

Skýrsla og tillögur starfshóps vegna innleiðingar Íslands á bókun 35 við EES-samninginn.

1. Inngangur

Með bréfi dagsettu 13. desember 2017 sendi ESA íslenska ríkinu áminningarbréf (áminningarbréfið) vegna þess sem stofnunin telur vera ófullnægjandi innleiðingu íslenska ríkisins á bókun 35 við EES-samninginn. Í kjölfarið skipaði utanríkisráðherra starfshóp með erindisbréfi, dags. 22. maí 2018, sem er m.a. falið það verkefni „að fara vandlega yfir þær röksemdir sem fram koma í bréfi ESA og leggja mat á hvort athugasemdir stofnunarinnar kalli á endurskoðun 3. gr. laga nr. 2/1993 og jafnframt að undirbúa svör Íslands við formlegum athugasemdum ESA“. Í erindisbréfinu kemur jafnframt fram að athugun á framangreindum þáttum kalli m.a. á skoðun á því hvernig reglum samningsins hefur verið beitt af dómstólum hér á landi og hvernig hægt sé að tryggja hnökralausa framkvæmd samningsins innan ramma íslenskrar stjórnskipunar. Er starfshópnum falið að gera grein fyrir „öllum raunhæfum valkostum í stöðunni“.

2. Um bókun 35 við EES-samninginn

Á grundvelli dómafordæma Evrópudómstólsins er óumdeilt að ESB-réttur hefur forgangsáhrif gagnvart rétti aðildarríkja þegar landsrétti og ESB-rétti lýstur saman. Á þetta við hvort sem regla landsréttar er eldri eða yngri en ESB-reglan. Í samningaviðræðum um EES-samninginn var lögð á það áhersla af hálfu Evrópubandalagsins að regla ESB-réttar um forgangsáhrif yrði einnig hluti EES-réttar. EFTA-ríkin gátu hins vegar ekki fallist á slíka reglu, meðal annars þar sem hún var talin fela í sér framsal lagasetningarvalds sem var talið ósamrýmanlegt fullveldi ríkjanna. Málamiðlun milli þessara ósamrýmanlegu sjónarmiða er að finna í bókun 35 við samninginn.

Í bókun 35 segir:

Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu Evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar eð þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi um sig.

Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.¹

Samkvæmt orðalagi bókunarinnar felst skuldbindingin í því að EFTA-ríkin verða sjálf að setja ef þörf krefur lagaákvæði sem tryggja að EES-reglur gildi frammar öðrum settum lögum, þ.e. tryggi þeim forgang gagnvart ákvæðum landsréttar ef um árekstur er að ræða. eru það því löggjafarstofnanir EFTA-ríkjanna sjálfra sem eiga að sjá til þess að „EES-reglur sem komnar eru til framkvæmdar“ njóti forgangs umfram ósamrýmanleg ákvæði landsréttar, sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-réttar. Er EFTA-ríkjunum í sjálfsvald sett með hvaða hætti þeir fullnægja þessari skuldbindingu. Með því að hafa þennan háttinn á var ekki talið að um væri að ræða óheimilt framsal valds til alþjóðlegra stofnana.

Dómar EFTA-dómstólsins þar sem reynt hefur á túlkun á bókun 35 eru skýrir. Dómstóllinn telur að í bókuninni felist að á EFTA-ríkjunum, þ.á m. Íslandi, hvíli sú skuldbinding að sjá til þess að EES-reglur, sem hafa verið réttilega innleiddar í

¹ Ákvæði bókunarinnar er svohljóðandi á ensku: “For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the EFTA States undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules prevail in these cases.”

landsrétt og eru óskilyrtar og nægilega nákvæmar², gangi frammar öðrum reglum landsréttar, sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-réttar.³ Forgangsreglan tekur hins vegar ekki til EES-reglna sem innleiddar hafa verið í landsrétt með ófullnægjandi hætti, sbr. dómur EFTA-dómstólsins í máli E-1/07 *Ákærvaldið gegn A*.⁴

3. Um 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið

Alþingi leitaðist við að fullnægja efni bókunar 35 með 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Skýra skal lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.“

Eftir orðanna hljóðan er hér um að ræða hreina lögskýringarreglu sem mælir fyrir um að reglur landsréttar skuli skýrðar til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Ef ekki reynist hins vegar unnt að skýra ákvæði landsréttar til samræmis við réttilega innleiddar EES-reglur verður að byggja á ákvæðum landsréttar, þar sem 3. gr. laga nr. 2/1993 leiðir ekki endilega til þess að réttilega innleiddar EES-reglur gangi frammar öðrum reglum um sama efni. Eru forgangsáhrif EES-reglna, sem hafa verið réttilega innleiddar í landsrétt, því ekki tryggð í slíkum tilfellum og 3. gr. laga nr. 2/1992 því ekki í samræmi við skuldbindingu íslenska ríkisins á grundvelli bókunar 35, eins og hún hefur verið túlkuð af EFTA-dómstólnum.

Ef litið er til athugasemda í greinargerð með 3. gr. laga nr. 2/1993 er gert ráð fyrir öðrum lögskýringarkosti. Þar segir meðal annars eftirfarandi:

² Sjá um hugtökin óskilyrt og nægilega nákvæm t.d. dóma EFTA dómstólsins í málum nr. E-1/94 *Restamark*, einkum 77. mgr. og E-1/01 *Hörður Einarsson gegn íslenska ríkinu*; 53. og 54. mgr.

³ Sjá t.d. dóma EFTA-dómstólsins í málum E-1/94, *Restamark*, skýrsla EFTA-dómstólsins 1994-1995, bls. 15, E-1/01 *Hörður Einarsson gegn íslenska ríkinu*, skýrsla EFTA-dómstólsins 2002, bls. 1 og E-2/12 *HOB-vín* skýrsla EFTA-dómstólsins 2012, bls. 1092.

