

Gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í íslenskri stjórnskipun

Björg Thorarensen

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Björgu Thorarensen, prófessor við laga-deild Háskóla Íslands og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að hún gerði úttekt á því hvernig stjórnarskráin lýsir samskiptum Íslands við önnur ríki, gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála fyrir hönd íslenska ríkisins. Þar yrði farið yfir reglur stjórnarskrárinnar um gerð þjóðréttarsamninga, lagt mat á áhrif Alþingis á utanríkismál og álitamál um heimildir til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Lagt yrði mat á helstu ágalla sem eru á stjórnarskránni að þessu leyti og bent á æskilegar breytingar m.a. í ljósi samanburðar við ákvæði í stjórnarskrám annarra Norðurlanda.

1. Inngangur

Hér á eftir verður varpað ljósi á hvernig stjórnarskráin lýsir samskiptum Íslands við önnur ríki, heimildir framkvæmdarvaldsins til að fara með utanríkismál fyrir hönd íslenska ríkisins og álitafni um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Lagt verður mat á hvort auka þurfi við ákvæði stjórnarskrárinnar um gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í ljósi aukinna áhrifa alþjóðasamvinnu og hvort rétt sé að tryggja áhrif og beina aðkomu Alþingis að mikilvægum ákvörðunum um utanríkismál.

Eftir samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar var framan af lítið ritað og rætt um ýmis grundvallaratriði tengd gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála út frá sjónarhóli íslensks stjórnskipunarréttar.¹ Samhliða stöðugt vaxandi alþjóðasamvinnu sem Ísland hefur tekið þátt í undanfarna áratugi og víðtækum áhrifum hennar á íslenskan rétt hefur athyglin beinst meira að því hvernig meðferð utanríkismála er háttað og aðdraganda þess að Ísland verður aðili að þjóðréttarsamningi. Þá hefur komið til umræðu hvort stjórnarskrárbreytinga sé þörf til þess að framselja megi

¹ Í *Stjórnskipun Íslands* eftir Ólaf Jóhannesson (1960) sem var um áratuga skeið helsta heimildin um íslenskan stjórnskipunarrétt er umfjöllun um utanríkismál að mestu bundin við 21. gr. stjórnarskrárinnar en lítillega er vikið að meðferð utanríkismála í víðara samhengi, sjá bls. 380.

ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana á borð við Evrópusambandið.²

Margþættar breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskrám flestra Evrópuríkja eftir miðja 20. öldina þar sem fjallað er um þjóðréttarsamninga, samstarf við önnur ríki á vettvangi alþjóðastofnana og framsal ríkisvalds til þeirra og hvernig áhrif þjóðþings verði tryggð við meðferð utanríkismála í víðu samhengi. Verður nokkrum þeirra nánar lýst hér á eftir.

2. Forsaga og gildissvið stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki, 21. gr.

Eina ákvæði stjórnarskrárinnar sem vísar að samskiptum Íslands við önnur ríki er 21. gr. en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Jafnframt er tekið fram að hann geti enga slíka samninga gert *ef þeir hafa í sér fölgjöld afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til*. Ákvæðið kom inn í stjórnarskrána frá 1920 í kjölfar þess að Ísland varð fullvalda ríki og fékk utanríkismál í sínar hendur. Það var þýðing á þágildandi ákvæði 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915. Efni 21. gr. hlaut enga sérstaka athygli né umræður við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 og stendur greinin því óbreytt frá 1920, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs. Danska stjórnarskrárákvæðið sem var fyrirmynd 21. gr. stjórnarskrárinnar tók hins vegar miklum breytingum þegar núgildandi stjórnarskrá Danmerkur var samþykkt árið 1953, eins og nánar verður lýst á eftir.

Hér á landi eins og í flestum ríkjum er gerð þjóðréttarsamninga fyrir hönd íslenska ríkisins og meðferð utanríkismála á hendi framkvæmdarvaldsins (utanríkisráðherra) og þarf ekki að leggja slíka samninga undir samþykki þings nema í sérstökum tilvikum. Forseti lýðveldisins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar er vald hans til að gera samninga við önnur ríki þó aðeins formlegt og að öllu leyti framkvæmt af ráðherra skv. 13. gr. og þarf því meðundirritun hans til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar. Samningsgerðin er því í höndum utanríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Markmið 21. gr. er að tryggja að þrátt fyrir forræði framkvæmdarvaldsins á þessu sviði verði leitað samþykkis löggjafans áður en stofnað er til þjóðréttarskuldbindinga um ákveðin efni.

