

# **Handbók Stjórnarráðsins um EES**



# **Handbók Stjórnarráðsins um EES**

Utarríkisráðuneytið  
2003

© 2003 Utanríkisráðuneytið

Umsjónarmaður útgáfu: Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir

Umbrot: Sigurborg Jóna Hilmarsdóttir

Kápa: Ragnar Helgi Ólafsson

Prentun: Stafræna prentsmiðjan – Leturprent

Útgefandi: Utanríkisráðuneytið, Reykjavík 2003

Rit Utanríkisráðuneytisins 2003-1

ISBN 9979-9432-8-9

# Handbók Stjórnarráðsins um EES

## Efnisyfirlit

FORMÁLI .....	7
I. INNGANGUR .....	9
II. STOFNANAPÁTTUR EES-SAMNINGSINS .....	10
A. INNGANGUR -TVEGGJA STODA KERFIÐ .....	10
B. STOFNANIR EFTA .....	13
1. <i>Fastanefnd EFTA</i> .....	13
2. <i>EFTA-skrifstofan</i> .....	13
3. <i>Eftirlitsstofnun EFTA</i> .....	13
4. <i>EFTA-dómstóllinn</i> .....	14
C. SAMEIGINLEGAR STOFNANIR EES-SAMNINGSINS .....	15
1. <i>Sameiginlega EES-nefndin</i> .....	15
2. <i>EES-ráðið</i> .....	15
3. <i>Þingmannanefndir og ráðgjafarnefndir</i> .....	16
III. AÐKOMA EFTA-RÍKJANNA AÐ UNDIRBÚNINGI OG MÓTUN	
ESB-GERÐA .....	16
A. REGLUR Í UNDIRBÚNINGI HJÁ ESB .....	16
1. <i>Forstig</i> .....	16
2. <i>Vinnslustig</i> .....	17
B. REGLUR SEM HAFA VERIÐ SAMPYKKTAR Í ESB .....	18

<b>IV. VERKLAG VIÐ UNDIRBÚNING ÁKVARÐANA SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR</b> .....	<b>18</b>
A. STAÐALSKJAL .....	19
1. Aðlögun vegna EES-samningsins .....	22
2. Lagabreytingar .....	23
B. DRÖG AÐ ÁKVÖRÐUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR .....	23
C. UPPLÝSINGAGJÖF TIL ALÞINGIS VEGNA GERÐA SEM KREFJAST LAGABREYTINGA .....	27
D. UNDIRNEFND EFTA AFGREIÐIR DRÖG AÐ ÁKVÖRÐUN TIL ESB .....	27
E. DRÖG AÐ ÁKVÖRÐUNUM SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR LÖGÐ FYRIR RÍKISSTJÓRN .....	28
F. ÁKVÖRÐUN TEKIN Í SAMEIGINLEGU EES-NEFNDinni .....	28
G. INNLEIÐING Í ÍSLENSKAN RÉTT OG UPPLÝSINGAGJÖF TIL ESA .....	32
H. ÞINGMEÐFERÐ ÁKVARÐANA MEÐ STJÓRNSKIPULEGUM FYRIRVARA .....	33
I. STARFSEMI ÞYÐINGAMIÐSTÖÐVAR UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS .....	33
<b>V. INNLEIÐING GERÐA SEM HAFA VERIÐ TEKNAR UPP Í EES-SAMNINGINN</b> .....	<b>34</b>
A. ALMENN SJÓNARMIÐ VIÐ INNLEIÐINGU EES-GERÐA .....	34
B. AÐFERÐ VIÐ INNLEIÐINGU .....	35
1. Umritunaraðferðin .....	35
2. Tilvísunaraðferðin .....	35
3. Dæmi um EES-reglugerðir sem innleiddar eru með tilvísunaraðferð .....	36
C. BIRTING GERÐA .....	38
D. FRAMMISTÖÐUMATIÐ .....	38
<b>VI. MÁLSMEÐFERÐ ESA OG EFTA-DÓMSTÓLSINS</b> .....	<b>38</b>
A. MÁLSMEÐFERÐ EFTIRLITSSTOFNUNAR EFTA, ESA .....	38
B. MÁLSMEÐFERÐ FYRIR EFTA-DÓMSTÓLNUM .....	39
<b>VII. HVAR GERÐIR ER AÐ FINNA</b> .....	<b>40</b>
<b>VIII. VIÐAUKAR</b> .....	<b>43</b>
1. MYND AF FASTANEFND EFTA-RÍKJANNA Á ÍSLENSKU .....	45
2. ÁKVÖRÐUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR – DÆMI .....	46
3. SAMSVÖRUNARTAFLA ( <i>e. Table of Correspondence</i> ) .....	48
4. LEIÐBEININGAR TIL STJÓRNVALDA UM INNLEIÐINGU EES-GERÐA .....	51
5. SKÝRSLA NEFNDAR UM LÖGLEIÐINGU EES-GERÐA FRÁ 16. SEPTEMBER 1998 .....	62
6. SKAMMSTAFANIR OG HEITI .....	88
7. HEIMASÍÐUR OG SLÓÐIR MEÐ GAGNLEGU EFSI .....	89

# Formáli

EES-samningurinn hefur haft mjög mikilvæg og jákvæð áhrif á íslenskt atvinnulíf. Með honum er lagður grunnur að víðtæku samstarfi okkar við aðildarríki Evrópusambandsins og hann er umfangsmesti samningur um viðskipti, þjónustu og miðlun upplýsinga og þekkingar sem við höfum gerst aðilar að. Sérstaða samningsins felst ekki síst í því að með honum tókumst við á hendur að taka stóran hluta af löggjöf Evrópusambandsins upp í íslenskan rétt og laga íslenskt réttarkerfi að henni. Slíkt þarf að ganga hratt og vel fyrir sig til að uppfylla samningsskuldbindingar okkar. Á þeim árum, sem liðin eru frá gildistöku samningsins, hefur mikið vatn runnið til sjávar og við höfum reynst vandanum vaxin við að leysa það viðamikla verkefni sem við okkur blasti.

Góð samvinna ráðuneytanna sín á milli og við EFTA-skrifstofuna hefur tryggt góða og skilvirka framkvæmd samningsins að því er varðar þann mikla fjölda gerða sem þarf að taka upp í samninginn og innleiða á ári hverju. Óhætt er að segja að vel hafi tekist til við að inna það umfangsmikla starf af hendi og að framkvæmdin sé nú í föstum farvegi. Handbókinni er hins vegar ætlað að auðvelda það starf enn frekar en þar er að finna upplýsingar sem ekki hafa verið aðgengilegar á einum stað áður sem m.a. varða það verklag sem Stjórnarráðið hefur stuðst við.

Auk þeirrar vinnu sem felst í að taka gerðir upp í EES-samninginn veitir samningurinn okkur rétt til að hafa áhrif á löggjöfina á undirbúningsstigi. Þau tækifæri er mikilvægt að nýta eins og kostur er. Handbókin hefur að geyma ýmsar hagnýtar upplýsingar varðandi aðkomu íslenskra fulltrúa að löggjafarferlinu og mun vonandi stuðla að enn virkari þátttöku okkar.

Það er von mín að bókin verði gagnlegt upplýsingarit öllum þeim sem koma að þessum málum með einum eða öðrum hætti, bæði innan stjórnkerfisins og utan.

*Halldór Ásgrímsson, utanríkisráðherra*





# I. Inngangur

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) er viðamesti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert. Samningurinn öðlaðist gildi 1. janúar 1994. Að honum standa þrjú EFTA-ríki<sup>1</sup> annars vegar, Ísland, Liechtenstein og Noregur, og fimmtán aðildarríki Evrópubandalagsins hins vegar.<sup>2</sup> Samningurinn samanstendur af meginmáli sem er 129 greinar, 49 bókunum og 22 viðaukum. Markmið samningsins er „að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisiskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem nefnist hér á eftir EES“.<sup>3</sup> Samstarfið skyldi fela í sér frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga eða hið svonefnda fjórfrelsi. EES-samningurinn tekur þó ekki nema að hluta til landbúnaðarvara og sjávarafurða.

Til að ná þessu markmiði gerir samningurinn ráð fyrir að EFTA-ríkin innan EES taki yfir þá löggjöf ESB sem samningurinn nær til þannig að fram megi fara heildarlaga-samræming á þeim reglum sem varða fjórfrelsið.<sup>4</sup> Sömu reglur gildi í öllum þeim ríkjum sem eiga aðild að EES-samningnum. Þegar gerðir ESB („gerðir“ er samheiti yfir tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir, tilmæli og aðrar reglur frá ESB) hafa verið samþykktar eru þær teknar upp í EES-samninginn og verða hluti af viðaukum eða bókunum hans en að svo búnu er EFTA-ríkjunum gert að taka reglurnar upp í landsrétt sinn. Hér er um að ræða gífurlegan fjölda af ESB-gerðum sem bæði voru teknar upp í EES-samninginn við gerð hans og þær sem hafa verið teknar upp í samninginn síðan.

Ekki fer á milli mála að mikil vinna hvílir á íslenskum stjórnvöldum við upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í íslenskan rétt. Við gerð samningsins urðu um 1500 gerðir hluti af samningnum en nú eru þær um 4000 talsins. Frá því að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið öðlaðist gildi hafa mótast ýmsar reglur, bæði verklagsreglur og lagareglur, um hvernig gerðir Evrópusambandsins, sem heyra undir samninginn, skuli teknar upp í EES-samninginn og innleiddar í íslenskan rétt. Byggjast þær á ákvæðum samningsins auk þess sem stjórnvöld hafa komið sér upp verklagsreglum um hvernig það skuli gert.

Handbók þessari er ætlað að veita góða yfirsýn yfir undirbúning ákvarðana um að taka gerðir upp í EES-samninginn, hvaða reglur gilda um innleiðingu þeirra og hvar þær er að finna. Hér skiptir máli að skýra hlutverk EFTA-skrifstofunnar, utanríkisráðuneytis, annarra ráðuneyta sem bera ábyrgð á viðkomandi málaflokki, svo og hlutverk annarra, s.s. sérfræðinga. Þá verður gerð grein fyrir hvernig fer um gerðir sem teknar eru upp í samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara og Alþingi þarf að fjalla um. Utanríkisráðuneyti hefur tekið þessa handbók saman í nánu samráði við önnur ráðuneyti. Og hafa verklagsreglur verið notaðar innan samráðshóps stjórnarráðsins um EES-mál.

## II. Stofnanapáttur EES-samningsins

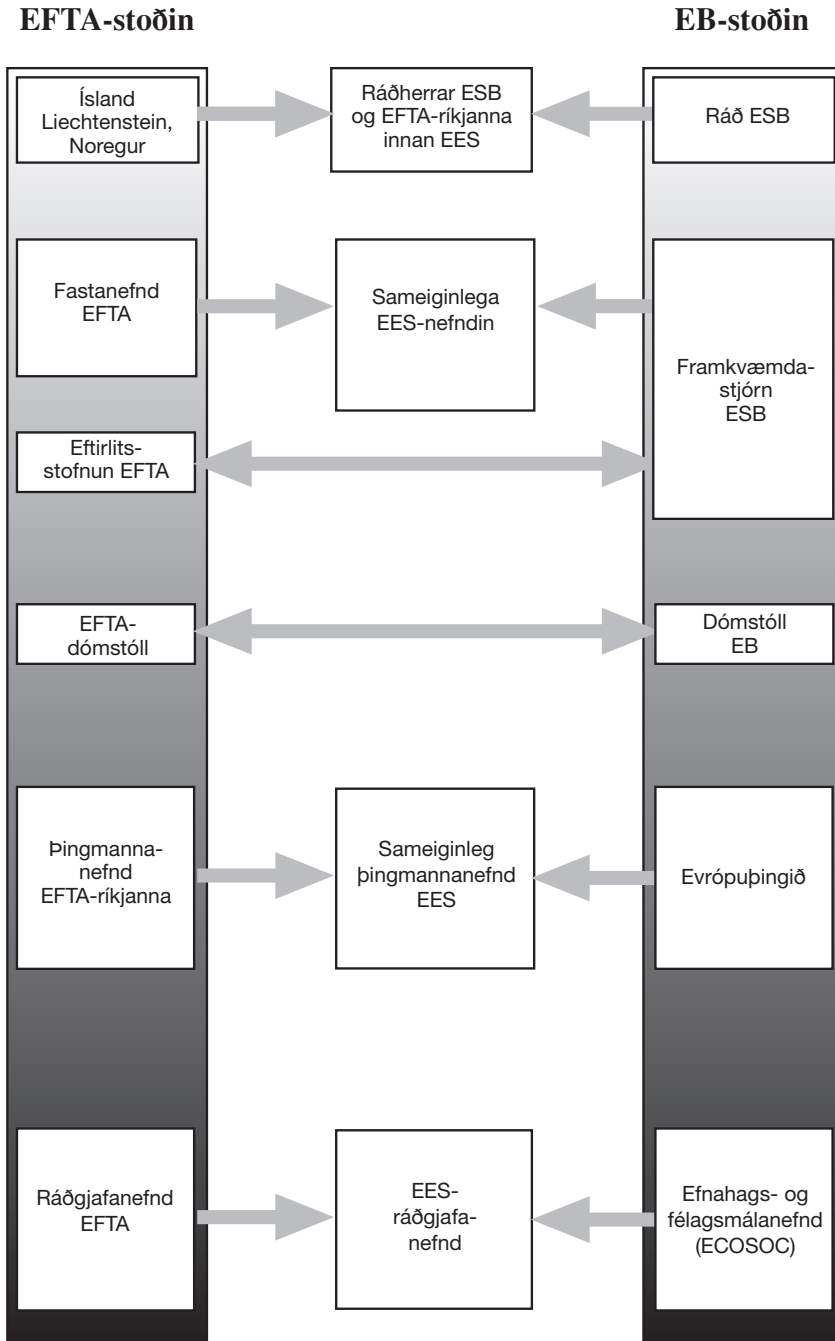
### A. Inngangur -Tveggja stoða kerfið

Stofnanapáttur EES-samningsins er oft lýst sem tveggja stoða kerfi vegna þess að EFTA-ríkin stofnuðu, með sérsamningum á grundvelli EES-samningsins, eigin stofnanir sem gegna sama hlutverki, a.m.k. að hluta, og stofnanir í ESB-stoðinni, t.a.m. hlutverkum ráðsins, dómstólsins og framkvæmdastjórnarinnar. Samsvarandi EFTA-stofnanir eru fastanefnd EFTA, EFTA-dómstóllinn og eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

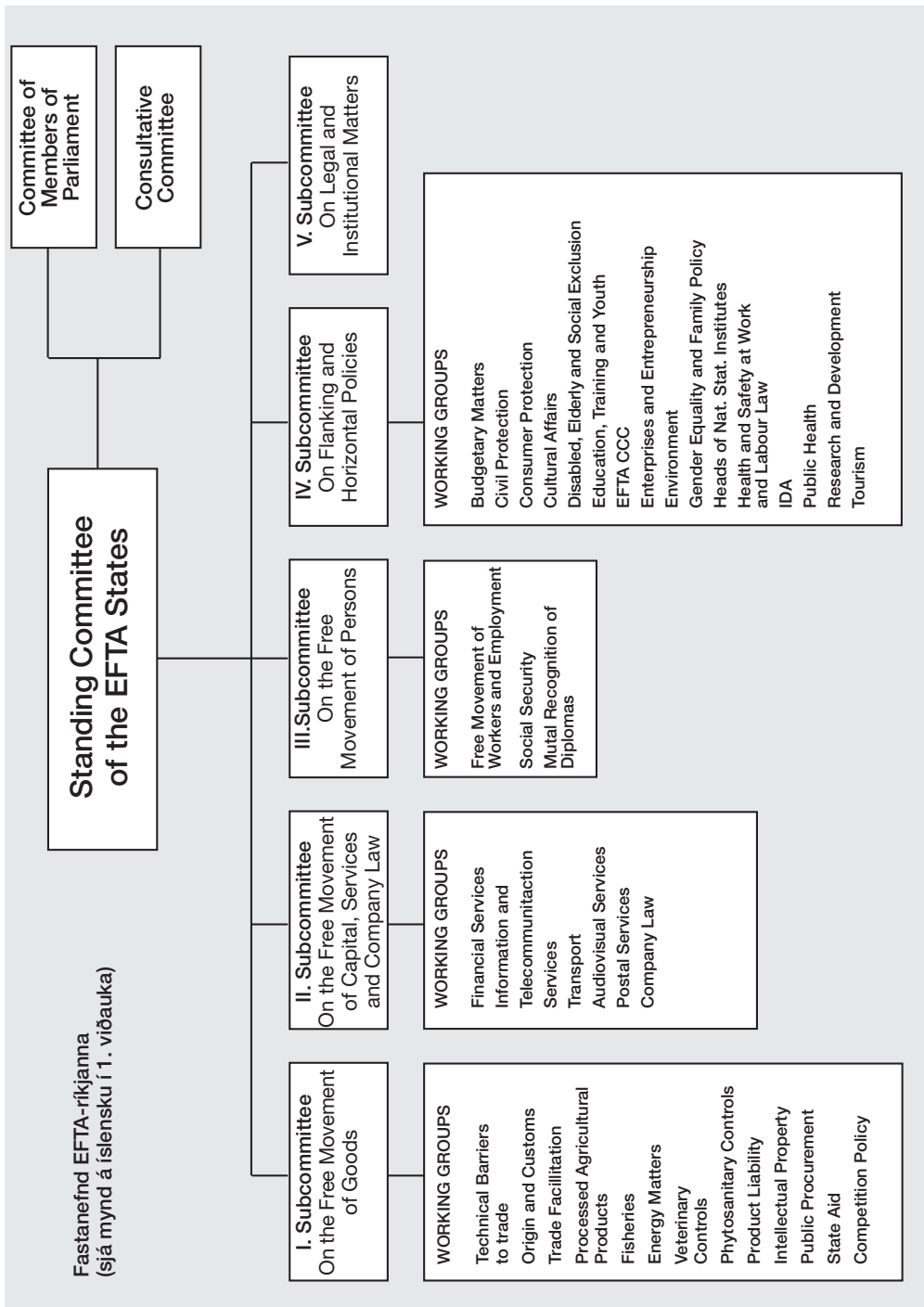
Einnig var stofnaður sameiginlegur vettvangur þar sem samningsaðilar frá hvorri stoðinni um sig mætast til að taka ákvarðanir um EES-samninginn. Um er að ræða EES-ráðið og sameiginlegu EES-nefndina auk sameiginlegra undirnefnda.

Á grundvelli EES-samningsins starfa einnig þingmannanefnd og ráðgjafanefnd. Þær stofnanir sem íslenska stjórnkerfið verður helst vart eru fastanefnd EFTA, aðallega í gegnum EFTA-skrifstofuna, sameiginlega EES-nefndin og ESA.

## Tveggja stoða kerfið



## Fastanefnd EFTA-rikianna



## B. Stofnanir EFTA

### 1. Fastanefnd EFTA (e. EFTA Standing Committee)

Fastanefnd EFTA skipa sendiherrar EFTA-ríkjanna innan EES, þ.e. Íslands, Liechtensteins og Noregs. Meginhlutverk nefndarinnar er að samræma afstöðu EFTA-ríkjanna innan EES gagnvart Evrópusambandinu fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni. Nefndin starfar á grundvelli samnings um fastanefnd EFTA-ríkjanna. Fastanefndin hittist að jafnaði einu sinni í mánuði. Fimm undirnefndir og fjöldi vinnuhópa eru fastanefnd EFTA til aðstoðar og undirbúa þau mál sem fara til afgreiðslu hjá fastanefnd EFTA og sameiginlegu EES-nefndinni. Undirnefndirnar hittast að jafnaði 10 sinnum á ári. Flest ráðuneyti hafa greiðastan aðgang að fastanefnd EFTA í gegnum vinnuhópana sem skipaðir eru embættismönnum og sérfræðingum á hinum ýmsu sérsviðum EES-samningsins.

Fastanefnd EFTA hefur sér til aðstoðar fimm undirnefndir (e. *subcommittees*). Fyrsta undirnefndin fjallar um mál á sviði frjáls vöruflæðis, önnur undirnefnd um frjálst flæði fjármagns og þjónustu, þriðja nefndin um frjálsa för fólks, fjórða nefndin um þverfagleg málefni og samstarfsverkefni og fimmta nefndin fjallar um lagaleg og stofnanaleg mál, sjá mynd *bls. 12*. Undirnefndunum til aðstoðar er svo fjöldi vinnuhópa sem fjalla um gerðir á fyrri stigum. Í þessum undirnefndum og vinnuhópum sitja embættismenn úr stjórnkerfi EFTA-ríkjanna innan EES. Undirnefndirnar funda annars vegar sem undirnefndir fastanefndarinnar og hins vegar sem undirnefndir sameiginlegu EES-nefndarinnar og þá með fulltrúum framkvæmdarstjórnar ESB, sjá 1. lið í C-hluta.

### 2. EFTA-skrifstofan (e. EFTA Secretariat)

Höfuðstöðvar EFTA eru í Genf en sú vinna er varðar framkvæmd EES-samningsins fer fram í Brussel. Um 45 manns starfa við EFTA-skrifstofuna í Brussel. EFTA-skrifstofan aðstoðar EFTA-ríkin við að undirbúa mál til umfjöllunar í vinnuhópum og nefndum EFTA sem eru fastanefndinni og sameiginlegu EES-nefndinni til aðstoðar.

### 3. Eftirlitsstofnun EFTA (e. EFTA Surveillance Authority - ESA)

Sú stofnun, sem hefur eftirlit með því að skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum séu efndar og að aðgerðir aðildarríkjanna á sviði samkeppni séu lögmætari Eftirlitsstofnun EFTA, ESA. ESA hefur að nokkru á hendi hliðstætt hlutverk og framkvæmdastjórn ESB hvað eftirlitshlutverk varðar.

Eftirlitið snýr bæði að því hvernig EES-reglurnar eru innleiddar í íslenskan rétt og hvernig þeim er síðan framfylgt af stjórnvöldum. Að auki hefur ESA mikilvægu hlutverki að gegna varðandi samkeppnismál sem hafa áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu, þ.e. tryggja réttmæta samkeppni fyrirtækja, og hafa eftirlit með ríkisstyrkjum og opinberum innkaupum.

ESA og EFTA-dómstóllinn starfa á grundvelli sérstaks samnings um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Þar er að finna ítarlegar reglur um Eftirlitsstofnun EFTA og dómstóllinn. Þannig skal stofnunin vera sjálfstæð og óháð.<sup>5</sup> Starfsmenn stofnunarinnar mega hvorki leita eftir né taka við fyrirmælum frá ríkisstjórnnum eða öðrum aðilum og ber EFTA-ríkjunum að virða það.

ESA getur tekið mál upp að eigin frumkvæði eða vegna kvörtunar frá einhverju EES-ríkjanna, stofnunum ESB eða frá einkaaðilum. Telji stofnunin brotið gegn samningnum getur hún hafið áminningarferli sem getur leitt til þess að höfðað verði mál fyrir EFTA-dómstólnum, sbr. umfjöllun í kaflanum hér á eftir. Brot gegn samningnum geta einnig haft í för með sér sektir sem ESA hefur heimild til að ákvarða. Jafnframt getur ófullnægjandi innleiðing eða brot sem bitna á borgurunum eða lögáðilum hugsanlega leitt til skaðabótaskyldu ríkisins.<sup>6</sup>

Stjórn ESA er skipuð þremur mönnum, einum frá hverju EFTA-ríkjanna sem eiga aðild að EES-samningnum. ESA hefur aðsetur í Brussel. Vinnumálið er enska og eiga stjórnvöld að hafa samskipti við ESA á því tungumáli en einstaklingar og lögaðilar mega nota hvaða EES-tungumál sem er.<sup>7</sup>

#### 4. EFTA-dómstóllinn (*e. EFTA Court*)

EFTA-dómstóllinn hefur sama hlutverki að gegna gagnvart EFTA-ríkjunum og Evrópuþingdómstóllinn (EB-dómstóllinn) gagnvart aðildaríkjum ESB. EFTA-dómstólnum ber að taka mið af dómafordæmum EB-dómstólsins og gagnkvæmt. Dómstóllinn starfar á grundvelli áður nefnds samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. EFTA-dómstóllinn fjallar um eftirfarandi mál:

1. *kærumál* sem ESA höfðar á hendur einu eða fleiri EFTA-ríkjum,
2. *lausn deilumála* milli eins eða fleiri EFTA-ríkja,
3. *mál sem ríki höfðar til ógildingar á ákvörðun ESA* og byggja á vanhæfi, verulegum formgöllum, brotum gegn samningnum, EES-samningnum eða réttarreglum um beitingu þeirra, eða valdniðslu.
4. *Ráðgefandi álit*. Þegar álitamál um túlkun réttarreglna sem stafa frá EES-samn-

ingnum koma fyrir dómstóla einhvers EFTA-ríkjanna getur viðkomandi dómstóll vísað málinu til EFTA-dómstólsins til að fá ráðgefandi álit um túlkun. Slíkt ráðgefandi álit dómstólsins er leiðbeinandi en ekki bindandi og felst í því að landsdómstóll leggur spurningar fyrir EFTA-dómstólinn sem óskað er svara við.

EFTA-dómstóllinn er staðsettur í Lúxemborg og í honum eiga sæti þrír dómárar. Þeir eru skipaðir til sex ára í senn af ríkisstjórnnum viðkomandi EFTA-ríkja. Fjöldi dóma er á bilinu 5-10 talsins ár hvert. Hafa dómárar EFTA-dómstólsins í sumum tilvikum verið stefnumarkandi og lagt áherslu á sérstöðu EES-samningsins, þrátt fyrir að tekið sé mið af réttarreglum sem stafa frá ESB.<sup>8</sup>

## C. Sameiginlegar stofnanir EES-samningsins

Með EES-samningnum var komið á sameiginlegum vettvangi fyrir EFTA-ríkin og ESB-ríkin. Þannig tekur sameiginlega EES-nefndin ákvarðanir um upptöku gerða í samninginn og ber ábyrgð á rekstri hans. EES-ráðið tekur stefnumarkandi ákvarðanir og þingmannanefnd og ráðgjafarnefnd funda á vettvangi EES reglulega.

### 1. Sameiginlega EES-nefndin (*e. EEA Joint Committee*)

Meginsamstarfsvettvangur EFTA-ríkjanna innan EES og Evrópusambandsins er sameiginlega EES-nefndin en hlutverk hennar er að tryggja virka framkvæmd samningsins. Í henni eiga sæti fulltrúar Íslands, Liechtensteins og Noregs annars vegar og framkvæmdastjórnarinnar hins vegar. Aðildarríki ESB geta mætt á fundi nefndarinnar en taka að öðru jöfnu ekki til máls. Nefndin hittist einu sinni í mánuði og er aðalviðfangsefni hennar að taka ákvarðanir um að taka upp ESB-gerðir í EES-samninginn. Einnig er nefndin vettvangur þar sem samningsaðilar hafa samráð um öll þau mál á grundvelli samningsins sem valda erfiðleikum.

Sameiginlega EES-nefndin hefur sér til aðstoðar fimm undirnefndir sem eru þær sömu og eru fastanefnd EFTA til aðstoðar, (sjá *bls. 12*).

### 2. EES-ráðið (*e. EEA Council*)

EES-ráðið hefur það hlutverk að vera stjórnmalalegur aflvaki varðandi framkvæmd EES-samningsins og setja almennar viðmiðunarreglur fyrir sameiginlegu EES-nefndina. Ráðið skipa fulltrúar í ráði ESB og framkvæmdastjórnarinnar ásamt einum fulltrúa hvers EFTA-ríkis sem eru utanríkisráðherrar EFTA-ríkjanna. Sú hefð

hefur þróast undanfarin ár að fulltrúar ESB eru yfirleitt utanríkisráðherra formennskuríkis ESB ásamt utanríkisráðherra næsta formennskuríkis og framkvæmdastjóra utanríkismála ESB.<sup>9</sup> EES-ráðið fundar að jafnaði tvisvar á ári.

### 3. Þingmannanefndir og ráðgjafarnefndir

Sameiginlegu EES-þingmannanefndina<sup>10</sup> skipa jafnmargir þingmenn Evrópuþingsins annars vegar og þjóðþinga EFTA-ríkjanna hins vegar.<sup>11</sup> Hlutverk nefndarinnar er að stuðla með umræðum og fundum að auknum skilningi milli bandalagsins og EFTA-ríkjanna á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Samsvarandi þingmannanefnd EFTA hefur ráðgefandi hlutverk gagnvart EFTA-ríkjunum og er vettvangur fyrir þingmenn EFTA-ríkjanna þar sem fundir í ráðgjafarnefnd EES eru undirbúnir.

Ráðgjafarnefnd EES er vettvangur fyrir samskipti milli aðila vinnumarkaðar ESB og EFTA-ríkjanna.<sup>12</sup> Samsvarandi ráðgjafarnefnd EFTA hefur ráðgefandi hlutverk gagnvart EFTA-ríkjunum og er vettvangur fyrir aðila vinnumarkaðar í EFTA-ríkjunum þar sem fundir í þingmannanefnd EES eru undirbúnir.

## III. Aðkoma EFTA-ríkjanna innan EES<sup>13</sup> að undirbúningi og mótun ESB-gerða<sup>14</sup>

### A. Reglur í undirbúningi hjá ESB

Löggjafarferli ESB má einkum skipta í þrjú stig: **Forstig** (*e. pre-pipeline aquis*), **vinnslustig** (*e. pipeline aquis*) og **samþykktar gerðir** (*e. adopted aquis*).

