



# Skýrsla starfshóps um aðgerðir gegn gullhúðun EES-gerða

**Utanríkisráðuneytið**

Rauðarárstígur 25 — 105 Reykjavík  
545 9900 | utn@utn.is

Útgefandi: Stjórnarráð Íslands  
Textavinnsla: Stjórnarráð Íslands

Maí 2024

© 2024 – Utanríkisráðuneytið

# Efnisyfirlit

<b>Samandregnar tillögur</b>	<b>5</b>
<b>1. Inngangur</b>	<b>7</b>
<b>2. Innleiðing EES-gerða í landsrétt</b>	<b>8</b>
2.1 Almennt	8
2.2 EES-löggjöf og þróun hennar	8
2.3 Aðferðir við innleiðingu — tilvísun og umritun	10
2.4 Stig lagasamræmingar	10
<b>3. Nánar um „gullhúðun“</b>	<b>12</b>
3.1 Almennt	12
3.2 Um hrein innleiðingarfrumvörp og tengsl við gullhúðun	14
3.3 Fyrirliggjandi skýrslur um beitingu gullhúðunar	14
3.4 Yfirlit yfir ábendingar og umsagnir sem bárust starfshópnum	16
<b>4. Innleiðingarlöggjöf — frá upphafsstigum til samþykktar</b>	<b>19</b>
4.1 Almennt	19
4.2 Upphafsstig — þrenns konar eyðublöð	19
4.3 Greinargerðir stjórnarfrumvarpa	21
4.4 Meðferð frumvarps á Alþingi, eftirfylgni og tilkynningarskylda til Eftirlitsstofnunar EFTA	22
<b>5. Úrbætur til framtíðar</b>	<b>23</b>
5.1 Eyðublöð sem fylgja lagafrumvörpum	24
5.2 Greinargerð með lagafrumvarpi	25
5.3 Samanburðartöflur við innleiðingu	26
5.4 Stjórnvaldsfyrirmæli í Samráðsgátt	27
5.5 Rýni ráðuneyta á löggjöf og endurmat	28
<b>Að lokum</b>	<b>29</b>





## Samandregnar tillögur

Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra við innleiðingu og setja meira íþyngjandi ákvæði en þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum. Skýrar vísbendingar eru um að beiting gullhúðunar í íslenskri löggjöf sé talsvert algeng. Þá er í sumum tilvikum skortur á gegnsæi og rökstuðningi þegar gullhúðun er beitt þrátt fyrir reglur þar um. Ákall hefur verið frá hagsmunaaðilum og Alþingi um úrbætur og svokallaða „afhúðun“ og var það ákall kveikjan að skipun starfshópsins og ritun þessarar skýrslu.

Vinna starfshópsins leiddi í ljós að kjarni þeirrar gagnrýni sem snýr að gullhúðun snýst um samkeppnishæfni innlendra aðila á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Þá er einróma ákall um að tekið sé skýrt fram í lagasetningarferlinu og við gerð reglugerða ef aðildarríkjum er veitt svigrúm við innleiðingu, hvort og hvernig slíkt svigrúm verði nýtt við innleiðingu og að fullnægjandi rökstuðningur fylgi svo séríslenskar reglur hljóti lýðræðislega meðferð og umræðu. Einnig hafa komið fram sjónarmið um mikilvægi þess að innleiðingar séu skýrar sem og framkvæmd laga. Þá hefur komið fram að áhrifamat sé oft takmarkað þegar gullhúðun er beitt. Sé gullhúðun dregin skýrt út og rökstudd gætu hagsmunaaðilar í samráðsferli bent á þá efnahagslegu hagsmuni sem um er að ræða hverju sinni og aðstoðað við mat á áhrifum.

Samkvæmt erindisbréfi er starfshópnum falið að leggja til almennar úrbætur sem eru til þess fallnar að draga úr hættunni á að gullhúðun eigi sér stað. Starfshópurinn leggur til eftirfarandi aðgerðir til að skýra fyrirbyggjandi kröfur í verklagi við undirbúning, ritun og framlagningu lagafrumvarpa og telur að þær séu til þess fallnar að draga úr gullhúðun. Þó er ljóst að hún getur átt rétt á sér, t.d. vegna ákveðinna hagsmuna eða staðbundinna þarfa.

Það er pólitísk ákvörðun hvort Alþingi vilji ganga lengra heldur en lagt er til í þessari skýrslu. Fara má þá leið að kveðið verði á um í lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 að meginreglan eigi að vera sú að ekki sé gengið lengra í innleiðingarlöggjöfnni heldur en leiðir af lágmarkskröfum þeirra EES-gerðar sem verið er að innleiða. Alþingi hefur valið að fara slíka leið að því er varðar „hrein innleiðingarfrumvörp“, sbr. 1. mgr. 37. gr. þingskaparlaga. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að fara slíka leið að því er varðar beitingu gullhúðunar en vill vekja athygli á því að hún er fær.

Tillögur starfshópsins eru eftirfarandi og vísað er til efnistaka skýrslunnar, og þá sérstaklega 5. kafla hennar, um umfjöllun um hverja tillögu fyrir sig:

- 
- 1 Lagt er til að eyðublöð sem fylgja lagafrumvörpum í gegnum samráðsferli, til ríkisstjórnar og Alþingis verði uppfærð og skýr krafa verði gerð um lýsingu á innleiðingu, hvort tilskipun veiti svigrúm við innleiðingu og hvernig vikið er frá lágmarkskröfum hennar. Krafa verði gerð um að frávik séu sérstaklega rökstudd og að mat verði lagt á áhrif þess. Jafnframt verði gerð krafa um að tilgreint sé hvort vikið sé frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp.

---

  - 2 Lagt er til að gerð verði krafa um nýjan kafla í greinargerð með stjórnarfrumvörpum við innleiðingu á EES-gerðum þar sem greint er frá með skýrum og aðgengilegum hætti hvort ætlunin er að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

---

  - 3 Lagt er til að gerð verði krafa um það í verklagi við innleiðingu tilskipana að samanburðartafla (e. table of correspondence) sé unnin samhliða frumvarpi við innleiðingu á tilskipunum og fylgi frumvarpi í gegnum samráðsferli, til ríkisstjórnar og Alþingis.

---

  - 4 Lagt er til að þegar drög að stjórnvaldsfyrirmælum eru birt til samráðs í Samráðsgátt sé þess getið með skýrum hætti ef stjórnvöldum er veitt svigrúm við innleiðingu þeirra gerða sem um ræðir og hvort og hvernig það svigrúm er nýtt við innleiðinguna.

---

  - 5 Lagt er til að hvert ráðuneyti leggi mat á það hvort gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviðum sínum í gildandi löggjöf og taki upplýsta afstöðu til þess hvort ástæða sé til þess að endurskoða slík tilvik hvert fyrir sig.
-

# 1. Inngangur

Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld og Alþingi ítrekað verið gagnrýnd fyrir að beita gullhúðun við innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra við innleiðingu og setja meira íþyngjandi ákvæði en gerðar eru lágmarkskröfur um í EES-gerðum.

Á fundi ríkisstjórnar hinn 13. október 2023 var samþykkt, að tillögu utanríkisráðherra, að skipa starfshóp til að meta umfang gullhúðunar og leggja til tillögur að úrbótum. Niðurstöður hópsins skyldu lagðar fyrir ríkisstjórn.

Utanríkisráðherra skipaði starfshóp um aðgerðir gegn gullhúðun EES-reglna 24. janúar 2024. Starfshópurinn skipa Brynjar Níelsson, lögfræðingur sem jafnframt er formaður, dr. Margrét Einarsdóttir prófessor og María Guðjónsdóttir, lögfræðingur Viðskiptaráðs. Með hópnum starfaði Inga Þórey Óskarsdóttir, lögfræðingur í utanríkisráðuneytinu. Í erindisbréfi kom fram að starfshópurinn skuli taka mið af fyrri vinnu og m.a. hafa til hliðsjónar nýlega skýrslu um gullhúðun á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Þá skyldi starfshópurinn skoða einstök tilvik sem ábendingar hefðu borist um til hópsins eða komið hefðu fram í almennri umræðu. Hópnum var falið að leggja til almennar úrbætur sem væru til þess fallnar að draga úr hættunni á að gullhúðun eigi sér stað.

