158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 493 — 134. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með tillögu til rökstuddrar dagskrár

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

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Sú breyting sem frumvarpinu er ætlað að gera á lögum um Evrópska efnahagssvæðið gengur þvert á ákvörðun Alþingis um samþykkt EES-samningsins árið 1993. Hin sérstaka ráðstöfun sem gerð var við frágang bókunar 35 við samninginn var ekki bráðabirgðaráðstöfun sem breyta mætti síðar og fól ekki í sér mistök sem ástæða gæti verið til að leiðrétta. Niðurstaðan um bókun 35 var ein af forsendum þess að meiri hluti Alþingis sæi sér fært að samþykkja samninginn. Niðurstaða sú var afleiðing umræðu og ákvarðanatöku um grundvallaratriði er vörðuðu fullveldi Íslands, stjórnarskrána, samband landsins við Evrópusambandið og eðli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Síðar hefur því verið haldið fram að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið sé „lifandi samningur“ sem taki breytingum í formi viðbóta sem í mörgum tilvikum krefjast staðfestingar Alþingis. Hvað sem því líður leyfir það ekki grundvallarbreytingar á eðli samningsins og forsendunum fyrir staðfestingu hans. Slíkar grundvallarbreytingar, eins og sú sem er lögð til með frumvarpi því sem hér um ræðir, myndu kalla á endurupptöku allra forsendna samningsins og endurmat á því hvort löggjafinn telji hinn breytta samning þjóna íslenskum hagsmunum.

Nú, 33 árum eftir að Alþingi samþykkti samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, eru þessar forsendur óbreyttar. Í meira en þrjá áratugi hefur samningnum verið framfylgt með tilliti til þeirrar grundvallarforsendu sem fólst í frágangi bókunar 35. Ábendingar Hæstaréttar um mikilvægi þess að skýra samspil íslensks regluverks (laga sem samin eru á Alþingi Íslendinga) og regluverks Evrópusambandsins á málefnasviðum EES-samningsins breyta engu um grundvallarforsendur samningsins. Hið sama á við þó að íslenska ríkið hafi í september síðastliðnum verið dæmt til greiðslu skaðabóta vegna þess að íslensk löggjöf um fæðingarorlof hafði ekki verið færð til samræmis við skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum. Hvorugt felur í sér að nauðsynlegt sé að lögfesta almenna forgangsreglu samkvæmt bókun 35. Það er á ábyrgð Alþingis að tryggja að íslensk lög samræmist þeim skuldbindingum og leiðrétta annmarka þar sem þeir koma fram. Sú leið er bæði fær og eðlileg, eins og raunar var sýnt fram á með lögum nr. 38/2025, þegar Alþingi breytti ákvæðum fæðingarorlofslaga til að tryggja réttindi foreldra sem starfað höfðu í öðrum EES-ríkjum. Skaðabótaábyrgð ríkisins vegna fyrri annmarka á löggjöfinni felur því ekki í sér rök fyrir því að breyta grundvallarforsendum um stöðu íslenskra laga gagnvart EES-reglum, enda verður að gera skýran greinarmun á því markmiði samningsins að almennt skuli einstakar reglur innleiddar með þeim hætti að samræmi sé í regluverkinu og þeirri almennu forgangsreglu sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Ekki er að sjá heldur að það hafi verið ætlan Hæstaréttar, enda gengi slíkt gegn stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er lagt til að regluverk Evrópusambandsins, sem er tekið upp á Íslandi með vísan til EES-samningsins, verði æðra þeim lögum sem samin eru í íslenskum ráðuneytum eða á Alþingi og samþykkt af Alþingi í þeim tilvikum þar sem þetta tvennt stangast á. Í ljósi umræðna á Alþingi og í samfélaginu í aðdraganda staðfestingar EES-samningsins má heita fullvíst að ekki hefði verið vilji til að samþykkja samninginn á slíkum forsendum.

Athugasemdir talsmanna frumvarpsins um að í raun verði Evrópusambandslöggjöf eins íslensk og þau lög sem eru samin, sett fram og afgreidd innan lands halda ekki vatni. Með sömu rökvillu mætti halda því fram að Ísland væri sjálfstætt og réði sínum málum sjálft óháð því hversu stór hluti laga landsins væri saminn af erlendum stjórnvöldum og sendur Alþingi með kröfu um staðfestingu.

Reglulega hefur komið upp umræða um hvort gengið hafi verið of langt í eftirgjöf gagnvart innleiðingarkröfum vegna Evrópusambandsreglna. Þær áhyggjur hafa þó iðulega snúið að því að verið sé að innleiða reglur umfram það sem gert var ráð fyrir að EES-samningurinn myndi leiða af sér. Aftur á móti er nýmæli að reynt sé að breyta forsendum samningsins og veikja þar með stöðu Íslands gagnvart öðrum aðilum samningsins.

