

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64 16. desember 1943, o.fl.

(Lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000–2001.)

Um breytingu á lögum um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64 16. desember 1943, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 2. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 22/1962 og 1. gr. laga nr. 95/1994:

a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein er hljóðar svo:

Við birtingu stjórnvaldsfyrirmæla í B-deild Stjórnartíðinda, sem sett eru til innleiðingar EES-reglna, er heimilt að vísa til birtingar skv. 3. mgr.

b. Við 2. mgr., er verður 3. mgr., bætist nýr málslíður er hljóðar svo: Birting ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og þeirra gerða, sem þar er vísað til, í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB telst jafngild birting að þessu leyti.

Um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2 13. janúar 1993, með síðari breytingu.

2. gr.

4. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 91/1994, fellur brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Markmið samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins) um að mynda öflugt og einsleitt efnahagssvæði er reist á þeirri forsendu að sambærilegar reglur gildi í öllum aðildarríkjum samningsins á þeim sviðum sem hann tekur til. Með samningnum er hins vegar ekki aðeins stefnt að sameiginlegum reglum á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) heldur er einnig gert ráð fyrir því að samræmi sé á milli reglna EES og reglna Evrópubandalagsins (EB) og Kola- og stálbandalagsins (KSE) á þessum sviðum. Gerir samningurinn því ráð fyrir að viðaukum hans sé breytt eftir því sem þróun reglna bandalaganna gefur tilefni til. Í samræmi við þessi meginmarkmið samningsins hafa þau EFTA-ríki, sem aðild eiga að samningnum, skuldbundið sig til að taka upp í landsrétt sinn verulegan hluta af afleiddum rétti EB og KSE, einkum þær reglur sem lúta að fjórfrelsinu svokallaða og sameiginlegum samkeppnisreglum. Þessi skylda kemur fram í 7. gr. meginmáls samningsins sem veitt var lagagildi hér á landi með 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, en auk þess er að finna ákvæði í þessa veru í bókun 35 við samninginn sem fjallar um framkvæmd EES-reglna.

Í 7. gr. meginmáls EES-samningsins kemur fram að gerðir, sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samninginn eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, bindi samningsaðila. Þá segir að gerð sem samsvari reglugerð EBE (nú EB) skuli sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila, en gerð sem samsvari tilskipun EBE skuli veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina. Tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir, til-mæli og önnur fyrirmæli stofnana bandalaganna, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, eru einu nafni nefndar *gerðir* og teljast skv. 119. gr. meginmáls hans vera óaðskiljanlegur hluti samningsins.

Þegar EES-samningurinn tók gildi 1. janúar 1994 var í viðaukum og bókunum við hann vísað til á annað þúsund gerða sem bandalögin höfðu sett fyrir júlilok 1991 og féllu undir gildissvið samningsins. Voru þær birtar í sérritinu EES-gerðir sem fylgdi auglýsingu nr. 31/1993, um fullgildingu samningsins í C-deild Stjórnartíðinda, samtals 50 heftum, auðkenndum S1–S50. Eftir gildistöku samningsins hafa margir viðaukar og bókanir við hann tekið reglubundnum breytingum samkvæmt ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar eins og ráð er fyrir gert í 2. kafla í VII. hluta samningsins. Ákvarðanir nefndarinnar og gerðir sem bæst hafa við samninginn samkvæmt þeim hafa verið birtar í sérstökum EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, sbr. 4. gr. laga nr. 2/1993, eins og greininni var breytt með 1. gr. laga nr. 91/1994. Hefur þessi birting komið í stað birtingar í C-deild Stjórnartíðinda skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. 2. gr. laga nr. 22/1962, en í þeirri deild skulu birtir þjóðréttarsamningar sem Ísland á aðild að. EES-viðbæturinn er gefinn út af útgáfumiðstöð EFTA í Brussel í Belgíu og er nú bæði birtur í prentaðri útgáfu og rafrænt á netinu.

II.

