

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið að beiðni stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 23. nóvember 2012, og fengið á sinn fund Pál Þórhallsson frá forsætisráðuneyti, Kristján Andra Stefánsson, Helgu Hauksdóttur, Bergþór Magnússon og Sesselju Sigurðardóttur frá utanríkisráðuneyti, Björgu Thorarensen, Ragnhildi Helgadóttur, Hafstein Þór Hauksson, Pawel Bartoszek, Írisi Lind Sæmundsdóttur, Katrínu Fjeldsted, Björn Bjarnason og Guðmund Hálf-dánarson. Umsagnir bárust nefndinni frá Björgu Thorarensen og Ragnhildi Helgadóttur, auk þess sem minnisblöð bárust frá utanríkisráðuneyti.

Stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd óskaði einkum eftir að utanríkismálanefnd veitti álit um áttunda kafla frumvarpsins um utanríkismál. Utanríkismálanefnd ákvað jafnframt að fjalla um þau ákvæði frumvarpsins sem stæðu í tengslum við ákvæði framangreinds kafla, einkum 13. gr. (eignarréttur), 31. gr. (bann við herskyldu), 55. gr. (opnir fundir m.a. vegna hagsmuna ríkisins í millirikjamálum) og 67. gr. (framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu m.t.t. þjóðréttarskuldbindinga), auk annarra þeirra ákvæða og efnisatriða er gestir nefndu til sögunnar við umfjöllun nefndarinnar um málið.

Umsögn þessi er kaflaskipt og er í I. kafla fjallað um meðferð málsins í nefndinni. Í II. kafla er fjallað um áttunda kafla frumvarpsins, en sérstök álitæfni komu til ítarlegrar umfjöllunar á fundum nefndarinnar sem gerð eru skil í undirkjöflum, en nefndin fékk m.a. prófessor í stjórnarskipunarrétti við Háskóla Íslands til sérfræðilegrar aðstoðar um þessi efni. Önnur tengd ákvæði frumvarpsins koma til umfjöllunar í III. kafla. Í IV. kafla er farið yfir þá yfirgripsmiklu vinnu sem farið hefur fram undanfarin ár vegna utanríkismála og stjórnarskipulegra álitæfna og mikilvægi tiltekinnna efnisatriða rökstutt enn frekar. Ályktarorð meiri hluta nefndarinnar eru í V. kafla þar sem vísað er til breytingartillagna á viðkomandi ákvæðum frumvarpsins sem meiri hlutinn leggur til. Að lokum ber VI. kafla umsagnarinnar yfirskriftina „Sérafstaða nefndarmanna“, þar sem einstakir nefndarmenn eiga kost á að lýsa afstöðu sinni til þeirra álitamála sem fjallað er um.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur sérstaka áherslu á mikilvægi þess að ákvæði um meðferð utanríkismála og framsal ríkisvalds, er meiri hlutinn fjallar um, hljóti brautargengi. Hið síðarnefnda einkum til að skýra venjuhelgað svigrúm löggjafans. Nánari grein er gerð fyrir ólíkum sjónarmiðum innan nefndarinnar sem komu fram til viðkomandi efnisatriða í umsögn þessari.

II. Utanríkismálakafli frumvarpsins.

Sérstakur kafli um utanríkismál, eins og tillögur eru gerðar um í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna er nýmæli og til marks um aukið vægi þessara mála og þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi. Núgildandi stjórnarskrá er fáorð um þetta efni og takmarkast við 21. gr. sem einungis fjallar um afmarkaðan þátt utanríkismála, að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Þó geti hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á land eða

landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarlögum. Að þessu leyti sker stjórnarskráin sig úr þegar hún er borin saman við stjórnarskrár annars staðar á Norðurlöndum sem allar eru ítarlegri hvað varðar utanríkismál. Stjórnlagaráð lagði því til að sérstakur kafli yrði helgaður málaflokknum með ákvæðum um meðferð utanríkismála og þjóðréttarsamninga. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er yfirlýst markmið kaflans að skýra betur stöðu Alþingis og aðkomu þess að ákvarðanatöku í utanríkismálum. Leitast skuli við að styrkja hlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og heimildir þess til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli auknar, sér í lagi um mikilvæg utanríkismál og aðgerðir sem tengjast beitingu vopnavalds. Þá skuli eyða réttaróvissu um meðferð ríkisvalds í samskiptum við aðrar þjóðir og alþjóðastofnanir með ákvæðum um framsal ríkisvalds og tryggt að þing og þjóð komi að ákvarðanatöku í svo mikilvægum málum. Lagt er til að 21. gr. núgildandi stjórnarskrár gildi áfram með nokkrum breytingum en að auki bætist við þrjár nýjar greinar. Fjallað er um greinarnar fjórar í eftirfarandi staflidum:

a. Meðferð utanríkismála (109. gr.).

Ákvæði 109. gr. frumvarpsins um meðferð utanríkismála hljóðar svo:

<p>109. gr. <i>Meðferð utanríkismála.</i></p> <p>Utanríkisstefna og almennt fyrirsvar ríkisins á því sviði er á hendi ráðherra 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 aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, skal háð samþykki Alþingis.</p>
--

Ákvæði um meðferð utanríkismála er að finna í 109. gr. frumvarpsins. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að það leiðir af eðli utanríkismála að verksvið framkvæmdarvaldsins á því sviði er ekki eins mótað af lögum og á flestum öðrum sviðum stjórnsýslunnar. Af þeim sökum standa ákveðin rök til að mæla með sérstökum ákvæðum um áhrif löggjafans á meðferð þeirra til fyllingar því sem leiðir af lögmatísreglunni, þingræðisreglunni, almennum reglum um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og uppbyggingu stjórnkerfisins að öðru leyti.

Um 1. mgr.

Í 1. mgr. 109. gr. er áréttað að mótun utanríkismálastefnunnar og fyrirsvar ríkisins á því sviði sé á hendi utanríkisráðherra á vettvangi ríkisstjórnarinnar en jafnframt lögð áhersla á að þau störf séu unnin í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Svigrúm ráðherra á sviði utanríkismála er að sumu leyti rýmra en í öðrum málaflokkum þar sem verkefni á því sviði eru ólögfest í meiri mæli en á öðrum sviðum framkvæmdarvaldsins. Með vísun til umboðs Alþingis er á móti hnykkt á að auk þess umboðs sem leiðir af þingræðisreglunni um að skipan ríkisstjórnar sé undir því komin að þingið styðji hana eða a.m.k. umberi í embætti þá sé þinginu áskilin tækifæri til þess að hafa áhrif á stjórnvöld á sviði utanríkismála, þar á meðal að álykta um utanríkismál og gefa þannig skýrt til kynna vilja sinn í þeim efnum.

Af þingræðisvenjunni og ábyrgð ráðherra leiðir að þingið hefur eftirlit með stjórnvöldum og því eru tryggð ýmis úrræði til að veita ráðherrum aðhald eftir því sem nánar er fyrir mælt í öðrum ákvæðum stjórnarskrár og eftir atvikum með lögum, þar á meðal aðgangur að upplýsingum og samráð, sbr. 2. mgr. 109. gr. sem fjallað er um hér á eftir.

Í 1. mgr. 109. gr. í frumvarpinu er þess aðeins getið að utanríkismál séu á hendi ráðherra sem ekki er tilgreindur þó ljóst megi vera að þar sé vísað til utanríkisráðherra. Sérfræðingahópurinn sem kom að vinnu frumvarpsins, breytti þar orðalagi stjórnlagaráðs en í tillögum þess var málaflókkurinn á hendi utanríkisráðherra. Fram kom á fundi utanríkismálanefndar að ástæða þess að titill fagráðherra utanríkismála kæmi ekki fram í frumvarpinu væri sú að sérfræðingahópurinn taldi slíka breytingu í anda laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Nefndin fjallaði í þessu sambandi um stöðu utanríkisráðherra og annarra ráðherra í alþjóðasamstarfi. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að þótt ýmsir fagráðherrar og ráðuneyti þeirra eigi í margvíslegu samstarfi við önnur ríki og fjölþjóðlegar stofnanir hver á sínu sviði hefur ekki verið litið svo á að þau fari með utanríkismál í hefðbundnum skilningi, nema í fáeinum tilvikum sem þá eru sérstaklega tilgreind í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands. Einstakir ráðherrar geta því almennt ekki skuldbundið stjórnvöld að þjóðarétti gagnvart stjórnvöldum í öðrum ríkjum eða alþjóðlegum stofnunum, nema eftir umboði frá utanríkisráðherra. Í samræmi við þjóðréttarreglur er utanríkisráðherra eini ráðherrann, auk forsætisráðherra, sem í krafti embættis síns er í fyrirsvari fyrir ríkið út á við og hefur stöðumboð til að skuldbinda stjórnvöld. Það sjónarmið kom fram í utanríkismálanefnd að almenn vísun til þess, að fyrirsvar ríkisins gagnvart öðrum ríkjum yrði á hendi ráðherra, gæti komið losi á þá viðteknu reglu að handhöfn utanríkismála í samskiptum við önnur ríki væri á hendi utanríkisráðherra og skapað óvissu að ófyrirsynju. Mikilvægt væri að taka af allan vafa um að utanríkismál væru á hendi utanríkisráðherra og breyta 1. mgr. þar að lútandi. Aðrir ráðherrar geta eftir atvikum komið fram fyrir hönd íslenska ríkisins á sviðum sem heyra undir einstaka fagráðuneyti, en almennt verður að gera ráð fyrir því að þeir geti ekki skuldbundið íslenska ríkið með samningum við önnur ríki nema eftir umboði utanríkisráðherra.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Um 2. mgr.

Með 2. mgr. 109. gr. er lagt til að stjórnskipuleg staða utanríkismálanefndar verði tryggð í stjórnarskrá með sérstöku ákvæði um upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart henni og skyldu til að hafa við hana samráð áður en ákvörðun er tekin í mikilvægum utanríkismálum. Utanríkismálanefnd var komið á fót árið 1928 til þess að tryggja Alþingi vettvang til þess að fylgjast með og hafa áhrif á utanríkismál. Sérstök ákvæði eru um samráðsskyldu stjórnvalda við utanríkismálanefndir þjóðþinga Danmerkur, Svíþjóðar og Finnlands í stjórnarskrám þessara ríkja. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar haft samráðsskyldu um öll meiri háttar utanríkismál við utanríkismálanefnd Alþingis skv. 24. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Um upplýsingaskyldu er kveðið á um í 2. mgr. að ráðherrum sé skylt að veita utanríkismálanefnd upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Með því að tiltaka ekki fagráðherra er öllum ráðherrum lögð sú skylda á herðar. Mikilvægt er að binda þessa skyldu ekki við utanríkisráðherra sem fer með hið almenna fyrirsvar í utanríkismálum enda geta einstakir fagráðherrar sinnt afmörkuðum verkefnum á því sviði í umboði hans eða forsætisráðherra. Þess eru dæmi á liðnum árum að forsætisráðherra, dómsmálaráðherra, sjávarútvegsráðherra,

fjármálaráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra hafi komið á fund utanríkismálanefndar til upplýsingagjafar og samráðs á sviði utanríkismála.

Með því að kveða á um skyldu ríkisstjórnar til að hafa samráð við utanríkismálanefnd áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál er gengið lengra en í 24. gr. þingskapatilaga. Þar er kveðið á um samráð um meiri háttar utanríkismál en ekki er tiltekið með óyggjandi hætti hvenær samráðið skuli eiga sér stað. Ákvæði um samráð við utanríkismálanefnd áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar í utanríkismálum er að finna í stjórnarskrá Danmerkur og einnig í stjórnarskrá Svíþjóðar.

Samráðsmál geta verið af ýmsu tagi. Allt frá samningstilboði í milliríkjavíðræðum, undir þröngum tímamörkum, til stefnumótunar eða skuldbindinga í alþjóðasamstarfi til frambúðar. Samráð getur líka falist í því að kanna hvort samstada (eða meiri hluti) sé um stefnu eða stefnubreytingu ráðherra eða ríkisstjórnar í máli. Eins getur samráðið verið fólgið í því sem fremur telst til almennra upplýsinga um gang mála. Það kann enn fremur að skipta máli um framkvæmd samráðsins hvort þingið hefur haft aðkomu að einstöku máli á fyrri stigum og lagt línur um meðferð þess, þar á meðal hvernig samráði skuli hagað.

Meiri hluti nefndarinnar leggur áherslu á að frumkvæðisskylda hvað varðar upplýsingagjöf og samráð um mikilvæg mál liggur fyrst og fremst hjá ríkisstjórninni enda er það svo að nefndin getur ekki kallað eftir upplýsingum um mál eða væntanlega ákvörðun sem henni er ekki kunnugt um. Nefndin getur þó að sjálfsgöðu kallað eftir upplýsingum og kallað ráðherra á fund til samráðs um tiltekið mál að eigin frumkvæði.

Á fundum nefndarinnar komu fram þau sjónarmið að stjórnarskrárbinding samráðsskyldu við utanríkismálanefnd væri æskileg og jafnframt eðlilegt að tiltaka sérstaklega að samráð skuli fara fram áður en ákvarðanir eru teknar um mikilvæg utanríkismál. Á hinn bóginn kom það sjónarmið einnig fram að óþarft væri að stjórnarskrárbinda samráð við nefndina og eðlilegra að slíkt samráð yrði bundið við Alþingi þó nefndin yrði eftir sem áður helsti vettvangur samráðs þings og ríkisstjórnar.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Um 3. mgr.

Í 3. mgr. 109. gr. er kveðið á um að ákvörðun ríkisstjórnar um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds skuli háð samþykki Alþingis. Samkvæmt frumvarpinu skulu þó ákvarðanir um stuðning við aðgerðir, sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, undanskildar samþykki Alþingis.

