

Breytingartillögur C-nefndar við texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til afgreiðslu á 15. fundi Stjórnlagaráðs 1. júlí 2011

KAFLI UM UTANRÍKISMÁL

(Kafli samþykktur í áfangaskjal á 13. ráðsfundi þann 16. júní 2011)

Almennar athugasemdir

Eina ákvæði stjórnarskrárinnar um samninga við önnur ríki og utanríkismál er í 21. gr. hennar. Greinin hefur fremur þröngt gildissvið en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Einnig kemur þar fram að forseti geti enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til.³ Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá árinu 1920 þegar hún kom inn í íslensku stjórnarskrána þegar Ísland varð fullvalda ríki.⁴

Ákvæði stjórnarskrárinnar um utanríkismál eru samkvæmt framangreindu rýr og til að mynda má nefna að stjórnarskráin sker sig úr stjórnarskrám Norðurlanda og ýmissa annarra ríkja í því að hún heimilar ekki framsal ríkisvalds.⁵ Í íslenskri stjórnskipan hefur hins vegar verið talin gilda óskrifuð meginregla um framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Með aukinni þátttöku Íslands í alþjóðastarfi hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að fest verði í sessi í stjórnarskrá með hvaða hætti hún skuli taka mið af aukinni alþjóðasamvinnu og þátttöku Íslands í henni.

Stjórnarskráin sker sig einnig úr stjórnarskrám annarra Norðurlanda að því leyti að hún er þögn um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og þátttöku þess í töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál. Í krafti þingræðisreglunnar getur Alþingi krafði ríkisstjórn um upplýsingar og svör um aðgerðir í utanríkismálum auk þess sem það getur lýst yfir vantrausti á ráðherra eða ríkisstjórn vegna utanríkisstefnu eða aðgerða í utanríkismálum. Engu að síður er óljóst hlutverk þess og heimild til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli.⁶

Þjóðfundur var fáorður um meðferð utanríkismála en þó kom fram skýr vilji um að þjóðin yrði höfð með í ráðum vegna töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál þannig að komið yrði í veg fyrir

¹ Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

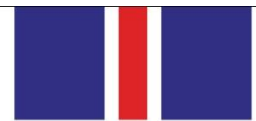
² Grænt letur gefur til kynna breytingu eða viðbót frá fyrri tillögu.

³ Um skýringu á 21. gr. vísar nefndin til úttektar Bjargar Thorarensen prófessors um meðferð utanríkismála og alþjóðasamninga í V. þætti 1. bindis skýrslu stjórnlaganefndar og skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslunnar.

⁴ Á þessum tíma fékk Ísland utanríkismál í sínar hendur og var greinin þýðing á þáverandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915 um að konungur gerði samninga við önnur ríki. Efni 21. gr. hlaut enga sérstaka athygli né umræður við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944. Stendur greinin því óbreytt frá 1920 að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs.

⁵ Slík ákvæði voru tekin upp í dönsku stjórnarskrána 1953 og þá norsku 1962.

⁶ Í þingskaparlögum eru ákvæði um utanríkismálanefnd sem skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, enda skal ávallt bera undir hana slík mál, jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur valdið deilum, einkum í tengslum við stuðning íslenska ríkisins við innrás Bandaríkjamanna í Írak vorið 2003. Sjá nánar Bjarni Már Magnússon. *Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraksmálsins*. Stjórnsmál og Stjórnsvísla. 2006;2(1). Björg Thorarensen. *Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála*. Úlfjótur. 2007;60(3). Bls. 399-461. Báðar greinarnar eru aðgengilegar í rafrænu formi í gagnasafni Stjórnlagaráðs á heimasíðu ráðsins: www.stjornlagarad.is.



að ráðherrar gætu einhliða tekið ákvarðanir um t.d. stríð. Tekið var fram að Ísland skyldi vera sjálfstætt í alþjóðasamskiptum en um leið virkara á alþjóðavettvangi. Áhersla var lögð á alþjóðasamvinnu á mörgum sviðum og að Ísland yrði virkur þátttakandi í alþjóðaviðskiptum. Á þjóðfundum átti sér stað nokkur umræða um ESB og mátti þar finna sjónarmið í báðar áttir, þ.e. að stjórnarskráin ætti annars vegar að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið og hins vegar sporna við inngöngu.

