



Lögsaga Evrópudómstólsins

Tengsl hans við dómstóla aðildarríkja

Kári

1. júní 2026

Lagalegur fyrirvari: Skýrslan er ekki gefin út á vegum ESB

ESB kostaði ekki ritun skýrslunnar

LuaL^AT_EX

Efnisyfirlit

Skammstafanir og orðaskrá	iii
1 Inngangur	1
1.0.1 Málflutningur fyrir Evrópudómstólnum	2
2 Hugtakið lögsaga	3
2.1 Mismunandi merking lögsögu	3
2.2 Lögsaga ríkja í þjóðarétti	3
2.3 Þróun á lögsögu og skipulagi dómstóla ESB	5
2.4 Ný mál eftir efnisflokkum (2021–2025)	7
3 Málshöfðun gegn stofnunum Evrópusambandsins	9
3.1 Sáttmálagrundvöllur lögsögu Evrópudómstólsins	9
3.1.1 Skilyrði málshöfðunar og endurskoðun dómstóla	10
3.2 Áfrýjanir og endurskoðun dóma	10
3.2.1 Takmarkanir á sönnunarmati	11
3.2.2 John Deere gegn framkvæmdastjórninni (C-7/95P)	11
3.3 Sérstök úrræði og málsmeðferðarform	11
3.3.1 Bráðabirgðaráðstafanir	11
3.3.2 Réttur til íhlutunar	12
3.3.3 Mál gegn aðildarríkjum	12
3.3.4 Samhengi við íslensk stjórnsmál	14
4 Helstu tegundir lögsögu Evrópudómstólsins	15
4.1 Lögsaga um forúrskurði (267. gr. TFEU)	15
4.1.1 Eðli og tilgangur	15
4.1.2 Umfang lögsögu samkvæmt 267. gr. TFEU	15
4.1.3 Hlutverk landsdómstóla og forúrskurðir	16
4.1.4 Réttarvernd einstaklinga	16
4.1.5 Nánar um forúrskurði (267. gr. TFEU)	17
4.1.6 Stefnumarkandi dómur Evrópudómstólsins	17
4.2 Brotamál (258. - 260. gr. TFEU)	18
4.2.1 Mál gegn aðildarríkjum	18
4.2.2 Lykildómar	18

4.3	Ógildingarmál (263. gr. TFEU)	19
4.3.1	Endurskoðun gerða ESB	19
4.3.2	Lykildómar	19
4.4	Aðrar tegundir lögsögu	20
4.4.1	Athafnaleysi (265. gr. TFEU)	20
4.4.2	Skaðabótaábyrgð utan samninga (268. og 340. gr. TFEU)	20
4.4.3	Starfsmannamál og gerðardómsákvæði	20
5	Takmarkanir og þróun lögsögu	21
5.1	Takmarkanir samkvæmt sáttmálum	21
5.2	Sjálfhömlun og útvíkkun með dómaframkvæmd	21
5.3	Dæmi frá Þýskalandi: Stjórnarskrárvernd, fullveldi og yfirþjóðlegt vald ESB	22
5.3.1	Inngangur	22
5.3.2	Bakgrunnur: Maastricht og Lissabon	22
5.3.3	OMT-málið: Fyrsti áreksturinn	23
5.3.4	PSPP-málið: Stærsti áreksturinn	23
5.3.5	Kjarninn: Stjórnarskrárvernd sem hélt ekki	24
5.3.6	Ályktanir fyrir umræðu um fullveldi	24
5.3.7	Samhengi við Ísland	24
5.4	Framsál fullveldis og ríkisvalds	25
6	Forgangur Evrópuréttar og þróun samskipta við Evrópudómstólinn	26
6.0.1	Upphafið: Varfærni innlendra dómstóla gagnvart Evrópudómstólum	26
6.0.2	Tímamót: Viðurkenning á forgangi Evrópuréttar	27
6.0.3	Innlend stjórnarskrárvernd og takmörk yfirþjóðlegra áhrifa	27
6.0.4	Evrópuréttur og innlend stjórnskipun: HS2	27
6.0.5	Lokakafinn: Fullveldi og útganga úr ESB	28
6.0.6	Er útganga sönnun óskerts fullveldis?	28
7	Niðurstaða	30
8	Dómaskrá	33
9	Heimildaskrá	35
	Viðauki	36
A	Evrópudómstóllinn (CJEU) – Skipan og hlutverk	36

Skammstafanir og orðaskrá

Yfirlit fyrir helstu skammstafanir og hugtök sem koma fyrir í skýrslunni, bæði söguleg heiti og nógildandi:

CJEC *Court of Justice of the European Communities* – Opinbert heiti Evrópudómstólsins á tímabilinu 1957–2009, áður en Lissabon-sáttmálinn tók gildi.

CJEU *Court of Justice of the European Union* – Opinbert heiti heildarstofnunar Evrópudómstólsins frá árinu 2009. Stofnunin skiptist í tvo sjálfstæða dómstóla: Evrópudómstólinn (*Court of Justice*) og Undirréttinn (*General Court*).

ECB *European Central Bank* – Evrópski seðlabankinn. Stofnaður árið 1998 með aðsetur í Frankfurt. Fer með stjórn peningamála á evrusvæðinu og vinnur að stöðugu verðlagi í samstarfi við seðlabanka aðildarríkjanna.

TEU *Treaty on European Union* – Sáttmáli um Evrópusambandið (áður Maastricht-sáttmálinn frá 1992). Ásamt TFEU-sáttmálanum myndar hann lagagrunn ESB eins og honum var breytt með Lissabon-sáttmálanum árið 2009. Hann fjallar m.a. og almenn markmið og stofnanir sambandsins.

ECJ Evrópudómstóllinn / *European Court of Justice* – Æðri dómstóllinn innan heildarstofnunarinnar (CJEU). Í texta þessarar skýrslu er notast við íslensku skammstöfunina ED eða heitið Evrópudómstóllinn.

TEC *Treaty establishing the European Community* – Rómarsáttmálinn frá 1957 (stofnsáttmáli Evrópubandalagsins), sem tók margvíslegum breytingum með síðari sáttmálum allt þar til Lissabon-sáttmálinn tók gildi árið 2009, en hann samanstendur af TEU og TFEU.

TFEU *Treaty on the Functioning of the European Union* – Sáttmáli um starfsemi Evrópusambandsins. Önnur af tveimur meginstöðum Evrópuréttarins (frumréttur) eftir árið 2009, sem byggir á grunni gamla TEC-sáttmálans.

Kaflí 1

Inngangur

Réttarkerfi Evrópusambandsins (ESB) hefur víðtæk áhrif á stjórnsýslu, löggjöf og réttindi einstaklinga og lögaðila innan aðildarríkjanna. Auk stofnsáttmálanna bindur afleidd löggjöf ríki og þegna þeirra á flestum sviðum efnahags- og samfélagslífs.

Evrópudómstóllinn (ECJ) - er innst í kjarna réttarkerfis Evrópusambandsins og er staðsettur í Lúxemborg.¹ Lögsaga hans skilgreinir hvenær, hvernig og að hvaða marki hann getur túlkað og beitt Evrópurétti, endurskoðað lögmæti gerða stofnana Sambandsins og tryggt að aðildarríki uppfylli skyldur sínar. Skilningur á lögsögu dómstólsins er nauðsynlegur til þess að átta sig bæði á sjálfstæði Evrópuréttar og samspili hans við réttarkerfi aðildarríkjanna.

Samkvæmt meginreglunni um forgang Evrópuréttar nýtur hann forgangs gagnvart landsrétti ríkjanna þar sem árekstrar verða. Virkt framkvæmdarkerfi Sambandsins krefst þess að hægt sé að framfylgja þessum reglum og endurskoða lögmæti ákvarðana gagnvart þremur megináðilum:

1. Stofnunum Evrópusambandsins.
2. Aðildarríkjum.
3. Einstaklingum og lögaðilum.

Sáttmálarnir mæla fyrir um fjölbreytt úrræði fyrir dómstólum ESB, ýmist með beinum málshöfðunum eða óbeinum leiðum í gegnum dómstóla aðildarríkjanna.

Við umfjöllun um lögsögu og vald í Evrópurétti er rík tilhneiging til að blanda saman tveimur ólíkum dómstólum. Hér er annars vegar um að ræða Evrópudómstóllinn (CJEU), sem situr í Lúxemborg og er æðsta dómsvald ESB-samstarfsins, og hins vegar Mannréttinda-dómstól Evrópu (ECtHR) í Strassborg. Hinn síðarnefndi er á vegum Evrópuráðsins - alþjóðastofnunar frá árinu 1949 - og er með öllu ótengd Evrópusambandinu. Á meðan

¹Sjá nánar: Vefsíða Evrópudómstólsins.

dómstóllinn í Strassborg fjallar eingöngu um mannréttindabrot, hefur dómstóllinn í Lúxemborg yfirgripsmikið vald yfir efnahagslegu, pólitísku og lagalegu skipulagi ESB-ríkjanna, þar sem ákvarðanir hans hafa stórfelld áhrif á fullveldi þjóða. Þessi skýrsla fjallar eingöngu um hinn fyrrnefnda, þ.e. dómstól Evrópusambandsins

Í skýrslunni verður fyrst skýrt hvað felst lagalega í hugtakinu *lögsaga*, síðan verður farið yfir sáttmálagrundvöll valdheimilda Evrópudómstólsins og að lokum verða helstu tegundir lögsögu greindar með vísan til leiðandi dómafordæma og valdheimilda ESB.

1.0.1 Málflutningur fyrir Evrópudómstólnum



Mynd 1.1: Aðalsalur Evrópudómstólsins (CJEU) í Lúxemborg þar sem stærstu stjórnskipunarmál Sambandsins eru útkljáð.

Myndasafn Evrópudómstólsins: *A hearing of the Court of Justice (Grand Chamber)*. Sótt af vef Curia: Vefsíða dómstólsins.

Kafli 2

Hugtakið lögsaga

2.1 Mismunandi merking lögsögu

Í opinberum rétti vísar *lögsaga* til þeirra valdheimilda sem dómstóll eða úrskurðaraðili hefur samkvæmt lögum til að fjalla um og leysa úr ágreiningi, túlka og beita lögum og kveða upp bindandi ákvarðanir.² Lögsaga greinist í eftirfarandi þætti:

- **Efnislega lögsögu:** hvaða tegundir lagalegra álitaefna eða ágreinings dómstóll getur úrskurðað um.
- **Persónulögsögu:** hvaða aðilar (aðildarríki, stofnanir, einstaklingar) geta komið fyrir dómstól.³
- **Landfræðilega lögsögu:** það landsvæði þar sem ákvarðanir dómstóls hafa réttaráhrif.
- **Tímalega lögsögu:** það tímabil sem dómstóll hefur vald til að fjalla um athafnir eða aðstæður.

Skilgreining

Lögsaga vísar til þeirra valdheimilda sem dómstóll eða úrskurðaraðili hefur til að fjalla um mál, túlka lög og kveða upp bindandi dóma eða úrskurði.

2.2 Lögsaga ríkja í þjóðarétti

Lögsaga (*jurisdiction*) er eitt af grundvallaratriðum í fullveldi ríkja og markar vald þeirra til að setja lög, úrskurða og framfylgja reglum innan eigin yfirráðasvæðis. Cassese lýsir

²Sjá almenna skilgreiningu t.d. hjá M. Shaw, *International Law*, 9. útg., Cambridge University Press, 2021, kafli 12.

