

Minnisatriði

Alþingi
Erindi nr. P 141/1253
komudagur 8.1.2013

Til utanríkismálanefndar
Frá utanríkisráðuneyti

Varðar: Frumvarp til stjórnarskipunarlags (mál nr. 415)

Utanríkisráðuneytið hefur að ósk utanríkismálanefndar fjallað nánar um VIII. kafla ofangreinds frumvarps, m.a. með hliðsjón af fram komnum spurningum á fundum nefndarinnar með fulltrúum ráðuneytisins 10. og 18. desember sl.

Með skírskotun til þess óskar ráðuneytið að koma á framfæri eftirtöldum athugasemdum við einstök ákvæði VIII. kafla:

VIII. kafli um utanríkismál

109. gr. (meðferð utanríkismála)

Handhöfn utanríkismála, 1. og 2. mgr.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands nr. 100/2012 er meðferð utanríkismála falin einum ráðherra, utanríkisráðherra. Eins og bent er á í athugasemdum við 109. gr. frumvarpsins hefur svo verið allt frá stofnun utanríkisráðuneytis árið 1941. Að þjóðarétti hefur embætti utanríkisráðherra og sérstaka stöðu gagnvart öðrum ríkjum og fjölþjóðastofnunum umfram aðra ráðherra. Auk forsætisráðherra er utanríkisráðherra að jafnaði sá eini sem hefur í krafti embættis síns stöðumboð til að skuldbinda ríkið. Aðrir ráðherrar geta almennt ekki skuldbundið ríkið með samningum við önnur ríki, nema eftir umboði utanríkisráðherra. Það gæti og skapað óvissu um handhöfn utanríkismála í samskiptum við önnur ríki og raskað viðteknum venjum, ef öðrum ráðherrum væri ætluð sjálfstæð sýslan með utanríkismál í stjórnarskrá án frekari skýringa.

Í ákveðnum tilvikum hafa aðrir ráðherrar í umboði utanríkisráðherra annast tiltekna afmarkaða þætti utanríkismála, s.s. viðræður um gerð tvísköttunarsamninga eða fiskveiðisamninga. Það hefur og tíðkast í framkvæmd að aðrir ráðherrar en utanríkisráðherra upplýsi utanríkismálanefnd um einstök mál sem snerta þeirra verksvið. Einnig í þeim tilvikum hefur það verið eftir umboði utanríkisráðherra eða á vettvangi sameiginlegs fundar fagnefndar þingsins og utanríkismálanefndar, með viðkomandi fagráðherra.

Ef sérstakur kafli er helgaður utanríkismálum í stjórnarskrá gefur það ákveðið tilefni til að skapa jafnframt þeim er ber á þeim endanlega ábyrgð – utanríkisráðherra – sambærilega stöðu. Er þá einnig til þess að líta að einni nefnda Alþingis – utanríkismálanefnd – er í VIII. kafla sköpuð sérstök stjórnskipuleg staða umfram aðrar nefndir þingsins.

Veiting upplýsinga og samráð við utanríkismálanefnd, 2. mgr.

Fyrri másl. 2. mgr. 109. gr. virðist vera í samræmi við 93. gr. frumvarpsins og fela í sér áréttingu á skyldu utanríkisráðherra til að veita utanríkismálanefnd upplýsingar um utanríkismál. Sams konar ákvæði hefur verið í þingskapalögum ásamt einstæðu ákvæði um skyldu utanríkismálanefndar til að gæta trúnaðar um upplýsingar sem nefndinni eru þannig veittar. Kemur það til af því að samskipti og samningar við önnur ríki byggjast almennt á gagnkvæmum trúnaði sem nauðsynlegt getur verið að gæta þagnarskyldu um. Á það sérstaklega við áður en mál hafa verið til lykta leidd og þau enn á viðkvæmu stigi. Að þessu

athugðu virðist rökrétt að lögbundin skylda til að gæta trúnaðar um upplýsingar sem miðlað er til utanríkismálanefndar verði einnig tekin upp í stjórnarskrá. Á það sérstaklega við ef á því er hert í síðari málsl. 2. mgr. 109. gr. að samráð skuli haft við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál. Jafnvel þótt það sé í takt við þá stefnu sem mótuð hefur verið um samráð við nefndina síðustu ár, er það umfram þá skyldu sem leiðir af 93. gr. frumvarpsins og fyrri málsl. 2. mgr. 109. gr. er til áréttingar á. Áskilnaði um samráð hljóta því jafnframt að fylgja sams konar heimildir og nú gilda lögum samkvæmt til að áskilja trúnað um upplýsingar sem nefndinni eru veittar.

Aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, 3. mgr.

Aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, sbr. 3. mgr. 109. gr., eru viðkvæmt mál og vandmeðfarið. Ákvarðanir um það myndu oftast en ekki byggjast á viðkvæmum upplýsingum sem skylt gæti verið að gæta um trúnaðar á grundvelli þjóðréttarlegra skuldbindinga. Jafnvel þótt um þau yrði fjallað á þingfundum sem haldnir væru fyrir luktum dyrum verða þingmenn almennt ekki bundnir trúnaði um upplýsingar sem þeim eru veittar, nema á vettvangi utanríkismálanefndar. Ráðuneytið telur því æskilegt að samráð og umfjöllun um töku slíkra ákvarðana fari fyrst og fremst fram á vettvangi utanríkismálanefndar og fari vel saman við að samráði og trúnaði við hana sé sköpuð stjórnarskrárvarin staða skv. 2. mgr. 109. gr.

Þegar til þess er litið að þingræðisvenjan ætti almennt að tryggja að ákvarðanir um að styðja aðgerðir af því tagi sem 3. mgr. 109. gr. tekur til yrðu ekki teknar í trássi við vilja meirihlutans, ætti að áliti ráðuneytisins að koma til álita að falla frá áskilnaði um samþykki Alþingis skv. 3. mgr. 109. gr. Samkvæmt dönskum stjórnalögum þurfa stjórnvöld einvörðungu að leita eftir samþykki þingsins til að beita eigin herafla í aðgerðum af þessu tagi, en ákvörðun um að styðja slíkar aðgerðir yrði tekin að höfðu samráði við utanríkismálanefnd danska þingsins á grundvelli svipaðs ákvæðis og er í síðari málsl. 2. mgr. 109. gr.

Aðgerðir sem undantekning tekur til skv. 3. mgr. 109. gr.

Auk aðgerða sem byggðar eru á ályktunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna telur ráðuneytið ljóst að undanþegnar samþykki Alþingis vegna skuldbindinga að þjóðarétti séu einnig ákvarðanir um að styðja beitingu vopnavalds af hálfu Atlantshafsbandalagsins. Á það fortakslaust við um aðgerðir sem byggðar eru á Washington-sáttmálanum og varða sjálfsvörn aðildarríkis bandalagsins, sbr. uppsetningu eldfauga í Tyrklandi, og aðgerðir byggðar á ályktunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, s.s. aðgerðir í Líbíu, Afganistan og undan ströndum Sómalíu. Byggist aðgerðir bandalagsins á öðrum grundvelli kann þó að vera kallað eftir stuðningi Íslands áður en ákvörðun um að styðja aðgerðina er þjóðréttarlega skuldbindandi, sbr. íhlutun í Kósóvó. Í slíkum tilvikum virðist sem skylt myndi vera að leita eftir samþykki Alþingis áður en heimilt væri að styðja slíkar aðgerðir.

Auk áður nefndra annmarka á að virða trúnaðarskuldbindingar stjórnvalda við undirbúning slíkra ákvarðana, er til þess að líta að krafa um hraða málsmeðferð þegar vá ber að dyrum myndi jafnan vera nokkur, t.d. ef þjóðarmorð er í uppsiglingu eða jafnvel þegar hafíð. Mikilvægt er að ákvæði af þessu tagi hindri ekki Ísland í að vera virkur þátttakandi á alþjóðavettvangi og að stjórnvöld geti brugðist hratt við þegar á þarf að halda, þ.m.t. þegar Alþingi er ekki að störfum. Þykir það enn mæla með því að samráð við utanríkismálanefnd skv. 2. mgr. 109. gr. yrði látið nægja um þessi tilvik eins og önnur mikilvæg utanríkismál.

