

Alþingi
Erindi nr. P 141/1082
komudagur 8.12.2012

Til utanríkismálanefndar
Próstur Freyr Gylfason nefndaritari
Alþingi

Frá Björgu Thorarensen,
formanni samningahóps um lagaleg málefni
sem starfar á vegum samningarnefndar Íslands
um aðildarviðræður við Evrópusambandið

Reykjavík, 8. desember 2012

Efni: Minnisblað um vinnu lagahóps samninganefndar Íslands í aðildarviðræðum við ESB og 111. gr. frv. til stjórnarskipunarlags um heimildir til framsals ríkisvalds.

Samningahópur um lagaleg málefni (lagahópur), sem starfar á vegum samninganefndar Íslands um aðildarviðræður við Evrópusambandið hefur kannað álitafni sem tengjast mögulegum breytingum á íslensku stjórnarskránni verði Ísland aðili að Evrópusambandinu. Var greinargerð lagahópsins um efnið frá 22. október 2012 lögð fram og rædd á fundi samninganefndar Íslands 25. október sl. Í greinargerðinni er m.a. lagt mat á stjórnskipuleg skilyrði fyrir aðild, hvaða skorður íslenska stjórnarskráin setur framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana sem myndi óhjákvæmilega leiða af aðild að ESB og valkosti um hvernig má breyta stjórnarskrá. Þá er þar einnig fjallað um hvernig megi leita afstöðu þjóðarinnar til aðildar og greind stjórnskipuleg álitafni um lagaleg áhrif niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þegar greinargerð lagahópsins var unnin lá ekki fyrir endanlegur texti 111. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlags en lagahópurinn lagði mat á sömu grein í tillögum stjórnlagaráðs sem þá lágu fyrir. Greinin hefur síðan tekið nokkrum breytingum í meðförum sérfræðingahóps sem undirbjó frumvarpið. Þar skiptir mestu að í tillögu stjórnlagaráðs virtist gert ráð fyrir því að lög um framsal ríkisvalds færu *ávallt* í þjóðaratkvæðagreiðslu en í 111. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að feli lög í sér *verulegt* valdframsal skuli þau borin undir þjóðaratkvæði en Hér á eftir verður lýst meginniðurstöðum greinargerðarinnar frá 22. október 2012, með hliðsjón af efni 111. gr. eins og hún lá þá fyrir.

Niðurstaða lagahópsins var að ótvírætt þurfi að breyta stjórnarskránni verði Ísland aðili að Evrópusambandinu og eru ástæður þess nánar raktar í greinargerðinni. Þar er einnig lýst hvaða skilyrði eigi að setja fyrir framsali og settir fram valkostir um málsmeðferð við slíka ákvörðun. Er þar einkum tekið mið af stjórnarskrárákvæðum annarra Norðurlanda um framsal ríkisvalds enda skyldleiki þeirra við íslenska réttarkerfið mestur út frá sjónarmiðum um tvíeðlisskipan og stöðu þjóðréttarsamninga að landsrétti. Lagahópurinn bendir á að setning slíks ákvæðis þurfi ekki beinlínis að tengjast aðild að ESB enda sé bæði rökrétt og tímabært að stjórnarskráin mæli fyrir um heimild til að taka þátt í alþjóðasamvinnu af þessum toga í ljósi þróunar á alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í á ýmsum sviðum.

Lagahópurinn tók til skoðunar þáverandi 111. gr. tillagna stjórnlagaráðs, þar sem lagt var til að framsal ríkisvalds verði heimilað til alþjóðalegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu tiltekinna markmiða. Ákvæðið var þó frábrugðið ákvæðum stjórnarskráa annarra Norðurlanda að því leyti að það gerði ekki ráð fyrir þeim möguleika að aukinn meirihluti þingmanna gæti samþykkt tillögu um framsal ríkisvalds. Samkvæmt þáverandi 111. gr. tillagnanna var ákvörðun um valdframsal ávallt háð samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lagahópurinn bendir á að í EES-samstarfinu vakna stöðugt fleiri álitafni um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun EES-samningsins og innleiðingu nýrra gerða sem stefna að auknu valdframsali. Þannig hafa forsendur breyst í ýmsu tilliti frá því að samningurinn tók gildi. Nú stendur t.d. fyrir dyrum innleiðing í íslenskan rétt á reglugerðum Evrópusambandsins frá 2010 um nýjar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði. Þeim eru veittar beinar valdheimildir við fjármálaeftirlit gagnvart bæði eftirlitsstofnunum og fyrirtækjum í aðildarríkjunum. Þessar gerðir gera því ráð fyrir meira framsali framkvæmdarvalds en áður hefur komið til álita í EES-samstarfinu og rúmast ekki innan þeirra forsendna sem byggt var á þegar Ísland varð aðili að EES-samningnum. Verður að ætla að þessar gerðir verði ekki innleiddar í íslenskan rétt að óbreyttri stjórnarskrá.

Með setningu ákvæðis í stjórnarskrá um heimild til framsals ríkisvalds yrði veitt stjórnskipuleg heimild fyrir þróun EES-samstarfsins í þessa átt og hægt væri að samþykkja nýjar gerðir sem fela í sér meira valdframsal en hingað til. Lagahópurinn bendir á þann valkost að nýtt ákvæði í stjórnarskrá geti haft þann tvíþætta tilgang að bregðast við þróun í EES-samstarfinu annars vegar og hins vegar að að þjóðin hafi lagalega bindandi ákvörðunarvald um aðild að Evrópusambandinu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lagahópurinn taldi að markmiðinu varðandi EES mætti ná með því að styrkja ákvæði 111. gr. tilagna stjórnlagaráðs og bæta inn ákvæði um að þingið geti með lögum ákveðið framsal ríkisvalds á afmörkuðum sviðum með auknum meirihluta atkvæða þingmanna, t.d. 2/3 hluta atkvæða. Með þessari útfærslu á tillögum stjórnlagaráðs næðist í senn fram trygging fyrir því að hægt sé að bregðast við þróun EES samstarfsins með nýrri og vandaðri málsmeðferð á Alþingi og á sama tíma, að aðild að Evrópusambandinu eða mögulega öðrum alþjóðastofnunum í framtíðinni sem felur í sér verulegt framsal valdheimilda allra þátta ríkisvalds verði ávallt háð samþykki þjóðarinnar í bindandi atkvæðagreiðslu.

