

Athugasemdir utanríkisráðuneytisins við drög að tillögum Stjórnlagaráðs um kafla um utanríkismál í stjórnarskrá.

1. gr. Meðferð utanríkismála.

1. Lagt er til að fyrri málslið 1. mgr. verði breytt svofellt:

„Utanríkisstefna, utanríkismál og almennt fyrirsva ríkisins út á við er á hendi utanríkisráðherra.“

Skýring:

- Það horfir til fyllingar að nefna hér einnig „utanríkismál“.
- Jafnframt þykir rétt að taka fram að um er að ræða fyrirsva ríkisins *út á við*.
- Tekið er undir áform stjórnlagaráðs um að helga utanríkismálum sérstakan kafla í stjórnarskrá. Í sama anda er lagt til að í stað „ráðherra í ríkisstjórn“ verði utanríkisráðherra falin meðferð þeirra af hálfu stjórnvalda. Hingað til hefur ekki annað ráðherraembætti en embætti forsætisráðherra verið nefnt sérstaklega í stjórnarskrá, enda er ríkisstjórninni að öðru jöfnu eftirlátið að skipta sjálf með sér störfum. Á hinn bóginn er til þess að líta að allt frá árinu 1941 hefur *utanríkisráðherra* verið falið að fara með utanríkismál í ráðuneyti Íslands og að þjóðarétti hefur það embætti sérstaka stöðu gagnvart öðrum ríkjum og fjölþjóðastofnunum umfram fagráðherra. Utanríkisráðherra er að jafnaði sá eini sem hefur í krafti embættis síns stöðuumboð til að skuldbinda ríkið. Aðrir ráðherrar geta ekki skuldbundið ríkið með samningum við önnur ríki, nema eftir umboði utanríkisráðherra. Það getur og skapað óvissu um handhöfn utanríkismála í samskiptum við önnur ríki og raskað viðteknum venjum, ef öðrum ráðherrum er ætluð sjálfstæð sýslan með utanríkismál í stjórnarskrá án frekari skýringa. Ef sérstakur kafli er helgaður utanríkismálum í stjórnarskrá gefur það ákveðið tilefni til að beina því til stjórnslagaráðs að skapa jafnframt þeim er ber á þeim endanlega ábyrgð sambærilega stöðu
- Óþarft að nefna hér umboð og eftirlit Alþingis, enda leiðir það ótvírætt af þingræðisreglunni sem varin er af stjórnarskrá.

2. Lagt er til að fyrri málslið 2. mgr. verði breytt svofellt:

„Ráðherra er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkismál.“

Skýring:

- Það er til marks um aukna áherslu á utanríkismál að færa lögbundna skyldu til að halda utanríkismálanefnd Alþingis upplýstri um utanríkismál í stjórnarskrá. Samráð og samstarf utanríkisráðuneytisins og utanríkismálanefndar á þessu sviði er í föstum skorðum og hefur mótast á löngum tíma. Stjórnarskrárvarin staða utanríkismálanefndar getur þjónað þýðingarmiklu hlutverki eins og vikið er að í athugasemdum við 3. mgr. 1. gr.
- Til samræmis við áðurgreint er lagt til að notuð verði eintölumyndin „ráðherra“.
- Fyrir ríki sem ekki hefur her og hefur engin áform um að koma sér upp her eða leggja hernaðarlegt framlag til alþjóðlegra aðgerða verða varnarmál eðli máls samkvæmt utanríkismál þar sem varnir landsins og þjóðaröryggi verða eingöngu tryggðar með nánu

samstarfi við önnur ríki og ríkjabandalög. Ekki er því talin þörf á að nefna varnarmál sem eina tegund utanríkismála sérstaklega.

3. Lagt er til að 3. mgr. verði felld brott. Verði ekki á það fallist er lagt til að henni verði breytt svofellt:

„Ákvörðun um stuðning við hernaðaraðgerðir, aðrar en þær sem eru á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að, skal háð samþykki Alþingis.“

Skýring:

- Ákvarðanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna um að beita hernaðaraðgerðum eða lýsa stuðningi við þær í samræmi við sáttmála Sameinuðu þjóðanna er þjóðréttarlega bindandi fyrir Ísland. Í þessum tilvikum reynir ekki á samþykki íslenskra stjórnvalda og áskilnaður um samþykki Alþingis á því ekki við.
- Stuðningur við hernaðaraðgerðir er þar að auki viðkvæmt mál og vandmeðfarið. Ákvarðanir af þessu tagi myndu oft byggjast á upplýsingum sem trúnaður hvílir á samkvæmt þjóðréttarlegum skuldbindingum. Þingfundir eru ekki haldnir fyrir luktum dyrum og þingmenn verða almennt ekki bundnir trúnaði um upplýsingar sem þeim eru veittar, nema á vettvangi utanríkismálanefndar. Þess vegna er æskilegt að samráð um töku slíkra ákvarðana fari fram í utanríkismálanefnd og fer vel saman við að henni sé sköpuð stjórnarskrárvarin staða, eins og 2. mgr. 1. gr. gerir ráð fyrir. Telji einstakir nefndarmenn ástæðu til að taka mál sem þar eru reifuð upp á Alþingi, er hins vegar ekkert sem hindrar það.
- Ein harðasta gagnrýnin á alþjóðasamfélagið er að það bregðist alltof seint við þegar vá ber að dyrum, t.d. ef þjóðarmorð er í uppsiglingu eða þegar hafið. Mikilvægt er að ákvæði af þessu tagi hindri ekki Ísland frá því að vera virkur þátttakandi á alþjóðavettvangi og að stjórnvöld geti brugðist hratt við þegar á þarf að halda, þ.m.t. þegar Alþingi er ekki að störfum.
- Í athugasemdum Stjórnlagaráðs er nefnt að hugsanlega mætti notast við orðalagið „vopnuð árás eins ríkis á annað“ í stað „hernaðaraðgerða“. Svo sem að framan greinir er ekki víst að það ætti við þar sem öryggisráðið gæti tekið bindandi ákvörðun um stuðning við slíka árás.
- Að þessu athuguðu er lagt til að umrædd málsgrein verði felld brott. Er þá litið til þess að stjórnarskrárvarið samráð við utanríkismálanefnd skv. 2. mgr. yrði alltaf haft um slíkar ákvarðanir, enda er það betur fallið til að deila með öllum upplýsingum sem þær byggjast á. Verði ekki á það fallist, er lagt til að 3. mgr. taki í það minnsta mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum er leiða af þátttöku í starfi alþjóðastofnana, sbr. tillöguna að framan. Jafnframt er brýnt að hugtök í ákvæðinu verði skýrlega skilgreind og inntak þeirra vel afmarkað.

2. gr. Þjóðréttarsamningar.

1. Tekið er undir að nákvæmara sé að nota hugtakið „þjóðréttarsamningar“ fremur en „samningar við önnur ríki“ eða „alþjóðasamningar“.

2. Sú tillaga að ráðherra geri samninga án aðkomu forseta er væntanlega hluti af tillögum um almennar breytingar á hlutverki forseta sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds og verður hún væntanlega skoðuð í því ljósi.

3. Lagt er til að greininni verði breytt svofellt:

„Utanríkisráðherra gerir þjóðréttarsamninga fyrir hönd Íslands. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni, eða kalla á breytingar á landslögum, nema samþykki Alþingis komi til.“

Skýring:

- Það er fastmótuð og viðtekin venja að þjóðarétti að utanríkisráðherra hafi í krafti embættis síns stöðumboð til að gera samninga við önnur ríki. Að landsrétti er heldur ekki á valdi annarra ráðherra að gera slíka samninga, nema eftir umboði frá honum. Viðræður og undirbúningur þeirra fer fram á hans vegum og milliríkjasamningar hafa eingöngu verið bornir upp til fullgildingar eða staðfestingar að tillögu utanríkisráðherra. Verði fallið frá atbeina forseta í því skyni liggur beint við að utanríkisráðherra komi í hans stað.
- Í milliríkjasamningum hefur í samræmi við almenna málnotkun tíðkast að nota hugtakið „Ísland“ fremur en „ríkið“ í samningum stjórnvalda við önnur ríki. Þetta ber þó vitaskuld að skoða heildstætt í stjórnarskránni.
- Í samræmi við þróun hafréttar á síðari hluta 20. aldar, einkum með tilkomu hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna árið 1982, er lagt til að í stað „landhelgi“ verði notað orðalagið „innsævi, landhelgi, efnahagslögsaga eða landgrunn“. Hér er um þau svæði að ræða þar sem strandríki hefur fullveldi, fullveldisréttindi og/eða lögsögu.
- Lagt er til að áfram verði notað orðalagið „kalla á breytingar“ enda er það í samræmi við almenna málnotkun á þessu sviði.
- Ekki er talið raunhæft og skynsamlegt að bæta við þá flokka samninga sem háðir eru samþykki Alþingis samningum sem „eru mikilvægir af öðrum ástæðum“. Þetta er mjög opið orðalag og flestir samningar geta á einhvern hátt talist mikilvægir. Hætt er við því að þrýstingur myndi skapast á að flestir samningar yrðu lagðir fyrir Alþingi. Það myndi kalla á flóknara og tímafrekara fullgildingarferli en ella. Núverandi fyrirkomulag hefur gefist vel og vandséð er að þjóðréttarsamningar geti talist sérstaklega mikilvægir ef þeir falla ekki undir annan flokkanna tveggja. Ef engu að síður er talin þörf á slíkum öryggisventli væri e.t.v. unnt að nota orðalagið „eða eru sérstaklega mikilvægir af öðrum ástæðum“.