⁴ E-1/07 *Ákærvaldið gegn A*, skýrsla EFTA-dómstólsins 2007, bls. 246.

„ Í 3. gr. felst m.a. að innlend lög sem eiga stoð í EES-samningnum verði jafnan túlkuð sem sérreglur laga gagnvart ósamrýmanlegum yngri lögum, að því leyti að yngri lög víki þeim ekki ef þau stangast á, nema löggjafinn taki það sérstaklega fram. Þetta er nauðsynlegt til þess að tryggja samræmi í reglunum á Evrópska efnahagssvæðinu. Í bókun 35 er og skýrt tekið fram að þessi skýringarregla skuli ekki hafa í för með sér framsal á löggjafarvaldi og er 3. gr. við það miðuð.“

Samkvæmt framangreindum ummælum virðist markmið löggjafans vera það að jafnan beri að túlka EES-reglur, sem hafa verið réttilega innleiddar í landsrétt, sem sérreglur. Á grundvelli *lex specialis*-reglunnar gangi þær því framár yngri ósamrýmanlegum lagaákvæðum og séu forgangsáhrif þeirra þannig tryggð. Þessi ummæli í greinargerðinni eru hins vegar ekki í beinu samræmi við orðalag ákvæðisins sjálfs.

Kom það því í hlut íslenskra dómstóla að skera úr um hvert er raunverulegt inntak 3. gr. laga nr. 2/1993 og hvort ákvæðið tryggi í reynd forgangsáhrif EES-reglna, sem hafa verið réttilega innleiddar í landsrétt.

4. Túlkun Hæstaréttar Íslands á 3. gr. laga nr. 2/1993

Fyrst reyndi á framangreint álitaefni með skýrum hætti í dómi Hæstaréttar í máli nr. 477/2002 *Hörður Einarsson gegn íslenska ríkinu*⁵. Málavextir voru þeir að H var gert að greiða 24,5% virðisaukaskatt af tollverði bóka á ensku sem hann flutti inn frá Bretlandi og Þýskalandi, en 14% virðisaukaskattur var lagður á innendar bækur, sbr. 6. tl. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Taldi hann þennan greinarmun fara meðal annars í bága við 2. mgr. 14. gr. meginmáls EES-samningsins og krafðist þess að úrskurður ríkistollanefndar þar um yrði felldur úr gildi. H byggði kröfu sína í málinu

⁵ Hrd. 2003, bls. 2045.

á 3. gr. laga nr. 2/1993 og vísaði til þess að með þessu ákvæði hefði verið leidd í íslensk lög sú skuldbinding, sem íslenska ríkið hefði tekið á sig með bókun 35 við EES-samninginn, en samkvæmt henni væri EES-reglum ætlað að hafa forgang þar sem EES-reglur og önnur landslög kynnu að rekast á.

Hæstiréttur túlkaði 3. gr. laga nr. 2/1993 með vísan til athugasemda í greinargerð með ákvæðinu og í dóminum segir m.a.:

„Í athugasemdum segir jafnframt, að í 3. gr. felist meðal annars, að innlend lög, sem eigi stoð í EES-samningnum, verði jafnan túlkuð sem sérreglur laga gagnvart ósamræmanlegum yngri lögum, að því leyti að yngri lög víki þeim ekki, ef þau stangast á, nema löggjafinn taki það sérstaklega fram. Þetta sé nauðsynlegt til að tryggja samræmi í reglunum á Evrópska efnahagssvæðinu. [...] Í þessu ljósi verður að telja, að ákvæði 2. mgr. 14. gr. EES-samningsins um bann við skattlagningu, sem er til þess fallin að vernda óbeint framleiðsluvörur eins samningsaðila gagnvart framleiðsluvörum annarra aðila samningsins, beri að skýra sem sérreglu um skattalega meðferð á innflutningi frá öðrum EES-ríkjum, er gangi frammar eldra ákvæði áðurgildandi 6. tl. 14. gr. laga nr. 50/1988 um lægri virðisaukaskatt af sölu bóka á íslenskri tungu en annarra bóka. Eftir að EES-samningnum var veitt lagagildi með lögum nr. 2/1993 var því óheimilt að gera greinarmun á bókum á íslensku og öðrum tungum við álagningu virðisaukaskatts.“

Ofangreindur dómur Hæstaréttar var í samræmi við ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í málinu og uppfyllti skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli bókunar 35.⁶

⁶ Ólafur Jóhannes Einarsson telur hins vegar að sú staðreynd að Hæstiréttur hafi í umræddum dómi bæði byggt á því að ákvæði 2. mgr. 14. gr. EES-samningsins sé sérregla gagnvart virðisaukaskattslögum, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993 og einnig á því að ákvæðið gangi frammar á grundvelli *lex posterior*-reglunnar dragi úr gildi dómsins sem fordæmis um túlkun á 3. gr. laga nr. 2/1993. Sjá Ólafur Jóhannes Einarsson, „Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum

Í fyrrgreindu áminningarbréfi ESA til íslenska ríkisins er hins vegar vísað til nokkurra nýrri dóma Hæstaréttar sem stofnunin telur staðfesta að túlkun dómstólsins á 3. gr. laga nr. 2/1993 sé ekki í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli bókunar 35.