Nefnd C kynnti sér stöðu utanríkismála og ræddi skýrslu stjórnlaganefndar. Nefndin var sammála um að sökum eðlis málaflokksins væri rétt að í stjórnarskrá væri sérstakur kafli þar um og að þar væri að finna ákvæði sem tækju á meðferð þeirra og að m.a. yrðu festar í sessi þær óskrifuðu meginreglur sem taldar eru gilda um þann þátt. Í þessu skjali er að finna meginniðurstöður og tillögur nefndarinnar með hliðsjón af framangreindu.

1. gr. Meðferð utanríkismála

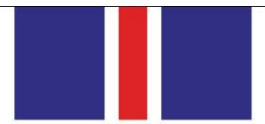
Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Við síðari málslið 1. mgr. bætist: Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi og fylgir þeirri stefnu.	<p>Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis. Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi og fylgir þeirri stefnu.</p> <p>Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.</p> <p>Ákvörðun um stuðning við hernaðaraðgerðir skal háð samþykki Alþingis.</p>	<p>Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis.</p> <p>Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.</p> <p>Ákvörðun um stuðning við hernaðaraðgerðir skal háð samþykki Alþingis.</p>

Skýring:

Mótun utanríkisstefnu og samráð ríkisstjórnar við Alþingi

Nefndin leggur til að í 1. gr. verði fjallað um meðferð utanríkismála. Hér er um að ræða almenna reglu um handhöfn og meðferð utanríkismála og að auki samspilið milli löggjafarvaldsins (eftirlitsaðilans) og framkvæmdarvaldsins í þeim efnum.

Greinin er ný og er hún að upplagi valkostur 2 í skýrslu stjórnlaganefndar (bls. 163). Hún lýsir í nokkrum meginatriðum mótun utanríkisstefnu Íslands og á hvers höndum hún er. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands fer utanríkisráðherra með þau mál í hefðbundnum skilningi. Ekki er lögð til efnisleg breyting á því þótt ákvæði 1. mgr. tillögunnar opni á, í samræmi við íslenska venju, að fagráðherrar fari með tiltekna þætti utanríkismála gagnvart erlendum ríkjum þegar það snertir ákveðna þætti fagsviðs þeirra. Rétt er þó að áreita að öll slík frávik frá þeirri meginreglu að utanríkisráðherra fari með þessi mál yrði að túlka þröngt. Þá er það sérstaklega tekið fram í greininni að fyrirvar og mótun stefnu á þessu sviði sé í umboði og undir eftirliti Alþingis. Með þessu eru tekin af tvímæli um að endanlegt forræði á utanríkisstefnu ríkisins er hjá Alþingi sjálfu en ekki ríkisstjórninni eða einstökum ráðherrum. Með orðalaginu er hins vegar gefin ákveðin vísbinding um að ríkisstjórn í tilteknum tilvikum kunní að njóta ákveðins svigrúms við rekstur utanríkismála en ýmissa annarra mála.



Mikilvægt er að í 2. mgr. er sérstaklega viðurkennd stjórnskipuleg staða utanríkismálanefndar þingsins og þær skyldur sem ráðherra ber gagnvart henni á þessu sviði. Í dag er fjallað um hlutverk utanríkismálanefndar í þingskapalögum sbr. 24. gr. þeirra auk þess sem þar er vísað til skyldu ríkisstjórnarinnar til samráðs við nefndina um öll meiri háttar utanríkismál. Í tillögu nefndar er lagt til afdráttarlausara orðalag að þessu leyti. Í orðalaginu að ráðherra sé skylt að veita nefndinni felst að ráðherra hefur ákveðna frumkvæðisskyldu gagnvart nefndinni en að auki að honum beri að upplýsa nefndina að hennar frumkvæði og samkvæmt beiðnum hennar. Þetta ákvæði þarf að lesa með hliðsjón af ákvæðum í tillögum B-nefndar um þær upplýsingaskyldur sem ráðherrar beri almennt gagnvart fastanefndum þingsins. Hugsanlega yrði óþarfi að tvítaka slíkt, sérstaklega í kaflanum um utanríkismál en nefndin telur mikilvægt að hafa þetta inni enda með þessu áréttað sérstaklega hversu mikilvægt það er að utanríkismálanefnd sé upplýst um mál er hana varða.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um samráðsskyldu við Alþingi þegar um er að ræða ákvarðanatöku um stuðning við hernaðaraðgerðir. Sá skilningur er í nefndinni að stuðningur við hernaðaraðgerðir teljist sérstaklega mikilvægt utanríkismál sem krefjist aðkomu þingsins í heild sinni en ekki einungis einnar þingnefndar. Að baki orðalaginu „hernaðaraðgerðir“ felst sá skilningur annars vegar að um geti verið að ræða átök milli tveggja ríkja eða fleiri þar sem vopnbeiting á sér stað og hins vegar átök milli tveggja eða fleiri stríðandi fylkinga innan eins ríkis. Það er því ekki skilyrt að um sé að ræða vopnuð átök milli ríkja þar sem eitt eða fleiri ræðst inn í annað með vopnuðu valdi.

