

Björg Thorarensen



*Stjórnarskráin og meðferð
utanríkismála*

*Björg Thorarensen, prófessor
við lagadeild Háskóla Íslands*

Efnisyfirlit:

1. Inngangur
2. Uppruni og þróun kenninga um eðli og handhöfn utanríkismála með tilliti til verkaskiptingar handhafa ríkisvaldsins.....
3. Meðferð utanríkismála samkvæmt stjórnlögum Dana og þróun í dönskum stjórnskipunarrétti.....
4. Aðdragandi að setningu íslensks stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki
 - 4.1. Fullveldi Íslands og flutningur utanríkismála til íslenskra stjórnvalda
 - 4.2. Setning stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki og markmið þess
5. Áhrif löggjafans á meðferð utanríkismála og eftirlit með störfum framkvæmdarvalds á því sviði.....
 - 5.1. Hvaða málefni falla undir utanríkismál?
 - 5.2. Stofnun og hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis
 - 5.2.1. Markmið með stofnun nefndarinnar
 - 5.2.2. Breytingar á hlutverki og verkefnum utanríkismálanefndar eftir árið 1991
 - 5.3. Samningar við önnur ríki og samþykki þingsins samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar
 - 5.3.1. Um milliríkjasamninga sem falla undir gildissvið 21. gr.
 - 5.3.2. Sérstaða EES-samningsins og meðferð EES-mála á Alþingi.....
 - 5.4. Áhrif löggjafans á forsvar Íslands gagnvart öðrum ríkjum og afstöðu til mála á alþjóðavettvangi
 - 5.4.1. Samráðsskylda ríkisstjórnar við utanríkismálanefnd
 - 5.4.2. Afstaða Íslands í stofnunum Sameinuðu þjóðanna – Allsherjarþingið og öryggisráðið
 - 5.4.3. Innleiðing refsiaðgerða öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að íslenskum rétti
 - 5.4.4. Lagasetning og mótun utanríkisstefnu varðandi friðargæslu, þróunarsamvinnu og mannréttindi.....
 - 5.4.5. Öryggis- og varnarmál.....
 - 5.5. Alþjóðanefndir þingsins

5.6.	Eftirlit Alþingis með störfum framkvæmdarvaldsins við meðferð utanríkismála
5.6.1.	Eftirlitsúrræði samkvæmt stjórnarskrá og almennum lögum
5.6.2.	Afleiðingar þess að brotið er gegn reglum um þátttöku þingsins við ákvarðanir um utanríkismál
6.	Samantekt og niðurstöður
	Heimildir

-
- Greinin hefur verið yfirfarin og samþykkt af ritrýninefnd Úlfjóts.

1. Inngangur

Markmið þessarar greinar er að varpa ljósi á reglur íslenskrar stjórnskipunar um meðferð utanríkismála, hver handhafa ríkisvaldsins er bær til að taka ákvarðanir um utanríkismál, hvernig er háttað meðferð valds til að taka slíkar ákvarðanir og eftirliti með því. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er fáorð um efnið og er 21. gr. hennar eina ákvæðið sem að þessu snýr. Það fjallar þó aðeins um afmarkaðan þátt utanríkismála, að forseti Lýðveldisins geri samninga við önnur ríki, og ákveðinna tilvika er jafnframt getið þar sem samþykki Alþingis er þörf fyrir aðild að þjóðréttarsamningum. Vegna hins takmarkaða gildissviðs 21. gr. veitir stjórnarskráin litla vísbendingu um hvernig beri að haga meðferð utanríkismála í víðara samhengi í íslenskri stjórnskipun, hvers eðlis þessi málaflokkur er og hvernig handhafar ríkisvaldsins skipta með sér verkum í þessum efnum út frá sjónarmiðum um þrískiptingu ríkisvaldsins samkvæmt 2. gr. hennar. Við fyrstu sýn mætti ætla að svörin séu augljós, ekki síst í ljósi þeirrar órofa venju hér á landi og fyrir-mæla 21. gr., að framkvæmdarvaldið fari að öllu leyti með utanríkismál og samskipti við önnur ríki og í íslenskri stjórnskipun sé ekki gert ráð fyrir frekari afskiptum löggjafans af þeim málaflokki. Auk þess leiðir sjálfkrafa af hinni neikvæðu skilgreiningu á verkefnum framkvæmdarvaldsins að til þess telst öll starfsemi almannavaldsins sem hvorki verður talin til löggjafar né dómgæslu og má ætla að utanríkismál tilheyri hvorugum þeim flokki.¹

Þótt meginreglan sé að utanríkismál séu á forræði framkvæmdarvaldsins og samþykki Alþingis aðeins áskilið þegar í hlut eiga þjóðréttarsamningar af þeim toga sem getið er í 21. gr. stjórnarskrárinnar eru áhrif löggjafans þó meiri en svo. Sterk rök liggja að baki auknum afskiptum þingsins af þessum málaflokki í ljósi ört vaxandi alþjóðasamvinnu eftir miðja 20. öld og áhrifa hennar á alla innviði samfélagsins. Íhlutunarréttur Alþingis endurspeglast í 24. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 þar sem mælt er fyrir um skyldu ríkisstjórnarinnar til þess að ráðfæra sig við utanríkismálanefnd í meiri háttar utanríkismálum.

Í umræðu um stjórnarskrána og utanríkismál á síðustu árum hefur helst verið horft til hugsanlegrar aðildar Íslands að Evrópusambandinu og víðtæks framsals ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana af því tilefni, sem hljóti að kalla á stjórnarskrárbreytingar. Auk þess hefur sprottið ágreiningur um hver skuli vera aðkoma þingsins að mikilvægum ákvörðunum framkvæmdarvaldsins á sviði utanríkismála. Er skemmst að minnast deilna um ákvörðun ríkisstjórnar Íslands að styðja innrás herliðs Bandaríkjanna og fleiri ríkja í Írak vorið 2003. Þar birtist í raun kjarni þeirra álítaefna sem vakna þegar fjallað er um aðkomu löggjafans að utanríkismálum og þá staðreynd að íslensk stjórnskipunarlæg

1 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 335.

gera ekki ráð fyrir afskiptum Alþingis af ákvörðunum um utanríkismál öðrum en þeim sem lúta að tilteknum milliríkjasamningum.

Lítið hefur verið ritað og rætt um ýmis grundvallaratriði tengd stöðu utanríkismála út frá sjónarhorni íslensks stjórnskipunarréttar sem eins af þeim verkefnum sem handhafa ríkisvaldsins hafa með höndum og hvernig beri að haga meðferð þess málaflokks.²

Hér á eftir verður leitast við að greina þau rök sem liggja að baki hugmyndum um eðli valds til að fara með utanríkismál. Lítið verður til fyrstu kenninga 17. og 18. aldar um hvar beri að skipa þessu valdi með tilliti til verksviðs þriggja handhafa ríkisvaldsins. Einnig verður lýst kenningum um efnið og þróun í dönskum stjórnskipunarrétti. Er það nauðsynlegt til að skýra aðdragandann að setningu 21. gr. stjórnarskrárinnar og hvert hún sækir fyrirmynd sína. Fjallað verður um hvernig 21. gr. hefur verið skýrð í framkvæmd og mat lagt á það hverjar eru reglur íslensks stjórnskipunarréttar um meðferð utanríkismála. Þessu næst beinist umfjöllunin að því hvað fellur undir málaflokkinn utanríkismál nútímans og að meðferð þeirra í víðara samhengi. Verður sjónum beint að hlutverki Alþingis á þessu sviði og þeirri framkvæmd sem komist hefur á varðandi þátttöku þingsins í ákvörðunum um utanríkismál, einkum fyrir milligöngu utanríkismálanefndar Alþingis. Kannað verður upprunalegt markmið með stofnun nefndarinnar og áhrif breytinga sem urðu á verksviði hennar og verkefnum í byrjun tíunda áratugarins, einkum vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

2. Uppruni og þróun kenninga um eðli og handhöfn utanríkismála með tilliti til verkaskiptingar handhafa ríkisvaldsins

Þegar fjallað er um meðferð utanríkismála í sögulegu ljósi verður að hafa í huga að samskipti milli ríkja fyrir á öldum voru með mjög ólíkum hætti því sem nú þekktist, á mun þrengri sviðum og lutu fyrst og fremst að málefnum

2 Í *Stjórnskipun Íslands* eftir Ólaf Jóhannesson sem hefur um áratuga skeið verið helsta heimildin um íslenskan stjórnskipunarrétt er umfjöllun um utanríkismál að mestu bundin við 21. gr. stjórnarskrárinnar en lítillega er vikið að meðferð utanríkismála í víðara samhengi. Meira hefur farið fyrir rannsóknum sagnfræðinga og stjórnmalafraeðinga á utanríkismálum 20. aldarinnar og þá einkum á seinni hluta hennar um viðfangsefni tengd öryggis- og varnarmálum með áherslu á kaldastríðstímann. Sjá nánar samantekt Vals Ingimundarsonar um helstu fræðiskrif af vettvangi utanríkismála: „Saga utanríkismála á 20. öld.“ í *Sögu, tímariti Sögufélags*, XXXVIII:2000, bls. 207-227. Þá er saga utanríkisþjónustu Íslands og utanríkismála frá upphafi fram til ársins 1990 rakin í ítarlegu máli í þremur bindum í riti Péturs J. Thorsteinssonar: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál, sögulegt yfirlit*.