Með *samningi* í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun, hvort heldur tvíhliða eða marghliða, sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Oft er langur aðdragandi að samþykkt marghliða milliríkjasamninga sem gerðir eru á vettvangi alþjóðastofnana á borð við Evrópuráðið eða Sameinuðu þjóðirnar. Fer þá sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Ís-

² Sjá umfjöllun um þessa þætti m.a. í Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Úlfjótur, 3. tbl. 2007, bls. 399 og Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“. Úlfjótur, 4. tbl. 2008, bls. 555 og Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur* (2006), bls. 399.

lands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundir fara fram, með samningagerð. Samhliða vaxandi alþjóðasamvinnu á síðustu áratugum og æ fleiri sviðum sem samningar ná til færast í aukana að fulltrúar fagraðuneyta taki þátt í samningsgerðinni af Íslands hálfu.

Orðalag 21. gr. um hvenær samþykkis Alþingis er þörf til þess að íslenska ríkið verði aðili að milliríkjasamningi er nokkuð torráðið og á sér m.a. sögulegar skýringar úr danskri stjórnskipan sem hafa aldrei átt við hér á landi. Ákveðnar venjur hafa mótast um skýringu á skilyrðum þess hvenær samþykkis Alþingis er leitað. Með *afsali á landi* er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við þótt yfirfærsla verði á eignarrétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hafa orðin *kvaðir á landi eða landhelgi* verið skýrð svo að með því sé átt við takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Þess vegna eru t.d. samningar, sem veita erlendum ríkjum rétt til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir. Um skýringu á því hvað felst í orðunum *breytinga á stjórnarhögum* í 21. gr. hefur skapast sú venja að leitað er samþykkis Alþingis þegar skuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema breytingar verði gerðar á íslenskum lögum. Loks eru ýmis dæmi þess að ríkisstjórnin hafi leitað eftir samþykki Alþingis ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr.³

Ekki er almennt gert ráð fyrir því að löggjafinn komi að samningsgerðinni sjálfri og hafi þannig bein áhrif á efni hans. Venjan er að þjóðréttarsamningur er lagður fyrir þingið í endanlegri mynd og Alþingi samþykkir með þingsályktun heimild fyrir ríkisstjórnina til að fullgilda hann af Íslands hálfu, án þess að nokkuð svigrúm gefist til að breyta efnislega ákvæðum hans.⁴

3. Helstu álitafni um stjórnarskrárbreytingar

3.1 Aukin áhrif alþjóðasamvinnu á íslenskt réttarkerfi og samfélag

Á síðustu áratugum hefur ítrekað komið til umræðu hvort og þá hvernig stjórnarskráin ætti að taka mið af ört vaxandi áhrifum alþjóðasamvinnu á íslensk lög og réttarframkvæmd og í raun á öll svið samfélagsins. Þar ber hæst aðild Íslands að samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið og lögfestingu hans árið 1993. Enginn alþjóðasamningur hefur haft jafn víðtæk áhrif á íslenskt samfélag og EES-samningurinn. Hann skuldbindur

3 Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Úlfjótur, 3. tbl. 2007, bls. 411 og Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Alþt. 2006-07, þskj. 1293, bls. 7046-7047.

4 Undantekningar má finna frá þessu ef um er að ræða sérlega mikilvæga samninga. Í samningaferlinu við gerð EES-samningsins var náíð samráð haft við utanríkismálanefnd Alþingis á öllum stigum samningsgerðarinnar. Í þeim viðræðum sem nú standa yfir um aðild Íslands að Evrópusambandinu er stuðlað að því að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum þess. Þannig er samráð haft við utanríkismálanefnd áður en samningsafstaða Íslands á einstökum sviðum er samþykkt og reglulegir upplýsinga- og samráðsfundir eru haldnir um framvindu viðræðna. Utanríkisráðherra veitir Alþingi jafnframt reglulega skýrslu um stöðu mála.