Starfshópurinn fundaði 10 sinnum og fékk til sín gesti, þar á meðal fulltrúa frá nefndadeild nefnda- og greiningarsviðs Alþingis og löggjafarskrifstofu dómsmálaráðuneytisins, samtökum hagsmunaaðila og sérfræðinga úr Stjórnarráðinu sem starfa við innleiðingar EES-gerða. Starfshópurinn auglýsti jafnframt í Samráðsgátt eftir ábendingum og umsögnum um tilvik þar sem gullhúðun hefði verið beitt og óskaði eftir mati á þeim áhrifum sem hún hefði haft. Auglýsingin var birt 2. til 26. febrúar. 12 umsagnir bárust þar sem tilgreind voru mismörg dæmi um gullhúðun. Allar umsagnirnar hafa verið birtar í Samráðsgátt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://island.is/samradsgatt/mal/3666>

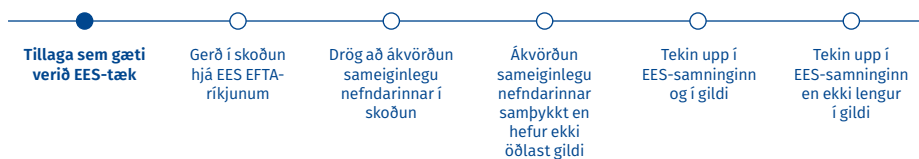
## 2. Innleiðing EES-gerða í landsrétt

### 2.1 Almenn

Meginmarkmið EES-samningsins er að færa út innri markað Evrópusambandsins þannig að fjórfrelsið, þ.e. frjálst flæði vara, vinnuafis, þjónustu og fjármagns, nái ekki eingöngu til aðildarríkja Evrópusambandsins heldur einnig til EFTA-ríkjanna Íslands, Noregs og Liechtenstein. Til að ná fram einsleitu Evrópsku efnahagssvæði er nauðsynlegt að sú afleidda löggjöf (gerðir) sem stofnanir ESB setja, á sviði fjórfrelsisins og tengdum sviðum, sé tekin upp í EES-samninginn, sbr. 102. gr. samningsins. Þegar löggjöfin hefur verið tekin upp í samninginn er samningsaðilum skylt að innleiða hana í landsrétt sinn, sbr. 7. gr. EES-samningsins.

EES-gagnagrunnur Stjórnarráðsins gefur notendum færi á að fylgjast með stöðu EES-gerða frá upphafi til enda, þ.e. frá tillögustigi hjá ESB þar til þær eru teknar upp í EES-samninginn. Gagnagrunnurinn byggist á gögnum sem fengin eru frá íslenskum ráðuneytum og undirstofnunum, EFTA-skrifstofunni í Brussel, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólum. Íslensk ráðuneyti og stofnanir setja inn í gagnagrunninn útdrátt og nánari efnisumfjöllun um gerðir á einföldu máli. Gagnagrunnurinn er því bæði tæki fyrir stjórnsýsluna til þess að halda utan um feril EES-gerða en einnig fyrir hagsmunaaðila og almenning til þess að fylgjast með og afla sér upplýsinga.

Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins annast þýðingar á öllum EES-gerðum. Þar er sú regla viðhöfð að þýða nákvæmlega það sem er í enska textanum og bæta engu við og sleppa engu. EES-gerðir þýddar á íslensku birtast í gagnagrunninum þegar þær hafa verið teknar upp í EES-samninginn og birtar í EES-viðbæti. Gagnagrunnurinn er uppfærður daglega og vefslóðin er gagnagrunnur.ees.is.



### 2.2 EES-löggjöf og þróun hennar

EES-löggjöf er í formi gerða, en hugtakið gerð nær yfir alla löggjöf sem rekja má til ESB, afleidda löggjöf, þar á meðal tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir og tilmæli. Þær gerðir sem á reynir í innleiðingu og sem þessi skýrsla fjallar um eru tilskipanir og reglugerðir. Tilskipanir eru rammalöggjöf sem stefnir að tilteknu markmiði og þar af leiðandi veita þær gjarnan aðildarríkjum val um leiðir og svigrúm við innleiðingu. Reglugerðir geta



hins vegar haft bein réttaráhrif í aðildarríkjum ESB, þ.e.a.s. borgarar í ESB geta byggt beint á þeim réttindi og borið skyldur og þarf ekki að innleiða þær sérstaklega í landsrétt aðildarríkjanna. Vegna þessa eðlis reglugerða er því minna svigrúm við innleiðingu. Þess má þó geta að í seinni tíð hafa verið settar reglugerðir sem bjóða upp á svigrúm við innleiðingu. Sem dæmi má nefna persónuverndarreglugerð ESB nr. 2016/679 en samkvæmt 8. gr. hennar er vinnsla tiltekinna persónuupplýsinga um börn yngri en 16 ára eingöngu heimil ef forráðamenn veita samþykki sitt fyrir henni. Þó er aðildarríkjum heimilt að kveða á um það í lögum að ekki þurfi samþykki forráðamanna fyrir börn 13 ára og eldri. Hér þurfa aðildarríkin að taka afstöðu til þess við hvaða aldur skuli miða.

Við útgáfudag þessarar skýrslu eru samtals

**3.286 tilskipanir og 8.194 reglugerðir**

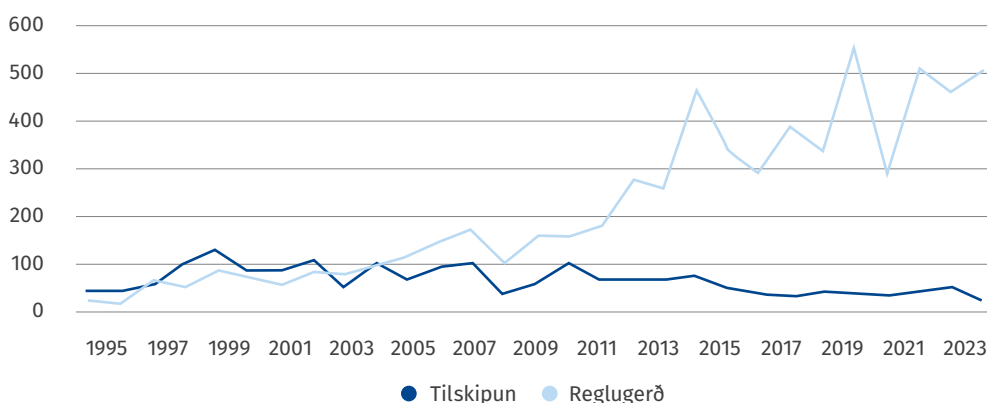
ESB hluti af EES-samningnum.



Í skýrslu starfshóps um EES-samstarfið frá árinu 2019 kemur fram að 16% laga sem samþykkt voru á Alþingi á tímabilinu 1992-2019 áttu uppruna sinn í aðild Íslands að EES-samningnum. Niðurstöður rannsóknar þess starfshóps sýna að af þeim 3.100 lögum sem samþykkt voru á umræddu tímabili áttu 485 lög uppruna í EES-samningnum.<sup>2</sup>

Gerðum sem innleiða þarf í landsrétt hefur fjölgað jafnt og þétt og samhliða hefur álagið í Stjórnarráðinu og á Alþingi við innleiðingu EES-gerða aukist. Reglugerðum hefur fjölgað töluvert meira en tilskipunum.

Tilskipanir og reglugerðir eftir árum



<sup>2</sup> Skýrsla starfshóps um EES-samstarfið 2019, bls. 45

(<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=013b2f1a-e447-11e9-944d-005056bc4d74>)

## 2.3 Aðferðir við innleiðingu — tilvísun og umritun

Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins skal við innleiðingu gerða í landsrétt gera greinarmun á annars vegar reglugerðum og hins vegar tilskipunum.

