158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 452 — 134. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993 (bókun 35).

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá utanríkisráðuneyti, Alþýðusambandi Íslands, Evrópuhreyfingunni, Félagi atvinnurekenda, Hagsmunasamtökum heimilanna, Heimssýn, Íslensk-evrópska viðskiptaráðinu, Neytendasamtökunum, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins og Arnar Þór Jónsson, Björn Bjarnason, Carl Baudenbacher, Bjarna Má Magnússon, Dóru Sif Tynes, Ernu Bjarnadóttur, Gunnar Ármannsson, Hafstein Dan Kristjánsson, Hauk Loga Karlsson, Margréti Einarsdóttur, Ólaf Börk Þorvaldsson og Ögmund Jónasson.

Nefndinni bárust 25 umsagnir, auk minnisblaða frá utanríkisráðuneyti, sem eru aðgengilegar undir málinu á vef Alþingis.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Frumvarp til breytinga á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, sem hafði það að markmiði að tryggja fullnægjandi innleiðingu bókunar 35 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið var fyrst lagt fram á 153. löggjafarþingi (þskj. 1392, 890. mál). Þá lagði utanríkisráðherra fram skýrslu um bókun 35 við EES-samninginn á 154. löggjafarþingi (þskj. 948, 635. mál). Örlítið breytt frumvarp var lagt fram á 156. löggjafarþingi (þskj. 85, 85. mál) og var málið afgreitt frá utanríkismálanefnd með áliti meiri hluta nefndarinnar til 2. umræðu 2. apríl 2025 (þskj. 342). Frumvarpið var lagt fram í óbreyttri mynd á 157. löggjafarþingi (þskj. 3, 3. mál) og var málið afgreitt frá utanríkismálanefnd með áliti meiri hluta nefndarinnar 2. desember 2025 (þskj. 449).

Frumvarpið er nú lagt fram í óbreyttri mynd í þriðja sinn. Með því er lögð til forgangsregla þess efnis að ef skýrt og óskilyrt lagaákvæði sem réttilega innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum er ósamrýmanlegt öðru almennu lagaákvæði skuli hið fyrrnefnda ganga framar, nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað. Sama eigi við um skuldbindingar sem eru innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum ef þau eru ósamrýmanleg öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.

Til viðbótar við þá umfjöllun sem málið hefur nú fengið vísar meiri hlutinn til fyrri umfjöllunar sinnar um málið og áherslna sem fram koma í áðurnefndum álitum. Meiri hlutinn telur þó í ljósi frekari umfjöllunar fyrir nefndinni á þessu löggjafarþingi rétt að gera tillögu að einni breytingu á efni frumvarpsins sem nánar verður gerð grein fyrir að neðan. Meiri hlutinn vill einnig koma á framfæri frekari sjónarmiðum um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og umfjöllun um mál Eftirlitsstofnunar EFTA vegna bókunar 35 sem vísað hefur verið til EFTA-dómstólsins.

Samræmi við stjórnarskrá.

Í umsögnum og fyrir nefndinni hefur, líkt og þegar nefndin fjallaði um málið á fyrri löggjafarþingum, verið fjallað um samræmi þessa ákvæðis við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Meiri hlutinn vill árétta í fyrsta lagi að löggjafanum er heimilt með lögum að mæla fyrir um forgangsreglur án þess að slíkar reglur verði taldar *de facto* stríða gegn stjórnarskránni. Sú forgangsregla sem lögð er til í frumvarpinu mun ekki raska rétthæð réttarheimilda og á aðeins við þegar jafn réttháum réttarheimildum lýstur saman. Í öðru lagi áréttar meiri hlutinn að forgangsreglan felur ekki í sér takmörkun á löggjafarvaldi. Löggjafanum verður eftir sem áður frjálst að samþykkja lög sem hafa að geyma ákvæði sem stangast á við ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Vilji löggjafans til að víkja frá skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum þarf að vera ótvíræður og telur meiri hlutinn æskilegt að hann komi berum orðum fram í lögskýringargögnum. Í þriðja lagi áréttar meiri hlutinn að forgangsreglan mun hafa stöðu almennra laga. Þannig getur löggjafinn breytt henni eða afnumið hana með almennum lögum. Í fjórða lagi áréttar meiri hlutinn að forgangsreglan á aðeins við þegar EES-skuldbinding hefur verið leidd í íslensk lög og nær þannig til samspils íslenskra laga en ekki erlendra reglna. Í fimmta lagi áréttar meiri hlutinn að túlka verður forgangsregluna í samræmi við stjórnarskrá. Dómstólar hafa eftir sem áður heimild til að meta stjórnskipulegt gildi laga, þ.m.t. laga sem innleiða skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum. Að öllu þessu virtu telur meiri hlutinn ljóst að frumvarpið feli ekki í sér framsal löggjafarvalds eða dómsvalds og sé í samræmi við stjórnarskrá.