Íslenska ríkið til að lögfesta í miklum mæli réttareglur sem eiga sér rætur í alþjóðlegu samstarfi. Þá hefur íslenska ríkið með honum fallist á að koma á fót sérstöku eftirlitskerfi með framkvæmd samningsins, Eftirlitsstofnun og dómstól EFTA.

Þannig er stór hluti innlendra réttarreglna til kominn frá alþjóðaskuld-bindingum og áhrif alþjóðasamstarfs á íslensk lög og réttarskipan eru ótvíræð. Einnig má nefna víðtæk áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga á þróun íslensks réttar og leiddu þeir m.a. til þess að breytingar voru gerðar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995.⁵

Íslenska stjórnarskráin sker sig í meginatriðum úr að tvennu leyti þegar hún er borin saman við stjórnarskrár annarra ríkja þar sem fjallað er um utanríkismál. *Í fyrsta lagi*, er þar hvergi getið heimilda til þess að framselja ríkisvald eða einhvern þátta þess til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að. *Í öðru lagi*, er stjórnarskráin þögul um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Verður nú vikið stuttlega að hvorum þætti um sig.

3.2 Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar birtist kjarni hins óskoraða fullveldis íslenska ríkisins, þar sem hver handhafa þriggja þátta ríkisvaldsins, löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds, skal verða æðstur hver á sínu sviði. Hefur ákvæðið verið túlkað þannig að það girði fyrir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

Ýmis stjórnskipuleg álitaefni vöknudú við aðild Íslands að EES-samningnum, m.a. að verið væri að framselja ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana þannig að farið væri í bága við þetta stjórnarskrárákvæði. Var það niðurstaða skoðunar á eðli samningsins og valdheimildum þessara stofnana að fullgilding og lögfesting samningsins fæli ekki sér framsal ríkisvalds sem útheimti stjórnarskrárbreytingu.⁶ Við ákvörðun um þátttöku í Schengen landamærasamstarfinu nokkrum árum síðar kom umræðan upp á nýjan leik, en með sömu niðurstöðu.

Bent hefur verið á að aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu hafi reynt á þanþol stjórnarskrárinnar og muni gera enn frekar eftir því sem samrunaferlinu í Evrópu vindi fram. Þá hafi þeim nýja veruleika verið mætt með frjálslegri skýringu á stjórnarskránni í nafni breyttra aðstæðna en horft hefði verið fram hjá skorðum sem stjórnarskráin setti við slíku framsali.⁷

Hvað sem öðru líður er ljóst að aðild Íslands að alþjóðastofnunum á borð við Evrópusambandið myndi án vafa fela í sér framsal á löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómvaldi til yfirþjóðlegra stofnana Evrópusambandsins sem ekki gæti orðið að óbreyttri stjórnarskrá. Hafa helstu stofn-

5 Sjá um stöðu alþjóðlegra mannréttindasamninga að landsrétti og tengsl þeirra við ákvæði stjórnarskrárinnar um mannréttindi: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* (2008), bls. 84.

6 Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“. Afmælisrit Þór Vilhjálmsson sjötugur (2000), bls. 77 og 78.

7 Krístrún Heimisdóttir: „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“. Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 2003, bls. 43.

anir sambandsins, framkvæmdastjórnin, ráðherraráðið svo og dómstóll ESB ótvírætt vald til þess að taka bindandi ákvarðanir á sviði allra þessara valdþátta í þeim málefnum sem falla undir sambandið og ber jafnframt að tryggja forgangsáhrif EB-gerða gagnvart innlendum lögum.

Ísland er nú eitt Norðurlandanna með stjórnarskrá sem ekki gerir ráð fyrir þeim möguleika að framselja megi ríkisvald til alþjóðastofnana. Rétt er að huga að því hvort eðlilegt sé að bæta slíku ákvæði inn í stjórnarskrána í ljósi þróunarinnar. Þar verði þá jafnframt tryggt að slík ákvörðun fái sérstaklega vandaða þinglega meðferð og hún verði háð ákveðnum skilyrðum. Í því sambandi má hafa hliðsjón af skilyrðum sem koma fram í öðrum stjórnarskrám, sem nánar verða rakin hér á eftir.

