Alþingi
Erindi nr. Þ 137/486
komudagur 30.6.2009

Ferill ESB-máls

Minnisblað 25. júní 2009

54. mál

Björg Thorarensen, prófessor
Davíð Þór Björgvinsson, dómari við Mannréttindadómstól Evrópu

Minnisblað þetta er tekið saman að ósk Árna Þórs Sigurðssonar, formanns utanríkismálanefndar Alþingis, og hefur að geyma yfirlit um þau meginatriði sem fram kom í máli okkar á fundi með nefndinni 12. júní sl.

Greina þarf á milli ákvarðana sem eru í eðli sínu pólitískar annars vegar og stjórnskipulegar og/eða lögfræðilegar hins vegar.

Stigin eru þessi:

1. Ákvörðun um að sækja um aðild er í eðli sínu pólitísk. Þær leiðir sem eru stjórnskipulega færar til að undirbúa slíka ákvarðanatöku geta verið af fleiri en einum toga en nefna má þrjár stjórnskipulegar leiðir:

    a. Utanríkisráðherra ber tillöguna uppi í ríkisstjórn (enda um að ræða utanríkismál í almennum skilningi, þótt málið sé þó raunar mjög umfangsmikið og snerti fleiri málaflokka en utanríkismál í þrengri skilningi.
    b. Ríkisstjórnin leitar samþykkis Alþingis með þingsályktunartillögu til að styrkja hið pólitíska umboð. Tvær slíkar tillögur liggja fyrir. Þær eru ólíkar. Önnur gerir ráð fyrir beinu umboði til að sækja um aðild, en hin leggur fyrir utanríkismálanefnd Alþingis að setja af stað vinnu til undirbúnings mögulegri umsókn um aðild. Ekki getur verið ágreiningur um að fyrri tillagan er afdráttarlausari.
    c. Umboðs er leitað til að hefja viðræður í þjóðaratvæðagreiðslu og ákvörðun tekin um það í ríkisstjórn eða með þingsályktunartillögu. Ef þessi leið er valin þarf að setja lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Hvort og að hvaða marki menn vilja skilgreina umboð samningamanna (víkka eða þrengja það), sem og ákvarðanir um skipan eða samsetningu samninganefna (pólitískar, sérfræðilegar, embættislegar) eru alfarið pólitískt úrlausnarefni.

2. Samningaviðræður. Vísað er til fyrri liðar. Skipa þarf að vinnuhópa út frá pólitískum, sérfræðilegum og embættislegum sjónarmiðum. Hér koma ekki sérstök stjórnskipuleg eða lagaleg sjónarmið til skoðunar. Um ESB efni er til staðar mest reynsla og þekking í embættismannakerfi utanríkisráðuneytisins, þótt góða kunnáttumenn meðal embættismanna sé einnig að finna í öðrum ráðuneytum, allt eftir málaflokkum. Æskilegt er þó að hópar stjórnmálamanna og embættismanna fái fræðilegt fulltingi, t.d. úr háskólum landsins og/eða einnig frá erlendum sérfræðingum um málefni ESB.

3. Undirritun samnings. Undirritun samnings leiðir ekki til þess að hann verði bindandi að þjóðarétti enda hlýtur samningurinn að geyma fyrirvara um samþykki Alþingis og stjórnarskrárbreytingar áður en hann verður fullgiltur. Eftir að samningur hefur verið undirritaður leitar ráðherra eftir því að fá hann fullgiltan til þess að hann verði þjóðréttarlega bindandi. Ekki síðar en á þessu stigi er nauðsynlegt að leysa úr álitamálum er varða breytingar á stjórnarskrá og mögulega þjóðaratkvæðagreiðslu, ef svo ber undir. Tekið skal fram að þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild að ESB er ekki stjórnskipuleg skylda. Ákvörðun um að halda þjóðaratkvæðagreiðslu er pólitísk. Á hinn bóginn er hér miðað við að breyting á stjórnarskrá nauðsynleg til þess að Ísland geti gerst aðili að ESB þar sem stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hægt sé að framselja ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana í þeim mæli sem aðild að ESB felur í sér.