Þetta er einnig í samræmi við tillögu í skilabréfi sérfræðingahóps sem undirbjó frumvarpið til stjórnskipunarлага, að skoðað verði hvort rétt er að bæta við 111. gr. ákvæði sem heimili framsal ríkisvalds í tilteknum tilvikum með auknum meirihluta á Alþingi í stað þjóðaratkvæðagreiðslu. Það geti átt við sér í lagi þegar um er ræða breytingar eða þróun á alþjóðlegu samstarfi vegna gildandi alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Greinargerð um breytingar á stjórnarskrá sem tengjast mögulegri aðild Íslands að Evrópusambandinu og leiðir til að leita samþykkis þjóðarinnar fyrir aðild

I. Inngangur

Hér verður lýst nokkrum álitaeftum sem tengjast mögulegum breytingum á íslensku stjórnarskránni verði Ísland aðili að Evrópusambandinu (ESB). Höfð er hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á stjórnarskrám Norðurlanda á undanförunum áratugum og varða heimildir til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana, en einnig af þróun í nýrri stjórnarskrám þar sem tekið er mið af aðild ríkja að Evrópusambandinu og þátttöku í ýmsum stofnunum þess.

Umfjöllunin er í meginatriðum í fjórþætt

1. Í II. kafla verður lagt mat á stjórnskipuleg skilyrði fyrir aðild, þ.e. hvaða skorður íslenska stjórnarskráin setur framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana sem myndi óhjákvæmilega leiða af aðild að ESB og valkostir um hvernig má breyta stjórnarskrá.
2. Í III. kafla verður fjallað um hvernig megi leita afstöðu þjóðarinnar til aðildar og stjórnskipuleg álitaefti um lagaleg áhrif niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu.
3. Í IV. kafla er metið hvort breyta þurfi einhverju í íslensku stjórnarskránni sem er efnislega í andstöðu við regluverk ESB, til að uppfylla skilyrði sambandsins fyrir inntöku nýrra ríkja.
4. Í V. kafla verður rætt hvort og þá hvernig íslenska stjórnarskráin ætti að endurspeglar aðild Íslands að ESB, t.d. um þátttöku í stofnunum sambandsins, verði aðildin samþykkt.

II. Stjórnskipuleg skilyrði fyrir aðild að Evrópusambandinu

1. Heimildir til framsals ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana samkvæmt gildandi stjórnarskrá

Sérkenni stofnana Evrópusambandsins er svokallað *yfirþjóðlegt (supranational)* eðli þeirra og rætt er um að þær fari með *yfirþjóðlegt vald*. Er hér vísað til ríkjasamstarfs sem gengur lengra en hefðbundið milliríkjasamstarf, en það síðarnefnda byggist almennt á þeirri reglu að fullvalda ríki beri ekki skyldur gagnvart öðrum ríkjum nema þau stofni til þeirra sjálf. Einkenni yfirþjóðlegs valds eins og það birtist í starfsemi ESB er hins vegar að sjálfstæðum og óháðum stofnunum, Evrópuþinginu, Leiðtogaráðinu, Ráðinu, Framkvæmdastjórninni og dómstól ESB eru veittar heimildir til að taka ákvarðanir á sviði löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds sem eru bindandi bæði fyrir aðildarríkin og einstaklinga og lögaðila innan lögsögu þeirra. Stofnunum ESB er enn fremur falið að hafa eftirlit með reglum á sviði sambandsréttar og frumkvæði að frekari reglusetningu. Auk þess er almenna reglan sú að ákvarðanir eru teknar á grundvelli meirihluta í stofnunum þar sem aðildarríkin eiga fulltrúa en einstök aðildarríki hafa að jafnaði ekki neitunarvald.

Eina ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar um þjóðréttarsamninga er 21. gr. hennar. Greinin kom inn í stjórnarskrá árið 1920 eftir að Ísland fékk fullveldi og hefur eins og flest önnur ákvæði II. kafla hennar um verkefni framkvæmdarvaldsins staðið efnisleg óbreytt frá þeim tíma. Ákvæðið lýtur aðeins að heimild framkvæmdarvaldsins til að gera hefðbundna samninga við önnur ríki sem binda íslenska ríkið að þjóðarétti og telur jafnframt þau tilvik þar sem

samþykki Alþingis er áskilið. Skal leit samþykkis Alþingis ef samningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef framkvæmd þjóðréttarsamnings kallar á lagabreytingar hér á landi. Ákvæði 21. gr. hefur þýðingu fyrir innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt. Samkvæmt EES-samningnum skuldbinda ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar aðildarríkin að *þjóðarétti*, þ.e. með sama hætti og *þjóðréttarsamningar*, um leið og þær hafa verið teknar, nema eitthvert þeirra beiti heimild skv. 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Með stjórnskipulegum skilyrðum er þá í tilviki Íslands vísað til skilyrða á borð við þau sem leidd eru af 21. gr. um að leita beri samþykkis Alþingis vegna ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar sem kallar á lagabreytingar. Tíðkast hefur að Alþingi veiti stjórnvöldum þetta samþykki með heimild, í formi þingsályktunar, til að skuldbinda íslenska ríkið að þjóðarétti áður en landsréttinum er með lögum breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Stjórnarskráin fjallar hins vegar ekki um meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við önnur ríki og fjölþjóðlegar stofnanir. Þar er t.d. ekki að finna sérstaka heimild fyrir Alþingi til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana og gera þjóðréttarsamninga um framsal slíks valds. Að þessu leyti greinir hún sig frá stjórnarskrám annarra Norðurlanda og flestra annarra Evrópuríkja.

Til að meta hvort stjórnskipuleg heimild standi til að gera þjóðréttarsamninga um framsal ríkisvald til alþjóðastofnana verður að kanna önnur ákvæði stjórnarskrárinnar sem fjalla um valdheimildir og verksvið handhafa ríkisvalds. Í 2. gr. stjórnarskrárinnar eru taldir handhafar þriggja þátta ríkisvaldsins; löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds og er hver þeirra æðstur á sínu sviði. Verður því að byggja á þeirri grundvallarreglu að Alþingi fari með löggjafarvaldið samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar og sé eitt bært til að setja lög í landinu. Með sama hætti mælir stjórnarskrárákvæðið fyrir um æðstu handhöfn annarra þátta ríkisvalds, þar sem framkvæmdarvaldið er á hendi forseta og annarra stjórnvalda og dómvaldið hjá dómendum. Af þessu sést að ákvarðanir alþjóðlegra stofnana geta ekki öðlast gildi að íslenskum rétti nema fyrir tilstilli og meðalgöngu réttra valdhafa hér á landi og að virtum þeim formreglum um lagasetningu sem stjórnarskráin sjálf mælir fyrir um.