Breytingartillaga nefndar C:

Forseti Íslands:

Nefnd C leggur til að við 1. mgr. 1. gr. bætist annar málslíður sem verði svohljóðandi: „*Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi og fylgir þeirri stefnu.*“

Skýring:

Þegar nefndin lagði fram tillögur sínar að kafla um utanríkismál var sérstaklega vísað til þess að ræða þyrfti stöðu forseta Íslands og hlutverk hans á alþjóðavettvangi með tilliti til utanríkisstefunnar.

Það sjónarmið kom fram í ráðinu að rétt væri að stjórnarskrá kvæði á um skyldu forseta Íslands til að fylgja stefnu ríkisstjórnar í utanríkismálum í samskiptum sínum sem þjóðhöfðingi við erlend ríki. Er það stutt þeim rökum að mikilvægt sé að hann flytji sömu skilaboð á sviði alþjóðamála og ríkisstjórn og þing hafa mótað. Sérstaklega á þetta við ef um er að ræða umdeild mál eða þjóðaréttardeilu sem íslenska ríkið á aðild að. Gegn þessu var þó bent á að erfitt kynni að vera að takmarka tjáningarfrelsi hans og að hann hefði vissulega ákveðið málfrelsi. Á hið síðastnefnda má vissulega fallast en nefndin var þó sammála um að mikilvægt væri að hann talaði almennt ekki í bága við mótaða stefnu.

Meðferð breytingartillagna sem nefnd C bárust:

3. mgr. Stuðningur við hernaðaraðgerðir skuli samþykktur með 2/3 hluta atkvæða á Alþingi.⁷

Afstaða nefndar:

Með hliðsjón af því að hugtakið hernaðaraðgerðir sé að ákveðnu leyti óljóst og að í sumum tilvikum kunni að vera til löglegar sem og ólöglegar hernaðaraðgerðir er það mat nefndarinnar að ekki sé rétt að gera kröfu um aukinn meirihluta á þingi svo hægt verði að samþykkja hernaðaraðgerðir. Þá kom einnig fram það sjónarmið í nefndinni að mikilvægt væri að ekki yrði of erfitt að samþykkja hernaðaraðgerðir sem hefðu þann tilgang að stöðva þjóðernishreinsanir, þjóðarmorð eða annað á borð við slíkt. Þá vísar nefndin jafnframt til ábendinga fræðimanns sem fram koma hér á eftir undir athugunarefni vegna greinar.

⁷http://www.stjornlagarad.is/servlet/file/BreytingartillagaKOSBOUtanrikismal.pdf?ITEM_ENT_ID=33936&ITEM_VERSION=1&COLLSP_EC_ENT_ID=127

Athugunarefni vegna greinar

- Utanríkismálanefnd – þinghlé:

Í þingskapalögum er í dag tekið fram að utanríkismálanefnd starfi allan ársins hring, þ.e. bæði á þingtíma og í þinghléum. Athugunarefni er hvort stjórnarskrárbinda eigi þá reglu með sambærilegum hætti inn í stjórnarskrá þ.e. að samráð skuli haft við nefndina [... jafnt á þingtíma sem í þinghléum.]

Nefnd C bendir á að í dag starfi þingið í reynd árið um kring og að tiltölulega einfalt sé að kalla það eða einstakar nefndir þess til fundar um einstök mál ef svo beri undir. Því verður að telja að með því að stjórnarskrárbinda samráðsskyldu utanríkisráðherra við utanríkismálanefnd um mikilvæg utanríkismál leiði það til þess að á hann sé lögð sú skilyrðislaus skylda að kalla hana ávallt til jafnt á þingtíma sem í þinghléum ef slík mál koma upp.

Annað sem bent hefur verið á er að á ákveðnum tímabilum kann sú staða vissulega að koma upp að engin utanríkismálanefnd sé að störfum, þ.e. ekki hafi verið skipað í hana. Á það við um tímabilið frá kjördegi og fram að fyrsta þingfundi en á honum fer almennt fram skipan í fastanefndir þingsins. Hér verður að hafa í huga að samkvæmt tillögum B-nefndar er gert ráð fyrir að ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald þegar um tiltekin meiri háttar mál er að ræða. Verður að gera ráð fyrir að samráðs yrði þá gætt innan hennar ef engin utanríkismálanefnd væri að störfum. Beri upp brýna nauðsyn að hafa samráð við fulltrúa þingsins verður þó að gera ráð fyrir að utanríkismálanefnd yrði skipuð ad-hoc vegna máls og að hún héldi umboði sínu fram að fyrsta þingfundi. Reynist báðir þessir kostir ómögulegir verður að gera ráð fyrir að ráðherra geti eðli málsins samkvæmt tekið ákvörðun á grundvelli neyðarréttar en þó að til hans sé gerð sú krafa að hann gæti ávallt meðalhófs í slíkri ákvarðanatöku og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur.