3.3 Áhrif og aðhald Alþingis í utanríkismálum

Í stjórnarskránni er ekki vikið að meðferð utanríkismála eða hver skuli vera áhrif þingsins á mikilvægar ákvarðanir um utanríkismál. Forræði framkvæmdarvaldsins (utanríkisráðherra) í þessum málaflokki er umtalsvert og ljóst að löggjafinn er ekki bær til að taka ákvarðanir um utanríkismál eða setja framkvæmdarvaldinu bindandi fyriræli á því sviði. Hér er þó mikilvægt að hafa í huga að fyrir tilstilli þingræðisreglunnar hlýtur löggjafinn að hafa veigamikil áhrif á ákvarðanir framkvæmdarvaldsins í utanríkismálum. Fari ríkisstjórn þannig ekki að vilja þingsins í þeim efnum getur hún kallað yfir sig þinglega ábyrgð og verður að víkja missi hún traust þess.

Í þeirri framkvæmd sem gildir í dag má greina stjórnskipulegt hlutverk löggjafans varðandi meðferð utanríkisríkismála í fjóra meginþætti. Í fyrsta lagi hefur þingið sérgreint hlutverk sem kemur fram í 21. gr. stjórnarskrárinnar sem áður var lýst, að tilteknir milliríkjasamningar verða ekki gerðir án samþykkis þess. Í öðru lagi setur Alþingi lög um tiltekin málefni á sviði utanríkismála eins og á við um aðra málaflokka og hefur sá þáttur farið vaxandi á síðustu árum á sviðum sem áður voru að mestu leyti á forræði ráðherra.⁸ Í þriðja lagi er löggjafanum ætlað að hafa áhrif á efni ákvarðana sem teknar eru um meiri háttar utanríkismál með því að ríkisstjórninni er þá skylt að hafa samráð við utanríkismálanefnd samkvæmt 24. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Loks hefur Alþingi eftirlit með þeim stjórnvöldum sem fara með utanríkismál eins og á almennt við um eftirlit þingsins með störfum framkvæmdarvaldsins og beitir eftirlitsúræðum samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár og þingskapa-laga til að sinna því hlutverki. Er stjórnvöldum veitt aðhald í ljósi þingræðisreglunnar og það varðar ráðherra jafnframt ábyrgð ef hann fylgir ekki skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá eða almennum lögum í þessum efnum.

Utanríkismálanefnd er ein fastanefnda þingsins samkvæmt 13. gr. þingskapa-laga og samkvæmt 24. gr. laganna skal hún vera ríkisstjórninni *til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál* enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á. Ekki er hins vegar áskilið að samþykki

8 Sem dæmi má nefna lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008, lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008 og lög um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu nr. 73/2007.

nefndarinnar skuli liggja fyrir áður en ríkisstjórnin tekur ákvarðanir um meiriháttar utanríkismál. Skiptar skoðanir hafa verið um túlkun 24. gr. þingskapalaganna m.a. í tengslum við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um stuðning íslenska ríkisins við innrás Bandaríkjamanna í Írak vorið 2003 og hvaða skilning skuli leggja í skyldu til að „bera mál undir“ nefndina. Þar sem ekki er í stjórnarskrá eða lögum kveðið á um beina lagaskyldu ríkisstjórnarinnar til að leita samþykkis þingsins við þessar aðstæður verður ekki séð að brotið hafi verið gegn lögum með þeirri ákvörðun.