Reglugerðir ESB verður að taka „sem slíkar upp í landsrétt“ og gefst þá almennt ekki svigrúm við innleiðinguna. Reglugerðir eru yfirleitt innleiddar með sk. *tilvísunaðferð* en í henni felst að sett eru ákvæði í stjórnvaldsfyrirmæli eða lög sem vísa í EES-gerðina og tekið er fram að hún gildi sem íslensk lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Nægilegt er að vísa til birtingar gerðarinnar í *EES-viðbæti* við Stjórnartíðindi ESB, sbr. 2.-4. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, en innleiðingarlöggjöfn sjálf er birt eftir atvikum í A- eða B-deild Stjórnartíðinda.

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 hvernig best er að innleiða tilskipun, þ.e. hvort þörf sé á að taka ákvæði hennar upp í landsrétt að nokkru eða öllu leyti og þá hvernig. Með *umritun* EES-gerða er átt við að ákvæði þeirra séu tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli án þess að um orðréttu tilvísun sé að ræða. Tilskipanir eru almennt innleiddar með *umritunaraðferð*.

Af þessu leiðir að helst þarf að huga að vali á leið að innleiðingu þegar um innleiðingu tilskipana er að ræða og gæta þarf sérstaklega að því að greina efnislega hvaða skuldbindingar leiðir af EES-samningnum og hvað er val íslenskra stjórnvalda og löggjafans. Einkum reynir á framangreint ef tilskipun byggist á sk. *lágmarkssamræmingu*.

## 2.4 Stig lagasamræmingar

Það er misjafnt hversu miklar kröfur tilskipanir gera til samræmingar í aðildarríkjunum. Gera þarf greinarmun á tilskipunum sem kveða á um a) *lágmarkssamræmingu* og b) *hámarkssamræmingu*.

Tilskipanir sem kveða á um *lágmarkssamræmingu* eru gjarnan settar á sviðum þar sem gildandi löggjöf einstaka aðildarríkja gerir strangari kröfur en samræmd löggjöf ESB.<sup>3</sup> Í slíkum tilvikum er aðildarríkjum heimilt að gera strangari kröfur í innleiðingarlöggjöf sinni en felst í þeim lágmarkskröfum sem tilskipun kveður á um. Reglur sem gera minni kröfur teljast þá fara í bága við afleiddu löggjöfina en reglur sem fela í sér ríkari kröfur fá að standa. Er þá talað um *gullhúðun* innleiðingarlöggjafarinnar.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-union-directives.html>

Ef um *hámarkssamræmingu* er að ræða er efnissvið tilskipana samræmt að fullu en það þýðir að aðildarríkin hafa ekkert svigrúm til að gera meiri eða minni kröfur í innleiðingarlöggjöfni.

Nákvæmrar skoðunar sérfræðinga ráðuneytanna, og eftir atvikum undirstofnana, er þörf við að greina hvaða stig lagasamræmingar viðkomandi tilskipun felur í sér. Á grundvelli dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins virðist að þegar um er að ræða lágmarkssamræmingu sé tekið fram að heimilt sé að gera viðbótarkröfur í innleiðingarlöggjöfni og öfugt, þ.e. ef slíkt er ekki tekið fram er um að ræða hámarkssamræmingu. Stundum eru tilskipanir þannig gerðar að hluti þeirra felur í sér hámarkssamræmingu en aðrir hlutar lágmarkssamræmingu, þ.e. „blönduð samræming“. Þetta þarf að hafa í huga við innleiðinguna.

Ef tilskipun byggist á lágmarkssamræmingu að hluta eða öllu leyti, þarf að taka afstöðu til þess hvort þörf sé á því að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en felst í lágmarkskröfum hennar, með öðrum orðum beita gullhúðun. Eins og nánar er fjallað um í næsta kafla ber á grundvelli íslenskra laga og reglna að tilgreina sérstaklega og rökstyðja ef gerðar eru meiri kröfur en felast í lágmarkskröfum gerðarinnar. Í þeim tilvikum er reglugerðir (ESB) bjóða upp á svigrúm í innleiðingunni þarf að taka afstöðu til sömu atriða og uppfylla sömu kröfur.

## 3. Nánar um „gullhúðun“

### 3.1 Almenn

Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja meira íþyngjandi ákvæði en gerðar eru lágmarkskröfur um í EES-gerðum við innleiðingu.

Hugtakið gullhúðun sem slíkt var fyrst notað í Bretlandi og má finna heimildir um notkun þess frá þeim tíma er Bretland varð aðili að Evrópusambandinu, þ.e. árið 1973.<sup>4</sup> Á meðan Bretland var hluti af ESB var þar í gildi sérstök stefna um gullhúðun og í henni var ítarleg skilgreining á hugtakinu. Þannig taldist það vera gullhúðun að:

Setja ítarlegri reglur umfram þær **lágmarkskröfur** sem kveðið er á um í þeirri tilskipun sem verið er að innleiða, víkka út **gildissvið** tilskipunar til dæmis með því að nota víðtækara orðalag en það sem kveðið er á um í henni, nýta ekki til fulls þær **undanþágur** sem kveðið er á um í tilskipun, með því að **viðhalda** breskum lögum sem kveða á um strangari skilyrði en kveðið er á um í þeirri tilskipun sem verið er að innleiða, setja **viðurlög** sem teljast ekki vera í samræmi við venju góðrar lagasetningar þarlendis, og innleiða tilskipun of snemma miðað við þá **dagsetningu** sem kveðið er á um í henni.



Þessi skilgreining er í samræmi við t.d. sænsku skilgreininguna á hugtakinu, en þó er þar einnig felld undir hugtakið þegar innleiðing tilskipana er notuð til þess að kynna til leiks sérsænskar reglur sem falla utan gildissviðs og markmiðs viðkomandi tilskipunar.<sup>5</sup> M.ö.o ef með innleiðingarfrumvarpi er jafnframt verið að lögfesta lagaákvæði sem ekki falla undir gildissvið og markmið þeirrar EES-gerðar sem verið er að innleiða, er það talið fela í sér gullhúðun. Hér á landi er talað um slík tilvik sem frávik frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Verður hér því frekar notast við bresku skilgreininguna á hugtakinu gullhúðun. Þó sýnir ofangreint hversu nátengdar meginreglan um hrein innleiðingarfrumvörp og gullhúðun eru.

<sup>4</sup> Squintani, Lorenzo, „Beyond Minimum Harmonisation : Gold-Plating and Green-Plating of European Environmental Law“ Cambridge University Press, 2019, bls. 14.

<sup>5</sup> Atthoff K og Wallgren M, „Clarifying gold-plating, Better Implementation of EU regulation“ <<https://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Clarifying-Gold-Plating.pdf>>, bls. 24.

