópu

Umrædd sex ríki náðu nokkru síðar samkomulagi um stofnun *Efnahagsbandalags Evrópu* (EBE) og *Kjarnorkubandalags Evrópu* (KBE). Samningar um þessi bandalög voru undirritaðir í Róm 25. mars 1957. Af þeim sökum eru þeir stundum nefndir Rómarsamningarnir (Rómarsáttmálarnir).<sup>1</sup> Þeir tóku gildi 14. janúar 1958. Samningurinn um EBE var víðtækastur því að hann tók til allra framleiðsluþátta ríkis. Markmiðin voru svipuð og með samningnum um KSE. Einnig var hér stefnt að markaðsbandalagi en ekki á eins afgerandi hátt að því leyti að samningurinn um EBE fól ekki í sér jafn víðtækt valdframsal í hendur stofnana bandalagsins eins og raunin var í KSE. Samningurinn um EBE stefndi á hinn bóginn ekki einungis að markaðsbandalagi á tilteknu sviði heldur líka að því að samræma efnahagskerfi aðildarríkjanna í ákveðnum atriðum fram yfir það. Vegna þess hve EBE spannaði yfir víðtækt svið framleiðsluþátta varð vart við áhrif þess í aðildarríkjunum á feiknar mörgum sviðum mannglegra samskipta, þar á meðal á efnahags- og hagstjórnarstefnu aðildarríkjanna og viðskiptastefnu þeirra gagnvart þriðju ríkjum, þ.e. ríkjum utan bandalagsins.

Umrædd þrjú bandalög hvíldu á þremur sjálfstæðum samningum sem hver um sig hafði aðeins gildi fyrir viðkomandi bandalag. Með sérstökum samrunasamningi frá 8. apríl 1965 urðu stofnanir EBE, þ.e. ráðið og framkvæmdastjórnin, þau sömu fyrir bandalögin þrjú (miðað við 1. júlí 1967). Aðrar stofnanir EBE, þ.e. þingið og dómstóllinn, höfðu verið sameiginleg frá árinu 1958. Þing EBE ályktaði árið 1978 að þessi þrjú bandalög skyldu einu nafni nefnd Evrópubandalagið.

---

<sup>1</sup> Hér skammstafað Rs.

Þrátt fyrir áföll og afturkippi í starfi EBE skilaði það árangri í þeirri þróun að efla samstarf aðildarríkjanna. Félagsleg, efnahagsleg og hernaðarleg viðhorf í Evrópu breyttust síðan töluvert á þeim áratugum frá því að Samningurinn um EBE var undirritaður. Ný vandamál komu fram en önnur hurfu í bakgrunninn. Þetta hefur m.a. haft þau áhrif að samningarnir, þ.e. upphaflegir samningar, og svonefndar afleiddar gerðir<sup>2</sup> bandalagsins breyttust í tímans rás og afleiddum gerðum fjölgaði smám saman verulega. Sú staðreynd skiptir einnig máli að aðildarríkjum hefur fjölgað umtalsvert. Þau eru nú 28 talsins með yfir 500 milljónir íbúa en voru 6 í upphafi.<sup>3</sup>

Á árunum upp úr 1980 hafði tollabandalagi verið komið á auk sameiginlegrar stefnu í landbúnaðarmálum og fiskveiðimálum og viss árangur hafði náðst í þá átt að auka frjálsræði varðandi hina fjóra frelsisþætti. Á þessu tímabili vantaði þó enn talsvert upp á að EBE hefði náð markmiðum sínum um að koma á fullkomnu markaðsbandalagi og töldu margir að viss stöðnun hefði átt sér stað. Framkvæmdastjórninni gekk illa að fá einróma samþykki ráðsins fyrir nýjum gerðum og aðildarríkjum kom ekki saman um stefnumótun, þar sem sum vildu stefna að aukinni sameiningu ríkjanna en önnur, einkum Frakkland, vildu fara hægar í sakirnar. Þá stóðu ýmsar hindranir í vegi fyrir fullu markaðsfrelsi, ekki síst hinar svonefndu tæknilegu viðskiptahindranir.

Af þeim sökum undirrituðu aðildarríkin þann 17. febrúar 1986 svonefnd *einingarlög Evrópu*<sup>4</sup> en þessi lög fólu í sér nokkrar breytingar á Rs. og samningnum um KSE. Yfirlýst markmið evrópsku einingarlaganna var að stuðla að aukinni samvinnu aðildarríkjanna í átt að sérstöku Evrópusambandi. Síðastnefnt hugtak var þó ekki skilgreint nánar. Mikilvægustu breytingarnar sem leiddu af evrópsku einingarlögum voru þessar: a) ráðinu var gert auðveldara að taka ákvarðanir með auknum meirihluta í vissum málaflokkum þar sem áður þurfti samhljóða atkvæði, b) áhrif þings EBE voru aukin og var í raun fyrst þá fengið raunverulegt vald við setningu gerða, c) komið var á auknu samstarfi á sviði rannsókna og tækniþróunar, d) umhverfismál fengu aukið vægi, e) tekin voru í lög í fyrsta sinn ákvæði um pólitískt samstarf aðildarríkjanna í utanríkismálum og f) innri markaði EBE var komið á.

---

<sup>2</sup> Hér er átt við bindandi og óbindandi reglur sem stofnunum ESB er og hefur verið heimilt að taka. Afleidd löggjöf er sú löggjöf sem stofnanir ESB hafa heimild til að setja og verður ávallt að hafa heimild í samningunum sjálfum, þ.e. í frumréttinum. Löggjöf af þessu tagi fjallar oft um efni sem einstök ríki myndu í flestum tilvikum aðeins fjalla um í löggjöf. Af því leiðir að oft má segja að lagasetningarvald aðildarríkjanna hafi verið framselt að því leyti.

<sup>3</sup> Stofnríkin voru Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Belgía, Holland og Lúxemborg en við stofnun þess árið 1958 gekk það undir heitinu Efnahagsbandalag Evrópu sem fyrr greinir. Á næstu þremur áratugum gengu Bretland, Írland og Danmörk (1973), Grikkland (1981), og Spánn og Portúgal (1986) til liðs við bandalagið og voru aðildarríkin þá orðin tólf talsins. Með Maastricht-sáttmálanum árið 1993 var Evrópusambandið stofnað sem nokkurs konar þak í svonefndu stoðaskipulagi. Á sama tíma var heiti Efnahagsbandalags Evrópu breytt í Evrópubandalagið og skömmu síðar fengu Austurríki, Finnland og Svíþjóð aðild (1995). Tæpum áratugi seinna, árið 2004, gengu tíu ríki í ESB; Eistland, Lettland, Litháen, Kýpur, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland, og þremur árum síðar Búlgaría og Rúmenía. Með gildistöku Lissabon-sáttmálans árið 2009 var nafni bandalagsins breytt öðru sinni og hefur síðan þá heitið Evrópusambandið.

<sup>4</sup> Á ensku: Single European Act, á þýsku: Einheitsgesetze.



Lagakerfi Rómarsamningsins (hér eftir í eintölu til hægðarauka) eins og það stóð bæði fyrir og eftir setningu einingarlaganna var í verulegum atriðum frábrugðið því sem venjulega gildir um aðra þjóðréttarsamninga. Helstu atriðin skulu nefnd: Í fyrsta lagi fólst sérstaða Rs. einkum í því að hann og afleidd löggjöf hans veitti einstaklingum og lögaðilum margs konar réttindi og lagði á þá margs konar skyldur um efni sem aðildarríkin hafa skuldbundið sig til þess að veita lagagildi samkvæmt stjórnskipunarlægum hvers þeirra. Í öðru lagi voru stofnunum EBE falin víðtæk völd til sjálfstæðrar lagasetningar og til þess að laga Rs. að nýjum aðstæðum. Í þriðja lagi fóru stofnanir bandalagsins samanlagt með meiri völd en tíðkast venjulega við alþjóðlegar stofnanir. Hér er átt við vald til að setja lög, dómsvald og framkvæmdarvald. Rómarsamningurinn var grundvöllur fyrrgreinds vald stofnana EBE. Loks er ónefnt að umrædd löggjöf EBE hafði forgang fram yfir rétt aðildarríkjanna.

Naúðsynlegt er að hafa í huga að ekkert af þeim atriðum, sem nú hafa verið nefnd, hefur breyst í grundvallaratriðum þó að viss framþróun hafi átt sér stað og völd Sambandsins aukist.

### 1.3 Evrópusambandið og stoðirnar þrjár

Hugmyndin um sérstakt Evrópusamband á rætur að rekja til yfirlýsingar æðstu manna aðildarríkja EBE sem gefin var í október 1972. Síðan er hugmyndarinnar aftur getið í aðfararorðum einingarlaganna.<sup>5</sup> Í rauninni er ekki unnt að sjá nákvæmlega hvaða sjónarmið hafa legið að baki hugmyndinni en þó má ganga að því vísu að með sérstöku Evrópusambandi væri stefnt að nánari samvinnu á fleiri sviðum og með víðtækara skuldbindingargildi en áður var. Rétt er og að hafa í huga að það Evrópusamband sem náðist samkomulag um í Maastricht fól ekki í sér endanlegt form á samruna. Eðlilegra er að líta svo á að samruninn geti og muni halda áfram í einhverri mynd þegar pólitískar forsendur eru fyrir hendi. Það hefur og orðið raunin.

Undirliggjandi þeirri þróun að stofna sérstakt Evrópusamband var viðleitni til að stofna sérstakt Efnahags- og myntsamband.<sup>6</sup> Þær tilraunir byrjuðu á fundi Evrópska ráðsins í Hannover 1988 að frumkvæði Þjóðverja og Frakka. Náðist samkomulag á tiltölulega stuttum tíma um meginatriði slíks Efnahags- og myntsambands og það varð grundvöllur svonefndrar Delors-skýrslu sem gerði ráð fyrir stofnun Efnahags- og myntsambands í þremur áföngum. Á fundi Evrópska ráðsins<sup>7</sup> í Strassborg í desember 1989 var ákveðið, gegn atkvæði Stóra-Bretlands, að hefja samningaviðræður um stofnun Efnahags- og myntsambandsins í lok ársins 1990. Fyrsti áfanginn gekk í gildi 1. júlí 1990 en án þátttöku þriggja aðildarríkja, þar á meðal Stóra-Bretlands. Þau ríki hófu þátttöku nokkru síðar.

---

<sup>5</sup> Í franska textanum er orðið „union“ notað bæði í yfirlýsingunni og í einingarlægum. Í enska textanum er í fyrra tilvikinu notað orðið „union“ en í síðara tilvikinu „unity“. Í danska textanum er notað orðið „sammenslutning“ í báðum tilvikum.

<sup>6</sup> Á ensku: The Economic and Monetary Union (EMU). Hér skal þess getið að í aðfararorðum einingarlaganna er skírskotað til þess að æðstu menn aðildarríkjanna hafi á fundi í París 1972 samþykkt það markmið að stefna smám saman að Efnahags- og myntsambandi.

<sup>7</sup> Á ensku: The European Council. Skipað æðstu leiðtogum aðildarríkjanna og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Nú nefnt leiðtogaráðið.

Jafnframt myndaðist hvati til að stofna sérstakt stjórnmálasamband um stefnuna gagnvart ríkjum utan bandalagsins. Rót hans er að finna í þróun alþjóðamála, einkum sameiningar Þýskalands og upplausn ríkjasambanda í Mið- og Austur-Evrópu. Segja má að Þýskaland og síðar Frakkland hafi átt frumkvæðið að þróun sem hófst árið 1989 í átt að stjórnmálasambandi aðildarríkja EBE. Hrun margra ríkja í Mið- og Austur-Evrópu og sameining Þýskalands voru talin sýna fram á nauðsyn þess að EBE gegndi þýðingarmiklu hlutverki í utanríkis- og öryggismálum, ekki síst gagnvart Bandaríkjunum og þáverandi Sovétríkjum. Þrýstingur jókst bæði utan EBE og innan þess um að bandalagið hefði veigamiklu hlutverki að gegna við mótnun utanríkisstefnu nýrrar Evrópu. Var talið eðlilegt að EBE hefði þetta hlutverk auk þess sem sumir töldu nauðsynlegt að bandalagið tæki að sér aukið vald á þessu sviði til að koma í veg fyrir að Þýskaland næði þar sérstöku forskoti í ljósi sameiningar þess. Þessu tengdust svo hugmyndir um nauðsyn þess að efla lýðræði innan EBE, einkum með því að styrkja þing þess.

Á aukafundi í Evrópska ráðinu í apríl 1990 var samþykkt ályktun og lögð áhersla á mikilvægi *Evrópusambands (ESB)*, m.a. til að koma á móts við fyrrgreind sjónarmið um stofnun sérstaks Efnahags- og myntsambands og stjórnmálasambands. Var ákveðið að kveða saman ríkjaráðstefnu aðildarríkjanna ef forkönnun leiddi í ljós að samningsvilji væri fyrir hendi. Sú könnun sýndi vilja til að kalla saman ríkjaráðstefnu þar sem fjallað yrði um:

1. aðalmarkmið sérstaks stjórnmálasambands,
2. hvernig auka mætti lýðræði innan EBE, skilvirkni EBE og stofnana þess, og
3. stöðu og einingu EBE í alþjóðlegu samhengi.

Ráðstefnan hófst 14. desember 1990 en þann dag var einnig ráðgert að halda ríkjaráðstefnu um Efnahags- og myntsambandið. Ríkjaráðstefnan stóð yfir þar til samningarnir um Evrópusambandið voru undirritaðir í Maastricht þann 7. febrúar 1992. Þeir tóku gildi 1. nóvember 1993 eftir að aðildarríkin höfðu samþykkt þá í samræmi við stjórnskipunarlög hvers ríkis. Grundvöll Evrópusambandsins má því rekja til tveggja ríkjaráðstefna aðildarríkja EBE. Snerist önnur um stofnun Efnahags- og myntsambandsins en hin síðari um stjórnmálasamband ríkjanna og fleiri atriði.

Samningarnir um ESB<sup>8</sup> voru talsverðir að vöxtum. Um var að ræða marga samninga, sem fólu m.a. í sér breytingar á fyrri samningum, fjölmargar bókanir og yfirlýsingar. Þrátt fyrir þetta verður hér eftir oftast fjallað um samningana í eintölu til hægðarauka. Samningurinn um Evrópusambandið hvíldi á einum grunni, þ.e. á þremur svonefndum þremur stöðum svo og ákvæðum sem tóku til Evrópusambandsins sem slíks.<sup>9</sup> Samvinnan á milli allra stöðanna var hnýtt saman með aðfararorðum, sameiginlegum ákvæðum og lokaákvæðum. Í aðfararorðum samningsins kom m.a. fram að aðildarríkin hefðu samþykkt að stofna sérstakt Evrópusamband og einnig kom fram á hvaða grundvelli það var gert.

---

<sup>8</sup> Grundvöllur Evrópusambandsins eru Maastricht-samningarnir. Heiti Evrópusambandsins á ensku er: The European Union en á dönsku: Den Europæiske Union.

<sup>9</sup> ESB er stofnað með þeim hætti að í I. hluta samningsins er að finna sameiginlegar reglur fyrir sambandið sem slíkt, í II.-IV. hluta eru gerðar breytingar á samningnum um EBE, KSE og KBE. Í V. hluta er að finna ákvæði um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Í VI. hluta eru ákvæði um lagaleg og innri málefni og í VII. hluta eru lokaákvæði. Loks fylgja bókanir og yfirlýsingar.

Sameiginlegu ákvæðin höfðu að geyma yfirlýsingar um þau markmið sem að var stefnt með stofnun Evrópusambandsins og á hvaða grundvelli það var gert. Lokaákvæðin höfðu að geyma ákvæði um þróun Evrópusambandsins og aðild nýrra ríkja.

Stoðir ESB voru þrjár sem fyrr sagði. **Fyrsta stoðin hafði að geyma rétt Evrópubandalagsins (EB)<sup>10</sup>, Kjarnorkubandalagsins og Kola- og stálbandalagsins.<sup>11</sup>** Segja má að samningarnir um ESB hafi að miklu leyti beinst að fyrstu stoðinni, þ.e. samningnum um EB, og miðast við að breyta og auka við þá samninga sem þá voru þar í gildi. **Stoð tvö tók til utanríkis- og öryggismála en einnig til varnarmála og stoð þrjú tók til lögreglusamvinnu og lagalegrar samvinnu í sakamálum** (þessi stoð fjallaði við gerð Maastricht-samningsins um samvinnu í lagalegum og innri málefnum). Stoðir tvö og þrjú höfðu sjálfstæða tilveru gagnvart rétti Evrópubandalagsins í hefðbundnum skilningi og voru honum til fyllingar en töldust hins vegar ekki hluti af honum. Aðildarríkin voru ekki fús til að færa þessa málaflokka undir sama yfirþjóðlega vald og málefni stoðar eitt. Samvinna aðildarríkjanna varðandi þau málefni sem stoðir tvö og þrjú tóku til fór fram með því móti að aðildarríkin notuðu þær stofnanir sem fyrir voru í EB, þ.e. einkum ráðið, þingið og framkvæmdastjórnina. Þegar um stoð tvö var að ræða var gert ráð fyrir því að ráðið tæki allar ákvarðanir með einum rómi. Framkvæmdastjórnin hafði ekki einkarétt til að setja fram tillögur og aðeins var leitað ráðgjafar hjá þinginu um almenn atriði stefnunnar í málaflokknum. Dómstóll ESB hafði hér ekkert dómvald. Þegar um stoð þrjú var að ræða (lögreglusamvinnu og lagalegrar samvinnu í sakamálum) voru völd stofnana ESB heldur ekki sambærileg við það sem var hjá Evrópubandalaginu. Með Amsterdam-samningnum árið 1997 fengu þær þau aukin völd í þessum málaflokki. Nefna ber sérstaklega að framkvæmdastjórnin fékk nú völd til að setja fram tillögur (að vísu ekki einkarétt), dómstóll ESB fékk takmarkað en aukið dómvald og völd þingsins voru aukin.<sup>12</sup>

Allar fyrrgreindar réttarheimildir hvíldu á einum og sama grunninum, samningnum um Evrópusambandið. Samningnum fylgdi loks lokagerð, 17 bókanir og 33 yfirlýsingar.

*Amsterdam-samningurinn.* Upphaflega var ráðgert að markmið ríkjaráðstefnunnar í Amsterdam yrðu takmörkuð við endurskoðun málamiðlana sem gerðar voru í Maastricht og gengu skemmra en sumir vildu varðandi samruna ESB. Þetta reyndist þó ekki raunhæft markmið þar sem augljóst var eftir fullgildinguna aðildarríkjanna á Maastricht-samningunum að frekari hugmyndir um samruna ættu ekki vísan stuðning meðal almennings. Þá þurftu aðildarríkin á pólitískum stuðningi að halda vegna stofnunar Efnahags- og myntsambands Evrópu, svo og vegna hugsanlegrar stækkunar ESB. Af þessum sökum var aukin áhersla lögð á tiltekin stefnumarkandi mál eins og umhverfismál, félagsmál, heilbrigðismál, mannréttindi, gagnsæi stofnana ESB og baráttu gegn atvinnuleysi og glæpum ásamt endurskoðun á utanríkis- og öryggismálastefnu sambandsins. Heildarniðurstöður ríkjaráðstefnunnar liggja fyrir í Amsterdam-samningnum frá 1997. Ekki er unnt að segja að þar hafi verið um miklar breytingar að

<sup>10</sup> Sem áður sagði var heiti Efnahagsbandalags Evrópu breytt í Evrópubandalagið með Maastricht-samningnum.

<sup>11</sup> Samningurinn um það bandalag rann út árið 2002.

<sup>12</sup> Sjá hér nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010, bls. 65-67 og Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 96-98.

ræða í átt til aukings samruna aðildarríkjanna. Helstu breytingarnar vörðudu Schengen-samstarfið, utanríkis- og öryggismál, sveigjanlegan samruna<sup>13</sup> og vissar breytingar á stofnunum ESB.

**Nice-sáttmálinn** var samþykktur árið 2000 en tók ekki gildi fyrr en árið 2003 þegar Írar höfðu samþykkt hann. Hann felur í sér breytingar á Maastricht-samningnum. Hann greiddi götuna fyrir þá stækkun ESB sem var í vændum og kvað á um fulltrúafjölda í ráðinu og á Evrópuþinginu. Hann verður ekki gerður að frekara umtalsefni hér

#### 1.4 Stjórnarskrárfrumvarpið

Samningur um stjórnarskrá fyrir Evrópu, oftast þekktur einfaldlega sem *Stjórnarskrá Evrópusambandsins*, var þjóðréttarsamningur sem undirritaður var árið 2004 af aðildarríkjum ESB sem þá voru 25.

Samningurinn var staðfestur í 18 aðildarríkjum en samningaferlið endaði þegar honum var synjað í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005. Samningurinn tók því aldrei gildi. Samningnum var ætlað að leysa af hólmi fjölda eldri samninga sem mynduðu lagagrundvöll Evrópusambandsins og að einfalda ákvarðanatökuferli innan Sambandsins

Þegar hugsanleg áhrif stjórnarskrárfrumvarpsins eru metin, ef það hefði verið samþykkt, verður að kanna nánar að hverju stjórnarskráin hefði breytt innan ESB. Má þá hafa í huga að samningurinn um ESB (þar á meðal samningurinn um EB) telst frumréttur innan sambandsins. Í því felst að hann eða meginreglur hans hafa sum þau einkenni sem aðildarríkin hafa að jafnaði í æðstu lögum sínum. Við samþykkt stjórnarskrárfrumvarpsins hefðu þó bæst við:

- sérstök stjórnarskrá sem hefði a.m.k. haft táknræna þýðingu<sup>14</sup>
- réttindaskrá (borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi, félagsleg réttindi, sérstök ESB réttindi)
- embætti utanríkismálaráðherra (leiðir stefnuna í utanríkis- og öryggismálum í umboði Evrópska ráðsins)
- embætti forseta Evrópska ráðsins (kemur m.a. fram gagnvart þriðju ríkjum og leggur meginlínur í málefnum ESB)
- fjölgun heimilda til að taka ákvarðanir með auknum meirihluta
- aukin áhrif þjóðþinga og héraðsstjórna.

Þau áhrif og völd sem enn hefðu verið hjá einstökum aðildarríkjum sem teljast sérstaklega mikilvæg voru eftirfarandi miðað við stjórnarskráruppkastið:

- Breytingar á nýju stjórnarskránni hefði orðið að gera með samþykki allra aðildarríkjanna.

---

<sup>13</sup> Samkvæmt því gat meiri hluti aðildarríkja óskað eftir nánara samstarfi með vissum skilyrðum. Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 56.

<sup>14</sup> Í frumvarpinu sagði svo á ensku: this Constitution establishes the European Union on which the Member States confer competences to attain objectives they have in common.

- Allar breytingar sem gerðar hefðu verið hefðu orðið að fullnægja stjórnarskrárlegum kröfum í aðildarríkjunum.
- Meginreglan um veittar valdheimildir hefði orðið áfram aðalreglan. Það þýðir að ESB hefði ekki tekið sér neitt vald sem því var ekki veitt með samningunum. Frumvarpið gerði ráð fyrir styrkingu ákvæða sem að þessu lutu.
- Ákvarðanir í mikilvægum málaflokkum svo sem skattamálum, efnahagsmálum og fjármálum var eftir sem áður aðeins unnt að taka með samkomulagi allra aðildarríkjana. Sama átti við um þau málefni sem féllu undir stoð 2 og 3.

Í kjölfarið á þeim viðtökum sem stjórnarskrárfrumvarpið fékk var horfið frá frekari vinnu við sérstakan stjórnarskrársáttmála innan Evrópusambandsins.

### 1.5 Lissabon-sáttmálinn

Í næstu köflum hér síðar verður fjallað um einstök ákvæði Lissabonsáttmálans. Hér verður því tæpt á nokkrum aðalatriðum til skýringar.

Eftir að hætt var við frekari vinnu við stjórnarskrársáttmála hófst þess í stað fljótlega vinna að nýjum sáttmála. Á fundi ríkisstjórna aðildarríkjana 2007 var ákveðið að halda áfram að vinna að breytingatillögum og fékkst nú umboð til þess. Skýrt kom þó fram að ekki yrði unnið að sérstöku stjórnarskrárplaggi og að sáttmálinn skyldi ekki hafa að geyma ákvæði um fána, þjóðsöng, Evrópudag og sérstök ákvæði um forgang ESB réttar gagnvart landsrétti. Þá var heiti embættis utanríkisráðherra breytt í æðsta talsmann ESB í utanríkis- og öryggismálum og ekki var lengur notast við hugtakið „lög“ í tengslum við gerðir sambandsins. Höfnun stjórnarskrársáttmálans var að nokkru leyti rakin til sameiningarfælni sumra aðildarríkja sem fyrrgreind hugtakanotkun hefði kynt undir. Í flestum aðalatriðum tók hinn nýi sáttmáli þó við keflinu af stjórnarskrársáttmálanum og var verkefninu sem þar var ýtt úr vör haldið áfram undir vinnuheitinu „endurskoðunarsamningurinn“.

Á þessum grundvelli var ákveðið var að vinna að breytingum að nýjum frumvarpsdrögum sem enduðu með samningi og ganga almennt undir nafninu Lissabon-sáttmálinn. Ólíkt stjórnarskrárfrumvarpinu flokkast Lissabon-sáttmálinn fremur undir breytingasamning líkt og áður hafa tíðkast. Hann átti að fela í sér lok þeirrar endurskoðunarvinnu sem hófst með Amsterdam-samningnum og Nice-samningnum, m.a. með það fyrir augum að styrkja *skilvirkni* og *lýðræði* innan ESB. Samningurinn gengur þó lengra þar eð ESB fær aukna möguleika að koma fram sameiginlega út á við *gagnvart öðrum ríkjum* og alþjóðastofnunum. Þá er gert ráð fyrir því að málaflokkurinn dómsmálasamstarf í sakamálum og lögreglusamvinna (áður stoð 3) verði styrkt, einkum með aukinni samvinnu á sviði lögreglu og réttarfarsmála. Tekið er fram skýrum stöfum að sambandið fari aðeins með þau völd sem því eru fengin og að færa megi tiltekið vald til baka til aðildarríkjana. **Í Lissabon-sáttmálanum er tekið fram á hvaða sviðum ESB fari eitt með vald, hvar valdheimildir eru sameiginlegar og í hvaða málaflokkum ESB geti aðeins komið fram með tillögur og samræmingaraðgerðir.**

Mikilvæg formbreyting felst í því að samningurinn um EB (áður stoð 1, þ.e. samningurinn um Evrópubandalagið) fær nýtt nafn, þ.e. samningurinn um starfrækslu

Evrópusambandsins (hér skammstafað SSESB).<sup>15</sup> Þetta leiðir af því að **Lissabonsáttmálinn gerir sambandið og bandalagið að einni lögpersónu, þ.e. Evrópusambandið.** Hugtakið Evrópubandalagið er því ekki notað lengur í þessu sambandi. Lissabon-sáttmálinn gerir ennfremur ráð fyrir talsverðum breytingum á fyrri sáttmála um Evrópusambandið.<sup>16</sup> Heiti hans er enn sem fyrr sáttmálinn um Evrópusambandið (hér skammstafað SESB).<sup>17</sup> Ótvírætt er að hann hefur sama gildi að lögum og samningurinn um SSESB.

**Lissabon-sáttmálinn var undirritaður 13. desember 2007 en tók gildi árið 2009 eftir að Írar höfðu fellt hann árið 2008 en samþykkt hann síðan eftir breytingar.** *Að formi* til fjallar sáttmálinn um breytingar á *Maastricht*-sáttmálanum eins og honum hafði verið breytt. Hann er aðeins 7 greinar auk aðfararorða. Eftir stendur í einu plaggi samningur um Evrópusambandið og samningur um *starfrækslu ESB* sem áður sagði. ESB og EB verða því einn aðili, þ.e. Evrópusambandið, og heitið Evrópubandalagið verður ekki notað lengur sem fyrr sagði. Samningurinn um Evrópusambandið er stuttur og með svipuðu efni og hann hefur verið samkvæmt *Maastricht*-samningnum (með síðari breytingum) en samningurinn um *starfrækslu* Evrópusambandsins er mun lengri en áður var. Ákvæði 1. gr. Lissabon-sáttmálans hefur að geyma 62 breytingar á samningnum um ESB og 2. gr. samningsins hefur að geyma 294 breytingar á fyrri samningi um EB. Greinar 3-7 hafa að geyma lokaákvæði.

**Að efni til treystir Lissabon-sáttmálinn innviði sambandsins og eykur áhrif *leiðtogaráðs* og *Evrópuþings* á kostnað *framkvæmdastjórnar*. Þá eflir hann sambandið verulega á sviði *utanríkismála* og leggur grunninn að sameiginlegri *utanríkisþjónustu ESB undir forsæti æðsta talsmanns ESB í utanríkis- og öryggismálum.***

Þess skal að lokum getið að *stöð tvö* hefur sem slík verið lögð niður en í stað þess koma ákvæði 23.-41. gr. SESB en í 1. mgr. 24. gr. segir m.a. að um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum gildi sértækar reglur og sérstök málsmeðferð og að leiðtogaráðið og ráðið skuli móta stefnuna og hrinda henni í framkvæmd og taka um slíkt einróma

ákvarðanir nema sáttmálarnir kveði á um annað. Hafa ber hér einnig í huga ákvæði 40. gr. SESB sem segir efnislega að framkvæmd stefnu í utanríkis- og öryggismálum skuli hvorki hafa áhrif á beitingu stofnananna á málsmeðferðarreglum né á heimildir þeirra samkvæmt sáttmálunum, til að beita þeim valdheimildum Sambandsins sem um getur í 3.-6. gr. sáttmálans um SSESB og svipuð sjónarmið eiga við gagnkvæmt þegar stofnanir ESB framfylgja stefnunni í síðastnefndum greinum. Hlutverk greinarinnar er því að slá því

---

<sup>15</sup> Á ensku Treaty on the Functioning of the European Union, skammstafað TFEU.

<sup>16</sup> SESB fjallar nánar um þessi atriði: I. Bálkur: Almenn ákvæði, II. Bálkur: Ákvæði um meginreglur um lýðræði, III. Bálkur: Stofnanaákvæði, IV. BÁLKUR: Ákvæði um aukna samvinnu, V. Bálkur: Almenn ákvæði um aðgerðir sambandsins gagnvart ríkjum utan þess og sértæk ákvæði um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum.

<sup>17</sup> Á ensku Treaty on European Union, skammstafað TEU.

föstu að valdheimildir ESB á sviði utanríkis- og öryggismála hafi engin áhrif á þær valdheimildir sem ESB fari með á öðrum sviðum og öfugt.<sup>18</sup>

Að því er varðar *stod þrjú* þá hefur hún einnig verið lögð niður en í stað þess koma ákvæði 42.-46. gr. SESB. Reglum um þessi málefni hefur nú verið breytt að því leyti að notast er við sömu gerðir (reglugerð, tilskipun eða ákvörðun) og í öðrum hlutum SSEB og þingið tekur þátt í setningu afleiddra laga í venjulegri meðferð (samráðsmeðferðin) þar sem framkvæmdastjórnin fer með frumkvæðisrétt. **Dómstóll ESB hefur fengið dómsvald á öllu sviðinu með fáum undantekningum.**

Hafa ber í huga að ýmsar meginreglur sem um verður getið í 3. kafla hér á eftir eiga við um allan samninginn um ESB. Það er svipuð niðurstaða og áður var en þó er e.t.v. kveðið skýrar á um sum þessara atriða.

**Samantekið er e.t.v. unnt að segja að þróun lagareglna ESB hafi smám saman orðið sú að samningarnir um ESB ná til fleiri atriða en áður var og að vald stofnana ESB hafi jafnframt aukist.** Sú þróun er í takt við þá nauðsyn sem talin hefur verið fyrir hendi til þess að ná betri tókum á þeim vandamálum sem að steðja. Í því samhengi skiptir hinn nýi sáttmáli, Lissabon-sáttmálinn, talsverðu máli.

---

<sup>18</sup> Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 134.



## 2 Stofnanir ESB

Breytingar Lissabon-sáttmálans á stofnunum ESB eru talsverðar. Þess er fyrst að geta að stofnunum ESB hefur verið fjölgað úr fimm<sup>19</sup> í sjö þar sem leiðtogaráðið og Evrópski seðlabankinn hafa nú verið gerð að formlegum stofnunum. Það hefur m.a. þá þýðingu að hinar nýju stofnanir verða almennt bundnar af lögum Sambandsins og háðar dómstólseftirliti þess. Vald stofnana Sambandsins hefur ennfremur að nokkru leyti verið endurskipulagt einkum með því að fleiri málaflokkar færast undir ákvæðin um venjulega málsmeðferð og aukinn og endurskilgreindan meirihluta í ráðinu, skipulagi hefur verið breytt við töku ákvarðana varðandi meðferð fjárlaga auk fleiri atriða sem getið verður síðar. Verður nú vikið að þessum stofnunum nokkrum orðum.

### 2.1 Leiðtogaráðið

Evrópska ráðið hafði áður smám saman fest sig í sessi og verkefnasvið þess tekið á sig skýrari mynd. Áður var getið um leiðtogaráðið í 1. mgr. 4. gr. samningsins um Evrópusambandið.<sup>20</sup> Í greininni sagði að ráðið skyldi vera nauðsynlegur aflvaki fyrir þróun Sambandsins og skyldi setja því almennar stjórnmalalegar leiðbeiningar. Auk þess var vikið að leiðtogaráðinu og hlutverki þess í ýmsum ákvæðum bandalagsréttarins sem og í samningnum um Evrópusambandið. Í því efni má geta ákvæðis 1. mgr. 13. gr. (ákvæðin um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum) sambandsréttarins og 99. gr. og 121-122. gr. bandalagsréttarins en öll síðastnefndu ákvæðin fjölluðu um stefnuna í efnahags- og myntmálum. Leiðtogaráðið tók aðeins ákvörðun einróma. Loks gátu æðstu embættismenn aðildarríkjanna komið saman á fundi í leiðtogaráðinu þótt ekki væri sérstökum ákvæðum bandalagsréttar til að dreifa. Slíkt gat þó í raun aðeins gerst í undantekningartilvikum þegar mikið lá við, t.d. ef leysa þurfti flókin ágreiningsmál.

Við gildistöku Lissabon-sáttmálans varð leiðtogaráðið sem fyrr sagði sérstök stofnun. **Í leiðtogaráðinu skulu eiga sæti þjóðhöfðingjar eða leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna, ásamt forseta þess og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Þá skal æðsti talsmaður sameiginlegrar stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum taka þátt í starfi þess.**<sup>21</sup> Leiðtogaráðið skal eftir sem áður vera drifkraftur þróunar í Sambandinu og skal það ákveða almenn pólitísk stefnumið þess og forgangsatríði. Það fer ekki með löggjafarvald, sbr. 1. og 2. mgr. 15. gr. SESB, en tekur þó ákvarðanir í nokkrum málaflokkum sem varða stofnanir og skipanir til þeirra. **Það skal taka ákvarðanir samhljóða nema öðruvísi sé ákveðið í sáttmálunum.**<sup>22</sup>

Leiðtogaráðið kys sér forseta til tveggja og hálfis árs í senn, sem m.a. leiðir starfsemina, og ekki má gegna embætti á vegum aðildarríkis.<sup>23</sup> Um er að ræða fullt starf og forsetinn hefur tiltekna skilgreindar starfsskyldur, t.d. skal hann sitja í forsæti og leiða starf leiðtogaráðsins. Hann skal auk þess, á sínum vettvangi og í krafti stöðu sinnar, tryggja fyrirvar Sambandsins gagnvart ríkjum utan þess þegar um er að ræða málefni er varða sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum, en þó með fyrirvara um valdsvið æðsta

<sup>19</sup> Þau voru ráðið, framkvæmdastjórnin, þingið, dómstóllinn og endurskoðunardómstóllinn.

<sup>20</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 234.

<sup>21</sup> Sbr. 2. mgr. 15. gr. SESB.

<sup>22</sup> Sbr. hér t.d. 3. mgr. 235. gr. SSES.

<sup>23</sup> Áður skiptust leiðtogarnir á að fara með forystu í 6 mánuði í senn. Það þótti skammur tími sem var ekki talinn leiða til nægilegrar festu í forystuhlutverkinu, sbr. Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty*, bls. 206.



talsmanns sameiginlegrar stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum, sbr. nánar 6. mgr. 15. gr. SESB.

Samantekið má því ætla að hinar nýju lagareglur hafi styrkt stöðu leiðtogaráðsins og forseta þess í sessi en reglurnar miða ekki síst að því að auka skilvirkni þess og sýnileika.

## 2.2 Ráðið

Ráðið fer með lögjafar- og fjárveitingarvald ásamt Evrópuþinginu. Það skal m.a. annast stefnumótun og samræmingu, sinna eftirlitshlutverki, koma að gerð þjóðréttarsamninga og veita framkvæmdastjórninni vald til að samþykkja gerðir, sbr. 1. mgr. 290. gr. SSESB.<sup>24</sup>

Ráðið er skipað einum fulltrúa frá hverju aðildarríki sem hefur heimild til að skuldbinda það og greiða atkvæði fyrir þess hönd. Fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans kom ráðið saman í tíu nánar tilgreindum verkefnasviðum (svonefndum *samsetningum*).<sup>25</sup> Aðildarríkin skiptu með sér að sitja í forsæti ráðsins í sex mánuði í senn.

Með Lissabon-sáttmálanum hafa orðið nokkrar breytingar sem máli skipta. Ein breytingin er sú að eitt verkefnasviðið, þ.e. í utanríkis- og öryggismálum, hefur nú verið fært yfir til *utanríkismálaráðsins*.<sup>26</sup> *Æðsti talsmaður* sameiginlegrar stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum skal veita utanríkismálaráðinu forstöðu, sbr. 2. og 3. mgr. 18. gr. SESB. og hið sama á við um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Önnur verkefnasvið verða áfram hjá ráðinu.

Reglan í hinum nýu samsetningunum er nú sú að fulltrúar aðildarríkjanna í ráðinu skulu fara með formennsku í samsetningum ráðsins í sex mánuði í senn og *til skiptis*,<sup>27</sup> í samræmi við skilyrðin sem sett eru í 236. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, sbr. 9. mgr. 16. gr. SESB. Leiðtogaráðið samþykkir með auknum meirihluta ákvörðun um formennsku í samsetningum ráðsins. Ein samsetninganna ber heitið almenna ráðið og skal það tryggja samræmi í starfi annarra samsetninga ráðsins. Það skal undirbúa fundi leiðtogaráðsins og tryggja eftirfylgni við þá í samráði við forseta leiðtogaráðsins og framkvæmdastjórnina.

Aðalreglan innan ráðsins verður áfram sú að ákvarðanir eru teknar með auknum meirihluta. Eins og fyrr er frá greint hefur þróunin með Lissabon-sáttmálanum orðið sú að nokkrir mikilvægir málaflokkar, þar sem áður var krafist einróma samþykkis, hafa nú verið færðir yfir í svið þar sem einungis er krafist aukins meirihluta. Þetta á einkum við um svið frelsis, öryggis og réttlætis en þetta á þó líka við á nokkrum öðrum sviðum.<sup>28</sup> Enn er þó krafist einróma samþykkis á mörgum mikilvægum sviðum, t.d. varðandi skatta, almannatryggingakerfi og félagsmálastefnu.

Hér skiptir einnig máli að reglum hefur verið breytt við útreikning aukins meirihluta í ráðinu. Áður var miðað við atkvæðavægi sem var mismunandi mikið eftir stærð aðildarríkjanna en ákveðinn fjöldi þeirra gat þó stöðvað ákvarðanatöku í ráðinu. Frá 1.

<sup>24</sup> Skipan ráðsins og verkefnasviði er að öðru leyti lýst í riti Stefáns Mús Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 235 og áfram (þ.e. fram að Nice-samningunum) og er vísað þangað.

<sup>25</sup> Nánar Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty*, bls. 209.

<sup>26</sup> Sbr. 6. mgr. 16. gr. SESB.

<sup>27</sup> Á ensku: equal rotation. Þetta þýðir væntanlega að gæta verður jafnræðis milli aðildarríkjanna.

<sup>28</sup> Sjá nánar um þessi svið í riti Paul Craig: *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, bls. 383-386.

nóvember 2014<sup>29</sup> er hins vegar miðað við tvöfaldan meirihluta, þ.e. aukinn meirihluti skal skilgreindur sem a.m.k. 55% þeirra sem eiga sæti í ráðinu, þ.e. í það minnsta fimmtán ríki, og skulu þeir vera fulltrúar aðildarríkja sem til teljast a.m.k. 65% af íbúafjölda Sambandsins<sup>30</sup>, sbr. 4. mgr. 16. gr. SESB.<sup>31</sup> Síðari málsliður 4. mgr. greinarinnar fjallar um frekari skilyrði þess að unnt sé að stöðva framgang mála. Þar segir að til þess að minni hluti geti stöðvað framgang mála verði hann að vera skipaður a.m.k. fjórum fulltrúum ráðsins, en náist það ekki skal litið svo á að aukinn meirihluti hafi náðst.<sup>32</sup>

### 2.3 Framkvæmdastjórnin

Framkvæmdastjórnin skal vinna að almennum hagsmunum Sambandsins og taka viðeigandi frumkvæði í því skyni. Hún skal tryggja beitingu sáttmálanna sem og ráðstafana sem stofnanirnar gera samkvæmt þeim. Hún skal hafa umsjón með beitingu laga Sambandsins undir eftirliti Dómstóls Evrópusambandsins. Hún skal hafa með höndum framkvæmd fjárlaga og stýra áætlunum. Hún skal gegna samræmingar- og stjórnunarhlutverki og fara með framkvæmdarvald eins og mælt er fyrir um í sáttmálunum. Hún skal tryggja fyrirsvar Sambandsins gagnvart ríkjum utan þess nema að því er varðar sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum og önnur tilvik sem kveðið er á um í sáttmálunum. Hún skal eiga frumkvæði að gerð árlegra áætlana Sambandsins og áætlana þess til margra ára með það í huga að gera samstarfssamninga milli stofnana, sbr. 1. mgr. 17. gr. SESB. Aðalatriðin voru og eru að framkvæmdastjórnarmenn starfa algerlega sjálfstætt og með hagsmuni ESB eina að leiðarljósi. Stjórnarmenn sitja því ekki sem fulltrúar sinna ríkja eða til að gæta hagsmuna þeirra. Þeir sinna margvíslegum verkefnum. Meðal mikilvægari verkefna er frumkvæðisréttur framkvæmdastjórnarinnar við lagasetningu, en afleidd löggjöf SEB verður að jafnaði ekki sett nema að tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Þessi frumkvæðisréttur veitir framkvæmdastjórninni því töluvert vægi við stefnumótun innan Sambandsins.<sup>33</sup> Framkvæmdastjórnin hefur einnig mikilvægu eftirlitshlutverki að gegna og er almennur eftirlitsaðili.

Með Lissabon-sáttmálanum jukust völd framkvæmdastjórnarinnar að hluta til. Sú valdaukning liggur aðallega í því að þau málefni sem áður voru í stoð 3 (dómsmálasamstarf í sakamálum og lögreglusamvinna) hafa nú verið færð í SSESB og fjöldi mála hefur auk þess verið færður úr einróma ályktun í ráðinu í aukinn meirihluta. Við þær aðstæður fær framkvæmdastjórnin aukinn frumkvæðisrétt og ráðið getur ekki breytt tillögu framkvæmdastjórnarinnar nema með einróma ályktun, sbr. 293. gr. SSESB (nema í vissum undantekningartilvikum). Því hefur framkvæmdastjórnin hér sterkari stöðu

---

<sup>29</sup> Þangað til gilda ákvæði Nice- samningsins. Í 205. gr. samningsins um Evrópubandalagið koma fram reglur um vægi einstakra aðildarríkja og í 4. mgr. hennar kemur fram þýðingarmikil regla til hagsbóta fyrir fjölmennustu aðildarríkin.

<sup>30</sup> Skilyrði um tiltekinn íbúafjölda er oft talið andstætt hagsmunum smárikja og tekist hefur verið á um þetta í fyrri samningalotum um ESB.

<sup>31</sup> Hér er þó að gæta bókunar 36 sem hefur að geyma bráðabirgðarákvæði. Það þýðir væntanlega að hinar nýju reglur koma ekki til framkvæmda fyrr en árið 2017.

<sup>32</sup> Hér skal haft í huga að yfirlýsing 7 fjallar um ákvæði 4. mgr. 16. gr. SESB og 2. mgr. 238. SSESB. Yfirlýsingin fjallar um tiltekin ákvæði sem beita skal á tímabilinu 1. nóvember 2014 til 31. mars 2017. Í 1. gr. yfirlýsingarinnar er m.a. gert ráð fyrir að komi fram andmæli frá fulltrúum í ráðinu sem eru fulltrúar fyrir a.m.k. þremur fjórðu hlutum af íbúafjölda eða þremur fjórðu hlutum aðildarríkja skuli ráðið gera allt sem í þess valdi stendur til að finna viðunandi lausn. Ekki er ástæða til að fjalla um þessa yfirlýsingu nánar hér.

<sup>33</sup> Gráinne de Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, bls. 37.

en hún hafði áður. Þess ber einnig að geta að framkvæmdastjórnin hefur aukið völd sín á öðrum vettvangi. Í því efni skal t.d. bent á 1. mgr 18. gr. SESB (samþykki forseta framkvæmdastjórnarinnar er áskilið við skipun æðsta talsmann stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum), sjá einnig 3. málslíð 7. mgr. 17. gr. SESB.

Áður voru 20 framkvæmdastjórnarmenn og framkvæmdin sú að tveir voru frá fimm stærstu ríkjunum en einn frá hverju hinna. Frá 1. janúar 2005 gildi samkvæmt Nice-samningnum reglan um einn fulltrúa frá hverju landi þar til aðildarríkin næðu tölunni 27 en síðan að þeir yrðu færri en aðildarríkin. Búlgaríja og Rúmenía gerðust aðilar 1. janúar 2007 og urðu 26. og 27. aðildarríkið þannig að umrædd ákvæði hefðu tekið gildi. Lissabon-sáttmálinn gerir þó ráð fyrir því að framkvæmdin frestist. Svo segir í 4. mgr. 17. gr. SESB:

Í framkvæmdastjórninni, sem skipuð er milli gildistökudags Lissabon-sáttmálans og 31. október 2014, skulu eiga sæti einn ríkisborgari frá hverju aðildarríki, þ.m.t. forseti hennar og æðsti talsmaður stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum sem skal vera einn af varaforsetum hennar.

Í 5. mgr. 17. gr. SESB segir síðan:

Frá 1. nóvember 2014 skal fjöldi framkvæmdastjóra, að meðtöldum forseta framkvæmdastjórnarinnar og æðsta talsmanni stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum, samsvara tveimur þriðju hlutum aðildarríkjanna nema leiðtogaráðið ákveði einróma að breyta þeirri tölu.

Í síðari málslíð 5. mgr. var síðan að finna ákvæði um kerfi sem átti að tryggja að aðildarríkin skiptust að öllu leyti jafnt á og endurspeglaði lýðræðislega og landfræðilega stöðu þeirra. Ástæðan fyrir hugmyndum um fækkun framkvæmdastjórnarmanna á rót sína að rekja til viðleitni í þá átt að auka skilvirkni. Magir bentu á að framkvæmdastjórn með svo mörgum fulltrúum væri of stór og líktist um of ýmsum þjóðrættarstofnunum þar sem hvert aðildarríki ætti einn fulltrúa. Gegn þessum sjónarmiðum voru svo einkum smærri ríki sem vildu hafa sinn fulltrúa í ráðinu og endurspeglar yfirlýsing 10 slík sjónarmið. Niðurstaðan varð hins vegar sú sem fyrr greinir varðandi lagatexta Lissabon-sáttmálans.

~~Þegar Írar felldu samninginn í desember 2008 samþykkti leiðtogaráðið hins vegar að hverfa frá fyrri hugmyndum um fækkun til að gera þjóðaratkvæðagreiðslu á Írlandi í annarri umferð fýsilegri. Niðurstaðan er því sú samkvæmt samningnum við Íra að leiðtogaráðið verður að ákveða með lagagerð fyrir 31. október 2014 að framkvæmdastjórnin skuli halda áfram að vera skipuð einum fulltrúa frá hverju aðildarríki. Það var gert 22. maí 2013 þannig að einn fulltrúi verður áfram frá hverju aðildarríki einnig eftir 1. nóvember 2014.~~

## 2.4 Dómstóllinn

Dómstóll ESB hefur nú fengið heitið *dómstóll Evrópusambandsins* en það hugtak tekur til dómstólsins, almenna dómstólsins (sem áður hét undirrétturinn) og sérdómstóla. Dómstóll ESB hefur víðtækt dómsvald sem ekki verður lýst hér. Í heild má hins vegar segja að einstaklingar og lögpersónur eigi þess ekki kost að höfða mál fyrir dómstólnum vegna

meindra brota aðildarríkjanna á ESB rétti og sama er að segja um málsóknarrétt þeirra gegn ESB sem slíku eða stofnunum þess. Frá þessu er þó vikið þegar mál snertir einstakling eða lögpersónu beint og sérstaklega.<sup>34</sup>

Helstu breytingar samkvæmt Lissabon-sáttmálanum sem varða dómstól ESB og dómsvald hans eru einkum ferns konar. Í fyrsta lagi á þetta við um utanríkis- og öryggismál. Samkvæmt 275. gr. SSESB fer hann að vísu hvorki með dómsvald að því er varðar ákvæði, sem taka til sameiginlegrar stefnu í utanríkis- og öryggismálum né að því er varðar gerðir sem samþykktar eru á grundvelli þeirra ákvæða. Það fellur hins vegar engu að síður undir dómsvald dómstólsins að fylgjast með því að farið sé að ákvæðum 40. gr. SESB<sup>35</sup> og dæma í málum sem höfðuð eru í samræmi við skilyrðin, sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 263. gr. SSESB, og lúta að því að sannreyna lögmæti ákvarðana um takmarkandi ráðstafanir gagnvart einstaklingum eða lögaðilum sem ráðið hefur samþykkt á grundvelli 2. kafla V. bálks sáttmálans um Evrópusambandið.<sup>36</sup> Þetta þýðir að einstaklingar og lögaðilar fá þannig málsóknarrétt í svonefndu ógildingarmáli ef ESB gerð á þessu sviði varðar þá beint og sérstaklega.

Í öðru lagi er dómsvald hans aukið þegar um er að ræða svið frelsis, öryggis og réttlætis. Þetta á einkum við um þann þátt sem áður féll undir dómsmálasamstarf í sakamálum og lögreglusamvinnu.<sup>37</sup> Að vísu gilda ennþá undantekningar. Dómstóllinn hefur ekki dómsvald um gildi eða meðalhóf lögregluaðgerða eða annarra slíkra aðgerða framkvæmdarvaldsins eða um heimild aðildarríkjanna til að halda uppi lögum og reglu og verndun innra öryggis, sbr. nánar 276. gr. SSESB.

Í þriðja lagi má nefna að í ógildingarmálum sem einstaklingar eða lögpersónur höfða er þeim veitt nokkuð víðtækari málshöfðunarheimild en áður var ef málið er vegna stjórnsýslufyrirmæla sem varða hann beint og fela ekki í sér framkvæmdarráðstafanir, sbr. 4. mgr. 263. gr. SSESB.<sup>38</sup>

Í fjórða lagi skal hér nefnt að málsmeðferð við sektamál á hendur aðildarríki í framhaldi af sammingsbrotamáli á hendur því hefur verið einfölduð. Í fyrri löggjöf (sbr. 2. mgr. 228. gr. þágildandi sammings um EB) þurfti að gefa út rökstutt álit þar sem skilgreint var í hvaða atriðum aðildarríki hefði ekki fullnægt skyldum sínum. Þetta þarf nú ekki lengur heldur er nægjanlegt að ríki hafi verið gefinn kostur á að leggja fram athugasemdir sínar, sbr. 2. mgr. 260. gr. SSESB.

**Dómstóll Evrópusambandsins skal skipaður einum dómara frá hverju aðildarríkjanna.** Hann skal njóta aðstoðar átta lögsögumanna. Þeir leggja fram í opnu þinghaldi af fyllstu óhlutdrægni rökstuddar tillögur í málum sem honum ber að koma að. Almenni dómstóllinn skal skipaður a.m.k. dómara frá hverju aðildarríkjanna, sbr. 2. mgr. 19. gr. SESB. Hann er til kominn vegna þess málafjölda sem að steðjar og dæmir m.a. í

<sup>34</sup> Sjá nánar um dómsvald dómstóls ESB í riti Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 1011-1090 eins og það stóð við gildistöku Amsterdamsammingsins.

<sup>35</sup> Greinin fjallar um að stefnan í utanríkis- og öryggismálum skuli ekki hafa áhrif á aðrar valdheimildir Sambandsins, þ.e. einkum þeim sem lýst er í 3.-6. gr. SSESB.

<sup>36</sup> Sá kafli fjallar um sértæk ákvæði um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum.

<sup>37</sup> Þ.e. bálk VI í fyrri samningi um ESB.

<sup>38</sup> Heimildin er í raun staðfesting þess sem dómstóllinn hafði áður komist að, sbr. mál 50/00, grein 44-45.

samkeppnismálum og málum sem einstaklingar og lögaðilar höfða. Dómarar og lögsögumenn skulu fullnægja ströngum hæfisskilyrðum.

Í heild má segja að skipulag og valdsvið dómstóls ESB hafi hvorki breyst né aukist verulega við gildistöku Lissabon-sáttmálans en ákveðin framþróun hafi þó átt sér stað.<sup>39</sup>

## 2.5 Evrópuþingið

Samkvæmt Lissabon-sáttmálanum skal Evrópuþingið fara með löggjafar- og fjárveitingarvald ásamt ráðinu. Það skal sinna pólitísku eftirliti og ráðgjöf, eins og mælt er fyrir um í sáttmálunum. Það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar. Evrópuþingið skal skipað fulltrúum borgara Sambandsins. **Þeir skulu ekki vera fleiri en sjö hundruð og fimmtíu, auk forseta.** Hlutfall fulltrúa borgaranna skal fara stíglækkandi eftir því sem íbúafjöldinn er meiri en **aldrei skulu vera færri en sex þingmenn frá hverju aðildarríki.** Engu aðildarríki skal úthlutað fleiri en níutíu og sex sætum sbr. 1. og 2. mgr. 14. gr. SESB.

Í kafla 5.2. er gerð frekari grein fyrir Evrópuþinginu. Eins og þar kemur fram hafa völd þess farið vaxandi og á það ekki síst við í tengslum við löggjafarmálefni innan sambandsins en einnig í tengslum við kosningu forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtogaráðsins, sbr. 1. mgr. 14. gr. og 7. mgr. 17. gr. SESB. Þar fyrir utan hefur þingið öðlast aukin völd tengd fjárlögum sambandsins þannig að fjárlögin eru nú ákveðin af þinginu og ráðinu í sameiningu. Völd þingsins hafa einnig aukist, t.d. við gerð alþjóðlegra samninga og varðandi heimildina til minni háttar breytinga, sbr. 352. gr. SSESB.

## 2.6 Seðlabanki Evrópu

Evrópskum seðlabanka og Evrópsku seðlabankakerfi<sup>40</sup> var komið á fót með Maastricht-samningnum, sbr. 8. gr. samningsins um Evrópubandalagið. Seðlabankar aðildarríkjanna halda áfram að vera til og hafa tiltekna starfsemi með höndum. Þeir og Evrópski seðlabankinn nefndust sameiginlega Evrópska seðlabankakerfið, sbr. 1. mgr. 107. gr. sama samnings. Í framkvæmd sjá seðlabankar aðildarríkjanna um daglega framkvæmd peningastefnunnar en í umboði Evrópska seðlabankans.

Evrópski seðlabankinn tók til starfa 1. júlí 1998 og hefur hann aðsetur í Frankfurt í Þýskalandi. Hann tók við af Peningamálastofnun Evrópu og ber ábyrgð á stefnu í peninga- og gengismálum á evrusvæðinu. Mikið var lagt upp úr því að evrópska seðlabankakerfið starfaði sjálfstætt. Því er gert ráð fyrir því að yfirstjórn þessara stofnana, þ. á m. einnig yfirstjórnir einstakra seðlabanka aðildarríkjanna, séu óháð öllu fyrirskipunarvaldi frá aðildarríkjunum. Hún er einnig óháð stofnunum sambandsins á þeim sviðum sem hún

---

<sup>39</sup> Um dómstól ESB má að verulegu leyti vísa til umfjöllunar í riti Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 254 og áfram og bls. 1011 og áfram varðandi dómsvald hans.

<sup>40</sup> Á ensku: European Central Bank (ECB) og European System of Central Banks (ESCB). Þessar stofnanir störfuðu samkvæmt þeim heimildum sem þeim voru fengnar með samningnum um Evrópubandalagið og samkvæmt sérstökum stofnsamþykktum sem settar hafa verið fyrir þær í bókunum sem fylgdu Maastrichtsamningnum. Evrópski seðlabankinn taldist áður sjálfstæð lögpersóna en það á ekki við um Evrópska seðlabankakerfið, sbr. 2. og 3. mgr. 107. gr. (áður 106. gr.) Rs. Sjá nánar í riti Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 885 og áfram.

starfar. Aðildarríkin skuldbinda sig til að fylgja þeirri meginreglu. Evrópuþingið getur krafðið stjórn Evrópska seðlabankans um skýringar á einstökum atriðum.

Í 1. og 2. mgr. 283. gr. SSESB segir nú að Seðlabanki Evrópu og seðlabankar aðildarríkjanna skuli mynda *Seðlabankakerfi Evrópu* (ESCB) og að seðlabanki Evrópu skuli stýra peningamálastefnu Sambandsins, ásamt seðlabönkum þeirra aðildarríkja sem hafa evru sem gjaldmiðil og mynda evrukerfið. Einnig segir að seðlabankakerfi Evrópu skuli lúta stjórn þeirra aðila innan Seðlabanka Evrópu sem fara með ákvarðanatöku.

**Helsta markmið seðlabankakerfis Evrópu skal vera að halda verðlagi stöðugu.** Með fyrirvara um markmiðið um stöðugt verðlag skal seðlabankakerfi Evrópu styðja við almennar efnahagsstefnur í Sambandinu til að stuðla að þeim markmiðum Sambandsins sem mælt er fyrir um í 3. gr. SESB. Helstu verkefni seðlabankakerfis Evrópu eru 1) að móta og framkvæma peningamálastefnu Sambandsins, 2) að stunda gjaldeyrisviðskipti sem samrýmast ákvæðum 219. gr., 3) að hafa umráð yfir og stýra opinberum gjaldeyrisforða aðildarríkjanna (með ákveðnum fyrirvara) og 3) að stuðla að snurðulausum rekstri greiðslukerfa, sbr. nánar 1. og 2. mgr. 127. gr. SSESB.

Við framkvæmd þeirra verkefna, sem seðlabankakerfi Evrópu eru falin, skal Seðlabanki Evrópu, í samræmi við ákvæði sáttmálanna og með þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í stofnsamþykkt seðlabankakerfis Evrópu og Seðlabanka Evrópu setja ýmsar afleiddar gerðir sem nánar er fjallað um í 132. gr. SSESB. Þer sérstaklega að nefna að bankanum er heimilt með þeim takmörkunum og skilyrðum sem ráðið samþykkir, samkvæmt málsmeðferðinni sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 129. gr., að leggja fjársektir eða féviti á fyrirtæki sem standa ekki við skuldbindingar sem kveðið er á um í reglugerðum hans og ákvörðunum, sbr. 3. mgr. 132. gr. SSESB.

Seðlabanki Evrópu skal hafa réttarstöðu lögaðila. **Hann einn getur heimilað útgáfu á evrum.** Hann skal vera sjálfstæður við beitingu valds síns og við fjársýslu sína. Seðlabanki Evrópu skal samþykkja þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að koma verkefnum sínum til framkvæmda í samræmi við þær reglur sem um það gilda, sbr. nánar 3. og 4. mgr. 282. gr. SSESB. Bankaráð Seðlabanka Evrópu skal skipað stjórnarmönnum í framkvæmdastjórn Seðlabanka Evrópu og bankastjórum seðlabanka þeirra aðildarríkja sem hafa evru sem gjaldmiðil. Framkvæmdastjórnin skal skipuð forseta, varaforseta og fjórum öðrum stjórnarmönnum. Þeir eru skipaðir til 8 ára í senn og verða ekki endurkjörnir, sbr. 283. gr. SSESB.

Lissabon-sáttmálinn hefur nú gert Seðlabanka Evrópu að sérstakri stofnun, sbr. 1. mgr. 13. SSESB. Þetta hefur það í för með sér að hann hefur ýmsar sömu skyldur og aðrar stofnanir Sambandsins, t.d. til að gefa borgurum og hagsmunasamtökum Sambandsins færi á að koma skoðunum sínum á framfæri, sbr. 1. mgr. 11. gr. SESB og að starfa innan þeirra valdheimilda sem stofnun er falið með sáttmálunum, sbr. 2. mgr. 13. gr. SESB. Aðalatriðið er þó að sjálfstæði Seðlabanka Evrópu er tryggt samkvæmt núgildandi ákvæðum og er það ekki breyting frá því sem áður var. Sem áður sagði hefur hann réttarstöðu lögaðila og getur einn heimilað útgáfu á evrum. Hann var og er sjálfstæður við beitingu valds síns og við fjársýslu sína og verða aðrir aðilar ESB að virða þetta.



## 2.7 Endurskoðunardómstóllinn

Ákvæði um endurskoðunardómstólinn<sup>41</sup> er að finna í 285.-287. gr. SSESB auk þess sem hans er getið í 1. mgr. 13. gr. SESB sem einnar af stofnunum Sambandsins. Hlutverk endurskoðunardómstólsins er að sjá um endurskoðun á reikningshaldi Sambandsins. Hann er skipaður einum ríkisborgara frá hverju aðildarríki sem eiga að hafa tiltekna reynslu á sviði endurskoðunar og eiga auk þess að vera óváfengjanlega óháðir. Þeir eru skipaðir til 6 ára. Ráðið skal að höfðu samráði við Evrópuþingið samþykka skipan réttarins í samræmi við tillögur sem hvert aðildarríki gerir. Þeim sem eiga sæti í dómstóli þessum er tryggt sjálfstæði sem líkja má við sjálfstæði fulltrúa í framkvæmdastjórninni. Þeim verður t.d. ekki vikið úr starfi nema með dómi dómstóls ESB.

Endurskoðunardómstóllinn endurskoðar alla reikninga um tekjur og útgjöld Sambandsins. Það sama gildir einnig almennt um þær stofnanir sem Sambandið hefur komið á fót nema slík endurskoðun sé sérstaklega undanskilin í stofnsamþykktum. Þá gefur endurskoðunardómstóllinn út yfirlýsingu til þingsins og ráðsins um að reikningar séu réttir og að þeir löggerningar sem að baki þeim búa séu lögmætir og formlega réttir, sbr. nánar 287. gr. SSESB. Þessi yfirlýsing er birt og skoðast sem formleg yfirlýsing til skattþegna um að skattfjármagn hafi verið notað í þeim tilgangi sem að var stefnt. Endurskoðunardómstóllinn prófar jafnframt hvort tekjur hafi komið inn og útgjöld orðið til á löglegan og formlega réttan hátt og hvort fjármálastjórnunin hafi verið forsvaranleg, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Með síðast greindum orðum er átt við það álitamál hvort fjármálastjórnun hafi skilað árangri og hvort fjárhagslegs aðhalds hafi verið gætt.

Endurskoðunin skal byggð á reikningsgögnum og nauðsynlegum rannsóknnum á vettvangi í stofnunum sambandsins eða aðildarríkjunum. Endurskoðunin skal fara fram í samstarfi við innlendar endurskoðunarstofnanir en hafi þær ekki nauðsynlegar valdheimildir skal hún fara fram í samvinnu við til þess bær stjórnvöld.

Endurskoðunardómstóllinn hefur enga heimild til að beita viðurlögum. Hann gefur hins vegar út ársskýrslu eftir hvert reikningsár sem send er stofnunum sambandsins. Hún er birt í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins ásamt svörum stofnananna. Í ársskýrslunni er lögð áhersla á þau atriði sem betur mættu fara. Að auki getur endurskoðunardómstóllinn hvenær sem er sett fram athugasemdir í formi sérstakra skýrslna varðandi einstök málefni og látið í ljós skoðun sína eftir beiðni stofnunar sambandsins. Allar þessar ályktanir eru teknar með einföldum meirihluta atkvæða.

Loks skal endurskoðunardómstóllinn aðstoða þingið og ráðið við eftirlit þeirra með framkvæmd fjárlaga, sbr. nánar 4. mgr. 287. gr. SSESB.

Í heild felur Lissabon-sáttmálinn ekki í sér miklar breytingar frá þeim reglum sem áður giltu um endurskoðunardómstólinn.

---

<sup>41</sup> Heiti þetta er bein þýðing á franska heitinu um ríkisendurskoðun, þ.e. Cour des Comptes (e. Court of Auditors) og samsvarandi heiti má einnig finna í sumum öðrum aðildarríkjum Evrópusambandsins. Dómstóll þessi hefur enga starfsemi með höndum sem líkja má við starfsemi dómstóla hér á landi.

## 2.8 Niðurstöður

Við gildistöku Lissabon-sáttmálans varð leiðtogaráðið sérstök stofnun auk þess sem lagareglur voru gerðar skýrari og reynt að auka skilvirkni. Ekki er þó um róttækar breytingar að ræða.

Völd ráðsins hafa aukist með hinum nýju reglum Lissabon-sáttmálans. Þannig hafa nokkrir mikilvægir málaflokkar, þar sem áður var krafist einróma samþykkis, verið færðir yfir í svið þar sem einungis er krafist aukins meirihluta. Hér skiptir einnig máli að aukinn meirihluti er reiknaður út á annan hátt en áður var.

Völd framkvæmdastjórnarinnar hafa einnig aukist nokkuð. Það á m.a. rót að rekja til þess að viss málefni hafa verið færð í SSESB og ýmis mál hafa að auki verið færð úr einróma ályktun í ráðinu í aukinn meiri hluta. Við þær aðstæður getur ráðið ekki breytt tillögu framkvæmdastjórnarinnar nema með einróma ályktun, sbr. 293. gr. SSESB (nema í vissum undantekningartilvikum). Þess má þó einnig finna dæmi frá öðrum sviðum að dregið hefur úr völdum framkvæmdastjórnarinnar. Útlit er fyrir að framkvæmdastjórnin verði enn um sinn skipuð einum framkvæmdastjórnarmanni frá hverju aðildarríki, þrátt fyrir ákvæði um fækkun þeirra í Lissabon-sáttmálanum.

Dómsvald dómstóls ESB hefur aukist nokkuð og nær nú til fleiri sviða. Að öðru leyti er ekki um breytingar að ræða en ákveðin framþróun hefur þó átt sér stað.

Völd þingsins hafa farið vaxandi og á það ekki síst við í tengslum við löggjafarmálefni innan sambandsins. Einnig ber að nefna að fjárlög sambandsins eru nú ákveðin af þinginu og ráðinu í sameiningu sem ekki var áður. Völd þingsins hafa einnig aukist, t.d. við gerð alþjóðlegra samninga, varðandi heimildina til minni háttar breytinga á SSESB og í tengslum við kosningu forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtogaráðsins.

Breytingar varðandi seðlabankakerfi Evrópu og Seðlabanka Evrópu og endurskoðunardómstólinn eru ekki stórvægilegar.



### 3 Grundvallaratriði og lögfestar meginreglur

Í þessum kafla verður fjallað um sameiginleg ákvæði sem taka á ýmsum grundvallaratriðum og meginreglum sem gilda fyrir Evrópusambandið samkvæmt því sem Lissabon-sáttmálinn mælir fyrir um. Tilgangurinn er sá að kynna efni þessara reglna og að kanna hvort í þeim felist breyting frá því sem áður gildi.

#### 3.1 Gildin innan Sambandsins

Hér er um er að ræða ákvæði sem mæla fyrir um virðingu fyrir mannlegri reisn, frelsi, lýðræði, jafnrétti, réttarríkið og virðingu fyrir mannréttindum, þ.m.t. réttindum þeirra sem tilheyra minnihlutahópum. Þessi gildi eru talin sameiginleg aðildarríkjunum í samfélagi sem einkennist af fjölhyggju, banni við mismunun, umburðarlyndi, réttlæti, samstöðu og jafnrétti karla og kvenna, sbr. 2. gr. SESB. Almennt gildi ákvæðisins felst m.a. í því að vekja rækilega athygli á lýðræðishefðum innan sambandsins. Hin lagalega þýðing ákvæðisins felst einkum í því að samkvæmt 2. mgr. 7. gr. SESB getur leiðtogaráðið einróma komist að þeirri niðurstöðu, að tillögu þriðjungs aðildarríkjanna eða framkvæmdastjórnarinnar og að fengnu samþykki Evrópuþingsins, að aðildarríki hafi ítrekað sniðgengið gróflega þau gildi, sem um getur í 2. gr., eftir að hafa boðið viðkomandi aðildarríki að leggja fram athugasemdir. Verði komist að niðurstöðu í samræmi við 2. mgr. getur ráðið ákveðið, með auknum meirihluta, að svipta viðkomandi aðildarríki tímabundið einhverjum þeim réttindum sem leiðir af beitingu sáttmálanna, þ.m.t. atkvæðisrétti fulltrúa stjórnvalda þess aðildarríkis í ráðinu. Ráðið skal þá jafnframt taka tillit til mögulegra afleiðinga slíkrar tímabundinnar sviptingar á réttindum og skyldum einstaklinga og lögaðila, sbr. 3. mgr. greinarinnar.

Ákvæði 2. gr. SESB er ítarlegra en fyrri grein 1. mg. 6. gr. í samningnum um ESB en felur þó ekki í sér stórfelldar breytingar frá því sem áður gildi.

#### 3.2 Markmið Sambandsins

Sambandinu eru sett ákveðin markmið, sem eru einkum að stuðla að friði, vinna að þeim gildum (mannréttindum) sem ESB byggist á og að auka velsæld þjóða sinna. Síðan eru þessi markmið nánar útfærð, t.d. með fyrirheit um frelsi, öryggi og réttlæti, efnahagslegum markmiðum, t.d. með því að koma á innri markaði, og fleira, sbr. nánar 3. gr. SESB.

Ákvæði þetta er svipaðs efnis og það sem var í fyrri samningi að finna í 2. gr. samningsins um ESB.

#### 3.3 Valdmörk Sambandsins

Mikilvægt er að valdmörk Sambandsins ráðast af meginreglunni um *veittar valdheimildir*.<sup>42</sup> Samkvæmt meginreglunni um veittar valdheimildir skal sambandið einungis aðhafast innan ramma þeirra valdheimilda sem aðildarríkin veita því í sáttmálunum til að ná markmiðum sáttmálanna, sbr. 1. og 2. mgr. 5. gr. SESB. Aðildarríkin fara áfram með þær valdheimildir sem Sambandinu eru ekki veittar í sáttmálunum.

---

<sup>42</sup> Á ensku: principle of conferral, á þýsku: Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.

Samkvæmt þessu fara stofnanir sambandsins einungis með þau völd sem aðildarríkin hafa veitt þeim með samningum sínum. Evrópusambandið getur því ekki með neinu móti tekið sér sjálft völd sem því hefur ekki verið fengið með þessum hætti. Valdmörk Evrópusambandsins takmarkast svo frekar af nálægðarreglunni og meðalhófsreglunni sem ræddar verða hér síðar. Til styrkingar fyrrgreindum ákvæðum er svo 2. mgr. 13. gr. SESB þar sem segir að hver stofnun skuli starfa innan þeirra valdheimilda sem henni eru veittar í sáttmálunum og í samræmi við þá málsmeðferð, þau skilyrði og þau markmið sem mælt er fyrir um í þeim. Ákvæðin um valdmörk Sambandsins ná þannig bæði til ESB sem slíks og stofnana þess.<sup>43</sup> Hér ber einnig að nefna 1. mgr. 1. gr. SESB sem segir að samningsaðilar komi á fót Evrópusambandi sem aðildarríkin veiti valdheimildir í því skyni að ná sameiginlegum markmiðum.

