

Umsögn um frumvarp til laga um innleiðingu bókunar 35

Til utanríkismálanefndar Alþingis · umsagnir@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993 (bókun 35), 158. löggjafarþing, [mál nr. __]

„Enginn getur gert lög yfir Íslendinga nema þeir sjálfir eða þeir sem þeir hafa sjálfir valið til þess“. Jón Sigurðsson forseti á þjóðfundinum 1851

Niðurstaða í hnotskurn

Undirritaður leggur til að frumvarpið verði felld. Með frumvarpinu er lagt til að almennum lögum verði beitt til að gefa innleiddum EES-reglum forgang fram yfir önnur lög sem Alþingi setur, einnig þau sem síðar eru sett. Slík forgangsregla felur í sér framsal löggjafarvalds sem stjórnarskráin heimilar ekki og verður ekki lögfest án stjórnarskrárbreytingar.

Tvö atriði vega þyngst. Annars vegar fer frumvarpið gegn þeirri skipan sem 2. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um, að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið, og gegn þeirri grundvallarreglu að löggjafinn getur ekki bundið hendur sínar til framtíðar með almennum lögum. Hins vegar hefur bókun 35 verið innleidd hér á landi sem lögskýringarregla í 3. gr. laga nr. 2/1993 frá árinu 1993 og sú innleiðing hefur staðist bæði dómaframkvæmd og framkvæmd samningsins í rúm þrjátíu ár. Á þessum grunni var EES-samningurinn á sínum tíma talinn samrýmast stjórnarskránni. Sé þeim grunni kippt undan með almennum lögum fellur um leið sú forsenda sem aðild Íslands að samningnum hvíldi á.

1. Stjórnarskráin heimilar ekki forgangsreglu af þessu tagi

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Í því felst að Alþingi getur hvenær sem er breytt eða felld úr gildi þau lög sem það hefur sjálft sett, og að yngri lög ganga framar eldri lögum þegar þau stangast á. Þessi regla, lex posterior, er ekki aðeins lögskýringarviðmið heldur bein afleiðing af því að löggjafarvaldið er óskert hjá hverju Alþingi fyrir sig. Ekkert Alþingi getur með almennum lögum skuldbundið síðari þing til að láta tiltekinn flokk lagaákvæða víkja.

Frumvarpið snýr þessu við. Ákvæði sem réttilega innleiðir EES-skuldbindingu á að ganga framar öðru lagaákvæði, einnig því sem síðar er sett, „nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað“. Með því er stofnað til tveggja flokka laga þar sem annar flokkurinn, sá sem rekur uppruna sinn til erlendra stofnana, nýtur forgangs sem hinn nýtur ekki. Stefán Már Stefánsson prófessor emeritus hefur orðað þetta svo að Alþingi geti ekki sett „**ofurlög**“ og afsalað sér með almennum lögum því valdi sem stjórnarskráin fól því. Fyrirvarinn um að

Alþingi geti mælt fyrir um annað breytir engu um eðli reglunnar; hann færir sönnunarbyrðina yfir á löggjafann sjálfan og gerir það að meginreglu að íslensk lög víki.

Í stjórnarskránni er ekkert ákvæði sem heimilar framsal löggjafarvalds til alþjóðastofnana. Þegar EES-samningurinn var til meðferðar árið 1992 var talið að framsal sem þó fælist í honum væri heimilt vegna þess að það væri takmarkað, vel afmarkað og á þröngu sviði, og að ekki væri um að ræða framsal löggjafarvalds í eiginlegum skilningi. Lykilatriði í því mati var einmitt að bókun 35 kallaði ekki á forgang EES-reglna heldur einungis á að íslensk lög yrðu skýrð til samræmis við þær. Hæstiréttur hefur í dómaframkvæmd sinni áréttað að framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana verði að vera takmarkað og afmarkað. Almenn forgangsregla sem tekur til alls EES-réttar, nútíðar og framtíðar, uppfyllir hvorugt skilyrðið.

Rétt er að minna á að löggjafarvaldið er ekki eign Alþingis heldur þjóðarinnar, sem felur það kjörnum fulltrúum sínum. Orð Jóns Sigurðssonar á þjóðfundinum 1851 eiga hér við óbreytt: „Enginn getur gert lög yfir Íslendinga nema þeir sjálfir eða þeir sem þeir hafa sjálfir valið til þess“.