Hér verður fyrst fjallað um hvernig EFTA-ríkin geta komið að mótum reglna sem eru á forstigi eða vinnslustigi.

#### 1. Forstig

Framkvæmdastjórnin leggur allajafna fram hugmyndir um meiriháttar breytingar á reglum ESB með því að gefa út stefnumarkandi skjöl og skýrslur, svokallaðar **grænbækur** eða **hvítbækur** (*e. green paper, white paper*) og í sumum tilvikum eru **orðsendingar** (*e. communications*) upphaf slíkrar vinnu. Í grænbók er að finna álit



ýmissa sérfræðinga viðkomandi aðila, vísindamanna og innlendra stofnana. Hvítbók hefur hins vegar að geyma ítarlegri tillögur á stjórnmálalegum vettvangi. Hvítbók beinist jafnt að aðildarríkjunum sem og stofnunum ESB. Orðsendingar hafa einkenni bæði hvítbókar og grænbókar. Þær beinast að öðrum ESB-stofnunum, annaðhvort með því að hvetja til aðgerða eða umræðna.

Mikilvægt er að EFTA-ríkin eigi aðkomu að málum strax á þessu stigi. Það er oft gert með því að vinnuhópar setja fram skjöl með athugasemdum og ábendingum við slíkar tillögur sem undirnefnd afgreiðir áfram til ESB, og með því að sækja og sitja fundi nefnda innan ESB þar sem fjallað er um þessi skjöl og framhald aðgerða vegna þeirra.

## 2. Vinnslustig

### *a. Reglur sem samráð skal haft um*

Þegar framkvæmdastjórnin sendir tillögu að reglum í fyrsta sinn til ráðsins og þingsins hefst vinnslustig reglusetningar. Að auki er tillagan send efnahags- og félagsmálanefnd og svæðanefnd ESB til umfjöllunar.<sup>15</sup> Framkvæmdastjórnin hefur þó enn möguleika á að breyta tillögum sínum á meðan á samráði stendur milli stofnana. ESB-sáttmálinn kveður á um viðeigandi ákvarðanaferli, en samráðsferli er algengast (*e. co-decision procedure*) og þá fer tillagan milli þingsins og ráðsins þar til samkomulag næst eða ef það næst ekki, í svokallaða sáttanefnd (*e. conciliation committee*). Framkvæmdastjórnin getur ekki breytt tillögum sínum eftir að sú nefnd tekur við málinu.<sup>16</sup> Með Amsterdam-sáttmálanum voru gerðar verulegar breytingar til að auka völd þingsins og ráðsins, þannig að þessar stofnanir ESB kæmu meira að reglusetningu til jafns við framkvæmdastjórnina. Til þess að fylgjast með reglum á forstigi eða vinnslustigi í samráðsferli hjá ESB, er gott að nota Pre-Lex gagnagrunninn á netinu.<sup>17</sup>

### *b. Reglur sem settar eru einhliða af framkvæmdastjórninni*

Hafi framkvæmdastjórnin vald til að setja reglur á því sviði sem um er að ræða, án samráðsferlis af þessu tagi, er fjallað um tillögurnar í nefndum framkvæmdastjórnarinnar. EFTA-ríkin hafa aðgang að nær öllum nefndum sem varða svið EES-samningsins og er þessi aðgangur verulega mikilvægur fyrir EFTA-ríkin. Það er á þessum vettvangi sem texti reglnanna er mótaður og möguleiki er á að koma að sjónarmiðum sem varða Ísland sérstaklega eða ná fram breytingum á texta sem getur skipt miklu máli fyrir útfærslu reglnanna í íslensku lagaumhverfi, eða að því er varðar kostnað við að framfylgja því sem kveðið er á um í reglunum.

### c. Þátttaka í nefndum á vegum ESB

Fjöldi sérfræðinganevnda er framkvæmdastjórninni til ráðgjafar þegar hún hefur undirbúning að löggjöf, sbr. það sem segir í a- og b-lið. Er það í raun forsenda fram- sals ráðsins á valdi til framkvæmdastjórnarinnar að hún styðjist við slíkar nefndir. EES-samningurinn<sup>18</sup> veitir EFTA-ríkjunum aðgang að fjölda slíkra nefnda sem eru nú 360 talsins. Þar segir að framkvæmdastjórnin skuli tryggja sérfræðingum EFTA- ríkjanna eins víðtæka þátttöku og unnt er á viðkomandi sviðum við undirbúning á drögum að tillögum er síðar eiga að fara fyrir þær nefndir sem eru framkvæmda- stjórninni til aðstoðar við beitingu framkvæmdavalds hennar. Í raun geta EFTA-ríkin einungis haft áhrif á löggjöf ESB sem er í undirbúningi á þessu stigi með því að taka þátt í fundum slíkra nefnda og sérfræðinganevnda.

## B. Reglur sem hafa verið samþykktar í ESB

Eftir að vinnsluferlinu er lokið hjá ESB og framkvæmdastjórnin, eða eftir atvikum ráðið, og þingið hafa lokið umfjöllun sinni og samþykkt gerð þurfa EFTA-ríkin að meta hvort hún á heima í EES-samningnum. Í sumum tilvikum þarf þetta mat að fara fram áður en gerð liggur endanlega fyrir. Algengustu tegundir gerða ESB eru reglu- gerðir (*e. regulations*), tilskipanir (*e. directives*) og ákvarðanir (*e. decisions*), en einnig eru tekin upp í samninginn í sérstökum tilvikum tilmæli (*e. recommendations*) og fleiri tegundir óbindandi gerða. Gerðir sem hafa verið birtar í Stjórnartíðindum EB (*e. Official Journal of the European Communities*) má finna í Eur-lex gagna- grunninum.<sup>19</sup>

## IV. Verklag við undirbúning ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar

Þegar löggjöf sem varðar EES-samninginn hefur verið samþykkt hjá ESB er komið að því að undirbúa upptöku hennar í EES-samninginn. Ákvörðun um hvort gerðirn- ar skuli verða hluti af samningnum er tekin á fundum sameiginlegu EES-nefndarinn- ar og því felst vinnan í því að undirbúa ákvarðanir nefndarinnar. Myndast hefur ákveðið verklag um samvinnu stjórnkerfisins og EFTA-skrifstofunnar sem reynt hef- ur verið að festa í sessi, m.a. með samþykkt verklagsreglna í samráðshópi Stjórnar- ráðsins um EES. Sá hópur fundar reglulega til að fara yfir það sem er á döfinni í EES-

málum og sitja fundi hópsins yfirleitt einn EES-tengiliður frá hverju ráðuneyti auk starfsmanns nefndasviðs Alþingis, umsjónarmanna undirnefnda og yfirmanns Þýðingamiðstöðvar. Hér á eftir verður ferlinu lýst í stuttu máli eins og það gengur fyrir sig og sýnd þau skjöl sem notuð eru við undirbúninginn. Þessi lýsing er byggð á verklagsreglum sem öll ráðuneytin hafa samþykkt.

## A. Staðalskjal (e. *standard sheet*) (sjá mynd bls. 20).

EFTA-skrifstofan sendir staðalskjal til viðkomandi sérfræðings á Íslandi þegar komin er fram tillaga að reglum eða samþykktar reglur sem ljóst er að gætu snert svið EES-samningsins eða varða innri markaðinn. Þá er strax óskað eftir að tekin verði afstaða til nokkurra atriða:

- Varða reglurnar svið EES-samningsins að mati viðkomandi ríkis?
- Er þörf á tæknilegri aðlögun, sem allajafna krefst ekki samninga?
- Er þörf á efnislegri aðlögun, sem kallar á upptöku málsins og samninga við framkvæmdastjórn ESB?
- Er þörf á lagabreytingum vegna upptöku gerðar í landsrétt, þannig að setja þurfi stjórnskipulegan fyrirvara?<sup>20</sup>

Almennt er gefinn fjögurra til sex vikna frestur til að svara þeim spurningum sem fram koma á staðalskjalinu, þ.e. að fylla eyðublaðið út og senda það EFTA-skrifstofunni. Það ráðuneyti sem fer með viðkomandi málaflokk ber ábyrgð á endanlegum frágangi staðalskjalsins og sér um að senda það til EFTA-skrifstofunnar og afrit til utanríkisráðuneytis. Jafnframt er fyllt út upplýsingarblað, EES-eyðublað, (sjá bls. 21) sem er ætlað sem vinnuskjal ráðuneytisins um gerðina. Þar er gert ráð fyrir að lagt sé mat á ýmsa þætti, auk þeirra sem lagt er mat á í staðalskjalinu, svo sem hvort mikill kostnaður fylgi framkvæmd ákvæða gerðarinnar og á hvern hann falli. EES-formið er sent rafrænt til utanríkisráðuneytis á þessu stigi ef aðlögunar eða lagabreytinga er þörf, til að upplýsa um slíkt strax á fyrstu stigum. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna þýðingarinnar en gerðir sem þarfnast lagabreytingar njóta forgangs við þýðingu.

Mikilvægt er að sérfræðingur sem fyllir út staðalskjal og/eða EES-eyðublað geri strax grein fyrir því hvar sú lagastoð er sem gerðin mun byggja á þegar hún verður innleidd. Þær upplýsingar þurfa að liggja fyrir þegar ráðuneyti samþykkir viðkomandi gerð.

**Staðalskjal** (*e. standard sheet*)

**EUROPEAN ECONOMIC AREA  
STANDING COMMITTEE  
OF THE EFTA STATES**

**Standard Sheet relating to Standing Committee procedures for preparation of  
Joint Committee decisions**

Please fill in your Ministry / Department and Country: .....

To: **Expert Group on Chemicals**

To be returned to: (EFTA)

By:

Issued:

Fax:

E-mail:

Tel:

**THE FOLLOWING ACT HAS RECENTLY BEEN ADOPTED BY THE EC:**

-----

**Full title:**

**CELEX No:**

**Full OJ reference:**

**Adoption date:**

**Compliance date  
of EC legislation:**

**Relevant  
declarations:**

**SUGGESTED PLACEMENT OF ACT IN THE EEA-AGREEMENT:**

**Annex      Chapter      Subchapter**

**PLEASE CIRCLE OR DELETE AS APPROPRIATE:**

EEA relevant:	yes	no
Technical (i.e. not needing negotiation) adaptations necessary to the EC legislation:	yes	no
Other (i.e. needing negotiation) adaptations necessary to the EC legislation:	yes	no
Constitutional requirements (parliamentary procedures) under Art 103:	yes	no

\* *Please provide explanation.*

\*\* *Please provide details of provisions affected, reasons why adaptations are necessary and possible solutions.*

## EES-eyðublað

## Eyðublað um stöðu EES gerðar

ENSKT HEITI	
ÍSLENSKT HEITI OG EFNIS- ÚTDRÁTTUR	

UNDIRNEFND		NR. VIDAUKA	
NÚMÉR GERÐAR		KAFLI	
		BÖKUN	

## STAÐA GERÐAR:

<input type="checkbox"/>	Forstíg (pre-pipeline acquis)
<input type="checkbox"/>	Vinnslustíg (pipeline acquis)
<input type="checkbox"/>	Samþykkt gerð (adopted acquis)

## UPPTAKA GERÐAR Í ÍSLENSKAN RÉTT

<input type="checkbox"/>	LAGASETNING/LAGABREYTING ***
<input type="checkbox"/>	REGLUGERÐ - BREYTING EÐA NÝ
<input type="checkbox"/>	ENGAR LAGA- EÐA REGLUGERÐABREYTINGAR
<input type="checkbox"/>	Á EKKI VIÐ UM ÍSLAND
<input type="checkbox"/>	EKKI LJÓST Á ÞESSU STIGI

## NÁNARI SKÝRINGAR :

--

## KOSTNAÐUR V/UPPTÖKU GERÐAR

<input type="checkbox"/>	ÓVERULEGUR EÐA ENGINN
<input type="checkbox"/>	NOKKUR KOSTNAÐARAUKI
<input type="checkbox"/>	VERULEGUR - ÞÖRF Á KOSTNAÐARMATI***

## GREIDANDI KOSTNAÐAR

<input type="checkbox"/>	RÍKIÐ
<input type="checkbox"/>	SVEITARFÉLÖG
<input type="checkbox"/>	ADRIR (skýra í athugasemdum)

## AÐLÖGUNAR ÞÖRF\*\*\*- HVERS EDLIS:

--

## GERÐ VARLA EÐA EKKI TALIN EIGA UNDIR EES-SAMNING\*\*\* - SKÝRINGAR:

--

## SÉRSTAKIR HAGSMUNIR ÍSLANDS Í HÚFI - HVERJIR\*\*\*:

--

RÁÐUNEYTI		Starfsmaður	
STOFNUN		Starfsmaður	

Dagsetning	
Útfyllt af (nafn og vinnustaður)	

\*\*\* Vinsamlega upplýsið utanríkisráðuneyti strax, með því að senda útfyllt eyðublað ef stjórnumerkt atriði eiga við um gerðina.

Annars er óskað eftir að eyðublaðið sé sent útfyllt ásamt undirritunarblaði til utanríkisráðuneytis.

## 1. Aðlögun vegna EES-samningsins

Fyrsta bókun við EES-samninginn fjallar um **altæka aðlögun**. Samkvæmt bókuninni skulu ákvæði þeirra gerða gilda sem vísað er til í viðaukunum í samræmi við samninginn og bókunina, nema kveðið sé á um annað í viðkomandi viðauka. Við gerð EES-samningsins var ljóst að aðlaga þurfti þær gerðir sem teknar voru upp í samninginn, t.d. varðandi aðfararorð gerðanna, málsmeðferð við breytingu á þeim, hlutverk ESA og fastanefndarinnar<sup>21</sup> (þar sem framkvæmdastjórnarinnar er getið) og gildistöku gerðanna. Til að komast hjá umfangsmikilli vinnu við að umrita gerðirnar að því er þessi atriði varðar mælir bókunin fyrir um altæka aðlögun á vissum sviðum, t.a.m. að inngangur gerðanna eigi við eins og nauðsynlegt sé vegna túlkunar gerðanna og svo framvegis.<sup>22</sup> Einnig gilda sérstakar reglur um gildistöku gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn eins og nánar verður komið að síðar.

Það sem fellur utan sviðs bókunar 1 er þá nefnt **sértæk aðlögun** en með því er átt við að aðlaga þurfi einstakar gerðir ákveðnum aðstæðum eða hagsmunum. Í þeim tilvikum verður að gera greinarmun á tæknilegri aðlögun annars vegar og efnislegri aðlögun hins vegar.

Margs konar tæknilegar aðlaganir er að finna í EES-samningnum. Slíkar aðlaganir eru breytingar á eða viðbætur við texta sem kemur fram í gerðinni sjálfri. Sem dæmi má nefna íslenskun á sérfræðiheimum, upptalningu á lögbærum yfirvöldum í EFTA-ríkjunum til samræmis við upptalningu lögbærra yfirvalda innan ESB, lista yfir heiti á öllum tungumálum þar sem heitum á tungumálum EFTA-ríkjanna er bætt við o.s.frv.

Dæmigerð efnisleg aðlögun væri undanþága frá ákvæðum gerðar, breytt viðmið eða mörk og frestun gildistöku. Í sumum tilvikum hefur sérstaða Íslands kallað á slíkar varanlegar aðlaganir. Til dæmis hefur Ísland undanþágu frá ákvæðum 1. kafla I. viðauka varðandi allt annað en fisk og fiskafurðir. Einnig eru dæmi um að Ísland hafi fengið aðlögunartíma, þ.e. frest á gildistöku. Dæmi um slíka gerð er tilskipun 96/92 um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku, sem öðlaðist gildi fyrir Ísland tveimur árum eftir gildistöku í ESB.<sup>23</sup>

Langflestar efnislegar aðlaganir áttu sér stað strax við gerð EES-samningsins en eftir að samningurinn öðlaðist gildi hefur hins vegar reynst mjög torsótt að semja um miklar breytingar eða aukna fresti vegna kröfunnar um einsleitni markaðarins, þ.e. að sömu reglur gildi á öllum innri markaðnum, og vegna sjónarmiða um að einstökum ríkjum sé ekki veitt rýmri heimild eða auknir frestir.

Ósk um efnislega aðlögun kallar í öllum tilvikum á samningaviðræður við ESB um slíkt. Ýmist hafa þá EFTA-ríkin sameiginlega afstöðu eða það ríki sem óskar eftir sérstökum aðlögunum fyrir sína hagsmuni setur fram beiðni um aðlögun sjálfstætt. Þegar um efnislega aðlögun er að ræða er ávallt mikilvægt að undirbúa rökin fyrir henni mjög vel þar sem framkvæmdastjórnin fer fram á skýringar á aðlöguninni. Slíkt krefst oftast töluverðrar vinnu bæði hjá viðkomandi ráðuneyti í samvinnu við utanríkisráðuneyti auk óformlegs samráðs við framkvæmdastjórnina og hin EFTA-ríkin.

Eins og áður segir á þörf EFTA-ríkjanna fyrir aðlögun, hvort sem hún er tæknileg eða efnisleg, að koma fram í staðalskjali sem ráðuneyti senda EFTA-skrifstofunni eftir að hafa farið yfir nýja löggjöf ESB. Óski EFTA-ríki eftir aðlögun vegna tiltekinnar gerðar er hún oftast tekin til umfjöllunar í viðkomandi vinnuhópi EFTA-ríkjanna. Aðlögunartextinn er settur fram í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

## 2. Lagabreytingar

Ef gerð í EES-samningnum krefst lagabreytingar til að hún verði innleidd í íslenskan rétt þarf að upplýsa um það strax á frumstigi, bæði með upplýsingum í staðalskjali og EES-eyðublaði til utanríkisráðuneytis. Þegar slíkar breytingar eru nauðsynlegar þarf að taka ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. EES-samnings. Það þýðir að ákvörðunin tekur ekki gildi fyrir en Ísland hefur aflétt þessum fyrirvara. Samkvæmt EES-samningnum hefur hvert ríki 6 mánuði til þess. Stjórnskipulegum fyrirvara verður einungis aflétt af hálfu Íslands þegar Alþingi hefur með þingsályktun veitt samþykki sitt til að ákvörðun megi staðfesta ellegar hefur breytt lögum í því skyni. Sé ákvörðun staðfest á grundvelli heimildar í þingsályktun þarf alltaf að fylgja henni eftir með viðeigandi lagabreytingum til að gerð teljist innleidd á fullnægjandi hátt. Mikilvægt er að láta utanríkisráðuneytið vita sem fyrst um gerðir sem kalla á lagabreytingar þar sem gerðir sem krefjast lagabreytinga fá forgang í þýðingu en þýðing þarf að liggja fyrir strax og ákvörðun er tekin með stjórnskipulegum fyrirvara eða fyrir.

## **B. Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar**

Þegar öll EFTA-ríkin innan EES hafa tekið afstöðu til samþykkrar gerðar með því að skila staðalskjali hefst EFTA-skrifstofan handa við að semja drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Drögin eru samin með tilliti til þeirrar aðlögunar

sem ríkin vilja fara fram á ef því er að skipta. Drög að ákvörðun eru send viðkomandi sérfræðingum til umfjöllunar, sem oftast eru þeir fulltrúar í vinnuhópum innan EFTA-samstarfsins sem fjallað hafa um gerðirnar og gengið frá staðalskjöllum. Eftir að sérfræðingar hafa samþykkt drög að ákvörðun sendir EFTA-skrifstofan þau fulltrúa í utanríkisráðuneyti, sem hefur umsjón með þeirri undirnefnd eða þeim vinnuhópi sem fjallar um málið. Yfirleitt er fulltrúi utanríkisráðuneytisins í undirnefnd einnig talsmaður Íslands.

Umsjónarmaður undirnefndar sendir því næst til fulltrúa ráðuneytis eftirfarandi skjöl:

- Undirritunarblað
- Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar
- EES-eyðublað (hafi það ekki þegar borist útfyllt frá ráðuneyti)

### Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar – dæmi (sjá 2. viðauka)

<p>EN</p> <p>Draft (8.5.2002)</p> <p><b>DECISION OF THE EEA JOINT COMMITTEE</b></p> <p>No [...]</p> <p>of [...]</p> <p><b>amending Annex II (Technical regulations, standards, testing and certification)</b></p> <p><b>to the EEA Agreement</b></p> <p>THE EEA JOINT COMMITTEE,</p> <p>Having regard to the Agreement on the European Economic Area, as amended by the Protocol adjusting the Agreement on the European Economic Area, hereinafter referred to as 'the Agreement', and in particular Article 98 thereof,</p> <p>Whereas:</p> <p>(1) Annex II to the Agreement was amended by Decision of the EEA Joint Committee No ... of ...<sup>1</sup>.</p> <p>(2) Commission Regulation (EC) No 257/2002 of 12 February 2002 amending Regulation (EC) No 194/97 setting maximum levels for certain contaminants in foodstuffs and Regulation (EC) No 466/2001 setting maximum levels for certain contaminants in foodstuffs<sup>2</sup> is to be incorporated into the Agreement.</p> <p>(3) Commission Directive 2002/16/EC of 20 February 2002 on the use of certain epoxy derivatives in materials and articles intended to come into contact with foodstuffs<sup>3</sup> is to be incorporated into the Agreement.</p> <p>(4) Commission Directive 2002/17/EC of 21 February 2002 amending Directive 90/128/EEC relating to plastic materials and articles intended to come into contact with foodstuffs<sup>4</sup> is to be incorporated into the Agreement.</p> <p>(5) Directive 2002/16/EC repeals Commission Directive 2001/61/EC<sup>5</sup>, which is incorporated into the Agreement, and which consequently to be deleted from the Agreement,</p> <p>_____</p> <p><sup>1</sup> OJ L ...</p> <p><sup>2</sup> OJ L 41, 13.2.2002, p. 12.</p> <p><sup>3</sup> OJ L 51, 22.2.2002, p. 27.</p> <p><sup>4</sup> OJ L 58, 28.2.2002, p. 19.</p> <p><sup>5</sup> OJ L 215, 9.8.2001, p. 26.</p>
--



HAS DECIDED AS FOLLOWS:

*Article 1*

Chapter XII of Annex II to the Agreement shall be amended as follows:

1. The following indent shall be added in point 52 (Commission Directive 90/128/EEC):  
 ‘- **32002 L 0017**: Commission Directive 2002/17/EC of 21 February 2002 (OJ L 58, 28.2.2002, p. 19).’
2. The following indent shall be added in points 54r (Commission Regulation (EC) No 194/97) and 54zn (Commission Regulation (EC) No 466/2001):  
 ‘- **32002 R 0257**: Commission Regulation (EC) No 257/2002 of 12 February 2002 (OJ L 41, 13.2.2002, p. 12).’
3. The following point shall be inserted after point 54zt (Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council):  
 ‘54zu. **32002 L 0016**: Commission Directive 2002/16/EC of 20 February 2002 on the use of certain epoxy derivatives in materials and articles intended to come into contact with foodstuffs (OJ L 51, 22.2.2002, p. 27).’
4. The text of point 54zk (Commission Directive 2001/61/EC) shall be deleted.

*Article 2*

The texts of Regulation (EC) No 257/2002 and Directives 2002/16/EC and 2002/17/EC in the Icelandic and Norwegian languages, to be published in the EEA Supplement to the *Official Journal of the European Communities*, shall be authentic.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on ..., provided that all the notifications under Article 103(1) of the Agreement have been made to the EEA Joint Committee\*.

*Article 4*

This Decision shall be published in the EEA Section of, and in the EEA Supplement to, the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, [...].

*For the EEA Joint Committee  
The President  
[...]*

*The Secretaries  
to the EEA Joint Committee  
[...]*

## Undirritunarblað – dæmi


**Utanríkisráðuneytið**  
**viðskiptaskrifstofa**

X-ráðuneytið hefur yfirfarið og samþykkir fyrir sitt leyti drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella inn í EES-samninginn tilskipun(anir) ráðsins nr. XX um ... .

( ) Ákvörðunin kallar ekki á lagabreytingar hér á landi. Lagastoð er að finna í lögum nr. \_\_\_\_\_

( ) Ákvörðunin kallar á lagabreytingar hér á landi.

Meðfylgjandi eru drögin að ákvörðuninni ásamt stuttum efnisútdrætti þeirrar gerðar sem með ákvörðuninni bætist við EES-samninginn.

Reykjavík, \_\_\_\_\_ 200

\_\_\_\_\_  
f.h. utanríkisráðuneytisins

\_\_\_\_\_  
f.h. X-ráðuneytisins

Ráðuneytið staðfestir samþykki sitt með því að merkja við hvort gerðin kalli á lagabreytingar, dagsetur og undirritar undirritunarblaðið. Sé ekki þörf lagabreytinga þarf jafnframt að taka fram hver lagastoðin er. Þær upplýsingar eru síðar tilgreindar á minnisblaði til ríkisstjórnar áður en gerðir eru teknar upp í EES-samninginn. Staðfesting og undirritun fyrir hönd ráðuneytis er jafnframt staðfesting þess að viðkomandi ráðuneyti hafi afgreitt málið og ekki komi til athugasemda af þess hálfu á síðari stigum.

Undirritunarblað ber að senda til utanríkisráðuneytis, ásamt drögum að ákvörðun. Jafnframt skal senda efnisútdrátt vegna gerðarinnar, á rafrænu formi, sem lýsir innihaldi hennar og tilgangi, svo og áhrifum hennar á íslenskan rétt í stuttu máli. **Athuga ber að undirritunarblað og efnisútdráttur eru lögð fyrir ríkisstjórn á síðari stigum.**

### C. Upplýsingagjöf til Alþingis vegna gerða sem krefjast lagabreytinga

Í þeim tilvikum þar sem upptaka gerðar í EES-samninginn krefst breytinga á settum lögum þarf að gæta að sérstakri meðferð ákvarðana. Utanríkismálanefnd Alþingis er þá sent bréf þar sem veittar eru upplýsingar um umrædda gerð og hvenær áætlað er að hún verði tekin upp í samninginn. Með bréfinu fylgir gerðin á ensku, eða íslensku ef þegar liggur fyrir þýðing, drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og efnisútdráttur gerðarinnar. Árlega eru um það bil 10-12 gerðir, sem kalla á lagabreytingar, teknar upp í EES-samninginn.

### D. Undirnefnd EFTA afgreiðir drög að ákvörðun til ESB

Eitt af helstu verkefnum undirnefndanna er að fjalla um og afgreiða drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar til ESB, eftir<sup>4</sup> að stjórnkerfi EFTA-ríkjanna innan EES hafa fjallað um þau. Þegar undirritunarblað liggur fyrir samþykkir talsmaður í undirnefnd að drög að ákvörðun verði afhent ESB til samþykktar.

Þegar framkvæmdastjórnin hefur fengið drögin í hendur er nokkuð misjafnt hve langan tíma hún tekur til að ljúka athugun sinni. Því eru í sjálfu sér ekki sett nein tímamörk en almennt má segja að þegar um er að ræða ákvarðanir sem ekki fela í sér neinn aðlögunartexta taki það ekki skemmri tíma en tvo mánuði. Séu drög að ákvörðunum hins vegar með aðlögunartexta tekur það að jafnaði lengri tíma þar sem þá er

nauðsynlegt að leggja þau fyrir ráðherraráðið og í sumum tilvikum einnig fyrir Evrópuþingið.

Rétt er að benda á að þegar um er að ræða gerðir í vinnslu hjá ESB, sem varða samstarfsverkefni eða stofnanir sem EFTA-ríkin vilja fá aðild að um leið og gerð hefur verið samþykkt í ESB, er ferlinu flýtt þannig að EFTA-ríkin fjalla um gerðina og afgreiða á vinnslustigi og eru tilbúin að taka hana inn í samninginn strax og hún er birt í Stjórnartíðindum EB.

## **E. Drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar lögð fyrir ríkisstjórn**

Fundir sameiginlegu EES-nefndarinnar eru haldnir reglulega eða u.þ.b. 10 sinnum á ári. Um tveimur til þremur vikum fyrir fund sendir EFTA-skrifstofan lista yfir mögulegar ákvarðanir sem gætu verið á dagskrá næsta fundar til utanríkisráðuneytisins. Eftir að öll EFTA-ríkin og framkvæmdastjórnin hafa gert athugasemdir við listann, ýmist viðbætur eða fækkað gerðum, er endanleg dagskrá sameiginlegu EES-nefndarinnar sett fram og drög að ákvörðunum með athugasemdum send til utanríkisráðuneytis. Jafnframt hefst þá vinna hjá Þýðingamiðstöð við að þýða heiti gerða á íslensku og hjá þýðingadeild EFTA í Brussel við að þýða ákvarðanirnar á íslensku.

Áður en fundur sameiginlegu EES-nefndarinnar er haldinn leggur utanríkisráðuneytið viðkomandi drög að ákvörðunum fyrir ríkisstjórn með minnisblaði og óskar eftir samþykki hennar á því að ákvarðanirnar verði teknar í sameiginlegu EES-nefndinni. Með minnisblaði til ríkisstjórnar fylgja drög að ákvörðunum og með hverjum drögum fylgir **undirritunarblað og efnisútdráttur frá því ráðuneyti sem umsjón hefur með viðkomandi efnissviði**. Ef mörg ráðuneyti koma að máli hefur verið farin sú leið að hvert þeirra um sig gerir undirritunarblað. Reynt er að hafa drög að ákvörðunum tilbúin á íslensku þegar málið er lagt fyrir ríkisstjórn, en annars eru þau lögð fyrir á ensku. Í minnisblaðinu er sérstaklega tilgreint ef innleiðing gerðar krefst laga-breytingar þannig að ákvörðun þurfi að taka með stjórnskipulegum fyrirvara. Jafnframt er tilgreint, varðandi þær gerðir sem ekki eru taldar kalla á lagabreytingar, í hvaða lögum er að finna lagastoð fyrir innleiðingu þeirra.