Er í áminningarbréfinu vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 220/2005 (*tóbaksdómurinn*)⁷ en þar var tekist á um gildi tiltekinna ákvæða í lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, meðal annars 6. mgr. 7. gr. laganna en samkvæmt því ákvæði var óheimilt að hafa tóbak sýnilegt á sölustöðum. Áfrýjendur kröfðust viðurkenningar á því að þeim væri heimilt að hafa tóbaksvörur sýnilegar viðskiptavinum verslunar sinnar og byggðu meðal annars á því að fyrrnefnt ákvæði bryti í bága við ákvæði 11. og 36. gr. EES-samningsins. Í dómi héraðsdóms, sem staðfestur var í Hæstarétti með vísan til forsendna, segir meðal annars;

„Þó svo að komist yrði að þeirri niðurstöðu að ákvæði 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 færu gegn 11. gr. eða 36. gr. EES-samningsins, myndi sú niðurstaða ekki leiða til þess að stjórnskipulega settum ákvæðum 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 yrði ekki beitt. Slík niðurstaða kynni hins vegar að mynda bótagrundvöll, sbr. m.a. dómur hæstaréttar frá 16. desember 1999. Þegar af þessari ástæðu verður kröfum stefnanda á þeim grunni að tilvitnuð ákvæði laga nr. 6/2002 fari gegn ákvæðum 11. gr. og 36. gr. EES-samningsins hafnað.“

Meginmál EES-samningsins hefur lagagildi hér á landi, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993. Í *tóbaksdóminum* reyndi því á samspil réttilega innleiddra EES-reglna (þ.e. 11. og 36. gr.

rétti“. *Tímarit lögfræðinga* 2007, bls. 392. Þó segir Ólafur Jóhannes í grein sinni að vert sé „að hafa það í huga, að ekkert í dómi Hæstaréttar [gefi] ótvírætt til kynna að ekki hefði einnig verið litið á EES-regluna sem sérreglu hefði verið um að ræða lagaákvæði sem hefði verið yngri en eesl. Tilvitnun Hæstaréttar til ummæla í athugasemdum við 3. gr. eesl. gæti einnig gefið tilefni til þess að ætla að rétturinn væri reiðubúinn að lesa út úr ákvæðinu þá reglu, sem þar var að finna og gerði ráð fyrir að EES-reglur teldust til sérreglna, en eins og áður var rakið á sú regla sértrauðla stoð í orðalagi ákvæðisins sjálfs“

⁷ Hrd. 2006, bls. 1689.

EES-samningsins) sem falla undir gildissvið bókunar 35 (eru nægjanlega skýrar og óskilyrtar) og ósamrýmanlegs yngra ákvæðis landsréttar (þ.e. 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002), sem ekki á rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti, segir að EES-samningurinn geti ekki leitt til þess að stjórnskipulega settum lögum verði ekki beitt. Virðist hér því lítið svo á að réttilega innleiddar EES-reglur hafi ekki sérstöðu ef þeim lýstur saman við önnur ákvæði íslensks réttar, heldur sömu stöðu og önnur almenn lög.

Niðurstaða Hæstaréttar í máli nr. 274/2006, Ákærvaldið gegn X⁸ var af sama meiddi þar sem óþarft var talið að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins þar sem stjórnskipulega settum lögum verði einungis vikið til hliðar af þau standast ekki ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar. M.ö.o Hæstiréttur telur rétt að beita ákvæðum íslenskra laga án tillits til þess hvort þau samrýmast réttilega innleiddum EES-reglum.

Í áminningarbréfinu er einnig vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 10/2013 frá 24. janúar 2013 *Landsbankinn hf. gegn Flugastráumi ehf.* Atvik málsins voru þau að kærður var úrskurður héraðsdóms þar sem hafnað var kröfu L hf. um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í tengslum við mál sem F ehf. hafði höfðað gegn L hf. vegna svokallaðs fjármögnunarleigusamnings milli aðila. Tvær spurningar L hf. lutu að því hvort bann laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu við því að binda skuldbindingar í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla bryti í bága við 36. gr. og 40. gr. EES-samningsins. Í dómi Hæstaréttar segir:

„Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993 hefur meginmál EES-samningsins lagagildi hér á landi. Í 40. gr. hans segir að innan ramma ákvæða samningsins skuli engin höft vera milli samningsaðila á flutningi fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjunum né nokkur mismunun,

⁸ Hrd. 2006, bls. 2646.

byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar. Í XII. viðauka séu nauðsynleg ákvæði varðandi framkvæmd þessarar greinar. Í 3. gr. laga nr. 2/1993 er mælt á þann veg að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Eins og greinir í dómi Hæstaréttar 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010⁹ tekur lögskýring samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verður svo sem framast er unnt gefin merking sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu. Slík lögskýring getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga eins og í dóminum segir.“

Er síðan vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 92/2010 frá 16. júní 2010 (*gengislánadómurinn*) og rakið að í honum felist að samkvæmt 13. og 14. gr. laga nr. 38/2001 sé óheimilt að verðtryggja lán í íslenskum krónum með því að binda þau við gengi erlendra gjaldmiðla. Síðan segir í dómi Hæstaréttar:

„Ákvæði 13. gr. og 14. gr. laga nr. 38/2001 hafa staðið óbreytt frá því fyrrgreindur dómur Hæstaréttar í máli nr. 92/2010 var kveðinn upp 16. júní það ár. Hið fortakslausa bann laganna við því að binda skuldbindingar í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla stendur því enn óhaggað. Fram hjá þessu afdráttarlausu banni verður ekki litið og því ekki hliðrað til með skýringu samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993.“

Það er engum vafa undirorpið að 36. gr. og 40. gr. EES-samningsins eru réttilega innleiddar EES-reglur í skilningi bókunar 35, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993 og uppfylla þau skilyrði að vera nægjanlega skýr og óskilyrt. Hér rekast því saman réttilega innleiddar