sem tengdust stríði og friði. Þótt ýmis samskipti væru milli þjóða voru hugtökin „fullvalda ríki“ eða „þjóðaréttarskuldbindingar“ ekki fastmótuð. Er almennt álitnið að upphafið að mótun þjóðaréttar nútímans megi rekja til friðarsamninga sem gerðir voru árið 1648 í Westfalen í Þýskalandi við lok þrjátíu ára stríðsins sem þá hafði geisað í Evrópu. Þar var m.a. ákveðið að fjöldamörg smáríki innan heilaga rómverska keisaradæmisins fengju stöðu sjálfstæðra ríkja með eigin stjórn og ýmsum gagnkvæmum réttindum og skyldum, eins og að stofna varnarbandalög með öðrum ríkjum. Þessi samningsgerð markaði upphaf þjóðaréttar nútímans í þeim skilningi að viðurkennt var fullveldi ríkja til að taka ákvarðanir í eigin málum og í samskiptum við önnur ríki án nokkurs æðra valds. Samhliða því sem ríkisvald eflidist fóru þverrandi áhrif kirkjulegs valds sem hafði undanfarnar aldir gegnt mikilvægu hlutverki í stjórnskipulaginu.³

Í samræmi við þá skoðun að ríki, sem helstu gerendur á vettvangi þjóðaréttarins, séu sjálfráð um sitt innra skipulag hefur það verið komið undir innra stjórnskipulagi hvers og eins ríkis hvernig meðferð utanríkismála er háttað.⁴ Á tímum einveldis leiddi af sjálfu sér að forræði á samskiptum við önnur ríki var á hendi konungs eins og annað ríkisvald. Þegar kenningar um þriggreiningu ríkisvalds mótuðust á 17. og 18. öld þurfti að taka afstöðu til þess hvert væri eðli utanríkismála og hvar ætti að staðsetja þau innan ramma hinna þriggja greina ríkisvalds. Af fyrstu hugmyndum um skiptingu ríkisvaldsins milli valdhafa má ráða, að vald til að koma fram fyrir hönd ríkisins út á við gagnvart öðrum ríkjum hafi verið skilgreint sem sjálfstætt verkefni, sem félli ekki eðli sínu samkvæmt undir neinn þeirra valdpáttu sem þriggreining ríkisvalds byggir á í dag. Í verkinu *Tvær ritgerðir um ríkisvald* frá árinu 1689 skilgreindi enski stjórn málaheimspekingurinn John Locke samskipti við önnur ríki sem sérstakan valdpátt, svokallað *alþjóðavald*.⁵ Þannig

3 Antonio Cassese: *International Law*, bls. 20 og 21.

4 Í 7. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá 29. maí 1969 er fjallað um hverjir teljast bærir til að koma fram fyrir hönd ríkis við gerð milliríkjasamninga. Þar er gengið út frá því að forseti, forsætisráðherra og utanríkisráðherra séu stöðu sinni samkvæmt bærir til að skuldbinda ríki, sbr. a-lið 2. mgr. Frá sjónarhorni þjóðaréttarins eru ekki að öðru leyti fastmótaðar reglur um hvaða aðrir embættismenn séu bærir til samningsgerðar en það er á forræði ríkjanna sjálfra að ákveða hverjum er falið slíkt umboð, eins og lýst er í öðrum ákvæðum 7. gr. Vínarsamningsins.

5 Enska hugtakið er *federative power* en hér er stuðst við íslenska þýðingu á verkinu *Ritgerð um ríkisvald* sem kom út hjá Hinu íslenska bókmenntafélagi árið 1986, sbr. XII. kafla, 146. mgr., bls. 176. Eins mætti notast við þýðinguna *sambandsvald* sem skírskotar til valds til að stofna til sambands eða bandalaga með öðrum ríkjum. Reyndar virðist Locke sjálfur ekki hafa talið hugtakið *federative power* fyllilega lýsandi, þar sem hann bætir við skilgreiningu valdsins í beinu framhaldi í sömu málsgrein: „Annars stendur mér á sama um hvaða heiti því er valið, svo lengi sem skilst hvað átt er við.“

skiptist ríkisvaldið í þrjá þætti, löggjafarvaldið, framkvæmdarvaldið og alþjóðavaldið. Segir svo um það síðarnefnda:

Þetta þriðja vald felur því í sér rétt til að lýsa stríði og semja frið og taka ákvarðanir um bandalög og samninga við aðrar þjóðir og öll samskipti við einstaklinga eða samfélög utan ríkisins.⁶

Þá segir nánar um eðli og meðferð þessa valds:

Þótt framkvæmdarvaldið og alþjóðavaldið séu aðgreind í sjálfu sér, þá skyldu þau síður aðgreind í raun eða falin ólíkum aðilum, því báðar þessar tegundir valds kalla á afl alls samfélagsins sér til liðveislu og það er nánast ómögulegt að láta allt afl samfélagsins í hendur tveggja aðila sem standa jafnfætis þannig að hvorugur hafi yfir hinum að segja og ef framkvæmdarvaldið og alþjóðavaldið eru á höndum ólíkra aðila, sem hvor um sig getur aðhafst án hins þannig að afl almennings þurfi að hlýða skipunum úr tveim áttum, þá er hætt við upplausn og hruni ríkisins.⁷

Í kenningum Charles de Secondat Montesquieu um þrískiptingu ríkisvalds frá miðri 18. öld var fjallað um eðli valdsins til að hafa samskipti við önnur ríki. Í umfjöllun sinni um enska stjórnskipun í ritinu *De l'Esprit des Lois* frá 1748 vísar Montesquieu til þess að það teljist aðgreindur þáttur ríkisvalds og segir: „Í hverju ríki er þrenns konar vald: löggjafarvaldið, vald til að framkvæma það sem grundvallast á rétti þjóðanna og vald til að framkvæma það sem grundvallast á landsrétti.“⁸ Þá er gerð nánari grein fyrir því að í meðferð mála tengdum lögum þjóðanna felist heimild til að lýsa yfir stríði eða semja um frið og vernda ríkið fyrir innrásum. Síðastnefnda valdþáttinn greinir Montesquieu síðan frekar niður í tvo aðskilda þætti, framkvæmdarvaldið og dómsvaldið og færir rök fyrir mikilvægi þess að vald löggjafa, framkvæmdarvalds og dómsvalds sé ekki á sömu hendi, en á þessu byggir hinn hefðbundna kenning um þrískiptingu ríkisvaldsins sem er grundvöllur stjórnskipunar flestra lýðræðisríkja í dag.⁹ Í skrifum heimspekingsins Jean-Jacques Rousseau frá 1764, eins helsta stjórnspekings upplýsingaraldarinnar, um uppruna og eðli ríkisvalds víkur hann að meðferð valds til að gera samninga við önnur ríki. Hann bendir

6 John Locke: *Ritgerð um ríkisvald*, XII. kafli, 146. mgr., bls. 176.

7 Sama heimild, 148. mgr. bls. 177.

8 Charles de Secondat Montesquieu: *De l'Esprit des Lois (Andi laganna)*, XI. bók, VI. kafli, bls. 163 og er frumtextinn eftirfarandi: „Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoir: la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.“

9 Sama heimild bls. 152 o. áfr. Nánari umfjöllun um kenningar Montesquieu hvað varðar handhöfn valds til að fara með utanríkismál má sjá í doktorsriti Helle Krunke: *Den udenrigspolitiske Kompetence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, bls. 115-122.

á að það sem mestu skipti fyrir borgarana sé að lögin séu virt, eignarétturinn og mannhelgi. Sé það tryggt geti stjórnin séð um samningsgerð við önnur ríki.¹⁰

Í ríkjum með stjórnskipulagi þar sem byggt er á þrískiptingu ríkisvaldsins hefur í framkvæmdinni lítið verið lagt upp úr því að skilgreina til hlítar valdið til að fara með utanríkismál eða hvaða valdhafi fari með handhöfn þess. Hefur nánast verið sjálfgefið að framkvæmdarvaldið fari með þann málaflokk enda séu fyrir því mörg hagkvæmnisrök. Þannig er framkvæmdarvaldið talið best til þess fallið þar sem innan vébanda þess er til staðar næg sérþekking og kerfi embættismanna til að annast dagleg samskipti við sendimenn annarra ríkja eða ræða viðkvæm trúnaðarmál sem geta varðað mikilvæga hagsmuni ríkisins eða öryggi þess og varnir.¹¹ Þá kann að vera þörf á sérstakri leynd yfir milliríkjasamskiptum, einkum á stigi samningsgerðar sem unnt er að tryggja innan utanríkisþjónustunnar í diplómátskum samskiptum.¹²

Í samræmi við fyrstu kenningar um eðli utanríkismála hefur yfirleitt verið lítið svo á að þau lúti öðrum reglum heldur en á við um meðferð stjórnsluvalds sem er meginverkefni framkvæmdarvaldsins. Þessi málefni eru því gjarnan talin falla undir *forræði* þjóðhöfðingja sem handhafa framkvæmdarvaldsins, einkum í konungsríkjum, þó vitaskuld á ábyrgð ráðherra eða ríkisstjórnar. Utanríkismál eru þó talin frábrugðin stjórnsluverkefnum framkvæmdarvaldsins að því leyti að þau séu ekki háð því að lagastof sé fyrir ákvörðunum og þeim verði ekki breytt eða settar skorður með lögum.¹³ Með *forræði* framkvæmdarvaldsins á utanríkismálum er átt við að lög-gjafinn sé ekki bær til að taka ákvarðanir um utanríkismál eða setja framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli á því sviði. Hér er þó mikilvægt að hafa í huga að fyrir tilstilli þingræðisreglunnar hlýtur lög-gjafinn að hafa veigamikil áhrif á ákvarðanir framkvæmdarvaldsins í utanríkismálum. Fari

10 Jean-Jacques Rousseau: *Lettres écrites de la montagne (Bréf skrifuð á fjalli)*, VII. bréf. Í franska frumtextanum segir: „Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger: ce n'est pas de là que viendront vos dangers les plus à craindre.“ Af þessu má sjá að Rousseau hefur ekki talið að utanríkismál hefðu áhrif á stöðu borgaranna að innanríkisrétti.