Almennt bann við beitingu vopnvalds í samskiptum ríkja er talin grundvallarregla í þjóðarétti, sbr. 4. mgr. 2. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Frá því eru aðeins viðurkenndar tvær undantekningar, annars vegar til sjálfsvarnar, sbr. 51. gr. stofnsáttmálans, og hins vegar til valdbeitingar samkvæmt heimildum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna í VII. kafla stofnsáttmálans. Ákvarðanir öryggisráðsins um valdbeitingu eru bindandi fyrir öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna, þar á meðal Ísland. Í slíkum tilvikum reynir ekki á samþykki íslenskra stjórnvalda og áskilnaður um samþykki Alþingis á því heldur ekki við.

Á fundum nefndarinnar var sérstaklega rætt hvort 3. mgr. 109. gr. frumvarpsins hefði áhrif á þátttöku og skuldbindingar Íslands innan Atlantshafsbandalagsins. Stuðningur við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds sbr. 5. gr. Atlantshafssáttmálans, sem kveður á um að vopnuð árás á eitt bandalagsríki skuli talin árás á öll ríkin og rétt þeirra til sameiginlegra varna, er ekki háð samþykki Alþingis enda byggir 5. gr. Atlantshafssáttmálans á rétti til sjálfsvarnar skv. 51. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þá er stuðningur við vopnaðar

aðgerðir NATO utan varnarsvæðis bandalagsins ekki háður samþykki Alþingis ef um er að ræða aðgerðir sem ráðist er í samkvæmt umboði og ályktunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Stuðningur Alþingis er hinvegar áskilinn samkvæmt ákvæðinu áformi NATO aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds sem hvorki væru samkvæmt umboði og ályktunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna né féllu undir sjálfsvörn bandalagsins, sbr. 5. gr. Atlantshafs-sáttmálans. Enda þótt tiltekna ákvarðanir samkvæmt þessari grein væru ekki háðar samþykki Alþingis, leysir það stjórnvöld ekki undan samráðsskyldunni við utanríkismálanefnd um slík mikilvæg utanríkismál.

Stuðningur Íslands við ríki eða óformlegan hóp ríkja, sem hyggjast bregðast við alvarlegum aðstæðum með því að beita vopnavaldi, verður samkvæmt þessu nýja ákvæði háður samþykki Alþingis. Um lögmæti slíkra aðgerða er þó einn álitamál þar sem öryggisráð Sameinuðu þjóðanna er í raun eina alþjóðlega stofnunin sem getur ákveðið slíkar aðgerðir á lög-mætun hátt samkvæmt þjóðarétti nema um sjálfsvörn sé að ræða.

Ólík sjónarmið komu fram við umfjöllun nefndarinnar um 3. mgr. 109. gr. og voru þau einkum þrenns konar. Í fyrsta lagi komu þau sjónarmið fram að það fyrirkomulag sem máls-greinin felur í sér væri til bóta. Bent var á að það var skilningur stjórnlagaráðs að fyrirfram hefði þurft að afla samþykkis Alþingis við stuðningi við vopnaðar aðgerðir í tveimur tilfellum á umliðnum árum, hefði ákvæðið verið í gildi. Annars vegar hefði það átt við um stuðning við aðgerðir NATO gegn Serbíu í mars-júní 1999 þar sem ekki lá fyrir umboð frá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og hins vegar hefði það átt við um stuðning við innrásina í Írak árið 2003, sem á þeim tíma var umdeilt hvort nyti umboðs frá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Eðlilegt væri að ákvarðanir um stuðning við slíkar aðgerðir væru áskildar samþykki Alþingis.

Í öðru lagi komu þau sjónarmið fram að fella bæri 3. mgr. 109. gr. á brott úr frumvarpinu. Samráð við utanríkismálanefnd ætti að teljast nægjanlegt þegar ákvarðanir væru teknar um stuðning við aðgerðir sem fælu í sér beitingu vopnavalds. Þá ætti þingræðisreglan almennt að tryggja að ákvarðanir um stuðning við aðgerðir af því tagi sem 3. mgr. 109. gr. tæki til yrðu ekki teknar í trássi við vilja meiri hluta Alþingis. Þá var bent á að upp gætu komið þær aðstæður að alvarlegt ástand skapadist, t.d. ef þjóðarmorð er í uppsiglingu eða jafnvel þegar hafið, eða aðrir stríðsglæpir og stórfelld mannréttindabrot, og umboð öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna væri óljóst eða það hefði brugðist hlutverki sínu til að grípa til ráðstafana. Halda þyrfti möguleikum Íslands opnum til að standa að ákvörðunum á vettvangi NATO um aðgerðir til þess að geta brugðist við slíkum aðstæðum. Tryggja yrði að stjórnskipunarreglur á Íslandi yrðu ekki til að tefja ákvarðanatöku bandalagsins við aðstæður þar sem krafa væri uppi um hraða málsmeðferð. Ördugleikum gæti verið bundið að kalla Alþingi saman með skömmum fyrirvara, t.d. utan þingtíma, auk þess sem það tæki sinn tíma fyrir þingið að fjalla um og afgreiða mögulega tillögu til þingsályktunar um stuðning við aðgerðir sem fælu í sér beitingu vopnavalds.

Í þriðja lagi kom það sjónarmið fram að breyta mætti orðalagi 3. mgr. 109. gr. á þann veg að undanskilja samþykki Alþingis ákvarðanir um stuðning við aðgerðir sem fælu í sér beitingu vopnavalds ef þær væru teknar á vettvangi alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Slík breyting hefði í för með sér að Ísland gæti staðið að ákvörðunum um aðgerðir á vettvangi NATO – án þess að umboð lægi fyrir frá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og án samþykkis Alþingis – ef þær aðstæður eða alvarlegt ástand svo sem að framan greinir væru fyrir hendi.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Hugmyndir og tillögur að orðalagi greinar um meðferð utanríkismála sem ræddar voru á fundum utanríkismálanefndar.

Hugmynd A um mögulegt orðalag greinar um meðferð utanríkismála sem kom fram á fundi utanríkismálanefndar:

109. gr.

Meðferð utanríkismála.

Utanríkisstefna og almennt fyrirsva ríkisins á því sviði er á hendi utanríkisráðherra í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um mikilvæg utanríkis- og varnarmál. Ríkisstjórnin skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

Ákvörðun um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, skal háð samþykki Alþingis.

Hugmynd B um mögulegt orðalag greinar um meðferð utanríkismála sem kom fram á fundi utanríkismálanefndar:

109. gr.

Meðferð utanríkismála.

Utanríkisstefna og almennt fyrirsva ríkisins á því sviði er á hendi utanríkisráðherra í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um mikilvæg utanríkis- og varnarmál. Ríkisstjórnin skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

Ákvörðun um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, aðrar en þær sem teknar eru á vettvangi alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að, skal háð samþykki Alþingis.

Hugmynd C um mögulegt orðalag greinar um meðferð utanríkismála sem kom fram á fundi utanríkismálanefndar:

109. gr.

Meðferð utanríkismála.

Utanríkisstefna og almennt fyrirsva ríkisins á því sviði er á hendi utanríkisráðherra í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Handhöfum framkvæmdarvalds er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um mikilvæg utanríkis- og varnarmál. Handhafar framkvæmdarvalds skulu hafa samráð við Alþingi áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

b. Þjóðréttarsamningar (110. gr.).

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur til að greinin um þjóðréttarsamninga orðist svo:

110. gr.

Þjóðréttarsamningar.

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 lögum, nema samþykki Alþingis komi til.

Ákvæðið er efnislega hið sama og 21. gr. stjórnarskrárinnar.

Meiri hluti nefndarinnar leggur til að tilgreint verði að utanríkisráðherra geri þjóðréttarsamninga. Í samræmi við þjóðréttarreglur er utanríkisráðherra eini ráðherrann, auk forsætisráðherra, sem í krafti embættis síns er í fyrirsvari fyrir ríkið út á við og hefur stöðuumboð til að skuldbinda stjórnvöld með þjóðréttarsamningum. Meiri hluti utanríkismálanefndar telur að almenn vísun til þess að fyrirsvar ríkisins gagnvart öðrum ríkjum sé á hendi ráðherra geti komið losi á þá viðteknu reglu að handhöfn utanríkismála í samskiptum við önnur ríki sé á hendi utanríkisráðherra og skapað óvissu að ófyrirsynju. Mikilvægt er að taka af allan vafa um að samningagerð við önnur ríki sé á hendi utanríkisráðherra og gerir nefndin tillögu um breytingu á greininni þar að lútandi. Aðrir ráðherrar geta eftir atvikum komið fram fyrir hönd íslenska ríkisins á sviðum sem heyra undir einstaka fagráðuneyti en almennt verður að gera ráð fyrir því að þeir geti ekki bundið íslenska ríkið að þjóðarétti með samningum við önnur ríki nema eftir umboði utanríkisráðherra. Meiri hluti nefndarinnar vísar til reglna og venja sem gilt hafa til þessa án vandkvæða.

Samþykki Alþingis er samkvæmt greininni áskilið í þrenns konar tilvikum: 1) ef samningar hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni, 2) ef þeir kalla á breytingar á lögum og 3) ef þeir eru mikilvægir af öðrum ástæðum. Síðastgreinda skilyrðið telst vera nýmæli en fyrrgreindu skilyrðin eru það ekki þrátt fyrir orðalagsbreytingar. Með breyttu orðalagi er leitast við að skrá þær venjur sem skapast hafa um skýringu þessara skilyrða samkvæmt gildandi ákvæði.

Meiri hluti nefndarinnar leggur til að síðastgreinda skilyrðið verði felld brott, enda hefur framkvæmdin verið sú að ráðherrar hafa borið fyrir þingið samninga sem taldir eru mikilvægir af öðrum ástæðum án þess að slíks hafi beinlínis verið þörf, t.d. að það hafi kallað á breytingar á lögum. Dæmi um það er aðild að Kyoto-bókuninni við rammamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (sbr. 684. mál 127. þings). Sú framkvæmd hefur verið umfram skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr. stjórnarskrárinnar. Meiri hluti nefndarinnar vísar til reglna og venja sem gilt hafa til þessa án vandkvæða og leggur til að þar verði ekki sköpuð óvissa eða möguleg uppspretta ágreinings um skyldu, að ófyrirsynju.

c. Framsal ríkisvalds (111. gr.).

Ákvæði 111. gr. frumvarpsins um framsal ríkisvalds hljóðar svo:

<p>111. gr. Framsal ríkisvalds.</p> <p>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.</p> <p>Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi er falið. Feli lögin í sér verulegt valdframsal skulu þau borin undir atkvæði allra kosningar bærra manna til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.</p>

Ákvæðið er nýmæli um að bætt verði inn í stjórnarskrá heimild til að Alþingi ákveði að framselja tiltekna valdheimildir á sviði löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómvalds til alþjóðlegra stofnana sem starfa að tilteknum markmiðum og að nánar skuli afmarka slíkt framsal með lögum. Jafnframt eru slíku framsali sett ákveðin efnisleg takmörk og tryggt að það verði ávallt afturkræft.

Að mati meiri hluta nefndarinnar er brýnt að bæta slíku ákvæði í stjórnarskrána, ekki síst fyrir þá sök að með því verður fengin stjórnskipuleg stöð fyrir framsali ríkisvalds á vettvangi EES samstarfsins. Þannig yrði fyrir hendi traustari farvegur fyrir ákvarðanir um framsal ríkisvalds og kveðið á um að heimildir í þá veru færar ávallt fyrir Alþingi. Þegar Ísland undirbjó aðild að EES-samningnum árið 1992 var litið svo á að framsal ríkisvalds sem þá leiddi af samningnum væri á þröngu og afmörkuðu sviði og innan þeirra marka sem stjórnarskráin leyfði, án þess að breytinga á henni væri þörf. Þá var einkum um að ræða takmarkað sektavald sem Eftirlitsstofnun EFTA var veitt á sviði samkeppnismála. Þó ríkti ekki einhugur um þau sjónarmið að takmarkað framsal ríkisvalds væri heimilt án stjórnarskrárbreytinga. Auk þess var bent á að þær forsendur kynnu a.m.k. að breytast eftir því sem samningurinn þróadist, og hefur það gengið eftir.

Meiri hluti nefndarinnar bendir á að á undanförunum árum hafa stöðugt fleiri álitafni vaknað um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun EES-samningsins og innleiðingu nýrra gerða sem hafa krafist valdframsals í auknum mæli á nýjum málefnasviðum. Má sem dæmi nefna sektavald Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði flugöryggismála, gerðir á sviði samkeppnismála sem binda íslenska dómstóla við niðurstöður Eftirlitsstofnunar EFTA og gerðir um bindandi ákvarðanir um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Nánari grein er gerð fyrir þeirri þróun í IV. kafla þessarar umsagnar, þar sem þörf á ákvæði í þessa veru er rökstudd frekar.

Meiri hluti nefndarinnar telur rétt að gerðar verði breytingar á ákvæði frumvarpsins um framsal ríkisvalds án þess að breyta kjarna þess. Þar varði tekið mið af tillögum í skilabréfi sérfræðingahópsins sem undirbjó frumvarpið um að bæta við ákvæðið möguleika á að framselja ríkisvald með tilteknum auknum meiri hluta atkvæða á Alþingi ef ekki er um verulegt framsal að ræða, án þess að þjóðaratkvæðagreiðsla þurfi að fara fram í hvert skipti. Meiri hluti nefndarinnar telur einnig mikilvægt að gera ákvæðið nákvæmara úr garði í nokkrum atriðum, m.a. um markmið alþjóðastofnana sem ríkisvald er framselt til, efnisleg takmörk við valdframsali og hvaða kröfur verði gerðar til aðildar Íslands að alþjóðastofnunum sem vald

er framselt til. Verður nú gerð nánari grein fyrir álitaeftum sem komu fram um ákvæði um framsal valds í stjórnarskrá.