⁹ Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 79/2010 frá 9. desember 2010 segir: „Í 3. gr. laga nr. 2/1993 er mælt svo fyrir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja. Slík lögskýring tekur eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verði svo sem framast er unnt gefin merking, sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu, en hún getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga.“

EES-reglur og yngri íslensk lög, þ.e. lög nr. 38/2001. Samkvæmt túlkun EFTA-dómstólsins á bókun 35 ættu ákvæði 36. gr. og 40. gr. EES-samningsins að hafa forgangsáhrif, sbr. E-1/94 *Restamark* og E-1/01 *Hörður Einarsson*. Hæstiréttur túlkar hins vegar ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 í samræmi við orðalag ákvæðisins, þ.e. sem lögskýringarreglu, en ekki með tilliti til athugasemdar í greinargerð með frumvarpinu. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 10/2013 frá 24. janúar 2013 *Landsbankinn hf. gegn Flugastræumi ehf.* felst að ef ekki er unnt að túlka ákvæði landsréttar til samræmis við ákvæði réttilega innleiddrar EES-reglu þá eigi hið íslenska lagaákvæði að gilda.¹⁰ Með öðrum orðum réttilega innleiddar EES-reglur hafa ekki forgangsáhrif í íslenskum rétti. Þetta hefur verið staðfest í síðari dómum Hæstaréttar, sbr. t.d. mál nr. 306/2013 frá 10. maí 2013 *Landsbankinn Baden-Württemberg gegn Glitni hf.*

Að lokum má geta þess að íslenskir fræðimenn sem skrifað hafa um bókun 35 eru þeirrar skoðunar að í ljósi dómaframkvæmdar Hæstaréttar sé íslenska ríkið brotlegt við þá skuldbindingu sem felst í bókun 35.¹¹

Á grundvelli alls framangreinds er það niðurstaða starfshópsins að ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 eins og ákvæðið hefur verið túlkað af Hæstarétti uppfylli ekki þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem íslenska ríkið gekkst undir á grundvelli bókunar 35. Verði ekki gerðar breytingar á 3. gr. laga nr. 2/1993 eða bætt við nýju lagaákvæði

¹⁰ Þetta á þó auðvitað ekki við ef hefðbundnar íslenskar lögskýringarreglur leiða til annarrar niðurstöðu, t.d. ef hin réttilega innleidda EES-reglna er yngri en ákvæði landsréttar.

¹¹ Sjá Ragnhildur Helgadóttir and Margrét Einarsdóttir: 'Iceland and the EEA'. *Agreement on the European Economic Area*. Norway 2018, bls. 13-34; Gunnar Þór Pétursson: „Forgangur EES-reglna. Hvað er að fréttu af bókun 35?“. Í ritinu *Fullveldi í 99 ár. Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum*. Reykjavík 2017, bls. 201-223; Margrét Einarsdóttir „Forgangsáhrif EES-réttar í íslenskum rétti. Er ákvæði 3. gr. eesl. fullnægjandi innleiðing á þeirri skuldbindingu sem felst í bókun 35 við EES-samninginn?“ *Tímarit Lögréttu* 2014, bls. 75-86; M. Elvira Méndez-Pinedo and Ólafur Ísberg Hannesson: *The authority of European law: Exploring primacy of EU law and effect of EEA law from European and Icelandic perspectives*. Ritroð Lagastofnunar Háskóla Íslands, Reykjavík 2012 og Ólafur Jóhannes Einarsson, „Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum rétti“. *Tímarit lögfræðinga* 2007, bls. 371-411.

er þess að vænta að ESA muni stefna íslenska ríkinu fyrir EFTA-dómstólinn. Verulegar líkur eru á að íslenska, ríkið yrði dæmt fyrir samningsbrot, sbr. 31. gr. samningsins um stofnun Eftirlitsstofnunar og dómstóls.

5. Tillögur starfshópsins að nýju ákvæði.

Samkvæmt erindisbréfinu er starfshópnum m.a. falið að skoða hvernig hægt sé að tryggja „hnökralausa framkvæmd samningsins innan ramma íslenskrar stjórnskipunar“. Er starfshópnum falið að gera grein fyrir „öllum raunhæfum valkostum í stöðunni“.

Við athugun á því hvernig íslenska ríkið getur innleitt þá skuldbindingu sem felst í bókun 35 með fullnægjandi hætti er ekki úr vegi að horfa til þess hvernig skuldbindingin var innleidd í Noregi en þar virðist innleiðingin hafa verið fullnægjandi.

Með 2. gr. laga nr. 209/1992 (EØS-loven) var talið fullnægt kröfum bókunar 35: Í ákvæðinu segir:

Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Tilsvarende gjelder dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, er i konflikt med en annen forskrift, eller kommer i konflikt med en senere lov.

Í samræmi við bókun 35 tekur ákvæðið til EES-reglna sem hafa verið innleiddar með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Í athugasemdunum er ákvæðið nánar skýrt á þá leið að almenn lög, sem innleiða EES-reglur, „gangi fram“ ákvæðum í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, sem kveða á um sama efni, hvort sem þau hafa verið sett fyrir eða eftir EES-lögin. Stjórnvaldsfyrirmæli, sem innleiði EES-reglur, gangi fram öðrum stjórnvaldsfyrirmælum, sem kveði á um sama efni, hvort sem þau hafa verið sett fyrir eða eftir EES-lögin.

Athygli vekur að stjórnvaldsfyrirmæli, sem innleiða EES-reglur, ganga framar ákvæðum í almennum lögum, þó aðeins þeim, sem sett hafa verið eftir EES-lögin, sbr. 2. málslíð greinarinnar. Slík stjórnvaldsfyrirmæli ganga hins vegar ekki fyrir ákvæðum í almennum lögum sem sett hafa verið fyrir EES-lögin. Samkvæmt athugasemdunum við ákvæðið verður að breyta slíkum ákvæðum með almennum lögum til samræmis við EES-reglur.