Einnig hefur 60. gr. stjórnarskrárinnar komið álitá þegar kannað er hvort stjórnarskráin setji framsali ríkisvalds skorður, en samkvæmt henni skulu dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Með því er tryggt að einstaklingar og lögaðilar á íslensku yfirráðasvæði geti borið ágreining um athafnir allra stjórnvalda á íslensku yfirráðasvæði undir íslenska dómstóla. Ákvæðið veitir þannig stjórnarskrárbundna vernd fyrir slíkum athöfnum og dómstólar geta bæði metið lögmæti stjórnvaldsákvarðana og hvort réttra formreglna hafi verið gætt við málsmeðferð. Þegar ákvörðun um að leggja á sektir er lögð í hendur alþjóðastofnana sætir hún ekki endurskoðun íslenskra dómstóla með þeim afleiðingum að réttarvernd samkvæmt 60. gr. stendur ekki lengur til boða. Getur 60. gr. því mögulega girt fyrir að ákvörðunarvald verði fært út úr landinu með þjóðréttarsamningum til alþjóðastofnunar.

Í almennri umræðu er stundum vísað til þess að með aðild Íslands að EES-samningnum hafi þegar verið framselt ríkisvald til EES-stofnana án þess að þörf hefði verið talin á stjórnarskrárbreytingu. Þá hafi framsal valds enn aukist með þróun EES-samningsins og það hvíli nú á stjórnskipunarvenju. Gera verður fyrirvara við slíkar staðhæfingar. Grundvallarmunur er á aðild að EES-samningnum og ESB- aðild og eðli samstarfsins er ólíkt, þótt efnisleg markmið og inntak þeirra séu að hluta til þau sömu, einkum að tryggja svokallað

fjórfrælsi og sameiginlegar samkeppnisreglur á innri markaðnum. Valdheimildir stofnana EES-samstarfsins eru þó stórum takmarkaðri og af öðrum toga en heimildir stofnana ESB. EES-samstarfið byggist í meginatriðum á hefðbundnu milliríkjasamstarfi og EFTA-ríkin hafa ekki framselt ríkisvald til EES-stofnana í sama mæli og ESB-ríki hafa gert til stofnana sambandsins. Það leiðir til þess að málsmeðferð og ákvarðanatöku við upptöku nýrra gerða og rekstur samningsins almennt er talsvert frábrugðin því sem er hjá stofnunum ESB. Engar nýjar gerðir verða t.d. teknar upp í EES-samninginn án formlegs samþykkis hvers og eins EFTA-ríkis. Þannig njóta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum eða bókunum við samninginn stöðu þjóðréttarsamninga sem áður segir með ákveðnum sérreglum um stjórnskipulegt ferli við innleiðingu þeirra í landsrétt. Eftirlit með framkvæmd samningsins lýtur hins vegar sömu lögmálum og eftirlit með aðildarríkjum ESB. Meðan það snýr aðeins að stjórnvöldum reynir það þó ekki á þanþol stjórnarskrárinnar.

Ýmis stjórnskipuleg álitaefni vöknúðu við undirbúning aðildar Íslands að EES-samningnum árið 1992 og voru skiptar skoðanir meðal fræðimanna og annarra um hvort breyta þyrfti stjórnarskránni af þessu tilefni. Að undangenginni ítarlegri skoðun á eðli samningsins og valdheimildum stofnana EES-samstarfsins varð niðurstaðan sú að fullgilding og lögfesting samningsins fælu ekki í sér framsal ríkisvalds sem útheimti stjórnarskrárbreytingu. Víst er að mjög reyndi á þanþol stjórnarskrárinnar að þessu leyti, einkum þegar litið var til ákvörðunarvalds stofnana EFTA og ESB á sviði samkeppnisreglna og að tilteknar sektaáákvörðanir Eftirlitsstofnunar EFTA og eftir atvikum EFTA-dómstólsins væru fullnustuhæfar að íslenskum rétti. Var þá lagt til grundvallar að framsal valds færi ekki fram úr heimildum sem dæmi væru þegar um í íslenskum rétti, valdið væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Frá því að EES-samningurinn tók gildi fyrir 18 árum hefur þróun réttarreglna ESB fleygt fram og innleiðing EES-reglna farið inn nýjar brautir. Til að tryggja samræmi í úrlausnum samkeppnisyfirvalda var t.a.m. gerð krafa um að stjórnvöld og dómstólar tækju mið af úrlausnum stofnana ESB og EFTA í sams konar málum þegar ákvörðunarvald í samkeppnismálum var í auknum mæli fært aftur heim til aðildarríkjanna um miðjan síðasta áratug. Íslenskir dómstólar geta því verið bundnir af ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA í tilteknum málum, sbr. 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Í því áliti sem var lagt til grundvallar um að samningurinn bryti ekki gegn stjórnarskrá (svokallað *álit fjórmenninga* frá 6. júlí 1992) var sá fyrirvari gerður að reynslan myndi leiða í ljós hvort þróun yrði í þessa átt, en ekki væri þó ástæða til að breytingar á þeim tíma vegna þess möguleika í framtíðinni. Var jafnframt bent á að síðar mætti eða ætti að gera stjórnarskrárbreytingar ef fram kæmi að forsendurnar stæðust ekki. Þegar álitamál hafa vaknað um hvort þessum mörkum væri náð hafa stjórnvöld því ætíð leitað eftir áliti sérfræðinga á því og byggt ákvarðanir sínar á niðurstöðum þeirra.