³Sbr. Standing.

lögsögu sem „valdi lögbærra stjórnvalda ríkis til að fara með opinberar valdheimildir gagnvart einstaklingum sem dvelja á yfirráðasvæði þess“⁴ og undirstrikar að lögsaga er bein birtingarmynd fullveldisins sjálfs. Í þessu felst að ríki hafa rétt til að stjórna einstaklingum og lögaðilum innan eigin landamæra, en einnig að ákveðnu marki utan þeirra, svo lengi sem það brýtur ekki gegn fullveldi annarra ríkja.⁵

Lögsögu má einnig greina eftir eðli þeirra valdheimilda sem um ræðir. Í því samhengi er gjarnan greint á milli: lagasetningarlögsögu (*prescriptive jurisdiction*), dómslögsögu (*adjudicative jurisdiction*) og fullnustulögsögu (*enforcement jurisdiction*). Lagasetningarlögsaga felur í sér vald ríkis til að setja bindandi lög og reglur. Hún nær fyrst og fremst til einstaklinga og athafna innanlands, en getur einnig náð til þegna ríkja erlendis og til athafna sem valda ríkjum tjóni, svo sem gjaldmiðilsvindls eða eiturlyfjasmygls. Cassese bendir á að ríki geti jafnvel sett lög sem taka til „athafna sem útlendingar fremja erlendis gegn öðrum útlendingum“⁶ en slík framlengd lögsaga⁷ verður þó ávallt að standast fullveldi annarra ríkja.⁸

Dómslögsaga ríkja byggist á hefðbundnum tengslareglum þjóðaréttar: landhelgisreglunni (territoriality), virku og óvirku þjóðernisreglunni (active og passive nationality) og verndunarreglunni (protective principle). Á síðari árum hefur einnig mótast ákveðin viðurkenning á allsherjarlögsögu yfir alvarlegum brotum, svo sem pyndingum og þjóðarmorði, og segir Cassese að allsherjarlögsaga sé nú almennt viðurkennd í slíkum brotum.⁹ Þessi þróun hefur þó ekki áhrif á almennar takmarkanir ríkja gagnvart fullveldi annarra.

Fullnustulögsaga er þrengst af þessum þremur tegundum. Hún felur í sér vald til að beita þvingunarúrræðum, svo sem handtökum eða húsleit, en samkvæmt *Lotus*-málinu „má ekki beita af ríki utan yfirráðasvæðis þess nema á grundvelli heimildarreglu.“¹⁰ Þetta merkir að ríki mega ekki framkvæma þvingunaraðgerðir erlendis nema með skýru samþykki viðkomandi ríkis eða samkvæmt alþjóðasamningi.¹¹

⁴The power of the central authorities of a State to exercise public functions over individuals located in a territory.

⁵Hér er vísað til svonefndrar *framlengdrar lögsögu* (extraterritorial jurisdiction), þ.e. heimildar ríkis til að beita lögum sínum eða stjórnsluvaldi gagnvart atvikum, háttsemi eða aðilum utan eigin landsvæðis, að því marki sem viðurkenndar reglur þjóðaréttar heimila.

⁶Acts performed abroad by foreigners against other foreigners.

⁷Extraterritorial jurisdiction.

⁸Ríki hafa almennt ekki fullnustulögsögu yfir eigin ríkisborgurum erlendis, en geta beitt framlengdri lagasetningarlögsögu á grundvelli virku þjóðernisreglunnar *active personality principle*. Slík lögsaga heimilar ríki að setja lög sem ná til eigin borgara erlendis, en ekki til að framkvæma þvingunaraðgerðir utan eigin yfirráðasvæðis nema með samþykki viðkomandi ríkis.

⁹The principle of universality.

¹⁰Cannot be exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule.

¹¹*Sjá: The Case of the S.S. „Lotus“ (France v. Turkey)*, Judgment No. 9, PCIJ Series A No. 10 (1927), aðgengilegt á: Sækja dóminn.

Cassese nefnir sem dæmi um brot á þessari reglu m.a. *US v. Alvarez-Machain*, þar sem bandarísk yfirvöld létu ræna einstaklingi í Mexíkó og flytja hann til Bandaríkjanna.¹² Hæstiréttur Bandaríkjanna taldi þó að dómstólar gætu tekið málið fyrir þrátt fyrir að aðgerðin væri „mögulega ósamrýmanleg almennum meginreglum þjóðaréttar“.¹³ Svipuð mál hafa komið upp í Bretlandi, en þar tók lávarðadeildin, eins og æðsti dómstóllinn í Bretlandi nefndist þá, í *Bennett*-málinu,¹⁴ skýrari afstöðu og taldi að dómstólum bæri að hafna lögsögu ef handtaka eða flutningur sakbornings hefur brotið gegn fullveldi annars ríkis.¹⁵

Þessi grundvallarskipting lögsögu ríkja er mikilvægur útgangspunktur þegar metin er lögsaga alþjóðlegra stofnana, þar á meðal Evrópudómstólsins. Dómstóllinn hefur dómslögsögu innan ramma Evrópuréttarins sem skiptist annars vegar í eftirlit með lögmæti gerða og ákvarðana stofnana Evrópusambandsins, og hins vegar í úrlausnir um skyldur aðildarríkjanna.

Á meðan dómstóllinn getur sjálfkrafa ógilt ákvarðanir innan stofnanakerfis ESB, fer raunveruleg framfylgd dóma gagnvart brotum aðildarríkjanna alfarið fram innan þeirra sjálfra. Dómstóllinn hefur því hvorki framlengda lögsögu [extraterritorial] né allsherjarlögsögu [universal], heldur starfar innan þess samningsbundna ramma sem aðildarríkin hafa framselt Sambandinu.

2.3 Þróun á lögsögu og skipulagi dómstóla ESB

Skipulag og lögsaga dómstólanna hafa tekið miklum breytingum með breytingarsáttmálum, einkum Maastricht-, Amsterdam-, Nice- og loks Lissabon-sáttmálanum. Dómstólar Evrópusambandsins eru tveir: Undirrétturinn (*General Court*, áður dómstóll á fyrsta dómstigi - CFI) og Evrópudómstóllinn (*Court of Justice* - áður ECJ.)

Nice-sáttmálinn breytti verkaskiptingu þessara dómstóla til að léttja af álagi. Undirréttinum var falin lögsaga í flestum beinum málum sem einstaklingar og lögaðilar höfðu gegn stofnunum (t.d. í samkeppnis-, vörumerkja- og styrkjamálum).¹⁶ Jafnframt var opnað á stofnun sérhæfðra dómstóla (t.d. Starfsmannadómstóls ESB, sem starfaði tímabundið).¹⁷

¹²Vel þekkt dæmi um slíka beitingu á lögsögu á alþjóðavettvangi er mál Manuel Noriega, herstjóra í Panama. Bandarísk stjórnvöld höfðu ákært hann fyrir eiturfjaskygl, sem lauk með því að bandarískar hersveitir handtóku hann í kjölfar innrásarinnar í Panama árið 1989 og fluttu hann til Bandaríkjanna þar sem hann var síðar dæmdur.

¹³Possibly inconsistent with general international law principles.

¹⁴*R v. Horseferry Road Magistrates' Court, ex parte Bennett* [1994] 1 AC 42, úrlausn Lávarðadeildarinnar (House of Lords).

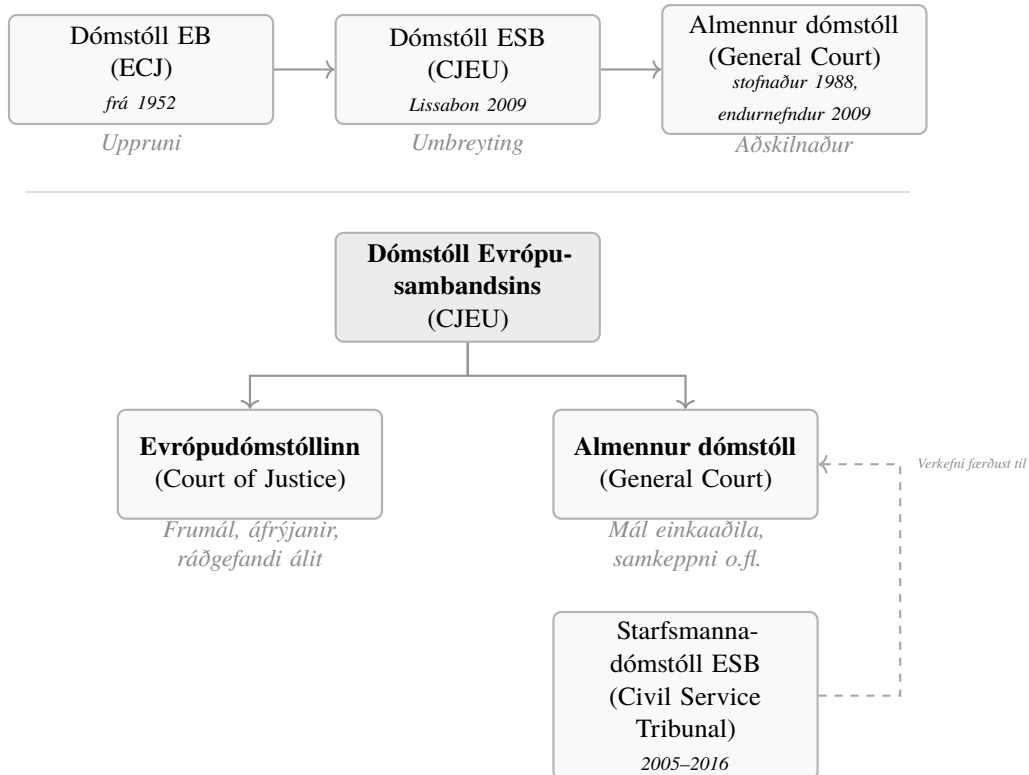
¹⁵Antonio Cassese, *International Law*, 2. útg., OUP, 2005, bls. 49-50.

¹⁶Sjá t.d. samrunareglugerð Ráðsins (EB) nr. 139/2004 og reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (ESB) 2017/1001 um vörumerki Evrópusambandsins.

¹⁷Sjá fyrrum 225. gr. TEC, nú 256. gr. TFEU.

Með breytingunum var jafnframt kveðið á um heimild dómstólsins til að meta hvort aðgerðir stofnana ESB samræmdust grundvallarmannréttindum á þeim sviðum þar sem dómstóllinn hefur lögsögu.¹⁸ Málefni sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu (CFSP) hafa þó verið undanskilin lögsögu dómstólsins.¹⁹

Skipulag og söguleg þróun dómstóla Evrópusambandsins



Mynd 2.1: Skipurit yfir dómstólakerfi Evrópusambandsins og sögulega þróun þess.

¹⁸Sjá fyrrum 6. gr. TEU. Eftir gildistöku Lissabon-sáttmálans er kveðið á um bindandi gildi grundvallarréttinda í 1. mgr. 6. gr. TEU.

¹⁹Sjá 275. gr. TFEU.