Í raun fela þessi ákvæði ekki í sér breyttan lagagrundvöll frá því sem áður var, þ.e. að æðsta valdið er hjá aðildarríkjunum og að ESB getur ekki tekið sér neitt vald sem ekki finnst heimild fyrir í gildandi sáttmálum.<sup>44</sup> Þvert á móti var þetta áður talinn gildandi réttur<sup>45</sup> sem nú liggur fyrir í skýrum samningstexta. Sú breyting hefur þó orðið á að valdmörkin eru skýrari nú en þau voru fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans þar sem nú er greint með skýrum hætti í 3., 4. og 6. gr. SSESB á milli þeirra sviða sem ESB fer eitt með vald og hvar valdheimildirnar eru sameiginlegar eða í höndum aðildarríkjanna. Eins og áður segir felur þetta þó ekki í sér efnisbreytingar.

### 3.4 Nálægðarreglan

Hugmyndafræðin að baki nálægðarreglunni er sú að dreifræði, þ.e. að ákvarðanir séu teknar eins nærri þeim sem þær snerta og mögulegt er, sé ákjósanlegra fyrirkomulag en miðstýring. Af þeirri nálægð dregur reglan nafn sitt.<sup>46</sup> Sú hugmynd býr að baki að skynsamlegt sé, eftir því sem unnt er til að ná settum markmiðum, að reglur séu settar af ríkjum eða sveitarfélögum fremur en stofnunum ESB, nema í tilteknum skilgreindum tilvikum.

Í 7. gr. SESB segir að nálægðarreglan (og meðalhófsreglan) gildi um valdheimildir Sambandsins. Samkvæmt nálægðarreglunni skal sambandið grípa til aðgerða á sviðum, þar sem það fer ekki með óskiptar valdheimildir, því aðeins að, og einungis að því marki sem, aðildarríkin geta ekki fyllilega náð markmiðum aðgerðarinnar, hvort heldur er á vettvangi ríkis, svæða eða sveitarfélaga, og þeim verður betur náð á vettvangi sambandsins sökum umfangs aðgerðarinnar eða áhrifa af henni. Þá skal sambandið gæta meðalhófs og ekki ganga lengra í aðgerðum sínum en þörf er á til að ná settum markmiðum. Stofnanir Sambandsins skulu beita nálægðarreglunni á þann hátt sem mælt er fyrir um í bókun 2 með Lissabon-sáttmálanum um beitingu nálægðarreglunnar og meðalhófsreglunnar. Þjóðþingin tryggja að nálægðarreglunni sé fylgt í samræmi við málsmeðferðina sem lýst er í þeirri bókun.

---

<sup>43</sup> Svipað kerfi er t.d. að finna í 30. gr. þýsku stjórnarskrárinnar.

<sup>44</sup> Sbr. Bundesverfassungsgericht 30. júní 2009 um Lissabon-sáttmálann, grein 298.

<sup>45</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 187 og áfram.

<sup>46</sup> Reglan hefur einnig verið nefnd dreifræðisreglan.

Nálægðarreglan var til í fyrra rétti ESB og er sú sama að efni til og áður var. Hún breytist ekki að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir því í 12. gr. SESB að *þjóðþingin* sjái til þess að reglan sé virt og í 3. mgr. 5. gr. SESB er *sveitafélaga og svæða* sérstaklega getið að því er varðar beitingu hennar.

Í bókun 2 með sáttmálanum kemur m.a. fram nýtt ákvæði um að telji minnst 1/3 af þjóðþingum að ESB frumvarp að löggjöf sé ekki í samræmi við regluna sé unnt að krefjast þess að frumvarpið fái nýja skoðun. Þetta hlutfall er þó ¼ ef mál snerta dómsmálasamstarf í sakamálum eða lögreglusamvinnu (nefnt gula spjaldið). Ef minnst ½ þjóðþinga mótmælir getur framkvæmdastjórnin breytt eða dregið frumvarp til baka. Ef 55% fulltrúa aðildarríkjanna í ráðinu eða Evrópuþingið samþykkir að frumvarp sé ekki í samræmi við meginregluna verður því vísað frá (nefnt appelsínugula spjaldið), sbr. nánar 2. og 3. mgr. 7. gr. bókunarinnar. Í 5. gr. SESB segir einnig að ESB noti valdheimildir sínar eingöngu með hliðsjón af meðalhófsreglu og nálægðarreglu og er vísað um það til bókunar 2. Ítreka ber að beiting nálægðarreglunnar á aðeins við þar sem ESB fer ekki eitt með völd, sbr. nánar kafla 3.6.

Í bókun 2 með sáttmálanum kemur m.a. fram nýtt ákvæði um úrræði aðildarríkjanna til að hafa eftirlit með því að nálægðarreglunni sé fylgt við setningu gerða. **Telji minnst 1/3 þjóðþinga aðildarríkjanna að ESB frumvarp sé ekki í samræmi við nálægðarregluna verður framkvæmdastjórnin að taka frumvarpið til endurskoðunar.** Sé löggjöfin á sviði dómsmálasamstarfs í sakamálum eða lögreglusamvinnu er nægilegt að 1/4 þjóðþinga geri slíka athugasemd við frumvarpið.

Ákvæði um nálægðarregluna var áður að finna í 2. gr. samningsins um Evrópusambandið og 5. gr. samningsins um EB. Hún hefur nú verið útfærð og tekur nú m.a. til sveitafélaga og svæða með þeim hætti sem áður sagði.

### 3.5 Meðalhófsreglan

Meðalhófsreglan er rótgróin regla í ESB rétti sem dómstóll ESB hefur mótað á grundvelli fyrri ákvæða í 230. og 253. gr. samningsins um Evrópubandalagið. Reglan felur það í sér að aðgerð verður að vera nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og að ekki skuli farið strangar í sakirnar gagnvart þeim sem eiga að bera skyldurnar en nauðsyn ber til með hliðsjón af þeim markmiðum.<sup>47</sup>

Meðalhófsreglan mótaðist upphaflega í dómaframkvæmd dómstóls ESB en var tekin upp í frumréttinn með Maastricht-sáttmálanum.

Á þessa reglu reynir í ýmsum samböndum, ekki síst á sviði frjálsra vöruflutninga og annarra frelsisþátta og hún tekur jafnt til aðgerða og ákvarðana stofnana ESB sem og aðgerða aðildarríkjanna við framkvæmd ESB réttar. Í 7. gr. SESB segir t.a.m. að meðalhófsreglan (og nálægðarreglan) gildi um valdheimildir Sambandsins. Samkvæmt meðalhófsreglunni skulu aðgerðir Sambandsins ekki ganga lengra, að efni til eða formi, en

---

<sup>47</sup> Reglan er þannig í raun þrjúþætt og felur í sér að 1) aðgerð skuli vera til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt er að, 2) aðgerð skuli vera nauðsynleg til að ná settu markmiði og 3) hófs sé gætt í framkvæmd, þ.e. að ekki sé farið strangar í sakirnar gagnvart þeim sem aðgerðin beinist að en markmiðið krefst.

nauðsynlegt telst til að ná markmiðum sáttmálanna, sbr. 4. mgr. 5. gr. SESB. Í 5. gr. segir einnig að ESB noti valdheimildir sínar eingöngu með hliðsjón af meðalhófsreglu og nálægðarreglu og er vísað um það til bókana. Hér er átt við bókun 2 sem fylgir Lissabon-sáttmálanum.

Mat á meðalhófi er atviksbundið og fer því eftir aðstæðum í hverju máli fyrir sig.

Lissabon-sáttmálinn breytir ekki fyrri reglu um meðalhóf. Meðalhófsreglan hefur þó sætt nokkri framþróun, t.d. með þeim hætti sem fram kemur í bókun 2 sem og í dómaframkvæmd dómstóls ESB.

### 3.6 Valdaskiptingin

Í 3., 4. og 6. gr. SSESB er að finna upptalningu á þeim sviðum þar sem ESB fer eitt með vald og þar sem aðildarríkin og ESB fara saman með vald. Yfirlitið er til skýrleika og staðfestir þær reglur um valdaskiptingu sem leiddi af fyrri samningum og af ákvörðunum dómstóls ESB.<sup>48</sup> Hins vegar er nánari reglur um þetta er nú að finna í sáttmálanum. Valdaskiptingin varðar það hvor aðili, ESB eða aðildarríki, hafi heimild til að *setja löggjöf* og taka *bindandi ákvarðanir* á tilteknum sviðum sem falla undir samninginn. Sem fyrr greinir eru völd ESB ávallt takmörkuð við meginregluna um veittar valdheimildir, sbr. kafla 3.3. Nánar er valdaskiptingin með eftirfarandi hætti:

- a. **ESB fer eitt með vald.** ESB fer eitt með vald varðandi tollabandalagið, **verndun líffræðilegra auðlinda hafsins innan hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu**, sameiginlega stefnu í viðskiptamálum, samkeppnisreglur innri markaðarins og peningastefnu þeirra aðildarríkja sem hafa tekið upp evru sem gjaldmiðil.
- b. **Sameiginlegt vald.** Sameiginlegt vald ESB og aðildarríkjanna er meginregla sem gildir nema annað sé tekið fram. Hér geta aðildarríkin sett löggjöf og tekið ákvarðanir en þó ekki í andstöðu við reglur ESB. Í yfirlýsingu með samningnum kemur fram að aðildarríkin hafi líka vald þar sem ESB hefur hætt að nota það og færir það til baka. Ellefu svið eru nefnd í 3. gr. SSESB sem hér koma helst til álita:
  - a) innri markaðurinn. Hér er þó þess að geta að ESB hefur eitt vald til að samræma löggjöf á þessu sviði. Á meðan það hefur ekki verið gert er þó valdið sameiginlegt.
  - b) félagsmálastefna, að því er varðar þá þætti sem eru skilgreindir í sáttmálanum,
  - c) efnahagsleg samheldni, félagsleg samheldni og samheldni milli svæða,
  - d) **landbúnaður og sjávarútvegur**, að frátalinni varðveislu líffræðilegra auðlinda hafsins,
  - e) umhverfismál,
  - f) neytendavernd,
  - g) flutningastarfsemi,
  - h) samevrópsk net,
  - i) **orkumál**,
  - j) svæði frelsis, öryggis og réttlætis,
  - k) sameiginleg viðfangsefni sem varða öryggi á sviði lýðheilsu

---

<sup>48</sup> Paul Craig: *The Lisbon Treaty*, bls. 74.

- c. *Stoðvald*. Svið sem ESB getur stutt við aðgerðir aðildarríkjanna, samræmt þær eða komið þeim til viðbótar. Hér er nefnt heilsuvernd og bætt lýðheilsa, iðnaður, menningarmál, ferðaþjónusta, menntun, starfsþjálfun, æskulýðsmál og íþróttir, almannavarnir og samvinna í stjórnsýslu. Heimildir ESB geta hér ekki komið í staðinn fyrir heimildir aðildarríkjanna og útrýmt þeim. Þess vegna getur ESB ekki samræmt lög og reglur aðildarríkjanna um þetta efni, sjá 6. gr. SSESB.
- d. *Sérstakt vald*. Það varðar í fyrsta lagi samræmingu stefnu í efnahags- og atvinnumálum. Nánari ákvæði um þetta eru í samningnum um Evrópusambandið. ESB hefur heimild til að setja fram leiðbeinandi reglur eða aðrar aðgerðir (t.d. eftirlit eða gagnkvæm reynsluskipti) í þessum málaflokkum. Þetta þýðir að aðildarríkin hafa vald að öðru leyti, þ.e. um efni málsins. Í utanríkis- og öryggismálaum er valdið einkum bundið við að móta og framkvæma sameiginlega stefnu. Ákvæðin um sérstakt vald ná einnig til varnarmála, sbr. 4. mgr. 2. gr. SSESB. Í báðum tilvikum er fyrst og fremst um að ræða um völd til fyllingar fremur en sameiginlegt vald.
- e. *Minni háttar breytingar*. Í 352. gr. SSESB segir nú m.a. að komi aðgerð til af hálfu Sambandsins sem reynist nauðsynleg til að ná einhverjum af þeim markmiðum sem eru sett fram í sáttmálunum, innan ramma þeirra stefna sem þar eru mótaðar, og sáttmálarnir veita ekki nauðsynlegar heimildir, skuli ráðið samþykka einróma viðeigandi ráðstafanir, að tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að fengnu samþykki Evrópuþingsins. Þegar ráðið samþykkir ráðstafanir af þessu tagi í samræmi við *sérstaka lagasetningar meðferð* skal það einnig taka ákvörðun einróma að tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að fengnu samþykki Evrópuþingsins. Hér er um að ræða svipaða heimild og áður gildi. Lagasetning af þessu tagi útheimtir nú samþykki þingsins (sem ekki var áður) auk þess sem framkvæmdastjórnin verður nú að gera þjóðþingum aðildarríkjanna viðvart um slíkar fyrirhugaðar breytingar. Jafnframt er nú tekið fram í yfirlýsingu 41 að þessi ákvæði megi ekki nota til að breyta samningnum um ESB eða til að auka völd ESB en það er í raun sama regla og gildi fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans.

### 3.7 Samstarf af heilindum (trúnaður)

Meginreglan um trúnað<sup>49</sup> aðildarríkjanna hafði áður lagastoð í 10. gr. samningsins um Evrópubandalagið. Meginreglu þessari var ætlað það hlutverk að tryggja að aðildarríkin stuðluðu að því með jákvæðum aðgerðum að skuldbindingum samkvæmt samningnum yrði fullnægt. Aðildarríkjunum var jafnframt bannað að gera ráðstafanir sem stefndu markmiðum hans í tvísýnu og aðildarríkin áttu loks að vinna saman að markmiðum hans.

Í ESB-rétti hefur umrædd meginregla haft mikla þýðingu. **Dómstóll ESB hefur þrífaldlega vísað í hana til stuðnings dómstöðum sínum, einkum til frekari rökstuðnings fyrir þeim og stundum jafnvel til að komast að niðurstöðu sem ekki var bein heimild fyrir í ESB samningunum.**<sup>50</sup> Þrátt fyrir síðastgreint var almennt litið svo á að reglan kvæði á um almennar skyldur aðildarríkjanna sem væru síðan útfærðar nánar með öðrum ákvæðum ESB samningsins eða almennu kerfi hans. Sem dæmi um skyldur sem lagðar hafa verið á aðildarríkin með stoð í 10. gr. samningsins um Evrópubandalagið má nefna skylduna til

<sup>49</sup> Á ensku: solidarity, á dönsku: solidaritet.

<sup>50</sup> Sjá nánar í riti Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 193.

að aðstoða framkvæmdastjórnina við að fullnægja skyldum sínum samkvæmt samningnum, skyldu aðildarríkja til að tryggja að brotum á ESB rétti sé fylgt eftir með viðurlögum og skylduna fyrir aðildarríki til að starfa saman til þess að tryggja að markmið samningsins náist. Jafnframt ber að geta þess að Dómstóll ESB lítur svo á að stofnanir ESB séu einnig bundnar að þessari skyldu. Skyldan er því gagnkvæm.

Meginreglan um trúnað hefur stoð í þjóðarétti og hennar er getið sérstaklega í 26. gr. Vínarsamningsins um alþjóðlegan samningarétt.<sup>51</sup> Þessi regla hefur mikið verið notuð í ESB- rétti einkum til að styrkja hin yfirþjóðlegu völd stofnana ESB gagnvart aðildarríkjunum. Reglan hefur m.a. verið notuð til að undirbyggja meginregluna um forgangsáhrif ESB réttar, svo og meginregluna um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna þegar um er að ræða vanrækslu þeirra á því að framfylgja ESB-rétti.

Meginreglan um trúnað aðildarríkjanna gildir einnig í EES rétti á grundvelli 3. gr. meginmáls EES-samningsins, sbr. einnig 2. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESE), en þó ekki með eins víðtækum hætti og hún gildir innan ESB.

Samkvæmt Lissabon-sáttmálanum er sama eða svipuð meginregla nú nefnd samstarf af heilindum.<sup>52</sup> Samkvæmt henni skulu sambandið og aðildarríkin aðstoða hvert annað við að leysa af hendi þau verkefni, sem sáttmálarnir kveða á um, á grundvelli fullrar gagnkvæmrar virðingar. Í þessu skyni skulu aðildarríkin gera hvers konar ráðstafanir<sup>53</sup>, almennar eða sértækar, sem þykja viðeigandi til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem leiðir af sáttmálunum eða gerðum sem stofnanir Sambandsins samþykkja, sbr. nánar 3. mgr. 4. gr. SESB. Hér er því kveðið á um skyldu aðildarríkjanna til samstarfs við sambandið með líkum hætti og áður var.

### **3.8 Meginreglan um bann við mismunun**

Meginreglan um bann við mismunun á grundvelli ríkisfangs átti sér lagastoð í 12. gr. samningsins um Evrópubandalagið. Auk þess er þessarar meginreglu getið í tengslum við einstaka frelsisþætti og hún tekur til kynjamisréttis að því er varðar jöfn laun fyrir jafna vinnu og hana var víðar að finna í bandalagslöggjöfnni. Í ESB rétti þýðir hugtakið mismunun að sambærileg atriði hafa fengið mismunandi afgreiðslu án gildra efnisraka eða að ósambærileg atriði hafi hlotið sömu afgreiðslu án gildra efnisraka. Það eru því þau efnisrök sem liggja til grundvallar tiltekinni ákvörðun sem ráða úrslitum um það hvort um mismunun er að ræða en ekki heiti ákvörðunar eða form hennar. Þau efnisrök hafa einnig þýðingu þegar það er metið hvort tilvik teljist sambærileg. Séu tilvikin hins vegar ósambærileg er ekki um misrétti að tefla. Reglan sætir nokkrum undantekningum. Helstu undantekningarnar eru þær að reglan gildir aðeins á því sviði sem ESBréttur tekur til, hún á því aðeins við að um mismunun á grundvelli þjóðernis sé að ræða og loks getur ESB-rétturinn sjálfur haft að geyma undantekningar frá reglunni í vissum tilvikum. Dómsúrlausnir dómstóls ESB um þetta svið eru margar og hafa mikið fordæmisgildi. Ákvæði 4. gr. EES-samningsins er efnislega samhljóða 1. mgr. 18. gr. SSESB og hefur svipað gildi.

---

<sup>51</sup> Á ensku hljóðar 26. gr. Vínarsamningsins svo: „Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.“

<sup>52</sup> Á ensku: sincere cooperation, á þýsku: loyale Zusammenarbeit.

<sup>53</sup> Sjá einnig 1. mgr. 291. gr. SSESB sem er í samræmi við þetta.

Mismunun í ESB rétti getur verið bein eða óbein. Beinni mismunun verður best lýst á þá leið að einstaklingur fær lakari meðferð en annar einstaklingur fær, fékk eða myndi fá við sambærilegar aðstæður. Óbein mismunun á sér aftur á móti stað ef aðgerð (t.d. regla) sem er hlutlaus á yfirborðinu bitnar verr á þeim sem tilheyra tilteknum hópi en öðrum, nema það verði réttlætt með gildum efnisrökum.<sup>54</sup>

Fyrstu ákvæði um bann við mismunun í ESB rétti var að finna í 6. gr. Rómarsamningsins. 12. gr. samningsins um Evrópubandalagið, þar sem kveðið var á um bann við mismunun borgara ESB á grundvelli ríkisfangs, og í 119. gr. um jafnan rétt fólks til launa án tillits til kynferðis. Kveikjan að baki reglum um bann við mismunun var upphaflega efnahagsleg en ekki drifin áfram af sérstakri jafnréttishugsjón. Vægi reglunnar hefur þó aukist jafnt og þétt í tímans rás og almenna jafnræðisreglu er nú að finna í 21. gr. réttindaskrár ESB auk þess sem heimildir Sambandsins til að berjast gegn mismunun á grundvelli kynferðis, þjóðerni og uppruna, trúarbragða og lífsskoðana, fötlunar, aldurs og kynhneigðar voru víkkaðar út með Amsterdam-sáttmálanum, sbr. 13. gr. samningsins um Evrópubandalagið (nú 19. gr. SSESB).

Fyrrgreind meginregla um bann við mismunun hefur nú stoð í 18. gr. SSESB og er hún óbreytt frá því sem áður var.

### **3.9 Jöfn staða ríkja og grundvallarhlutverk þeirra**

Sambandið skal virða jafna stöðu aðildarríkjanna gagnvart sáttmálunum og sjálfsmynd þjóða þeirra, sem samofin er pólitískum og stjórnskipulegum innviðum ríkjanna, m.a. að því er varðar sjálfstjórn svæða og sveitarfélaga. Það skal virða grundvallarhlutverk ríkja, sem m.a. felst í því að tryggja friðhelgi eigin yfirráðasvæðis, að viðhalda lögum og reglu og standa vörð um þjóðaröryggi, sbr. nánar 2. mgr. 4. gr. SESB. Síðastnefnt ákvæði fær svo stoð í því að aðildarríkin hafa ekki gefið eftir vald sitt í utanríkis- og öryggismálum og að því er varðar lög og reglu og innra öryggi í 72. gr. SSESB í bálkinum um svæði frelsis, öryggis og réttlætis. Hér skal það einnig nefnt að í 6. mgr. aðfararorða Lissabon-sáttmálans er rætt um að aðildarríkin hafi hug á að auka samstöðu þjóða sinna en virða jafnframt sögu þeirra, menningu og hefðir. Loks skal nefnt að í 1. mgr. 167. gr. SSESB segir að sambandið skuli stuðla að því að menning aðildarríkjanna blómstri, jafnframt því að virða margbreytileika hennar eftir löndum og svæðum og halda á lofti sameiginlegri menningararfleifð. Öll þessi ákvæði stuðla að því að viðhalda hefðbundnum ríkjum þrátt fyrir þann samruna sem stefnt er að.

Í þessu sambandi ber enn fremur að nefna dóm þýska stjórnlagadómstólsins í Lissabon-málinu frá 30. júní 2009. Þar kemur m.a. fram að ýmis grundvallaratriði Þýskalands verði ávallt að halda sér. Þar var m.a. nefnt til sögunnar atriði sem snerta sakamálaréttarfar, skipulag dómstóla og aðild að vissum milliríkjasamningum.<sup>55</sup> Það virðist því fara eftir stjórnarskrárákvæðum einstakra aðildarríkja hve langt verði gengið í þessu efni þegar og ef um verður að ræða frekari samruna.

---

<sup>54</sup> Sjá nánar rit Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópuréttur og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 216 og áfram.

<sup>55</sup> Sbr. nánar 351. gr. dómsins og Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 21-22.



Ákvæði 2. mgr. 4. gr. SESB felur í sér sambærilega reglu og þá sem áður gildi.<sup>56</sup> Ákvæðið felur einnig í sér ákveðna meginreglu um jafnrétti ríkja gagnvart sáttmálunum. Hér ber þó að geta þess að ríkin njóta ekki jafnréttis samkvæmt samningunum sjálfum sem er að rekja til þess að Evrópusambandið er ekki aðeins samband ríkja heldur einnig samband borgara þess.<sup>57</sup>

### 3.10 Aukin samvinna (sveigjanlegur samruni)

Samkvæmt Amsterdam-samningnum gat meiri hluti ríkja óskað eftir nánari samruna og gátu ríki sem vildu standa utan við slíka aukna samvinnu ekki stöðvað hana nema um væri að ræða grundvallarhagsmuni þeirra. Þessi hugmynd var þó ekki ný því að með Maastricht-samningnum hafði þessi þróun þegar hafist. Þannig höfðu t.d. Stóra-Bretland og Írland ekki gerst þátttakendur að félagsmálasáttmálanum<sup>58</sup> og bæði þessi ríki og Danmörk urðu heldur ekki aðilar að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu.<sup>59</sup> Amsterdam-samningurinn fól samt sem áður í sér þá nýjung að sveigjanlegur samruni var mögulegur á óskilgreindum sviðum ef tilskilinn meiri hluti ríkja var því samþykkur. Slík samvinna var þó háð ýmsum skilyrðum sem þar var nánar getið, m.a. því að hún mætti hvorki hafa áhrif á meginreglur samninganna um ESB né á réttarreglur Sambandsins.<sup>60</sup> Þessi málsmeðferð var þó aldrei notuð á gildistíma samningsins.<sup>61</sup>

Núgildandi og nokkuð breyttar reglur er að finna í 20 gr. SESB og 326.-334. gr. SSESB. Í fyrrgreindri 20. gr. segir að aðildarríki, sem óska eftir því að koma á aukinni samvinnu sín á milli á sviðum þar sem sambandið fer ekki með fullar valdheimildir, geti nýtt sér stofnanir þess og viðkomandi valdheimildir með því að beita viðeigandi ákvæðum sáttmálanna, með þeim takmörkunum og í samræmi við það ítarlega fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í greininni og í 326.-334. gr. SSESB.

Almennt má segja að núgildandi ákvæði feli ekki í sér miklar breytingar frá því sem áður gildi samkvæmt 43. gr. þágildandi samnings um Evrópusambandið. Í þessu sambandi skal þess getið að tiltekin aðildarríki hafa fengið undanþágur frá því að taka þátt í tilteknum verkefna sviðum sem Lissabonsáttmálinn hreyfir ekki við. Um er að ræða þátttöku í *evrusamstarfinu* og *Schengen-samstarfinu*. Aðildarríki þarf að fullnægja tilteknum skilyrðum til að geta tekið þátt í samstarfinu en að öðru leyti er það háð afstöðu ESB og viðkomandi aðildarríkis með hvaða skilyrðum slíkt samstarf geti átt sér stað á síðari stigum sé þess óskað. Í þessu sambandi má einnig nefna samvinnu í varnarmálum en Danmörk tekur ekki þátt í henni, sbr. 1. mgr. 5. gr. bókunar 22. Samkvæmt bókuninni tekur Danmörk hvorki þátt í útfærslu eða framkvæmd ákvarðana og aðgerða ESB sem tengjast varnarsamstarfi.

---

<sup>56</sup> Sbr. t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 231/78, grein 17.

<sup>57</sup> Sjá Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty*, bls. 85-86 og mál nr. 65/93, grein 23 um svonefnt jafnrétti aðildarríkjanna.

<sup>58</sup> Sbr. Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 57.

<sup>59</sup> Sbr. Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 887 og áfram.

<sup>60</sup> Hér er átt við *acquis communautaire* Sambandsins.

<sup>61</sup> Sumir telja ástæðuna þá að menn hafi viljað forðast að Evrópurétturinn þróaðist með ólíkum hætti (á tveimur hröðum) auk þess sem skilyrði meðferðarinnar hafi verið ströng, sbr. Paul Craig: *The Lisbon Treaty*, bls. 89.



Loks skal hér nefnt að aðildarríki, sem uppfylla strangari viðmið um hernaðargetu og hafa tekið á sig ríkari skuldbindingar gagnvart hvert öðru á þessu sviði að því er varðar erfiðustu verkefni, skulu stofna til varanlegs, skipulegs samstarfs innan ramma Sambandsins, sbr. 6. mgr. 42. gr. SESB. Þetta þýðir að aðildarríki sem fullnægja tilteknum skilyrðum og setja fram ósk þar um skulu efna til varanlegs og skipulegs samstarfs sín á milli innan ramma ESB í samræmi við þær málsmeðferðarreglur sem um getur í 46. gr. SESB. Ráðið tekur svo ákvörðun um að koma slíku samstarfi á fót með auknum meirihluta.

### 3.11 Gerðir Evrópusambandsins

Samningurinn um starfshætti Evrópusambandsins hefur að geyma ákvæði um með hvaða hætti stofnanir þess geta notað völd sín. Það gerist með bindandi og óbindandi gerðum. Í 288. gr. SSESB segir:

Við beitingu valdheimilda Sambandsins skulu stofnanirnar samþykkja reglugerðir, tilskipanir, ákvarðanir, tilmæli og álit.

Reglugerð skal hafa almennt gildi. Hún er bindandi í heild sinni og gildir í öllum aðildarríkjunum án frekari lögfestingar.

Tilskipun skal vera bindandi fyrir sérhvert aðildarríki sem henni er beint til, að því er markmið hennar varðar, en yfirvöldum í hverju ríki skal í sjálfsvald sett á hvern hátt og með hvaða leiðum þeim markmiðum verður náð.

Ákvörðun skal vera bindandi í heild sinni. Þegar tilgreint er í ákvörðun til hverra henni er beint skal hún einungis binda viðkomandi.

Tilmæli og álit skulu ekki vera bindandi.

Réttargerðir sem samþykktar eru með lagasetningarmedferð<sup>62</sup> teljast svonefndar lagagerðir<sup>63</sup> (hér einnig nefnd afleidd löggjöf), sbr. 3. mgr. 289. gr. SSESB en aðrar ekki. Þess skal getið sérstaklega að gerðir samkvæmt framseldu valdi (framseldar gerðir), sbr. 1. mgr. 290. gr. SSESB, teljast ekki til lagagerða og ekki heldur þegar aðildarríkin samþykkja ráðstafanir samkvæmt landslögum sem nauðsynlegar eru til að koma lagalega bindandi gerðum Sambandsins til framkvæmda (framkvæmdagerðir), sbr. 1. mgr. 291. gr. SSESB. Til þess að skapa skýrleika er sérstaklega tekið fram í 3. mgr. 290 gr. að lýsingarorðið „framseld“ skuli setja í titil framseldra gerða og samsvarandi ákvæði er að finna í 4. mgr. 291. gr. varðandi framkvæmdargerðir.

Að mestu leyti er hér um að ræða sömu gerðir með sömu réttaráhrifum og fyrri samningur hafði að geyma ákvæði um, sbr. einkum 249. gr. samningsins um EB. Þó hefur sú breyting orðið á að tegundum gerða hefur fækkað auk þess sem nú er skýrum orðum skilið á milli bindandi og óbindandi gerða. Engar grundvallarbreytingar hafa þó átt sér stað.

---

<sup>62</sup> Meðferð þessi getur ýmist verið almenn eða sérstök eins og vikið verður að í næsta kafla.

<sup>63</sup> Á ensku : legislative acts, á þýsku: Gesetzgebungsakte.

### 3.12 Nýjar reglur um töku ákvarðana (gerða)

Málsmeðferð við töku ákvörðunar um gerðir hefur verið einfölduð. Svonefndar sameiginleg meðferð og samvinnumeðferð (áður 251. og 252. gr. samningsins um Evrópubandalagið) hafa nú verið færðar saman og um þetta fjallað í svonefndri *almennri lagasetningarmeðferð*. Hún er fólgin í því að Evrópuþingið og ráðið samþykki sameiginlega reglugerð, tilskipun eða ákvörðun að tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Þessi málsmeðferð er skilgreind nánar í 294. gr., sbr. 1. mgr. 289. gr. SSESB, og telst hún meginregla eins og nafnið bendir raunar til. Hnykkt er á þessari meginreglu í 2. mgr. 17. gr. SESB þar sem segir að lagagerðir Sambandsins megi einungis samþykkja að tillögu framkvæmdastjórnarinnar nema kveðið sé á um annað í sáttmálunum. Hér er einnig nauðsynlegt að hafa í huga að samkvæmt 3. mgr. 16. gr. SESB skal ráðið taka ákvörðun með auknum meirihluta nema kveðið sé á um annað í sáttmálunum. Það er því að jafnaði forsenda lagasetningar að framkvæmdastjórnin hafi sett fram tillögu þar að lútandi. Ráðið tekur síðan ákvörðun með auknum meirihluta. Sáttmálinn kann þó að hafa að geyma aðrar reglur um þetta eins og gefið er til kynna í fyrrgreindum fyrirvörum.

Í sérstökum tilvikum, sem kveðið er á um í sáttmálunum, skal reglugerð, tilskipun eða ákvörðun samþykkt af hálfu Evrópuþingsins með þátttöku ráðsins eða af hálfu ráðsins með þátttöku Evrópuþingsins. Nefnist þetta *sérstök lagasetningarmeðferð*, sbr. 2. mgr. 289. gr. SSESB. Hér er m.a. átt við heimild þingsins til að setja reglur um skilyrði og skyldur þingmanna, sbr. 2. mgr. 223. gr. SSESB, sbr. einnig 4. mgr. 228. gr. og 314. gr. SSESB.

Ákvæði eru einnig um setningu óbindandi gerða. Almennt taka þær til tilmæla og álita, sbr. 288. gr. SSESB. Stundum er þó að finna sérákvæði. Í 24. gr. og 31. gr. SESB kemur t.d. greinilega fram að ákvarðanir leiðtogaráðsins og ráðsins í utanríkis- og öryggismálum geta ekki falið í sér lagagerð.

Um *framselt vald* er rætt í 290.-291. gr. SSESB. Þær reglur hafa breyst nokkuð frá ákvæðum 202 gr., sbr. 211. gr. samningsins um EB en ekki í grundvallaratriðum. Samkvæmt 1. mgr. 290. gr. SSESB er heimilt með lagagerð að framselja framkvæmdastjórninni vald til að samþykkja gerðir, aðrar en lagagerðir, sem hafa almennt gildi, til að auka við eða breyta vissum atriðum sem ekki teljast grundvallaratriði í viðkomandi lagagerð. Í lagagerðum skal mælt fyrir um skilyrði fyrir framsalinu sem geta m.a. verið þau að framselda gerðin öðlist ekki gildi fyrr nema Evrópuþingið eða ráðið mótmæli ekki innan tiltekins tíma. Eins og áður sagði skal setja lýsingarorðið „framseld“ í titil slíkra gerða. Svo sem rætt verður í næsta kafla er meginreglan sú að aðildarríkin sjá um framkvæmd á lagalegum gerðum Sambandsins. Frá því er sú undantekning í 2. mgr. greinarinnar að sé þörf samræmdra skilyrða til að koma lagalega bindandi gerðum til framkvæmda skulu þær gerðir veita framkvæmdastjórninni eða ráðinu, í sérstökum tilhlýðilega rökstuddum tilvikum framkvæmdarvald.<sup>64</sup> Í titli framkvæmdargerða skal standa forskeytið „framkvæmdar-“ eða orðin „til framkvæmdar“.

Með nýjum reglum Lissabon-sáttmálans hefur málsmeðferð verið færð saman og einfölduð. Reglurnar um framseldar gerðir hafa verið skýrðar og þær flokkaðar sem áður

---

<sup>64</sup> Sjá einnig fyrirmælin í 24. og 26. gr. SESB um utanríkis- og öryggismál.

segir í framseldar gerðir og framkvæmdargerðir sem þó teljast ekki til lagagerða. Í heild tekið er ekki um neinar grundvallarbreytingar að ræða.

### 3.13 Meginreglan um framkvæmd ESB laga

Regla þessi felur í sér að valdið til að fullnusta<sup>65</sup> ESB lög<sup>66</sup> liggur almennt hjá aðildarríkjunum en undir eftirliti framkvæmdastjórnarinnar, dómstóla aðildarríkjanna og dómstóls ESB. Ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi er m.a. sú að ESB sem slíkt hefur hvorki yfir að ráða fjármagni né stofnanalegri byggingu til að ráða við þessi verkefni.

Umrædd meginregla kemur fram í 3. mgr. 4. gr. SESB um samstarf af heilindum (meginreglan um trúnað aðildarríkjanna). Þar segir:

Í samræmi við meginregluna um samstarf af heilindum skulu Sambandið og aðildarríkin aðstoða hvert annað við að leysa af hendi þau verkefni, sem sáttmálarnir kveða á um, á grundvelli fullrar gagnkvæmrar virðingar.

Aðildarríkin skulu gera hvers konar ráðstafanir, almennar eða sértækar, sem þykja viðeigandi til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem leiðir af sáttmálunum eða gerðum sem stofnanir Sambandsins samþykkja.

Í þessu sambandi má einnig vísa í 1. mgr. 291. gr. SSESB þar sem segir að aðildarríkin skuli samþykkja allar ráðstafanir samkvæmt landslögum sem nauðsynlegar eru til að koma lagalega bindandi gerðum sambandsins til framkvæmda.<sup>67</sup>

Sem áður segir er því meginreglan sú að aðildarríki fullnusta ESB rétt í aðildarríkjunum. Finna má þó undantekningar frá umræddri reglu. Þær eiga einkum við svið þar sem miðstýring er mikil, t.d. á sviði samkeppnismála (sbr. 105. gr. SSESB) og ríkisstyrkja (sbr. 108. gr. SSESB). Fleiri tilvik má þó finna þar sem framkvæmdastjórninni er t.d. falið að sjá til þess að ESB löggjöf sé framkvæmd með samræmdum hætti.

Tekið skal fram að Lissabon-sáttmálinn breytir ekki þeim reglum sem hér er fjallað um í neinum atriðum sem máli skipta.

### 3.14 Breytingar á gildandi samningum

Áður var fjallað um breytingar á samningunum um Evrópusambandið og Evrópubandalagið í 48. gr. fyrrnefnda samningsins. Þeim reglum hefur nú verið breytt nokkuð með Lissabon-sáttmálanum. Aðalatriðin eru að samkvæmt 48. gr. SESB má breyta sáttmálunum í samræmi við svonefnda *hefðbundna endurskoðunarmeðferð* eða *einfaldaðri endurskoðunarmeðferð*. Þar að auki eru heimildir til breytinga í *sérstökum tilvikum*.

Hin *hefðbundna endurskoðunarmeðferð* felur í sér að ríkisstjórn hvaða aðildarríkis sem er, Evrópuþingið og framkvæmdastjórnin geta lagt fyrir ráðið tillögur að breytingum á sáttmálunum. Slíkar tillögur geta m.a. miðað að því að auka eða draga úr valdheimildum þeim sem Sambandinu eru veittar í sáttmálunum. Ráðið skal leggja þessar tillögur fyrir

---

<sup>65</sup> Nefnd á ensku meginreglan um „indirect administration“.

<sup>66</sup> Sjá Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty*, bls. 97-98.

<sup>67</sup> Sjá annað orðalag 3. mgr. 24. gr. SESB varðandi sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum.

leiðtogaráðið og tilkynna þær þjóðþingunum. Samþykki leiðtogaráðið ákvörðun um að taka breytingartillögurnar til umfjöllunar með einföldum meirihluta, að höfðu samráði við Evrópuþingið og framkvæmdastjórnina, skal forseti leiðtogaráðsins boða til fundar með fulltrúum þjóðþinganna, þjóðhöfðingja eða leiðtoga ríkisstjórna aðildarríkjanna, Evrópuþingsins og framkvæmdastjórnarinnar. Á fundinum skulu breytingartillögurnar teknar til umfjöllunar og tilmæli til ráðstefnu með fulltrúum ríkisstjórna aðildarríkjanna samþykkt samhljóða. Leiðtogaráðið getur þó ákveðið að boða ekki til fundarins gefi umfang fyrirhugaðra breytinga ekki tilefni til þess, sbr. nánar 2. og 3. mgr. 48. gr. SESB. Að gættum þessum reglum skal forseti ráðsins boða til ráðstefnu fulltrúa ríkisstjórna aðildarríkjanna í því skyni að ákveða með *samhljóða samkomulagi* þær breytingar sem gerðar skulu á sáttmálunum. Breytingarnar öðlast gildi þegar öll aðildarríkin hafa fullgilt þær í *samræmi við stjórnskipunarreglur* sínar.

Með því að boða til fundar með fulltrúum þjóðþinga, Evrópuþingsins og framkvæmdastjórnarinnar er brotin upp sú einokun ríkisstjórna aðildarríkjanna sem ríkt hefur um málefni stofnsáttmálanna. Þrátt fyrir að ráðstefna ríkisstjórnanna hafi lokaorðið um breytingar á sáttmálunum eru hún bundin af þeim tillögum sem samþykktar eru samhljóða á fyrrgreindum fundi. Leiðtogaráðið getur þó, með samþykki Evrópuþingsins, ákveðið að boða ekki til fundarins gefi umfang fyrirhugaðra breytinga ekki tilefni til þess, sbr. nánar 2. og 3. mgr. 48. gr. SESB. Eru tillögurnar þá lagðar milliliðalaust fyrir ráðstefnu ríkisstjórnanna.

Samkvæmt þessu felur hefðbundin endurskoðunarmedferð í aðalatriðum í sér svipað fyrirkomulag og áður gildi, þó þannig að samþykkt leiðtogaráðsins er ekki borin strax undir ráðstefnu fulltrúa ríkisstjórna heldur fyrst þann fund sem fjallað er um í 3. mgr. 48. gr. SESB.

Um *einfaldaða endurskoðunarmedferð* eru ákvæði í 6. mgr. 48. gr. SESB. Þar segir að ríkisstjórn hvaða aðildarríkis sem er, Evrópuþingið og framkvæmdastjórnin geti lagt fyrir

leiðtogaráðið tillögur að endurskoðun á sumum eða öllum ákvæðum þriðja hluta sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, sem varða innri stefnur Sambandsins og aðgerðir á vettvangi þess. Leiðtogaráðið getur samþykkt ákvörðun um að breyta öllum eða sumum ákvæðum þriðja hluta sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Leiðtogaráðið skal taka ákvörðun einróma, að höfðu samráði við Evrópuþingið og framkvæmdastjórnina svo og Seðlabanka Evrópu, ef um er að ræða breytingar er varða stofnanir sem starfa á sviði peningamála. Ákvörðunin öðlast ekki gildi fyrr en aðildarríkin hafa samþykkt hana í samræmi við stjórnskipunarreglur sínar. Ákvörðun samkvæmt annarri undirgrein má ekki auka við valdheimildir þær sem Sambandinu eru veittar í sáttmálunum. Vert er að árétta að ákvæðið tekur aðeins til þess hluta SSESB sem fjallar um stefnur Sambandsins og aðgerðir á vettvangi þess. Einföldunin er einkum fólgin í því að ekki þarf að bera breytingartillögur undir ráðstefnu fulltrúa ríkisstjórna heldur undir Leiðtogaráðið sem tekur ákvörðun einróma sem síðan verður að staðfesta af öllum aðildarríkjunum í samræmi við stjórnskipulegar kröfur í þeim. Einfölduðu endurskoðunarmedferðinni svipar því til þeirrar aðferðar sem beitt var við endurskoðun sáttmálanna fyrir tilkomu Lissabon-sáttmálans.

Að því er varðar *sérstöku tilvikin* ber t.d. að nefna 2. mgr. 20. gr. SESB um aukna samvinnu aðildarríkjanna þar sem ráðinu er fengið vald til að taka ákvörðun um slíkt. Þá má nefna d) lið 2. mgr. 82. gr. SESB (sem gildir um svæði frelsis, öryggis og réttlætis) þar sem gert er ráð fyrir að ráðið geti tekið ákvörðun um sértæka þætti við meðferð sakamála til að greiða fyrir gagnkvæmri viðurkenningu dóma o.fl.

Loks mátti finna í ESB löggjöfinni ákvæði sem heimiluðu ýmist að Evrópska ráðið eða ráðið gætu breytt ákvæðum sem áskildu einróma samþykki með einróma ályktun í aukinn meirihluta eða að sérstökum málsmeðferðarreglum væri breytt í sameiginlega málsmeðferð. Dæmi um þetta var 2. mgr. 175. gr. samningsins um EB í vissum flokkum umhverfismála og 2. mgr. 137. gr. sama samnings um vissar félagslegar ákvarðanir.

Þessu hefur nú verið breytt, sbr. 7. mgr. 48. gr. SESB þar sem segir:

Kveði sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins eða V. bálkur þessa sáttmála á um að ráðið skuli taka einróma ákvörðun á tilteknu sviði eða í ákveðnu tilviki getur leiðtogaráðið samþykkt ákvörðun um að heimila ráðinu að taka ákvörðun með auknum meirihluta á því sviði eða í því tilviki. Þessi undirgrein skal ekki gilda um ákvarðanir sem tengjast hernaðarstarfi eða eru á sviði varnarmála.

Sambærilegt ákvæði og hér um ræðir gildir um breytingu á lagasetningarmeðferð. Þessi heimild er þó bundin af eftirfarandi:

Hvers konar frumkvæði af hálfu leiðtogaráðsins á grundvelli fyrstu eða annarrar undirgreinar skal tilkynnt þjóðþingunum. Ekki skal samþykkja ákvörðun samkvæmt fyrstu eða annarri undirgrein ef þjóðþing hreyfir andmælum innan sex mánaða frá dagsetningu slíkrar tilkynningar. Leiðtogaráðinu er heimilt að samþykkja ákvörðunina ef enginn hreyfir andmælum.

Í báðum tilvikum gildir sú mikilvæga regla að leiðtogaráðið skal taka ákvarðanir um þetta að fengnu samþykki Evrópuþingsins sem fengið er með stuðningi meirihluta allra þingmanna. Þá er og ljóst af orðum 7. mgr. að samþykki þjóðþinganna er ávallt áskilið fyrir þeim breytingum sem hér um ræðir. Þá hefur 6 nýjum „sérstökum tilvikum“ verið bætt við. Ekki þykir þörf á að ræða þessi atriði hér miðað við þá þýðingu sem þau hafa en í dæmaskyni skal þess getið að eitt þeirra á við um aukna samvinnu aðildarríkjanna (sbr. 333. gr. SSES) og annað ákvarðanir um fjárhagsramma Sambandsins til margra ára (sbr. 2. gr. 312. gr. SSES).

Í heild verður ekki séð að hér sé um veigamiklar breytingar að ræða frá því sem gildi fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans.

### **3.15 Úrsögn**

Ákvæði um úrsögn er að finna í 50. gr. SESB. Þar segir að sérhvert aðildarríki geti ákveðið að segja sig úr Sambandinu í samræmi við stjórnskipunarreglur sínar. Ákvörðun um úrsögn ber að tilkynna til leiðtogaráðsins og skal þá gerður samningur milli ríkisins og Sambandsins um hvernig úrsögninni skuli nánar háttað skv. ákvæðum 3. mgr. 218. gr. SSES. Ráðið gerir samninginn fyrir hönd ESB og tekur ákvörðun um hann með auknum meirihluta og samþykki Evrópuþingsins.

Sáttmálarnir hætta að taka til viðkomandi ríkis á gildistöku degi samnings um úrsögn eða, að öðrum kosti, þegar tvö ár eru liðin frá tilkynningunni sem um getur í 2. mgr., nema

leiðtogaráðið ákveði einróma, með samþykki viðkomandi aðildarríkis, að framlengja þetta tímabil, sbr. 3. mgr. 50. gr. SESB.

Ákvæði 50. gr. SESB er nýtt<sup>68</sup> en almennt var þó talið að aðildarríkin nýtu réttar til úrsagnar í samræmi við þjóðarrétt. Hið nýja ákvæði skýrir þó réttarstöðuna, t.d. að því er varðar réttaráhrif úrsagnar.

---

<sup>68</sup> Sjá fyrra ákvæði 51. gr. samningsins um ESB til samanburðar.

## 4 Bein réttaráhrif, forgangsáhrif og aðrar óskrifaðar meginreglur ESB-réttar

### 4.1 Almenn atriði

Í ESB-rétti gildir meginregla um forgangsáhrif hans. **Samkvæmt meginreglunni um forgangsáhrif gengur ESB réttur framur landsrétti aðildarríkjanna ef þessum réttarheimildum lýstur saman.** Í því sambandi ber jafnframt að hafa í huga að ESB réttur hefur lagaáhrif og þar með bein réttaráhrif innan þeirra marka sem hann kveður nánar á um.

Hér verður því fyrst lýst í kafla 4.2 við hvaða aðstæður ESB réttur getur haft *bein réttaráhrif* en meginreglan er sú að slík áhrif verða ef viðkomandi ESB löggjöf veitir einstaklingi eða lögpersónu réttindi eða leggur á þá skyldur og er auk þess nægjanlega skýr og óskilyrt. Þessi meginregla hefur líkt og meginreglan um forgang verið mótuð af Dómstóli ESB.

Í kafla 4.3. verður rakin þróun meginreglunnar um *forgangsáhrif* í ESB samkvæmt dómaframkvæmd og lýst verður helstu áhrifum reglunnar. Til þess að ESB regla geti haft bein réttaráhrif í ESB verður hún að ganga framur landsrétti. Forgangsáhrif ESB reglna eru þannig eðlileg framlenging reglunnar um bein réttaráhrif.

Í undirkafla kafla 4.3.3 verður svo vikið að því hvernig aðildarríkin líta á meginregluna um *forgangsáhrif* ESB réttar og að hvaða marki þau setja henni takmörk. Eins og fram kemur er ekki öruggt að full eining ríki um öll atriði varðandi takmörk reglunnar um forgangsáhrif.

Kafla 4.4 fjallar um meginregluna um *skaðabótaskyldu aðildarríkjanna* vegna brota á sambandsréttinum, einkum vegna þess að viðkomandi gerð hefur ekki verið tekin upp í landslög með réttum hætti eða vegna þess að þeim hefur ekki verið beitt réttilega.

Kafla 4.5 fjallar um regluna um *óbein réttaráhrif*. Samkvæmt henni er aðildarríkjunum skylt að túlka landslög þannig að samrýma megi sambandsréttinum að því marki sem stjórnskipunarlæg aðildarríkis leyfa.

Í kafla 4.6 er síðan fjallað um meginreglurnar um *réttaröryggi og réttmætar væntingar*. Fyrri reglan felur í sér kröfu um að löggjöf sé skýr og fyrirsjáanleg. Síðari reglan felur í sér að réttmætt traust viðkomandi hafi skapast vegna tiltekinna aðgerða eða yfirlýsinga stofnana ESB þannig að áhrif hafi á réttarstöðu hans. Hvort sú sé raunin er síðan álitamál í hverju máli fyrir sig.

### 4.2 Meginreglan um bein réttaráhrif

#### 4.2.1 Efni reglunnar samkvæmt dómafordæmum

Bæði venjulegir þjóðréttarsamningar og ESB réttur geta hvor um sig skapað réttindi og skyldur fyrir ríki. Hvort réttarkerfi um sig getur líka miðað að því að skapa réttindi og skyldur fyrir einstaklinga og lögaðila í ríki. Í Evrópurétti eru þessi áhrif nefnd bein réttaráhrif.<sup>69</sup> Hefðbundinn þjóðaréttur lætur ríkjum það yfirleitt eftir hvernig þau hrinda þjóðréttarsamningum í framkvæmd. Öðru máli gegnir um ESB-rétt. Orðalag og tilgangur

---

<sup>69</sup> Á ensku: direct effect, á þýsku: direkte Wirkung, á dönsku: direkte virkning.

mikils hluta ESB-réttar veitir vísbendingu um það að þessi réttur skuli hafa bein réttaráhrif í réttarkerfi viðkomandi aðildarríkis.

Það sem einkum veitir sambandsréttinum sérstöðu í þessu efni er hvað hann gengur langt í því að veita einstökum ákvæðum sínum bein réttaráhrif. Þetta stafar af því að sambandsrétturinn er sérstaks, einkum að því leyti að hann hefur á að skipa sjálfstæðum stofnunum sem fara með umtalsverð völd og hann gerir ráð fyrir umfangsmiklum samruna milli aðildarríkjanna. Þessi sérstaða varð strax ljós í dómi dómstóls ESB<sup>70</sup> í máli 26/62 (Van Gend en Loos-málið) þar sem þágildandi ákvæði 12. gr. Rs. (nú 30. gr. SSESB), sem kveður á um bann á hendur aðildarríkjunum við því að leggja á nýja tolla, var skýrt þannig að það veitti einstaklingum og lögaðilum sjálfstæðan rétt til að byggja á ákvæðinu enda þótt hvergi væri vikið að slíkum rétti í viðkomandi samningi. Í síðari dómum hefur þessi sama hugsun verið þróuð og útvíkkuð verulega.

Málavextir í umræddu máli voru þeir að hollenskur innflytjandi höfðaði mál á hendur hollenskum yfirvöldum fyrir hollenskum dómstól vegna þess að tollar höfðu verið hækkaðir á tilteknum vörum sem hann flutti frá Þýskalandi. Innflytjandinn taldi hækkunina ólögmæta og byggði málsókn sína beint á fyrrgreindu ákvæði fyrir hinum hollenska dómstóli. Sá dómstóll leitaði forúrskurðar hjá dómstóli ESB. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að hinn hollenski innflytjandi gæti höfðað mál með þeim hætti að styðja málsóknina beint við fyrrgreinda þágildandi 12. gr. Rómarsamningsins. Hann lagði áherslu á að ESB rétturinn væri óháður löggjöf aðildarríkjanna og að hann legði ekki aðeins skyldur á borgarana heldur veitti þeim líka réttindi. Var sérstaklega tekið fram að slík réttindi væru ekki einskorðuð við þau tilvik að réttarheimildir Rómarsamningsins segðu það beinum orðum. Þá er einnig alveg ljóst að dómstóll ESB leit á lagaúrræðið um bein réttaráhrif sem ákjósanlega aðferð til að tryggja samræmda beitingu bandalagsréttarins.<sup>71</sup> Dómur þessi gerir ráð fyrir því að með Rómarsamningnum hafi ekki aðeins verið búið til bandalag ríkja heldur einnig bandalag fólks. Því varð einnig að tryggja réttindi fólksins með beinni aðild að réttarkerfi bandalagsins.<sup>72</sup>

Áður en dómur féll í máli Van Gend en Loos var almennt talið að ákvæði Rómarsamningsins hefði ekki bein réttaráhrif í aðildarríkjunum og því þyrfti hvert og eitt aðildarríki að innleiða bandalagsrétt í landsrétt til þess að hann hefði réttaráhrif í viðkomandi ríkjum. Framkvæmdastjórnin bæri síðan ábyrgð á að aðildarríki stæðu við skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum og ætti kost á því að höfða samningsbrotamál fyrir dómstóli ESB gegn ríkjum sem brugðust þeim skyldum. Nokkur ríki báru m.a. fyrir sig í fyrrgreindu máli að það hafi ekki verið ætlun samningsaðila Rómarsamningsins að veita honum bein réttaráhrif, heldur hafi verið um hefðbundinn þjóðréttarsamning að ræða sem fylgja ætti þeim lögmálum sem um slíka samninga gilda. Því var dómstóllinn ekki sammála, sem fyrr segir, heldur taldi samninginn vera sérstaks eðlis sem um giltu sérstök lögmál.

---

<sup>70</sup> Þess skal getið að dómstóllinn hét ekki þessu nafni á þessum tíma.

<sup>71</sup> Nú sambandsréttur.

<sup>72</sup> Sjá nánar Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, 2011, bls. 181 og áfram.



Dómstóll EB hefur síðar komist að þeirri niðurstöðu að fjöldi annarra ákvæða Rómarsamningsins hafi bein réttaráhrif. Var bandalagsrétturinn lengi vel í talsverðri þróun að þessu leyti. Nú er t.d. litið svo á að öll aðalákvæðin um fjórfrelsið, samkeppni og bann við mismunun hafi bein réttaráhrif. Þá er þess ennfremur að geta að dómstóll ESB túlkar skilyrðin fyrir beinum réttaráhrifum frjálsglega. Þannig má vera að ákvæði sem ekki er mjög skýrt eða óskilyrt verði engu að síður álitid hafa bein réttaráhrif.

Í Van Gend-málinu og raunar fleiri málum reyndi á beinu réttaráhrifin í samskiptum einstaklings við hið opinbera, nánar tiltekið hvort tilskipanir gætu bundið ríkið í samskiptum við einstaklinga. Slík áhrif eru nefnd *lóðrétt áhrif*. Beinu réttaráhrifin eru þó ekki takmörkuð við þetta heldur getur einnig verið um að ræða svonefnd *lárétt áhrif*, þ.e. einstaklingur eða fyrirtæki gegn öðrum einstaklingi eða fyrirtæki. Með því eru skyldur ekki aðeins lagðar á hið opinbera heldur einnig einkaaðila. Svipað á við um réttindi. Það ræður heldur ekki úrslitum í þessu sambandi þótt þau ákvæði sem aðilar bera fyrir sig séu þannig orðuð að þau leggi eingöngu skyldur á herðar aðildarríkjunum. Í máli 43/75 (Defrenne II-málið) reyndi á lárétt bein réttaráhrif EB réttar í samskiptum einstaklinga og lögaðila. Dómstóll ESB komst í stuttu máli að þeirri niðurstöðu að reglurnar um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis næðu ekki eingöngu til athafna opinberra aðila heldur tækju þær einnig til allra annarra heildarreglna sem tækju til launaðrar vinnu og þjónustu. Rökrétt afleiðing af þessu var því sú að umrætt bann gildi einnig í samskiptum þeirra einkaaðila sem hér áttu hlut að máli.

Það er ekki aðeins frumréttur ESB sem getur haft bein réttaráhrif heldur getur afleiddur ESB réttur einnig haft slík áhrif, t.d. reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir. Á reglugerðum og tilskipunum er þó ávallt grundvallarmunur. **Reglugerðir hafa að geyma reglur sem taka strax gildi gagnvart aðildarríkjum og borgurum ESB við gildistöku þeirra, án atbeina aðildarríkjanna.** Tilskipunum er aftur á móti eingöngu beint að aðildarríkjunum sem gefið er ákveðið svigrúm til að innleiða markmið tilskipunar inn í eigin landsrétt.<sup>73</sup> Þegar af þessum sökum er ekki sama ástæða fyrir einstaklinga og lögaðila til að líta svo á að tilskipanir leggi skyldur á herðar þeim eins og þegar um reglugerðir er að ræða. Tilskipanir njóta því sérstöðu að því er varðar bein réttaráhrif þar sem þeim er aðeins beint að aðildarríkjunum en ekki að borgurum þeirra eða fyrirtækjum, sbr. 3. mgr. 288. gr. SSESB þar sem segir:

Tilskipun skal vera bindandi fyrir sérhvert aðildarríki sem henni er beint til, að því er markmið hennar varðar, en yfirvöldum í hverju ríki skal í sjálfsvald sett á hvern hátt og með hvaða leiðum þeim markmiðum verður náð.

Það hefur þýðingu að kanna hvort tilskipanir hafi eða geti haft bein réttaráhrif. Ástæðan er sú að aðildarríkin fullnægja oft ekki skyldum sínum samkvæmt efni tilskipunar og geta þannig með óbeinum hætti raskað hugsanlegum rétti borgaranna eða fyrirtækja miðað við það skipulag sem tilskipuninni er ætlað að koma á. Í máli 9/70 (Grad-málið) komst dómstóllinn m.a. að þeirri niðurstöðu að það væri ósamrýmanlegt hinum bindandi áhrifum tilskipunar að útiloka að þeir sem hefðu hagsmuna að gæta gætu byggt rétt beint á henni. Taldi dómstóllinn að lagaáhrif tilskipana myndi veikjast verulega ef unnt væri að komast

---

<sup>73</sup> Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, bls. 192.

hjá ákvæðum hennar. Mál þetta fjallaði um nokkrar tilskipanir sem miðuðu að því að breyta söluskattskerfi aðildarríkjanna í virðisaukaskatt. Ákvæði einnar tilskipunarinnar fól það í sér að bannað var að setja á sérstakan vegaskatt við flutning til og frá Þýskalandi. Niðurstaða dómsins varð sú að því var játað að austurrískur vöruflytjandi gæti byggt rétt beint á þessu ákvæði en hann hafði verið krafinn um þennan vegaskatt við landamæri Austurríkis og Þýskalands. Í máli Grad staðfesti Dómstóllinn því að tilskipanir hefðu lóðrétt bein réttaráhrif. Síðan fylgdu fleiri mál í kjölfarið sem ekki verða rakin hérna.<sup>74</sup>

Hins vegar verður ekki talið að tilskipun geti með fyrrgreindum hætti lagt skyldur á einstaklinga eða lögaðila. Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að lögfasta efni hennar með einhverjum móti. Sem dæmi um þetta má nefna mál 152/84 (Marshall-málið).<sup>75</sup> Fleiri mál fylgdu síðan í kjölfarið.

Niðurstaðan af dómaframkvæmdinni er sú að tilskipun getur haft bein réttaráhrif milli einstaklinga og lögaðila annars vegar og stjórnvalda í viðkomandi aðildarríki hins vegar (þó ekki þannig að skyldur séu lagðar á fyrrnefndu aðilana) en ekki ef báðir aðilar eru einstaklingar eða lögaðilar.<sup>76</sup> Meginástæðan fyrir síðarnefndu reglunni er sú að væri réttur einstaklings í slíku máli viðurkenndur hlyti samsvarandi lagaskylda að hvíla á gagnaðilanum. Dómstóll ESB beitir síðan rúmri skýringu varðandi það hvaða aðilar teljist stjórnvöld í þessum skilningi og víkkar þannig möguleika einstaklinga og lögpersóna að bera fyrir sig ákvæði tilskipunar. Þannig geta fyrirtæki á einkamarkaði í eigu ríkisins fallið undir stjórnvöld í þessum skilningi, sbr. mál nr. 188/89 (British Gas-málið).<sup>77</sup>

#### 4.2.2 Niðurstöður

Bein réttaráhrif í Evrópurétti þýðir að einstaklingar og lögaðilar geti borið fyrir sig sambandsréttinn beint, þ.e. án þess að þurfa að styðjast við innlendar réttarreglur, fyrir

---

<sup>74</sup> Sbr. t.d. mál 148/78 (Tullio Ratti). Sérstökum skilyrðum þarf þó að vera fullnægt, sbr. nánar í riti Stefáns Mús Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 133 og áfram. Um tilskipanir sérstaklega skal bent á umfjöllun á bls. 142-146.

<sup>75</sup> Málavextir voru þeir að sóknaraðila var sagt upp stöðu sinni sem næringarfræðingi við spítala nokkurn í Englandi er hún náði 62 ára aldri. Sóknaraðili taldi að með uppsögninni hefði spítalinn brotið gegn breskum jafnréttislögum frá árinu 1975 og ákvæðum tilskipunar 76/207. Dómstóll ESB sagði hér m.a. að umrædd tilskipun fæli ekki í sér fyrirmæli sem legðu skyldur á herðar einstaklingum og lögaðilum og því yrði henni ekki beitt sem lagareglu á milli einstaklinga og lögaðila innbyrðis.

<sup>76</sup> Samkvæmt þessu getur tilskipun, sem ekki eða ranglega hefur verið tekin upp í landslöggjöf haft lóðrétt bein réttaráhrif en ekki lárétt. Í máli C 91/92 (Faccini Dori-málið) reyndi aftur á lárétt áhrif tilskipunar 85/577 um neytendavernd. Aðallögsögumaður hvatti til þess að lárétt áhrif væru viðurkennd og benti m.a. á að aðstæður hefðu breyst þar sem innri markaður væri nú kominn á og samningarnir um ESB verið undirritaðir. Þetta fæli í sér að borgararnir ættu skýrari rétt til þess að geta reitt sig á löggjöf EB. Dómstóll ESB breytti þó ekki afstöðu sinni um það að tilskipanir gætu ekki lagt skyldur á einstaklinga og lögaðila. Hins vegar ítrekaði dómstóllinn skyldu dómstóla aðildarríkja til að túlka lög til samræmis við tilskipanir og benti á skaðabótaskyldu ríkis í tilefni af vanrækslu af lögleiðingu þeirra.

<sup>77</sup> Málið varðaði konur sem voru fyrrum starfsmenn ríkisolúfyrirtækisins British Gas. Hjá fyrirtækinu giltu reglur þess efnis að konur bæri að hætta störfum við 60 ára aldurinn en karlmenn gátu unnið til 65 ára aldurs. Konurnar báru fyrir sig jafnréttisilskipuninni frá 1976 sem þær töldu binda British Gas sem stjórnvald. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að lögaðili sem veitir almannáþjónustu og lýtur boðvaldi ríkisins hefur slíka sérstöðu að ekki sé hægt að líta á hann eins og hvert annað fyrirtæki. Því væri British Gas bundið af ákvæðum tilskipunarinnar í gegnum hin beinu réttaráhrif sem hún hefur á stjórnvöld.

dómstólum og stjórnvöldum í aðildarríki, ef hann telst nægilega skýr og óskilyrtur að mati dómstóla. Þessi réttur gildir ekki aðeins gagnvart stjórnvöldum heldur einnig á milli einstaklinga og lögaðila. Reglan gildir aðeins um lagagerðir og er nokkuð mismunandi eftir eðli þeirra. Hún gildir þannig aðeins að takmörkuðu leyti um tilskipanir eins og lýst hefur verið. Meginreglan um bein réttaráhrif hefur ekkert breyst með tilkomu Lissabon-sáttmálans.

### 4.3 Meginreglan um forgangsáhrif ESB réttar

#### 4.3.1 Efni reglunnar samkvæmt dómafordæmum

Dómur í máli 26/62 (Van Gend en Loos), sem fyrr er rakinn, fjallar að mestu um bein réttaráhrif en hann hefur þó þýðingu hér vegna þess samspils beinna réttaráhrifa og forgangsáhrifa sem fyrr greinir. Dómurinn verður ekki reifaður hér en áhersla lögð á þau ummæli hans að tilgangurinn hafi m.a. verið að tryggja réttindi fólksins með beinni aðild að réttarkerfi bandalagsins.

Nokkru síðar voru þessi sjónarmið síðan dýpkuð nánar í máli nr. 6/64 (Costa/Enel), einkum varðandi skilin milli landsréttar og bandalagsréttar. Í dóminum segir m.a. að ákvæði 2. mgr. 249. gr. (áður 189. gr.) samningsins um EB svo og tilgangur þess verði ekki skýrður á annan hátt en svo að aðildarríkin hafi með þátttöku sinni í EB framselt visst vald í hendur EB sem þau geti ekki síðar með einhliða aðgerðum tekið til sín aftur. Að öðrum kosti næði ákvæði 2. mgr. 249. gr. samningsins um EB (nú 288. gr. SSES) um að reglugerðir „gildi beint í aðildarríkjunum” ekki tilgangi sínum. Dómstóllinn taldi þannig að bandalagsréttur hefði sjálfstæða tilveru vegna fullveldisframsals aðildarríkjanna og yrði að ganga framár rétti aðildarríkjanna ef þessi tvö réttarkerfi væru ósamrýmanleg. Að álitni dómsins var þetta talið gilda hvort sem lög aðildarríkis væru eldri eða yngri en EB lög. Engin réttarregla sem aðildarríki settu gæti því gengið framár bandalagsrétti án þess að sjálfur grundvöllur EB yrði þar með í hættu.<sup>78</sup>

Að þessari niðurstöðu fenginni var enn vafi um hvort Evrópurétturinn gildi framár stjórnarskrárákvæðum aðildarríkjanna. Þessu álitaefni var svarað í máli 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft-málið) þar sem reyndi á það hvort EB reglugerðir á sviði landbúnaðar stæðust ákvæði þýskrar stjórnarskrár. Í reglugerðunum var það gert að skilyrði fyrir útgáfu útflutningsleyfa að lögð væri fram trygging. Því var m.a. haldið fram að umrætt ákvæði reglugerðarinnar færi í bága við meðalhófsreglu þýsku stjórnarskrárinnar. Þýski stjórnlagadómstóllinn í Frankfurt ákvað að fá forúrskurð í málinu um það hvort mætti sín meira ákvæði þýsku stjórnarskrárinnar eða ákvæði umræddrar reglugerðar. **Dómstóll ESB komst að þeirri niðurstöðu að gildi EB reglugerðar bæri aðeins að dæma samkvæmt EB rétti óháð ákvæðum stjórnarskráa einstakra aðildarríkja.** Dómstóllinn lét þess hins vegar getið að EB rétturinn hefði að geyma vissar grundvallarreglur sem væru hluti meginreglna EB réttarins. Af þessum dómi mátti draga þá ályktun að EB löggjöfin gengi framár stjórnarskrárákvæðum einstakra aðildarríkja. Hins vegar kom fram í dóminum eins og áður segir að EB rétturinn sjálfur kynni að hafa

---

<sup>78</sup> Sbr. nánar gr. 3 í dóminum.

að geyma svipaðar reglur um grundvallarréttindi eins og fram koma í stjórnarskrárákvæðum aðildarríkjanna.

Ennfremur skal hér nefnt mál 106/77 (Simmenthal-málið). Ítalskur dómstóll spurði m.a. dómstól ESB að því hvort skylt væri að beita EB-rétti strax og á hann reyndi í dómsmáli eða hvort hann mætti bíða þar til fengin væri niðurstaða löglegra yfirvalda (löggjafarvalds eða æðri dómstóla) um hvort *andstæð landslög* yrðu numin úr gildi. Bent var sérstaklega á að á meðan slík skoðun á landslögum færi fram (og þau væru enn í gildi) væri ómögulegt að beita EB rétti þannig að tryggð væri samræmd beiting réttinda samkvæmt honum. Niðurstaða Dómstóls ESB var í fyrsta lagi að þar sem dómstóll aðildarríkis hefði dómsvald bæri honum skylda til að beita ákvæðum EB-réttar þannig að full virkni EB réttar væri tryggð og að sérhver ósamrýmanleg landslöggjöf yrði þar með ónothæf. Í öðru lagi kom fram að bandalagsréttur hefði þau áhrif að ólögsmætt væri að samþykkja nýja landslöggjöf sem ekki væri í samræmi við bandalagsréttinn.<sup>79</sup> Samantekið má því segja að þarna komi fram að dómstólum í aðildarríkjunum beri skylda til að tryggja *full lagaáhrif ESB réttar*. Dómarar eigi að eigin frumkvæði að láta ógert að beita landsrétti, jafnvel nýjum ákvæðum, ef þau fara í bága við sambandsréttinn, og þurfa ekki og eiga ekki að bíða eftir að andstæður landsréttur sé numinn úr gildi af löggjafarvaldinu eða öðru stjórnvaldi.

Þá skal hér einnig nefnt mál C-213/89 (Factortame 1-málið). Málavextir voru þeir að hlutafélagið Factortame Ltd. og nokkur önnur félög voru skráð í Bretlandi. Flestir stjórnendur og hluthafar fyrirtækjanna voru spænskir. Fyrirtækin voru eigendur og útgerðaraðilar 95 fiskiskipa sem skráð voru á Bretlandi en höfðu áður verið að hluta til á skrá á Spáni. Árið 1988 var breskum lögum um skipaskráningu breytt til að koma í veg fyrir að skip fengju aðgang að fiskveiðikvóta Bretlands án þess að hafa svokölluð raunveruleg tengsl við Bretland. Nýju reglurnar fólu í sér kröfu um breskt þjóðerni og heimilisfesti eigenda eða leigjenda fiskiskipa.

Af þessu tilefni höfðuðu fyrirtækin mál fyrir breskum dómstólum og óskuðu eftir lögbanni sem beindist að því að lögín tæku ekki gildi gagnvart sóknaraðilum. Með lögbanninu átti að leitast við að koma í veg fyrir það tjón sem hlytist gæti af gildistöku laganna ef þau reyndust andstæð reglum Evrópuréttar. Málið kom að lokum til kasta House of Lords (þáverandi æðsta dómstóls Bretlands) sem komst að þeirri niðurstöðu að engin heimild væri í breskum lögum til að beita lögbanni með þessum hætti. Því næst sneri dómstóllinn sér að því álitamáli hvort breskir dómstólar hefðu samt sem áður vald til að beita lögbanni á grundvelli bandalagsréttar. Það álitamál var síðan borið undir dómstól ESB. Dómstóllinn sagði að samkvæmt bandalagsrétti bæri að beita lögbanni ef það væri eina úrræðið til að vernda rétt einstaklinga. Þetta gildi þótt enga heimild væri að finna til lögbanns í viðkomandi landslögum.<sup>80</sup>

Svo sem fram kemur af máli þessu fjallar það um rétt og skyldu dómstóla í aðildarríki til þess að fresta beitingu innlendra laga þegar svo stóð á að vafi þótti leika á hvort hún stæðist bandalagsrétt. Það var greinilega ekki talið heimilt. Slíka reglu á að setja til hliðar ef það telst nauðsynlegt til að tryggja full áhrif sambandsréttarins. Dómstóll ESB hefur

---

<sup>79</sup> Sjá nánar 21.-23. gr. dómsins.

<sup>80</sup> Sjá nánar 21. gr. dómsins.

síðan nánar útfært þessa heimild og látið hana einnig ná til innlendra stjórnvaldsfyrirmæla sem byggjast á bandalagsreglugerð sem talin er ógild.<sup>81</sup> Í meginatriðum er það einungis dómstóll ESB sem getur lýst slíkar gerðir ógildar og hann hefur einnig heimild samkvæmt ákvæðum 242. og 243. gr. (áður 185. og 186. gr.) Rs. til að kveða á um bráðabirgðaráðstafanir af þessu tilefni.<sup>82</sup>

Eins og af þessu sést á meginreglan um forgangsáhrif sér tvímælalausa stoð í rétti ESB fyrir tilstilli dómafordæma dómstóls ESB. Fyrirgreind forgangsáhrif eru síðan styrkt af öðrum meginreglum sem gilda innan ESB. Hér má sérstaklega nefna:

- Skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna í tilefni ef þau beita ekki ESB rétti rétt eða ef hann er ekki innleiddur á réttan hátt.<sup>83</sup>
- Skyldu til að fylgja meginreglum af stjórnskipulegum toga (sem dómstóll ESB hefur ákveðið) þegar innlendum reglum er beitt.<sup>84</sup>
- Skyldu til að skjóta álitamálum um gildi ESB réttar til forúrskurðar sem sýnir stöðu hans sem stjórnlagadómstóls.<sup>85</sup>
- Skyldu aðildarríkjanna til að virða ESB grundvallarréttindi eins og ESB dómstóllinn túlkar þau þó að þau kunni að fara í bága við lög aðildarríkjanna.<sup>86</sup>
- Skyldu aðildarríkjanna til að tryggja ESB grundvallarréttindi.<sup>87</sup>

Því var m.a. haldið fram að af þessu leiddi að ESB hefði í raun valdheimildir sem nægðu til þess að halda uppi eigin réttarskipan og hafa eftirlit með henni.

