

Forsætisráðuneytið
Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101, Reykjavík

Reykjavík, 1. feb. 2019

Efni: Greinargerð um tillögu stjórnarskrárnefndar 2013-2016 um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu

I. Inngangur

Í vinnu stjórnarskrárnefndar 2013-2016 var mótuð tillaga að ákvæði sem heimilar framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að. Ekki náðist hins vegar full samstaða um tillöguna í nefndinni og var hún því ekki hluti af frumvarpi til stjórnskipunarlaganna sem forsætisráðherra lagði fram í kjölfar vinnu stjórnarskrárnefndarinnar.¹

Með bréfi dags. 15. janúar 2019 var undirritaðri falið að skýra hvað tillaga stjórnarskrárnefndar 2013-2016 þýðir miðað við gildandi réttarástand. Tillaga stjórnarskrárnefndarinnar er svohljóðandi:

Við 21. gr. stjórnarskrárinnar bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Samningar sem fela alþjóðlegum stofnunum, sem Ísland á aðild að, meðferð tiltekinna valdheimilda ríkisins þurfa samþykki minnst 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Áskilið er að slikur samningur sé í þágu friðar eða efnahagsframfara, þar sé byggt á gagnkvæmum skyldum samningsaðila og að stofnanir virði lýðræðislegar grundvallarreglur. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera á takmörkuðu sviði, skýrt afmarkað og afturkræft.

Nú felur samningur samkvæmt 2. mgr. í sér útfærslu á þegar gerðum samningi án eðlisbreytingar þeirrar samvinnu sem liggur til grundvallar og er þá samþykki meiri hluta atkvæða á Alþingi nægilegt.

II. Gildandi réttarástand

Ekki er að finna í íslensku stjórnarskránni ákvæði sem sérstaklega heimilar framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Eftir undirritun EES-samningsins 2. maí 1992 sköpuðust allharðar deilur um hvort samningurinn væri samrýmanlegur íslensku stjórnarskránni. Þáverandi

¹ Þskj. 1577 — 841. mál. 145. löggjafarþing 2015–2016.

utanríkisráðherra skipaði nefnd fjögurra lögfræðinga² til að leggja mat á hvort samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið bryti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög. Niðurstaða fjórmeninganna var sú að samningurinn stæðist ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar sem væri eina greinin sem kæmi til álita í þessu sambandi.³ Með álitsgerðinni („fjórmeningarálitinu“) var lagður grunnur að þeirri túlkun að íslenska stjórnarskráin veiti svigrúm til framsals ríkisvalds að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Davíð Þór Björgvinsson, prófessor hefur útfært nánar hvernig svigrúmi Alþingis til framsals ríkisvalds sé háttað. Telur hann að færa megi fyrir því veigamikil rök að almenni löggjafinn hafi allmikið svigrúm til að skýra stjórnarskrána að þessu leyti. Í álitsgerð hans dagsettri 30. október 2004⁴ segir að ef lýsa eigi réttarstöðunni á Íslandi í stuttu máli megi segja að í lagaframkvæmd og fræðilegum viðhorfum hafi verið mótuð óskráð regla sem heimili hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli. Erfitt sé að afmarka með skýrum hætti inntak og umfang þessarar reglu, en sé tekið mið af lagaframkvæmd og fræðikenningum geti framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana verið að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirfarandi 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) að framsalið megi ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá,
- viii) að framsalið sé afturkallanlegt.⁵

² Þeirra Þórs Vilhjálmssonar hæstaréttardómara, Gunnars G. Schram prófessors, Stefáns Más Stefánssonar prófessors og Ólafs W. Stefánssonar skrifstofustjóra.

³ Sjá fylgiskjal I með frumvarpi til stjórnskipunarlaga, 29. mál lagt fram á 116. löggjafarþingi, 1992-93.

⁴ *Álitsgerð um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003*. Reykjavík, 30. október 2004, fylgiskjal VII við þskj. 921 – 617 mál lagt fram á 131 löggjafarþingi 2004-2005.