2.4 Ný mál eftir efnisflokkum (2021–2025)

Tafla 2.1: Málafjöldi og skipting nýrra mála eftir efnisflokkum hjá Evrópudómstólnum (2021–2025)

Ár / Efnisflokkur	2021	2022	2023	2024	2025
Yfirlit yfir málstöðu					
Ný mál	838	806	821	920	889
Lokin mál	772	808	783	862	774
Mál í vinnslu	1 113	1 111	1 149	1 207	1 322
Skipting nýrra mála eftir efnisflokkum					
Aðgangur að gögnum	4	4	4	4	11
Aðild nýrra ríkja	0	0	0	0	1
Landbúnaður	19	24	17	19	16
Samræming laga	63	54	50	55	48
Gerðardómsákvæði	3	2	2	2	1
Frelsi, öryggi og réttlæti	106	94	83	124	139
Ríkisborgararéttur ESB	14	7	7	4	4
Viðskiptastefna	5	10	13	7	5
Sameiginleg sjávarútvegsstefna	2	2	1	3	4
Utanríkis- og öryggismál	6	4	14	48	37
Félagaréttur	2	1	3	7	3
Samkeppni	26	30	32	34	24
Neytendavernd	53	54	54	53	86
Tollamál og tollskrár	11	10	18	16	1
Efnahags- og myntmál	12	19	20	89	27
Efnahagsleg og félagsleg samheldni	3	3	3	2	2
Menntun og íþróttir	2	0	3	1	0
Atvinnumál	1	0	0	1	0
Orkumál	3	7	8	9	23
Umhverfismál	23	35	43	44	36
Ytri aðgerðir ESB	6	5	1	2	3
Fjármál ESB	7	2	1	5	4
Frjálst flæði fjármagns	4	8	10	4	15
Frjálst flæði vöru	3	1	4	3	4
Staðfesturéttur	9	13	17	9	19

Framhald á næstu síðu

Tafla 2.1: Málafjöldi og skipting nýrra mála eftir efnisflokkum hjá Evrópudómstólnum (2021–2025) – framhald

Ár / Efnisflokkur	2021	2022	2023	2024	2025
Frjáls för einstaklinga	11	17	14	31	17
Þjónustufrelsi	11	22	9	15	24
Iðnaðarstefna	1	2	2	1	0
Hugverkaréttur	83	49	75	51	51
Stofnanaréttur ESB	39	32	23	15	33
Grundvallarreglur Evrópuréttar	28	14	33	25	29
Heilbrigðismál	10	12	12	10	26
Opinber innkaup	21	26	25	15	20
REACH-reglugerðin	5	2	2	4	1
Stafrænir markaðir og þjónustur	0	0	0	1	6
Rannsóknir og geimstefna	0	0	1	0	1
Félagsmál	46	47	26	37	33
Tryggingamál farandverkamanna	7	7	7	5	3
Ríkisaðstoð	42	25	51	33	28
Skattamál	53	62	54	47	18
Flutningskerfi Evrópu	1	0	0	0	0
Samgöngur	52	37	44	31	42
TFEU (almenn flokkun)	797	743	786	866	845
Vernd almennings	0	3	0	0	0
Euratom-sáttmálinn	0	3	0	0	0
ESB-sáttmálinn	0	2	2	1	5
Breska útgöngusamkomulagið	2	2	0	2	0
Stofnanaréttur ESB (önnur mál)	1	1	1	2	2
Grundvallarreglur Evrópuréttar (aðrar)	0	2	6	4	0
Forréttindi og friðhelgi	0	1	0	0	2
Málsmeðferð	7	16	9	9	11
Starfsmannamál	31	36	17	36	24
Önnur mál	39	56	33	51	39
Heildarfjöldi mála	838	806	821	920	889

Heimild: Court of Justice of the European Union, Annual Report 2025. Sækja skýrslu.

Kafli 3

Málshöfðun gegn stofnunum Evrópusambandsins

Mál gegn stofnunum ESB byggja að meginstofni til á fyrrum 230. og 232. gr. stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu [TEC] (nú 263. og 265. gr. TFEU). Þessi úrræði skiptast í þrjá meginþætti:

1. Mál til ógildingar á lögmati gerða og stjórnvaldsákvarðana (*annulment action*).
2. Mál vegna athafnaleysis stofnana þegar þeim ber lagaleg skylda til að grípa til aðgerða (*failure to act*).
3. Skaðabótamál og starfsmannamál sambandsins.

3.1 Sáttmálagrundvöllur lögsögu Evrópudómstólsins

Í 3. mgr. 19. gr. TEU segir að Evrópudómstóllinn skuli, í samræmi við sáttmálana, „úrskurða um mál sem aðildarríki, stofnun eða einstaklingur eða lögaðili höfðar; kveða upp forúrskurði, að beiðni dómstóla aðildarríkjanna, um túlkun sambandsréttar eða gildi gerða; og úrskurða í öðrum málum sem kveðið er á um í sáttmálunum.“²⁰ Þetta ákvæði er útfært nánar í nokkrum lykilákvæðum TFEU, þar á meðal:

- 258.–260. gr. TFEU (brotamál),
- 263. gr. TFEU (ógildingarmál),
- 265. gr. TFEU (athafnaleysi),
- 267. gr. TFEU (forúrskurðir),

²⁰3. mgr. 19. gr. TEU, samstæð útgáfa.

- 268. og 340. gr. TFEU (skaðabótaábyrgð utan samninga),
- 270. gr. TFEU (starfsmannamál),
- 272. gr. TFEU (gerðardómsákvæði).

Lögsaga dómstólsins er því skipulögð eftir eðli mála og þeim aðilum sem eiga í hlut.

3.1.1 Skilyrði málshöfðunar og endurskoðun dómstóla

Endurskoðun dómstóla er ætlað að tryggja að stofnanir fari ekki út fyrir valdheimildir sínar og fylgi lögboðnum málsmeðferðarreglum.²¹ Við mat á því hvort mál sé tækt til efnismeðferðar þarf að uppfylla þrjú grundvallarskilyrði:

- **Málshæfi (*locus standi*):** Hefur stefnandi einstaklingur, lögaðili eða stofnun lögvarða hagsmuni og heimild til málshöfðunar? Fyrir einstaklinga eru skilyrðin jafnan túlkuð þröngt ef um almennar gerðir er að ræða.²²
- **Frestir:** Er málið höfðað innan lögboðsins frests (almennt tveir mánuðir frá birtingu eða tilkynningu gerðar)?
- **Efnisatriði og lagarök:** eru framkomnar ástæður (svo sem valdníðsla, brot á sáttmálum eða formgallar) tækar til ógildingar?

Hefur stefnandi einstaklingur, lögaðili eða stofnun lögvarða hagsmuni og heimild til málshöfðunar? Skilyrði 4. mgr. 263. gr. TFEU fyrir málsókn einstaklinga eru túlkuð mjög þröngt þegar um er að ræða almennar lagagerðir (e. acts of general application, t.d. reglugerðir). Í máli *Plaumann v Commission* (Mál 25/62) markaði dómstóllinn þá stefnu að einstaklingur verði að sýna fram á að gerðin varði hann bæði „beint og sérstaklega“ (e. direct and individual concern). Það skilyrði uppfyllist aðeins ef gerðin snertir viðkomandi vegna sérstakra eiginleika eða aðstæðna sem eru honum einstakar og greina hann frá öðrum samfélagsþegnum á sama hátt og ef um einstaklingsbundna ákvörðun væri að ræða

3.2 Áfrýjanir og endurskoðun dóma

Kærur og áfrýjanir á niðurstöðum Undirréttarins til Evrópudómstólsins lúta ströngum takmörkunum. Samkvæmt 1. mgr. 256. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) er áfrýjun takmörkuð við lagaleg atriði (*points of law*).²³

²¹Mál 294/83 *Parti écologiste „Les Verts“ v European Parliament* [1986] ECR 1339, para 23.

²²*Plaumann v Commission*, Mál 25/62.

²³Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C326/47, art 256(1).

Áfrýjun til Evrópudómstólsins felur því ekki í sér endurmat á sönnunargögnum eða staðreyndum máls, heldur er hún takmörkuð við lagaleg álitafni.²⁴ Dómstólum aðildarríkjanna er ætlað það hlutverk að tryggja virkni Evrópuréttarins og eru þannig veigamikill þáttur í samevrópsku dómskerfi.²⁵

3.2.1 Takmarkanir á sönnunarmati

Mat Undirréttarins á staðreyndum verður aðeins endurskoðað ef sýnt er fram á að sönnunargögn hafi verið bersýnilega rangfærð eða afbökuð (*distortion of evidence*).²⁶

Í dómaframkvæmd hefur verið áréttað að hlutverk Evrópudómstólsins á áfrýjunarstigi sé fyrst og fremst að tryggja samræmda túlkun og þróun Evrópuréttar²⁷ sem æðsti túlkur réttarins, en ekki að starfa sem almennt þriðja dómstig.

Áfrýjun sem eingöngu endurtekur efnisrök og málsástæður sem þegar komu fram fyrir Undirréttinum, án þess að sýna fram á sjálfstæð mistök í lagalegum forsendum dómsins, er vísað frá sem ótækri.²⁸

3.2.2 John Deere gegn framkvæmdastjórninni (C-7/95P)

Í málinu *John Deere v Commission* staðfesti Evrópudómstóllinn þessa ströngu línu. Dómstóllinn dæmdi að áfrýjun yrði að tilgreina nákvæmlega hvaða þáttum dómsins væri andmælt og færa fyrir því skýr lögfræðileg rök. Sönnunarmat og greining á staðreyndum markaðarins heyrðu óskorað undir Undirréttinn.²⁹

3.3 Sérstök úrræði og málsmeðferðarform

3.3.1 Bráðabirgðaráðstafanir

Málshöfðun fyrir dómstólum ESB frestar almennt ekki réttaráhrifum þeirrar gerðar sem deilt er um.³⁰ Hægt er að krefjast frestunar eða bráðabirgðaráðstafana samkvæmt 279. gr. TFEU ef umsækjandi sýnir fram á þrjú samhliða skilyrði:

1. *Prima facie* málatilbúnað (að kröfur hafi traustan lagagrunn í fljótu bragði séð).

²⁴Sjá einnig *Commission v Brazzelli Lualdi*, Mál C-136/92P.

²⁵European e-Justice Portal, *EU Courts*.

²⁶*Hilti v Commission*, Mál C-53/92 P.

²⁷European Union, *Court of Justice of the European Union (CJEU)*.

²⁸Sjá d-lið 1. mgr. og 4. mgr. 168. gr. starfsreglna Evrópudómstólsins (e. *Rules of Procedure of the Court of Justice*), OJ L 265, 29.9.2012, bls. 1-42.

²⁹*John Deere v Commission*, Mál C-7/95 P, para. 19-22.

³⁰Ex 242. gr. TEC, nú 278. gr. TFEU.