3. gr. Framsal ríkisvalds.

Meðferð milliríkjasamnings er ólík meðferð frumvarps til stjórnskipunarlaganna að því að leyti að heimild til að fullgilda eða staðfesta samninginn er almennt fengin með þingsályktun. Ályktun Alþingis er ekki borin upp til staðfestingar en á grundvelli þeirrar heimildar sem hún veitir er samningurninn síðan fullgiltur eða staðfestur. Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna hlýtur hins vegar aðra meðferð en þingsályktunartillaga og þegar það hefur verið samþykkt á Alþingi á þann hátt sem stjórnskipunin býður krefst frumvarpið staðfestingar áður en það getur öðlast gildi. Að þessu athuguðu og í ljósi mikilsvægis þessarar greinar, hníga sterk rök að því að meðferð slíkra samninga verði helgað sérstakt ákvæði í 2. mgr. þessarar greinar. Frá þeim sjónarhóli er fyrri útgáfa málsgreinarinnar heppilegri en sú síðari.

Þegar fjallað er um meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við aðrar þjóðir og milliríkjastofnanir er vert að hafa í huga að framsal slíkra heimilda er oftast en ekki afar takmarkað og bundið við skýrt afmörkuð tilvik, sem hafa litla almenna skírskotun. Nýlegt dæmi um tilvik af því tagi var fólgið í samþykkt þingsályktunar á síðasta þingi um heimild til að staðfesta fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka við EES-samninginn, er fellir inn í samninginn reglugerð (EB) nr. 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu. Samkvæmt þessari ákvörðun verða alþjóðlegri stofnun, Eftirlitsstofnun EFTA, veittar ákveðnar heimildir til að beita innlenda aðila sektum og féviti fyrir brot á áður nefndri reglugerð. Slík viðurlög verða bindandi fyrir íslenska aðila og aðfararhæf á hendur þeim. Hér er ótvírætt um að ræða fullveldisframsal af því tagi sem tillaga stjórnlagaráðs myndi ná til. Á hinn bóginn getur það talist minniháttar þegar til þess er litið að viðkomandi reglur snerta tiltölulega fáa aðila hér á landi og gilda auk þess á mjög þröngu sviði. Tækist ekki að afgreiða heimild til að staðfesta þessa ákvörðun með 5/6 hluta atkvæða á Alþingi bæri samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs skilyrðislaust að vísa slíku máli til þjóðaratkvæðis. Þegar virt er hversu fáa mál af þessu tagi snertir og hversu takmarkað framsal er um að ræða, virðist það nokkuð viðurhlutamikil ráðstöfun af ekki stærra tilefni. Fleiri dæmi mætti nefna af þessu tagi, s.s. við gerð EES-samningsins sjálfs (sektarákvarðanir ESA í samkeppnismálum sem fjallað var um í fjórmenningaáliti), framkvæmd og beitingu ákvarðana í tengslum við Schengen-samstarfið (tvær álitgerðir 3ja prófessora) og breyting á 27. gr. núgildandi samkeppnislaga 2005 (valdheimildir dómstóla, álitgerð prófessors).

Með skírskotun til dæma af þessu tagi virðist mega beina því til stjórnlagaráðs hvort æskilegt sé að veita meira svigrúm þegar skýrt afmörkuð tilvik um minniháttar valdframsal rekur að landi.