#### **4.3.2 Niðurstöður um forgangsáhrif ESB réttar**

Samantekið má segja að reglan um forgangsrétt sambandsréttarins sé viðurkennd meginregla sem dómstóll ESB hefur skapað en hefur aldrei verið lögfest með beinum hætti í sambandsrétti. Þetta hefur ekki breyst með Lissabon-sáttmálanum. Þess skal þó getið að í yfirlýsingu 17 með Lissabon-sáttmálanum segir svo:

Ráðstefnan minnir á að í samræmi við viðtekna dómaframkvæmd Dómstóls Evrópusambandsins ganga sáttmálarnir og sú löggjöf, sem Sambandið hefur samþykkt á grundvelli sáttmálanna, frammar lögum aðildarríkjanna samkvæmt þeim skilyrðum sem tilgreind eru í fyrirnefndri dómaframkvæmd.

Umrædd yfirlýsing telst ekki bindandi lagatexti. Þegar af þeirri ástæðu verður talið að hún hafi í engu breytt gildandi sambandsrétti.

---

<sup>81</sup> Um heimild dómstóla aðildarríkjanna til að beita bráðabirgðaráðstöfunum þegar innlend stjórnsýslufyrirmæli eru byggð á bandalagsreglugerð er fjallað í sameinuðum málum C-143/88 og C- 92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen-málið).

<sup>82</sup> Þ.e. að fresta framkvæmd ákvörðunar eða grípa til annarra ráðstafana, t.d. að skylda tiltekinn aðila til athafna um sinn, sbr. nánar í riti Stefáns Más Stefánssonar: Evrópuréttur og Evrópska efnahagssvæðið, bls. 1105-1109.

<sup>83</sup> Sjá t.d. sameinuð mál C- 6-9/90 Francovich and Others v. Italy, ECR 1991 I 5357, greinar 33-35.

<sup>84</sup> Sjá t.d. mál 222/84 (Johnston) ECR 1986 bls. 1651.

<sup>85</sup> Sjá t.d. mál 314/85 (Foto Frost) ECR 1987, bls. 4199, 17. gr.

<sup>86</sup> Sjá t.d. mál 227/88 (Hoecst) ECR 1989, s. 2859, 17. gr.

<sup>87</sup> Sbr. C- 265/95 (framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi) greinar 25, 32 o.fl.

Eins og fyrrgreind dómarfordæmi sýna hefur dómstóllinn einkum haldið sig við það að skýra áhrif forgangsins fyrir aðildarríkin. Helstu atriðin eru þessi:

- Sambandsrétturinn, þar með talin afleidd löggjöf, ryður burt ósamrýmanlegum ákvæðum í landsrétti. Í því efni skiptir ekki máli hvort landsrétturinn er eldri eða yngri en viðkomandi sambandsréttur eða hvort um stjórnarskrárákvæði þeirra er að ræða eða ekki.
- Ekki má samþykkja innlend lög eða gefa út stjórnsýslufyrirmæli sem eru í andstöðu við ESB rétt.
- Sé ekki heimild til lögbanns á landslögum ber að beita því engu að síður samkvæmt ESB-rétti ef það er eina leiðin til að tryggja full áhrif ESB réttar.

Á hinn bóginn hefur ekkert verið sagt um *hvernig* aðildarríki skuli tryggja forgangsáhrif sambandsréttar og þar á meðal heldur ekki hvort þessi forgangsáhrif skuli vera *tryggð í stjórnarskrám* aðildarríkjanna.<sup>88</sup> Þar sem ekki hefur verið tekið af skarið um þetta ber að líta svo á að aðildarríkin fullnægi skyldum sínum samkvæmt sambandsrétti ef forgangsréttur ESB löggjafar sé tryggður, t.d. í framkvæmd, fyrir tilstilli venju eða með löggjöf. Af þessu leiðir að ekki er unnt að segja að um brot á forgangsréttinum sé að ræða fyrir en staðfest hefur verið, t.d. með úrlausn dómstóls, að ekki sé unnt að fullnægja ESB réttinum varðandi forgang.

### 4.3.3 Hvernig horfa forgangsáhrifin við í landsrétti?

Hér verður að líta til stjórnarskrárákvæða og landslaga. Ennfremur verður að gera könnun á því hvaða vald teljist framselt til ESB og loks með hvaða hætti dómstólar í nálægum aðildarríkjum hafa tjáð sig um forgangsáhrifin.

#### 4.3.3.1 Stjórnarskrárákvæði

Sem fyrr greinir er þess ekki krafist í ESB rétti að stjórnarskrár aðildarríkja ESB hafi að geyma sérstakt ákvæði um forgangaáhrif ESB réttar. **Hins vegar liggur fyrir að aðildarríkin þurfa að samþykkja allan ESB réttinn (þ.e. „*acquis communautaire*“ eða ESB „*acquis*“) en þar eru forgangaáhrifin meginregla.** Aðildarríkin gera þetta með fyrirvara um stjórnskipulegar heimildir, þ.e. að ríkið getur ekki framselt annað vald en það sem heimilað er samkvæmt viðkomandi stjórnarskrá. Slíkt kerfi og málsmeðferð virðist samrýmast ESB rétti.

Í Danmörku er litið svo á að í *aðildarlögunum* sé það viðurkennt að dómstóll ESB fari með vald til að dæma um lögmæti ESB gerða. Þetta felur m.a. í sér að danskir dómstólar geta ekki litið svo á að ESB réttur sé ónothæfur að landsrétti án þess að mál hafi verið lagt fyrst fyrir dómstól ESB til prófunar.

---

<sup>88</sup> Jens Hartig Danielsen: *Suveränitetsafgivelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999, bls. 369.

#### 4.3.3.2 Hvaða vandamál rísa við framkvæmd í landsrétti?

Krafa ESB réttar um forgangsáhrif getur skapað ýmis álitamál við beitingu landsréttar. Álitamálin lúta að stjórnarskrárlegum atriðum og því valdi sem framselt hefur verið til ESB. Nánar má greina þessi álitamál með eftirfarandi hætti:

1. Hvort gerðir stofnana ESB eða túlkun þeirra á ESB rétti þeirra fari út fyrir það vald sem mátti framselja samkvæmt viðkomandi stjórnarskrá.
2. Hvort gerðir stofnana ESB eða túlkun þeirra á ESB rétti fari út fyrir þau mörk sem löglega var framselt í hendur stofnunum ESB.
3. Hvernig ber að líta á gildi löggjafar aðildarríkis gagnvart löggjöf ESB.
4. Hvort löggjöf ESB fái staðist í öllum tilvikum.

Í upphafi skal hér getið dóms í Ufr. 1998.800, bls. 871 (grein 9.6.).<sup>89</sup> Þar var komist að þeirri niðurstöðu dönsku aðildarlögin feli það í sér að valdið til að prófa *lögmati og gildi* ESB gerða sé hjá dómstóli ESB. Þetta þýði að danskir dómstólar geti ekki litið svo á að gerðir séu ónothæfar (uanvendelig) fyrr en samrýmanleiki þeirra við samninginn um ESB hefur verið prófaður af dómstóli ESB. Þessi regla er eðlileg því það er út af fyrir sig ekki hlutverk dómstóla aðildarríkjanna að meta gildi ESB gerða. Til þess hafa þeir einfaldlega ekki dómsvald.

Samt sem áður verður að svara þeirri spurningu hver sé staða gildra ESB gerða (afleiddra laga) í innlendum rétti. Verður nánar vikið að fyrrgreindum fjórum álitafnum og verður réttarstaðan á Íslandi þá höfð sérstaklega í huga.

*Um fyrstu tvö atriðin* er þetta að segja. Þær *heimildir* sem hugsanlegt er að framselja hljóta að vera það *ríkisvald* sem um er rætt í 2. gr. stskr. (löggjafar-, framkvæmda- og dómsvald með svipuðum hætti og í Danmörku). Af þessu leiðir að *stjórnarskrárgjafinn* hefur ekki framselt *sitt vald*. Stjórnarskráin hefur m.a. að geyma ákvæði um stjórnskipunina sjálfa, t.d. um Alþingi, dómstóla og dómendur, mannréttindi, skattamál, sveitarfélög, breytingar á stjórnarskránni og e.t.v. um fleiri atriði eins og ákvæði um náttúruauðlindir ef til þess kemur að slík ákvæði verði að finna í stjórnarskránni. Hér falla einnig undir þær meginreglur sem skipulag stjórnarskrárinnar er byggt á.

Þetta þýðir t.d. að ekki er unnt með skírskotun í ríkisvald og 2. gr. stjórnarskrárinnar að framselja vald til að breyta stjórnarskránni, leggja Alþingi eða dómstóla niður með ESB löggjöf eða framkvæmd eða ganga á svig við þau mannréttindi sem tryggð eru með stjórnarskrárákvæðum. Ákvörðunarvald um réttindi borgaranna eða skipulag og vald stofnana og ákvæði um önnur atriði sem áskilin eru í stjórnarskránni verða því ekki framseld. Það leiðir einnig af rétttri túlkun stjórnarskrárinnar að framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Þessi atriði falla einfaldlega ekki undir hugtakið ríkisvald. Síðan verður auðvitað að hafa í huga að unnt er að orða stjórnarskrárákvæði þannig að það sé óframseljanlegt eða aðeins framseljanlegt að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu, t.d.

---

<sup>89</sup> Í máli þessu höfðu nokkrir aðilar mál gegn forsætisráðherra Danmerkur og kröfðust viðurkenningar á því að það framsal ríkisvalds sem leiddi af aðildarlögunum frá 1972 eins og þeim var breytt 1993 í tengslum við aðild Danmerkur að Evrópusambandinu færi gegn stjórnarskránni. Þó að stuðst sé við þennan dóm í umfjölluninni hér á eftir er dómur þýska stjórnlagadómstólsins um sama efni einnig hafður í huga en um hann er fjallað í kafla 9.

varðandi náttúruauðlindir. Ákvæði af því tagi gætu haldið gagnvart ESB rétti, a.m.k. ef þau standast nógildandi ákvæði sambandsréttarins.

En hve mikið vald má framselja með þessum hætti, þ.e. sem ríkisvald samkvæmt framangreindu?

Sennilega má ekki framselja vald í þeim mæli að Ísland teljist ekki ríki, *sbr. sjálfstætt og fullvalda ríki*. Það er hins vegar að mestu leyti stjórnmálalegt viðfangsefni hvar mörkin eru að þessu leyti (*sbr. Ufr. 1998.800, bls. 871*).

Samkvæmt þessu geta risið álitamál um hvort og að hvaða marki framsal til ESB hafi heimild samkvæmt viðkomandi stjórnarskrá. Ennfremur geta risið álitamál um hvaða atriði hafa nánar tiltekið verið framseld með löglegum hætti með aðildarlögum? Í fyrrgreindum dómi kemur fram að þar sem valdið til að prófa *lögmati og gildi* ESB gerða sé hjá dómstól ESB samkvæmt aðildarlögum þá leiði af því að danskir dómstólar séu *af jafnaði* bundnir við niðurstöður dómstóls ESB og þar á meðal því að hann hafi haldið sér innan valdmarka sinna. Þess væri ekki krafist að þetta framsal væri endilega skýrt afmarkað en þó væri útilokað að framselja vald til alþjóðlegrar stofnunar með þeim hætti að hún túlkaði valdsvið sitt sjálft. Fram kom einnig að framsalið yrði túlkað þeim mun þrengra því auðveldar sem það væri að koma aðildarlögum gegnum þjóðþingið.

#### 4.3.3 Samantekt um afstöðu landsréttar til forgangsáhrifa ESB-réttar

Ágreiningur getur hins vegar risið um það hvaða vald hafi í raun verið framselt til stofnana ESB og hvort slíkt hafi verið heimilt samkvæmt stjórnarskránni eða viðkomandi aðildarlögum. Í báðum tilvikum snýst ágreiningurinn um hvort ESB hafi tekið sér vald sem það ekki hafði. Það leiðir sennilega af framsalinu og viðkomandi aðildarlögum (*aquis er tekið yfir*) og þeirri staðreynd að dómstóli ESB er fengið vald til að kveða á um ESB rétt og að dómstólar í aðildarríkjunum eru almennt bundnir við niðurstöðu hans á því sviði sem framsalið fór *löglega fram*. Slík niðurstaða er í samræmi við fyrrgreindan dóm Hæstaréttar Danmerkur. Sama eða svipuð niðurstaða er einnig í samræmi við dóm þýska stjórnlagadómstólsins frá 12. október 1993 (Maastricht-málið) sem snerist um það hvort fullgilding Maastricht-samningsins samrýmdu ákvæðum þýsku stjórnarskrárinnar<sup>90</sup> og niðurstöður sama dómstóls frá 30. júní 2009 um Lissabon-sáttmálann og gildi hans gagnvart þýsku stjórnarskránni.<sup>91</sup>

En hvar eru mörkin og hver á endanlegt úrskurðarvald um þau mörk? Hér kemur meginreglan um veittar valdheimildir til skoðunar. Hún felur í sér að allar ákvarðanir sem teknar eru á vegum ESB verða að styðjast við heimild í þeim samningum sem liggja til grundvallar Sambandinu, *sbr. 5. gr. SESB*.<sup>92</sup> Af því leiðir að stofnanir ESB geta ekki tekið

---

<sup>90</sup> BVerfGE 89, 155.

<sup>91</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 frá 30. júní 2009. Æðstu dómstólar sumra annarra aðildarríkja hafa einnig fjallað um þetta álitefni og komist að svipuðum niðurstöðum. Ekki verður þó fjallað um það frekar hér.

<sup>92</sup> Á ensku: Under the principle of conferral the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the member states to attain the objectives set out therein.



sér neitt það vald sem þær ekki hafa samkvæmt fyrirbyggjandi samningum aðildarríkjanna um aðild að ESB.<sup>93</sup>

Við þetta bætist að samningarnir um ESB gera skýran greinarmun á því takmarkaða valdi sem *aðildarríkin fá stofnunum ESB í hendur og breytingu* á samningnum. Til þess að breyta samningnum þarf samþykki allra aðildarríkjanna í sérstöku breytingaferli. Af þessu leiðir að þegar gerðir ESB eru túlkaðar má túlkunin aldrei jafngilda breytingu á samningnum.<sup>94</sup> Af þessu virðist mega álykta að þýski stjórnlagadómstóllinn áskilji sér rétt til að endurskoða dóma Dómstóls ESB ef þeir fela í raun í sér breytingu á samningnum. Nánar tiltekið þýðir þetta að hin svonefnda „*effet utile*“ aðferð<sup>95</sup> sem mikið er notað við lagaskýringu í ESB rétti hefur sín takmörk.

Hafa verður einnig í huga að íslenskir dómstólar hafa líkt og í Danmörku dómsvald til að dæma um hvort og að hve miklu leyti afsal fullveldisréttar samrýmist stjórnarskránni. Þetta vald verður sennilega ekki tekið af íslenskum dómstólum með almennum lögum því að einmitt þetta vald verður að telja í samræmi við stjórnarskrárvenju sem alþjóðastofnanir verða að virða.

Það er því ekki augljóst hver eigi hið endanlega úrskurðarvald, aðildarríkin eða ESB, ef upp kemur ágreiningur um valdheimildir. Líklegt er að leggja verði dóma dómstóls ESB til grundvallar sem og gerðir ESB nema í undantekningartilvikum. Liggi hins vegar fyrir að ESB hefur tekið sér vald sem það ekki hafði þá virðast a.m.k. íslenskir dómstólar skuldbundnir til þess að beita gagnstæðum íslenskum lögum. Hæstiréttur Danmerkur var varfærinn þegar að því koma að túlka hvaða vald hefði verið framselt með aðildarlögunum. Sama má segja um stjórnskipunardómstól Þýskalands.

Þess skal þó hér getið til áréttingar að æðsti stjórnskipunardómstóll Þýskalands viðurkennir ekki að fullu regluna um forgangsáhrif ESB réttar og telur raunar að hann gæti þess að stofnanir ESB (þar á meðal dómstóll ESB) fari ekki fram yfir heimildir sínar.<sup>96</sup> Það leiðir svo af framansögðu að möguleikum ESB til framþróunar eru ákveðin takmörk sett samkvæmt þýskri stjórnarskrá eins og hún er skýrð af þýska stjórnlagadómstólnum.

*Meginniðurstaðan* er hér sú að dómar þessir teljast mikilvægir fyrir það efni sem hér er rætt um. Að því er varðar forgangsáhrif er meginþýðing dóma þýska stjórnlagadómstólsins sú að dómstóllinn telur það hlutverk sitt að gæta þess að stofnanir ESB (þar á meðal dómstóllinn) taki sér ekkert það vald sem hann ekki hefur samkvæmt orðum sáttmálanna hvort sem það birtist í setningu afleiddra laga eða dómaframkvæmd. Þá telur hann einnig að forgangsáhrifin taki ekki til gerða sem eru andstæðar

---

<sup>93</sup> Meginreglan um Kompetenz-Kompetenz sem þýðir að stofnun hafi heimild til að byggja upp nýjar heimildir á þeim heimildum sem fyrir eru. Slíka heimild hefur ESB ekki, sbr. Rudolf Streinz: *Europarecht*, bls. 49.

<sup>94</sup> Svo segir: „Bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften ist zu beachten dass der Unions- Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzten eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen kann“, BvverfGE 89,155/LS6.

<sup>95</sup> Þ.e. markmiðsskýring, á ensku teleological interpretation.

<sup>96</sup> Sbr. grein 241 í Lissabon-dóminum og ekki síður 231. gr. þar sem minnt er á að það séu aðildarríkin sem ráði ferðinni samkvæmt sáttmálunum, sbr. orðin: „Sie bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge.“

stjórnarskránni. Sem áður segir hefur Hæstiréttur Danmerkur í dómi sínum í UfR 1998, bls. 800, komist að svipaðri niðurstöðu.<sup>97</sup>

#### 4.4 Meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna

Samningarnir um ESB segja ekkert um það álitamál hvort aðildarríkin geti borið skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem einstaklingur eða lögaðili hefur orðið fyrir vegna brota á sambandsrétti. Meginreglan var lengi vel álitin vera sú að tekist væri á við þetta álitafni í landslögum aðildarríkjanna.<sup>98</sup> Meginreglan um skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna kom fyrst fram í dómi í svonefndu Francovich-máli<sup>99</sup> sem snerist um réttarstöðu tiltekinnar launþega þegar tilskipun sem veitti þeim ákveðin réttindi hafði alls ekki verið lögleidd. Þar sem umrædd tilskipun fullnægði ekki öllum skilyrðum þess að hafa bein réttaráhrif gátu launþegar ekki notið þeirra réttinda sem þeim bar samkvæmt ákvæðum hennar. Því lét sóknaraðli, sem var einn umræddra launþega, reyna á meginregluna um ábyrgð ríkis í tilefni af brotum aðildarríkis á ESB-rétti. Dómstóllinn reifaði þrjú skilyrði sem yrðu að vera uppfyllt til þess að slík bótakrafa gæti komið til álita:

- að tilskipuninni sé ætlað að skapa rétt fyrir borgarana;
- að unnt sé að skilgreina þennan rétt á grundvelli tilskipunarinnar;
- að orsakatengsl séu milli brots aðildarríkis á sambandsrétti og tjóns viðkomandi.

Meginröksemdir fyrir ábyrgð aðildarríkjanna voru eftirfarandi:

- Bandalagsréttur (nú sambandsréttur) verður að tryggja að hann fái fullt gildi og verður að vernda þann rétt sem einstaklingum er veittur;
- samkvæmt 5. gr. bandalagsréttar (nú 3. mgr. 4. gr. SESB) skulu aðildarríkin grípa til sérhverra viðeigandi ráðstafana, almennra eða sérstakra, til að tryggja innleiðingu bandalagsréttar;
- full áhrif bandalagsreglna myndu fara forgörðum og sú vernd sem þeim er ætlað að veita myndi veikjast ef einstaklingar gætu ekki sótt bætur þegar réttur á þeim er brotinn.<sup>100</sup>

Sú hugsun er hér undirliggjandi að aðildarríkin séu skyldug til að eyða áhrifum af brotum á sambandsréttinum. Þess vegna er ábyrgð ríkis við þessar aðstæður nátengd meginreglunum um bein og óbein réttaráhrif í sambandsréttinum. Síðan þessi dómur gekk hefur dómstóll ESB oftlega komist að svipaðri niðurstöðu. Reglan um ábyrgð aðildarríkjanna er því vel þekkt í sambandsréttinum.

---

<sup>97</sup> Sjá hér umfjöllun Børge Dahl: *Uafhængige domstole. Et dansk højesteretsperspektiv. Dommerens uafhængighet*, bls. 44-46.

<sup>98</sup> Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 321.

<sup>99</sup> Sameinuð mál C-6/90 and C-9/90 Francovich and Others v. Italy, ECR 1991 I 5357, greinar 22 og 35, ECR 1991 bls. I-05357.

<sup>100</sup> Í dómnum segir m.a.: „33 The full effectiveness of Community rules would be impaired and the protection of the rights which they grant would be weakened if individuals were unable to obtain redress when their rights are infringed by a breach of Community law for which a MS can be held responsible (...) 36 A further basis for the obligation of Member States to make good such loss and damage is to be found in Article 5 of the Treaty (...)“

Í sameinuðum málum *Brasserie/Factortame*<sup>101</sup> var því álitamáli svarað hvort Francovich-reglan gildi einnig þegar frumrétturinn væri brotinn með innlendri löggjöf. Hér var því ekki um ranga innleiðingu tilskipunar að ræða heldur var um að ræða beint brot á frumrétti sambandsins. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að þessi munur skipti ekki máli heldur kæmi bótaábyrgð aðildarríkjanna ávallt til álita þegar bandalagsréttur væri brotinn. Hins vegar var nýjum röksemdum skotið inn í forsendur dómsins og aðrar skýrðar frekar.

Dómstóllinn taldi m.a. að aðildarríki bæri ekki aðeins ábyrgð á gjörðum löggjafarvaldsins heldur næði sú ábyrgð til allra stofnana ríkisins hvort sem um væri að ræða brot löggjafarvaldsins, framkvæmdarvaldsins eðs dómsvaldsins á bandalagsréttinum.<sup>102</sup>

Skaðabótaskyldan er almennt undir því komin að um sé að ræða vanrækslu sem sé nægjanlega alvarleg. Sök skiptir ekki öllu máli í því sambandi. Við mat á því hvort um vanrækslu sé að ræða er svo tekið mið af skýrleika viðkomandi réttarheimilda sambandsréttarins. Sé um skýra heimild að ræða getur brot talist nægjanlega alvarlegt fyrir það eitt að farið sé í bága við heimildina þannig að það valdi viðkomandi tjóni.<sup>103</sup>

Í þessu sambandi er dómur dómstóls ESB í svonefndu Köbler-máli<sup>104</sup> athyglisverður því að hann fjallar um gerðir dómstóla aðildarríkjanna. Í málinu var tekist á um hvort brot *dómstóla aðildarríkis* á bandalagslöggjöfinni gætu leitt til skaðabótaskyldu aðildarríkjanna. Dómstóllinn taldi að svo væri.<sup>105</sup> Á hinn bóginn mæla veigamiklar röksemdir á móti slíkri ábyrgð, t.d. hugmyndir um að úrlausn dómstóla eigi að vera endanleg, að unnt sé að treysta á niðurstöður dómstóla og reglurnar um bindandi áhrif dóma. Því setti dómstóllinn ströng skilyrði fyrir því að til slíkrar bótaábyrgðar gæti komið, þ.e. hún gæti því aðeins komið til að um verulega vanrækslu væri að ræða.<sup>106</sup>

Í EES-rétti hafa sömu meginsjónarmið verið lögð til grundvallar, sbr. t.d. mál E- 9/97 (*Erla María*).<sup>107</sup> Þannig hefur EFTA-dómstóllinn lagt þetta sama meginsjónarmið til grundvallar í sínum dómum á þessu sviði, að viðbættu því grundvallarmarkmiði sem að er stefnt með EES-samningnum, þ.e. að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði.

Niðurstaðan er því sú að reglan um bótaábyrgð ríkisins er vel þekkt meginregla í sambandsréttinum. Rauði þráðurinn í rökstuðningi dómstóls ESB fyrir því að leggja

---

<sup>101</sup> *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. Sameinuð mál C-46/93 and C-48/93. ECR 1996, bls. I-01029.

<sup>102</sup> Sjá 32. og 35. gr. dómsins.

<sup>103</sup> Sbr. t.d. mál 5/94, *Hedley Lomas*-málið, gr. 32.

<sup>104</sup> *Gerhard Köbler v Republik Österreich*. Mál C-224/01. ECR 2003, bls. I-10239.

<sup>105</sup> Svo segir: „36 Consequently, it follows from the requirements inherent in the protection of the rights of individuals relying on Community law that they must have the possibility of obtaining redress in the national courts for the damage caused by the infringement of those rights owing to a decision of a court adjudicating at last instance.“

<sup>106</sup> Sbr. 53. gr. dómsins þar sem segir m.a.: „State liability for an infringement of Community law by a decision of a national court adjudicating at last instance can be incurred only in the exceptional case where the court has manifestly infringed the applicable law.“

<sup>107</sup> Sbr. Stefán Már Stefánsson, *State Liability in Community Law and EEA Law*, bls. 153

bótaábyrgð á aðildarríki vegna brota á sambandsrétti er sá að tryggja verði að staðinn sé vörður um réttindi einstaklinga á grundvelli sambandsréttar. Forsendur þeirrar ábyrgðar eru að viðkomandi réttarheimild sé ætlað að skapa borgurunum tiltekinn greinanlegan rétt, að orsakasamhengi sé milli brotsins og þess tjóns sem viðkomandi beið og að brot teljist nægjanlega alvarlegt til að valda skaðabótaskyldu.

#### 4.5 Óbein réttaráhrif

Meginreglan um svonefnd óbein réttaráhrif kom fyrst fram í málum 14/83 (Von Colson-málið) og 79/83 (Harz-málið). Bæði málin snerust um túlkun á tiltekinni jafnréttistilskipun þar sem sagði m.a. að aðildarríkin skyldu leiða í lög sín nauðsynleg úrræði til að þeir sem telji á sér brotið vegna þess að þeir njóti ekki meginreglunnar um jafnrétti geti sótt rétt sinn fyrir dómstólum. Deilt var um hvort tilskipanir þessar hefðu bein réttaráhrif en dómstóllinn taldi svo ekki vera.

Niðurstaðan varð samt sú að jafnvel þótt einhver ákvæði EB réttar (nú ESB réttur) hafi ekki bein réttaráhrif geta þau samt sem áður haft óbein áhrif þannig að landsréttinn beri að túlka í samræmi við þau.<sup>108</sup> Þá mátti einnig skilja dóminn þannig að í honum fælist viss skylda fyrir dómstóla aðildarríkjanna til að túlka landsrétt til samræmis við tilskipunina jafnvel þótt það fái ekki samrýmst venjulegum skýringarreglum.

Þetta álitaefni skýrðist þó frekar í máli C-106/89 (Marleasing-málið). Málsatvik voru þau að spænsk stjórnvöld höfðu ekkert aðhafst til að fullnægja tilskipun 68/151 (um samræmingu verndarráðstafana sem ætlað er að vera jafngildar í bandlaginu og aðildarríki krefjast af félögum í skilningi annarrar málsgreinar 58. gr. sáttmálans til að vernda hagsmuni félagsmanna og annarra). Sú staðreynd kom ekki í veg fyrir að dómstólum aðildarríkjanna bæri að beita meginsjónarmiðum Von Colson-málsins. Þar fyrir utan kom þó skýrt fram að þess er ekki krafist að dómstólar aðildarríkjanna gangi lengra í túlkun innlendra laga en stjórnskipunarlæg viðkomandi ríkis leyfa.<sup>109</sup>

Enn frekari skýring eða takmörkun á umræddri meginreglu kom síðan fram í máli C-334/92 (Miret-málið). Þar kom m.a. fram að gera yrði ráð fyrir því að tilgangur löggjafans í aðildarríkjunum væri sá að fullnægja bandalagsrétti. Síðan var endurtekin meginreglan í Von Colson-málinu en að lokum sagt að ef innlend lög væru þannig að ekki væri unnt að túlka þau til samræmis við EB lög gæti komið til þess að ríkið yrði skaðabótaskyldt í samræmi við meginreglurnar um skaðabótaskyldu ríkis. Var í því sambandi berum orðum vísað til dómsins í Francovich-málinu sem fyrr er nefnt.

Telja verður að þessi dómur feli í sér endanlega staðfestingu á þeirri takmörkun meginreglunnar um óbeinu réttaráhrifin sem fram kom í Marleasing-dóminum. Það eru því fyrst og fremst orð einstakra ákvæða í landslögum sem setja túlkunarmöguleikum

---

<sup>108</sup> Í Colson-málinu sagði m.a. svo: „28 (...) It is for the national court to interpret and apply the legislation adopted for the implementation of the directive in conformity with the requirements of Community law, in so far as it is given discretion to do so under national law.“

<sup>109</sup> Í dóminum segir ma. svo: „8 (...) It follows that, in applying national law, whether the provisions in question were adopted before or after the directive, the national court called upon to interpret it is required to do so, as far as possible, in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result pursued by the latter and thereby comply with the third paragraph of Article 189 of the Treaty.“

dómstóla takmörk og við það situr. Hins vegar kemur fram í síðastnefndum dómi að afleiðing þess að ekki sé unnt að túlka landsrétt til samræmis við EB rétt (nú ESB rétt) geti orðið sú að aðildarríki verði skaðabótaskyldt. Þar með er opnað fyrir nýtt úrræði til að knýja aðildarríkin til þess að fylgja reglum EB réttar.

Niðurstaðan er því sú að óbein réttaráhrif í sambandsréttinum þýðir í aðalatriðum að dómstólum og stjórnvöldum í aðildarríkjunum er skylt að túlka landslög þannig að samrýma megi sambandsréttinum að því marki sem stjórnskipunarlög viðkomandi aðildarríkis leyfa. Enginn vafi er á því að í EES rétti gildir sama regla.<sup>110</sup> Kjarninn í reglunni er sá að um er að ræða eitt úrræði af mörgum til að tryggja að sambandsrétturinn nái fram að ganga. Reglan um bein réttaráhrif kemur t.d. til greina þar sem hún á við. Sama er að segja um regluna um samstarf af heilindum og loks má hér nefna meginregluna um skaðabótaskyldu aðildarríkjanna sem fyrir er nefnd.

#### 4.6 Meginreglurnar um réttaröryggi og réttmætar væntingar

Reglan um réttaröryggi er ein af meginreglum sambandsréttar.<sup>111</sup> Í grundvallaratriðum felur reglan í sér kröfu um að löggjöf sé skýr og fyrirsjáanleg.<sup>112</sup> Meginreglan um réttmætar væntingar<sup>113</sup> er önnur regla sem er skyld meginreglunni um réttaröryggi. Þessar tvær meginreglur eru hluti af óskráðum meginreglum sambandsins og hafa sem slíkar verið staðfestar í dómaframkvæmd dómstóls ESB. Stofnanir Evrópusambandsins eru jafnframt bundnar af þessum meginreglum eins og öðrum reglum í ESB rétti.

Aðalrökin fyrir þessum meginreglum eru að þeir sem bundnir eru af reglum ESB réttar verða að hafa vissu um hvað felist í löggjöfinni m.a. svo þeir geti gert fyrirfram áætlanir um hegðun sína á viðskiptamarkaði. Það er grundvallaratriði í viðskiptalífínu að unnt sé að gera áætlanir fyrirfram. Af því leiðir að rík krafa er um nákvæma löggjöf á þessu sviði bæði til að koma í veg fyrir ólögmetna háttsemi og til að stuðla að árangursríkum viðskiptum.

Samkvæmt dómaframkvæmd dómstóls ESB er meginreglan um réttaröryggi byggð á veigamiklum rökum, einkum nauðsyn á fyrirsjáanleika viðkomandi löggjafar. Í dómi frá árinu 1981, bls. 2735<sup>114</sup> var ágreiningur um hvort ákveðin tilskipun ætti við um gjaldtöku af innflutningi og útflutningi fyrir þann tíma sem hún tók gildi. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að reglur ættu í slíkum tilvikum að vera túlkaðar þannig að þær ættu því aðeins að taka til aðstæðna, sem fyrir hendi voru áður en reglur áttu að taka gildi, að slík skýring væri augljós vegna skilyrða, markmiða eða almennra áforma um að reglurnar ættu að hafa þau réttaráhrif. Ekki þarf vegna þess efnis sem hér er til meðferðar að tíunda hér fleiri rök í þessu samhengi sem liggja til grundvallar meginreglunni um réttaröryggi.<sup>115</sup>

---

<sup>110</sup> Sbr. *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 81.

<sup>111</sup> Um réttmætar væntingar í ESB og EES rétti er nánar vísað til greinar Stefáns Más Stefánssonar: „Réttmætar væntingar“: *Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007*, bls. 493 og áfram.

<sup>112</sup> Sjá hér Anthony Arnall: *The General Principles of EEC Law and the Individual*, bls. 147.

<sup>113</sup> Á ensku: legitimate expectation. Á þýsku: Vertrauensschutz. Á dönsku: berettigede forventninger.

<sup>114</sup> **Mál nr. 212-217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato gegn Srl Meridionale Industria Salumi og aðrir; Ditta Italo Orlandi & Figlio og Ditta Vincenzo Divella gegn Amministrazione delle finanze dello Stato, 9.–10. mgr.**

<sup>115</sup> Sjá nánar Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 164-169.

Hafi stofnun innan ESB gefið einstaklingi eða fyrirtæki einhvers konar tilefni til væntinga um ákveðin atriði kann hann að geta reitt sig á vernd meginreglunnar um réttmætar væntingar.<sup>116</sup> Hugtakið er við það miðað að unnt sé að rekja væntingarnar til tiltekinnar hegðunar yfirvalda og þær eru því aðeins réttmætar að einstaklingur eða fyrirtæki, sem starfar á viðskiptamarkaði, hafi nákvæmlega þær væntingar sem hegðunin gefur til kynna.<sup>117</sup>

Meginreglan um réttmætar væntingar hefur tengsl við meginregluna um réttaröryggi eins og áður hefur verið minnst á. Það sem skilur á milli er aðallega að reglan um réttaröryggi gerir kröfu um að löggjöf sé skýr og nákvæm á ákveðnum tímapunkti. Það kemur hins vegar fyrst og fremst til kasta reglunnar um réttmætar væntingar þegar yfirvöld nýta sér vald sitt samkvæmt lögum yfir ákveðið tímabil og á þann hátt að hegðunin er líkleg til að veita einstaklingum eða þeim sem starfa á viðskiptamarkaði ákveðin réttindi.<sup>118</sup>

Af þessu leiðir að meginreglan um réttaröryggi er almennt notuð sem túlkunarregla en meginregluna um réttmætar væntingar er ekki einvörðungu hægt að nota sem túlkunarreglu heldur einnig sem sjálfstæða réttarheimild sem veitir ákveðin réttindi.<sup>119</sup>

Fyrsta skilyrði meginreglunnar um réttmætar væntingar er að unnt sé að rekja ákveðnar væntingar til aðgerða yfirvalda, þ.e. það séu *orsakatengsl* þar á milli. Bæði formlegar ákvarðanir sem og önnur háttsemi yfirvalda geta fallið undir slíkt. Leiðbeiningar, tilkynningar og önnur gögn frá yfirvöldum geta þannig verið til þess fallin að vekja slíkar væntingar.<sup>120</sup>

Annað skilyrðið er að einstaklingur eða sá sem starfar á viðskiptamarkaði verður að *hafa huglæg væntingar* um að tiltekna aðstæður muni ríkja í framtíðinni. Það þýðir í raun að aðili sem er grandsamur um ólögsmæti aðgerða af hálfu stjórnvalds getur ekki byggt rétt sinn á réttmætum væntingum. Viti hann að tiltekin hegðun stjórnvalds sé andstæð lögum telst hann ekki geta byggt neinar væntingar á þeirri hegðan.

Loks verður aðili að uppfylla *hlutlæg* skilyrði um að væntingar hans séu *réttmætar*. Þetta skilyrði mun að mestu leyti ákvarðast af málsatvikum, af orðalagi ákvarðana yfirvalda eða af háttsemi þeirra og jafnvel þörfinni fyrir réttarvernd. Aðalviðmiðunin í þessu sambandi er hvort góður og gegn viðskiptamaður með almenna reynslu og þekkingu hefði byggt ákvarðanir sínar á þessum væntingum.<sup>121</sup> Viðmiðunin um fyrirsjáanleika kemur hér mjög við sögu, þ.e. hvað mátti viðkomandi aðili sjá fyrir. Þannig þarf t.d. að huga að hver hafi

---

<sup>116</sup> Sjá dóm frá árinu 2005, bls. 10979 í máli nr. C-86/03, Grikkland gegn framkvæmdastjórninni, 71. mgr.

<sup>117</sup> Søren Højgaard Mørup: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*, bls. 136. Sjá einnig bls. 137-179.

<sup>118</sup> Sjá Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 179 og áfram.

<sup>119</sup> Sjá hér nánar Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 169.

<sup>120</sup> Sjá Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, bls. 383. Sjá einnig dóm frá árinu 1998, bls. 717 í máli nr. T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) gegn framkvæmdastjórninni, og dóm frá árinu 2002, bls. 501 í máli nr. C-179/00, Gerald Weidacher gegn Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, 31. mgr.: „In that connection, it must be borne in mind that, according to the case-law of the Court of Justice, the principle of the protection of legitimate expectations may be invoked as against Community rules only to the extent that the Community itself has previously created a situation which could give rise to a legitimate expectation [...]“

<sup>121</sup> Sjá Trevor Hartley: *The Foundations of European Union Law*, bls. 149 og Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 179.

verið tilgangurinn með viðkomandi lagaákvæðum, hvaða fyrirvara gerði stjórnvald og góð trú viðkomandi. Sem dæmi má nefna að almennt er ekki unnt að byggja á réttmætum væntingum ef viðkomandi er gagnert að nota veikleika í réttarkerfi bandalagsins til þess að hagnast á því, ef fyrirtæki hefur bersýnilega framið lögbrot<sup>122</sup> eða þegar aðili fullnægir ekki skilyrðum til styrkveitingar.<sup>123</sup>

Algennt er að einstaklingar og fyrirtæki beri fyrir sig meginregluna um réttmætar væntingar bæði innan réttarkerfis ESB sem og í landsrétti. Í ESB rétti geta réttmætar væntingar annað hvort komið til sögunnar vegna löggjafar innan bandalagsins eða vegna háttsemi stofnana þess. Eins og áður segir verður henni þó aðeins beitt þegar nán orsakatengsl eru á milli löggjafar eða háttsemi stofnana annars vegar og væntinganna hins vegar.<sup>124</sup> Þannig geta réttmætar væntingar aldrei orðið til ef fjarlæg eða óbein orsakatengsl eru þarna á milli.

Loks má hér nefna að meginreglan um réttmætar væntingar virðist hafa að geyma eins konar kröfu um meðalhóf. Það þýðir að þær væntingar, sem til skoðunar eru, geta ekki orðið víðtækari en leiðir af sanngirni. Sjónarmið af þessu tagi eru þá frekari stoð við þá kröfu að væntingar verði að vera *réttmætar*. Þá er einnig mögulegt að þótt fallist verði á að einstaklingur hafi réttmætar væntingar til ákveðinnar réttarstöðu geta mikilvægir almannahagsmunir vegið þyngra og vikið þeim til hliðar. Það á við þegar hinir almennu hagsmunir eru mun meiri en þeir einstaklingsbundnu og eðlilegt þyki því að láta þá ganga framár.<sup>125</sup>

Samantekið má því segja að meginreglan um réttaröryggi geri kröfu um að löggjöf sé skýr og fyrirsjáanleg. Reglan um réttmætar væntingar snýst um hvort réttmætt traust viðkomandi hafi skapast vegna tiltekinna aðgerða eða yfirlýsinga stofnana ESB. Því verður í fyrsta lagi að vera unnt að rekja ákveðnar væntingar til einhvers konar aðgerða yfirvalda (krafa um orsakatengsl), viðkomandi þarf í öðru lagi að vera grandlaus um ólögmati aðgerða stjórnvalds og loks verður viðkomandi að uppfylla ákveðin hlutlæg skilyrði til þess að væntingar hans geti talist réttmætar. Eru þá einkum til skoðunar þær yfirlýsingar stjórnvalds, aðgerðir eða annað sem varða tilefni væntinganna. Báðar fyrrgreindar meginreglur gilda í ESB rétti og hafa verið staðfestar og framþróaðar í dómsúrlausnum dómstóls ESB. Þessar reglur hafa án efa einnig fullt gildi í EES- rétti.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Sjá um þetta dóm frá árinu 1996, bls. 247 í málum nr. T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 og T-234/94, *Industrias Pesqueras Campos* og fleiri gegn framkvæmdastjórninni, 76. mgr.

<sup>123</sup> Sjá dóm frá árinu 1999, bls. 2793 í máli nr. T-126/97, *Sonasa - Sociedade Nacional de Segurança Lda* gegn framkvæmdastjórninni, 32.-45. mgr.

Stefán Már Stefánsson: „Legitimate Expectations in EC/EEA Law“, bls. 627-643.

<sup>124</sup> Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*, bls. 169.

<sup>125</sup> Sjá Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, bls. 538.

<sup>126</sup> Sbr. Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 198.

## 5 Lýðræðið í Sambandinu

Í þessum kafla er leitast við að gefa yfirlit um þá þróun sem orðið hefur innan ESB í átt til aukins lýðræðis. Þessi þróun á einkum rót að rekja til þess að því hefur lengi verið haldið fram að lagagerðir innan sambandsins styddust ekki við nægjanlegan lýðræðislegan grundvöll.

### 5.1 Almenn atriði

Í fyrri samningum hafa fylgt yfirlýsingar leiðtoga ríkisstjórna aðildarríkjanna (Maastricht) og bókanir og yfirlýsingar (Amsterdam-samningurinn og Nice-samningurinn) sem hafa lagt aukna áherslu á að styrkja þjóðþingin þegar ákvarðanir um lagagerðir eru teknar innan ESB réttar. Svipað gildir um almennari yfirlýsingu um framtíð ESB sem gerð var í Laeken 2001 og fjallar um lýðræði. Lissabon-sáttmálinn hefur hins vegar í 9.–12. gr. SESB að geyma bein ákvæði um efnið sem öll miða að því að styrkja lýðræðisþróunina.<sup>127</sup> Ákvæði 10. gr. skipta hér máli. Þau hljóða svo:

1. Starfshættir Sambandsins skulu byggjast á fulltrúalýðræði.
2. Beinir fulltrúar borgaranna á vettvangi Sambandsins sitja á Evrópuþinginu.
3. Þjóðhöfðingjar eða leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna eru fulltrúar ríkja sinna í leiðtogaráðinu en ríkisstjórnir þeirra eru fulltrúar þeirra í ráðinu, og bera lýðræðislega ábyrgð, annaðhvort gagnvart þjóðþingum sínum eða borgurum.
4. Sérhver borgari skal hafa rétt til þátttöku í lýðræðislegu starfi innan Sambandsins. Ákvarðanir skulu teknar á eins opinn hátt og eins nálægt borgurunum og kostur er.
5. Stjórnmalaflokkar á Evrópuvettvangi stuðla að því að móta evrópska stjórnmalavitund og tjá vilja borgara Sambandsins.

Verður nú nánar vikið að þessu í næstu köflum:

### 5.2 Evrópuþingið

Fulltrúar *borgara Sambandsins* eru kosnir *beint* á Evrópuþingið. Þetta atriði er auðvitað mikilvægur þáttur í lýðræði innan ESB og í raun framför frá því orðalagi sem notað var áður í 1. mgr. 190. gr. samningsins um EB.<sup>128</sup> Fyrstu beinu kosningarnar voru haldnar 1979. Síðan þá hafa völd þingsins stöðugt farið vaxandi<sup>129</sup> og er nú svo komið að í stað

---

<sup>127</sup> Bundesverfassungsgericht hefur í dómi sínum frá 30. júní 2009 bent á ýmis vandkvæði sem er samfara skorti á lýðræði innan Sambandsins. Hann benti m.a. á að kæmi til þess að Þýskaland sameinaðist Evrópsku sambandsríki yrði að semja nýja stjórnarskrá fyrir Þýskaland frá grunni þar sem fram kæmi að þjóðin afsalaði sér vissum grunnréttindum. Lissabon-samningurinn fæli þó ekki í sér slík ákvæði heldur væri enn notast við eldra sambandsmódel sem væri háð vilja aðildarríkjanna og hvíldi á þeirra herðum. Með aukningu valda og auknu sjálfstæði ESB yrðu þó ákveðin skref nauðsynleg til þess að viðhalda þessum völdum og framþróa þau, einkum þannig að lýðræðislegur vilji fylgi í takt við vaxandi samruna. Sjá nánar grein 244 í dómnum þar sem segir m.a. um evrópska þingið: „(...) Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.“

<sup>128</sup> Orðalagið var áður á ensku: „The representatives in the European Parliament of the peoples of the States brought together in the Community...“

<sup>129</sup> Sumir hafa haldið því fram að þingið hafi misfarið með þetta vald sitt með því að skilyrða samþykki sitt við að tekið sé tillit til óska þess í málefnum þar sem aðeins skal leita álits þess, sjá Jean-Claude Piris: *The Future of Europe*, bls. 31. Enn fremur er í sama riti bent á að þrátt fyrir beinar kosningar og sífellt aukin völd þingsins sé



Þess að nægjanlegt var í upphafi að leita álits þingsins er aðalreglan nú sameiginlegt vald þingsins og ráðsins samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar í lögjafarmálefnum, þar á meðal í málefnum á sviði frelsis, öryggis og réttlætis.<sup>130</sup>

Þingið hefur einnig öðlast aukin völd á öðrum sviðum. Sem dæmi um það má nefna að það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtogaráðsins sem við það gætir úrslita kosninga til Evrópuþingsins, sbr. 1. mgr. 14. gr. og 7. mgr. 17. gr. SESB. Ennfremur hefur þingið öðlast aukin völd tengd fjárlögum Sambandsins þannig að fjárlögin eru nú ákveðin af þinginu og ráðinu í sameiningu í öllu tilliti sem ekki var áður. Þá hafa völd þingsins aukist, t.d. við gerð alþjóðlegra samninga, og enn fremur að því er varðar heimildina til að gera breytingar sem teljast nauðsynlegar til að ná fram þeim markmiðum sem sett eru fram í sáttmálunum og þegar þeir veita ekki nauðsynlegar heimildir, sbr. 352. gr. SSESB (minni háttar breytingar).<sup>131</sup>

Evrópuþinginu ásamt öðrum stofnunum ESB er lýst í kafla 2. Í kafla 2.5. er því enn fremur lýst að fulltrúar þess skulu ekki vera fleiri en sjö hundruð og fimmtíu, auk forseta. Hlutfall fulltrúa borgaranna skal fara stíglækkandi eftir því sem íbúafjöldinn er meiri en aldrei skulu vera færri en sex þingmenn frá hverju aðildarríki. Engu aðildarríki skal úthlutað fleiri en níutíu og sex sætum, sbr. 2. mgr. 14. gr. SESB. Samkvæmt bráðabirgðaákvæðum bókunar 36 taka þessi ákvæði þó ekki gildi fyrr en 1. nóvember 2014. Ný skilgreining aukins meirihluta (í stað eldri reglu um fjölda ríkja og ákveðið vægi hvers ríkis) tekur þá einnig gildi. Reglan verður frá 1. nóvember 2014 sú að krafist er samþykkis 55% aðildarríkja með a.m.k. 65% af íbúum. Fram til 31. mars 2017 gildir þó sú regla að sérhvert aðildarríki getur krafist þess að gömlu reglunni verði beitt sem þýðir að gamla reglan gildir í raun til þess tíma ef slík krafa kemur fram. Ákveðinn minni hluti innan ráðsins getur einnig tafið framgang málsins, svonefnt Ioannina-kerfi. Samkvæmt yfirlýsingu 7 felst í því að komi fram á tímabilinu 1. nóvember 2014 til 31. mars 2017 andmæli frá þeim sem eiga sæti í ráðinu og eru fulltrúar fyrir: a) a.m.k. þrjá fjórðu hluta þess íbúafjölda eða b) a.m.k. þrjá fjórðu hluta þeirra aðildarríkja, sem þarf til að mynda minnihluta til að stöðva framgang mála samkvæmt fyrstu undirgrein 4. mgr. 16. gr. sáttmálans um Evrópusambandið eða 2. mgr. 238. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, gegn því að ráðið samþykki gerð með auknum meirihluta, skal ráðið taka málið til umfjöllunar.

Eftir 1. apríl 2017 taka svo við nýjar reglur sem gera ráð fyrir því að andmæli frá þeim sem eiga sæti í ráðinu og eru fulltrúar fyrir a.m.k. 55% þess íbúafjölda eða a.m.k. 55% þeirra aðildarríkja nægi til að ráðið skuli taka mál á ný til umfjöllunar.

---

enn raunverulegur lýðræðishalli innan Sambandsins. Þannig er bent á sífellt lakari þátttöku til kosninga á Evrópuþingið þrátt fyrir aukin völd þess. Þá sé hvorki ríkisstjórn né sé gert ráð fyrir þingmeirihluta til að styrkja og standa vörð um hana og loks séu þau málefni sem kjósendur hafi mestan áhuga á tekin til meðferðar og ákveðin í aðildarríkjunum, t.d. skattamál og mál sem varða almannaheilbrigði og menntun, sbr. sama rit bls. 32 og áfram.

<sup>130</sup> Um 30 ný málefnavið hafa verið færð yfir í sameiginlegu meðferðina og í nokkrum tilvikum er gert ráð fyrir henni í nýjum lagaákvæðum, sbr. Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty*, bls. 118.

<sup>131</sup> Heimildin var áður bundin við innri markaðinn, sbr. 208. gr. fyrri samnings um EB, en er það ekki lengur.

### 5.3 Áhrif þjóðþinga

Áhrif þjóðþinga aðildarríkja Evrópusambandsins á málefni þess hafa stöðugt farið vaxandi. Þau áhrif eru án efa talin nauðsynleg til að vinna upp þann **lýðræðishalla sem hefur verið talinn vera fyrir hendi vegna þess að innan ESB hefur ráðið, þar sem ráðherrar aðildarríkjanna eiga einir sæti, farið með umfangsmikið lagasetningarvald. Færa má að því rök að það vald hafi í upphafi verið tekið af þjóðþingunum.** Að einhverju leyti hefur verið komið til móts við þessi sjónarmið með stofnun svonefndra sameiginlegra evrópskra nefnda<sup>132</sup> í öllum ríkjum ESB sem hafa ákveðið hlutverk og gengur út á að tryggja áhrif þeirra gagnvart ríkisstjórnnum aðildarríkjanna svo og að treysta samvinnu milli þjóðþinganna.<sup>133</sup> Fleiri atriði af svipuðum toga mætti nefna en það verður þó ekki gert hér.

Aðalatriðið er að með Lissabon-sáttmálanum hafa réttindi þjóðþinga aðildarríkjanna verið styrkt verulega. Í 12. gr. SESB eru ákvæði sem snúa að þjóðþingum aðildarríkjanna en einnig í 5. gr. og bókun nr. 1 (sem fjallar um hlutverk þjóðþinga í ESB) og bókun 2 (sem fjallar um beitingu nálægðarreglunnar og meðalhófsreglunnar). Báðar þessar bókanir fela í sér að beint samband skuli vera milli þjóðþinganna og stofnana ESB sem er í sjálfu sér nýjung. Samkvæmt fyrrnefndri 12. gr. er hlutverk þjóðþinga einkum eftirfarandi:

- a) taka við upplýsingum frá stofnunum Sambandsins og drögum að lagagerðum Sambandsins í samræmi við bókun um hlutverk þjóðþinga í Evrópusambandinu, sbr. nánar bókun 1. Allar tillögur til afleiddra laga eru því m.a. sendar til þjóðþinganna og er skylt að taka tillit til rökstuddra tillagna þeirra.
- b) sjá til þess að nálægðarreglan sé virt í samræmi við málsmeðferðina sem kveðið er á um í bókun um beitingu nálægðarreglunnar og meðalhófsreglunnar. Helstu ákvæðin í tengslum við nálægðarregluna (og meðalhófsregluna) eru sem áður sagði að finna í bókun 2 (sbr. kafla 3.4. og 3.5.). Hún á einungis við í tilvikum þar sem ESB fer ekki eitt með völd. Helstu atriðin eru þessi:
  - Þjóðþing getur sett fram rökstuddar athugasemdir sínar um að tiltekin lagasetning fari í bága við nálægðarregluna.
  - Bókunin gerir ráð fyrir því að aðildarríkin geti höfðað ógildingarmál fyrir Dómstóli ESB á þeirri forsendu að lagagerð brjóti í bága við nálægðarregluna, sbr. 1. mgr. 8. gr. bókunar 2.<sup>134</sup>
  - Framkvæmdastjórnin skal senda öll drög til lagagerða á sama tíma og þau eru send Evrópuþinginu og ráðinu til þjóðþinganna og er skylt að taka tillit til rökstuddra tillagna þeirra.
  - Gula spjaldið. Ef 1/3 þjóðþinga kemst að því að frumvarp sé í andstöðu við nálægðarregluna verður að taka málið upp til nýrrar meðferðar. Hlutfallið er 1/4 ef mál snerta réttarlega samvinnu í refsímálum og lögreglusamvinnu.
  - Appelsínugula spjaldið. Ef minnst 1/2 þjóðþinga mótmælir getur framkvæmdastjórnin breytt eða dregið frumvarp til baka. Ef 55% aðildarríkja eða Evrópuþingið samþykkir að frumvarp sé ekki í samræmi við meginregluna verður því vísað frá.

---

<sup>132</sup> Á ensku: European Affairs Committees.

<sup>133</sup> Nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 123.

<sup>134</sup> Þess skal getið hér að samkvæmt 2. mgr. bókunar 8 getur svæðanefndin einnig höfðað slík mál.

- Ákvæði bókunarinnar gerir auk þess ráð fyrir aukinni samvinnu þjóðþinga innan ESB.
- c) taka þátt, innan ramma svæðis frelsis, öryggis og réttlætis, í mati vegna framkvæmdar á stefnum Sambandsins á svæðinu, í samræmi við 70. gr. SSESB, og koma að pólitísku eftirliti með Evrópulögreglunni (Europol) og mati á starfsemi Evrópsku réttaraðstoðarinnar (Eurojust) í samræmi við 88. og 85. gr. SSESB. Í umræddum greinum er mælt fyrir um samstarf við þjóðþingin í fyrrgreindum málaflokkum.
- d) taka þátt í endurskoðunarmedferðum sáttmálanna í samræmi við 48. gr. SESB,
- e) taka við tilkynningum um umsóknir um inngöngu í sambandið í samræmi við 49. gr. SESB,
- f) taka þátt í þingmannasamstarfi milli þjóðþinganna og við Evrópuþingið í samræmi við 10. gr. bókunar 1 um hlutverk þjóðþinga í ESB.

Af framansögðu er ljóst að þjóðþingin hafa fengið aukið eftirlitshlutverk með stefnu ríkisstjórna sinna um ESB málefni og með framkvæmdastjórninni. Upplýsingaflæði til þeirra veitir auk þess færi á að hafa aukin áhrif á lagasetningu eftir því sem þjóðþingin óska. Á hinn bóginn eru völd þjóðþinganna mismunandi í aðildarríkjunum samkvæmt stjórnskipun þeirra og stjórnskipunarhefðum sem er talin geta leitt til mismunandi áhrifa þjóðþinganna. Lýðræðishalli er enn talinn geta orðið verulegur af þessum sökum.<sup>135</sup> Að auki er lýðræðishalli ennþá verulegur innan ESB miðað við þau sjónarmið sem þýski stjórnlagadómstóllinn hefur lagt til grundvallar og áður voru rakin.

#### 5.4 Aukin áhrif borgaranna

Borgararnir fá aukin áhrif með Lissabon-sáttmálanum. Samkvæmt 9. gr. SESB er sérhver ríkisborgari aðildarríkis jafnframt borgari Evrópusambandsins og samkvæmt 10. gr. skal sérhver borgari hafa þar rétt til þátttöku í lýðræðislegu samstarfi innan Sambandsins. Í 4. mgr. 11. gr. SESB er að finna nýtt ákvæði sem skilgeinir tiltekin réttindi. Þar segir að hópur sambandsborgara, sem eru ríkisborgarar í umtalsverðum fjölda aðildarríkja og að minnsta kosti ein milljón að tölu, geti tekið það frumkvæði að óska eftir því við framkvæmdastjórn

Evrópusambandsins að hún leggi fram, innan ramma valdheimilda sinna, hvers konar viðeigandi tillögu varðandi málefni þar sem borgararnir telja að lagagerð af hálfu Sambandsins þurfi til framkvæmdar sáttmálanum. **Í ljósi fólksfjölda í aðildarríkjunum er ljóst að ekki er þarna um þungbæra kröfu að ræða.** Nánari skilyrði eru síðan sett með afleiddri sambandslögjöf. **Slíkar tillögur eru ekki bindandi fyrir framkvæmdastjórnina** en þó er talið líklegt að hún muni taka þær til alvarlegrar skoðunar.<sup>136</sup> Þá er þess enn að geta að 11. gr. SESB hefur að geyma nánari ákvæði um skyldu stofnana ESB til þess að gefa borgurum sínum og hagsmunasamtökum færi á að koma skoðunum sínum á framfæri og að stunda regluleg skoðanaskipti og hafa samráð við þá en slíkt er forsenda þess að

<sup>135</sup> Sbr. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 126. Höfundur bendir einnig á nauðsyn þess að þjóðþingin fái málefni til umsagnar strax á frumstigi þar eð ella sé hætta á að þau standi frammi fyrir gerðum hlut, sbr. bls. 125 í sama riti.

<sup>136</sup> Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 134.

borgararnir fái notið umræddra réttinda. Jafnframt má finna ný ákvæði um réttindi borgaranna sem varða rétt þeirra til opinberrar og gagnsærrar stjórnslu, sbr. t.d. 2. mgr. 1. gr. SESB þar sem segir að sáttmálinn marki nýjan áfanga í ferli sem miðar að því að skapa nánari einingu meðal þjóða Evrópu þar sem ákvarðanir eru teknar á eins opinn hátt og eins nálægt borgurunum og kostur er.<sup>137</sup>

Önnur ákvæði sáttmálans styrkja enn frekar umrædd áhrif borgaranna. Nefna má 8. mgr. 16. gr. SESB sem kveður á um að fundir ráðsins skuli haldnir í heyranda hljóði þegar það tekur til umfjöllunar og greiðir atkvæði um drög að lagagerð. Ákvæðið er nýtt en opinber fundahöld af þessu tagi eru þó mun eldri innan Sambandsins. Ætla má þó að skýrt ákvæði sem að þessu lýtur sé jákvæð aðgerð til að auka samvinnuna milli ýmissa hagsmunaaðila innan Sambandsins. Einnig má hér nefna 298. gr. SSESB sem fjallar um rétt til góðrar stjórnslu. Þar segir að stofnanir, aðilar, skrifstofur og sérstofnanir Sambandsins skuli við framkvæmd verkefna sinna njóta stuðnings opinna, skilvirkra og sjálfstæðra evrópskra stjórnslu.

Ákveðin frampróun hefur hér átt sér stað sem þó getur vart talist veruleg sé horft til fyrri reglna sem giltu á þessu sviði.

## 5.5 Mannréttindamál

Reynt getur á mannréttindareglur innan sambandsins með tvennum hætti. Í fyrsta lagi virðist geta reynt á þær í skiptum stofnana ESB við einstaklinga og lögpersónur. Í öðru lagi getur reynt á þær þegar aðildarríki framfylgja skyldum sínum samkvæmt ESB rétti, t.d. þegar þau beita ESB reglugerð eða taka tilskipanir ESB í lög sín. Sá sem telur rétt á sér brotinn með framkvæmd slíkrar löggjafar eða lögtöku innlendrar löggjafar til að fullnægja ESB rétti getur þá eftir atvikum borið fyrir sig ESB mannréttindi á grundvelli þeirra ákvæða sem um það gilda innan ESB. Það að auki hafa þessar reglur túlkunaráhrif á aðrar reglur.

Segja má að athyglisverð þróun í mannréttindamálum hafi hafist innan sambandsins með dómum dómstóls ESB í máli 29/69 (Stauder-málið) og máli 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft-málið) og síðan í máli 4/73 (Nold-málið) og 44/79 (Liselotte Hauer-málið). Í fyrstu tveimur málunum var við það miðað að mannréttindi væru gildandi réttur innan EB að því marki sem þau nytu verndar í öllum aðildarríkjunum, þ.e. miðað við lægsta stig verndar í aðildarríki. Uppspretta mannréttinda í Sambandinu var því upphaflega mannréttindareglur aðildarríkjanna. Í síðari málunum er gengið lengra og viðurkennt að EB réttur veiti ekki aðeins sömu lágmarksvernd og sé að finna í löggjöf aðildarríkjanna heldur væri lagagrundvöll að finna víðar, einkum í mannréttindasáttmála Evrópu. Tveir fyrirvarar voru þó gerðir á þessu. Í fyrsta lagi yrði að móta mannréttindin í samræmi við opinbera hagsmuni og í öðru lagi í samræmi við þá almennu hagsmuni sem EB stefndi að. Fyrirvarar þessir voru ekki ljósir en þó var augljóslega gengið út frá því að mannréttindi innan EB væru ekki endilega þau sömu og í aðildarríkjunum. Sá munur var talinn stafa af því að lagakerfi EB væri annað en lagakerfi aðildarríkjanna. Mannréttindi samkvæmt EB rétti yrðu að gilda sameiginlega og með sama hætti í öllum aðildarríkjunum gagnstætt því sem gildir í einstökum aðildarríkjum.

---

<sup>137</sup> Sjá einnig 3. mgr. 10. gr. SESB og 3. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 20. gr. SSESB.

Um sjálfan lagagrundvöllinn frá fyrri tíma skal þess fyrst getið að í aðfararorðum einingarlaganna var vísað til mannréttinda og í 6. gr. Maastrichtsamningsins um ESB var einnig vísað til mannréttinda. Í greininni var sérstaklega tekið fram að ESB skyldi virða grundvallarréttindi eins og þau eru tryggð með mannréttindasáttmála Evrópu. Einnig var áréttað að grundvallarréttindi sem leiddi af sameiginlegum stjórnskipunarvenjum aðildarríkjanna væri meginreglur Sambandsins.

Sérstök réttindaskrá ESB<sup>138</sup> var samþykkt á fundi leiðtoga ráðsins í Nice 7. desember 2000 (sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi). Hún byggir á frumkvæði ráðsins í Köln frá júní 1999<sup>139</sup> og svonefndri Vínaryfirlýsingu Evrópska þingsins frá desember 1998. Réttindaskráin felur í sér yfirlýsingu frá þremur stofnunum bandalagsins, þ.e. ráðinu, framkvæmdastjórninni og þinginu. Spyrja má hvers vegna sambandið gerðist ekki aðili að Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) strax eða fljótlega eftir stofnun þess. Þetta var þó talið flókið mál þar sem dómstóll ESB hafði þegar komist að þeirri niðurstöðu að slík aðgerð útheimti breytingu á þágildandi Rómarsamningi.<sup>140</sup> Þar fyrir utan væri MSE aðeins aðgengilegur fyrir ríki en ekki stofnanir eins og ESB. Í öðru lagi var talið augljóst að aðild hefði ekki nægt ef borin væru saman þau réttindi sem réttindaskráin telur upp við ákvæði MSE. Þau fyrrgreindu eru mun víðtækari auk þess sem sami skýrleiki hefði ekki náðst. Í þriðja lagi var talið líklegt að kerfið yrði flóknara ef tveir óskyldir dómstólar ættu að dæma um mannréttindi, þ.e. Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) og dómstóll ESB. Þrátt fyrir ofantalið hefur staðið til í þó nokkurn tíma að ESB sæki um aðild að MSE og er ákvæði þess efnis að finna í 2. mgr. 6. gr. SESB. Samningaviðræður um aðild ESB að MSE hafa staðið yfir um nokkurt skeið og liggja fullbúin samningsdrög nú fyrir sem verða væntanlega lögð fyrir dómstóla ESB og MSE áður en endanlegar ákvarðanir verða teknar.<sup>141</sup>

Evrópusambandið er almennt reist á sjónarmiðum um mannlega reisn, frelsi, jafnrétti og samtöðu þar sem einstaklingurinn er settur í miðju aðgerða. Að auki byggir ESB á margbreytileika menningar og hefðum þjóða Evrópu sem og þjóðernisvitund aðildarríkjanna. Það stefnir auk þess að því að virða stjórnskipulag aðildarríkjanna á öllum sviðum. Til þess að ná þessum markmiðum þótti nauðsynlegt að styrkja vernd grundvallarmannréttinda með því að gera þau sýnilegri en áður var. Tilgangurinn með réttindaskránni var því fyrst og fremst:

- að gera ljósara og aðgengilegra hver væru gildandi mannréttindi innan Evrópusambandsins. Talið var að með því að telja þau upp í sérstakri skrá fengist betri yfirsýn og þannig væri réttaróvissu bægt í burt um hver þessi réttindi séu,

---

<sup>138</sup> Um sögu og þróun mannréttinda innan ESB skal að öðru leyti vísa til rits Stefáns Más Stefánssonar: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 181 og áfram.

<sup>139</sup> Þar segir m.a.: „[...] at the present stage of the development of the European Union the fundamental rights applicable at the Union level should be consolidated in a Charter and thereby made more evident.“

<sup>140</sup> Sbr. álit 2/94 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ákvörðun um slíka aðild félli utan þeirrar valdheimildar sem bandalagið hafði. Því var talið að breyta hefði þurft sjálfum Rómarsamningnum ef þetta ætti að takast.

<sup>141</sup> Sjá nánar: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/default_EN.asp?), sótt 15. janúar 2014.

- að auka líkur á því að löggjafarvald, stjórnvöld og dómstólar myndu hafa þessi réttindi í huga er þau tækju ákvarðanir á sviðum þar sem þau koma við sögu.

Réttindaskráin beinist að ESB sem slíku og aðildarríkjunum þess að svo miklu leyti sem þau framkvæma ESB rétt sem áður sagði. Aðildarríkin eru jafnframt bundin af mannréttindaákvæðum MSE og öðrum viðeigandi ákvæðum. Því er augljóst að ekki þarf neina réttindaskrá til að binda þau frekar við þau ákvæði. Annað á hins vegar við um stofnanir ESB sem ekki eru aðilar að slíkum sáttmálum. Það á þó einnig við um aðildarríkin að því leyti sem þau framkvæma sambandsréttinn<sup>142</sup> en framkvæmd hans er að verulegu leyti í höndum aðildarríkjanna. Í þeim tilvikum sjá þau um framkvæmdina í umboði sambandsins. Af framansögðu leiðir að réttindaskráin gat aldrei tekið til aðildarríkjanna á sviðum sem falla undir valdsvið þeirra.

Mikilvægt er að hafa í huga að réttindaskráin veitti hvorki Evrópusambandinu né Evrópubandalaginu aukið vald eða ný réttindi.<sup>143</sup> Réttindaskráin getur samkvæmt þessu ekki falið í sér neitt nýtt framsal réttinda frá aðildarríkjum sambandsins. Gerð réttindaskrárinnar fól því aðeins í sér að taka saman skrá á gildandi réttindum. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að sambandið sem slíkt fer ekki með mannréttindamál sem verkefnasvið. Mannréttindi koma hins vegar upp þegar sambandið fylgir fram þeim málum þar sem það hefur lagasetningar- og framkvæmdarvald, t.d. í málefnum innri markaðarins. Ber þá að hafa í huga að sambandið hefur t.d. takmörkuð eða lítil völd í mörgum af þeim málaflokkum sem samningurinn um Evrópusambandið tekur þó til, t.d. í utanríkismálum og varnarmálum.

Um sjálft efni réttindaskrárinnar ber að leggja áherslu á að hún tekur yfir fleiri svið en MSE nær til. Hér er einkum um að ræða þrjá flokka, þ.e. venjuleg stjórnmalaleg og pólitísk réttindi (civil and political rights), borgaralag réttindi í tengslum við þágildandi samninga um Evrópusambandið og Evrópubandalagið (citizenship rights deriving from the EU and EC Treaties) og félagsleg og efnahagsleg réttindi (social and economic rights). Finna mátti þessum réttindum stað í ýmsum heimildum, t.d. í samningunum um ESB og EB, dómum dómstóls ESB og MDE og loks í alþjóðlegum samningum.

Samkvæmt því sem fyrr segir er ljóst að réttindaskráin spannar þau efnisatriði sem Mannréttindasáttmáli Evrópu tekur til en kemur samt sem áður ekki í staðinn fyrir hann og hún á heldur ekki að hafa að geyma ákvæði sem eru andstæð honum. Ekki er ástæða til að ætla að hann eða efnisákvæði hans verði túlkuð á annan hátt í ESB rétti heldur en leiða myndi af túlkun dómstóls MDE en slíkt getur þó samt verið hugsanlegt ef sérstakar ástæður og rök

---

<sup>142</sup> Sjá m.a. mál 5/88 (Wachauf) þar sem segir: „2 The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights. In the light of those criteria, Community rules which, upon the expiry of the lease, had the effect of depriving the lessee, without compensation, of the fruits of his labour and of his investments in the tenanted holding would be incompatible with the requirements of the protection of fundamental rights in the Community legal order. Those requirements are also binding on the Member States when they implement Community rules.“

<sup>143</sup> Um þetta er svohljóðandi ákvæði í réttindaskránni: „This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties.“

mæla með.<sup>144</sup> Eftir sem áður munu MSE og MDE gefa mikilvægar vísbendingar um efni mannréttindaákvæðanna. MSE mun þar að auki gilda áfram í rétti viðkomandi aðildarríkis. Ákvæði 3. mgr. 52. gr. réttindaskrárinnar tók einnig á þessu að nokkru leyti.<sup>145</sup> Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. réttindaskrárinnar ber að líta á þessi ákvæði sem fyrirmæli til löggjafans að gera ekki minni kröfur til mannréttinda (bæði túlkunar ákvæðanna og gildissviðs þeirra) en þarna kemur fram og að sömu kröfur séu gerðar til dómstólsins. Þetta á hins vegar ekki við um önnur ákvæði sem einungis eru byggð á bandalagsrétti eða sambandsrétti. Þau á alfarið að framkvæma samkvæmt sambands- eða bandalagsréttinum.<sup>146</sup>

Í 1. mgr. 52. gr. réttindaskrárinnar er vikið að takmörkunum á réttindum eða frelsi sem veitt eru með réttindaskánni. Segir að slíkar takmarkanir verði að eiga sér stað í lögum og virða kjarna þessara réttinda og frelsis. Þær séu einnig háðar meðalhófsreglunni og megi aðeins fara fram ef þær eru nauðsynlegar og til þess fallnar til að mæta þeim almannahagsmunum sem viðurkenndir séu af Sambandinu eða nauðsynlegar til að vernda réttindi og frelsi annarra.<sup>147</sup>

Ljóst er að réttindaskráin var fram að Lissabon-sáttmálanum aðeins óbindandi yfirlýsing. Ákvæði skrárinnar höfðu ekki bein réttaráhrif og gátu því sem slík ekki skapað nein ný réttindi fyrir einstaklinga eða lögpersónur. Á sama hátt gat hún ekki heldur útvíkkað valdsvið dómstóls ESB eða vikið sambandslöggjöfinni til hliðar. Þýðing réttindaskrárinnar var því fyrst og fremst að leggja áherslu á að sambandið snýst einnig um einstaklinga jafnt sem lögpersónur og réttindi þeirra. Hún lagði engar sérhæfðar skyldur á hendur aðildarríkjunum heldur var henni einungs ætlað að leggja áherslu á tilvist tiltekinnna réttinda og lista þau upp til þess að þau verði aðgengilegri. Í framkvæmd virtist þýðing réttindaskrárinnar einkum hafa komið fram í eftirfarandi:

- a) framkvæmdastjórnin hefur vísað í hana í frumvörpum sínum til afleiddra gerða,
- b) umboðsmaður ESB hefur hvað eftir annað vísað í réttindaskrána,

---

<sup>144</sup> Sjá áður tilvitnaðan texta í Wachauf-máli. Sjá einnig mál C-617/10 (Åkerberg Franson). Þar segir svo í 35. gr. dómsins. „Next, three criteria are relevant for the purpose of assessing whether tax penalties are criminal in nature. The first criterion is the legal classification of the offence under national law, the second is the very nature of the offence, and the third is the nature and degree of severity of the penalty that the person concerned is liable to incur (Case C-489/10 *Bonda* [2012] ECR I-0000, paragraph 37).“ Þessi viðmið eru ekki þau sömu og MDE hefur miðað við.

