

## Tillögur C-nefndar að texta í áfangaskjal<sup>1</sup> með skýringum<sup>2</sup>

Lagt fram til afgreiðslu á 13. fundi Stjórnlagaráðs 16. júní 2011

### KAFLI UM UTANRÍKISMÁL

#### 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.<sup>3</sup> Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá árinu 1920 þegar hún kom inn í íslensku stjórnarskrána þegar Ísland varð fullvalda ríki.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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 með því að hún er þögl um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Í krafti þingræðisreglunnar getur Alþingi krafið 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 þingsins og heimild þess til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli.<sup>6</sup>

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 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 alþjóðavískaðskiptum. Á þjóðfundum átti sér stað nokkur umræða um ESB og mátti þar finna sjónarmið í báðir áttir, þ.e. að stjórnarskráin ætti annars vegar að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið og hins vegar sporna við inngöngu.

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

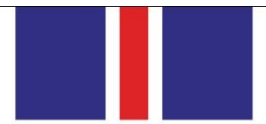
<sup>2</sup> Grænt/undirstrikað letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Slík ákvæði voru tekin upp í dönsku stjórnarskrána 1953 og þá norsku 1962.

<sup>6</sup> 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 Bandaríkjanna í Írak vorið 2003.



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 sem lagt er fram til kynningar er að finna meginniðurstöður og tillögur nefndarinnar með hliðsjón af framangreindu.

## 1. gr. Meðferð utanríkismála

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p><a href="#">Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis.</a></p> <p><a href="#">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.</a></p> <p><a href="#">Ákvörðun um stuðning við hernaðaraðgerðir skal háð samþykki Alþingis.</a></p>	<p><b>Dæmi A:</b></p> <p>Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi í samskiptum við erlend ríki. Utanríkisráðherra mótar utanríkisstefnu á vettvangi ríkisstjórnar í umboði og undir eftirliti Alþingis. Í samskiptum við erlend ríki skal forseti Íslands fylgja þeirri stefnu.</p> <p>Utanríkismálanefnd Alþingis er utanríkisráðherra til ráðgjafar um utanríkis- og varnarmál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Ráðherrar skulu veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar, sem hún kann að óska eftir eða ef annars er ástæða til. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál. Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skal háð samþykki Alþingis.</p> <p><b>Dæmi B:</b></p> <p>Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi. 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 stríð gegn öðru ríki 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 samskiði 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 áréttu 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 fyrirsvar 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 vísbending um að ríkisstjórn í tilteknum tilvikum kunni 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 þingskaparlögum 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 orðalags að þessu leyti. Í orðalaginu að ráðherra sé skylt að veita nefndinni felst að ráðherra hefur kveðna frumkvæðisskyldu gagnvart nefndinni en að auki að honum beri að upplýsa nefndina að hennar frumkvæði og skv. beiðnum hennar. Þetta ákvæði þarf að lesa með hliðsjón af ákvæðum í tillögum B-nefndar um þær upplýsingaskyldur sem ráðherrar beri 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 áréttuð 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.

### *Athugunarefni vegna greinar*

#### **- Forseti Íslands:**

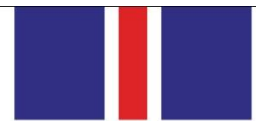
Skoða þarf stöðu forseta Íslands skv. niðurstöðum Stjórnlagaráðs og hvort festa eigi sérstaklega í sessi hver staða hans er á alþjóðavettvangi og heimildir á þeim vettvangi með tilliti til utanríkisstefnunnar:

[„Í samskiptum við erlend ríki skal forseti Íslands fylgja þeirri stefnu.“ (þ.e. utanríkisstefnunni sem mótuð er.)]

#### **- Utanríkismálanefnd – þinghlé:**

Í þingskaparlögum 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.]

#### **- Staða fastanefnda Alþingis í stjórnarskrá:**



Það er athugunarefni hvort tilgreina eigi sérstaklega í stjórnarskrá einstaka þingnefnd 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.