Um 1. mgr.

Í meginatriðum er markmið 1. mgr. að veita stjórnskipulega heimild fyrir framsali ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana samkvæmt þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að. Skilyrði er sett um að samstarfið stefni að tilteknum markmiðum sem talin eru í ákvæðinu.

Fram til þessa hefur heimild til framsals valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana skort í stjórnarskrána en lítið hefur verið svo á að löggjafinn hafi svigrúm til að heimila slíkt framsal á afmörkuðum sviðum að ströngum skilyrðum uppfylltum. Þróun í alþjóðasamvinnu, einkum á grundvelli EES-samningsins hefur leitt í ljós að nauðsynlegt er að veita skýrar stjórnskipulegar heimildir í þessu tilliti. Þar hefur helst reynt á aukið framsal framkvæmdarvalds til eftirlitsstofnana við lagaframkvæmd vegna gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Nánar er fjallað um þessi álitaefti í IV. kafla álitis þessa.

Að mati meiri hluta nefndarinnar veitir 1. mgr. frumvarpsins mun ríkari heimild til framsals valds en talin hefur verið möguleg samkvæmt þeim reglum og venjum sem taldar hafa verið gildar hingað til varðandi samstarf Íslands innan EES. Ekki eru sett takmörk með ákvæðinu fyrir því hversu umfangsmikið vald megi framselja til alþjóðastofnana, svo lengi sem framsalið telst ekki verulegt. Við umfjöllun nefndarinnar um það í hverju verulegt framsal gæti verið fólgið komu fram þau sjónarmið að það mundi eiga við ef heimildarlög um fullgildingu aðildarsamnings að Evrópusambandinu yrðu samþykkt. Með slíkum lögum yrði örugglega um að ræða verulegt framsal valds. Annað tilvik sem gæti átt við í þessu samhengi var að EES-samningurinn yrði endurskoðaður verulega, og t.d. bætt við ákvæðum um framsal löggjafarvalds. Þau sjónarmið voru reifuð við umfjöllun nefndarinnar að skýringar með ákvæði frumvarpsins teldust ekki fela í sér afmörkun á gildi ákvæðisins, svo rúmt sem það væri orðað í 111. gr. Spurt var hvort nefndin teldi rétt að veita Alþingi heimild til að framselja ríkisvald í jafnvel mun stærri málum en hefðu verið til umfjöllunar til þessa, eða hvort nefndin teldi rétt að setja upp fyrirvara við þetta efnisatriði.

Meiri hluti nefndarinnar telur rétt að afmarka hvert er markmið þeirra alþjóðastofnana sem Ísland getur framselt ríkisvald til. Við umfjöllun nefndarinnar var rætt um orðalagsbreytingar í því efni frá núverandi ákvæði í 1. mgr. frumvarpsins sem fælu í sér lítils háttar rýmku. Eftir þær breytingar væri vísað til aðildar að stofnunum „í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu“. Nefndin hefur m.a. fjallað um fyrirmyndir í öðrum norrænum stjórnarskrám, sem hafa opnara orðalag en gert er ráð fyrir í 1. mgr. 111. gr. frumvarpsins. Eru ákvæði 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar og 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar t.d. samhljóða um þetta að hluta. Þar er vísað til stofnana sem vinna að réttarskipan og samvinnu á milliríkja grundvelli (til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde). Í norsku stjórnarskránni er sömu tilvísun að finna í 1. mgr. 93. gr. (fremme international Retsorden og Samarbeide) en einnig til alþjóðastofnunar um frið og öryggi (for at sikre den internationale Fred og Sikkerhed). Í samræmi við það voru sett fram þau sjónarmið að rétt væri að bæta við tilvísun til þess markmiðs um að milliríkjasamvinna kunni að vera í þágu réttarvörslu. Undir það mundi falla ákvörðunarvald um ýmis atriði sem tengjast framkvæmd og eftirliti laga í alþjóðasamstarfi sem Ísland á aðild að. Þar gætu t.d. í framtíðinni fallið undir störf stofnana á sviði Schengensamstarfsins en það samstarf lýtur einkum að ákvörðunum um að framfylgja lögum og reglum um landamæraeftirlit og annarri samvinnu löggæslufirvalda í Evrópuríkjum sem aðilar eru að samstarfinu. Hins vegar var ekki einhugur um þetta efnisatriði meðal nefndarmanna, enda mætti með slíkri rýmku jafnvel fela alþjóðastofnun, sem Ísland væri aðili að, réttar-

vörslu, löggæsluhlutverk, útgáfu vegabréfa o.s.frv. Þar undir gætu jafnvel fallið lögreglu-samningar og dóms- og réttarvörslusamstarf. Því bæri að stíga varlega í þessum efnunum.

Samstaða er um það í nefndinni að Ísland heldur ávallt sjálfdæmi æðstu stofnana sinna til mats á efni og umfangi þeirra valdheimilda sem framseldar eru – og á lögmætisgrunni framsalsins, í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á þeim valdheimildum á hverjum tíma, á grundvelli stjórnarskrárinnar og fullveldis að þjóðarétti. Valdið er því ævinlega afturkræft. Dómstólar geta ávallt endurmetið framangreind atriði að því marki sem á það reynir í dómsmáli. Meðal annars verður að horfa á efnisþýðingu mála á hverjum tíma í ljósi hins sibreytilega eðlis Evrópuréttarins. Framsal ríkisvalds, með ákveðnum fyrirvörum sem gerð er grein fyrir í umsögn þessari, er þannig að mati meiri hluta nefndarinnar eðlilegur hluti af tilvist sjálfstæðs ríkis í hnattvæddu umhverfi og alþjóðlegu samstarfi ríkja.

Umtalsverðar umræður urðu í nefndinni um þann áskilnað 1. mgr. að Ísland eigi aðild að alþjóðlegri stofnun sem vald er framselt til. Skiptar skoðanir urðu um þetta efni, og var m. a. bent á að danska stjórnarskráin vikur hvergi að aðild að stofnun sem skilyrði fyrir framsali. Hins vegar gerir sú norska það, sem fræðimenn töldu undantekningu.

Annars vegar komu fram þau sjónarmið í nefndinni að veita bæri stjórnskipulega heimild fyrir framsali ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana samkvæmt þjóðréttarsamningum í milliríkjasamstarfi sem Ísland tekur þátt í, þ.e. án áskilnaðar um aðild að viðkomandi stofnunum. Með slíkum breytingum væri vísað til „milliríkjasamvinnu sem Ísland tekur þátt í og er í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu“. Þetta væri mikilvægt vegna þeirrar stöðu sem er í uppsiglingu með þróun EES-samningsins. Var þar sérstaklega vísað til ESB-gerða frá 2012 um valdheimildir nýrra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði sem eru Evrópska bankaeftirlitið og eftirlitsstofnanir með verðbréfa- og fjármálamörkuðum svo og tryggingastarfsemi. Skýrlega hefur komið fram að EES-/EFTA-rikin eiga ekki aðild að þeim nýju eftirlitsstofnunum. Þrátt fyrir það hefur í samstarfi innan Evrópska efnahagssvæðisins verið hafin vinna í því augnamiði að þessar gerðir verði teknar upp í EES-samninginn og í framhaldinu innleiddar í landsrétt á Íslandi, í Noregi og í Liechtenstein. Er áður nefndum stofnunum m. a. falið að leysa úr deilumálum á milli eftirlitsstofnana í aðildarríkjum og taka bindandi og íþyngjandi ákvarðanir bæði gagnvart innlendum eftirlitsstofnunum og fyrirtækjum. Upptaka þessara gerða í EES-samninginn hefur ekki verið talin möguleg að óbreyttri stjórnarskrá vegna fyrirmæla 2. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir að handhöfn þriggja þátta ríkisvalds sé á hendi innlendra stofnana.

Hins vegar kom fram það sjónarmið að ófrávíkjanlegt hlyti að teljast að Ísland ætti aðild að þeirri alþjóðastofnun sem vald væri framselt til, m. a. til að tryggja mætti að meðferð valdsins væri í samræmi við grunnreglur íslenskrar stjórnskipunar. Með því að heimila framsal valds til alþjóðastofnunar án áskilnaðar um aðild væri of langt gengið í að þynna út fullveldið í því augnamiði að bjarga umræddri stöðu sem er í uppsiglingu með þróun EES-samningsins. Bent var á að umræddar gerðir um valdheimildir nýrra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði væru í raun ósamræmanlegar núverandi skipan EES-samningsins, sem byggðist á tveggja stöða kerfi. Búið væri að setja upp umræddar stofnanir innan ESB og skoðað hefði verið hvort fræðilegur möguleiki væri á fella gerðirnar að tveggja stöða kerfi EES. Óraunhæft væri að ætla að fela mætti þær valdheimildir sameiginlegum stofnunum, líkt og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), sem með því hefði fengið vald samkvæmt gerðunum gagnvart EES-/EFTA-ríkjunum. Í sambærilegum tilvikum þar sem ESB-gerð, og valdheimildum á grundvelli hennar, hefur áður verið felld að tveggja stöða kerfi EES-samningsins hefur mátt bera ákvarðanir ESA undir EFTA-dómstólinn. Í tillögunum um valdheimildir nýrra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði fælist hins vegar að vald yrði flutt til stofnana á vegum Evrópu-

sambandsins sem Ísland ætti ekki aðild að og þar sem þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum væri ekki til staðar. Eftirlitskerfið væri þannig eðlisólíkt tveggja stöðu kerfi EES-samningsins. Í þessu samhengi væri fremur þörf á að endurskoða EES frá grunni í stað þess að heimila framsal valds til stofnunar sem Ísland ætti ekki aðild að.

Í 1. mgr. frumvarpsins er vísað til „alþjóðlegra stofnana“. Nefndin fjallaði ítarlega um hugtakið og töldu sumir nefndarmenn að það bæri að nota í rúmum skilningi og gæti til dæmis nefnd, stjórn eða ráð sem færi með eftirlitsvald. Þannig væri fortakslaust að Ísland þyrfti að eiga beina aðild að slíkri stofnun sem hefði ákvörðunarvald. Slíkur grundvöllur getur ótvírætt verið EES-samningurinn. Nýjar EES-reglur eiga uppruna sinn í nýjum gerðum, svo sem tilskipunum og reglugerðum Evrópusambandsins og eru samþykktar á vettvangi Sameiginlegu EES-nefndarinnar. EES-reglur svara þannig til ESB-gerða. Þessar ákvarðanir nefndarinnar um tiltekna viðauka eða bókanir við EES-samninginn njóta í raun sömu stöðu og þjóðréttarsamningar gagnvart íslenska ríkinu. Einróma samkomulag þarf til að taka ákvörðun um að nýjar reglur skuli teknar inn í EES-samninginn. Hvert EFTA-ríki hefur því sjálfstætt neitunarvald að því er varðar framangreindar ákvarðanir. Eftir að ákvörðun hefur verið tekin þarf að fullgilda þessar samþykktir eins og aðra þjóðréttarsamninga og jafnframt gera þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að innleiða reglur þeirra inn í íslenskan rétt. Sú regla gildir að eftir að fyrirvörum hefur verið aflétt gengst íslenska ríkið undir almennar, víðtækar skuldbindingar til að innleiða nýjar reglur á sviði samningsins inn í íslenskan rétt. Samningsaðilar framselja þó ekki löggjafarvald vegna EES-samningsins, enda kveður 2. gr. stjórnarskrárinnar á um að Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.

Er 1. mgr. þessa stjórnarskrárákvæðis m. a. ætlað að ná til nýrra gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn ef fyrir liggur að þær feli í sér framsal valdheimilda íslenska ríkisins til stofnana á grundvelli EES-samstarfsins. Þar getur verið um að ræða stofnanir sem komið var á fót með EES-samningnum, svo sem Eftirlitsstofnun EFTA sem Ísland á aðild að. Ákvæðið á þó ekki aðeins við um stofnanir sem starfa á grundvelli EES-samstarfsins, því það telst nægilega opið til þess að ná yfir samstarf sem kann að þróast í framtíðinni í annars konar milliríkjasamvinnu, t.d. á vettvangi Norðurlandanna eða Evrópuráðsins. Með ákvæðinu er því í senn tryggður stjórnskipulegur grundvöllur fyrir frekari þróun EES-samningsins sem skort hefur í stjórnarskrá til þessa og mögulega fyrir aðra milliríkjasamvinnu í framtíðinni svo lengi sem hún er í þágu markmiðanna sem talin eru upp. Þegar vísað er til milliríkjasamvinnu er einnig gengið út frá því að ákveðin gagnkvæmni sé til staðar í þeim valdheimildum sem ríki framselja til alþjóðastofnana, þ.e. að önnur ríki sem taka þátt í samstarfinu gefi eftir valdheimildir sínar til stofnana í sama mæli og framsal sé þannig ekki einhliða af hálfu íslenska ríkisins. Þá er víst að þar sem ákvæðið mælir aðeins fyrir um framsal til „alþjóðastofnunar“ veitir það ekki heimildir til að framselja einhliða ríkisvald til erlendra ríkja. Það útilokar þó ekki að mati meiri hluta nefndarinnar að Ísland geri þjóðréttarsamninga við önnur ríki um að bæði eða öll ríkin séu með gagnkvæmum hætti bundin af ákvörðunum um tiltekin atriði sem teknar eru af stjórnvöldum eða dómstólum hvors eða allra ríkja sem aðilar eru að samningnum. Þar má sem dæmi nefna þjóðréttarsamninga um gagnkvæma viðurkenningu á dómum eða öðrum erlendum ákvörðunum sem fullnusta má hér á landi á grundvelli íslenskra laga. Er Ísland þegar aðili að nokkrum þjóðréttarsamningum um slík efni, sbr. t.d. lög nr. 7/2011, um Lúganó-samninginn um dómvald og um viðurkenningu og fullnustu dóma í einkamálum, lög nr. 93/1962, um heimild fyrir ríkisstjórnina til að láta öðlast gildi ákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, um innheimtu meðlaga, og lög nr. 12/2012, um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun). Einnig má nefna evrópska handtökutilskipun

sem meiri hluti nefndarinnar telur ljóst að falli undir þjóðréttarsamning við önnur ríki þar sem öll ríkin eru með gagnkvæmum hætti bundin af ákvörðunum um tiltekin atriði sem teknar eru af stjórnvöldum eða dómstólum hvors eða allra ríkja sem aðilar eru að samningnum, sbr. og samning milli Evrópusambandsins og Lýðveldisins Íslands og konungsríkisins Noregs um málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands og Noregs (framsal sakamanna) frá 28. júní 2006 sem biður fullgildingar, sbr. ályktun Alþingis nr. 19/133.