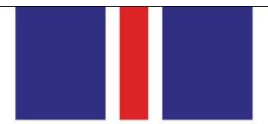
- Staða fastanefnda Alþingis í stjórnarskrá:

Nefndin hefur vakið athygli á því að það sé sjálfstætt athugunarefni hvort tilgreina eigi sérstaklega í stjórnarskrá einstaka þingnefndir umfram aðrar. Þetta verður að skoða betur með hliðsjón af niðurstöðum vinnu nefndar B en þegar þetta er ritað er þar lagt til að utanríkismálanefnd sé ein þeirra fastanefnda sem sé sérstaklega tilgreind í kafla um Alþingi.

Að svo komnu máli leggur nefnd C ekki til breytingu á tilgreiningu nefndarinnar en bendir á að mikilvægt verði að gæta samræmis við þá tilhögun sem viðhöfð verði á tilgreiningu nefnda í endanlegu frumvarpi ráðsins til stjórnarskrár. Einnig beri að hafa í huga að tilgreining utanríkismálanefndar valdi ekki vandkvæðum kjósi þingið á síðari stigum að koma á laggirnar sérstökum fastanefndum tileinkuðum afmörkuðum efnissviðum utanríkismála, s.s. nefnd tileinkaðri Evrópumálum.

- Hernaðaraðgerðir:

Nefndinni bærust ábendingar frá fræðimanni sem réði frá því að notast væri við hugtakið hernaðaraðgerðir í 3. mgr. 1. gr. Helgaðist það einkum af því að til væru löglegar og ólöglegar hernaðaraðgerðir. Var þar t.d. vísað til 25. og 42. gr. stofnskrár Sj og að íslenska ríkið væri tafarlaust bundið af ákvörðunum öryggisráðsins um að beita hernaðaraðgerðum á grundvelli þeirra. Samþykki Alþingis eða synjun hefði í sjálfu sér ekkert að segja í því sambandi. Einnig var bent á að Nato kynni að taka að sér að fylgja eftir löglegum hernaðaraðgerðum sem gripið væri til á grundvelli framangreindra ákvæða og íslenska ríkið væri þjóðréttarlega skuldbundið af þeim ákvörðunum sama hvað þingið hérlendis hefði um það að segja. Var lagt til að notast yrði frekar við orðalagið „*vopnuð árás eins ríkis á annað*“. Að svo komnu máli leggur nefndin ekki til breytingu á ákvæði 3. mgr. en leggur til að þetta verði skoðað sérstaklega og að álits fleiri sérfræðinga verði leitað áður en endanleg ákvörðun verður tekin í Stjórnlagaráði.



2. gr. Samningar við önnur ríki

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Þjóðréttarsamningar þjóðréttarsamninga	2. gr. Þjóðréttarsamningar Ráðherra gerir þjóðréttarsamninga fyrir hönd ríkisins. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða breytingar á landslögum, eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum nema samþykki Alþingis komi til.	2. gr. Samningar við önnur ríki Ráðherra gerir alþjóðasamninga fyrir hönd ríkisins. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða breytingar á landslögum, eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum nema samþykki Alþingis komi til.

Skýring:

Gerð þjóðréttarsamninga

Í 2. gr. er fjallað um gerð alþjóðasamninga eða svokallaðra þjóðréttarsamninga, þ.e. samninga Íslands við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra þjóðréttaraðila. Í grundvallaratriðum er þarna um að ræða þá efnisreglu sem nú er að finna í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er lögð til orðalagsbreyting frá núgildandi grein til nánari skýringar á aðstæðum þar sem skylt er að leita samþykkis Alþingis áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Einnig er lögð til sú breyting að það sé ráðherra sem geri samninga án aðkomu forseta. Hvað aðkomu forseta í dag varðar þá er fyrirkomulagið þannig vegna gerðar þjóðréttarsamninga að eins og endranær framkvæmir ráðherra vald forseta í þessum efnunum. Samþykki Alþingis er veitt með þingsályktun. Þannig leggur utanríkisráðherra fram tillögu um að þingið veiti heimild til fullgildingar tiltekins samnings. Þegar lagabreytinga er þörf vegna aðildar að samningi leggur viðkomandi ráðherra sem málefnið heyrir undir einnig fram frumvarp sem mælir fyrir um hvernig beri að breyta eða bæta við íslenska löggjöf til þess að uppfylla þær þjóðréttarskyldur sem samningurinn hefur í för með sér. Með tillögu nefndarinnar um 1. mgr. er fallið frá formkröfunni um aðkomu forseta að þessu leyti og tilgreint að það sé ráðherra sem geri umrædda samninga. Að öðru leyti er lagt til að í stað orðalagsins í núverandi grein „*horfa til breytinga á stjórnarhögum*“ verði orðalagið „*breytingar á landslögum*“. Fyrirgreinda orðalagið hefur verið túlkað sem svo að í því felist sá áskilnaður að ef samningar feli í sér að gera þurfi lagabreytingar þurfi að leita samþykkis Alþingis. Með breyttu orðalagi væri ákvæðið því fært til samræmis við þá túlkun sem viðgengist hefur á 21. gr. skv. íslenskri stjórnskipan.

Breytingartillaga nefndar C:

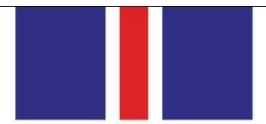
Þjóðréttarsamningar:

Nefnd C leggur til að í stað hugtaksins „*alþjóðasamninga*“ í 2. gr. komi hugtakið „*þjóðréttarsamninga*“. Af því leiðir jafnframt að tillagan gerir ráð fyrir að greinin muni bera heitið „*Þjóðréttarsamningar*“.

Skýring:

Þegar nefndin lagði fram tillögu sína í upphafi benti hún á að í greininni væri átt við svokallaða þjóðréttarsamninga, það er samninga sem Ísland gerir við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra viðurkennda þjóðréttaraðila. Í kaflanum var notast við orðalagið „*alþjóðasamningar*“ sem væri einfaldara orðalag sem frekar samræmdest almennum málskilningi. Það var þó tekið fram strax í upphafi að mikilvægt væri að það væri skýrt að með orðalaginu ætlaði nefndin sér ekki að þrengja þá heimild sem í ákvæðinu fælist.

Í þessu sambandi vísar nefndin til þess að þjóðréttarsamningur lýtur aðeins að þjóðréttarlegum skuldbindingum á meðan alþjóðasamningur er víðara hugtak sem getur bæði náð til



Þjóðréttarsamninga sem og annarra samninga milli ríkja sem eru einkaréttarlegs eðlis. Með hlífð þessu og á grundvelli ábendinga frá ýmsum ráðslíðum auk ábendinga frá fræðimönnum mat nefndin þáð sem svo að hyggilegra væri að notast við orðalagið þjóðréttarsamningar enda væri þá tryggt að sá skilningur sem í ákvæðinu fælist væri engum vafa undirorpinn.

Athugunarefni vegna greinar

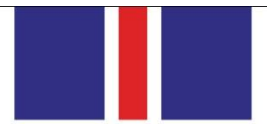
- Landhelgi:

Nefndinni bárust ábendingar frá doktorsnema í hafrétti um að rétt væri að skoða hvort breyta ætti hugtakiinu „landhelgi“ í 2. ml. 2. gr. yfir í hugtakið „efnahagslögsögu“. Hið síðara væri heppilegra þar sem til væru fleiri hafsvæði en landhelgi. Bent var á að „landhelgi“ væri ekki samnefnari yfir þau hafsvæði heldur einungis hafsvæðið sem næði 12 sjómíflur út frá landi. Þá mætti líta sem svo á að ef orðið „landhelgi“ yrði áfram notað mætti hugsanlega líta sem svo á að ekki þyrfti samþykki þingsins í málum er vörðuðu efnahagslögsöguna sem og landgrunnið.

Þetta er athugasemd sem rétt er að skoða betur en þó verður að hafa í huga að samningar um efnahagslögsöguna sem og landgrunnið kunna eðli málsins samkvæmt að vera samningar sem falla undir það að vera „mikilvægir að öðru leyti“ og að af því leiði að þeir krefjist ávallt samþykktar þingsins. Nefnd C leggur eigi að síður til að málið verði skoðað nánar og að leitað verði álits frá fleiri sérfræðingum á sviði hafréttar áður en ráðið tekur endanlega afstöðu til þessa álitaefnis.