2. Að málið þoli enga bið (*urgency*).
3. Að hætta sé á alvarlegu og óbætanlegu tjóni (*irreversible damage*).

Dómstóllinn hefur staðfest að fjárhagslegt tjón eitt og sér telst almennt ekki óbætanlegt, nema það ógni beinlínis tilvist viðkomandi lögaðila.³¹ Bráðabirgðaúrlausnir geta gengið hratt eftir; sem dæmi var bráðabirgðalögbann samþykkt á þremur dögum í málinu *Commission v Ireland (Re Dundalk Water Scheme)*.³²

3.3.2 Réttur til íhlutunar

Rétt til íhlutunar (meðalgöngu) fyrir Evrópudómstólnum er að finna í 40. gr. stofnsamþykktar hans (e. *Statute of the Court of Justice of the European Union*) og í 4. kafla málsmeðferðarreglna dómstólsins, 129. gr. (e. *Rules of Procedure of the Court of Justice*). Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. stofnsamþykktarinnar hafa aðildarríki ESB og stofnanir Sambandsins *sjálfstæðan rétt* til að grípa inn í mál sem rekin eru fyrir dómstólnum.³³

Sama rétt eiga aðrar undirstofnanir, skrifstofur og stofnanir ESB (e. *bodies, offices and agencies*). Þá geta ríki sem eru aðilar að EES-samningnum, sem og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), gripið inn í mál sem varða svið sem fellur undir samninginn.³⁴

Aðrir aðilar, einstaklingar og lögaðilar, verða hins vegar að sýna fram á *beina og sérstaka lögvarða hagsmuni* af úrlausn málsins til að fá heimild til íhlutunar.³⁵ Sjá einnig úrskurð Evrópudómstólsins í máli *C-883/19 P, Order of the Court (2020)*, aðgengilegur á Eur-Lex: CELEX:62019CO0883.³⁶

Einkaaðilum er jafnframt *óheimilt* að grípa inn í mál sem rekin eru eingöngu á milli aðildarríkja, á milli stofnana ESB eða á milli aðildarríkis og stofnunar sambandsins.³⁷

Samkvæmt 129. gr. málsmeðferðarreglnanna er íhlutun ætíð takmörkuð við það eitt að *styðja kröfugerð annars aðila málsins* og veitir ekki sömu málsmeðferðarlegu réttindi og aðild að máli.³⁸

3.3.3 Mál gegn aðildarríkjum

Sáttmálarnir kveða á um formlegar leiðir vegna vanefnda aðildarríkja á skuldbindingum sínum:

³¹ *Cargill v Commission*, Mál C-229/88 R.

³² *Commission v Ireland*, Mál 45/87R.

³³ Sbr. 1. mgr. 40. gr. stofnsamþykktar Evrópudómstólsins.

³⁴ Sbr. 3. mgr. 40. gr. stofnsamþykktarinnar.

³⁵ Sbr. 2. mgr. 40. gr. stofnsamþykktar Dómstóls ESB. Almennir eða óbeinir hagsmunir duga ekki til.

³⁶ Úrskurður Evrópudómstólsins í máli *C-883/19 P, Order of the Court (2020)*.

³⁷ Sbr. 2. mgr. 40. gr. stofnsamþykktarinnar.

³⁸ Sbr. 1. mgr. 129. gr. *Rules of Procedure of the Court of Justice*.

- Mál höfðuð af Framkvæmdastjórninni gegn ríki (nú 258. gr. TFEU).
- Mál höfðuð af einu aðildarríki gegn öðru (nú 259. gr. TFEU).
- Flýtimeðferðir, t.d. vegna meintrar ólögðrar ríkisaðstoðar sem raskar innri markaðnum.

3.3.4 Samhengi við íslensk stjórnsmál

Umræðan varpar ljósi á það hvernig Evrópuréttur tengist náið störfum Alþingis. Rannsóknir sýna að þjóðaratkvæðagreiðslur um einstök ESB-mál eru ekki hluti af sameiginlegum reglum Sambandsins, heldur verða til vegna innlendra pólitískra aðstæðna. Þar sem aðildarríki hafa framselt ákvörðunarvald á fjölmörgum málefnaviðum til ESB, þurfa ríkisstjórnir oft að glíma við ákvarðanir sem skortir pólitískst lögmæti heima fyrir. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru því notaðar sem tæki til að lögmæta ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi ESB-stofnana, en ekki innanlands.³⁹

Með inngöngu Íslands í Evrópusambandið myndi vægi Alþingis í lagasetningu minnka enn frekar en þó er orðið. Það merkir í raun stórlega skert lýðræði fyrir íslenska kjósendur þar sem enn stærri hluti löggjafarvaldsins flyst úr landi.



Mynd 3.1: Umræða á Alþingi 26. maí 2026 um boðaða þjóðaratkvæðagreiðslu. Halla Hrund Logadóttir er í pontu. Hún vék einnig í máli sínu að innleiðingu orkupakka 3 og áhrifum innleiðinga Evrópugerða sem oft koma fram síðar.

³⁹Hobolt, Sara B. & de Vries, Catherine E. (2022). *Why do EU member states hold single-issue referendums?* Journal of European Public Policy.

Kafla 4

Helstu tegundir lögsögu Evrópudómstólsins

4.1 Lögsaga um forúrskurði (267. gr. TFEU)

4.1.1 Eðli og tilgangur

Málsmeðferð um forúrskurði samkvæmt 267. gr. TFEU er oft lýst sem „hornsteini“ dómskerfis ESB.⁴⁰ Hún gerir landsdómstólum kleift að vísa spurningum til Evrópudómstólsins vegna túlkunar Evrópuréttar og gildis gerða stofnana Sambandsins. Markmiðið er að tryggja samræmda túlkun og beitingu Evrópuréttar í öllum aðildarríkjum.

Samkvæmt upplýsingatilkynningu sem birt var í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins er „forúrskurðarkerfið grundvallarkerfi í rétti Evrópusambandsins sem miðar að því að gera landsdómstólum kleift að tryggja samræmda túlkun og beitingu þess réttar í öllum aðildarríkjum.“⁴¹

4.1.2 Umfang lögsögu samkvæmt 267. gr. TFEU

267. gr. TFEU veitir Evrópudómstólnum lögsögu til að kveða upp forúrskurði um:

1. túlkun sáttmálanna; og
2. gildi og túlkun gerða stofnana, stjórnvalda, skrifstofa eða stofnana sambandsins.

Landsdómstólar geta (og í sumum tilvikum verða að) vísað spurningum til Evrópudómstólsins þegar túlkun hans er nauðsynleg fyrir dómsúrlausnir. Hann beitir ekki sjálfur

⁴⁰Davor Petrić, „The Preliminary Ruling Procedure 2.0“, European Papers (2023).

⁴¹Court of Justice of the European Union, „Information Note on references from national courts for a preliminary ruling“ (2011/C 160/01), *Official Journal of the European Union* C 160, 28 May 2011, pp. 1-5, Sækja tilkynningu.

Evrópurétti á staðreyndir máls; það er áfram hlutverk þess dómstóls sem vísaði málinu til Evrópudómstólsins.⁴² Forúrskurðir Evrópudómstólsins eru samt sem áður lagalega bindandi fyrir dómstóla aðildarríkjanna.

4.1.3 Hlutverk landsdómstóla og forúrskurðir

Í þessum kafa verður fjallað um tengsl innlendra dómstóla við Evrópudómstólinn og hvernig forúrskurðakerfið tryggir samræmda túlkun Evrópuréttarins.

Hér skal tekið fram að forúrskurðakerfið gildir eingöngu um mál sem heyra undir lögsögu dómstóla aðildarríkjanna. Landsdómstólar geta leitað bindandi túlkunar hjá Evrópudómstólnum, en þeir hafa aldrei lögsögu til að úrskurða um gildi eða lögmæti gerða ESB-stofnana. Samkvæmt Foto-Frost reglunni⁴³ verður landsdómstóll, sem telur slíka gerð mögulega ógilda, að vísa málinu til Evrópudómstólsins.⁴⁴

Þetta fyrirkomulag er í fullu samræmi við forgangsreglu Evrópuréttarins, þar sem einsleitni og æðra gildi Evrópuréttar yrði stefnt í hættu ef dómstólar einstakra aðildarríkja gætu einhliða vikið ESB-gerðum til hliðar eða lýst þær ógildar.

Landsdómstólar aðildarríkjanna gegna lykilhlutverki í framkvæmd Evrópuréttarins. Þar sem reglugerðir hafa bein réttaráhrif og tilskipanir geta haft bein réttaráhrif, eru það landsdómstólar sem skulu tryggja réttarvernd einstaklinga dags daglega.⁴⁵

4.1.4 Réttarvernd einstaklinga

Þar sem einstaklingar eiga erfitt með að uppfylla ströng skilyrði um beina málshöfðun fyrir Undirréttinum, nýta þeir landsdómstóla til að byggja á Evrópurétti, t.d. til að verjast refsiviðurlögum, mótmæla ólögætum sköttum eða krefjast skaðabóta frá ríkjum vegna rangrar innleiðingar á tilskipunum.⁴⁶ Ef landsréttarregla fer gegn Evrópurétti ber landsdómstólum að víkja landsréttarreglunni til hliðar.⁴⁷

⁴²Sjá aftur Information note, OJ 2011 C 160/1, 7. mgr.

⁴³Í Foto-Frost-dóminum [Summary] segir m.a.: „In contrast, national courts, whether or not a judicial remedy exists against their decisions under national law, themselves have no jurisdiction to declare that acts of Community institutions are invalid. That conclusion is dictated, in the first place, by the requirement for Community law to be applied uniformly.“

⁴⁴Sjá: Mál C-314/85 *Foto-Frost gegn Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199.

⁴⁵Sjá 288. gr. TFEU og *Van Gend en Loos*, Mál 26/62.

⁴⁶*Francovich v Italy*, Sameinuð mál C-6/90 og C-9/90; einnig *Ratti*, Mál 148/78.

⁴⁷*Simmenthal*, Mál 106/77.

4.1.5 Nánar um forúrskurði (267. gr. TFEU)

Eins komið er fram og samkvæmt nágildandi 267. gr. TFEU geta (og í sumum tilvikum skulu) landsdómstólar óska eftir forúrskurði (*preliminary ruling*) frá Evrópudómstólnum um túlkun eða gildi ESB-gerða.

- Evrópudómstóllinn leysir ekki úr ágreiningnum sjálfum heldur veitir bindandi lögfræðilega túlkun.
- Landsdómstóllinn fellir síðan endanlegan dóm á grundvelli þeirrar túlkunar.
- Þetta úrræði tryggir samræmda beitingu og kemur í veg fyrir að Evrópuréttur sé túlkaður á mismunandi vegu eftir löndum.

MEGINATRÍÐI

Evrópudómstóllinn hefur endanlegt vald til að túlka Evrópurétt og niðurstöður hans eru bindandi fyrir aðildarríkin.

4.1.6 Stefnmarkandi dómar Evrópudómstólsins

Van Gend en Loos Í *Van Gend en Loos* komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að Efnahagsbandalag Evrópu væri „nýtt réttarkerfi“ þjóðaréttar þar sem einstaklingar væru einnig réttahafar.⁴⁸ Þótt málið sé fyrst og fremst þekkt fyrir að festa í sessi meginregluna um **bein réttaráhrif** sýnir það einnig grundvallarhlutverk Evrópudómstólsins við túlkun sáttmálaákvæða að beiðni landsdómstóla.

Skilgreining

Bein réttaráhrif (e. *direct effect*) vísar til þeirrar meginreglu Evrópuréttarins að ákvæði hans leggja ekki einungis skyldur á aðildarríkin, heldur geta þau jafnframt skapað sjálfstæðan rétt fyrir einstaklinga og lögaðila. Aðilar geta byggt málatilbúnað sinn á þessum rétti fyrir landsdómstólum og krafist verndar hans, óháð því hvort sambærileg úrræði sé að finna í landsrétti.