Málshöfðun fyrir EFTA-dómstólnum.

Eftirlitsstofnun EFTA vísaði 30. september sl. máli um ófullnægjandi innleiðingu Íslands á bókun 35 til EFTA-dómstólsins (mál E-14/26). Stofnunin hefur haft málið til skoðunar frá árinu 2012 og hóf formlegt samningsbrotamál gegn Íslandi árið 2017. Í umsögnum og fyrir nefndinni hefur því verið haldið fram að með málshöfðuninni hafi forsendur fyrir samþykkt frumvarpsins breyst. Ekki sé rétt að gera lagabreytingar fyrr en niðurstaða EFTA-dómstólsins liggi fyrir. Þá hafa þau sjónarmið komið fram að íslenska ríkið eigi að halda uppi vörnum þar sem Eftirlitsstofnun EFTA hafi ekki sýnt fram á að brestur sé á framkvæmd við beitingu bókunar 35 hér á landi.

Í umsögnum og fyrir nefndinni hafa jafnframt komið fram þau sjónarmið að dómur EFTA-dómstólsins geti veitt löggjafanum skýrari viðmið um hvernig beri að innleiða bókun 35 í landsrétt. Á móti hafa komið fram þau sjónarmið að ákvæði þessa frumvarps gangi eins skammt og unnt er að ganga við að innleiða efni bókunar 35. Forsendur í dómi EFTA-dómstólsins kunni að skerða forræði á lausn málsins hjá Íslandi.

Að mati meiri hlutans hafa forsendur í máli þessu ekki breyst með ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um að vísa samningsbrotamáli þess til EFTA-dómstólsins. Ljóst sé af niðurstöðu fullskipaðs Hæstaréttar Íslands í máli nr. 24/2023 (fæðingarorlof) að bókun 35 við EES-samninginn hafi ekki verið réttilega innleidd í landsrétt. Meiri hlutinn telur rök ekki standa til þess að EFTA-dómstóllinn muni komast að annarri niðurstöðu. Þá telur meiri hlutinn ekki rétt að löggjafinn bíði eftir því að fá eftir atvikum leiðbeiningar í dómsorði um hvernig rétt sé að innleiða bókun 35 í landsrétt. Vald til þess að ákvarða efni setts réttar er kjarni löggjafarvaldsins.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að tryggja forgangsreglu EES-réttarins með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu og hefur ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA ekki áhrif þar á. Það sé með öllu ótækt að aðilar hér á landi fái ekki notið sambærilegra réttinda og tíðkast í öllum öðrum löndum sem eru hluti af innri markaðnum og eina leið þeirra til að fá réttindum sínum

fullnægt sé að höfða skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu vegna ófullnægjandi innleiðingar á skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum. Slíkt er ekki á allra færi auk þess sem ekki er ávallt tryggt að skilyrði til skaðabótakröfu séu uppfyllt. Meiri hlutinn telur því rétt, að teknu tilliti til niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í fæðingarorlofsmálinu, að festa í lög forgangsreglu og uppfylla þannig þjóðréttarskuldbindingar íslenska ríkisins og tryggja um leið réttindi aðila hér á landi. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að löggjafinn tryggi fullnægjandi innleiðingu bókunar 35 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið hið fyrsta.

Breytingartillögur.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að orðalag 1. gr. frumvarpsins, þar sem vísað er til Alþingis, nái ekki yfir öll tilvik löggjafar þar sem árekstur getur orðið á milli íslenskra lagaákvæða þar sem annað þeirra innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum. Í ljósi þess að Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið skv. 1. málsl. 2. gr. stjórnarskrárinnar telur meiri hlutinn rétt að vísa til löggjafans í stað þess að vísa til Alþingis í ákvæðinu. Í þessu sambandi má horfa til þess að í 3. mgr. 102. gr. fylgiskjals I við lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, er til að mynda orðið löggjafinn notað um löggjafana í EFTA-ríkjunum.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað orðsins „Alþingi“ í 1. gr. komi: löggjafinn.

Alþingi, 23. nóvember 2026.

Grímur Grímsson, form.	Dagbjört Hákonardóttir, frsm.	Arna Ír Gunnarsdóttir.
Ása Berglind Hjálmarsdóttir.	Sigurður Helgi Pálmason.	