3. gr. Framsal ríkisvalds

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Þjóðréttarsamninga	Heimilt er að gera Þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt Þjóðréttarsamningi felst.	Heimilt er að gera alþjóðasamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt alþjóðasamningi felst.
Þjóðréttarsamningi	Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem við eiga um breytingu á stjórnarskrá þessari.	Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt af Alþingi skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.
Lagt er til að í 2. mgr. falli niður orðalagið: Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt af Alþingi skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.		
Í staðinn komi ný 2. mgr. sem verði svohljóðandi: Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem við eiga um breytingu á stjórnarskrá þessari.		



Skýring:

Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Ákvæðið um framsal ríkisvalds er nýmæli í skrifaðri stjórnarskrá Íslands. Í íslenski stjórnskipan í dag hefur stjórnarskráin verið túlkuð sem svo að hún heimili framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum (sjá að framan). Nefndin leggur til að stjórnarskrá taki sérstaklega á því með hvaða hætti fara skuli um þjóðréttarsamninga af þessu tagi og var þá einkum tekið mið af hinni óskrifuðu meginreglu og að mikilvægt væri að útfæra hana sérstaklega í skrifaðri reglu í stjórnarskrá þannig að vafi léki ekki á um hver mörk hennar væru og hvaða málsmeðferðarreglur gildi um þess háttar mál. Þannig væri unnt að tryggja aðkomu þings að gerð slíkra samninga og ekki síst þjóðarinnar. Með greininni er lagt til að í stjórnarskrána bætist ákvæði um heimild til þess að íslenska ríkið verði aðili að þjóðréttarsamningi sem felur í sér skuldbindingu til að framselja hluta löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómsvalds til alþjóðastofnana. Framsetning ákvæðisins tekur mið af norrænum fyrirmyndum, einkum ákvæðum í stjórnarskrám Noregs og Danmerkur. Ákveðin skilyrði eru sett um efni og markmið slíkra samninga og er þar vísað til friðar og efnahagssamvinnu. Eru slík skilyrði í anda þeirra viðhorfa sem m.a. komu fram á Þjóðfundi í tengslum við það að hvaða leyti Ísland skyldi vera virkt á alþjóðavettangi. Jafnframt er í greininni gerð krafa um að afmarka þurfi nánar með lögum í hverju framsalið felst og skal framsalið vera afturkræft. Loks er tryggt að aðild að þjóðréttarsamningum af þessum toga þurfi ávallt samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu sem sé bindandi fyrir stjórnvöld.

Í 2. mgr. er að finna sérstaka málsmeðferðarreglu sem gildir um ákvarðanatöku um samninga af því tagi sem hér um ræðir. Í henni felst að eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um heimild ríkisstjórnarinnar til að fullgilda samninginn, en áður en fullgilding fer fram, skuli málið að öllu jöfnu lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu sem sé bindandi. Er það talið sérstaklega mikilvægt þannig að tryggt sé að afstaða þjóðar til mála sem þessara ráði niðurstöðu. Verði tillaga felld nær fullgilding samningsins ekki fram að ganga. Nefndin leggur til að ekki verði sett inn krafa um ákveðinn þátttakendapröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu og er þar einkum vísað til þess að þeir sem láti sig málið varða mæti á kjörstað og greiði atkvæði og láti þannig í ljós hvort vilji sé til samþykkis eða synjunar samnings.

Breytingartillaga nefndar C:

1. mgr. Þjóðréttarsamningar:

Nefnd C leggur til að í stað hugtaksins „*alþjóðasamninga*“/“*alþjóðasamningi*“ í 1. og 2. ml. 3. gr. komið hugtakið „*þjóðréttarsamninga*“/“*þjóðréttarsamningi*“.

Skýring:

Vísað er til skýringar á sambærilegri breytingartillögu nefndar C á 2. gr. hér að framan.

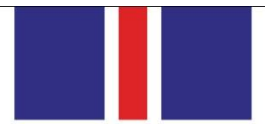
2. mgr. Málsmeðferðarregla vegna ákvarðanatöku um framsal ríkisvalds:

Nefndin leggur til að eftirfarandi orðalag falli brott: „*Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt af Alþingi skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.*“ og að í staðinn komi orðalagið: „*Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem við eiga um breytingu á stjórnarskrá þessari.*“

Skýring:

Þegar nefndin lagði fram upphaflega tillögu sína var lagt til að ákvörðun yrði tekin af einföldum meirihluta Alþingis og að ákvörðun þessi yrði í framhaldinu borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Á sama tíma var þó gerður fyrirvari við þá tillögu og lagt til að samræmis yrði þó gætt við það ferli sem lagt yrði til með breytingar á stjórnarskrá. Í því samhengi væri ekki rétt að auðveldara yrði að breyta stjórnarskrá en taka ákvörðun um framsal ríkisvalds eða öfugt.