## F. Ákvörðun tekin í sameiginlegu EES-nefndinni

Ákvarðanir, sem sameiginlega EES-nefndin tekur, taka að jafnaði gildi næsta dag á eftir. Gerðirnar, sem teknar eru upp í samninginn með viðkomandi ákvörðun, fá því gildi í EES-samningnum strax næsta dag, nema annað sé ákveðið eða gildistökudagur þeirra ekki runninn upp. Gildistaka gerðar er þannig með þrennum hætti:

- a. Daginn eftir að ákvörðun er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni ef gerð hefur þegar öðlast gildi í ESB
- b. Á gildistökudegi gerðarinnar, ef hann er síðar
- c. Ef gerð er með stjórnskipulegum fyrirvara þá öðlast gerðin gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir að öll ríki hafa aflétt stjórnskipulegum fyrirvara sínum (nema gildistökudagur sé síðar í ESB).

*Dæmi um a:*

Tilskipun tók gildi 1.7. 2001 í ESB. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er tekin 1.11. 2001. Tilskipunin öðlast þá gildi 2.11. 2001.

*Dæmi um b:*

Tilskipun tekur gildi 1.7. 2002 í ESB. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er tekin 1.11. 2001. Tilskipunin öðlast þá gildi 1.7. 2002 eins og í ESB.


*Dæmi um c:*

Tilskipun öðlast gildi 1.7. 2001 í ESB. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er tekin 1.11. 2001 með stjórnskipulegum fyrirvara. Þingmeðferð lýkur og forseti staðfestir ákvörðunina með heimild í ályktun Alþingis. Ísland tilkynnir um að aflétt hafi verið stjórnskipulegum fyrirvara 30. apríl 2002. Gildistaka tilskipunarinnar í EES-samningnum er þá 1. júní 2002 hafi Ísland eitt gert fyrirvara. Ef tilskipunin hefði öðlast gildi 1.7. 2002 í ESB hefði sá dagur gilt líka fyrir EFTA-ríkin innan EES.

Þannig má segja að tíminn frá því að gerð er tekin upp í EES-samninginn og þangað til hún verður skuldbindandi fyrir Ísland sé mjög skammur, sérstaklega ef haft er í huga að í raun verða íslensk stjórnvöld að vera búin að taka gerðina upp í íslenskan rétt um leið og hún öðlast gildi. Undirbúningur reglna eða löggjafar er því mjög mikilvægur strax á undirbúningsstigi ákvörðunar, þannig að hægt sé að standa við tímamörk um innleiðingu. Nánar verður fjallað um innleiðingu og tilkynningar um hana í næstu köflum.

Eftir að sameiginlega EES-nefndin hefur tekið ákvarðanir sínar og þær öðlast gildi

**Form I**

EFTA Surveillance Authority  
  
 Rue de Trèves 74  
 1040 Brussels  
 Belgium

Reg. No:  
  
 (Reserved for the Authority)

**Form 1**

**NOTIFICATION OF NATIONAL MEASURES IMPLEMENTING ACTS REFERRED TO IN THE ANNEXES AND PROTOCOLS TO THE EEA AGREEMENT**

This form is to be used for the notification of national measures considered to ensure fulfilment of the obligations under Article 7 of the EEA Agreement in respect of EEA acts - directives and decisions, and, as regards Iceland and Norway, also regulations - referred to in the Annexes to the Agreement.

One form should be used for each act.

**From:** - Please indicate name of national administration  
 .....  
 .....  
 .....

**Earlier notification(s) on partial implementation:** - Where appropriate, please indicate date(s)  
 .....

**EEA act that has been implemented:** - Please indicate title of the act and its EC and EEA References  
 .....  
 .....  
 .....

**(1) Please indicate the *title(s)* of the national law(s), and/or regulation(s), and/or administrative provision(s) implementing the act (if necessary, use a separate sheet):**

Full titles of *all* relevant measures, whether adopted with a view to implementing the act, or already existing and considered to ensure compliance with the act, should be indicated.

Please also give a translation into *English* of the title(s).

Title: .....

In English:.....

Title: .....

In English:.....

Title: .....

In English:.....

Please do *not* list here national measures which are only planned to be adopted at a future date. Where appropriate, such measures are to be reported under point 4 below.

**(2) Please enclose the *text* of each national measure referred to under item 1.**

Whenever available, please also attach translations into English of the texts.

**(Please turn over)**

- (3) **As regards directives, please enclose detailed information which is so structured that it enables the Authority, with regard to each Article and, if necessary, each paragraph, sub-paragraph or sentence of the act, to identify and assess for conformity the corresponding national measures.**

Whenever appropriate, the information should be in the form of *tables*, indicating the corresponding national measure. When the Authority has submitted to your Government a so called "frame for a table of correspondence" regarding the act, or other guidelines indicating the kind and/or structure of the information deemed necessary for the Authority properly to carry out its tasks, such frames or guidelines should be used.

- (4) **Please indicate whether the notified national measures are considered**

to ensure full implementation of the act;

to ensure partial implementation of the act.

**If *partial implementation* is notified, please give the information requested in items (a), (b) and (c) below regarding the planned measures that will make implementation complete (if necessary use a separate sheet):**

- (a) **The *title* of the law, regulation or administrative provision in which the implementing measures will be included;**
- (b) **The estimated date by which the respective measures will be *adopted*;**
- (c) **The estimated date as of which the measures will *enter into force*.**

If, to comply with the act to be implemented, further measures will be included in *more than one* law, regulation or administrative provision, please provide the said information with respect to *each* of them.

Title: .....

Adoption: ..... In force: .....

Title: .....

Adoption: ..... In force: .....

Title: .....

Adoption: ..... In force: .....

Please submit any *drafts* regarding the planned measures.

- (5) **The EFTA Surveillance Authority will be informed of any further measures adopted to complement partial implementation (as indicated under point 4 or otherwise), and of any amendments to the measures notified under point 1.**

Place and date: .....

Signature(s) .....

leitir utanríkisráðherra eftir staðfestingu þeirra ákvarðana sem ekki kalla á laga-breytingar.

## G. Innleiðing í íslenskan rétt og upplýsingagjöf til ESA

Íslensk stjórnvöld skulu upplýsa ESA um með hvaða hætti EES-gerðir hafa verið inn-leiddar. Innleiðing gerða í íslenskan rétt getur verið með ýmsum hætti, svo sem með lagasetningu, reglugerðarsetningu, breytingum á eldri reglugerðum eða með öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Skylt er að upplýsa um með hvaða hætti tilskipanir eru inn-leiddar en ESA óskar einnig eftir að fá upplýsingar um innleiðingu reglugerða og ákvarðana á sama formi. Eyðublaðið sem notað er kallast *form 1* og er gefið út af ESA. Oftast er það fyllt út á rafrænan hátt.

Í formi 1 eru veittar ýmsar upplýsingar um það hvernig viðkomandi gerð var tekin upp í íslenskan rétt, hvaða reglur eða lög innleiða hana og gera þarf grein fyrir hvort gerðin hafi að fullu verið innleidd eða að hluta og þá hvaða aðgerða sé von til að inn-leiða hana að fullu. Með formi 1 skal jafnframt fylgja afrit af lagatexta á íslensku eða texti viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæla (t.d. reglugerða, reglna og auglýsinga).

Útfyllt form 1 er síðan sent fulltrúa viðkomandi ráðuneytis í sendiráðinu í Brussel með rafrænum hætti sem annast áframsendingar til ESA. Ætlast er til að upplýsingar um innleiðingu séu sendar strax og gerð hefur öðlast gildi, en einnig er hægt að senda þær fyrir hafi reglur verið settar eða gerð innleidd áður en hún tekur gildi hér á landi.

Form 1 nægir að öðru jöfnu til að uppfylla þá kröfu sem fram kemur í gerðinni um að tilkynna beri til ESA til hvaða aðgerða hafi verið gripið til þess að innleiða gerð-ina. Óski ESA hins vegar eftir nánari upplýsingum um hvernig gerð hefur verið inn-leidd er send sérstök samsvörunartafla (*e. table of correspondence*) yfir hvar og hvernig greinar úr tilskipunum eru innleiddar í íslenskan rétt. Taflan er notuð til þess að staðfesta að um rétta innleiðingu sé að ræða, þ.e. gæði hennar. Þar eru stjórnvöld beðin um að veita ítarlegri upplýsingar um innleiðingu á einstökum ákvæðum gerð-arinnar. Þetta fyrirkomulag auðveldar ESA að sannreyna að gerð hafi verið innleidd með réttum hætti (sjá mynd af samsvörunartöflu í 3. viðauka). Taflan er hjálpartæki sem ESA notar til þess að ganga úr skugga um að ríkið hafi uppfyllt skuldbindingar sínar. Ekki er beinlínis hægt að halda því fram að það sé krafa um að senda töfluna með formi 1 en það er æskilegt ef ESA hefur farið fram á það með því að senda óút-fyllta töflu með áminningu (*e. reminder letter*) eða með öðrum hætti. Að auki er rétt að benda á að ef stjórnvald vill nýta sér þessa aðferð á fyrra stigi, t.d. í innleiðingar-ferlinu, þá er hægt að hafa samband við ESA sem sendir töfluna um hæð.



## H. Þingmeðferð ákvarðana með stjórnskipulegum fyrirvara

Þegar ákvörðun hefur verið samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara<sup>24</sup> er komið að því að leggja málið fyrir Alþingi. Talsmaður eða umsjónarmaður undirnefndar vinnur þingsályktunartillögu í samstarfi við fulltrúa viðkomandi ráðuneytis. Viðkomandi ráðuneyti sér að jafnaði um efnislega umfjöllun um gerðina en utanríkisráðuneytið um formlega hlið málsins og ástæður fyrir því að þessi leið er notuð. Utanríkisráðherra leggur síðan fram þingsályktunartillöguna. Í henni er leitað eftir samþykki Alþingis til að heimila ríkisstjórn að staðfesta fyrrgreinda ákvörðun nefndarinnar. Með þingsályktunartillögu fylgir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar í íslenskri þýðingu sem og þýðing á gerðinni sjálfri.

Utanríkismálanefnd fjallar um þingsályktunartillögur af þessu tagi og þarf fulltrúi viðkomandi ráðuneytis að mæta á fund nefndarinnar með fulltrúum utanríkisráðuneytis. Jafnframt þarf, ef ekki er þegar komið fram frumvarp til laga eða breytinga á lögum til innleiðingar þeim reglum sem er að finna í gerðinni, að gera grein fyrir áætluðum lagabreytingum og tímaramma vegna þeirra. Þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun og ákvörðun verið staðfest á grundvelli heimildar í henni sér utanríkisráðuneyti um að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um að stjórnskipulegum fyrirvara hafi verið aflétt. Ákvörðunin öðlast gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir að nefndinni hefur borist slík tilkynning frá þeim samningsaðila sem síðast tilkynnir að hann hafi uppfyllt stjórnskipuleg skilyrði fyrir samþykkt á viðkomandi ákvörðun, sbr. dæmi hér að framan í kafla F. Gerðin öðlast þá jafnframt gildi á EES-svæðinu nema gildistökudagur hennar sé síðar innan ESB.

Nái ráðuneyti að undirbúa og breyta löggjöf til samræmis við reglur gerðar sem ætlunin er að taka upp í EES-samninginn áður en sameiginlega EES-nefndin tekur ákvörðun um upptöku gerðar er ekki þörf þingmeðferðar.

## I. Starfsemi Þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins

Vegna EES-samningsins og þess gífurlega fjölda gerða, sem urðu hluti hans, var komið á laggirnar sérstakri Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins árið 1990. Starfsmenn urðu flestir um 20 en var fækkað í lok ársins 1994 er þýdd höfðu verið öll skjöl sem heyrðu beint undir samninginn og viðbótarsamninga við hann. Undanfarin ár

hefur verkefnum fjölgað mjög, bæði tengdum EES og EFTA, og þar með starfsmönnum sem nú eru 15 talsins.

Hlutverk Þýðingamiðstöðvarinnar er að þýða gerðir sem heyra undir EES-samninginn samkvæmt ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar og aðra texta sem tengjast Evrópska efnahagssvæðinu. Einnig hafa starfsmenn miðstöðvarinnar sérhæft sig í að þýða alþjóðlega samninga, lagatexta, gerninga og aðra texta þar sem nota þarf staðlaðan hugtakaförða.

Þýðingamiðstöðin starfar eftir ákveðnu verklagi á þann hátt að gerðir eru þýddar í þeirri röð sem þær koma inn í samninginn. Sérstakan forgang fá hins vegar gerðir sem krefjast lagabreytinga og einnig er reynt að veita forgang tilskipunum sem verða hluti af svokölluðu frammistöðumati, sjá *bls.* 38. Þess má geta að einn íslenskur þýðandi starfar á vegum EFTA-skrifstofunnar í Brussel við að þýða ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar og annað efni tengt Evrópska efnahagssvæðinu sem birtist í EES-viðbæti.

## V. Innleiðing gerða sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn

### A. Almenn sjónarmið við innleiðingu EES-gerða

Engin ESB-gerð verður skuldbindandi að íslenskum rétti nema hún sé tekin upp í lög eða reglugerðir.<sup>25</sup> Samkvæmt EES-samningnum er aðeins nauðsynlegt að taka þær gerðir Evrópusambandsins upp í landsrétt sem samsvara reglugerðum og tilskipunum. Við innleiðingu skal gera greinarmun á gerðum sem samsvara reglugerðum annars vegar og hins vegar gerðum sem samsvara tilskipunum. Þær gerðir sem samsvara reglugerðum EB verður að taka í heild upp í landsréttinn.<sup>26</sup> Þetta á bæði við um gerðir sem lágu fyrir við fullgildingu EES-samningsins og einnig þær sem koma síðar til. Tilskipanir ber einnig að taka upp í landsrétt en veitt er meira svigrúm um „form og aðferð“. Þetta þýðir að ríki getur sjálft lagt mat á hvornig best er að innleiða gerð, þ.e. hvort þörf sé á að taka ákvæði gerðar upp í landsrétt að nokkru leyti eða öllu og þá með hvaða hætti.<sup>27</sup>

EES-gerðir verða teknar upp í íslenskan rétt eða innleiddar með tvennum hætti.

Annars vegar með settum lögum og hins vegar með stjórnvaldsfyrirmælum. Þegar gerðir eru innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum verða þau að hafa nægilega stoð í lögum og mega ekki vera andstæð þeim. Af þeim sökum þarf ávallt að ganga úr skugga um hvort unnt sé að innleiða EES-gerð með stjórnvaldsfyrirmælum á grundvelli gildandi reglugerðaheimilda án þess að til komi ítarlegri heimildir í lögum.

## **B. Aðferð við innleiðingu**

Helst eru notaðar tvær aðferðir við innleiðingu:

### 1. Umrítunaraðferðin

Með umrítun EES-gerða er átt við að ákvæði gerðarinnar séu tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli án þess að um orðréttu tilvísun sé að ræða. Margar EES-gerðir gera ráð fyrir því að efnisákvæði þeirra séu umrituð eða nánar útfærð í landsrétti viðkomandi ríkis og er ætlað að tryggja að orðalag og form samræmist þeim hefðum sem ríkja í landsrétti viðkomandi ríkis. Þetta á alltaf við þegar um tilskipanir og ákvarðanir er að ræða.

Dæmi um innleiðingu með umrítun eru lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18, 2. apríl 1996 sem innleiða tvær tilskipanir, svo sem segir í athugasemdum með frumvarpi til laganna. Um er að ræða gerðir nr. 90/219/EBE og nr. 90/220/EBE. Sjá og rg. 493/1997.

### 2. Tilvísunaraðferðin

Með innleiðingu með tilvísun er átt við að gerð sé veitt gildi með því að í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er mælt fyrir um að tiltekin gerð öðlist gildi án þess að ákvæði gerðarinnar séu sérstaklega tekin upp í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli með umrítun. Ef notuð er tilvísunaraðferð verður að gera greinarmun á innleiðingu með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ef gerð er innleidd með lögum þar sem vísað er til hennar þarf hún almennt að birtast sem fylgiskjal með lögnum í A-deild Stjórnartíðinda. Ef gerð er hins vegar innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 63/2001, er nægilegt að vísa til birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sbr. 3. mgr. 2. gr. sömu laga, sbr. b-lið 1. gr. laga nr. 63/2001. Ávallt má þó birta gerðina sem fylgiskjal með viðkomandi stjórnvaldsfyrirmælum í B-deild Stjórnartíðinda. Sjá um þetta leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða, í 4. viðauka.

### 3. Dæmi um EES-reglugerðir sem innleiddar eru með tilvísunaraðferð:

Dæmi um tilvísunaraðferð í settum lögum

# LÖG

## um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins 1993 nr. 47 18. maí

### 1. gr.

Ákvæði reglugerðar um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins nr. 1612/68/EBE, [sbr. reglugerðir nr. 312/76/EBE og nr. 2434/92/EBE],<sup>1)</sup> eins og henni var breytt með ákvæðum samningsins um Evrópskt efnahagssvæði, skulu hafa lagagildi hér á landi.

Reglugerðin, eins og hún hefur verið aðlöguð, sbr. 1. mgr., er prentuð sem fylgiskjal með lögum þessum.

1)L. 90/1995, 1. gr.

### 2. gr.

Félagsmálaráðherra skal skipa þriggja manna nefnd til að hafa eftirlit með framkvæmd þessara laga og getur hún beint tilmælum til viðkomandi aðila þar að lútandi. Alþýðusamband Íslands skal tilnefna einn fulltrúa, Vinnuveitendasamband Íslands annan fulltrúa og þriðji fulltrúinn skal skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Skipunartími nefndar skal vera fjögur ár.

Komi upp ágreiningur um hvort ákvæði 7. gr. reglugerðar 1612/68 séu haldin er heimilt að vísa þeim ágreiningi til nefndarinnar, sbr. 1. mgr., sem leitast skal við að leysa þann ágreining. Í þessum tilgangi getur nefndin leitað eftir upplýsingum hjá stofnunum, samtökum eða einstökum fyrirtækjum sem veita nefndinni nauðsynlegar upplýsingar um almenn ráðningar- og starfskjör í atvinnugreinum og fyrirtækjum. Verði sátt eigi komið á með aðilum er heimilt að leita til dómstóla.

Þegar nefndin fjallar um mál sem varðar sérstaklega opinbera starfsmenn er falla undir atvinnu- og búseturéttindi Evrópska efnahagssvæðisins skulu auk fulltrúa skv. 1. mgr. tveir fulltrúar taka sæti í nefndinni. Skal annar þeirra tilnefndur af hlutaðeigandi heildarsamtökum opinberra starfsmanna og hinn af fjármálaráðherra eða Sambandi íslenskra sveitarfélaga eftir því sem við á.

Þegar nefndin fjallar um mál sem varða sérstaklega önnur heildarsamtök launþega eða atvinnurekenda en þau sem kveðið er á um í 1. og 3. mgr. skulu fulltrúar þeirra samtaka taka sæti í nefndinni.

### 3. gr.

Ráðherra getur með reglugerð gefið nánari fyrirmæli um framkvæmd eftirlits skv. 2. gr.

### 4. gr.

Lög þessi öðlast gildi um leið og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið öðlast gildi að því er Ísland varðar.

Dæmi um tilvísunaraðferð í stjórnvaldsfyrirmælum

## REGLUGERÐ

### um breytingu á reglugerð um efnislegar samkeppnisreglur í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 594/1993, með síðari breytingum.

#### 1. gr.

Á eftir 2. gr. c. bætist við ný grein, 2. gr. d, sem orðast svo:

Á grundvelli ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 46/96 frá 19. júlí 1996 skal eftirtalin EB-gerð öðlast gildi hér á landi, með þeim breytingum og viðbótum sem leiðir af XIV. viðauka við EES-samninginn (um samkeppni), bókun I (um altæka aðlögun) og öðrum ákvæðum samningsins:

reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1475/95 frá 28. júní 1995 um beitingu 3. mgr. 85. gr. sáttmálans gagnvart tilteknum flokkum samninga um sölu og viðhaldsþjónustu ökutækja.

#### 2. gr.

Jafnframt fellur úr gildi d-liður 2. gr. þess efnis að reglugerð 123/85/EBE, með síðari breytingum, hafi gildi hér á landi, sbr. 13. gr. reglugerðar 1475/95/EB.

#### 3. gr.

Reglugerð þessi, sem sett er samkvæmt heimild í 48. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, öðlast þegar gildi.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og EB-gerðin, sem fela í sér breytingu á XIV. viðauka við EES-samninginn og snerta beitingu 3. mgr. 53. gr. samningsins, eru birtar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB.

*Viðskiptaráðuneytinu, 23. október 1996.*

### C. Birting gerða

Við birtingu EES-gerða í Stjórnartíðindum verður að gera greinarmun á gerðum sem innleiddar eru með umritun og hinum sem innleiddar eru með tilvísun. Ef EES-gerð er innleidd með umritun þarf ekki að birta gerðina sérstaklega þar sem ákvæði hennar eiga að vera orðinn hluti af íslenskum rétti á fullnægjandi hátt.

Ef notuð er tilvísunaraðferð við innleiðingu er gerður greinarmunur annars vegar á innleiðingu með settum lögum og hins vegar innleiðingu með stjórnvaldsfyrirmælum. Ef gerð er innleidd með lögum og notast er við tilvísunaraðferð þarf gerðin almennt að birtast sem fylgiskjal með lögnum í A-deild Stjórnartíðinda. Ef hún er hins vegar innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum, t.d. reglugerðum eða auglýsingum, er nægilegt að vísa til birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB (sjá bls. 35).<sup>28</sup>

### D. Frammistöðumat

Tvisvar sinnum á ári, í maí og nóvember, gefur ESB út samanburð á árangri aðildarríkja sinna á innri markaðnum, (e. *Internal Market Scoreboard*). Í þessum samanburði er skoðað hversu vel aðildarríkjum gengur að innleiða gerðir og hvernig þau standa sig í því að leysa úr vandamálum þegar kvartanir eða ábendingar berast frá framkvæmdastjórn o.s.frv. Á íslensku hefur þessi samanburður verið nefndur frammistöðumat. Eftirlitsstofnun EFTA tekur saman sambærilegar upplýsingar um EFTA-ríkin og stöðu þeirra í þessu samstarfi og eru þær upplýsingar birtar með í frammistöðumati ESB. Ísland hefur á undanförunum árum bætt árangur sinn verulega hvað varðar innleiðingu gerða og hefur það ekki síst verið fyrir samstillt átak fulltrúa í ráðuneytum og stofnunum.<sup>29</sup> Mikilvægt verður að telja að Ísland haldi áfram stöðu sinni vel ofan miðju í frammistöðumatinu, en Norðurlandabjórðirnar hafa náð hvað bestum árangri í innleiðingu undanfarin ár og eiga flestar þeirra innan við 1% af gerðum óinnleiddar. Ísland hefur einnig staðið sig ágætlega hvað varðar úrlausn kvartana og ábendinga frá ESA á frumstigi mála.

## VI. Málsmeðferð ESA og EFTA-dómstólsins

### a. Málsmeðferð Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA<sup>30</sup>

Sé innleiðing gerða ófullnægjandi á einhvern hátt eða hafi hún ekki átt sér stað á réttum tíma, fylgir ESA málinu eftir með áminningum og aðvörunum. Komist mál á mjög alvarlegt stig getur það einnig endað fyrir EFTA-dómstólnum sem kærumál ESA. Helsta hlutverk ESA er að fylgjast með því að EFTA-ríkin fari að reglum EES-samningsins. Telji ESA að EFTA-ríki hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum getur stofnunin gripið til ýmissa aðgerða. Formleg málsmeðferð stofnunarinnar hefst yfirleitt með því að hún gerir „formlegar athugasemdir“ (*e. Letter of Formal Notice*) með sérstöku bréfi til stjórnvalda í viðkomandi ríki.<sup>31</sup> Oft hafa þó átt sér stað bréfaskipti milli ESA og stjórnvalda áður en að því kemur en þá hefur verið talað um að mál séu á áminningarstigi (*e. Reminder letter*) eða forkönnunarstigi (*e. Pre-31 letter*). Í formlegum athugasemdum er óskað eftir því að viðkomandi ríki geri grein fyrir afstöðu sinni innan tiltekins frests og hvernig það hyggist bregðast við. Telji stofnunin að þrátt fyrir athugasemdir hennar hafi ríki ekki brugðist við með réttum hætti getur hún gefið út rökstutt álit (*e. Reasoned Opinion*). Ef viðkomandi ríki bregst ekki við álitinu innan þess frests, sem stofnunin setur, getur hún vísað málinu til EFTA-dómstólsins. Flest mál sem ESA tekur til athugunar varða ófullnægjandi innleiðingu EES-gerða eða meint brot á reglum EES-samningsins.

#### Pakkafundir ESA

Ár hvert heldur ESA svonefndan pakkafund<sup>32</sup> í hverju EFTA-ríkjanna. Á þeim fundi er farið yfir öll þau mál sem útistandandi eru, eða ESA telur ástæðu til að taka sérstaklega upp við stjórnvöld viðkomandi lands. Hér á landi hefur hann oftast verið haldinn í maí og staðið yfir í tvo daga. Nokkrum vikum fyrir fundinn sendir ESA heildaryfirlit mála til utanríkisráðuneytis, sem dreifir því til annarra ráðuneyta. Á fundinum gefst gott tækifæri til að ræða mál sem eru e.t.v. óskýr, veita upplýsingar um fyrirætlanir við innleiðingu og úrbætur og fara yfir mál með þeim fulltrúum sem sjá um viðkomandi málaflokk hjá ESA. Þá geta aðildarríkin sjálf sett mál á dagskrá pakkafunda, t.d. álitafni um rétta innleiðingu eða annað sem kann að vekja spurningar.

## b. Málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólnum

Langalgengustu málin sem íslensk stjórnvöld taka þátt í fyrir EFTA-dómstólnum eru mál þar sem óskað er ráðgefandi álits. Ísland hefur að öllu jöfnu ekki tekið þátt í meðferð mála sem ESA hefur höfðað á hendur Noregi eða Liechtenstein, en ekkert slíkt kærumál hefur verið höfðað á hendur Íslandi hingað til.

Þegar um ráðgefandi álit er að ræða getur staðan verið tvenns konar. Annars vegar getur verið um að ræða mál á hendur íslenska ríkinu, t.d. mál Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur á hendur íslenska ríkinu 1998 (sjá *bls. 14*). Þá sér ríkislögmaður um fyrirvar í málinu og nýtur aðstoðar utanríkisráðuneytis og þess ráðuneytis sem sér um viðkomandi málaflokk ef óskað er eftir. Ef hins vegar málið er milli tveggja einkaaðila, t.d. mál Öldu Viggósdóttur á hendur Íslandsþósti frá 2001, þá sér lögfræðingur frá utanríkisráðuneyti um fyrirvar íslenska ríkisins og nýtur aðstoðar þess ráðuneytis sem sér um viðkomandi málaflokk.

Utanríkisráðuneytið sér líka um fyrirvar í málum þar sem máli er skotið til dómstólsins frá dómstólum annarra EFTA-ríkja og metur í hverju máli hvort ástæða sé til að skila greinargerð og taka þátt í málflutningi, miðað við hvort málið hefur áhrif á íslenska hagsmuni. Nánar er fjallað um málsmeðferð og reglur um hana á heimasíðu dómstólsins.

## VII. Hvar gerðir er að finna

Gerðir sem hafa verið samþykktar í ESB eru birtar í Stjórnartíðindum EB. Þær má finna á heimasíðu ESB ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)). Þá eru í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB birtar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar ásamt þeim gerðum sem þær taka upp í EES-samninginn. Ennfremur er birt efni frá sameiginlegu EES-þingmannanefndinni, EES-ráðgjafanefndinni, fastanefnd EFTA-ríkjanna, ESA og EFTA-dómstólnum, auk ýmiss efnis frá stofnunum ESB, m.a. framkvæmdastjórninni og Evrópuþingdómstólnum. Útgáfudeild EFTA ber ábyrgð á birtingu og þýðingu efnis á íslensku og norsku en Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytis leggur til þýðingu gerðanna á íslensku. EES-viðbæti kemur út vikulega og er hann að finna á heimasíðu EFTA ([www.efta.int](http://www.efta.int)).



Þá er að finna á heimasíðu ESA ([www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int)) gagnabankann AIDA. Hann er starfræktur til að safna öllum upplýsingum sem máli skipta varðandi innleiðingu gerða og er aðgengilegur á netinu hvað varðar tilskipanir og innleiðingu þeirra. AIDA veitir góða yfirsýn yfir hvort og hvernig hvert EFTA-ríkjanna hefur innleitt tilskipanir og þar er að finna mat ESA á því hvort gerðir hafi verið innleiddar með fullnægjandi hætti. AIDA gagnagrunnurinn og GENDA gagnagrunnurinn eru innri gagnagrunnar ESA og er því aðeins hluti AIDA sýnilegur á netinu, þ.e. sá hluti sem varðar tilskipanir. GENDA er ekki aðgengilegur nema fyrir starfsmenn ESA en í honum eru upplýsingar um einstök mál sem ESA hefur tekið upp.