Þá fjallaði nefndin um ákveðin svið þar sem ríkisvald verði aldrei framselt. Voru ræddar tillögur í þeim efnum, t.d. að óheimilt verði að framselja valdheimildir til að breyta stjórnarskránni, mörkum íslensks yfirráðasvæðis eða til að skerða mannréttindi umfram þær heimildir sem stjórnarskráin veitir sjálf til takmörkunar á mannréttindum. Slíkt ákvæði sækti m.a. fyrirmynd til 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar sem bannar framsal valds til að breyta stjórnarskránni en í fleiri stjórnarskrám er að finna slíkar efnislegar takmarkanir á framsali ríkisvalds. Í sænsku stjórnarskránni er t.d. að finna tilvísun til kosningalaga og þingskapa í 2. mgr. 7. gr. 10. kafla. Þótt efni málsliðar í þá veru sem hér hefur verið reifað verði hugsanlega leitt af almennum reglum íslenskrar stjórnskipunar telur meiri hluti nefndarinnar rétt að tekið verði af skarið um mörk framsals með ótvíráðum hætti.

Í 2. másl. 1. mgr. 111. gr. frumvarpsins er kveðið á um að framsal ríkisvalds skuli ávallt afturkræft og nefndin er einhuga um það.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Um 2. mgr.

Í 1. másl. 2. mgr. er mælt fyrir um að framsal þurfi ávallt að afmarka nánar með lögum. Við umfjöllun nefndarinnar var rætt um að rétt kynni að vera að lög afmörkuðu lögmætisgrundvöll, umfang og tilgang valdheimildanna og réttaráhrif sem frá þeim geta stafað. Einnig að heppilegra kynni að vera að færa málsliðinn í sérstaka málsgrein, sem yrði 2. mgr. 111. gr. Með því væri undirstrikað að tilvísanir til „laga“ í greininni að öðru leyti vísuðu til þeirra laga sem hér er lýst þannig að ávallt þurfi að afmarka umfang framsals með lögum.

Ákvæðinu er ætlað að tryggja að lög tilgreini með nákvæmum hætti hvaða ákvarðanir alþjóðlegar stofnanir geta tekið sem bindandi eru fyrir íslenska ríkið og einstaklinga eða lögaðila á yfirráðasvæði þess. Af þeirri ástæðu geta lög ekki veitt alþjóðastofnun heimild til auka við heimildir sínar um þessi efni. Þá er með þessu einnig tekið af skarið um að fullgilding þjóðréttarsamnings ein nægir ekki til þess að framselja valdheimildir ríkisins.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Um mögulega 3. mgr.

Í 2. mgr. er ekki að finna áskilnað um aukinn meiri hluta atkvæða á Alþingi til að samþykkja lög um framsal ríkisvalds. Samstaða var í nefndinni um slíkan áskilnað, svo löggjöf sem mælir fyrir um framsal valdheimilda ríkisins þurfi breiða samstöðu í þinginu og hljóti því vandaðri meðferð en endranær, í ljósi þess að veitt er heimild til að takmarka fullveldi ríkisins í þágu tiltekinna sameiginlegra markmiða í milliríkjasamvinnu. Í því felst frávik frá 2. gr. stjórnarskrárinnar um handhöfn innlendra stofnana á þremur þáttum ríkisvalds, löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómvaldi. Samkvæmt slíku ákvæði yrði meginreglan að aukinn meiri hluta atkvæða þurfi á Alþingi til að samþykkja lög um framsal ríkisvalds. Er

tillaga um sérstaka málsmeðferð slíkra laga í samræmi við stjórnarskrárákvæði flestra Evrópuríkja um framsal ríkisvalds, en þar er þó misjafnt hvaða hlutfalls er krafist.

Talsvert var rætt í nefndinni um það hlutfall sem miða skuli við þegar Alþingi tekur ákvörðun um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar. Oftast var rætt um 2/3 hluta atkvæða, eins og dæmi má sjá um í 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um breytingu á kjördæmamörkum. Átt er við þennan aukna meiri hluta atkvæða þegar Alþingi er ályktunarhæft samkvæmt 53. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. að meirihluti þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu, en ekki er gerð krafa um 2/3 hluta þingmanna allra eins og dæmi má sjá um í 3. mgr. 11. gr. um frávikningu forseta lýðveldisins, en slík tillaga þarf að hljóta fylgi ¾ hluta þingmanna.

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda og í mörgum öðrum Evrópuríkjum er gerður áskilnaður um aukinn meirihluta atkvæða á þjóðþingum til að samþykkja lög um framsal ríkisvalds. Í 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er gerð krafa um samþykki 5/6 hluta þingmanna. Náist sá aukni meirihluti ekki en þó sá meiri hluti, sem þarf til að samþykkja venjulegt lagafrumvarp, eru löginn sett í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Til þess að hafna lögnum þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslunni að fella þau en þó að minnsta kosti 30% kjósenda. Samkvæmt 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar þurfa ¾ hlutar greiddra atkvæða þingmanna á norska þinginu og minnst 2/3 þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu um framsal ríkisvalds, 2/3 hluta atkvæða þarf á finnska þinginu samkvæmt 95. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og ¾ hluta atkvæða þingmanna á sænska þinginu og minnst helmingur þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu, skv. 6. gr. 10. kafla sænsku stjórnarskrárinnar.

Meiri hluti nefndarinnar leggur því til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að skoðað verði hvort í nýrri 3. mgr. 111. gr. sé tilefni til að kveða á um að 2/3 hluta atkvæða þingmanna þurfi til að samþykkja lög í þessa veru, en náist sá meiri hluti ekki, en þó almennur meiri hluti, skuli bera löginn undir þjóðina til endanlegrar ákvörðunar. Visast þar til hugmynda og tillagna að orðalagi greinar um framsal ríkisvalds sem ræddar voru á fundum utanríkismálanefndar og er gerð grein fyrir hér að neðan. Löginn gætu þannig ekki tekið gildi fyrr en þau hefðu hlotið samþykki þjóðarinnar. Slíkur möguleiki ætti að nokkru fyrirmynd sína að rekja til Danmerkur.

Álitamál er hvornig færi ef vilji Alþingis stæði til að bera lög undir þjóðina jafnvel þótt þau hefðu verið samþykkt með 2/3 hluta atkvæða og slíkrar atkvæðagreiðslu því ekki þörf til að löginn tækju gildi. Yrði við þær aðstæður að líta svo á að gildistaka laganna yrði ekki háð niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar en Alþingi hefði engu að síður heimild til að leita álits þjóðarinnar í ráðgefandi atkvæðagreiðslu.

Með ákvæði í þá veru í 3. mgr. 111. gr. mætti gera undantekningu frá áskilnaði um 2/3 hluta atkvæða ef aðeins væri um lítils háttar framsal að ræða á takmörkuðu sviði. Væri þá gert ráð fyrir svipaðri skipan og gilt hefur í framkvæmd í Noregi. Lög um aðild að EES-samningnum voru upprunalega samþykkt á grundvelli þessa stjórnarskrárákvæðis í Noregi. Gerðir, sem teknar hafa verið upp í samninginn síðar og sem gera ráð fyrir minni háttar framsali ríkisvalds, hafa hins vegar ekki verið taldar falla undir gildissvið 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem ¾ hluta atkvæða þarf til samþykktar eins og áður kom fram.

Visar meiri hluti nefndarinnar hér til sjónarmiða, sem gilt hafa í íslenskri stjórnskipun til þessa, um að Alþingi hafi takmarkað svigrúm til að framselja ríkisvald án stjórnarskrár-breytinga ef ákvæðanir binda aðeins íslenska ríkið eða stofnanir þess á afmörkuðum sviðum. Bindi þær einnig einstaklinga og lögaðila þarf að gera ríkari kröfu að þessu leyti, m.a. um þröngt málefna svið og að þær séu ekki verulega íþyngjandi. Í þessum efnum er rétt að byggja

á svipuðum mælikvörðum og stuðst hefur verið við til þessa í íslenskri framkvæmd um þróun EES-samningsins. Sá meginmunur verður þó á aðstöðunni eftir gildistöku 111. gr. að þá verður til staðar bein stjórnskipuleg heimild til slíks lítills háttar framsals ríkisvalds, á meðan núverandi heimild er að öllu leyti byggð á óskræðum sjónarmiðum um venjuhelgað svigrúm löggjafans.

Loks er mikilvægt að taka fram að þegar lagafrumvarp er lagt fram þar sem reynir á framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana þyrfti að liggja afdráttarlaust fyrir hvort um lítills háttar framsal yrði að ræða sem fengi málsmeðferð eins og venjulegt lagafrumvarp eða hvort 2/3 hluta atkvæða þyrfti til samþykkis. Yrði slíkri undantekningu sem áður segir aðeins beitt að ströngum skilyrðum uppfylltum, áþekktum þeim sem gilt hafa í framkvæmd um svigrúm löggjafans fram til þessa, svo sem lýst var að framan. Visast þar enn á ný til umfjöllunar meiri hluta nefndarinnar í IV. kafla umsagnar þessarar.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Um mögulega 4. mgr.

Nefndin ræddi um mögulega 4. mgr. 111. gr. þar sem setja mætti fram sérreglu um framsal ríkisvalds sem væri víðtækara en það sem 3. mgr., líkt og nefndin hefur reifað möguleika um, næði til. Visast á ný til hugmynda og tillagna að orðalagi greinar um framsal ríkisvalds sem ræddar voru á fundum utanríkismálanefndar og er gerð grein fyrir hér að neðan. Skiptar skoðanir voru um framsetningu slíks ákvæðis innan nefndarinnar, allt frá því að geta nýrra aðildarsamninga að alþjóðastofnunum, sem falið hefði verið yfirþjóðlegt vald og féllu undir 1.–3. mgr., skyldu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, og til þess að fælu lög í sér framsal valdheimilda af meiddi allra greina ríkisvalds til alþjóðastofnunar, eða stofnana á hennar vegum, skyldi Ísland eiga aðild að henni. Eftir að Alþingi hefði samþykkt slík lög skyldu þau borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Þær tillögur sem ræddar voru í þessa veru skilgreindu valdframsalið þannig með öðrum hætti í stað þess að nota viðmiðið „venjulegt“ eins og lagt er til í 3. mgr. frumvarpsins, en nefndarmenn töldu almennt að það viðmið yrði matskenndara í framkvæmd og líklegra til að valda óvissu um túlkun.

Meiri hluti nefndarinnar bendir á að framangreindar tillögur myndu vafalaust eiga við um lög sem sett væru í tilefni af mögulegri aðild Íslands að Evrópusambandinu, en þær takmörkuðust þó ekki við þær aðstæður og gætu gilt um aðrar mögulegar yfirþjóðlegar stofnanir í framtíðinni og jafnvel til þeirra aðstæðna að grundvallarbreytingar yrðu gerðar á EES-samningum sem krefðust aukins framsals valdheimilda.

Í ljósi þess að hér yrði um veigamikilið frávík að ræða frá núgildandi 2. gr. stjórnarskrárinnar og takmörkun á fullveldi ríkisins telur meiri hluti nefndarinnar rökrétt að tryggt verði að þjóðin eigi lokaorðið um það og nýti þannig sjálfsákvörðunarrétt sinn. Yrði þessi farvegur útbúinn til tryggja að þjóðin þyrfti afdráttarlaust að veita samþykki sitt fyrir aðild að slíkri alþjóðastofnun með því að taka beina afstöðu til laga sem mæla fyrir um aðild að henni og framsal valdheimilda með bindandi niðurstöðu. Við þessar aðstæður skiptir því ekki máli hvort lagafrumvarpið fær samþykki venjulegs eða aukins meiri hluta atkvæða á Alþingi eins og fjallað var um í mögulegri 3. mgr. Slík lög skyldu borin undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar. Að mati meiri hluta nefndarinnar getur það talist eðlilegur stjórnskipulegur farvegur. Samkvæmt tillögum sem komu fram í nefndinni gildir hér einnig regla 2. mgr. um að afmarka þurfi slíkt framsal í lögnum svo og skilyrði 1. mgr. um markmið alþjóðasamstarfsins, efnisleg mörk framsals og að það sé ávallt afturkræft. Þá legg-

ur meiri hluti nefndarinnar til að sett verði skilyrði um að Ísland skuli eiga beina aðild að alþjóðastofnun þegar framsal er svo viðurhlutamikið að það snerti alla þætti valdheimilda íslenska ríkisins. Í því felst að íslenska ríkið skuli eiga fulltrúa sem tekur þátt í ákvarðanatöku æðstu stofnana slíkrar alþjóðastofnunar, sem falið er vald til að setja lög með beinni réttarverkan í íslensku réttarkerfi, beita framkvæmdarvaldi og kveða upp dóma í ágreiningsmálum um túlkun slíkra þjóðréttarsamninga eða lagareglna sem alþjóðastofnun setur.