<sup>145</sup> Þar sagði: „In so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention. This provision shall not prevent Union law providing more extensive protection.“

<sup>146</sup> Svo segir nánar í greininni: „Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties.“

<sup>147</sup> Þetta er í samræmi við niðurstöðu ECJ í máli C-292/97 (Karlsson) þar sem segir í 45. gr.: „However, it is well-established in the case-law of the Court that restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organisation of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, disproportionate and unreasonable interference undermining the very substance of those rights (Case 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609, paragraph 18).“

c) dómstóll ESB vísaði í hana í dómum sínum.<sup>148</sup>

Í 6. gr. SESB segir nú nánar að sambandið viðurkennir þau réttindi, það frelsi og þær meginreglur sem kveðið er á um í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi frá 7. desember 2000, eins og honum var breytt í Strassborg 12. desember 2007, og skuli sá sáttmáli vera jafngildur sáttmálunum að lögum (þ.e. sáttmálunum um ESB og SESB). Þetta þýðir að réttindaskráin hefur nú sama gildi innan ESB og frumréttur en telst hins vegar ekki óaðskiljanlegur þáttur SESB og SSESB.

Hins vegar segir einnig að ákvæði réttindaskrárinnar skuli ekki rýmka á neinn hátt valdheimildir Sambandsins eins og þær eru skilgreindar í sáttmálunum.<sup>149</sup> Hún tekur nú sem áður ekki til aðildarríkjanna nema þegar þau hrinda löggjöf Sambandsins í framkvæmd. Hlutverk réttindaskrárinnar er því nú einkum að undirstrika mikilvægi þess að ESB sem slíkt og stofnanir þess virði grundvallarréttindi og styðjist við sjónarmið um réttarríkið. Efni réttindaskrárinnar breyttist ekki við gildistöku Lissabon-sáttmálans. Hún fjallar enn um pólitísk og borgaraleg réttindi, réttindi í tengslum við löggjöf ESB og félagsleg og efnahagsleg réttindi. Í sumum tilvikum er um að ræða nýjungar miðað við MSE auk þess sem réttindaskráin geymir ekki aðeins ákvæði um réttindi heldur einnig meginreglur. Réttindi þessi veita viðkomandi aðilum ekki beinan rétt (þ.e. bein réttaráhrif eru ekki fyrir hendi) en reglum skrárinnar má hins vegar beita til að skýra lög eða til að segja til um réttmæti löggjafar, sbr. nánar 5. mgr. 52. gr. réttindaskrárinnar.

Í SESB segir að sambandið skuli gerast aðili að Mannréttinasáttmála Evrópu.<sup>150</sup> Jafnframt segir að slík aðild skuli ekki hafa áhrif á valdheimildir Sambandsins eins og þær séu skilgreindar í sáttmálunum, sbr. 1. og 2. mgr. 6. gr. SESB. Evrópuþingið verður þó að samþykka aðildina auk þess sem samningur um aðild verður að hljóta einróma samþykki í ráðinu. Ákvörðun um gerð slíks samnings skal aðeins öðlast gildi þegar aðildarríkin hafa samþykkt hann í samræmi við stjórnskipunarreglur sínar, sbr. nánar 6. og 8. mgr. 218. gr. SSESB.<sup>151</sup> Enn hefur ekki komið til þess að ESB hafi gerst aðili umrædds sáttmála en samningaviðræður munu þó vera langt komnar um aðild sambandsins að sáttmálanum.

Í heild hefur Lissabonsáttmálinn ekki breytt neinu verulegu í löggjöf ESB í mannréttindamálum.<sup>152</sup> Tvö atriði skulu þó nefnd. Í fyrsta lagi hefur þeim réttindum farið fjölgandi sem um getur í réttindaskránni og í öðru lagi hefur henni verið veitt lagagildi sem frumréttur innan ESB. Verður að ætla að slíkt geti haft nokkur óbein áhrif. Hér skal

---

<sup>148</sup> Sbr. t.d. mál T-54/99 (Telekommunikation Service) þar sem hún virðist hafa verið notuð ásamt öðrum réttarheimildum, sbr. einnig mál T-177/01 (Jego) þar sem hið sama var uppi á teningnum.

<sup>149</sup> Sbr. einnig yfirlýsingu 1 með Lissabon-sáttmálanum.

<sup>150</sup> Það er nú heimilt samkvæmt reglum MSE.

<sup>151</sup> Hér skal enn fremur getið bókuar 8 með Lissabon-samningnum þar sem þess er getið að í aðildarsamningi ESB að MSE skuli gert ráð fyrir því að sérstök einkenni ESB og löggjafar þess skuli haldast og að sá samningur skuli ekki hafa áhrif á valdheimildir þess eða valdsvið stofnana þess.

<sup>152</sup> Hér er m.a. minnt á ummæli í dómi dómstóls ESB í máli 29/69 (Stauder), grein 7.



þó ítrekað að mannréttindaskráin gildir aðeins fyrir ESB og stofnanir þess og aðildarríkin þegar þau framkvæma ESB rétt.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Bókun 30 fjallar um beitingu SESB um grundvallarréttindi gagnvart Póllandi og Breska konungsríkinu. Lagaleg þýðing bókunarinnar er ekki ljós í öllum atriðum, sjá nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 160-163.

## 6 Frelsi, öryggi og réttlæti

### 6.1 Söguleg atriði

Upphaflegur Rómarsamningur hafði ekki að geyma ákvæði um svonefnd lagaleg og innri málefni. Samstarf aðildarríkjanna á þessu sviði hófst upp úr 1970 og beindist einkum að baráttu gegn hryðuverkum, baráttu gegn eiturfjögum og lögreglusamstarfi. Samstarfið tengdist þeirri ósk að borgarar Sambandsins (þá Bandalagsins) ættu almennt frjálsa för innan svæðisins. Slíkt frelsi útheimti hins vegar m.a. aukið eftirlit á ytri landamærum ESB, með sameiginlegum vegabréfsáritunum, aukinni lögreglusamvinnu og fleira. Markmiðið var því sett í þá átt að skapa skilyrði fyrir því að gera þetta kleift.

Framþróun í þessa átt varð þann 14. júní 1985. Þá var undirritaður í bænum Schengen í Lúxemborg samkomulag milli Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands um að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum aðildarríkjanna. Þetta samkomulag hefur verið nefnt Schengen-samkomulagið. Samningur um framkvæmd framangreinds samkomulags var undirritaður á sama stað milli sömu ríkja 5 árum síðar, þann 19. júní 1990. Þessi samningur var almennt nefndur Schengen-samningurinn. Hann sætti nokkrum breytingum með bókunum og aðildarsamningum nýrra ríkja að honum.

Schengen-samningurinn gekk í gildi milli upphaflegu 5 ríkjanna, auk Portúgals og Spánar, sem höfðu gerst aðilar að honum, hinn 26. mars 1995. Austurríki, Ítalía og Grikkland gerðust einnig aðilar að honum og tók hann gildi árið 1997 fyrir tvö fyrrnefndu ríkin en árið 2000 fyrir Grikkland. Stóra-Bretland og Írland voru ekki aðilar að Schengen-samningnum og stóðu því fyrir utan Schengen-reglurnar.<sup>154</sup> Danmörk sótti um aðild í maí 1994 og sama gerðu Finnland og Svíþjóð í júní 1995. Þessi ríki teljast nú aðilar að Schengen-reglunum frá og með 19. desember 1996. Sérákvæði gilda um Schengen-reglurnar varðandi Danmörku. Hinn 19. desember 1996 undirrituðu Ísland og Noregur samstarfssamning við aðildarríki Schengen-samningsins þar sem leitast var við að finna lausn sem Norðurlöndin gátu unað við með hliðsjón af vegabréfasambandi þeirra. Þróunin innan ESB varð síðar sú að Schengen-reglurnar voru yfirfærðar í sambandsréttinn og urðu síðan hluti af bandalagsréttinum, sbr. síðar. Þetta leiddi til þess að gera varð nýjan samning við Ísland og Noreg sem var undirritaður 18. maí 1999 (Brüssel-samningurinn). Hinn nýi samningur varðar þátttöku ríkjanna í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna. Samkvæmt honum fengu Ísland og Noregur aukaaðild að Schengen-reglunum. Schengen-reglurnar gengu í gildi árið 2001 fyrir öll Norðurlöndin.

Samstarf aðildarríkjanna á sviði öryggis- og lögreglumála hélt áfram að þróast með Maastricht-samningnum þar sem gerð var sú breyting að nýjum ákvæðum var skotið inn í samninginn um ESB og urðu að bálki VI, svonefndri stoð 3, þar sem í lög voru tekin ýmis ákvæði sem vörðuðu lagaleg og innri málefni aðildarríkjanna. Ákvarðanatoka í málefnum sem heyrðu undir stoð 3 var ekki með sama yfirþjóðlega móti og á öðrum sviðum Sambandsins. Stofnanir ESB höfðu almennt ekki vald til að taka ákvarðanir í þessum málaflokki nema ráðið sem gat þó aðeins tekið ákvörðun með einróma samþykki.

---

<sup>154</sup> Schengen-reglurnar eru skilgreindar í viðauka við fyrrgreinda bókun. Fram kemur að þar er einkum um að ræða: Schengen-samkomulagið og Schengen-samninginn, bókanir og samningar og aðrar gerðir varðandi aðild nýrra ríkja og loks ákvarðanir og yfirlýsingar framkvæmdanefndarinnar.

Grundvallarbreyting varð á þessu með Amsterdam-samningnum við gildistöku hans 1. maí 1999. Breytingarnar voru helst fólgnar í því að ýmis fyrri ákvæði sem vörðuðu lagaleg og innri málefni voru endurrituð og færð úr stoð 3 yfir í stoð 1, þ.e. bandalagsréttinn. Litið var svo á að málefni á borð við innflytjendamál, landamæraeftirlit og takmarkanir á för fólks væru svo nátengd fjórfrelsinu og mannréttindum að þeim væri best komið fyrir undir bandalagsstoðinni. Þau ákvæði sem eftir urðu í VI. bálki samningsins um ESB voru einskorðuð við lögreglumálefni og samvinnu í sakamálum.

Á sama tíma var gert ráð fyrir í bókun sem fylgdi Amsterdam-samningnum að Schengen-reglurnar yrðu yfirfærðar í bandalagsréttinn. Bókunin var viðauki við samninginn um ESB og EB, hér nefnd Schengen-bókunin. Yfirfærsla Schengen-reglnanna í sambandsréttinn hafði þá þýðingu að lagarammi og stofnanir ESB gilda um allar Schengen-reglurnar. Yfirfærslan sjálf gerðist þannig að allar Schengen-reglurnar ásamt ákvörðunum framkvæmdanefndarinnar öðluðust gildi fyrir tiltekin aðildarríki sem bókunin tekur til. Frá fyrrgreindum tíma kom ráðið í stað framkvæmdanefndarinnar samkvæmt Schengen-reglunum. Efnisatriði samningsins voru þó ýmist flutt yfir í stoð 1 (bandalagsréttur) eða stoð 3 (lögreglusamvinna o.fl.) innan sambandsréttarins.

Í umræddri bókun segir ennfremur að dómstóll EB fari með þær heimildir sem getið er um í ákvæðum samninganna um ESB og EB og gildi það einnig að því er varðar þau ákvæði og ákvarðanir sem tilheyra Schengen-reglunum eftir að lagagrundvöllur þeirra hefur verið ákvarðaður. Þó er sá fyrirvari gerður að dómstóllinn hefur aldrei dómsvald um aðgerðir eða ákvarðanir sem lúta að því að halda uppi allsherjarreglu og vernda innra öryggi.

Áður hefur verið um það rætt að Schengen-reglunar fjalla að miklu leyti um frjálsa för fólks yfir landamæri og um öryggisreglur sem snerta þau málefni og eru fylgifiskur þeirra. Aðildarríkin hafa hins vegar lengi litið svo á að málefni sem varða innra öryggi þeirra sé svið sem þau eigi ein að ráða yfir í öllu tilliti. Mörg aðildarríkin telja einfaldlega að málefni sem varða innra öryggi sé meginatriði í fullveldisrétti þeirra. Það er ástæðan fyrir því að aðildarríkin hafa hingað til verið treg til að gefa eftir af fullveldisrétti sínum yfir til ESB (áður EB) á þessu sviði.

Í heild má segja að ýmis ákvæði sem færð voru yfir í bandalagsréttinn með umræddum hætti hafi jafnframt verið færð úr meðferð sem krafðist einróma ályktunar ráðsins yfir í að ráðið gat tekið ákvarðanir með auknum meirihluta. Í sumum tilvikum gerðist þetta strax við gildistöku Amsterdam-samningsins en í öðrum tilvikum að tilteknum tíma liðnum. Þar fyrir utan hafði ráðið heimild til að færa tiltekin ákvæði sem áður kröfðust einróma samþykkis yfir í meirihlutasamþykkt, sbr. 2. mgr. þágildandi 67. gr. samningsins um EB. Það heimildarákvæði var notað í desember 2004 varðandi marga málaflökka í þessum bálki. Þess er enn fremur að geta að dómstóll ESB fékk jafnframt auknar heimildir varðandi þennan málaflökk í þágildandi 68. gr. samningsins þar sem rætt er um valdsvið hans í forúrskurðarmálum með tilteknum takmörkunum.

Þann 25. mars 2001 náði Schengen-svæðið yfir 13 af þeim 15 ríkjum sem töldust aðilar að ESB. Yfirfærsla var eftir sem áður ekki bindandi fyrir Írland og Stóra-Bretland sem voru ekki aðilar að Schengen-samstarfinu en gátu tekið þátt í þeim hlutum samstarfsins sem

þau óskuðu eftir. Ísland og Noregur höfðu öðlast aukaaðild að Schengen-reglum sem áður sagði. Danmörk var hins vegar aðili en hafði gert vissan fyrirvara þannig að Danmörku var heimilt að taka ekki þátt á ákvörðunum bandalagsins sem vörðuðu þetta efni (þ.e. bálkur IV. samningsins um EB<sup>155</sup>), sbr. bókun 5 með Amsterdam-samningnum. Í 5. gr. þeirrar bókunar kemur fram að Danmörk geti ákveðið eftir að ráðið hefur tekið tilteknar ákvarðanir sem byggt er á Schengen-gerðum (þ.e. nú bálkur IV), hvort það vilji innleiða slíkar gerðir í lög sín. Sé það gert beri að líta á ákvörðunina sem bindandi að alþjóðalögum gagnvart öðrum aðildarríkjum. Nú eru 22 aðildarríki aðilar að Schengen-svæðinu. Kýpur, Búlgaría og Rúmenía eru enn ekki aðilar en eru skyldug til að verða það. Öll fjögur EFTA-ríkin taka auk þess þátt í Schengen-samstarfinu.

## 6.2 Lissabon-sáttmálinn

Með Lissabon-samningnum urðu verulegar breytingar<sup>156</sup> á þeim þáttum sem áður mátti nefna lagaleg og innri málefni (féllu áður undir IV. bálk samningsins um EB)<sup>157</sup> og lögreglumálefni og réttarlega samvinnu í sakamálum (féll áður undir bálk VI í samningnum um ESB). Stoðirnar voru sem fyrr segir lagðar niður og ákvæðum á þessu sviði fundinn staður í stofnsáttmálanum. Sviðinu var nú gefið nýtt nafn með sáttmálanum, þ.e. svæði *frelsis, öryggis og réttlætis* og er nú að finna í V. bálki III. hluta SSESB. Meginmarkmiðið með tilfærslunni og nýju reglum var að auðvelda stofnunum ESB að taka ákvarðanir í þeim málaflokkum sem falla undir bálkinn til að ná þeim markmiðum sem heiti hans gefur til kynna. Það var ekki síst gert með því að færa bálk VI í samningnum um ESB (lögreglumálefni og samvinna í sakamálum) yfir í umræddan hluta SSESB og auðvelda með því töku ákvarðana. Sama gildir þó fyrir ýmsa þá þætti sem féllu áður undir IV. bálk samningsins um EB og enn var áskilið að einróma samþykki ráðsins þyrfti til töku ákvarðana. Stefnt var þó að fleiri styrkingum þessa málaflokks innan Sambandsins, svo sem eins og auknu dómssvaldi dómstóls ESB, öðru formi og þýðingu afleiddra gerða og eflingu lýðræðis við töku ákvarðana. Útkoman varð í stuttu máli þessi:

- Aukinn meirihluti í ráðinu nægir í flestum tilvikum til ákvarðanatöku og mál sæta venjulegri lagasetningarmeðferð.
- Venjulegar lagagerðir verða notaðar, sbr. 288. gr. SSESB.
- Meginreglur ESB réttar gilda.
- Valdsvið stofnana ESB sætir ekki takmörkunum, t.d. valdsvið dómstóls ESB.<sup>158</sup>

Réttur aðildarríkjanna til að halda uppi allsherjarreglu í þessum málaflokkum breytist þó ekki, sbr. 276. gr. SSESB.

## 6.3 Einstök atriði Lissabon-sáttmálans í málefnum frelisis, öryggis og réttlætis

Um *stefnur varðandi landamæraeftirlit, hæli og málefni innflytjenda* er nú fjallað í 77.-80. gr. SSESB. Hér er ekki um miklar breytingar að ræða að öðru leyti en því að venjuleg lagasetningarmeðferð tekur til allra mála. Enn fremur fær dómstóllinn meiri völd sem

---

<sup>155</sup> Fjallar um vegabréfsáritanir, hæli, málefni innflytjenda og aðrar stefnur sem varða frjálsta för fólks.

<sup>156</sup> Þær breytingar sem urðu eru í mörgu tilliti svipaðar þeim sem settar voru fram með stjórnarskráartillögum að ESB 2004 en þó ekki að öllu leyti eins.

<sup>157</sup> Og féll þar áður undir bálk VI (stoð 3) samkvæmt Maastricht-samningnum.

<sup>158</sup> Sjá Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 177-178.

liggur m.a. í því að dómstólar í aðildarríkjum geta nú beðið um forúrskurð í þessum málaflokkum. Bent skal á ákvæði 3. mgr. 77. gr. SSESB. Þar segir efnislega að reynist aðgerðir af hálfu Sambandsins nauðsynlegar til að auðvelda nýtingu réttar borgara Sambandsins til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna og kveði sáttmálarnir ekki á um nauðsynlegar valdheimildir, sé ráðinu heimilt að samþykkja, í samræmi við sérstaka lagasetningarmeðferð, ákvæði varðandi vegabréf, kennivottorð, dvalarleyfi eða önnur slík skjöl. Hér er þó krafist einróma ályktunar í ráðinu.

*Samvinna á sviði einkamála.* Um þetta fjallar 81. gr. SSESB. Þessi samvinna nær aðeins til ýmissa álitamála sem rísa í samskiptum aðildarríkjanna yfir landamæri. Þörf fyrir lagasetningu er bundin við þarfir innri markaðarins. Samvinnan tekur fyrst og fremst til dóma og ákvarðana utan réttar (sem hafa aðfararhæfi). Á þessu sviði gilda nú venjulegar málsmeðferðarreglur nema á sviði fjölskylduréttar sem hefur áhrif yfir landamæri (þá er krafist einróma ályktana í ráðinu). Í 81. gr. SSESB eru nefnd nokkur svið þar sem komið getur til lagasetningar. Þar eru m. a. nefndar ráðstafanir til að tryggja a) að aðildarríkin viðurkenni með gagnkvæmum hætti dóma og úrskurði í málum utan réttar og fullnusti þá, b) að réttarskjöl og utanréttarskjöl séu birt erlendis, c) að samræmi ríki milli gildandi reglna í aðildarríkjunum varðandi lagaskil og lögsögu, d) að samstarf sé haft um öflun sönnunargagna, e) að skilvirkur aðgangur sé að réttarkerfinu, f) að hindrunum á fullnægjandi framkvæmd í einkamálum verði rutt úr vegi, ef nauðsyn krefur með því að stuðla að auknu samræmi milli gildandi reglna í aðildarríkjunum um meðferð einkamála, g) að mótaðar verði fleiri leiðir til að leysa deilumál og h) að stutt sé við menntun dómara og starfsmanna dómstóla.

Í heild er þessi verkefnaálysing nákvæmari en þó ekki víðtækari en leiddi af fyrri ákvæðum. Hér er vakin sérstök athygli á f) liðnum (sem var þó í fyrri löggjöf ESB) að því leyti sem þar kann að verða kveðið á um samræmingu einkamálaréttarfarsins. Liður e) er einnig athyglisverður af sömu ástæðu. Frávik er síðan að finna í ákvæðinu varðandi fjölskyldurétt sem ekki verða nefnd hér.

*Dómsmálasamstarf í sakamálum.* Hér er um að ræða reglur sem áður voru í bálki VI í samningnum um ESB en nú er að finna í 82.-86. gr. SSESB. Afleidd löggjöf á þessu sviði var áður háð einróma samþykki í ráðinu. Þessu hefur nú verið breytt varðandi flest málefni þannig að til töku ákvarðana er aðeins krafist aukins meirihluta í ráðinu og í venjulegri lagasetningarmeðferð. Í tengslum við hin auknu völd sem Sambandinu hefur hér verið fengið skal haft í huga að hin framseldu völd eru rækilega skilgreind auk þess sem Evrópuþingið fer með veigamikil lýðræðislegt hlutverk í tengslum við framkvæmd þeirra. Þess er einnig að geta að aðildarríki geta í ýmsum tilvikum, þegar um er að ræða grundvallarþætti í refsivörslukerfi þess, vísað drögum að ráðstöfun til leiðtogaráðsins. Fá þau þá tiltekna meðferð þar. Náist ekki samkomulag geta minnst níu aðildarríki haldið samvinnunni áfram á grundvelli reglnanna um sveigjanlegan samruna (aukin samvinna), sbr. 2. mgr. 20. gr. SESB. Áður hefur verið minnst á hlutverk nálægðarreglunnar í þessum málaflokki, sbr. 69. gr. SSESB.

Þessar reglur hafa nú verið færðar í 4 og 5. kafla V. bálks (82.-86. gr.) SSESB. Dómsmálasamstarf í sakamálum innan ESB skal byggt á meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu dóma og dómsniðurstaðna og skal það fela í sér *lágmarkssamræmingu* á lögum og reglum aðildarríkjanna á tilteknum sviðum, þ.e. varðandi a) gagnkvæma viðurkenningu sönnunargagna milli aðildarríkjanna, b) réttindi einstaklinga við meðferð

sakamála, c) réttindi fórnarlamba afbrota, d) aðra sértæka þætti við meðferð sakamála sem ráðið hefur tilgreint fyrir fram í ákvörðun. Jafnframt skal Evrópuþingið samþykkja *ráðstafanir* til að tryggja a) að dómur og dómsniðurstöður, á hvaða formi sem er, séu viðurkennd hvarvetna í Sambandinu, b) ráðstafanir til að koma í veg fyrir og leysa ágreining um lögsögu milli aðildarríkjanna, c) ráðstafanir til að styðja við menntun dómara og starfsmanna dómstóla, d) ráðstafanir til að greiða fyrir samstarfi dómsmálayfirvalda eða sambærilegra yfirvalda í aðildarríkjunum í tengslum við meðferð sakamála og fullnustu ákvarðana, sbr. nánar 82. gr. SSESB. Þessu til viðbótar er Evrópuþinginu og ráðinu heimilt, með samþykkt tilskipana í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð, að setja lágmarksreglur varðandi skilgreiningu refsiverðra brota og viðurlaga þegar um ræðir sérlega alvarleg afbrot sem teygja anga sína yfir landamæri (83. gr.), og að gera ráðstafanir til hvatningar og stuðnings aðgerðum aðildarríkjanna á sviði forvarna gegn afbrotum, þó ekki með neins konar samræmingu á lögum og reglum aðildarríkjanna (84. gr.).

*Lögreglusamvinna.* Ákvæði 87.–89. gr. SSESB fjalla um lögreglusamvinnu. Í 2. mgr. 87. gr. SSESB kemur fram að þinginu og ráðinu sé heimilt, í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð, að ákveða ráðstafanir varðandi: a) öflun, geymslu, vinnslu, greiningu og skipti á viðeigandi upplýsingum, b) stuðning vegna þjálfunar starfsmanna og samvinnu um starfsmannaskipti, búnað og rannsóknir á aðferðum við að koma upp um afbrot, c) sameiginlegar rannsóknaraðferðir til að koma upp um alvarlegar tegundir skipulagðrar afbrotastarfsemi.

Lögreglusamvinnan nær eins og hingað til yfir ráðstafanir sem varða t.d. geymslu og vinnslu upplýsinga og rannsóknartækni. *Beiting valds* heyrir alltaf undir aðildarríkin. Nýmæli er að venjulegri lagasetningu verður beitt um upplýsingaskipti og rannsóknartækni til að koma upp um afbrot. Ráðstafanir sem varða samvinnu milli aðildarríkjanna krefjast einróma ályktunar í ráðinu.

Ákvæði 88. gr. SSESB fjallar um hlutverk *Evrópulögreglunnar*.<sup>159</sup> Þar segir að hún skuli styðja við og efla aðgerðir á vegum lögregluþyrvalda og annarra löggæslustofnana í aðildarríkjunum og samstarf þeirra á milli við að koma í veg fyrir og berjast gegn alvarlegum afbrotum sem hafa áhrif á tvö aðildarríki eða fleiri, hryðjuverkum og öðrum tegundum afbrota sem hafa áhrif á sameiginlega hagsmuni er falla undir einhverja af stefnum Sambandsins. Evrópulögreglan hefur samkvæmt þessu ekkert sjálfstætt vald.

85. gr. SSESB fjallar um hlutverk *Evrópsku réttarstoðarinnar*.<sup>160</sup> Þar segir að hún skuli styðja og efla samræmingu og samstarf yfirvalda sem fara með rannsókn mála og ákærvald í aðildarríkjunum vegna alvarlegra afbrota sem hafa áhrif á tvö aðildarríki eða fleiri eða þegar saksókn byggist á sameiginlegum grunni, á grundvelli aðgerða af hálfu yfirvalda aðildarríkjanna og Evrópulögreglunnar og upplýsinga frá þeim. Í báðum tilvikum eru verkefni svipuð og áður. Helstu breytingar eru þær að venjulegri lagasetningu verður beitt á þessum vettvangi í stað rammaákvarðana og sameiginlegrar afstöðu áður. Nýmæli er að finna í 86. gr. SSESB sem fjallar um embætti *saksóknara*

---

<sup>159</sup> Á ensku: Europol.

<sup>160</sup> Á ensku: Eurojust.

*Evrópusambandsins*.<sup>161</sup> Í 1. mgr. greinarinnar segir að til að berjast gegn afbrotum, sem hafa áhrif á fjárhagslega hagsmuni Sambandsins, sé ráðinu heimilt, með samþykkt reglugerða í samræmi við sérstaka lagasetningarmeðferð, að koma á fót slíku embætti við Evrópsku réttaraðstoðina. Ráðið skal taka þó taka ákvörðun einróma að fengnu samþykki Evrópuþingsins. Embættið bæri ábyrgð á að rannsaka, sækja til saka og draga fyrir dóm þá sem fremja afbrot sem skaða fjárhagslega hagsmuni Sambandsins, eins og þeir eru skilgreindir í reglugerðinni sem kveðið er á um í 1. mgr., og vitorðsmenn þeirra. Embættið skyldi gegna skyldum saksóknara við þar til bæra dómstóla aðildarríkjanna í tengslum við slík afbrot. Eins og af þessu sést væri tilgangurinn einkum sá að berjast gegn brotum sem skaða hagsmuni Sambandsins sem slíks en undanfarið hafa slíkar rannsóknir verið framkvæmdar í viðkomandi aðildarríkjum en valdsvið þeirra nær þó aðeins að landamærum þeirra. Embætti saksóknara Evrópusambandsins myndi brúa þetta bil og hafa eitt vald í þessum málaflokkum innan vébanda Sambandsins. Embættið hefur þó enn ekki verið stofnað.

#### **6.4 Dómstóll ESB í málefnum frelsis, öryggis og réttlætis**

Með Lissabon-sáttmálanum fær dómstóll ESB verulega aukið dómsvald miðað við það sem var samkvæmt Amsterdam-samningnum. Í stuttu máli fer hann með fullt dómsvald á sviði frelsis, öryggis og réttlætis og skiptir þá t.d. ekki máli hvort málefni varðar dómsmálasamstarf í sakamálum eða lögreglusamvinnu. Í þessu felst að hann fer nú með dómsvald í ógildingarmálum, aðgerðarleysismálum, samningsbrotamálum, skaðabótamálum og forúrskurðarmálum.<sup>162</sup> Sú undantekning er þó frá þessu að þegar dómstóll Evrópusambandsins beitir valdheimildum sínum varðandi dómsmálasamstarf í sakamálum eða lögreglusamvinnu skal hann ekki fara með dómsvald til að sannreyna lögmæti eða meðalhóf aðgerða lögreglu eða annarra löggæslustofnana aðildarríkjanna eða meðferðar aðildarríkjanna á þeim skyldum sínum að halda uppi lögum og reglu og standa vörð um innra öryggi, sbr. 276. gr. SSES. Ástæðan er sú sem fyrir greinir, þ.e. að aðildarríkin hafi ekki viljað gefa eftir þennan þátt fullveldisréttar síns.

#### **6.5 Málefni þar sem krafist er einróma samþykkis í ráðinu á sviði frelsis, öryggis og réttlætis**

Meginreglan er að stofnanir ESB taka ákvarðanir samkvæmt venjulegri lagasetningarmeðferð í þessum málaflokki eins og áður er komið fram. **Nokkrar undantekningar eru frá þessu þar sem krafist er einróma samþykkis.** Er þá stundum krafist samþykkis Evrópuþingsins en stundum aðeins áskilið að haft skuli samráð við það. Þau ákvæði þar sem krafist er einróma samþykkis í ráðinu eru nánar þessi:<sup>163</sup>

- a) Ákvæði d) liðar 2. mgr. 82. gr. SSES þar sem gert er ráð fyrir að ráðið geti tekið ákvörðun um sértæka þætti við meðferð sakamála sem ráðið hefur tilkynnt fyrirfram í ákvörðun til að greiða fyrir gagnkvæmri viðurkenningu dóma o.fl.

---

<sup>161</sup> Á ensku: European Public Prosecutor.

<sup>162</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 1011-1080.

<sup>163</sup> Sbr. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010, bls. 190.

- b) Ákvæði 3. mgr. 81. gr. SSESB en samkvæmt því skulu ráðstafanir teknar einróma í samræmi við sérstaka lagasetningarmeðferð, varðandi fjölskyldurétt sem hefur áhrif yfir landamæri.
- c) Ákvæði 3. mgr. 77. gr. SSESB þar sem fjallað er um nauðsynlegar aðgerðir Sambandsins til að auðvelda nýtingu réttar borgara Sambandsins til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna.
- d) Ákvæði 1. mgr. 83. gr. SSESB sem fjallar um dómsmálastarf í sakamálum þar sem segir, með vísan til þróunar afbrota, að samþykkja ákvörðun þar sem tilgreind eru önnur svið afbrota sem uppfylla þær viðmiðanir sem um getur í málsgreininni.
- e) Ákvæði 1. og 4. mgr. 86 gr. SSESB sem fjalla um stofnun embættis saksóknara Evrópusambandsins og um útvíkkun á valdsviði hans.
- f) Ákvæði 3. mgr. 87. gr. SSESB en samkvæmt henni er ráðinu heimilt, í samræmi við sérstaka lagasetningarmeðferð, að ákveða ráðstafanir varðandi samvinnu milli yfirvalda sem um getur í greininni.
- g) Ákvæði 89. gr. SSESB. Samkvæmt því getur ráðið mælt fyrir um þau skilyrði og þærtakmarkanir sem gilda um störf sem lögbærum yfirvöldum aðildarríkjanna er heimilt að sinna á yfirráðasvæði annars aðildarríkis í samráði við yfirvöld þess ríkis og meðsamþykki þeirra.

## 6.6 Önnur atriði sem varða aðildarríkin

Samkvæmt b) lið 76 gr. SSESB skulu gerðirnar, sem settar eru á sviði dómsmálasamstarfs í sakamálum eða lögreglusamvinnu eða til að tryggja samvinnu á sviði stjórnsýslu samkvæmt 74. gr., samþykktar að tillögu framkvæmdastjórnarinnar eða að *frumkvæði fjórðungs aðildarríkjanna*. Ákvæði þetta er svipað og áður var en þó nokkru þrengra, sbr. þágildandi 2. mgr. 34. gr. samningsins um ESB. Frumkvæðisrétturinn hefur þarna verið færður til aðildarríkjanna og styrktur að nokkru leyti.

Samkvæmt 70. gr. SSESB er ráðinu heimilt, með tilteknum fyrirvörum og að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar, að samþykkja ráðstafanir um fyrirkomulag þar sem aðildarríkin láta fara fram, í samstarfi við framkvæmdastjórnina, hlutlægt og óhlutdrægt mat á framkvæmd stefnu Sambandsins sem um getur á sviði frelsis, öryggis og réttlætis. Ákvæði þetta er svipaðs efnis og áður var.

Hér má loks nefna nýtt ákvæði 73. gr. SSESB þar sem fram kemur að aðildarríkjunum sé heimilt að skipuleggja sín á milli og á eigin ábyrgð samstarf og samræmingu milli þar til bærri stjórnsýslustofnana sinna sem bera ábyrgð á þjóðaröryggi, með því fyrirkomulagi sem þau telja viðeigandi.

## 6.7 Landfræðileg frávik varðandi svæði frelsis, öryggis og réttlætis

Fram er komið að umrædd svið frelsis, öryggis og réttlætis er viðkvæmt fyrir aðildarríkin og gengur nærri fullveldi þeirra. Einnig ber að hafa í huga að sum aðildarríkin hafa fengið undanþágu frá reglunum og önnur hafa enn ekki orðið aðilar og er það áður rætt. Loks eru nokkur ríki utan ESB aukaáðilar að Schengen-svæðinu, þar á meðal Ísland, eins og minnst hefur verið á. Mikilvægt er að hafa í huga að Schengen-gerðirnar, sem áður byggðust á samningi milli aðildarríkjanna, voru færðar inn í frumrétt ESB með Amsterdam-samningnum með gildistöku frá 1. maí 1999. Litið var á Schengen-gerðirnar sem ákveðið form sveigjanlegs samruna, þó þannig að jafnframt var litið á þær sem regluverk Sambandsins sem ný aðildarríki yrðu að ganga að. Ísland (ásamt öðrum EFTA-ríkjum) tekur þátt í samstarfinu innan sameiginlegu Schengen-nefndarinnar. Hinar raunverulegu



ákvarðanir eru þó nú teknar af löggjafa ESB sem aukaaðilar verða síðan að samþykkja. Að öðrum kosti fellur samningurinn niður.<sup>164</sup>

Danmörk gerði fyrirvara þegar stefnur sem vörðuðu landamæraeftirlit, hæli og málefni innflytjenda og dómsmálasamstarf í einkamálum voru færðar í bandalagsréttinn. Danmörk tók ekki þátt í samvinnunni að því leyti. Hins vegar hélt Danmörk áfram að taka fullan þátt í þriðju stoðinni, þ.e. á sviði lögreglusamvinnu og dómsmálasamstarfi í sakamálum. Danmörk gat þó samþykkt að innleiða afleidda löggjöf sem þá skoðaðist sem alþjóðlegur samningur. Þessu hefur nú verið breytt nokkuð þar sem bókun 22 um stöðu Danmerkur tekur til alls V. bálks SSES. Það nær því einnig til lögreglusamvinnu og dómsmálasamstarfs í sakamálum sem það gerði ekki áður. Danmörk tekur ekki þátt í samþykkt ráðsins á fyrirhuguðum ráðstöfunum innan þessa sviðs. Í 2. gr. bókunarinnar segir m.a.:

Engin ákvæði V. bálks þriðja hluta sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, engar ráðstafanir sem samþykktar eru samkvæmt þeim bálki, engin ákvæði milliríkjasamnings sem Evrópusambandið gerir samkvæmt þeim bálki og engin ákvörðun Dómstóls Evrópusambandsins um túlkun slíks ákvæðis eða ráðstöfunar, eða nein ráðstöfun sem er breytt eða hægt er að breyta samkvæmt þeim bálki, skulu vera bindandi gagnvart Danmörku eða gilda þar; og ekkert slíkt ákvæði, ráðstöfun eða ákvörðun skal á neinn hátt hafa áhrif á valdheimildir, réttindi og skyldur Danmerkur; og ekkert slíkt ákvæði, ráðstöfun eða ákvörðun skal á neinn hátt hafa áhrif á réttarreglur Bandalagsins eða Sambandsins eða verða hluti af lögum Sambandsins eins og þau gilda gagnvart Danmörku. Einkum skulu gerðir Evrópusambandsins á sviði lögreglusamvinnu og dómsmálasamstarfs í sakamálum, sem eru samþykktar fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans og sem hefur verið breytt, vera áfram bindandi gagnvart Danmörku og gilda þar óbreyttar.

Í 4. gr. bókunarinnar segir hins vegar að innan sex mánaða frá því að ráðið hefur tekið ákvörðun um tillögu eða framtaksverkefni, sem byggist á Schengen-réttarreglunum og falli undir þennan hluta, skuli Danmörk ákveða hvort ráðstöfunin verði felld inn í landslög. Verði það ákveðið mun þessi ráðstöfun skapa skyldu að þjóðarrétti milli Danmerkur og hinna aðildarríkjanna sem eru bundin af ráðstöfuninni. Hér vekur í fyrsta lagi athygli að gera verður þjóðréttarsamning um þá gerð sem þannig er innleidd. Í annan stað nær heimildin aðeins til ákvarðana sem byggist á Schengen-réttarreglunum. Hún nær því ekki til annarra ákvarðana innan V. bálks SSES.

Stóra-Bretland og Írland voru ekki aðilar að Schengen-gerðunum. Þegar hluti þeirra var færður í bandalagsréttinn með Amsterdam-samningnum gátu ríkin ákveðið að standa fyrir utan. Þau gátu þó einnig ákveðið að taka þátt í viðkomandi gerð sem þýddi m.a. að ríkin gátu verið með við gerð og mótun hennar. Eins og Danmörk tóku þessi ríki fullan þátt í stoð þrjú um lögreglusamvinnu og dómsmálasamstarfi í sakamálum að því leyti sem þau málefni féllu ekki undir Schengen-gerðir.

---

<sup>164</sup> Sbr. 4. mgr. 8. gr. samningsins við Ísland og Noreg (OJ) No L176 10 July 1999, 36.

Bókun 21 með Lissabon-sáttmálanum á við um stöðu Stóra-Bretlands og Írlands. Þar segir að Breska konungsríkið og Írland skulu, með fyrirvara um 3. gr., ekki taka þátt í samþykkt ráðsins á fyrirhuguðum ráðstöfunum skv. V. bálki þriðja hluta sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Í 3. gr. segir að ríkin geti tilkynnt forseta ráðsins skriflega um að þau óski eftir þátttöku og hafa ríkin þá heimild til þess. Ákvæði er í 2. gr. bókunarinnar, svipaðs efnis og á við um Danmörku samkvæmt bókun 23, um að engar ráðstafanir innan bálksins skuli binda þessi ríki. Hins vegar segir í 4. gr. að Breska konungsríkið eða Írland geti, hvenær sem er eftir að ráðið samþykkir ráðstöfun skv. V. bálki þriðja hluta SSES, tilkynnt ráðinu og framkvæmdastjórninni að það óski eftir að samþykkja ráðstöfunina.

### **6.8 Helstu niðurstöður**

Meginbreytingin með Lissabon-sáttmálanum er sú að þriðja stoðin (lögreglusamvinna og lagaleg samvinna í sakamálum) hefur verið færð yfir í samninginn um starfshætti Evrópusambandsins sem nú tekur þá á öllum málefnum sem varða kaflann um frelsi, öryggi og réttlæti. Öll ákvarðanatöku verður auðveldari, lýðræðislegri og réttindi einstaklinga betur varin, m.a. vegna þess að valdsvið dómstóls ESB hefur verið aukið. Ákveðin framþróun hefur því átt sér stað hér sem hófst með Maastricht-samningnum og var síðan fylgt eftir með Amsterdam-samningnum og nú síðast með Lissabon-sáttmálanum. Hún er í því fólgin að Evrópusambandið hefur smám saman fengið mun meira vald en það hafði áður. Sú staðreynd blasir þó við að ekki eru öll aðildarríkin aðilar að samstarfinu og sum þeirra hafa samningsbundna heimild til að standa fyrir utan það.

## 7 Utanríkismál

Hugtakið utanríkismál verður hér látið taka til hvers kyns heimilda Sambandsins til þess að koma fram út á við gagnvart þriðju ríkjum eða alþjóðastofnunum.

### 7.1 Heimildir Evrópusambandsins til að gera þjóðréttarsamninga

Í (b) lið 1. mgr. 3. gr. samningsins um EB var sagt að starfsemi bandalagsins skyldi samkvæmt ákvæðum samningsins og þeim markmiðum sem fram kæmu í 2. gr. fela í sér sameiginlega viðskiptastefnu. Hugtakið viðskiptastefna var ekki skilgreint sérstaklega í samningnum um EB. Aðaleinkenni hennar kom þó fram í 133. gr.<sup>165</sup> þar sem sagði að hin sameiginlega viðskiptastefna skyldi vera grundvölluð á sömu meginreglum, sérstaklega varðandi breytingar á tollum, gerð tolla- og viðskiptasamninga, að ná fram samræmingu á aðgerðum í frjálsræðisátt, stefnu um útflutningsmál og aðgerðum til að vernda viðskipti eins og þegar brugðist er við undirboðum og niðurgreiðslum.<sup>166</sup> Ákvæði 133. gr. samningsins um EB er nú að finna nær óbreytt í 207. gr. SSESB.

Það leiðir óhjákvæmilega af auknu frelsi ríkjanna í innbyrðis viðskiptum **að aðildarríkin verða að hafa sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart ríkjum utan Sambandsins.** Þetta stafar af því að um leið og vörur frá þriðju ríkjum hafa verið fluttar inn í sambandið og formskilyrðum fullnægt, þ. á m. tollur greiddur í því aðildarríki sem þær eru fluttar inn til, eru þær í fríverslun innan bandalagsins. Væru t.d. vörugjöld gagnvart ríkjum utan ESB mismunandi há í aðildarríkjunum yrði hætt við því að vörur streymdu frá ríkjum utan ESB til þess aðildarríkis þar sem þau væru lægst. Frá því aðildarríki væri svo unnt að flytja þessar vörur án gjalda til hinna aðildarríkjanna. Hér kemur þó einnig til að sameiginleg viðskiptastefna þjappar aðildarríkjunum saman. Væri aðildarríkjunum t.d. heimilað mismunandi frjálsræði í viðskiptastefnu sinni gagnvart ríkjum utan ESB er hætt við að slíkt frjálsræði myndi leiða til þess að vöruverslun milli aðildarríkjanna sjálfra yrði minni.

Þá er vert að minnast þess að með samningnum um EB var gert ráð fyrir að bandalagið gæti gert viðskiptasamninga við þriðju ríki í eigin nafni. Slíkir samningar voru (og eru) bindandi bæði fyrir stofnanir bandalagsins og aðildarríkin. Þetta þýddi að **völd aðildarríkjanna til að gera þjóðréttarsamninga skertust að sama skapi.**

Réttarstaðan um heimildir bandalagsins og síðar sambandsins til að gera þjóðréttarsamninga hefur lengi verið óljós. Vegna skorts á skýrum og samræmdum ákvæðum í sáttmálunum kom það í hlut Dómstólsins að afmarka valdheimildir bandalagsins. Réttarstaðan um heimildina til að gera þjóðréttarsamninga er almennt talin sú að á sviðum sem sambandið fer eitt með völd samkvæmt ESB rétti fari það einnig eitt með völd til að gera þjóðréttarsamninga. Þetta á við í málefnum sem falla undir 3. gr. SSESB, t.d. er varða sameiginlegu viðskiptastefnuna, og tollabandalag.<sup>167</sup> Í öðru lagi er talið að á sviðum þar sem aðildarríkin og sambandið fara með skiptar valdheimildir hafa aðildarríkin ekki heimild til að gera þjóðréttarsamninga þar sem stofnanir Sambandsins hafa annað hvort tekið bindandi ákvarðanir<sup>168</sup> eða sjálfar gert þjóðréttarsamninga við aðila

<sup>165</sup> Eins og hún stóð eftir þá beytingu sem gerð var með Amsterdam-sáttmálanum.

<sup>166</sup> Þessi lýsing á því hvað fælist í viðskiptastefnu var þó ekki talin tæmandi, sbr. álit dómstóls ESB í máli 1/78.

<sup>167</sup> Sbr. P. VerLoren, P.J.G. Kapteyn og van Themaat: *Introduction to the Law of the European Communities*, bls. 1259.

<sup>168</sup> Svonefnd ERTA-regla, sbr. mál dómstóls ESB 22/1970.

utan Sambandsins. Á sviðum skiptra valdheimilda þar sem stofnanir Sambandsins geta tekið bindandi ákvarðanir en hafa ekki gert það er talið að aðildarríkin geti gert þjóðréttarsamninga við aðila utan ESB. Nánari afmörkun er þó ekki ljós.<sup>169</sup> Í þriðja lagi halda aðildarríkin rétti sínum til að gera þjóðréttarsamninga á sviðum þar sem ESB fer ekki með völd. Dómaframkvæmd dómstólsins hefur að nokkru leyti ratað inn í frumréttinn með ákvæðum 3.-6. gr. SSESB þar sem valdsvið Sambandsins eru afmörkuð.

Af framansögðu er ljóst að þegar gerðir eru þjóðréttarsamningar sem varða ESB eða einstök aðildarríki þess getur aðstaðan ýmist verið sú að efni tiltekins þjóðréttarsamnings falli algjörlega undir valdsvið aðildarríkis eða aðildarríkja, að öllu leyti undir valdsvið stofnana EB en þjóðréttarsamningur getur líka verið þess eðlis að hann fjalli um efni sem báðir þessir aðilar geta gert þjóðréttarsamninga um.

Þegar um er að ræða þjóðréttarsamning sem spannar yfir bæði sviðin samtímis, þ.e. þar sem bæði aðildarríkin og stofnanir ESB eru valdbær, er talað um blandaða þjóðréttarsamninga. Vaxandi tilhneigingar hefur gætt í þá átt að nota blandaða þjóðréttarsamninga, jafnvel í tilvikum þar sem slíkt er ekki nauðsynlegt. Ástæðan er einkum sú að koma í veg fyrir deilur.

Aðalreglan er sú að bæði aðildarríkin og ESB sjálf undirrita blandaða þjóðréttarsamninga. Í þeim samningum var ekki skilgreint hvaða svið heyra undir sambandið sem slíkt og hvaða svið heyra undir aðildarríki þess. Erfitt getur verið að skilgreina nánar slík svið auk þess sem hafa verður í huga að sambandsréttur er í þróun í átt til aukins samruna. Skilgreiningar af þessu tagi geta því heft þróun innan bandalagsins.

Sem dæmi um blandaða samninga má nefna samninginn um Alþjóðaviðskiptastofnunina. Þá má enn fremur nefna EES-samninginn og ýmsa samninga um tvíhliða aukaáðild sem gerðir hafa verið við Mið- og Austur-Evrópuríki. Tilgangur þessara samninga er að efla viðskipti og efnahagsleg tengsl milli samningsaðila. Jafnframt er tilgangurinn sá að efla stjórnmalaleg tengsl og er sá tilgangur ein helsta ástæða þess að þessir samningar eru blandaðir þjóðréttarsamningar. Einnig má nefna hér Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 sem tók gildi 16. nóvember 1994. Hann hefur að geyma ákvæði sem fela í sér ráðstafanir til verndar fiskistofnum og á sá þáttur m. a. undir fiskveiðistefnu bandalagsins. Einnig er að finna ákvæði í honum sem heyra undir aðildarríkin sjálf.

Þegar um blandaða þjóðréttarsamninga er að ræða hafa ESB og aðildarríkin náð vissu samkomulagi um hvernig að þeim skuli standa. Í fyrsta lagi eru þeir undirritaðir og staðfestir, bæði af aðildarríkjunum og ESB. Í öðru lagi sér sameiginleg nefnd þessara aðila um samningaviðræðurnar og talar hún einu máli. Í þriðja lagi greiða aðildarríkin atkvæði hvert um sig en í samræmi við sameiginlega afstöðu sem gert er ráð fyrir að ríkin taki.

Ljóst er af framansögðu að það gat verið erfiðleikum bundið fyrir viðsemjendur ESB að sjá hvernig valdaskiptingu er háttað milli aðildarríkjanna og ESB þegar þjóðréttarsamningar eru gerðir. Blandaðir þjóðréttarsamningar geta því skapað vandkvæði

---

<sup>169</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 362 og áfram. Sjá einnig dóm í máli dómstóls ESB C-13/07.

fyrir viðsemjendurnar þar sem þeir gera sér ekki alltaf grein fyrir því hvort það er ESB sem slíkt eða aðildarríkin sem verða bundin af einstökum ákvæðum viðkomandi þjóðréttarsamnings. Því getur það t.d. verið óljóst til hvaða aðila beri að snúa sér í tilefni af meintum samningsbrotum.<sup>170</sup>

## 7.2 Fyrri sameiginleg stefna í utanríkis- og öryggismálum

Formleg samvinna aðildarríkja EB í utanríkismálum hófst árið 1970 er utanríkisráðherrar aðildarríkjanna samþykktu svonefnda Lúxemborgarskýrslu.<sup>171</sup> Samvinnan var lögfest með einingarlögunum og fólst einkum í samráði aðildarríkjanna þannig að utanríkisráðherrar þeirra hittust á sérstökum fundum sem voru ekki í tengslum við eiginlega ráðsfundi. Með Maastrichtsáttmálanum fékk ESB sem slíkt (ráðið) heimild til að skilgreina stefnuna í þessum málflokki. Mikilvægar breytingar sem fylgdu í kjölfar samningsins um ESB voru þær að samvinna aðildarríkjanna náði nú til allra þátta öryggismála. Samvinna aðildarríkjanna í utanríkis- og öryggismálum þróaðist síðan enn frekar og færðist í frekari mæli til stofnana ESB.

Samkvæmt 11. gr. þágildandi samningsins um ESB skyldi sambandið skilgreina og koma á sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Tilgangurinn með ákvæðunum um utanríkis- og öryggismál var m.a. að tryggja öryggi sambandsins og aðildarríkjanna í hvívetna, varðveita frið og alþjóðlegt öryggi og styrkja alþjóðlega samvinnu. Aðildarríkin skyldu vinna saman til þess að styrkja og efla gagnkvæmt pólitískt traust og þau tóku á sig sérstaka skyldu til að aðhafast ekkert það sem færi gegn hagsmunum Sambandsins. Ráðið hafði eftirlit með því að þessum meginreglum væri fylgt. Í 12. gr. samningsins var síðan gerð grein fyrir því hvernig sambandið hygðist ná fram stefnumarkmiðum sínum samkvæmt 11. gr. Það skyldi gerast m.a. með því að skilgreina *meginreglur* og *rammareglur* fyrir hina sameiginlegu stefnu í utanríkis- og öryggismálum, með því að taka ákvarðanir um *sameiginlegar áætlanir*, með því að samþykkja *sameiginlega aðgerð* og með því að samþykkja *sameiginlega afstöðu*. Gert var ráð fyrir því að samvinna aðildarríkjanna yrði eflað kerfisbundið. Samkvæmt 13. gr. samningsins var gert ráð fyrir því að leiðtoga ráðið skilgreindi meginreglurnar og leiðbeiningarreglurnar um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Það tók einnig ákvörðun um sameiginlega áætlun sem sambandið skyldi síðan hrinda í framkvæmd á sviðum þar sem aðildarríkin eiga mikilvæga sameiginlega hagsmuni. Ráðið,<sup>172</sup> skipað utanríkisráðherrum aðildarríkjanna, tók nauðsynlegar ákvarðanir til að skilgreina og hrinda í framkvæmd sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum á grundvelli leiðbeiningarreglna Evrópska ráðsins (nú leiðtoga ráðið). Ráðið mælti enn fremur með sameiginlegum áætlunum við Evrópska ráðið og skyldi hrinda þeim í framkvæmd með sameiginlegri afstöðu eða sameiginlegri aðgerð.

---

<sup>170</sup> Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*, bls. 311-336.

<sup>171</sup> Einnig nefnd Davignon-skýrslan. Skýrslan hefur einkum að geyma málsmeðferðarreglur fyrir evrópsku stjórn málasamvinnuna.

<sup>172</sup> Fyrir gildistöku ESB samningsins héldu ráðherrarnir sjálfstæða fundi. Sú staðreynd að fundir skuli nú haldnir í ráðinu þýddi m.a. að reglur 207. gr. Rs. um málsmeðferð og undirbúning mála í COREPER áttu við. Pólitíska nefndin (á frönsku: Comité Politique, skammstafað CP) sá hins vegar um undirbúning og samræmingu stefnunnar í utanríkis- og varnarmálum.

Eftir breytingarnar sem urðu í kjölfar Amsterdam-samninganna var enginn vafi á því að Evrópusambandið hafði sjálfstæða stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Utanríkis- og öryggismál féllu undir stoð tvö. Hún hafði, eins og stoð þrjú, sjálfstæða tilveru gagnvart rétti Evrópubandalagsins og taldist ekki hluti af honum. Þess skal getið að samkvæmt þágildandi 16. gr. samningsins um ESB skyldu aðildarríkin ráðfæra sig hvert við annað og skiptast á upplýsingum í ráðinu um öll álitamál sem snertu utanríkis- og öryggismál til þess að tryggja að sambandið gæti tryggt áhrif sín á virkan hátt. Tekið skal sérstaklega fram að stofnanir ESB höfðu enga heimild til þess að setja afleidda löggjöf varðandi utanríkis- og öryggismál enda var þessi málaflokkur ekki hluti af bandalagsrétti sem áður sagði. Bindandi ályktanir voru aðeins teknar af aðildarríkjunum sjálfum og fólu aðeins í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar fyrir þau. Samkvæmt þessu var greinilegt að aðildarríkin höfðu ekki skuldbundið sig fyrirfram til að taka sameiginlega afstöðu í tilteknum málaflokkum á sviði utanríkis- eða öryggismála en í raun hafði samvinna aðildarríkjanna verið talsverð á þessum sviðum á árunum þar á undan. Með 14. og 15. gr. samningsins um ESB voru ráðinu auk þess fengin tiltekin völd til að grípa til aðgerða eða móta sameiginlega stefnu en um það verður þó ekki frekar rætt hér.<sup>173</sup>

Það sem markverðast þótti var að með ákvæðunum um sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu var búinn til lagarammi fyrir tiltekna þróun sem orðið hafði. Ákvæðin um stefnuna í utanríkis- og öryggismálum höfðu hins vegar ekki að geyma leiðbeiningar um sjálft innihald stefnunnar ef frá eru taldar óljósar stefnuyfirlýsingar. Þó var ástæða til að ætla að nýju ákvæðin um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum myndu hjálpa verulega til við þróun ESB á alþjóðavettvangi, ekki síst ákvæðin um sameiginlegar aðgerðir.<sup>174</sup>

### 7.3 Réttarstaðan eftir Lissabon-sáttmálann

Hér verður fjallað stuttlega um helstu reglur Lissabon-sáttmálans um utanríkismál. Í fyrsta undirkafla verður vikið að kerfinu sjálfu en í þeim næsta að helstu breytingum.

#### 7.3.1 Almennt

Í V. bálki SESB er að finna almenn ákvæði um aðgerðir sambandsins gagnvart ríkjum utan þess, sbr. 21.-22. gr. SESB, og síðan sértæk ákvæði um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum (23.-46. gr.). Í 1. mgr. 21. gr. SESB segir að framganga Sambandsins á alþjóðavettvangi skuli samrýmast þeim meginreglum sem voru hvatinn að tilurð þess, uppbyggingu og stækkun og sem það leitast við að halda á lofti gagnvart umheiminum: lýðræði, réttarríkinu, algildum og ósundurgreinanlegum mannréttindum og mannfrelsi, virðingu fyrir mannlegri reisn, jafnræðisreglunni og meginreglunni um samstöðu sem og virðingu fyrir sáttmála Sameinuðu þjóðanna og þjóðarrétti. Í 2. mgr. 21. gr. segir að sambandið skuli móta og framfylgja sameiginlegum stefnum og aðgerðum og vinna að umfangsmiklu samstarfi á öllum sviðum alþjóðatengsla og síðan eru þau helstu markmið og meginreglur útlistaðar sem beri að hafa í huga við slíka stefnumörkun.

Leiðtogaráðið skal síðan skilgreina brýna hagsmuni og markmið sambandsins á þessum grundvelli. Ákvarðanir leiðtogaráðsins varðandi brýna hagsmuni og markmið

---

<sup>173</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 104.

<sup>174</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 102 og áfram.

Sambandsins skulu snúa að sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum og öðrum sviðum aðgerða Sambandsins gagnvart ríkjum utan þess, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 22. gr. SESB.

Slíkar ákvarðanir geta varðað tengsl Sambandsins við tiltekið land eða svæði, en nálgunin getur einnig verið þemabundin. Tilgreina skal í þeim hver gildistími þeirra er og hvaða úrræði Sambandinu og aðildarríkjunum ber að leggja til. Leiðtogaráðið skal taka *einróma ákvörðun*, að fengnum tilmælum frá ráðinu, sem hið síðarnefnda hefur samþykkt samkvæmt því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um gagnvart hverju sviði, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 22. gr. SESB.

Um sameiginlega *stefnu* í utanríkis- og öryggismálum (þar á meðal öryggis- og varnarmálum) gilda *sértækar reglur* og *sérstök málsmeðferð*, sbr. nánar 23.-41 gr. *Leiðtogaráðið og ráðið* skulu móta stefnuna og hrinda henni í framkvæmd og taka um slíkt *einróma ákvarðanir* nema sáttmálarnir kveði á um annað, sbr. 1. mgr. 24. gr. og 31. gr. SESB. Samþykkt lagagerða skal vera undanskilin þessu, sem þýðir að hvorki leiðtogaráðið eða ráðið getur samþykkt lagagerðir. Í 1. mgr. 26. gr. SESB segir að leiðtogaráðið skuli skilgreina brýna hagsmuni Sambandsins, setja því markmið og ákveða almennar viðmiðunarreglur fyrir sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum, þ.m.t. í málefnum sem tengjast varnarstarfi. Það skal samþykkja nauðsynlegar ákvarðanir í því skyni. Í 42.–46. gr. er fjallað um ákvæði um sameiginlega stefnu í *öryggis- og varnarmálum* en hún telst vera óaðskiljanlegur hluti stefnunnar í utanríkis- og öryggismálum. Meginreglan varðandi töku ákvarðana kemur fram í 4. mgr. 42. gr. þar sem segir að ráðið skuli samþykkja einróma, að tillögu æðsta talsmanns stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum eða að frumkvæði aðildarríkis, ákvarðanir er varða sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum, þ.m.t. ákvarðanir um að ráðast í verkefni af því tagi sem um getur í greininni. Við þá ákvarðanatöku verður að hafa í huga að hún verður að vera innan þeirra viðmiðunarreglna sem leiðtogaráðið hefur ákveðið samkvæmt 1. mgr. 26. gr. SESB.

Hafa ber í huga að SSESB fjallar einnig um stefnuna í utanríkismálum, þ.e. aðgerðir sambandsins gagnvart ríkjum utan þess. Af þeim ákvæðum er ljóst að þar er ekki fjallað frekar um *almennu ákvæðin* í 1. kafla V. bálks Lissabon-sáttmálans um aðgerðir sambandsins gagnvart ríkjum utan þess nema með tilvísun til SESB, sbr. 205. gr. SSESB<sup>175</sup>, og alls ekkert um *sértæku ákvæði* um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum.

Hins vegar fjallar SSESB nánar um sameiginlega viðskiptastefnu og ýmislegt samstarf við þriðju lönd og þróunaraðstoð. Meginreglan er sú að ráðið getur tekið ákvörðun með auknum meirihluta þegar gengið er til samninga af þessu tagi, sbr. 4. mgr. 207. gr. og 8. mgr. 218. gr. SSESB nema í þeim tilvikum þar sem samningur varðar svið þar sem samþykkja þarf gerð einróma og samstarfssamninga, samninga sem um getur í 212. gr. SSESB og samninga er varða inngöngu nýrra ríkja í Evrópusambandið.

---

<sup>175</sup> Svo segir í greininni: „Framganga Sambandsins á alþjóðavettvangi, samkvæmt þessum hluta, skal samrýmast þeim meginreglum sem mælt er fyrir um í almennum ákvæðum 1. kafla V. bálks sáttmálans um

Evrópusambandið, stuðla að markmiðunum sem þar koma fram og vera stýrt í samræmi við þau.“

En hefur þá eitthvað breyst?

Yfirlýsingar 13 og 14 með Lissabon-sáttmálanum fjalla báðar um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Sú fyrri hljóðar m.a. svo:

Ráðstefnan leggur áherslu á að þau ákvæði sáttmálans um Evrópusambandið, sem taka til sameiginlegrar stefnu í utanríkis- og öryggismálum, þ.m.t. stofnunar embættis æðsta talsmanns stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum og stofnunar utanríkisþjónustu Evrópusambandsins, hafa ekki áhrif á núverandi skyldur aðildarríkjanna, hvorki í tengslum við mótun og framfylgd utanríkisstefnu né að því er varðar fyrirvar hvers þeirra um sig í þriðju löndum og gagnvart alþjóðastofnunum. Þá minnir ráðstefnan á að ákvæðin, sem gilda um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum, hafa ekki áhrif á sérstakt eðli stefnu aðildarríkjanna í öryggis- og varnarmálum.

Þessu er svo fylgt eftir með ákvæðum 1. mgr. 24. gr. SESB sem segir að um stefnuna í utanríkis- og öryggismálum skuli gilda sérstakar reglur og málsmeðferð sem leiðtogaráðið og ráðið samþykki einróma. Ennfremur segir að sérstakt hlutverk framkvæmdastjórnarinnar í þessum málaflokki sé skilgreint og að dómstóll ESB hafi almennt ekki dómsvald á þessu sviði.

Niðurstaðan er því sú að stefnan í utanríkis- og öryggismálum er að mestu í sama formi og áður var, þ.e. hún er enn á valdi aðildarríkjanna að mestu leyti. Utanríkis- og öryggismál eru ólík öðrum sviðum þar sem sambandið fer með völd og fjallað er nánar um í samningnum um starfshætti Evrópusambandsins. Munurinn felst í þessu:

- Leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna sem eiga sæti í leiðtogaráðinu taka ákvarðanir með einum rómi nema undantekningar séu frá því, sbr. 2. mgr. 31. gr. SESB.
- Gerðir hafa ekki bein réttaráhrif og lagagerðir má ekki samþykkja.
- Æðsti talsmaðurinn og aðildarríkin skulu koma stefnunni til framkvæmda, sbr. 3. mgr. 26. gr. SESB. Evrópuþingið hefur í aðalatriðum einungis rétt til samráðs, sbr. 36. gr. SESB. Framkvæmdastjórnin hefur lítið hlutverk, sjá þó t.d. 3. mgr. 21. gr. SESB.
- Dómstóll ESB hefur almennt ekki dómsvald, sjá þó 40 gr. SESB.<sup>176</sup>

Samt sem áður hafa orðið nokkrar breytingar í utanríkis- og öryggismálum sem vert er að nefna. Verður að því vikið í næsta undirkafla.

### 7.3.2 Helstu breytingar

a. *Æðsti talsmaðurinn.* Samkvæmt 18. gr. SESB skal leiðtogaráðið skipa *æðsta talsmann* stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum með ákvörðun sem tekin er með auknum meirihluta og með samþykki forseta framkvæmdastjórnarinnar. Hann skal framfylgja sameiginlegri stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum og hið sama á

---

<sup>176</sup> Sjá nánar Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 115.



við um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum.<sup>177</sup> Hann sér um utanríkis- og öryggismál ESB og um samhæfingu þeirra atriða sem áður féllu undir verkefni framkvæmdastjórnarinnar og ráðsins út á við. Þetta á t.d. við um stefnuna í viðskiptamálum og þróunarmálum. Hann er fastur formaður í *utanríkismálaráðinu*<sup>178</sup> og er einn af varaforsetum framkvæmdastjórnarinnar. Hann tekur að sér verkefni sem þrjár aðilar höfðu samkvæmt þágildandi samningnum um ESB, þ.e. 1) verkefni aðalritara/æðsta talsmanns ráðsins sem hafði það hlutverk aðstoða ráðið á sviði utanríkis- og öryggismála, sbr. 26. gr. þágildandi samnings um ESB, b) verkefni sem framkvæmdastjórnin fór með í tengslum við tillögurétt framkvæmdastjórnarinnar til ráðsins á sviði utanríkis- og öryggismála, sbr. 22. og 24. gr. þágildandi samnings um ESB og c) verkefni sem áður voru í höndum forseta utanríkismálanefndar ráðsins en hann fór með ýmsar heimildir á sviði utanríkis- og öryggismála, sbr. nánar 18. gr. þágildandi samnings um ESB.

Tilgangur umræddra breytinga var að styrkja ESB út á við og að skapa aukna festu og samræmi í töku ákvarðana. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. SESB skal æðsti talsmaðurinn framfylgja sameiginlegri stefnu Sambandsins í *utanríkis- og öryggismálum*. Hann skal með tillögum sínum stuðla að þróun þeirrar stefnu og framfylgja henni í umboði ráðsins. Hið sama á við um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Getið er um ýmis önnur verkefni hans á öðrum stöðum í sambandslöggjöfnni. Sem dæmi skal nefnt 2. mgr. 26. gr. SESB þar sem segir að ráðið og æðsti talsmaðurinn eigi að tryggja að sambandið komi fram sem ein heild í utanríkis- og öryggismálum og 3. mgr. 218. gr. SSESB þar sem getið er um æðsta talsmanninn í tengslum við gerð alþjóðasamninga varðandi þennan málaflokk. Þá má geta ákvæða 1. og 2. mgr. 27. gr. SESB þar sem segir m.a. að æðsti talsmaður stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum skuli stuðla að þróun sameiginlegrar stefnu í utanríkis- og öryggismálum með tillögum sínum og tryggja að ákvarðanir leiðtogaráðsins og ráðsins séu framkvæmdar. Jafnframt að hann fari með fyrirvar Sambandsins í málefnum er varða sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum og skuli stýra pólitískum skoðanaskiptum við þriðju aðila fyrir hönd Sambandsins og tjá afstöðu þess á vettvangi alþjóðastofnana og á alþjóðaráðstefnum. Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að samkvæmt 3. mgr. 26. gr. SESB skulu æðsti talsmaðurinn og aðildarríkin koma sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum til framkvæmda og nota til þess úrræði sem aðildarríkin og sambandið leggja til.

Skipting verkefna á sviði utanríkismála er alls ekki ljós samkvæmt Evrópuréttinum eins og hann stendur nú. Í 6. mgr. 15. gr. SESB segir t.d. að forseti leiðtogaráðsins skuli, á sínum vettvangi og í krafti stöðu sinnar, tryggja fyrirvar Sambandsins gagnvart ríkjum utan þess þegar um er að ræða málefni er varða sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum, sbr. þó valdsvið æðsta talsmanns stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum. Hér skarast því verkefni forseta leiðtogaráðsins og æðsta talsmannsins. Hér skal einnig nefnt ákvæði 1. mgr. 17. gr. SESB en samkvæmt því skal framkvæmdastjórnin tryggja fyrirvar Sambandsins gagnvart ríkjum utan þess nema að

---

<sup>177</sup> Í stjórnarskrárfrumvarpinu, sem náði ekki fram að ganga, var miðað við að sett yrði á stofn embætti utanríkismálaráðaherra ESB. Störf æðsta talsmannsins eru að mestu þau sömu og þar var miðað við að ráðherrann hefði, sbr. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 234.

<sup>178</sup> Á ensku: General Affairs Council. Sjá m.a. 6. mgr. 16. gr. SESB um starfsemi þess.

Því er varðar sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum og önnur tilvik sem kveðið er á um í sáttmálunum. Hér er einkum átt við tilvik þar sem framkvæmdastjórnin fer með vald samkvæmt SSES, t.d. varðandi viðskipti, landbúnað, flutninga, umhverfismál, mál sem varða frelsi, öryggi og réttlæti, efnahags- og peningamál og mál er varða fjórfrelsið. Æðsti talsmaðurinn á að vísu að tryggja samræmi í aðgerðum, sbr. 1. mgr. 18. gr. SESB, en sérstakt vald í þeim efnum hefur hann ekki.

*b. Utanríkisþjónustan.*<sup>179</sup> Sérstakri utanríkisþjónustu hefur verið komið á fót. Samkvæmt 3. mgr. 27. gr. SESB skal æðsti talsmaðurinn njóta aðstoðar utanríkisþjónustu Evrópusambandsins við að sinna þeim skyldum sem í umboði hans felast. Þjónusta þessi skal eiga samvinnu við utanríkisþjónustu einstakra aðildarríkja og hjá henni skulu starfa opinberir starfsmenn viðeigandi deilda aðalskrifstofu ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar, auk starfsmanna utanríkisþjónustu einstakra aðildarríkja sem lánaðir eru til starfa hjá henni. Utanríkisþjónustan tekur við starfi sem áður var að hluta til unnið á vegum ráðsins en að hluta til á vegum framkvæmdastjórnarinnar. Hugmyndin er að koma þessari þjónustu á einn stað og auka þannig skilvirkni og samræmingu stefna og aðgerða. Hún tekur ekki aðeins til utanríkis- og öryggismála heldur til allra þátta utanríkisstefnunnar, t.d. stefnunnar í viðskiptamálum án þess þó að völd framkvæmdastjórnarinnar séu skert á því sviði sem hún hefur.<sup>180</sup> Gert er ráð fyrir því að utanríkisþjónustan verði sjálfstæð stofnun, óháð framkvæmdastjórninni og ráðinu, með eigin fjárhag varðandi rekstur.

Utanríkisþjónustan var stofnsett með ákvörðun ráðsins frá 26. júlí 2010.<sup>181</sup> Sendinefndir Sambandsins í þriðju ríkjum og hjá alþjóðastofnunum sem þar koma fram fyrir hönd sambandsins eru hluti af regluverki utanríkisþjónusunnar. Sendinefndirnar starfa þó undir stjórn æðsta talsmanns stefnunnar í utanríkis- og öryggismálum.

*c. ESB sem sjálfstæð lögpersóna.* Í 47. gr. SESB segir að sambandið skuli hafa réttarstöðu lögaðila.<sup>182</sup> Áður var talið að Evrópubandalagið<sup>183</sup> nyti sömu réttarstöðu svo og Evrópusambandið sem slíkt varðandi stoð 2.<sup>184</sup> Hins vegar voru takmörk þessarar heimildar ekki ljós auk þess sem tvær lögpersónur af þessu tagi gátu valdið ruglingi. Lissabon-sáttmálinn bætir réttarstöðuna verulega að þessu leyti með því að gera hana skýrari. Nú er kveðið á um samningaviðræður og gerð allra alþjóðlegra samninga með samræmdum hætti í 218. gr. SSES milli Sambandsins og þriðju landa eða alþjóðastofnana.<sup>185</sup> Í fyrrgreindri 218. gr. er þó að finna ýmis tilbrigði við samningagerðina eftir því hvert efni viðkomandi samnings er. Í því sambandi ber sérstaklega að nefna 3. mgr. 218. gr. SSES sem fjallar um samninga á sviði utanríkis- og öryggismála og 1. mgr. 31. gr. SESB þar

---

<sup>179</sup> Á ensku: External Actions Service.

<sup>180</sup> Sbr. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 253.

<sup>181</sup> Ákvörðun 2010/427/EU.

<sup>182</sup> Sjá hér einnig 335. gr. SSES og yfirlýsingu nr. 24.

<sup>183</sup> Evrópubandalagið jafngilti stoð 1 á þessum tíma en stoð 3 hafði þó verið færð inn í stoð 1 að miklu leyti.

<sup>184</sup> Sbr. þágildandi 24. gr. samningsins um ESB.