Við leit að upplýsingum um hvort gerð hefur verið tekin upp í EES-samninginn er hægt að nota vefsíðu EFTA, þó AIDA sé yfirleitt fyrsta skref ef um tilskipun er að ræða. Á vefsíðu EFTA eru listar yfir ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar eftir árum. Þannig er hægt að leita eftir númeri gerðar í listum hvers árs fyrir sig. Í listunum kemur fram birtingardagur og númer EES-viðbætis sem ákvörðunin og gerðin hafa verið birtar í. Þá er hægt að fara í réttan EES-viðbæti, sem einnig er aðgengilegur á netinu og kalla fram ákvörðunina og gerðina á íslensku.

Við leit að upplýsingum um hvort gerð hefur verið innleidd er helst að leita til viðkomandi ráðuneytis sem fer með þann efnisflokk sem gerðin fellur undir, en ef um tilskipun er að ræða má, eins og áður sagði, oft finna upplýsingar í AIDA gagnagrunni ESA.

Vanti upplýsingar um hvort gerð hefur verið innleidd er helst að leita til þess ráðuneytis sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflokki. Það getur þá veitt upplýsingar um stöðu mála, hvort innleiðingu sé lokið, hún í undirbúningi o.s.frv.

- <sup>1</sup> Fjögur ríki eru aðilar að Frívverslunarsamtökum Evrópu, EFTA: Ísland, Noregur, Liechtenstein og Sviss. Sviss er ekki aðili að EES-samningnum.
- <sup>2</sup> EES-samningurinn var undirritaður í Óportó 2. maí 1992. Þegar samningurinn var gerður voru Austurríki, Svíþjóð og Finnland einnig meðal þeirra EFTA-ríkja sem stóðu að honum.
- <sup>3</sup> Sjá 1. gr. EES-samningsins.
- <sup>4</sup> Sjá 7. gr. EES-samningsins.
- <sup>5</sup> Sjá 7. og 8. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.
- <sup>6</sup> Sbr. ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins frá 10. desember 1998, mál E-9/97, Erla María Sveinbjörnsdóttir gegn íslenska ríkinu.
- <sup>7</sup> Þetta byggir m.a. á 20. gr. *ESA Court* (m.a. með gagnályktun) og eldri samþykktum.
- <sup>8</sup> Má þar sem dæmi nefna fyrrnefnt mál Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur g. íslenska ríkinu, þar sem kveðið var upp úr um skaðabótaskyldu EFTA-ríkis vegna rangrar innleiðingar tilskipunar.
- <sup>9</sup> Svokölluð þrenna eða *troika*.
- <sup>10</sup> Sjá 3. mgr. 95. gr. EES-samningsins.
- <sup>11</sup> Sjá bókun 36 við EES-samninginn.
- <sup>12</sup> Af Íslands hálfu eiga eftirtalin samtök sæti í ráðgjafanefndinni: Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Verslunarráð Íslands, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB), Samtök iðnaðarins og Vinnuveitendasambandið (VSÍ).
- <sup>13</sup> Til hagræðis munu EFTA-ríkin innan EES eftirleiðis eingöngu nefnd EFTA-ríkin.
- <sup>14</sup> Í strangasta skilningi er rétt að tala um gerðir Evrópubandalagsins eða EB-gerðir en ekki ESB-gerðir. Sú leið hefur þó verið valin í handbók þessari að tala um ESB-gerðir í stað EB-gerða til samræmis við þá venju sem skapast hefur.
- <sup>15</sup> e. *Economic and Social Committee* og *Committee of the Regions*.
- <sup>16</sup> Ákvæði 251. gr. ESB sáttmálans.
- <sup>17</sup> <http://europa.eu.int/prelex>
- <sup>18</sup> Sjá 99.-101. gr. EES-samningsins.
- <sup>19</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>
- <sup>20</sup> Sjá 103. gr. EES-samningsins.
- <sup>21</sup> e. *Standing Committee*.
- <sup>22</sup> Sjá 1. lið bókunarinnar.
- <sup>23</sup> Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun 168/1999. Tilskipunin öðlaðist gildi 1.10.1999 í ESB, en 1.7.2002 fyrir Ísland, Noreg og Liechtenstein.
- <sup>24</sup> Í 103. gr. EES-samnings er heimild til að taka ákvarðanir með slíkum fyrirvara.
- <sup>25</sup> Í meginmáli EES-samningsins er þýðingarmestu skuldbindinguna, að því er varðar breytingar á reglum landsréttar, að finna í 7. gr. sem hljóðar svo: „Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:
- a. gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;
  - b. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“
- <sup>26</sup> a-liður 7. gr.
- <sup>27</sup> Sjá VI. kafla í skýrslu nefndar um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998.
- <sup>28</sup> Sjá 3. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, ásamt síðari breytingum.
- <sup>29</sup> Í frammistöðumati í nóvember 2001 hafði Ísland náð innleiðingu 98,6% gerða, sem var rétt yfir því marki sem ESB hafði sett aðildarríkjum sínum fyrir leiðtogafund í mars 2002. Í frammistöðumati í maí 2002 var innleiðingu 99,2% gerða lokið á tilsettum tíma.
- <sup>30</sup> Sjá 31. gr. samnings um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.
- <sup>31</sup> Málsmeðferð stofnunarinnar byggist á 31. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.
- <sup>32</sup> e. *Package Meeting*.

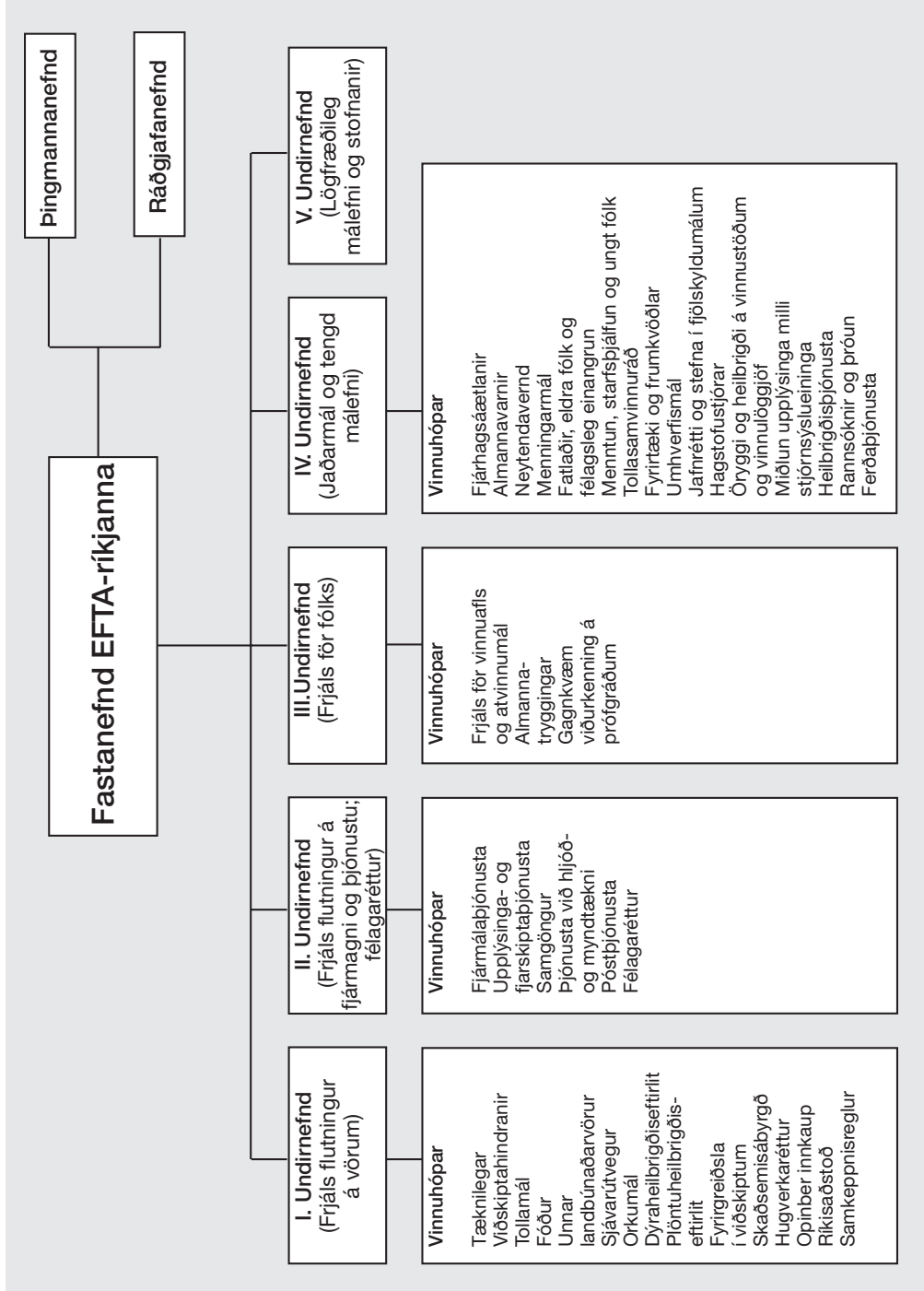
## VIII. viðaukar

1. MYND AF FASTANEFND EFTA-RÍKJANNA Á ÍSLENSKU .....	45
2. ÁKVÖRÐUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR – DÆMI .....	46
3. SAMSVÖRUNARTAFLA ( <i>e. Table of Correspondence</i> ) .....	48
4. LEIÐBEININGAR TIL STJÓRNVALDA UM INNLEIÐINGU EES-GERÐA .....	51
5. SKÝRSLA NEFNDAR UM LÖGLEIÐINGU EES-GERÐA FRÁ 16. SEPTEMBER 1998 .....	62
6. SKAMMSTAFANIR OG HEITI .....	88
7. HEIMASÍÐUR OG SLÓÐIR MEÐ GAGNLEGU EFNI .....	89



# 1. viðauki

## Fastanefnd EFTA-ríkjanna



## 2. viðauki

### Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar – dæmi

#### ÁKVÖRÐUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR nr. 100/2002

frá 12. júlí 2002

um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun)  
við EES-samninginn

SAMEIGINLEGA EES-NEFNDIN HEFUR,

með hljóðsón af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, eins og hann var aðlagður með bókun um breytingu á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, er nefnist hér á eftir samningurinn, einkum 98. gr.,

og að teknu tilliti til eftirfarandi:

- 1) II. viðauka við samninginn var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 81/2002 frá 25. júní 2002 <sup>(1)</sup>.
- 2) Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 257/2002 frá 12. febrúar 2002 um breytingu á reglugerð (EB) nr. 194/97 um hámarks magn tiltekinnna mengunarefna í matvælum og reglugerð (EB) nr. 466/2001 um hámarks magn tiltekinnna mengunarefna í matvælum <sup>(2)</sup> skal felld inn í samninginn.
- 3) Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2002/16/EB frá 20. febrúar 2002 um notkun tiltekinnna epoxyafleiða í efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli <sup>(3)</sup> skal felld inn í samninginn.
- 4) Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2002/17/EB frá 21. febrúar 2002 um breytingu á tilskipun 90/128/EBE um plastefni og -hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli <sup>(4)</sup> skal felld inn í samninginn.
- 5) Tilskipun 2002/16/EB fellir úr gildi tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2001/61/EB <sup>(5)</sup> sem er hluti af samningnum og ber því að fella hana brott úr honum.

ÁKVEDIÐ EFTIRFARANDI:

<sup>(1)</sup> Sjtið. EB L 266, 3.10.2002, bls. 30 og EES-viðbætur við Sjtið. EB nr. 49, 3.10.2002, bls. 20.

<sup>(2)</sup> Sjtið. EB L 41, 13.2.2002, bls. 12.

<sup>(3)</sup> Sjtið. EB L 51, 22.2.2002, bls. 27.

<sup>(4)</sup> Sjtið. EB L 58, 28.2.2002, bls. 19.

<sup>(5)</sup> Sjtið. EB L 215, 9.8.2001, bls. 26.

*1. gr.*

Eftirfarandi breytingar skulu gerðar á XII. kafla II. viðauka við samninginn:

1. Eftirfarandi undirliður bætist við í 52. lið (tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 90/128/EBE):  
 „- **32002 L 0017**: Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2002/17/EB frá 21. febrúar 2002 (Stjtið. EB L 58, 28.2.2002, bls. 19).“
2. Eftirfarandi undirliður bætist við í lið 54zn (reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 466/2001):  
 „- **32002 R 0257**: Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 257/2002 frá 12. febrúar 2002 (Stjtið. EB L 41, 13.2.2002, bls. 12).“
3. Eftirfarandi liður komi aftan við lið 54zs (tilskipun ráðsins 2001/114/EB):  
 „54zt. **32002 L 0016**: Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2002/16/EB frá 20. febrúar 2002 um notkun tiltekinna epoxýafleiða í efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli (Stjtið. EB L 51, 22.2.2002, bls. 27).“
4. Texti liðar 54zk (tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2001/61/EB) falli brott.

*2. gr.*

Texti reglugerðar (EB) nr 257/2002 og tilskipana 2002/16/EB og 2002/17/EB á íslensku og norsku, sem verður birtur í EES-viðbæti við *Stjórnartíðindi Evrópubandalaganna*, telst fullgiltur.

*3. gr.*

Ákvörðun þessi öðlast gildi hinn 13. júlí 2002, að því tilskildu að allar tilkynningar samkvæmt 1. mgr. 103. gr. samningsins hafi verið sendar sameiginlegu EES-nefndinni (°).

*4. gr.*

Ákvörðun þessi skal birt í EES-deild og EES-viðbæti við *Stjórnartíðindi Evrópubandalaganna*.

Gjört í Brussel 12. júlí 2002.

*Fyrir hönd sameiginlegu EES-nefndarinnar*  
*Formaður*


*Gunnar Snorri Gunnarsson*

*Ritariar*  
*sameiginlegu EES-nefndarinnar*

*P.K. Mannes M. Brinkmann*

## 3. viðauki

### Samsvörunartafla (Table of Correspondence) – dæmi

 <p style="text-align: center;"><b>EFTA Surveillance Authority</b> Directorate for Free Movement of Persons, Services and Capital</p>		
<b>Table of correspondence</b>		
<p><b>Commission Directive amending Directive 96/5/EC on processed cereal-based foods and baby foods for infants and young children</b></p> <p>(Dir. 98/36/EC)</p> <p>Annex II, point 7a, EEA</p>		
<b>Iceland</b>		
<p>Date of entry: 21/11/02</p> <p>National Officer: Steinar B. Aðalbjörnsson      Telephone No. +354 591 2060          Authority Officer: Jón Gíslason      Telephone No. +32 22-86-1838</p>		
<b>Laws and other national transposition measures</b>		
<p>A. Regulation no. 876/2002 on baby food for infants and young children.</p> <p>B.</p> <p>C.</p>		

Article 1	Reference	Remarks
<p>The Annexes to Directive 96/5/EC are amended as shown in the Annex to this Directive.</p>	<p>No reference</p>	



<b>Transposition</b>		
<b>Article 2</b>	<b>Reference</b>	<b>Remarks</b>
<p>Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive not later than 31 December 1998. They shall forthwith inform the Commission thereof. Those laws, regulations and administrative provisions shall be applied in such a way as to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- permit trade in products conforming to this Directive no later than 1 January 1999,</li> <li>- prohibit trade in products which do not comply with this Directive with effect from 1 January 2000. When Member States adopt these provisions, they shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such reference at the time of their official publication. The procedure for such reference shall be adopted by Member States.</li> </ul>	No reference	Regulation will be in force by date of publication



## 4. viðauki

### Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða



#### FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík  
sími: 560 9400 bréfasími: 562 4014  
netfang: post@for.stjr.is

Til ráðuneyta

Reykjavík, 27. júní 2001.

Tilvisun: FOR01030021/840

KAS/-

#### UMBURÐARBRÉF

Ríkisstjórnin ákvað á fundi sínum hinn 16. febrúar sl. að beita sér fyrir ýmsum umbótum á innleiðingu EES-gerða, þ. á m. útgáfu leiðbeininga til stjórnvalda um þær lágmarkskröfur sem meginreglur íslenskrar stjórnskipunar gera til að þeim verði fylgt að landsrétti. Í því skyni hefur forsætisráðherra í dag gefið út hjálagðar **leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða**.

Er til þess mælt að ráðuneytin taki mið af leiðbeiningum þessum við undirbúning innleiðingar EES-gerða framvegis. Fari mat á þeim atriðum, sem leiðbeiningarnar taka til, að einhverju marki fram í stofnunum, er undir ráðuneytin heyrta, er til þess mælt að þau beini sömu tilmælum til þeirra.

Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar hefur forsætisráðherra jafnframt skipað nefnd til þess að annast ráðgjöf um hvers kyns álitæfni er upp kunna að koma við innleiðingu EES-gerða. Nefndinni er m.a. ætlað að fylgjast með framkvæmd leiðbeininganna og endurskoða þær eftir því sem á þarf að halda. Fyrirspurnum eða ábendingum um umbætur má því beina til hennar.

F. h. r.

Ólafur Davíðsson

(sign.)

/ Kristján A. Stefánsson

(sign.)

# Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða

## I. Inngangur

Samkvæmt 3. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið skulu samningsaðilar gera allar viðeigandi ráðstafanir, bæði almennar og sérstakar, til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiða. Jafnframt skulu þeir varast ráðstafanir sem teflt geta markmiðum samningsins um öflugt og einsleitt efnahagssvæði í tvísýnu. Í þessari þjóðréttarlegu skuldbindingu felst meðal annars að innleiðing EES-gerða verður að fullnægja þeim kröfum sem meginreglur íslenskrar stjórnskipunar gera til að þeim verði fylgt að landsrétti.

Í þessum kafla verður gefið stutt yfirlit þau atriði sem helst þarf að huga að með hliðsjón af þessum kröfum. Þau eru skýrð nánar í eftirfarandi köflum. Helstu atriðin eru þessi:

1. **Lögmætisreglan.** Stjórnvaldsfyrirmæli, sem innleiða EES-gerðir, þurfa að hafa nægilega stoð í lögum og mega ekki vera andstæð lögum. Í þessu felst meðal annars að stjórnvaldsfyrirmæli, sem leggja skyldur á borgarana eða eru þeim íþyngjandi með einhverjum hætti, þurfa að hafa stoð í settum lögum. Reglugerðarákvæði eru til dæmis ekki nægileg ein og sér til að refsa megi mönnum eða svipta þá réttindum. Alltaf skal vísa til lagaheimildar fyrir setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Samkvæmt þessu þarf ætíð að ganga úr skugga um hvort unnt er að innleiða EES-gerð með stjórnvaldsfyrirmælum á grundvelli gildandi reglugerðaheimilda án þess að til komi ítarlegri heimildir í settum lögum. Í einstaka tilvikum kann að vera nauðsynlegt að innleiða gerð að öllu leyti með lögum.
2. Umritun eða tilvísun. Með umritun EES-gerða er átt við að ákvæði gerðarinnar séu tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Innleiðing með tilvísun þýðir hins vegar að gerð er veitt gildi með því að í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er mælt fyrir um að tiltekin gerð öðlist gildi, án þess að ákvæði gerðarinnar séu tekin upp í lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin. Margar EES-gerðir

gera ráð fyrir því að efnisákvæði þeirra séu umrituð eða nánar útfærð í landsrétti viðkomandi ríkis. Þetta á alltaf við þegar um tilskipanir (e. directives) er að ræða, en við innleiðingu reglugerða (e. regulations) er yfirleitt fullnægjandi að vísa til viðkomandi reglugerðar án þess að ákvæði hennar séu tekin efnislega upp í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Samkvæmt þessu er yfirleitt nauðsynlegt að innleiða tilskipanir með umritun og kemur tilvísunaraðferðin fyrst og fremst til greina við um innleiðingu reglugerða.

3. **Birting EES-gerða.** Ef EES-gerð er innleidd með umritun þarf ekki að birta EES-gerðina sérstaklega, enda eiga reglur gerðarinnar þá að koma nægilega fram í þeim lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem leiða gerðina í íslenskan rétt. Ef notuð er tilvísunaraðferð skiptir máli hvort gerð er innleidd með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ef gerð er innleidd með lögum og notast er við tilvísunaraðferð, þarf gerðin almennt að birtast sem fylgiskjal með lögnum í A-deild Stjórnartíðinda. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef gerðinni er ætlað að leggja skyldur á borgarana eða vera þeim íþyngjandi á einhvern hátt. Ef gerðin er hins vegar innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum er skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 63/2001, nægilegt að vísa til birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sbr. 3. mgr. 2. gr. s.l., sbr. b-lið 1. gr. laga nr. 63/2001. Þó er ætíð heimilt að birta gerðina sem fylgiskjal með viðkomandi stjórnvaldsfyrirmælum í B-deild Stjórnartíðinda.
  
4. **Virgni EES-gerða.** Það er almenn krafa EES-samningsins að samningsaðilarnir tryggi að EES-reglur öðlist við innleiðingu þau raunverulegu áhrif (fr. *l'effet utile*) sem að er stefnt með setningu þeirra. Þetta á bæði við um tilskipanir og reglugerðir. Í samræmi við þetta mæla ýmsar EES-gerðir berum orðum fyrir um að settar séu nánari reglur sem tryggja eiga að eftir þeim sé farið. Af þessu leiðir að lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, sem innleiða EES-gerðir, geta þurft að mæla sérstaklega fyrir um refsingu, réttindamissi eða skaðabætur, í því tilviki að brotið er gegn umræddum reglum. Þegar metið er hvaða refsing eða önnur viðurlög eigi að liggja við broti á reglum, sem styðjast við EES-gerð, skal miða við að refsingar og viðurlög séu ekki minni en vegna brota á sambærilegum íslenskum reglum. Við setningu ákvæða sem þessara skal gefa sérstakan gaum að því hvort nægileg lagaheimild sé til þess að leggja refsingu eða önnur viðurlög við broti á reglum, sbr. það sem áður segir í tengslum við **lögmatísregluna.**

## II. Lögmætisreglan – lög eða stjórnvaldsfyrirmæli?

Lögmætisreglan er starfsmönnum stjórnsýslunnar vel kunn og fjölmargar fræðilegar úttektir eru til á efni hennar.<sup>1</sup> Hér verður hún því ekki útlistuð fræðilega en látið við það sitja að rifja upp helstu sjónarmið sem liggja til grundvallar því hvort hægt sé að innleiða gerð með almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða hvort lög þurfi til.

- A. Stjórnarskrárákvæði: Stjórnvaldsfyrirmæli verða ekki sett er ganga gegn stjórnarskrá, án tillits til þess hvort lagastoð er til slíkrar reglusetningar eður ei. Þetta gildir jafnt um efnisreglur stjórnarskrár svo og stjórnarskrárákvæði er kveða á um að tilteknum málum skuli skipað með lögum, s.s. skattamálum o.fl.
- B. Refsifyrirmæli: Refsiheimildir skulu ávallt vera lögbundnar, sbr. 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, og meginregluna um lögbundnar refsheimildir (lat. *nulla poena sine lege*), sbr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Innan tiltölulega þröngra marka kann þó að vera mögulegt að setja nánari reglur um beitingu refsheimildar með stjórnvaldsfyrirmælum.
- C. Frelsisskerðing: Hvers konar skerðing á athafnafrelsi, hvort sem hún snýr að einstaklingum eða lögaðilum, verður að byggjast á settum lagafyrirmælum. Stjórnvaldsfyrirmæli er kveða á um skerðingu athafnafrelsis verða því ávallt að byggjast á ótvíræðum og skýrum lagaheimildum.
- D. Skerðingar á eignaréttindum og atvinnufrelsi: Hvers konar skerðing eignaréttinda og annarra fjárhagslegra réttinda einstaklinga og lögaðila verður að byggjast á settum lagafyrirmælum, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sama á við um ákvæði sem skerða atvinnufrelsið, það er rétt manna til að taka upp þá atvinnu eða starfsemi sem þeir kjósa, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Stjórnvaldsfyrirmæli sem ætlað er að binda almenning og lögaðila skulu hafa laga-stoð. Með því er almennt átt við að kveðið sé á um í settum lögum að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð á grundvelli þeirra. Sé ekki afmarkað nánar í lögum til hvaða efnisatriða heimild til setningar reglugerðar tekur, er mat á því komið undir ákvæðum laganna. Skal þar almennt miðað við að efnisákvæði í reglugerð séu innan marka laganna, miði t.d. að nánari útfærslu þeirra, og að ekki séu settar nýjar efnisreglur með reglugerðarákvæðum. Frjálsræði er hins vegar nokkuð meira til setningar reglugerðarákvæða, sem eingöngu snúa að framkvæmd heimildarlaganna og fela hvorki í sér nýjar efnisreglur né snerta þau atriði, sem vísað er til í liðum B til D hér að framan.

Lögmætisreglan gildir um stjórnvaldsfyrirmæli, sem innleiða EES-gerðir, með sama hætti og önnur stjórnvaldsfyrirmæli. Ef gerð, sem innleiða á, kveður á um einhver þau atriði sem vísað er til í liðum B til D hér að framan ber því að gæta ítrustu varfærni við mat á því hvort innleiðing sé tæk með stjórnvaldsfyrirmælum.

Við mat á því hvort heimilt sé að innleiða gerð með stjórnvaldsfyrirmælum eða hvort ítarlegri lagastoð þurfi til að koma er mikilvægt að gerðin sé fyrst lesin með tilliti til þeirra atriða sem talin eru upp í liðum A til D hér að framan. Ljóst er að gerð á ekki að geta farið í bága við stjórnarskrá, enda hefði þá ekki mátt taka gerðina upp í EES-samninginn. Að sjálfsögðu er stjórnarskráin einnig að mörgu leyti grundvöllur þeirra vísireglna sem settar eru fram í liðum B og D hér að framan, sbr. t.d. 69. gr., hvað varðar nauðsyn lögbundinna refsheimilda, og ýmis önnur ákvæði mannréttindakafla hennar, hvað varðar takmarkanir á athafnafrelsi og eignaskerðingu.

Sé niðurstaðan sú að ekkert hinna upptöldu atriða í B til D eigi við um viðkomandi EES-gerð, ætti almennt ekkert að vera því til fyrirstöðu að innleitt sé með stjórnvaldsfyrirmælum, enda sé fyrir hendi í það minnsta almenn lagaheimild til setningar reglugerðar á viðkomandi sviði. Kveði gerðin hins vegar á um einhver þau atriði sem fjallað er um í liðum B til D verður að gera kröfu um að ótvíræð og skýr lagaheimild standi til setningar stjórnvaldsfyrirmæla um þau tilteknu atriði, ella verður að bæta úr því með lagasetningu.

**Dæmi:** Umhverfisráðherra ákvað að meta bæri umhverfisáhrif vegna byggingar svínabús, en samkvæmt 6. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, var honum fengið vald til þess að ákveða, að fengnu álit skipulagsstjóra, að tilteknar framkvæmdir væru háðar mati samkvæmt lögnum, ef hann taldi þær kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Enda þótt ráðherra hefði til þess tiltölulega opna heimild samkvæmt 6. gr. laganna varð af athugasemdum við þá grein frumvarps þess, er varð að lögum nr. 63/1993, ráðið að við það var miðað að hann beitti henni í samræmi við tilgang og markmið tilskipunar nr. 85/337/EBE, um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Í dómsmáli var og á það fallist að 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar hefði heimilað ákvörðun um umhverfismat svínabúsins. Álitamál var hins vegar hvort taka hefði þurft afstöðu til þess í lögum hvort bygging svínabúa ætti að sæta slíku mati. Um þetta sagði Hæstiréttur:

„Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg. Á þetta einnig við um

ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í samræmi við stjórnskipun landsins er það á valdi löggjafans en ekki framkvæmdarvaldsins að ákveða, hvernig heimild íslenska ríkisins í 2. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 85/337/EBE verði nýtt.“

Taldi Hæstiréttur að ráðherra hefði verið fengið svo víðtækt og óheft vald til að ákveða hvaða framkvæmdir skyldu sæta umhverfismati að stríddi gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og væri ólögmeitt. Samkvæmt þessari niðurstöðu verður að vera fyrir hendi skýr lagaheimild ef innleiðing tilskipunar hefur í för með sér skerðingu eignaréttinda eða atvinnufrelsis.<sup>2</sup>

Auk þess að kanna þau mörk sem lög draga valdheimildum stjórnvalda efnislega er vert að hafa í huga að EES-gerðir falla ekki í öllum tilvikum saman við formlegar valdheimildir stjórnvalda miðað við þá verkaskiptingu sem viðhöfð er hér á landi. Í þeim tilvikum kann ein og sama gerðin að kalla á að fleiri en eitt stjórnvald leggi fullnægjandi innleiðingu atbeina sinn, sbr. dæmi í kafla IV hér á eftir.

### III. Aðferð – upptaka eða umritun

Íslensk stjórnvöld eru samkvæmt 7. gr. EES-samningsins skuldbundin til að taka þær gerðir sem vísað er til í samningnum upp í landsrétt. Greinin er svohljóðandi:

„Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a) gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;
- b) gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“

Með gerð í skilningi 7. gr. er ekki átt við EB-gerðina<sup>3</sup> sem slíka, eins og hún birtist sem fylgiskjal með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, heldur gerðina eins og hún hefur verið tekin upp í samninginn af sameiginlegu EES-nefndinni og eins og hún verður lesin með hliðsjón af bókun 1 við EES-samninginn. Stundum er augljóst hvernig gerðin hefur verið aðlöguð að EES-samningnum, en að öðrum kosti þarf að huga sérstaklega að þessu atriði. EB-gerð verður hins vegar aldrei hluti af EES-samningnum, nema hún hafi sérstaklega verið tekin upp í samninginn af sameiginlegu EES-nefndinni. Samkvæmt þessu er ekki nægilegt að kynna sér eingöngu viðkomandi EB-gerð, heldur verður jafnframt að kanna hvernig gerðin hefur verið tekin



upp í EES-samninginn og hvernig hún verði túlkuð með hliðsjón af samningnum að öðru leyti. EB-gerðin er m.ö.o. fyrirmynd EES-gerðarinnar, án þess að fullt samræmi þurfi að vera þar á milli.