⁵ Sjá einnig Davíð Þór Björgvinsson: „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum IV*, Reykjavík 2003, bls. 220 og Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík 2006, bls. 479.

Auk ofangreindra skilyrða hefur Björg Thorarensen, prófessor talið að einnig þurfi að líta til eftirfarandi atriða við mat á því hvort að framsal valdheimilda standist ákvæði 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar:

- 1) Framsal löggjafarvalds og dómsvalds til alþjóðastofnana myndi að jafnaði teljast viðurhlutameira en framsal framkvæmdarvalds.
- 2) Strangari kröfur yrðu gerðar ef framseldar eru valdheimildir til alþjóðastofnunar til að taka íþyngjandi og bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum heldur en ef ákvarðanir binda aðeins innlend stjórnvöld.
- 3) Gera verður kröfu um þátttökurétt íslenska ríkisins í ákvörðunum sem alþjóðastofnun tekur á grundvelli framseldra valdheimilda og að gagnkvæmni sé gætt, þ.e. önnur aðildarríki að stofnun hafi framselt samsvarandi heimildir.

Þrátt fyrir að ágæt samstaða hafi náðst um að líta beri til ofangreindra skilyrða við mat á því hvort ESB-gerðir, eða aðrir alþjóðasamningar, feli í sér framsal ríkisvalds sem rúmast innan ákvæða íslensku stjórnarskrárinnar, hafa fræðimenn ekki verið sammála um hversu langt sé heimilt að ganga í þeim efnunum. Til að mynda taldi Skúli Magnússon, dósent að „innleiðing tiltekinna reglugerða Evrópusambandsins um eftirlit með fjármálamörkuðum“, með ákveðinni aðlögun, samrýmdist reglum íslenskrar stjórnskipunar með tilliti til framsals valdheimilda.⁶ Björg Thorarensen, prófessor taldi hins vegar að hér væri um að ræða víðtakara framsal ríkisvalds en íslenska stjórnarskráin heimilaði.⁷

Alþingi hefur talið sig hafa allmikið svigrúm til að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar að þessu leyti. Taldi Alþingi þannig m.a. að ofangreindar gerðir á sviði eftirlits með fjármálamörkuðum stæðust ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar. Þá samþykkti Alþingi nýlega upptöku persónuverndarreglugerðar ESB nr. 679/2016 í EES-samninginn, en á grundvelli reglugerðarinnar er ríkisvald framselt til Evrópska persónuverndarráðsins, sem er stofnun sem íslenska ríkið á ekki aðild að. Umdeilt er meðal fræðimanna hvort slíkt framsal ríkisvalds standist ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar, en meirihluti Alþingis taldi svo vera.⁸

⁶ Sjá fylgiskjal XI, álitsgerð Skúla Magnússonar um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit, við tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit). Þskj. 1109 – 681. mál, lagt fyrir á Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016.

⁷ Björg Thorarensen, „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds, þarfar eða óþarfar breytingar á stjórnarskrá?“. *Fullveldi í 99 ár, safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvínssyni sextugum* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017), bls. 139-141.

⁸ Sjá t.d. grein Arnalds Hjartarsonar, héraðsdómara: „Stjórnarskráin, EES-samningurinn og reglur um persónuvernd“, sem birtist í Morgunblaðinu 2. júní 2018.

Á grundvelli alls framangreinds er það mat undirritaðrar að ákveðin óvissa ríki um hvar mörkin liggja. Jafnvel þó að játa þurfi Alþingi talsvert svigrúm við mat á því hvort alþjóðlegar skuldbindingar samræmist íslensku stjórnarskránni ber að hafa í huga að samþykki Alþingis um upptöku ESB-gerða (eða annarra alþjóðasamninga) er engin endanleg trygging fyrir því að framsal ríkisvaldsins samræmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Ákvarðanir teknar á grundvelli gerðanna (af t.d. ESA eða sérstofnunum ESB) kunna að koma til kasta Hæstaréttar á seinni stigum. Hefur dómstóllinn þá endanlegt úrskurðarvald um hvort löggjafinn teljist hafa haldið sig innan ramma íslensku stjórnarskrárinnar með framsali sínu.

