

## Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlags um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Um almenn atriði meðferðar málsins í nefndinni, álitafni sem komu til umfjöllunar á fundum nefndarinnar og umfjöllun um þá yfirgripsmiklu vinnu sem farið hefur fram undanfarin ár vegna utanríkismála og stjórnskipulegra álitafna, vísast til umsagnar meiri hlutans.

Stjórnarskrá Íslands er þau grundvallarlög sem öll önnur löggjöf byggist á og ber að haga á þann veg að standist. Að mati 2. minni hluta er því óásættanlegt að stjórnarskránni sé breytt til þess eins að breyta henni. Mikilvægt er að breytingar á grundvallarlögum séu vandlega ígrundaðar, að nauðsynlegur tími sé gefinn til vinnu við breytingarnar, að leitað sé til færustu sérfræðinga og tillit tekið til ábendinga þeirra svo að lagfæra megi það sem betur má fara með vönduðum hætti og í sem mestri sátt. Frumvarp stjórnarmeirihlutans ber engin þessara einkenna, enda hefur komið á daginn að helstu sérfræðingar landsins hafa gagnrýnt frumvarpið, margir hverjir harðlega. Þegar þetta er ritað hefur, eftir rúmlega þriggja ára vinnu, aldrei verið reynt að ná samkomulagi eða sátt um vinnuferlið hvað þá innihald frumvarpsins. Til samanburðar má t. d. líta til Noregs, þar sem áætlað er að breyta einum kafla stjórnarskrárinnar með ítarlegri vinnu og undirbúningi yfir margra ára tímabil.

### **I. Meðferð málsins í nefndinni.**

Utanríkismálanefnd fjallaði um VIII. kafla frumvarpsins ásamt nokkrum öðrum greinum. Umræður er fram fóru í nefndinni eru að nokkru reifaðar í nefndaráliti meiri hlutans en að sjálfsögðu er ógerningur að koma þar öllu á framfæri.

Við umfjöllun nefndarinnar kom almennt fram að greinar frumvarpsins einkennast af ósamræmi og túlkun margra ákvæða þess er óljós. Mikilvægt er að grundvallarlög ríkisins séu skýr og bjóði ekki upp á mismunandi túlkun sem leitt getur til lagaóvissu. Eftir heimsóknir gesta og skrifleg álit má þó telja að VIII. kafla frumvarpsins innihaldi hvað minnst ósamræmi, þrátt fyrir að túlkun ákvæða geti verið ólík, sérstaklega þar sem nefndin komst ekki til botns í umfjöllun sinni. Voru ýmis álitafni skilin eftir og því miður ekki reynt að ná samstöðu um greinarnar.

### **II. Utanríkismálakafli frumvarpsins.**

Áttundi kafli byggir í grunninn á því að 21. gr. núgildandi stjórnarskrár taki breytingum eða falli brott líkt og gerð er tillaga um í frumvarpinu. Nái sú breyting hins vegar ekki fram að ganga er að mati 2. minni hluta mikilvægt að gera tilraun til að ná sátt um texta 111. gr. vegna þátttöku Íslands í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, EES. Ekki má draga það að ræða við Evrópusambandið um þá þróun sambandsins að krefja EFTA-ríkin um upptöku ESB-gerða sem rúmast illa eða ekki innan tveggja stöða kerfis samningsins. Það getur ekki

talist eðlilegt að annar aðili sammingsins geti þvingað hinn aðilann til ákvarðana sem rúmast ekki innan sammingsins sem um ræðir og/eða eru annmörkum háðar með tilliti til stjórnarskrár viðkomandi ríkis.

Greinar VIII. kafla eru óhjákvæmilega tengdar því að kaflinn um forseta Íslands breytist.

*a. Meðferð utanríkismála (109. gr.).*

109. gr. frumvarpsins fjallar um meðferð utanríkismála. Þar er mikilvægt að enginn vafi leiki á því hver fer með utanríkismál, hvornig samráði við utanríkismálanefnd er háttað og hver staða hennar er.

*Um 1. og 2. mgr.*

Breytingar meiri hlutans á 1. og 2. mgr. 109. gr. verða að teljast eðlilegar vegna þeirrar breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir á fyrirsvari utanríkismála miðað við núgildandi stjórnarskrá.

