



Alþingi
Erindi nr. P 141/1164
komudagur 28.12.2012

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. desember 2012

Umsögn Heimssýnar um 111. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Þingskjal 510 - Mál nr. 415

Núgildandi stjórnarskrá heimilar ekki framsal ríkisvalds. Ákvæði 111. gr frumvarpsins um framsal ríkisvalds væri því afar veigamikil breyting sem gæti haft afleiðingar fyrir framtíð lýðveldisins.

Ekkert bendir til að þjóðin vilji hafa slíkt ákvæði um framsal ríkisvalds í stjórnarskrá. Þvert á móti var það niðurstaða þjóðfundur að standa bæri vörð um fullveldi landsins. Í ljósi þess að 111. gr. felur í sér mikilvæga breytingu á núverandi stjórnarskrá sem gengur þvert á vilja þjóðfundar, hefði verið nauðsynlegt að kanna í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október, afstöðu kjósenda til framsals ríkisvalds. En það var ekki gert.

Heimssýn varar eindregið við að svo afdrifarík breyting verði gerð á stjórnarskránni nema um hana ríki víðtæk sátt í þjóðfélaginu.

Í sáttmálum ESB kemur skýrt fram að stefnt sé að sífelld nánari samruna aðildarríkja. Afleiðingin er sú að aðildarríkin þurfa að framselja sífelld meira ríkisvald til ESB. Þótt framsalið sé oftast í smáum skrefum eru skrefin mörg og miða öll að því að færa ríkisvald frá þjóðríkjunum til sambandsins. Aðildarríkin hafa flest opnað á slíkt valdframsal í stjórnarskrám sínum.

Svo virðist sem 111. greinin sé beinlínis samin til að búa í haginn fyrir aðild Íslands að ESB. Í ljósi þess að þjóðin hefur ekki samþykkt aðild að ESB, og ekkert bendir til þess að hún muni gera það í bráð, telur Heimssýn því fullkomlega ótímabært að aðlaga stjórnarskrá Íslands að slíkri aðild.

Ísland hefur verið virkur þátttakandi í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi án þess að þurfa að framselja ríkisvald sitt eða fullveldi. Það er mikilvægt að villast ekki af þeirri braut. Sé tiltekið samstarf ekki í boði nema gegn skerðingu á fullveldi þjóðarinnar hlýtur að vera einboðið sleppa því og sinna öðrum tækifærum.

Sjálfstæðið er dýrmætt og ekki sjálfgefið. Víða í Evrópu berjast þjóðir fyrir því að öðlast sjálfstæði og í því samhengi má nefna íbúa Katalóníu, Baskalands og Skotlands. Smærri þjóðir þurfa öðrum fremur að fara gætilega með fullveldi sitt vilji þær ekki glata því.

Ef sú leið yrði ofaná að sett yrði ákvæði um framsal fullveldis í stjórnarskrá væri það lágmarkskrafa að aukinn meirihluta þyrfti á þingi eða í þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem fela í sér framsal ríkisvalds. Í stjórnarskrá Noregs er gerð krafa um $\frac{4}{5}$ greiddra atkvæða á þingi og viðveru $\frac{2}{3}$ þingmanna eigi að framselja ríkisvald.

Einnig ber að vara við óljósu orðalagi um að aðeins þurfi að bera undir þjóðina “verulegt” framsal ríkisvalds. Matskennt orðalag býður fyrir sjáanlega upp á ágreining. Hver á að skera úr um slíkan ágreining? Það er alls ekki ljóst.

Einnig er gerð athugasemd við að í 111. gr. eru engar takmarkanir fyrir því hvað megi ganga langt í framsali ríkisvalds. Eðlilegt væri að setja inn t.d. takmörkun um að aldrei mætti framselja ríkisvald yfir sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar.

Orðalag um að framsal ríkisvalds verði að vera “afturkræft” er sömuleiðis óljóst og gefur auk þess í skyn að afturköllun ríkisvalds sé hægðarleikur. Kostnaður getur einmitt verið verulegur eins og eftirfarandi dæmi sýnir: Við inngöngu í ESB verður Ísland aðili að fríverslunarsamningum ESB (framselur vald sitt til að gera milliríkjasamninga til ESB) og um leið ógildast fríverslunarsamningar Íslands. Strangt til tekið gæti Ísland gengið úr ESB en þá hefði það enga fríverslunarsamninga og ESB hefði hvorki hvata né skyldu til að bjóða Íslandi aðild að EES eða einhver viðskiptakjör yfirleitt. Útganga úr ESB yrði því svo erfið að þjóðin myndi fremur sætta sig við verulegt mótlæti í aðildinni en að leggja í þá þrautagöngu að endurheimta fullveldið.

Þetta dæmi er sett fram til að vekja athygli á hve mikill munur getur verið á því hvort framselt ríkisvald er afturkræft “fræðilega” séð eða “praktískt” séð.

Nefna mætti fjölmörg dæmi um hve erfitt getur reynst að vinda ofan af framsali ríkisvalds. Mótstaðan við afturköllun gæti ekki síst komið frá innlendum hagsmunaaðilum sem hefðu ánetjast framsalinu. Mótstaðan gæti orðið svo mikil að afturköllun væri ekki möguleg. Það er nánast regla að ríkisvald sem er framselt verður í rauninni óafturkræft.

Að lokum er bent á að framsal á ríkisvaldi, hversu lítið sem það er, felur óhjákvæmilega í sér samsvarandi skerðingu á lýðræðislegum rétti kjósenda til að ráða sínum málum. Eftir að ríkisvald hefur verið framselt úr landi, geta kjósendur ekki haft áhrif á hvernig því valdi er beitt, en þeir þurfa engu að síður að lúta því. Dæmi um þetta er að nýlega ákvað ESB að fjárlög aðildarríkja skuli lögð fyrir Brussel og þau vegin þar og metin af embættismönnum áður en þau eru lögð fram og rædd í þjóðþingum. Sífellt fleiri málaflokkar hverfa þannig frá þjóðþingum til ESB og völd kjósenda skreppa saman.

Heimssýn varar eindregið við því að stjórnarskrá opni á framsal ríkisvalds, hvort sem er í stórum eða smáum skömmtum. Ríkisvald verður ekki auðveldlega endurheimt.

Ákvæði 111. gr. fela í sér algerlega ótímabæra breytingu á stjórnarskránni, enda er Ísland ekki aðildarríki að ESB og fátt sem bendir til að það breytist á næstu árum.

fh.Heimssýnar

Frosti Sigurjónsson

Gunnlaugur Snær

Ragnar Arnalds