III. Tillaga stjórnarskrárnefndar 2013-2016

a) Fyrri liður tillögunnar

Fyrri liður ofangreindrar tillögu stjórnarskrárnefndar 2013-2016 felur í sér að samningar, sem fela alþjóðlegum stofnunum, sem Ísland á aðild að, meðferð tiltekinna valdheimilda ríkisins þurfi samþykki minnst 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Áskilið er að slíkur samningur uppfylli ákveðin skilyrði, sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Framangreind tillaga að stjórnarskrárákvæði, myndi að mati undirritaðrar fela í sér réttarbót, þar sem framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana væri þá heimilt á grundvelli ákvæðis stjórnarskrárinnar sjálfrar í stað óskráðrar reglu líkt og nú er. Breytingin skapar þannig skýrari lagaramma utan um vald Alþingis til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana og hefur í för með sér aukin fyrirsjáanleika.⁹

Það vekur athygli að ekki er með tillögunni lagt til að löggjafarvaldinu verði heimilað að samþykkja hvers konar framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana, sem Ísland á aðild að, heldur eingöngu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Er ákvæðið t.d. ólíkt framsalsákvæði norsku stjórnarskrárinnar að þessu leyti, sbr. 115. gr., sem eingöngu undanskilur framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Noregur á aðild að eða mun eiga aðild að, sem felur í sér vald til að breyta norsku stjórnarskránni.¹⁰ Er það mat undirritaðrar að ekki væri til dæmis heimilt á

⁹ Slíkt ákvæði væri þar að auki útfærsla á þeim ytri fullveldisrétti ríkja sem þau njóta að þjóðarétti og felur m.a. í sér að ríki geta gerst aðilar að alþjóðastofnunum, sjá Bjarni Már Magnússon og Finnur Magnússon, „Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar“. *Frjálst og fullvalda ríki: Ísland 1918-2018* (Sögufélagið, 2018), bls. 175-204.

¹⁰ Ákvæði 115. gr. norsku stjórnarskrárinnar er svohljóðandi: For å sikre internasjonal fred og tryggleik eller fremje internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels fleirtal gje samtykke til at ein internasjonal samskipnad som Noreg er tilslutta eller sluttar seg til, på eit sakleg avgrensa område får råderett som elles ligg hjå dei statlege styresmaktene etter denne grunnlova, men likevel ikkje rett til å endre denne grunnlova. Når Stortinget skal gje sitt samtykke, skal minst to tredjedelar av medlemmene vere til stades, som ved behandling av grunnlovsframlegg.

Føresegnene i denne paragrafen gjeld ikkje ved deltaking i ein internasjonal samskipnad der avgjerdene berre har reint folkerettsleg verknad for Noreg.

grundvelli þeirrar tillögu sem hér liggur fyrir að samþykkja inngöngu Íslands í ESB, þar sem það framsal ríkisvalds sem aðild að sambandinu fæli í sér myndi seint teljast vera „á takmörkuðu sviði“ og „skýrt afmarkað“.

Þau skilyrði sem áskilið er samkvæmt tillögunni, að „samningar sem fela alþjóðlegum stofnunum, sem Ísland á aðild að, meðferð tiltekinna valdheimilda ríkisins“ uppfylli, endurspeglar að mestu leyti þau skilyrði sem mótast hafa í lagaframkvæmd og fræðilegum viðhorfum og fyrr hafa verið rakin. Þó má benda á að ekki er í tillögunni vikið að því skilyrði að framsalið „sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana“ og að „framsalið megi ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá“.¹¹

Að mati undirritaðrar er ósennilegt að stjórnarskrárákvæði í þeirri mynd sem tillagan gerir ráð fyrir muni tryggja að full samstaða náist um, í eitt skipti fyrir öll, hvenær framsal ríkisvalds sé heimilt á grundvelli ákvæðisins og hvenær valdframsal sé komið út fyrir skilyrði þess. Hins vegar fylgir því veruleg réttarbót og aukinn fyrirsjáanleiki að slíkt framsal grundvallist á ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálfar en ekki óskráðrar reglu sem mótast hefur í „lagaframkvæmd“ og á grundvelli „fræðilegra viðhorfa“.