Í 7. gr. er því slegið föstu að gerðir, sem þar er vísað til, bindi samningsaðila og að þær skuli teknar upp í landsrétt með nánar tilgreindum hætti. Í samræmi við þetta þykir rétt að raða þeim hér í þrjá mismunandi flokka:

- a) EES-reglugerðir (e. *regulations*), sbr. a-lið 7. gr.
- b) EES-tilskipanir (e. *directives*), sbr. b-lið 7. gr. og
- c) aðrar EES-gerðir, svo sem EES-ákvæðanir<sup>4</sup> (e. *decisions*) eða EES-tilmæli (e. *recommendations*).

Innleiðing EES-gerða í landsrétt á sér stað með setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla, enda sé gildandi réttur ekki þegar í samræmi við þær. Með stjórnvaldsfyrirmælum er almennt átt við reglugerðir, en einnig getur komið til álita að beita starfsfyrirmælum til lægra settra stjórnvalda, ef efni gerðar snýr ekki að einstaklingum og lögaðilum. Starfsfyrirmæli koma þó einkum til álita vegna gerða er falla í c-flokk og ekki snerta með beinum hætti réttindi eða skyldur almennings.

Aðferðir við innleiðingu eru einkum tvö konar. Annars vegar með upptöku eða tilvísun (e. *incorporation*) og hins vegar með umritun (e. *transformation*). Við innleiðingu reglugerða í landsrétt er almennt rétt að beita upptöku eða tilvísun, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Í þeim tilvikum er brýnt eins og áður sagði að innleiða EES-gerðina en ekki EB-reglugerðina sem er fyrirmynd hennar. Í þessu felst sú lágmarkskrafa að vísa verður til ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem viðkomandi gerð er bætt við einhvern viðauka EES-samningsins með nánari ákvæðum um aðlögun hennar að samningnum. Innleiðing af þessu tagi getur hvort sem er átt sér stað með setningu laga eða almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Sé gerðin innleidd með lögum, skal hún birt sem fylgiskjal með þeim, en sé hún innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum, er nægilegt að vísa til birtingar hennar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB. Í því tilviki er mikilvægt að fram komi glöggar upplýsingar um hvar gerðina sé að finna í EES-viðbætinum. Hvort heldur gerð er birt sem fylgiskjal eða eingöngu vísað til birtingar hennar í EES-viðbætinum, þarf alltaf að koma skýrt fram að gerðinni sem slíkri sé veitt gildi að íslenskum lögum og að hún sé hluti viðkomandi laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Auk almenns ákvæðis um innleiðingu gerðar kann að vera þörf á frekari ákvæðum til að unnt sé að framkvæma hana, s.s. að því er varðar tilgreiningu á viðeigandi stjórnvaldi, réttarvörsluáráðum, hvort frávik séu heimil o.fl.

## Dæmi: Innleiðing með tilvísunaraðferð

### REGLUGERÐ um gildistöku [tiltekinna gerða Evrópska efnahagssvæðisins]

#### 1. gr.

Reglugerð nr. [...]/.../EB um [heiti], sem vísað er til í [...] lið [raðnr.] viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [...]/ártal] frá [dags.], skal öðlast gildi hér á landi með þeim breytingum og viðbótum sem leiðir af reglugerð þessari, [raðnr.] viðauka samningsins, bókun 1 við samninginn og öðrum ákvæðum hans.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB nr. [...], [útgáfudagur heftis].

#### 2. gr.

[Sérstök ákvæði, sbr. framangreint.]

#### 3. gr.

Brot gegn reglugerð þessari varða fangelsi eða sektum, nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.

#### 4. gr.

Reglugerð þessi, sem er sett samkvæmt [...] gr. laga nr. [...]/..., um [heiti], öðlast gildi [dags.]

Sé texti gerðar birtur sem fylgiskjal má haga því með eftirfarandi hætti:

#### Fylgiskjal

[Texti reglugerðar nr. [...]/.../EB], um [heiti], ásamt aðlögunarákvæðum í [raðnr.] viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.]

Við innleiðingu tilskipana er svigrúm við val á aðferðum meira, sbr. b-lið 7. gr.5 Eftir sem áður er rétt að fara yfir tilskipunina grein fyrir grein og bera saman við gildandi löggjöf og stjórnvaldsfyrirmæli til að kanna að hve miklu leyti þau ákvæði kunni þá þegar að vera í samræmi við tilskipunina. Um það sem innleiða þarf ber að hafa í huga að tilskipunum er samkvæmt efni sínu beint að aðildarríkjunum og því þarf almennt að umrita þær til að vinna úr þeim skiljanlegar réttarreglur. Þetta kemur

meðal annars fram í því að aðildarríkjunum er oft veitt nokkurt svigrúm við val á útfærslu þeirra. Oft er þetta svigrúm jafnframt þess eðlis að aðildarríkin þurfa að taka afstöðu til þess í eitt skipti fyrir öll. Þótt einstök atriði tilskipunar sé þegar að finna í lögum er oft æskilegt að innleiðingin sé heildstæð í þeim skilningi að gerð sé grein fyrir tengslum við aðra almenna löggjöf, sem kann að gilda um einstaka þætti. Sem dæmi má taka að vert væri að áréttu að almenn ákvæði stjórnsýslulaga eigi við, ef tilskipun kveður á um málsmeðferð er fellur þar undir án frekari innleiðingar. Á hinn bóginn ber að varast að taka efnisreglur almennra laga óbreyttar upp annars staðar þegar tilvísun til þeirra nægir.

Þegar gerð er innleidd með umritun í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ættu þau ávallt að bera með sér hvaða gerð þeim er ætlað að innleiða. Komi það ekki með skýrum hætti fram í öðrum ákvæðum laga eða stjórnvaldsfyrirmæla er rétt að vísa til viðkomandi gerðar í sérstöku ákvæði næst á undan gildistökuákvæði.<sup>6</sup> Dæmi um vísun til gerðar samhliða vísun til viðeigandi lagaheimildar í stjórnvaldsfyrirmælum þegar umritunaraðferð er beitt fer hér á eftir.<sup>7</sup>

### **Dæmi: Innleiðing með umritunaraðferð**

[Næstsíðasta grein]

Reglugerð þessi er sett með heimild í [...] gr. laga nr. [.../ártal], um [heiti laga], til innleiðingar á tilskipun nr. [.../.../EB], sem vísað er til í [...] lið [raðnr.] viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [.../ártal].

## **IV. Birting EES-gerða**

Við setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla til innleiðingar EES-reglna skal þess gætt að vísa til hlutaðeigandi viðauka EES-samningsins, viðeigandi ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar með þeim aðlögunarákvæðum er varða EFTA-ríkin innan EES sérstaklega og síðast en ekki síst til birtingar ákvörðunarinnar og tilheyrandi gerðar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB. Þetta á við hvort sem um er að ræða innleiðingu með tilvísun eða umritun. Ef EES-gerð er innleidd með umritun þarf ekki að birta EES-gerðina sérstaklega, enda eiga reglur gerðarinnar þá að koma nægilega fram í þeim lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem leiða gerðina í íslensk lög. Vönduð innleiðing ætti þó alltaf að bera með sér hvaða gerð er verið að innleiða. Ef notuð er tilvísunaraðferð skiptir máli hvort gerð er innleidd með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ef gerð er innleidd með lögum þarf gerðin almennt að birtast sem fylgiskjal með þeim í A-deild Stjórnartíðinda. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef gerðinni er ætlað að leggja skyldur á borgarana eða vera þeim íþyngjandi með

einhverjum hætti. Ef gerð er hins vegar innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum nægir að vísa til birtingar hennar C-deild Stjórnartíðinda8 eða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sbr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 63/2001. Eftir sem áður kann þó að vera æskilegt að birta gerðina jafnframt sem fylgiskjal með stjórnvaldsfyrirmælum í B-deild Stjórnartíðinda, sér í lagi ef fni hennar á erindi við stóran hóp fólks. Birting í EES-viðbætinum er einkum ætlað að nægja þegar um viðamikla tæknilega viðauka er að ræða, sem ekki hafa breiða almenna skírskotun.

Varði gerð verksvið fleiri en eins stjórnvalds þarf hvert og eitt þeirra að fjalla um innleiðingu hennar og veita henni gildi á sviði hvers þeirra um sig.

Dæmi um það er innleiðing reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1223/98 frá 4. júní 1998 um breytingu á reglugerð (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra sem flytjast á milli aðildarríkja og reglugerð (EBE) nr. 574/72 sem kveður á framkvæmd reglugerðar (EBE) nr. 1408/72, sem tekin var upp í VI. viðauka við EES-samninginn um félagslegt öryggi samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 33/1999 frá 26. mars 1999. Í reglugerð nr. 811/2000, sem gefin var út af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, var mælt fyrir um gildistöku reglugerðarinnar að því er varðar réttindi samkvæmt lögum um almannatryggingar. Í reglugerð nr. 831/2000, sem gefin var út af félagsmálaráðuneytinu, var mælt fyrir um gildistöku reglugerðarinnar að því er varðar atvinnuleysistryggingar og greiðslur í fæðingar- og foreldraorlofi og í reglugerð nr. 830/2000, sem gefin var út af fjármálaráðuneytinu, var mælt fyrir um gildistöku reglugerðarinnar að því er varðar réttindi úr lífeyrissjóðum og til barnabóta. Gerðin var birt sem fylgiskjal með reglugerð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og í reglugerðum félagsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins vísað til birtingar hennar þar.

## V. Virkni EES-reglna

Krafan um að virkni EES-reglna sé tryggð lýtur að því að aðilar sammingsins innleiði ekki aðeins reglur sammingsins heldur búi þeir einnig svo um hnútana að eftir þeim sé farið. Í reglugerðum og tilskipunum er oft tekið fram berum orðum að einhverjar slíkar reglur skuli setja. Jafnvel þótt enginn slíkur áskilnaður komi fram hvílir allt að einu skylda á stjórnvöldum að sjá til þess að gerð fái tilætluð réttaráhrif. Af þessu leiðir að kanna þarf sérstaklega hvort mæla þurfi fyrir um refsingu, réttindamissi, skaðabætur eða önnur viðurlög, ef brotið er gegn viðkomandi reglum. Þegar metið er hvaða refsing eða önnur viðurlög eigi að liggja við broti á reglum, sem styðjast við

EES-gerð, skal miða við að refsing og viðurlög séu ekki minni en vegna brota á sambærilegum íslenskum reglum. Með öðrum orðum á að gera reglur, sem innleiða EES-reglur, þannig úr garði, að þeim verði ekki síður fylgt en sambærilegum reglum íslensks réttar. Ef setja þarf ákvæði, sem mæla fyrir um refsingu eða önnur viðurlög, þarf að gefa því sérstakan gaum hvort nægileg lagaheimild sé til þess, sbr. það sem áður segir í II. kafla.

*Í forsætisráðuneytinu, 27. júní 2001.*

**Davíð Oddsson.**

*Ólafur Davíðsson.*

<sup>1</sup> Sbr. t.d. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 2. útg. 1978, bls. 361–362; SUA1995:13–14; Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1. útg. 1997, bls. 393–402; Skýrsla um lögleiðingu EES-gerða, Forsætisráðuneytið 1998, bls. 12–13; Starfsskilyrði stjórnvalda, skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu, Forsætisráðuneytið 1999, bls. 17–20.

<sup>2</sup> Dómur Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í málinu nr. 15/2000: Stjórnugrís hf. gegn íslenska ríkinu.

<sup>3</sup> Fram að gildistöku Maastricht voru nýjar gerðir auðkenndar með EBE (e. EEC) en með EB (e. EC) eftir það.

<sup>4</sup> EES-ákvörðun má ekki rugla saman við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. EES-ákvörðun er EB-ákvörðun sem hefur verið felld undir EES-samstarfið með EES-samningnum, annað hvort í upphaflegum texta hans eða með síðari breytingu á honum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Hér ber einnig til þess að líta að ákvarðanir hjá EB skulu skv. 189. gr. Rómarsáttmálans vera skuldbindandi fyrir þá sem þær gilda um meðan aðrar gerðir sem falla undir þennan flokk eru almennt óskuldbindandi. Í ljósi þessa hefði e.t.v. þurft að kveða sérstaklega á um aðferð við innleiðingu ákvarðana í 7. gr. EES-samningsins.

<sup>5</sup> Ath. þó að ef tilskipunin kveður á um svokallaða fulla samræmingu (e. total harmonisation) kann að vera að kröfur til innleiðingar séu farnar nálgast upptöku, sbr. a-lið 7. gr.

<sup>6</sup> Forðast ber að vísa til gerðar í gildistökuákvæði þar eð slík ákvæði eru að jafnaði felld brott í laga- eða reglugerðasöfnum.

<sup>7</sup> Hafa má hliðsjón af sömu fyrirmynd við undirbúning stjórnarfrumvarpa til innleiðingar á EES-gerðum að breyttu breytanda.

<sup>8</sup> Eftir gildistöku EES-samningsins 1. janúar 1994 hafa ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við hann ásamt gerðum, sem þeim tilheyra, verið birtar í sérstökum EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB. Kemur sú birting í stað birtingar í C-deild íslensku stjórnartíðindanna, sbr. b-lið 1. gr. laga nr. 63/2001, um breytingu á 2. gr. laga nr. 64/1943, er kom í stað 4. gr. laga nr. 2/1993, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 91/1994, sbr. 2. gr. laga nr. 63/2001.

## 5. viðauki

Skýrsla nefndar um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998

### Skýrsla nefndar um lögleiðingu EES gerða frá 16. september 1998

.....

#### Aðfaraorð

Nefnd er forsætisráðherra skipaði til að athuga með hvaða hætti reglum, sem settar hafa verið á hinu evrópska efnahagssvæði, hefur verið veitt gildi hér á landi og hvort sá háttur, sem þar hefur verið hafður á, samrýmist reglum íslenskrar stjórnskipunar, hefur skilað forsætisráðherra skýrslu þeirri, sem hér er birt.

Forsætisráðuneytið hefur ritstýrt þessari útgáfu og fellt inn í hana efnisyfirlit og millifyrirsagnir.

*Í forsætisráðuneytinu,  
17. september 1998.*

## Skilabréf nefndarinnar

Hr. forsætisráðherra,  
Davíð Oddsson,  
stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg,  
Reykjavík.

Reykjavík, 16. september 1998.

Nefnd sú sem þér, herra forsætisráðherra, skipuðuð 6. júní 1997, til að athuga með hvaða hætti reglum, sem settar hafa verið á hinu evrópska efnahagssvæði, hefur verið veitt gildi hér á landi eftir að Ísland gerðist aðili að efnahagssvæðinu, sbr. lög nr. 2/1993, og hvort sá háttur, sem þar hefur verið hafður á, samrýmist reglum íslenskrar stjórnskipunar, hefur nú lokið störfum. Sendist yður hjálögð skýrsla nefndarinnar.

Í skýrslunni er, auk þess verkefnis sem að ofan greinir, leitast við að leysa úr erindi því, sem þér fóluð nefndinni með bréfi til formanns hennar 20. janúar 1998, að taka til athugunar og gera tillögur til yðar um, hvernig brugðist verði við þeim athugasemdum sem koma fram í álitum umboðsmanns Alþingis 9. janúar 1998, þar sem hann fjallar um, hvernig staðið hafi verið að birtingu og miðlun upplýsinga um gerðir samkvæmt EES-samningnum og réttarreglur sem settar hafa verið á grundvelli hans.

Virðingarfyllt,

Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.  
(sign.)

Árni Kolbeinsson ráðuneytisstjóri  
(sign.)

Stefán Már Stefánsson prófessor  
(sign.)

Þann 6. júní 1997 skipaði Davíð Oddsson forsætisráðherra nefnd til að athuga með hvaða hætti reglum, sem settar hafa verið á hinu evrópska efnahagssvæði, hefur verið veitt gildi hér á landi eftir að Ísland gerðist aðili að efnahagssvæðinu, sbr. lög nr. 2/1993, og hvort sá háttur, sem þar hefur verið á hafður, samrýmist reglum íslenskrar stjórnskipunar. Í nefndina voru skipaðir Árni Kolbeinsson ráðuneytisstjóri, Stefán Már Stefánsson lögfræðiprófessor og Jón Steinar Gunnlaugsson hæstaréttarlögmaður sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar. Með nefndinni hefur starfað Kristján Andri Stefánsson deildarstjóri í forsætisráðuneytinu.

## I.

### *Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið og lög nr. 2/1993.*

Með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið var í 1. gr. heimilað að fullgilda fyrir Íslands hönd samning um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn) sem undirritaður hafði verið í Óportó hinn 2. maí 1992. Gilti þetta um meginmál samningsins, bókanir við hann og viðauka, ásamt gerðum sem í viðaukunum var getið, milli Efnahagsbandalags Evrópu, Kola- og stálfbandalags Evrópu og aðildarríkja þessara bandalaga annars vegar og aðildarríkja Fríverslunarsamtaka Evrópu hins vegar. Í 2. gr. laganna var kveðið á um að meginmál samningsins skyldi hafa lagagildi hér á landi svo og ákvæði bókunar 1 við samninginn, ákvæði 9. tölul. VIII. viðauka og g-liðar 1. tölul. XII. viðauka við samninginn. Með lögnum var meginmál samningsins ásamt ofangreindri bókun og ofangreindum ákvæðum úr viðaukum birt í A-deild Stjórnartíðinda

Í inngangsorðum EES-samningsins segir m.a. að samningsaðilar hafi í huga það markmið að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum, sömu samkeppnisreglum og tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum. Hafi samningsaðilar einsett sér að beita sér fyrir því að frelsi til vöruflutninga, fólksflutninga í hinum enska texta samningsins eru notuð orðin „free movement of persons“, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga verði sem viðtækast á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Hefur þetta verið nefnt „fjórþætta frelsið“. Má segja að í þessu birtist megintilgangur þessa milliríkjasamnings, þ.e.a.s. að samræma lagareglur í aðildarríkjunum á ofangreindum sviðum og að koma á virkri samkeppni þar sem sömu samkeppnisreglur ríki hvarvetna á svæðinu. Með aðild sinni að samningnum hefur Ísland því skuldbundið sig til að aðlaga landsrétt hér á landi þeim reglum sem gilda og settar verða á Evrópska efnahagssvæðinu á umræddum sviðum.

## II.

### *Tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar.*

Hér á landi er litið svo á, að reglur þjóðaréttar, sem íslenska ríkið kann að vera bundið af gagnvart öðrum ríkjum, gildi ekki sjálfkrafa sem landsréttur, þ.e.a.s. í skiptum ríkis og borgara og borgara innbyrðis. Til þess að öðlast slíkt gildi þurfa þjóðréttarreglurnar að hafa verið leiddar í landslög með þeim hætti sem gildir um lagasetningu innanlands samkvæmt stjórnskipun ríkisins. Í sumum öðrum ríkjum er hins vegar kveðið á um það í stjórnarskrám að þjóðréttarreglur, sem ríki verður bundið af, verði þá um leið hluti landsréttarinnar. Hin íslenska skipan á þessu er sú sama og gildir til dæmis annars staðar á Norðurlöndum. Er þá gjarnan talað um tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar. Þrátt fyrir þetta tvíeðli er talið



að reglur landsréttar verði að öðru jöfnu túlkaðar til samræmis við þjóðréttarreglur, sem viðkomandi ríki er bundið af.

Meginreglan um tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar er, að því EES-samninginn varðar, sérstaklega áréttuð í bókun 35 með samningnum. Þar segir að stefnt sé að einsleitu Evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins. Þessum markmiðum verði því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildi í hverju landi fyrir sig. Síðari hluti bókunar 35 hljóðar svo: „Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra (sic) settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

Verður ekki betur séð en að þessi síðari hluti bókunarinnar sé ósamrýmanlegur fyrir hlutanum, því að lagaákvæði, sem kvæði á um að EES-reglur gangi framur reglum landsréttar, hlyti að teljast fela í sér framsal löggjafarvalds. Virðist síðari hluti bókunarinnar ekki hafa mikið efnislegt gildi. Verður lítillega að þessu vikið síðar.

Af framansögðu er ljóst að reglur hins evrópska efnahagssvæðis verða ekki að innanlandsrétti nema þær hafi verið teknar þar upp í samræmi við reglur íslenskrar stjórnskipunar. Þar er í meginatriðum um tvennt að ræða, lagasetningu á Alþingi eða setningu reglugerða eða annars konar stjórnvaldsfyrirmæla. Er nauðsynlegt að gera hér í stuttu máli grein fyrir þeim meginreglum sem taldar eru gilda á Íslandi um, hvenær settra laga sé þörf og hverjar séu heimildir ráðherra til að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli svo sem reglugerðir.

### III. *Lögmætisreglan.*

Í íslenskri lögfræði hefur verið um það fjallað af fræðimönnum hvaða reglur gildi um þörf á settum lögum, þ.e.a.s. hvaða fyrirmæli verði aðeins sett með lögum, þannig að óheimilt sé að setja þau með öðrum hætti. Um þetta er til dæmis fjallað í ritinu Stjórnskipunarréttur eftir Gunnar G. Schram, útg. í Reykjavík 1997 bls. 296 - 297. Þar eru fyrst nefnd þau ákvæði stjórnarskrár sem berum orðum áskilja að eitthvað skuli ákveðið með lögum. Þeim málefnum verði að sjálfsögðu ekki skipað með öðrum hætti. Í annan stað geti löggjafinn einn breytt þeim ákvæðum, sem hann sjálfur hafi sett. Þegar þessum tilvikum sleppi verði að styðjast við valdgreiningu 2. gr. stjórnarskrár eða með öðrum orðum að miða við hið efnislega lagahugtak. Samkvæmt því þurfi löggjafar við, þegar setja skuli almennar réttarreglur, hvort sem þær mæli fyrir um háttsemi manna eða leggi viðurlög við ef út af sé brugðið, og hvort sem þær lúti að lögskiptum á sviði einkaréttar eða allsherjarréttar. Einkanlega sé það viðurkennd grundvallarregla í íslenskum rétti, að skerðing á eignum eða frjálsræði einstakra aðila geti aðeins átt sér stað samkvæmt lögum eða heimild í lögum. Þessar meginreglur um þörf settra laga verða fyrst og fremst raktar til sjónarmiða sem telja má að einkenni hina lýðræðislegu þjóðfélagsgerð eins og hún hefur verið framkvæmd í okkar heimshluta. Áhersla er lögð á að veita mannréttindum sérstaka vernd í stjórnarskrá eða með öðrum tryggum hætti og vernda athafnafrelsi einstaklinganna fyrir afskiptum handhafa ríkisvaldsins á hverjum tíma. Krafan er um að til allra slíkra afskipta, séu þau á annað borð heimil, þurfi sett lög, þ.e.a.s. handhafar framkvæmdarvalds mega ekki takmarka þetta frelsi nema á grundvelli almennra fyrirmæla frá handhafa löggjafarvaldsins. Heyrir þetta fyrirkomulag til hugmyndinni um réttarríkið, þar sem réttarstaða manna skal ráðast af almennum lagareglum, settum af þjóðkjörnum fulltrúum, en ekki tilfall-

andi ákvörðunum framkvæmdavaldshafa. Ekki er á því nokkur vafi að þessar kenningar njóta almennrar viðurkenningar hér á landi og eru lagðar til grundvallar í dómaframkvæmd (sjá til dæmis dómasafn Hæstaréttar 1988 bls. 1532 og 1996 bls. 2956). Auk þessa má telja víst að stundum kunni settra laga að vera þörf til að tryggja útlendingum sömu réttarstöðu hér á landi og íslenskir ríkisborgarar njóta.

Að því er snertir heimildir stjórnvalda (ráðherra) til að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli er talið að slík fyrirmæli, sem geyma almennar réttarreglur sem snúa að borgurunum, verði yfirleitt að eiga stoð í settum lögum. Þó megi vera að stjórnvald, sem á að annast framkvæmd tiltekinna laga, geti sett almennar reglur um framkvæmdina án þess að njóta til þess sérstakrar lagaheimildar, enda séu slíkar almennar reglur innan efnismarka viðkomandi laga. Meginreglan um sérstaka lagaheimild til handa stjórnvöldum sé einkum óumdeild, þegar um sé að ræða réttarreglur sem á einn eða annan hátt skerði eða takmarki eignir eða frjálsræði borgaranna. Hefur þessi meginregla verið nefnd lögmætisreglan. Sjá rit Ólafs Jóhannessonar Stjórnskipun Íslands, 2. útg. 1978, bls. 361-362 og fyrrgreint rit Gunnars G. Schram Stjórnskipunarréttur bls. 393-402. Ennfremur vísast hér til skýrslu umboðsmanns Alþingis (SUA) 1995 bls. 13-14. Það leiðir svo af fyrrgreindum meginreglum um nauðsyn laga, að löggjafinn getur ekki framselt til ráðherra ákvörðunarvald um málefni sem ekki verður skipað á annan hátt en með lögum. Þannig verða almenn stjórnvaldsfyrirmæli á þeim sviðum bæði að njóta formlegrar heimildar og vera innan þeirra efnislegu marka sem lög ákveða.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið er hreint ekki víst að ákvæði settra laga, sem veita ráðherra formlega heimild til að setja reglugerðir eða önnur almenn stjórnvaldsfyrirmæli, dugi til að heimila þeim að festa í slíkar reglur takmarkanir og skerðingar af því tagi sem nefndar eru að ofan. Til þess þarf jafnframt að vera ljóst að sett lög heimili sjálf þá efnislegu takmörkun sem um ræðir. Við athugun á þeim málefnum, sem nefndinni er ætlað að kanna, er nauðsynlegt að gera greinarmun á þessu tvennu. Raunar kann oft að vera nokkur vafi á ferðinni, þegar meta skal hvaða efnislegar heimildir lög veiti ráðherra. Er það einkum í tilvikum þar sem reglugerðarheimild laga er orðuð með þeim hætti, að ráðherra sé heimilt að ákveða nánar með reglugerð, hvornig fyrir skuli koma nánar tilteknum atriðum. Má þá vera að upptalningin á þeim veiti vísbendingu um löggjafarvilja til einhverra tiltekinna takmarkana. Það er komið undir túlkun lagaákvæðis hverju sinni að meta hverjar heimildir það veitir í þessu efni. Við túlkunina verður að hafa ríkt í huga eðli þeirrar takmörkunar sem um ræðir. Eftir því sem hún er meiri verður meiri nauðsyn á að heimild ráðherra til að koma henni á sé skýr.

Á því er enginn vafi að hér á landi verður að gæta ofangreindra meginreglna um lagasetninguna, þegar leiddar eru í íslenskan landsrétt reglur hins evrópska efnahagssvæðis. Svo sem fyrr var getið er það meginverkefni nefndarinnar að kanna hvort svo hefur verið gert á því tímabili sem liðið er frá því Ísland gerðist aðili að EES-samningnum.

#### IV. *Efniságrip EES-samningsins.*

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hefst á almennum yfirlýsingum um markmið samningsaðilanna með samningnum. Síðan skiptist samningurinn sjálfur (meginmál samningsins) upp í 9 hluta sem samtals telja 129 greinar. Hinir 9 hlutar samningsins eru eftirtaldir:

I. hluti (1.-7.gr.). Markmið og meginreglur.

- II. hluti (8.–27.gr.). Frjálsir vöruflutningar.
- III. hluti (28.–52.gr.). Frjálsir fólksflutningar, frjáls þjónustustarfsemi og frjálsir fjármagnsflutningar.
- IV. hluti (53.–65.gr.). Samkeppnisreglur og aðrar sameiginlegar reglur.
- V. hluti (66.–77.gr.). Altæk ákvæði er varða fjórþætta frelsið.
- VI. hluti (78.–88.gr.). Samvinna utan marka fjórþætta frelssisins.
- VII. hluti (89.–114.gr.). Ákvæði um stofnanir.
- VIII. hluti (115.–117.gr.). Fjármagnskerfi.
- IX. hluti (118.–129.gr.). Almenn ákvæði og lokaákvæði.

Í 2. gr. samningsins er m.a. sagt að í samningnum merki hugtakið „samningur“ meginmál samningsins, bókaniir við hann og viðauka auk þeirra gerða, sem þar sé vísað til. Ákvæði 119. gr. kveður síðan á um að „viðaukar, svo og gerðir sem vísað er til í þeim og aðlagðar eru vegna samnings þessa, skulu auk bókana vera óaðskiljanlegur hluti samningsins“. Auk þessara ákvæða er svo víða í samningstextanum (meginmáli samningsins) vísað til tiltekinna ákvæða í viðaukum samningsins og bókunum við hann; sjá 8., 9., 17., 20., 21., 23., 24., 27., 28., 29., 30., 31., 36., 40., 44., 47., 48., 55., 56., 57., 58., 60., 62., 63., 64., 65., 67., 68., 69., 70., 72., 74., 76., 77., 79., 82., 84., 85., 86., 95., 98., 101., 107., 111., 117. og 120. gr.