Ekki er í íslenskum lögum og reglum lagt bann við beitingu gullhúðunar heldur einungis gerð krafa um að ef henni er beitt sé það „tilgreint“ og að „rökstuðningur“ fylgi slíkri ákvörðun, samanber eftirfarandi lög og reglur sem gilda um stjórnarfrumvörp:

---

### **b. liður 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála**

---

*Í greinargerð með viðkomandi lagafrumvarpi skulu eftirfarandi efnisatriði koma fram:*

*[...]*

*b. Að hvaða marki frumvarpið hafi að geyma frávík frá upphaflegu ESB-gerðinni. Sérstaklega skal tilgreint ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun. Tilgreina ber sérstaklega ef svigrúm er til staðar við innleiðingu.*

---

### **2. málsl. 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis**

---

*Frumvörp, sem innleiða eiga reglur er byggjast á EES-gerðum, skulu að meginstefnu ekki fela í sér önnur ákvæði en þau sem leiðir af gerðinni og skal í greinargerð tilgreina hvaða gerðir frumvarpinu er ætlað að innleiða og taka fram ef gengið er lengra en lágmarkskröfur gerða kveða á um.*

---

### **2. mgr. 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa**

---

*Þá skulu í greinargerð með frumvarpinu koma fram þau efnisatriði sem tilgreind eru í 8. gr. reglna forsætisnefndar Alþingis um þinglega meðferð EES-mála, sbr. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis.*

---

## 3.2 Um hrein innleiðingarfrumvörp og tengsl við gullhúðun

Erlendar rannsóknir hafa sýnt fram á að það að tengja innleiðingu tilskipana við aðrar breytingar sem stjórnvöld vilja gera innanlands veldur töfum í innleiðingarferlinu. Það sama hefur verið talið eiga við hér á landi og var því lagt til í *skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins*, sem birt var í desember 2015, að til að flýta fyrir innleiðingu tilskipana í íslenskan rétt geymdu innleiðingarfrumvörp að jafnaði „einungis ákvæði sem [leiddi] af viðkomandi EES-skuldbindingu“, en engin „heimasmíðuð ákvæði“, þ.e. ákvæði sem ekki ættu rætur sínar að rekja til EES-samningsins.<sup>6</sup>

Í seinni lið 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og 3. mgr. 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa (hér eftir samþykkt ríkisstjórnarinnar) er nú að finna meginregluna um „hrein innleiðingarfrumvörp“, en þar segir:

---

### 3. mgr. 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar

---

*Frumvörp til innleiðingar á EES-gerð skulu að meginstefnu til aðeins fela í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að endurspeglar þá EES-skuldbindingu sem við á. Varði frumvarpið fleiri atriði en innleiðingu gerðar skal í greinargerð tilgreina sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins eru til innleiðingar auk þess sem rökstyðja ber hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglum um hrein innleiðingarfrumvörp.*

---

## 3.3 Fyrirliggjandi skýrslur um beitingu gullhúðunar

Íslensk stjórnvöld og Alþingi hafa endurtekið verið gagnrýnd fyrir að beita gullhúðun í innleiðingu EES-gerða, svo sem fram kemur í *skýrslu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um gullhúðun við innleiðingu EES-gerða í landsrétt frá 25. janúar 2024*.<sup>7</sup>

Í *skýrslu starfshóps um EES-samstarfið* frá 16. september 2019 segir að í umræðum á Alþingi og almennum reglum á vettvangi stjórnsýslunnar sé lögð áhersla á að við innleiðingu EES-gerða sé ekki gengið lengra en þær krefjast við að íþyngja þeim sem gert

---

<sup>6</sup> Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins 2015, bls. 42 (<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-EES.pdf>)

<sup>7</sup> Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt, 2024 ([https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN\\_Skyrsla\\_um\\_gullhudun\\_012024.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN_Skyrsla_um_gullhudun_012024.pdf))



er að starfa eftir reglum. Síðan segir að í þessu efni sé „þó pottur brotinn“ og sé það gjarnan kallað gullhúðun „þegar stjórnvöld einstakra ríkja herða á íþyngjandi reglum EES-gerða til að ná fram sérgreindum markmiðum á heimavelli“.<sup>8</sup>

Þá birti ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur í október 2016 skýrslu um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til og með 145. löggjafarþingi. Samkvæmt skýrslunni var í 7 innleiðingarfrumvörpum af 21 gengið lengra í innleiðingu en viðkomandi EES-gerðir mæltu fyrir um, „sem leiddi til þess að atvinnulífinu var íþyngt meira en þörf var á til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum“.<sup>9</sup>

Einnig hafa Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök iðnaðarins (SI) Viðskiptaráð (VÍ) og Félag atvinnurekanda (FA) gert alvarlegar athugasemdir við að íslensk stjórnvöld beiti gullhúðun. Hafa SI m.a. bent á að gullhúðun leiði til þess að „íslensk fyrirtæki sæti strangari reglum en samkeppnisaðilar á innri markaðinum“ sem skapi „óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum“.

Í skýrslu um innleiðingu EES-gerða í landsrétt<sup>10</sup> er fjallað um rannsókn dr. Margrétar Einarsdóttur prófessors á 27 innleiðingarfrumvörpum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á árunum 2010-2022. Rannsóknin leiddi í ljós að þegar um er að ræða innleiðingu tilskipana í íslenskan rétt er talsvert algengt að gerðar séu meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í þeim 27 innleiðingarfrumvörpum sem innleiddu tilskipanir í íslenskan rétt, á því tímabili sem rannsóknin stóð yfir, var gullhúðun beitt í ellefu frumvörpum, eða 41% tilvika. Engar vísbendingar komu fram um að þeim færi fækkandi og á tímabilinu 2019-2022 var gullhúðun til að mynda beitt í fjórum af átta innleiðingarfrumvörpum. Í rannsókninni kom fram að misjafnt var hvort og hversu skýrt væri tekið fram í frumvörpum að gullhúðun væri beitt. Í um helmingi þeirra innleiðingarfrumvarpa sem skoðuð voru (þar sem gullhúðun var beitt) var þess getið með skýrum hætti að verið væri að gera meiri kröfur en leiddi af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Rökstuðningur fyrir því að sú leið var valin var þó nær undantekningarlaust takmarkaður. Í hinum helmingi innleiðingarfrumvarpanna (þar sem gullhúðun var beitt) var hins vegar erfitt að átta sig á hvort verið væri að gera ríkari kröfur en nauðsynlegt var til að átta sig á hvort verið væri að beita gullhúðun og þá að hvaða leyti.

<sup>8</sup> Skýrsla starfshóps um EES-samstarfið 2019, bls. 68-69  
(<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=013b2f1a-e447-11e9-944d-005056bc4d74>)

<sup>9</sup> Skýrsla um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til 145. löggjafarþingi 2016, bls. 8-9  
([https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/radgjafarnefnd-um-opinberar-efirlitsreglur%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/radgjafarnefnd-um-opinberar-efirlitsreglur%20-%20Copy%20(1).pdf))

<sup>10</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN\\_Skyrsla\\_um\\_gullhudun\\_012024.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN_Skyrsla_um_gullhudun_012024.pdf)

### 3.4 Yfirlit yfir ábendingar og umsagnir sem bárust starfshópnum

Starfshópurinn birti auglýsingu í Samráðsgátt eftir ábendingum og umsögnum um tilvik þar sem gullhúðun hefði verið beitt og óskaði eftir mati viðkomandi á þeim áhrifum sem hlotist hefðu af. Auglýsingin var birt 2. til 26. febrúar. Tólf umsagnir bárust þar sem tilgreind voru allmörg dæmi um gullhúðun. Nálgast má allar umsagnir og lista yfir dæmi um gullhúðun í Samráðsgátt.<sup>11</sup> Hér á eftir eru meginatriði þeirra ábendinga og umsagna sem bárust starfshópnum.

Í umsögn Landsvirkjunar kom fram að gullhúðun væri ekki sjálfkrafa vandamál og þyrfti hvorki að vera óeðlileg né óæskilegt, en líkt og skýrsla umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefði sýnt fram á væri verklagi við innleiðingu oft ábótavant og erfiðleikum bundið fyrir löggjafa og hagsmunaaðila að átta sig á hvort um gullhúðun væri að ræða. Landsvirkjun leggur áherslu á að löggjafinn horfi heildrænt til Evrópulöggjafar. Umræðan eigi ekki einungis að hverfast um gullhúðun sem felur í sér kvaðir umfram það sem þekkest í öðrum Evrópulöndum heldur einnig t.d. hve mikilvægt það sé fyrir samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja að augin réttindi sem Evrópulöggjöf færir fyrirtækjum sé innleidd af skilvirkni. Þá sé ekki síður mikilvægt að innleiðing sé skýr og að ekki sé uppi óvissa hvað varðar framkvæmd laganna og samspil við önnur íslensk lög. Afar mikilvægt sé að aðilar með starfsemi hérlandis njóti sambærilegra tækifæra og annars staðar í Evrópu og að samkeppnishæfni skaðist ekki með ósambærilegu og óskýru regluverki.