b) Seinni liður tillögunnar

Að því er varðar seinni lið tillögunnar virðist tilgangur hennar vera að greiða fyrir framkvæmd EES-samningsins hér á landi. Í tillögunni segir að ef samningur samkvæmt 2. mgr. felur í sér „útfærslu á þegar gerðum samningi án eðlisbreytingar þeirrar samvinnu sem liggur til grundvallar“ sé samþykki meiri hluta atkvæða á Alþingi nægilegt. Á grundvelli þessa ákvæðis myndi upptaka ESB-gerða í EES-samninginn sem fela í sér afmarkað framsal valds til t.d. ESA einungis þurfa samþykki meiri hluta atkvæða á Alþingi.

Það sem er áhugavert við þessa tillögu, miðað við núverandi réttarástand, er að samkvæmt henni væri einungis heimilt að fela „alþjóðlegum stofnunum, sem Ísland á aðild að“ meðferð tiltekinna valdheimilda ríkisins. Þannig væri samkvæmt ákvæðinu ekki heimilt að framselja vald til sérstofnana ESB, (s.s. Evrópska persónuverndarráðsins). Með öðrum orðum myndi 21. gr. stjórnarskrárinnar með skýrum hætti halda í heiðri tveggja stoða kerfi EES-samningsins og einungis heimila framsal valds til EES-stofnana, sem íslenska ríkið á aðild að, s.s. ESA og EFTA-dómstólinn.

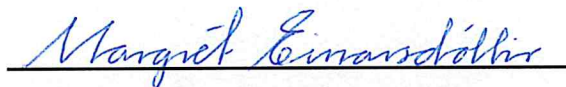
¹¹ Sjá Davíð Þór Björgvinsson: „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“, bls. 220 og Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 479.

Ákvæði 115. gr. norsku stjórnarskrárinnar heimilar, líkt og framangreind tillaga, einungis framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem norska ríkið á aðild að. Norska ríkið hefur hins vegar komið sér framhjá þessu afdráttarlausu banni norsku stjórnarskrárinnar með því að byggja á því að tilteknar ESB-gerðir sem fela í sér framsal valds til sérstofnana ESB og falla undir gildissvið EES-samningsins, feli í sér „óveruleg áhrif“ og því sé heimilt á grundvelli 2. mgr. 26. gr. norsku stjórnarskrárinnar að heimila slíkt framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem norska ríkið á ekki aðild að.¹²

Þessi nálgun norska ríkisins hefur skapað íslenska ríkinu ákveðin vandamál við framkvæmd EES-samningsins (t.d. við upptöku persónuverndarreglugerðarinnar), þar sem norsk stjórnvöld virðast ekki hafa áhyggjur af því að afmarkað ríkisvald sé framselt til sérstofnana ESB, svo lengi sem framsalið hafi „óveruleg áhrif“. Ekki er unnt að útiloka að það kunni að skapa erfiðleika við framkvæmd EES-samningsins að banna framsal ríkisvalds til sérstofnana ESB að öllu leyti, líkt og nú er gert ráð fyrir í tillögunni.

Að lokum vill undirrituð benda á að hugtakið „eðlisbreyting“ í tillögunni kann að koma til með að valda túlkunarerfiðleikum.

Virðingarfyllst,



Margrét Einarisdóttir,

dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík

¹² Sem dæmi má nefna að á árinu 2005 veitti Stórþingið Flugöryggisstofnun Evrópu vald til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart norskum flugrekendum, sbr. reglugerð (EB) 1592/2002 um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu á grundvelli 2. mgr. 26. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Sjá nánari umfjöllun um þetta í grein Eirik Holmøyvik: „Norway’s Constitutional Acrobatics under the EEA Agreement“. Í ritinu *The European Union’s Non-Members. Independence under hegemony?* New York 2015.