*Um 3. mgr.*

Í 3. mgr. er fjallað um stuðning við beitingu vopnavalds. Þar er mikilvægt að taka tillit til stöðu Íslands innan Atlantshafsbandalagsins, NATO. Fyrir nefndinni voru reifuð sjónarmið um breytingar á ákvæðinu, sem hefðu betur fallið að stöðu Íslands sem aðildarríkis NATO. Í stað orðalagsins: „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“; kæmi: „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.“

Með slíkri breytingu væri dregið verulega úr mögulegum áhrifum á þátttöku og skuldbindingum Íslands innan Atlantshafsbandalagsins. Stuðningur við aðgerðir sem fælu í sér beitingu vopnavalds, 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, væri áfram ekki háð samþykki Alþingis enda byggir 5. gr. Atlantshafssáttmálans á rétti til sjálfsvarnar skv. 51. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þá væri stuðningur við vopnaðar aðgerðir NATO utan varnarsvæðis bandalagsins áfram ekki háður samþykki Alþingis ef um væri að ræða aðgerðir sem ráðist er í samkvæmt umboði og ályktunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.

Með breytingunni sem þannig var lögð til væri möguleika Íslands haldið opnum til að standa að ákvörðun á vettvangi NATO um aðgerðir sem fælu í sér beitingu vopnavalds við sérstakar aðstæður án þess að samþykkis Alþingis sé leitað sérstaklega ef vilji stjórnvalda, að undangengnu samráði við utanríkismálanefnd, stæði til. Hinar sérstöku aðstæður, sem vísað er til, væru ef upp kæmu þær aðstæður að NATO teldi sig þurfa að bregðast skjótt við, t.d. ef alvarlegt ástand skapaðist í ríkjum, svo sem hætta á hópörðum eða öðrum stríðsglæpum og stórfelldum mannréttindabrotum, og umboð öryggisráðsins væri óljóst eða það hefði jafnvel brugðist hlutverki sínu til að grípa til ráðstafana. Til þess kunna að hníga sérstök rök, t.d. kann að vera örðugleikum bundið að kalla Alþingi saman með skömmum fyrirvara.

Annar minni hluti ítrekar samt að stuðningur Íslands við ríki eða óformlegan hóp ríkja, sem hyggjast bregðast við alvarlegum aðstæðum eins og lýst er að ofan með því að beita vopnavaldi, verður samkvæmt þessu nýja ákvæði háður samþykki Alþingis. Um lögmæti slíkra aðgerða er þó einnig álitamál, þar sem öryggisráðið er í raun eina alþjóðlega stofnunin sem getur ákveðið slíkar aðgerðir á lögmætum hátt samkvæmt þjóðarétti nema um sjálfsvörn sé að ræða.

*b. Þjóðréttarsamningar (110. gr.).*

Annar minni hluti leggur áherslu á að 21. gr. nógildandi stjórnarskrár haldi sér eða að nútímalegra orðalag tryggji með öyggjandi hætti innihald greinarinnar. Þó er eðlilegt að í stað „forseti“ komi „utanríkisráðherra“ nái aðrar breytingar er varða fyrirsvar utanríkismála fram að ganga.

*c. Framsal ríkisvalds (111. gr.).*

111. gr. frumvarpsins fjallar um framsal ríkisvalds. Framsal á ríkisvaldi verður að lúta sérstökum kröfum um heimildir til framsals, sérstökum málsmeðferðarreglum á Alþingi, t.d. um aukinn meiri hluta, vera tilteknum takmörkunum háðar, svo sem um markmið alþjóðastofna, um vald sem ekki má framselja o.s.frv. Að mati 2. minni hluta getur það ekki talist þjóna fullveldi landsins ef með einföldum hætti megi framselja vald til annarra ríkja eða jafnvel alþjóðastofnana sem Ísland á ekki aðild að. Það er því krafa 2. minni hluta að nái 111. gr. fram að ganga verði skýrt hvenær og hvaða vald ríkisins má framselja og eftir hvaða lögum og reglum það sé gert.

Annar minni hluti telur að utanríkismálanefnd hefði þurft mun lengri tíma til að fjalla um og gera nægilega ígrundaða tillögu um texta 111. gr. frumvarpsins. Utanríkismálanefnd hefur kallað til sín sérfræðinga og hlýtt á athugasemdir þeirra og tillögur og því hefði verið betra ef nefndin hefði gert tilraun til að klára greinina með einni tillögu. Meiri hlutinn virðist því miður leggja meira upp úr því að klára málið en að tryggja vandaða vinnu.