Sú rökleysa að æskilegt sé að auka áhrif hins aðsenda regluverks á kostnað hins íslenska til að tryggja þá „vernd“ sem kunni að felast í erlenda regluverkinu samanborið við hið innlenda sýnir fyrst og fremst vantrú þeirra sem henni beita á gildi og mikilvægi fullveldis. Því skyldu Íslendingar ekki vera betur til þess fallnir að tryggja þá vernd sem hentar íslenskum aðstæðum en þeir sem taka ákvarðanir með tilliti til annarra aðstæðna í öðrum löndum? Þannig ætti frekar að hafa áhyggjur af því að vernd sniðin að íslenskum aðstæðum og í samræmi við vilja íslenskra kjósenda verði látin víkja ef hún stangast á við hið erlenda regluverk. Telji menn að hið erlenda regluverk hljóti jafnan að vera betra viðurkenna þeir jafnframt að þeir hafi ekki trú á sjálfstæði og lýðræði. Á liðnum árum hafa komið upp gríðarstór mál sem sýnt hafa svo ekki verður um villst hversu mikilvægur óskoraður fullveldisréttur er við að verja grundvallarhagsmuni íslensku þjóðarinnar og það án ágreinings um forgang íslenskra laga.

Hvað varðar staðhæfingar um að Alþingi muni geta tekið sérstaklega fram við framtíðarlagasetningu að forgangur hinna innfluttu laga gildi ekki í einstökum tilvikum skal látið nægja að benda á að slíkar fullyrðingar virðast fyrst og fremst fela í sér skort á reynslu og skilningi á því hvernig lagasetning fer fram. Þegar stjórnvöld treysta sér ekki einu sinni til að nýta þann rétt sem EES-samningurinn veitir Íslendingum til að hafna aðsendri löggjöf sem fellur ekki að íslenskum aðstæðum er varla mikil von til þess að þau muni treysta sér til að taka fram við lagasetningu að í því einstaka tilviki verði vikið frá uppfærðri bókun 35 sem nú er sótt af sérstakri þrákelkni. Í mörgum tilvikum þyrfti slík ráðstöfun, eins ólíkleg og hún er, auk þess að fela í sér forsjálni sem fellur utan marka raunsæis.

Þann 30. september 2026 höfðaði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) mál gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum, í máli nr. E-14/26, vegna meintra brota á bókun 35 við EES-samninginn. Sú staðreynd breytir ekki þeim grundvallarforsendum sem lágu að baki samþykkt Alþingis á EES-samningnum né þeirri stjórnarskrárlegu ábyrgð sem Alþingi ber á íslenskri löggjöf. Það eitt að ESA hafi ákveðið að höfða mál jafngildir hvorki niðurstöðu um samningsbrot né staðfestingu á því að skylt sé að veita EES-reglum almennan forgang gagnvart öðrum íslenskum lögum með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Brýnt er að íslenska ríkið haldi uppi fullum vörnum fyrir dómstólnum og leggi þar meðal annars fram gögn um samningsforsögu bókunar 35, skilning samningsaðila við gerð EES-samningsins, framkvæmd hans undanfarna áratugi og þau úrræði sem íslenskur réttur veitir til verndar réttindum sem leiða

af samningnum. Meðan niðurstaða málsins liggur ekki fyrir er óforsvaranlegt og í raun alger uppgjöf gagnvart ESA að ganga lengra en skuldbindingar Íslands krefjast, ekki síst þegar fyrirhuguð lagabreyting varðar grundvallarsamspil íslensks réttar og EES-reglna. Raunar má halda því fram að flýtimeðferð Alþingis á málinu nú jafngildi því að tekið sé undir með þeim sem stefnt hefur Íslandi í málinu og sætir slík málsvörn fyrir hönd fullvalda þjóðar fáheyrðum tíðindum.

Við meðferð málsins nú hafa bæst við ný rök til varnar formlegri afstöðu Íslands í málinu og í andstöðu við þann tilgang frumvarpsins að víkja frá og veikja varnir Íslands í málinu. Meðal þeirra sem veitt hafa sterk rök Íslandi til varnar er Carl Baudenbacher, fyrrum forseti EFTA-dómstólsins og einn alfróðasti sérfræðingur á sviði EES-samningsins.

Jafnframt er lítið gert úr þjóðarvilja með afgreiðslu þessa máls sem birtist með skýrum hætti í þjóðaratkvæðagreiðslu síðsumars þegar meirihluti atkvæðabærra manna í landinu hafnaði því að farið yrði í viðræður við Evrópusambandið um aðild Íslands. Þjóðarvilji stendur einmitt ekki til frekari samruna við Evrópusambandið og sætir furðu að ríkisstjórnin túlki ósigur í þjóðaratkvæðagreiðslu þannig að áfram skuli haldið í átt að frekari aðlögun og eftirgjöf.

Undirritaður mun gera nánari grein fyrir framangreindum atriðum og öðrum í umræðu um málið. Einnig verður gerð grein fyrir fyrri vörnum íslenskra stjórnvalda í málinu. Lengi vel var þessum vörnum haldið leyndum gagnvart Alþingi og þær svo bundnar trúnaði. Ástæða er til að gaumgæfa þau rök sem þar koma fram enda halda þau fyllilega gildi sínu hvað sem líður þeim pólitísku vendingum sem leiddu af sér umrætt frumvarp. Þar er meðal annars fjallað um þær hömlur sem stjórnarskráin setur á framsal valds en fræðimenn hafa fullyrt að umrætt frumvarp gangi gegn stjórnarskránni.

Að framangreindu virtu leggur 2. minni hluti til að frumvarpinu verði vísað frá með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Með vísan til þess sem að framan er ritað samþykkir Alþingi að **vísa málinu frá** og taka fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 25. nóvember 2026.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.