Þau rök sem færð voru fyrir því að upphafleg aðild Ísland að EES-samningnum kallaði ekki á stjórnarskrárbreytingar byggðust á forsendum sem hafa breyst talsvert með þeirri öru þróun sem orðið hefur á skipulagi og valdheimildum stofnana ESB, m.a. á sviði samkeppnismála og síðar flugöryggismála. Nú stendur fyrir dyrum innleiðing í íslenskan rétt á reglugerðum Evrópusambandsins frá 2010 um nýjar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði. Þeim eru veittar beinar valdheimildir gagnvart bæði eftirlitsstofnunum og fyrirtækjum í aðildarríkjunum sem á sér enga samsvörun í stofnanakerfi ESB til þessa. Verði lagður á það sami mælikvarði og áður þarf mat á því að byggja á þeirri forsendu að um ræði valdheimildir sem eru vel afmarkaðar, á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila, sem hefur til

Þessa verið ein helsta forsenda þess að ekki sé farið út fyrir mörk stjórnarskrárinnar þótt vald sé framselt.

Án tillits til þess hvert þróunin stefnir í samvinnu á grundvelli EES-samningsins er ótvírætt að ákveðin eðlisbreyting yrði fólgin í aðild Íslands að Evrópusambandinu. Á meðan annars er ekki getið í stjórnarskránni verða þær meginreglur leiddar af fyrrgreindum ákvæðum hennar að þau setji skorður við viðtæku framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana með þeim hætti sem aðild að Evrópusambandinu krefst, þar sem veigamiklir þættir allra valdþátta eru framseldir til Leiðtogaáðsins, Ráðsins, Framkvæmdastjórnarinnar, Evrópusþingsins og dómstóls ESB.

2. Forgangsaðhrif ESB-réttar

Eitt af einkennum réttarkerfis Evrópusambandsins og samspils þess við landsrétt aðildarríkjanna er reglan um *forgangsáhrif* ESB-réttar. Í því felst að reglur sem eru settar á vettvangi sambandsins skulu ganga frammar settum lögum landsréttar, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þar á meðal að ESB-reglur gangi ekki gegn grundvallarréttindum. Reglan mótaðist í framkvæmd ESB-dómstólsins og sló dómstóll ESB henni fyrst fastri árið 1964. Eftir það leið nokkuð langur tími þar til dómstólar aðildarríkjanna höfðu fallist á hana fyrir sitt leyti.

Þótt enginn vafi leiki nú á að reglan um forgangsaðhrif ESB-réttar sé ein af hornsteinum sambandsréttarins er hún ekki skráð skýrum stöfum í stofnsáttmála ESB og ekki er mælt fyrir um hvernig aðildarríki skuli tryggja forgangsaðhrifin að innanlandsrétti. Ekki er algilt að hún komi fram í stjórnarskrám aðildarríkjanna, enda er meginreglan í mörgum ríkjum á meginlandi Evrópu sem aðhyllast eineðli landsréttar og þjóðaréttar að ákvæði þjóðréttarsamninga fái sjálfkrafa bein lagaáhrif að landsrétti og gangi frammar almennum lögum. Reglunnar er ekki getið í stjórnarskrárákvæðum á Norðurlöndum um framsal ríkisvalds. Í Danmörku hefur þannig verið litið svo að forgangsaðhrif leiði af almennri heimild sem danska stjórnarskráin veitir til framsals ríkisvalds til yfirþjóðlega stofnana. Af þessu sést að þótt umrædd regla sé eitt megineinkenni sambandsréttar, telst hún enn sem komið er óskráð meginregla. Það vekur þó upp álitafni um hvort gera eigi ráð fyrir því að íslenska stjórnarskráin taki af skarið um að reglur sambandsréttar hafi forgang fram yfir almenn lög eða veiti a.m.k. heimild til að gera þjóðréttarsamninga þess eðlis. Fullvíst er að aðild að ESB leggur þær skyldur á Ísland að tryggja forgangsaðhrifin en álitamál er hvort nægilegt er að geta þeirrar reglu í almennum lögum t.d. aðildarsamningi sem yrði lögfestur með sama hætti og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.

Við gerð EES-samningsins var leitað leiða til að tryggja forgangsaðhrif EES-reglna án þess að framselja löggjafarvald. Í bókun 35 við samninginn er stefnt að þessu markmiði. Samkvæmt henni skal hvert EFTA-ríki fyrir sig setja í lög, ef nauðsyn krefur, reglu sem tryggi EES-reglum forgangsaðhrif fram yfir aðrar reglur landsréttar. Á Íslandi var bókun 35 framfylgt með 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska Efnahagssvæðið en samkvæmt henni skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á til samræmis við EES samninginn og þær reglur sem byggja á honum. Samkvæmt dómi Hæstaréttar frá 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 getur skýring skv. 3. gr. laga nr. 2/1993 á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði framhjá orðum íslenskra laga, sbr. og hæstaréttardóm frá 24. maí 2006 í máli nr. 274/2006 og hæstaréttardóm frá 6. apríl 2006 í máli nr. 220/2005.

3. Stjórnarskrárákvæði annars staðar á Norðurlöndum sem mögulegar fyrirmyndir

Gagnlegt er að líta til fyrirmynda í stjórnarskrám annars staðar á Norðurlöndum, þar sem skyldleiki milli réttarkerfa er mestur út frá sjónarmiðum um tvíeðlisskipan og stöðu þjóðréttarsamninga að landsrétti. Sem áður segir geyma stjórnarskrár alls staðar annars staðar á Norðurlöndum heimild til að ríkisvald verði framselt til alþjóðastofnana. Í öllum tilvikum hefur heimildinni verið bætt inn í stjórnarskrá eftir miðja 20. öld, en þá á mismunandi tímum og af mismunandi tilefni. Er framsetning stjórnarskrárákvæðanna með nokkuð ólíkum hætti, en þau eru birt í viðauka við minnisblað þetta.

Fyrstu ákvæði um heimildir til framsals ríkisvalds komu inn í 20. gr. stjórnarskrár Danmerkur árið 1953 og 93. gr. stjórnarskrár Noregs árið 1962. Eru þau áþekkt og bæði almenns eðlis. Þar er lýst heimild til að framselja ríkisvald/valdheimildir til alþjóðlegra stofnana sem starfa í tilteknum tilgangi s.s. að efla alþjóðlega réttarskipan og samvinnu, alþjóðlegan frið og öryggi. Gert er ráð fyrir því að framsalið sé nánar afmarkað í lögum og í norska ákvæðinu er mælt fyrir um að vald til að breyta stjórnarskrá verði þó ekki framselt. Í báðum ákvæðum er gert ráð fyrir auknum meirihluta atkvæða til að samþykkja framsalið. Samkvæmt danska stjórnarskrárákvæðinu þurfa 5/6 hlutar þingmanna að samþykkja tillöguna. Náist sá aukni meirihluti ekki en þó venjulegur meirihluti sem þarf til samþykktar á lagafrumvarpi skal málið lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í norska stjórnarskrárákvæðinu er gerð krafa um að tillagan þurfi samþykki $\frac{3}{4}$ hluta atkvæða og að minnst $\frac{2}{3}$ hlutar þingmanna taki þátt í atkvæðagreiðslunni.