<sup>185</sup> Í stað tveggja ólíkra aðferða við þetta áður, þ.e. í 300. gr. samningsins um Evrópusambandið annars vegar og 24. gr. þágildandi samnings um Evrópusambandið hins vegar.

sem fram kemur að leiðtoga ráðið og ráðið skuli taka ákvarðanir einróma í þessum málaflokki, sbr. einnig 8. mgr. 218. gr. SSESB.

*d. Valdsvið stofnana.* Valdsviði leiðtoga ráðsins og ráðsins hefur aðeins verið breytt í smávægilegum atriðum, sbr. t.d. 45. gr. og 2.-5. mgr. 46. gr. SESB. Benda má einnig á 3. mgr. 31. gr. SESB þar sem segir að leiðtoga ráðinu sé heimilt að samþykkja einróma ákvörðun, þar sem kveðið er á um að ráðið skuli taka ákvarðanir með auknum meirihluta í öðrum tilvikum en þeim sem um getur í 2. mgr. Breyting á valdsviði þingsins, framkvæmdastjórnarinnar og dómstólsins er óveruleg. Helst er að nefna að dómstóllinn hefur fengið ákveðið dómvald á þessu sviði er varðar takmarkandi ráðstafanir gagnvart einstaklingum og lögpersónum, sbr. 2. mgr. 275. gr. SSESB og kafla 2.4.

*e. Sameiginleg stefna í öryggis- og varnarmálum.* Þessi stefna er nú hluti sameiginlegrar stefnu í utanríkis- og öryggismálum sem áður sagði. Við gerð Maastricht-samningsins urðu miklar umræður um það hver skyldi verða staða ESB í varnarmálum en í fyrri samningum hafði það hugtak ekki verið notað. Samhliða þeim umræðum fóru einnig fram viðræður innan NATO og innan Vestur-Evrópusambandsins.<sup>186</sup> Niðurstöðuna var að finna í 17. gr. samningsins um ESB.<sup>187</sup> Í ákvæðinu kom m.a. fram að sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna Evrópusambandsins tæki til allra álitafna varðandi öryggi sambandsins, þar á meðal til sameiginlegrar stefnu í varnarmálum sem gæti með tímanum leitt til sameiginlegra varna ef Evrópska ráðið tekur ákvörðun þar að lútandi.<sup>188</sup> Í greininni var gert ráð fyrir því að Vestur-Evrópusambandið yrði órjúfanlegur hluti af þróun Sambandsins sem veiti tækifæri til að framkvæma þær ákvarðanir sem kynnu að verða teknar í varnarmálum. Það átti einnig að styðja sambandið í stefnumótuninni um utanríkis- og varnarmál. Þá kom einnig fram að stefnt væri að nánara sambandi þessara aðila með það í huga að Vestur-Evrópusambandið yrði síðar meir sameinað Evrópusambandinu.<sup>189</sup> Tekið er fram að stefna Sambandsins í þessum málaflokki hefði ekki áhrif á stefnu sumra aðildarríkjanna í öryggis- og varnarmálum og skyldi víkja fyrir skuldbindingum sumra ríkjanna samkvæmt samningnum um NATO. Í 2. mgr. 17. gr. var það rakið til hvaða verkefna greinin tæki. Þar voru t.d. nefnd mannúðarverkefni, björgunarverkefni, friðarverkefni, vígbúnaður o.fl. Ekki tókst þó að hrinda þessari stefnu í framkvæmd að neinu marki.<sup>190</sup> Amsterdam-samningurinn bætti hér ekki mikið úr.

---

<sup>186</sup> Nokkur aðildarríki ESB voru aðilar að Vestur-Evrópusambandinu (á ensku: the West-European Union, WEU) á þessum tíma. Upp úr 1984 myndaðist aukinn vilji til að hleypa nýju lífi í Vestur-Evrópusambandið. Ástæðan var sú að menn vildu koma í veg fyrir að önnur ríki, og þá sérstaklega Bandaríkin, semdu um málefni Evrópu án þátttöku Evrópuríkjanna sjálfra.

<sup>187</sup> Þess skal getið að sérstakar yfirlýsingar sem merktar eru nr. 2 og 3 voru samþykktar á ríkjaráðstefnunni í Amsterdam. Önnur fjallar um aukið samstarf Sambandsins og Vestur-Evrópusambandsins en hin um yfirlýsingu Vestur-Evrópusambandsins um hlutverk þess gagnvart Sambandinu og NATO.

<sup>188</sup> Danmörk stendur þó utan við þetta samkvæmt bókun 5 með Amsterdam-samningnum.

<sup>189</sup> Í yfirlýsingu nr. 30 sem fylgir Maastricht-samningnum lýsa aðildarríki Vestur-Evrópusambandsins því yfir að þau séu sammála um að þróa og styrkja sjálfstæða evrópska öryggis- og varnarstefnu í áföngum. Innan NATO er gert ráð fyrir því að Vestur-Evrópusambandið styrki hina evrópsku stoð, t.d. með þeim hætti að Evrópuríki tali þar einni röddu. Enn fremur er gert ráð fyrir því að stefna sambandsins sé í samræmi við stefnu NATO. Aukið samstarf innan Vestur-Evrópusambandsins muni í fyrstu snúast um varnarmál og undirbúning fyrir fundi í NATO. Hugsanlegt sé að síðar muni ESB yfirtaka alla stefnumótun innan Vestur-Evrópusambandsins enda gerir yfirlýsingin ráð fyrir að svo kunni að verða í framtíðinni.

<sup>190</sup> Sbr. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 266.

Á leiðtogafundi í júní í Köln og í desember í Helsinki 1999 var síðan hleypt nýju lífi í öryggis- og varnarmál sambandsins sem ekki verða gerð skil hér en fékk ákveðna stoð með Nissa- samningnum.<sup>191</sup> Þann 16. desember 2002 tókust samningar milli ESB og NATO þess efnis að ESB skyldi að tilteknum skilyrðum fullnægðum hafa aðgang að tækjum og tólum NATO.<sup>192</sup>

Með Lissabon-sáttmálanum var núverandi heiti stefnunnar tekið upp og markmið hennar nánar skilgreind.<sup>193</sup> Stefnan á að vera óaðskiljanlegur hluti sameiginlegrar stefnu í utanríkis- og öryggismálum og tryggja Sambandinu athafnagetu á grundvelli borgaralegra og hernaðarlegra kosta. Sameiginleg stefna í öryggis- og varnarmálum tekur til mótunar í áföngum á ramma að sameiginlegri varnarstefnu Sambandsins. Sú stefna leiðir til sameiginlegra varna, taki leiðtogaráðið einróma ákvörðun um það. Stefna Sambandsins samkvæmt þessum þætti skal ekki hafa áhrif á sérstakt eðli stefnu tiltekinna aðildarríkja í öryggis- og varnarmálum, sbr. 1. og 2. mgr. 42. gr. SESB. Til verkefna, sem heyra undir sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum, teljast: sameiginlegar afvopnunaradgerðir, mannúðar- og björgunaraðgerðir, hernaðarleg ráðgjöf og aðstoð, aðgerðir til að fyrirbyggja átök og friðargæsla og verkefni átakasveita í hættustjórnun, þ.m.t. aðgerðir til að koma á friði og stöðugu ástandi í kjölfar átaka. Öll þessi verkefni geta verið liður í baráttunni gegn hryðjuverkum, þ.e. með því að styðja þriðju lönd í baráttu gegn hryðjuverkum á yfirráðasvæðum sínum, sbr. 1. mgr. 43. gr. SESB.

Í sáttmálanum segir jafnframt að komi til vopnaðra átaka á yfirráðasvæði aðildarríkis ESB sé hinum aðildarríkjunum skylt að bjóða fram hjálp sína og aðstoð eins og þau frekast geti. Virða beri þær skuldbindingar sem aðildarríki hafa gagnvart NATO sem verði áfram grundvöllur sameiginlegra varna aðildarríkja þess og vettvangur framkvæmdar þeirra varna. Þá þarf stefna ESB að samrýmast stefnu NATO í öryggis- og varnarmálum, sbr. 7. mgr. 42. gr. SESB. Sem áður segir gengur sameiginlega stefnan í öryggis- og varnarmálum aldrei frammar stefnu hvers aðildarríkis og ákvarðanir eru teknar einróma af öllum aðildarríkjum ESB á vettvangi leiðtogaráðs sambandsins.

Í dag er Evrópusambandið með 15 hersveitir að störfum í 12 ríkjum og á yfirráðasvæði Palestínu. Þar af eru ellefu borgaralegir herflokkar, meðal annars í Afganistan, Georgíu, Kongó, Kósóvó og Palestínu, og fjórir herflokkar, þar af einn í Bosníu og Hersegóvínu, einn í Malí og tveir í Sómalíu. Herflokkarnir samanstanda af rúmlega 6.000 hermönnum og þar af eru um 3.500 í borgaralegum verkefnum og rúmlega 2.500 í hernaðarlegum verkefnum. Varnarmálsstofnun Evrópu skilgreinir þörfina á aðgerðargetu Sambandsins hverju sinni.

Helstu breytingar sem felast í Lissabon-sáttmálanum varðandi sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum frá því sem áður var felast í eftirfarandi:

---

<sup>191</sup> Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Verlag C.H. Beck München, bls. 139-140.

<sup>192</sup> Sjá hér nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 267-268.

<sup>193</sup> Þ.e. á ensku: The Common Security and Defence Policy (CSDP), áður European Security and Defence Policy (ESDP).

- Skyldu aðildarríkjanna til að bjóða fram hjálp og aðstoða hvert annað eftir getu verði aðildarríki fyrir vopnaðri árás, sbr. 7. mgr. 42. gr. SESB.
- Heimild ráðsins til að fela hópi aðildarríkja að leysa tiltekin verkefni sem miða að því að standa vörð um gildi Sambandsins, sbr. 5. mgr. 42. gr. SESB.
- Aðildarríki, sem uppfylla strangari viðmið um hernaðargetu og hafa tekið á sig samkvæmt eigin ósk ríkari skuldbindingar gagnvart hvert öðru skulu stofna til varanlegs skipulegs samstarfs að því er varðar erfiðustu verkefnin, sbr. 6. mgr. 42. gr. SESB.
- Varnarmálastofnun Evrópu. Hún var að vísu stofnuð af ráðinu í júlí 2004 á grundvelli þágildandi ákvæða. Um verkefni hennar er nú fjallað í 3. mgr. 42. og 45. gr. SESB. Ákvæði um þetta eru orðin skýrari og ráðið hefur nú rýmri heimildir til að breyta samþykktum og starfsreglum hennar.

### 7.3.3 Gerð þjóðréttarsamninga

Samkvæmt 133. gr. samningsins um EB hafði framkvæmdastjórnin frumkvæði að gerð þjóðréttarsamninga sem voru nauðsynlegir við framkvæmd þeirra málefna sem þar greindi. Um var að ræða samninga sem féllu innan hinnar sameiginlegu viðskiptastefnu bandalagsins en auk þeirra alþjóðlegar samningaumleitunar og samningar sem tengdust þjónustu og hugverkaréttindum. Slík heimild var áður talin að einhverju leyti vera fyrir hendi en þó ekki að öllu.

Upphaf að gerð þeirra samninga sem hér um ræðir var venjulega það að framkvæmdastjórnin tilkynnti ráðinu um hugmyndir sínar og fékk pólitíska heimild frá ráðinu, ef því var að skipta, um að mega ganga til könnunarviðræðna. Af 3. mgr. 133. gr. samningsins um EB leiddi að framkvæmdastjórnin varð að hafa samráð við vissa nefnd sem skipuð var af ráðinu í þessu skyni til að aðstoða framkvæmdastjórnina á grundvelli tilskipana sem ráðið gaf út. Ráðið tók allar heimilaðar ákvarðanir samkvæmt greininni með auknum meirihluta. Að öðru leyti áttu ákvæði 300. gr. samningsins um EB við um gerð þjóðréttarsamninga sem féllu undir hina sameiginlegu viðskiptastefnu.

Framangreind 300. gr. samningsins um EB gildi einnig um *alla aðra* þjóðréttarsamninga. Þjóðréttarsamningar sem féllu undir þá grein urðu til með sama hætti og með sömu skilyrðum og samningar sem féllu undir hina sameiginlegu viðskiptastefnu. Því má segja að framkvæmdastjórnin hafi verið formlega í fyrirsvari fyrir EB þegar gerðir voru þjóðréttarsamningar. Ráðið hafði þó mikil áhrif á fyrirsvarið og eftirlit með því. Fólst það einkum í því að ráðið gaf umboð til samninga þar sem fram komu ákveðin fyrirmæli auk þess sem gert er ráð fyrir starfsemi eftirlitsnefnda til að hafa gætur á því að umboðinu væri framfylgt. Ráðið hafði einnig mikil áhrif fyrir tilstilli valds síns til að samþykkja eða hafna tilteknu uppkasti að þjóðréttarsamningi. Aðeins var krafist aukins meirihluta í ráðinu til að ákvörðun teldist löglega samþykkt. Þó var sú mikilvæga undantekning gerð að næði viðkomandi samningur til sviðs þar sem krafist var einróma samþykkis ráðsins til að setja afleidda löggjöf var einróma samþykki þess einnig áskilið við gerð þjóðréttarsamninga. Það sama gildi um samninga sem féllu innan gildissviðs 310. gr. samningsins um EB, þ.e. samninga um svonefnda aukaaðild að bandalaginu.

Um hlutverk Evrópuþingsins var fjallað í 3. og 4. mgr. 300. gr. samningsins um EB. Aðalatriðið var að tilkynna þar þinginu strax um allar ráðstafanir sem gerðar voru samkvæmt greininni. Ráðið gerði samninga eftir að það hafði haft samráð við þingið. Samráðið fólst í því að þingið varð að hafa gefið álit sitt á umræddum samningi áður en

hann er samþykktur í ráðinu. Þetta átti þó ekki við um viðskiptasamninga. Vald þingsins var því ekki eins afgerandi í þeim tilvikum. Frá því voru svo undantekningar.

Í 7. mgr. 300. gr. samningsins um EB var sérstaklega tekið fram að samningar samkvæmt greininni skyldu vera bindandi fyrir stofnanir bandalagsins og aðildarríki þess. Fyrir samningsaðila bandalagsins var nauðsynlegt að vita hverja samningarnir myndu binda. Eins og þarna var tekið fram voru aðildarríki þess einnig bundin við slíka samninga. Þetta þýddi að bandalagið var ábyrgt gagnvart samningsaðilum þess vegna þeirra samningsbrota sem aðildarríki þess kynnu valda.

Aðalreglan var sú að ráðið samþykkti þjóðréttarsamninga eða hafnaði þeim, sbr. 300. gr. samningsins um EB. Frá þessari reglu voru örfáar undantekningar sem beindust að því að framkvæmdastjórnin mátti stundum ráða þjóðréttarsamningum sjálf til lykta ef þeir fjölluðu um hrein framkvæmdaratriði en heimild til þessa var þó þröng, sbr. nánar 4. mgr. greinarinnar. Tilgangurinn var hins vegar sá að gefa kost á hraðari málsmeðferð þegar um minni háttar samningsatriði var að ræða.

Í Lissabon-sáttmálanum er nú tekið á viðskiptastefnunni og því valdi sem sambandið fer með í tengslum við það með ákveðnum hætti. Í 1. mgr. 207. gr. SSESBS segir m.a.:

Sameiginlega viðskiptastefnan skal byggð á samræmdum meginreglum, einkum að því er varðar tollabreytingar, gerð tolla- og viðskiptasamninga um viðskipti með vörur og þjónustu og hugverkarétt í viðskiptum, beinar erlendar fjárfestingar, samræmdar ráðstafanir til að auka markaðsfrelsi, útflutningsstefnu og ráðstafanir til viðskiptaverndar, s.s. viðbrögð við undirboðum eða styrkjum.

Hér er sameiginlega viðskiptastefnan skilgreind sem ekki var áður í sama mæli varðandi *þjónustu og hugverkarétt* í viðskiptum og *beinar erlendar fjárfestingar*.<sup>194</sup> Sennilegt er að þetta feli í sér víðtækara vald til handa ESB en áður var enda skal á það bent að hin sameiginlega viðskiptastefna fellur nú berum orðum undir óskiptar valdheimildir sambandsins.<sup>195</sup> Hér verður þó að hafa í huga 6. mgr. sömu greinar þar sem fram kemur að beiting þeirra valdheimilda, sem veittar eru með greininni á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar, skuli ekki hafa áhrif á valdmörk milli Sambandsins og aðildarríkjanna og ekki leiða til samræmingar á ákvæðum laga og reglna aðildarríkjanna að því leyti sem sáttmálarnir útiloka slíka samræmingu. Af þessum sökum má vera að breytingin sé ekki svo mikil sem sýnist í fyrstu.

Um málsmeðferðina varðandi viðskiptasamninga ræðir í 3. og 4. mgr. 207. gr. SSESBS. Fram kemur m.a. að framkvæmdastjórnin skuli beina tilmælum til ráðsins sem skal heimila henni að hefja nauðsynlegar viðræður við gerð þjóðréttarsamninga. Ráðið skal taka ákvarðanir með auknum meirihluta varðandi þær viðræður og þá samningagerð sem um getur í 3. mgr. en að því er varðar samningaviðræður og samningagerð á sviði þjónustuviðskipta og hugverkaréttar í viðskiptum, svo og beinna erlendra fjárfestinga, skal ráðið taka einróma ákvörðun ef í slíkum samningum er að finna ákvæði um að innri reglur skuli samþykkja einróma. Sama gildir um ákvarðanir ef samningaviðræður eru á sviði

---

<sup>194</sup> Samningar um flutningastarfsemi er háð sérreglum, sbr. 5. mgr. 207. gr. SSESBS.

<sup>195</sup> Þetta aukna vald ESB kann að hafa áhrif á heimild þriðju ríkja til fjárfestinga í aðildarríkjunum.

Þjónustuviðskipta er varða menningarstarfsemi og hljóð- og myndmiðlunarþjónustu ef slíkir samningar ógna fjölbreytileika menningar og tungumála í Sambandinu og ef þeir varða félagsþjónustu, fræðslustarfsemi og heilbrigðisþjónustu ef slíkir samningar ógna skipulagi aðildarríkjanna á slíkri þjónustu og grafa undan ábyrgð aðildarríkjanna á því að veita slíka þjónustu. Að öðru leyti eiga ákvæði 218. gr. SSESB við sem fjallar um *alþjóðasamninga*.

Varðandi gerð alþjóðasamninga skal þess getið að framkvæmdastjórnin<sup>196</sup>, skal beina tilmælum til ráðsins sem skal samþykkja ákvörðun þar sem heimilað er að samningaviðræður verði teknar upp og samningamaður Sambandsins eða formaður samningahóps þess tilnefndur, eftir því hvert efni fyrirhugaðs samnings er. Ráðið skal, að tillögu samningamannsins, samþykkja ákvörðun um að gengið skuli frá samningi en þó þarf samþykki Evrópuþingsins í nokkrum tilvikum, t.d. þegar um er að ræða samning um aukaaðild að sambandinu. Í öðrum tilvikum nægir að hafa samráð við Evrópuþingið. Á hinn bóginn skal upplýsa Evrópuþingið að fullu á öllum stigum málsmeðferðar. Ráðið skal taka ákvörðun með auknum meirihluta á öllum stigum málsmeðferðar. Það skal engu að síður taka einróma ákvörðun ef samningurinn varðar svið þar sem samþykkja þarf gerð Sambandsins einróma, svo og ef um er að ræða samninga um aukaaðild og samninga af því tagi, sem um getur í 212. gr., við ríki sem hafa sótt um aðild, sbr. 8. mgr. 218. gr. SSESB. Sama gildir um samninga um aðild Sambandsins að MSE.

Breytingar í kjölfar Lissabon-sáttmálans eru ekki verulegar en lagatextinn hefur þó verið einfaldaður og gerður markvissari. Samningar fara nú allir fram á grundvelli 218. gr. SSESB en sérreglur gilda þó að sumu leyti fyrir viðskiptasamninga samkvæmt 207. gr. eins og rakið hefur verið. Varðandi helstu breytingar má nefna að upplýsa ber þingið að fullu um framvindu mála á öllum stigum málsmeðferðar auk þess sem samþykkis þingsins er krafist í heldur fleiri tilvikum en áður var, sbr. v. lið a) liðar 6. mgr. 218. gr. SSESB. Ekki verður séð að völd ráðsins til að taka ákvörðun á þessu sviði hafi breyst mikið með tilkomu Lissabon-sáttmálans, sbr. mgr. 218. gr. SSESB. Slíkt gæti helst átt við í tengslum við sameiginlega viðskiptastefnu.

---

<sup>196</sup> Eða æðsti talsmaður stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum ef fyrirhugaður samningur varðar einungis eða einkum sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum.

## 8 Efnahags- og myntmál

Aðildarríkin þurfa að samræma efnahagsstefnu sína að ákveðnu marki ef markmið Evrópusambandsins eiga að nást. Ólík efnahagsstefna aðildarríkjanna var talin hafa óhagstæð áhrif á samskipti þeirra. Lengi vel var talið að talsvert vantaði upp á að unnt væri að bera innri markað EB saman við markað aðildarríkjanna. Á innri markaði bandalagsins giltu þannig ólíkar mynttegundir aðildarríkjanna sem voru taldar valda óþarfa kostnaði og gætu auk þess skapað hindranir í viðskiptum milli aðildarríkjanna eftir því sem samskipti þeirra ykjast. Auk þess gæti ótryggt innbyrðis gengi gjaldmiðla aðildarríkjanna orðið til þess að fyrirtæki hikuðu við fjárfestingar yfir landamæri innan bandalagsins. Evrópubandalagið (og síðan Evrópusambandið) hefur leitast við að leysa þennan vanda. Órói á gjaldeyrismörkuðum fyrr á árum og stækkun ESB hafa bæði gert samstarfið flóknara og knúið frekar á um nauðsyn slíks samstarfs.

### 8.1 Söguleg atriði

Í upphaflegum Rómarsamningi var aðeins stuttlega minnst á samræmingu stefnunnar í efnahags- og myntmálum og aðeins lögð almenn skylda á aðildarríkin í þessa átt. Ráðinu bar einnig að leitast við að samræma almenna efnahagsstefnu aðildarríkjanna. Fyrstu tíu árin eftir stofnun bandalagsins var aðaláhersla lögð á að koma markaðsbandalaginu á fót. Eftir að samskipti jukust og bandalaginu óx fiskur um hrygg urðu ríkin háðari hvert öðru og viðkvæmari fyrir efnahagsástandi og efnahagsstefnu hvers annars. Rökrétt svar við þessu var aukið samstarf í efnahagsmálum almennt til þess að reyna að koma í veg fyrir óæskilegar afleiðingar. Margir töldu að samvinna á þessu sviði hefði verið ófullnægjandi á fyrri árum. Bent var sérstaklega á tíðar efnahags- og gjaldeyriskreppur í Evrópu árið 1968 og árin þar á eftir. Sem dæmi um viðleitni á þessu sviði ber fyrst að nefna svonefnda Barre-áætlun frá árinu 1969 sem miðaði að auknu samstarfi í efnahags- og myntmálum. Barre-áætlunin hafði að geyma nokkrar aðalreglur sem gæta skyldi við mótun sameiginlegrar stefnu í efnahags- og myntmálum. Henni var síðan fylgt eftir með svonefndri Werner-áætlun (samþykkt 22. mars 1971) sem hafði að geyma ákveðnar tillögur um að koma á efnahags- og myntbandalagi á tíu árum. Þegar fyrsti áfangi Werner-áætlunarinnar, um að koma á auknu samstarfi í efnahagsmálum, var framkvæmdur kom þó fljótlega í ljós að ekki var samkomulag um að gera þær breytingar á Rómarsamningnum sem voru nauðsynleg forsenda þess að ljúka áætluninni. Einingalögin bættu ekki stöðuna verulega nema að því leyti að þá var minnst á efnahags- og myntbandalagið berum orðum auk þess sem þá var ýtt verulega undir frjálsar fjármagnshreyfingar innan bandalagsins sem síðan jók á þörfina fyrir slíkt bandalag.

Bæði Barre- og Werner-áætlunirnar eru grundvallaðar á þeirri skoðun að hinn sameiginlegi markaður bandalagsins verði að styðjast við sameiginlega stefnu á sviði efnahags- og myntmála og að taka verði talsvert mið af félagsmálum þar sem þau megi í sumu tilliti skoða sem hluta efnahagsstefnunnar. Evrópska þingið skipaði nefnd í Hannover árið 1988 til að fjalla nánar um Efnahags- og myntbandalag Evrópu og skilaði hún skýrslu sinni í aprílmánuði 1989 (Delors-skýrslan).<sup>197</sup> Delors-skýrslan gerði ráð fyrir því að Efnahags- og myntbandalaginu skyldi komið á í þremur áföngum sem ekki verður nánar gerð grein fyrir hér. Skýrslan hafði mikil áhrif á ríkjaráðstefnu þá sem lauk með

---

<sup>197</sup> Nefndin starfaði undir handleiðslu Jacques Delors, þáverandi forseta framkvæmdastjórnarinnar.



Maastricht-samningnum<sup>198</sup> og á efni þeirra lagareglna sem samkomulag náðist þá um og nefnt var Efnahags- og myntbandalagið. Þann lagagrundvöll sem skapaður var um Efnahags- og myntbandalagið með Maastricht-samningnum var að finna í VII. hluta samningsins um EB sem bar heitið „stefnan í efnahags- og myntmálum“.<sup>199</sup>

Hugtakið *efnahagssamband* í bandalagsrétti tekur mið af sameiginlegum markaði þar sem fjórfrelsið og samkeppnisreglur fá notið sín að fullu. Hugtakið merkir að aðildarríkin skuli hafa samvinnu um að samræma stefnu sína í efnahagsmálum í þeim atriðum sem þýðingu hafa fyrir hinn sameiginlega markað og að strangar reglur gildi um stefnu aðildarríkjanna í fjármálum. Um þetta var fjallað í 98.-104. gr. samningsins um EB.

Með hugtakinu *myntbandalag* í bandalagsrétti var átt við tiltekin myntsvæði þar sem stefnan í myntmálum er á einni hendi. Hlutverk þess er að halda stöðugu verðlagi til að ná fram þeim markmiðum sem EB gerði ráð fyrir. Myntbandalag felur í sér óafturkallanlega ákvörðun um innbyrðis gengi einstakra gjaldmiðla og útgáfu nýs sameiginlegs gjaldmiðils, að ákveða og framkvæma sameiginlega stefnu í myntmálum og að koma á fót sameiginlegri stofnun til þess að stjórna stefnunni í peningamálum.

Samkvæmt þessu merkti Efnahags- og myntbandalag í bandalagsrétti annars vegar kerfi sem miðar að samvinnu aðildarríkjanna um að samræma efnahagsstefnu sína og hins vegar miðstýrt vald um stefnu og framkvæmd í peningamálum á bandalagsgrundvelli.

Rétt er einnig að fram komi að frjálsir fjármagnsflutningar eru einn af frelsisþáttunum fjórum og teljast hornsteinn hins nýja Efnahags- og myntbandalags. Talið er að um leið og ríki glati ákvörðunarrétti sínum til að breyta gengi gjaldmiðils síns gagnvart gjaldmiðlum annarra ríkja verði að vera trygging fyrir því að unnt sé að aðlaga hagkerfi þess að nauðsynlegum innflutningi á fjármagni. Við gerð Maastricht-samninganna voru gerðar umfangsmiklar breytingar í frjálsræðisátt á þessum reglum.

## 8.2 Evrópska myntkerfið

Árið 1979 var Evrópska myntkerfinu komið á fót.<sup>200</sup> Markmiðið var að auka samstarf aðildarríkjanna í peningamálum og ná fram innbyrðis stöðugleika gjaldmiðla þeirra. Með kerfinu var leitast við að koma í veg fyrir að verðgildi gjaldmiðla aðildarríkjanna breyttist nema að litlu leyti. Öll aðildarríki bandalagsins voru aðilar að þessu samstarfi. Að sumu leyti má líta á Evrópska myntkerfið sem undanfara Myntbandalagsins. Það fól m.a. í sér gjaldmiðilseininguna eku (ecu) og sérstakt kerfi sem ákvarðaði vægi einstakra gjaldmiðla á bak við gjaldmiðilseininguna.<sup>201</sup> Þetta kerfi var aflagt í lok árs 1998. Evrópska ráðið samþykkti rammareglur árið 1996 um endurskoðað myntkerfi (ERM II) og gerði síðan

---

<sup>198</sup> Ákvæðunum um efnahags- og myntbandalagið var í efnisatriðum hvorki breytt með Amsterdam- né Nissa-sáttmálunum.

<sup>199</sup> Hlutinn skiptist í 4 þætti: stefnu í efnahagsmálum, stefnu í peningamálum, ákvæði um stofnanir og ákvæði um gildistöku. Hlutanum fylgja nokkrar bókanir sem máli skipta, einkum stofnsamþykktir fyrir evrópskt seðlabankakerfi og stofnsamþykktir fyrir evrópska peningastofnun.

<sup>200</sup> Á ensku: The European Monetary System (EMS).

<sup>201</sup> Á ensku: Exchange Rate Mechanism (ERM).

ályktun um meginreglur slíks kerfis árið eftir.<sup>202</sup> Þetta kerfi tók við af hinu fyrra og byggir á sömu meginreglum. Því er ætlað að ná til þeirra aðildarríkja sem ekki eru aðilar að Myntbandalaginu. Athyglisvert er að í fyrrgreindri ályktun kemur skýrlega fram að efnahagslegur stöðugleiki sé forsenda þess að innri markaðurinn geti starfað eðlilega og að fjárfestingar, vöxtur og atvinna geti aukist. Jafnframt segir að ekki megi setja starfsemi innri markaðarins í hættu vegna ójafnvægis einstakra gjaldmiðla eða of miklu flókti milli evrunnar og gjaldmiðla einstakra aðildarríkja. Slíkt muni hindra viðskiptin milli aðildarríkjanna. Bent er enn fremur á að aðildarríkjunum beri samningsskylda til að líta á stefnu sína í gengismálum sem sameiginlegt mál.

Danmörk og Grikkland gerðust aðilar að ERM II í upphafi en árið 2001 varð Grikkland aðili að Myntbandalaginu og telst því ekki lengur aðili að ERM II. Meginreglan innan ERM II er sú að vægi einstakra gjaldmiðla verður að hafa tiltekið grunnildi með tilliti til evrunnar og má sveiflast um allt að 15% innan vikmarka samkvæmt samningum sem Evrópski seðlabankinn gerir við seðlabanka einstakra aðildarríkja. Var t.d. aðild Grikklands miðuð við 15% mörkin en Danmörk við 2¼% mörk. Þau aðildarríki sem nú eru aðilar að ERM II eru Danmörk, Litháen og Lettland.<sup>203</sup> Í samningum Litháens og Lettlands er miðuð við 15% vikmörkin. Lettland hefur aftur á móti ákveðið upp á sitt einsdæmi að halda sig innan 1% vikmarka.<sup>204</sup> Búið er við að Pólland, Ungverjaland, Tékkland, Rúmenía og Búlgaría muni sækja síðar um aðild að ERM II. Svíþjóð og Stóra-Bretland taka ekki þátt í starfseminni. Til þess að aðildarríki geti orðið fullgildur aðili að Myntbandalaginu þarf það að fullnægja tilteknum skilyrðum, þar á meðal því að hafa áður verið aðili í a.m.k. 2 ár að ERM II án alvarlegra gengisfrávika.

Evrópska myntkerfið starfar samkvæmt ákvæðum sambandsréttar um efnahags- og myntmál. Aðalúrræði þess er að Evrópska seðlabankakerfinu og seðlabönkum viðkomandi ríkja er falið að grípa inn í með tilteknum ráðstöfunum til þess að halda hlutfallinu innan þeirra vikmarka sem ákveðin eru í ERM II. Er þar einkum um að ræða lán til stutts tíma sem Evrópski seðlabankinn veitir viðkomandi seðlabanka aðildarríkis eða með því að grípa inn í á viðkomandi gjaldeyrismarkaði með kaupum eða sölu á viðkomandi gjaldeyri. Evrópski seðlabankinn hefur eftirlit með starfsemi EMR II og er aðalstjórnstöð samræmingaraðgerða í peninga- og myntmálum auk þess sem hann stjórnar því kerfi íhlutunar og fjármögnunar sem beitt er.

### **8.3 Tímaáætlanir fyrir stofnun Efnahags- og myntbandalagsins**

Um nokkurt skeið hafði verið stefnt að Efnahags- og myntbandalagi í þremur áföngum. Með Maastricht-samningnum var hleypt nýju lífi í þá þróun. Fyrsti áfangi þess hófst 1. júlí 1990 og lauk 1. janúar 1994. Í því fólst m. a. að ráðið gaf út ákvörðun 90/141<sup>205</sup> sem hafði að geyma reglur um samræmingu á stefnu aðildarríkjanna í efnahags- og peningamálum, eftirlit bandalagsins með verðstöðugleika, jafnvægi í ríkisfjármálum, greiðslujöfnuð ofl.

---

<sup>202</sup> Sjá stjórnartíðindi EB 1997 C 236/5. Þess er enn fremur að geta að gerðir eru milliríkjasamningar milli Evrópska seðlabankans og seðlabanka þeirra aðildarríkja sem standa utan við Myntbandalagið um nánari framkvæmdareglur, sbr. stjórnartíðindi EB 1998 C 345/6.

<sup>203</sup> Lettland tók upp evru frá 1. janúar 2014.

<sup>204</sup> „What is ERM II“, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>205</sup> Á ensku: Council Decision of 12 March 1990 on the attainment of progressive convergence of economic policies and performance during stage one of economic and monetary union.

Jafnframt var stefnt að því í fyrsta áfanga að auka samráð fjármálaráðherra og seðlabankastjóra aðildarríkjanna. Samkvæmt Maastricht-samningnum hófst annar áfangi 1. janúar 1994. Hann fól í sér aukin samráð EB ríkjanna í efnahags- og peningamálum en hans verður þó ekki nánar getið hér.

Þriðji áfanginn var í því fölginn að taka upp nýja mynt og ákveða gengi hennar gagnvart gömlu myntunum. Skilyrði fyrir þátttöku aðildarríkjanna í þriðja áfanga Myntbandalagsins voru einkum fimm<sup>206</sup>, þ.e.

- Halli á rekstri hins opinbera mátti ekki vera meira en sem nemur 3% af vergri landsframleiðslu (VLF).
- Skuldir hins opinbera máttu ekki vera meira en sem nemur 60% af VLF.
- Verðbólga á heilu ári mátti ekki vera meira en 1,5% umfram verðbólgu í þeim þremur löndum þar sem hún var lægst.
- Aðildarríki þurfti að hafa verið aðili að gengissamstarfi Evrópu (ERM) í a.m.k. tvö ár án gengisfellingar og haldið gengi innan settra vikmarka.
- Nafnvextir af langtímabréfum í landinu skyldu að meðaltali ekki vera meira en 2% hærri en í þeim þremur löndum sem höfðu lægsta verðbólgu.

Þau aðildarríki sem ekki fullnægðu fyrrgreindum kröfum gátu því ekki búist við að verða aðilar að Myntbandalaginu fyrr en þau höfðu bætt ráð sitt. Umdeilt er hvort svo hafi verið gert í einstökum tilvikum.

Æðstu embættismenn aðildarríkjanna ákváðu síðan með auknum meirihluta hvaða aðildarríki fullnægðu skilyrðum um notkun sameiginlegrar myntar. Efnahags- og myntbandalagið var því stofnað eins og til stóð en þó aðeins af 11 ríkjum sambandsins. Þá var Evrópski seðlabankinn einnig stofnaður eins og til stóð árið 1998.

Samkvæmt bókun 10 með Maastricht-samningnum eru aðildarríkin endanlega skuldbundin til að taka þátt í þróuninni yfir í þriðja áfanga ef skilyrðin reynast á annað borð fyrir hendi. Sérreglur gilda fyrir Stóra-Bretland og Danmörku. Stóra-Bretland er ekki skuldbundið til að taka þátt í þriðja áfanga nema stjórn þess og þing hafi gert sérstaka samþykkt þess efnis, sbr. bókun 11 með Maastricht-samningnum. Danmörk gerði einnig fyrirvara þess efnis að samkvæmt dönsku stjórnarskránni væri krafist þjóðaratkvæðagreiðslu áður en gengið yrði inn í þriðja áfangann, sbr. bókun 12 með Maastricht-samningnum.<sup>207</sup> Svíþjóð og Grikkland tóku ekki þátt í samstarfinu. Svíar höfðu gert um þetta fyrirvara í aðildarsamningi sínum við bandalagið en Grikkland fullnægði ekki nauðsynlegum skilyrðum fyrr en 2001 er það gekk í bandalagið.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Sjá nánar 121. gr. samningsins um EB og bókun samningsaðila sem felur í sér frekari útfærslu á þessum skilyrðum. Önnur nefnd skilyrði voru ákveðin á ríkjaráðstefnu aðildarríkjanna, sbr. ákvörðun ráðsins 98/317/EB.

<sup>207</sup> Afleiðingarnar af því að Stóra-Bretland og Danmörk nýta sér fyrirvarana eru svipaðar og ef aðildarríki fullnægja ekki hinum jákvæðu einkennum til að teljast fær um að taka þátt í þriðja áfanga. Þessi ríki munu t.d., ef til slíks kemur, yfirleitt ekki taka þátt í þeim ákvörðunum sem lúta að stofnun eða framkvæmd þriðja áfangans. Stóra-Bretland er auk þess ekki skuldbundið til þess að gera „Bank of England“ að sjálfstæðri stofnun svo lengi sem það samþykkir ekki að ganga inn í þriðja áfangann, sbr. bókun 11.

<sup>208</sup> Síðan hafa Slóvenía bæst við (2007), Kýpur og Malta (2008), Slóvakía (2009) og Eistland.

Svíþjóð, Pólland, Tékkland, Ungverjaland, Rúmenía, Búlgaría og Króatía hafa enn ekki lokið þriðja stiginu til inngöngu í myntbandlagið. Þeim er þetta þó skylt þegar þau hafa uppfyllt öll viðmiðunarskilyrði. Þar er eitt skilyrðið að gerast aðili að ERM II og fullnægja þeim skilyrðum sem þar eru gerð í tvö ár. Að vísu er það svo að aðildarríkin ráða því hvort þau gerast aðilar að ERM II og þau hafa því í hendi sér hvort þau gerast aðilar að myntbandalaginu. Þau ríki eru nú 18 talsins sem eiga aðild evrusamstarfinu (myntbandalaginu) en 11 ríki standa fyrir utan.

#### 8.4 Efnahagssamvinnusambandið

Fjallað var um stefnuna í efnahagsmálum í 98.-104. gr. sammingsins um EB. Hún skyldi almennt stuðla að og vera í samræmi við markmið bandalagsins. Framkvæmd stefnunnar var í höndum ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Hún fól einkum í sér samræmingu aðgerða sem snerust um eftirfarandi atriði:

a) *Samræming efnahagsstefnunnar.* Í 1. mgr. 99. gr. sammingsins um EB var þess getið að aðildarríkin litu á stefnuna í efnahagsmálum sem sameiginlegt hagsmunamál sem yrði samræmt í ráðinu á grundvelli ályktana og tilmæla þess samkvæmt ákvæðum 98. gr. sammingsins. Þessar gerðir voru þó óbindandi fyrir viðkomandi aðildarríki. Samræmingin fór einkum fram með samvinnu bandalagsins og aðildarríkjanna og eftirlitið var einkum í höndum aðildarríkjanna sjálfra;

b) *Bann við yfirdrætti, lánum með sérkjörum og ábyrgðum.* Reglur um þetta eru stundum nefndar reglurnar um góða hegðun. Ástæðan fyrir því að reglur af þessu tagi voru settar voru einkum þær að í mörgum aðildarríkjunum hafði lengst af verið halli í ríkisfjármálum. Sá halli hafði m.a. verið réttur af með lántökum hjá seðlabönkum aðildarríkjanna og var slíkt talið stofna stöðugu verðlagi í hættu. Ennfremur getur slík stefna sett vaxtamál úr skorðum og haft þannig óhagstæð áhrif á peninga- og fjármálamarkað aðildarríkjanna. Ákvæðunum um Efnahagssambandið var ætlað að taka á þessu. Samkvæmt 101. gr. sammingsins um EB máttu hvorki Evrópski seðlabankinn né seðlabankar aðildarríkjanna veita stofnunum bandalagsins eða opinberum stjórnvöldum aðildarríkjanna yfirdráttarheimildir eða lán með sérkjörum. Í ákvæðinu fólst því m.a. að óheimilt er að fjármagna hallarekstur ríkis með seðlaútgáfu;

c) *Málsmeðferð vegna óhóflegs ríkishalla.* Samkvæmt 104. gr. sammingsins um EB skyldu aðildarríkin forðast óhóflegan opinberan halla. Í ákvæðinu og bókun 5 með Maastricht-samningunum var að finna reglur um það hvað telja skyldi óhæfilegan halla í þessu sambandi. Framkvæmdastjórninni var falið að hafa eftirlit með þróun mála varðandi hallarekstur eða skuldasöfnun aðildarríkjanna. Halli var talinn óhæfilegur ef hann nam meira en 3% af þjóðartekjum og ef heildarlán ríkis voru meira en 60% af þjóðartekjum.<sup>209</sup> Fullnægði aðildarríki ekki öðru hvoru eða báðum skilyrðunum gerði framkvæmdastjórnin skýrslu um ástandið sem það getur síðan sent til ráðsins samkvæmt málsmeðferðarreglum sem fram komu í 104. gr. sammingsins um EB. Á þessum grundvelli og að fengnum athugasemdum frá viðkomandi aðildarríki gat ráðið ákveðið með auknum meirihluta hvort um væri að ræða óhóflegan halla. Kæmist ráðið að þeirri niðurstöðu að um óhóflegan

---

<sup>209</sup> Sjá nánar bókun 5 um málsmeðferð vegna óhóflegs ríkishalla og reglugerð 3605/93 í tengslum við þá bókun. Mörg aðildarríki bandalagsins hafa farið upp fyrir annað hvort eða bæði þessi mörk á undanförunum árum.

halla væri að ræða og bætti aðildarríki ekki ráð sitt samkvæmt tilmælum ráðsins gat það birt tilmæli sín. Hefðist ríkið ekkert að gat ráðið gripið til ýmissa ráðstafana gegn ríkinu, sbr. 11. mgr. 104. gr. samningsins um EB. Ráðið gat þannig ákveðið:

- að skylda ríki til að birta upplýsingar um efnahagslegt ástand sitt,
- að skora á Evrópska fjárfestingabankann að endurskoða lánastefnu sína gagnvart viðkomandi ríki,
- að krefjast þess að ríki afhenti geymslufé til bandalagsins sem bar ekki vexti og
- að sekta aðildarríki.

Sektirnar voru þó ekki aðfararhæfar á hendur aðildarríkjum. Hins vegar var unnt að höfða mál á hendur aðildarríki í tilefni af meintum brotum á samningsskyldum. Þessar reglur voru til þess fallnar að hafa áhrif á hegðun aðildarríkjanna í ríkisfjármálum auk þess sem góð hegðun í ríkisfjármálum var einnig skilyrði fyrir inngöngu í myntbandalagið. Heildarniðurstaðan er samt sú að þær skyldur sem ríki tóku á sig samkvæmt fyrrgreindu voru að mestu leyti í samræmi við hefðbundnar þjóðréttarlegar skuldbindingar.

## 8.5 Myntbandalagið

Fjallað er um stefnuna í peningamálum í 127.-133. gr. SSES (áður sambærileg ákvæði í 105.-111. gr. samningsins um EB). Myntbandalagið felur einkum í sér a) að taka óafturkallanlega ákvörðun um innbyrðis gengi einstakra gjaldmiðla og útgáfu nýs sameiginlegs gjaldmiðils, b) að ákveða og framkvæma sameiginlega stefnu í peninga- og gjaldeyrismálum sem einkum skyldi miða að jafnvægi í verðlagsmálum og c) að koma á fót sameiginlegri stofnun til þess að stjórna stefnunni í peningamálum.

Myntbandalaginu var komið á í þremur áföngum. Síðasti áfanginn hófst 1. janúar 1999 þegar 11 af 15 ríkjum Evrópubandalagsins tóku þátt og fullnægðu skilyrðum til þess að verða aðilar að Myntbandalaginu. Frá og með 1. janúar 1999 varð bandalagssvæðið eitt myntsvæði og frá þeim tíma var gengi gjaldmiðla einstakra aðildarríkja myntbandalagsins fest gagnvart evrunni. Aðildarríkin fara því ekki lengur með valdheimildir á sviði myntmála. Í þess stað kom miðstýrt vald stofnana bandalagsins varðandi sameiginlega mynt. Myntbandalagið felur í sér nýtt hagkerfi. Aðildarríki myntbandalagsins hafa þó ekki sameiginlega stefnu í ríkisfjármálum heldur verða þau áfram í höndum einstakra ríkja eins og verið hefur. Verður nú vikið að niðurstöðum Maastricht-samningsins varðandi mikilvægustu þættina í myntbandalaginu.

### 8.5.1 Stofnanir Myntbandalagsins

Evrópskum seðlabanka og Evrópsku seðlabankakerfi<sup>210</sup> var komið á fót, sbr. 8. gr. samningsins um EB. Seðlabankar aðildarríkjanna halda áfram að vera til og hafa tiltekna starfsemi með höndum. Þeir og Evrópski seðlabankinn nefnast sameiginlega evrópska seðlabankakerfið, sbr. 1. mgr. 107. gr. samningsins um EB. Í framkvæmd sjá seðlabankar aðildarríkjanna um daglega framkvæmd peningastefnunnar en í umboði Evrópska

---

<sup>210</sup> Á ensku: European Central Bank (ECB) og European System of Central Banks (ESCB). Þessar stofnanir starfa samkvæmt þeim heimildum sem þeim voru fengnar með samningnum um EB og samkvæmt sérstökum stofnsamþykktum sem settar hafa verið fyrir þær í bókunum sem fylgdu Maastrichtsamningnum. Evrópski seðlabankinn telst sjálfstæð lögpersóna og hann telst nú ein af stofnunum Evrópusambandsins, sbr. 1. mgr. 13. gr. SESB. Þetta á ekki við um evrópska seðlabankakerfið.

seðlabankans. Evrópski seðlabankinn tók til starfa 1. júlí 1998 og hefur aðsetur í Frankfurt í Þýskalandi. Hann tók við af Peningamálastofnun Evrópu og ber ábyrgð á stefnu í peninga- og gengismálum á evrusvæðinu. Evrópska seðlabankakerfið starfar sjálfstætt og er óháð fyrirskipunarvaldi frá aðildarríkjunum.

### **8.5.2 Stefnan í peningamálum**

Evrópska seðlabankakerfið hefur það meginmarkmið að halda verðlagi stöðugu. Ennfremur skal það styðja þau almennu efnahagslegu markmið innan bandalagsins sem getið er um í bandalagsrétti á grundvelli frjálsrar samkeppni og opins markaðar.

Samkvæmt 105. gr. samningsins um EB hafði evrópska seðlabankakerfið m.a. það verkefni að skilgreina og framkvæma stefnuna í peningamálum, að hafa umsjón með og ávaxta gjaldeyrissjóði aðildarríkjanna og að ákveða viðskipti með gjaldeyri á alþjóðlegum gjaldeyrismörkuðum samkvæmt fyrirmælunum í 111. gr. samningsins. Með síðarnefnda úrræðinu er oftast reynt að styrkja einn gjaldmiðil gagnvart öðrum.

Nú er jafnvægi milli alþjóðlegra gjaldmiðla haldið við með samkomulagi 7 helstu iðnríkja heims og er það endurnýjað öðru hvoru. Leitast er við að viðhalda tilteknu jafnvægi milli gjaldmiðlanna. Samkvæmt 111. gr. samningsins um EB var það þó ráðið, en ekki Evrópski seðlabankinn, sem hafði vald til að gera samkomulag af þessum toga með þeim skilyrðum sem nánar er fjallað um í greininni.

### **8.5.3 Valdheimildir evrópska seðlabankakerfisins**

Þau úrræði sem fengin eru í hendur evrópska seðlabankakerfinu til að framfylgja markmiðum sínum felast í heimildum til að kaupa og selja verðbréf og til að skylda banka og aðrar lánastofnanir í aðildarríkjunum til að hafa varasjóði í seðlabönkum einstakra ríkja eða hjá Evrópska seðlabankanum.

Ákvæði 110. gr. samningsins um EB og 24. gr. stofnsamþykktar Evrópska seðlabankans heimiluðu að gefnar væru út reglugerðir sem hefðu réttaráhrif. Samkvæmt sömu réttarheimildum hefur seðlabankinn heimild til að leggja á banka eða aðrar lánastofnanir sektir og féviti ef þau fullnægja ekki hinum almennu skilyrðum reglugerðarinnar, t.d. að hafa tiltekna lágmarksfjárhæð bundna í Evrópska seðlabankanum eða í seðlabanka aðildarríkis. Þessar sektir eru aðfararhæfar. Af þessu er ljóst að bandalagsrétturinn fól þarna í sér víðtækt framsal á valdi sem var áður hjá aðildarríkjunum.

Samkvæmt 106. gr. samningsins um EB hafði Evrópski seðlabankinn einkarétt til þess að heimila útgáfu peningaseðla innan bandalagsins. Innan þess einkaréttar geta bæði hann og seðlabankar aðildarríkjanna gefið út peningaseðla. Samkvæmt þessu er alveg ljóst að aðildarríkin framselja það vald sem þau höfðu áður til að gefa út peningaseðla og peningamynt í hendur stofnana bandalagsins. Aðildarríkin geta gefið út myntir en til þess þarf samþykki Evrópska seðlabankans.

Frá 1. janúar 1999 til 1. janúar árið 2002 var gengi milli hinna 11 aðildarríkja og evrunnar fest til frambúðar. Sameiginleg stefna í peninga- og gengismálum skyldi skilgreind og henni hrundið í framkvæmd. Gjalddeyrisviðskipti með evrur hófust og ný lán var veitt í evrum. Hinn 1. janúar 2002 voru evruseðlar og evrumynt sett í umferð og gjaldmiðlar aðildarríkjanna féllu úr gildi að liðnum tilteknum tíma.

## 8.6 Lissabon-sáttmálinn

Þær breytingar sem orðið hafa á Efnahags- og myntbandalaginu með Lissabon-sáttmálanum geta ekki talist verulegar. Þess er þó fyrst að geta að samkvæmt c) lið 1. mgr. 3. gr. SESB fellur peningamálastefna fyrir þau ríki sem hafa evru sem gjaldmiðil undir svonefndar óskiptar valdheimildir sambandsins. Þetta er þó tæpast mikil efnisbreyting frá því sem áður gildi. Hér má einnig nefna 133. gr. SSESB en þar segir að með fyrirvara um valdsvið Seðlabanka Evrópu skuli Evrópuþingið og ráðið mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir vegna notkunar evrunnar sem sameiginlegs gjaldmiðils, í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð. Samþykkinga skal slíkar ráðstafanir að höfðu samráði við Seðlabanka Evrópu.<sup>211</sup>

Þá má nefna ákvæði 136. gr. SSESB en samkvæmt því getur ráðið<sup>212</sup> samþykkt sértækar ráðstafanir til að efla samræmingu og eftirlit með aðhaldi í fjármálum hins opinbera og setja viðmiðunarreglur varðandi efnahagsstefnu ríkjanna. Loks má nefna ákvæði 2. mgr. 140 gr. SSESB en samkvæmt henni verða evruríkin að gefa samþykki sitt við ósk nýrra aðildarríkja að evrusamstarfinu.

Fleiri atriði mætti nefna en þau eru þó tæknilegs eðlis að mestu leyti.

## 8.7 Niðurstöður

Aðalatriðin eru að aðildarríkin ráða enn ferðinni að öllu verulegu leyti þegar um er að ræða að taka ákvarðanir um almenna efnahagsstefnu þeirra. **Aðildarríkin hafa tekið á sig tiltekna skuldbindingar um góða hegðun í ríkisfjármálum en þær eru almenns eðlis og í ætt hefðbundnar þjóðréttarlegar skuldbindingar.**

Aðild að myntbandalaginu er hins vegar annars eðlis þar eð aðild að því þýðir að aðildarríkin fara ekki lengur með valdheimildir á sviði myntmála. Í þess stað kemur miðstýrt vald stofnana sambandsins varðandi hina sameiginlegu mynt eins og lýst hefur verið. Myntbandalagið felur í sér nýtt hagkerfi. Aðildarríki myntbandalagsins hafa þó ekki sameiginlega stefnu í ríkisfjármálum heldur verða þau áfram í höndum einstakra ríkja eins og verið hefur.

Lissabon-sáttmálinn breytir ekki fyrrgreindu réttarástandi en áréttar að peningamálastefna fyrir þau ríki sem hafa evru sem gjaldmiðil falli undir svonefndar óskiptar valdheimildir Sambandsins.

---

<sup>211</sup> Ákvæði sem gegndi svipuðu hlutverki var þó áður að finna í síðari málslið 4. mgr. 123. gr. samningsins um EB.

<sup>212</sup> Sem er þá skipað einungis af ráðherrum frá evruríkjunum.

## 9 Dómur þýska stjórnlagadómstólsins 30. júní 2009 um Lissabon-sáttmálann og gildi hans gagnvart þýsku stjórnarskránni<sup>213</sup>

Dómur þessi telst afar mikilvægur í ljósi þess álits sem hann nýtur í Evrópu. Dómstóllinn taldi að engar verulegar hindranir væru í vegi fyrir því að samþykkja staðfestingarlæg Lissabon-samningsins. Á hinn bóginn talaði hann afar skýrt um hver séu takmörk sambandsréttarins í náinni framtíð og hvers vegna.

Í dóminum er bent á að ESB hafi vaxið mikið á undanförunum árum þannig að það myndi nú eins konar hliðstæðu við aðildarríkin. Hins vegar er ákvarðanatáka innan Sambandsins og tilnefningar samkvæmt hefðbundnum þjóðarétti. Af því leiðir að ESB er ennþá byggt upp á meginreglunni um jafnan rétt aðildarríkjanna.

Sagt var að á meðan ESB hefði ekki lagaramma utan um sitt eigið evrópska fólk sem skilgreinir það þannig að meirihluti þess, á grundvelli jafnræðis, skuli ráða för á pólitískum vettvangi fari þjóðir aðildarríkjanna með hin raunverulegu opinberu völd, þar á meðal ESB völdin.

Ef Þýskaland sameinaðist evrópsku sambandsríki yrði að semja nýja stjórnarskrá fyrir Þýskaland frá grunni þar sem fram kæmi að þýska þjóðin afsalaði sér vissum grunnréttindum. Lissabonsamningurinn feli ekki í sér slíka gerð heldur sé enn notast við eldra kerfi sem væri háð vilja aðildarríkjanna og hvíldi á þeirra herðum. Með vaxandi völdum og sjálfstæði verði ákveðin skref nauðsynleg til þess að viðhalda völdum Evrópusambandsins, einkum að lýðræðislegur vilji fylgi með vaxandi samruna.

Bent var á að Evrópuþingið gegni ekki sama hlutverki og þjóðþingin hvort sem miðað sé við samsetningu eða völd. Það er ekki kosið til þess samkvæmt jafnræðisreglu og gegnir auk þess eins konar jöfnunarhlutverki milli aðildarríkjanna í yfirþjóðlegu umhverfi. Af þeim sökum gegnir það ekki því hlutverki að taka pólitískar meginákvarðanir. Það getur því m.a. ekki staðið að baki þingræðisbundinni stjórn né veitt stjórnarandstöðu það svigrúm sem þarf. Af þessu leiði að frekari samruni geti ekki skert vöxt eða mynd aðildarríkjanna eða meginregluna um að ESB fari einungis með þau völd sem því eru sérstaklega fengin.

Þjóðir aðildarríkjanna fara með stjórnarskrárvaldið. Þýska stjórnarskráin leyfir hvorki löggjafarvaldinu, framkvæmdarvaldinu né dómstólum að ráðstafa svonefndu Verfassungsidentitāti (skilgreint í 1. og 20. gr. stskr.), sbr. síðustu grein 1. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 79. gr. stjskr. Stjórnlagadómstóllinn vakir yfir því að ESB brjóti þetta ekki m.a. með því að skoða sérstaklega hugsanlega valdþurrð.

Dómstóllinn taldi að meta bæri lögin um heimild til að samþykkja Lissabon-samninginn eftir sjónarmiðum um kosningarétt sem sé uppistaða í lýðræðishugtakinu. Enn fremur tók hann fram að matið taki einnig til hugsanlegra brota á 3. mgr. 79. gr. en þar er fjallað um samsömun þjóðarinnar og stjórnarskráinnar (identitet). Breyting stjórnarskráinnar sem hefði það í för með sér að grunnreglum 1. og 20. gr. yrði breytt væri óheimil, einnig af

---

<sup>213</sup> Dómur þessi kemur í kjölfar dóms sama dómstóls um gildi Maastricht-sáttmálans gagnvart þýsku stjórnarskránni, sbr. BVerFG, 89, 155 (1993).



hálfu þess löggjafa sem fer með breytingar á stjórnarskránni. Þessi atriði skoðast því sem eins konar trygging um aldur og ævi.

Vikið var að því að umrædd meginregla um lýðræði veiti Þýskalandi sérstakt hlutverk í þágu friðar sem staðfest er í stjórnarskránni. ESB komi þar ekki í staðinn. Síðan er vikið að því að heimildir stjórnarskrárinnar til að afhenda fullveldisrétt skv. 1. mgr. 23. gr. séu háðar ákvæðum hennar um samsömun þjóðarinnar og stjórnarskrárinnar, um að aðeins megi afhenda tiltekið vald, og að Þýskaland glati ekki heimildum sínum til að ákveða pólitísk og félagsleg atriði. Heimildin í 23. gr. geri ráð fyrir ríkjasambandi þar sem aðildarríkin séu fullvalda og ráði yfir framþróun og þar sem aðildarríkin samsami sig við borgara viðkomandi ríkis. ESB verði að fara eftir þessu bæði eftir „Art und Umfang“ og er m.a. vísað í 20. gr. og 3. mgr. 79. gr. í því sambandi.

Þetta þýðir að evrópskur samruni getur ekki holað þessar meginreglur að innan. Ekki þurfi ákveðið hlutfall valdheimilda að vera eftir en samruninn má þó ekki ganga svo langt að ekki verði eftir nægilegt rými fyrir pólitískar ákvarðanir á sviði félagsmála, menningarmála og atvinnumála. Þetta gildir sérstaklega um félagslegt og persónulegt öryggi, svo og um ákvarðanir sem varða menningu, sögu og tungumál. Í þessum tilvikum ber að túlka allt framsal þröngt. Fyrirgreint eigi einkum við sakamálaframkvæmd, lögreglu og her, grundvallaratriði um ákvörðun skatta, umgjörð félagslegra atriða og ákvarðana sem máli skipta; uppeldi, menntun, skipulag fjölmiðla og trúarmál.

Tekið er sérstaklega fram að stjórnarskráin banni að fullveldisréttur sé afhentur þannig að alþjóðlegar stofnanir fái sjálfstætt vald til ákvörðunar (Kompetenz-Kompetenz). Þetta sé meginregla sem komi fram í 5. gr. sammingsins um EB og 2. gr. ESB sammings auk þess að vera meginregla í stjórnarskrárrétti aðildarríkjanna. Staðfestingarlög mega ekki gefa ESB heimildir sem fara fram yfir þetta.

Fram kemur að dómstóllinn prófi hvort gerðir frá stofnunum ESB hafi farið út fyrir þau valdmörk sem þeim séu falin (ultra vires Kontrolle). Hann prófi einnig hvort stjórnarskrárkjarninn skv. 3. lið 1. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 79. gr. hafi verið brotinn.

Af dómi þessum má m.a. draga þá ályktun að dómstóllinn áskilur að rétturinn til að kjósa verði að vera sá sami fyrir allar borgara. Þessu markmiði sé ekki náð innan ESB þar sem vægi atkvæða sé þar mjög misjafnt, auk þess sem aðrar stofnanir þess séu byggðar á meginreglunni um jafnræði ríkja. Lissabon-sáttmálinn feli í sér nokkurs konar þversögn að þessu leyti því að hann fylgi fyrirmyndum um sambandsríki án þess að það sé stutt nægjanlegum lýðræðislegum rökum (grein 296). Þá er ljóst að dómurinn telur að hinar lýðræðislegu stöðir séu í aðildarríkjunum og að Lissabon-sáttmálinn breyti því ekki. Aðildarríkin hafi og verði áfram að hafa yfirumsjón með ESB og þjóðþing þeirra verði að ákveða framtíð þess. Þar fyrir utan getur þróunin innan ESB ekki komið í veg fyrir að aðildarríkin beiti sér í vissum málaflokkum svo sem skattamálum, ákvörðunum sem snerta félagsleg atriði og ákvarðanir sem máli skipta; uppeldi, menntun, skipulag fjölmiðla. Loks er athyglisvert að dómurinn viðurkennir ekki að fullu regluna um forgangsáhrif ESB réttar og telur raunar að hann hafi það hlutverk að gæta þess að stofnanir ESB (þar á meðal dómstóll ESB) fari ekki fram yfir heimildir sínar (sjá grein 241 í dóminum). Það leiðir svo af framansögðu að möguleikar ESB til framþróunar eru takmörk sett samkvæmt þýskri stjórnarskrá eins og hún er skýrð af þýska stjórnlagadómstólnum.

## 10 Breytingar í hnotskurn sem leiða má af Lissabon-sáttmálanum

### *Almennt um Lissabon-sáttmálann*

Lissabon-sáttmálanum var ætlað að ljúka þeirri endurskoðunarvinnu sem sambandið hefur lengi staðið í með Amsterdam-samningnum og Nice-samningnum auk hins umdeilda stjórnarskrársáttmála sem aldrei tók gildi. Hann breytti þeim sáttmálum sem hafa að geyma frumrétt Sambandsins og einfaldaði. ESB og EB hafa verið sameinuð í eina lögpersónu, Evrópusambandið, sem hvílir ekki lengur á þremur stöðum heldur hafa þær nú verið sameinaðar. Grundvallarreglur Sambandsins er nú að finna í tveimur sáttmálum, sáttmálanum um ESB (SESB) og sáttmálanum um starfshætti ESB (SSESB). Þá hafa valdmörk Sambandsins gagnvart aðildarríkjum verið skýrð og málsmeðferðarreglur þess við setningu gerða, auk þess sem breytingar á sáttmálanum hafa verið einfaldaðar.

### *Stofnanir og stjórnsýsla*

Með Lissabon-sáttmálanum voru innviðir Sambandsins styrktir og nokkrar breytingar gerðar á hlutverki og valdsviði stofnana þess. Stofnunum hefur einnig verið fjölgað um tvær og til þeirra teljast nú bæði leiðtogaáráðið og endurskoðunardómstóllinn en þessi fyrirbrigði voru þó til áður.

Evrópuþinginu hefur verið veitt aukið löggjafarvald, aukið vald til afskipta af fjármálum Sambandsins, aukið vald til afskipta við gerð alþjóðlegra samninga á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar og loks aukið vald við skipun framkvæmdastjórnarinnar. Þá verður þingmönnum fækkað og hámarks- og lágmarksfjöldi þingmanna frá hverju ríki breytt í þá átt að jafna atkvæðavægi.

Þjóðþingin fá aukið vald í tengslum við nálægðarregluna og borgarar Sambandsins geta stuðlað að frumkvæði að lagasetningu. Þar að auki gættir ákveðinnar viðleitni í þá átt að auka áhrif borgara ESB með því t.d. að gefa þeim kost á að óska eftir tillögum frá framkvæmdastjórninni um lagagerðir sem talin er þörf á.

Starfshættir ráðsins hafa tekið nokkrum breytingum og gert er ráð fyrir því að ákvarðanir þess skuli styðjast við aukinn meirihluta í víðtækara mæli en áður var. Þar sem eitt sinn var krafist einróma samþykkis nægir því oft aukinn meirihluti. Hér skal einnig nefnt að frá 2014 verður reglum um vægi innan ráðsins einnig breytt þannig að það tekur aukið hlutfallslegt tillit til íbúafjölda aðildarríkanna.<sup>214</sup>

Vald framkvæmdastjórnarinnar hefur aukist nokkuð. Ætlunin er að fækka framkvæmdastjórnarmönnum úr 27 í 18 þann 1. nóvember 2014, en óvissa ríkir um framkvæmd þeirra fyrirætlana.

Þá ber að geta þess að reglur um opna stjórnsýslu og gegnsæi hafa verið bætтар.

Almennt má segja að valdsvið stofnana Sambandsins hafi verið víkkað út. Það er ekki síst vegna þess að hinar gömlu stöðir 2 og 3 hafa nú verið felldar þar undir.

---

<sup>214</sup> Sjá Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 140.

### *Mannréttindamál*

Mannréttindaskráin hefur fengið aukið vægi sem lagalega bindandi innan ESB og hefur nú stöðu frumréttar Sambandsins. Þá er Dómstóll ESB í betri aðstöðu til að dæma um hugsanleg brot stofnana ESB á réttindaskránni. Hann hefur auk þess fengið fullt dómsvald í málefnum sem varða frelsi, öryggi og réttlæti, sem áður tilheyrðu 3. stoð ESB og stóðu utan bandalagsréttarins.

Til stendur að ESB sæki um aðild að Mannréttindasáttmála Evrópu en lítið hefur þokast áfram í þeim efnum.

### *Utanríkismál*

ESB var gert að sjálfstæðri lögpersónu og hin sameiginlega stefna í utanríkis- og öryggismálum færð úr stoð 2 undir sambandsréttinn.

Komið var á fót utanríkisþjónustu Sambandsins sem og embætti æðsta talsmanns í utanríkis- og öryggismálum sem hefur m.a. það hlutverk að framfylgja sameiginlegri stefnu Sambandsins í utanríkis- og öryggismálum og koma fram fyrir hönd þess. Skipting verkefna á sviði utanríkismála milli stofnana getur þó enn verið nokkuð óljós. Valdsvið stofnana hefur ekki breyst að neinu ráði.

Á sviði sameiginlegrar stefnu í *öryggis- og varnarmálum* má nefna að Sambandinu hefur verið falin viss athafnageta á sviði bæði borgaralegra og hernaðarlegra kosta og aðildarríkjunum fengin ákveðin hlutverk og skyldur á því sviði, sbr. nánar kafla 7.3.2.

### *Myntmál*

Peningamálastefna á evrusvæðinu fellur nú berum orðum undir óskiptar valdheimildir Sambandsins og Evrópuþinginu og ráðinu eru veittar heimildir til að mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir vegna notkunar evrunnar sem sameiginlegs gjaldmiðils. Hér er þó að mestu um formbreytingu að ræða og aðrar breytingar eru einnig að mestu tæknilegs eðlis.

## **II. Hluti: Mikilvæg atriði í tengslum við aðildarumsókn**

Í þessum hluta er rætt um ýmis mikilvæg atriði sem máli skipta þegar metnir eru kostir og gallar við aðildarumsókn. Hugleiðingar um ríkjahugtakið og Evrópusambandið eiga að gefa hugmyndir um það hve langt Evrópusambandið og aðildarríki þess hafa gengið í samrunaferli sínu. Aðrir kaflar snúast um mikilvæg atriði sem varða Ísland sérstaklega og möguleika til að ná fram einhvers konar undanþágum. Hið síðastnefnda á einkum við um sjávarútvegsmál.

## 11 Ríkjahugtakið og Evrópusambandið

### 11.1 Inngangur

Hugmyndir um sérstaka stjórnarskrá fyrir Evrópubandalagið og síðar Evrópusambandið eiga sér nokkra sögu sem ekki verður rakin nánar hér. Fyrir þann tíma höfðu komið fram hugmyndir um að stofna sérstakt Evrópusamband m.a. á grundvelli þess Evrópubandalags sem fyrir var. Það varð að raunveruleika með gildistöku Maastricht-samningsins þann 1. nóvember 1993. Hugmyndir um sérstakt Evrópusamband og sérstaka stjórnarskrá fela í stuttu máli í sér að stefnt er að nánari samvinnu milli aðildarríkjanna á fleiri sviðum og með víðtækara skuldbindingargildi en áður var. Komi til þess að Evrópusambandið setji sér stjórnarskrá mun það sýna fleiri og fleiri einkenni venjulegs sambandsríkis. Er þá eðlilegt að spurt sé við hvaða aðstæður Evrópusambandið geti orðið að sérstöku sambandsríki og þá jafnframt hvenær sé komið að þeim tímapunkti að aðildarríkin hafi misst sjálfstæði sitt gagnvart því. Spurningar af þessu tagi fengu byr undir báða vængi í tengslum við þau stjórnarskrárdrög Evrópusambandsins sem undirrituð voru af aðildarríkjum þess þann 29. október 2004.<sup>215</sup>

Tilgangur þessara skrifa er að leita við að svara þessum spurningum. Af þeim sökum er m.a. nauðsynlegt að rekja nokkrar meginreglur þjóðaréttar sem varða ríki, stjórnarskrá, ríkisvald og meginuppbyggingu í stjórnskipun nokkurra sambandsríkja. Síðan verður farið yfir nokkrar grundvallarreglur Evrópusambandsins eins og þær horfa við nú og er einkum leitast við að svara þeirri mikilvægu spurningu hver hafi lokaorðið um valdheimildir Evrópusambandsins. Fyrrgreind stjórnarskrárdrög þarfnast einnig umræðu, einkum að því leyti hvort þær reglur hefðu breytt einhverju ef samþykktar hefðu verið. Að lokum eru dregnar saman helstu niðurstöður.<sup>216</sup>

### 11.2 Ríki

Ekki er til nein óyggjandi lögfræðileg skýring á hugtakinu ríki (þjóðríki). Í því efni hefur verið horft til hefðbundins þjóðaréttar. Það er því efni þjóðaréttarins fyrst og fremst sem mótar hugtakið.<sup>217</sup> Í þjóðaréttinum er hugtakið ríki að jafnaði skilgreint sem mannlegt samfélag sem hefur varanleg yfirráð yfir tilteknu landsvæði og lýtur æðstu stjórn sem það sækir til samfélagsins sjálfs (en ekki til annarra ríkja) og loks að það sé óháð öðrum ríkjum.<sup>218</sup> Síðastnefnt skilyrði felur fyrst og fremst í sér að ríki sé *formlega* óháð öðrum ríkjum. Samkvæmt þessu eru t.d. einstök sveitarfélög ekki ríki og heldur ekki einstök ríki innan Bandaríkjanna í Norður-Ameríku. Vel er hugsanlegt að tiltekið samfélag sé verulega háð öðru samfélagi bæði efnahagslega, stjórnmálalega og hernaðarlega en geti engu að síður talist ríki. Sem dæmi um þetta má nefna mörg ríki í Austur-Evrópu á árum

---

<sup>215</sup> Stjórnarskrárdrögin voru felld í þjóðaratkvæðisgreiðslum í Frakklandi þann 29. maí 2005 og í Hollandi þann 1. júní 2005.

<sup>216</sup> Sjá hér um skylt efni: Stefán Már Stefánsson: „Er Evrópusambandið ríki?“ Guðrúnarbók, bls. 471-489.

<sup>217</sup> Sjá Carl August Fleischer: *Folkerett*, 8. útgáfa, Universitetsforlaget, Oslo 2005, bls. 49.

<sup>218</sup> Sjá hér Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, Þjóðaréttur, bls. 56, þar sem sagt er að helstu skilyrði fyrir tilvist ríkis séu: a) yfirráðasvæði sem tilheyri ríkinu, b) fólk sem býr í ríkinu, c) skipulagt ríkisvald og d) sjálfstæði ríkisins gagnvart öðrum ríkjum. Þar er einnig bent á að samkvæmt samningi sem gerður var í Montevideo árið 1933 milli Bandaríkjanna Norður-Ameríku og 15 Suður-Ameríkuríkja (e. Montevideo Convention on Rights and Duties of States) sem var undanfari samtaka Ameríkuríkja (OAS)... **hér vantar eitthvað**

áður. Við mat á því hvort tiltekið samfélag geti talist ríki í einstökum tilvikum skiptir m.a. máli hvort það geti verið sjálfstæður aðili að þjóðréttarskuldbindingum svo og hvort það hefur á að skipa æðstu stjórn gagnvart því fólki sem býr á viðkomandi landsvæði og loks hvort það hefur getu til samskipta við önnur ríki.