Lagaleg skylda ríkisstjórnarinnar til að ráðfæra sig við utanríkismálanefnd um meiri háttar utanríkismál er í reynd óljós og matskennd og engar fastar venjur hafa mótast um hvaða mál falli hér undir. Hefur það í framkvæmdinni ráðist af vilja utanríkisráðherra hverju sinni um hvaða mál er leitað samráðs við nefndina og eru því sveiflur í umfangi þessara starfa hennar eftir því hvaða ráðherra á í hlut. Pólitískt deilumál, á borð við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um stuðning við innrásina í Írak, leiðir í ljós að staða þingsins er veik, þegar kemur að því að meta inntak laga-skyldunnar um samráð. Hefur niðurstaða þess máls orðið til að veikja enn frekar það aðhald sem ákvæðið ætti að veita framkvæmdarvaldinu.⁹

Vert er að huga að því að setja afdráttarlaust ákvæði í stjórnarskrána um skyldu til að hafa samráð við þingið, eftir atvikum við utanríkismálaefnd, áður en ákvörðun er tekin um meiri háttar utanríkismál.

4. Ákvæði í stjórnarskrám annarra Norðurlanda

4.1 Danmörk

Í dönsku stjórnarskránni frá 1953 er nú fjallað um utanríkismál í tveimur ákvæðum, 19. og 20. gr. Í 1. mgr. 19. gr. kemur fram að konungur *fari með utanríkismál*. Þá er skilgreint hvaða þjóðréttarsamningar skuli háðir samþykki þingsins. Auk tilvísunar til samninga sem fela í sér afsal á landi eða aðrar kvaðir, er samþykki þingsins áskilið fyrir aðild að samningum sem kalla á lagabreytingar eða sem eru að öðru leyti mikilvægir. Eins er samþykki þingsins áskilið fyrir uppsögn þjóðréttarsamninga sem það hefur áður samþykkt. Í 2. mgr. koma fram ítarlegar reglur varðandi skilyrði um samþykki þingsins fyrir stríðsrekstri danska ríkisins. Í 3. mgr. 19. gr. er mælt fyrir um stofnun utanríkismálanefndar. Segir jafnframt að ríkisstjórnin skuli ráðfæra sig við nefndina áður en hún tekur ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Þá segir að setja skuli nánari reglur um utanríkismálanefnd í lögum.

Í 20 gr. dönsku stjórnarskrárinnar er fjallað um heimild til þess að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana en þó þannig að 5/6 hluta þingmanna þurfi að samþykkja slíka ákvörðun. Verði tillaga ekki samþykkt með slíkum auknum meirihluta, en þó tilskildum meirihluta fyrir samþykkt lagafrumvarpa, skal hún borin undir þjóðaratkvæði. Þau skilyrði gilda um þjóðaratkvæðagreiðsluna samkvæmt 42. gr. stjórnarskrárinnar

⁹ Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Úlfjótur, 3. tbl. 2007, bls. 455 og 456.

að a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá þurfa að hafna tillögunni til þess að hún teljist felld.

4.2 Noregur

Í 26. gr. norsku stjórnarskrárinnar er fjallað um heimildir konungs til að hefja stríð og semja um frið fyrir hönd ríkisins og til þess að gera þjóðréttarsamninga. Skylt er að leita samþykkis þingsins áður en gerður er samningur sem er sérlega mikilvægur eða krefst breytinga á landslögum.

Nýju ákvæði var bætt í 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar árið 1962. Er þar mælt fyrir um heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að því að tryggja frið og öryggi eða til að tryggja samvinnu um alþjóðlega réttarskipan. Þó þarf að samþykkja slíka ákvörðun með 3/4 hluta þingmanna. Til þess að slíkt samþykki teljist veitt verða a.m.k. 2/3 hlutar þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu, eins og á við þegar samþykktar eru breytingar á stjórnarskránni. Þó gildir ákvæðið ekki um þátttöku Noregs í alþjóðastofnunum þar sem fjallað er um þjóðréttarskyldur sem ekki hafa áhrif að innanlandsrétti.

4.3 Svíþjóð

Sænska stjórnarskráin frá 1974 og finnska stjórnarskráin frá 1999 hafa báðar sérstaka kafla um utanríkismál og samskipti við önnur ríki og eru ákvæði þeirra um efni mun ítarlegri en í dönsku og norsku stjórnarskránni. Í 10. kafla stjórnarskrár Svíþjóðar er fjallað í níu greinum um þessi efni, m.a. um aðstæður þar sem ríkisstjórninni ber að leita samþykkis þingsins fyrir aðild að alþjóðasamningum og/eða framsal til alþjóðastofnana. Ef um ræðir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana þarf slík ákvörðun að hljóta samþykki 3/4 þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, sbr. grein 10.5. Í grein 10.7. er mælt fyrir um stofnun ráðgjafanefndar um utanríkismál sem kosin er af þinginu úr hópi þingmanna, hlutverk hennar og skyldu til að kalla hana saman.