Stjórnarskrárákvæði í Svíþjóð og Finnlandi eru bæði nýrri og sértækari og vísa berum orðum til Evrópusambandsins. Upprunalega kom almennt ákvæði, áþekkt því norska inn í sænsku stjórnarskrána árið 1965 og hélst óbreytt að mestu í stjórnarskránni frá 1974, nánar tiltekið í 5. gr. 10. kafla hennar. Heimildin var þó ekki talin fullnægjandi grundvöllur fyrir framsali ríkisvalds til Evrópusambandsins á árunum 1992-1994 þegar aðild Svíþjóðar var undirbúin. Var því nýrri 1. málsgrein bætt í 5. gr. 10. kafla árið 1994 með sérstakri heimild til framsals valdheimilda til sambandsins (með breytingum á sænsku stjórnarskránni árið 2010 færðist ákvæðið í 6. gr. 10 kafla). Samkvæmt ákvæðinu má framselja valdheimildir sem felast í rétti til ákvarðanatöku í samvinnu innan Evrópusambandsins, innan þeirra marka sem samstarfið kveður á um. Ekki má brjóta í bága við grundvallarreglur stjórnskipunarinnar og skilyrði er að vernd mannréttinda í þeirri samvinnu samsvari þeirri vernd sem leiðir af stjórnarskránni og Mannréttindasáttmála Evrópu. Loks er mælt fyrir um að til að samþykkja slíkt framsal þurfi annað hvort $\frac{3}{4}$ hlutar þeirra sem greiða atkvæði að samþykkja tillöguna eða að beitt verði reglum um breytingar á stjórnarskrá (breyting samþykkt tvisvar með almennum kosningum á milli).

Í finnsku stjórnarskrána frá árinu 1999 var sett almennt ákvæði um þjóðréttarsamninga í 94. gr. og í 2. mgr. Þess ákvæðis kom fram að til að samþykkja tillögu um aðild að þjóðréttarsamningum sem snertu viðfangsefni stjórnarskrár eða breyttu landamærum ríkisins þyrfti $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða. Samkvæmt breytingum sem gerðar voru á 2. mgr. 94. gr. finnsku stjórnarskrárinnar árið 2011 er nú mælt fyrir um að framsal ríkisvalds til Evrópusambandsins eða annarra alþjóðlegra stofnana sem áhrif hefur á fullveldi finnska ríkisins þurfi að samþykkja með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða.

4. Valkostir um breytingar á íslensku stjórnarskránni vegna skilyrða um framsal ríkisvalds

Af framangreindu er ljóst að breyta þarf íslensku stjórnarskránni til að hún veiti heimild til þess að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana. Verða hér á eftir settir fram nokkrir

valkostir sem taka m.a. mið af ólíkum leiðum sem farnar hafa verið á Norðurlöndunum og hvaða efnisatriði ættu að koma fram í stjórnarskrárákvæðum um efnið.

1) *Almennt ákvæði*

Við mat á valkostum um hvernig íslenskt stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds ætti að hljóða, má segja að almennt ákvæði, áþekkt þeim sem eru í dönsku og norsku stjórnarskránum sé einfaldast í sniðum. Í slíku ákvæði yrði t.d. getið eftirfarandi atriða um framsal og skilyrði þess:

- Mælt verði fyrir um heimild til að framselja með þjóðréttarsamningi ákvörðunarvald um efni sem heyra undir handhafa ríkisvalds samkvæmt stjórnarskránni.
- Vísað verði almennum orðum til alþjóðlegrar samvinnu eða alþjóðastofnunar.
- Sett verði skilyrði um markmið samstarfs, t.d. efnahagssamvinna, friður, öryggi, mannréttindi og hugsanlega fleira.
- Skýlt verði að afmarka framsalið nánar í lögum.
- Veitt verði heimild til að mæla fyrir um og skilgreina forgangsröf í almennum lögum.
- Takmörkun verði á umfangi framsals, t.d. að ekki megi framselja vald til að breyta eða fara í bága við stjórnarskrá eða breyta yfíráðasvæði íslenska ríkisins.
- Framsalið verði afturkræft.
- Aukinn meirihluta þingmanna eða atkvæða þurfi til að samþykkja tillögu t.d. 3/5, 2/3 eða 3/4.
- Valkostur að í stað aukins meirihluta verði sett skilyrði um samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Helstu kostir almenns ákvæðis eru að það veitir nægjanlegan sveigjanleika til að mæta breyttum aðstæðum, þróun í alþjóðlegu samstarfi og mögulegum nýjum alþjóðastofnunum í framtíðinni. Markmið ákvæðisins yrði fyrst og fremst að búa til farveg þegar slíkar tillögur koma til meðferðar til að þær fái vandaðri málsmeðferð samkvæmt stjórnarskránni en á við um hefðbundna þjóðréttarsamninga. Þar sem ákvæði af þessum toga yrði ekki sérsniðið að Evrópusambandinu yrði hægt að ræða um nytsemi þess á breiðum grundvelli án þess að einskorða það við mögulega aðild Íslands að sambandinu og röksemdum með og á móti aðild, sem er í raun aðskilið mál.