Á þessum tíma hafði tillaga um málsmeðferðarreglu um stjórnarskrárbreytingar ekki litið dagsins ljós frá nefndinni. Það hefur hins vegar breyst og á 14. fundi ráðsins samþykkti ráðið inn í



áfangaskjal með hvaða hætti lagt væri til að stjórnarskrárbreytingar gætu átt sér stað. Með hlöðsönn af þeim anda sem nefndin hefur skynjað í ráðinu í heild sinni er nú lagt til að orðalagi 2. mgr. verði breytt til samræmis við þetta og að sama málsmeðferðarregla eigi við um ákvörðun um framsal ríkisvalds enda sé hún ekki síður mikilvægt mál sem krefjist álíka vandaðrar málsmeðferðar og breytingar á stjórnarskránni sjálfri.

Greinin í áfangaskjalinu um Stjórnarskrárbreytingar er svohljóðandi:

4. gr. Stjórnarskrárbreytingar

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytinga á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Hafi fimm sjöttu hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.

Valkostur:

[Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytinga á stjórnarskrá skal rjúfa þing og stofna til almennra kosninga að nýju. Þriðjungur þingmanna eða fimmtán af hundruði kjósenda geta jafnframt krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarpið.

Hafi frumvarpið ekki verið fellt í atkvæðagreiðslunni og samþykki Alþingi það óbreytt, skal það staðfest af forseta Lýðveldisins, og öðlast það þá gildi sem stjórnskipunarlög.]⁸

Meðferð breytingartillagna sem nefnd C bárust:

Tillaga 1: 2. mgr. Breytt orðalag og krafa um að samþykki sé veitt með 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Tilgreint sérstaklega að um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu væri að ræða og að til hennar yrði kallað innan 6 mánaða frá því að samþykki þings er veitt.⁹

Tillaga 2: 2. mgr. Breytt orðalag og þjóðaratkvæðagreiðsla verði bindandi.¹⁰

Tillaga 3: 2. gr. og 3. gr. Sameining greina um þjóðréttarsamninga, breytt orðalag þannig að greina mætti á milli mikilvægra mála - sem 3/4 (eða 2/3) þingmanna þyrfti til að samþykkja framsal á - og grundvallarmála - sem þjóðin ákvarðar sbr. aðild að Evrópusambandinu. Einnig lagt til að tilgreind yrði sérstaklega sú málsmeðferðarregla sem viðhafa ætti ef afturkalla ætti framselt vald.¹¹

Afstaða nefndar:

Með breytingum sínum að nýrri málsmeðferðarreglu um samþykki framsals ríkisvalds og að þar eigi sama málsmeðferðarregla við og á við um stjórnarskrárbreytingar er það mat nefndarinnar að ný tillaga taki að mestu leyti til þeirra tillagna sem hér voru lagðar fram nr. 1, 2 og 3.

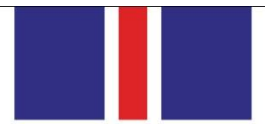
Skýring við greinina um stjórnarskrárbreytingar tilgreinir að sé frumvarp til stjórnarskrárbreytinga samþykkt á þinginu skuli frumvarpið lagt fram til þjóðaratkvæðagreiðslu sem skuli vera bindandi. Sú undantekning er þó gerð að hafi frumvarp hlotið samþykkt 5/6 hluta þings geti þingið ákveðið að fella niður þjóðaratkvæðagreiðsluna og öðlist þá breytingarnar gildi án frekari meðferðar. Er þessi möguleiki á einfaldari meðferð lagður fram með það í huga að hugsanlega þurfi af einhverjum ástæðum að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá t.d. *vegna minni háttar þjóðréttarsamninga*. Ríkur vilji var fyrir því í nefndinni að stjórnarskrárbreytingar færu í

⁸ Um skýringar á tillögnum er vísað til breytingartillagna c á texta áfangaskjals hvað kafla um lýðræðislega þátttöku almennings varðar: http://www.stjornlagarad.is/servlet/file/LydraedislegthattakaalmenningsC.pdf?ITEM_ENT_ID=34036&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127

⁹http://www.stjornlagarad.is/servlet/file/BreytingartillagaLAPGUtanrikismal.pdf?ITEM_ENT_ID=33938&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127

¹⁰http://www.stjornlagarad.is/servlet/file/BreytingartillagaKOLAUtanrikismal.pdf?ITEM_ENT_ID=33933&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127

¹¹http://www.stjornlagarad.is/servlet/file/breytingartillagautanrikismalGisliTryggvason.pdf?ITEM_ENT_ID=33953&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127



Þjóðaratkvæði og á hið sama við um samninga um framsal ríkisvalds. Framangreindar skýringar við stjórnarskrárbreytingar eiga við að breyttu breytanda um þá tillögu sem nú er lögð fram um málsmeðferð vegna samþykkis samnings er feli í sér framsal ríkisvalds.