## V. *Lögleiðing EES-samningsins.*

Með 1. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið var, eins og fyrr sagði, heimilað að fullgilda fyrir Íslands hönd meginmál samningsins auk bókana, viðauka og gerða sem í viðaukunum er getið. Einnig var heimilað að fullgilda tvo aðra samninga, sem undirritaðir höfðu verið í Óportó sama dag 2. maí 1992, þ.e.a.s. samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og samning um fastanefnd EFTA-ríkjanna. Með lögum nr. 66/1993 var 1. gr. laga nr. 2/1993 breytt og hún látin að auki ná til bókana um breytingar á ofangreindum samningum sem undirritaðar voru í Brussel 17. mars 1993. Í 1. gr. laganna var því veitt heimild til aðildar Íslands að þeim milliríkjasamningum sem þarna eru taldir. Með fullgildingunni samninganna var Ísland búið að taka á sig gagnvart öðrum samningsaðilum þær skuldbindingar sem í þeim fólust.

Aðild Íslands að samningunum leiddi ekki til þess samkvæmt íslenskum rétti að samningstextarnir öðluðust lagagildi hér á landi, þar sem hér er talið ríkja fyrrnefnt tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar. Í 2. gr. laga nr. 2/1993, sbr. og viðauka við greinina með 2. gr. laga nr. 66/1993, var kveðið á um lögleiðingu að landsrétti. Þar var ekki farin sú leið að lögleiða alla fyrrgreinda samningstexta, heldur tekið fram að afmarkaðir hlutar þeirra, aðallega meginmál samningsins en að auki tilgreindar bókaniir og viðaukar, skyldu hafa lagagildi á Íslandi. Hér var því aðstaðan sú, að veitt hafði verið lagagildi á Íslandi meginmáli samningsins en ekki þeim fjölda viðauka og bókana sem vísað er til í meginmálinu sbr. upptalninguna að framan, og það þrátt fyrir að í meginmálinu væri, svo sem fyrr greindi, kveðið á í 2. gr. og 119. gr. að til samningsins heyrðu bókaniir, viðaukar og gerðir sem þar væri vísað til. Er meira að segja sagt í 119. gr. að viðaukar svo og gerðir sem vísað sé til í þeim og aðlagðar séu vegna samningsins, skuli auk bókana vera „óaðskiljanlegur hluti“ samningsins.

Svo er að sjá sem það geti leitt til óvissu við beitingu samningsákvæðanna hér innanlands að einungis meginmálinu skuli hafa verið veitt lagagildi, en ekki fjölda annarra hluta samningsins sem í megin-

málinu (sem hefur lagagildi) eru sagðir óaðskiljanlegir hlutar hans. Allt að einu hlýtur 2. gr. laganna að verða túlkuð svo að lögleiðingin skv. landsrétti sé takmörkuð með þessum hætti, þar sem takmörkunin er skýr í texta greinarinnar. Voru raunar einungis þeir textar sem nefndir eru í 2. gr. birtir í A-deild Stjórnartíðinda, þar sem lög eru birt skv. 1. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Í þessu samhengi er þó nauðsynlegt að hafa í huga ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993, þar sem segir, að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við eigi, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Er hér sett skýr lagaregla um þetta atriði, sem hefur raunar verið talið gilda sem almenn óskráð lögskýringarregla, þ.e.a.s. að skýra beri ákvæði landsréttar að öðru jöfnu til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands. Á hinn bóginn verður ekki talið, að ákvæði 3. gr. uppfylli kröfuna, sem fram kemur í síðari hluta bókunar 35 með samningnum og fyrr var getið, þar sem segir að EES-reglur skuli gilda framar öðrum settum lögum, ef til árekstra kemur. Sú krafa er eins og áður sagði illa samrýmanleg reglunni um tvíeðli landsréttar og þjóðarréttar sem fram kemur í fyrri hluta bókunar 35. Þar að auki er erfitt að sjá hvernig unnt er að uppfylla þessa kröfu, þar sem löggjafinn getur ekki með almennum lögum bundið hendur sínar við lagasetningu í framtíðinni. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins að lögunum um EES-samninginn virðist vera gert ráð fyrir, að með greininni sé ákvæðinu í bókun 35 fullnægt. Er þar m.a. sagt, að í 3. gr. felist, 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 stangist á, nema löggjafinn taki það sérstaklega fram (Alþtíð. 1992, A-deild, bls. 224). Ekki verður talið að þessi sjónarmið í athugasemdunum fái staðist, þar sem almenni löggjafinn getur ekki með almennum lögum ákveðið að eldri lög skuli ganga fyrir yngri lögum, sem sami löggjafi setur. Með þessu er ekki sagt, að Ísland hafi brotið gegn þeim samningskuldbindingum sem felast í bókun 35, enda virðist síðari hluti hennar, eins og áður sagði, ekki hafa mikið efnislegt gildi.

Þess skal getið, að í frumvarpi að lögunum um Evrópska efnahagssvæðið var í 4. gr. sérstakt ákvæði um reglugerðarheimild ráðherra svohljóðandi: „Ráðherra, sem í hlut á, getur, ef sérstök nauðsyn krefur, sett reglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd EES-samningsins.“ (Alþtíð. 1992, A-deild, bls. 1). Í athugasemdum við greinina var sagt að þetta væri hugsað sem varaákvæði. Almenna reglan yrði sú, að stjórnvaldsreglur um framkvæmd samningsins ættu stoð í lögum sem gilda um viðkomandi svið (Alþtíð. 1992, A-deild, bls. 225). Við meðferð Alþingis var 4. gr. frumvarpsins felld brott að tillögu meiri hluta utanríkismálanefndar (Alþtíð. 1992, A-deild, bls. 2603). Í ræðu framsögumanns meiri hluta nefndarinnar kom fram, að þetta væri gert til að tryggja sem best eftirlit Alþingis og aðhald. Þætti varhugavert, að minnsta kosti á þessu stigi, að Alþingi veitti ráðherrum jafn almenna heimild til útgáfu reglugerða þegar gengið væri til samstarfs á Evrópska efnahagssvæðinu (Alþtíð. 1992, B-deild, d. 4275).

## VI. *EES-gerðir.*

Í meginmáli EES-samningsins er þýðingarmestu skuldbindinguna að því er varðar breytingar á reglum landsréttar að finna í 7. gr. sem hljóðar svo:

„Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a. gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;

b. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“

Í a-liðnum felst skuldbinding um að taka þær gerðir sem þar um ræðir í heild upp í landsréttinn. Þetta á bæði við um gerðir sem lágu fyrir við fullgildingu EES-samningsins og einnig þær sem síðar hafa til komið. B-liðurinn felur í sjálfum sér sambærilega skuldbindingu um að taka gerðir sem þar greinir upp í landsréttinn, en veitt er meira svigrúm um „form og aðferð“. Þetta svigrúm þýðir sjálfsagt, að ríki getur sjálft lagt mat á, hvort þörf sé á að taka ákvæði gerðar upp í landsrétt að nokkru leyti eða öllu og þá með hvaða hætti. Matið sætir síðan eftirliti eftirlitsstofnunar og dómstóls EFTA.

Af öllu framansögðu er ljóst að með aðild sinni að EES-samningnum tók Ísland á sig víðtækar skuldbindingar um að breyta landsréttinum meðal annars með því að auka verulega við settan rétt. Var þar bæði um að ræða breytingar til samræmis við reglur sem þegar voru fyrir hendi við samningsgerðina, en einnig reglur sem síðar yrðu settar skv. ákvæðum í VII. hluta samningsins, sjá einkum ákvæði um ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar í 98. gr. sbr. 93. gr. Við þessar breytingar á landsrétti er að sjálfsgöðu nauðsynlegt að gætt sé þeirra meginreglna um þörf settra laga og heimildir stjórnvalda til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla, sem fyrir var getið. Er það meginverkefni þessarar nefndar að kanna hvernig að þessu hefur verið staðið á þeim tíma sem liðinn er frá því Ísland gerðist aðili að EES-samningnum. Ljóst er að nefndin hefur ekki tók á að skoða hvert einstakt tilvik, þar sem til álita hefur komið að breyta landsréttarreglum. Þess vegna verður hér síðar valin sú leið að skoða einstök dæmi og þá reynt að velja þau þannig að sem heildstæðust mynd fái af þeim viðfangsefnum sem fengist hefur verið við á þessu sviði og úrlausn þeirra.

## VII. *Fyrirspurn til ráðuneyta.*

Hinn 20. ágúst 1997 ritaði nefndin öllum ráðuneytum nema forsætis- og utanríkisráðuneytum bréf þar sem meðal annars sagði svo:

„Við athugun nefndarinnar hefur komið fram, að drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn eru jafnan lögð fyrir ríkisstjórn. Fylgir þá minnisblað utanríkisráðherra, þar sem tekið er fram, að fagnefndir ráðuneytanna hafi farið yfir drögin og falið sérfræðingum ráðuneyta að kynna viðkomandi ráðherrum efni þeirra fyrir framlagningu í ríkisstjórn. Í minnisblaðinu og viðeigandi fylgiskjali er jafnan tekið fram undir hvaða ráðuneyti ákvörðun heyrir og hvort hún kalli á lagabreytingu hér á landi. Í langflestum tilvikum er ekki talin þörf slíkra breytinga. Ekki kemur fram í þeim gögnum sem lögð eru fyrir ríkisstjórn, hvort þörf sé talin á breytingum á reglugerðum eða öðrum almennum stjórnvaldsfyrirmælum.“

Þess er hér með farið á leit, að þér gerið nefndinni skriflega grein fyrir málsmeðferð í ráðuneyti yðar, þegar metið er til hverra ráðstafana þurfi að grípa vegna ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar. Sérstaklega þarf að koma fram, hvaða meginsjónarmið ráði afstöðu ráðuneytisins um, hvort þörf sé talin á breytingum á settum lögum. Þá þarf greinargerðin að geyma upplýsingar um, hvort og þá hvernig reglur þær, sem felast í ákvörðunum þessum, eru teknar upp í landsrétt í þeim tilvikum að ekki er talin þörf á breytingum á settum lögum. Óskast greinargerð yðar skýrð með dæmum.“

Afrit bréfsins var sent til forsætis- og utanríkisráðuneyta.

Áður en bréfin voru send höfðu mætt á fundi nefndarinnar Kristinn F. Árnason skrifstofustjóri viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytis, Jón Ögmundur Þormóðsson skrifstofustjóri frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytum, Ragnhildur Hjaltadóttir skrifstofustjóri frá samgönguráðuneyti og Ólafur Walter Stefánsson skrifstofustjóri frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Allir þessir embættismenn veittu nefndinni gagnlegar upplýsingar.

### VIII.

#### *Réttarheimildir EES við gildistöku samningsins.*

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið tók gildi 1. janúar 1994. Í viðaukunum við samninginn voru þær gerðir EB, sem tekið höfðu gildi fyrir 1. ágúst 1991. Voru þær því hluti þess milliríkjasamnings, sem heimilað var að fullgilda fyrir Íslands hönd með 1. gr. laga nr. 2/1993. Eftir gildistöku samningsins 1. janúar 1994 hafa ákvarðanir um breytingar á viðaukum og bókunum við hann farið eftir ákvæðum samningsins sjálfs, og hefur Ísland átt aðild að þeim ákvörðunum, sjá einkum 98. gr. sbr. 93. gr. samningsins. Verður vikið að þeim síðar.

### IX.

#### *„Viðbótarþakkinn“.*

Á tímabilinu frá 1. ágúst 1991 til 1. janúar 1994 voru á vegum EB gerðar ýmsar breytingar á þeim gerðum EB sem snertu svið EES-samningsins. Á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar 21. mars 1994 var tekin ákvörðun um breytingu á bókun 47 og þeim viðaukum EES-samningsins sem breytt hafði verið á ofangreindu tímabili. Af Íslands hálfu var sá háttur hafður á ákvörðun um þessa viðbót við samninginn („viðbótarþakkinn“) að Alþingi samþykkti þingsályktun 11. maí 1994, þar sem ríkisstjórninni var heimilað að fullgilda fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 21. mars 1994. Í athugasemdum með þingsályktunartillögum var sagt að í langflestum tilfellum væri með þessum breytingum verið að ganga frá framkvæmd þeirra meginreglna sem fælust í samningnum sjálfum og samþykkt þeirra fæli því ekki í sér nema óverulegar breytingar á íslenski löggjöf (Alþtíð. 1993-1994, A-deild, bls. 3929). Voru í framhaldi af því flutt á Alþingi nokkur lagafrumvörp til að gera þær laga-breytingar sem nauðsynlegar þóttu af þessu tilefni.

### X.

#### *Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar.*

Eftir að EES-samningurinn tók gildi 1. janúar 1994 fer svo sem áður sagði um breytingar á viðaukum hans eftir ákvæðum í 2. kafla í VII. hluta samningsins. Segir í 98. gr. að breyta megi viðaukum samningsins og tilgreindum bókunum við hann með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar í samræmi við 93. gr. (2. mgr.). Í 93. gr. er ákveðið að fulltrúar samningsaðila skipi nefndina. Skuli ákvarðanir hennar teknar með samkomulagi milli bandalagsins annars vegar og EFTA-ríkjanna, sem mæli einum rómi, hins vegar. Samkvæmt þessu hefur hvert EFTA-ríki neitunarvald á ákvarðanir nefndarinnar, sbr. einnig athugasemdir við 93. gr., sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 2/1993 (Alþtíð. 1992,

A-deild, bls. 190). Með öðrum orðum verða ákvarðanir um breytingar skv. 98. gr. ekki teknar gegn vilja einhvers ríkjanna, þar með talið Íslands.

Ákvæði 99.-101. gr. EES-samningsins fjalla um undirbúning að ákvörðunum um nýja löggjöf á samningssvæðinu. Er leitast við að tryggja aðild sérfræðinga frá EFTA-ríkjum að þessum undirbúningi strax áður en ákvarðanir eru teknar á vettvangi EB. Í svarbréfum frá ráðuneytum við bréfi nefndarinnar, sem áður var getið, kemur fram að gerðir sem talið er líklegt að geti orðið hluti EES-samningsins kunnir að vera til umfjöllunar hjá sérfræðinefndum og undirnefndum um langan tíma áður en þær koma til umfjöllunar og afgreiðslu hjá sameiginlegu EES-nefndinni. Áður en einstakar gerðir eru teknar til ákvörðunar í sameiginlegu EES-nefndinni sendir utanríkisráðuneytið þær til þess ráðuneytis, sem fer með viðkomandi málaflokk. Er það gert í því skyni að tekin sé afstaða til þess, hvernig gerðinni verði komið til framkvæmda hér á landi, þar með talið hvort þörf sé settra laga eða hvort reglugerðarheimild sé þegar til staðar ef því er að skipta. Það er síðan utanríkisráðherra sem leggur málið fyrir ríkisstjórnarfund og er það jafnan gert áður en sá fundur sameiginlegu EES-nefndarinnar sem tekur málið til afgreiðslu er haldinn, í því skyni að móta endanlega afstöðu Íslands til málsins á vettvangi nefndarinnar.

Samkvæmt framansögðu er það í verkahring viðkomandi ráðuneytis að meta hveira aðgerða sé þörf til að leiða viðkomandi gerð í landsréttinn. Í langfæstum tilvikum hefur verið talin þörf lagabreytinga. Sé talin þörf slíkra breytinga er veitt samþykki á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar með fyrirvara um að Alþingi geri nauðsynlega lagabreytingu. Er þá ætlaður til þess ákveðinn tími. Það er ekki á verkswiði nefndarinnar að fjalla um lögmæti þess að hafa þennan hátt á við breytingar á EES-samningnum. Verður því ekki vikið frekar að því í skýrslu þessari.

## XI.

### *Meginsjónarmið ráðuneyta við mat á því til hvaða ráðstafana er gripið við aðlögun EES-gerða.*

Svo sem fyrr var greint, sendi nefndin ráðuneytunum bréf 20. ágúst 1997 þar sem óskað var upplýsinga um málsmeðferð þeirra og sjónarmið sem ráða afstöðunni til þess hvort þörf sé settra laga vegna væntanlegra ákvarðana EES-nefndarinnar eða hvort aðrar ráðstafanir séu nægilegar. Svarbréf ráðuneytanna bárust nefndinni í september, október og desember 1997.

Í stórum dráttum má segja að í svörum ráðuneytanna felist staðfesting á þeirri málsmeðferð við ákvarðanatöku hér innanlands sem lýst er að framan. Svörin við spurningunni um, hvaða megin sjónarmið ráði afstöðunni til þess hvort þörf sé settra laga, eru í meginatriðum þessi:

- 1 Í svari sjávarútvegsráðuneytis kemur meðal annars fram að lítt reyni á EES-samninginn á sviði sjávarútvegs, þar sem reglur um sjávarútvegs mál falli utan gildissviðs samningsins. Einu dæmin þar sem á þetta hafi reynt varði heilbrigðis- og hollustuhætti við framleiðslu og markaðssetningu sjávarafurða. Það sé mikið matsatriði hvar draga skuli mörk milli reglna í settum lögum og reglna sem framkvæmdarvaldshafar setji. Sú meginviðmiðun hafi verið höfð að leiðarljósi, þegar mótuð hafi verið ný heildarlöggjöf um þessi efni eftir EES-reglum 1992 (hér er átt við lög nr. 93/1992 um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra), að skyldur framleiðenda þurfi í meginatriðum að vera ákveðnar í settum lögum og þar skuli einnig vera kveðið á um skyldu eða heimild framkvæmdarvaldshafa til að kveða nánar á um útfærslu þeirra í einstökum atriðum. Mörkin milli megin-

reglna og nánari útfærslu séu ekki skýr og oft hafi hin lögfesta meginregla orðið mjög almenn og svigrúm framkvæmdarvaldshafa til setningar nánari reglna að sama skapi mikið. Þessi sömu sjónarmið hafi verið ráðandi, þegar nýjar eða breyttar reglur á þessu sviði hafi komið fyrir sameiginlegu EES-nefndina.

- 2 Íðnaðar- og viðskiptaráðuneyti segir meðal annars í svari sínu að sömu sjónarmið ráði afstöðunni um þörf settra laga vegna ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og þegar um sé að ræða setningu laga eða reglna sem grundvallist ekki á EES-samningnum. Megi segja að hér skipti „lagatæknileg sjónarmið“ mestu máli. Þyki ekki ástæða til að skýra almenn lögfræðileg atriði varðandi þetta. Þó megi nefna að reynt sé meðal annars að hafa í huga, að almennar meginreglur, sem varði réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila, séu settar í lög.
- 3 Í svari fjármálaráðuneytis segir meðal annars að kannað sé hvort gerðirnar leggi skyldur á einstaklinga eða lögaðila eða veiti þeim réttindi sem séu þess eðlis að nauðsynlegt sé að lögfesta efni þeirra. Kemur fram í svarinu að ákvarðanir á þessu sviði byggist á svipuðum sjónarmiðum og almennt gildi, þegar metið sé hvort þörf sé á að leggja fram frumvarp um nánar tiltekið atriði eða hvort nægjanlegt sé að setja reglugerð.
- 4 Menntamálaráðuneytið lætur það nægja til svars á þessu, að segja að sérfræðingar kynni sér nákvæmlega innihald viðkomandi tilskipunar eða reglugerðar. Tilgangur slíkrar yfirferðar sé meðal annars að meta hvort breyta þurfi íslenskum lögum. Ekki er að því vikið, hvaða sjónarmið séu lögð til grundvallar við matið.
- 5 Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins kemur fram, að sérfræðingar ráðuneytisins í samræði við önnur ráðuneyti, stofnanir eða aðila vinnumarkaðarins (hluti þeirra mála sem falla undir félagsmálaráðuneytið og snerta EES-samninginn varða vinnumarkaðinn), eftir því sem við eigi, meti hvort ESB-reglur rúmist innan gildandi laga, reglugerða eða stjórnvaldsfyrirmæla eða hvort breytinga sé þörf. Matið fari þannig fram að ESB-gerðin sé borin saman við gildandi löggjöf. Sé talin þörf á breytingum á lögum, reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum séu drög unnin á sama hátt og við aðrar breytingar á löggjöfinni. Séu áhöld um hvort lagabreytingar sé þörf að mati sérfræðinga leggi ráðherra frumvarp fyrir Alþingi.
- 6 Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið segir meðal annars í svarbréfi sínu að ESB-gerðir séu bornar saman við gildandi lög og reglugerðir til athugunar á hvort gerðirnar rúmist innan ákvæða gildandi laga. Taki íslensk löggjöf þegar til tilviksins séu ekki lagðar til breytingar á lögum en gerðirnar séu þá teknar upp í landsrétt í formi reglugerða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla ef þurfa þyki. Sé þörf lagabreytingar séu væntanlegar breytingar alla jafnan ræddar á fundum sérfræðingahópa og á sameiginlegum fundum sérfræðinga ráðuneytanna í utanríkisráðuneytinu.
- 7 Í svari Hagstofu Íslands segir, að við undirbúning og gerð EES-samningsins hafi Hagstofa Íslands kannað sérstaklega hvort nauðsynlegt væri að setja lög eða reglugerðir vegna þeirra gerða Evrópusambandsins sem hafi snert hagskýrslur og taka hafi átt upp í samninginn. Niðurstaðan hafi verið sú, að þar sem þessar gerðir væru einungis skuldbindandi fyrir íslensk stjórnvöld, væri ekki þörf á setningu laga eða reglugerða um hagskýrslumálefni samningsins.
- 8 Í bréf landbúnaðarráðuneytisins segir meðal annars að um nokkuð langan feril sé að ræða áður en komið sé að því að innleiða viðkomandi gerð og komi margir aðilar í stjórnsýslunni að málinu. Í



byrjun meti sá sérfræðingur, sem málið heyrir undir, hvort hann telji þörf á lagabreytingu. EES-samningurinn taki aðeins að óverulegu leyti til mála sem falli undir landbúnaðarráðuneytið.

- 9 Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svarar bréfi nefndarinnar og nefnir að 7. gr. EES-samningsins kveði á um hvernig ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar skuli teknar upp í landsrétt. Viðkomandi ríki ákveði innan reglna og hefða sem þar gildi um framkvæmd þessarar samningsskyldu, þ.e. hvort viðkomandi ákvæði séu sett í lög eða reglugerð eða framkvæmdin tryggð með öðrum hætti. Um þetta hafi ekki legið fyrir skýrar leiðbeiningar hér á landi. Grundvallarreglur þurfi þó að koma fram í settum lögum. Þannig verði refsing ekki lögð við brotum eða skattar á lagðir nema samkvæmt lagaheimild. Ákvæði sem feli í sér skyldur, svo sem áskilnaður um greiðslu kostnaðar, eða veiti réttindi, krefjist lagastoðar. Sama eigi væntanlega við um áskilnað um leyfi. Reglugerð verði að jafnaði að styðjast við skýra lagaheimild í heild sinni og einstök ákvæði hennar. Því þurfi að gæta þess að lagaákvæði sem heimili að sett verði reglugerð um tiltekið efni séu skýr og megi þau því helst ekki vera of almennt orðuð. Heimildin þurfi að ná til allra þeirra þátta sem í tiltekinni gerð felist.
- 10 Í svari umhverfisráðuneytisins segir meðal annars að gerð sé tekin fyrir í sérfræðinganefndum EFTA, þegar hún sé tilbúin og viðtekin innan EB. Þurfi þegar á því stigi að liggja ljóst fyrir hvernig gerðin skuli tekin í íslenska löggjöf. Við mat á því hvaða háttur skuli á hafður sé höfð hliðsjón af almennum reglum þar að lútandi. Kannað sé hvort efni gerðar kunni að brjóta á bága við gildandi íslenskan rétt eða hvort hún sé þess efnis að setja þurfi ný lög. Séu til lög um viðkomandi efni sé kannað hvort reglugerðarheimild sé til staðar sem veiti svigrúm til að setja ákvæði gerðarinnar í reglugerð.
- 11 Í svarbréfi samgönguráðuneytisins segir meðal annars að við undirbúning að gerð EES-samningsins hafi utanríkisráðuneytið veitt nokkra leiðbeiningu um hvaða aðferðum bæri að beita, en engin samræmd fyriræli hafi verið gefin ráðuneytum. Þegar samgönguráðuneytið fái tillögu að reglugerð eða tilskipun til umfjöllunar sé kannað hvort hún samræmist gildandi lögum og reglum eða hvort fullnægjandi lagaheimild sé til lögfestingar hér á landi. Við mat á þörf fyrir nýja lagasetningu komi ýmis sjónarmið til álita, meðal annars sé athugað hvers efnis gerðin sé, hvaða þýðingu hún hafi hér á landi, hverja henni sé ætlað að binda og hvort hún hafi fjárskuldbindingar í för með sér. Í bréfinu eru svo nefnd ýmis dæmi um að þessi sjónarmið hafi kallað á mismunandi ráðstafanir af hálfu Alþingis og ráðuneytis.

Í nokkrum svarbréfa ráðuneytanna kemur fram að mannfæð og tímaskortur háí starfi þeirra á þessu sviði og valdi því að ekki sé unnt að veita málum þá skoðun sem verðugt væri.

Svo sem fram kemur hér að framan eru svör ráðuneytanna misítarleg við spurningu nefndarinnar um þau meginsjónarmið sem ráði afstöðunni um hvort breytinga sé talin þörf á settum lögum vegna ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar. Svörin bera með sér að afstaða um þetta er mótuð í því ráðuneyti sem fer með viðkomandi málaflokk. Einna ítarlegast er þessu svarað í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þar sem einnig kemur fram að ekki hafi verið settar skýrar leiðbeiningar um þetta efni. Virðist mega ráða af svörumun, að afstaða um þetta sé að minnsta kosti stundum mótuð í tímaþróng og jafnvel án þess að sérstök lögfræðileg athugun fari fyrst fram. Þetta þarf þó ekki endilega að leiða til þess að ákvarðanir hafi farið úrskeiðis í þessu efni.

Til þess að kanna þetta nánar tók nefndin sér fyrir hendur að kanna einstök dæmi um framkvæmdina, en í svarbréfum ráðuneytanna voru, svo sem um var beðið, nefnd dæmi um ýmis tilvik þar sem á þetta hefur reynt. Við val á dæmum sem farið verður yfir hér á eftir hefur nefndin leitast við að taka með tilvik sem geta talist dæmigerð fyrir stærri eða smærri hóp tilvika.

## XII. *Lögleiðing EES-gerða.*

Hér verður fyrst gerð grein fyrir 6 dæmum sem nefndin hefur valið til að sýna atriði sem að hennar mati hafa farið úrskæðis við lögleiðingu reglna hins evrópska efnahagssvæðis í íslenskan landsrétt (A). Það athugist að dæmin eru gagnert valin til að sýna það sem aflaga hefur farið. Eðli málsins samkvæmt eru ekki tekin dæmi af tilvikum þar sem allt hefur verið í lagi að mati nefndarinnar með lögleiðingu reglanna. Síðan verður farið nokkrum almennum orðum um dæmin og þá meðal annars vikið að því, hvort texti hinna margvíslegu gerða sé almennt til þess fallinn að vera texti fyrir almenn stjórnvaldsfyrirmæli hér á landi (B).

### A. *Dæmi.*

#### 1. dæmi.

Dæmi um íslenska framkvæmd við lögfestingu á EES-gerðum er gildistaka ákvæða tilskipunar ráðsins nr. 92/29/EBE frá 31. mars 1992 um lágmarkskröfur um öryggi og hollustu til að bæta lækni meðferð um borð í skipum, annars vegar, og tilskipun ráðsins nr. 93/103/EB frá 23. nóvember 1993 um lágmarkskröfur er varða öryggi, hollustuhætti og heilsu við vinnu um borð í fiskiskipum (þrettánda sértilskipun í skilningi 1. mgr. 16. gr. tilskipunar 89/391/EBE), hins vegar.

Með auglýsingu nr. 330 frá 31. maí 1996 um gildistöku ákvæða er leiða af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið vegna flutninga á sjó voru ofangreindar tilskipanir láttnar taka gildi í heild sinni. Er í auglýsingunni vísað til reglugerðarheimildar í lögum um eftirlit með skipum nr. 35/1993 með síðari breytingum. Í 4. mgr. 1. gr. þeirra laga segir:

„Ráðherra er enn fremur heimilt að setja reglugerðir um eftirlit með skipum að því leyti sem það er nauðsynlegt vegna skuldbindinga er leiðir af samningi um Evrópskt efnahagssvæði, nr. 2/1993, með síðari breytingum.“

Í 4. gr. laganna er ráðherra heimilað að setja reglur um aðbúnað og vinnuástöðu skipverja, svo sem hönnun og merkingar vinnusvæða, öryggisbúnað, notkun og viðhald vinnutækja og öryggisbúnaðar og heilbrigðis- og hollustuhætti í skipum. Þá má nefna, að í 2. mgr. 3. gr. laganna er sagt, að skip skuli fullnægja skilyrðum reglna á hverjum tíma um siglingatæki, vélbúnað, fjarskiptabúnað, björgunarbúnað, lyf og lækniáhöld og eldvarna- og slökkvibúnað til að tryggja öryggi skipverja, skips og farms.

Til athugunar er hvort þessi lagaákvæði séu fullnægjandi til að ráðherra megi með almennum fyrirmælum leggja á þær takmarkanir, sem felast í ofangreindum tveimur tilskipunum.