Þess má geta að í tillögum Stjórnlagaráðs sem nú liggja fyrir um breytingar á stjórnarskrá er ákvæði í 111. gr. um almenna heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana í þágu friðar og efnahagssamvinnu en jafnframt að afmarka skuli slíkt framsal nánar með lögum. Ákvæðið er frábrugðið framangreindum ákvæðum stjórnarskráa annarra Norðurlanda að því leyti að það gerir ekki ráð fyrir auknum meirihluta atkvæða þingmanna til að samþykkja tillögu um framsal ríkisvalds, en mælir hins vegar fyrir um að slík ákvörðun sé ávallt háð samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

2) *Sértækt ákvæði*

Annar valkostur er að setja ákvæði í íslensku stjórnarskrána sem tiltekur sérstaklega heimild til að Ísland verði aðili að Evrópusambandinu og framselji ríkisvald til stofnana þess. Helstu kostir þess eru að hugsanlega mætti skilgreina með nákvæmari hætti í hverju framsalið felst t.d. til hvaða stofnana sambandsins. Ókosturinn er hins vegar að það veitir minni sveigjanleika til framtíðar, t.d. vegna nýrra alþjóðastofnana sem kunna að fá valdheimildir sem fela í sér framsal ríkisvalds eða jafnvel þar sem áframhaldandi þróun EES-samstarfsins mun krefjast þess að stjórnarskráin veiti skýrar heimildir til framsals ríkisvalds. Þá ber að hafa í huga að

ákvæði í stjórnarskrám Svíþjóðar og Finnlands um framsal valds til Evrópusambandsins geyma einnig almennar framsalsheimildir og tilvísun til annarra alþjóðastofnana en ESB.

3) Bæði almennt og sértækt ákvæði

Þriðji valkosturinn getur mögulega sameinað þörfina á því að bregðast við þróun í EES-samstarfinu í átt til aukins framsals ríkisvalds og skapað farveg til þess að þjóðin taki beina afstöðu til aðildar að Evrópusambandinu, sbr. nánari umfjöllun um það í III. kafla hér á eftir. Nýtt ákvæði um framsal ríkisvalds gæti þannig verið tvíþætt, nánar tiltekið þannig í 1. mgr. yrði veitt heimild til framsals ríkisvalds með þeim skilyrðum sem lýst var hér að ofan, meðal annars þess efnis að aukinn meirihluti þingmanna þyrfti að samþykkja slíka tillögu. Í 2. mgr. yrði hins vegar mælt fyrir um að aðild Íslands að *Evrópusambandinu* og/eða *nýjum* alþjóðastofnunum sem hafa yfirþjóðlegt vald skuli háð samþykki þjóðarinnar í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

III. Afstaða þjóðarinnar til aðildar að ESB, tímasetning og lagaleg áhrif þjóðaratkvæðagreiðslu

Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá Íslands er engin stjórnskipuleg skylda til að bera ákvörðun um aðild að þjóðréttarsamningum eða alþjóðastofnunum undir þjóðaratkvæði. Í umfjöllun Alþingis um þingsályktunartillögu um aðildarumsókn Íslands kom þó fram einhugur um að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin um málið og er það í samræmi við stefnumið allra stjórnsmálaflokka.

Í aðdragandanum að ESB-aðild annarra Norðurlanda var málefnið í öllum tilvikum borið undir þjóðaratkvæði, í Danmörku árið 1972 og í Finnlandi og Svíþjóð árið 1994. Auk þess hefur aðildarsamningur Noregs við ESB tvisvar verið felldur í þjóðaratkvæðagreiðslum, árin 1972 og 1994.

Aðeins í Danmörku var þjóðaratkvæðagreiðslan haldin með stoð í fyrirmælum stjórnarskrárinnar, en samkvæmt 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, sem lýst var að framan, skal tillaga um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar, sem hlotið hefur samþykki meiri hluta atkvæða í þinginu, en þó ekki 5/6 hluta atkvæða, lögð í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá gildir sú regla um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar að a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá verða að hafna tillögunni til þess að hún teljist felld, sbr. 5. mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Í Svíþjóð, Finnlandi og Noregi var ákveðið að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, enda ekki skylt samkvæmt stjórnarskrá eða öðrum lögum að leita samþykkis þjóðarinnar með bindandi niðurstöðu. Í öllum tilvikum var þó farið eftir niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar.

Alþingi getur ákveðið að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni eða lagafrumvarp og fer um framkvæmd hennar eftir ákvæðum laga nr. 91/2010. Samkvæmt 1. gr. laganna er niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu ráðgefandi og í 11. gr. laganna kemur fram að til þess að spurning eða tillaga sem þar er borin upp teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meirihluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni. Er því ekki um neina þröskulda að ræða, t.d. kröfu um lágmarkspáttöku í kosningunni eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi að samþykkja hana.

Verði sú leið farin á Íslandi að setja ákvæði í stjórnarskrá þar sem ákvörðun um að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana er háð samþykki þjóðarinnar með bindandi niðurstöðu (sbr. tillögu í 111. gr. frumvarps stjórnlagaráðs og 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar) er þar með fengin fram afstaða þjóðarinnar gagnvart aðild að ESB. Verði þjóðaratkvæðagreiðslu hins vegar leitað samkvæmt ákvörðun Alþingis þegar aðildarsamningur liggur fyrir áður en stjórnarskránni er breytt í slíkt horf, myndi nýtt ákvæði sem þá yrði bætt í stjórnarskrá leiða til

Þess að endurtaka þyrfti atkvæðagreiðsluna eftir að breytingin tekur gildi. Af þessari ástæðu má telja skynsamlegt að láta nægja niðurstöðu ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að láta fara fram til að leita afstöðu þjóðarinnar. Þótt niðurstaðan sé ekki lagalega skuldbindandi er pólitískt vægi hennar afar mikið og yrði vafalaust fylgt með svipuðum hætti og reynslan sýndi annars staðar á Norðurlöndum, jafnvel þótt mjótt yrði á munum.

Í fylgiskjali VIII með nefndarálitum meirihluta utanríkismálanefndar um þingsályktunartillögu um aðildarumsókn að Evrópusambandinu (Alþt. A-deild 2009, þskj. 249, bls. 54) birtist minnisblað Bjargar Thorarensen og Davíðs Þórs Björgvinssonar um mögulegan feril ESB-máls, þar á meðal um tímasetningu þjóðaratkvæðagreiðslu og lagaleg áhrif niðurstöðu hennar og birtist hluti þess hér fyrir neðan.

a) Ef þjóðaratkvæðagreiðsla er ráðgefandi sýnist þetta vera eðlileg leið:

- i. Samningaviðræður
- ii. Undirritun samnings.
- iii. Þjóðaratkvæðagreiðsla (ef samningur er felldur verða engin frekari skref tekin).
- iv. Breyting á stjórnarskrá, þ.e. samþykki frumvarps – þingkosningar – samþykki að nýju.
- v. Fullgilding samnings og lögfesting að því marki sem nauðsynlegt er talið

b) Ef þjóðaratkvæðagreiðsla á að vera bindandi sýnist þetta eðlileg leið:

- i. Samningaviðræður.
- ii. Undirritun samnings.
- iii. Breyting á stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli, sem þarf að fela í sér tvennt:
 - Heimild til að framselja ríkisvald.
 - Heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við þjóðaratkvæðagreiðslu.
- iv. Undirritun samnings.
- v. Samþykkt laga sem gera ráð fyrir aðild, en gildistaka skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef lögin eru felld í þjóðaratkvæðagreiðslu taka þau ekki gildi. Ef þau eru samþykkt taka þau gildi og Ísland gengur í ESB.