Samtök iðnaðarins telja tímabært að horft verði til samkeppnishæfni Íslands við hvers kyns lagasetningu, hvort sem um ræðir innleiðingu á regluverki Evrópusambandsins í gegnum EES eða séríslensk lög.

Samtök fjármálafyrirtækja telja að með yfirferð og fækkun núgildandi reglna sem fela í sér gullhúðun sem og að komið verði í veg fyrir óþarfa gullhúðun til framtíðar megi spara verulega fjármuni. Þá séu séríslenskar íþyngjandi reglur fallnar til þess að auka flækjustig og óskýrleika. Þá benda samtökin á að hafa verði í huga að þegar auknar byrðar eru lagðar á íslensk fyrirtæki í samanburði við sambærileg fyrirtæki í samkeppni frá öðrum löndum, komi það niður á samkeppnishæfni íslensku fyrirtækjanna og þar með á viðskiptum þeirra og neytendum. Íþyngjandi sérreglur um íslenskan fjármála-markað umfram önnur EES-ríki séu til þess fallnar að auka kostnað og flækjustig við að veita fjármálaþjónustu á Íslandi sem og að fæla erlenda aðila frá viðskiptum hér á landi. Slíkt komi niður á samkeppnishæfni íslensks efnahagslífs.

Landvernd bendir á að svokölluð gullhúðun EES-reglna geti í mörgum tilvikum verið til fyrirmyndar og snúist um að uppfylla metnaðarfullri markmið en reglurnar sem

<sup>11</sup> <https://island.is/samradsgatt/mal/3666>

innleiða skal. Slík innleiðing sé líka til marks um að tekið sé mið af aðstæðum, sem sannarlega séu ólíkar milli landa. Samtökin taka undir að þegar slíkt er gert þurfi að vera skýrt hvers vegna og hverju er bætt við. Skoða megi hvernig vinnulagi er háttáð milli ráðuneyta og Alþingis svo rökstuðningur fyrir viðbótum skili sér alltaf til Alþingis.

Samtök atvinnulífsins sögðust hafa bent á að ef ákveðið er að setja séríslenskar reglur við innleiðingu Evrópureglna eða að ívilnandi undanþágur séu ekki nýttar ættu stjórnvöld að rökstyðja það sérstaklega, en það hafi ekki verið raunin. Samtökin segja tilhneigingu hafa verið til að innleiða Evrópureglur héraðs með meira íþyngjandi hætti en nauðsynlegt sé, þótt það sé ekki séríslenskt fyrirbæri. Evrópuþjóðir hafi lengi leitað við að draga úr gullhúðun enda skapi hún yfirleitt íþyngjandi skilyrði fyrir evrópsk fyrirtæki og dragi úr samkeppnishæfni þeirra. Þá sé hún gjarnan notuð til þess að smygla óvinsælum ákvæðum framhjá þinglegri meðferð en slíkt sé litið neikvæðum augum. Strangt og tyrfið regluverk hamli ekki einungis atvinnusköpun heldur missi það marks.

Viðskiptaráð segir íþyngjandi innleiðingu EES-reglna eða svokallaða gullhúðun hafa verið viðvarandi vandamál hér á landi sem dragi verulega úr samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þótt evrópskt regluverk sé oft íþyngjandi megi færa fyrir því rök að það dragi að litlu leyti úr samkeppnishæfni hér á landi ef sambærilegar reglur gildi á öllum innri markaðinum. Ef stjórnvöld beita hins vegar gullhúðun og ganga lengra en þörf er á skerðist samkeppnishæfni landsins þar sem einstaklingar og fyrirtæki þurfa að búa við meira íþyngjandi kröfur en alla jafna séu gerðar í öðrum löndum. Fram kemur í umsögninni að EES-samningurinn hafi þjónað landi og þjóð afar vel. Hann auðveldi m.a. íslenskum almenningi og fyrirtækjum í tæplega 400 þúsund manna hagkerfi að eiga viðskipti við og tengjast 450 milljónum manna markaði og sé ein helsta forsenda þess að fyrirtæki í alþjóðlegri samkeppni geti starfað hér á landi. Ein forsenda þess að íslensk fyrirtæki geti keppt við alþjóðleg fyrirtæki sé að þau sitji við sama borð. Evrópska regluverkinu sé ætlað að samræma reglur milli landa og stuðla að aukinni samkeppni og þeim kostum sem henni fylgja. Þess vegna boði ekki gott að innleiða meira íþyngjandi regluverk en þörf er á, sem auk þess er sniðið að milljónum þjóðum. Það dragi úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og hafi neikvæð áhrif á hag fyrirtækja og almennings.

Byggðarráð sveitarfélagsins Skagafjarðar telur geta verið flókið að fara djúpt í einstök dæmi um gullhúðun en að mati byggðarráðsins sé hér á landi mjög oft gengið langt í að innleiða ströngustu aðgerðir og dregið úr þeim sveigjanleika sem oft er í boði gagnvart t.d. minni ríkjum, dreifðari byggðum eða litlum fyrirtækjum. Byggðarráð Skagafjarðar tekur undir þá gagnrýni sem komið hefur fram að sveigjanleiki sem sé í boði sé ekki kynntur hér við innleiðingu nýrra reglna. Það megi því bæta til muna verklag við innleiðinguna þannig að allir hagsmunaaðilar séu vel upplýstir ef gera eigi meiri kröfur hér á landi en lágmarkskröfur EES-reglnanna kveða á um.

Þá barst umsögn þar sem gerð var athugasemd við notkun hugtaksins „gullhúðun“ um reglur sem þykja óþarflega íþyngjandi. Gull sé verðmætur málmur sem hafi ýmsa ákjósanlega eiginleika og hugrenningartengsl við gæði. Blý sé annar þungur málmur sem sé beinlínis íþyngjandi og því væri „blýhúðun“ rökréttara hugtak yfir innleiðingu á reglum með íþyngjandi ákvæðum umfram lágmarkskröfur sem hafa óæskileg áhrif á almannahagsmuni.

Á fundum starfshópsins með hagsmunaaðilum kom fram ákall um frekari rökstuðning í frumvörpum þegar gullhúðun væri beitt, einnig að dregið sé fram með skýrum hætti hvenær gengið er lengra, vikið frá kröfum eða undanþágur ekki nýttar, svo taka mætti afstöðu til efnis frumvarpanna. Það sé afar flókið og tímafrekt að rýna frumvörp til að átta sig hvort verið sé að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Oft sé í Samráðsgátt tekið fram að frumvarp sé til innleiðingar EES-gerða en síðar komi í ljós að í því sé að finna séríslensk ákvæði. Kom fram í máli hagsmunaaðila að það myndi hjálpa mjög við slíka rýni ef tilgreint væri í sérstökum athugasemdum með frumvarpi hvaða greinar EES-gerða væru til innleiðingar í hverju ákvæði eða þá að samanburðartafla sem tilgreini það væri gerð aðgengileg.

Þá kom einnig fram á fundunum að áhrifamat væri oft takmarkað þegar gullhúðun væri beitt. Væri þetta tilgreint með skýrum hætti og rökstutt gætu hagsmunasamtök í samráðsferli bent á þá efnahagslegu hagsmuni sem um væri að ræða.

Vakin var athygli starfshópsins á því að ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hefði síðast verið starfandi í maí 2020. Hagsmunasamtök hefðu lagt til að skipað yrði aftur í nefndina og að henni yrði m.a. falið það hlutverk að fylgjast með gullhúðun við innleiðingu EES-gerða í landsrétt.

Þá var nefnt að þýðingar á EES-gerðum yrðu oft orðrétt að lögum og því væri mikilvægt að geta lesið samhliða íslenskar þýðingar með enskum texta EES-gerðanna, dæmi væru um að sama hugtak væri þýtt á mismunandi vegu í sömu EES-gerð.