Meiri hluti nefndarinnar beinir framangreindum álitaeftum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Hugmyndir og tillögur að orðalagi greinar um framsal ríkisvalds sem ræddar voru á fundum utanríkismálanefndar.

Hugmynd A um mögulegt orðalag greinar um framsal ríkisvalds sem kom fram á fundi utanríkismálanefndar:

111. gr.

Framsál ríkisvalds.

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga sem fela alþjóðlegum stofnunum meðferð tiltekinnna valdheimilda ríkisins í milliríkjasamvinnu sem Ísland tekur þátt í og er í þágu friðar, efnahagsframfara eða réttarvörslu. Þó er óheimilt að framselja ríkisvald til að breyta stjórnarskránni og mörkum íslensks yfirráðasvæðis eða skerða mannréttindi umfram heimildir í stjórnarskrá. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft.

Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.

Lög sem heimila framsal ríkisvalds þurfa samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi, nema framsal sé lítils háttar og á takmörkuðu sviði. Náist ekki sá meiri hluti atkvæða en þó einfaldur meiri hluti, skulu lög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Feli lög í sér framsal valdheimilda af meiði allra greina ríkisvalds til alþjóðastofnunar, eða stofnana á hennar vegum, skal Ísland eiga aðild að henni. Eftir að Alþingi hefur samþykkt lög skulu þau borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Hugmynd B um mögulegt orðalag greinar um framsal ríkisvalds sem kom fram á fundi utanríkismálanefndar:

111. gr.

Framsál ríkisvalds.

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal tiltekinna þátta ríkisvalds, sem íslensk stjórnvöld fara með samkvæmt stjórnarskrá þessari, alþjóðlegum stofnunum sem Ísland á aðild að í þágu friðar, efnahagsframfara eða réttarvörslu. Ísland heldur ávallt sjálf-dæmi æðstu stofnana sinna til mats á efni og umfangi þeirra valdheimilda og á lögmætis-grunni framsalsins í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á þeim valdheimildum á hverjum tíma, á grundvelli stjórnarskrárinnar og fullveldis að þjóðarétti. Þó er óheimilt að framselja ríkis-vald til að breyta stjórnarskránni og mörkum íslensks yfirráðasvæðis, kosningalögum, þing-sköpum eða skerða mannréttindi umfram heimildir í stjórnarskrá. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft.

Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst, þar með talið lögmætisgrundvöll, umfang og tilgang valdheimildanna og réttaráhrif sem frá þeim geta stafað.

Lög sem heimila framsal ríkisvalds þurfa samþykki (2/3) atkvæða á Alþingi, nema framsal sé lítils háttar og á takmörkuðu sviði. Náist ekki sá meiri hluti atkvæða en þó einfaldur meiri hluti, skulu lög in borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Við gerð (nýrra) aðildarsamninga að alþjóðastofnunum sem falið hefur verið yfirþjóðlegt vald og falla undir 1.–3. mgr. skulu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Upphafleg tillaga stjórnlagaráðs um 111. gr. um framsal ríkisvalds (sbr. 3. mál 140. löggjafarþings):

111. gr.

Framsál 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 ákvörðun-in borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæða-greiðslu er bindandi.

Dæmi A frá Stjórnlaganefnd um stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds:

86. gr.

(Framsal ríkisvalds, nýtt.)

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 efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.

Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meiri hluti atkvæða ræður niðurstöðu þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá verði að hafna tillögunni til að hún teljist felld.

Dæmi B frá Stjórnlaganefnd um stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds:

85. gr.

(Framsal ríkisvalds, nýtt.)

Í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu er heimilt að gera þjóðréttarsamning sem felur í sér framsal á ríkisvaldi á afmörku sviði. Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem greinir í X. kafla um breytingu og viðauka við stjórnarskrá þessa.

d. Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum (112. gr.).

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur til að 112. gr. frumvarpsins um skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum falli brott.

Í 1. mgr. er gerð tillaga um nýtt ákvæði sem felur ekki í sér efnisbreytingu og bætir engu við gildandi reglur enda segir í skýringum að hér sé áréttuð skylda allra handhafa ríkisvalds til að virða mannréttindi. Reglan um að öllum handhöfum ríkisvalds beri að virða mannréttindareglur, sem eru bindandi fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum, verður leidd af almennum reglum þjóðaréttarins um skuldbindingargildi alþjóðlegra mannréttindasamninga og hefur m. a. verið margsinnis staðfest í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. Ekki verður talið að 1. mgr. ein og sér mundi sjálfkrafa leiða til þess að lögum, sem hugsanlega færu í bága við alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að, yrði vikið til hliðar. Eftir stjórnarskrárþrengingarnar 1995 hefur slík staða reyndar aldrei skapast í framkvæmd dómstólanna og mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar eru túlkuð í ljósi alþjóðaskuldbindinga Íslands um mannréttindi. Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að álitamál væri hvort þörf væri á að bæta slíku ákvæði í stjórnarskrána yfirleitt, enda fælist ekki í því efnisleg viðbót og gildið væri því táknað. Einnig var bent á að teldist þrátt fyrir það þörf á að bæta slíku ákvæði í stjórnarskrána ætti það betur heima í þeim kafla sem fjallar um mannréttindi og skyldur ríkisins til að tryggja þau, nánar tiltekið í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Ekki verður tekin afstaða til þess í umsögn þessari.

Í 2. mgr. 112. gr. frumvarpsins eru nýmæli, en þar er kveðið á um að þegar Alþingi hefur

lögfest alþjóðlega mannréttindasáttmála og umhverfisamninga gangi þeir framur almennum lögum. Hér er um efnislega breytingu að ræða til að tryggja að alþjóðlegir mannréttindasamningar gangi framur ef árekstrar verða á milli. Um þetta er í greinargerð m.a. vísað til fyrirmyndar í Noregi þar sem ákvæði 110. gr. c var bætt í stjórnarskrána árið 1994 en hún gengur þó ekki jafn langt í þessum efnum. Í 2. mgr. þeirrar greinar segir að nánari ákvæði um innleiðingu mannréttindasamninga skuli sett með lögum. Hafa Mannréttindasáttmáli Evrópu og fjórir meginsamningar Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi verið lögfestir þar á landi í heild sinni (Menneskeretsloven), en auk þess er tryggt með sömu lögum að þeir hafi forgang fram yfir almenn lög. Hér á landi hefur Mannréttindasáttmáli Evrópu, einn alþjóðasamningur um mannréttindi verið lögfestur og að þessu leyti er staðan sú sama og í Danmörku. Hér, eins og í öðrum tvíeðlisríkjum, gildir hins vegar svokölluð túlkunarregla. Í henni felst að landsrétt ber að túlka í samræmi við þjóðréttarskuldbindingar og jafnframt er gengið út frá líkindareglu, þ.e. gengið er út frá því að líkindi séu fyrir því að landsréttur sé almennt í samræmi við þjóðarétt.

Við umfjöllun nefndarinnar var efasemdum lýst um þörf á þessum nýmælum í íslensku stjórnarskránni, enda væri staðan hér önnur en í norsku stjórnarskipun Hér á landi var mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar breytt í veigamiklum atriðum með stjórnarskipunarlögum, nr. 97/1995. Þau voru þá uppfærð með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindasamningum sem áður segir og skýr tengsl eru á milli stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra mannréttindasamninga. Frá 1995 hefðu bein áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga á túlkun stjórnarskrárákvæðanna, bæði Mannréttindasáttmála Evrópu og meginsamninga Sameinuðu þjóðanna aukist umtalsvert eins og sæist af fjölda dóma úr íslenskri dómafráfarfræðingum. Þannig hefði í raun náðst fram hámarksvernd réttindanna, fremur en að alþjóðasamningar um mannréttindi fengju með ákvæðinu óljóst réttarheimildarlegt gildi á milli almennra laga og stjórnarskipunarlaga. Bent var á, sem dæmi, að í Noregi hefðu mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar ekki sætt heildarendurskoðun og hvíldu á gömlum merg sem mætti rekja til upphafs 19. aldar. Bæði væru ákvæði þar færri og stuttari og því almennt örðugra um vik í túlkun þeirra og að tengja þau við mannréttindi í alþjóðlegum samningum.

Ekki er leitast við að taka dæmi í greinargerð með frumvarpinu um hvaða aðstæður geta komið til álitu sem 2. mgr. er ætlað að ná til. Meiri hluti nefndarinnar bendir á að einnig er óútskýrt hvað fellur undir „mannréttindasáttmála“ í ákvæðinu, en ljóst er að það getur verið háð túlkun. Sem dæmi má nefna að ýmsar gerðir hafa teknar upp í EES-samninginn og lögfestar eru hér á landi, sem fjalla ótvírætt um ýmis félagsleg réttindi eða önnur mannréttindi. Slíkar gerðir hafa stöðu þjóðréttarsamninga áður en þær eru lögfestar en álitamál er hvort stjórnarskrárákvæði af þessum toga mundi veita þeim forgangsáhrif umfram aðrar EES-gerðir.

Tillaga 2. mgr. 112. gr. um að Alþingi geti ákveðið forgangsáhrif „umhverfissamninga“ með sama hætti og mannréttindasamninga, er óútskýrd með öllu í greinargerð. Hér skorti mjög á að dæmi séu tekin um samninga sem hér gætu fallið undir, árekstra sem skapast hafa til þessa og hvaða markmiðum breytingin stefnir að. Ótilgreindur fjöldi alþjóðlegra gerða og samþykpta sem Ísland á aðild að getur fallið undir hugtakið „umhverfissamningur“. Þá er víst að hér gætu enn frekar fallið undir ESB-reglugerðir á sviði umhverfismála sem Ísland tekur upp í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins og lögfestir í heild sinni. Með ákvæði af þessum toga má álykta að slíkar EES-gerðir á sviði umhverfismála fengju forgangsáhrif, en aðrar EES-gerðir ekki, sem væri afar sérstæð staða.

Að mati meiri hluta nefndarinnar er þetta lokaákvæði utanríkismálakafli frumvarpsins, sem felur í sér grundvallarnýmæli í íslenskri stjórnarskipun ekki nægilega útfært og mat á

markmiðum þess, gildissviði og afleiðingum liggur ekki fyrir. Með vísan til ofangreindra sjónarmiða varðandi efnisþætti þess og þýðingu 112. gr. gerir meiri hluti nefndarinnar tillögu um að ákvæðið falli brott.

III. Önnur tengd ákvæði frumvarpsins.

Um 13. gr., eignarrétt.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur til að greinin um eignarrétt orðist svo:

13. gr.

Eignarréttur.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Nefndin hefur fjallað um möguleg áhrif þess að 2. mgr. 72. gr. núverandi stjórnarskrár verði felld brott eins og ráðgert er í frumvarpinu. Þetta ákvæði stjórnarskrárinnar veitir lögjafanum heimild til að takmarka með lögum rétt útlendinga til að eiga fasteignir eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að það telst mikilvægur þáttur í fullveldi hvers ríkis að setja sérreglur um fjárfestingar útlendinga. Meiri hluti nefndarinnar tekur undir það og bendir á að slík ákvæði er að finna í stjórnarskrám fleiri Evrópuríkja, m.a. þeirri dönsku (2. mgr. 44. gr.) sem er fyrirmynd núgildandi stjórnarákvæðis. Á þessum grundvelli hvíla lög nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sem aldrei hafa verið vefengd fyrir íslenskum dómstólum eða á alþjóðlegum vettvangi, enda er réttur til fjárfestinga í raun ekki efnisþáttur í eignarréttindum, heldur sérregla um heimild til að takmarka athafnafrelsi manna á tilteknu sviði, þ.e. til fjárfestinga. Íslenska ríkið getur síðan gert samninga við önnur ríki um ýmsar tilslakanir eða afnám takmarkana gagnvart borgurum þeirra ríkja en besta dæmið um það er EES-samningurinn.

Eins og frumvarpið er búið eru engin skýr markmið að baki því að fella niður heimildir til að takmarka fjárfestingar útlendinga. Afleiðingar þessarar breytingar eru ófyrirsjáanlegar. Engin ástæða er til að skapa óvissu um þetta atriði að ófyrirsynju.

Meiri hluti nefndarinnar leggur því til að 2. mgr. 72. gr. núgildandi stjórnarskrár verði látin standa óbreytt sem 2. mgr. ákvæðis um eignarréttindi, svohljóðandi. „Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.“

Um 31. gr., bann við herskyldu.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur til að greinin um bann við herskyldu standi óbreytt.

Um 55. gr., opna fundi.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur til að grein um fundi Alþingis orðist svo:

55. gr.

Fundir Alþingis.

Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem til er tekið í þingsköpum, lagt til að umræður um þingmál fari fram fyrir luktum dyrum, enda krefjist öryggi ríkisins eða brýnir þjóðarhagsmunir þess. Þingfundur sker úr hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Í ákvæði frumvarpsins er kveðið á um að fundir Alþingis séu haldnir í heyranda hljóði og að þingnefnd geti ákveðið að fundur hennar sé opin almenningi. Ákvæðið er nýmæli að hluta til en í 57. gr. gildandi stjórnarskrár er kveðið á um að fundir Alþingis skuli haldnir í heyranda hljóði en í 2. másl. 57. gr. er hins vegar forseta og ákveðnum fjölda þingmanna veitt heimild til þess að krefjast að utanþingsmönnum sé vísað burt. Þessi heimild er felld út í frumvarpinu. Í 2. mgr. 55. gr. er nýmæli um að þingnefnd geti ákveðið að fundur hennar sé opin almenningi.