Í tilskipunum þeim sem vitnað er til í auglýsingunni er að finna reglur sem leggja skipafélögum og útgerðum fiskiskipa á herðar ýmsar skyldur á þessu sviði og fela þess vegna í sér takmarkanir á frelsi sem útheimta ótvíræða lagastoð að íslenskum rétti, sbr. III. kafla skýrslu þessarar. Sem dæmi má nefna ákvæði í 2. gr. tilskipunarinnar nr. 92/29/EBE, þar sem lagðar eru ýmsar skyldur á herðar skipaútgerðum um lyf og lækningatæki um borð, sjúkraklefa um borð í skipum yfir tilteknum stærðarmörkum og lækni um borð ef áhöfn telur fleiri en 100 starfsmenn og skip er í alþjóðlegum ferðum sem standa lengur en þrjú daga.

Svo sem rakið var í III. kafla að framan verður við lögfestingu reglna sem leggja skyldur á einstaklinga að uppfylla þær kröfur sem hin svokallaða lögmætisregla í íslenskum stjórnarframskiptum og stjórnskipunarrétti leggur handhöfum ríkisvalds á herðar. Lögmætisreglan felur það í sér að hver sú athöfn stjórnvalda sem lýtur að því að skerða grundvallarréttindi einstaklinga (svo sem atvinnufrelsi) eða leggur á þá skyldur verði að eiga sér ótvíræða stoð í lögum. Eftir því sem lengra er gengið í að skerða þessi grundvallarréttindi eða athafnafrelsi, gerir lögmætisreglan ríkari kröfur til þess að sú lagaheimild sem skerðingin byggist á sé skýr.

Í því tilviki sem hér um ræðir verður varla talið að ákvæði laga nr. 35/1993 með síðari breytingum feli óyggjandi í sér efnislega heimild til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla með svo íþyngjandi reglum sem að framan var lýst. Hefði verið rétt að veita skýra heimild í settum lögum til að leggja þessar skyldur á útgerðarmenn. Telur nefndin að tilskipanir þær sem veitt var gildi með auglýsingu nr. 330/1996 skorti að minnsta kosti að hluta til efnislega lagastoð í íslenskum rétti og séu því ekki gildar réttarheimildir hér á landi.

Þessu til viðbótar verður hér fyrir sá annmarki, að hvorki er gerð grein fyrir því í auglýsingunni, hvernig aðlaga beri tilskipanirnar að íslenskum aðstæðum, né hefur hún að geyma efnisákvæði um hvernig þeim skuli hrundið í framkvæmd á Íslandi. Í þeim báðum er þó að finna ákvæði um að aðildarríkin skuli samþykka nauðsynleg ákvæði í þessu skyni innan tiltekinna tímamarka. Hér er um að ræða efnisannmarka á gildistöku þessara tilskipana, sem sérstaklega verður vikið að í kafla B hér á eftir.

Um birtingarhátt tilskipananna er fjallað í 2. gr. auglýsingarinnar nr. 330/1996. Segir í greininni að þær séu birtar á tilteknum stöðum í sérriti EES-viðbætis við Stjórnartíðindi EB. Birtingarákvæði 4. gr. laga nr. 2/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 91/1994, tekur aðeins til birtingar umræddra ákvæða sem þjóðréttarlegar heimildar. Samkvæmt því verður að telja umrædd birting uppfylli ekki ákvæði íslenskra laga um birtingu íslenskra lagareglna. Að þessu verður vikið sérstaklega í kafla XIII hér á eftir, þar sem fjallað verður um álit umboðsmanns Alþingis um birtingu á gerðum hins evrópska efnahagssvæðis.

## 2. dæmi.

Í auglýsingu nr. 51 frá 16. janúar 1996 um gildistöku EES-reglugerða um inn- og útflutning tiltekinna hættulegra efna eru nokkrar reglugerðir Evrópusambandsins á þessu sviði festar í lög á Íslandi. Auglýsingin hljóðar svo:

„1. gr.

Með vísan til meginmáls EES-samnings, II. viðauka, ásamt viðbótum, breytingum og bókunum, auk annarra ákvæða hans, er hér með auglýst gildistaka eftirtalinnar reglugerða:

1. Reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2455/92, frá 23. júlí 1992, um inn- og útflutning hættulegra efna.
2. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 41/94, frá 11. janúar 1994, um breytingu á II. viðauka við reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2455/92.
3. Reglugerð ráðsins (EB) nr. 3135/94, frá 15. desember 1994, um breytingu á I. viðauka við reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2455/92.

2. gr.

Reglugerð ráðsins nr. 2455/92 hefur verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sérstök útgáfa: Bók 3, bls. 468-473.

Reglugerð ráðsins nr. 41/94 hefur verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, nr. 50, 17.12.94, bls. 39-41.

Reglugerð ráðsins nr. 3135/94 hefur ekki enn verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, en birtist í „Official Journal of the European Communities“, nr. L 332, 22.12.94, bls. 1-3.

### 3. gr.

Með mál sem kunna að rísa vegna brota á ofantöldum reglugerðum skal farið að hætti opinberra mála.

Með brot gegn ofantöldum reglugerðum skal farið samkvæmt 25. og 26. gr. laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni nema þyngri refsins liggi við samkvæmt öðrum lögum.

### 4. gr.

Auglýsing þessi er birt samkvæmt heimild í 3. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit ásamt síðari breytingum og 1. gr. laga nr. 51/1993 um breytingu á lögum nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni og öðlast þegar gildi. Jafnframt fellur úr gildi auglýsing nr. 570 frá 21. október 1994.“

Reglugerð ráðsins nr. 2455/92 hefur meðal annars þann tilgang að reglur sem gilda innan svæðisins um pökkun og merkingu hættulegra efna skuli einnig gilda um þessi efni þegar þau eru ætluð til útflutnings. Er markmið reglugerðarinnar meðal annars sagt vera að koma á sameiginlegu tilkynninga- og upplýsingakerfi fyrir inn- og útflutning tiltekinna efna. Ljóst er að í reglum þessum felast takmarkanir á atvinnufrelsi á þessu sviði því þær leggja t.d. á útflytjendur sérstakar skyldur í tengslum við útflutning þeirra efna sem hér um ræðir.

Svo sem að ofan greinir er auglýsingin sögð birt samkvæmt heimild í 3. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit ásamt síðari breytingum Lög nr. 81/1988 voru felld úr gildi með lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, og 1. gr. laga nr. 51/1993 sem breytti 29. gr. laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni. Í þessum lögum ætti því að vera að finna efnislegar heimildir til að lögfesta þær takmarkanir sem felast í reglugerðunum. Í 26. gr. laga nr. 52/1988 er ákveðið að fyrir brot gegn lögnum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim skuli refsa með sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Ljóst er að reglugerðarákvæði, sem ætlað er að kveða á um refsiverða háttsemi, þarfnast fremur en nokkur önnur slík ákvæði efnislegrar lagastöðar.

Ákvæði 3. gr. laga nr. 81/1988 hefur að geyma almennt heimildarákvæði til að setja reglur um mengunarvarnir en þar er þó ekkert ákvæði að finna um heimild til að kveða á um refsingar sé brotið gegn framangreindum reglugerðarákvæðum. Í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988 er að finna svofellt ákvæði: „Nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara má setja í reglugerð.....“. Í 2. mgr. 29. gr. er umhverfisráðherra enn fremur veitt heimild, „að fenginni umsögn eiturefnaeftirlits Hollustuverndar ríkisins og í samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að setja reglugerð um innflutning, sölu, notkun, örugga meðhöndlun og förgun eiturefna og hættulegra efna sem geta haft skaðleg áhrif á umhverfið“. Í upptalningu þessari er útflutningur ekki nefndur og verður heimildarákvæðið því ekki talið ná til hans, en eins og áður sagði er tilgangur reglugerðar ráðsins nr. 2455/92 meðal annars sá að láta reglur sem gilda innan svæðisins um pökkun og merkingu hættulegra efna einnig gilda um þessi efni þegar þau eru ætluð til útflutnings. Heimildin er þar að auki fyrst og fremst formleg heimild til að setja reglugerð þó að í upptalningunni verði einnig að teljast veitt efnisleg heimild til nokkurra takmarkana um þau atriði sem þar eru talin upp. Reglugerðarheimildin í 2. mgr. 2. gr. laganna verður ekki talin skipta hér máli.

Telja verður að framangreind aðferð við að lögleiða reglugerðina hér á landi hafi ekki verið fullnægjandi. Sem fyrr greinir fær það ekki staðist að leggja á einstaklinga eða fyrirtæki skyldur sem takmarka

atvinnufrelsi, hvað þá að kveða á um refsingar á hendur þeim, með almennum stjórnvaldsfyrirmælum nema ótvíræða efnislega stoð sé að finna í lögum fyrir þeirri tilhögun. Þá ótvíræðu stoð er hins vegar ekki að finna í fyrrgreindum lögum svo sem rakið hefur verið. Þar við bætist að refsiheimildin í 26. gr. laga nr. 52/1988 er bundin við brot gegn lögnum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Það er hæpið, að hér sé um reglugerð að ræða í hefðbundnum skilningi íslenskra laga, þegar aðeins er auglýst gildistaka EES-gerðar, án þess að texti hennar sé birtur með auglýsingu.

Við ákvæði 1. og 2. mgr. 2. gr. auglýsingar nr. 51/1996 um birtingu reglugerðanna sem þar greinir í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB eiga sömu athugasemdir og í dæminu úr 1. töl. að framan, sbr. og það sem um þetta verður sagt í kafla XIII hér á eftir. Í 3. mgr. 2. gr. auglýsingarinnar er sagt að reglugerð ráðsins nr. 3135/94 hafi ekki enn verið birt í EES-viðbætinum, en hún birtist í „Official Journal of the European Communities“! Birting í Stjórnartíðindum Evrópubandalagsins fer ekki fram á íslensku. Hún styðst heldur ekki við ákvæði 4. gr. laga nr. 2/1993 og hún hefur enga heimild í ákvæðum laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Niðurstaðan er hér sú að reglugerðir ráðsins sem auglýsing nr. 51/1996 tekur til, hafi ekki verið birtar hér á landi með þeim hætti sem íslensk lög gera ráð fyrir og hafi af þeim ástæðum ekki verið veitt gildi að íslenskum rétti.

### 3. dæmi.

Næsta dæmi varðar lögfestingu á tveimur tilskipunum Evrópusambandsins um takmörkun á hávaða frá loftförum. Annars vegar tilskipun nr. 80/51/EBE, frá 20. nóvember 1979, um takmörkun á hávaða frá loftförum sem fljúga undir hljóðhraða, ásamt breytingum sem á henni voru gerðar með tilskipun nr. 83/206/EBE, frá 21. apríl 1983. Hins vegar tilskipun nr. 89/629/EBE, frá 4. desember 1989, um takmörkun á hávaða frá almennum þotum sem fljúga undir hljóðhraða. Með auglýsingu nr. 102/1994 var ákveðið að tilskipanir þessar skyldu öðlast gildi hér á landi. Tilskipanirnar voru ekki birtar með auglýsingu og ekki var í henni að finna ákvæði um hvar þær væri að finna.

Svo virðist sem sú aðferð sem beitt var við lagasetningu ofangreindra EES-gerða hafi ekki samræmt þeim reglum sem gilda á Íslandi um setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Koma þar til eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi segir svo í 2. gr. auglýsingarinnar að hún sé sett samkvæmt heimild í þá gildandi lögum um loftferðir nr. 34/1964 með síðari breytingum, án frekari tilgreiningar. Nú hafa verið sett ný lög um loftferðir nr. 60/1998. Í 188. gr. laganna sagði einungis að flugmálaráðherra væri rétt að setja reglugerð til nánari fyllingar þeim. Hér var að sjálfsögðu aðeins um að ræða hina formlegu heimild til reglugerðarsetningar. Hún sagði ekkert til um hvort hin efnislega heimild hafi verið til staðar en slíkrar heimildar í settum lögum er jafnan þörf ef stjórnvaldsreglur hafa inni að halda takmarkanir á athafnafrelsi eða önnur þau efnisatriði sem að var vikið í III. kafla að framan. Í loftferðalögum var að finna ákvæði, sem bönnuðu notkun loftfara sem ekki fullnægðu kröfum um öryggi. Þannig var í III. kafla loftferðalaga nr. 34/1964 það skilyrði sett, að loftför sem notuð væru til loftferða skv. lögnum, skyldu vera lofthæf og fá útgefið svokallað lofthæfisskírteini. Sagði í lögnum að loftfar væri einungis lofthæft, er það væri þannig samant sett, smíðað, útbúið og því við haldið og það hefði þá flugkosti, að kröfum um öryggi væri fullnægt. Í lögnum var hins vegar ekki að finna ákvæði sem heimilaði bann við notkun á loftförum vegna hávaða sem frá þeim stafaði. Í umræddum tilskipunum voru reglur með slíku banni. Er notkun loftfara beinlínis lýst óheimil ef þau uppfylla ekki kröfur samkvæmt stöðlum um hávaða. Er notkun þeirra bundin því skilyrði að gefið hafi verið út svokallað hávaðavottorð.

Nefndin telur að í tilskipuninum sé að finna íþyngjandi reglur sem leggi kvaðir á eigendur við-

komandi loftfara. Ekki verður séð að lög nr. 34/1964 um loftferðir hafi efnislega haft að geyma lagastoð fyrir þeim, enda var þar svo sem áður sagði einungis heimilað að banna notkun loftfara á þeim forsendum að öryggiskröfur hefðu ekki verið uppfylltar. Bann við notkun þeirra gat því ekki grundvallast á öðrum forsendum. Er það því niðurstaða nefndarinnar að ofangreind ákvæði tilskipana um hávaða frá loftförum sem fljúga undir hljóðhraða, sem auglýst var að tækju gildi hér á landi með auglýsingu nr. 102/1994, hafi, á þeim tíma er þær voru settar, ekki verið gildar réttarheimildir að íslenskum rétti, þar sem þær skorti efnislega lagastoð í loftferðalögum.

Í loftferðalögum nr. 60/1998 hefur verið bætt úr þessum annmörkum. Í 20. gr. þeirra laga er kveðið á um þau skilyrði sem loftför þurfi að uppfylla til að teljast lofthæf. Þar er m.a. talið upp skilyrði um að loftfarið þurfi að uppfylla stjórnvaldskröfur um mengunarvarnir, meðal annars vegna hávaða og útblásturs. Eftir gildistöku hinna nýju laga hefur því ofangreindum ákvæðum tilskipananna að mati nefndarinnar verið fengin fullnægjandi lagastoð.

Í öðru lagi er hvorki gerð grein fyrir því í auglýsingunni, hvernig aðlaga beri tilskipanirnar að íslenskum aðstæðum, né hefur hún að geyma efnisákvæði um hvernig tilskipunum þessum skuli hrundið í framkvæmd á Íslandi. Í öllum tilskipunum er þó að finna ákvæði um að aðildarríkin skuli samþykka nauðsynleg ákvæði í þessu skyni. Hér er um að ræða sams konar efnisannmarka á gildistöku þessara tilskipana og nefndur var í dæmi 1 hér að framan. Verður sérstaklega að þeim vikið að í kafla B hér á eftir.

Í þriðja lagi eru ekki neinar upplýsingar um það í auglýsingunni hvort tilskipanirnar hafi verið birtar hér á landi og þá hvar. Við nánari eftirgrenslnan nefndarinnar kom í ljós, að þessar tilskipanir voru birtar í sérriti (S 20), sbr. auglýsingu nr. 31/1993 í C-deild Stjórnartíðinda. Tilheyr þær þar II. viðauka og birtast undir fyrirsögninni: Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun (17. hefti af 26) XVII. Umhverfisvernd. Þessi sérrit munu raunar ekki hafa verið komin út þegar auglýsing nr. 102/1994 frá 7. febrúar 1994 var birt. Munu þau ekki hafa komið út fyrr en á síðari hluta ársins 1994. Var því ekki unnt að vísa til þeirra í auglýsingunni. Verður ekki séð hvernig almenningi í landinu er ætlað að finna gerðir, þar sem tilvísun vantar í auglýsingu og flokkun þeirra er í þokkabót með svo torkennilegum hætti sem hér greinir, svo ekki sé nú talað um það tímabil sem leið frá því auglýsingin birtist og þar til gerðin var birt í sérritinu.

Ljóst er að tilskipanir þær sem auglýstar voru sem gildandi réttarheimildir að íslenskum rétti hinn 7. febrúar 1994, með auglýsingu nr. 102/1994 í B-deild Stjórnartíðinda, voru ekki birtar með lögformlegum hætti, sbr. það sem um það efni segir síðar í skýrslu þessari, þegar fjallað verður um álit umboðsmanns Alþingis um birtingu á gerðum hins evrópska efnahagssvæðis (XIII. kafli).

#### 4. dæmi.

Í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 35/1993 um eftirlit með skipum eins og henni var breytt með lögum nr. 62/1993 segir svo:

„Ráðherra er enn fremur heimilt að setja reglugerðir um eftirlit með skipum að því leyti sem það er nauðsynlegt vegna skuldbindinga er leiðir af samningi um Evrópskt efnahagssvæði, nr. 2/1993, með síðari breytingum.“

Ráðherra nýtti sér þessa heimild og birti auglýsingu nr. 566/1993 Auglýsing þessi féll úr gildi 13. september 1995 skv 1. mgr. 3. gr. auglýsingar um gildistöku ákvæða er leiða af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið vegna flutninga á sjó, nr. 442 frá 30. júní 1994. Í 2. gr. þessarar síðast nefndu auglýsingar er sagt að gerðirnar sem henni er ætlað að veita gildi séu birtar í bók 3 sérstakrar útgáfu

EES-viðbættis við Stjórnartíðindi EB, bls. 494-506, sbr. lög nr. 91/1994. Hér hefur „bók 3“ misritast. Gerðirnar eru birtar í bók 4. Ein þeirra leysti tilskipun ráðsins nr. 79/116/EBE, sem lögfest hafði verið með auglýsingu nr. 566/1993, af hólmi. , um gildistöku ákvæða er leiða af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið vegna lágmarkskrafna fyrir tiltekin olíuflutningaskip.

Með auglýsingunni er tilskipun ráðsins nr. 79/116/EBE lögfest ásamt síðari breytingu. Hún fjallar um lágmarkskröfur fyrir tiltekin tankskip sem koma til eða fara frá bandalagshöfnum en með EES samningnum fær hún gildi á Evrópska efnahagssvæðinu. Í 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar er gert ráð fyrir, að aðildarríkin geri viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að tankskip, sem flytja olíu, gas eða önnur efni sem mælast í tilteknu magni og koma til eða fara frá höfnum á yfirráðssvæði þeirra, skuli fullnægja ýmsum skilyrðum. Meðal annars er þeim gert að gefa upplýsingar og tilkynna um ýmis nánar tilgreind atriði. Í 2. mgr. eru lagðar vissar eftirlits- og tilkynningarskyldur á hafnsögumenn og í 3. mgr. er að finna heimild til handa aðildarríkjunum til að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr. við vissar aðstæður. Þá er í 3. gr. tilskipunarinnar beinlínis gert ráð fyrir að aðildarríkin setji lög og stjórn-sýslufyrirmæli sem nauðsynleg séu til þess að framfylgja tilskipuninni.

Ekki verður talið að þessi aðferð við að lögleiða tilskipunina fái staðist.

Í fyrsta lagi stenst það ekki miðað við þau sjónarmið sem hafa verið rakin hér að framan að skyldur séu lagðar á flutningafyrirtæki og aðra vegna umræddra skipa nema ótvíræða efnislega stoð sé að finna til þess í lögum. Í því sambandi verður ekki talið nægjanlegt að veita almenna heimild til að setja stjórnvaldsfyrirmæli „að því leyti sem það er nauðsynlegt vegna skuldbindinga er leiðir af samningi um Evrópskt efnahagssvæði“ án þess að annað og meira komi til. Við athugun í viðkomandi heimildarlögum er enga aðra stoð að finna til að leggja á þær skyldur sem auglýsingin gerir ráð fyrir.

Í öðru lagi hafa þær reglur ekki verið settar sem um er fjallað í 3. gr. tilskipunarinnar. Afleiðingin af því verður meðal annars sú, að ekki liggur ljóst fyrir hvert sé það „lögbæra yfirvald“ sem senda á tilkynningar til samkvæmt tilskipuninni. Þá hefur engin afstaða verið tekin til þess hvort rétt sé eða skylt að víkja frá fyrirmælum tilskipunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr. hennar og loks vantar reglur um viðurlög og málsmeðferð í tilefni af brotum gegn fyrirmælum tilskipunarinnar.

Þess er loks að geta, að í auglýsingunni er sagt, að tilskipunin sé birt í sértiliti, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 31/1993. Ekki er sú birting staðfærð nánar. Á þessu eru sömu annmarkar og nefndir hafa verið við fyrri dæmi og vikið verður að nánar í kafla XIII hér á eftir.

## 5. dæmi.

Í VI. viðauka við EES-samninginn á sviði félagslegs öryggis er meðal annars vísað til reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra sem flytjast á milli aðildarríkja ásamt reglugerða ráðsins um breytingar á þeirri reglugerð. Í sama viðauka er vísað til reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 574/72 sem kveður á um framkvæmd fyrrnefndu reglugerðarinnar ásamt síðari breytingarreglugerða. Reglugerðir þessar ásamt viðaukum eru miklar að vöxtum og fjalla um ástær sem á Íslandi er meðal annars fjallað um í löggjöf um almannatryggingar og löggjöf um atvinnuleysisstryggingar. Samkvæmt a-lið 7. gr. EES-samningsins ber Íslandi þjóðréttarleg skylda til að taka þessar reglugerðir sem slíkar upp í landsrétt.

Í 66. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar segir:

„Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um nánari framkvæmd laga þessara. Þá er ráðherra

heimilt að birta sem reglugerðir reglur Evrópubandalagsins um almannatryggingar, enda eigi ákvæði þeirra stöð í lögum þessum.“

Ráðherra hefur nýtt sér þessa heimild og birt auglýsingu nr. 550/1993 um gildistöku fyrrgreindra EES-reglugerða um almannatryggingar. Með auglýsingu nr. 367/1994 er veitt gildi á Íslandi tilteknum breytingum á þessum reglugerðum ráðsins.

Í lagaákvæðinu er það gert að skilyrði fyrir birtingu og þar með gildistöku reglugerða Evrópusambandsins sem íslenskra reglna á sviði almannatrygginga að ákvæði þeirra eigi stöð í lögum. Slíkt skilyrði væri raunar í gildi, þó að ekkert segði um það í lagatextanum.

Reglugerðin nr. 1408/71 hefur inni að halda ákvæði sem ætlað er að tryggja félagslegt öryggi svo nefndra farandlaunþega. Er markmiðið að fella saman í einn lagabálk „öll grundvallarákvæði um framkvæmd 51. gr. Rómarsáttmálans um bætur til handa launþegum, að meðtöldum þeim sem sækja vinnu yfir landamæri, vinna við árstíðabundin störf og stunda sjómennsku“, eins og það er orðað í inngangi reglugerðarinnar. Sé æskilegt að setja þá meginreglu, að reglugerðin gildi jafnt um alla launþega aðildarríkjanna, sem séu tryggðir samkvæmt almannatryggingareglum, þar sem verulegur munur sé á því til hvaða einstaklinga löggjöf einstakra ríkja nái. Í 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um þá flokka almannatrygginga, sem reglugerðin á að ná til. eru þar taldar upp bætur vegna veikinda, meðgöngu og fæðingar, örorkubætur að meðtöldum bótum sem ætlaðar eru til að viðhalda eða auka möguleika á tekjuöflun, bætur vegna elli, bætur til eftirlifenda, bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma, dánarstyrkir, atvinnuleysisbætur og fjölskyldubætur. Í reglugerðinni er síðan að finna margháttuð ákvæði um réttindi launþega sem fara milli aðildarríkja, meðal annars um að störf og dvöl í einu ríki kunni að afla réttar til almannatryggingabóta í öðru.

Í lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 með síðari breytingum eru lögfest ýmis konar skilyrði fyrir rétti til bóta skv. lögnum og geta þau verið mismunandi eftir því um hvaða bætur ræðir. Fyrrgreindum reglugerðum er meðal annars ætlað að stuðla að því að veita þeim, er undir reglugerðirnar falla, bætur óháð búsetu þeirra en jafnframt er þeim ætlað að forðast óþarfa skörun bóta. Ákvæði reglugerðanna geta því væntanlega bæði leitt til þess að einstaklingar öðlist rýmri bótarétt en samkvæmt almennum ákvæðum almannatryggingalaga (til dæmis þar sem lögheimili eða búseta eru skilyrði bóta) eða þrengri rétt (til dæmis í þeim tilvikum er bætur skarast).

Við mat á því, hvort fullnægjandi lagastoð sé fyrir beitingu ákvæða reglugerðanna hér á landi, ber að hafa í huga, að 64. gr. laga um almannatryggingar, hefur að geyma sérstaka heimild fyrir ríkisstjórnina til að semja við erlend ríki um gagnkvæman rétt til þeirra hlunninda sem almannatryggingar veita. Er í slíkum samningi meðal annars heimilt að kveða svo á að lögheimilistímabil, atvinnutímabil eða tryggingatímabil í öðru ríki skuli jafngilda lögheimilistíma á Íslandi og ennfremur er hægt að kveða á um rétt til bótagreiðslna samkvæmt almannatryggingum við búsetu í öðru samningsríki. Með þessu ákvæði er ríkisstjórninni heimilað að víkja frá tilteknum skilyrðum almannatryggingalaga fyrir rétti til bótagreiðslna enda sé það gert með milliríkjasamningi. Þessa heimild hefur ríkisstjórnin nýtt sér með gerð EES-samningsins sbr. VI. viðauka við samninginn. Þau frávik sem 64. gr. heimilar sérstaklega eiga því „stöð í lögum“ svo notað sé orðalag 66. gr. almannatryggingalaga. Í þessu sambandi er þó rétt að vekja athygli á að ákvæði reglugerðanna eru svo umfangsmikil, flókin og óaðgengileg að verulegum vandkvæðum er bundið að átta sig á við yfirllestur hvaða áhrif þau kunna að hafa í einstökum tilvikum. Hlýtur það að vera mikið áhyggjuefni að löggjöf sé þannig háttáð á sviði sem er jafn mikilvægt fyrir allan almenning og almannatryggingalöggjöfin, ekki síst þegar haft er í huga að íslensk lagahefð hefur til þessa byggt á tiltölulega skýrum og aðgengilegum textum.



Í auglýsingum nr. 550/1993 og 367/1994 er sagt að gerðirnar sem þar er ætlunin að lögleiða séu birtar í sértili, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 31/1993 og í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB - sérstakri útgáfu: Bók 4, bls. 35-80. Þessir birtingarhættir eru sjálfsgagt studdir við 4. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 1. gr. laga nr. 91/1994. Svo sem nánar verður vikið að í XIII. kafla skýrslu þessarar, er hér ekki um að ræða fullnægjandi birtingu fyrir stjórnvaldsfyrirmæli, sem ætlað er að gilda að landsrétti á Íslandi.

Eins og fyrir sagði taka framangreindar reglugerðir ekki einungis til þeirra bóta sem um er fjallað í íslenskum almannatryggingalögum heldur og til atvinnuleysisbóta en um þær giltu á þessum tíma lög um atvinnuleysisstryggingar nr. 93/1993. Nú hafa verið sett ný lög um atvinnuleysisstryggingar nr. 12/1997. Með lögum nr. 116/1993 voru gerðar á þeim tiltekna breytingar vegna EES-samningsins. Í þeim breytingum var ekki leidd í lög heimild til að birta sem reglugerðir reglur Evrópusambandsins hvað atvinnuleysisstryggingar varðar eins og gert var með lögum nr. 117/1993 varðandi bætur þær sem fjallað er um í almannatryggingalögum. Þegar framangreindar auglýsingar nr. 550/1993 og nr. 367/1994 um gildistöku EES-gerða voru birtar skorti því lagaheimild til setningar slíkra reglna varðandi atvinnuleysisstryggingar. Úr þessu var ekki bætt fyrir en með lögum nr. 45/1995 er öðluðust gildi 9. mars 1995 eða rúmlega 14 mánuðum eftir gildistöku EES-samningsins. Má segja að þar með hafi fyrrgreindum reglugerðum verið veitt lagastoð eftir á samanber þó það sem áður sagði um birtingu reglugerðanna. Með reglugerð nr. 524/1996 um greiðslu atvinnuleysisbóta eru í IV. kafla settar reglur um rétt til bóta í atvinnuleit í öðru EES-landi sem efnislega byggja á fyrrgreindum EB-reglugerðum.

## 6. dæmi.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til nefndarinnar er nefnt dæmi um hvernig staðið hafi verið að því að taka gerðir um opinber innkaup í XVI. viðauka EES-samningsins upp í íslenskan rétt. Talið hafi verið að gildandi lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 63/1970 og laga nr. 52/1987 um opinber innkaup hafi ekki verið nægilegur grundvöllur til að taka gerðir þessar upp. Hafi það m.a. byggst á því að gerðir þessar hafi lagt skyldur á sveitarfélög og ýmsa aðra aðila en ríkið. Mikilvægustu ákvæði þessara tilskipana hafi því verið lögfest en um önnur atriði er vörðuðu framkvæmd hafi verið sett reglugerð. Er um þetta vísað til laga nr. 55/1993 og reglugerðar nr. 302/1996.

Nefndin hefur kannað, hvernig til hefur tekist í þessu efni.