## 4. Innleiðingarlöggjöf — frá upphafsstigum til samþykktar

### 4.1 Almennt

Sem fyrr segir var starfshópi um gullhúðun falið að leggja til almennar úrbætur sem væru til þess fallnar að draga úr hættunni á gullhúðun. Gullhúðun er sem fyrr segir ekki óheimil samkvæmt íslenskum lögum og reglum heldur þarf einungis að uppfylla ákveðnar kröfur, sbr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og 13. gr. Samþykktar ríkisstjórnarinnar. Líkt og niðurstöður fyrrgreindrar rannsóknar, sem unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í janúar 2024, bera með sér er misbrestur á því að þessar kröfur séu uppfylltar. Nokkrar þeirra umsagna sem starfshópnum bárust benda til hins sama. Jafnframt sýnir fyrrgreind rannsókn fram á, auk fjölmargra tilvika sem getið er í umsögnum til starfshópsins, að beiting gullhúðunar í íslenskri löggjöf sé talsvert algeng. Nýleg rannsókn þar sem löggjöf á sviði fjármálamarkaða var skoðuð m.t.t. gullhúðunar bendir í sömu átt.<sup>12</sup>

Með vísan til framangreinds er full þörf á að skoða hvort mögulegt sé að gera auknar kröfur við meðferð innleiðingarlöggjafar, allt frá upphafsstigum hennar til samþykktar, til að „draga úr hættunni á að gullhúðun eigi sér stað“, sbr. erindisbréf utanríkisráðherra til starfshópsins, dags. 24. janúar 2024. Einnig er þörf á að skoða hvernig hægt er að knýja á um að þeim lögum og reglum sem gilda um gullhúðun, sé framfylgt. Til að átta sig á þeim tækifærum sem kunna að vera til úrbóta er nauðsynlegt að greina ferli innleiðingarlöggjafar frá upphafsstigum til samþykktar.

### 4.2 Upphafsstig — þrenns konar eyðublöð

Þegar ákvörðun liggur fyrir í ráðuneyti um lagabreytingar til innleiðingar á EES-gerð ber að kynna áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar, sbr. 1.-3. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnarinnar, nr. 791/2018. Þrjú stöðluð eyðublöð hafa verið útbúin og birt á vef Stjórnarráðsins, sem draga fram helstu álitaeftin sem fjalla ber um. Á vefslóðinni „vönduð löggjöf“ má finna reglur, ferli og leiðbeiningar, eyðublöð og sniðmát, handbækur, skýrslur og reglur sem varða lagasetningu.<sup>13</sup> Eyðublöðin eru:

<sup>12</sup> Sigrún Anna Gísladóttir: Gullhúðun EES-reglna: Skoðun á innleiðingarfrumvörpum EES-gerða í landsrétt á málefnasviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins með tilliti til gullhúðunar. ML-ritgerð. Niðurstöðurnar benda til þess að gullhúðun sé beitt í talsvert ríkum mæli og í 21 innleiðingarfrumvarpi sem skoðað var voru einhver tilvik gullhúðunar í rúmum helmingi þeirra. Í allmörgum þessara tilvika var þess ekki skýrt getið að verið væri að beita gullhúðun. Ritgerðin er birt á Skemman.is.

<sup>13</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/lagasetning/>

---

- **Áform um lagasetningu**

---

- **Mat á áhrifum lagasetningar**

---

- **Samantekt um stjórnarfrumvarp**

---

Hið staðlaða eyðublað *áform um lagasetningu* er útbúið af forsætisráðuneytinu, sbr. 1. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Er það kynnt ásamt frummati á áhrifum innan Stjórnarráðsins og í kjölfarið gert ráð fyrir að áformin séu kynnt hagsmunaaðilum og almenningi í Samráðsgátt. Þannig er hægt að draga fram helstu athugasemdir strax á upphafsstigum frumvarpsgerðar.

Hið staðlaða eyðublað *mat á áhrifum* frumvarps er útbúið af fjármála- og efnahagsráðuneytinu, sbr. 1. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Einnig er gerð grein fyrir mati á áhrifum í sérstökum kafla greinargerðar með lagafrumvarpinu. Mati á áhrifum er ætlað að vera hjálpartæki frumvarpshöfunda við að móta tillögu sem nær sem best þeim markmiðum sem að er stefnt, þar sem ávinningur er hámarkaður en kostnaður eða önnur neikvæð áhrif lágmarkuð. Í upphafi er unnið *frummat* samhliða *áformum um lagasetningu*. Þegar frumvarp er sent til fjármálaráðuneytis, áður en það er lagt fyrir ríkisstjórn og síðan á Alþingi, hefur verið gert *endanlegt mat á áhrifum lagasetningar*.

Loks er *samantekt um stjórnarfrumvarp* einnig á stöðluðu eyðublaði en hún er nokkurs konar gátlisti fyrir frumvarpshöfunda. Tilgangur samantektarinnar er að minna frumvarpshöfunda á helstu atriði sem hafa ber í huga við samningu og frágang lagafrumvarpa og að auðvelda forsætisráðherra og ríkisstjórn eftirlit með því að frumvarp uppfylli lágmarkskröfur. Skrifstofa löggjafarmála í dómismálaráðuneytinu er forsætisráðherra til aðstoðar við það eftirlit.

Þegar frumvarpið er tilbúið er það ásamt ofangreindum eyðublöðunum þremur sent skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem getur gefið sérstaka umsögn um það, ef fjármálaráðherra er t.d. ósammála viðkomandi fagraðherra eða telur að mat á áhrifum sé verulega ábótavant. Sú umsögn fylgir þá frumvarpinu til ríkisstjórnar og þegar frumvarpið er lagt fram á Alþingi fylgir hún einnig, sbr. 66. gr. laga um opinber fjármál.

Skjölín eru jafnframt send skrifstofu löggjafarmála í dómismálaráðuneytinu til yfirferðar. Við frágang lagafrumvarpa þarf að huga vel að lagatæknilegum atriðum, uppsetningu og málfari. Í dómismálaráðuneytinu er farið yfir þau atriði, hvernig frumvarpið samrýmist íslenskri lagahefð og fleira sem varðar gæði lagasetningar. Skrifstofan gefur að lokum umsögn um viðkomandi frumvarp sem fylgir því til ríkisstjórnar.



## 4.3 Greinargerðir stjórnarfrumvarpa

Í 1. mgr. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, segir að lagafrumvörp skuli vera samin með lagasniði. Hverju frumvarpi skuli fylgja greinargerð um tilgang þess yfirleitt og skýringu á höfuðákvæðum. Greinargerð með frumvarpi skiptist í almennar athugasemdir og athugasemdir við einstakar greinar.

Athugasemdir við frumvörp gegna veigamiklu hlutverki. Í fyrsta lagi er tilgangurinn að koma á framfæri við þingmenn upplýsingum svo þeir hafi forsendur til að skilja og meta tillögu að lagabreytingu. Í athugasemdunum á því að færa rök fyrir þeim laga-texta sem lagður er til og eðli hans og áhrif útskýrð. Í öðru lagi hafa athugasemdirnar þýðingu fyrir almenning, þ.m.t. fjölmiðla og hagsmunaaðila. Almennur skilningur á lagafrumvörpum ræðst m.a. af því hvernig tekst að útskýra meginefni þeirra á einfaldan en nákvæman hátt. Í þriðja lagi skipta athugasemdirnar máli sem lögskýringargagn eftir að lög hafa verið samþykkt.<sup>14</sup>

Í almennum athugasemdum í greinargerðum með stjórnarfrumvörpum á samkvæmt 7.-10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar, að greina frá eftirtöldum atriðum í sérstökum köflum:

- 1 **Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**
- 2 **Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**
- 3 **Samráð.**
- 4 **Mat á áhrifum.**

Fyrirgreind rannsókn dr. Margrétar Einarsdóttur prófessors sem unnin var fyrir um hverfis-, orku- og loftslagsráðherra bendir til þess að engin regla sé á því hvort og þá hvar í stjórnarfrumvörpum getið sé um það ef gerðar eru meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en felst í lágmarkskröfum þeirra gerða sem verið er að innleiða. Eins og áður greinir ber þó samkvæmt 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar, að greina frá því og rökstyðja ef ákveðið er að beita gullhúðun. Hins vegar kemur hvergi fram í framangreindum lögum og reglum hvar í stjórnarfrumvörpum slíkar upplýsingar eiga að koma fram og ekki er gert ráð fyrir sérstökum kafla fyrir slíkar upplýsingar.