Eins og áður segir er það mat nefndarinnar að ný tillaga hennar um 3. mgr. 3. gr. taki að mestu leyti til þeirra athugasemda sem fólust í þeim þremur breytingartillögum sem henni bárust.

Athugasemdir um samband landsréttar og þjóðaréttar

Með hliðsjón af tillögu stjórnlaganefndar B tók nefndin það til skoðunar hvort þörf væri á að breyta þeirri reglu íslenskrar stjórnskipunar að reglur þjóðaréttar þurfi að innleiða, einkum með lagasetningu, í stað þess að þær fái sjálfkrafa gildi sem lög. Nánar er fjallað um efnið í skýrslu stjórnlaganefndar (sjá einkum bls. 165-168) og eru þar nefnd ýmis sjónarmið sem mælt gætu með því að gerðar yrðu breytingar á því fyrirkomulagi sem nú gildir. Nefnd C tekur hins vegar undir þau sjónarmið sem þar koma fram (bls. 167) sem almennt mæla gegn slíkum breytingum. Umræða um þetta á Íslandi hefur ekki verið mikil og er það mat nefndar C að slíkar breytingar séu ekki tímabærar. Slíkt krefjist meiri umræðu sem þurfi að þroskast frekar áður en rétt sé að taka afstöðu til þessarar grundvallarbreytingar. Vísar nefndin að öðru leyti til þeirra sjónarmiða sem er að finna á bls. 167 í skýrslu stjórnlaganefndar:

„Gegn þessu sjónarmiði [um breytingu á fyrirkomulaginu sem gildir hérlendis] er bent á að engin þörf eða efnisleg rök séu fyrir breytingu af þessum toga. Það sé viðurkennt og rótgróið sjónarmið í þjóðarétti að ríki aðhyllist annaðhvort eineðli eða tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar. Í reynd er þessi aðgreining þó síður en svo einhlít. Margvíslegar útfærslur eru á sambandi þjóðaréttar og landsréttar í mismunandi ríkjum án skírskotunar til ein- eða tvíeðlis. Því fer fjarri að tvíeðlisríki séu almennt talin líklegri til að brjóta gegn þjóðréttarskuldbindingum sínum en önnur ríki. Í tvíeðlisríki, þar sem þjóðréttarsamningar verða ekki sjálfkrafa að lögum, þarf að breyta innlendum lögum eða aðlaga efni þeirra að texta samningsákvæða áður en samningur er fullgiltur. Með því má ætla að markmið samnings náist sem best enda eru ákvæði hans felld að lagahefð ríkis og verða þannig raunhæf og virk að innanlandsrétti. Í eineðlisríkjum kemur einatt upp ágreiningur um það, hvort ákvæði þjóðréttarsamninga séu í raun til þess fallin að hafa beina réttarverkan og hvort hægt sé að beita þeim sem lögum. Áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur í eineðlisríki þarf því að fara yfir ákvæði hans til meta hvort þeim er hægt að beita eins og lögum. Sé svo, er algengast að samningurinn sé samþykktur með sama hætti og lög en ekki þannig að þjóðþing veiti heimild til fullgildingar með þingsályktun eins og gert er hér á landi. Einnig er bent á að með því að taka upp eineðlisskipulag í íslenskri stjórnskipun yrði vikið frá þeirri norrænu lagahefð sem Ísland hefur fylgt frá upphafi vega. Þar hefur Ísland notið góðs af nánú samstarfi við önnur Norðurlönd svo sem um samræmingu á lagabreytingum vegna margvíslegra alþjóðaskuldbindinga hvort sem er á vettvangi Evrópuréttar eða í víðara samhengi. Að öllu þessu virtu telst því hvorki tímabært né nauðsynlegt að huga að þeim grundvallarbreytingum sem tillaga um samband lands og þjóðaréttar gerir ráð fyrir.“

Athugunarefni

- Staða mannréttindasamninga:

Hafa þarf í huga tillögur nefndar A um stöðu mannréttindasamninga í íslenskri stjórnskipun en hún felur í sér að um þá gildi undantekning frá meginreglunni um tvíeðli.