Öll ríki eru þó háð þeim takmörkunum sem leiða af þjóðarétti. Ekkert er heldur því til fyrirstöðu að ríki láti hluta ríkisvalds (fullveldisréttar) síns af hendi til annarra ríkja eða alþjóðastofnana án þess að missa við það eiginleikann til að vera sjálfstætt ríki.<sup>219</sup> **Sem dæmi um þetta má nefna að aðildarríki Evrópusambandsins hafa látið hluta fullveldisréttar síns til stofnana þess á víðtækum sviðum löggjafarvalds og einnig á sviði dómsvalds og framkvæmdarvalds.**<sup>220</sup> Sambandið hefur fyrir sitt leyti bæði löggjafarþing og ígildi ríkisstjórnar (framkvæmdastjórn) auk þess sem Evrópusambandið hefur vald til að gera þjóðréttarsamninga sem aðildarríkin verða bundin við. Evrópusambandið skortir þó vald til að fylgja eftir lögum og reglu. Það hefur heldur ekki ýmis lýðræðisleg einkenni sem er væntanlega forsenda þess að aðildarríkin missi stöðu sína sem sjálfstæð ríki eins og getið verður síðar.

Þess ber að geta að samkvæmt þjóðarétti er ekkert því til fyrirstöðu að aðildarríki ákveði að gefa upp fullveldisrétt sinn í þágu tiltekins sambandsríkis, þar á meðal þann rétt að vera sjálfstæður aðili að þjóðarétti eða þann rétt að geta talist ríki.<sup>221</sup>

### 11.3 Sambandsríki<sup>222</sup>

Um er að ræða tiltekið form ríkis sem byggir á samvinnu tveggja eða fleiri landa. **Einkenni þess er að einstök ríki (lönd) innan sambandsríkis hafa meiri eða minni sjálfstjórn en þau eru engu að síður bundin af sameiginlegri stjórnarskrá og ríkisvaldi sem tekur ákvarðanir sem eru ekki aðeins bindandi fyrir einstök ríki heldur einnig borgara þeirra.** Í Bandaríkjunum, Sviss, Austurríki og Þýskalandi er það sambandsríkið sem slíkt sem telst ríki, m.a. í þeim skilningi að vera þjóðréttarlegur aðili gagnvart öðrum ríkjum eða þjóðréttaraðilum. Álitamál kann að vera hvort einstök ríki (eða fylki) innan þess geta einnig fullnægt skilyrðum til að kallast ríki. Svárið við því er komið undir rannsókn á stjórnskipan þeirra.

Eins og áður segir má hafa í huga að ekkert er því til fyrirstöðu að eitt eða fleiri sjálfstæð ríki ákveði með samningum sín á milli að ganga inn í eða verða sambandsríki og að afsala sér þar með rétti sínum til að vera sjálfstæður þjóðréttaraðili.

**Hugtakið ríkjasamband<sup>223</sup> er einnig þekkt í þjóðarétti. Þar er átt við bandalag sjálfstæðra ríkja.**<sup>224</sup>

---

<sup>219</sup> Sem dæmi um þetta má nefna að Sviss fer með tollamál vegna Liechtenstein. Svipað má segja um Mónakó sem hefur framselt stóran hluta utanríkismála sinna til Frakklands.

<sup>220</sup> Einnig má tala um að deila fullveldi með öðrum a.m.k. þegar ríki fær með afsalinu beina eða óbeina hlutdeild í fullveldi annarra.

<sup>221</sup> Geir Ulfstein og Morten Ruud: *Innföring i Folkerett*, bls. 100.

<sup>222</sup> Á dönsku: forbundsstat.

<sup>223</sup> Á dönsku: statsforbund.

<sup>224</sup> Dæmi um þetta var samband sjálfstæðra ríkja (nema Georgíu og Eystrasaltsríkjanna) sem stofnað var þegar Sovétríkin voru leyst upp árið 1991.

## 11.4 Ríkisvald

Með hugtakinu ríkisvald (fullveldisréttur) er þá átt við þær valdheimildir sem ríki hefur innan staðarlegra marka sinna og gagnvart öðrum ríkjum. Eins og ráða má af framanrituðu er hugtakið ríkisvald náskýlt því skilyrði fyrir tilvist ríkis að það sé óháð öðrum ríkjum. Fram er komið að ríki getur framselt fullveldisrétt sinn í ríkum mæli án þess að það hætti þar með að vera ríki. Auk þess er sennilegt að mikið þurfi til að koma til þess að samfélag sem hefur fullnægt þeim kröfum sem gerðar eru til stofnunar ríkis og hlotið viðurkenningu annarra ríkja missi þá stöðu gegn vilja sínum. Niðurstaðan er sennilega sú að almennt er ekki ástæða til að ætla að ríki missi stöðu sína sem slíkt án vilja síns, jafnvel þótt að það hafi gefið eftir stóran hluta af fullveldisrétti sínum. Í reynd fer þetta þó mest eftir viðbrögðum annarra ríkja og á vettvangi alþjóðastofnana.

Almennt hefur ríki einkarétt á að fara með ríkisvald á yfirráðasvæði sínu og takmarkast sá réttur aðeins af reglum þjóðaréttar. Lögsaga þessi tekur til eigin ríkisborgara og einnig til þeirra útlendinga sem staddir eru á yfirráðasvæði þess. Sama gildir um fyrirtæki sem eru í tilteknum tengslum við ríki, t.d. þau fyrirtæki sem eru skráð í ríkinu. Út á við verður fullvalda ríki almennt ekki bundið af neinum reglum öðrum en þeim sem það hefur sjálft undirgengist eða öðrum almennum reglum þjóðaréttar.

## 11.5 Stjórnarskrá

Með hugtakinu stjórnarskrá er venjulega átt við undirstöðulög (grundvallarlög) tiltekins ríkis eða þjóðar. Stjórnarskrám er fyrst og fremst ætlað það hlutverk að lögbinda æðstu stjórn ríkis, kveða á um skiptingu valds, tryggja stjórnfrælsi, stuðla að réttaröryggi og skapa vörn gegn ofríki af hálfu handhafa ríkisvaldsins. Vegna þessa eru þær að jafnaði æðri almennum lögum. Sérstakar stjórnarskrár eiga fyrst og fremst rætur að rekja til stjórnarskrár Bandaríkjanna frá 1787 og til mannréttindayfirlýsingar þeirrar og stjórnarskrár er Frakkar settu sér eftir stjórnarbyltinguna 1789.<sup>225</sup> Að dæmi þessara ríkja tóku önnur ríki að setja sér stjórnarskrá og urðu þær síðan algengar. Sérstakar stjórnarskrár eru ekki skilyrði fyrir tilvist ríkis. Þær þurfa hvorki að vera eitt skjal<sup>226</sup> né skriflegar.<sup>227</sup> Þær teljast þó sjálfsagður hlutur í flestum menningarríkjum en efni þeirra getur þó verið mjög mismunandi. Ekki er heldur útilokað að hugtakið stjórnarskrá sé notað innan annars kerfisbundins samstarfs heldur en hefðbundins ríkis. Hugtakið stjórnarskrá hefur þannig t.d. verið notað yfir lönd sem ekki geta talist fullvalda ríki. Þannig gaf Danakonungur Íslendingum árið 1874 „stjórnarskrá um hin sérstöku málefni Íslands“ án þess að Ísland teldist þá fullvalda ríki. Með stjórnarskránni 1918 varð Ísland frjálst og fullvalda ríki en sami konungur var yfir Íslandi og Danmörku.<sup>228</sup> Sú stjórnarskrá

---

<sup>225</sup> Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 21.

<sup>226</sup> Í Svíþjóð er um að ræða fleiri en eitt skjal.

<sup>227</sup> Í Bretlandi hafa einstakir efnisþættir stjórnskipunarinnar þróast fyrir tilstilli venjuréttar frá miðöldum og fram á þennan dag. Svipað gildir fyrir Ísrael en þar hefur enn ekki verið samþykkt formleg stjórnarskrá. Á hinn bóginn eru ýmis grunnlög (e. basic laws) í gildi, m.a. um réttindi borgaranna, sem ætlað er að verða hluti stjórnarskrár þegar að því kemur að lögtaka stjórnarskrá í framtíðinni. Grunnlögum verður þó breytt með sama hætti og almennum lögum og þau eru heldur ekki æðri almennum lögum. Það breytir því ekki að dómstólar landsins hafa gefið þeim aukið vægi í vissum tilvikum, sjá nánar Ariel Bin-Nun: *The Law of the State of Israel*, Rubin Mass Ltd. Jerusalem, 1990, bls. 36-40.

<sup>228</sup> Nefnt á dönsku: personalunion.

var samþykkt á Alþingi 1919-1920. Ekkert er heldur því til fyrirstöðu að einstök ríki innan sambandsríkis geti haft sína eigin stjórnarskrá og er það raunar algeng tilhögun.

Samkvæmt framansögðu hefur hugtakið stjórnarskrá ekki afmarkaða lögfræðilega merkingu en felur þó að jafnaði í sér grundvallarlög tiltekins þjóðríkis sem eru æðri almennum lögum. Í henni eru fyrst og fremst meginákvæði um stjórnskipan þess, þ.e. um völd helstu ríkisstofnana, skipan þeirra og störf og í öðru lagi fjallar hún um stöðu einstaklinga gagnvart ríkisvaldinu, t.d. grundvallarmannréttindi.

### 11.6 Stjórnarskrá sem samfélagssáttmáli (þjóðarsáttmáli)

Stjórnarskrár sem grundvallarlög eiga almennt rætur að rekja til vilja þjóðar eða þegna í viðkomandi ríki og geta því með réttu talist eins konar *samfélagssáttmáli*. Margar stjórnarskrár skírskota í vilja þjóðarinnar og ef til vill má segja að slíkt sé tíðastur/algengur grundvöllur í Evrópu.<sup>229</sup> Sumar þjóðir hafa þó ekki slíka hefð, t.d. Bretland og Holland.<sup>230</sup>

Ekki er þó undantekningarlaus regla að stjórnarskrár eigi rætur að rekja til vilja þjóðar í viðkomandi ríki. Sumar stjórnarskrár eiga fremur rætur að rekja til þjóðréttarsamnings, t.d. stjórnarskrár Lúxemborgar (Vínarfundur 1815) og Kýpur (sett samkvæmt samkomulagi Grikkja og Tyrkja 1959). Stjórnarskrá Þýskalands frá 1949 (þ. Grundgesetz) var í upphafi samþykkt með auknum meirihluta einstakra landa enda þótt hún hlyti staðfestingu þjóðarinnar síðar meir.

### 11.7 Stjórnskipun sambandsríkja

Rétt þykir að gera hér stutta grein fyrir helstu atriðum stjórnskipunar nokkurra sambandsríkja til að varpa frekara ljósi á núverandi stjórnskipulega stöðu Evrópusambandsins. Einnig verður tekið tillit til þeirra breytinga sem stefnt var að með undirritun stjórnarskrárdraganna þann 29. október 2004.

#### a) Þýskaland

Æðsti stjórnarleiðtogi sambandsríkisins nefnist kanslari eða *Bundeskanzler* og er hann kosinn af sambandsþinginu og ber ábyrgð gagnvart því. Hann er í forsæti ríkisstjórnarinnar og ákveður ráðherra hennar sem forseti sambandsríkisins samþykkir að formi til. *Bundestag* er þjóðþing sambandsríkisins sem valið er í beinum kosningum. *Bundesrat* er samkoma þar sem meðlimir ríkisstjórna einstakra landa eða fulltrúar þeirra sitja og er fjöldi þeirra mismunandi eftir stærð ríkja. Völd forseta sambandsríkisins, sem nefnist *Bundespräsident*, eru einkum formleg og miðast aðallega við að koma fram út á við gagnvart öðrum ríkjum.

Löggjafarvaldið er hjá sambandsríkinu í öllum stærstu málunum en þó t.d. ekki í málaflokkum sem varða lögreglu, menntun og menningu. Samþykki *Bundesrat* er nauðsynlegt þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða og þegar tiltekin löggjöf varðar einstök lönd sérstaklega. Að öðru leyti getur *Bundesrat* mótmælt tiltekinni lagasetningu en

---

<sup>229</sup> Samanber t.d. 20 (2) gr. þýsku stjórnarskrárinnar sem er svohljóðandi: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Sjá einnig 3. gr. frönsku, 1. gr. grísku og 1. gr. spænsku stjórnarskrárinnar/stjórnarskráanna.

<sup>230</sup> Sjá nánar: Ingolf Pernice og Jacqueline Duteil de la Rochère: „European Union Law and National Constitutions“, bls. 47 og áfram.



*Bundestag* getur þá samþykkt hana engu að síður, stundum þó aðeins með auknum meirihluta, sbr. 77. gr. þýsku stjórnarskrárinnar.

Einstök lönd sambandsríkisins, *Bundesländer* (16 talsins), hafa sérstaka stjórn og stjórnarskrá sem líkist stjórnarskrá sambandsríkisins í ýmsum atriðum. *Bundesländer* setja þau lög sem heimilt er samkvæmt stjórnarskrá sambandsríkisins og sjá um framkvæmd allra laga. Þeim er heimilt að semja við önnur ríki með samþykki sambandsríkisins.

Dómstólakerfi Þýskalands er fremur flókið. Hið almenna dómstólakerfi gerir ráð fyrir fjórum áfrýjunarstigum en æðsti dómstóll sambandsríkisins er *Bundesgerichtshof*. Áfrýjunarkerfið er hins vegar flókið og fæst mál ná því að fara í gegnum öll dómstigin. Til hliðar við hið almenna dómstólakerfi eru aðrir dómstólar sem fást við vinnumál, stjórnsýslumál, skattamál og stjórnskipun. Æðsti dómstóllinn á stjórnskipunarsviði nefnist *Bundesverfassungsgericht*.

#### b) Sviss

Löggjafi sambandsríkisins nefnist *Bundesversammlung* og er löggjafarsamkoman skipuð af tveimur málstofum, þ.e. *Nationalrat* (200 þingmenn sem kosnir eru beinum kosningum) og *Ständesrat* (2 fulltrúar frá hverri kantónu og 1 frá hverri hálfkantónu).

Ríkisstjórn Sviss nefnist *Bundesrat* og er hún skipuð 7 ráðherrum (þ. *Bundesräten*) sem kosnir eru af löggjafarsamkomunni til 4 ára í senn. Þeir velja sér *Bundespräsident* til eins árs í senn sem stjórnar fundum í *Bundesrat* og fer með ýmis önnur ábyrgðarstörf. Ríkisstjórnin er ekki háð vantrausti og hefur síðan 1959 verið kosin eftir ákveðnu mynstri fjögurra stærstu flokkanna. Utanríkismál, samgöngumál, tollamál og fleira falla undir löggjafarþingið en unnt er að skjóta öllum lagafrumvörpum til þjóðaratkvæðisgreiðslu með samþykki 50 þúsund borgara eða 8 kantóna.

Kantónurnar, sem eru 26 að tölu (þar af þrjár hálfkantónur), hafa eigin stjórnarskrá, löggjafarsamkundu og sjálfsstjórn. Lög sem kantóna setur þarf alltaf/ávallt að bera undir atkvæði borgara hennar. Kantónurnar eru alveg/fullkomlega sjálfstæðar (sovereign) samkvæmt stjórnarskránni þó að sambandsríkið Sviss sé einnig sjálfstætt ríki.

Dómstólakerfið í Sviss hefur m.a. að geyma *Bundesgericht* sem endanlegt áfrýjunarstig innan hins almenna dómstólakerfis en til hliðar við það starfar t.d. *Bundesstrafgericht* og *Bundesverwaltungsgericht*. Sérstakur stjórnlagadómstóll er hins vegar ekki til í Sviss en aðrir dómstólar hafa þó takmarkað dómsvald í þeim málum. Sérstakt er að dómarar eru skipaðir af löggjafanum, *Bundesversammlung*. Dómstólaskipunin fyrir sambandsríkið er í endurskoðun í Sviss.

#### c) Bandaríki Norður-Ameríku

Um er að ræða 50 ríki/fylki. Stjórnarskrá Bandaríkjanna er frá 1787 en 1789 var bætt við hana tilteknum grundvallarréttindum (e. Bill of Rights). Fjöldi breytinga fylgdi í kjölfarið til að aðlaga hana þörfum sambandsríkisins.

Stjórnarskráin byggir á skýrri skiptingu valds innan sambandsríkisins. Hugsunin er sú að ólíkir armar ríkisvaldsins skuli veita hver öðrum aðhald. Vald sambandsríkisins samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar nær fyrst og fremst til varnarmála, utanríkismála, peningamála, stjórnunar viðskipta og annarra samskipta milli einstakra ríkja (fylkja) og

mannréttindamála. Þar fyrir utan hefur sambandsríkið einnig tekið til sín aðra málaflokka á grundvelli óskýrari ákvæða stjórnarskrárinnar þar á meðal félagsmál og menntunarmál.

Framkvæmdarvaldið er í höndum forseta sem kosinn er af kjörmönnum. Hann er valdamikill og skipar m.a. ráðherra ríkisstjórnar og sendiherra með samþykki öldungaráðsins. Forsetinn skipar einnig dómara Hæstaréttar Bandaríkjanna með samþykki öldungaráðsins

Þjóðþingið (e. *Congress*) setur lög og mælir fyrir um tekjur ríkisins og önnur fjármál. Það skiptist í öldungadeild (e. *Senate*) sem hefur á að skipa 100 öldungaráðsmönnum, tveimur frá hverju ríki, og fulltrúadeild (e. *House of Representatives*) sem skipað er 435 fulltrúum (e. *representatives eða congressmen/congresswomen*). Misjafnt er eftir íbúafjölda ríkja hversu margir fulltrúar koma frá hverju ríki. Þjóðþingið getur með lagasetningu takmarkað framkvæmdarvald forsetans, jafnvel í varnarmálum. Forsetinn getur beitt neitunarvaldi gegn lagasetningu af hálfu þjóðþingsins en það getur á hinn bóginn komið fram vilja sínum gegn slíkri neitun með einföldum meirihluta í fulltrúaráðinu og 2/3 hluta atkvæða í öldungaráðinu.

Einstök ríki hafa víðtæka sjálfstjórn sem hefur þó minnkað á seinni árum. Hvert ríki hefur þing og sérstakan ríkisstjóra. Það gildir þó ekki í utanríkismálum.

Ríki Bandaríkjanna búa hvert um sig við eigið dómstólakerfi. Dómsmálum lýkur að jafnaði í æðsta dómstól hvers ríkis enda hafa þeir dómstólar vald til að skera úr um túlkun laga og stjórnarskrá viðkomandi ríkis. Máli frá dómstól í aðildarríki má því aðeins skjóta til dómstóls sambandsríkisins (*federal court*) ef deiluefnið snýst um lög sambandsríkisins (*federal law*). Hæstiréttur Bandaríkjanna er skipaður 9 dómendum. Dómsvald hans tekur til málefna sambandsríkisins og stjórnarskrárinnar en rétturinn hefur vald til að fella lög úr gildi ásamt því að skapa fordæmi fyrir framtíðarlöggjöf og ákvarðanir.

### 11.8 Stjórnarskrár með fleiri rætur

Merkja má kenningar um visst undanhald frá hinu hefðbundna stjórnarskrárhugtaki, þ.e. um að stjórnarskrá sé fyrst og fremst *sameiginleg uppspretta tiltekins fullvalda ríkis* og borgara þeirra um tiltekin grundvallaratriði. Í þessum kenningum er að finna hugmyndir um að megineinkenni stjórnarskráa eigi allt eins að vera umfjöllun um lýðræði og um réttinn til að setja lög. Á grundvelli löggjafar Evrópusambandsins og m.a. með fyrirmynd í svissnesku stjórnarskránni frá 2000 fara að skjóta upp kollinum kenningar um stjórnarskrár með fleiri rætur.<sup>231</sup> Samkvæmt þessum sjónarmiðum getur verið eðlilegt að ræða um stjórnarskrá þótt um sé að ræða bandalag sjálfstæðra ríkja ef hún fjallar um fyrrgreind grundvallaratriði.

Færa má rök fyrir því að stjórnarskrárrög Evrópusambandsins<sup>232</sup> sem undirrituð voru af aðildarríkjum þess 29. október 2004<sup>233</sup> hafi verið unnin upp úr hugmyndum af þessu tagi,

---

<sup>231</sup> Sjá Ingolf Pernice og Jacqueline Dutheil de la Rochère: „European Union Law and National Constitutions“, bls. 54 og áfram.

<sup>232</sup> Hugmyndir um sérstaka stjórnarskrá komu fyrst fram og voru unnar á vegum Evrópska þingsins árið 1984. Þeim var fram haldið í ályktun þings Evrópska þingsins frá 10. febrúar 1994 og í framhaldi af þeirri ályktun voru unnin stjórnarskrárrög. Aðdragandi draganna frá 2004 á svo rætur sínar að rekja til yfirlýsingar nr. 23 sem fylgdi ríkjaráðstefnunni í Nissa og ákvörðunar Evrópska ráðsins í Laeken frá 14.-15. desember 2001.

þ.e. að stjórnarskrá bandalagsins ætti annars vegar að hafa rót í vilja hvers aðildarríkis fyrir sig og hins vegar í vilja hins evrópska borgara og endurspegla þannig samevrópsk gildi. Þess ber hér að geta að stjórnarskrár margra aðildarríkja gera alls ekki ráð fyrir að unnt sé að skipta fullveldinu eða sjálfsákvörðunarréttinum upp með þessum hætti.

Samkvæmt því sem nú hefur verið rakið ætti að vera unnt að líta á Evrópusambandið sem sambandsríki þótt það hafi ekki beinan stuðning þeirra einstaklinga<sup>234</sup> sem mynda aðildarríki Sambandsins. Þess í stað hefur Evrópusambandið veikari tengsl við þá en styðst þar á móti við fleiri rætur.

### 11.9 Hvaða grundvallarreglum Evrópusambandsins má líkja við stjórnarskrárreglur fullvalda ríkis?

Evrópusambandið hefur á að skipa stofnunum sem fara m.a. með víðtækt framkvæmdarvald, löggjafarvald og dómvald. Evrópusambandið hefur einnig á að skipa sérstökum evrópskum seðlabanka og sameiginlegum gjaldmiðli sem sum ríkin nota. Þá hefur löggjöf Evrópusambandsins forgangsáhrif þannig að hún gengur framur rétti aðildarríkjanna. Enn fremur skal það nefnt að löggjöf Evrópusambandsins getur haft svonefnd bein réttaráhrif en það þýðir að hún hefur beint gildi gagnvart fyrirtækjum og borgurum í aðildarríkjunum. Strax skal þó tekið fram að reglur um öll þessi atriði eru að hluta til ólíkar því sem þekkt er úr löggjöf einstakra aðildarríkja.

Niðurstaðan af framangreindu er sú að skoða þarf þessar grundvallarreglur nánar og bera saman við stjórnarskrárreglur sambandsríkja. Líta þarf m.a. til þeirra valda og réttarreglna sem Evrópusambandið sem slíkt fer með og uppbyggingu stofnana þar. Ekkert eitt atriði ræður úrslitum um hvort líkja megi þessum grundvallarreglum við stjórnarskrárreglur sambandsríkis. Löggjöf Evrópusambandsins á sér ekki fyrirmynd annars staðar. Því er freistandi að líta svo á að um sé að ræða réttarkerfi sem er sérstaks eðlis („sui generis“). Samstarf aðildarríkjanna sem fram kemur í Evrópusambandinu er sérstakt að því leyti að það er hvorki *upprunið* í aðildarríkjunum né háð *ákvörðunum* þeirra. Því er aðalatriðið að hafa vel í huga að Evrópusambandið byggir á réttarkerfi sem á sér hvergi skýra fyrirmynd og þar sem framþróun réttarins hefur verið hröð. Stöðu þess í dag ber því að meta út frá þeim sjónarmiðum.<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> Miðað var við að staðfesting hennar gæti farið fram innan 2 ára frá undirritun. Raunin varð þó sú að drögunum var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi þann 29. maí 2005 og í Hollandi þann 1. júní 2005 og var hún því ekki fullgild innan Evrópusambandsins.

<sup>234</sup> Horft út frá sjónarmiði aðildarríkjanna er tæplega unnt að líta svo á að vilji fólksins í aðildarríkjunum stjórnir þeim lagareglum Evrópusambandsins sem það er bundið af. Þvert á móti er stundum fremur unnt að segja að það sé fólkið í hinum ríkjunum sem ráði því hvaða reglur gildi, a.m.k. ef sambandslöggjöf er sett gegn vilja viðkomandi ríkis í ráðinu.

<sup>235</sup> Hér má nefna að svonefnd stjórnskipuleg fjölhyggja eða plúralismi er kenning um samband ólíkra stjórnskipunarreglna sem hefur átt vinsældum að fagna í Evrópurétti. Hún felur í sér þá hugmynd að sambandi ólíkra stjórnskipunarreglna megi lýsa sem samliggjandi reglum án þess að ein regla víki sjálfkrafa fyrir annarri. Kenningin felur í sér tilraun til að útskýra fjölbreytileika réttarheimilda stjórnskipunarreglna og kröfur um æðsta úrskurðarvald, sbr. t.d. Miguel Maduro: „Contrapunctual law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action“, bls. 504.

## 11.10 Áhrif samstarfs innan Evrópusambandsins á efni stjórnarskráa í aðildarríkjunum

Fram er komið að aðildarríki Evrópusambandsins hafa framselt umtalsverð völd í hendur þess. Fullveldisframsal hefur áhrif á efni stjórnarskráa aðildarríkjanna enda eru réttarreglur um meðferð þess valds einmitt einn helsti kjarninn í stjórnarskrám margra ríkja. Sem dæmi um þetta má nefna að finnsku stjórnarskránni hefur verið breytt verulega síðan Finnland gekk í Evrópusambandið. Annað dæmi er 1. mgr. 23. gr. þýsku stjórnarskrárinnar sem mælir svo fyrir að sé samningunum um Evrópusambandið breytt þurfi slíkt staðfestingar við sem jafngildi stjórnarskrárbreytingum þegar breytingarnar kunna að hafa áhrif á reglur hennar. Í þriðja lagi má nefna að í austurrísku stjórnarskránni er sérstakur kafli sem fjallar einungis um Evrópusambandið, t.d. um kosningar til Evrópska þingsins og skipun fulltrúa í ýmsar stofnanir sambandsins.

Í heild má segja að stjórnarskrár aðildarríkjanna verði að minnsta kosti að gera ráð fyrir því að aðild að ESB sé möguleg og jafnframt að þau séu bundin af þeirri efnisafmörkun og málsmeðferðarreglum sem þar er gert ráð fyrir.<sup>236</sup>

## 11.11 Hver hefur lokaorðið um valdheimildir Evrópusambandsins?

Þýðingarmikið atriði sem til skoðunar kemur þegar metið er hvort Evrópusambandið fari með ríkisvald eða ekki er að kanna hvaða aðili fari með lokaorð um hvort tiltekið vald liggi hjá Evrópusambandinu eða aðildarríkjum þess.

Ekki er vafi á því að af dómi í máli dómstóls bandalagsins 11/1970 (Internationale Handelsgesellschaft-málið) verður dregin sú ályktun að bandalagslöggjöf gangi framar stjórnarskrárákvæðum einstakra ríkja.<sup>237</sup> En hafa aðildarríkin eða dómstólar þeirra viðurkennt þetta vald? Svo virðist ekki vera. Í dómi einum (svonefndum Solange I dómi) komst þýski stjórnlagadómstóllinn (þ. Bundesverfassungsgericht) að þeirri niðurstöðu að 24. gr. þýsku stjórnarskrárinnar (um heimild til að framselja vald til alþjóðlegra stofnana) bæri að túlka þannig að bandalagsréttur yrði að víkja fyrir ákvæðum þýskrar stjórnarskrár.<sup>238</sup> Í öðrum dómi frá 1986 (Solange II) mildaði dómstóllinn afstöðu sína nokkuð í ljósi dóma sem dómstóll bandalagsins hafði fellt og taldi að svo lengi sem bandalagsrétturinn veitti sjálfur grundvallarréttindum vernd myndi hann ekki endurskoða dóma dómstóls bandalagsins.<sup>239</sup> Í þessari niðurstöðu fólst þó eftir sem áður að dómstóllinn áskildi sér rétt til endurskoðunar hvenær sem á þyrfti að halda til að verja grundvallaratriði þýsku stjórnarskrárinnar. Ákvæði 24. gr. þýsku stjórnarskrárinnar hefur nú verið breytt í þá veru að umrædd meginatriði Solange II dómsins hafa verið þar efnislega lögfest.

<sup>236</sup> Sjá nánar Cristoph Hermann, Christoph Ohler og Rudolf Streinz: *Die neue Verfassung für Europa*, bls. 7.

<sup>237</sup> Í dóminum segir m.a.: „[...] in fact, the law stemming from the Treaty, an independent source of law, cannot because of its very nature be overridden by rules of national law, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called in question. Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the Constitution of that state or the principles of a national Constitutional structure.“ Sjá Internationale Handelsgesellschaft mbH gegn Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Mál 11-70. Dómasafn dómstóls bandalagsins 1970, bls. 01125. Sjá nánar um þetta efni í Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 162 og áfram.

<sup>238</sup> BVerfGE 37, 271.

<sup>239</sup> BVerfGE 73, 339.

Í dómi þýska stjórnlagadómstólsins (þ. Bundesverfassungsgericht) frá 12. október 1993 (Maastricht-málið) var síðan fjallað um það hvort fullgilding Maastricht-samningsins samrýmdist ákvæðum þýsku stjórnarskrárinnar.<sup>240</sup> Dómstóllinn leit svo á að svo væri og að bandalagsrétturinn hefði forgangsrétt með vissum skilyrðum. Fyrsta skilyrðið var að *löggjafarþing* hefði samþykkt viðkomandi lög. Í öðru lagi var þýskum dómstólum áskilið vald til að endurskoða bandalagslöggjöf um það álitaeftni hvort stofnanir bandalagsins hafi haldið sér *innan valdmarka sinna*<sup>241</sup> og í þriðja lagi var sagt að þýskir dómstólar hefðu vald til að úrskurða hvort bandalagslöggjöf bryti í bága við *grundvallarmannréttindi* sem áskilin væru í þýsku stjórnarskránni.

Síðasta skilyrðið um *grundvallarmannréttindi* er augljóslega staðfesting á Solange II dóminum frá 1986. Málavextir voru þeir að í dómi einum (svonefndum Solange I dómi) komst þýski stjórnlagadómstóllinn að þeirri niðurstöðu að 24. gr. þýsku stjórnarskrárinnar (um heimild til að framselja vald til alþjóðlegra stofnana) bæri að túlka þannig að bandalagsréttur yrði að víkja fyrir ákvæðum þýskrar stjórnarskrár.<sup>242</sup> Í Solange II mildaði dómstóllinn afstöðu sína nokkuð í ljósi dóma sem Dómstóll ESB hafði fellt og taldi að svo lengi sem bandalagsrétturinn veitti sjálfur grundvallarréttindum vernd myndi hann ekki endurskoða dóma dómstóls bandalagsins.<sup>243</sup> Í þessari niðurstöðu fólst þó eins og að framan segir að dómstóllinn áskildi sér rétt til endurskoðunar hvenær sem á þyrfti að halda til að verja grundvallaratriði þýsku stjórnarskrárinnar.

Skilyrðið um samþykki *löggjafarþings* á bandalagslöggjöf skírskotar til lýðræðishefðar og valdheimilda sem af henni leiðir. Sagt var efnislega að bandalagið byggji lýðræðislegar heimildir sínar á því valdi sem því er fengið með staðfestingu þýska löggjafarþingsins á viðkomandi samningum sem sé svo að sínu leyti kosið í almennum kosningum. Af þessu leiði að gildi og beiting bandalagsreglna í Þýskalandi sé háð því að réttum lögum þess sé beitt. Dómstóllinn viðurkennir að með beinum þingkosningum til sérstaks þings innan Sambandsins og auknum völdum þess hafi talsvert áunnist en á meðan ekki sé um gagngerar breytingar í menningarlegu, pólitísku og félagslegu tilliti að ræða verði þjóðþing aðildarríkjanna miðstöð lýðræðislegra heimilda.<sup>244</sup> Greinilegt er að hér leggur dómstóllinn til grundvallar að ýmsir þættir sem sameinar þjóðir geti verið nauðsynleg undirstaða valdheimilda. Með öðrum orðum má segja að þýski stjórnlagadómstóllinn hafi kveðið svo á að Evrópusambandið hefði ekki völd sín frá fólkinu í Evrópu heldur fremur frá fólkinu í þeim ríkjum sem mynda Evrópusambandið.<sup>245</sup>

Fyrirvara þennan um samþykki löggjafarþings ber sennilega að skilja svo að löggjöf Sambandsins, eins og hún stóð eftir gerð Maastricht-samningsins, stæðist ákvæði þýskrar stjórnarskrár. Hins vegar yrði að huga að fyrrgreindum sjónarmiðum ef ganga ætti lengra í

---

<sup>240</sup> BVerfGE 89, 155.

<sup>241</sup> Svo segir í dóminum: „Das Bundesverfassungsgericht, prüft ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.“

<sup>242</sup> BVerfGE 37, 271.

<sup>243</sup> BVerfGE 73, 339.

<sup>244</sup> Nánar: Gunnar Beck: „The Problem of Kompetenz- Kompetenz: A conflict in right and right in which there is no praetor“, bls. 55.

<sup>245</sup> Nefnt á þýsku: Identitätskontrolle.

framsalsheimildum heldur en Maastricht-samningurinn gerði ráð fyrir. Dómurinn felur því í sér eins konar aðvörðun varðandi framtíðarþróun Evrópusambandsins.

Síðasta skilyrðið um að stofnanir bandalagsins haldi sér *innan valdmarka sinna* er mikilvægast fyrir það efni sem hér um ræðir. Sumir óttuðust að sambandið myndi fara út fyrir valdheimildir sínar. Sá ótti var e.t.v. ekki ástæðulaus í ljósi þeirra víðtæku markmiða sem sett voru með Maastricht-samningnum. Dómstóllinn komst hér að þeirri niðurstöðu að samþykki þjóðþings yrði að vera *afturkallanlegt*<sup>246</sup> og *fyrirsjáanlegt*<sup>247</sup> með tilliti til afleiðinga og í samræmi við meginregluna um réttmætar væntingar.

Af framanrituðu leiðir óhjákvæmilega að mati dómsins að sambandið sækir takmarkað og skilgreint vald til aðildarríkjanna og að það hefur ekki einkaheimild til að skilgreina vald sitt.<sup>248</sup> Af því leiðir að dómstóll ESB hefur heldur ekki einkarétt til þess að skilgreina til hvaða efnis samningarnir um Evrópusambandið taki þar sem slíkar skilgreiningar jafngilda breytingum á fyrirliggjandi samningum. Af þessu leiðir síðan að þýski stjórnlagadómstóllinn hefur síðasta orðið um hvort stofnanir sambandsins fari út fyrir valdheimildir sínar gagnvart þýskum lögum.<sup>249</sup>

Samkvæmt þessu skilyrði er því núverandi staða sú að bæði Dómstóll ESB og þýski stjórnlagadómstóllinn gera kröfu til að fá að ráða markalínunni milli þess hvað séu breytingar á fyrirliggjandi samningum og hvað sé aðeins túlkun þeirra.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> Röksemd fyrir þessu er að sú að annars kostar væri ekki um sjálfstætt ríki að ræða sem réði sínum málum. Þessi sjónarmið voru síðan endurtekin í Lissabon-dóminum, sbr. grein 238 þar sem segir m.a.: „Das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus kann allerdings von Verfassungs wegen nicht unbegrenzt sein. Wenn im europäischen Integrationsprozess das Primärrecht durch Organe verändert oder erweiternd ausgelegt wird, entsteht eine verfassungsrechtlich bedeutsame Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zur verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung des einzelnen Mitgliedstaates. Wenn Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeiten nur unbestimmt oder zur dynamischen Fortentwicklung übertragen werden oder wenn die Organe Zuständigkeiten neu begründen, erweiternd abrunden oder sachlich ausdehnen dürfen, laufen sie Gefahr, das vorherbestimmte Integrationsprogramm zu überschreiten und außerhalb ihrer Ermächtigung zu handeln. .. Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine - sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende - äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird.“

<sup>247</sup> Röksemd fyrir þessu er að sú að annars kostar væri ekki unnt að tala um raunverulegt samþykki löggjafarþings. Þessi sjónarmið voru svo endurtekin í Lissabon-dóminum, sbr. grein 236 og áfram.

<sup>248</sup> Reglan um Kompetenz-Kompetenz, sbr. 233. gr. Lissabon-dómsins.

<sup>249</sup> Sjá nánar Gunnar Beck: „The Problem of Kompetenz- Kompetenz: A conflict in right and right in which there is no praetor“, bls. 60. Í Lissabondóminum segir um þetta m.a. svo í 240. gr. dómsins: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten (vgl. BVerfGE 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; dort zum sogenannten ausbrechenden Rechtsakt). Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>).“

<sup>250</sup> Eftir þetta hefur þýski stjórnlagadómstóllinn kveðið upp annan dóm á svipuðum nótum um Lissabon-sáttmálann frá 30. júní 2009 og dóm Hæstaréttar Danmerkur U 1998.800 H sem er í samræmi við þetta. Hér má

### 11.12 Fólu stjórnarskrárrögin í sér að líta mátti á Evrópusambandið sem ríki?

Áður en þessari spurningu er svarað þarf að kanna hverju stjórnarskrárrögin voru líkleg til að breyta ef samþykkt hefðu verið. Hafa verður þá fyrst og fremst í huga að samningurinn um Evrópusambandið (þar á meðal samningurinn um Evrópubandalagið)<sup>251</sup> taldist frumréttur<sup>252</sup> innan bandalagsins. Í því felst að hann eða meginreglur hans hafa mörg þau einkenni sem aðildarríkin hafa að jafnaði í æðstu lögum sínum og er það áður rakið. Með stjórnarskrárrögunum bættist við:

- Sérstök stjórnarskrá.<sup>253</sup>
- Að Evrópusambandið átti að verða sérstök lögpersóna.
- Sérstök réttindaskrá.<sup>254</sup>
- Embætti utanríkisráðherra.<sup>255</sup>
- Embætti forseta Evrópska ráðsins.<sup>256</sup>
- Fjölgun heimilda til að taka ákvarðanir með auknum meirihluta.
- Aukin áhrif þjóðþinga og héraðsstjórna.

Þau völd sem enn hefðu þá verið eftir hjá aðildarríkjunum sem teljast sérstaklega mikilvæg eru eftirfarandi miðað við stjórnarskráruppkastið:

- Breytingar á nýju stjórnarskránni hefði aðeins verið unnt að gera með samþykki allra aðildarríkjanna.
- Allar breytingar sem gerðar hefðu verið hefðu orðið að fara fram í samræmi við stjórnarskrárlegar kröfur í aðildarríkjunum.
- Meginreglan um framsal valds<sup>257</sup> var áfram aðalreglan. Hún þýðir að Evrópusambandið getur ekki tekið sér neitt vald sem aðildarríkin hafa ekki fengið þeim sérstaklega.
- Ákvarðanir í mikilvægum málaflokkum svo sem skattamálum, efnahagsmálum og fjármálum hefði aðeins verið unnt að taka með samkomulagi allra aðildarríkjanna. Sama gildir um ákvarðanir innan stoðar 2 (utanríkis- og öryggismál).
- Úrsögn aðildarríkjanna úr Evrópusambandinu var áfram möguleg.

En var þá stefnt að einhverjum grundvallarbreytingum um völd sambandsins eða hvort stofnanir þess eða aðildarríkin hefðu síðasta orðið um hvar valdmörk liggja milli Evrópusambandsins annars vegar og aðildarríkjanna hins vegar? Svárið er sennilega neikvætt. Eftir sem áður hefði reglan um framsal valds (veittar valdheimildir) gilt, sbr. 9.

---

einnig að nefna dóm pólska stjórnlagadómstólsins nr. K 32/09, dags 21. 11. 2010 og tékkneska stjórnlagadómstólsins frá 26. nóvember 2008 og 3. nóvember 2009 (*PL US 19/08 og 29/09*).

<sup>251</sup> Eftir Lissabon-sáttmálann heita þessir samningar eins og áður segir samningurinn um Evrópusambandið og samningurinn um starfshætti Evrópusambandsins.

<sup>252</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 133 og áfram.

<sup>253</sup> Var orðað svo: „[...] this Constitution establishes the European Union on which the Member States confer competences to attain objectives the have in common [...]“.

<sup>254</sup> Þ.e. borgaraleg- og stjórnmalaleg réttindi, félagsleg réttindi og sérstök réttindi Evrópusambandsins.

<sup>255</sup> Hann átti að leiða stefnuna í utanríkis- og öryggismálum í umboði Evrópska ráðsins.

<sup>256</sup> Hann átti að koma m.a. fram gagnvart þriðju ríkjum og leggja meginlínur í málefnum sambandsins.

<sup>257</sup> Nú nefnd reglan um veittar valdheimildir. Á ensku: principle of conferral.

gr. stjórnarskrárdraganna og er þetta nánar staðfest í 1. gr. og 5. mgr. 3. gr. þeirra. Einnig hefði gilt áfram sú meginregla að dómstóll bandalagsins skyldi *túlka* sambandslöggjöfina, sbr. 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrárdraganna en allar breytingar á sambandsréttinum voru eftir sem áður háð samþykki allra aðildarríkjanna. Niðurstaðan hefði því verið sú að aðildarríkin hefðu eftir sem áður haft fulla stjórn á framtíðarbreytingum samninganna, þar á meðal á nýjum valdheimildum sambandsins.

Tilfærsla mannréttindaskrárinnar í stjórnarskrána hafði einnig vissa þýðingu. Þýðing skrárinnar felst þó fyrst og fremst í því að mannréttindaákvæði hennar hafa verið skilgreind og hefðu orðið gildandi réttur innan sambandsins og haft lagaáhrif þar. Mannréttindaákvæðin hefðu því orðið sýnilegri en áður og því e.t.v. auðveldara að beita þeim. Þetta þýðir þó ekki að þýski stjórnlagadómstóllinn hefði fallið frá þeim fyrirvörum sem hann gerði í Solange II málinu og síðar. Hafa ber í huga í því sambandi að þýska stjórnarskráin hefur að geyma mannréttindaákvæði sem ekki er getið í mannréttindaskránni og kunna e.t.v. að liggja að einhverju leyti utan valdssviðs sambandsins.

Álitaefnið um hver hafi síðasta orðið í samskiptum sambandsins við aðildarríkin (Kompetenz-Kompetenz) hefði því staðið óbreytt þótt aðildarríkin hefðu staðfest stjórnarskrárdrögin. Dómstóll ESB mun túlka samningana en stjórnlagadómstólar aðildarríkjanna (a.m.k. sumra þeirra) munu dæma í samræmi við ákvæði stjórnarskrár þeirra. Eins og fram kemur í Ruhrkohl-málinu (sem raunar er einnig staðfest í Lissabon-málinu) eru engar teljandi líkur til þess að þýski stjórnlagadómstóllinn muni hvika frá afstöðu sinni nema eitthvað talsvert meira komi til heldur en fyrrnefnd stjórnarskrárdrög (og nú Lissabon-sáttmáli).<sup>258</sup> Loks skal tekið fram að Lissabon-sáttmálinn tók upp mjög mörg atriði stjórnarskrárdraganna en þó ekki öll, t.d. ekki hugtakið stjórnarskrá.

### 11.13 Urðu breytingar á stjórnarskrárdrögunum með Lissabon-sáttmálanum?

Almennt má segja að mörg þeirra atriða sem stjórnarskrárdrögin gerðu ráð fyrir að yrðu tekin upp hafi fengið staðfestingu með Lissabon-sáttmálanum. Sem dæmi um þetta má nefna að málefni voru færð úr stoð 3 (lögreglusamvinnu og lagalegrar samvinnu í sakamálum) yfir í SSESB sem þýðir að dómstóll ESB og aðrar stofnanir sambandsins hafa fengið aukin völd, þing ESB hefur fengið aukið vald í mörgum málaflokkum og embætti forseta leiðtogaáðsins var stofnað.<sup>259</sup>

Þetta gildir þó ekki um ýmis önnur atriði. Þannig má fyrst og fremst benda á að ekki er notast við hugtakið stjórnarskrá í Lissabon-sáttmálanum og sama gildir um ýmis ákvæði sem gátu falið í sér táknræn skilaboð um að verið væri að þróa Evrópusambandið í átt að ríki, svo sem ákvæði um þjóðsöng, sérstakan ráðherra og sérstakan evrópskan dag.

Í nokkrum atriðum má segja að Lissabon-sáttmálinn hafi að geyma ákvæði sem ganga í gagnstæða átt og taki þannig stefnu í þá átt að styrkja völd aðildarríkjanna. Hér má einkum nefna ný ákvæði um hlutverk þjóðþinga í setningu afleiddra laga, sbr. t.d. kafla

---

<sup>258</sup> Sjá hér einnig Gunnar Beck: „The Problem of Kompetenz- Kompetenz: A conflict in right and right in which there is no praetor“, bls. 67.

<sup>259</sup> Sjá hér nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 325 og áfram.



3.3. Þá hefur staða aðildarríkjanna verið styrkt með ýmsum ákvæðum sem minna á að sambandið sé þjóðréttarlegur aðili sem aðildarríkin veita völd til þess að ná sameiginlegum markmiðum, sbr. 1. mgr. 1. gr. SESB, sbr. einnig 2. mgr. 5. gr. SESB sem segir að sambandið skuli aðeins að hafast innan ramma þeirra valdheimilda sem aðildarríkin veiti því.<sup>260</sup> Hafa ber þó í huga að reglur af þessu tagi voru áður taldar gilda innan Evrópusambandsins en hafa nú verið lögfestar með skýrum hætti.

Taka ber þó fram að Lissabon-sáttmálinn hefur engu breytt um það að sambandið hefur ýmis einkenni sem minna á að sambandið hefur að geyma lagakerfi sem er sérstaks eðlis sem getur bæði minnt á ríkisvald og hefðbundna alþjóðlega stofnun. Sem dæmi um hið fyrra má nefna stofnanir sambandsins og völd þeirra í tengslum við viðskiptastefnuna gagnvart þriðju ríkjum og í samkeppnismálum. Sem dæmi um hið síðara mætti nefna stefnuna í utanríkis- og öryggismálum.

### 11.14 Niðurstöður

Hugtakið ríki er mótað af reglum þjóðaréttarins. Þær eru ekki ávallt glöggar og því erfitt að ákveða skilyrðin fyrir stofnun eða tilvist ríkis út í æsar. Hugtakið sambandsríki er tiltekið form ríkis sem byggir á samvinnu tveggja eða fleiri landa sem eru bundin af sameiginlegri stjórnarskrá og sameiginlegu ríkisvaldi.

Hugtakið ríkisvald (fullveldisréttur) skírskotar til valdheimilda ríkis innan staðarlegra marka sinna. Almennt er ekki ástæða til að ætla að ríki missi stöðu sína sem slíkt án vilja síns þó að það hafi gefið eftir jafnvel stóran hluta af fullveldisrétti sínum.

Með hugtakinu stjórnarskrá er venjulega átt við undirstöðulög tiltekins ríkis. Stjórnarskrám er fyrst og fremst ætlað það hlutverk að lögbinda æðstu stjórn ríkis, kveða á um skiptingu valds, tryggja stjórnfrelsi, stuðla að réttaröryggi og skapa vörn gegn ofríki af hálfu handhafa ríkisvaldsins. Vegna þessa eru þær að jafnaði æðri almennum lögum. Hugtakið stjórnarskrá er þó oft notað í mun víðtækari merkingu en hér greinir.

Hugtakið stjórnarskrá var að mörgu leyti rangnefni á þeim drögum sem aðildarríki Evrópusambandsins undirrituðu árið 2004 ef tekið er mið af efni annarra stjórnarskráa. Hafa má í huga í þessu sambandi að stjórnarskrádrögin töldust samningur að stjórnarskrá sem segir sína sögu um hvert átti að vera lagalegt gildi hennar. Fremur bar að líta á hana sem hátíðlega stofnskrá sem fól í sér ýmis táknað skilaboð, svo sem þjóðsöng og fána.

Mikilvæg spurning um stöðu Evrópusambandsins verður ávallt hvort það eru aðildarríkin eða stofnanir Evrópusambandsins sem taka ákvarðanir um framtíðarmálefni þess? Svarið við þessari spurningu að núgildandi sambandsrétti er að stofnanir Evrópusambandsins taka allar ákvarðanir sem falla innan ramma löggjafar sambandsins en það er aðildarríkjanna (a.m.k. að áliti sumra þeirra) að taka aðrar ákvarðanir og þau hafa enn fremur síðasta orðið um það hvort stofnanir sambandsins hafa haldið sér innan þeirra valdheimilda<sup>261</sup> sem þeim hafa verið fengin.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> Sjá hér nánar Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, bls. 326 og áfram.

<sup>261</sup> Stjórnarskrádrögin hefðu engu breytt um þetta þótt samþykkt hefðu verið. Benda má á að samkvæmt 10.-13. gr. stjórnarskrádraganna var Evrópusambandinu fengið sjálfstætt vald í nokkrum málaflokkum sem þó eru í

Samkvæmt þessu verður Evrópusambandinu hvorki líkt við einstök aðildarríki eða sambandsríki og hefðu stjórnarskrárrögin engu breytt um þetta þó samþykkt hefðu verið. Evrópusambandið felur í sér réttarkerfi sem hefur algera sérstöðu hvort sem tekið er mið af stofnunum þess, efnisreglum eða starfsemi. Úrslitaatriðið er að aðildarríkin hafa það á valdi sínu að ákveða hvaða vald Evrópusambandið fer með eða muni fara með. Stjórnarskrárrögin hefðu hins vegar falið í sér tiltekna framþróun í löggjöf Evrópusambandsins.

Meginatriði umræðunnar um þýðingu stjórnarskrár fyrir Evrópusambandið snýst hins vegar um það sérstaka réttarkerfi sem það er á hverjum tíma byggt á. Af nafngiftinni stjórnarskrá einni saman verður engin ályktun dregin um það hvort um einhvers konar sambandsríki sé að tefla. Í því efni skipta þær efnisreglur sem þar kunna að koma fram öllu máli. Af þessum ástæðum er einnig tilgangslaust að ræða um stjórnarskrár, sambandsríki eða ríkjasamband með því að taka mið af því sem nú er þekkt úr stjórnarskrám aðildarríkja eða annarra ríkja.

**Evrópusambandið er nú samband fullvalda ríkja sem er sérstaks eðlis þar sem þau hafa falið stofnunum ESB að fara með víska fullveldisþætti fyrir þeirra hönd. Það verður aðeins skilgreint út frá forsendum þess sjálfs hvort sem því er sett sérstök stjórnarskrá eða ekki. Hefðu fyrrgreind stjórnarskrárrög frá 2004 hlotið fullgildingu hefði það þó tvímælalaust verið tákn um frekari samruna og framþróun aðildarríkja þess. Að flestu leyti hefur þeim áfanga þó verið náð með gildistöku Lissabon-sáttmálans.**

---

aðalatriðum þeir sömu og gilda nú innan sambandsins. Evrópusambandið getur ekki að réttum lögum tekið sér neitt nýtt vald nema með samþykki aðildarríkja.

<sup>262</sup> Sjá hér nánar Gunnar Beck: „The Problem of Kompetenz- Kompetenz: A conflict in right and right in which there is no praetor“, bls. 46 og áfram. Höfundur bendir einnig á að bandaríska stjórnarskráin og aðrar stjórnarskrár geri ráð fyrir slíku valdi ríkja eða sambandsríkja. Á bls. 48 bendir höfundur jafnframt á að samkvæmt I. hluta (8) bandarísku stjórnarskrárinnar sé alríkisstjórninni fengið vald til ráða varnarmálum, utanríkismálum, stefnu í skatta- og myntmálum auk mikilvægra atriða í dómsmálum og málum sem varða innra öryggi. Hann telur þetta engan veginn sambærilegt þeim heimildum sem Evrópusambandinu var ætlað samkvæmt fyrrgreindum stjórnarskrárrögum.

## 12 Náttúruauðlindir og Evrópusambandið

### 12.1 Almenn atriði

Hugtakið náttúruauðlind (auðlind) má nota í víðum skilningi þannig að það taki ekki aðeins til náttúruauðlinda heldur til ýmissa annarra verðmæta sem til hafa orðið fyrir aðgerðir manna, t.d. gagnagrunna. Það verður þó ekki gert hér heldur verður hugtakið aðeins notað í þrengri skilningi, þ.e. yfir hvers konar náttúruverðmæti í jörð, lofti eða í sjó. Átt er t.d. við jarðefni (námur), jarðhita, veiði fugla og spendýra, nýtingu nytjastofna sjávar, nýtingu örvera, gróðurnýtingu, nýtingu kolvetnis, lífrænar og ólífrænar auðlindir á og undir hafsbotni og rafsegulbylgur til fjarskipta. Upptalningin er ekki tæmandi.<sup>263</sup>

Hér á landi geta náttúruauðlindir ýmist verið í einkaeigu, opinberri eigu eða háð ráðstöfunarrétti hins opinbera. Hið síðastnefnda á t.d. við um 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þess efnis að nytjastofnar á Íslandsmiðum teljist sameign þjóðarinnar. Stundum geta öll þessi tilbrigði átt við, sbr. t.d. 1. mgr. 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, að því er varðar vatnsréttindi ýmiss konar<sup>264</sup> og lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eða málma í jörð að því er snertir nýtingu þeirra auðlinda.<sup>265</sup> Þær auðlindir sem eru í einkaeigu geta komist í opinbera eigu, t.d. með löggerningum eða eignarnámi og einnig getur þetta orðið öfugt. Þá eru ýmiss konar millilausnir á eignarhaldi ekki útilokaðar, t.d. að tiltekin auðlind sé í sameign ríkisins og einkaaðila. Hafa ber einnig í huga að þótt auðlindir séu í einkaeigu eða í sameiginlegri eigu einkaaðila og opinberra aðila getur starfsemi í tengslum við auðlindir engu að síður verið leyfisskyld og háð ýmsum skilyrðum.

Í frumvarpi til stjórnskipunarlags<sup>266</sup> sagði í 34. gr. að auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn geti fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei megi selja þær eða veðsetja. Til þjóðareignar samkvæmt frumvarpinu teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.

Hér er með öðrum orðum kveðið á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Það eru í fyrsta lagi þær auðlindir sem tilheyra þjóðlendum og í öðru lagi þær sem einkaeignarréttur nær ekki til. Þjóðareign í þessum skilningi eða réttindi tengd þeim getur enginn fengið til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja samkvæmt frumvarpinu. Í ákvæðinu er síðan skýrt nánar með dæmatalningu,

---

<sup>263</sup> Sjá nánar Dýrleif Kristjánsdóttir, Hreinn Hrafnkelsson og Karl Axelsson: „Um jarðrænar auðlindir og framtíðarnýtingu þeirra“, bls. 115.

<sup>264</sup> Þar segir m.a.: „Landareign hverri, þ.m.t. þjóðlendu, fylgir réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er á þann hátt sem lög þessi heimila.“

<sup>265</sup> Lögin taka m.a. til auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga. Samkvæmt 3. gr. laganna fylgir eignarlandi eignarréttur að auðlindum í jörðu, en í þjóðlendum eru auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn til þeirra.

<sup>266</sup> Pskj. 510, 141. lögþ. 2012-2013, 415. mál.

hvers konar auðlindir það eru sem talist geta til þjóðareignar. Tekið skal fram að umrætt frumvarp varð ekki að lögum.

Ýmsar ástæður liggja því til grundvallar að náttúruauðlindum er haldið í opinberri eigu eða a.m.k. stjórnað af hinu opinbera. Er oftlega vísað til þess að um sé að ræða „sameign þjóðarinnar“ sem hún eigi sjálf að njóta góðs af. Öryggis- og efnahagsleg sjónarmið og fleiri sjónarmið koma hér einnig til álita.

Í eignarrétti að auðlind felst m.a. réttur til að *stjórna auðlindinni* og þá einkum *nýtingu* hennar. Álitamál geta risið um að hvaða marki rétt sé að afhenda öðrum þennan rétt til stjórnunar. Er þá t.d. unnt að miða við að íslenska ríkið *eigi viðkomandi* náttúruauðlind og hafi eftirlit með nýtingu hennar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum en að nýtingin sé að öðru leyti í höndum einkaaðila eða annarra. Hér ber þess að gæta að sé nýtingartími mjög langur og eftirlitshlutverkið mjög lítið eða jafnvel ekkert líkist kerfið smám saman eignarrétti. Nýtingarréttur t.d. til 500 ára er dæmi um þetta. Annað dæmi er ef stjórnun auðlindanna er falin öðrum í ótiltekinn tíma, t.d. alþjóðlegri stofnun. Í þessu sambandi er oft álitamál hvernig ákveða beri skilyrði nýtingarréttarins. Að því leyti sem skilyrðin eru ekki ákveðin í lögum þarf venjulega einhvers konar opinber leyfi eða samninga þar sem gerð er m.a. grein fyrir tímalengd nýtingarréttarins og öðrum atriðum.

Ekki er vafi á því að samkvæmt þjóðarrétti fara ríki með forræði yfir náttúruauðlindum sínum innan þeirra marka sem þjóðréttarsamningar og aðrar reglur þjóðaréttar segja fyrir um. Þessu er m.a. slegið föstu í samningnum um líffræðilega fjölbreytni<sup>267</sup> og í 56. gr. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Slíkir samningar og sáttmálar staðfesta oftlega aðeins það sem talinn er gildandi þjóðaréttur. Almennt gildir því að íslenskar lagareglur geta mælt fyrir um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda, allt þó innan þeirra marka sem leiðir af þjóðréttarsamningum sem Ísland kann að hafa gert við aðrar þjóðir og e.t.v. almennum reglum þjóðaréttar. Verður ekki frekar að því vikið hér.

Ætla má að EES samningurinn taki í sjálfu sér til allra náttúruauðlinda á því gildissviði sem hann tekur til. Svipað má segja um gildissvið ESB samninganna<sup>268</sup> að öðru leyti en því að gildissvið þeirra er víðtækara en EES samningsins. Fáar sérhæfðar reglur er að finna í EES samningnum varðandi auðlindir hvort sem lítið er á sjálft eignarhaldið, nýtingarréttinn<sup>269</sup> eða önnur atriði. Þó skal tekið fram að fiskimál og landbúnaður falla að miklu leyti utan samningsins. Sambandsrétturinn hefur hins vegar að geyma sérreglur um fiskimál og landbúnað og auk þess sérhæfðar reglur um raforkumál sem síðar verður getið. Hér skal einnig tekið fram að innan ESB hefur verið komið á fót viðskiptakerfi með losunarheimildir samkvæmt tilskipun 2003/87/EB<sup>270</sup> og henni fylgir skráningarkerfi, sbr.

---

<sup>267</sup> *Samningur um líffræðilega fjölbreytni* var gerður á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992 og tók gildi 29. desember 1993. Hann hefur verið í gildi hvað snertir Ísland frá því í desember 1994. Á ensku: The Convention on Biological Diversity (CBD).

<sup>268</sup> Hér er átt við sáttmálann um Evrópusambandið (SESB) og sáttmálann um starfshætti Evrópusambandsins (SSESB).

<sup>269</sup> Hér má þó gera þá athugasemd að ýmis atriði, sem varða umhverfislöggjöf og innleidd hafa verið með EES-samningnum, leggur í raun hömlur á nýtingu náttúruauðlinda.

<sup>270</sup> Þessi tilskipun er sett með heimild í þágildandi 175. gr. Rs. (nú 192. gr. SSESB) í kaflanum um umhverfismál.

reglugerð nr. 1193/2011. Þessar gerðir hafa nú verið innleiddar í íslenskan rétt, sbr. lög nr. 70/2012 um loftslagsmál.

## 12.2 Rannsóknarefnið

Spyrja má hvort og með hvaða hætti unnt sé að halda eignarrétti og stjórnunarrétti (þar með talið nýtingarrétti) á auðlindum innan marka aðildarríkja með löggjöf þrátt fyrir frelsisákvæði sambandsréttarins og aðrar reglur sem máli skipta. **Álitaefni samkvæmt þessu er t.d. hvort og að hvaða marki unnt sé að áskilja íslenska ríkinu eða borgurum þess og fyrirtækjum eignarrétt og stjórnunarrétt að auðlindum landsins.** Skylt þessu er álitamálið um hvort unnt sé að skylda aðildarríki til að nýta orkuauðlindir í þágu annarra aðildarríkja og ef svo er þá að hvaða marki.

Eftirfarandi atriði koma einkum til álita þegar fyrrgreindum álitamálum er svarað:

- Efnislegt gildissviðs sambandsréttarins.
- Landfræðilegt gildissvið sambandsréttarins.
- Löggjafarvald ESB.
- Þýðing ákvæða sambandsréttarins um skipan eignarréttar.

Verður nú um þetta fjallað í næstu köflum og í þeirri röð sem áður greinir. Falli náttúruauðlindir utan gildissviðs sambandsréttarins eiga reglur hans ekki við, sbr. kafla 12. 3. og 12. 4. en í síðarnefnda kaflanum er þó einnig fjallað um hvort sambandsrétturinn heimili eða geri ráð fyrir lagasetningu sem hefur áhrif á eignarrétt eða umráðarétt aðildarríkja að auðlindum sínum. Í kafla 12.5. verður fjallað um þýðingu ákvæðis 345. gr. SSESB um skipan eignarréttar og að hvaða marki fjórfrelsisreglur sambandsréttarins setji skorður við því að aðildarríki geti með lagasetningu áskilið sér eignarrétt að auðlindum eða stjórnun þeirra. Í kafla 12.6. er loks að finna helstu niðurstöður.

## 12.3 Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttar

Að því er varðar efnislegt gildissvið sambandsréttarins skal tekið fram að ESB réttur tekur almennt til allra efnahagssumsvifa aðildarríkjanna, sbr. nánar 3. og 4. gr. SSESB en þar eru reglur innri markaðarins þungamiðjan. Hann tekur m.a. til fiskveiða og landbúnaðar. Í ESB- rétti finnast vissar heimildir til að setja afleidda löggjöf um náttúruauðlindir, t.d. samkvæmt almennu samræmingarákvæðunum í 114. gr. SSESB eða með stoð í sérhæfðum reglum, sbr. t.d. 194. gr. SSESB, sem síðar verður getið.

Um landfræðilegu mörkin í sambandsrétti gilda ákvæði 52. gr. SESB en samkvæmt því ákvæði gildir sambandsrétturinn fyrir aðildarríkin. Þar segir jafnframt að landfræðileg afmörkun sé nánar útfærð í 355. gr. SSESB. Þar er einnig getið um ýmsar lendur sem samningurinn tekur til að hluta eða tekur ekki til.

Að því er hafsvæði varðar er eðlilegt að líta svo á að samningarnir um ESB taki ekki aðeins til þeirra svæða sem háð eru fullum yfirráðarétti aðildarríkis heldur einnig til annarra svæða eins og efnahagslögsögu og landgrunns með þeim takmörkunum sem leiða af þjóðarétti. Þetta gildir einkum um afurðir fiskveiða samkvæmt 38. gr. SSESB en einnig

til annarra lífvera svo sem sjá má af dómi dómstóls ESB í máli Cornelius Kramer.<sup>271</sup> Svipuð regla gildir að líkindum um verndun og stjórnun lífrænna auðlinda úthafsins í samræmi við alþjóðlegar reglur, sbr. 116.–120. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna en Evrópusambandið er ásamt einstökum aðildarríkjum aðili að þeim samningi. Samkvæmt þessu gilda efnisreglur sambandsrættarins í landhelgi aðildarríkjanna, í efnahagslögsögu og á landgrunni þeirra.<sup>272</sup>

Í máli dómstóls ESB sem varðaði tilskipun 92/43 (um vernd náttúrulegra heimkynna og villtra dýra og plantna)<sup>273</sup> var síðan tekið á þessu enn frekar. Í dóminum segir:

[...] the United Kingdom exercises sovereign rights in its exclusive economic zone and on the continental shelf and that the Habitats Directive is to that extent applicable beyond the Member States' territorial waters. It follows that the directive must be implemented in that exclusive economic zone.<sup>274</sup>

Í samræmi við þetta má nú ganga út frá því að ESB reglur um verndun og stjórnun lífrænna auðlinda taki ekki einungis til yfirráðasvæðis aðildarríkjanna heldur einnig til efnahagslögsögunnar allrar og landgrunnnsins að gættum þjóðarétti.

Einnig ber að gæta tilskipunar 94/22/EB um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvatnsefni. Í 2. gr. hennar segir svo:

1. Aðildarríkin halda réttinum til að ákveða hvaða svæði innan þeirra yfirráðasvæðis verði gerð aðgengileg til að stunda leit, rannsóknir eða vinnslu kolvatnsefnis.
2. Í hvert sinn sem svæði er gert aðgengilegt til að stunda starfsemina sem um getur í 1. mgr. skulu aðildarríkin tryggja að fyrirtækjum sé ekki mismunað á neinn hátt að því er varðar aðgang að starfseminni og að stunda hana.

Samkvæmt þessum ákvæðum hafa aðildarríkin yfirráðarétt yfir kolvetnisauðlindum á sínu yfirráðasvæði, þar á meðal rétt til þess að ákveða hvaða svæði verði gerð aðgengileg til að

---

<sup>271</sup> Sjá mál 3, 4 og 6/76 (*Cornelius Kramer o.fl.*), ECR 1976, bls. 01279. Þar segir: „30/33 It follows from these provisions [1., 2. og 102. gr. í aðildarsamningi Danmerkur, Írlands og Stóra-Bretlands] taken as a whole that the Community has at its disposal, on the internal level, the power to take any measures for the conservation of the biological resources of the sea, measures which include the fixing of catch quotas and their allocation between the different Member States. It should be made clear that, although Article 5 of regulation no 2141/70 is applicable only to a geographically limited fishing area [reglugerðin tók aðeins til landhelgi og efnahagslögsögu], it none the less follows Article 102 of the Act of Accession, from Article 1 of the said regulation and moreover from the very nature of things that the rule-making authority of the Community *ratione materiae* also extends - in so far as the Member States have similar authority under public international law - to fishing on the high seas. The only way to ensure the conservation of the biological resources of the sea both effectively and equitably is through a system of rules binding on all the states concerned, including non-member countries. In these circumstances it follows from the very duties and powers which Community law has established and assigned to the institutions of the Community on the internal level that the Community has authority to enter into international commitments for the conservation of the resources of the sea.“ [innskot höfundar]

<sup>272</sup> Sjá nánar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: Þróun, samanburður og staða Íslands*, bls. 45-48.

<sup>273</sup> Á ensku: Conservation of natural habitats — Wild fauna and flora.

<sup>274</sup> Sjá grein 117 í máli C-6/04 (Framkvæmdastjórnin gegn Stóra- Bretlandi og Norður- Írlandi), ECR 2005, bls. I-09017.

stunda á þeim leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis. Tilskipunin var innleidd í íslensk lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolefnis<sup>275</sup> og flutnings þess eftir leiðslukerfi utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands.

## 12.4 Löggjafarvald ESB

Aðalreglan er tvímælalaust að aðildarríkin hafa forræði á auðlindum sínum miðað við núverandi löggjöf ESB. Sú niðurstaða styðst að einhverju leyti við 345. gr. SSESB og löggjöf Sambandsins eins og hún er um þessar mundir. Umrædd aðalregla þýðir m.a. að hvert ríki fyrir sig ákveður hvernig eignarrétti að auðlindum sé háttáð og hvort þær skuli vinna (nýta), að hvaða marki og í hvaða formi.

Í sambandsréttinum eru þó undantekningar frá þessu sem hafa í fyrsta lagi stoð í einstökum sérákvæðum SSESB og í öðru lagi í almennu heimildinni í 114. gr. SSESB til að samræma lög. Verður fyrst vikið að þessu en síðan að því álitaefni að hvaða marki unnt sé að halda stjórnarskráauðlindum innan valdmarka aðildarríkja sambandsins.

### 12.4.1 Sérákvæðin

Þau sérákvæði sambandsréttar sem hér koma til álita fjalla um ýmis skilgreind atriði. Þau fjalla um ákveðna skipan eignarréttar að auðlindum, þ.e. einkum að þeim heimildum sem í honum felast. Þessar heimildir felast nú einkum í ákvæðum sambandsréttar um landbúnaðar- og fiskimál svo og í ákvæðum um umhverfismál og orkumál.

Evrópusambandið fer eitt og óskipt með valdheimildir sem varða varðveislu líffræðilegra auðlinda hafsins en að öðru leyti er stefna ESB í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum sameiginleg með aðildarríkjunum. Um hana gildir þó sambandsrétturinn að mestu leyti.

Varðandi önnur sérákvæði má hér nefna fyrrgreinda 194. gr. SSESB sem fjallar m.a. um heimildir til að setja afleiðdar gerðir um orkumál. Þar segir að sambandsrétturinn taki m.a. til þess að tryggja orkuafhendingu í sambandinu og til þess að tryggja orkumarkaðinn. Stofnanir ESB geta sett afleiðda löggjöf um þessa stefnu sem hlítir almennri lagasetningarmeðferð innan sambandsins. Í 2. mgr. ákvæðisins segir síðan að þær ráðstafanir sem gerðar séu skuli þó ekki hafa áhrif á vald aðildarríkjanna til að kveða á um skilyrði orkunýtingar, val þeirra til að ákveða orkugjafa og almenna tilhögun orkuafhendingar. Síðan er þó vikið frá þessu í c-lið 2. mgr. 192. gr. SSESB en þar er gert ráð fyrir því að ráðinu sé heimilt með *einróma ákvörðun* að gera ráðstafanir sem hafi umtalsverð áhrif á val aðildarríkis milli ólíkra orkugjafa og almenna tilhögun orkuafhendingar.

Þetta þýðir einfaldlega að stofnunum Evrópusambandsins hefur verið fengið vald, sem telst að vísu takmarkað, til að setja afleiðda löggjöf um orkumál innan þeirra valdheimilda og með þeim skilyrðum sem fram koma í fyrrgreindum ákvæðum. Valdheimildir aðildarríkjanna skerðast þá að sama skapi. Einnig má segja að raforkutilskiparnir (sem er hluti af samkeppnisreglunum) geri ráð fyrir að eignarrétti sé skipt upp og að

---

<sup>275</sup> *Kolvetni* merkir í lögunum jarðolíu, jarðgas eða annars konar kolvetni sem er til staðar í jarðlögum undir hafsbotni frá náttúrunnar hendi og nýtanlegt er í loftkenndu eða fljótandi formi.

samkeppnisreglur gildi á ákveðnum sviðum.<sup>276</sup> Þó er ekki bannað að raforkumannvirki eða dreifing orkunnar sé í opinberri eigu en viss aðskilnaður er þó ávallt áskilinn.<sup>277</sup>

Á sviði umhverfismála hefur áður verið minnst á tilskipun 2003/87/EB (viðskiptakerfi fyrir losunarheimildir)<sup>278</sup> sem sett var með sambærilegri heimild og nú getur í 192. gr. SSESB sem fjallar um heimild til að setja afleiddar gerðir um umhverfismál.

Niðurstaðan af þessum hugleiðingum er sú að ýmis ákvæði, sem þó geta vart talist víðtæk enn sem komið er, finnast í frumrétti ESB. Þau heimila sambandinu að setja afleidda löggjöf sem geta haft áhrif á þann rétt sem aðildarríkin hafa nú til að stjórna auðlindum sínum.

#### 12.4.2 Almenna ákvæðið

Hér er átt við almennu heimildina í 114. gr. SSESB. Ákvæðið tekur fyrst og fremst til samræmingar laga á sviði fjórfrelsisins á innri markaðinum. Hér er t.d. álitamál hvort unnt væri með stoð í fyrrgreindu ákvæði að setja afleidda löggjöf um að ákveðnar náttúruauðlindir skuli nýttar með tilteknum hætti, einkum þannig að skipan sjálfs eignarréttarins sé raskað, t.d. með því að krefjast einkavæðingar þeirra, t.d. á sviði orkumála. Slíkt telst sennilega ekki unnt vegna ákvæða 345. gr. SSESB en um það verður síðar rætt.

Sé hins vegar ákveðið að vinna auðlindirnar kemur strax til kasta sambandsréttar um fjórfrelsið (þar á meðal gildir bann við mismunun) og eftir atvikum þeirrar afleiddu löggjafar sem um það hafa verið sett á grundvelli 114. gr. SSESB. Raforkutilskipanir sambandsins eru dæmi um þetta.

Niðurstaðan er sú að almenna heimildin í 114. gr. SSESB til að setja afleidda löggjöf til að samræma löggjöf aðildarríkjanna á sviði fjórfrelsisins felur að jafnaði ekki í sér heimildir til að kveða á um skipan eignarréttar að auðlindum aðildarríkjanna eða stjórnun þeirra. Reglur fjórfrelsisins og afleiddar reglur ESB sem settar eru með heimild í 114. gr. gilda hins vegar þegar tekin hefur verið ákvörðun um að vinna auðlindirnar.