2. Bókun 35 hefur verið lögskýringarregla í rúm þrjátíu ár

Ísland innleiddi bókun 35 með 3. gr. laga nr. 2/1993, þar sem segir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Þessi leið var valin að vel athuguðu máli. Bókunin sjálf kveður á um að EFTA-ríkin skuldbindi sig til að setja „ef þörf krefur“ lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í árekstrartilvikum, og í formála hennar er sérstaklega tekið fram að samningurinn feli ekki í sér framsal löggjafarvalds. Íslensk stjórnvöld mátu það svo árið 1993 að lögskýringarregla fullnægði þessari skuldbindingu og sú afstaða var kynnt samningsaðilum án athugasemda í aldarfjórðung.

Dómstólar hafa síðan beitt 3. gr. með þeim hætti sem til var ætlast. Hæstiréttur hefur ítrekað skýrt íslensk lög til samræmis við EES-rétt þegar orðalag þeirra leyfir, og þar sem það hefur ekki dugað hefur réttarvernd einstaklinga verið tryggð eftir öðrum leiðum, svo sem með skaðabótaábyrgð ríkisins vegna ófullnægjandi innleiðingar, sbr. dóm Hæstaréttar í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur (Hrd. 1999, bls. 4916). Hvergi hefur verið sýnt fram á að þessi framkvæmd hafi valdið borgurum réttarspjöllum eða raskað einsleitni á EES-svæðinu svo nokkru nemi. EES-samningurinn hefur virkað í rúma þrjátíu áratugi á þessum grunni.

Framkvæmd af þessu tagi, samfelld, óumdeild í rúm þrjátíu ár og staðfest í dómum æðsta dómstóls landsins, hefur stjórnskipulega þýðingu. Hún sýnir hvernig íslensk stjórnvöld sjálf skildu takmörk stjórnarskrárinnar þegar samningurinn var gerður og hún er sá skilningur sem samningsaðilar sættu sig við. Athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA, sem bárust fyrst í áminningarbréfi 2017 og rökstuddu álit 2020, breyta ekki stjórnarskránni. Þær sýna

einungis að ESA vill nú annað en samið var um. Við því er rétta svarið að halda fram þeim skilningi sem Ísland hefur haft frá upphafi, ef þörf krefur fyrir EFTA-dómstólnum, fremur en að teygja almenn lög út fyrir það sem stjórnarskráin þolir.

3. Forgangsreglan breytir eðli EES-samstarfsins

EES-samningurinn var frá upphafi byggður á tveggja stoða kerfi þar sem EFTA-ríkin halda fullu forræði yfir eigin löggjöf og taka EES-reglur upp í landsrétt með eigin lagasetningu. Í því felst munurinn á EES-aðild og ESB-aðild. ESB-réttur hefur beina réttarverkan og forgang í aðildarríkjum sambandsins; EES-réttur hefur hvorugt, eins og EFTA-dómstóllinn staðfesti sjálfur í máli E-1/01 (Einarsson). Það sem frumvarpið gerir er að færa Íslandi annað einkenni ESB-aðildar, forgang hins yfirþjóðlega réttar, án þess að þjóðin hafi nokkru sinni samþykkt slíka aðild.

Afleiðingin er að síðasta orðið um hvað gildir sem lög á Íslandi færist í reynd frá Alþingi til þeirra stofnana sem móta EES-reglurnar og túlka þær. Þingmaður sem greiðir atkvæði með lögum veit þá ekki lengur hvort þau haldi gildi sínu, því niðurstaðan ræðst af því hvort dómstóll telur síðar að þau rekist á innleidda EES-reglu. Réttaróvissa af þessu tagi grefur undan fyrirsjáanleika laga, sem er ein forsenda réttarríkisins, og hún er þeim mun alvarlegri sem EES-reglurnar eru fleiri og ná til fleiri sviða en nokkurn óraði fyrir árið 1993.