Utanríkismálanefnd fjallaði ítarlega um ákvæðið, m.a. þær breytingar sem lagðar eru til í 1. mgr. 55. gr. um að ekki verði lengur hægt að halda þingfundi fyrir luktum dyrum. Meiri hluti nefndarinnar dregur í efa að rétt sé að loka með þessum hætti fyrir möguleika sem nú er til staðar, þó svo að hann hafi ekki verið notaður síðan um miðbik síðustu aldar. Meiri hluti nefndarinnar telur vafasamt að girða með öllu fyrir þennan möguleika þar sem ekki er hægt að sjá fyrir allar mögulegar aðstæður sem skapast geta. Einkum á meiri hluti nefndarinnar þar við um aðstæður sem mögulega gætu komið upp á alþjóðavettvangi, sem ógnuðu öryggi ríkisins og brýnum þjóðarhagsmunum.

Í ákvæði frumvarpsins og greinargerð virðist vera gengið út frá því að tilgangur lokaðra funda Alþingis sé að skapa leynd um efni fundar gagnvart landsmönnum en hafa verður í huga að opnir fundir Alþingis eru ekki aðeins opnir gagnvart landsmönnum heldur öllum heiminum. Það er ekki hægt að útiloka að t.d. geti erfitt og knýjandi utanríkismál eða milliríkjamál verið þannig vaxið að eðlilegt sé að loka fundum Alþingis í þeim tilgangi að loka þeim fyrir erlendum aðilum sem annars gætu fylgst með opnum fundum. Það er því afstaða meiri hluta utanríkismálanefndar að sá möguleiki að loka fundum Alþingis eigi að vera áfram til staðar en að sá möguleiki verði ekki notaður nema í ýtrustu neyð sérstaklega til þess að koma til móts við kröfur um rétt almennings til að fylgjast með störfum þingsins. Þetta var einnig skoðun sérfræðingahópsins sem fjallaði um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá en á bls. 8 í skilabréfi hópsins kemur fram að það þurfi að meta hvort sérstakar aðstæður eins og alvarleg milliríkjadeila geti réttlætt lokaðan þingfund.

Í ljósi þessarar afstöðu sinnar gerir meiri hluti utanríkismálanefndar því tillögu um að 1. mgr. 55. gr. orðist svo:

Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum lagt til að umræður um þingmál fari fram fyrir luktum dyrum enda krefjist öryggi ríkisins eða brýnir þjóðarhagsmunir þess. Þingfundur sker úr hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Þá er lagt til að heiti greinarinnar verði „fundir Alþingis“ í staðinn fyrir „opnir fundir“.

Í tengslum við 2. mgr. 55. gr. þá er meginreglan varðandi nefndafundi í dag sú að þeir eru

lokaðir vinnufundir. Í þingsköpum Alþingis er þó gert ráð fyrir að nefnd geti haldið opna fundi á tvenna vegu, þ.e. annars vegar opinn fund fyrir fréttamönnum og hins vegar opinn fund sem einnig er sendur út í beinni útsendingu í sjónvarpi og á vef.

Í greinargerð er ekki fjallað um nýmæli 2. mgr. 55. gr. um heimild fyrir opnum nefndarfundum. Meiri hluti nefndarinnar telur að heppilegra hefði verið að fjalla þar um tilgang og tildrög ákvæðisins sérstaklega í ljósi þess að um nýmæli er að ræða. Ekki kemur heldur fram meginreglan um lokaða nefndafundi þó hana megi ráða af orðalagi ákvæðisins.

Meiri hluti utanríkismálanefndar telur að skýra hefði þurft ákvæðið betur í greinargerð og beinir nefndin því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoðað verði vandlega hvort yfirléitt sé nauðsynlegt að hafa ákvæði um opinn nefndarfund í stjórnarskrá með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

Um 67. gr., framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Meiri hluti utanríkismálanefndar tekur ekki afstöðu greinarinnar um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

IV. Stjórnskipuleg álitæfni og meðferð utanríkismála.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur sérstaka áherslu á mikilvægi þess að ákvæði um framsal ríkisvalds, er nefndin fjallar um, hljóti brautargengi, einkum til að skýra stjórnskipulega heimild sem stuðst hefur verið við til þessa í íslenskri framkvæmd um þróun EES-samningsins. Meiri hluti nefndarinnar bendir á að á undanförunum árum hafa stöðugt fleiri álitæfni vaknað um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun EES-samningsins og innleiðingu nýrra gerða sem hafa krafist valdframsals í auknum mæli á nýjum málefna sviðum.

Að mati nefndarinnar er brýnt að bæta slíku ákvæði í stjórnarskrána, ekki síst fyrir þá sök að með því verður fengin stjórnskipuleg stoð fyrir framsali ríkisvalds á vettvangi EES-samstarfsins.

Utanríkismálanefnd hefur á þessu kjörtímabili haft til sérstakrar athugunar stjórnskipuleg álitæfni og stjórnmálaleg úrlausnæfni í tengslum við EES-samninginn, framkvæmd hans og þróun (sjá sem dæmi nefndarálit í 621. máli 139. þings, auk fylgiskjals). Í tengslum við þá athugun hefur nefndin tekið saman helstu atriði sem hafa komið til umfjöllunar á Alþingi um stjórnarskrána og stjórnskipuleg álitæfni í tengslum við EES-samninginn, Schengen-samstarfið og samninga sem tengjast hvoru tveggja og telur óhjákvæmilegt annað en að gerð sé almenn grein fyrir þeim þætti í tengslum við umfjöllun sína um ákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands:

1. Við lögfestingu EES samningsins árið 1993.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá mars 1991 um stöðu samningaviðræðna um Evrópska efnahagssvæðið (þskj. 862, 360. mál 113. löggjafarþings) kemur fram að samræmd framkvæmd og túlkun á EES reglunum í öllum aðildarríkjunum sé forsenda þess að markmiðum samningsins verði náð. Á það er bent að sameiginlegar stofnanir samningsaðilanna séu óhjákvæmilegar til eftirlits. Niðurstaðan var að þær hugmyndir, sem vörðuðu valdsvið sameiginlegra stofnana á Evrópska efnahagssvæðinu, féllu innan ramma stjórnarskrárinnar eins og hún hafði verið túlkuð fram að því.

Fjórar lögfræðilegar álitssgerðir um stjórnarskrána og EES voru lagðar fram á Alþingi við afgreiðslu EES samningsins (1. mál 116. löggjafarþings):

Í fyrsta lagi álitssgerð nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES samninginn (sbr. fskj. I, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 3-18) sem fjórir lögfræðingar skipuðu: Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor, Stefán Már Stefánsson prófessor og Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að um framsal valds væri að ræða en taldi stjórnarskrána ekki koma í veg fyrir það. Ástæðan væri að 1) það er íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður ber að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi eru til þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar, 3) dæmi eru til þess að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi, 4) vald það sem alþjóðastofnunum er ætlað með samningunum, sem hér er fjallað um, er vel afmarkað, 5) þetta vald er á takmörkuðu sviði, 6) það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Lögfræðingarnir sögðu þó hugsanlegt að reynslan leiddi í ljós að það reyndist ekki rétt að reglurnar um vald stofnana EFTA væru vel afmarkaðar, að þær fælu ekki í sér verulegt valdframsal og væru ekki íþyngjandi í ríkum mæli. Þeir töldu ekki að nauðsyn væri til að ráðast í breytingar á stjórnarskránni vegna þessa möguleika. Ef hins vegar kæmi fram síðar, að slíkra breytinga væri þörf, væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að gera þær. Að lokum sögðu lögfræðingarnir: „Við höfum tekið til athugunar, hvort sameiginleg áhrif samninganna geti falið í sér óheimilt valdframsal, þó að einstök ákvæði, skoðuð hvert fyrir sig, geri það ekki. Við teljum það ekki vera. Þá bendum við á, að síðar megi eða beri að gera stjórnarskrár-breytingu, ef fram kemur, að forsendur okkar standist ekki.“

Í öðru lagi álitssgerð frá Davíð Þór Björgvinssyni (lögð fram á fundi utanríkismálanefndar 7. júlí 1992), þáverandi dósent við lagadeild Háskóla Íslands, sem taldi að aðild að samningnum væri ekki stjórnarskrárbrot.

Í þriðja lagi álitssgerð frá Birni Þ. Guðmundssyni prófessor (sbr. fskj. II, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 18–26), sem taldi vafa á því að samningurinn bryti ekki í bága við stjórnarskrána og vildi þess vegna að henni yrði breytt.

Í fjórða lagi álitssgerð frá dr. Guðmundi Alfredssyni (sbr. fskj. III, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 26–40) sem taldi að ákvæði stjórnarskrárinnar yrðu brotin ef Alþingi samþykkti EES samninginn.

2. Við undirbúning að þátttöku í Schengen samstarfinu 1999.

Við samningaviðræður um aðild að Schengen samstarfinu fól utanríkisráðherra þremur lagaprófessorum, Stefáni Má Stefánssyni, Davíð Þór Björgvinssyni og Viðari Má Matthíasyni, að taka saman álitssgerð um það hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána (sbr. fskj. I, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 116–147). Niðurstaða prófessoranna var að framsal á einstökum þáttum ríkisvalds, sem gert væri ráð fyrir í samstarfssamningnum um Schengen samstarfið væri takmarkað og tæki til afmarkaðra málaflokka. Þeir sögðu: „Það framsal ríkisvalds, sem fjallað er um í þessari álitssgerð er takmarkaðra og fyrirsjáanlegra, en það sem felst í samningunum um EES. Við teljum því, eins og að framan greinir, að það brjóti ekki í bága við stjórnarskrána.“

Í álitssgerð sömu manna um Schengen samninginn og íslensku stjórnarskrána í ljósi samnings milli ráðs EB og Íslands og Noregs um framkvæmd og beitingu og þróun Schengen-samninganna (sbr. fskj. II, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 148–159) eru þessi sjónarmið meðal þeirra meginatriða sem ítrekuð eru.

Við heildarmat þeirra á gildissviði íslensku stjórnarskrárinnar og á dæmum úr löggjöf um framsal ríkisvalds telja þeir að það séu nokkur atriði sem öðrum fremur skipta máli: Hvar lögskipti gerðust, hvaða hagsmuni sakarefnið varðaði, hvort ákvörðun taldist verulega íþyngjandi, hvort valdframsal var vel afmarkað og sjónarmið um fullveldið. Þeir telja að það séu heildaráhrifin sem máli skipti. Eðlilegt sé því að gera ráð fyrir að ákvæði íslenskrar stjórnarskrár og gildissvið „séu túlkuð með hliðsjón af gildandi þjóðarétti á hverjum tíma, a.m.k. að því marki sem unnt er að samrýma slíka túlkun fullveldisrétti ríkisins og réttaröryggi borgaranna“. Þeir telja líkur til þess að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekins réttaratriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Líklegt sé „að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu“.

3. Við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005.

Við gerð frumvarps til samkeppnislaga árið 2004 (590. mál 131. löggjafarþings) var leitað álits Davíðs Þórs Björgvinssonar, dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 (sbr. fskj. við þskj. 921, 617. mál 131. löggjafarþings, bls. 88–131). Hann taldi að innleiðing og frumvarp stangaðist ekki á við stjórnarskrána og sagði að væri tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar sem fælu í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnmálum í víðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta, mætti færa veigamikil rök fyrir því að löggjafanum væri játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem eftirfarandi regla setti:

„Framsals valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði 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 stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt.“

Við skoðun samkeppnislagafrumvarpsins taldi Davíð Þór nauðsynlegt að „árétta enn og aftur að forsendan fyrir því að 27. gr. frumvarpsins standist gagnvart stjórnarskrá er að fallist sé á að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni“.

Í þessu sambandi verður að geta umsagnar réttarfarsnefndar (dbnr. 131/1216, sbr. einnig fskj. við þskj. 812, 381. mál 141. löggjafarþings, bls. 40–44) við áður nefnt frumvarp þar sem talið var varhugavert að rökstyðja framsal ríkisvalds með því að það væri takmarkað við tilteknar aðstæður. Taldi réttarfarsnefnd að skoða yrði það framsal ríkisvalds sem gert var ráð fyrir í heild og miða við allan EES samninginn. Bent var á að mjög hefði reynt á íslenska stjórnarskrá í upphafi EES samningsins. Ekki mætti líta á það framsal ríkisvalds sem uppi var í 27. gr. samkeppnislaga varðandi dómstólana sem einangrað fyrirbæri. Væri haldið áfram á þeirri braut mætti segja nákvæmlega það sama um flesta hluta EES samningsins. Hann mætti greina í sundur í afmarkaða þætti og draga þannig smám saman vald frá íslenskum dómstólum. Þetta skipti máli þegar metið væri hvort framsal teldist smávægilegt. Taldi

Stefán Már Stefánsson, prófessor og nefndarmaður í réttarfarsnefnd sem falið var að taka saman umsögnina fyrir hönd nefndarinnar, við það tilefni að ekki skipti máli hugsanlegur fjöldi tilvika sem 27. gr. samkeppnislaga tæki til, þegar stjórnskipulegt gildi ákvæðisins væri metið. Tók réttarfarsnefnd undir þessi sjónarmið.

Verulegar athugasemdir komu fram í umsögnum um þessa lagabreytingu. Farið væri inn á nýja braut sem hefði ekki verið í EES samningnum í upphafi, þ.e. að íslenskir dómstólar yrðu bundnir við ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA í samkeppnismálum við tilteknar aðstæður. Í umsögn Dómarafélags Íslands (dbnr. 131/1380) við málið kom m.a. fram að það hlyti að teljast annmarki á undirbúningi frumvarpsins „að leggja álitserð aðeins eins manns til grundvallar löggjöf sem getur falið í sér ákvörðun um framsal ríkisvalds.“ Var á það bent að í fyrri tilvikum þegar sambærilegar spurningar hefðu verið til umfjöllunar hefðu fleiri aðilar verið kallaðir til ráðgjafar.