Af eðli EES-samningsins sem þjóðréttarsamnings leiðir að gerðir, sem teknar eru upp í viðauka eða bókun við EES-samninginn, verða almennt ekki sjálfkrafa hluti íslensks réttar. Þær verður því að leiða í íslensk lög með þeim aðferðum sem íslensk stjórnskipun áskilur. Af almennum reglum þjóðaréttar og 3. gr. meginmáls EES-samningsins leiðir að íslenskum stjórnvöldum ber að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að umræddar gerðir fái tilætluð réttaráhrif á Íslandi. Af þessu leiðir meðal annars að þær reglur, sem ætlað er að innleiða EES-gerð, verður að birta með fullnægjandi hætti í samræmi við meginreglu 27. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Nánar tiltekið þarf að birta þessar reglur í A- eða B-deild Stjórnartíðinda skv. 1. gr. eða 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Sé birtingu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla áfátt er almennt viðurkennt að þeim verði ekki beitt gagnvart almenningi og á það jafnt við um reglur sem innleiða EES-gerðir og aðrar reglur. Sé birtingu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla, sem innleiða EES-gerð, áfátt með þeim afleiðingum að reglunum verður ekki beitt gegn einstaklingum og lögaðilum er ljóst að viðkomandi gerð hefur ekki verið leidd í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti. Með öðrum orðum hafa íslensk stjórnvöld þá brugðist framangreindri skyldu sinni samkvæmt EES-samningnum að því er tekur til innleiðingar gerðarinnar.

Við birtingu gerða ber að hafa í huga þær aðferðir sem koma til greina við innleiðingu EES-gerða. Annars vegar getur innleiðing farið fram með svokallaðri tilvísun eða upptöku (*e. incorporation*), en hins vegar með umritun (*e. transformation*). Með fyrrnefndu aðferðinni er kveðið á um það í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum að tiltekin gerð skuli öðlast gildi án þess að ákvæði hennar séu efnislega tekin upp í lög eða fyrirmælin. Með síðarnefndu aðferðinni eru ákvæði viðkomandi gerðar hins vegar tekin efnislega upp í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli og eftir atvikum nánar útfærð. Í framkvæmd getur innleiðing stuðst við báðar aðferðirnar þannig að gerð sé að hluta til umrituð eða að hluta tekin upp með tilvísun. Það fer

eftir eðli og efni hvorrar gerðar hvort unnt er að taka hana upp með tilvísun eða hvort nauðsynlegt er að umrita hana í heild eða að hluta. Tilskipanir þarf til dæmis almennt að umrita, að minnsta kosti að einhverju marki.

Þegar gerðir eru að fullu innleiddar með umritun þarf ekki að birta þær sérstaklega, enda eiga reglur gerðanna að koma nægilega fram í þeim lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er leiða þær í lög. Þegar gerðir hafa á hinn bóginn verið innleiddar með tilvísun hafa þær í framkvæmd ýmist verið birtar sem fylgiskjal með viðkomandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum eða látið nægja að vísa til birtingar þeirra í C-deild Stjórnartíðinda eða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB. Hefur þessi síðastgreindi háttur á birtingu EES-gerða sætt nokkurri gagnrýni. Má í þessu sambandi nefna dóm Héraðsdóms Norðurlands vestra frá 22. september 2000 í máli nr. S-60/2000 þar sem ákært var fyrir brot gegn reglugerð nr. 136/1995 um svo-nefnda ökurita sem veitti reglugerð Ráðsins nr. 3821/85/EBE um sama efni gildi. Við birtingu reglugerðar nr. 136/1995 hafði EES-gerðin ekki verið birt sem fylgiskjal, en látið við það sitja að vísa til birtingar hennar í sérritinu EES-gerðir S-40 er fylgdi auglýsingu nr. 31/1993, um gildistöku EES-samningsins, í C-deild Stjórnartíðinda. Héraðsdómur taldi að reglurnar um ökurita hefðu ekki verið birtar með fullnægjandi hætti svo að bindandi væri fyrir borgara landsins. Þegar til þess var lítið að reglugerðin var auk þess íþyngjandi og brot á ákvæðum hennar vörðuðu refsingu var ákærði sýknaður af öllum kröfum ákærvaldsins á þessum grundvelli.

