

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Helgi Hjörvar, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Össur Skarphéðinsson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Margrét Frímannsdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Kristján L. Möller, Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Mörður Árnason, Einar Már Sigurðarson, Lúðvík Bergvinsson, Jón Gunnarsson, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Katrín Júlíusdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir, Valdimar L. Friðriksson.

1. gr.

Við 21. gr. stjórnarskrárinnar bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samþykki Alþingis þarf að liggja fyrir áður en heitið er þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Höfundar stjórnarskrár lýðveldisins Íslands settu ekki í hana ákvæði um stuðning við eða aðild að stríðsrekstri. Hefur það trúlega þótt þarflaust fyrir herlausa þjóð. Síðan hefur Ísland gerst aðili að alþjóðastofnunum og undirgengist skuldbindingar í þessu efni. Má þar nefna aðild að Atlantshafsbandalaginu og Sameinuðu þjóðunum auk herstöðvarsamningsins við Bandaríkin. Þær skuldbindingar hafa hlotið umfjöllun og samþykki meiri hluta Alþingis.

Á síðustu árum hefur Ísland stutt eða komið að stríðsrekstri umfram þessar alþjóðlegu skuldbindingar. Aðgerðir í Kosovo 1999 og stuðningur við innrásina í Írak 2003 eru dæmi um þetta. Um þessar aðgerðir var ekki tekin ákvörðun á Alþingi, en þó lá fyrir að ríkur þingmeirihluti væri fyrir aðgerðunum í Kosovo. Reyndist hann verulegur, enda full samstaða innan Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins um aðgerðirnar, sem og hjá öllum sjö ríkjunum sem landamæri eiga að svæðinu. Engu af þessu er til að dreifa um stuðning Íslands við innrásina í Írak. Þær miklu og langvinnu deilur sem orðið hafa um þá ákvörðun og hvernig að henni var staðið eru staðfesting þess að skýra þarf lög og heimildir í þessum efnunum.

Lög nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, kveða skýrt á um samráðsskyldu framkvæmdarvaldsins um meiri háttar utanríkismál við utanríkismálanefnd Alþingis. Fyrir því samráði er rík hefð og var hún ef til vill fullnægjandi fyrstu áratugi lýðveldissögunnar. Nú hafa hins vegar einn eða tveir menn skuldbundið Ísland til að styðja innrásina í Írak án samráðs við nefndina. Skilyrðislaus stuðningur ríkisstjórnarinnar við innrásina leiddi til þess að Ísland var umræðulaust sett á lista „hinna viljugu þjóða“. Með því hafa stjórnvöld brotið þingskapalög og gengið gegn vilja meiri hluta íslensku þjóðarinnar. Er af þessu ljóst að ákvæði almennra laga nægja hér ekki heldur er nauðsynlegt að takmarka valdheimildir til jafnalvarlegra aðgerða og stríðs með skýru ákvæði í stjórnarskrá.

Á svipaðan hátt hafa fjölmargar þjóðir, svo sem Danmörk, Þýskaland, Holland og Svíþjóð, takmarkað heimildir ríkisstjórna til stríðsaðgerða. Í Ungverjalandi er krafist aukins meiri hluta á þjóðþinginu til að unnt sé að heimila slíkar aðgerðir, enda talið að breið samstaða þurfi að vera um svo afdrifaríkar ákvarðanir. Leynd og á stundum skortur á lýðræði hefur víða um lönd einkennt öryggis- og varnarmál. Þau viðhorf eru arfur frá tíma einvaldskonunga sem þáðu vald sitt frá guði. Þvert á móti eiga öryggis- og varnarmál ekki aðeins að lúta leikreglum lýðræðis, þeim er ætlað að verja og varðveita lýðræðisskipan okkar. Alþjóðavæðingin hefur hér valdið nokkrum vandkvæðum, því hún kallar á að ríki framselji vald þjóðþinga til alþjóðlegra stofnana. Þeim mun mikilvægara er að ákvarðanir sem þjóðirnar taka umfram alþjóðlegar skuldbindingar séu teknar með lýðræðislegum hætti. Afar brýnt er að sem víðtækust samstaða sé um grundvallarákvarðanir af þessu tagi. Til þess er árangursríkast að opna svo sem kostur er umræðu og umfjöllun um hættur og hættumat og aðgerðir sem á því byggjast.