110. gr. (gerð þjóðréttarsamninga)

Ráðuneytið telur hvorki raunhæft né skynsamlegt að bæta við þá flokka samninga sem háðir eru samþykki Alþingis samningum sem „eru mikilvægir af öðrum ástæðum“. Orðalag af þessu tagi er afar opið fyrir túlkun og flestir samningar geta á einhvern hátt talist mikilvægir. Hætt er við að þrýstingur myndi skapast á að flestir samningar yrðu lagðir fyrir Alþingi. Það myndi kalla á flóknara og tímafrekara fullgildingarferli en ella. Núverandi fyrirkomulag hefur gefist vel og afar fátítt er að þjóðréttarsamningar teljist sérstaklega mikilvægir ef þeir falla ekki undir annan flokkanna tveggja sem þegar leiða til þingmeðferðar. Ef engu að síður er talin þörf á slíkum öryggisventli er að mati ráðuneytisins nauðsynlegt að herða á því með því að skjóta inn *sérstaklega* á undan mikilvægir: „eða eru sérstaklega mikilvægir af öðrum ástæðum“.

111. gr. (framsal ríkisvalds)

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að Alþingi búi áfram að sams konar heimildum og verið hefur til að taka ákvörðun um minniháttar eða óverulegt framsal ríkisvalds. Fari framsal valdheimilda út fyrir þau mörk beri að meta það sem verulegt valdframsal og bera gildi laga þar að lútandi undir atkvæði allra kosningarbærra manna.

Þegar fjallað er um meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við aðrar þjóðir og milliríkjastofnanir telur ráðuneytið vert að hafa í huga að framsal slíkra heimilda er oftast en ekki afar takmarkað og bundið við skýrt afmörkuð tilvik, sem hafa litla almenna skírskotun. Hér má nefna sem dæmi framsal valds til Eftirlitsstofnunar EFTA, m.a. til ákvörðunar sekta í samkeppnismálum, flugöryggismálum og lyfjamálum og til lokunar reikninga í skráningarkerfi ETS.

Jafnvel þótt inntak slíkra heimilda sé vel afmarkað getur það þó falið í sér framsal valds í ríkari mæli en talið yrði heimilt án þjóðaratkvæðis samkvæmt framangreindu, jafnvel þótt breytingar sem í því væru fólgnar myndi yfirleitt mega líta á sem þátttöku í eðlilegri þróun alþjóðlegs samstarfs sem Ísland hefur átt aðild að um árabíl, s.s. á grundvelli EES-samningsins.

Að þessu athuguðu tekur ráðuneytið undir ábendingu í skilabréfi sérfræðingahóps til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um að ástæða sé til að skapa aukið svigrúm að þessu leyti þannig að Alþingi verði gert heimilt að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar í ríkari mæli en talist getur minniháttar, án þess að gildi laga þar að lútandi verði borið undir þjóðaratkvæði. Á móti gæti komið bæði krafa um aukinn þingstyrk að baki slíkum breytingum sem og efnisleg takmörkun, t.d. þannig að framsal valds í slíkum tilvikum mætti ekki varða alla þætti ríkisvalds. Varði framsal valdheimilda alla þætti ríkisvalds myndi bera að telja það verulegt framsal sem bæri skv. meginreglu 2. mgr. 111. gr. frumvarpsins að bera undir þjóðaratkvæði. Samkvæmt því væri t.d. ljóst að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram um aðild að Evrópusambandinu, enda án efa um framsal að ræða sem snertir alla þætti ríkisvalds.

Jafnframt telur ráðuneytið rétt að brott falli skilyrði í 1. mgr. 111. gr. um að einungis sé heimilt að framselja vald til alþjóðastofnunar sem Ísland eigi *aðild að*, enda má líta svo til að skilyrði um þetta sé þegar uppfyllt með aðild Íslands að gerð þjóðaréttarsamnings er heimilar framsal.

112. gr. (skyldur skv. alþjóðlegum samningum)

Ráðuneytið telur varhugavert að kveða á um að lögfestir alþjóðasamningar gangi framur almennum lögum, líkt og lagt er til í 2. mgr. 112. gr. Helgast það m.a. af því að það fer eftir efni samninga hvort hentugra er að lögfesta þá í heild eða innleiða tiltekin ákvæði með breytingu á íslenskum lögum. Því sé ekki rétt að gera upp á milli alþjóðaskuldbindinga með þessum hætti.