11 Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, bls. 272.

12 Poul Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, bls. 479.

13 Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret I*, bls. 380. Alf Ross skilgreinir nánar *forræði* konungs/ríkisstjórnarinnar (d. *regeringens prerogativ*) í utanríkismálum sem þátt í stjórnarskrár-bundnu ríkisstjórnarvaldi (d. *regeringsakter*) og beri að greina sem slíkt frá stjórnsluvaldi (d. *forvaltningsakter*) framkvæmdarvaldsins. Í enski stjórnlagaræði er rætt um málefni sem falla undir *forræði* krúnunnar (e. *prerogative of the Crown*), en þar undir falla utanríkismál (e. *the Royal Prerogative in foreign affairs*). Sjá nánar E.C.S. Wade og A. W. Bradley: *Constitutional and administrative law*, bls. 249 o. áfr.

ríkisstjórn þannig ekki að vilja þingsins í þeim efnum getur hún kallað yfir sig þinglega ábyrgð og verður að víkja missi hún traust þess.¹⁴

Frá upphafi kenninga um forræði framkvæmdarvalds á utanríkismálum hefur þó verið talið nauðsynlegt að tryggja beina aðkomu löggjafans að tilteknum ákvörðunum um afstöðu ríkisins til annarra ríkja. Þrátt fyrir sérstakt eðli utanríkismála geta ákvarðanir á þessu sviði í raun haft mikil áhrif á stöðu og jafnframt innviði ríkisins. Það er því í samræmi við grunnreglur lýðræðis að samþykki löggjafans sé áskilið í vissum tilvikum. Því hafa frá öndverðu verið ákvæði í stjórnarskrám Evrópuríkja sem setja skilyrði um samþykki þingsins á tilteknum ákvörðunum um utanríkismál. Á það einkum við þegar um er að ræða samninga við önnur ríki sem fela í sér afsal landsvæðis, skuldbindingu um ríkisútgjöld eða aðrar kvaðir á ríkið. Eftir lok fyrri heimsstyrjaldarinnar óx þeim skoðunum einnig fylgi að auka þyrfti áhrif löggjafans á fleiri þætti utanríkismála, sérstaklega varðandi ákvarðanir um að taka þátt í stríði við önnur ríki. Voru því sett í margar stjórnarskrár ákvæði um að samþykki þjóðþinga væri áskilið til að lýsa yfir stríði eða friði og sérstakar þingnefndir voru stofnaðar til að eiga samráð við ríkisstjórn um mikilvæg utanríkismál.¹⁵

Á seinni hluta 20. aldar hafa samskipti ríkja og áhrif alþjóðasamvinnu á innanlandsrétt og alla innviði samfélagsins færst í nýjar víddir. Eru aðstæður nú gerólíkar þeim sem voru uppi þegar stjórnspekingar 17. og 18. aldar skilgreindu eðli utanríkismála. Nýrri stjórnarskrár hafa í auknum mæli tekið mið af þessum breyttu aðstæðum. Þar eru yfirleitt ákvæði sem tryggja beina aðkomu þjóðþinga að utanríkismálum, einkum um skyldu ríkisstjórnar til að hafa samráð við þingið eða sérstakar nefndir innan vébanda þeirra um tiltekin utanríkismál.¹⁶ Þá eru ótalin sérstök ákvæði í stjórnarskrám velflestra Evrópuríkja sem veita löggjafanum heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Slíkum ákvæðum var bætt inn í stjórnarskrár eftir lok síðari heimsstyrjaldar vegna aukins hlutverks alþjóðastofnana á borð við Sameinuðu þjóðirnar og Evrópubandalögin.¹⁷

14 Jørgen Albæk Jensen: „Folketinget og udenrikspolitikken“ í ritinu *Parlamentismen – Hvem tog magten?* Gorm Toftegaard Nielsen (ritstj.), bls. 118.

15 Poul Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, bls. 481.

16 Sem dæmi má nefna að 10. kafli sænsku stjórnarskrárinnar frá 1975 og 9. kafli finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999 eru helgaðir samskiptum við önnur ríki. Í báðum stjórnarskránum er skilgreind valdbærni handhafa framkvæmdarvaldsins á vettvangi utanríkismála og mælt fyrir um hlutverk utanríkismálanefndar þjóðþinganna sem samráðsvettvangs um utanríkismál. Þá mælir 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 fyrir um skyldu ríkisstjórnarinnar til samráðs við utanríkismálanefnd (d. *udenrigspolitisk nævn*) eins og nánar verður rakið í 3. kafla.

17 Í stjórnarskrám allra annarra norræna ríkja en Íslands eru nú ákvæði af þessum toga, sbr. 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar, 10.5. gr. sænsku stjórnarskrárinnar og 94. gr. finnsku stjórnarskrárinnar.

Þótt markmið þessarar greinar sé einkum að fjalla um samspil framkvæmdarvalds og löggjafarvalds í meðferð utanríkismála er ekki hægt að láta hjá líða að huga að álítaefnum um áhrif þriðja þáttarins, dómssvaldsins, og heimildir þess til að endurskoða ákvarðanir sem teknar eru á þessum vettvangi. Sérstaða ákvarðana varðandi samskipti við önnur ríki birtist einmitt í því að dómstólar hafa almennt ekki verið taldir bærir til að endurskoða ákvarðanir af þeim toga og þar eigi ekki við að öllu leyti sömu sjónarmið og varðandi úrskurðarvald dómstóla um embættistakmörk yfirvalda.¹⁸ Dæmigerðar umdeildar athafnir framkvæmdarvaldsins sem reynt gæti á í þessu sambandi væri ákvörðun ríkisstjórnar að ráðast með hervaldi eða lýsa stríði á hendur öðru ríki. Þá má einnig nefna sem dæmi ákvörðun um að slíta stjórnmalasambandi við annað ríki. Rök á bak við sjónarmið um að úrskurðarvaldi dómstóla séu sett takmörk að þessu leyti geta byggt á því að slík ákvörðun sé ekki byggð á innlendum réttarreglum og dómstólar geti því ekki endurskoðað lögmati hennar. Ákvörðun um að beita hervaldi gegn öðru ríki eða um slit stjórnmalasambands sé þannig í eðli sínu pólitísk án skilyrðis um að hún hvíli á sérstakri lagaheimild eða annarri innlendri réttarheimild og það sé ekki hlutverk dómstóla að hafa afskipti af slíkum ákvörðunum nema alvarlegir ágallar hafi verið á meðferð máls.¹⁹ Er því álítaefni hvort sakarefnið teljist þannig vaxið að lög og landsréttur nái til þess eða hvort það er skilið undan lögsögu dómstóla samkvæmt venju eða eðli sínu. Þá geta skilyrði réttarfarslaga um lögvarða hagsmuni leitt til þeirrar niðurstöðu að kröfu um efnislega úrlausn um slíka ákvörðun verði vísað frá

18 Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret I*, bls. 380. Sjá einnig Helle Krunke: *Den udenrigspolitiske Kompetence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, bls. 4 og 5.

19 Ole Spierman: *Moderne Folkeret*, bls. 182 og 183. Þess má geta að í nýlegum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 14. desember 2006 í máli *Markovic o.fl. gegn Ítalíu* (mál nr. 1398/03) var til úrlausnar kæra um að ítalskir dómstólar hefðu vísað frá máli um ákvörðun þarlandra stjórnvalda ásamt öðrum NATO-ríkjum um að gera loftárás á höfuðstöðvar serbneska ríkisútvarpsins í Belgrad 23. apríl 1999. Mannréttindadómstóllinn benti á að frávisun ítalskra dómstóla á kröfunni væri rökstudd með vísan til takmörkunar á valdi dómstóla til að endurskoða utanríkispólitískar ákvarðanir eins og varðandi stríðsrekstur. Slík takmörkun á úrskurðarvaldi dómstóla bryti ekki gegn rétti kæranda til aðgangs að dómstólum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu. Sjá nánar 114. og 115. mgr. dómsins. Þá má benda á að danskur dómstóll vísaði nýlega frá kröfu félagasamtaka, sem kröfðust þess að viðurkennt yrði að ákvörðun dönsku ríkisstjórnarinnar og þingsins frá 21. mars 2003 um stuðning Danmerkur við innrás Bandaríkjahers í Írak væri andstæð stjórnarskránni. Var frávisunin byggð á því að stefnendur í málinu hefðu ekki sýnt fram á að þeir hefðu lögvarða hagsmuni af því að fá dómsúrlausn um kröfur sínar og jafnframt var því hafnað að 6. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu verndaði rétt þeirra til þess. Sjá dóm Eystri-Landsréttar Danmerkur frá 11. apríl 2007 í málum nr. B-3130-05 og B-3606-05.

dómi.²⁰ Á hinn bóginn vakna vafalaust álitæfni um það hvort ákvörðun stjórnvalda um að beita vopnavaldi gegn öðru ríki sé andstæð alþjóðalögum. Kemur þá í hlut alþjóðlegra dómstóla á borð við Alþjóðadómstólinn í Haag að skera úr um hvort þjóðréttarbrot hafi átt sér stað.²¹

3. Meðferð utanríkismála samkvæmt stjórnlögum Dana og þróun í dönskum stjórnskipunarrétti

Til að skilja bakgrunn og markmið 21. gr. stjórnarskrár lýðveldisins um að forseti geri samninga við önnur ríki er nauðsynlegt að horfa til baka til tímans áður en Ísland varð fullvalda ríki árið 1918 og tók sjálft við sínum utanríkismálum, þótt Danir færu áfram með utanríkismál í umboði Íslendinga fram að lýðveldisstofnun. Ákvæðið var sett í íslensku stjórnarskrána frá 1920 að beinni fyrirmynd úr þágildandi dönskum stjórnlögum, en átti sér nokkra sögu í dönskum stjórnskipunarrétti sem vert er að beina sjónum að, enda birtist þar í raun forsaga íslenska stjórnarskrárákvæðisins. Einnig verður lýst í stuttu máli veigamiklum breytingum sem voru gerðar á dönskum stjórnлагаákvæðum um utanríkismál um miðja 20. öldina og helstu röksemdum að baki þeim.