#### 12.4.3 Geta stjórnarskrárákvæði veitt vörn?

Í kafla 1 var vikið að efni frumvarps til stjórnskipunarlaganna um náttúruauðlindir. Spurning er um að hve miklu leyti slík ákvæði haldi gildi sínu við hugsanlega inngöngu í ESB. Þess er þá fyrst að geta að ríki sem gerist aðili að ESB verður að ganga að öllu regluverki þess nema unnt sé að semja um undanþágu frá því. Þess ber sérstaklega að gæta að stjórnarskrárákvæði aðildarríkjanna koma ekki í veg fyrir að ráðið geti ályktað einróma um einstök atriði eins og t.d. er gert ráð fyrir í c-lið 2. mgr. 192. gr. SSESB. Ástæðan er sú að aðildarríkin hafa tryggt að samningarnir um Evrópusambandið standist stjórnarskrár

---

<sup>276</sup> Áður en Lissabon-sáttmálarnir tóku gildi hafði samningurinn um EB ekki að geyma sérreglur sem giltu um orku. Sviðið féll því undir fjórfrelsið. Markmiðið var, og er enn, fyrst og fremst að koma á frjálsum orkumarkaði. Raforkutilskipanir sambandsins voru fram að því samþykktar á grundvelli 95. gr. fyrri samnings um EB, nú 114. gr. SSESB um samræmingu laga.

<sup>277</sup> Sjá Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market Legal Problems under EU Law“, bls. 17-18. Sjá einnig aðskilnaðarákvæði tilskipunar 2003/54/EB.

<sup>278</sup> Og skráningarkerfi sem fylgir henni, sbr. reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1193/2011.



þeirra eins og hann nú er.<sup>279</sup> Þetta skiptir máli því að stjórnarskrárgjafi aðildarríkjanna getur þannig ekki komið í veg fyrir að viðkomandi ráðherra í ráðinu veiti jákvæði sitt við tilteknum ráðstöfunum. Sé hins vegar um að ræða *ný ákvæði* sem fela í sér breytingu á frumrétti Evrópusambandsins, sem varða auðlindir, geta ákvæði stjórnarskrár komið að gagni, t.d. með að ákvæðum um að við slíkar nánar skilgreindar aðstæður skuli efna til þjóðaratkvæðagreiðslu.

## 12.5 Þýðing ákvæða sambandsréttar um skipan eignarréttar

Hér verður kannað hvaða reglur felist í ákvæðum 345. gr. SSESB. Könnunin tekur fyrst og fremst mið af því að hvaða marki unnt sé að skerða reglur fjórfrelsisins með skírskotun í fyrrgreind ákvæði. Skal nú vikið frekar að þessu.

### 12.5.1 Meginreglan

Hér ber fyrst að geta ákvæðisins í 345. gr. SSESB. Þar segir:

Sáttmálarnir hafa engin áhrif á reglur aðildarríkjanna um skipan eignarréttar<sup>280</sup>

Þetta ákvæði er ekki skýrt. Meðal annars er það algeng skoðun að þau eigi vegna forsögu sinnar aðeins við um fyrirtæki, þ.e. skipan eignarréttar að fyrirtækjum, þótt ekkert sé á það minnst í ákvæðinu.<sup>281</sup>

Orðin *skipan eignarréttar* virðast ekki taka til sjálfs eignarréttarins heldur þess fyrirkomulags sem haft er á honum, þ.e. hvort fyrirtæki eru í opinberum rekstri eða einkarekstri.<sup>282</sup> Reglan virðist við fyrstu sýn fela í sér að ríki megi gera ráðstafanir sem hafi það að markmiði að búa til kerfi sem t.d. miðar að því að auðlindir verði í opinberri eigu eða í einkaeigu. Segja má að umrætt ákvæði hafi að geyma fyrirvara til verndar þeirri skipan eignarréttar sem aðildarríkin óska að hafa. Það eru því aðildarríkin sem ráða skipan eignarréttar í ríkjum sínum. Samræmingarreglur þær sem er að finna í 114.-116. gr. SSESB og taka til innri markaðarins eiga því ekki við um þetta atriði svo dæmi sé tekið.

Eignarréttur og skipan eignarréttar í aðildarríkjunum grundvallast m.a. á stjórnarskrárákvæðum um friðhelgi eignarréttar, eignarnám og takmarkanir eignarréttarins. Ákvæði 345. gr. SSESB verndar þetta fyrirkomulag. Aðildarríkin hafa því t.d. heimild til þess að beita eignarnámi og kveða á um almennar takmarkanir eignarréttarins í samræmi við stjórnarskrárákvæði sín hér eftir sem hingað til. Þetta á þó ekki við um þau sérákvæði sem síðar hafa ratað inn í sambandsréttinn því að þar er um ný ákvæði að tefla sem ganga framur ákvæðum 345. gr. að því leyti.

---

<sup>279</sup> Sjá þó 242. gr. dóms þýska stjórnlagadómstólsins um Lissabon-sáttmálann, sbr. kafla 9. Þar er að finna skýran fyrirvara um að stjórnarskrárlegum kröfum skuli vera fullnægt ef um er að ræða óljós ákvæði í ESB rétti sem síðan er möguleiki til að þróa innan sambandsréttarins með skýrum og ljósum hætti.

<sup>280</sup> Á ensku: „The Treaties shall in no way prejudice the rules of the Contracting Parties governing the system of property ownership.“ Á þýsku: „Dieses Abkommen lässt die Eigentumsordnung der einzelnen Vertragsparteien unberührt.“

<sup>281</sup> Sjá Bram Akkermans og Eveline Ramaekers: „Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations“, bls. 296-302.

<sup>282</sup> Sjá Bram Akkermans og Eveline Ramaekers: „Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations“, bls. 302-304.

Það er hins vegar ekki unnt að nota þetta ákvæði til þess að komast fram hjá meginreglunum um fjórfrelsið, samkeppnisreglum og e.t.v. öðrum reglum sem kveðið er á um í rétti Evrópusambandsins. Þær fyrstnefndu fela t.d. í fyrsta lagi í sér bann við að skerða frjálsræði á þessum vettvangi og í öðru lagi bann við misrétti gagnvart ríkisborgurum og félögum (í skilningi 54. gr. SSESB) annarra aðildarríkja. Stundum má þó réttlæta frávik frá þessu eins og síðar verður vikið að en það gerist þá eingöngu á grundvelli leyfilegra frávika sambandsréttarins frá frelsisreglunum. Reglur fjórfrelsisins eru því eftir atvikum til þess fallnar að skerða gildissvið 345. gr. SSESB með þeim hætti að ákvæðið víki fyrir þeim. Með öðrum orðum má segja að eignarnámi eða svipuðum aðgerðum verði ekki beitt nema að gættum reglum sambandsréttar um fjórfrelsið, reglum um samkeppni<sup>283</sup> og fleiri reglum. Hvað sem því líður kann ákvæði 345. gr. SSESB að standa því í vegi að unnt sé að nýta stofnsetningarrétt til fulls á þeim sviðum sem greinin tekur til.<sup>284</sup> Þetta má m.a. orða þannig að stofnsetningarréttur verður ekki nýttur til að stofna einkafyrirtæki á sviðum sem eru eingöngu áskilin opinberum fyrirtækjum.

Ekki er víst að eignarnámsákvæðanir fái að öllu leyti samrýmst því markaðsskipulagi sem stefnt er að með samningunum um ESB. Á þessu er hins vegar tekið í 54. gr. og 106. SSESB en þar er kveðið á um að opinber fyrirtæki og einkasölur skuli einnig bundin af markaðsreglum sambandsins (þ.e. reglunum um fjórfrelsi, samkeppnisreglum og reglunum um bann við mismunun). Umfangsmikil þjóðnýting gæti þó orðið veruleg hindrun á því að unnt sé að hrinda ýmsum frelsisákvæðum sambandsréttarins í framkvæmd.

Lagasetning sambandsins er síður en svo útilokuð þótt hún kunnir að hafa áhrif á eignarrétt að auðlindum. Það á sérstaklega við ef heimild fyrir slíkri lagasetningu er að finna í frumrétti ESB eða á sér að öðru leyti stoð í meginreglum sambandsins. Það stafar af því að aðildarríkin teljast hafa samþykkt þær breytingar samkvæmt stjórnskipunarlægum sínum og þá e.t.v. þrengt gildissvið 345. gr. að sama skapi. Þær skorður sem greinin setur gætu þó að einhverju leyti átt við um samræmingaráætlanir á grundvelli 114. gr. SSESB.

Samantekið má segja að hvorki sé ljóst hvað felist í orðasambandinu *skipan eignarréttar* né né *hverrar verndar* hún njóti. Þó verður að telja að ákvæði 345. gr. SSESB feli í sér miðað við forsögu þess og staðsetningu í samningnum einhverja takmörkun á valdi stofnana sambandsins gagnvart aðildarríkjunum sem lýtur að því að stofnunum beri að virða skipan eignarréttar í þeim.<sup>285</sup> Skipan eignarréttarins sem slík virðist njóta verndar ákvæðisins en síður aðrar reglur um þá skipan eins og sést af þeim dómum dómstóla ESB og EFTA sem síðar verða raktir, sbr. kafla 12.5.2. Þetta þýðir að jafnaði að hafi verið

---

<sup>283</sup> Sjá nánar Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 957. Sjá einnig Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market Legal Problems under EU Law”, bls. 17 og áfram.

<sup>284</sup> Sjá nánar Stefán Má Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 473.

<sup>285</sup> Sbr. Rudolf Streinz: *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 2701-2702. Þar kemur enn fremur fram að upphaflegur tilgangur greinarinnar hafi verið að koma til móts við þann ótta aðildarríkjanna að stofnanir ESB myndu grípa inn í skipan eignarréttar á atvinnufyrirtækjum. Enn fremur að óumdeilt væri að aðildarríkin réðu því hvernig þau vildu haga skipan atvinnufyrirtækja í lögum sínum, þ.e. hvort einkavæða skuli fyrirtæki eða hafa þau í opinberri eigu.

tekin ákvörðun um að losa um eignarhald, t.d. á orkufyrirtækjum, kemur strax til kasta fjórfrelsisreglna ESB til skoðunar, t.d. reglnanna um frjálsa fjármagnsflutninga.

### 12.5.2 Dómaframkvæmd

Í máli C-182/83 (Fearon)<sup>286</sup> reyndi á hvort unnt væri að gera búsetu á tilteknu svæði að skilyrði fyrir eignarhaldi á landi. Þessi dómur skiptir hér máli því að jörðum geta fylgt náttúruauðlindir eins og áður hefur verið rakið.

Málavextir voru þeir að hlutafélagið Fearon hafði verið sett á stofn á Írlandi og skráð þar. Samkvæmt írskum lögum hafði sérstök nefnd það verkefni að taka lönd hlutafélaga eignarnámi en eignarnám gat þó ekki farið fram samkvæmt lögunum ef allir hluthafar höfðu verið búsettir í a.m.k. 1 ár innan þriggja mílna frá því landi sem um var að tefla. Tilgangurinn var að koma í veg fyrir spákaupmennsku með jarðir og að tryggja að þær væru í eigu þeirra sem nýttu þær. Hluthafarnir voru flestir breskir og fullnægðu ekki fyrrgreindu skilyrði en töldu engu að síður að ákvæðið færi í bága við stofnsetningarréttinn. Dómstóll ESB beitti hér m.a. 222. gr. (nú 345. gr. SSESB) og taldi kerfið heimilt, þ.e. að eignarnám á landi gæti farið fram með þessum hætti, en tók fram að við eignarnám yrði að gæta meginreglna sambandsréttar um bann við misrétti en sú regla væri undirliggjandi stofnsetningarréttinum.<sup>287</sup>

Samkvæmt þessu virðist öruggt að ákvæði 345. gr. SSESB er túlkað þannig að heimilt sé að beita eignarnámi sem slíku en það kerfi, sem það byggist á, verði að fullnægja grundvallarreglum Evrópusambandsins, hér reglunum um bann við mismunun í tengslum við stofnsetningarrétt.

Sama gildir einnig um frjálst flæði fjármagns, sbr. m.a. mál C-302/97 (Konle).<sup>288</sup> Í því máli var réttur aðildarríkja til að byggja upp kerfi til að eignast fasteignir ekki dreginn í efa en sagt að gæta yrði þó meginreglnanna um bann við misrétti og meginreglnanna um stofnsetningarrétt og frjálst flæði fjármagns. Var því hvorki talið leyfilegt að gera kröfu um það í austurrískum lögum að við kaup á fasteignum (nánar tiltekið landbúnaðar- og skógarsvæðum) erlends aðila þar í landi skyldi afla samþykkis stjórnvalda né að umræddir aðilar skyldu búsettir í viðkomandi ríki. Reglur af þessum toga voru taldar hindrun á reglunum um frjálst flæði fjármagns. Samkvæmt þessum dómi gildir því það sama um frjálst flæði fjármagns.<sup>289</sup> Í málinu kom einnig til álita hvort reglur af þessu tagi mætti réttlæta. Viðurkennt var að það væri unnt á tilteknum forsendum sem áttu þó ekki við í málinu.

---

<sup>286</sup> ECR 1984, bls. 03677.

<sup>287</sup> Svo segir í dóminum: „5. In its written observations, the Commission contends first of all that the system of compulsory acquisition by public bodies is part of the system of property ownership in Ireland and that article 222 of the Treaty [...] would thus on its own justify a negative answer to the question put by the national court. 6. That conclusion cannot be accepted [...] 7. Consequently, although article 222 of the treaty does not call in question the member states' right to establish a system of compulsory acquisition by public bodies, such a system remains subject to the fundamental rule of non-discrimination which underlies the chapter of the Treaty relating to the right of establishment.“

<sup>288</sup> ECP 1999, bls. I-03099.

<sup>289</sup> Sjá enn fremur mál C-16/99 (Portúgal gegn framkvæmdastjórninni) og mál 41/83 (Ítalía gegn framkvæmdastjórninni) sem ganga í svipaða átt.

Sambærileg nálgun virðist gilda þegar aðildarríkin leitast við að koma í veg fyrir fjandsamlega yfirtöku á sviði hlutafélagaréttar með hliðsjón af þeim atkvæðisrétti sem þeim er tengdur, a.m.k. þegar almannahagsmunir eru í húfi. Í máli C-483/99 (framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi)<sup>290</sup> voru málavextir þeir að franskar reglur giltu um eignarhald ríkisins í olúfélaginu ELF-Aquitaine sem hafði verið einkavætt. Hlutabréfi ríkisins (svonefndu golden share) fylgdu þó ákveðin réttindi þess efnis m.a. að efnahagsmálaráðherra skyldi samþykkja sérhverja sölu ef hún leiddi til þess að einkaaðili fengi hlutdeild í félaginu að ákveðnu marki. Í málinu var m.a. deilt um hvort Frakkland gæti haldið þessum rétti sem átti að tryggja ákveðið eftirlit og að félagið yrði ekki einkavætt um of. Talið var að þessi skipan færi í bága við reglurnar um frjálst flæði fjármagns (mismunun) og var ákvæði 345. gr. SSESB ekki talið því til fyrirstöðu. Vísað var í fyrri dóm, Konle, því til áréttingar. Hins vegar var talið að ríki gætu eftir atvikum réttlætt og haldið ákveðnum áhrifum innan fyrirtækja sem voru opinber en hafa verið einkavædd þegar þessi fyrirtæki athafna sig á sviðum sem varða *almannahag* eða veita *þýðingarmikla þjónustu*. Dómarnir í málum C-367/98 (framkvæmdastjórnin gegn Portúgal) og C-503/99 (framkvæmdastjórnin gegn Belgíu) gefa ekki frekari leiðbeiningu en ganga í sömu átt. Eftir þetta hafa tveir dómar gengið, þ.e. dómur í máli C-463/00 (framkvæmdastjórnin gegn Spáni) og C-98/01 (framkvæmdastjórnin gegn Stóra-Bretlandi) en þeir gefa ekki tilefni til frekari umræðu.<sup>291</sup>

Í máli C-244/11 (framkvæmdastjórnin gegn Grikklandi) reyndi á hvort grísk lög stæðust þar sem gert var ráð fyrir að samþykki ríkisins þyrfti ef hluthafi öðlaðist meira en 20% af vissum fyrirtækjum á sviði fjarskipta sem höfðu verið einkavædd en voru áður opinber. Þar fyrir utan gerðu lögin ráð fyrir því að ráðherra skyldi samþykkja tilteknar ráðstafanir á vegum félagsins, t.d. ákvörðun um slit þess. Talið var að 345. gr. SSESB ætti ekki við, heldur var litið á þetta samkvæmt reglum um stofnsetningarrétt og reglum um frjálsa fjármagnsflutninga. Varnir Grikklands þess efnis að ákvæðið hindraði ekki öflun hlutanna heldur aðeins beitingu þeirra var hrundið með hliðsjón af því að beiting atkvæðisréttarins væri afgerandi til að hafa áhrif á reksturinn (brot á stofnsetningarrétti). Því var enn fremur haldið fram að kerfið væri nauðsynlegt til þess að tryggja öryggi fjarskiptanna en dómstóllinn taldi að þau sjónarmið gætu einungis átt við þar sem aðgerðir væru nauðsynlegar til að verjast raunverulegri og verulegri hættu sem beindist að undirstöðuatriðum samfélagsins. Það þótti ekki eiga við í málinu. Aðgerðirnar voru auk þess ekki taldar hóflegar þar sem lögin settu algert bann við 20% markið án tillits til þess um hvers konar aðgerðir væri að tefla. Loks var bent á að þau atriði sem vörðuðu eftirlitið væru ekki nægjanlega skilgreind og gæfu stjórnvöldum mikið svigrúm til mats. Það leiddi til þess að prófun dómstóla yrði ekki komið við.

Allir fyrrgreindir dómar fela það í sér að við tilteknar aðstæður er unnt að réttlætta aðgerðir ríkis til að halda eignarrétti að auðlindum innan marka ríkisins að einhverju leyti. Það verður þó aðeins gert á grundvelli reglna sambandsréttar.<sup>292</sup> Í fyrrgreindu ELF-

---

<sup>290</sup> ECR 2002, bls. I-04781.

<sup>291</sup> Sjá hér Peter Th. Ørebech: „EØS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004:26 Hjemfall“, bls. 17 og áfram.

<sup>292</sup> Sjá Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market. Legal Problems under EU Law“, bls. 14 og áfram.

Aquitaine máli var t.d. talið að umrætt kerfi franskra laga gengi mun lengra en nauðsynlegt var til að ná því markmiði sem keppt var að (þ.e. að nægjanlegar olúbirgðir væru til í landinu á hverjum tíma). Ákvæði 345. gr. SSESB hjálpar hér því ekki til heldur aðeins þær réttlætningarástæður sem gilda að sambandsrétti.

Athyglisvert er að ákvörðun um eignarnám má styðja við 345. gr. SSESB samkvæmt Fearon- dómnum. Hún fer í sjálfu sér gegn reglunni um bann við misrétti en er engu að síður heimil. Það kerfi sem komið er á með eignarnáminu verður hins vegar að standast fjórfrelsisreglurnar. Spyrja má í framhaldi af þessu hvort koma megi á kerfi sem gengur ekki eins langt og eignarnám en tryggir engu að síður stöðu ríkisins nægjanlega, t.d. með því að áskilja leyfi og þess háttar eins og var í máli nr. C-483/99 (framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi). Svo virðist ekki vera nema að gættum reglum um fjórfrelsið. Þetta kann að þykja óeðlilegt í ljósi orðalags ákvæðanna og venjulegrar rökhugsunar, þ.e. úr því að beita má þeirri mismunun sem í því felst að taka auðlindir eignarnámi (Fearon) hljóti að mega gera það sem minna er, þ.e. að ákveða einhver millstig af þessu sem ekki ganga eins langt. Aðallögsögumaður hafði einmitt haldið fram slíkum sjónarmiðum en dómstóll ESB féllst ekki á það. Þetta virðist ákveðin þversögn en þó kann að vera að reglur af þessu tagi geti skekkt samkeppnisreglur eða hindrað frelsisreglurnar óeðlilega.

Dómar hafa einnig gengið á sviði *hugverkaréttar* sem í raun sýna enn eina hlið þessar mála, sbr. t.d. sameinuð mál 56 og 58/64 (Consten & Grundig) og 78/70 (Deutsche Grammophone). Í þessum málum var gerður greinarmunur á eignarréttinum sem slíkum annars vegar og beitingu hans hins vegar. Vísað var m.a. í 345. gr. SSESB og talið að ákvæðið útilokaði ekki áhrif annarra reglna sambandsréttarins (einkum fjórfrelsisreglnanna) á beitingu réttinda af þessu tagi þótt umrædd réttindi væru viðurkennd eignarréttindi að landsrétti. Í þessu samhengi má nefna mál 350/92 (Spánn gegn ráðinu). Þar er gert ráð fyrir að sambandið geti sett reglur á sviði eignarréttar á hugverkum þegar um er að ræða samræmingu laga<sup>293</sup> en á því sviði hefur verið gerður skýr munur á eignarrétti annars vegar og nýtingu þeirra hins vegar.<sup>294</sup> Sennilegt er að það sama eigi við um aðrar skyldar tegundir eignarréttar.

Samantekið má e.t.v. segja um þessi síðastnefndu tilvik að dómstóllinn viðurkenni aðeins vald aðildarríkjanna til þess að kveða á um skipan eignarréttar í mjög þröngum skilningi en telur síðan að efnisreglur ESB og þar með talin afleidd löggjöf eigi við í verulegum mæli um alla útfærslu hans og beitingu. Dómaframkvæmd þessi er ekki að öllu leyti skýr og hún dregur auk þess mjög úr þeirri þýðingu 345. gr. SSESB sem orð hennar virðast gefa til kynna.

### 12.5.3 Gilda sérreglur um opinber fyrirtæki?

Reglurnar um fjórfrelsi (og bann við misrétti) taka fyrst og fremst til ríkisborgara aðildarríkjanna en þau taka þó einnig til lögpersóna. En hvaða lögpersóna og á hvaða hátt?

---

<sup>293</sup> Sjá mál C-350/92, ECR 1995, bls. I-1985. Svo segir: „22 It follows that neither Article 222 nor Article 36 of the Treaty reserves a power to regulate substantive patent law to the national legislature, to the exclusion of any Community action in the matter.“

<sup>294</sup> Sjá hér m.a. mál C-10/89 (*Hag II*), grein 14.

Úr því álitamáli þarf að leysa til þess að sjá hvort opinberir aðilar hafi aðra réttarstöðu að því er fyrrgreindar reglur varðar.

Í þessu sambandi ber fyrst að vísa til 54. gr. SSESB. Ákvæðið hljóðar svo:

Með félög eða fyrirtæki, sem stofnuð eru í samræmi við lög aðildarríkis og hafa skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð innan Sambandsins, skal farið, að því er þennan kafla varðar, á sama hátt og einstaklinga sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjunum.

Með félögum eða fyrirtækjum er átt við félög eða fyrirtæki, stofnuð á grundvelli einkamálaréttar eða verslunarréttar, þar með talin samvinnufélög, svo og aðra lögaðila sem lúta opinberum rétti eða einkarétti, þó að frátöldum þeim sem eru ekki rekin í hagnaðarskyni.

Samkvæmt þessu er augljóst að umræddar reglur gilda einnig fyrir félög og einnig fyrir opinber fyrirtæki. Það er hvorki skilyrði samkvæmt ákvæðinu að viðkomandi félag sé skráð eða það hafi öðlast réttthæfi. Jafnvel félög sem stunda atvinnu að hluta til falla þarna undir eins og t.d. sum íþróttafélög. Eina undanþágan sem þarna er leyfð gildir fyrir félög eða fyrirtæki sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni eins og t.d. hrein trúfélög. Í því sambandi skiptir ekki máli hvað um þetta segir í samþykktum félags heldur hvernig félag starfar í raun og veru.<sup>295</sup>

Hins vegar ber hér einnig að líta til ákvæðis 51. gr. SSESB sem hljóðar svo:

Ákvæði þessa kafla (um stofnsetningarrétt, innskot hér) gilda ekki um starfsemi sem í aðildarríki fellur undir meðferð opinbers valds, jafnvel þótt svo sé aðeins í einstökum tilvikum.

Samkvæmt þessu gilda því ákvæði stofnsetningarréttar<sup>296</sup> ekki um *starfsemi* sem felur í sér meðferð *opinbers valds*. Ákvæðið gildir bæði fyrir einkafyrirtæki og opinbera aðila. Talsverðar kröfur eru gerðar til þess að í raun sé um meðferð á opinberu valdi að ræða. Sem dæmi má nefna að öryggisþjónusta eða starfsemi hjálparveita falla þarna ekki undir.<sup>297</sup>

Segja má að ákvæði 55. gr. SSESB staðfesti enn frekar fyrrgreindan skilning um til hverra aðila frelsisákvæðin taki. Síðar greint ákvæði hljóðar svo:

Með fyrirvara um beitingu annarra ákvæða sáttmálanna skulu aðildarríkin sjá til þess að ríkisborgarar annarra aðildarríkja sitji við sama borð og eigin ríkisborgarar að því er varðar hlutdeild í stofnfé félaga eða fyrirtækja í skilningi 54. gr.

---

<sup>295</sup> Sbr. Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 326-327.

<sup>296</sup> Ekki er ljóst hvort það sama á við um önnur fjórfrelsisákvæði en þó verður að teljast líklegt að svo sé. Í 2. mgr. 51. gr. SSESB segir efnislega að stofnanir Sambandsins geti ákveðið með almennri lagasetningarmeðferð að ákvæði kaflans (þ.e. um stofnsetningarrétt) skuli ekki eiga við um tiltekna atvinnugreinar.

<sup>297</sup> Sjá nánar Rudolf Streinz: *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 748-749.

Þau önnur ákvæði samningsins sem hér er vitnað til eru fyrst og fremst ákvæðin um stofnsetningarrétt og frjálst flæði fjármagns. Ákvæði þetta er greinilega til vara við frelsisákvæðin og á að tryggja þau enn frekar í sessi. Gildi þess er talið fyrst og fremst felast í því að skýra enn frekar atriði sem annars gætu valdið deilum, t.d. þegar opinber fyrirtæki eru einkavædd eða þegar ríki leitast við að koma í veg fyrir yfirtöku erlendra aðila á innlendum fyrirtækjum.<sup>298</sup>

Sé um að ræða opinbera aðila í atvinnurekstri eru þeir í öllum tilvikum bundnir af reglum 37. gr. SSESB en samkvæmt þeim ákvæðum eru ríkiseinkasölur ekki bannaðar en aðildarríkin taka hins vegar á sig þá skyldu að ríkisborgurum aðildarríkjanna verði ekki mismunað við innkaup og markaðsetningu vara. Hér er einnig að geta ákvæðis 106. gr. SSESB. Ákvæðið felur í sér að aðildarríkin skuli tryggja að engar ráðstafanir séu gerðar eða viðhaldið varðandi opinber fyrirtæki og fyrirtæki sem veitt hefur verið sérstök réttindi eða einkaréttindi sem fari í bága við meginregluna um bann við mismunun eða gegn samkeppnisreglum eða reglunum um ríkisaðstoð. Frá þessu er síðan undantekning í 2. mgr. greinarinnar þegar um er að ræða fyrirtæki sem hefur almenna efnahagslega þýðingu eða þegar um er að ræða fjáröflunareinkasölur að því leyti sem þau geta ekki náð markmiðum sínum á annan hátt.<sup>299</sup>

Samantekið má segja að reglurnar um fjórfrelsið eins og þeim hefur hér verið lýst taki til ríkisborgara aðildarríkjanna og félaga þeirra, þ. á m. til allra opinberra fyrirtækja. Önnur starfsemi ríkis eða sveitarfélaga fellur þar fyrir utan. Reglur fjórfrelsisins og samkeppnisreglur gilda um opinber fyrirtæki með fáum undantekningum.

## 12.6 Helstu niðurstöður

Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttarins er víðtækt. Sambandsrétturinn tekur almennt til allra efnahagssumsvifa aðildarríkjanna en þar eru reglur innri markaðarins þungamiðja. Sambandsrétturinn gildir fyrir aðildarríki hans en þar eru nánari landfræðileg mörk útfærð. Vísbindingar eru um að sambandsrétturinn nái ekki aðeins til svæða sem háð eru fullum yferráðarétti aðildarríkis heldur einnig til annarra svæða eins og efnahagslögsögu og landgrunns með þeim takmörkunum sem leiða af þjóðarétti.

Skipan og stjórn auðlinda verður komið á með þeim sérákvæðum sem nú finnast í sambandsréttinum og að því marki sem þar er heimilað. Þau ákvæði eru ekki mörg enn sem komið er en finnast þó bæði í frumrétti og afleiddum sambandsrétti sem lögfestur hefur verið með heimild í frumréttinum. Dæmi um þetta er ákvæði c-liðar 2. mgr. 192. gr. SSESB sem fyrr er rakið. Svipað er að segja um hinar almennu samræmingarheimildir samkvæmt 114. gr. SSESB. Í þeim gætu falist takmarkaðar heimildir til að kveða á um skipan auðlinda en þó ekki almennar heimildir til að ráðstafa auðlindum aðildarríkjanna. Meginreglan er því sú að aðildarríkin halda eignarréttarlegum heimildum að auðlindum sínum.

---

<sup>298</sup> Sjá nánar Rudolf Streinz: *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, bls. 773.

<sup>299</sup> Sjá nánar Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 657 og áfram.

Orðasambandið *skipan eignarréttar* í 345. gr. SSESB er skýrt þröngt. Helsta þýðing ákvæðisins virðist vera að aðildarríkin geti ákveðið hvort fyrirtæki og auðlindir séu í opinberri eigu eða einkaeigu. Heimilt er að beita eignarnámi sem slíku (og e.t.v. svipuðum aðgerðum) en það kerfi sem það byggist á verður að fullnægja grundvallarreglum Evrópusambandsins. Aðildarríkin hafa sennilega rýmri heimildir ef þau taka undir sig auðlindir við aðstæður þar sem ekki er um atvinnustarfsemi að ræða, t.d. aðeins að því er varðar eignarrétt. Hér má þó endurtaka þá gagnrýni sem sett var fram í kafla 12.5.2. að dómarframkvæmd varðandi þessi atriði er ekki að öllu leyti skýr og hún dregur auk þess mjög úr þeirri þýðingu 345. gr. SSESB sem orð hennar virðast gefa til kynna.

Álykta má af dómunum að viss frávík eða hindranir frá meginreglum stofnsetningarréttar og frjálsu flæði fjármagns megi eftir atvikum réttlæta, einkum með skírskotun í mikilvægar þjóðfélagsþarfir í almannabágu, sbr. t.d. mál nr. C-483/99 (framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi). Óljóst er hversu langt verður gengið í því efni. Réttlættingarástæður af því tagi geta átt við þegar fyrirtæki starfa á sviðum sem varða almannahag eða veita þýðingarmikla þjónustu, t.d. varðandi orkubirgðir eða orkuöryggi, og þá ávallt að gætri meðalhófsreglu.

Öll fyrirtæki, einnig opinber fyrirtæki, verða að hlíta sambandslöggjöfinni á sviði fjórfrelsis og samkeppni. Orðasambandið opinbert fyrirtæki er skýrt rúmri skýringu í því sambandi.



## 13 Fiskveiðireglur Evrópusambandsins

### 13.1 Inngangur

Sameiginleg sjávarútvegsstefna sambandsins skiptist í fjögur efnisatriði. Í fyrsta lagi fiskveiðistjórnun, í öðru lagi stefnu í alþjóðamálum, í þriðja lagi stefnu í markaðs- og viðskiptamálum og í fjórða lagi fjármögnun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu. Í kafla þessum er einkum fjallað um fyrsta hlutann, þ.e. fiskveiðistjórnunina.

Umfjöllunin í þessum kafla byggist einkum á bók Stefáns Más Stefánssonar og Óttars Pálssonar, *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: þróun, samanburður og staða Íslands*, sem gefin var út á árinu 2003, auk uppfærslu bókarinnar sem Hildur Ýr Viðarsdóttir framkvæmdi á árinu 2011.<sup>300</sup> Þá byggist umfjöllunin í þessum kafla að hluta til á upplýsingum sem eru aðgengilegar á vef framkvæmdastjórnarinnar um fiskveiðar<sup>301</sup> og loks á þremur greinargerðum sem samningahópur um sjávarútvegsfélum vann að, þ.e. greinargerðir um (i) fiskveiðistjórnun og umhverfið, (ii) samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir og (iii) opinber framlög og markaðsskipulag.<sup>302</sup>

Við lestur framangreindra heimilda ber að hafa í huga að á síðastliðnum árum hefur Evrópusambandið unnið að endurskoðun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu og tók ný stefna gildi þann 1. janúar 2014 með gildistöku nýrrar grunnreglugerðar nr. 1380/2013 og nýrrar markaðsreglugerðar nr. 1379/2013. Verður stuttlega vikið að helstu breytingum hér að neðan. Leitast er við að miða umfjöllunina í kaflanum við hina breyttu sameiginlegu sjávarútvegsstefnu eftir því sem unnt er. Eftir atvikum er nauðsynlegt að rannsaka nánar hvaða breytingar hin nýja stefna hefur í för með sér enda hefur skammur tími gefist til þess að skoða hina endurskoðuðu sameiginlegu sjávarútvegsstefnu sambandsins.

### 13.2 Upphaf og þróun

Sérstök stefna ESB í fiskimálum varð fyrst aðkallandi á ofanverðum sjöunda áratug síðustu aldar. Það var ekki síst fyrirhuguð aðild Stóra-Bretlands, Noregs, Írlands og Danmerkur sem þá ýtti undir stefnumótun á þessu sviði. Upphaflegu aðildarríkin sex, Þýskaland, Frakkland, Belgía, Holland, Lúxemborg og Ítalía, sáu þann kost við að móta sameiginlega fiskveiðistefnu, áður en ný ríki yrðu aðilar að sambandinu, að þau yrðu bundin við þær sjávarútvegsreglur sem þá væru þegar í gildi. Að öðrum kosti hefðu þessi ríki getað haft áhrif á efni reglnanna. Þetta er nauðsynlegt að skoða í því ljósi að aðild þessara ríkja átti fyrirsjáanlega eftir að auka við fiskimið sambandsins og umsvif á þessu sviði. Á þessum forsendum tókst aðildarríkjum sambandsins árið 1970 að koma sér saman um sameiginlega stefnu um skipulag sjávarútvegs mála og markaðsmál. Þetta varð sá lagagrundvöllur sem nýju aðildarríkin, þ.e. Stóra-Bretland, Danmörk og Írland, gengu að við inngöngu í sambandið árið 1972. Þessi ríki áttu á hinn bóginn þátt í mótun þeirra reglna sem síðar tóku gildi.

---

<sup>300</sup> Hægt er að nálgast rafrænt eintak bókarinnar og uppfærslunnar á vef Lagastofnunar Háskóla Íslands, [www.lagastofnun.hi.is](http://www.lagastofnun.hi.is).

<sup>301</sup> Sbr. <http://ec.europa.eu/fisheries>.

<sup>302</sup> Sbr. [www.viðræður.is](http://www.viðræður.is).

Árið 1977 varð til sameiginleg fiskveiðistefna gagnvart ríkjum utan sambandsins. Á þeim tíma þótti líklegt að 200 mílna fiskveiðilögsaga yrði samþykkt á þriðju hafréttarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna sem hófst árið 1973 en lauk ekki fyrr en níu árum síðar, þ.e. árið 1982. Markmið sambandsins var einkum að búa svo um hnútana að gerð þjóðréttarsamninga um fiskveiðar kæmi í hlut sambandsins en ekki einstakra aðildarríkja þess. Þannig átti að tryggja sem best áframhaldandi veiðar sambandsflotans á fjarlægum fiskimiðum að því marki sem unnt væri. Að sama skapi var reynt að koma í veg fyrir að aðildarríkin gerðu slíka samninga hvert fyrir sig.

Verndarráðstöfunum var lítil gaumur gefinn innan sambandsins fyrst í stað en áhersla einkum lögð á skipulag fiskveiða- og markaðsmál, svo og að halda þeim fiskimiðum sem sambandið hafði yfir að ráða ef svo færi að alþjóðalög heimiluðu ríkjum að færa lögsögu sína út í 200 sjómílar. Í byrjun ársins 1983 náðist samkomulag um verndarráðstafanir á fiskimiðunum eftir langar samningsumleitunir og segja má að með því hafi endanlega verið lagður grunnur að núgildandi fiskveiðistefnu sambandsins. Mesta þýðingu hafði reglugerð 170/83 um verndun og stjórn fiskiauðlinda en þar var m.a. lagður grunnur að reglum um jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum, ákvörðun hámarksafla, úthlutun landskvóta til einstakra aðildarríkja og að meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Þessar reglur eru enn hornsteinar í fiskveiðistefnu sambandsins.

Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins sætti umfangsmikilli endurskoðun sem leiddi til reglugerðar 2371/2002 um vernd og sjálfbæra nýtingu fiskiauðlinda innan hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu, sem tók gildi 1. janúar 2003.

Í apríl 2009 gaf framkvæmdastjórnin út grænbók þar sem fjallað er um galla hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu sambandsins og voru lagðar fram almennar tillögur til úrbóta og leitað var opinbers samráðs. Rúmlega tveimur árum síðar lagði framkvæmdastjórnin fram tillögur sínar að endurskoðun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu, m.a. tillögu að nýrri grunnreglugerð.

Þann 10. desember 2013 samþykkti Evrópuþingið nýja grunnreglugerð nr. 1380/2013 um hina sameiginlegu fiskveiðistefnu, sem felldi úr gildi eldri grunnreglugerð nr. 2371/2002, og fól í sér umfangsmikla endurskoðun. Hún tók gildi þann 1. janúar 2014. Á sama tíma tók gildi ný markaðsreglugerð nr. 1379/2013 sem felldi úr gildi reglugerð 104/2004.

Samkvæmt vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar um fiskveiðar munu helstu breytingar stefnunnar felast í eftirfarandi atriðum.

- (i) Stuðla skal að sjálfbærni fiskveiða þar sem framkvæmdastjórnin leggur til að fyrir árslok 2015 skuli fiskveiðar vera sjálfbærar samkvæmt markmiði Hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, sem staðfest var á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna á árinu 2002, þannig að veiðar nái sjálfbærum hámarksafrakstri.
- (ii) Áætlanir til margra ára munu færast frá því að eiga við um einstaka fiskistofna í að fjalla um fiskveiðar almennt, þannig að fjallað verði um fleiri fiskistofna í færri áætlunum þar sem markmiðið er að ná sjálfbærni.
- (iii) **Brottkast, sem metið er 23% af heildarveiði, verði bannað** með þrepaskiptum hætti og sjómenn verða skyldaðir til að landa öllum afla sem hefur viðskiptalegan tilgang. Aðildarríki þurfa að ganga úr skugga um að skip þeirra

séu þannig útbúin að þau geti skráð allar aðgerðir þannig að unnt sé að fylgjast með skuldbindingunni um að öllum afla sé landað.

- (iv) Aðildarríkin þurfa að tryggja að veiðigeta flotans (fjöldi, stærð og búnaður skipa) sé í samræmi við veiðiheimildir. Verði aðildarríki vart við umframgetu skal það þróa aðgerðaráætlun til þess að minnka umframgetu.
- (v) Hin nýja stefna mun auka við dreifstýrða stjórnun þannig að sambandið skilgreinir ramma, markmið og staðla, en aðildarríkin vinna saman og þróa ráðstafanir til innleiðingar reglnanna. Þegar öll viðeigandi aðildarríki samþykkja skulu tilmæli vera útfærð í reglum sem gilda gagnvart öllum sjómönnum.
- (vi) **Um 70% fiskveiðiflota ESB eru smábátar.** Hins vegar eru áhrif þeirra á fiskveiðar mun minni, þ.e. einungis 8% af heildarveiði í tonnum og 32% miðað við vélar afl. Af þeim sökum framlengist réttur aðildarríkja til að takmarka veiðar innan 12 sjómílna frá strandlengju þeirra til ársins 2022.
- (vii) Fyrir árslok 2014 skulu aðildarríki leggja fram áætlanir um að bæta aðstæður fyrir fiskiendi, fjarlægja stjórnsýslulegar hindranir og viðhalda umhverfislegum, félagslegum og hagfræðilegum stöðlum fyrir fiskeldisiðnaðinn.
- (viii) Bæta skal vísindalega þekkingu og aðildarríkjum verður falið að safna, viðhalda og deila upplýsingum um fiskistofna, flota og áhrif fiskveiða á hafsvæði.
- (ix) Sú nýja markaðsstefna sem tekin verður upp hefur þann tilgang að bæta samkeppnishæfni iðnaðarins, auka gegnsæi markaðanna og að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði. Núverandi skipulag verður fært til nútímahorfs og einfaldað. Samtökum framleiðenda verður gert kleift að kaupa fiskafurðir þegar verð falla undir tiltekið lágmark og að vista birgðirnar til þess að markaðssetja þær síðar. Þá munu samtök framleiðanda fá aukin áhrif í sameiginlegri umsýslu, eftirliti og stjórnun. Nýir staðlar um merkingar, gæði og rekjanleika munu veita neytendum skýrari upplýsingar og hjálpa þeim við að styðja sjálfbærar fiskveiðar.
- (x) Í fiskveiðisamningum við þriðju ríki mun Evrópusambandið ýta undir sjálfbærni, góða stjórnunarhætti og meginreglur um lýðræði, mannréttindi og réttarríki. Leitast verður við að gera sérstaka samninga í stað gildandi samninga sem munu tryggja að hagnýting fiskauðlinda eigi sér stað á grundvelli traustrar vísindalegrar þekkingar, og nái einungis til viðbótarauðlinda sem samstarfsríkið getur ekki eða vill ekki veiða sjálft.
- (xi) Breytingar verða gerðar á löggjöf um tæknilegar ráðstafanir og stjórnun vegna skuldbindingar um löndun.

Þann 2. desember 2011 lagði framkvæmdastjórnin fram tillögu um endurskoðaðan sjávarútvegssjóð.<sup>303</sup> Þann 20. desember 2013 tilkynnti framkvæmdastjórnin að Evrópuþingið og ráðið hefðu ekki náð samkomulagi um nokkur atriði varðandi hinn nýja sjávarútvegssjóð en framkvæmdastjórnin myndi halda áfram við að reyna að ná fram samkomulagi milli þingsins og ráðsins.

---

<sup>303</sup> Á ensku: *The European maritime and fisheries fund* (EMFF). Sjóðurinn á m.a. að aðstoða sjómenn við að breyta starfsemi sinni yfir í sjálfbærar veiðar og að styðja strandhæruð til að auka fjölbreytni atvinnutækifæra.

### 13.3 Löggjöf um fiskveiðar

#### 13.3.1 Lagalegur grundvöllur sameiginlegu fiskveiðistefnunnar

Lögmætisreglan er meginregla að sambandsrétti. Samkvæmt henni verða allar ákvarðanir sem stofnanir sambandsins taka, meðal annars við setningu afleiddrar löggjafar svo sem reglugerða eða tilskipana, að hafa stöð í frumrétti en til hans teljast sáttmálinn um Evrópusambandið, sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins og aðildarsamningar. Af lögmætisreglunni leiðir að ákvarðanir sem skortir lagastoð eru að jafnaði ógildar eða ógildanlegar. Á það jafnt við um reglur á sviði sjávarútvegs og aðrar reglur. Er því ljóst að stefnumótun um sjávarútveg getur aðeins átt sér stað innan þeirra marka sem SSESB og aðildarsamningar setja.

Samkvæmt d. lið 1. mgr. 3. gr. SSESB fer Evrópusambandið eitt með óskiptar valdheimildir og því yfirráð yfir varðveislu auðlinda í sameiginlegu fiskveiðistefnu sambandsins. Hins vegar fer Evrópusambandið, ásamt aðildarríkjunum, yfirráð yfir öðrum þáttum sameiginlegu fiskveiðistefnunnar, sbr. d. lið 2. mgr. 4. gr. SSESB.

Í III. bálk 2. hluta SSESB er fjallað um landbúnað og fiskveiðar. Af lagaákvæðum bólsins má ráða að landbúnaðarstefna sambandsins og hin sameiginlega fiskveiðistefna sambandsins séu nátengd, enda fjalla ákvæði kaflans einkum um hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu sambandsins. Hins vegar kemur fram í 38. gr. SSESB að með landbúnaðarafurðum sé m.a. átt við um afurðir fiskveiða ásamt afurðum sem tengjast þeim beint og komnar eru af fyrsta vinnslustigi. Þá kemur fram að tilvísanir til sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar eða landbúnaðar og notkun hugtaksins „landbúnaður“ varði einnig sjávarútveg, með hliðsjón af sérstökum einkennum þess atvinnuvegar.

Við afmörkun á valdheimildum stofnana sambandsins til lagasetningar á sviði fiskveiða skipta ákvæði 38.-44. gr. SSESB mestu máli. Ákvæðin fela einkum í sér fyrirbæli um þrjú verkefnavið, þ.e. í fyrsta lagi um vernd fiskistofna, þar með talið eftirlit með fiskveiðunum (39. og 41. gr.), í öðru lagi um sameiginlegt skipulag markaðar fyrir landbúnaðarafurðir (40. gr.) og í þriðja lagi um samkeppnisreglur og viðskipti (43. gr.). Verkefnaviðin eru þó fleiri þar sem ákvæði 39. gr. um stefnuna í landbúnaðarmálum eru svo víð að þau geta náð til margvíslegra annarra viðfangsefna. Samanlagt mynda fyrrgreind ákvæði lagalega umgjörð um starfsemi sambandsins á sviði fiskimála, með öðrum orðum mynda þau ytri mörk löggjafar- og ákvörðunarvalds stofnana þess. Markmið fiskveiðistefnunnar (og landbúnaðarstefnunnar) eru talin upp í 1. mgr. 39. gr. SSESB. Þau eru:

- a) að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og tryggja skynsamlega þróun landbúnaðarframleiðslunnar og sem hagkvæmasta nýtingu framleiðsluþátta, einkum vinnuafls,
- b) að tryggja á þennan hátt viðunandi lífskjör í landbúnaði, einkum með því að auka tekjur þeirra einstaklinga sem stunda landbúnað,
- c) að sjá til þess að stöðugleiki ríki á mörkuðum,
- d) að tryggja vöruframboð,
- e) að sjá til þess að neytendur fái vörur á sanngjörnu verði.

Hvað löggjafarvald stofnana sambandsins varðar er það þýðingarmest í lagalegum skilningi að markmið sameiginlegu fiskveiðistefnunnar eru afar rúmt orðuð í SSESB, einkum 1. mgr. 39. gr. SSESB. Vikmörkum ákvarðanavalds stofnana sambandsins til að

útfæra fiskveiðistefnuna með afleiddum réttargerðum eru samkvæmt því fremur lítil takmörk sett. Til samanburðar skal það nefnt að dómaframkvæmd dómstóls sambandsins í málum er varða túlkun á valdheimildum stofnana sambandsins til að setja reglur á sviði landbúnaðar er ótvíræð um það að stofnanirnar hafa víðtækt vald til að setja reglur á þessu sviði. Að því virtu að þessar valdheimildir eru hinar sömu og þær sem eiga við um fiskveiðistefnuna hníga sterk rök að því að völd stofnana sambandsins séu sambærileg á þessum tveimur sviðum.

Rétt er þó að hyggja að tvennu í þessu sambandi. Annars vegar því að stofnanir Evrópusambandsins eru ávallt í störfum sínum bundnar við meginreglur sambandsins, svo sem reglur um jafnræði og meginreglur stjórnsýsluréttar. Þeim er ekki heimilt að setja lög um sjávarútveg sem brjóta gegn þessum reglum en slíkir annmarkar gætu hæglega leitt til ógildingar viðkomandi löggjafar. Hins vegar kann hér að gæta áhrifa annarra markmiða sambandsins og þá þannig að við ákvarðanatöku og framkvæmd í sjávarútvegsmálefnum beri að hyggja að ákvæðum annarra greina SSESB en þeirra sem áður er vísað til og beinlínis marka grundvöll fiskveiðistefnunnar, t.d. ákvæða um umhverfismál.

### 13.3.2 Málsmeðferð við að setja afleidda löggjöf

Fyrir gildistöku Lissabon-sáttmálans var kveðið á um í 37. gr. Rómarsáttmálans að ráðið skyldi eftir tillögu frá framkvæmdastjórninni, eftir að hafa ráðfært sig við Evrópska þingið, með auknum meirihluta, gefa út reglugerðir, tilskipanir eða ákvarðanir. Greinin fól því í sér almenna heimild ráðsins til að setja afleidda löggjöf um fiskveiðistefnu sambandsins.

Lissabon-sáttmálinn hefur nú að geyma tvær málsmeðferðarreglur í 43. gr. SSESB sem breyta fyrri skipan.

Í fyrsta lagi er um að ræða 2. mgr. 43. gr. SSESB, en hún er svohljóðandi:

„Evrópuþingið og ráðið skulu koma á, í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð og að höfðu samráði við efnahags- og félagsmálanefndina, sameiginlegu markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir, eins og kveðið er á um í 1. mgr. 40. gr. og setja önnur nauðsynleg ákvæði til að ná markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar og sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.“

Setning afleiddrar löggjöf á grundvelli 2. mgr. 43. gr. SSESB þarfnast samkvæmt þessu aðkomu framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og ráðsins, og er fyrirkomulaginu nánar lýst í 294. gr. SSESB. Það felur í sér að Evrópuþingið og ráðið samþykki sameiginlega reglugerð, tilskipun eða ákvörðun að tillögu framkvæmdastjórnarinnar.

Í öðru lagi er um að ræða 3. mgr. 43. gr. SSESB, sem er svohljóðandi:

„Ráðið skal, að tillögu framkvæmdastjórnarinnar, samþykkja ráðstafanir sem lúta að ákvörðun verðs, álagningar, styrkja og magntakmarkana, svo og ákvörðun og úthlutun veiðiheimilda.“

Rétt er að geta þess að ekki er um raunverulega efnisbreytingu að ræða í sambandsrétti þótt ákvæðið hafi ekki verið að finna í Rómarsamningnum, því ákvæðið var áður að finna í 20. gr. reglugerðar nr. 2371/2002.

Samkvæmt þessu kemur það í hlut ráðsins, sem í þessu tilviki er skipað sjávarútvegsráðherrum sambandsins, að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar og á grundvelli tilvitnaðs ákvæðis, að taka ákvörðun um það heildarmagn af fiski sem aðildarríkjunum er heimilt að veiða. Á þetta við um veiðar úr nytjastofnum innan lögsögu aðildarríkja sambandsins og veiðar sem sambandinu eru heimilar á grundvelli samninga við þriðju ríki og veiðar á úthafinu í samræmi við þjóðarétt. Heildarafla samkvæmt ákvörðun ráðsins er síðan úthlutað árlega til aðildarríkjanna í formi landskvóta á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar. Framangreint gildir einnig um sóknarmark.

Þá ber að hafa í huga að ákvörðun ráðsins skal tekin með auknum meirihluta, sbr. 16. gr. SSESB, en þar kemur m.a. fram að frá 1. nóvember 2014 skal aukinn meirihluti skilgreindur sem a.m.k. 55% þeirra sem eiga sæti í ráðinu og til að minnihluti geti stöðvað framgang mála verður hann að vera skipaður a.m.k. fjórum fulltrúum í ráðinu. Að lokum er rétt að geta þess að ráðið getur einungis breytt tillögu framkvæmdastjórnarinnar á grundvelli ákvæðisins með einróma ákvörðun, sbr. 293. gr. SSESB.

### **13.3.3 Mörk lagasetningarvalds stofnana Evrópusambandsins og einstakra aðildarríkja**

Ákvæði SSESB fela stofnunum Evrópusambandsins það hlutverk að taka upp og þróa sameiginlega fiskveiðistefnu. Sú staðreynd að stofnunum sambandsins hefur verið falið víðtækt vald til lagasetningar á tilteknu sviði útilokar að jafnaði vald aðildarríkjanna að sama skapi.

Það leiðir því af almennum reglum sambandsréttar að lagasetningarvald um fiskimál er hjá sambandinu en ekki aðildarríkjunum en telja verður að þau hafi afsalað sér rétti til að setja reglur á þessu sviði, a.m.k. í öllum aðalatriðum. Eins og áður segir fellur varðveisla líffræðilegra auðlinda undir óskiptar valdheimildir ESB sbr. d) lið 1. mgr. 3. gr. SSESB. Orðasamband þetta er hins vegar túlkað vítt og nær t.d. til reglna um leyfilegs hámarksafla, tæknilegar verndarráðstafanir og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna. Ástæða er til að ætla að það nái í raun til hvers kyns ráðstafana sem miða að því að markmiðum samkvæmt 1. mg. 39. gr. SSESB verði náð.<sup>304</sup> Þá er vakin athygli á því að meginreglan um nálægð á hér ekki við, sbr. nánar kafla 3.4. Það þýðir að umræddur málaflokkur er í aðalatriðum á valdi ESB.

Frá aðalreglunni um að vald til að taka ákvarðanir í fiskimálum hvíli hjá stofnunum sambandsins eru nokkrar undantekningar, t.d. gilda ákveðnar sérreglur um hafsvæði allt að tólf sjómílur frá grunnlínum, en slík hafsvæði heyra með vissum fyrirvara undir yferráðavald viðkomandi strandríkis, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar 1380/2013 (áður 2. mgr. 17. gr. reglugerðar 2371/2002). Þá eru og dæmi um að sambandslöggjöfin feli í sér framsal löggjafarvalds til aðildarríkjanna, t.d. varðandi eftirlit.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Sbr. nánar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson, Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins, bls. 36 og áfram.

<sup>305</sup> Sbr. nánar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson, Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins, bls. 38-39.

#### 13.3.4 Aðildarsamningar

Samningar sem Evrópusambandið hefur gert í tengslum við aðild nýrra ríkja hafa gildi sem frumréttur og eru jafnréttáir ákvæðum SSES. Þannig má leiða af dómi dómstóls Evrópusambandsins í máli frá 1982, bls. 4261,<sup>306</sup> að aðildarsamningar geti falið í sér undanþágur frá reglum sambandsréttar hafi þeir að geyma skýr ákvæði þar að lútandi. Í flestum tilfellum þegar þetta á við er um að ræða reglur sem varða tímabundna aðlögun einstakra ríkja að réttarreglum sambandsins vegna sérstakra hagsmuna en í einhverjum tilfellum hafa reglur í aðildarsamningum almennara gildi en svo.

Rétt er að geta nokkurra ákvæða í öðrum aðildarsamningum sem þýðingu hafa haft fyrir sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins. Fjallað er um aðildarsamning vegna inngöngu Noregs frá árinu 1994, sem felldur var í þjóðaratkvæðagreiðslu í sérstökum kafla 13.4. hér síðar.

- (i) *Aðildarsamningar vegna inngöngu Danmerkur, Írlands og Stóra-Bretlands frá 1972.* Í aðildarlögunum var ákvæði er snerta fiskveiðar einkum að finna í 98.-103. gr. Athyglisvert er að ríkjum sambandsins var m.a. veitt tímabundin heimild til að takmarka fiskveiðar innan 6 sjómílna lögsögu sinnar. Þessi regla er nú fallin úr gildi en fól á sínum tíma í sér frávik frá ákvæðum þágildandi reglugerðar 2141/70 um skipulag fiskveiða sem lagði bann við mismunun eftir þjóðerni.
- (ii) *Aðildarsamningar vegna inngöngu Spánar og Portúgals frá 1985.* Vikið var að sérstökum réttindum Spánar um fiskveiðar í 156.-164. gr. aðildarlaganna. Samkvæmt þeim hafði Spánn eingöngu takmarkaða aðild að hinni sameiginlegu sjávarútvegsstefnu til ársloka 2002. Takmörkunin fólst einkum í því að eingöngu tilteknum fjölda fyrirfram ákveðinna spænskra skipa var heimilt að veiða í lögsögu þeirra aðildarríkja sem fyrir voru auk þess sem aðgangur spænskra skipa að ákveðnum hafsvæðum, svo sem Norðursjó, var takmarkaður. Aðildarlögin hafa að geyma sambærileg ákvæði að því er Portúgal snertir.
- (iii) *Aðildarsamningar vegna inngöngu Finnlands og Svíþjóðar frá 1994.* Um réttindi Finnlands til veiða innan lögsögu sambandsins var fjallað í 91. gr. aðildarlaganna. Þar var m.a. kveðið á um rétt Finnlands til að veiða tiltekið hlutfall af vissum fisktegundum á nánar tilgreindum hafsvæðum sambandsins en öðrum ekki. Finnar urðu þó að hlíta ákvörðunum sambandsins um hámarkskvóta. Um réttindi fiskiskipa sambandsins til veiða í lögsögu Finnlands var með sama hætti fjallað í 95. gr. aðildarlaganna. Hvað Svíþjóð varðar var fjallað um fiskimál í 115.-122. gr. aðildarlaganna. Samkvæmt 118. gr. laganna fengu sænsk skip að veiða ákveðið magn tiltekinna fisktegunda á nánar tilgreindum hafsvæðum sambandsins á jafnréttisgrundvelli miðað við önnur

---

<sup>306</sup> Mál 258/81, Metallurgiki gegn framkvæmdastjórninni. Í dóminum segir m.a.: „7 Article 2 of the act provides that „from the date of accession, the provisions of the original Treaties and the acts adopted by the institutions of the Communities shall be binding on the Hellenic Republic and shall apply in that state under the conditions laid down in those Treaties and in this act“. 8 It appears from those provisions that the Act of accession is based on the principle that the provisions of Community law apply ab initio and in toto to the new Member States, derogations being allowed only in so far as they are expressly laid down by transitional provisions. None of the provisions mentioned by the applicant has the effect of derogating from Article 58 of the ECSC Treaty.“



aðildarríki. Svíþjóð varð þó að hlíta ákvörðunum sambandsins um hámarkskvóta. Um réttindi sambandsins til veiða í fiskveiðilögsögu Svíþjóðar var fjallað í 123. gr. **aðildarlaganna. Sérreglur þessar giltu einungis til loka ársins 2002** en frá þeim tíma að telja eru bæði Finnland og Svíþjóð fullgildir aðilar að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins.

- (iv) *Aðildarsamningur vegna inngöngu Möltu frá 2003*. Í 9. mgr. 6. gr. aðildarsamnings Möltu o.fl. sést vel að vald til að stjórna fiskveiðum ríkis er framselt til Evrópusambandsins við inngöngu í sambandið. Aðalatriðið hér er að Malta sett fram kröfu um að stjórna veiðunum innan 25 sjómílna vegna sérstakra aðstæðna. Til að koma til móts við sjónarmið Möltu var gert ráð fyrir að reglugerð 1626/94 (um ákveðnar tæknilegar ráðstafanir til verndar fiskiauðlindum í Miðjarðarhafinu)<sup>307</sup> yrði breytt og hún sniðin að þeim sérstöku aðstæðum sem þarna ríkja í tiltekinn aðlögunartíma. **Tekið er sérstaklega fram í skjalinu að þeim ráðstöfunum verði einungis beitt á fyrrgreindu 25 sjómílna beltí og að þar megi ekki beita mismunun.** Loks er skýrt tekið fram að þær verndarráðstafanir sem ákvörðun verður tekin um komi ekki í veg fyrir framþróun afleiddrar löggjafar sambandsins á þessu sviði.<sup>308</sup> Þessar breytingar voru gerðar með reglugerð nr. 813/2004 og er reglurnar nú að finna í reglugerð nr. 1967/2006. Auk framangreinds fékk Malta nokkrar aðrar undanþágur sem þó skipta litlu máli fyrir það efni sem hér er rætt. **Þessar undanþágur voru þó ýmist tímabundnar eða framkvæmdar með breyttum gerðum sambandsins.**<sup>309</sup> **Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið er ljóst að Malta fékk ekki neinar varanlegar undanþágur frá fiskveiðistefnu sambandsins.** Eins og málin standa nú er einvörðungu um að ræða sérstakar verndarráðstafanir innan 25 sjómílna marka þar til annað verður ákveðið.<sup>310</sup> Athuga verður að þær tilhliðranir sem Malta fékk er að finna í afleiddum gerðum Evrópusambandsins. Þeim gerðum getur Evrópusambandið svo breytt með þeirri málsmeðferð sem um það gildir innan sambandsins.

## 13.4 Aðgangur að hafsvæðum og auðlindum

### 13.4.1 Almennt

**Jafn aðgangur aðildarríkja Evrópusambandsins að hafsvæðum og auðlindum hafsins er meginregla í sambandsrétti.** Sá aðgangur er hins vegar ekki ótakmarkaður. Óhætt er að segja að ein mikilvægasta stoð sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar felist í regluverki sem einkum er ætlað að þjóna því hlutverki að stuðla að verndun lífrænna auðlinda hafsins sem og skynsamlegri og ábyrgri nýtingu þeirra á sjálfbærum grunni. Grunnreglugerð

---

<sup>307</sup> Umrædd reglugerð er að sumu leyti sérsniðin fyrir náttúruauðlindir í Miðjarðarhafinu.

<sup>308</sup> Sbr. viðauka III við aðildarsamning þar sem fjallað er um undanþágur frá fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (í 3. kafla).

<sup>309</sup> Svo segir í aðildarsamningi Möltu: "The above solution is without prejudice to the evolution of secondary law in this field."

<sup>310</sup> Þess skal hér getið að prófessor Peter Ørebech virðist sammála þessum niðurstöðum í fyrirlestri sem hann hélt þann 11. janúar 2009 og ber nafnið EN SAMMENLIGNING AV NASJONALSTATERS MAKT INNEN EØS OG EU – MED SÆRLIG VEKT PÅ ISLAND OG NORGE, sbr. <http://heimssyn.is/gagnasafn/> (sótt 10. febrúar 2014).



1380/2013 myndar ramma um það regluverk og er vísað til hennar sem grunnreglugerðarinnar í eftirfarandi umfjöllun.

### 13.4.2 Meginregla um jafnan aðgang

Með reglugerð 2141/70 var fyrst kveðið á um þá skyldu aðildarríkjanna að heimila sjómönnum og fiskiskipaeigendum frá öðrum aðildarríkjum að stunda veiðar í fiskveiðilögsögu sinni með sömu skilmálum og eigin skipum. Árið 1983 breyttust aðstæður verulega að því leyti að þá voru í fyrsta sinn teknar upp reglur á vettvangi sambandsins sem miðuðu að því að takmarka það heildarmagn sem heimilt var að veiða af fiski. Jafnframt voru settar reglur sem kváðu á um kvótaskiptingu milli aðildarríkjanna og ákveðna svæðaskiptingu í tengslum við veiðarnar. Af því leiðir að meginreglan um jafnan aðgang aðildarríkjanna að hafsvæðum og auðlindum þeirra hefur frá þeim tíma ekki eins mikla þýðingu og áður. Hún er þó enn mikilvæg í ýmsu tilliti.

#### 13.4.2.1 Þýðing meginreglunnar

Í 1. mgr. 5. gr. grunnreglugerðarinnar (áður 1. mgr. 17. gr. reglugerðar 2371/2002) segir svo:

„Fiskveiðiskip sambandsins skulu hafa jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum á öllum hafsvæðum sambandsins öðrum en þeim sem vísað er til í 2. og 3. málsgrein, að virtum þeim reglum sem settar eru samkvæmt III. hluta.“

Samkvæmt þessu er það meginregla að sambandsrétti að ekkert aðildarríki getur haldið uppi löggjöf eða lagaframkvæmd um aðgang að fiskimiðum eða nýtingu þeirra sem felur í sér verri kjör fyrir ríkisborgara annars aðildarríkis en innlenda ríkisborgara nema unnt sé að færa hlutræn og málefnaleg rök fyrir slíkri löggjöf eða framkvæmd. Aðildarríkjum er þannig til dæmis almennt óheimilt að meina fiskiskipum annarra aðildarríkja aðgang að hafsvæðum innan eigin lögsögu eða setja þeim þrengri skilyrði til veiða en eigin fiskiskipum hafi þau á annað borð veiðiheimildir.

#### 13.4.2.2 Sérreglur

Frá meginreglunni um jafnan aðgang að hafsvæðum eru mikilvægar undantekningar.

Í 2. mgr. 5. gr. grunnreglugerðarinnar (áður 2. mgr. 17. gr. reglugerðar 2371/2002) kemur efnislega fram að **á hafsvæðum allt að 12 sjómílum frá grunnlínu sé aðildarríkjunum heimilt að takmarka veiðar við fiskiskip sem venjubundið hafa veitt á þeim hafsvæðum og gert út frá höfnum aðliggjandi stranda. Heimildin gildir til 31. desember 2022.** Þann fyrirvara verður þó að gera hér að hafi veiðar verið stundaðar frá einu aðildarríki innan 12 sjómílna lögsögu annars á grundvelli samkomulags þar að lútandi, þá verður þeim veiðum haldið áfram eftir ákveðnum reglum sem fram koma í viðauka I við grunnreglugerðina. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar er tilteknum aðildarríkjum heimilt að takmarka veiðar innan 100 sjómílna lögsögu á ystu svæðum sambandsins, sbr. 349. gr. SSESÞ þar til 31. desember 2022.

**Varast ber að skilja framangreint á þann veg að sérreglur um 12 sjómílna lögsögu undanskilji hana frá reglum um hámarksafla og kvótaúthlutun til aðildarríkjanna.** Svo er ekki. Sérreglurnar fela ekki í sér ótakmarkað vald einstakra aðildarríkja til að mæla fyrir

um veiðar á þessum svæðum. Þær tryggja strandsvæðum ekki heldur ákveðinn hluta af heildarafla sambandsins. Tilgangur þessara reglna er einkum að verja íbúa strandhéraða, sem jafnan stunda smábátaútgerð, ágangi stærri fiskiskipa. Þá er einnig bent á að reglurnar eru tímabundnar sambandsreglur og þeim verður því breytt eftir þörfum sambandsins þegar og ef á það reynir.

### 13.4.3 Heildarafli

Óhætt er að segja að kjarni þess kerfis sem komið hefur verið á til að takmarka aðgang að hafsvæðum og auðlindum sambandsins felist í ákvörðunum um leyfilegan heildarafla úr öllum helstu nytjastofnum og skiptingu hans á milli aðildarríkjanna. Hefur ráðið, sem skipað er sjávarútvegsráðherrum sambandsins, að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar, tekið ákvörðun um það heildarmagn af fiski sem aðildarríkjunum er heimilt að veiða á komandi fiskveiðiári, sbr. 3. mgr. 43. gr. SSESB (áður 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 2371/2002). Á það við um veiðar úr nytjastofnum innan lögsögu aðildarríkja sambandsins og veiðar sem sambandinu eru heimilar á grundvelli samninga við þriðju ríki og veiðar á úthafinu í samræmi við þjóðarétt. Heildarafla samkvæmt ákvörðun ráðsins hefur síðan verið úthlutað árlega til aðildarríkjanna í formi landskvóta á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar.

### 13.4.4 Landskvótar

Reglur sem setja þak á veiðar úr tilteknum stofnum eru mikilvægar út frá verndarsjónarmiðum. Jafnframt er litið svo á að reglur um einhvers konar skiptingu heildaraflans séu nauðsynlegur þáttur í því að reglur um hámarksafla nái tilgangi sínum. Ekki er hins vegar sjálfgefið hvernig haga beri slíkri skiptingu. Til að mynda er hugsanlegt að reglum yrði hagað þannig að sambandið sjálft ráðstafaði veiðiheimildunum til einstakra sjómanna eða útgerða í stað þess að skipta þeim á milli aðildarríkjanna eins og gert er í núgildandi sambandsrétti. Ráðið hefur valið þá leið að úthluta fiskveiðiheimildum eftir ákveðnu kerfi í formi landskvóta til aðildarríkjanna í kjölfar ákvarðana um leyfilegan hámarksafla.

#### 13.4.4.1 Meginreglan um hlutfallslega stöðugar veiðar

Í 1. málslíð 1. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar segir:

„Veiðiheimildum skal úthlutað til aðildarríkja með þeim hætti að sérhverju aðildarríki séu tryggðar hlutfallslega stöðugar veiðar úr hverjum stofni eða fyrir hverjar veiðar.“

Ákvæðið felur í sér reglu um við hvað ráðið skuli miða við úthlutun kvóta til aðildarríkjanna. Samkvæmt ákvæðinu skuli hverju aðildarríki tryggðar hlutfallslega stöðugar fiskveiðar úr sérhverjum viðkomandi fiskistofna eða veiðum. Er jafnan vísað til þessarar reglu sem meginreglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar. Á hún rætur sínar að rekja til sambærilegra reglna sem áður komu fram í 1. mgr. 4. gr. eldri reglugerðar 170/83, ii-lið 4. mgr. 8. gr. reglugerðar 3760/92 og 2. málslíð 1. mgr. 20. gr. reglugerðar 2371/2002. Tekið er fram að þótt orðalag grunnreglugerðarinnar sé lítillaga frábrugðið orðalagi eldri reglugerða virðist ekki um efnisbreytingu að ræða.

Hugtakið hlutfallslega stöðugar veiðar þarfnast frekari skýringar við. Efni meginreglunnar verður ekki beinlínis ráðið af orðalagi 1. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar en nokkra leiðbeiningu er að finna í öðrum heimildum og dómum dómstóls sambandsins.

Ákvörðun um heildarafla og kvótaskiptingu milli aðildarríkjanna var fyrst tekin með reglugerð 172/83 um kvóta, kvótaskiptingu o.fl. Af 4. mgr. aðfararorða þeirrar reglugerðar má greina hvað úthlutuninni réð en það voru einkum þrjú sjónarmið:

- a) Veiðireynsla ríkis úr viðkomandi stofni. Í þessu sambandi var miðað við meðalafla einstakra ríkja á árunum 1973 til 1978.
- b) Þarfir svæða sem sérstaklega eru háð fiskveiðum. Þau svæði sem þetta sjónarmið átti við um voru t.d. Írland og ákveðin svæði í norðurhluta Englands.
- c) Tjón einstakra aðildarríkja vegna útfærslu fiskveiðilögsögu ríkja utan sambandsins. Þau aðildarríki sem helst biðu tjón við útfærsluna en nutu góðs af þessu sjónarmiði voru Stóra-Bretland og Vestur-Þýskaland.

Óhætt er að halda því fram að einkum þessi sjónarmið hafi ráðið niðurstöðunni við upphaflega skiptingu heildarafla þeirra stofna sem sættu aflatakörkunum milli aðildarríkjanna. Umrædd reglugerð 172/83 gildi fyrir árið 1982. Leitast var við að tryggja aðildarríkjunum sanngjarnt og eðlilegt hlutfall aflans miðað við ákveðnar forsendur. Á grundvelli þeirra sjónarmiða sem vísað er til hér að ofan var heildarafla úr einstökum stofnum skipt milli aðildarríkja sambandsins þannig að hverju um sig var úthlutað ákveðnu hlutfalli af heildarveiðinni. Og þótt ákvarðanir um leyfilegan heildarafla hafi síðan tekið breytingum frá ári til árs hefur þetta hlutfall haldist því sem næst óbreytt og aðildarríkjum með því tryggðar hlutfallslega stöðugar veiðar.

Varast ber að líta svo á að meginreglan um hlutfallslega stöðugar veiðar tryggi aðildarríkjum ákveðið aflamagn úr hverjum stofni í lestum talið. Hér er aðeins um að ræða ákveðið hlutfall veiði úr ákveðnum stofni innan afmarkaðs svæðis. Af því leiðir að aðildarríki hafa að meginstefnu til orðið að sætta sig við hlutfallslega skerðingu veiðiheimilda þegar reynst hefur óumflýjanlegt vegna ágangs í nytjastofna að draga úr leyfilegum heildarafla milli ára. Þá er þess að geta að meginreglan tryggir hlutfall veiða úr tilteknum nytjastofnum og eðli málsins samkvæmt tekur svæðaskipting veiðanna mið af því. Þetta má þó ekki skilja svo að meginreglan tryggi ákveðið hlutfall af heildarveiði afmarkaðra svæða. Með öðrum orðum verður það hvorki ráðið af grunnreglugerðinni né dómum dómstóls sambandsins að áskilnaður um hlutfallslega stöðugar veiðar feli í sér rétt aðildarríkis til ákveðins hlutfalls af veiðum afmarkaðra svæða.

