

## 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 samkeppniskeyrðum 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 samkeppniskeyrði 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 samningsskuldbindingum 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.

#### *„Viðbótarþakkin“.*

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 („viðbótarþakkin“) 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 þingsályktunartillögnum 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 sjávarútvegsmál 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. Iðnaðar- 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 tímaþröng 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 úrskeiðis 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 vinnuáðstöðu 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 þrjá 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 stjórnarfars- 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 tilskipunum 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 samþykkja 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 eftirgrennslan 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 þessarar (innsk. þ.e. laga nr. 63/1970) og getur hann þá kært þá ákvörðun til fjármálaráðuneytis.“ Í 14. gr. laga nr.