Ákvæði um utanríkismál var í 23. gr. fyrstu stjórnarskrár Danmerkur (*Danmarks riges Grundlov*) frá 5. júní 1849. Þar var mælt fyrir um að konungur lýsti yfir stríði og semdi um frið, stofnaði til sambands og viðskiptasamninga og segði þeim upp; þó gæti hann ekki án samþykkis þingsins afsalað nokkrum hluta landsins, ráðstafað tekjum ríkisins eða stofnað til annarra íþyngjandi kvaða.²² Hér voru aðeins tilgreindir tvenns konar milliríkjasamningar, þ.e. um samband milli ríkja og viðskiptasamningar. Þótt orðalagið væri þröngt var það í framkvæmdinni túlkað svo að það gilti almennt

20 Sjá um þessi réttarfarsskilyrði íslensks réttar ákvæði IV. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 einkum, 24. og 25. gr.

21 Þjóðréttarreglur nútímans byggja á grundvallarreglunni um almennt bann við beitingu vopnavalds í milliríkjasamskiptum og endurspeglast það í 4. mgr. 2. gr. stofnskrár Sameinuðu þjóðanna frá 1945. Samkvæmt ákvæðum stofnskrárinnar eru aðeins viðurkenndar þær undantekningar að ríki hefur rétt til sjálfsvagnar og öryggisráðið getur ákveðið beitingu vopnavalds gegn ríki að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Sjá nánar Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kaflar úr þjóðarétti*, bls. 135 o. áfr.

22 Ákvæðið var svohljóðandi: „Kongen har den høieste Myndighed over Land- og Sømagten. Han erklærer Krig og slutter Fred, samt indgaaer og ophæver Forbund og Handels-traktater; dog kan han derved ikke uden Rigsdagens Samtykke afstaae nogen Deel af landet, raade over nogen Statsindtægt eller paadrage Staten nogen anden bebyrdende Forpligtelse.“ Sjá Henning Koch og Kristian Hvidt: *Danmarks Riges Grundlove*, bls. 32.

um gerð þjóðréttarsamninga.²³ Að öðru leyti var sjálfgefið að konungur hefði forræði á meðferð utanríkismála, þótt það væri ekki sérstaklega tilgreint í ákvæðinu. Í dönsku stjórnarskránni frá 28. júlí 1866 urðu nokkrar breytingar á ákvæðinu og jafnframt fluttist það í 18. gr. hennar. Í niðurlagi þess var þá mælt fyrir um að konungur gæti ekki gert neina slíka samninga sem hefðu fólgið í sér afsal eða kvaðir á landi eða horfðu til breytinga á stjórnarhögum (*d. som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold*). Ástæðu þessara niðurlagsorða má rekja beint til deilna sem staðið höfðu um stöðu hertogadæmanna Slésvíkur og Holtsetalands gagnvart Danakonungi og samkomulagi um stjórnlæg ríkjanna frá 1855. Eftir að upprunalegt tilefni reglunnar var ekki lengur fyrir hendi þótti fremur óljóst hvernig ætti að skýra stjórnarskrárákvæðið að þessu leyti. Var í fyrstu byggt á því í fræðikenningum að þetta vísaði aðeins til milliríkjasamninga sem kölluðu á stjórnarskrárbreytingar.²⁴ Þeim kenningum óx þó fylgi þegar kom fram á 20. öldina að túlka bæri regluna rúmt og hún ætti við í þeim tilvikum þar sem lagabreytingar væru nauðsynlegar vegna aðildar að þjóðréttarsamningum. Það samrýmdist einnig þeirri framkvæmd sem mótast hafði um hvaða þjóðréttarsamningar voru lagðir fyrir þingið til samþykktar.²⁵ Í dönsku stjórnarskránni frá 10. september 1920 voru gerðar breytingar á 18. gr. á þann veg, að samþykki þingsins var nú áskilið fyrir því að konungur lýsti yfir stríði eða semdi um frið. Eftir þetta stóð ákvæði 18. gr. um utanríkismál óbreytt í 33 ár.

Í dönsku grundvallarlögunum frá 28. maí 1953, sem er núgildandi stjórnarskrá Danmerkur, voru gerðar margþættar breytingar og viðbætur á ákvæðum um utanríkismál, að undangenginni ítarlegri rannsókn á stöðu og þróun þessara mála undanliðna áratugi.²⁶ Er nú fjallað um utanríkismál í tveimur ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar, 19. og 20. gr. Eftir sem áður er mælt

23 Hugtakið „samband“ byggði á gömlum merg og mátti rekja allt aftur til V. gr. dönsku konungslaganna frá árinu 1665, sem mælti fyrir um að konungur stofnaði til og sliti sambandi við önnur ríki. Í sögulegu ljósi var orðalaginu „að stofna til sambands og viðskiptasamninga og segja þeim upp“ ætlað að ná til allra milliríkjasamninga sem þá tíðkaðist að gera. Sjá nánar Max Sørensen: „Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens §18,“ í Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, Bilag 6. Rigsdagstidenden, tillæg A 1952-1953, bls. 3713 og 3714.

24 Knud Berlin: *Den danske Statsforfatningsret*. 2. bindi – I, bls. 176 og 177.

25 Max Sørensen: „Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens §18,“ í Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, Bilag 6. Rigsdagstidenden, tillæg A 1952-1953, bls. 3715 og 3716.

26 Sjá einkum greinargerð Max Sørensen sem áður hefur verið vísað til: „Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens §18.“ Hún var sérstakt fylgiskjal með tillögum dönsku stjórnarskrárnefndarinnar sem undirbjó frumvarp til nýrrar stjórnarskrár. Sbr. Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, Bilag 6. Rigsdagstidenden, tillæg A 1952-1953.

fyrir um að konungur fari með samningsgerð við önnur ríki, en mun ítarlegri ákvæði voru sett um meðferð utanríkismála í stærra samhengi og um aðkomu þingsins að þeim. Helstu breytingarnar sem voru gerðar og markmið þeirra voru í meginatriðum eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er nú tekið fram í 1. mgr. 19. gr. að konungur fari með *utanríkismál*. Með þessu var áréttað að framkvæmdarvaldið (ríkisstjórnin) færi með utanríkismál almennt, en ekki aðeins afmarkaðan þátt þeirra sem fælist í samningsgerð við erlend ríki.

Í öðru lagi var nánar skilgreint og rýmkað orðalag um hvaða þjóðréttarsamningar skuli háðir samþykki þingsins. Segir nú í 1. mgr. 19. gr., auk tilvísunar til samninga sem fela í sér afsal á landi eða aðrar kvaðir, að *samþykki þingsins sé áskilið fyrir aðild að samningum sem kalla á lagabreytingar eða sem eru að öðru leyti mikilvægir* (d. *til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendigt eller som i øvrigt er af større betydning*). Eins er tekið af skarið um að samþykki þingsins sé áskilið fyrir uppsögn þjóðréttarsamninga sem það hefur áður samþykkt.

Í þriðja lagi voru settar ítarlegri reglur varðandi skilyrði um samþykki þingsins fyrir stríðsrekstri danska ríkisins í 2. mgr. 19. gr.

Í fjórða lagi kom það nýmæli inn í 3. mgr. 19. gr. að þar er mælt fyrir um stofnun utanríkismálanefndar (d. *det udenrigspolitiske nævn*). Segir jafnframt að ríkisstjórnin skuli ráðfæra sig við nefndina áður en *hún tekur ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál*. Þá segir að setja skuli nánari reglur um utanríkismálanefnd í lögum. Markmið með þessari breytingu var að styrkja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og setja skýrar reglur um að það gæti haft áhrif á mikilvægar utanríkispólítískar ákvarðanir, þótt ekki væri um milliríkjasamninga að ræða.²⁷ Með nýja stjórnarskrárákvæðinu er tekið af skarið um að bein skylda hvílir nú á ríkisstjórninni í þessum efnum þótt fallist sé á að hún hafi nokkurt svigrúm til að meta hvaða utanríkismál teljist falla undir skilgreininguna.²⁸

Í fimmta lagi kom það nýmæli inn í 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar árið 1953 að þar er heimild til að ákveða með lögum framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem settar eru á fót með milliríkjasamningum. Samkvæmt 2. mgr. lúta slíkar ákvarðanir löggjafans þó sérstaklega ströngum kröfum og þurfa samþykki 5/6 hluta þingmanna. Fáist ekki slíkur aukinn meirihluti, en þó venjulegur meirihluti sem þarf til samþykktar lagafrumvarpa, skal frum-

27 Helle Krunke: *Den udenrigspolitiske Kompetence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, bls. 109-111. Um dönsku utanríkismálanefndina gilda nú lög nr. 54 frá 5. mars 1954. Hún tók við störfum utanríkismálanefndar danska þingsins sem var sett á fót árið 1923 með almennum lögum, nr. 137, 13. apríl 1923. Samkvæmt þeim lögum skyldi ríkisstjórnin, *eins og unnt væri*, leggja fyrir nefndina meiri háttar utanríkismál.