Ráðið hefur afar vítt svigrúm til mats við kvótaúthlutun á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar. Þannig féllst dómstóll sambandsins til að mynda ekki á það með Ítalíu í dómi frá 2001, bls. I-7997,<sup>311</sup> að það að nota aðeins eitt ár til viðmiðunar við ákvörðun veiðireynslu, þegar kom til kvótaúthlutunar úr nytjastofni sem áður hafði ekki verið háður ákvörðun ráðsins um leyfilegan heildarafla og kvótaúthlutun, væri andstætt meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Í dómi frá 1987, bls. 2671,<sup>312</sup> var það ennfremur ekki talið fara í bága við meginregluna um hlutfallslega stöðugar veiðar að

<sup>311</sup> Mál 120/99, Ítalía gegn ráðinu.

<sup>312</sup> Mál 46/86, Albert Romkes gegn Officier van Justitie.

viðhalda hefðbundnu hlutfalli veiðikvóta á milli aðildarríkjanna, jafnvel þótt einstök aðildarríki hafi ekki haft þörf fyrir eða hafi ekki getað veitt upp í allan landskvótann sem þeim var úthlutað. Þá er ljóst að tæknilegar verndarráðstafanir, sem takmarka aðgang að auðlindum sjávar og koma þannig í veg fyrir að veiðar ákveðinna sjómanna verði stundaðar með sama hætti og áður, eru ekki í andstöðu við meginregluna, sbr. dóm frá 1993, bls. I-6133.<sup>313</sup>

Önnur sjónarmið kunna að ríkja þegar nýjum veiðiheimildum er úthlutað, en ætla verður að til nýrra veiðiheimilda teljist bæði veiðiréttindi sem verða til á grundvelli samninga við þriðju ríki og veiðar úr nytjastofnum sem áður voru ekki undirorpnir ákvörðun ráðsins um leyfilegan hámarksafla og kvótaúthlutun. Í 2. málslíð 1. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar segir að þegar nýjum veiðiheimildum er úthlutað skal tekið tillit til hagsmuna sérhvers aðildarríkis.

Samkvæmt þessu á meginreglan um hlutfallslega stöðugar veiðar ekki við þegar nýjum fiskveiðiréttindum er úthlutað. Við þær aðstæður er það ráðsins að ákveða eftir hvaða aðferð skuli úthlutað en þó er því óheimilt að líta framhjá hagsmunum einstakra ríkja. Jafnframt, og eins og ávallt, er ráðinu skylt að hlíta meginreglum sambandsréttar við ákvarðanatökuna.

Sérstök sjónarmið eiga við um ný aðildarríki þegar samið er um aðlögun þeirra að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins. Sem dæmi má nefna að í aðildarsamningum Spánar og Portúgals frá 1986 og aðildarsamningum Finnlands og Svíþjóðar frá 1994 var samið sérstaklega um tímabundna aðlögun þessara ríkja að sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni. Þannig var í báðum tilvikum samið sérstaklega um gagnkvæmar veiðiheimildir á aðlögunartímanum, m.a. þannig að veiðiheimildir væru bundnar við kvóta í lestum talið eða ákveðið hlutfall úr leyfilegum heildarafla. Þessi ríki urðu því ekki fullgildir aðilar að sjávarútvegsstefnunni og nutu hvorki réttinda né báru skyldur samkvæmt reglum hennar með sama hætti og önnur aðildarríki. Um réttindi þeirra og skyldur fór eftir ákvæðum viðkomandi aðildarsamninga. Þetta átti við um veiðar úr nytjastofnum sem aðgangur var að á samningstímanum. Öðru máli gegndi hins vegar um veiðiheimildir, t.d. samkvæmt tvíhliða þjóðréttarsamningum, sem urðu til eftir inngöngu ríkjanna og viðkomandi aðildarsamningar tóku ekki til. Telja verður að ný ríki geti á jafnréttisgrundvelli gert tilkall til kvóta við þær aðstæður.

#### **13.4.4.2 Ráðstöfun aðildarríkja á landskvóta**

Af 6. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar leiðir að aðildarríkjunum er bæði rétt og skylt að setja reglur um ráðstöfun þess landskvóta sem kemur í þeirra hlut, að undanskildum landskvóta sem er hluti af kerfi framseljanlegra veiðiheimilda en grunnreglugerðin mælir fyrir um að aðildarríkjum sé heimilt að setja á stofn kerfi af framseljanlegum veiðiheimildum.

Samkvæmt téðri málsgrein skulu aðildarríkin ákveða við hvaða nánari reglur úthlutun veiðiheimildanna styðst, með öðrum orðum hvernig veiðiheimildum sem koma í þeirra

---

<sup>313</sup> Mál C-405/92, Etablissements Armand Mondiet SA gegn Armement Islais SARL, sjá einkum 50. gr.

hlut skuli úthlutað. Í þessu felst til að mynda að einstökum aðildarríkjum er rétt að kveða á um það hvaða fiskiskipum úr flota þeirra eru heimilar veiðar og hvaða skipum ekki. Reglur sem ríki setja í þessu sambandi mega þó ekki fara í bága við réttarreglur sambandsréttar sem ganga fyrir landslögum. Ótvírætt er að heimilt er að setja veiðum skilyrði, svo sem um stærð, aldur og ástand fiskiskips, búnað þess, fjölda sjómanna um borð, aðbúnað áhafnar, hollustu- og heilbrigðiskröfur, öryggi áhafnar o.s.frv., að því leyti sem slíkar reglur samrýmast sambandsrétti, sbr. t.d. dóm dómstóls sambandsins frá 1989, bls. 4509.<sup>314</sup>

Framkvæmdastjórnin hefur sem endranær eftirlit með því að úthlutunarreglur einstakra aðildarríkja brjóti ekki gegn sambandsrétti. Er aðildarríkjum af þeirri ástæðu skylt að tilkynna framkvæmdastjórninni hvaða forsendur úthlutun styðst við, sbr. síðari málslið 6. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar.

Í þeim tilgangi að stuðla að skynsamlegri nýtingu kvótans er aðildarríkjunum heimilt að skiptast á kvóta, sbr. 8. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar. Ákvæðið tekur samkvæmt orðum sínum aðeins til kvótaskipta milli aðildarríkjanna sjálfra. Þeim er hins vegar ekki heimilt að ráðstafa kvóta til þriðju ríkja og varla að afhenda hann öðrum aðildarríkjum gegn endurgjaldi sem sumum kynni að þykja æskilegt. Þá verður að telja að aðildarríki geti látið hjá líða að nýta kvóta án þess að önnur ríki geti við það eitt gert kröfur um auknar veiðiheimildir, sbr. til hliðsjónar dómi dómstóls sambandsins frá 1987, bls. 2671.<sup>315</sup> Ekki er hins vegar unnt að útiloka með öllu að slíkt athafnaleyssi gæti síðar haft áhrif á kvótaúthlutun eftir meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar.

Í 17. gr. grunnreglugerðarinnar kemur fram að aðildarríki skulu beita gegnsæjum og hlutlægum viðmiðunum við úthlutun á landskvóta, þ.m.t. umhverfislegum, félagslegum og efnahagslegum viðmiðum. Jafnframt kemur fram að aðildarríkin mega beita viðmiðum sem taka m.a. tillit til áhrifa fiskveiða á umhverfið, sögulegrar reglufylgni, framlags til hins staðbundna hagkerfis og sögulegrar veiðireynslu.

#### 13.4.4.3 Kvótahopp

Landskvóti er bundinn við fiskiskip sem sigla undir fána aðildarríkis eða eru þar skrásett. Með öðrum orðum hafa einvörðungu skip sem þannig háttar til um kost á að öðlast veiðiheimildir úr kvóta aðildarríkis. Tilgangurinn er sá að tryggja einstökum ríkjum ákveðna hlutdeild í heildarafla sambandsins og skerf af þeim ávinningi sem af veiðunum hlýst. Afkastageta fiskiskipaflota margra aðildarríkja er hins vegar umtalsvert meiri en svo að landskvóti viðkomandi ríkis fullnægi þörf þeirra fyrir veiðiheimildir. Til að bregðast við því hefur tíðkast að útgerðarmenn aðildarríkis A skrái skip sín í aðildarríki B með það fyrir augum að öðlast hlutdeild úr landskvóta aðildarríkis B. Hefur þetta verið nefnt kvótahopp. Að vissu marki er afleiðing þess sú að rofin eru tengsl á milli landskvóta og hagsmuna viðkomandi þjóðar.

Sögulegur aðdragandi kvótahoppisins er sá að með aðildarsamningum Spánar og Portúgals frá 1986 fékk spænski fiskveiðiflotinn, eins og fyrr er getið, aðeins takmarkaðan aðgang

<sup>314</sup> Mál C-216/87, The Queen gegn Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd.

<sup>315</sup> Mál 46/86, Albert Romkes gegn Officier van Justitie.

að fiskimiðum sambandsins. Ónýtt sóknargeta spænka flotans var hins vegar geysileg og tilraunir sambandsins til að bæta úr þessu með samningum við þriðju ríki um auknar veiðiheimildir bættu lítið úr skák. Af þeim sökum brugðu spænskir sjómenn og útgerðarmenn á það ráð að stofnsetja sig í öðrum aðildarríkjum, einkum þó í Stóra-Bretlandi, og öðlast með þeim hætti aðgang að landskvóta viðkomandi ríkja. Til varnar hafa aðildarríkin gripið til ýmissa ráðstafana í löggjöf er reisa skorður við kvótahoppi. Einkum hefur verið gerð krafa um ákveðin tengsl við það land sem kvótanum ráðstafar, svo sem þjóðerni, búsetu, löndun o.fl. Skilyrði af þessu tagi eru vitaskuld óhagstæð öðrum en þeim sem slík tengsl hafa og geta því álitaeftni risið um lögmæti þeirra gagnvart meginreglum sambandsréttar um bann við mismunun eftir þjóðerni og frelsi á sviði stofnsetningar, atvinnu, þjónustu og fjármagnsflutninga, svo og gagnvart réttarreglum um fjárfestingar í fyrirtækjum. Verður nú leitast við að svara því hvort og þá hvernig aðildarríki geti með lagasetningu komið í veg fyrir kvótahopp. Þau skilyrði sem koma til athugunar í þessu sambandi er unnt að flokka eftir því hvort þau gera kröfur um (a) efnahagsleg tengsl milli veiða og aðildarríkis, (b) þjóðerni eða heimilisfesti eigenda fiskiskipa eða (c) þjóðerni eða heimilisfesti skipstjórnar og annarra áhafnar meðlima.

### **Efnahagsleg tengsl milli veiða og aðildarríkis**

Hér má sem dæmi nefna kröfur um að skip sé gert út frá innlendri höfn, að skip landi aflu í innlendum höfnum og að útgerð sé stjórnað frá viðkomandi landi. Dómstóll sambandsins hefur lagt til grundvallar að við mat á því hvort skilyrði af þessu tagi fái staðist beri að líta til markmiða landskvótakerfisins. Í dómi frá 1989, bls. 4509, <sup>316</sup>kom eftirfarandi fram:

„[...] markmið kvótanna er að tryggja sérhverju aðildarríki skerf af leyfilegum heildarafla sambandsins, sem í meginatriðum er ákvarðaður á grundvelli þess afla sem var afrakstur hefðbundinna veiða íbúa byggðarlaga þess aðildarríkis sem háð eru fiskveiðum og skyldum iðnaði og þau nutu góðs af áður en kvótakerfinu var komið á fót.

24 Einnig er rétt að benda á að landskvótakerfið var tekið upp til að auðvelda innleiðingu þeirra ráðstafana til verndar fiskiauðlindum sem mælt er fyrir um í 102. gr. aðildarsamningsins frá 1972 á sem skemmstum tíma. Þar af leiðandi er það skref í átt að sjávarútvegsstefnu sambandsins sem ætlað er að leiða til endurskipulagningar og aðlögunar fiskveiðiflotanna að fyrirliggjandi fiskiauðlindum. Þetta kvótakerfi felur engu að síður í sér frávik frá almennu reglunni um jafnan aðgang að fiskiauðlindum sem fram kemur í 1. mgr. 2. gr. reglugerðar 101/76 [nú 1. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar].

25 Af þeim sökum eru þær ráðstafanir sem aðildarríkjunum, við beitingu þess valds sem þeim er falið með 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 170/83 [nú 6. mgr. 16. gr. grunnreglugerðarinnar], er heimilt að gera, með það fyrir augum að útiloka ákveðin fiskveiðiskip er sigla undir fána þeirra frá hlutdeild í nýtingu landskvóta þeirra, aðeins réttlætunarlegar ef þær eru hæfilegar og nauðsynlegar til að markmiði kvótanna eins og það er skýrt að ofan verði náð.“

---

<sup>316</sup> Mál C-216/87, The Queen gegn Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd.

Í málinu reyndi á ákvæði breskra laga sem gerðu það að skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis, og þar með úthlutun veiðiheimilda, að leyfi yrði aðeins veitt fiskiskipum sem hefðu það sem kallað var raunveruleg efnahagsleg tengsl við aðildarríkið. Að virtu markmiði landskvótakerfisins tók dómstóllinn fram:

„26 Það markmið getur í sjálfu sér réttlætt skilyrði sem sniðin eru til að tryggja að raunveruleg efnahagsleg tengsl séu milli fiskiskips og hlutaðeigandi aðildarríkis ef tilgangurinn með slíku skilyrði er að byggðarlög sem háð eru fiskveiðum og skyldum iðnaði njóti góðs af kvótunum. Á hinn bóginn verður skilyrði um efnahagsleg tengsl sem fer út fyrir þessi mörk ekki réttlætt með vísan til landskvótakerfisins.“

Samkvæmt framangreindu má telja það niðurstöðu dómsins að skilyrði að landsrétti um raunveruleg efnahagsleg tengsl milli fiskiskips og aðildarríkis, sem þjónaði þeim tilgangi að afrakstur fiskveiða kæmi íbúum byggðarlaga sem háð væru fiskveiðum til góða, samræmdist markmiði landskvótakerfisins og bryti því ekki gegn sambandsrétti. Telja verður að í þessu felist almenn og veigamikil leiðbeiningarregla um það hvaða skorður aðildarríki getur reist við kvótahoppi.

Innan þessa ramma (þ.e. innan þess sem telja má raunveruleg efnahagsleg tengsl) má hins vegar segja að dómstóllinn hafi einkum komist að þríþættum niðurstöðum. Í fyrsta lagi var það talið samræmast markmiðum kvótakerfisins, og þar af leiðandi sambandsréttinum, að gera þá kröfu að skip væri rekið frá tilteknum útgerðarstað í aðildarríki ef skilyrðið fæli aðeins í sér þá skyldu að gera venjulega út frá þeim stað. Hins vegar væri gengið of langt ef gerð væri krafa um að nota tiltekna höfn í hverri ferð. Í öðru lagi væri fiskiskipum að meginstefnu til heimilt að landa afla sínum beint í hvaða aðildarríki sem er. Af því leiddi að aðildarríki gæti ekki gert kröfu um að notast yrði við eigin hafnir við löndun afla að hluta eða öllu leyti. Í þriðja lagi var það talið samræmast sambandsréttinum að aðildarríki krefðist gagna til staðfestingar á komu fiskiskips til hafnar með ákveðnu millibili sem sönnun þess að fiskiskip væri gert út frá tilteknu byggðarlagi í aðildarríki. Þó væri í þessu sambandi ekki heimilt að krefjast svo örrar komu til hafnar að af því leiddi beint eða óbeint nauðsyn þess að landa afla í höfnum viðkomandi lands eða að með því væri hindruð eðlileg útgerð.

Að því er snertir kröfur um að stjórnun og eftirlit með fiskiskipi fari fram frá viðkomandi aðildarríki má nefna dóm dómstóls sambandsins frá 1991, bls. I-3905.<sup>317</sup> Í því máli reyndi m.a. á skilyrði í breskum lögum um skipaskráningu sem höfðu þann megingilgang að koma í veg fyrir að skip fengju aðgang að landskvóta án þess að hafa raunveruleg tengsl við Bretland. Eitt af skilyrðunum var að daglegur rekstur og starfsemi skips væri undir stjórn og eftirliti sem fram færi innan Stóra-Bretlands. Dómstóll sambandsins tók hér fram að í stofnsetningarrétti sambandsréttarins fælist áskilnaður um fast aðsetur. Af því var talið leiða að skilyrði það sem um ræddi gæti ekki farið í bága við ákvæði 52. gr. Rómarsáttmálans (nú 49. gr. SSES). Þó var tekið fram að skilyrðið mætti ekki útiloka, að rekstur og starfsemi skips færi fram innan útibús eða dótturfélags sem tæki við fyrirskipunum frá fyrirtæki sem hefði aðsetur í öðru **aðildarríki. Það þýðir að erlent**

---

<sup>317</sup> Mál C-221/89, The Queen and The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others.



móðurfélag gæti t.d. stjórnað veiðunum með því að stofnsetja dótturfélag í viðkomandi ríki.

### **Þjóðerni eða heimilisfesti eigenda fiskiskipa**

Landslög sem setja það sem skilyrði fyrir kvótaúthlutun að eigandi fiskiskips sé ríkisborgari *einhvers* aðildarríkis sambandsins eða búsettur innan þess brjóta ekki gegn sambandsrétti enda er þá ekki um að ræða mismunun á grundvelli þjóðernis milli ríkisborgara einstakra aðildarríkja heldur mismunum gagnvart ríkisborgurum ríkja sem standa utan sambandsins. Bannákvæði SSESB taka ekki til slíkrar mismununar. Álitafnið hér er hins vegar hvort og að hvaða marki ríki getur takmarkað aðgang að landskvóta með því að gera þjóðerni eða heimilisfesti að skilyrði fyrir skráningu fiskiskipa. Slíkar reglur höggva óhjákvæmilega nærri meginreglum sambandsréttar. Þannig komst dómstóll sambandsins að þeirri niðurstöðu í fyrrgreindum dómi frá 1991, bls. I-3905, að ákvæði breskra laga, sem í tengslum við skipaskráningu gerðu ákveðnar kröfur um þjóðerni og heimilisfesti eigenda eða leigjenda fiskiskipa, hvort heldur voru einstaklingar eða lögpersónur, væru andstæð reglum sambandsréttar, einkum 52. gr. Rómarsáttmálans (nú 49. gr. SSESB), en einnig 221. gr. Rómarsáttmálans (nú 288. gr.) sem varðar jafnan rétt til fjárfestinga í félögum. Í dómi frá 1991, bls. I-4585,<sup>318</sup> var enn fremur staðfest að með fyrrnefndum lögum um skipaskráningu hefði breska ríkið brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt 7., 52. og 221. gr. Rómarsáttmálans (nú 18., 49. og 288. gr. SSESB). Jafnframt má nefna dóm frá 1991, bls. I-4569, en í því máli voru Írar fundnir sekir um að hafa brotið gegn 52. gr. Rómarsáttmálans (nú 49. gr. SSESB) með því að setja ríkisborgurum annarra aðildarríkja það skilyrði fyrir fiskveiðileyfi að þeir stofnuðu félag sem undirorpið væri írskri lagasetningu og hefði aðalstarfstöð á Írlandi. Af skilyrðinu leiddu bæði sérstök útgjöld og óhagræði fyrir útlendinga og var það talið fela í sér ólögmeta mismunun. Sérstaklega var bent á að fiskveiðileyfið sem um ræddi væri almennt leyfi til fiskveiða sem ekki yrði réttlætt með vísan til reglna landskvótakerfisins.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið má ætla að sambandsréttur veiti lítið rúm fyrir innlenda lagasetningu sem bindur skráningu fiskiskipa á einhvern hátt við ríkisborgararétt viðkomandi ríkis eða heimilisfesti.

### **Þjóðerni eða heimilisfesti áhafnar fiskiskipa**

Skilyrði landsréttar sem gerði úthlutun kvóta til fiskiskips háða því að tiltekinn hluti áhafnar skipsins væri skipuð ríkisborgurum einhvers aðildarríkis myndi að öllum líkindum standast sambandsrétt, sbr. t.d. dóm dómstóls sambandsins frá 1988, bls. 103.<sup>319</sup> Telja verður hins vegar að öðru máli gegni um skilyrði sem gera úthlutun landskvóta til fiskiskips háða því að áhöfn skipsins sé að mestu leyti eða eingöngu skipuð ríkisborgurum þess aðildarríkis sem kvótanum ráðstafar. Slík regla bryti líklega gegn reglu 45. gr. SSESB um frjálssa för launþega. Þannig var t.d. í dómi dómstóls sambandsins frá 1989,

<sup>318</sup> Mál C-246/89, framkvæmdastjórnin gegn Stóra-Bretlandi.

<sup>319</sup> Mál 223/86, Pesca Valentia Ltd gegn Minister for Fisheries and Forestry. Svo segir: „21 Consequently, the answer to the second question must be that the legislation of a Member State requiring a minimum proportion of the crews of vessels which are entered in its registers and which fish within its exclusive fishing limits to be Community nationals does not contravene Article 7 of the Treaty.“



bls. 4459,<sup>320</sup> ekki talið að lög, sem gerðu það að skilyrði fyrir leyfi til veiða úr landskvóta að 75% áhafnar skips skyldu búsett í viðkomandi aðildarríki, fengju staðist sambandsrétt. Var bent á að slík regla væri alls óskyld markmiði landskvótakerfisins og yrði því ekki réttlætt með vísan til þess. Hins vegar útilokar dómurinn sem slíkur ekki vægari tengsl af þessu tagi og er álitamál hvort krafa um einhver slík tengsl fengi nægjanlega stoð í markmiðum landskvótakerfisins eins og þau eru áður rakin.

### **Aðilaskipti að kvóta**

Rétt er að víkja nokkrum orðum að því hvaða ályktanir megi draga af undanfarandi umfjöllun um réttarstöðuna hvað varðar aðilaskipti að kvóta milli útgerðarmanna fiskiskipa. Fram til þessa hefur umræðan beinst að því að hvaða marki aðildarríki geti komið í veg fyrir að útgerðarmenn frá aðildarríki A skrásetji skip sín í aðildarríki B til að öðlast hlutdeild í landskvóta þess. Álitafnið hér er hins vegar hvort og að hvaða marki aðildarríki geti að landsrétti komið í veg fyrir að þetta gerist með aðilaskiptum að kvóta milli útgerðarmanna. Sem dæmi má hugsa sér að kvóti fiskiskips sem skrásett er í aðildarríki A sé framseldur til fiskiskips sem skrásett er í aðildarríki B, eða að útgerð sem stofnsett er í aðildarríki B kaupi fiskiskip sem skrásett er í aðildarríki A og með í kaupunum fylgi kvóti skipsins. Ljóst má vera að aðildarríki A kann að hafa af því nokkra hagsmuni að verðmætasköpun í tengslum við veiðarnar verði til innan vébanda þess. Spurningin er því hvort aðildarríki A sé með reglum að landsrétti heimilt að koma í veg fyrir framsalið og þá hvernig.

Telja verður að við mat á þessu eigi við sjónarmið náskyld þeim sem reifuð hafa verið hér að framan. Ljóst er að það heyrir í aðalatriðum undir einstök aðildarríki að setja nánari reglur um skilyrði fyrir úthlutun viðkomandi landskvóta til útgerðarmanna. Í því sambandi verður þó að gæta 17. gr. grunnreglugerðarinnar og meginreglna sambandsréttar. Eins og áður er rakið grundvallast fiskveiðistefna sambandsins meðal annars á landskvóta sem ætlað er að tryggja aðildarríkjum hlutfallslegan skerf af heildarafla sambandsins og þar með ákveðinn ávinning af veiðunum. Í samræmi við það markmið er aðildarríkjum t.d. heimilt að binda kvótaúthlutun við þá sem hafa raunveruleg efnahagsleg tengsl við svæði sem háð eru fiskveiðum. Virðist ekki óvarlegt að ætla að slíkt hið sama eigi við um heimildir aðildarríkja til að reisa að landsrétti skorður við framsali á kvóta sem úthlutað hefur verið í aðildarríki A til fiskiskips í aðildarríki B. Með öðrum orðum gæti aðildarríki eflaust bundið framsal þeim takmörkunum að framsalshafi í aðildarríki B sé í raunverulegum efnahagslegum tengslum við strandhéruð þannig að ávinningur af veiðunum nýttist íbúum þar. Þó yrði að gæta þess að viðkomandi reglur væru hóflegar og gengju ekki lengra en nauðsynlegt væri til að ná því markmiði. Því er við að bæta að ekkert virðist koma í veg fyrir að aðildarríkjum sé fært að haga löggjöf sinni þannig að framsal landskvóta sem ráðstafað hefur verið til útgerðar sé með öllu óheimilt (og þá einnig milli innlendra útgerðarmanna) enda væri þá jafnræðis gætt í sérhverju tilliti.

Telja verður að framangreind sjónarmið eigi og við um annars konar aðilaskipti en framsal svo sem fyrir lúkningu veðskuldar, erfðir eða á annan hátt. Jafnframt þykir ekki ástæða til annars en að ætla að sömu sjónarmið eigi við um leigu á kvóta.

---

<sup>320</sup> Mál 3/87, The Queen gegn Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd.

Loks má benda á að önnur sjónarmið eiga við um tilvik þar sem kvóti fiskiskips sem skrásett er í aðildarríki A væri framseldur til fiskiskips sem skrásett væri í þriðja ríki X, þ.e. ríki er stendur utan Evrópusambandsins. Ótvírætt er að frá sjónarhóli sambandsréttarins væri aðildarríki A að landslögum heimilt að reisa skorður við þessu framsali. Hitt kann að vera álitamál hvort aðildarríki A væri yfirleitt heimilt að leyfa framsal til X. Í fljótu bragði virðist ekkert í sambandsréttinum beinlínis standa í vegi fyrir þessu en ýmis álitamál kunna engu að síður að vakna í þessu sambandi sem óþarft þykir að ræða hér frekar.

Ekki verður séð að grunnreglugerðin breyti réttarástandinu í tengslum við kvótahopp, en það þarfnast nánari skoðunar.

#### **13.4.5 Tæknilegar verndarráðstafanir**

Til viðbótar við reglur um ákvörðun heildarafla, skiptingu hans milli aðildarríkja í formi landskvóta og leyfiskerfis, gerir grunnreglugerðin ráð fyrir ýmsum öðrum takmörkunum á aðgangi að náttúruauðlindum hafsins, sbr. 6., 7. og 11. gr. grunnreglugerðarinnar. Getur verið um að ræða reglur sem setja skilyrði um það hvar, hvenær og hvernig heimilt er að leggja stund á fiskveiðar innan þeirra svæða sem sambandið fer með stjórn á. Úrræði af þessu tagi nefnast einu nafni tæknilegar verndarráðstafanir í regluverki sambandsins og gögnum sem því tengjast, og er jafnan vísað til þeirra sem slíkra. Tekið er fram að tæknilegar verndarráðstafanir voru vel þekktar í löggjöf einstakra aðildarríkja um fiskveiðistjórnun áður en sambandið lét slíkar reglur til sín taka og líklega voru þær af þeim sökum síður umdeildar í upphafi en reglur um hámarksafla og kvótaúthlutun. Þann 24. janúar 2014 efndi framkvæmdastjórnin til opinbers samráðs fyrir tæknilegar ráðstafanir í hinni nýju sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins.

#### **13.5 Valdheimildir sambandsins gagnvart þriðju ríkjum**

Sambandið hefur sérstaka stefnu í fiskimálum á alþjóðavettvangi. Hún á annars vegar að tryggja góð skilyrði til fiskveiða utan lögsögu sambandsins og hins vegar virkt skipulag þeirra fiskistofna sem eru sameiginlegir með þriðju ríkjum. Mikilvægt er að samkvæmt ákvæðum sambandsréttarins, eins og dómstóll sambandsins hefur skýrt þau, hefur sambandið eitt vald til að vera í fyrirsvari og gera þjóðréttarsamninga við ríki utan þess, hvort sem um er að ræða rétt aðildarríkja sambandsins til fiskveiða í lögsögu þriðju ríkja eða rétt þriðju ríkja til veiða í lögsögu sambandsins. Þessu til viðbótar fer sambandið með vald til að gera samninga um alþjóðleg hafsvæði. **Réttarstaðan er því sú að aðildarríkin fara ekki með umræddar heimildir eftir inngöngu í sambandið nema þegar sérstaklega stendur á, sbr. nánar kafla 7.1. Við inngöngu nýrra ríkja er meginreglan sú að sambandið tekur, eftir atvikum að loknum aðlögunartíma, við stjórn allra þeirra fiskveiðisamninga sem viðkomandi aðildarríki kann að vera aðili að. Aðildarríki er að jafnaði skylt að koma því til leiðar að svo megi verða.**<sup>321</sup>

---

<sup>321</sup> Sbr. nánar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson, Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins, bls. 86-90. Í sama riti bls. 91 og áfram er gerð grein fyrir alþjóðlegu samstarfi sem sambandið er aðili að. Ríki sem kann að vera aðili að þessu samstarfi glatar þeirri aðild við inngöngu í ESB samkvæmt því sem nánar greinir í ritinu.

### **13.6 Samningur Noregs um aðild að Evrópusambandinu frá árinu 1994**

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir helstu ákvæðum samnings Noregs um aðild að Evrópusambandinu frá 1994 og þeim sérákvæðum um sjávarútvegsmál sem ákveðin voru í samningaviðræðum aðilanna. Sem kunnugt er kom ekki til þess að samningurinn tæki gildi þar eð aðild Noregs að sambandinu var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samningsferlið og samningurinn sjálfur veitir þó mikilvæga fræðslu um þær undanþágur og frávik sem Norðmönnum tókst að ná fram og ekki síður hvar þeir urðu undan að láta.

#### **13.6.1 Inngangur**

Norðmenn settu markið hátt í upphafi viðræðna eins og síðar verður vikið að. Þeir töldu góðan samning um fiskimál hafa úrslitaáhrif um hvort aðild að Evrópusambandinu yrði æskileg í augum almennings. Í ræðu forsætisráðherra Noregs í Stórþinginu 16. nóvember 1992 sagði hann efnislega að í framtíðinni væri það skilyrði að Noregur stjórnaði áfram auðlindum sínum. Það hefði úrslitapýðingu að góðar lausnir myndu fyrir frumframleiðsluna og stefnuna í héraðs- og svæðismálum þar sem fiskveiðarnar hefðu sérstaka þýðingu fyrir tekjur og búsetu í landinu, einkum í norðlægum héruðum. Hann lýsti jafnframt yfir þeirri von að sambandið myndi ekki vanmeta þýðingu fiskveiðanna fyrir Noreg, eins og við fyrri samninga 1972. Ef það gerðist væri viðbúið að erfitt yrði að gera Norðmenn jákvæða í garð aðildar að sambandinu, ekki aðeins í norðlægum héruðum heldur einnig í öllu landinu. Með svipuðum hætti lýsti norski sjávarútvegsráðherrann því opinberlega yfir að Norðmenn gætu ekki séð af neinum fiski til Evrópusambandsins. Enn er þess að geta að norski viðskiptaráðherrann taldi grundvallaratriði að Norðmenn héldu svipuðum aðgangi að auðlindunum og þeir hefðu haft samkvæmt reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Það er því enginn vafi á því að ásættanlegur fiskveiðisamningur við sambandið var forgangsverkefni Norðmanna við samningsgerðina.

#### **13.6.2 Uppbygging aðildarlaganna**

Samkvæmt 2. gr. aðildarlaga með aðildarsamningi Noregs var gert ráð fyrir að Noregur yrði að hlíta ákvæðum upphaflegra samninga sambandsins og þeim réttarreglum sem stofnanir þess höfðu samþykkt á gildistökudegi aðildar. Þessum reglum skyldi að beita frá sama tíma með þeim skilmálum sem fram komu í aðildarlögunum. Með 3. gr. aðildarlaganna samþykkti Noregur vissa samninga sem tengdir eru lagalegum og innri málefnum og samþykkti jafnframt að koma á fót stofnunum og gera aðrar ráðstafanir sem samsvöruðu þeim sem aðildarríkin og ráðið höfðu þegar samþykkt til að greiða fyrir samstarfinu í þessum málaflökkum. Þá var kveðið á um það í 4. gr. að Noregur gengist undir þær ákvarðanir og samninga sem samþykktir höfðu verið af fulltrúum aðildarríkjanna í ráðinu og hið sama gildi um samninga milli aðildarríkjanna um starfsemi Evrópusambandsins. Ennfremur skuldbatt Noregur sig m.a. til að ganga inn í þá samninga sem gerðir höfðu verið í samræmi við 220. gr. Rs. (nú 293. gr. SSESB). Í 3. mgr. 4. gr. var gert ráð fyrir að Noregur stæði jafnfætis aðildarríkjunum að því er snerti yfirlýsingar og ályktanir frá Evrópska ráðinu eða ráðherraráðinu. Hið sama átti að gilda um sameiginlegar ályktanir aðildarríkjanna um Evrópubandalagið eða Evrópusambandið. Loks var gert ráð fyrir því í 5. gr. að samningar stofnana sambandsins við þriðju ríki eða alþjóðastofnanir sem gerðir höfðu verið fyrir gildistökudag samningsins yrðu bindandi fyrir Noreg.

#### **13.6.3 Markmið Norðmanna í aðildarviðræðunum**

Fiskafurðir voru næst stærsta útflutningsvara Noregs þegar samningaviðræður stóðu yfir. Um það bil 90% af allri framleiðslu voru flutt á utanlandsmarkað. Útflutningstekjur Norðmanna af fiski og fiskafurðum námu tæplega 17 milljörðum norskra króna á árinu

1993 en fiskimjöl og olfa eru þar meðtalin, þar af námu tekjur af útflutningi til aðildarríkja sambandsins ríflega 10 milljörðum norskra króna.<sup>322</sup> Útflutningur til Evrópusambandsins auk þeirra ríkja sem áttu í aðildarviðræðum við sambandið á sama tíma og Noregur og eru nú aðilar að því, þ.e. Austurríki, Finnland og Svíþjóð, nam 70% af heildarútflutningi fiskafurða. Þegar samningurinn var gerður höfðu 42.000 Norðmenn atvinnu sína af sjávarútvegi en ennþá fleiri störf tengdust sjávarútvegi og fiskveiðum með einum eða öðrum hætti.<sup>323</sup> Er samkvæmt öllu þessu ljóst að Noregur hafði verulegra hagsmuna að gæta í sjávarútvegi. Óhætt er að segja að almennt hafi verið og sé viðurkennt að sjávarútvegur hafi afgerandi þýðingu fyrir búsetu og atvinnustarfsemi á strandsvæðum Noregs, einkum í norðurhluta landsins. Í ljósi þess er vert að huga að þeim fiskveiðimálefnum er Norðmenn lögðu áherslu á í aðildarviðræðunum og jafnframt þau markmið sem þeir einsettu sér að ná. Eru þau sett fram hér í þeirri forgangsröð sem Norðmenn ákváðu með hliðsjón af mikilvægi málefna:

- 1) **Að Norðmenn færu áfram með stjórnun hafsvæðanna fyrir norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar.** Í þessu fólst að (a) Norðmenn tækju ákvarðanir um kvóta og leyfilegan hámarksafla og færu með samningsvald gagnvart Rússlandi, (b) norskar tæknilegar verndarráðstafanir giltu gagnvart skipum sambandsins, að norskar reglur giltu um opnun og lokun viðkvæmra veiðisvæða og að brottkast sjávarafla væri bannað, og (c) Norðmenn sæju um eftirlit og eftirlitsaðgerðir. Eftirlitið færi fram úti á sjó og á löndunarstöðum.
- 2) **Að auðlindir í norski lögsögu yrðu tryggðar.** Í þessu fólst að (a) kvótaúthlutun yrði í samræmi við meginregluna um hlutfallslega stöðugar veiðar, (b) kvótaúthlutun í lögsögu aðildarríkis yrði til þess aðildarríkis, og (c) að 12 sjómílna mörk yrðu óbreytt.
- 3) **Að Noregur fengi ótakmarkaðan aðgang að markaði sambandsins.** Þetta þýddi kröfu um að fullur markaðsaðgangur skyldi gilda frá fyrsta degi aðildar fyrir allar sjávarafurðir.
- 4) **Að viðhalda mætti starfsemi norskra sölusamtaka** með breytingum þannig að hún fullnægði kröfum sambandsins.

Aðalkrafa Norðmanna um áframhaldandi stjórnun á hafsvæðum fyrir norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar var mjög víðtæk og fól í sér algert frávik frá því ákvörðunarkerfi sem sambandið býr við í fiskimálum. Hún fól m.a. í sér að Norðmenn skyldu taka ákvörðun um heildarveiði á umræddum svæðum og úthluta kvóta til aðildarríkjanna í samræmi við regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar. Hún fól jafnframt í sér kröfu þess efnis að þeir færu áfram með samningsvald gagnvart Rússlandi á þessu hafsvæði.

Önnur aðalkrafa Norðmanna snerist um tryggingu auðlindanna á norskum hafsvæðum. Norðmenn litu svo á að aðgangur að norskum hafsvæðum og auðlindum ætti að byggjast á gagnkvæmum samningum milli Noregs og sambandsins. Aðgangur að hafsvæðum yrði með leyfiskerfi til tiltekinna skipa og aðgangur að auðlindum eftir reglunni um

---

<sup>322</sup> Útflutningur fiskjar og fiskafurða var talinn nema um 11% af öllum vöruútflutningi, sbr. Stortingsmelding nr. 40 1993-1994, bls. 433.

<sup>323</sup> Sjá nánar: Stortingsmelding nr. 40 1993-1994, bls. 214. Sjá einnig Norsk posisjonspapir: 12. nóvember 1993, bls. 37-38

hlutfallslegar stöðugar veiðar og að virtri lögsögu aðildarríkis. Umrædd krafa átti m.a. að fyrirbyggja kvótahopp. Norðmenn lögðu þann skilning í regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar að hlutverk hennar væri að tryggja strandríki kvótahlut sinn þegar veiðiheimildum væri úthlutað og að hún fæli þannig í sér eignarrétt. Þessi regla gildi um allar fisktegundir. Skoðun Norðmanna var sú að stjórn fiskiauíðlindanna hyrfi yfir til sambandsins en að þar væru réttindi Norðmanna skilgreind með fyrrgreindum hætti. Norðmenn litu svo á að framangreindar reglur gætu þó ekki átt við um flökkustofna. Þess vegna var gerð sú krafa að kvótaúthlutun slíkra stofna færi eftir því hvaða svæði þeir tilheyrðu. Í þessu fólst jafnframt krafa um viðurkenningu á eignarrétti að hafsvæðum innan 200 sjómílna markanna.

**Sjónarmið sambandsins voru þau að reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar skyldi aðeins gilda fyrir þá stofna sem hámarksveiði væri ákveðin fyrir.** Krafa Norðmanna um eignarrétt að hafsvæðum innan 200 sjómílna væri ósamrýmanleg sambandsrétti og krafan um 12 sjómílna lögsögu gæti aðeins komið til greina fram að endurskoðuninni í árslok 2002.

Til viðbótar þessu komu fram kröfur um aðgang að norskum hafsvæðum og veiðiheimildir, annars vegar frá Spáni og Portúgal og hins vegar frá Írlandi. Ástæðan fyrir kröfunum frá Spáni og Portúgal var sú að auðlindirnar sem þessar þjóðir höfðu yfir að ráða voru engan veginn nægar miðað við afkastagetu fiskveiðiflota þeirra. Þar fyrir utan áttu þessar þjóðir í deilum við sambandið og sum aðildarríkin um aðgang að fiskiauíðlindum sambandsins. Spánn og Portúgal kröfðust 11.000 tonna heildarkvóta en þessu höfnuðu Norðmenn algerlega. Deilunni var ráðið til lykta þannig að fyrir tilstilli framkvæmdastjórnar sambandsins og með samþykki allra aðildarríkjanna voru aðildarsamningar Spánar og Portúgals endurskoðaðir og lagaðir innan sambandsins en Norðmenn samþykktu 2.000 tonna kvóta þeim til handa.

**Loks kom fram krafa frá Írlandi seint í samningaferlinu sem snerist um veiði á makríl í norskrí lögsögu en áður höfðu þjóðirnar ekki náð að semja um skiptingu á þessum stofni sem er flökkustofn í lögsögu beggja þjóðanna.** Írar gerðu kröfu um að fá að veiða 1/3 af makrílkvóta sínum innan norskrar lögsögu. Þessi krafa sætti harðri mótspyrnu af hálfu Norðmanna. Á endanum var þó samið um gagnkvæman rétt þjóðanna til að veiða 1/3 af makrílkvótanum, hvor í annarrar lögsögu.

Þriðja aðalkrafa Norðmanna snerist um fullan markaðsaðgang. Þessi krafa hafði mikla þýðingu fyrir þá því að stór hluti útflutnings þeirra á sjávarafurðum fór á markað sambandsins (66% af 1.235.260 tonna heildarútflutningi á árinu 1992). Norðmenn höfðu áður sætt aðfinnslum vegna undirboða á markaði sambandsins, einkum í tengslum við innflutning á laxi og silungi. Þá var og ljóst að fullur markaðsaðgangur þýddi verulegar tollaívilnanir miðað við þá niðurstöðu sem fékkst með EES samningunum. Sum aðildarríki sambandsins töldu að fullur markaðsaðgangur Norðmanna hefði óhagstæð áhrif á stöðugleika markaðs sambandsins. Þau kröfðust þess því að aðlögunin tæki lengri tíma og bentu á fordæmi Spánar og Portúgals í því sambandi.

Fjórða aðalkrafa Norðmanna snerist um að fá að viðhalda norsku sölusamtökunum og starfsemi þeirra en laga þau að breytingum sem óhjákvæmilega leiddu af sambandsréttinum. Norsku sölusamtökin voru sérstaklega sniðin að aðstæðum í Noregi en þar eru fjarlægðir miklar, búseta dreifð, smábátar margir og markaðsstýring lítil. Töldu Norðmenn m.a. að það kerfi sambandsins að taka fisk af markaðnum þegar offramboð væri gæti skapað vandamál í Noregi. Sambandið benti hins vegar á að kerfi þess væri

sveigjanlegt og að ekki væri skylduaðild að samtökum framleiðenda sjávarafurða í sambandinu.

Eitt af markmiðum Norðmanna í samningaviðræðunum var að tryggja að unnt yrði að halda áfram hvalveiðum við strendur Noregs. Tilskipun sambandsins 92/43324 gildir m.a. um hvali. Norðmenn töldu það ókost við tilskipunina að hún tæki ekki nægjanlegt tillit til norskrar náttúru. Aðalregla tilskipunarinnar kemur fram í 12. gr. þar sem í raun er lagt bann við veiðum og verslun með afurðir allra hvalategunda en hvalur er á valista samkvæmt tilskipuninni. Í samningaviðræðunum litu Norðmenn svo á að bann við hvalveiðum og verslun með afurðir allar hvalategunda skorti allar vísindalegar forsendur og töldu að þessar náttúruauðlindir ætti að nýta á grundvelli meginreglu um sjálfbæra nýtingu. Þeir lýstu því þó yfir að þeir myndu virða sambandsreglur um þær en halda áfram hvalveiðum á sama grundvelli og áður. Þetta hugðust Norðmenn gera með því að færa sér í nyt undantekningarákvæði í 16. gr. tilskipunarinnar.

**Helstu niðurstöður aðildarviðræðnanna voru eftirfarandi:**

- Norðmenn skyldu áfram fara tímabundið með stjórn veiða á hafsvæðum norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar. Í því fólst m.a. að þeim væri heimilt að ákveða hámarksafla á umræddum hafsvæðum. Sama gildi um fyrirvar í samningum við Rússa innan sameiginlegu norsk-rússnesku fiskveiðinefndarinnar.
- Sambandsreglur um aðgang að hafsvæðum skyldu gilda að loknu aðlögunartímabili.
- Engar eignarréttarlegar kröfur Norðmanna um auðlindir innan 200 sjómílna voru viðurkenndar.
- Um kvótaúthlutun skyldi meginregla sambandsréttar um hlutfallslega stöðugar veiðar gilda áfram. Sambandinu hefði, þrátt fyrir samninginn, verið frjálst að breyta þeirri reglu í framtíðinni og kveða á um aðra skipan mála.
- Norsk hafsvæði innan 12 sjómílna áttu að falla undir ákvörðunarvald sambandsins.
- Sambandsreglan um kvótahopp gildi án takmarkana.
- Norðmenn náðu engum sérsamningum um veiðar á hvölum og verslun með afurðir þeirra.
- Norðmenn hefðu, eftir tímabundna aðlögun, fengið fullan aðgang að markaði sambandsins.
- Norsku sölusamtökin hefðu fengið að halda sér en með breyttu hlutverki.
- Samningsvald Noregs gagnvart ríkjum utan sambandsins og forsvar út á við í fiskimálum hefði færst til sambandsins.

### 13.7 Hvalir

Tilskipun 92/43/EB um verndun heimkynna villts dýraríkis og plantna (vistgerðartilskipunin) fyrirskipar aðildarríkjum að koma upp kerfi til að vernda hvali, sbr. 12. gr. og IV. viðauka tilskipunarinnar.<sup>325</sup> Í 12. gr. er í raun er lagt bann við veiðum og

---

<sup>325</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.



verslun með afurðir allra hvalategunda en hvalur er á válista samkvæmt tilskipuninni.<sup>326</sup> Undantekningarákvæði frá banninu er þó að finna í 16. gr. tilskipunarinnar og eiga þau við þegar stofnar eru taldir í viðunandi ástandi. Geta aðildarríkin gripið til þeirra með tilteknum skilyrðum og undir eftirliti framkvæmdastjórnarinnar.<sup>327</sup> Þó er augljóst að hvalveiðar sem kynnu að vera stundaðar með þessari heimild verða á forsendum löggjafar sambandsins og undir eftirliti framkvæmdastjórnarinnar. Í því efni ber sérstaklega að nefna að stofnanir bandalagsins eiga síðasta orðið um hvort skilyrði 1. mgr. 16. gr. til veiðanna séu eða hafi verið til staðar.<sup>328</sup>

Í reglugerð ráðsins um verndun tegunda villtra dýra og plantna með því að stjórna viðskiptum með slíkar tegundir nr. 338/97/EB (CITES reglugerðin sem tók við af reglugerð 3626/82/EB) er lagt bann við eða settar skorður við viðskiptum með hvalafurðir.

Sambandið hefur ekki sett afleiðda löggjöf um selveiðar. Áður nefnd tilskipun 92/43 gæti þó átt við um einhverjar sjaldgæfar tegundir. Verslun með skinn og aðrar afurðir sela fellur undir tilskipun 83/129<sup>329</sup> en þar kemur fram að aðildarríkin eigi að koma í veg fyrir innflutning skinna og skinnafurða kópa í atvinnuskyni.

### 13.8 Helstu niðurstöður

Stofnanir Evrópusambandsins hafa vald til þess að setja afleiðda löggjöf í fiskimálum Sambandsins í mjög víðtækum mæli, sbr. 1. mgr. 39. gr. SSESB. Samkvæmt d. lið 1. mgr. 3. gr. SSESB fer Evrópusambandið eitt með óskiptar valdheimildir yfir varðveislu auðlinda í sameiginlegu fiskveiðistefnu sambandsins. Orðasambandið *varðveisla auðlinda* er skýrt vítt og nær ekki aðeins til reglna um leyfilega hámarksaflla og tæknilegar verndarráðstafanir heldur einnig til reglna um markaðsmál og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna og fleiri atriða. Af því leiðir að aðildarríkin fara ekki með sjálfstætt vald á þessu sviði og nálægðarreglan gildir ekki.

Meginreglan er að fiskveiðiskip sambandsins skulu hafa jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum á öllum hafsvæðum sambandsins. Nokkrar undantekningar eru frá þessu auk þess sem meginreglan miðast við ákveðna svæðaskiptingu í tengslum við veiðarnar. Samkvæmt meginreglunni getur ekkert aðildarríki haldið uppi löggjöf eða lagaframkvæmd um aðgang að fiskimiðum eða nýtingu þeirra sem felur í sér verri kjör

---

<sup>326</sup> Umrædd 12. gr. hljóðar svo í enskri þýðingu: „1. Member States shall take the requisite measures to establish a system of strict protection for the animal species listed in Annex IV (a) in their natural range, prohibiting: (a) all forms of deliberate capture or killing of specimens of these species in the wild; [...] 2. For these species, Member States shall prohibit the keeping, transport and sale or exchange, and offering for sale or exchange, of specimens taken from the wild, except for those taken legally before this Directive is implemented.“

<sup>327</sup> Svo segir m.a.: “(e) to allow, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking or keeping of certain specimens of the species listed in Annex IV in limited numbers specified by the competent national authorities. 2. Member States shall forward to the Commission every two years a report in accordance with the format established by the Committee on the derogations applied under paragraph 1.”

<sup>328</sup> Þess skal hér getið að eitt af markmiðum Norðmanna í samningaviðræðunum við ESB var að unnt yrði að halda áfram hvalveiðum. Þeir lýstu því þó yfir að þeir myndu virða bandalagsreglur um þetta en halda samt áfram hvalveiðum á sama grundvelli og áður.

<sup>329</sup> Enska: Council Directive 83/129/EEC of 28 March 1983 concerning the importation into Member States of skins of certain seal pups and products derived therefrom.

fyrir ríkisborgara annars aðildarríkis en innlenda ríkisborgara nema unnt sé að færa hlutræn og málefnaleg rök fyrir slíkri löggjöf eða framkvæmd.

Stofnanir sambandsins ákveða leyfilegan heildarafla úr öllum helstu nytjastofnum og skiptingu hans á milli aðildarríkjana. Þeir eru ákveðnir samkvæmt meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Meginreglan á hins vegar ekki við þegar nýjum fiskveiðiréttindum er úthlutað. Þá skal tekið tillit til *hagsmuna sérhvers aðildarríkis*.

Aðildarríkin ákveða við hvaða nánari reglur úthlutun veiðiheimildanna styðst, þ.e. með öðrum orðum hvernig veiðiheimildum sem koma í hlut aðildarríkjana skuli úthlutað. Aðildarríkjunum er heimilt að skiptast á landskvóta.

Landskvóti er bundinn við fiskiskip sem sigla undir fána aðildarríkis eða eru þar skrásett. Tilgangurinn er að tryggja einstökum ríkjum ákveðna hlutdeild í heildarafla sambandsins og skerf af þeim ávinningi sem af veiðunum hlýst. Kvótahopp hefur tíðkast en með því er í aðalatriðum átt við að aðilar eins aðildarríkis freista þess að veiða í landskvóta annars aðildarríkis. Stundum getur aðildarríki komið í veg fyrir þetta með löggjöf sinni einkum ef unnt er að sýna fram á að slíkt sé nauðsynlegt til að varðveita efnahagsleg tengsl milli veiða og aðildarríkis. Ráðstafanir sem fara í bága við meginreglurnar um stofnsetningarrétt eða rétt launþega til frjálsrar farar má þó ekki grípa til. Ráðstafanir aðildarríkis sem miða að því að banna sölu fiskveiðikvóta úr landi má gera eftir svipuðum sjónarmiðum og áður greinir.

Samkvæmt ákvæðum sambandsréttarins hefur sambandið eitt vald til að vera í fyrirsvari og gera þjóðréttarsamninga við ríki utan þess, hvort sem um er að ræða rétt aðildarríkja sambandsins til fiskveiða í lögsögu þriðju ríkja eða rétt þriðju ríkja til veiða í lögsögu sambandsins. Þessu til viðbótar fer sambandið með vald til að gera samninga um alþjóðleg hafsvæði. Aðildarríkin fara almennt ekki með umræddar heimildir eftir inngöngu í sambandið.

**Sköðun nokkurra helstu aðildarsamninga leiðir í ljós að nýjum aðildarríkjum hefur ekki tekist að fá varanlegar undanþágur frá hinni sameiginlegu stefnu Evrópusambandsins í fiskimálum þrátt fyrir tilraunir í þá átt.** Norðmenn settu sér hátt markmið í þessu skyni en lagalegur árangur varð samt hverfandi. Hins vegar hefur nýjum aðildarríkjum tekist að fá tímabundnar undanþágur auk þess sem þeim hefur tekist í sumum tilvikum að fá fram breytta sambandslöggjöf til að takast á við sérstök vandamál. Undanþágur þurfa ávallt að vera skýrar ef þær eiga að halda. Um þetta atriði má nánar vísa til kafla 14.

**Veiðar hvala og viðskipti með hvalaafurðir eru almennt bannaðar innan Evrópusambandsins.**



## 14 Möguleikar nýrra aðildarríkja á sérlausnum (undanþágum) varðandi landbúnað og sjávarútveg

Sú breyting varð með Lissabon-sáttmálanum að III. þáttur SSESB fékk heitið „Landbúnaður og fiskveiðar“ í stað þess að samsvarandi kafli bar aðeins heitið „Landbúnaður“ áður. Hann fjallaði engu að síður um fiskveiðar með svipuðum hætti og nú er gert. Um var að ræða áherslubreytingu. Eftir sem áður skipuleggur Evrópusambandið og framkvæmir sameiginlega stefnu í þessum málaflokkum. Þetta þýðir m.a. að afstaða sambandsins til allra undantekninga frá þessari sameiginlegu stefnu er að öllum líkindum sú sama eða svipuð hvort sem um er að ræða fiskveiðar eða landbúnað.

Ótvírætt er að samningar sem Evrópusambandið hefur gert í tengslum við aðild nýrra ríkja hafa gildi sem frumréttur og eru jafnréttá ákvæðum SSESB og SESB. Þannig má leiða af dómi dómstóls ESB í máli 258/81, Metallurgiki gegn framkvæmdastjórninni, að aðildarsamningar geti falið í sér undanþágur frá reglum bandalagsréttar (nú sambandsréttar) hafi þeir að geyma skýr ákvæði þar að lútandi.<sup>330</sup> Þetta ber auðvitað sérstaklega að hafa í huga fyrir þau aðildarríki sem sækjast eftir undanþágum vegna sérstakra hagsmuna þeirra. **Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um undanþágur, ef þær eiga að halda, þar sem almennt er litið á þær sem frávik frá almennum reglum sambandsins.**

Hérlandis hefur mikið verið rætt um það álitaefni hvort og þá að hvaða marki væri unnt í hugsanlegum aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið að ná samkomulagi um varanlegar undanþágur vegna þeirra sérstöku hagsmuna sem Íslendingar eiga að gæta í landbúnaði og sjávarútvegi. **Hér ber í huga að reglurnar um lagasetningarvald og annað ráðstöfunarvald sambandsins í landbúnaðarmálum sækja stoð í SSESB eins og sýnt var fram á í kafla 3. Því verður ekki breytt nema með breytingu á samningnum um starfsemi ESB. Aðildarlög nýrra aðildarríkja eru frumréttur sem hefur sama gildi og SSESB. Ákvæði þeirra geta þess vegna gengið framur ákvæðum samningsins og m.a. falið í sér breytingu eða frávik frá reglum um landbúnaðarmál en mikilvægt er þó að öll slík ákvæði séu skýr eins og áður sagði.**

**Við inngöngu nýrra ríkja er því lagalega unnt samkvæmt sambandsrétti að kveða á um undanþágur fyrir einstök aðildarríki í viðkomandi aðildarlögum. Hins vegar setur sambandið ávallt fram þá meginkröfu í aðildarviðræðum að viðkomandi ríki gangi að öllu regluverki þess óbreyttu, hvort sem um er að ræða bindandi eða óbindandi gerðir eða dóma dómstóls ESB.<sup>331</sup> Ástæðan er einfaldlega sú að öll aðildarríkin eiga að mati Evrópusambandsins að sitja við sama borð. Með öðrum orðum eiga leikreglurnar að vera þær sömu fyrir þau öll. Það á auðvitað alveg sérstaklega við þar sem tekin hefur verið upp sameiginleg stefna og sambandið fer að verulegu leyti eitt með vald eins og í landbúnaðar-**

---

<sup>330</sup> Í dóminum segir m.a.: „7 Article 2 of the act provides that „from the date of accession, the provisions of the original Treaties and the acts adopted by the institutions of the Communities shall be binding on the Hellenic Republic and shall apply in that state under the conditions laid down in those Treaties and in this act“. 8 It appears from those provisions that the Act of accession is based on the principle that the provisions of Community law apply ab initio and in toto to the new Member States, derogations being allowed only in so far as they are expressly laid down by transitional provisions. None of the provisions mentioned by the applicant has the effect of derogating from Article 58 of the ECSC Treaty.“

<sup>331</sup> Svonefnt *acquis communautaire*.

og fiskveiðimálum, sbr. kafla 3.6. Sameiginleg evrópsk stefna hefur náð sérstaklega langt á þessum sviðum. Frá þessu eru í grundvallaratriðum aðeins veittar tímabundnar undanþágur. Þær eru einkum hugsaðar sem aðlögunartími fyrir viðkomandi aðildarríki til að laga sig að breyttum aðstæðum en tímabundnir erfiðleikar Evrópusambandsins sjálfs geta einnig haft áhrif.

Áður en lengra er haldið er þó rétt að víkja að því hvað sé átt við með hugtakiinu *undanþága*. Í víðum skilningi mætti fella eftirfarandi atvik undir hugtakið en taka ber fram að réttaráhrifin og skilyrðin eru ólík með þeim hætti sem hér verður gerð nánari grein fyrir.

- a. varanlegar undanþágur frá reglum ESB,
- b. tímabundnar undanþágur frá reglum ESB,
- c. breyting á reglum ESB í þágu einstakra aðildarríkja,
- d. sérreglur fyrir tiltekin svæði eða lendur.

Skal nú víkið að hverju atriði um sig:

*Um varanlegur undanþágur.* Skoðun á aðildarlögum einstakra ríkja staðfestir að hingað til hefur ekki verið um varanlegar undanþágur að ræða hvorki á sviði sjávarútvegsmála né landbúnaðarmála. Svo sem rakið er í ritinu Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins,<sup>332</sup> sbr. einnig kafla 13.5, gerðu Norðmenn skilgreindar kröfur um undanþágur fyrir tiltekin hafsvæði í samningum sínum við bandalagið 1994. Kröfur Norðmanna fólu í sér að þeir skyldu áfram stjórna öllum hafsvæðum norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar og að auki að allar fiskveiðiauðlindir í norski lögsögu væru áfram tryggðar Norðmönnum. Norðmenn byggðu þessa kröfu m.a. á því að sjávarútvegsafurðir væru mikilvæg útflutningsvara og að sjávarútvegur hefði afgerandi þýðingu fyrir búsetu og atvinnustarfsemi á standsvæðum Noregs. Þau sjónarmið voru viðurkennd af hálfu sambandsins. Niðurstaða aðildarviðræðnanna varð sú að Norðmenn fengu í engum greinum varanlegar undanþágur frá sameiginlegri fiskveiðistefnu sambandsins. Í sömu heimildum kemur fram að könnun margra aðildarsamninga hafi leitt til sömu niðurstöðu, þ.e. að varanlegar undanþágur hafi ekki fengist.<sup>333</sup> Könnun á aðildarsamningum nokkurra ríkja leiða einnig til sömu niðurstöðu varðandi landbúnað.

*Um tímabundnar undanþágur frá reglum ESB.* Skoðun á aðildarlögum leiðir í ljós að unnt er að fá tímabundnar undanþágur frá regluverki Evrópusambandsins ef rök standa til þess. Er mismunandi og raunar samningsatriði hve hin tímabundna undanþága geti staðið lengi og hversu víðtæk hún getur orðið. Í aðildarsamningi Finnlands, Svíþjóðar, Austurríkis og Noregs og um aðild að Evrópusambandinu frá 1994 er m.a. gerð grein fyrir ýmsum aðlögunaraðgerðum sem giltu til ársloka 1999, sbr. greinar 138-141 í aðildarsamningnum.<sup>334</sup> Í 141. gr. sagði efnislega að þar sem alvarlegir erfiðleikar steðja að aðild eftir að heimildir í greinum 138, 139, 140 og 142 hefðu verið fullnýttar ásamt öðrum

---

<sup>332</sup> Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: Þróun, samanburður og staða Íslands*, bls. 181-223.

<sup>333</sup> Sjá bls. 230 og áfram.

<sup>334</sup> Sjá *Official Journal C 241 of 29 August 1994*. Sem kunnugt er tók samningurinn ekki gildi gagnvart Noregi þar sem hann var þar felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu.

úrræðum sem byggðu á öðrum reglum bandalagsins, mætti framkvæmdastjórnin heimila Finnlandi og Noregi að veita innanlandsstuðning til framleiðenda til að auðvelda þeim að fullu aðlögun að hinni sameiginlegu stefnu í landbúnaðarmálum.

*Breyting á reglum ESB í þágu einstakra aðildarríkja.* Sem dæmi um þetta má nefna 142. gr. fyrrgreinds aðildarsamnings en þar segir svo í lauslegri þýðingu:

Framkvæmdastjórnin skal heimila Noregi, Finnlandi og Svíþjóð að veita langtíma innanlandsstuðning með það að markmiði að tryggja að landbúnaður verði áfram stundaður á tilteknum svæðum. Þessi svæði eiga að ná til landbúnaðarsvæða norðan 62. breiddargráðu og nokkurra aðliggjandi svæða sunnan þeirrar breiddargráðu sem búa við svipaðar veðurfarsaðstæður sem gera landbúnað erfiðan.

Stuðningur samkvæmt þessari grein er bundinn ströngum reglugerðarákvæðum sem framkvæmdastjórnin setur. Sem dæmi má nefna að hámark er sett á heildarstuðning og tegund stuðnings er ákveðin eftir ströngum mælikvarða. Af þessu er ljóst að litið er á ákvæðið sem sérstaka útfærslu ESB réttar. **Það er ESB sem ákveður öll skilyrði fyrir stuðningnum og hann getur eftir atvikum alveg fallið í burtu með breyttri stefnu og löggjöf sambandsins í landbúnaðarmálum.**

Annað dæmi er aðildarsamningur Möltu.<sup>335</sup> Í viðauka III við aðildarsamning er að finna undanþágur frá fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (í 3. kafla). Þar er mælt fyrir um breytingar á reglugerð nr. 1626/94 um tæknilegar verndarráðstafanir vegna viðhalds fiskistofna í Miðjarðarhafinu og áttu þær breytingar að eiga sér stað fyrir inngöngu Möltu í Evrópusambandið. Reglurnar er nú að finna í reglugerð nr. 1967/2006.<sup>336</sup> **Þær tilhliðranir sem Malta fékk með þessu er því að finna í gerðum Evrópusambandsins. Þeim gerðum getur sambandið síðar breytt með þeirri málsmeðferð sem um það gildir innan þess.**<sup>337</sup>

*Sérreglur fyrir tiltekin svæði eða lendur.* Þekkt er innan ESB að reglur sambandsins gilda ekki að öllu leyti um svæði eða lendur sem fylgja aðildarríkjum þess. Hér skiptir ákvæði 52. gr. SESB og ákvæði 355. gr. SSESB meginmáli. Það leiðir af 52. gr. SESB að landfræðilegt gildissvið samninganna takmarkast við landamæri aðildarríkjanna sem getur auðvitað breyst samkvæmt þeim reglum ríkisréttar og þjóðaréttar sem um það gilda. Ákvæði 355. gr. SSESB tekur síðan við og kveður nánar á um gildissvið samninganna varðandi ýmis svæði eða lendur. Samningurinn gildir fyrir þau evrópsku landsvæði sem aðildarríkin fara með utanríkismál fyrir, t.d. Gíbraltar en þó hvorki fyrir Færeyjar né Grænland. Vissar sérreglur gilda fyrir Guernsey, Jersey og Shark og Álandseyjar samkvæmt sérstökum bókunum við viðkomandi aðildarsamning. Þá gilda og ýmsar sérreglur og undantekningar fyrir svæði og lendur handan hafsins sem tilheyra aðildarríkjunum.

---

<sup>335</sup> Á ensku: „Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, *Official Journal L 236 of 23 September 2003.*“

<sup>336</sup> Á ensku: „Council Regulation (EC) No 1967/2006 of 21 December 2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 1626/94.“

<sup>337</sup> Þess skal getið að fiskveiðar Möltu teljast afar smáar miðað við fiskveiðar Íslands.

Helst má nefna í dæmaskyni Kanaríeyjar, Ceuta og Melilla sem tilheyra Spáni. Eyjar þessar liggja utan Evrópu og var samið um það við inngöngu Spánar í bandalagið (nú sambandið) að fjöldi reglna, þ. á m. allar reglurnar um fiskimál, skyldu ekki gilda fyrir eyjarnar. Þessi sérstaða myndaðist m.a. vegna legu eyjanna og stjórn málalegs viðhorfs til þeirra. Þessu hefur nú verið breytt þannig að hafsvæðin umhverfis Kanaríeyjar falla alfarið undir fiskveiðistefnu sambandsins en hafsvæðin umhverfis hinar eyjarnar að hluta til.

Aðalatriðið hér er að vissar lendur og svæði, sem jafnvel geta verið innan marka aðildarríkja, geta og hafa notið undanþágu frá reglum Evrópusambandsins. Tæplega verður þó séð hvernig unnt er að beita þessum ákvæðum til hagsbóta fyrir Ísland í aðildarviðræðum þar sem óraunhæft virðist að hluta landið niður með þessum hætti.

Að lokum skal á það bent að nokkuð hefur tíðkast að gefa út sameiginlegar yfirlýsingar í tengslum við aðildarsamninga. Slíkar yfirlýsingar eru þó ekki hluti af honum og geta þegar af þeim sökum aldrei breytt efni sambandsréttarins. Að auki er efni þeirra oft almenns eðlis. Af þessum sökum er lögfræðilegt gildi yfirlýsinga af þessu tagi takmarkað. Ekki er þó útilokað að þær geti haft þýðingu við túlkun þjóðréttarsamninga. Eðli málsins samkvæmt gildir það þó aðeins þegar val stendur milli tveggja eða fleiri frambærilegra skýringarkosta. Þetta á þó varla við um aðildarsamninga að því leyti sem þeir varða valdheimildir Evrópusambandsins á sviði landbúnaðarmála en þar fer sambandið eitt með völd eins og bent hefur verið á. Yfirlýsingar sem þessar hafa því fyrst og fremst þýðingu á pólitískum vettvangi innanlands og eftir atvikum innan sambandsins.

Í samanteknu máli má því segja að erfitt geti reynst að ná fram *varanlegum undanþágum frá reglum sambandsréttar* í þeirri merkingu sem hér er lögð í það orðasamband. Það á sérstaklega við á sviði fiskveiða og landbúnaðarmála þar sem stefnan er sameiginleg samkvæmt skýrum orðum SSESB og Evrópusambandið fer að mestu leyti eitt með lagasetningarvald. Sé keppt að slíku markmiði í aðildarviðræðum verður að kveða á um allar slíkar undanþágur með mjög skýrum hætti ef tryggja á að þær haldi.<sup>338</sup> Eins og áður greinir eru fordæmi fyrir því að unnt sé að ná fram tímabundnum undanþágum eða jafnvel annarri lagasetningu sambandsins í þágu íslenskra hagsmuna ef þær eru vel rökstuddar. Slíkar undanþágur halda þó aðeins þann tíma sem þeim er markaður og/eða þar til breyting kann að vera gerð á viðkomandi löggjöf sambandsins. Varast ber að leggja mikið

---

<sup>338</sup> Jafnvel má efast um að slíkar undanþágur haldi í öllum tilvikum, sbr. dóm dómstóls ESB í máli 231/78 (framkvæmdastjórnin gegn Stóra- Bretlandi og fleirum). Svo segir: „17This conclusion is confirmed by a consideration of the consequences which would ensue from the alternative interpretation advocated by the United Kingdom. In a matter as essential for the proper functioning of the common market as the elimination of quantitative restrictions, the act of accession cannot be interpreted as having established for an indefinite period in favour of the new Member States a legal position different from that laid down by the treaty for the original member states. If Article 60 ( 2 ) were regarded as a ' special provision ' within the meaning of Article 9 ( 2 ) of the Act of Accession , it would in effect establish a persisting inequality between the original Member States and the new member states, the latter being in a position to prevent or restrict the importation of certain agricultural products coming from the Community, whereas the former would be obliged under the treaty to refrain from any restriction on imports of the same products , even if they came from a new member state which was making use of Article 60 ( 2 ). Although it was justified for the original Member States provisionally to accept such inequalities, it would be contrary to the principle of the equality of the Member States before Community Law to accept that such inequalities could continue indefinitely.”

upp úr yfirlýsingum sem fylgja kunna aðildarsamningi, a.m.k. að því er lögfræðilegt gildi þeirra varðar.

### III. Hluti: Heimildir

Anthony Arnull: *The General Principles of EEC Law and the Individual*. Leicester University Press 1990.

Ariel Bin-Nun: *The Law of the State of Israel*. Rubin Mass Ltd. Jerusalem 1990.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Þjóðaréttur*, Bókaútgáfan CODEX Reykjavík 2011.

Bram Akkermans og Eveline Ramaekers: „Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations“. *European Law Journal*, 16. árg., 3. tbl., bls. 292-314.

Børge Dahl: *Uafhængige domstole. Et dansk højesteretsperspektiv. Dommerens uafhængighet*. Fagbokforlaget 2012.

Carl August Fleischer: *Folkerett*. 6. útgáfa. Universitetsforlaget Osló 1994.

Cristoph Hermann, Christoph Ohler og Rudolf Streinz: *Die neue Verfassung für Europa*. Verlag C. H. Beck München 2005.

Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 5. útgáfa. C.H. Beck 2010.

Dýrleif Kristjánsdóttir, Hreinn Hrafnkelsson og Karl Axelsson: „Um jarðrænar auðlindir og framtíðarnýtingu þeirra“. *Tímarit Lögréttu*, 2. hefti, 4. árg., bls. 113-150.

Geir Ulfstein og Morten Ruud: *Innføring i Folkerett*. 2. útgáfa. Universitetsforlaget Osló 2002.

Gráinne De Búrca og Paul Craig: *EU Law. Text, Cases and Materials*. 5. útgáfa. Oxford University Press 2011.

Gunnar Beck: „The Problem of Kompetenz- Kompetenz: A conflict in right and right in which there is no praetor“. *European Law Review*, 30. árg., 1. tbl. 2005, bls. 43-67.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1997.

Ingolf Pernice og Jacqueline Dutheil de la Rochère: „European Union Law and National Constitutions“. *The Treaty of Nice and Beyond* ritstj. Mads Andenas og John Usher. Hart Publishing Oxford and Portland Oregon 2003, bls. 47-105.

Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010.

Jean-Claude Piris: *The Future of Europe*. Cambridge University Press, 2012.

Jens Hartig: *Suverænitetssafgivelse*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999.

Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: Þróun, samanburður og staða Íslands*. Reykjavík 2003.

Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market Legal Problems under EU Law“, bls. 125, 127 og 129,  
[http://works.bepress.com/michael\\_diathesopou](http://works.bepress.com/michael_diathesopou)

Miguel Maduro: „Contrapunctual law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action“, *Sovereignty in Transition*. Ritstj. Neil Walker. Hart, 2003.

P. VerLoren, P.J.G. Kapteyn og van Themaat: *Introduction to the Law of the European Communities*. Kluwer Law International, 1998.

Paul Graig: *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford University Press 2010.

Peter Th. Ørebech: „EØS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004: 26 Hjemfall“. *Lov og rett*, 45. árg., 1.-2. tbl., bls. 26 - 45.

Rudolf Streinz: *Europarecht*. C.F. Müller 2001.

Rudolf Streinz: *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 2. útgáfa. C.H.Beck 2012.

Stefán Már Stefánsson: „Er Evrópusambandið ríki?“. *Guðrúnarbók. Guðrún Erlendsdóttir sjötug 3. maí 2006*. Ritstj. Pétur Kr. Hafstein og Gunnlaugur Claessen. Reykjavík 2006, bls. 471-489.

Stefán Már Stefánsson: *Evrópuréttur. Réttarreglur og stofnanir Evrópubandalagsins*. Reykjavík 1991.

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík 2000.

Stefán Már Stefánsson: „Legitimate Expectations in EC/EEA Law“. *Festschrift (an Anniversary Publication) for Carl Baudenbacher: Economical Law and Justice in Times of Globalisation*. Nomos Verlag 2007, bls. 627-643.

Stefán Már Stefánsson: „Réttmætar væntingar“. *Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur*. Ritstj. Ragnheiður Bragadóttir. Reykjavík 2007. Reykjavík 2007, bls. 493-514.

*Stjórnartíðindi EB*.

Søren Højgaard Mørup: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*. Djøf Forlag 2005.

Takis Tridimas: *The General Principles of EC Law*. Oxford University Press 1999.

Trevor C. Hartley: *European Union Law in A Global Context. Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press 2004.

Trevor Hartley: *The Foundations of European Union Law*. 7. útgáfa. Oxford University Press 2010.

„What is ERMII“,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/adoption/erm2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/erm2/index_en.htm)., 9. apríl 2013.