Costa gegn ENEL Í *Costa gegn ENEL* staðfesti dómstóllinn forgang réttar ESB gagnvart andstæðum landsrétti.⁴⁹ Málið kom upp vegna forúrskurðarbeiðni og sýnir hvernig lögsaga dómstólsins samkvæmt 267. gr. TFEU mótar stjórnarskrárlega uppbyggingu réttarkerfis ESB.

⁴⁸Mál 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECLI:EU:C:1963:1.

⁴⁹Mál 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECLI:EU:C:1964:66.

LEIÐANDI FORDÆMI

Costa v. ENEL (1964)

Evrópudómstóllinn staðfesti að Evrópuréttur gengur framur landsrétti aðildarríkja komi til árekstra þar á milli.

CILFIT Í *CILFIT* skýrði dómstóllinn þær aðstæður þar sem æðstu dómstólar geta látið hjá líða að vísa máli til forúrskurðar (svokölluð *acte clair* regla).⁵⁰ Málið skilgreinir mörk skyldunnar til að vísa máli til Evrópudómstólsins og afmarkar þannig óbeint raunverulegt umfang forúrskurðarlögsögu dómstólsins.

Foto-Frost Í *Foto-Frost* taldi dómstóllinn að landsdómstólar hefðu ekki vald til að lýsa gerðir stofnana ESB ógildar; einungis Evrópudómstóllinn hefði vald til þess.⁵¹ Dómurinn undirstríkar einkarétt Evrópudómstólsins til að endurskoða gildi gerða ESB, jafnvel þegar álitafnið kemur upp í landsréttarmáli.

4.2 Brotamál (258. - 260. gr. TFEU)

4.2.1 Mál gegn aðildarríkjum

Samkvæmt 258. og 259. gr. TFEU hefur Evrópudómstóllinn lögsögu til að úrskurða hvort aðildarríki hafi vanefnt skyldur sínar samkvæmt sáttmálunum. Framkvæmdastjórn ESB eða annað aðildarríki getur höfðað slík mál. Ef dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að brot hafi átt sér stað verður viðkomandi ríki að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fara að niðurstöðu dómsins.⁵²

4.2.2 Lykildómar

Framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi (Spænsk jarðarber) Í málinu *Framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi* taldi dómstóllinn Frakkland bera ábyrgð á því að hafa ekki gripið til fullnægjandi ráðstafana til að koma í veg fyrir að einstaklingar hindruðu innflutning landbúnaðarafurða frá öðrum aðildarríkjum.⁵³ Málið sýnir hvernig dómstóllinn beitir lögsögu sinni í brotamálum til að tryggja frjálsa vöruflutninga.

⁵⁰Mál 283/81 *CILFIT* [1982] ECLI:EU:C:1982:335.

⁵¹Mál 314/85 *Foto-Frost* [1987] ECLI:EU:C:1987:452.

⁵²1. mgr. 260. gr. TFEU.

⁵³Mál C-265/95 *Commission v France* [1997] ECLI:EU:C:1997:595.

Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi (Volkswagen-lögin) Í málinu *Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi* komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ákveðin ákvæði soka kallaðra „Volkswagen-laga“ brytu gegn frjálsu flæði fjármagns.⁵⁴ Þetta sýnir hvernig dómstóllinn notar lögsögu sína í brotamálum til að tryggja að reglum innri markaðarins sé fylgt.

4.3 Ógildingarmál (263. gr. TFEU)

4.3.1 Endurskoðun gerða ESB

263. gr. TFEU veitir Evrópudómstólnum lögsögu til að endurskoða lögmæti lagagerða, gerða Ráðsins, framkvæmdastjórnarinnar, Seðlabanka Evrópu og tiltekinna gerða annarra stofnana sem ætlað er að hafa réttaráhrif. Dómstóllinn getur ógilt slíkar gerðir vegna skorts á valdheimildum, brota á grundvallarreglum málsmeðferðar, brota á sáttmálunum eða öðrum réttarreglum sem tengjast beitingu þeirra, eða vegna valdníðslu.

4.3.2 Lykildómar

Les Verts Í málinu *Les Verts* lýsti dómstóllinn Evrópubandalaginu þáverandi sem „bandalagi byggðu á réttarríki“ og taldi að gerðir Evrópuþingsins gætu sætt endurskoðun dómstóla þótt það væri ekki skýrt tekið fram á þeim tíma.⁵⁵ Málið útvíkkaði lögsögu dómstólsins í samræmi við stjórnskipunarlegar meginreglur ESB.

Kadi Í *Kadi* ógilti dómstóllinn ráðstafanir ESB sem innleiddu refsiaðgerðir Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að því marki sem þær brutu gegn grundvallarréttindum sem njóta verndar samkvæmt rétti ESB.⁵⁶ Dómurinn sýnir vilja dómstólsins til að beita lögsögu sinni í ógildingarmálum af festu, jafnvel á viðkvæmum sviðum alþjóðlegs öryggis.⁵⁷

⁵⁴Mál C-112/05 *Commission v Germany* [2007] ECLI:EU:C:2007:623.

⁵⁵Mál 294/83 *Les Verts v Parliament* [1986] ECLI:EU:C:1986:166.

⁵⁶Sameinuð mál C-402/05 P og C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat* [2008] ECLI:EU:C:2008:461.

⁵⁷Í ljósi þess að Evrópudómstóllinn beitti dómvaldi sínu í *Kadi*-málinu til þess að ógilda ráðstafanir ESB sem innleiddu bindandi ákvarðanir Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna — á þeim grundvelli að þær samræmdust ekki innri stjórnskipun og grundvallarréttindum Sambandsins — má velja því fyrir sér hvaða vægi íslenskar stjórnskipunarreglur og fullveldisréttur hefðu fyrir dómstólnum í ágreiningstilfellum. Leiða má líkum að því að íslenskur fullveldisréttur yrði lítil fyrirstaða ef hagsmunir innri markaðarins eða miðlæg löggjöf ESB krefðust annars, til dæmis á viðkvæmum sviðum eins og í orkumálum eða við hugsanlega lagningu sæstrengs á milli Íslands og Evrópu.

4.4 Aðrar tegundir lögsögu

4.4.1 Athafnaleysi (265. gr. TFEU)

Lögsaga Evrópudómstólsins tekur einnig til mála sem snerta athafnaleysi stofnana. Hann getur lýst því yfir að stofnun hafi látið hjá líða að framkvæma aðgerð í andstöðu við sáttmálana þegar henni bar skylda til þess.⁵⁸

Skipting lögsögu milli dómstólanna tveggja ræðst af því hver höfðar málið. Í samræmi við 1. mgr. 256. gr. TFEU fer Almenni dómstóllinn (Undirrétturinn) með lögsögu á fyrsta dómstigi (*at first instance*) í málum sem einstaklingar og lögaðilar höfða vegna athafnaleysis,⁵⁹ en Evrópudómstóllinn (efra dómstig) heldur eftir lögsögu þegar mál eru höfðuð af aðildarríkjum eða öðrum stofnunum Sambandsins.

4.4.2 Skaðabótaábyrgð utan samninga (268. og 340. gr. TFEU)

Evrópudómstóllinn hefur einnig lögsögu í skaðabótamálum sem byggjast á skaðabótaábyrgð sambandsins utan samninga.⁶⁰

4.4.3 Starfsmannamál og gerðardómsákvæði

270. gr. TFEU mælir fyrir um lögsögu í ágreiningi milli Sambandsins og starfsmanna þess, en 272. gr. TFEU gerir dómstólnum kleift að fjalla um deilur sem rísa vegna gerðardómsákvæða í samningum sem Sambandið gerir.

Skilgreining

Athafnaleysi (e. *failure to act*) vísar í Evrópurétti til þess þegar stofnun, nefnd eða annar armur Evrópusambandsins lætur hjá líða að taka ákvörðun eða grípa til aðgerða sem henni ber lagaleg skylda til að sinna samkvæmt sáttmálunum. Slíkt aðgerðaleysi getur orðið grundvöllur að sérstöku athafnaleysismáli (vanrækslumáli) byggðu á 265. gr. TFEU.

⁵⁸Sbr. 1. mgr. 265. gr. TFEU.

⁵⁹Sbr. 1. mgr. 256. gr. TFEU, sbr. einnig málskilyrði einstaklinga í 3. mgr. 265. gr. TFEU.

⁶⁰268. gr. TFEU í tengslum við 340. gr. TFEU. Sjá t.d. mál 4/69 *Lütticke* [1971] ECLI:EU:C:1971:81.

Kaflí 5

Takmarkanir og þróun lögsögu

5.1 Takmarkanir samkvæmt sáttmálum

Lögsaga dómstólsins er ekki ótakmörkuð. Ákveðin svið, svo sem sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna (CFSP), sæta sérstökum takmörkunum.⁶¹ Þá geta bókanir og bráðabirgða-ákvæði einnig takmarkað eða mótað valdheimildir dómstólsins á tilteknum sviðum.

5.2 Sjálfshömlun og útvíkkun með dómaframkvæmd

Með tímanum hefur Evrópuþómstóllinn bæði sýnt sjálfshömlun og útvíkkað lögsögu sína með túlkun. Dómar eins og *Les Verts* og *Kadi* sýna valdsækna og stjórnskipunarlega nálgun, þar sem dómstóllinn mótar grundvallarreglur réttarkerfis ESB. Á hinn bóginn endurspeglar reglur eins og *acte clair*-viðmiðið í *CILFIT* ákveðna virðingu fyrir hlutverki landsdómstóla og þeirri staðreynd að þeir eru fyrsta og mikilvægasta stoð Evrópuréttar í framkvæmd.

Hér er vert að taka fram að landsdómstólar aðildarríkja ESB eru í raun „Evrópuþómstólar“ í víðari merkingu. Þeir bera ábyrgð á að tryggja fulla og rétta beitingu Evrópuréttar í hvívetna. Þegar upp koma álitafni um túlkun eða gildi Evrópuréttar ber dómstólunum að leita forúrskurðar Evrópuþómstólsins samkvæmt 267. gr. TFEU, nema skilyrði *acte clair* eða *acte éclairé* eigi við.

Skyldan er sérstaklega rík fyrir æðstu dómstóla aðildarríkja, sem samkvæmt 3. mgr. 267. gr. TFEU eru skuldbundnir til að vísa máli til Evrópuþómstólsins ef niðurstaða þess veltur á túlkun Evrópuréttar og álitafnið er ekki þegar skýrt.⁶² Þessi skylda er því ekki

⁶¹ Sjá sérstaklega 275. gr. TFEU.

⁶² Í 3. mgr. 267. gr. TFEU segir orðrétt: „Where any such question is raised in a case pending before a court or tribunal of a Member State against whose decisions there is no judicial remedy under national law, that court or tribunal shall bring the matter before the Court.“

valkvæð, heldur hluti af þeirri sameiginlegu dómstólakeðju sem ætlað er að tryggja einsleita og samræmda framkvæmd Evrópuréttar í öllum aðildarríkjum.

Dómstóll Evrópusambandsins hefur ítrekað sýnt að hann býr yfir raunverulegu og bindandi valdi gagnvart aðildarríkjum þegar þau brjóta gegn skuldbindingum sínum samkvæmt sáttmálum ESB. Í málinu *framkvæmdastjórnin gegn Póllandi* (C-441/17) staðfesti dómstóllinn þetta með skýrum hætti þegar hann fyrirskipaði Póllandi að stöðva skógareyðingu í Białowieża-skóginum á grundvelli bráðabirgðaráðstafana samkvæmt 279. gr. TFEU.