Af framangreindum dómi verður dregin sú ályktun að birting gerða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB komi eingöngu í stað birtingar í C-deild íslensku stjórnartíðindanna, en ekki í stað birtingar í B- eða eftir atvikum A-deildinni þar sem landsrétturinn á að birtast. Er sú niðurstaða efnislega í samræmi við athugasemdir er áður höfðu komið fram í álitum umboðsmanns Alþingis frá 9. janúar 1998 (mál nr. 2151/1997) um birtingu og miðlun *gerða* samkvæmt EES-samningnum og réttarreglum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra (SUA 1998:64). Í álitinu var gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum um réttaröryggi sem áskilnaður stjórnarskrár um birtingu laga væri byggður á og með hvaða hætti þau sjónarmið hlytu að móta þá löggjöf sem sett væri um birtingarháttu og framkvæmd birtingar. Áhersla var lögð á að þessi sjónarmið leiddu til þess að almenningur ætti að eiga þess kost að kynna sér lögin og afla sér vitneskju um efni og tilvist þeirra réttarreglna sem gilda ættu í skiptum manna sín í milli eða við stjórnvöld. Á grundvelli þessara sjónarmiða taldi umboðsmaður vafa leika á því að birting með framangreindu afbrigði tilvísunaraðferðarinnar fullnægði þeim kröfum, sem 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 gera til birtingar laga og stjórnvaldsfyrirmæla, með því að samfelldur texti þeirra gerða, sem þannig væri veitt gildi hér á landi, hefði ekki birst í A- eða B-deild Stjórnartíðinda.

Sambærilegar athugasemdir og fram komu í álitum umboðsmanns Alþingis komu einnig fram í skýrslu nefndar sérfræðinga, er forsætisráðherra hafði skipað til að fjalla um lögleiðingu EES-gerða, frá 16. september 1998. Nefndin tók eindregið undir framangreindar efasemdir umboðsmanns og taldi reyndar einsýnt að birting með þessum hætti stæðist ekki íslenskar réttarreglur að óbreyttu. Skýrsla nefndarinnar var lögð fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi (Alþt. 1998, A-deild, bls. 1041–1066).

III.

Stjórnvöld hafa að undanförmu unnið að því að afmarka þann vanda sem tengist ófullnægjandi birtingu á EES-gerðum. Samkvæmt niðurstöðum úttektar sem gerð hefur verið í þessu skyni á B-deild Stjórnartíðinda á árunum 1993–2000 hafa 479 gerðir verið innleiddar með tilvísun án þess að viðkomandi gerð væri birt sem fylgiskjal í 554 íslenskum stjórnvaldsfyrir-

mælum. Af þeim eru þó aðeins 435 gerðir taldar eiga við hér á landi. Í magni hleypur umfang þessara gerða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB á 5.605 blaðsíðum, en þar af telja viðaukar við þær, sem ætla má að flestir séu tæknilegs eðlis, 3.753 blaðsíður. Enda þótt nákvæm úttekt á kostnaði við birtingu þessara gerða í B-deild Stjórnartíðinda liggi ekki fyrir, er þó ljóst að hann gæti hlaupið á tugum milljóna króna. Lauslegur samanburður milli ára bendir til að umræddri aðferð hafi einungis verið beitt í takmörkuðum mæli hin síðari ár og mun minna en fyrst eftir lögleiðingu EES-samningins. Nú orðið virðist henni enda aðallega beitt við innleiðingu gerða sem eru miklar að vöxtum og miðast aðeins við tiltölulega þröngan hóp notenda á afmörkuðum sviðum.