<sup>14</sup> Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, 2007.

[https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok\\_lagafrumvorp.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf)

## 4.4 Meðferð frumvarps á Alþingi, eftirfylgni og tilkynningarskylda til Eftirlitsstofnunar EFTA

Þrjár umræður eru um lagafrumvörp á Alþingi, sbr. ákvæði 44. gr. stjórnarskrár. Eftir 1. umræðu er frumvarpinu vísað til einnar af fastanefndum þingsins sem yfirfer málið í smáatriðum, kallar á sinn fund fulltrúa ráðuneytis, óskar eftir skriflegum athugasemdom hagsmunaaðila og sérfræðinga og boðar þá á fund sinn til frekari umræðu. Við 2. umræðu eru einstakar greinar frumvarpsins ræddar og að lokum greidd atkvæði um þær og mögulegar breytingartillögur. Heimilt er að vísa frumvarpinu aftur til nefndar milli 2. og 3. umræðu en það er sjaldnast gert. Lokaafgreiðsla fer svo fram við 3. umræðu. Sé frumvarp samþykkt er það sent ríkisstjórn sem lög frá Alþingi. Lögin taka gildi eftir að ráðherra og forseti hafa undirritað þau og þau hafa verið birt í Stjórnartíðindum.

Eftir að lög hafa öðlast gildi hugar hlutaðeigandi ráðuneyti að framkvæmd þeirra og eftir atvikum setningu stjórnvaldsfyrirmæla (reglugerða) á grundvelli þeirra. Slík stjórnvaldsfyrirmæli eru algengasta innleiðingaraðferð EES-gerða, þá sérstaklega reglugerða, þegar lög sem fela í sér heimild til setningar slíkra stjórnvaldsfyrirmæla hafa verið samþykkt.

Þess má að lokum geta að þegar EES-gerð hefur verið innleidd ber að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um innleiðingu í samræmi við 7. gr. EES-samningsins með svokölluðu form 1-eyðublaði. Þegar tilskipanir eru innleiddar ber að skila samhliða samanburðartöflu (e. table of correspondence) þar sem krafa er gerð um að tilgreint sé hvernig innlend ákvæði, hver grein, málsgrein, tölulíður eða málsliður gerðar sé innleiddur. Þessi krafa er gerð til þess að auka gegnsæi og styðja við eftirlitsskyldur ESA.

## 5. Úrbætur til framtíðar

Miklu máli skiptir að alþingismenn og hagsmunaaðilar séu upplýstir um það fyrirfram ef ætlunin er að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar, svo lýðræðisleg umræða sé tryggð og að mat á þeirri leið sem valin er sé mögulegt. Æskilegt er að vekja athygli á því eins fljótt og unnt er í undirbúningsvinnu frumvarpsgerðar.

Á Samráðsgátt er á einum stað hægt að finna öll mál ráðuneyta sem birt hafa verið til samráðs við almenning. Öllum er frjálst að senda inn umsögn eða ábendingu. Markmiðið er að auka gegnsæi og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku m.a. í reglusetningu opinberra aðila. Í Samráðsgátt eru m.a. birt áform um lagasetningu og drög að lagafrumvörpum og reglugerðum. Mögulegt er að gerast áskrifandi að sjálfvirkri vöktun upplýsinga. Æskilegt er að hagsmunaaðilar færi sér Samráðsgáttina í not, kynni sér efni sem þar er birt og sendi inn umsagnir. Einnig má nýta EES-gagnagrunninn til að fá upplýsingar um EES-mál, hvar ábyrgð á einstaka EES-gerð liggur og hvar EES-mál eru stödd í upptökuferlinu.

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi aðgerðir til að skýra fyrirliggjandi kröfur um verklag við undirbúning, ritun og framlagningu lagafrumvarpa og telur að þær séu til þess fallnar að draga úr gullhúðun. Þó er ljóst að gullhúðun getur átt rétt á sér, t.d. vegna ákveðinna hagsmuna eða staðbundinna þarfa.

## 5.1 Eyðublöð sem fylgja lagafrumvörpum

Á vef Stjórnarráðsins má finna eyðublöðin þrjú sem áður var minnst á, þ.e. 1) áform um lagasetningu 2) mat á áhrifum og 3) samantekt um stjórnarfrumvarp.<sup>15</sup>

Eyðublöðin *áform um lagasetningu og mat á áhrifum/frummat* fara bæði í innra samráð í Stjórnarráðinu og ytra samráð með birtingu í Samráðsgátt, sbr. 1.-3. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Í *áformum um lagasetningu* í reit C ber að lýsa mögulegum leiðum við lagasetningu og í reit D er óskað eftir stuttri lýsingu á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningi fyrir henni. Í reit J eru tilgreind fylgiskjöl. Í áformaskjalinu felst tækifæri til þess að upplýsa hagsmunaaðila á upphafsstigum frumvarpsgerðar um lágmarkskröfur þær sem tilskipun gerir og hvort og hvernig gengið verði lengra en EES-skuldbindingin gerir kröfu um. Eyðublaðið *samantekt um stjórnarfrumvarp* fylgir frumvarpi til yfirferðar hjá fjármálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti og þegar það fer til ríkisstjórnar.

Starfshópurinn leggur til að ofangreind eyðublöð verði uppfærð og skýr krafa gerð um að frumvarpshöfundar svari þeirri spurningu hvort tilskipun (eða reglugerð) byggist á lágmarkssamræmingu og því sé svigrúm við innleiðingu. Ef svarið við því er jákvætt séu veittar upplýsingar um hvort gerðar hafi verið frekari kröfur en nauðsynlegt er samkvæmt lágmarkskröfum viðkomandi gerðar. Ef svo er sé skylt að rökstyðja af hverju ákveðið hafi verið að fara þá leið, auk þess sem leggja þurfi mat á áhrif þess og kostnað. Jafnframt verði gerð krafa um að frumvarpshöfundar svari þeirri spurningu hvort í frumvarpinu sé vikið frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp, sbr. seinni lið 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og 3. mgr. 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar.



*Starfshópurinn leggur til að eyðublöð með lagafrumvörpum verði uppfærð og skýr krafa gerð um lýsingu á innleiðingu, hvort tilskipun veiti svigrúm við innleiðingu og hvernig vikið er frá lágmarkskröfum hennar. Krafa verði gerð um rökstuðning og að mat verði lagt á áhrif þess og kostnað. Jafnframt verði gerð krafa um að tilgreint sé hvort vikið sé frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp.*

<sup>15</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/lagasetning/>

## 5.2 Greinargerð með lagafrumvarpi

Stjórnarfrumvörp eru unnin í sniðmáti sem sótt er á vef Alþingis.<sup>16</sup> Í sniðmátinu er gert ráð fyrir köflum í greinargerð í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í samþykkt ríkisstjórnarinnar (sjá kafla 4.3). Brýnt er að í innleiðingarfrumvörpum sé greint frá því á skýran og aðgengilegan hátt hvort ætlunin er að beita gullhúðun. Er hér lagt til að við samþykkt ríkisstjórnarinnar verði bætt ákvæði sem gerir kröfu um sérstakan kafla í greinargerð með innleiðingarfrumvörpum þar sem greint verði frá því hvort EES-gerð byggist á lágmarkssamræmingu sem veiti svigrúm við innleiðingu. Ef svarið við því er jákvætt séu veittar upplýsingar um, hvort gerðar hafi verið frekari kröfur en nauðsynlegt er samkvæmt lágmarkskröfum viðkomandi gerðar. Þá sé nauðsynlegt að rökstyðja af hverju ákveðið hafi verið að fara þá leið, auk þess sem leggja þurfi mat á áhrifin og þá aðila sem verða fyrir þeim, t.d. um kostnað og samkeppnishæfni. Þá verði í sama kafla greint frá því hvort vikið hafi verið frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp, sbr. seinni lið 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og 3. mgr. 13. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Sniðmát stjórnarfrumvarpa verði uppfært með hliðsjón af framangreindu.