## 2. gr. Samningar við önnur ríki

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p><u>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.</u></p>	<p><b>Dæmi A:</b> Forseti Íslands gerir þjóðréttarsamninga. Alþingi skal samþykkja samninga sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi, kalla á breytingar á lögum eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum.</p> <p><b>Dæmi B:</b> Forseti Íslands gerir þjóðréttarsamninga. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða breytingar á landslögum, nema samþykki Alþingis komi til.</p>	<p><b>21. gr.</b> Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.</p>

### 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 gerir 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.

#### Athugunarefni vegna greinar

### - Einföldun orðalags, alþjóðasamningar vs. þjóðréttarsamningar:

Með hugtakinu alþjóðasamningur er átt við þjóðréttarsamninga þ.e. samninga sem Ísland gerir við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra viðurkennda þjóðréttaraðila. Mikilvægt er hins vegar að tryggja með einfaldara orðalagi sem frekar samræmist almennum málsskilningi að ekki sé verið að þrengja þá heimild sem í ákvæðinu ætti að felast. Því þarf að skoða hvort „alþjóðasamningar“ nái yfir það sem felist í hugtakinu „þjóðréttarsamningar“. Á þetta athugunarefni einnig við um önnur ákvæði kafla þar sem vísað er til samninga við önnur ríki.

### 3. gr. Framsal ríkisvalds

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p><u>Heimilt er að gera alþjóðasamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahags-samvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt alþjóðasamningi felst.</u></p> <p><u>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.</u></p>	<p><b>Dæmi A:</b></p> <p>Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga við önnur ríki sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahags-samvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.</p> <p>Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá verði að hafna tillögunni til að hún teljist felld.</p> <p><b>Dæmi B:</b></p> <p>Í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu er heimilt að gera þjóðréttarsamning sem felur í sér framsal á ríkisvaldi á afmörkuðu sviði. Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem greinir í X. kafla um breytingu og viðauka við stjórnarskrá þessa.</p>	<p>Óskrifuð regla um að framsal geti verið heimilt að fullnægðum eftirfarandi skilyrðum:</p> <p>„(i) Að framsalið sé byggt á almennum lögum, (ii) að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess, (iv) að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja, (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnarsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá og (viii) að framsalið sé afturkallanlegt.“<sup>[1]</sup></p>

### Skýring:

<sup>[1]</sup> Davíð Þór Björgvinsson. *EES-réttur og landsréttur*. Bls. 479.

### **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 Þjóðfundum 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 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 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 þátttakendaþröskuld 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.

### **Athugunarefni**

#### **- 1. mgr. Brottfall orðalags í lokamálslið tillögu stjórnlaganefndar „samkvæmt alþjóðasamningi“:**

Tryggja að brottfall feli enga efnislega breytingu í sér. Felur skv. skilningi nefndar í sér það sem tilgreint er í 1. málsliðnum og að óþarfi sé e.t.v. að tilgreina það með orðalaginu.

#### **- 2. mgr. Þjóðaratkvæðagreiðsla um framsal ríkisvalds:**

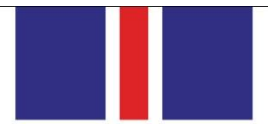
Þarf að skoða í samræmi við endanlega afstöðu ráðsins til þess hvernig farið verði með kosningar um breytingar á stjórnarskrá og hvort sama málsmeðferð skuli gilda um slíkt. Tillaga stjórnlaganefndar B að því leyti lýtur m.a. að því að slík frumvörp skuli samþykkja með auknum meirihluta á þingi og í kjölfarið í þjóðaratkvæðagreiðslu.

#### **Stjórnlaganefnd tillaga A**

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið 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. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.

#### **Stjórnlaganefnd tillaga B**

Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða og því er ekki synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.



## 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.