28 Max Sörensen: *Statsforfatningsret*, bls. 285.

varpið lagt í þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Ástæðan fyrir þessu nýja ákvæði var að eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar skapaðist víðtæk samstaða meðal ríkja um að auka alþjóðasamvinnu og setja á fót alþjóðastofnanir til að vinna að sameiginlegum hagsmunum, en það kallaði jafnframt á að ríki framseldu ríkisvald til slíkra stofnana að einhverju marki á ákveðnum sviðum.²⁹ Eitt fyrsta skrefið í þeim efnum var stofnun Sameinuðu þjóðanna árið 1945 með það meginmarkmið að tryggja frið og öryggi í heiminum en auk þess átti sér stað víðtækt framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana á vegum Evrópubandalaganna. Ekki er þó markmið þessarar greinar að reifa frekar þann þátt alþjóðasamvinnu hér.

Við setningu dönsku grundvallarlaganna árið 1953 urðu þáttaskil varðandi skilgreiningu á eðli og meðferð utanríkismála í danskri stjórnskipun og framkvæmd þessara mála. Þótt ótvírætt sé að utanríkismál teljist eftir sem áður til verkefna framkvæmdarvaldsins er einnig ljóst að forræði ríkisstjórnarinnar á þeim málaflokki er síður en svo afdráttarlaust. Eru áhrif löggjafans þar umtalsverð og hafa vaxið mjög á undanförunum áratugum eftir stjórnarskrár-breytingarnar, ekki síst þar sem vægi utanríkismála og áhrif þeirra á innanlandsrétt hafa aukist hröðum skrefum. Hér skiptir mestu samráðsskylda ríkisstjórnarinnar og upplýsingaréttur þingsins til að það hafi áhrif á ákvarðanir í utanríkismálum og mótun utanríkisstefnunnar sem þingið nýtir í ríkum mæli.³⁰ Þannig hefur skapast framkvæmd um að ríkisstjórnin leggi ekki aðeins meiri háttar utanríkismál, heldur einnig ýmis önnur utanríkismál, fram til umræðu í utanríkismálanefnd.³¹ Auk utanríkismálanefndarinnar er starfandi á danska þinginu sérstök fastanefnd um utanríkismál (d. *Udenrigsudvalget*) og var hún sett á fót þegar heildarendurskoðun fór fram á hlutverki og skipulagi fastanefnda þingsins árið 1972. Markmið með breytingunum var að styrkja stöðu fastanefnda þingsins og efla eftirlit þeirra með framkvæmdarvaldinu. Hlutverk fastanefndarinnar er að taka sérstaklega til meðferðar þingmál sem eru á vettvangi utanríkismála, svo sem lagafrumvörp. Skarast verksvið hennar nokkuð við verkefni utanríkismálanefndarinnar, án þess að tilefni sé til að rekja nánar hér verkaskiptingu milli nefndanna tveggja.³²

Í dönskum fræðiskrifum hafa verið skiptar skoðanir um hvort þingið geti gefið ríkisstjórninni lagalega bindandi fyrirmæli um ákvörðun í tilteknu

29 Sjá nánar Hjalte Rasmussen: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, (ritstj. Henrik Zahle), bls. 108. Eins og fram kom í 2. kafla hafa öll Norðurlönd að Íslandi frátöldu sett í stjórnarskrár sínar ákvæði um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

30 Helle Krunke: *Den udenrigspolitiske Kompetence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, bls. 109-111.

31 Hjalte Rasmussen: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, (ritstj. Henrik Zahle), bls. 105.

32 Sjá nánar um samanburð á starfsemi nefndanna tveggja og þróun í þeim efnum Helle Krunke: *Den udenrigspolitiske Kompetence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, bls. 161-186.

utanríkismáli eða hvort hin formlega valdbærni til að taka slíka ákvörðun sé aðeins í höndum ríkisstjórnarinnar. Til stuðnings síðarnefndu skoðuninni er einkum sú staðreynd að stjórnarskráin sjálf mælir skýrt fyrir um það verkefni framkvæmdarvaldsins að fara með utanríkismál og tilgreinir verkaskiptingu milli ríkisstjórnarinnar og þingsins í nánar tilteknum þáttum slíkra mála.³³ Þá leiði af þingræðisreglunni að fari ríkisstjórnin gegn vilja þingsins í þeim efnum reyni að sjálfsgöðu á pólitíska ábyrgð hennar og þingið geti samþykkt vantraust á hana. Þótt ríkisstjórninni sé með því veitt ákveðið aðhald eftir á, kemur það þó ekki í sama stað niður og ef fyrirmælum þess hefði verið fylgt við ákvarðanatöku í tilteknu utanríkismáli.³⁴ Þessi álítaefni um valdmörk ríkisstjórnar og þings eru uppi þegar þingið kemur sem heild að máli. Hvað varðar sérstaklega þátt utanríkismálanefndar þingsins hefur verið álitid í ljósi skýrra fyrirmæla 3. mgr. 19. gr. stjórnarskrárinnar um *samráð*, að ríkisstjórnin sé ekki bundin af niðurstöðu nefndarinnar í tilteknu máli.³⁵

4. Aðdragandi að setningu íslensks stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki

4.1. Fullveldi Íslands og flutningur utanríkismála til íslenskra stjórnvalda

Með sambandslagasamningnum á milli Íslands og Danmerkur og dansk-íslensku sambandslögunum nr. 39/1918 varð Ísland frjálst og fullvalda ríki í sambandi við Danmörku um sama konung og þar með sjálfstæður þjóðréttaraðili í samskiptum við önnur ríki.³⁶ Fluttust utanríkismál þá í hendur íslenska ríkisins, en samkvæmt 7. gr. sambandslaganna fór Danmörk áfram með utanríkismál Ísland í umboði þess. Var jafnframt nánar mælt fyrir um hvernig samráð færi fram á milli ríkjanna um meðferð utanríkismála fyrir Íslands hönd. Þá var tekið fram í 4. mgr. 7. gr. laganna að samningar sem þegar hefðu verið gerðir á milli Danmerkur og annarra ríkja og birtir, og vörðuðu Ísland, giltu einnig hér. Ríkjasamningar sem Danmörk gerði eftir gildistöku sambandslaganna skyldu ekki skuldbinda Ísland nema samþykki réttra íslenskra stjórnvalda kæmi til.

Í framhaldi af gildistöku sambandslaganna varð framkvæmdin sú að danska utanríkisþjónustan, undir forystu danska utanríkisráðherra, hafði meðferð

33 Sjá nánar Jørgen Albæk Jensen: „Folketinget og udenrigspolitikken“ í ritinu *Parlamentismen – Hvem tog magten*, bls. 141-144.

34 Helle Krunke: „Grundrettigheder og udenrigspolitik“ í Retsvidenskabeligt Institut B, bls. 123.

35 Hjalte Rasmussen: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, (ritstj. Henrik Zahle), bls. 105.

36 Í 19. gr. sambandslaganna var tekið fram að Danmörk skyldi tilkynna erlendum ríkjum að hún hefði viðurkennt fullveldi Íslands og tilkynna jafnframt að Ísland lýsti yfir ævarandi hlutleysi sínu og hefði engan gunnfána.

utanríkismálanna með höndum, en yfirstjórnin var í Reykjavík hjá þeim ráðherra sem fór með utanríkismál.³⁷ Ýmsir þættir í meðferð utanríkismálanna færðust þó í vaxandi mæli í hendur Íslendinga þegar leið á sambandslagatímabilið, þótt ekki sé tilefni hér til að reifa nánar hvernig þau mál þróuðust innan íslenska stjórnarráðsins og mótun íslensku utanríkisþjónustunnar.³⁸

4.2. Setning stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki og markmið þess

Vegna þeirra grundvallarbreytinga sem urðu á stöðu Íslands með fullveldinu og forræði sem það hlaut á öllum sínum málum, þurfti að endurskoða og breyta stjórnarskránni í ýmsum veigamiklum atriðum, auk þess sem stjórnarskrá Íslands frá 1874 miðast aðeins við íslensk sérmál. Frumvarp að nýrri stjórnarskrá var því lagt fram á Alþingi árið 1919, þar sem lagðar voru til nauðsynlegar breytingar á stjórnskipun ríkisins, konungsveldinu og ákvæðum um ráðherra og ríkisstjórn. Var það samþykkt sem stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9 frá 18. maí 1920. Af gögnum tengdum meðferð frumvarpsins á þingi er ekki hægt að ráða að mikill undirbúningur eða rannsóknir hafi farið fram um ýmis mikilvæg atriði sem bættust við, en fyrirmynd var að stærstu leyti sótt beint til samsvarandi ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar. Hefur reyndar verið bent á að íslenska stjórnarskráin hafi, þrátt fyrir nýfengið fullveldi árið 1918, hvorki fyrr né síðar verið líkari þeirri dönsku heldur en eftir breytingarnar 1920.³⁹

Þar sem utanríkismál tilheyrðu ekki sérmálum Íslands var þeirra að engu getið í stjórnarskránni frá 1874. Í fyrstu gerð frumvarpsins til stjórnarskrár konungsríkisins Íslands, sem var lagt fram á þinginu 1919, var utanríkismála þó hvergi getið.⁴⁰ Það var fyrst í breytingartillögum samvinnunefndar þingsins í stjórnarskrármálinu sem lagt var til að nýtt ákvæði kæmi í 17. gr. stjórnarskrárinnar, sem skyldi vera svohljóðandi:

Konungur gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sjer fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi, eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.⁴¹

37 Þótt Danir færu með utanríkismál í umboði íslenska ríkisins girti það ekki fyrir að Ísland gæti samið beint við önnur ríki án danskra milligöngu og voru mörg dæmi þess. Sjá nánar: Ragnar Lundborg: *Þjóðréttarstaða Íslands. Réttarsögulegt yfirlit og rannsókn á hinni núverandi réttarstöðu Íslands*, bls. 82 og 83.