Þá telur starfshópurinn það vera í anda vandaðrar lagasetningu við innleiðingu á EES-gerðum að geta þess í sérstökum athugasemdum með ákvæðum lagafrumvarpa hvaða grein/ar innleiddra EES-gerða er/u innleidd/ar með hverju ákvæði. Bæði auðveldar þetta yfirsýn og rekjanleika.



*Starfshópurinn leggur til að gerð verði krafa um nýjan kafla í greinargerð með stjórnarfrumvörpum við innleiðingu á EES-gerðum þar sem greina ber frá á skýran og aðgengilegan hátt hvort ætlunin er að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.*

<sup>16</sup> <https://www.althingi.is/thingstorf/ymsar-leidbeiningar/skjalagerd-thingmala/>

## 5.3 Samanburðartöflur við innleiðingu

Þegar EES-gerð hefur verið innleidd ber að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um innleiðinguna í samræmi við 7. gr. EES-samningsins með svokölluðu form 1-eyðublaði. Þegar tilskipanir eru innleiddar ber að skila samhliða samanburðartöflu (e. table of correspondence) þar sem krafa er gerð um að tilgreint sé með hvaða innlenda ákvæði hver grein, málsgrein, töluliður eða málsliður gerðar er innleiddur. Þessi krafa er gerð til þess að auka gegnsæi og styðja við eftirlitsskyldur stofnunarinnar. Samanburðartafla er ekki síður gagnleg til þess að auka gegnsæi innanlands og styður við ritun greinargerðar.

Starfshópurinn leggur til að gerð verði krafa um það í verklagi við innleiðingu tilskipana að samanburðartaflan sé unnin samhliða frumvarpi til innleiðingar á tilskipunum og fylgi frumvarpi í gegnum samráðsferli, til ríkisstjórnar og Alþingis. Þetta verklag myndi auðvelda alþingismönnum og hagsmunaaðilum að átta sig á með hvaða ákvæði frumvarpsins gengið er lengra en felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar og þá hvaða ákvæði EES-gerðarinnar er verið að innleiða á þann hátt.



*Starfshópurinn leggur til að gerð verði krafa um það í verklagi við innleiðingu tilskipana að samanburðartafla sé unnin samhliða frumvarpi við innleiðingu á tilskipunum og fylgi frumvarpi í gegnum samráðsferli, til ríkisstjórnar og Alþingis.*

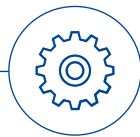
---



## 5.4 Stjórnvaldsfyrirmæli í Samráðsgátt

Starfshópurinn hefur í skýrslu þessari lagt áherslu á ferla og vinnubrögð við ritun og meðferð lagafrumvarpa frá áformastigi þeirra, svo draga megi fram þau sjónarmið sem eru ráðandi við innleiðingu á EES-gerðum, það svigrúm sem er til staðar og hvort og hvernig það sé nýtt. Hins vegar ber að vekja athygli á því að mikill meirihluti EES-gerða er innleiddur með stjórnvaldsfyrirmælum sem hafa stoð í lögum. Því undirstrikar starfshópurinn mikilvægi þess að gæta sambærilegra sjónarmiða við vinnslu stjórnvaldsfyrirmæla.

Þá telur starfshópurinn einnig mikilvægt að þegar drög að stjórnvaldsfyrirmælum við innleiðingu á EES-gerðum eru birt til samráðs í Samráðsgátt sé þess getið ef stjórnvöldum er veitt svigrúm við innleiðingu þeirra gerða sem um ræðir og hvort og hvernig það svigrúm sé nýtt við innleiðinguna.

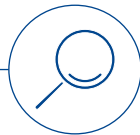


*Starfshópurinn leggur til að þegar drög að stjórnvaldsfyrirmælum við innleiðingu EES-gerða eru birt í Samráðsgátt sé þess getið með skýrum hætti ef stjórnvöldum er veitt svigrúm við innleiðingu þeirra gerða sem um ræðir og hvort og hvernig það svigrúm sé nýtt við innleiðinguna.*

## 5.5 Rýni ráðuneyta á löggjöf og endurmat

Starfshópnum bárust ýmsar ábendingar um gullhúðun á málefnasviðum mismunandi ráðuneyta í samráðsgátt og ákall hagsmunaaðila og einstaklinga um fækkun reglna sem fela í sér gullhúðun. Flókið og tímafrekt er að greina nákvæmlega í hvaða ákvæði frumvarpa er gengið lengra en þörf er á og hvað felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Gullhúðun er beitt af ýmsum ástæðum, stundum vegna hagsmuna eða staðbundinna þarfa sem þó kunna að taka breytingum. Þá eru einnig líkur á því að gullhúðun eigi sér stað án ásetnings en bætt verklag, sem lagt er til í skýrslu þessari, er til þess fallið að draga úr hættunni á slíkri reglusetningu.

Í erindisbréfi til starfshópsins kemur fram að hópurinn „geti lagt til úrbætur vegna einstakra mála sem hann mun taka til umfjöllunar, en jafnframt lagt til almennar úrbætur sem eru til þess fallnar að draga úr hættunni á að gullhúðun eigi sér stað“. Starfshópurinn telur ekki raunhæft að hann komi fram með tillögur um einstaka tilvik þar sem ástæða er til að „afhúða löggjöf“, þ.e. færa löggjöf til samræmis við lágmarkskröfur þeirra EES-gerða sem henni var ætlað að innleiða. Starfshópurinn leggur hins vegar til að hvert ráðuneyti skoði hvort gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviðum sínum í gildandi löggjöf og taki upplýsta afstöðu til þess hvort ástæða sé til að „afhúða löggjöfina“.



*Starfshópurinn leggur til að hvert ráðuneyti leggi mat á það hvort gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviðum sínum í gildandi löggjöf og taki upplýsta afstöðu til þess hvort ástæða sé til þess að endurskoða slík tilvik hvert fyrir sig.*

## Að lokum

Það er pólitísk ákvörðun hvort Alþingi vilji ganga lengra heldur en lagt er til í þessari skýrslu. Fara má þá leið að kveðið verði á um í lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 að meginreglan eigi að vera sú að ekki sé gengið lengra í innleiðingarlöggjöfnni heldur en leiðir af lágmarkskröfum þeirra EES-gerðar sem verið er að innleiða. Má í þessu sambandi vísa til reglna sem lutu að því hvernig innleiða ætti ESB tilskipanir í landsrétt í Bretlandi, áður en landið yfirgaf Evrópusambandið. Var þar kveðið á um að meginreglan væri sú að ekki væri gengið lengra en lágmarkskröfur viðkomandi evrópugerðar kvæðu á um nema í undantekningartilvikum, t.d. ef það væri í þágu breskra hagsmuna og drægi úr reglubyrði atvinnulífsins.<sup>17</sup> Alþingi hefur valið að fara slíka leið að því er varðar „hrein innleiðingarfrumvörp“, sbr. 1. mgr. 37. gr. þingskaparlaga. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að fara slíka leið að því er varðar beitingu gullhúðunar en vill vekja athygli á því að hún er fær.

---

<sup>17</sup> HM Government, Transposition guidance, How to implement European Directives effectively, 2018. <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fef0b128fa8f53b759f67db/withdrawn-eu-transposition-guidance.pdf>>, bls. 6.