Þar sem verulegur vafi var talinn leika á vilja Póllands til þess að hlíta fyrirmælum dómstólsins ákvað hann í fyrsta sinn að styrkja bráðabirgðaráðstöfun með dagsektum, að lágmarki 100.000 evrum á dag, ef ríkið bryti gegn ákvörðuninni. Málið undirstrikar að bráðabirgðaráðstafanir dómstólsins eru ekki aðeins formsatriði heldur stofna skyldur sem hægt er að framfylgja beint og að dómstóllinn getur gripið til fjárhagslegra þvingunarráðstafana til að tryggja að aðildarríki virði rétt ESB og verndun sameiginlegra hagsmuna Sambandsins.⁶³

5.3 Dæmi frá Þýskalandi: Stjórnarskrárvernd, fullveldi og yfirþjóðlegt vald ESB

5.3.1 Inngangur

Tvö þýsk mál eru einhver skýrustu og áhrifamestu fordæmin um árekstur á milli landsbundinnar stjórnarskrárverndar og yfirþjóðlegs valds Evrópusambandsins. Þýsk yfirvöld töldu sig hafa tryggt ríkinu varanlega vernd gegn ofríki ESB með ákvæðum í stjórnarskrá (Grundgesetz) og með öflugum stjórnlagadómstóli (Bundesverfassungsgericht). Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins sýnir að dómstóllinn áskilur Evrópuréttinum algildan forgang, jafnvel gagnvart stjórnarskrárbundnum fyrirvörum aðildarríkja.

5.3.2 Bakgrunnur: Maastricht og Lissabon

Í tveimur grundvallardómum, Maastricht (BVerfGE 89, 155) og Lissabon (BVerfGE 123, 267), setti þýski stjórnlagadómstóllinn fram tvær meginreglur:

- **Ultra vires**-fyrirvari: ESB má ekki fara út fyrir þær valdheimildir sem ríkin hafa framselt.
- **Stjórnarskrárkenni (constitutional identity)**: ákveðnir kjarnaþættir þýskrar stjórnarskrár eru óframseljanlegir.

⁶³Dómstóll Evrópusambandsins, dómur 17. apríl 2018, *European Commission v Republic of Poland*, mál nr. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

Þessar reglur voru kynntar sem varanleg vernd gegn því að ESB þróaðist í átt að yfirþjóðlegu ríkisvaldi án lýðræðislegrar aðkomu þýska þingsins.

5.3.3 OMT-málið: Fyrsti áreksturinn

OMT-málið (C-62/14, Gauweiler) snerist um fjármálastefnu Evrópska seðlabankans (ECB). Þýski stjórnlagadómstóllinn taldi að OMT-áætlunin gæti:

- farið út fyrir heimildir ECB,
- skapað ólögmæta fjárhagslega áhættu fyrir þýska skattgreiðendur,
- grafið undan fjárstjórnarvaldi þýska þingsins (Bundestag).

Evrópudómstóllinn komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að:

- ECB hefði rúmar heimildir samkvæmt sáttmálum ESB,
- aðildarríki gætu ekki takmarkað þessar heimildir með tilvísun til eigin stjórnarskrár.

Þýski stjórnlagadómstóllinn varð að lúta niðurstöðu Evrópudómstólsins (2 BvR 2728/13).

5.3.4 PSPP-málið: Stærsti áreksturinn

Í PSPP-málinu (C-493/17, Weiss) reyndi þýski stjórnlagadómstóllinn í fyrsta sinn að lýsa dóm Evrópudómstólsins *ultra vires*. Dómstóllinn hélt því fram að:

- Evrópudómstóllinn hefði túlkað valdheimildir ECB of rúmt.
- Dómur Evrópudómstólsins væri ekki bindandi fyrir Þýskaland.
- Þýski Seðlabankinn (Bundesbank) mætti ekki taka þátt í PSPP nema fullnægjandi rökstuðningur lægi fyrir.

Þrátt fyrir harða gagnrýni varð niðurstaðan sú að:

- Þýsk stjórnvöld og þýski Seðlabankinn héldu áfram að fylgja Evrópurétti.
- ESB-stofnanir héldu óskertum yfirráðum.
- Þýski dómstóllinn dró sig í reynd til baka.

Þetta var í fyrsta skipti sem landsdómstóll taldi dóm Evrópudómstólsins „ultra vires“⁶⁴ og reyndi þar með að hafna bindandi réttaráhrifum hans innan landsréttar — en sú afstaða stóðst ekki í framkvæmd.

5.3.5 Kjarninn: Stjórnarskrárvernd sem hélt ekki

Þýska dæmið sýnir að:

- Jafnvel öflug stjórnarskrárvernd heldur ekki gegn yfirþjóðlegu valdi ESB.
- Fyrirvarar um fullveldi og stjórnarskrárkenni eru að mestu pólitískir, ekki lagalegir varnaglar.
- Evrópudómstóllinn hefur endanlegt túlkunarvald um umfang Evrópuréttar.
- Landsréttur, jafnvel stjórnarskrá, víkur þegar Evrópuréttur gildir.

Þetta er í samræmi við meginregluna um forgang Evrópuréttar, eins og hún var mótuð í *Costa v. ENEL* og *Van Gend en Loos*.

5.3.6 Ályktanir fyrir umræðu um fullveldi

Þýska dæmið hefur víðtæka þýðingu:

- Það sýnir að jafnvel stærsta og áhrifamesta aðildarríki ESB á erfitt með að verja stjórnarskrárbundið fullveldi.
- Af því má draga í efa raunverulegt gildi „varanlegra undanþága“ sem ríki telja sig hafa samið um.
- Það staðfestir að þegar ríki framselja vald til ESB, þá hefur ESB síðasta orðið.

5.3.7 Samhengi við Ísland

Fyrir Ísland er þýska dæmið sérstaklega mikilvægt í umræðu um:

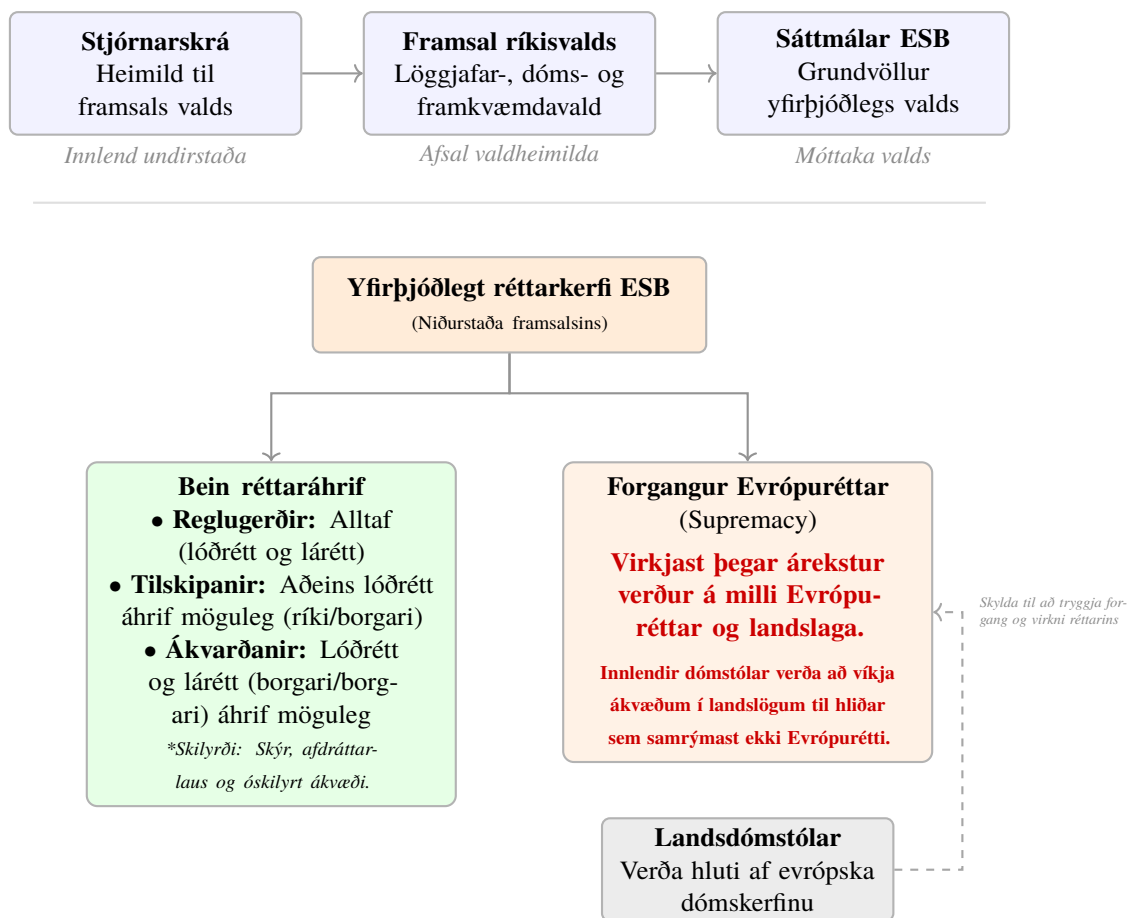
- Framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana.
- Mögulegar undanþágur í sjávarútvegi eða orkumálum.
- Takmörk stjórnarskrárbundinnar verndar gegn yfirþjóðlegu valdi.

⁶⁴Ultra vires (lat. „umfram vald“) vísar til þess þegar stjórnvöld eða dómstólar teljast hafa farið út fyrir valdheimildirnar sem þeim eru veittar samkvæmt gildandi rétti, t.d. sáttmálum eða stjórnarskrá. Í samhengi Evrópuréttar merkir hugtakið að aðildarríki eða landsdómstóll telji athöfn ESB-stofnunar vera utan framseldra valdheimilda.

Ef jafnvel Þýskaland, með sterka stjórnarskrá og öflugan stjórnlagadómstól, á í erfiðleikum með að verja fullveldi sitt gagnvart ESB, er ljóst að smærri ríki geta síður treyst á að „varanlegar undanþágur“ standist þegar á reynir.

5.4 Framsal fullveldis og ríkisvalds

Stjórnskipulegt flæði og framsal fullveldis til ESB



Mynd 5.1: Stjórnskipulegt flæði fullveldisframsals, skilyrði beinna réttaráhrifa og virkni forgangsreglunnar við árekstur.

Kafli 6

Forgangur Evrópuréttar og þróun samskipta við Evrópudómstólinn

Samskipti aðildarríkja Evrópusambandsins við Evrópudómstólinn hafa þróast verulega frá upphafi Evrópusamrunans. Þau hafa mótast af grundvallarreglum á borð við forgang Evrópuréttar, beinum réttaráhrifum (direct effect) og skyldu innlendra dómstóla til að tryggja fulla virkni Evrópuréttar innan landsréttar.⁶⁵

Þróunin hefur ekki aðeins átt sér stað í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins heldur einnig hjá innlendum dómstólum aðildarríkjanna, sem hafa þurft að laga stjórnskipulegar hefðir sínar að yfirþjóðlegu réttarkerfi þar sem landsréttur og Evrópuréttur rekast á.