38 Um þetta er vísað til rits Péturs J. Thorsteinssonar: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál I*, bls. 79–163.

39 Gunnar Helgi Kristinsson: *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*, bls. 27.

40 Alþt. 1919, A-deild, þskj. 5, bls. 94.

41 Alþt. 1919, A-deild, þskj. 504, bls. 1089.

Í ræðu framsögumanns nefndarálitsins, Benedikts Sveinssonar, voru röksemdir fyrir þessari viðbót lítillaga skýrðar með eftirfarandi orðum:

Þetta er viðbót, sem nefndin er ásátt um að bera fram. Það hefir verið skoðun sumra að konungur gæti afsalað rjettindum landsins, án samþykkis Alþingis, og þótti nefndinni nauðsyn til bera að girða fyrir allan vafa um svo mikilvægt atriði.⁴²

Fleiri urðu þau orð ekki um markmið eða gildissvið eina stjórnarskrárákvæðisins sem laut að samskiptum Íslands við önnur ríki. Af þingskjölum er ekki að sjá að nein umræða hafi orðið um efnis þess og inntak. Hið nýja ákvæði var augljóslega bein þýðing á seinni hluta samsvarandi ákvæðis í 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915 sem þá gildi og lýst var að framan. Sá munur er þó á að í íslenska textanum var vísað almennum orðum til „samninga við önnur ríki“ en ekki tilgreint að konungur „stofnaði til sambands og viðskiptasamninga og segði þeim upp.“ En eins og áður sagði var danska ákvæðið túlkað svo að það ætti almennt við um gerð þjóðréttarsamninga. Þá kom vitaskuld ekki til álita að setja inn í íslensku stjórnarskrána heimild konungs til að lýsa yfir stríði samsvarandi við upphafsorð 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, enda hefði það gengið þvert á yfirlýsingu 19. gr. sambandslaganna um ævarandi hlutleysi íslenska ríkisins.

Augljóst er af þessum aðdraganda að setningu ákvæðis um samningsgerð við önnur ríki í íslensku stjórnarskrána að meðferð utanríkismála var ekki meðal þeirra atriða sem voru efst á baugi. Ekki hlaut ákvæðið heldur neina sérstaka athygli við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 og kom því óbreytt inn í 21. gr. núgildandi stjórnarskrár. Ber að hafa í huga að við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar var höfuðáhersla lögð á að staðfæra og breyta ákvæðum stjórnarskrárinnar með tilliti til breytingar á stöðu Íslands frá því að vera konungsríki til þess að verða lýðveldi með þjóðkjörnum forseta. Eins og önnur ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar var talið rétt að bíða betri tíma með heildarendurskoðun á verkefnum framkvæmdarvaldsins að öðru leyti en því að í meginatriðum tók forseti við skyldum konungs sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds.⁴³ Skyldi milliþinganefndin sem undirbjó stjórnarskrárfrumvarpið, eins og segir í athugasemdum við það, „áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt. Má ætla að það starf verði öllu viðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins

42 Alpt. 1919, B-deild, bls. 1458.

43 Í athugasemdum við 21. gr. stjórnarskrárfrumvarpsins segir eingöngu: „Sú ein breyting er gerð, að forseti kemur í stað konungs.“ Alpt. 1944, A-deild, þskj. 1, bls. 14.

ófað öðlast í þessum efnum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið.⁴⁴ Sem kunnugt er hefur þó ekki orðið af heildarendurskoðun á þessum þáttum stjórnarskrárinnar eins og stefnt var að.⁴⁵

Þrátt fyrir þá þróun sem orðið hefur í stjórnarskrám flestra nágrannaríkja á síðustu áratugum með tilliti til utanríkismála, þar með talið í dönskum stjórn­lögum, stendur íslenska stjórnarskrárákvæðið þannig eftir eins og minnisvarði liðinna tíma. Það gefur aðeins takmarkaða mynd af afskiptum löggjafans af meðferð utanríkismála og þeirri framkvæmd sem mótast hefur undanfarna áratugi og rakin verður nánar í næsta kafla.

5. Áhrif löggjafans á meðferð utanríkismála og eftirlit með störfum framkvæmdarvalds á því sviði

5.1. Hvaða málefni falla undir utanríkismál?

Áður en lengra er haldið er vert að leita svara við því hvernig eigi að afmarka málaflokkinn *utanríkismál*. Sem áður segir er engu almenna leiðbeiningu að finna um það í stjórnarskránni sjálfri. Það leiðir hins vegar af hinni neikvæðu skilgreiningu á verkefnum framkvæmdarvaldsins að til þess teljist öll starfsemi almannavaldsins sem hvorki verður talin til löggjafar né dómgæslu og tilheyra utanríkismál hvorugum þeim flokki. Verður því að leita fanga í lögum og reglum um verkefni framkvæmdarvaldsins og verkskiptingu ráðuneyta.

Samkvæmt 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 er utanríkisráðuneytið eitt hinna fjórtán ráðuneyta sem löggin mæla fyrir um og er nánar fjallað um verkefni þess í 14. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt því ákvæði fer utanríkisráðuneytið með verkefni sem varða:

1. Skipti forseta Íslands og annarra þjóðhöfðingja.
2. Sendiráð, fastanefndir og ræðisskrifstofur Íslands erlendis.
3. Sendiráð og ræðisskrifstofur erlendra ríkja á Íslandi.
4. Skipti við erlend ríki.
5. Réttindi Íslendinga og íslenska hagsmuni erlendis.
6. Samninga við önnur ríki og gerð þeirra.

44 Alþt. 1944, A-deild, þskj. 1, bls. 11 og 12.

45 Um sögu breytinga á stjórnarskránni er vísað til samantektar Gunnars Helga Kristinssonar: *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar*. Birt sem viðauki 2 við áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem var lögð fram af forsætisráðherra á 133. löggjafarþingi 2007. Í ársbyrjun 2005 skipaði forsætisráðherra fyrrgreinda nefnd og er henni einkum ætlað að endurskoða ákvæði I, II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Þeirri endurskoðun er ekki lokið þegar þetta er ritað.

7. Aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum, stofnunum, ráðstefnum og fundum, er varða opinbera hagsmuni og eigi ber undir annað ráðuneyti, samkvæmt ákvæðum þessarar reglugerðar eða eðli máls.
8. Diplómísk vegabréf, þjónustuvegabréf og áritun vegabréfa.
9. Kynningu Íslands og íslenskra efna með öðrum þjóðum, nema slíkt mál séu lögð til annars ráðuneytis.
10. Framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, þar á meðal innan marka varnarsvæðanna, lögreglumál, dómsmál, tollamál, póst- og símamál, flugmál, radarstöðvamál, heilbrigðismál, félagsmál og önnur þau mál, er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs í landinu, sbr. lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum. Sama gildir um varnarsvæði sem skilað hefur verið til íslenska ríkisins, þar til íslensk stjórnvöld birta auglýsingu um að slíkt landsvæði, að hluta eða í heild, hafi verið tekið til annarra nota.
11. Útflutningsverslun.
12. Undirbúning og framkvæmd viðskiptasamninga.
13. Skipti Íslands við alþjóðleg viðskiptasamtök.
14. Vörusýningar erlendis.
15. Þróunarsamvinnu, friðargæslu og neyðarhjálp.

Utanríkisráðuneytið fer með yfirstjórn utanríkisþjónustunnar en um skipulag hennar og hlutverk gilda sérstakar reglur. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands fer hún með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Hún skal einkum gæta hagsmuna Íslands að því er snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Þá er í lögnum fjallað um stofnun og hlutverk sendiráða, fastanefnda og ræðisskrifstofa erlendis og starfsmenn utanríkisþjónustunnar, sbr. einnig forsetaúrskurð um sendiráð, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og sendiráðisskrifstofur nr. 7/2003. Hafa ber í huga að reglur um samskipti við önnur ríki hvíla einnig að miklu leyti á reglum þjóðaréttarins og milliríkjasamningum um efnið. Til að fullnægja slíkum samningsskuldbindingum hafa m.a. verið sett lög nr. 4/1978 um aðild Íslands að alþjóðasamningi um ræðissamband frá 1963 og lög nr. 16/1971 um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnsmálasamband frá 1961.

Af þessu sést að samningar við önnur ríki eru aðeins lítill þáttur af þeim verkefnum sem falla undir utanríkismál. Starfsemi utanríkisþjónustunnar og alþjóðleg samvinna sem Ísland tekur þátt í er mun margbrotnari og felst meðal annars í aðild að margvíslegum alþjóðastofnunum, bæði svæðisbundnum og á heimsvísu á vettvangi öryggis- og varnarmála, efnahags- og þróunarmála, alþjóðaviðskipta, réttarvörslu, menningarmála, mannréttinda og umhverfismála svo nokkuð sé nefnt. Ekki gefst færi á því hér að telja upp allan þann fjölda málefna sem er til umræðu eða ákvörðunar á þessu

sviði.⁴⁶ Þó er augljóst að þar eru til umfjöllunar frá degi til dags málefni sem eðli sínu samkvæmt eru þáttur í meðferð framkvæmdarvalds og á hendi starfsmanna utanríkisþjónustunnar, án afskipta þingsins. Eru þau svið sem nefnd eru í 14. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar aðeins talin upp með almennum hætti og undir þau falla fjöldamörg atriði sem örðugt er að skilgreina svo tæmandi sé.