Í athugasemdunum er lögð áhersla á að við mat á efnislegu inntaki 2. gr. beri að hafa í huga að norska þingið getur vikið frá reglunni í einstökum tilvikum eða afnumið hana með öllu. Reglan tryggi því ekki fortakslaust forgang innleiddra EES-reglna að norskum rétti. Almenn lög (hvort sem þau eru sett fyrir eða eftir EES-lögin) geta með öðrum orðum gengið framar innleiddum EES-reglum, ef vilji löggjafans stendur skýrlega til slíkrar niðurstöðu.

Þegar EES-samningurinn var undirritaður þann 2. maí 1992 var Svíþjóð enn í EFTA og því aðili að EES-samningnum, EFTA-megin. Sænska ríkið þurfti því að innleiða í sænskan rétt þá þjóðréttarlegu skuldbindingu sem felst í bókun 35 við EES-samninginn. Það var gert með 5. gr. laga nr. 1317/1992 um Evrópska efnahagssvæðið sem var svohljóðandi:

Föreskrifter i denna lag eller annan lag som meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet skall tillämpas utan hinder av vad som annars föreskrivs i lag. Motsvarande skall gälla också i förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag.

Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 1317/1992 kemur fram að EES-samningnum hafi ekki verið ætlað að hafa beina réttarverkan líkt og almennt gildi um reglur bandalagsréttar. Samkvæmt sænskum rétti hafi þjóðaréttarreglur ekki forgang gagnvart reglum landsréttar, enda þótt almennt sé viðurkennt að skýra beri landsrétt til samræmis við þjóðaréttarlegar skuldbindingar sænska ríkisins. Því verði

að koma til móts við kröfur bókunar 35 með lagasetningu sem tryggi forgang innleiddra EES-reglna.

Tekið er fram í athugasemdunum að þótt EES-reglum sé tryggður forgangur með 2. gr. frumvarpsins sé vald þingsins til lagasetningar ekki takmarkað. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem innleiði EES-reglur fái því enga sérstaka stjórnskipulega stöðu. Í samræmi við þetta kemur skýrlega fram að þingið geti sett reglur sem eru ósamrýmanlegar innleiddum EES-reglum, ef vilji þess stendur til slíkrar lagasetningar. Þar sem slík lagasetning myndi fela í sér brot á skuldbindingum sænska ríkisins samkvæmt EES-samningnum sé þó ólíklegt að til hennar kæmi. Samkvæmt framangreindu gera athugasemdir frumvarpsins ekki ráð fyrir að reglan tryggi fortakslaust forgangsáhrif innleiddra EES-reglna í þeim tilvikum sem vilji löggjafans stendur skýrlega til annars.

Starfshópurinn telur rétt að líta til þess hvernig Norðmenn og Svíar innleiddu á sínum tíma ákvæði bókunar 35 við samninginn. Til að uppfylla þá þjóðréttarlegu skuldbindingu sem felst í bókun 35 er það tillaga starfshópsins að nýju svohljóðandi ákvæði verði bætt við lög nr 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið:

Ef saman lýstur lagaákvæði sem innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum og öðrum settum lögum, skal hið fyrirnefnda njóta forgangs, nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað. Sama á við um skuldbindingar sem eru innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum.

Er lagt til að ofangreint ákvæði verði að 4. gr. laga nr. 2/1993 en að ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 haldist óbreytt. Eins og gefur að skilja eru margar leiðir til að orða lagaákvæði af þessu tagi þannig að það fullnægi þeirri kröfu að vera rétt innleiðing á bókun 35 og var allnokkur umræða um aðrar útfærslur og annað orðalag innan hópsins.

6. Eru stjórnskipuleg vandkvæði á því að tryggja réttilega innleiddum EES-reglum forgangsrif?

Ekki er að finna í íslensku stjórnarskránni ákvæði sem sérstaklega heimilar framsal valds til alþjóðlegra stofnana. Eftir undirritun EES-samningsins 2. maí 1992 urðu allharðar deilur um hvort EES-samningurinn væri samrýmanlegur íslensku stjórnarskránni. Þá hafa frá gildistöku samningsins í nokkur skipti komið upp flókin stjórnskipuleg álitamál varðandi það hvort tilteknar ESB-gerðir sem til stendur að taka upp í EES-samninginn standist ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar.

Enginn vafi er á því að 3. gr. laga nr. 2/1993 felur ekki í sér óheimilt framsal valds til alþjóðlegra stofnana þar sem einungis er um að ræða skýringarreglu. Hins vegar þarf að skoða hvort það ákvæði sem starfshópurinn leggur til að samþykkt verði, til innleiðingar á þeirri skuldbindingu sem felst í bókun 35, samræmist ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar.

Við það mat er mikilvægt að hafa í huga að ákvæðið gerir einungis kröfu um að „EES-reglur sem komnar eru til framkvæmdar /eða réttilega innleiddar EES-reglur“ og eru nægjanlega skýrar og óskilyrtar hafi forgangsrif. Þessi skylda tekur því einungis til laga/stjórnvaldsfyrirmæla sem Alþingi/íslensk stjórnvöld á grundvelli heimilda í lögum hafa þegar ákveðið að innleiða í landsrétt.

Er því ljóst að regla EES-samningsins um forgangsrif er allt önnur en í ESB-rétti þar sem reglur sem settar eru af stofnunum ESB hafa að ákveðnum skilyrðum uppfylltum bein réttaráhrif og forgangsrif í landsrétti aðildarríkja ESB, þ.e. reglurnar hafa að ákveðnum skilyrðum uppfylltum forgangsrif án þess að aðildarríki ESB innleiði þær í landsrétt sinn.