Í frumvarpi þessu er lagt til að lögfest verði í stjórnarskipunarlögum að forseti Íslands geti ekki með yfirlýsingu eða með samningi við önnur ríki lofað þátttöku eða stuðningi Íslands við stríðsrekstur gagnvart öðru ríki.

Forsetinn gerir samninga við önnur ríki, sbr. fyrri málslíð 21. gr. stjórnarskrárinnar, en lætur ráðherra framkvæma það vald, sbr. 13. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta vald forseta er takmarkað að því leyti að honum er óheimilt án samþykkis Alþingis að gera samninga sem geta falið í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir geta breytt stjórnarhögum ríkisins, sbr. núgildandi ákvæði síðari málslíðar 21. gr. stjórnarskrárinnar. Flutningsmenn leggja til að vald þetta verði takmarkað frekar hvað varðar rétt forseta til að semja við önnur ríki um nokkurs konar þátttöku eða stuðning ríkisins við stríð gegn öðru ríki. Alþingi getur veitt samþykki sitt, sbr. 21. stjórnarskrárinnar, með þingsályktun.

Sérstaða Íslands í samfélagi þjóðanna markast að nokkru leyti af því að það er herlaust ríki. Ísland hefur þó tekið afstöðu til öryggis- og varnarmála með aðild að Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu og herstöðvarsamningi við Bandaríkin. Alþingi hefur fjallað um og veitt samþykki sitt fyrir þátttöku landsins í þessu samstarfi og hefði efni þessa frumvarps ekki áhrif á það. Þannig yrði ekki skylt að bera undir Alþingi ákvarðanir um stríð sem teknar væru með réttum hætti innan stofnana sem Ísland er fullgildur aðili að, svo sem skv. 5. gr. Atlantshafssamningsins eða á vegum Sameinuðu þjóðanna með samþykki öryggisráðsins. Þannig hefur Alþingi þegar skuldbundið Ísland til aðildar að átökum ef á eitt eða fleiri aðildarríki Atlantshafsbandalagsins er ráðist. Ákvörðun um stuðning eða nokkurs konar aðild Íslands að stríði sem háð væri á öðrum grundvelli yrði aftur á móti að hljóta samþykki Alþingis. Hefði ákvæði þetta verið í gildi sl. áratug hefði samþykki Alþingis þurft fyrir árásum NATO-ríkja í Júgóslavíu í tengslum við Kosovo árið 1999. Slíkt samþykki hefði hins vegar ekki þurft þegar Atlantshafsbandalagið lýsti því yfir á grundvelli 5. gr. Atlantshafssamningsins að árásirnar á Bandaríkin í september 2001 væru árásir á öll aðildarríki bandalagsins.

Ákvörðun um stríð eða stuðning ríkis við stríð getur haft veruleg áhrif á stöðu þess og því eðlilegt að vald til að taka slíka ákvörðun verði skipt þannig að samþykki Alþingis þurfi að liggja fyrir áður en loforð um stuðning Íslands er veitt af ráðherra.

Við gerð frumvarpsins hefur m.a. verið tekið mið af skipan þessara mála hjá nokkrum nágrannarríkjum okkar með þeim fyrirvara þó að sum þeirra eru hervædd konungsríki.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Þar sem í frumvarpinu er gerð tillaga um breytingu á stjórnarskránni skal fara eftir ákvæði 1. mgr. 79. gr. hennar verði frumvarpið samþykkt.