4. Við framsal sektarvalds til ESA vegna flugstarfsemi árið 2011.

Við undirbúning að upptöku reglugerðar (EB) nr. 216/2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu í EES-samninginn (621. mál 139. löggjafarþings) vann Stefán Már Stefánsson prófessor álitserð að beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 10. janúar 2011. Umfjöllunarefnið var hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangaðist á við íslensku stjórnarskrána (sjá fskj. II við þingsályktunartillögu þess máls, bls. 52–75).

Í greinargerðinni var fjallað um forsögu málsins og reifaði Stefán Már álitserfnið, ákvæði reglugerðar nr. 216/2008 sem máli skiptu, ákvæði stjórnarskrár sem komu við sögu, stjórnarskrárleg atriði tengd annars vegar EES samningnum og hins vegar Schengen samningnum, meginsjónarmið um gildissvið stjórnarskrárinnar og heimildir til framsals, og ákvæði 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga.

Við samningu álitserðarinnar voru meginsjónarmið nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES samninginn, sem fjórir lögfræðingar skipuðu, lögð til grundvallar. Jafnframt voru flestar af fyrrgreindum álitserðum hafðar til hliðsjónar. Í forsendum Stefáns Márs fyrir niðurstöðum sínum er fullveldissjónarmiðum veitt ákveðið vægi. Felst í því að staða Íslands í alþjóðlegu samstarfi sé í grundvallaratriðum önnur en áður var. Segir svo: „Er eðlilegt að líta svo á að ákveðið svigrúm sé fyrir hendi til að túlka viðkomandi stjórnarskrár-ákvæði þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir jafnvel þó að stofn þeirra sé gamall.“

Þá var fjallað um heimild stjórnarskrár til takmarkaðs framsals stjórnvalds er varðar milli-ríkjaviðskipti og vísar Stefán Már þar til álitser nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES samninginn. Segir Stefán Már það meginatriði að hver sá sem taki þátt í alþjóðlegum viðskiptum og njóti þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur sem honum tengjast eða af honum leiða. Þá ítrekar Stefán Már sjónarmið svipuð þeim og réttarfarsnefnd gerði áður varðandi skoðun á framsali ríkisvalds í heild og nauðsyn þess að miða við allan EES samninginn.

Niðurstaða greinargerðar Stefáns Márs var að sektarheimild til handa Eftirlitsstofnun EFTA vegna brota á reglugerð nr. 216/2008 mundi skoðast sem aðgerð sem hefði bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi. Slíkar sektir og févítu væru bindandi fyrir íslenska aðila og aðfararhæfur á hendur þeim. Þar sem ákvarðanirnar yrðu aðeins bornar undir dómstól EFTA yrði að skoða þær með hliðsjón af þeirri dómstólavernd sem íslenskir aðilar njóta. Bent er á að umræddar reglur muni taka til mjög fárra aðila hér á landi, en samkvæmt upplýsingum

nefndarinnar er aðeins um einn aðila að ræða, og gildi auk þess á mjög þröngu sviði. Niðurstaðan er að erfitt geti verið að fullyrða að breytingar á lögum vegna fyrrnefndra ákvæða brjóti í bága við stjórnarskrá. Gildi einu hvort horft yrði á málið sem sérstakt fyrirbrigði eða hvort horft væri á EES samninginn í heild sinni.

5. Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir (ETS) árið 2012.

Við undirbúning innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 1193/2011, er varðaði skráningarkerfi eða sambandskrá fyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS) (381. mál 141. löggjafarþings) unnu Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson, próffessorar, álitserð að beiðni forsætisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins, dags. 12. júní 2012. Umfjöllunarefnið var hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011, um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar (sjá fskj. V við þskj. 812, 381. mál 141. löggjafarþings, bls. 47–61).

Í álitserðinni var fjallað um helstu stofnanir, skipulag og starfsemi þeirra og valdheimildir, úrlausn ágreinings á grundvelli reglugerðarinnar, samantekt um álitæfni, forsendur fyrri álitserða um mat á svigrúmi löggjafans til að framselja ríkisvald, umfjöllun um hvort innleiðing reglugerðarinnar væri annmörkum háð og tillaga að aðlögunartexta sem ætlað var að gæti tryggt hnökralausa innleiðingu þeirra.

Við samningu álitserðarinnar voru þau álitæfni sem komu upp við skoðun reglugerðarinnar skoðuð í ljósi þeirra forsendna sem byggt hafði verið á við mat á framsali ríkisvalds, m.a. í fyrri álitserðum. Samkvæmt því var m.a. tekin afstaða til eftirtalinnna þátta: hvaða valdheimildir ríkisins væru framseldar, að hverjum þær beindust, þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni, umfangs og eðlis valdheimildanna, samfélagslegra markmiða og svigrúms löggjafans. Þessa þætti yrði að vega og meta saman til að finna heildarmynd, en enginn einn þeirra réði úrslitum. Var nánar fjallað um hvern þeirra í álitserðinni.

Niðurstaða greinargerðar Bjargar og Stefáns Máss var að þegar skoðuð væri heildarmynd áðurnefndra þátta væri innleiðing reglugerðarinnar óbreyttr háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðaði framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana Evrópusambandsins. Þar sagði einnig: „Innleiðing reglugerðarinnar í óbreyttri mynd myndi fela í sér framsal sem rúmast ekki innan venjulegðrar reglu um að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana.“

Í álitinu var lýst hugsanlegri lausn, sem fælist því að laga texta reglugerðarinnar að tveggja stöðum kerfi EES-samningsins, þannig að ESA, í stað framkvæmdastjórnarinnar, gæti falið svokölluðum miðlægum stjórnanda kerfisins að loka aðgangi í skráningarkerfinu, og að ákvörðun ESA yrði borin undir EFTA-dómstólinn.

6. Eftirlit með fjármálamörkuðum (banka-, trygginga-, lífeyris-, verðbréfa-, og fjármálaeftirlit).

Við undirbúning að upptöku þriggja reglugerða ESB í EES-samninginn (er til þinglegar meðferðar á Alþingi skv. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála) um eftirlitsstofnanir, sem koma í stað eftirlitsaðila aðildarríkja ESB, unnu Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson próffessorar álitserð að beiðni forsætisráðuneytis, efnahags- og viðskiptaráðuneytis og utanríkisráðuneytis, dags. 25. apríl 2012. Umfjöllunarefnið var hvort innleiðing reglugerða um eftirlit með fjármálamörkuðum væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.

Nýju eftirlitsstofnanirnar eru Evrópska bankaeftirlitið (European Banking Authority – EBA), Evrópska eftirlitsstofnunin með tryggingum og starfstengdum lífeyri (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) og Evrópska eftirlitsstofnunin með verðbréfa- og fjármálamörkuðum (European Securities and Markets Authority – ESMA). Þá hefur Evrópusambandið einnig gefið út eina reglugerð um nýja stofnun, Kerfisáhætturáð (European Systemic Risk Board – ESRB), og tilskipun um breytingar á gildandi gerðum vegna innleiðingar á áðurnefndum fjórum reglugerðum.

Í álitserðinni (sbr. fylgiskjal II við umsögu þessa) er fjallað um forsögu málsins, helstu stofnanir, skipulag og starfsemi þeirra og valdheimildir, íslensk stjórnarskrárákvæði, fyrri álitserðir um EES-samninginn og framsal ríkisvalds, meginsjónarmið um gildissvið stjórnarskrárinnar og heimildir til framsals, nýja eftirlitskerfið í ljósi fyrri forsendna um að EES-samstarfið rúmist innan heimilda stjórnarskrárinnar og þróun í átt til aukins framsals, hvort innleiðing reglugerðanna um eftirlitsstofnanir væri stjórnarskrárlegum annmörkum háð og mat á hvort, með hvaða hætti sé hægt að aðlaga ákvæði gerðanna með sérstökum aðlögunartexta í tengslum við upptöku þeirra í EES-samninginn þannig að tryggja megi hnökralausa innleiðingu þeirra innan þess svigrúms sem stjórnarskráin veitir til framsals ríkisvalds, og hvort innleiðing framangreindra reglugerða væri annmörkum háð með tilliti til frumvarps stjórnlagaráðs til nýrrar stjórnarskrár.

Í 7. kafla álitserðarinnar er „gerð grein fyrir því hvaða atriði það eru helst í fyrrgreindum reglugerðum sem geta valdið því að þau fái ekki samrýmst íslenskri stjórnarskrá. Að því loknu og miðað við að sum atriði þeirra séu þannig ósamrýmanleg íslenskri stjórnarskrá verður greint frá því hvaða leiðir séu til úrbóta.“ Sérstaklega voru tekin til skoðunar þau álitaeftni, sem helst voru talin valda vafa í þessu sambandi, í ljósi þeirra forsendna sem byggt hafði verið á við mat á framsali ríkisvalds, m.a. í fyrri álitserðum. Samkvæmt því var m.a. tekin afstaða til eftirtalinnna þátta: hvaða valdheimildir ríkisins væru framseldar, að hverjum þær beindust, þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni, umfangs og eðlis valdheimildanna, samfélagslegra markmiða og svigrúms löggjafans. Þessa þætti yrði að vega og meta saman til að finna heildarmynd, en enginn einn þeirra réði úrslitum. Fjallað var um hvaða greinar ríkisvalds teldust framseldar og hvaða þýðingu það hefði. Var því næst fjallað nánar um hvern þátt í álitserðinni.

Niðurstaða greinargerðar Bjargar og Stefáns Más var afdráttarlaus: „Það er niðurstaða okkar að þegar skoðuð er heildarmynd þeirra þátta sem lýst er hér að framan sé innleiðing umræddra gerða háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar. Innleiðing reglugerðanna í óbreyttri mynd myndi fela í sér fráhrarf frá tveggja stöðva kerfi EES-samningsins sökum þess að þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum er ekki tryggður og ekki er um gagnkvæmni að ræða að því er varðar réttindi og skyldur aðildarríkjanna eða aðila innan þeirra.

Með innleiðingu gerðanna yrði stigið skrefi lengra að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds en áður hefur verið fallist á að rúmist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkt framsal samrýmst ekki fyrri viðmiðum um afmarkað framsal á ríkisvaldi á takmörkuðu sviði gagnvart einkaaðilum. Jafnframt yrði framsalið íþyngjandi fyrir fjármálafyrirtæki á Íslandi. Í ljósi þessa teljum við að framsalið rúmist ekki innan venjuhelgaðrar reglu um að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana.“

Í álitinu var fjallað um hugmynd ESB um hugsanlega lausn á málinu sem fælist í því að komið verði á fót sameiginlegu eftirlitsráði (e. Joint Body) þar sem EES-/EFTA-ríkin ættu hvert sinn fulltrúa og jafnframt þátttökurétt í ákvörðunum eftirlitsráðs stofnananna þriggja um að beita valdheimildum. Töldu prófessorarnir að þessi lausn mundi „ekki sníða af þá stjórn-

skipulegu annmarka sem yrðu á framsali dómsvalds til alþjóðastofnana samkvæmt gerðunum“. Einnig var fjallað um tillögur sem Norðmenn hafa sett fram um þann möguleika að fallist yrði á bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvöldum innanlands, en ekki einstökum aðilum/lögaðilum. Töldu prófessorarnir að yrðu umræddar gerðir teknar inn í EES-samninginn með þeim hætti „þannig að ákvarðanir eftirlitsráðsins byнду aðeins íslenska ríkið og stofnanir þess, yrði engu að síður verulegur vafi á því hvort hið nýja eftirlitskerfi á fjármála-markaði, sem er eðlisólíkt tveggja stöðu kerfi EES-samningsins og felur í sér aukid yfirþjóðlegt vald alþjóðastofnana, væri samrýmanlegt ákvæðum stjórnarskrárinnar“.

Prófessorarnir tefldu fram þeirri hugsanlegu lausn að „taka umræddar gerðir upp í EES-samninginn og innleiða þær í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar sé gætt“. Að þeirra mati yrði „texti þeirra þá aðlagður með þeim hætti að það samrýmdist sem best tveggja stöðu kerfinu sem samningurinn byggist á og komið yrði á samvinnuvettvangi um eftirlitið með Eftirlitsstofnun EFTA gagnvart EFTA-ríkjum.“

EES/EFTA-rikin gerðu tillögu að tveggja stöðu lausn þann 22. júní 2012 sem talið var að kæmi m.a. til móts við kröfur í fyrrnefndri álitserð. Framkvæmdastjórn ESB hafnaði þeirri lausn hinsvegar með bréfi dags. 5. október 2012. Sem áður segir er málið nú til skoðunar innan EFTA og er til þinglegrar meðferðar á Alþingi skv. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

7. Lyf til barnalækninga.

Við undirbúning innleiðingar reglugerðar (EB) nr. 1901/2006 (er til þinglegrar meðferðar á Alþingi skv. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála), um lyf fyrir börn, vann skrifstofa löggjafarmála forsætisráðuneytisins álitserð í samvinnu við velferðarráðuneytið og utanríkisráðuneytið, dags. 5. nóvember 2012. Umfjöllunarefnið var hvort innleiðing reglugerðar (EB) nr. 1901/2006 um lyf fyrir börn sem og hugsanlegar, samsvarandi breytingar á aðlögunartexta vegna reglugerða (EB) nr. 726/2004 og nr. 658/2007, um önnur lyf, séu annmörkum háðar með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til ESA á valdi til sektarákvarðana.