Þá er ekki með ákvæðinu verið að skerða vald Alþingis til lagasetningar. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem innleiða EES-reglur fá enga sérstaka stjórnskipulega stöðu og ef vilji Alþingis stendur til þess að setja reglur sem eru ósamræmanlegar innleiddum EES-reglum þá er þeim það heimilt. Þá hefur löggjafinn vald til að fella ákvæðið úr gildi.¹² Slík lagasetning myndi þó að sjálfsögðu brjóta í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli EES-samningsins.

Það er mat starfshópsins að hið nýja ákvæði muni uppfylla þá kröfu að réttilega innleiddar EES-reglur hafi tilætluð áhrif að landsrétti, það er njóti forgangs gagnvart öðrum reglum landsréttar, ef þeim lýstur saman. Starfshópurinn væntir þess að breytingatillagan muni þannig tryggja „hnökralausa framkvæmd samningsins innan ramma íslenskrar stjórnskipunar“. Þá hefur sambærilegt ákvæði í Noregi til innleiðingar á þeirri skuldbindingu sem felst í bókun 35 og hér er lagt til, ekki valdið neinum vandkvæðum í Noregi.¹³

7. Tillagan styrkir réttarstöðu einstaklinga og lögaðila sem bera fyrir sig réttilega innleiddar efnisreglur EES samningsins.

Í þeim tilvikum þar sem reynt hefur á bókun 35 sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993 fyrir dómstólum hefur komið í ljós að það hafi að öllum líkindum ekki verið ætlun Alþingis að setja lagaákvæði sem brýtur í bága við ákvæði réttilegra innleiddra EES-reglna eða farist hefur fyrir að fella slíkt ákvæði úr gildi.¹⁴

¹² Sjá umfjöllun um þetta í bók Davíðs Þórs Björgvinssonar: *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík 2006, bls. 134-136.

¹³ Sjá t.d. dóm tingsretdsdommer frá 8. júní 2018 í máli Netfonds Holding ASA, Netfonds Bank ASA, Netfonds Livsforsikring AS gegn Staten v/Finansdepartementet.

¹⁴ Ástæður slíkra yfirsjóna við lagasetningu kunna að vera margar. EES reglurnar eru í eðli sínu flóknar og byggja á annarskonar lagahefð en hefðbundinn íslenskur réttur. Þannig getur starfsmönnum við lagasmíð auðveldlega yfirsést að löggjöf á einu réttarsviði EES réttarins getur haft áhrif á öðru réttarsviði. Þá er það staðreynd að mörg ákvæði meginmáls EES samningsins verða ekki skilin til fulls nema til staðar sé þekking á gríðarmikilli dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og eftir atvikum EFTA dómstólsins. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, einkum um mörg ákvæði meginmáls EES samningsins sem eru sambærileg í ESB rétti og EES rétti, er aukinheldur að mörgu leyti torskilin. Í þeim efnum kann það ennfremur að skipta máli að íslendingar eru nánast eina EES þjóðin sem hefur ekki aðgang að dómsafni Evrópudómstólsins á sínu eigin tungumáli.

Þó að í framkvæmd hafi ekki oft reynt á þær skuldbindingar sem felast í bókun 35 við EES samninginn er ljóst að einstaklingar og lögaðilar hafa í nokkrum tilvikum ekki náð fram fyrir íslenskum dómstólum þeim efnisrétti sem í EES samningnum felst; m.a. vegna þess hvernig bókun 35 var innleidd í íslenskan rétt og hafa þar með farið á mis við réttindi sem þeim ættu að vera tryggð með samningnum. Í þeim efnu skiptir máli að Hæstiréttur hefur í allnokkrum dómum túlkað 3. gr. laga nr. 2/1993 þannig að réttilega innleidd ákvæði EES samningsins, þ.m.t. ákvæði meginmáls EES-samningsins, víki ekki ákvæðum „íslenskra laga“. Hér á eftir eru af handahófi reifaðir nokkrir dómar Hæstaréttar Íslands þar sem gera má ráð fyrir að afstaða eða a.m.k. rökstuðningur réttarins hefði orðið á annan veg ef tillaga starfshópsins hefði verið hluti af íslenskri löggjöf. Dómarnir verða þannig skoðaðir í því ljósi að 3. gr. laga nr. 2/1993 verði óbreytt en að í gildi hefði einnig verið lagaákvæði sem hljóðaði á þann hátt sem starfshópurinn leggur til. Flesta dómana er að finna í áminningarbréfinu auk þess sem nokkrir þeirra eru einnig reifaðir í 4. kafla hér að framan. Allir dómarnir eiga það sammerkt að fjalla á einn eða annan hátt um réttindi einstaklinga eða fyrirtækja. Í dómunum bera einstaklingar eða lögaðilar fyrir sig grundvallarákvæði EES samningsins um frjáls vöruviðskipti, þjónustuviðskipti, stofnsetningarrétt, frjálsa för launþega eða frjálst flæði fjármagns.