6.0.1 Upphafið: Varfærni innlendra dómstóla gagnvart Evrópudómstólum

Á fyrstu árum Bretlands innan Evrópubandalagsins einkenndust samskipti breskra dómstóla við Evrópudómstólinn af varfærni. Í *Bulmer v Bollinger*⁶⁶ lagði Court of Appeal áherslu á að einungis skyldi vísa málum til Evrópudómstólsins samkvæmt 177. gr. Rómarsáttmálans (nú 267. gr. TFEU) þegar raunveruleg þörf væri fyrir leiðbeiningar frá dómstólum.

Dómurinn endurspegladi ákveðna tregðu gagnvart því að færa túlkunarvald frá innlendum dómstólum til yfirþjóðlegs dómstóls. Jafnframt undirstrikaði hann að innlendir dómstólar bæru áfram meginábyrgð á framkvæmd réttarins innan landsréttar.

⁶⁵Sjá m.a. *Van Gend en Loos* (26/62) og *Costa v ENEL* (6/64).

⁶⁶Court of Appeal, *Bulmer v Bollinger* (1974).

6.0.2 Tímamót: Viðurkenning á forgangi Evrópuréttar

Grundvallarbreyting varð með *Factortame*⁶⁷ sem markaði ein stærstu stjórnarskrárlegu tímamót í breskri réttarsögu.

Í málinu viðurkenndi House of Lords að:

- Evrópuréttur nyti forgangs gagnvart ósamrýmanlegum landslögum,
- innlendir dómstólar gætu vikið landslögum til hliðar ef þau brytu gegn Evrópurétti,
- og að þetta væri bein afleiðing af þeirri lagaskipan sem Bretland hefði samþykkt með aðild sinni að Evrópubandalaginu og setningu inngöngulaganna (European Communities Act 1972).⁶⁸

Factortame sýndi í fyrsta sinn með afgerandi hætti að breskir dómstólar voru reiðubúnir að víkja lögum sem samþykkt höfðu verið af Westminster-þinginu til hliðar til að tryggja virkni Evrópuréttar.

6.0.3 Innlend stjórnarskrárvernd og takmörk yfirþjóðlegra áhrifa

Þrátt fyrir viðurkenningu á forgangi Evrópuréttar héldu innlendir dómstólar áfram að leggja áherslu á ákveðnar stjórnskipunarlegar meginreglur sem þeir töldu njóta sérstakrar verndar.

Sú hugmynd að breska stjórnskipunin setti Evrópurétti ákveðin takmörk fékk skýrari mynd í dóminum *Thoburn v City Council*.⁶⁹ Í málinu setti dómstóllinn fram þá mikilvægu greiningu að munur væri á almennum lögum og stjórnskipunarlögum (*constitutional statutes*), sem tækju meðal annars til inngöngulaganna frá 1972. Dómurinn staðfesti að þótt Evrópuréttur nyti forgangs, væri sá forgangur sprottinn úr breskum lögum en ekki æðra yfirþjóðlegu valdi, og því gæti breska þingið fræðilega afturkallað hann með skýrum vilja.

6.0.4 Evrópuréttur og innlend stjórnskipun: HS2

Í *HS2*⁷⁰ tók Hæstiréttur Bretlands⁷¹ skref í átt að því að afmarka samband innlendrar stjórnskipunar og Evrópuréttar.

Í dóminum er lögð áhersla á það að ákveðnar grundvallarreglur breskrar stjórnskipunar verði ekki verið skertar nema með skýrum og ótvíræðum vilja þingsins, og byggði þar á þeirri flokkun stjórnskipunarlaga sem áður hafði verið mótuð í *Thoburn*-málinu.

⁶⁷UKHL, *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* (1990).

⁶⁸Með þessum lögum gerðist Bretland aðili að Evrópubandalaginu.

⁶⁹High Court, *Thoburn v City Council* (2002).

⁷⁰UKSC, *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* (2014).

⁷¹Hæstiréttur Bretlands var formlega stofnaður með nýjum stjórnskipunarlögum - (Constitutional Reform Act 2005) og hóf starfsemi 1. október 2009. Hann tók við dómsvaldi lávarðadeildarinnar (House of Lords).

HS2 sýndi þannig að þótt Bretland viðurkenndi almennt forgang Evrópuréttar, töldu breskir dómstólar engu að síður að ákveðnir stjórnskipulegir kjarnaþættir landsréttar nytu sérstakrar verndar.

6.0.5 Lokakaffinn: Fullveldi og útganga úr ESB

Í *Miller*⁷² staðfesti Hæstiréttur Bretlands að aðild að Evrópusambandinu hefði haft djúpstæð áhrif á breska stjórnskipun. Dómstóllinn taldi að:

- Evrópuréttur hefði fengið innlent gildi með lögum þingsins,
- aðildin hefði skapað ný réttindi og skyldur innan landsréttar,
- og að ríkisstjórnin gæti því ekki sagt upp aðild að ESB einhliða án samþykkis þingsins.

Miller markaði að mörgu leyti lokakafla í þróun samskipta Bretlands og Evrópuréttar. Ferlið sýndi þróun frá:

- varfærni gagnvart yfirþjóðlegu dómsvaldi (*Bulmer*),
- til viðurkenningar á forgangi og virkni Evrópuréttar (*Factortame*),
- áfram til stjórnskipulegs mótvægis innlendra dómstóla (*HS2*),
- og loks til staðfestingar á því að breska þingið héldi formlegu fullveldi sínu og gæti ákveðið útgöngu ríkisins úr ESB (*Miller*).

Þróunin sýnir með skýrum hætti hvernig samskipti landsréttar og Evrópuréttar hafa einkennt af stöðugri spennu milli innlendra stjórnskipunar og þeirrar yfirþjóðlegru réttarreglna sem Evrópusambandið byggir á.

6.0.6 Er útganga sönnun óskerts fullveldis?

Stundum heyrir því fleygt að aðildarríki Evrópusambandsins séu að öllu leyti fullvalda og að sönnun þess felist í því að þau geti sagt sig frá Sambandinu. Sú röksemdafærsla fær þó ekki staðist. Útgöngumöguleikinn er ekki til marks um að ekkert raunveruleg framsal ríkisvalds hafi átt sér stað, heldur er hann reistur á 50. gr. í sáttmálanum um Evrópusambandið (Art. 50 TEU).

Án slíks ákvæðis væru aðildarríki í reynd föst innan hins yfirþjóðlegra réttarkerfis ESB. Sú staðreynd að ríki geta formlega sagt upp aðild breytir því ekki að á meðan aðild

⁷²UKSC, *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017).

stendur, hefur verulegt og efnislegt framsal ríkisvalds átt sér stað og Evrópuréttur nýtur forgangs gagnvart landsrétti. Reynsla Breta sýnir að útganga úr Sambandinu krefst mikillar fyrirhafnar; lagabreytinga, útgöngusamnings og ráðstafana sem í raun eru einungis á færi öflugustu og fjölmennustu ríkjanna. Útgönguferlið tók nokkur ár í tilviki Bretlands.

Tímalína útgöngu samkvæmt Brexit

- **23. júní 2016:** Þjóðaratkvæðagreiðsla um Brexit.
- **29. mars 2017:** Bretland virkjaði 50. gr. TEU og formlegt útgönguferli hófst.
- **31. janúar 2020:** Bretland gekk formlega úr Evrópusambandinu.
- **31. desember 2020:** Aðlögunartímabili lauk og fullur aðskilnaður tók gildi.

Kaflí 7

Niðurstaða

Lögsaga Dómstóls Evrópusambandsins er vandlega uppbyggt kerfi sem byggir á sáttmálunum og leitast við að samræma þörfina fyrir einsleitni og skilvirkni réttar ESB við virðingu fyrir sjálfstæði landsréttarkerfa. Með lögsögu sinni um forúrskurði, brotamál, ógildingarmál og aðrar valdheimildir tryggir CJEU að „lögum sé fylgt við túlkun og beitingu sáttmálanna.“ Á sama tíma hefur dómaframkvæmd dómstólsins gegnt lykilhlutverki við að móta sjálf mörk eigin lögsögu og þannig stuðlað að þróun Evrópusambandsins sem lagalegs og stjórnarskrárlegs skipulags.

Samantekt

- Lögsaga er grundvallarþáttur fullveldis
- ECJ hefur aðeins sammingsbundna lögsögu
- Dómaframkvæmd hefur mótað vald dómstólsins verulega

Um þessar mundir er Íslendingum boðað nýtt „fagnaðarerindi.“ Rætt er um þjóðaratkvæðagreiðslu í ágúst á þessu ári þar sem landsmönnum bjóðist að „kíkja í pakka“ sem þó er glær og öllum opinn. Sumir stjórnámálamenn og skoðanabræður tala eins og þar sé einhverra nýrra, stórkostlegra sanninda að vænta. Umræða þessa fólks ber næstum goðsagnalegt yfirbragð þar sem m.a. er rætt um að finna „hið heilaga grál“ hjá Evrópusambandinu og komast að þeim miklu „leyndardómum“ sem þar séu að finna. Það verði best gert með því að sjá „aðildarsamning“ og hvað í honum felist.

En það má þó fullyrða að slíkur samningur myndi aldrei innihalda ákvæði sem brjóta gegn frumrétti Evrópusambandsins. Á sama hátt getur Alþingi Íslendinga ekki sett lög sem brjóta ákvæði stjórnarskrárinnar. Það er því ljóst að þegar hulunni er svipt af „leyndardómum gralsins“ standa eftir skýr ákvæði sáttmála ESB. Þá hljóta menn að spyrja: hvers vegna stundar fólk svona blekkingar? Hverjar eru hindranirnar á vegi sannleikans?

Eru það fjárhagslegir hagnunir íslensku valdaklíkunnar sem gegnsýra sumar menntastofnanir og hagsmunaðila sem t.d. sjá fram á enn óheftari innflutning [jafnvel á brennivíni] eða eru það styrkir frá ESB til fjölmiðla, s.s. til RÚV, lýðræðisrýrnunin sem óhjákvæmilega fylgir því að flytja vald úr landi, eða jafnvel óttinn við hernaðarlega árás frá erlendum þjóðum?

Hverjar sem ástæðurnar eru má ljóst vera að forsendur aðildarsamninga við ESB liggja fyrir og hafa aldrei verið neitt launungarmál. Kjósendur verða að gera sér ljóst að innganga í Evrópusambandið felur í sér umtalsvert afsal á ríkisvaldi og fullveldi til stofnana Sambandsins. Evrópudómstóllinn mun verða æðsti dómstóll Íslendinga og íslensk lög verða í stórauðnum mæli víkjandi fyrir Evrópurétti sem nýtur óskoraðs forgangs, komi til árekstra.

Í aðdraganda hinnar boðuðu þjóðaratkvæðagreiðslu í ágúst blasa við pólitískir loftfimleikar stjórnvalda sem aftur sýnir fram á alvarlega lýðræðisbresti. Gögnum um málið hefur vísitandi verið haldið leyndum fyrir almenningi og upphaflega stóð til að meina almennum alþingismönnum aðgang að þeim – aðeins útvaldir nefndarmenn í utanríkismálanefnd áttu að fá að sjá hvað í pakkanum fælist og það í lokuðu herbergi. Þótt leynd hafi verið aflétt og öllum þingmönnum loks leyft að skoða gögnin, breytir það ekki þeirri staðreynd að þeir eru bundnir algerum og ströngum trúnaði.