4. Ef haldin er þjóðaratkvæðagreiðsla þarf að ákveða hvort hún á að vera bindandi eða ekki.

   a. Ef hún er ekki lagalega bindandi er væntanlega byggt á þeim skilningi að hún sé ráðgefandi, þótt niðurstaðan hafi mikið pólitískt vægi og stjórnmálamenn, sem vilja til hennar stofna muni greiða atkvæði í þinginu í samræmi við niðurstöðuna, hvenær sem hún er haldin, eða eftir atvikum ekki verði flutt þingmál þar sem reynir á aðild. Þó ber að hafa í huga að alþingismönnum ber að fylgja sannfæringu sinni við atkvæðagreiðslu í þinginu og því verða þeir ekki persónulega bundnir af því að fylgja niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu.

   b. Ef hún er bindandi er um að ræða ákvörðun sem ætlað er að binda hendur löggjafans um efni sem annars er á valdsviði hans samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár. Niðurstaða þjóðatkvæðagreiðslu, á hvaða stigi sem hún er annars haldin, getur því aðeins bindandi fyrir löggjafann í lagalegum og stjórnskipulegum skilningi að stjórnarskráin heimili það. Bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla krefst þess vegna breytinga a stjórnarskrá.

5. Frá stjórnskipulegu sjónarmiði eru leiðir ólíkar eftir því hvort þjóðaratkvæðagreiðsla er "ráðgefandi" eða bindandi.

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

(i) Samningaviðræður

(ii) Undirritun samnings

(iii) Þjóðaratkvæðagreiðsla (ef samningur er felldur verða engin frekari skref tekin).

(iv) Breyting á stjórnarskrá, þ.e. samþykki frumvarps – þingkosningar – samþykki að nýju.

(vi) Fullgilding samnings og lögfesting að því marki sem nauðsynlegt er talið.

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

(i) Samningaviðræður

(ii) Undirritun samnings

(iii) Breyting á stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli, sem þarf að fela í sér tvennt:

Heimild til að framselja ríkisvald

Heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við þjóðaratkvæðagreiðslu

(iv) Samþykkt laga sem gera ráð fyrir aðild, en gildistaka skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef lögin eru felld í þjóðaratkvæðagreiðslu taka þau ekki gildi. Ef þau eru samþykkt taka þau gildi og Ísland gengur í ESB.

6. Um það bil sem samantekt þessa minnisblað var að ljúka var borin undir okkur sú leið að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu eftir undirritun aðildarsamnings. Ef hann yrði samþykktur yrði ráðist í nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar, bæði að því er varðar framsal ríkisvalds og heimild til að hafa bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Síðan yrði þing rofið og boðað til kosninga og nýtt þing myndi þá staðfesta stjórnarskrárbreytingarnar en vísa fullgildingu samningsins eða lagafrumvarps um aðild að ESB í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

   Þessi leið er eins konar blanda þeirra leiða sem að framan eru raktar, þar sem haldnar yrðu tvær þjóðaratkvæðagreiðslur (auk kosninga til Alþingis), þar sem önnur yrði ráðgefandi en hin bindandi. Ákvörðun um að halda tvær þjóðaratkvæðagreiðslur er í eðli sínu pólitísk og engin sérstök lagaleg eða stjórnskipuleg rök hníga til þess að hún sé valin fremur en þær sem raktar voru að framan. Það er á hinn bóginn heldur ekkert stjórnskipulega því til fyrirstöðu að fara þessa leið, enda sé að henni lagður stjórnskipulegur grundvöllur með þeim breytingum á stjórnarskrá sem til þurfa til að unnt sé að fara hana. Þetta sýnist fremur þungt í framkvæmd, en gerlegt engu að síður.

7. Ýmsar aðrar leiðir eru færar sem ekki eru ræddar hér sérstaklega, svo sem eins og að ráðast strax í breytingar á stjórnarskrá, áður en sótt er um aðild eða viðræður hefjast, bæði til að skapa heimildir til að framselja ríkisvald og til þess að mæla fyrir um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Með því er öllum stjórnskipulegum hindrunum rutt úr vegi strax í upphafi og ferill málsins verður allur einfaldari. Þessi eða aðrar mögulegar leiðir verða ekki raktar hér að öðru leyti, en sjálfsagt að aðstoða nefndina við að skoða aðra kosti en hér hafa verið gerðir að umtalsefni ef talin er þörf á.