Samkvæmt öllu framangreindu standa veigamikil rök til þess að leitað verði leiða til að koma til móts við þær athugasemdir sem gerðar hafa verið við birtingu EES-gerða sem leiddar eru í íslensk lög með tilvísun og að framan greinir. Í þessu sambandi ber að hafa í huga athugasemdir umboðsmanns Alþingis í framangreindu álitum um að margt hafi breyst í íslensku samfélagi frá því að lög nr. 64/1943 voru sett. Hér koma einkum til athugunar nýjar aðferðir á sviði tölvutækni sem hafa valdið gerbyltingu við miðlun upplýsinga. Á þeim fáu árum sem liðin eru frá því að álit umboðsmanns kom fram hefur fjöldi þeirra sem aðgang hefur að upplýsingum, sem miðlað er á netinu, einnig vaxið hröðum skrefum. Þannig sýna niðurstöður nýlegra kannana að um 80% landsmanna á aldrinum 16–75 ára hafa aðgang að nettengdum tölvum og mun það vera hærra hlutfall en mælist í nokkru öðru landi. Til samanburðar skal þess getið að sama hlutfall nam um 45% í árslok 1997. Með tilkomu tölvutækra lagasafna, svo og aðgangi að gagnagrunni Alþingis, sem jafnframt veitir endurgjaldslausan aðgang að lagasafni, hefur áskrifendum að Stjórnartíðindum einnig fækkað jafnt og þétt. Þeir eru nú um 1.300, en voru rúmlega 1.700 á árinu 1994.

Samhliða þessu hafa upplýsingar um réttarheimildir á Evrópska efnahagssvæðinu orðið mun aðgengilegri en áður var. EES-viðbætur við Stjórnartíðindi EB er nú gefinn út á netinu jafnhliða hinni prentuðu útgáfu hans. Jafnframt er EES-samningurinn birtur á heimasíðu utanríkisráðuneytisins í heild sinni að meðtöldum þeim gerðum, sem vísað er til í viðaukum og bókunum við hann, og uppfærður reglulega. Er þar notast við tækni er birtir myndir af viðkomandi blaðsíðum úr EES-viðbætinum eins og hann er gefinn út af útgáfumiðstöð EFTA-skrifstofunnar í Brussel, en endanlegur frágangur á þeim texta til birtingar er í höndum þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins að undanskilinni uppsetningu.

Í þessu samhengi skal þess getið að dóms- og kirkjumálaráðherra hefur nýlega skipað nefnd til að endurskoða lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda í ljósi þeirra möguleika er upplýsingatæknin býður. Er þess að vænta að í tillögum þeirrar nefndar felist heildstæð lausn á birtingu laga og annarra settra réttarreglna, þar á meðal þeim sem frumvarp þetta tekur til. Fyrirsjáanlegt er að störf þeirrar nefndar taki þó lengri tíma en svo að unnt sé að una við þá óvissu sem skapast hefur um réttaráhrif þeirra EES-gerða er birtar hafa verið með tilvísun án þess að viðkomandi gerð hafi birst sem fylgiskjal í Stjórnartíðindum.

Öll miðlun upplýsinga á netinu telst enn sem komið er til nokkurs konar aukapjónustu af hálfu hins opinbera og engin sett ákvæði gera ráð fyrir að miðlun upplýsinga með rafrænum hætti teljist nægileg birting eða fullnaðarbirting settra reglna. Á hinn bóginn er hagræði af rafrænni miðlun upplýsinga sem þessara augljóst og ekki er vafi á því að með tímanum ætti rafræn birting laga að geta komið í stað miðlunar með öðrum hætti. Með frumvarpinu er þó alls ekki lagt til að birting EES-gerða verði einungis rafræn þótt rafræn birting gerðanna sé til þess fallin að auka aðgengi almennings að þessum upplýsingum með hliðsjón af því háa hlutfalli þjóðarinnar sem hefur aðgang að netinu. EES-viðbætur við Stjórnartíðindi EB mun áfram verða aðgengilegur í prentaðri útgáfu fyrir þá sem þess óska. Á aðgengi að EES-gerð-

um því að vera greitt hvort sem einstaklingar hafa aðgang að rafrænni útgáfu viðbættisins eða ekki.

IV.