Talsmenn frumvarpsins hafa vísað til einsleitni. Einsleitni er markmið samningsins, einsleitni er markmið ESB, en hún hefur aldrei verið algild og verður það ekki innan tveggja stoða kerfis; þess vegna var samningurinn ekki gerður að tollabandalagi, þess vegna var skuldbindingin í bókun 35 bundin skilyrðinu „ef þörf krefur“ og þess vegna var í formála hennar tekið fram að ekki væri framselt löggjafarvald. Forgangsregla í almennum lögum nær því takmarki ekki heldur, enda getur Alþingi eftir sem áður sett lög sem víkja frá EES-rétti með skýrum fyrirvara. Það sem reglan gerir er að hnika valdajafnvæginu í smáum skrefum, hljóðlega, án þess að nokkur ákvörðun sé borin undir þjóðina.

4. Samþykkt Alþingis og forseta bætir ekki úr stjórnskipulegum annmarka

Alþingi er bundið af stjórnarskránni eins og aðrir handhafar ríkisvalds. **Lög sem fara í bága við hana öðlast ekki stjórnskipulegt gildi þótt þau séu samþykkt með réttum hætti á þingi og staðfest af forseta samkvæmt 26. gr.** Þetta er kjarni íslenskrar stjórnskipunar og á því byggist vald dómstóla til að víkja lögum til hliðar, vald sem Hæstiréttur hefur beitt allt frá árinu 1943. Staðfesting forseta er heldur engin trygging fyrir stjórnskipulegu gildi laga; hún er formlegt skilyrði gildistöku, ekki úrskurður um að lögin standist stjórnarskrá.

Vilji löggjafinn veita EES-reglum forgang af því tagi sem frumvarpið mælir fyrir um, er leiðin til þess mörkuð í 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þá þarf samþykki tveggja þinga með þingrofi og kosningum á milli, þannig að þjóðin fái að segja álit sitt. Sú leið er þung í vöfum af ásettu

ráði, því að hún á við um grundvallarbreytingar á skipan ríkisvaldsins. Framsal löggjafarvalds er einmitt slík breyting. Að fara fram hjá henni með almennum lögum er að gera með bakdyraleið það sem stjórnarskráin krefst að gert sé fyrir opnum tjöldum.

Þangað til stjórnarskránni hefur verið breytt stendur því eftir að forgangsregla í almennum lögum er stjórnskipulega ógild að því marki sem henni er ætlað að binda síðari löggjöf. Alþingi getur ekki losað sig undan þeirri niðurstöðu með atkvæðagreiðslu og ráðherra getur ekki samið sig frá henni við Eftirlitsstofnun EFTA. Þrýstingur frá ESA, eða hótun um málshöfðun fyrir EFTA-dómstólnum, er ekki lögmæt ástæða til að ganga á svig við stjórnarskrána. Þvert á móti ber stjórnvöldum að verja þann skilning á bókun 35 sem Ísland hefur byggt á frá 1993 og una því að um hann sé dæmt ef til þess kemur.

Niðurstaða og tilmæli

Undirritaður leggur til að utanríkismálanefnd mæli með því að frumvarpið verði felld. Verði ekki fallist á það er þess farið á leit að nefndin afli álits óháðra sérfræðinga í stjórnskipunarrétti um hvort forgangsregla af þessu tagi samrýmist 2. gr. stjórnarskrárinnar og þeirri grundvallarreglu að löggjafinn geti ekki bundið hendur sínar til framtíðar með almennum lögum, og að afgreiðslu málsins verði frestað þar til það álit liggur fyrir. Telji nefndin að forgangsreglan sé æskileg er eina lögmæta leiðin að leggja fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna samkvæmt 79. gr. og bera málið þannig undir þjóðina.

Frumvarpið hefur nú verið lagt fram í fjórða sinn, af ráðherrum með sömu afstöðu til ESB-aðildar, og hefur í hvert sinn mætt sömu efnislegu mótbárum. Þær hafa ekki verið hraktar. Þrjátíu ára framkvæmd án vandkvæða er ekki vandamál sem kallar á lausn, en stjórnskipulega ógild forgangsregla er vandamál sem Alþingi myndi sjálft búa til.

Virðingarfyllst,

Reykjavík, 15. október 2026

Júlíus Valsson

Höfundur er fullveldissinni

Ítarlegri umfjöllun höfundar:

[Bókun 35. Munurinn á stjórnarskrá Noregs og Íslands](#)

[Bókun 35: ESB mun hafa síðasta orðið](#)

[Bókun 35 á borði forseta Íslands](#)