Í tilviki a) hér að ofan er gert ráð fyrir nýju stjórnarskrárákvæði sem setur ekki skilyrði um þjóðaratkvæðagreiðslu til að samþykkja framsal ríkisvalds, en gerir væntanlega kröfu um samþykki aukins meirihluta atkvæða til að tryggja vandaða málsferð, sbr. það sem lýst var í lið II. að framan.

IV. Álitamál um hvort breyta þurfi íslensku stjórnarskránni til að uppfylla inntökuskilyrði ESB

Í samningaferlinu á milli Íslands og ESB þarf að meta hvort löggjöf og lagaframkvæmd á Íslandi sé í samræmi við regluverk ESB (*acquis communautaire*) og eftir atvikum gera nauðsynlegar breytingar svo Ísland geti uppfyllt þær skyldur sem stofnast við aðild. Í þessu sambandi kemur því til skoðunar hvort eitthvað í stjórnarskránni fari efnislega í bága við reglur sambandsins. Sem dæmi má nefna að breyta þyrfti nokkrum ákvæðum í stjórnarskrá Króatíu sem er nýjasta aðildarríki Evrópusambandsins (aðildarsamningur tekur gildi 1. júlí 2013). Var m.a. felldur bann stjórnarskrárinnar við framsali króatískra ríkisborgara til annarra ríkja og skilyrði um króatískan ríkisborgararétt í kosningum til sveitarstjórna auk þess sem ákvæðum um Seðlabanka Króatíu og ríkisendurskoðun var breytt til að tryggja betur sjálfstæði þeirra í samræmi við regluverk ESB.

Í samningaferli Íslands hefur verið leitt í ljós að ekkert ákvæði stjórnarskrárinnar fer í bága við regluverk ESB. Hins vegar hafa komið fram fyrirspurnir í samningaferlinu í tengslum við 32. kafla ESB-löggjafar um fjárhagslegt eftirlit, nánar tiltekið hvort staða ríkisendurskoðunar sem sjálfstæðrar stofnunar sé nægilega tryggð. Í 43. gr. íslensku stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og sett hafa verið sérstök lög um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 sem vísa til þessa stjórnarskrárákvæðis og lýsa yfir sjálfstæði stofnunarinnar. Þrátt fyrir þetta hafa komið fram efasemdir af hálfu ESB um að stjórnskipuleg staða og sjálfstæði ríkisendurskoðunar sé nægilega tryggt hér á landi þar sem sjálfstæði stofnunarinnar er ekki nefnt berum orðum í texta stjórnarskrárinnar. Vísað er til þess að krafa um sjálfstæði ríkisendurskoðunar sé inntökuskilyrði nýrra aðildarríkja að sambandinu og var því m.a. haldið ákveðið fram af hálfu ESB í samningaferlinu við Króatíu, sem bætti ákvæði um sjálfstæði ríkisendurskoðunar í sína stjórnarskrá árið 2010. Er þetta meðal atriða sem skoða þarf betur í samningaferli ESB og Íslands. Þess má geta að í 74. gr. í tillögum stjórnlagaráðs er ákvæði um ríkisendurskoðun og m.a. lýst yfir sjálfstæði ríkisendurskoðanda. Óumdeilt er í raun að ríkisendurskoðun hér á landi nýtur fulls sjálfstæðis, en hugsanlega er vert að hnykkja betur á því í texta stjórnarskrárinnar samhliða öðrum breytingum á henni.

V. Álitamál um hvort stjórnarskráin skuli hafa nánari fyrirmæli um þátttöku í ESB

Verði Ísland aðili að Evrópusambandinu er ljóst að hluti ákvarðanatöku um stjórn landsins fer fram á vettvangi stofnana sambandsins en aðkoma Íslands að ákvörðunum, eins og annarra aðildarríkja, yrði jafnframt tryggð. Því er álitafni hvort stjórnarskráin ætti að endurspeglja þá staðreynd og hvort skýra eigi samspil íslenskra stofnana við stofnanir ESB og fyrirvar Íslands, fjalla um samráð við Alþingi um mikilvægar ákvarðanir sem eru teknar á vettvangi sambandsins og gera grein fyrir reglum um kjörgengi og kosningarrétt til Evrópuþingsins, svo nokkuð sé nefnt.

Í nýrri stjórnarskrám aðildarríkja Evrópusambandsins er yfirleitt að finna einhver ákvæði af þessum toga. Má í þessu sambandi enn líta til stjórnarskráa annarra Norðurlanda sem eru aðilar að sambandinu. Dönsku stjórnarskránni hefur ekki verið breytt frá því hún var sett árið 1953 en þar eru Evrópusambandið og bandalögin sem voru forverar þess skiljanlega hvergi nefnd. Í finnsku stjórnarskránni frá 1999 komu hins vegar inn ýmis ákvæði sem tengjast þátttöku Finnlands í samstarfinu og voru frekari breytingar gerðar á þeim með stjórnarskrárbreytingum frá 2011. Sem dæmi má nefna að í 1. gr. sem lýsir grunnstoðum stjórnskipunarinnar kemur fram að Finnland sé aðili að Evrópusambandinu, í 14. gr. er fjallað um kosningarrétt til Evrópuþingsins, í 28. gr. er lýst réttindum og skyldum finnskra þingmanna á Evrópuþinginu, fjallað er um málsmeðferð finnska þingsins og ríkisstjórnar á málefnum tengdum sambandinu í 50. og 93. gr. og um fyrirvar Finnlands í Ráðinu í 66. gr.