Megintilgangur þessa frumvarps er að bregðast við þeim athugasemdum við birtingu EES-gerða sem áður er lýst og taka af tvímæli um hvernig standa skuli að birtingu þeirra. Til grundvallar frumvarpinu liggur sú skoðun að aðgengi að EES-viðbætinum við Stjórnartíðindi EB á rafrænu og prentuðu formi sé fullnægjandi og í öllum atriðum sambærilegt við aðgengi almennings að B-deild Stjórnartíðinda. Með frumvarpinu er því ekki slakað á kröfum til birtingar EES-gerða eða réttaröryggi skert vegna birtingar EES-reglna. Hins vegar skapar það ótvírætt hagræði við innleiðingu EES-gerða að þær þarf ekki í öllum tilvikum að birta í heild í B-deild Stjórnartíðinda. Er frumvarpið því einnig til þess fallið að auka skilvirkni við innleiðingu EES-gerða og minnka kostnað í því sambandi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að heimilt verði að vísa til birtingar EES-gerða í EES-viðbætinum við Stjórnartíðindi EB við birtingu stjórnvaldsfyrirmæla sem leiða þessar gerðir í íslensk lög. Sama á við um gerðir birtar í sérritinu EES-gerðir er fylgdi auglýsingu nr. 31/1993, um fullgildingu EES-samningsins, í C-deild Stjórnartíðinda. Ekki verður því þörf á að EES-gerðir, sem veitt er gildi með því að vísa til þeirra í stjórnvaldsfyrirmælum, séu birtar sem fylgiskjal með fyrirmælunum í B-deild Stjórnartíðinda. Með þessu móti er brugðist við þeim athugasemdum við birtingu EES-gerða sem lýst er í almennum athugasemdum við frumvarpið. Mikilvægt er að tilvísun til birtingar gerða í EES-viðbætinum í stjórnvaldsfyrirmælum sé skýr og ótvíræð þannig að ekki verði um villst hvar viðkomandi gerð er að finna.

Ástæða er til að áréttta að sú heimild sem hér um ræðir haggar ekki skyldum stjórnvalda til að taka gerðir efnislega rétt upp í íslenskan rétt. EES-gerðir, sem svara til tilskipana EB og jafnan er beint til stjórnvalda aðildarríkjanna, verður þannig eftir sem áður að umrita og útfæra nánar í stjórnvaldsfyrirmælum eftir atvikum. Sé umritun ófullnægjandi getur umrædd heimild laganna ekki bætt úr efnislegum annmörkum á innleiðingu gerðarinnar.

Í b-lið er lagt til að ákvæði það er verið hefur í 4. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 1. gr. laga nr. 91/1994, verði fært yfir í hin almennu lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Í ákvæði þessu felst að birting ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og þeirra EB-gerða, sem þar er vísað til, í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB telst jafngild birtingu í C-deild Stjórnartíðinda. Eðlilegra þykir að þessu ákvæði sé skipað með öðrum reglum um birtingu í C-deild Stjórnartíðinda.

Um 2. gr.

Um skýringu á þessari grein vísast til athugasemda við b-lið 1. gr. frumvarpsins. Breytingin felst einungis í því að færa ákvæði 4. gr. laga nr. 91/1994 yfir í lög nr. 64/1943, en miðar ekki að því að gera á því efnislegar breytingar.

Um 3. gr.

Af samþykkt frumvarpsins leiðir að EES-reglur, sem birtar hafa verið í sérritinu EES-gerðir í C-deild Stjórnartíðinda og EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB og vísað hefur verið

til í B-deild Stjórnartíðinda, teljast ótvírætt birtar með fullnægjandi hætti. Að öðru leyti þarfnast gildistökuákvæðið ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64 16. desember 1943, o.fl.

Frumvarp þetta miðar að því að taka af tvímæli um hvernig staðið skuli að birtingu tilskipana, reglugerða, ákvarðana, tilmæla og annarra gerða samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Frumvarpið gerir ráð fyrir að birting slíkra gerða verði með sama hætti og verið hefur og er því ekki ástæða til að ætla að það hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð verði það óbreytt að lögum.