Annar minni hluti ítrekar að mikilvægt sé að gera tilraun til að ná sátt um texta 111. gr., meðal annars um framangreind álitæfni, ekki hvað síst vegna þátttöku Íslands í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Í þessu sambandi verður skilyrðislaust að hefja viðræður EFTA-ríkjanna við Evrópusambandið um þá þróun sambandsins að krefja EFTA-ríkin um upptöku ESB-gerða sem rúmast illa eða ekki innan tveggja stöðna kerfis samningsins. Að mati 2. minni hluta getur það ekki talist eðlilegt að annar aðili samningsins geti þvingað hinn aðilann til ákvarðana sem rúmast ekki innan samningsins sem um ræðir og/eða eru annmörkum háðar með tilliti til stjórnarskrár viðkomandi ríkis.

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

112. gr. frumvarpsins fjallar um skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum. Að mati 2. minni hluta er greinin óþörf. Að því leyti styður 2. minni hluti athugasemdir í almennri umfjöllun og tillögu meiri hlutans um að 112. gr. falli brott.

### **III. Önnur tengd ákvæði frumvarpsins.**

*Um 13. gr., eignarrétt.*

Nefndin fjallaði einnig um nokkrar aðrar greinar. Þar á meðal um 13. gr. frumvarpsins um eignarrétt. 2. minni hluti telur að greinin eigi að standa óbreytt eins og hún er í nógildandi stjórnarskrá.

*Um 31. gr., bann við herskyldu.*

Þá var fjallað um 31. gr. um bann við herskyldu. Ísland er herlaust land og að mati 2. minni hluta litlar líkur á að það breytist. Komi upp sú staða að verja þurfi landið með einhverjum hætti telur 2. minni hluti að gera verði ráð fyrir þeim möguleika að menn verði kalladur til varna með einum eða öðrum hætti. Því er það mat 2. minni hluta að greinin sé tilgangslaus.

*Um 55. gr., opna fundi.*

Í 55. gr. er fjallað um opna fundi Alþingis. Ekki er tekin afstaða til greinarinnar að öðru leyti en því að 2. minni hluta þykir fráleitt að Alþingi geti ekki haldið lokaða fundi. Því er tekið undir þau sjónarmið í almennt umfjöllun í álitum meiri hlutans.

*Um 67. gr., framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu m.t.t. þjóðréttarskuldbindinga.*

Þá fjallaði nefndin að litlu leyti um 67. gr. um þjóðaratkvæðagreiðslur og telur 2. minni hluti ekki ástæðu til að fjalla um þá grein í þessari umsögn.

#### **IV. Ályktarorð.**

Áhrif frumvarpsins í heild eru að mati 2. minni hluta afar óljós. Af skriflegum og munnlegum álitum sérfræðinga sem komu fyrir nefndina má sjá að áhrif margra greina frumvarpsins og greinargerðarinnar eru afar óljós, svo vægt sé til orða tekið, og að ekkert mat hefur verið gert á áhrifum frumvarpsins á stjórnskipan landsins og réttindi borgaranna.

Annar minni hluti telur rétt að þess verði freistað á Alþingi að ná samstöðu um nokkrar greinar frumvarpsins og má í því sambandi nefna auðlindaákvæðið og ákvæði um beint lýðræði. Með því væri hægt að nýta hluta þeirrar miklu og kostnaðarsömu vinnu sem fram hefur farið við undirbúning frumvarpsins.

Að mati fulltrúa Framsóknarflokksins er frekari vinna við frumvarpið í heild, á komandi vikum, drifin áfram af pólitískum ástæðum en ekki af raunsæi. Skynsamlegra væri að nýta þann litla tíma sem eftir er af kjörtímabili til að ná samstöðu um nokkrar mikilvægar greinar líkt og þingmenn Framsóknarflokksins hafa lagt áherslu á og halda síðan áfram vinnu við endurskoðun stjórnarskrár á nýju kjörtímabili. Stjórnarskrá má aldrei breyta til þess eins að ná pólitískum markmiðum. Stjórnarskrá á eingöngu að breyta til að bæta og tryggja rétt borgaranna.

Alþingi, 30. janúar 2013.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.  
Gunnar Bragi Sveinsson.