Fulltrúar þjóðarinnar mega því ekki ræða innihaldið við umbjóðendur sína. Þessi leyndarhjúpur og skortur á gagnsæi er skýrt merki um það lýðræðis- og fullveldisafsal sem ferlinu fylgir. Ef „pakkin“ er svona glæsilegur, hvers vegna má þjóðin þá ekki sjá gögn sem honum tengjast og hvers vegna þarf að þvinga kjörna fulltrúa til þagnar? Lýðræðið verður ekki varið með því að kjósa á grundvelli leynimakks. Allar forsendur verða að liggja fyrir. Aðildarsinum er tamt að ræða um „opnun og gagnsæi“. Hvorugt á þó við um gögnin í leyniherbergi Alþingis.

Ritskoðun er vaxandi og alvarlegt vandamál innan Evrópusambandsins. Þar innanbúðar er fólk með svo „göfugar“ skoðanir að það telur sig þess umkomið að banna skoðanir annara. Það stefnir því allt í það að Evrópudómstóllinn verði í auknum mæli ritskoðunardómstóll. Í 2. mgr. 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar er þó bann lagt við því að leiða ritskoðun í lög.

Sem dæmi um þetta má nefna nýja reglugerð Evrópusambandsins um stafræna þjónustu⁷³ (Digital Services Act - DSA). Hér er um að ræða almenna gerð sem flytur stýringu og eftirlit með tjáningarfrelsi á netinu til miðlægra stofnana ESB.

Komi til ágreinings um hvaða upplýsingar, skoðanir eða efni skuli fjarlægð af samfélagsmiðlum og leitarvélum, verður það Evrópudómstóllinn (CJEU) sem kveður upp hinstu dóma. Dómstóllinn fær þannig í raun hlutverk æðsta ritskoðunardómstóls yfir hinu

⁷³Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022, bls. 1–102.

stafræna torgi Íslendinga, þar sem íslenskir dómstólar og stjórnvöld missa endanlegt vald til að skilgreina mörk tjáningarfrelsis í eigin landi. Eins og þeir sjá sem skoða töflu 2.1 í undirkafla 2.4, um tölfraði Evrópu dómstólsins, eru málaflokkarnir mjög margir. Lögsaga dómstólsins nær til flestra sviða í daglegu lífi fólks.

Þeir sem telja að best sé fyrir þjóðfélög að ráða sem minnstu um eigin örlög en fela öðrum að stjórna reyna enn að halda því fram að þjóðir sem hafa selt frá sér stóran hluta fullveldis síns séu enn fullvalda. Það er samt sem áður röksemd sem fær ekki staðist.

Það er inngönguskilyrði í Evrópusambandið að afsala sér stórum hluta fullveldis: á sviði löggjafar-, dóms- og framkvæmdavalds. Í þessari skýrslu hefur umfjöllunin beinst að dómsvaldinu. En hið sama á við um bæði löggjafar- og framkvæmdavaldið. Það færist að stórum hluta úr landi með aðild. Það vekur athygli í umræðu aðildarsinna að þeir nefna helst aldrei íslensku stjórnarskrána. Hvers vegna skyldi það vera?

Þó verður ekki annað séð en að byrjað sé á öfugum enda í öllu þessu ferli. Það er rætt um að „sjá samning“ og sjá svo til hvað verða vill. Stjórnarskránni verður þó ekki breytt nema með kosningum á milli tveggja þinga. Í henni eru engin ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds til erlendra stofnana. Hvernig hyggjast þingmenn sem styðja aðild leysa það?

Hér má draga upp hliðstæðu af manni sem hyggst selja fasteign og fá kaupboð en kanna það svo síðar hvort hann er þinglýstur eigandi að fasteigninni sem hann vill selja. Flestir myndu telja að formleg heimild þurfi að liggja fyrir í upphafi. Lögmæti og réttarheimildir skipta ekki bara máli, þar er beinlínis grundvöllur alls annars. Án þeirra leysist þjóðfélag upp í vitleysu og glundroða. Boðuð þjóðaratkvæðagreiðsla virðist því miður vera dæmi um það.

Skaðann af þessu ferli má þó lágmarka á lýðræðislegan máta. Það verður gert með því að sýna ríka borgaralega skyldu, mæta á kjörstað og tryggja að afstaða þjóðarinnar komi skýrt og afdráttarlaust fram gegn þeim áformum sem ætla henni að fljóta sofandi að feigðarósi gagnvart eigin fullveldi og frelsi. Megi þjóðinni farnast vel í því verkefni sem hún hefur alla burði til að leysa vel af hendi.

Kaflí 8

Dómaskrá

Dómar Evrópudómstólsins (ECJ)

ECJ, Case 25/62 *Plaumann v Commission*

ECJ, Case 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963)

ECJ, Case 6/64 *Costa v ENEL* (1964)

ECJ, Case 4/69 *Lütticke* (1971)

ECJ, Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* (1978)

ECJ, Case 148/78 *Pubblico Ministero v Ratti* (1979)

ECJ, Case 283/81 *CILFIT* (1982)

ECJ, Case 294/83 *Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament* (1986)

ECJ, Case 314/85 *Foto-Frost* (1987)

ECJ, Case 45/87 R *Commission v Ireland* (1987)

ECJ, Case C-229/88 R *Cargill v Commission* (1988)

ECJ, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Francovich and Bonifaci v Italy* (1991)

ECJ, Case C-53/92 P *Hilti v Commission* (1994)

ECJ, Case C-136/92 P *Commission v Brazzelli Lualdi* (1994)

ECJ, Case C-7/95 P *John Deere v Commission* (1998)

ECJ, Case C-265/95 *Commission v France* (1997)

ECJ, Case C-112/05 *Commission v Germany* (2007)

ECJ, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* (2008)

ECJ, Case C-48/23 *Alajärven Sähkö Oy and Elenia Verkko Oyj v Energiavirasto* (2024)

Alþjóðadómstóllinn (ICJ)

PCIJ, Judgment No. 9, Series A No. 10 (1927) *The Case of the S.S. Lotus (France v Turkey)*

Dómar breskra dómstóla (UK Courts)

Court of Appeal *Bulmer v Bollinger* (1974)

UKHL *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* (1990)

High Court *Thoburn v City Council* (2002)

UKSC *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* (2014)

UKSC *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017)

Dómar þýska stjórnlagadómstólsins (BVerfG)

BVerfGE 89, 155 *Maastricht-dómurinn* (Dómur frá 12. október 1993).

BVerfGE 123, 267 *Lissabon-dómurinn* (Dómur frá 30. júní 2009).

BVerfGE 142, 123 *OMT-dómurinn* (Dómur frá 21. júní 2016).

BVerfGE 154, 1 *PSPP-dómurinn* (Dómur frá 5. maí 2020).

Kaflí 9

Heimildaskrá

Cassese, A. (2005). *International Law* (2. útgáfa). Oxford: Oxford University Press.

Hobolt, S. B. & de Vries, C. E. (2022). „Why do EU member states hold single-issue referendums?“. *Journal of European Public Policy*, 29(6).

Petrić, D. (2023). „The Preliminary Ruling Procedure 2.0“. *European Papers*, 8(1).

Shaw, M. N. (2021). *International Law* (9. útgáfa). Cambridge: Cambridge University Press.

Court of Justice of the European Union. (2011). „Information Note on references from national courts for a preliminary ruling“ (2011/C 160/01). *Official Journal of the European Union*, C 160, 28. maí 2011, bls. 1 – 5.

Court of Justice of the European Union. (2026). *Annual Report 2025: Synopsis of the Judicial Activity*. Lúxemborg: Útgáfuskrifstofa Evrópusambandsins.

European Union. (2012). „Consolidated Version of the Treaty on European Union [TEU] & Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU]“. *Official Journal of the European Union*, C 326.

Viðauki A

Evrópudómstóllinn (CJEU) – Skipan og hlutverk

Stofnunin var sett á laggirnar árið 1952 og hefur það hlutverk að túlka og framfylgja Evrópurétti, þannig að honum sé beitt á sama hátt í öllum aðildarríkjum. Stofnunin skiptist í tvo sjálfstæða dómstóla:

Evrópudómstóllinn (*Court of Justice*)

- **Skipan:** 27 dómarar (einn frá hverju aðildarríki) og 11 lögsögumenn (*Advocates General*).
- **Hlutverk:** Dæmir í stærri og stefnumótandi málum. Það á m.a. við um forúrskurði (þegar dómstólar í aðildarríkjum spyrja um túlkun á ESB-rétti), samningsbrotamál Framkvæmdastjórnarinnar gegn aðildarríkjum, og mál þar sem ríki eða stofnanir vefengja löggjöf ESB. Einnig áfrýjanir frá Undirréttinum.

Undirrétturinn (*General Court*)

- **Skipan:** 54 dómarar (tveir frá hverju aðildarríki).
- **Hlutverk:** Tekur við málum sem höfðuð eru af einstaklingum, fyrirtækjum og samtökum gegn ákvörðunum ESB. Fjallar einnig um sérhæfðari svið, svo sem virðisauka-skatt, tollamál, loftslagsmál (losunarheimildir) og skaðabætur til flugfarþega.

Helstu áherslur og einkenni í starfsemi

- **Algert fjöltyngi:** Dómstóllinn starfar á 24 opinberum tungumálum ESB til að tryggja að allir ríkisborgarar geti skilið dóma og átt í samskiptum við dómstólinn á eigin

tungu. Um helmingur starfsmanna (af rúmlega 2 300 alls) starfar við þýðingar og tungumálþjónustu.

- **Gagnsæi:** Réttarhöld eru opin almenningi og mikilvægasta málflutningi er streymt beint á netinu. Dómar eru birtir jafnóðum á vef dómstólsins.
- **Tæknivæðing og gervigreind:** Dómstóllinn samþykkti opinbera stefnu um gervigreind (*AI Strategy*) árið 2023 og fylgdi henni eftir með sérstakri siðaregluskrá um gervigreind (*AI Ethics Charter*) árið 2026 til að tryggja siðferðilega innleiðingu tækninnar í dóms- og stjórnarsýslustörfum.⁷⁴

Heiti dómstólsins (CJEU eða ECJ)

Opinbert heiti heildarstofnunarinnar er *Court of Justice of the European Union* (CJEU). Hugtakið *European Court of Justice* (ECJ) er þó almennt notað í daglegu tali og á ensku yfir æðri dómstóllinn einan og sér.

Munurinn á CJEU og Mannréttindadómstólnum (ECtHR)

Þessum tveimur dómstólum er oft ruglað saman, en munurinn er grundvallaratriði:

- **CJEU:** Staðsettur í Lúxemborg, er opinber stofnun Evrópusambandsins og dæmir út frá Evrópurétti (fyrir 27 ríki).
- **Mannréttindadómstóllinn (ECtHR):** Staðsettur í Strasbourg í Frakklandi, heyrir undir Evrópuráðið (*Council of Europe*) og dæmir út frá Mannréttinda-sáttmála Evrópu. Lögsaga hans nær yfir 46 ríki (þar á meðal Ísland og öll 27 ESB-ríkin).

⁷⁴Sjá nánar vefsíðu Evrópudómstólsins (Court of Justice of the European Union), skoðað 30. maí 2026.