Með breytingum á sænsku stjórnarskránni árið 2010 var bætt inn ýmsum ákvæðum sem endurspeglja aðild Svíþjóðar að ESB og þátttöku í stofnunum sambandsins. Þar á meðal er ákvæði sem lýsir yfir aðild Svíþjóðar að sambandinu (1. kafli 10. gr.) og ákvæði um reglur um kosningar til Evrópuþingsins (8. kafli 2. gr.), aðkomu þingsins að þjóðréttarsamningum sem gerðir eru á vegum ESB (10. kafli, 4. gr.) og rétt þingsins til upplýsinga frá ríkisstjórn um mál til meðferðar hjá ESB (10. kafli, 10. gr.).

Loks má nefna að vegna aðildar Króatíu að ESB, sem fyrirhugað er að taki gildi 1. júlí 2013, var nýjum kafla bætt inn í króatísku stjórnarskrána frá 1990, VIII. kafla, sem ber yfirskriftina „Evrópusambandið“. Í honum eru fjórar nokkuð ítarlegar greinar; um lagalegan grundvöll fyrir aðild og framsal ríkisvalds (143. gr.), um þátttöku í stofnunum sambandsins (144. gr.),

um stöðu og áhrif sambandsréttar að landsrétti (145. gr.) og um réttindi borgara sambandsins (146. gr.)

Víst er að aðild að ESB kallar sem slík ekki á breytingar eins og þær sem lýst er í dæmum hér að framan, enda snúa þær inn á við og hafa ekki áhrif á afstöðu ríkis gagnvart sambandinu eða öðrum aðildarríkjum. Flest aðildarríkin hafa þó kosið að skilgreina ákveðna þætti samstarfsins og tryggja aðkomu innlendra stofnana að því í stjórnarskrám sínum og hefur hvert ríki sinn hátt á því hvernig þessum málum er hagað í stjórnarskránni. Ætla verður að það samrýmist vel tilgangi stjórnarskrárinnar að lýsa helstu grunnatriðum sem tengjast stjórnkerfi sambandsins, stöðu sambandsréttar og áhrifum þjóðþings á málefni sem eru þar til meðferðar, enda eru áhrif á innviði samfélagsins ótvíræð og mikil.

VI. Lokarorð

Hér verða dregnar saman helstu niðurstöður um áhrif aðildar Íslands að ESB á íslenska stjórnskipun. Mikilvægasta álitamálið lýtur að breytingum sem nauðsynlegt er að gera á stjórnarskránni, einkum varðandi heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana, hvaða skilyrði skuli setja fyrir slíku framsali og hvaða reglur skuli gilda um málsmeðferð við slíka ákvörðun. Þarf setning slíks ákvæðis ekki beinlínis að tengjast aðild að ESB enda er skynsamlegt og reyndar tímabært að stjórnarskráin mæli fyrir um heimild til að taka þátt í alþjóðasamvinnu af þessum toga. Ef og þegar reynir á aðild að ESB er mikilvægt að stjórnskipulegur farvegur fyrir vandaða málsmeðferð sé til staðar.

Þá liggur fyrir að í EES-samstarfinu vakna stöðugt fleiri álitaefni um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun EES-samningsins og innleiðingu nýrra gerða sem stefna að auknu valdframsali. Þannig hafa forsendur hafa breyst í ýmsu tilliti frá því að samningurinn tók gildi. Með setningu ákvæðis í stjórnarskrá um heimild til framsals ríkisvalds yrði tryggt að áframhaldandi þróun í þessa átt færi ekki í bága við stjórnarskrána og hægt væri að samþykkja nýjar gerðar sem fela í sér valdframsal eftir nýrri og vandaðri málsmeðferð.

Bent var á að þann valkost að bæta megi tveimur ákvæðum við stjórnarskrána í þeim tvíþætta tilgangi að bregðast við þróun í EES-samstarfinu annars vegar og hins vegar að að þjóðin hafi lagalega bindandi ákvörðunarvald um aðild að Evrópusambandinu.

Eðlilegt er að undirbúningur verði þegar hafinn að breytingum á stjórnarskrá í þessu skyni og miðað við að þær yrði samþykktar í síðasta lagi á vorþingi 2013 áður en næstu reglulegu kosningar fara fram. Setja ætti þetta mál í forgang, án tillits til þess hvort viðtækari breytingar verði gerðar á stjórnarskránni samkvæmt tillögum stjórnlagaráðs eða hvort samningaviðræðum við ESB verður lokið við það tímamark. Þegar aðildarsamningur liggur fyrir mun málsmeðferð um samþykki hans á Alþingi fylgja þeim reglum sem koma fram í hinu nýja stjórnarskrárákvæði.

Ekki er þörf á að breyta stjórnarskránni í öðrum atriðum til að hún verði efnislega í samræmi við regluverk ESB. Samhliða nauðsynlegum breytingum um framsal ríkisvalds er sem lýst er að framan er þó vert að huga að orðalagsbreytingum á 43. gr. stjórnarskrárinnar til að taka af tvímæli um sjálfstæði Ríkisendurskoðunar. Verði Ísland aðili að ESB er síðan vert að huga að því að ákvæði stjórnarskrárinnar endurspegli þátttöku landsins í sambandinu og samspil stofnana þess við innanlandsstofnanir.

Ákvæði stjórnarskráa á Norðurlöndum um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Stjórnarskrá Danmerkur (1953)

§ 20

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

Stjórnarskrá Noregs (1814, ákvæði bætt inn 1962)

§ 93.

For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføjelser der efter denne Grundlov ellers tillige Statens Myndigheder, dog ikke Beføjelse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelser i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.

Stjórnarskrá Svíþjóðar (1974 breytt 1994 og 2010) – Úr 10. kafla um alþjóðlega samvinnu

Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet

6 §

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §. *Lag (2010:1408)*.

Överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet

7 §

I andra fall än de som avses i 6 § kan beslutanderätt som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter eller ingående eller uppsägning av internationella

överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller ska bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol.

Beslutanderätt som avser frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller frågor om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. får inte överlåtas enligt första stycket.

Riksdagen fattar beslut om överlåtelse i den ordning som anges i 6 § andra stycket. *Lag (2010:1408).*

8 §

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Stjórnarskrá Finnlands (1999, breytt 2011)

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

En internationell förpliktelse får inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

Til hliðsjónar tillaga Stjórnlagaráðs (2011)

111. gr.

Framsal ríkisvalds

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.

Samþykki Alþingi fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.