Í álitserðinni var fjallað um upphaflegt álitaefni (lyf handa börnum), síðara álitaefni (önnur lyf), fyrri álitserðir og þau atriði sem litið hafði verið til. Þannig háttaði til að prófessorarnir Stefán Már Stefánsson og Björg Thorarensen höfðu áður bent á nú lægi fyrir „kvarði“ eða viðmið sem fram hefðu komið í fyrri álitserðum, líkt og fjallað hefur verið um í umsögn þessari. Forsendur mats skrifstofu löggjafarmála forsætisráðuneytisins við vinnu sína var því framangreindur kvarði eða viðmið. Voru kannaðar þær valdheimildir sem hin nýja ESB-gerð fæli stofnunum ESB.

Þau atriði er skipta máli varðandi mögulega upptöku í EES-samninginn og innleiðingu í íslenskan rétt voru skoðuð í ljósi þeirra forsendna sem áður hafði verið byggt á við framsal ríkisvalds. Samkvæmt því var m.a. tekin afstaða til eftirfarandi þátta: þess hvaða þættir ríkisvalds yrðu framseldir, að hverjum þær beindust (t.d. stofnunum, lögaðilum, einstaklingum), þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni í því kerfi sem sett er upp með ESB-gerðinni, umfangs og eðlis valdheimildanna (þ.e. afmörkun og hverju þær tengjast, íþyngjandi ákvarðanir o.s.frv.), samfélagslegra markmiða valdaframsals og svigrúms löggjafans.

Niðurstaða álitserðarinnar var að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds í málinu væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki yrði séð að það yrði verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Því gæti verið erfitt að fullyrða að slík löggjöf bryti í bága við stjórnarskrá.

8. Fleiri stjórnskipuleg álitæfni í augsýn vegna EES-samningsins.

Stjórnskipuleg álitæfni við framkvæmd EES-samningsins eru fleiri en framangreind mál, t.d. væntanlegar reglur ESB um opin gögn og meðferð persónumála þar sem talið er mögulegt að innleiðing verði háð annörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar.

Utanríkismálanefnd telur fullvíst að búast megi við enn fleiri málum í þessa veru á næstu missirum og árum sem jafnvel kunni að verða erfitt að fella að tveggja stöða kerfi EES-samningsins.

9. Afstaða meiri hluta nefndarinnar.

Meiri hluti nefndarinnar vísar til framangreindrar umfjöllunar um að í íslenskum rétti teljist í gildi venjuhelguð regla sem heimilar löggjafanum að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og án beinnar heimildar í stjórnarskránni.

Meiri hluti nefndarinnar leggur áherslu á að ekki hefur reynt á gildi framangreindrar reglu fyrir dómstólum. Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvalds og valdamesta stofnun ríkisins, hefur hins vegar byggt á slíkri reglu í framkvæmd. Það er á ábyrgð Alþingis að áskilja sér svigrúm til að móta inntak þessarar reglu nánar í framkvæmd og beita henni, m.a. með það að markmiði að stuðla að því að íslenska ríkið geti verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi og er aðild að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þar sannarlega meðtalin. Að mati meiri hluta utanríkismálanefndar verður Ísland þannig sem fullvalda ríki að hafa ákveðið svigrúm til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir. Meiri hluti nefndarinnar ítrekar að ákveðin óvissa hefur eftir sem áður ríkt um tilvist og umfang reglu um heimild löggjafans til að takmarka ríkisvaldið án skýrrar heimildar í stjórnarskránni. Allt frá árinu 1991 hefur verið fjallað um það á Alþingi hvort ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána. Ljóst er að mjög hefur reynt á mörk heimilda til framsals ríkisvalds frá upphafi EES-samningsins. Á yfirstandandi löggjafarþingi eru liðin 20 ár frá því úrlausnarefnið kom fyrst til þinglegrar meðferðar.

Forsenda afstöðu Alþingis í gegnum tíðina, sem og þeirra þingnefnda sem fjallað hafa um málið, hefur hins vegar verið að til staðar sé venjuhelguð regla við túlkun stjórnarskrárinnar sem lýst er ítarlega í framangreindum lögfræðialítum. Að mati meiri hluta utanríkismálanefndar verður Alþingi einnig að líta til þess hvernig hagsmunum íslensks viðskiptalífs sé best borgið á alþjóðavettvangi en samstarfið á grundvelli EES-samningsins er ákaflega mikilvægt fyrir íslenskt atvinnu- og efnahagslíf.

V. Ályktarorð.

Hér hefur verið fjallað um meðferð utanríkismála í frumvarpi til nýrra stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá Íslands. Auk þessarar umfjöllunar hefur verið ítarlega ritað um þá í ýmsum skýrslum, fræðigreinum og samantektum sem vísað hefur verið til í álitinu. Má því segja að fyrir liggja ítarlegt mat á þeim álitæfnum sem hér um ræðir.

Nefndin hefur við meðferð málsins leitast við að haga vinnu sinni og tillögum þannig að sem breiðust samstaða gæti náðst um afstöðu nefndarinnar.

Meiri hluti nefndarinnar tekur hvorki afstöðu til frumvarpsins í heild sinni, málsmeðferðar né tímaramma sem hefur verið varðaður, enda hefur umfjöllun nefndarinnar miðast við afmarkaðan hluta málsins er snýr að utanríkismálum, svo sem að framan greinir.

Meiri hluti nefndarinnar beinir þeim tillögum og álitæfnum sem fram koma í umsögn þessari til stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar. Meiri hluti nefndarinnar lýsir sig jafnframt reiðu-

búinn til að vera stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til frekara ráðuneytis og útfærslu á tillögum í þessu sambandi eftir því sem nefndin telur þurfa.

Að lokinni framangreindri umfjöllun eiga einstakir nefndarmenn kost á að lýsa afstöðu sinni til þeirra álitamála sem fjallað var um. Finna má þá afstöðu í kjölfar ályktarorða nefndarinnar.

Birgitta Jónsdóttir er áheyrnarfulltrúi í utanríkismálanefnd og er samþykkt álitum þessu með fyrirvara. Fyrirvarinn er almenns eðlis.

VI. Sérafstaða nefndarmanna.

Afstaða meiri hluta utanríkismálanefndar (fulltrúa Samfylkingar og Vinstri grænna).

Þau álitæfni stjórnarskráfrumvarpsins sem utanríkismálanefnd fékk til meðferðar varða ríka og mikilsverða þjóðarhagsmuni, m.a. sjálft fullveldið, og hvernig það er annars vegar varðveitt sem kjarninn í stjórnskipun landsins og hins vegar hvernig Ísland getur deilt því að hluta með öðrum í alþjóðasamstarfi. Í umsögn nefndarinnar er farið rækilega yfir álitæfnin og þess freistað að veita svör við þeim fjölmörgu áleitnu spurningum sem vakna. Þá er gerð grein fyrir nokkrum valkostum við orðalag þeirra greina sem um er að ræða og hvert efnisinntak þeirra er. Við erum sammála þeirri lýsingu sem umsögnin geymir en teljum rétt að gera sérstaklega grein fyrir afstöðu til einstakra tillagna eða hugmynda að orðalagi í stjórnarskrá.

Það er skoðun okkar að rétt sé að binda í stjórnarskrá almennt fyrirsvor og stefnumótun í utanríkismálum og tryggja að meðferð utanríkismála fái þannig sess í stjórnskipuninni með tryggari hætti en verið hefur til þessa. Þá er rétt að treysta aðkomu Alþingis í gegnum utanríkismálanefnd og stjórnarskrárbinda þann hátt sem 24. gr. þingskapalaga kveður á um. Við lítum svo á að frumkvæðisskylda að samráði framkvæmdarvaldsins og Alþingis geti verið gagnkvæm, bæði sé ráðherra og ríkisstjórn skylt að gera utanríkismálanefnd grein fyrir mikilvægum utanríkismálum en um leið geti Alþingi farið fram á upplýsingar sem þá sé skylt að veita, m.a. með hliðsjón af þeim trúnaði sem þingsköp kveða á um. Loks er það skoðun okkar að sjálfsagt sé að áskilja samþykki Alþingis fyrir ákvarðanir um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti. Með engu móti verður fallist á þau sjónarmið að það sé of víðurhlutamikið að kalla eftir slíku samþykki Alþingis, áformi stjórnvöld að styðja við beitingu vopnvalds, án t.d. umboðs frá Sameinuðu þjóðunum.

Við leggjum því til að 109. gr. frumvarpsins orðist svo:

109. gr.

Meðferð utanríkismála.

Utanríkisstefna og almennt fyrirsvor ríkisins á því sviði er á hendi utanríkisráðherra í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um mikilvæg utanríkis- og varnarmál. Ríkisstjórnin skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

Ákvörðun um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, skal háð samþykki Alþingis.

Við gerum engar athugasemdir við umfjöllun um 110. gr. og erum samþykkt þeirri tillögu að orðalagi sem fram kemur í umsögn þessari.

111. gr. frumvarpsins varðar grundvallaratriði. Við erum sammála því að stjórnarskráin þurfi að geyma ákvæði um framsal ríkisvalds, í hvaða tilgangi slíkt framsal skuli vera heimilt, hvaða takmörkunum það lýtur og hvernig málsmeðferð þarf að vera. Umsögnin rekur í ítarlegu og skýru máli hver álitæfnin eru og hvaða leiðir eru unnt að fara. Enda þótt framsals-umræðan snúist að jafnaði um EES-samninginn annars vegar og hugsanlega ESB-aðild hins vegar, teljum við að ákvæði um framsal ríkisvalds eigi að vera almenn en ekki sérsniðin að tilteknum þjóðréttarsamningum. Í greiningum norskra fræðimanna í Seierstad-skýrslunni er t.d. komist að þeirri niðurstöðu að enginn eðlismur sé á þátttöku í hinu evrópska samrunaferli eftir þessum tveimur ólíku leiðum og ljóst að afmarkað framsal fullveldis er lifandi þáttur í tilvist sjálfstæðs ríkis í alþjóðlegu samstarfi. Öllu skiptir á hinn bóginn að hið framselda vald sé afmarkað og hin alþjóðlega stofnun sem með valdið fari sé bundin af sambærilegum grunnreglum við meðferð þess og íslensk stjórnvöld væru, færu þau með valdið. Koma hér til álita atriði eins og upplýsingaréttur, andmælaréttur og endurskoðunarheimildir dómstóla. Eftirfarandi grundvallaratriði teljum við því að eigi að hafa að leiðarljósi í þessu efni:

- a. framsal ríkisvalds í þjóðréttarsamningi skal ávallt ákveða með lögum;
- b. framsal ríkisvalds skal heimilað í tilteknum tilgangi, þ.e. í þágu friðar, efnahagssamvinnu og réttarvörslu;
- c. framsal ríkisvalds sé ávallt háð mati og endurmati æðstu stofnana Íslands á efni og umfangi þeirra valdheimilda sem framseldar eru og á lögmætisgrunni framsalsins. Þar þurfi að líta til meðferðar alþjóðastofnunar á þeim valdheimildum á hverjum tíma, á grundvelli grunnreglna stjórnarskrárinnar. Valdið sé því ævinlega afturkræft;
- d. framsal ríkisvalds skal óheimilt ef það breytir stjórnarskránni eða mörkum íslensks yfirráðasvæðis eða til takmörkunar á mannréttindum. Velta má upp hvort sérstaklega þurfi að kveða á um að framsal ríkisvalds til að breyta þingsköpum og kosningalögum skuli vera óheimilt;
- e. framsal ríkisvalds skal heimilt til alþjóðastofnunar sem Ísland á aðild að. Við teljum að til álita komi að víkja megi frá aðildarkröfunni, t.d. ef um er að ræða alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í, en yrði það niðurstaðan ætti að áskilja 2/3 hluta þingmanna eða samþykki þjóðarinnar í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu;
- f. lög sem heimila framsal ríkisvalds þurfi samþykki aukins meirihluta á Alþingi, 2/3 hluta. Náist sá meirihluti ekki, en þó a.m.k. helmingur fari lögin í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það er skoðun okkar að ekki sé ástæða til að gera greinarmun á „lítills háttar“ eða „meiri háttar“ framsali ríkisvalds í þessu efni, réttast og einfaldast sé að krefjast aukins meiri hluta. Frávikið frá þessari reglu verði hins vegar að við gerð þjóðréttarsamninga um aðild Íslands að alþjóðastofnunum, sem fara með yfirþjóðlegt vald og falla undir 1.–3. mgr., skulu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Í ljósi þessa gæti 111. gr. orðast svo:

111. gr.

Framsäl ríkisvalds.

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu, sem fela í sér framsäl tiltekinna þátta ríkisvalds sem íslensk stjórnvöld fara með samkvæmt stjórnarskrá þessari, til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að. [Einnig er slíkt heimilt jafnvel þótt Ísland eigi ekki aðild að viðkomandi alþjóðastofnun, ef um er að ræða alþjóða samvinnu sem Ísland tekur þátt í og felur í sér framsäl ríkisvalds samkvæmt þessari grein.] Þó er óheimilt að framselja ríkisvald til að breyta stjórnarskránni eða mörkum íslensks yfir ráðasvæðis eða til takmörkunar á mannréttindum umfram heimildir í stjórnarskrá.

Framsäl ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Dómstólar geta ávallt endurmetið efni, um fang og lögmæti framsals í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á framseldum valdheimildum á hverjum tíma.

Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsäl ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst. Lög sem heimila framsäl ríkisvalds þurfa samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Náist ekki sá meirihluti atkvæða en þó einfaldur meirihluti, skulu lög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Við gerð þjóðréttarsamninga um aðild Íslands að alþjóðastofnunum, sem fara með yfir þjóðlegt vald og falla undir 1.–3. mgr., skulu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Að öðru leyti tókum við undir þær tillögur sem fram koma í umsögninni og varða aðrar greinar frumvarpsins.

Alþingi, 22. janúar 2013.

Árni Páll Árnason, form.

Helgi Hjörvar.

Álfheiður Ingadóttir.

Skúli Helgason.

Auður Lilja Erlingsdóttir.