- Dómur 6. apríl 2006 í máli nr. 220/2005¹⁵ – (*tóbaksdómurinn*). Í málinu var m.a. tekist á um bann við allri umfjöllun um einstakar tegundir tóbaks, nema til þess að vara við skaðsemi þeirra. Jafnframt var bannað að hafa tóbak sýnilegt á sölustöðum. Héldu áfrýjendur því fram, að bannákvæði þessi brytu í bága við ákvæði 72., 73., og 75. gr. stjórnarskrárinnar sem og ákvæði 11. og 36. gr. EES-samningsins. Í héraðsdóminum sem staðfestur var í Hæstarétti sagði m.a. orðrétt: „Þó svo komist yrði að þeirri niðurstöðu að ákvæði 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 færu gegn 11. gr. eða 36. gr. EES-samningsins, myndi sú niðurstaða ekki leiða til þess

¹⁵ JT International S.A JT International Finland OY og Sölvi Óskarsson gegn íslenska ríkinu.

að stjórnskipulega settum ákvæðum 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 yrði ekki beitt. Slik niðurstaða kynni hins vegar að mynda bótagrundvöll, sbr. m.a. dómur hæstaréttar frá 16. desember 1999. Þegar af þessari ástæðu verður kröfum stefnanda á þeim grunni að tilvitnuð ákvæði laga nr. 6/2002 fari gegn ákvæðum 11. gr. og 36. gr. EES samningsins hafnað.“ Það er skoðun hópsins að ákvæði af því tagi sem lagt er til; hefði að líkindum leitt til þess að ákvæði 11. og 36. gr. EES samningsins; sem hafa lagagildi sbr. lög nr. 2/1993; hefði verið veittur forgangur í niðurstöðu réttarins; þ.e. að því gefnu að ákvæði tóbakslaganna fælu í sér hindranir á þeim réttindum sem ákvæði 11. og 36. gr. hafa að geyma.

- Dómur 24. janúar 2013 í máli nr. 10/2013¹⁶ - (*gengistrygging lánskuldbindinga*). Í málinu deildi banki við einkahlutafélag um það hvort fjármögnunarleigusamningur milli aðila málsins fæli í raun í sér lánskuldbindingu sem tengd væri við gengi erlendra gjaldmiðla sem andstætt væri banni 13. og 14. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Dómurinn snerist um kröfu bankans um öflun ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í málinu; en bankinn hélt því m.a. fram að framangreint bann vaxtalaganna færi í bága við ákvæði 36. og 40. gr. meginmáls EES samningsins um frjáls þjónustuviðskipti og frjálst flæði fjármagns. Í stuttu máli hafnaði rétturinn því að þörf væri á að afla álits EFTA dómstólsins með vísan til fordæmisins í dómi réttarins frá 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010¹⁷; þ.e. að lögskýring skv. 3. gr. EES samningsins geti „*ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga.....*“. Að breyttum lögum, sbr. tillögu starfshópsins yrði ákvæðum 36. og 40. gr. EES samningsins veittur forgangur fram yfir ákvæði vaxtalaganna; enda fela ákvæð í sér EES reglur sem komnar eru til framkvæmda í skilningi bókunar 35.

¹⁶ Landsbankinn hf. gegn Flugstraumi ehf.

¹⁷ Biðskýlið í Njarðvík ehf. og CU 2 ehf. gegn Irenu Rut Sigríðardóttur.

- Dómur réttarins frá 12. desember 2013 í máli nr. 430/2013¹⁸ - (*gegnistrygging lánskuldbindinga*). Um er að ræða efnisdóm í sama máli og reifað er hér næst á undan. ESA nefnir dóminn að vísu ekki í áminningarbréfinu en rétt þykir að benda á að Hæstiréttur víkur ekki í niðurstöðu sinni einu orði að ákvæðum EES samningsins, bókun 35 eða lögum nr. 2/1993 í dóminum þó að málflutningur bankans hafi fyrst og fremst lotið að málsástæðum sem vörðuðu EES rétt. Gera má ráð fyrir að breytingatillaga starfshópsins myndi valda því að dómstólar myndu a.m.k. fjalla um réttilega innleiddar EES reglur undir sambærilegum kringumstæðum.

- Dómur réttarins frá 5. maí 2015 í máli nr. 291/2015¹⁹ - Rafsígarettur og dómur réttarins frá 15. júlí 2015 í máli nr. 429/2014²⁰ - gjaldeyrisviðskipti. Í báðum tilvikum var um að ræða refsímál þar sem einstaklingar voru ákærðir m.a. fyrir brot á lyfja-, lyfsölu-, tolla-, gjaldeyris- og almennum hegningarlögum. Í báðum málunum báru ákærðu fyrir sig að háttsemi þeirra væri ekki refsiverð m.a. með vísan til frelsisákvæða EES samningsins; þ.e. nánar tiltekið m.a. 11. gr. um frjáls vöruviðskipti og 40. gr. um frjálsa fjármagnsflutninga sem réttilega voru innleidd í íslenskan rétt sbr. lög nr. 2/1993. Í báðum dómunum hafnaði Hæstiréttur því að afla álits EFTA dómstólsins á sama grundvelli; þ.e. að svör EFTA dómstólsins við þeim álitaefnum sem ákærðu óskuðu eftir að borin yrðu undir dómstólinn um túlkun ákvæða EES samningsins gætu ekki haft þýðingu við úrlausn sakamála²¹. Starfshópurinn gerir a.m.k. ráð fyrir að dómstólar myndu ekki rökstyðja synjun um öflun ráðgefandi álits með slíkum hætti ef tillaga starfshópsins yrði að lögum.

¹⁸ Landsbankinn hf. gegn Flugstraumi ehf. U

¹⁹ Ákærvaldið gegn X.

²⁰ Ákærvaldið gegn X,Y,Z og Þ.

²¹ Í rafsígarettumálinu orðaði Hæstiréttur það þannig: „verður ekki séð að álit EFTA dómstólsins hafi sjálfstæða þýðingu til að héraðsdómur geti kveðið upp dóm í málinu, enda fer um refsíabýrgð varnaraðila samkvæmt íslenskum lögum.“

Dómarnir sem getið er hér að framan eru teknir af handahófi um mál sem vænta má að hefðu verið dæmd eða a.m.k. hlotið rökstuðning á grundvelli réttilega innleiddra ákvæða EES-samningsins; hefði bókun 35 verið réttilega innleidd í íslenskan rétt. Starfshópurinn leggur þó ekki mat á það í einstaka tilvikum hver niðurstaðan hefði orðið í málunum ef svo hefði verið.

