

Skýrsla

umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um „gullhúðun“ við innleiðingu EES-gerða frá árinu 2010 til 2022, samkvæmt beiðni.

Með beiðni á þskj. 468, 153. löggjþ., frá Diljá Mist Einarsdóttur og fleiri alþingismönnum er þess óskað að umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra flytji Alþingi skýrslu um „gullhúðun“ við innleiðingu EES-gerða frá árinu 2010 til 2022 þar sem skoðað yrði sérstaklega hvort svokölluð „gullhúðun“ hefði átt sér stað á málefnasviði ráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022, með þeim afleiðingum að skapast hefði meira íþyngjandi regluverk hér á landi en þörf var á. Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Slíkt er heimilt samkvæmt íslenskum lögum og reglum en þó eru gerðar kröfur um að ef slík leið sé valin sé það „tilgreint“ og að „rökstuðningur“ fylgi, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála sbr. og 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa.

Ráðuneytið fól Margréti Einarsdóttur, prófessor við lagadeild HR, að vinna rannsóknina. Meginhluti rannsóknarinnar fól í sér ítarlega skoðun á 27 stjórnarfrumvörpum sem innleiddu tilskipanir í íslenskan rétt og átta stjórnarfrumvörpum sem innleiddu reglugerðir. Rannsóknin leiddi í ljós að gullhúðun var beitt í ellefu stjórnarfrumvörpum þar sem tilskipanir voru innleiddar í landsrétt, eða í 41% tilvika. Engar vísbendingar eru um að slíkum tilfellum fari fækkandi og á tímabilinu 2019-2022 var gullhúðun til að mynda beitt í fjórum af átta innleiðingarfrumvörpum. Eins og við var að búast fundust hins vegar engin dæmi um beitingu gullhúðunar í þeim átta innleiðingarfrumvörpum sem innleiddu reglugerðir.

Að því er varðar hrein innleiðingarfrumvörp leiddi rannsóknin í ljós að fram til 2018 var algengt að lögð væru fram frumvörp sem höfðu að geyma bæði innleiðingu á EES-gerðum og önnur ákvæði sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Þannig var í þeim 24 frumvörpum sem lögð voru fram á tímabilinu 2010-2018 einungis um að ræða hrein innleiðingarfrumvörp í tæpum helmingi þeirra. Þá var í hinum eldri frumvörpum oft erfitt að greina hvort um væri að ræða hreint innleiðingarfrumvarp eður ei. Eftir breytingu á reglum um þinglega meðferð EES-mála 13. ágúst 2018 fjölgaði hreinum innleiðingarfrumvörpum en þó voru enn í u.þ.b. þriðjungu tilfella á tímabilinu, frá breytingunni til 2022, lögð fram frumvörp sem bæði fólu í sér innleiðingu á EES-gerðum og öðrum ákvæðum sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins.

Sem fyrr segir er ekki óheimilt að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi gerðar. Hins vegar skal slíkt „tilgreint“ sérstaklega og skal „rökstuðningur“ fylgja slíkri ákvörðun“. Rannsóknin leiddi í ljós að misbrestur er á að framangreindar kröfur séu uppfylltar. Í um helmingi þeirra innleiðingarfrumvarpa sem skoðuð voru (þar sem gullhúðun var beitt) er þess getið með skýrum hætti að verið sé að gera meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar en rökstuðningur fyrir því að sú leið er valin er þó iðulega takmarkaður. Í hinum helmingnum er hins vegar erfitt að átta sig á

hvort verið sé að gera ríkari kröfur en nauðsynlegt er. Jafnan er þörf á umfangsmikilli og tímafrekri greiningarvinnu til að átta sig á hvort verið sé að beita gullhúðun og þá að hvaða leyti.

Niðurstaða skýrslunnar er sú að þörf er á að endurskoða og bæta verklag að því er varðar meðferð innleiðingarfrumvarpa. Að því er varðar gullhúðun skiptir höfuðmáli að vekja athygli alþingismanna og hagsmunaaðila á því ef ætlunin er að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Æskilegt er að vekja athygli á því eins fljótt og unnt er í undirbúningsvinnu frumvarpsgerðar, jafnvel strax í „opna samráðinu“, sbr. 3. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa“.

Þá er brýnt að í innleiðingarfrumvörpum verði greint frá því með skýrum og aðgengilegum hætti ef ætlunin er að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hreint innleiðingarfrumvarp. Skýr og skilmerkileg leið væri að kveðið væri á um í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, að ávallt ætti að vera sérstakur kafli í greinargerð innleiðingarfrumvarpa þar sem greint væri frá því hvort í frumvarpinu væru gerðar frekari kröfur en nauðsynlegt er, eða hvort einungis væri fylgt lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið mun bregðast við niðurstöðu skýrslunnar varðandi þau frumvörp sem virðast innihalda gullhúðun samkvæmt skýrslunni með því að setja af stað vinnu við að endurskoða innleiðingu á EES-gerðum í löggjöf um mat á umhverfisáhrifum með það að markmiði að leggja fram frumvarp til að færa löggjöfina að EES-gerðum þ.e. nær því sem gerist í ESB þannig að regluverkið héraendis sé ekki meira íþyngjandi en þar.

Fylgiskjal.

Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt.

Hefur „gullhúðun“ átt sér stað á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022?

www.althingi.is/alttext/pdf/154/fylgiskjol/s0925-f_I.pdf