4.4 Finnland

Í 8. kafla finnsku stjórnarskrárinnar (93.-97. gr.) er safnað saman ákvæðum um utanríkismál og samninga við önnur ríki og alþjóðastofnanir svo og um fyrirsvar ríkisins og þátttöku þingsins í meðferð mála hjá stofnunum Evrópusambandsins. Samkvæmt upphafsákvæði kaflans fara forseti Finnlands og ríkisstjórnin sameiginlega með utanríkisstefnu landsins. Þá er þar nánar lýst tilvikum þar sem samþykki þingsins er áskilið fyrir aðild að þjóðréttarsamningum. Ef þjóðréttarsamningar varða gildissvið stjórnarskrárákvæða, þar fellur undir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana, þarf samþykki 2/3 greiddra atkvæða.

5. Samantekt

Íslenska stjórnarskráin hefur ekki fylgt þeirri þróun að endurspegla stóraukin áhrif milliríkjasamninga og annarrar alþjóðasamvinnu á réttarkerfið og innviði samfélagsins. Hefur stjórnarskrám víðast hvar verið breytt m.a. til að tryggja stöðu þjóðþinga á vettvangi utanríkismála og búa til sérstaka farvegi fyrir ákvarðanir um aðild að yfirþjóðlegum stofnunum.

Rétt er að huga að nokkrum breytingum á ákvæðum stjórnarskrárinnar um utanríkismál til að mæta þessum breyttu aðstæðum. Þannig væri rétt að setja skýr fyrirmæli í stjórnarskrá til að tryggja Alþingi bein áhrif á mótun utanríkisstefnunnar og samráð varðandi ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál og tengjast stöðu Íslands í alþjóðasamfélaginu. Með því að veita utanríkismálanefnd stjórnskipulega stöðu þar sem mælt yrði fyrir um slíka samráðsskyldu yrði ríkisstjórn veitt skýrt aðhald í þessum efnunum. Ákvæði um samninga Íslands við önnur ríki þyrfti að færa til nútíma-horfs og taka mið af þeirri framkvæmd sem hefur mótast um það í hvaða tilvikum Alþingi þarf að veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda þjóðréttarsamninga. Því ber að áskilja samþykki Alþingis fyrir aðild að samningum sem kalla á breytingar á íslenskum lögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir. Eins eru rök fyrir því að Alþingi þurfi með sama hætti að samþykkja uppsögn Íslands á þjóðréttarsamningum.

Í ljósi þeirra öru breytinga sem orðið hafa á Evrópusamvinnu sem Ísland tekur þátt í og með tilliti til hugsanlegrar aðildar að Evrópusambandinu eða annarra alþjóðastofnana í framtíðinni eru sterk rök fyrir því að setja almennt ákvæði í stjórnarskrá um heimild til að framselja hluta ríkisvalds til alþjóðastofnana. Jafnframt verði tryggt að ákvörðun um aðild að slíkum þjóðréttarsamningi skuli háð ákveðnum skilyrðum og fái sérstaklega vandaða þinglega meðferð. Þannig mætti t.d. áskilja að markmið slíkra alþjóðastofnana þurfi að lúta að efnahagssamvinnu eða samvinnu um frið og öryggi. Skilyrði væri einnig sett um að afmarka þurfi umfang framsalsins með skýrum hætti í lögum og einnig að framsalið væri afturkræft. Þá væri hægt að áskilja að samþykki aukins meirihluta þingmanna, t.d. 3/4 eða 4/5 hluta þeirra eða þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til að samþykkja aðild Íslands að þjóðréttarsamningi af þessum toga. Þegar litið er til stjórnskipulegs mikilvægis þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds og þeirrar staðreyndar að þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn, er rökrétt og jafnframt lýðræðisleg niðurstaða að hún eigi síðasta orðið.