8. Meginregla EES-réttar um samræmda EES-túlkun.

Sem fyrr segir leggur starfshópurinn til að 3. gr. laga nr. 2/1993 haldist óbreytt. Ástæðan er sú að í ákvæðinu felst eingöngu sú skylda að túlka ákvæði landsréttar til samræmis við EES-reglur. Er ákvæðið því í samræmi við þá skyldu sem EFTA-dómstóllinn hefur lagt til grundvallar í dómaframkvæmd sinni, þ.e. að landsdómstólum beri skylda til að túlka landslög í samræmi við EES-reglur. Af þessari meginreglu um samræmda EES-túlkun leiðir að dómstólar verða að beita þeim túlkunarreglum, sem viðurkenndar eru að landsrétti, í því skyni að ná fram þeim áhrifum í landsrétti sem stefnt er að með hlutaðeigandi reglum EES-réttar.²² Þegar íslenskum reglum er beitt, sem ætlað er að innleiða EES-reglur í landsrétt í samræmi við 7. gr. EES-samningsins, ber að túlka þær til samræmis við hlutaðeigandi EES-reglur. Á þetta reynir t.d. ef tilskipun eða reglugerð ESB er innleidd í íslenskan rétt með ófullnægjandi hætti eða óljóst er hvernig túlka beri ákvæðið sem innleiddi EES-regluna í íslenskan rétt. Í slíkum tilfellum ber í samræmi við meginregluna um samræmda EES-túlkun að túlka ákvæðið til samræmis við EES-regluna. Einnig felst í meginreglunni um samræmda EES-túlkun að ef tíminn er liðinn sem íslenska ríkið hafði til að innleiða reglugerð eða tilskipun í landsrétt í samræmi við 7. gr. EES-samningsins, en það var ekki gert, er skylt að túlka gildandi landsrétt með hliðsjóna af orðalagi og markmiði EES-reglunnar eftir því sem kostur er þannig að niðurstöðunni sem stefnt er að með EES-reglunni verði náð.²³ Í framkvæmd reynir mun oftár á þessa meginreglu

²² Í dómi EFTA-dómstólsins í máli E-18/11 *Irish Bank Resolution Corporation Ltd. gegn Kaupþingi hf.* var því slegið föstu að þessi skýring teldist til meginreglna EES-réttarins. Sjá ítarlega umfjöllun um meginregluna um samræmda EES-túlkun í grein Páls Hreinssonar: „Samræmd EES-túlkun“. *Tímarit lögfræðinga* 2014, bls. 273-307.

²³ Sjá grein Páls Hreinssonar: „Samræmd EES-túlkun“. *Tímarit lögfræðinga* 2014, bls. 279-280.

heldur en þá skuldbindingu sem felst í bókun 35, sbr. t.d. dómur Hæstaréttar í máli nr. 201/2011 frá 10. júní 2011²⁴, máli nr. 11/2000 frá 31. maí 2000.

Líkt og rakið var hér að framan hefur Hæstiréttur túlkað 3. gr. laga nr. 2/1993 þannig að í henni felist meginreglan *um samræmda EES-túlkun* en ekki þannig að hún tryggi forgangsáhrif réttilegra innleiddra EES-reglna. Þannig segir í dómi Hæstaréttar í máli nr. 79/2010 frá 9. desember 2010:

„Í 3. gr. laga nr. 2/1993 er mælt svo fyrir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja. Slík lögskýring tekur eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verði svo sem framast er unnt gefin merking, sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu, en hún getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga.“

Hefur þessi túlkun á 3. gr. laga nr. 2/1993 verið staðfest í síðari dómaframkvæmd Hæstaréttar. Í þessu ljósi er það tillaga starfshópsins að 3. gr. laga nr. 2/1993 standi óbreytt.

9. Niðurstöður.

Að framan er komist að þeirri niðurstöðu að 3. gr. laga nr. 2/1993 eins og hún hefur verið skýrð af dómstólum uppfylli ekki þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem bókun 35 mælir fyrir um (4. kafli). Af þeim sökum telur starfshópurinn ekki aðra raunhæfa valkosti í stöðunni en að leita eftir viðeigandi breytingum á lögum nr. 2/1993 (5. kafli). Með því móti væri þá einnig komið til móts við þær athugasemdir sem Eftirlitsstofnun

²⁴ Í dómnum segir: „Efni 9. gr. þessarar tilskipunar miðaði að því að tryggja réttaröryggi viðsemjanda hlutafélags í lögskiptum við það og takmarka eins og framast væri unnt þær aðstæður, sem valdið gætu ógildi samnings, sem gerður hafi verið í nafni þess. Þennan bakgrunn verður að hafa í huga við skýringu á þeim ákvæðum laga nr. 2/1995, sem hér reynir á.“

EFTA hefur kynnt í erindi sínu frá 13. desember sl. og gætu svör til hennar tekið mið af því. Verði fallist á tillögu nefndarinnar og henni fylgt eftir, er þess að vænta að meðferð sammingsbrotamálsins verði felld niður. Með því að starfshópurinn telur ekki að annarra kosta sé vöð hefur hann ekki gert tillögu um að stofnuninni verði svarað með öðrum hætti.

Reykjavík, 3. ágúst 2018,

Stefán Geir Þórisson formaður

Bryndís Helgadóttir

Kristján Andri Stefánsson

Margrét Einarsdóttir

Páll Þórhallsson