Með lögum nr. 55/1993 voru gerðar breytingar á lögum nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup. Breytingarnar lutu að því að bæta inn í þessi tvennu lög ákvæðum er vörðuðu útboð opinberra framkvæmda og opinberra innkaupa á Evrópska efnahagssvæðinu. Var jafnframt ákveðið í lögnum að þessi nýju ákvæði skyldu auk ríkisins taka til framkvæmda og innkaupa sveitarfélaga og fleiri opinberra aðila. Er hin nýju ákvæði aðallega að finna í 4. og 5. mgr. 1. gr. og VI. kafla laga nr. 63/1970, sem ber heitið Opinberar framkvæmdir á Evrópska efnahagssvæðinu“ og svo 2. mgr. 1. gr. og 10.-14. gr. laga nr. 52/1987.

Efnislega fjalla hin nýju lagaákvæði um skyldu hinna opinberu aðila, þar með talið sveitarfélaga, til að bjóða út verk og innkaup á Evrópska efnahagssvæðinu ef verðmæti samnings nær tilteknum stærðarmörkum. Þá er kveðið á um sérstakar kynningarauglýsingar sem skylt er að senda útgáfustjórn Evrópu-bandalagsins til birtingar. Loks er í lögnum kveðið á um heimild til að kæra til fjármálaráðuneytis, ef verktaki telur að stjórnvald eða annar verkkaupi, sem lögin taki til, „hafi tekið ákvörðun í tengslum við framkvæmd útboðs eða gerð verksamnings sem felur í sér brot á ákvæðum VI. kafla laga þessara (innsk. þ.e. laga nr. 63/1970) og getur hann þá kært þá ákvörðun til fjármálaráðuneytis.“ Í 14. gr. laga nr.

52/1987 er vísað til ákvæða laga nr. 63/1970 um meðferð kæru, úrræði vegna kæru og fleira. Eru ráðherra fengnar í lögnum sérstakar heimildir til að bregðast við, meðal annars að stöðva útboð og gerð verksamnings. Í lögnum voru hins vegar ekki sett nein efnisákvæði sem ætlað var að binda hendur verkaupa við val á tilboðum og samningsgerð. Af þessu er ljóst að í þessum lagaákvæðum felast engar skyldur á hendur sveitarfélögum um val á tilboðum og gerð samninga um verk eða innkaup eftir að auglýsingum og útboðum á Evrópska efnahagssvæðinu sleppir Hið sama kann að gilda um aðra sjálfstæða aðila sem löggin taka til. Um slíka samningsgerð sveitarfélaga gilda einfaldlega áfram almennar laga-reglur, sjá einkum lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Jafnframt er ljóst að heimild ráðherra samkvæmt lögnum til afskipta af sveitarfélögum er bundin við meint brot á ákvæðum laganna um auglýsingar og útboð á Evrópska efnahagssvæðinu en tekur ekki til ætlaðra brota sveitarfélaga gegn bjóðanda við val á tilboði og samningsgerðina sjálfa.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til nefndarinnar kemur fram, svo sem áður sagði, að tilefni laga-breytinganna 1993 hafi verið að afla lagaheimilda til að taka upp gerðir um opinber innkaup í XVI. viðauka EES-samningsins í íslenskan rétt. Gerðirnar, sem um ræðir, eru taldar upp í 7 tölulögum í 2. mgr. 50. gr. reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Það athugist að í 3. mgr. 50 gr. er sagt, að gerðirnar séu birtar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sérstakri útgáfubók 5, bls. 37-205. Þetta er ekki rétt að því er varðar gerðirnar í 4. og 7. tl. 2. mgr. 50. gr. Þær má finna í viðbæti við C-deild Stjórnartíðinda nr. 31/1993, S43, bls. 145 og 148. Fyrir setningu reglugerðar nr. 302/1966 vísast um þessi efni til reglugerðar nr. 591/1993 og EBE-gerða sem þá voru birtar sem fylgiskjöl reglugerðarinnar í B-deild Stjórnartíðinda. Þar voru m.a. birtar þessar tvær síðast nefndu gerðir (fskj. VII og VIII á bls. 1366 og 1369 í B-deild 1993). Reglugerð nr. 591/1993 var breytt með reglugerð nr. 506/1994 en sú breyting hefur ekki sérstaka þýðingu fyrir þau atriði sem hér um ræðir. Þessar gerðir hafa meðal annars inni að halda efnisreglur er varða val á tilboðum og samningsgerð eftir opinber útboð, sem ætlað er að binda sveitarstjórnir jafnt og handhafa framkvæmdarvalds ríkisins. Það var því nauðsynlegt að afla með laga-breytingunum 1993 efnislegra heimilda til að mega setja stjórnvaldsfyrirmæli sem binda skyldu sveitarfélög að þessu leyti. Heimildir ráðherra til að setja reglugerðir um framkvæmd þessara tvennra laga er að finna í 36. gr. laganna nr. 63/1970, sbr. 3. gr. laga nr. 55/1993 og í 17. gr. laga nr. 52/1987, sbr. 6. gr. laga nr. 55/1993. Þar er í báðum tilvikum aðeins sagt um það sem gerist eftir að útboð hefur farið fram, að hann skuli kveða í reglugerð á um „val á tilboðum“. Þetta orðalag verður ekki talið duga til að ráðherra megi takmarka heimildir sveitarfélaga til samningagerðar á þessu sviði með almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Slíkar takmarkanir þarfnast ótvíræðra efnislegra heimilda í settum lögum. Koma þar bæði til þau almennu sjónarmið um þörf settra laga sem fyrir voru nefnd í skýrslu þessari og svo sú sjálfstjórn sem sveitarfélögum er tryggð í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Með því að slík ákvæði voru ekki sett í löggin verður að telja að ákvæði umræddra gerða um skyldur sveitarstjórna í þessum efnum hafi ekki verið réttilega leiddar í íslenskan rétt.

Nú hafa verið gerðar frekari breytingar á lögum nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup með lögum nr. 85/1998. Þær breytingar bæta ekki úr þeim annmörkum á lögnum sem hér hafa verið gerðir að umtalsefni.

Við birtingu þeirra gerða sem hér um ræðir eiga svipaðar athugasemdir og gerðar voru við fyrri dæmi og um verður fjallað í XIII. kafla að neðan.

## B. *Nokkur almenn atriði.*

Í dæmunum hér að framan hefur á hverjum stað fyrir sig verið gerð grein fyrir þeim annmörkum sem eiga við hvert tilvik. Meginniðurstöður dæmanna verða dregnar saman í XIV. kafla hér að aftan. Hér er hins vegar ástæða til að víkja að nokkrum atriðum sem varða gerðirnar almennt, einkum textagerð þeirra og svo nokkur fleiri almenn atriði, sem ástæða þykir til að nefna í skýrslu þessari.

Í b-lið 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er sagt, að gerð sem samsvari tilskipun EBE skuli veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina á því að taka gerðina upp í landsrétt. Með öðrum orðum er lögð sú skylda á herðar samningsríki að taka efni slíkrar tilskipunar upp en á þann hátt sem viðkomandi ríki sjálft kýs.

Óhætt er að segja, að í íslenskum rétti gildi sú hefð, að settar lagareglur skuli vera skýrar og með ákveðnu efni, þannig að þær henti til að mæla fyrir um réttarstöðu þeirra aðila, sem reglunni er ætlað að ná til. Margar tilskipanir EB hafa inni að halda texta með efni sem engan veginn getur talist henta í settar lagareglur samkvæmt þessari íslensku hefð. Til dæmis fer oft fyrir tilskipun inngangur þar sem lýst er almennum markmiðum hennar og kveðið á um viðfangsefni sem samningsríki vilji takast á hendur. Oft er orðalag tilskipana með þeim hætti, að samningsríki skuli tryggja eitt og annað með löggjöf sinni. Stundum eru gefnir valkostir um, hvernig haga megi reglum á ákveðnu sviði. Þá koma fyrir tilvik sem gera ráð fyrir að aðildarríki geti sett reglur sem gangi lengra en viðkomandi reglugerð segir til um og ennfremur að ríki geti ákveðið undanþágur frá reglum tilskipunar í lögum sínum. Loks er þar oft að finna ákvæði sem ráðgera, að aðildarríkin skuli gera sérstakar ráðstafanir til að framfylgja ákvæðum tilskipunar fyrir tilsettan tíma og tilkynna þær síðan til framkvæmdastjórnarinnar.

Við könnun sína hefur nefndin rekist á ýmis dæmi um auglýsingar og tilkynningar, þar sem því er lýst, að tilskipanir með þess háttar efni sem að ofan greinir hafi í heild verið teknar í íslenskan rétt, án þess að unnar séu úr þeim réttarreglur sem geta talist fullnægjandi sem slíkar miðað við íslenskar hefðir um settan rétt eða jafnvel þær kröfur sem tilskipun sjálf gerir til setningar slíkra reglna.

Dæmi af þessu tagi skulu nefnd:

Í 2. dæmi í kafla A að framan kemur fram að auglýsing nr. 51/1996 um gildistöku EES-reglugerða um inn- og útflutning tiltekinna hættulegra efna hefst á eftirfarandi orðum:

„Með vísan til meginmáls EES-samnings, II. viðauka, ásamt viðbótum, breytingum og bókunum, auk annarra ákvæða hans, er hér með auglýst gildistaka eftirtalinnar reglugerða: .... „

Dæmi þetta er valið af handahófi en tekið skal fram að fjölmörg sambærileg má finna. Með texta af þessu tagi er ljóst, að lesandanum er sjálfum ætlað að finna þær breytingar og viðbætur á reglugerðunum sem á kann að vanta og máli skipta samkvæmt öðrum hlutum EES-samningsins. Þetta getur verið vandasamt verk, hvort sem er fyrir lögfræðinga eða aðra og víst er að lagatexti sem er svona úr garði gerður verður tæpast talinn skýr eða aðgengilegur. Í því dæmi sem hér er sérstaklega nefnt verður lesandinn í fyrsta lagi að athuga, hvort meginmál EES-samningsins feli í sér frávik frá ákvæðum reglugerðarinnar. Í öðru lagi þarf hann að leiðrétta hana með hliðsjón af hinni svonefndu altæku aðlögun sem bókun 1 með EES-samningnum ráðgerir. Í þriðja lagi þarf hann að kanna, hvort leiðrétta þurfi reglugerðina vegna svonefndra almennra eða sérstakra aðlagana í viðkomandi viðauka. Loks þarf hann að fullvissa sig um hvort einstakar bókunir með EES-samningnum eða aðrar yfirlýsingar sem honum fylgja hafi að geyma frávik frá ákvæðum reglugerðarinnar.

Í 3. dæmi í kafla A að framan var meðal annars nefnd tilskipun ráðsins nr. 80/51/EBE um takmörkun á hávaða frá loftförum sem fljúga undir hljóðhraða. Í henni er til dæmis að finna í 3. tl. 3. gr., 2. tl. 4. gr. og 6. gr. ákvæði sem heimila aðildarríkjum að kveða á um sérstakar undanþágur frá reglum tilskipunarinnar í vissum tilvikum. Í 7. gr. er svo kveðið á, að aðildarríki skuli eftir megni gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að loftför, sem ekki eru skrásett í aðildarríki en nota flugstöðvar á yfirráðasvæði þeirra, uppfylli að minnsta kosti jafnströng skilyrði og þau sem loftför aðildarríkjanna verða að uppfylla. Er vandséð hvernig það fær staðist að gera það eitt að veita texta þessarar tilskipunar gildi á Íslandi svo sem gert er með auglýsingu nr. 102/1994. Sýnist með því ekki einu sinni fullnægt þeirri aðferð sem tilskipunin sjálf ráðgerir, hvað þá að með þessum hætti sé fullnægt þeirri almennu kröfu sem fyrir var getið um skýrleika settra réttarreglna. Við athugun sína hefur nefndin rekist á fjölda dæma um gildistöku tilskipana, sem eru hliðstæð þessu.

Í 5. dæmi í kafla A hér að framan var fjallað um reglugerðir ráðsins á sviði almannatrygginga og atvinnuleysisbóta. Þar kom fram að ákvæði reglugerða þessara eru afar umfangsmikil, flókin og óaðgengileg. Er víst að íslensk lagahefð stendur til þess að textar settra lagareglna séu jafnan mun skýrari og einfaldari heldur en þarna er raunin. Mörg fleiri dæmi af svipuðum toga má finna meðal reglugerða EB, sem taka ber upp í landsrétt á Íslandi skv. a-lið 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Við þessu er líklega fátt að gera, þar sem skuldbindingin samkvæmt þessu ákvæði samningsins stendur til þess að taka reglugerðir þessar óbreyttar upp í landsrétt.

Finna má dæmi um að meiri takmarkanir á athafnafrelsi hafi verið lögleiddar hér á landi heldur en gilda á hinu evrópska efnahagssvæði, þó að sjálfsagt hafi ekki verið stefnt að slíkri niðurstöðu. Með 10. gr. laga nr. 85/1998 var gerð breyting á 10. gr. laga nr. 52/1987 um opinber innkaup, sbr. 5. gr. laga nr. 55/1993. Með breytingunni var kveðið svo á, að skylda laganna til að bjóða opinber innkaup út á Evrópska efnahagssvæðinu skyldi ekki einungis taka til kaupa á vörum heldur og til kaupa á þjónustu. Við lagabreytinguna voru ekki lögleiddar neinar takmarkanir á skyldunni til að bjóða út þjónustusamninga ef efni þeirra væri með tilteknum hætti. Slíkar takmarkanir er hins vegar að finna í 1. gr. tilskipunar ráðsins 92/50/EBE frá 18. júní 1992 um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu, sem fyrst var sögð leidd í gildi hér á landi með reglugerð nr. 506/1994 um breyting á reglugerð nr. 591/1993 um opinber innkaup og opinberar framkvæmdir á Evrópska efnahagssvæðinu, sjá 6. tl. 2. gr. eftir breytinguna, sbr. síðar 6. tl. 2. mgr. 50. gr. reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Með því að ákveða í settum lögum á Íslandi almenna útboðsskyldu á Evrópska efnahagssvæðinu fyrir opinbera þjónustusamninga sem fara yfir tiltekin stærðarmörk, án þess að undanskilja skyldunni þá samninga sem undan eru skildir í þeirri tilskipun sem um þetta fjallar, höfum við orðið „kapólskari en páfínn“, án þess að séð verði að slíkt hafi vakað fyrir nokkrum manni. Er alveg ljóst, að ráðherra er óheimilt að ákveða með almennum stjórnvaldsfyrirmælum undanþágur frá útboðsskyldunni hafi honum ekki verið fengin til þess sérstök lagaheimild. Í sjálfu sér má segja að hið sama gildi um opinbera samninga um vörukaup og opinbera verksamninga, þar sem í tilskipunum ráðsins þar sem um þá er fjallað, er einnig gert ráð fyrir undanþágum frá útboðsskyldu, þó að hin íslensku lagaákvæði nefni þær ekki. Þessar undanþágur eru umfangsminni heldur en undanþágurnar, þegar um útboð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu ræðir. Sjá hér 2. gr. tilskipunar ráðsins 93/36/EBE um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra samninga um vörukaup og 4. gr. tilskipunar ráðsins 93/37/EBE um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra verksamninga.

Þess skal getið að nefndin hefur við störf sín rekist á auglýsingu um gildistöku reglugerðar hins evrópska efnahagssvæðis, sem birt er í B-deild Stjórnartíðinda, þar sem þess er getið að reglugerðin sé birt sem fylgiskjal með auglýsingunni, en svo illa hefur tekist til, að slík birting hefur farist fyrir. Vísast

um þetta til auglýsingar nr. 508/1998 um gildistöku reglugerðar ráðsins nr. 3577/92 frá 7. desember 1992 um beitingu meginreglunnar um frjálsa þjónustustarfsemi í flutningum á sjó innan aðildarríkjanna (gestaflutningar á sjó). Í tilviki af þessu tagi er vitaskuld ljóst að engin gildistaka hefur átt sér stað.

### *XIII. Birthing EES-gerða.*

Á árinu 1997 tók umboðsmaður Alþingis að eigin frumkvæði til athugunar, hvernig staðið hefði verið að „birtingu og miðlun upplýsinga um „gerðir“ samkvæmt EES-samningnum og réttarreglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra“. Skilaði hann í byrjun árs 1998 forsætisráðherra álitinu sínu um þetta efni dagsettu 9. janúar 1998 (mál nr. 2151/1997). Í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnarinnar 20. janúar 1998 er niðurstöðum umboðsmanns lýst með eftirfarandi hætti:

„Niðurstöður athugana umboðsmanns liggja nú fyrir í álitinu sem hann hefur beint til mín fyrir hönd Stjórnarráðs Íslands og eru í meginatriðum tvíþættar.

Annars vegar telur hann leika vafa á því, hvort íþyngjandi ákvæðum þessara „gerða“ verði beitt gagnvart almenningi, þegar þær hafa verið teknar upp í íslenskan rétt með því einu að vísa til nafns og númers þeirra í lögum eða reglugerð, en efnisleg ákvæði þeirra ekki að öðru leyti birt í A- eða B-deild Stjórnartíðinda, sbr. þau fyrirmæli, sem hann telur ótvíræð vera í 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, og í 27. gr. stjórnarskrárinnar. Hvað sem líði gildi slíkrar birtingar að landslögum telur hann jafnframt ljóst, að ákvæði „gerða“ sem einvörðungu hafa verið birt í „blaði því sem útgáfumiðstöð EFTA gefur út í Brussel í Belgíu“ (þ.e. EES-viðbætur við Stjórnartíðindi EB), geti vart talist aðgengileg almenningi. Þar við bætist, að ekki sé samræmi í því, með hvaða hætti vísað sé til birtingar „gerðanna“, og ekki einu sinni alltaf ljóst, hvar þær hafi verið birtar. Samkvæmt þessu sé aðgangur almennings að þeim „gerðum“, sem teknar hafa verið upp í íslenskan rétt, með svonefndri tilvísunaraðferð, í raun takmarkaður og af þeirri ástæðu ekki fullnægjandi, þar sem réttaröryggi almennings sé þá skert.

Hins vegar bendir umboðsmaður á að auglýsingar um gildistöku EB-“gerða“ séu almennt ekki birtar í svonefndum EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sbr. hins vegar skyldu skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldafyrirmæla (sic), til að birta slíkar tilkynningar í C-deild Stjórnartíðinda. Í þeim komi m.a. fram frá hvaða tímamarki stjórnvöld séu að þjóðarétti bundin af slíkum „gerðum“, en frá þeim tíma beri t.d. almennt að skýra íslensk lög og stjórnvaldsfyrirmæli til samræmis við þær eftir því sem unnt er. Þar sem slíkar auglýsingar hafi ekki verið birtar í C-deild Stjórnartíðinda frá því að lög nr. 91/1994 tóku gildi (þ.e. um útgáfu EES-viðbætis við Stjórnartíðindi EB), telur hann ennfremur rétt að tekið verði til athugunar hvernig rétt sé að standa að tilhögun á slíkum auglýsingum, þ.á m. hvar beri að birta þær.“

Með bréfi til formanns nefndarinnar 20. janúar 1998 fól forsætisráðherra henni að taka álit umboðsmanns til athugunar. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Á fundi ríkisstjórnarinnar í dag var fallist á tillögu mína um að fela nefnd þeirri, er þér stýrið, að taka álit þetta til athugunar og gera tillögur til mín um, hvernig brugðist verði við þeim athugasemdum er þar koma fram og álitaeftum um úrbætur á þessu sviði. Er þess sérstaklega óskað, að ráðgjöf nefndarinnar taki bæði til þess, hvernig risið verði undir þeim kröfum sem stjórnarskrá og lands-

lög gera til birtingar fyrir mæla af þessu tagi framvegis sem og hvort og til hvaða ráðstafana beri að grípa vegna þeirra „gerða“ sem þegar hafa verið birtar með þeim hætti sem umboðsmaður gerir athugasemdir við.“

Ekki er ástæða til að endurbirta hér niðurstöður umboðsmanns Alþingis í álitinu 9. janúar 1998. Það skal aðeins sagt að nefndin er að öllu leyti sammála umboðsmanni um þá annmarka sem verið hafa á birtingu gerðanna. Kemur þetta raunar fram á einstökum stöðum í dæmunum sem nefnd voru að framan.

Meginatriði málsins eru þessi:

1. Í 27. gr. stjórnarskrárinnar er skýrt á það kveðið að birta skuli lög. Um birtingarháttu skuli fara að landslögum. Í álitum umboðsmanns Alþingis er gerð grein fyrir hinum augljósu röksemdum fyrir þessum fyrir mælum stjórnarskrárinnar. Segir þar meðal annars (bls. 16), að auðsæ sjónarmið um réttaröryggi leiði til þess, að almenningur verði að eiga kost á, að kynna sér efni og tilvist réttarreglna og þar með gæta hagsmuna sinna í skiptum sín í milli eða við stjórnvöld.

2. Um birtingarháttu laga fer að lögum nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Meginreglur laganna fela það í sér, að lög skuli birta í A-deild Stjórnartíðinda (1. gr.) en reglugerðir og ýmis önnur almenn fyrir mæli sem stafa frá handhöfum framkvæmdarvalds í B-deild Stjórnartíðinda (1. mgr. 2. gr.). Loks á að birta í C-deild Stjórnartíðinda samninga við önnur ríki og auglýsingar varðandi gildi þeirra (2. mgr. 2. gr.).

3. Með lögum nr. 91/1994 var aukið við lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið nýrri grein sem varð 4. gr. laganna. Þar er kveðið á, að birting breytinga og viðbóta við EES-samninginn í sérstöku blaði, sem gefið verði út á vegum útgáfumiðstöðvar EFTA, skuli teljast fullgild birting. Svo sem fram kemur í álitum umboðsmanns Alþingis er ljóst, að birtingu skv. þessu ákvæði er ætlað að koma í staðinn fyrir birtingu í C-deild Stjórnartíðinda.

4. Það hefur verið algengur háttur við lögleiðingu gerða Evrópubandalagsins hér á landi, að birta texta þeirra ekki í Stjórnartíðindum, heldur láta við það sitja að vísa til textans í séríttinu sem út er gefið á vegum útgáfumiðstöðvar EFTA, sbr. lög nr. 91/1994. Hefur þessi aðferð við birtinguna verið nefnd „tilvísunaraðferð“, meðal annars í álitum umboðsmanns Alþingis.

5. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda skal birta í C-deild Stjórnartíðinda auglýsingar varðandi gildi samninga Íslands við önnur ríki. Í álitum umboðsmanns Alþingis er á það bent, að birting í hinum svonefnda „EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB“, það er að segja birtingu skv. 1. gr. laga nr. 91/1994, skeri ekki úr um það í öllum tilvikum, hvort og þá hvenær ákvörðun taki gildi að þjóðarétti, og þar með hvort og þá hvenær þjóðréttarskuldbinding til að fella breytingar inn í íslenska lögjölfur hefur stofnast.

Svo sem fram kemur að framan orðar umboðsmaður Alþingis niðurstöðu sína á þann veg, að vafi leiki á, hvort íþyngjandi ákvæðum gerða verði beitt gagnvart almenningi, þegar þær hafi verið teknar upp í íslenskan rétt með því einu að vísa til nafns og númers þeirra í lögum eða reglugerð, en ákvæði gerðarinnar ekki að öðru leyti birt í A- eða B-deild Stjórnartíðinda, sbr. ótvíræð fyrir mæli 7. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. 27. gr. stjórnarskrárinnar. Nefndin tekur fram um þetta að henni þyki ekki vera hér mikill vafi á ferðinni. Telur hún einsýnt að þessi háttur við birtinguna standist ekki íslenskar réttarreglur og því hafi ákvæði gerða sem svona hafa verið birtar ekki verið leidd réttilega í landsrétt. Það er síðan að sjálfsögðu rétt sem umboðsmaður bendir á, að það fellur undir dómstóla landsins að skera endanlega úr þessu.

Nefndin tekur einnig undir álit umboðsmanns Alþingis að því er varðar annmarka á birtingu tilkynninga um gildistöku þeirra breytinga á EES-samningnum, sem gerðar hafa verið eftir að hann tók gildi í upphafi. Telur nefndin að skylt sé að íslenskum lögum að birta auglýsingar um þetta efni í C-deild Stjórnartíðinda skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 eða að minnsta kosti í svonefndum „EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB“ sem gefinn er út skv. lagaheimildinni í 1. gr. laga nr. 91/1994. Þetta hefur ekki verið gert.

#### XIV. *Niðurstöður.*

Svo sem fram kemur að ofan telur nefndin að verulegir annmarkar hafi verið á því að meginreglum íslenskrar stjórnskipunar hafi verið fylgt við að leiða reglur hins evrópska efnahagssvæðis í íslenskan rétt. Meginatriðin eru þessi:

1. Ekki hefur ávallt verið hugað nægilega að því, hvort í settum lögum sé að finna efnislegar heimiðir til að setja stjórnvaldsfyrirmæli sem skerða frelsi eða hafa inni að halda almennar réttarreglur sem snúa að borgurunum, sbr. það sem um þessar meginreglur sagði í III. kafla að framan.
2. Dæmi eru um, að leiða hafi átt í íslenskan rétt gerðir sem samsvara tilskipunum EB, án þess að unnar hafi verið úr þeim reglur sem geta talist fullnægjandi að því er varðar efni og skýrleika miðað við ótvíræðar hefðir í settum rétti á Íslandi.
3. Finna má dæmi um að vegna aðildarinnar að hinu evrópska efnahagssvæði hafi verið lögleiddar hér á landi reglur sem binda hendur Íslendinga, án þess að jafnframt hafi verið lögleiddar þær undanþágur frá reglunum sem gilda á svæðinu. Afleiðingin er þá sú að meiri takmarkanir eru settar á athafnafrelsi íslenskra borgara heldur en leiðir af skuldbindingunni um að lögleiða viðkomandi gerð.
4. Við birtingu á fjölmörgum gerðum svæðisins, sem ætlunin hefur verið að lögleiða hér á landi, hefur ekki verið farið að kröfum stjórnarskrár og íslenskra laga.
5. Auglýsingar á gildistöku að þjóðarétti á breytingum á viðaukum og bókunum við samninginn um hið evrópska efnahagssvæði hafa ekki átt sér stað svo sem ótvírætt er skylt samkvæmt íslenskum lögum.

Reykjavík, 16. september 1998

Árni Kolbeinsson.  
(sign.)

Jón Steinar Gunnlaugsson.  
(sign.)

Stefán Már Stefánsson.  
(sign.)

## 6. viðauki

### Skammstafanir og heiti á íslensku og ensku

Íslensk skammst.	Skýring	Ensk skammst.	Skýring
EES	Evrópska efnahagssvæðið (sjá <a href="http://ees.is">ees.is</a> )	EEA	European Economic Area
EES-samningurinn	Samningur EFTA-ríkjanna innan EES við ESB um Evrópska efnahagssvæðið	EEA Agreement	
EFTA	Fríverslunarsamtök Evrópu – Ísland, Noregur, Sviss, Liechtenstein	EFTA	European Free Trade Association
EFTA-ríkin innan EES	Ísland, Noregur og Liechtenstein, þ.e. þau EFTA-ríki sem eiga aðild að EES-samningnum	EFTA EEA States	–
(ESA)	Eftirlitsstofnun EFTA	ESA	EFTA Surveillance Authority
	Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar	JCD	Joint Committee Decision
ESB	Evrópusambandið	EU	European Union
EB	Evrópubandalagið	EC	European Community

#### Nokkrar stofnanir og nefndir Evrópusambandsins:

–	Ráðið	CEU	Council (of the EU)
–	Frankvæmdastjórn ESB	COM	European Commission
–	Evrópuþingið	EP	European Parliament
(EMU)	Efnahags- og myntbandalag Evrópu	EMU	European Monetary Union
	Evrópudómstóllinn	ECJ	European Court of Justice
		ESC	European Economic and Social Committee
		CoR	Committee of the Regions
	Hagstofa Evrópubandalaganna	Eurostat	Statistical Office of the European Communities
	Seðlabanki Evrópu	ECB	European Central Bank
	Fjárfestingabanki Evrópu	EIB	European Investment Bank

#### Evrópusamstarf almennt; stofnanir sem ekki heyra undir ESB

–	Evrópuráðið	CoE	Council of Europe
	Mannréttindadómstóll Evrópu	ECHR	European Court of Human Rights



## 7. viðauki

### Heimasíður og slóðir með gagnlegu efni

Heimasíða stjórnarráðsins:

[www.stjr.is](http://www.stjr.is)

Heimasíða utanríkisráðuneytisins:

[www.utn.stjr.is](http://www.utn.stjr.is)

EES-samningurinn:

[www.ees.is](http://www.ees.is)

Stiklur, vefrit viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins:

[www.stiklur.is](http://www.stiklur.is)

Heimasíða Evrópusambandsins:

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Heimasíða fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg:

[www.esb.is](http://www.esb.is)

Vefsíða EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunnar EFTA og EFTA-dómstólsins:

[www.efta.int](http://www.efta.int)

Listi yfir ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar:

<http://secretariat.efta.int/web/legalcorner/>

Starfsfólk EFTA-skrifstofunnar:

<http://secretariat.efta.int/web/contacts/organigramme>

Starfsfólk Eftirlitsstofnunnar EFTA (ESA):

<http://www.eftasurv.int/about/dbaFile2805.pdf>

Gerðir sem hafa verið birtar í Stjórnartíðindum EB:

[www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html)

Reglur ESB sem eru á forstigi eða vinnslustigi:

[www.europa.eu.int/prelex](http://www.europa.eu.int/prelex)

AIDA gagnagrunnur ESA:

<http://www.eftasurv.int/information/implementationstatus/>

EES-viðbætur:

<http://secretariat.efta.int/web/publications/EEASupplement>