5.2. Stofnun og hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis

5.2.1. Markmið með stofnun nefndarinnar

Þótt lítill gaumur væri gefinn að utanríkismálum við undirbúning stjórnarskrárinnar frá 1920 og Danir færu með þau í umboði Íslendinga jókst þátttaka íslenskra stjórnvalda í ákvörðunum og stefnumótun utanríkismála strax í byrjun þriðja áratugarins. Samhliða því skapaðist umræða um hver skyldi verða þáttur Alþingis í þessum málum og hvernig þingið skyldi sinna eftirliti með störfum ráðherra þess sem fór með utanríkismál.⁴⁷

Þágildandi lögum um þingsköp nr. 29/1915 var breytt með lögum nr. 3/1928. Þau mæltu fyrir um að sameinað þing skyldi í byrjun hvers þings kjósa fastanefnd, er nefndist utanríkismálanefnd, skipuð 7 mönnum. Var frumvarpið borið fram af Héðni Valdimarssyni, þingmanni Alþýðuflokksins. Í lögumum sagði um hlutverk nefndarinnar:

Skal til hennar vísað öllum utanríkismálum og þeim öðrum málum, sem sameinað þing eða önnur hvor deildin ákveður. Utanríkismálanefnd starfar einnig milli þinga, og skal ráðuneytið ávallt bera undir hana slík mál, sem fyrir koma milli þinga.

Um röksemdir að baki þessari tilhögun sagði m.a. í greinargerð:

Engin fastanefnd er í þinginu er taki sjerstaklega til íhugunar utanríkismál. Þau eru í höndum ríkisstjórnarinnar og mjög lítið eftirlit með henni af þingsins hálfu í þeim málum, enda þau oft einungis rædd á leynilegum og ólög-mætum þingmannafundum, ef þingið á annað borð heyrir nokkuð um þau.

46 Sjá nánar samantekt um helstu alþjóðastofnanir og alþjóðasamvinnu sem Ísland á aðild að: Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kaflar úr Þjóðarétti*, bls. 155-163.

47 Fyrstu árin eftir gildistöku sambandslaganna var ekki minnst á utanríkismál í konungsúrskurðum um skiptingu starfa milli ráðherra. Í konungsúrskurði nr. 64, 29. desember 1924, var tekið fram að forsætisráðherra skyldi fara með utanríkismál. Var það í reynd staðfesting á gildandi framkvæmd. Starfsheitið *utanríkisráðherra* varð ekki til í ríkisstjórn Íslands fyrr en árið 1940 eftir innrás Þjóðverja í Danmörku. Með þingsályktun frá 10. apríl 1940 tóku Íslendingar utanríkismálin úr höndum konungs þar sem Danmörk gat í ljósi aðstæðna ekki rækt umboð sitt til að fara með þau. Sérstök lög voru síðan sett um utanríkisráðuneyti Íslands, nr. 31/1941. Sjá Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál I*, bls. 80.

Það er mikils um vert fyrir þingið að hafa meira eftirlit með utanríkismálum en verið hefir, ekki einungis um þingtímann, heldur engu síður utan þingtímans. Eðlilegasta leiðin er sú, að föst utanríkismálanefnd, er þingið kjósi, hafi þessi mál með höndum og sje til aðstoðar ríkisstjórninni og eftirlits, líkt og tíðkast í öðrum ríkjum.⁴⁸

Fyrirmyndin að stofnun utanríkismálanefndar var einkum sótt til Danmerkur þar sem þingnefnd til þess að fjalla um utanríkismál hafði verið komið á fót árið 1923 með sérstökum lögum eins og áður var getið og skyldi ríkisstjórnin, eins og unnt væri, leggja fyrir nefndina *meiri háttar* utanríkismál. Hafði danska utanríkismálanefndin fyrst og fremst ákveðið ráðgjafarhlutverk í slíkum málum án þess þó að bein samráðsskylda væri til staðar. Athygli vekur að í íslenska lagaákvæðinu var önnur skipan ákveðin sem gefur til kynna að íslensku utanríkismálanefndinni hafi verið ætlað stærra hlutverk en þeirri dönsku, enda skyldi vísað til hennar *öllum utanríkismálum*, án frekari afmörkunar. Eins má ráða af skýringum með ákvæðinu að nokkur togstreita var tekin að myndast milli þings og stjórnar um meðferð utanríkismála þar sem reynsla væri fyrir að ræða slík mál á „leynilegum og ólögmetum þingmannafundum.“

Í þingumræðum um frumvarpið og breytingartillögum sem komu fram við meðferð þess sést að lýst var efasemdum um svo víðtækt hlutverk nefndarinnar. Var bent á að ríkisstjórnin væri fær um að dæma hvenær þörf væri á að kalla nefndina saman, og að ýmis smáatriði á vettvangi utanríkismála þyrfti ekki að leggja fyrir nefndina. Einnig kom fram breytingartillaga þess efnis að lögin skyldu mæla fyrir um þagnarskyldu varðandi störf nefndarinnar eða að forsætisráðherra eða formaður nefndarinnar gætu óskað þagnarskyldu um ákveðin mál, eins og reglur voru um varðandi dönsku utanríkismálanefndina, en tillagan náði ekki fram að ganga.⁴⁹ Umræðurnar um stofnun utanríkismálanefndar endurspeglu nokkurn skoðanamun um eðli utanríkismála, en einnig að þingmenn væru, enn sem komið væri, reynslulitlir af meðferð þessara mála og hikandi að festa um þau reglur þegar engar venjur hefðu skapast á þessu sviði. Helsta ágreiningsefnið laut að því hvernig fyrirkomulag nefndarinnar ætti að falla að deildaskiptingu þingsins. Var m.a. til þess vísað að þar sem utanríkismál féllu ekki undir löggjafarstarf ættu þau ekki undir starf þingdeilda með sama hætti og hefðbundin þingmál.⁵⁰ Yrði starf utan-

48 Alþt. 1928, A-deild, þskj. 46, bls. 196. Sjá einnig um stofnun og sögu utanríkismálanefndar Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál III*, bls. 1321-1331.

49 Röksemdir fyrir breytingartillögum Sigurðar Eggerz um þessi atriði má sjá í Alþt. 1928, B-deild, bls. 3164. Eina breytingartillagan sem náði fram að ganga við meðferð frumvarpsins var að við bættist sérstök heimild til þess að auk sameinaðs þings gæti hvor þingdeild um sig einnig vísað þingmálum til nefndarinnar. Árið 1936 var gerð breyting á ákvæðinu þannig að auk sjö aðalmanna skyldi kjósa sjö varamenn í utanríkismálanefnd.

50 Sbr. ummæli í ræðu Héðins Valdimarssonar. Alþt. 1928, B-deild, bls. 3169.

ríkismálanefndarinnar því eðlisólíkt störfum annarra fastanefnda þingsins. Einnig var á það bent að samkvæmt íslensku stjórnskipulagi væru utanríkismálin í höndum stjórnar en ekki þingsins. Hlutverk utanríkismálanefndar væri því einkum að vera til ráðuneytis fyrir stjórnina í þessum málum og það væri konungurinn með ráði stjórnarinnar og á hennar ábyrgð sem gerði samninga við önnur ríki. Ef setja þyrfti ný lög vegna einhverra samninga við önnur ríki, þá heyrðu þau lög hvort eð er undir einhverja af fastanefndum þingsins.⁵¹ Næstu árin á eftir færðist meðferð utanríkismála að miklu leyti inn í landið, t.d. voru allir verslunarsamningar gerðir að fyrirlagi ríkisstjórnarinnar og utanríkismálanefndar og venjulega af íslenskum sendimönnum.⁵²

Á hinn bóginn kom fljótlega í ljós að áskilnaður um að stjórnin skyldi bera öll utanríkismál undir alla nefndina hverju sinni reyndist lítt raunhæfur í framkvæmd og til þess fallinn að skapa togstreitu, ekki síst vegna þess að nefndarmenn voru ekki bundnir þagnarskyldu um mikilvæg og jafnframt viðkvæm pólitísk málefni. Á sama tíma skerptust andstæður á milli vinstri og hægri afla í stjórn málum, sérstaklega á vettvangi utanríkismála þegar á leið í tengslum við aðild Íslands að NATO og gerð varnarsamningsins við Bandaríkin. Með lögum nr. 112/1951 var ákvæði þágildandi þingskapalaga nr. 115/1936 um utanríkismálanefnd breytt þannig, að nefndin skyldi kjósa þrjá af nefndarmönnum sínum og jafnmarga til vara til þess að vera stjórninni til ráðuneytis um utanríkismál, enda skyldi stjórnin ávallt bera undir þá slík mál, jafnt milli þinga sem á þingtíma. Frumvarpið var flutt af forystumönnum þriggja stjórn málaflokka, Ólafi Thors, Eysteini Jónssyni og Stefáni Jóhanni Stefánssyni. Eru ástæður og röksemdir fyrir þessum breytingum raktar í stuttri greinargerð þingmannanna sem eru lýsandi fyrir þann ágreining sem var uppi um stöðu og hlutverk utanríkismálanefndar og tortryggni á milli stríðandi stjórn málaafila. Þar sagði m.a.:

Það er kunnara en frá þurfi að segja, að milli lýðræðisflokka og kommúnista er staðfest djúp varðandi stefnu Íslendinga í utanríkismálum. Lýðræðisflokkarnir telja sér því ekki fært, vegna öryggis þjóðarinnar, að kveðja kommúnista til ráða um ákvarðanir í ýmsum atriðum á þessu mikilvæga sviði þjóðmálanna. Er frumvarp þetta flutt í því skyni að veita ríkisstjórninni kost á því að ráðfæra sig, jafnt milli þinga sem á þingtíma, við þá, sem þingið sérstaklega hefur kosið til þess að vera ríkisstjórninni til aðstoðar í mikilvægum ákvörðunum í þessum efnum, án þess að neyðast til þess að sýna kommúnistum óverðskuldaðan trúnað.⁵³

Þessi skipan olli deilum og náði ekki því markmiði sem stefnt var að, enda var þriggja manna undirnefndin lítt kvödd til starfa og jafnframt dró enn

51 Sbr. ummæli í ræðu Bernharðs Stefánssonar. Alþt. 1928, B-deild, bls. 3173.

52 Alþt. 1937, A-deild, þskj. 46, bls. 189.

53 Alþt. 1951, A-deild, þskj. 190, bls. 381.

frekar úr störfum utanríkismálanefndarinnar sjálfar.⁵⁴ Af þessu var ljóst að samráð utanríkisráðherra við utanríkismálanefnd eða undirnefndina var í raun orðin tóm.⁵⁵ Ákvæði þingskapalaga um sérstaka undirnefnd var fellt niður með lögum nr. 61/1958 og reglan færð efnislega í fyrra horf. Á sama tíma var orðalagi ákvæðisins breytt þannig að ekki var lengur tilgreint að *sameinað þing eða önnur hvor deildin* gæti ákveðið að vísa til hennar utanríkismálum eða öðrum málum, heldur aðeins tilgreint að til hennar skyldi vísað utanríkismálum. Engar breytingar voru að öðru leyti gerðar til að bæta úr því samskiptaleysi sem ríkti á milli þings og stjórnar.

Nokkrar umræður urðu um stöðu og hlutverk utanríkismálanefndar upp úr miðjum sjöunda áratugnum. Árið 1966 var lagt fram frumvarp þriggja þingmanna, Ragnars Arnalds, Einars Olgeirssonar og Lúðvíks Jósepssonar. Þar voru lagðar til þrjú þættar breytingar á lögum um utanríkisráðuneyti Íslands. Í fyrsta lagi að utanríkisráðuneytið skyldi hafa samráð við utanríkismálanefnd Alþingis um allar meiri háttar ákvarðanir í utanríkismálum, bæði á meðan þing sæti og milli þinga, í öðru lagi að þingflokkarnir skyldu hafa rétt til að tilnefna einn fulltrúa hver í sendinefnd Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og loks að utanríkisráðherra skyldi árlega gefa Alþingi skýrslu um utanríkismál, þ.m.t. um afstöðu Íslands til einstakra mála á allsherjarþinginu. Í greinargerð með frumvarpinu var bent á nauðsyn þess að landsmenn allir fylgist sem best með ákvörðunum sem teknar eru í utanríkismálum, en frumskilyrði þess sé að kjörnir fulltrúar þjóðarinnar eigi þess kost að taka þátt í mótun utanríkisstefnunnar. Kvartað var undan því að ákvæði þingskapalaga um hlutverk utanríkismálanefndar hafi verið þverbrotið á undanförunum árum án skýringa. Þá var lögð áhersla á nauðsyn þess að Alþingi væri upplýst um það hver væri afstaða Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og væri fráleitt að ráðherra veldi í nefndina á sitt eindæmi.⁵⁶ Frumvarpið varð ekki útrætt og ekki heldur annað þingmannafrumvarp, sem var flutt árið eftir af þingmönnum Magnúsi Kjartanssyni, Lúðvík Jósepssyni og Hannibal Valdimarssyni sem var að meginefni samhljóða.⁵⁷ Á þessum árum urðu umræður í þinginu um stöðu og hlutverk utanríkismálanefndar þar sem m.a. komu fram ásakanir frá utanríkisráðherra um trúnaðarbrot nefndarmanna.⁵⁸

54 Alþt. 1958, A-deild, þskj. 65, bls. 226.

55 Sbr. ræðu þáverandi utanríkisráðherra, Guðmundar Í. Guðmundssonar, Alþt. 1958, B-deild, bls. 21 og 22.

56 Alþt. 1966, A-deild, þskj. 229, bls. 956 og 957.

57 Alþt. 1967, A-deild, þskj. 44, bls. 380.

58 Í tilefni af þessu flutti Þórarinn Þórarinsson, þingmaður, tillögu til þingsályktunar um að skipuð yrði rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til að rannsaka ásökun Guðmundar Í. Guðmundssonar, fyrrverandi utanríkisráðherra, um trúnaðarbrot nefndarmanna í utanríkismálanefnd en tillagan var felld. Sjá Alþt. 1966, A-deild, þskj. 276, bls. 1012.

Þótt engar breytingar væru gerðar á reglum um utanríkismálanefnd fór fundum í henni fjölgandi eftir 1967 og var farið að bera undir hana ýmis mál sem voru til meðferðar í utanríkisráðuneytinu. Kom þá fram tillaga um að nefndin skyldi halda reglulega fundi og jafnframt að utanríkisráðherra og ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins skyldu gera nefndinni mánaðarlega grein fyrir helstu málum sem væru á döfinni hjá utanríkisráðuneytinu. Árið 1971 var samþykktur fastur mánaðarlegur fundartími nefndarinnar en löngum gekk erfiðlega að halda þá áætlan.⁵⁹ Eftir 1967 voru áfram til skoðunar breytingar á reglum um nefndina og það haust var lagt fram frumvarp um ýmsar breytingar á þingskapalögum, samið af millipinganefnd sem hafði verið falið haustið 1966 að endurskoða lögin. Frumvarp þetta varð að lögum nr. 54/1972 sem breyttu 16. gr. þágildandi þingskapalaga nr. 115/1936. Samkvæmt þessu var utanríkismálanefnd kosin af sameinuðu Alþingi, skipuð sjö mönnum og sjö til vara. Sagði síðan um hlutverk hennar:

Til utanríkismálanefndar skal vísa utanríkismálum. Utanríkismálanefnd starfar einnig milli þinga og er ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á.

Með þessu var hlutverk nefndarinnar markað með skýrari hætti en áður. Þannig var undirstrikað ráðgjafarhlutverk nefndarinnar fyrir ríkisstjórnina í utanríkismálum. Þá var samráðsskylda ríkisstjórnarinnar við nefndina takmörkuð við *meiri háttar* mál. Skýringar með ákvæðinu voru stuttar og um þetta atriði sagði eingöngu:

Gildandi þingsköp taka til utanríkismála án takmörkunar. Rétt þykir að láta ákvæðið aðeins taka til meiri háttar mála.⁶⁰

Hér var sótt fyrirmynd til danskrar löggjafar um sama efni sem hafði frá upphafi greint á milli mála með þessum hætti. Auk þess var væntanlega talið ráðlegt að afmarka betur viðfangsefni nefndarinnar í ljósi reynslu síðustu ára af störfum hennar. Á hinn bóginn var ríkisstjórninni í raun með þessu veitt svigrúm til að meta hvaða mál teldust meiri háttar í hverju tilviki. Um áhrif þess verður nánar fjallað í kafla 5.4.1. hér á eftir. Í öðru lagi var það nýmæli að tekið var af skarið um að samráðsskylda ríkisstjórnarinnar við nefndina yrði jafnt milli þinga sem á þingtíma. Loks var gerð sú mikilvæga breyting að nefndarmenn í utanríkismálanefnd voru bundnir þagnarskyldu

59 Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál III*, bls. 1325.

60 Alþt. 1967, A-deild, þskj. 277, bls. 1239.

um þá vitneskju sem þeir fengju í nefndinni, ef formaður eða ráðherra kvæði svo á. Í skýringum með þessu nýmæli var tekið fram að ákvæðið væri sniðið eftir dönskum lögum um utanríkismálanefnd. Það væri undir mati formanns eða ráðherra komið hverju sinni hvort ástæða væri til að kveða á um þagnarskyldu eða ekki.⁶¹

Er þetta enn í dag efni ákvæðis þingskapalaga um ráðgjafarhlutverk utanríkismálanefndar, sem tók engum breytingum við setningu nýrra heildarlaga um þingsköp Alþingis, nr. 52/1985 og nógildandi laga um efnið, sbr. lög nr. 55/1991 (þskl.) svo sem rakið verður í næsta kafla.

5.2.2. Breytingar á hlutverki og verkefnum utanríkismálanefndar eftir árið 1991

Til efni heildarendurskoðunar þingskapalaganna árið 1991 voru stjórnarskrárþreyingar, sbr. stj. 56/1991, sem afnámu deildaskiptingu Alþingis og gerðu ýmsar frekari breytingar á störfum þess. Viðamestu breytingarnar lutu að nefndum þingsins, enda óhjákvæmilegt að breyta nefndaskipan eftir afnám deildaskiptingarinnar. Með því að ein málstofa kom í stað þriggja áður, þ.e. neðri deildar, efri deildar og sameinaðs þings, þar sem hver þeirra hafði eigið nefndakerfi, fækkaði fastanefndum úr 23 í 12 og var verkefnasvið nefndanna látið samsvara í meginatriðum skiptingu stjórnarráðsins í ráðuneyti. Jafnframt var eitt markmiða lagabreytinganna að auka mikilvægi fastanefnda í þingstörfum.⁶² Í ljósi þess var nefndarmönnum fjölgað úr sjö í níu, nema í fjárlaganefnd þar sem nefndarmenn urðu ellefu, sbr. 14. gr. þskl. Þá gildir sú sérregla um utanríkismálanefnd að þar skal að auki kjósa níu varamenn þar sem hún gegnir ráðgjafarhlutverki fyrir ríkisstjórnina bæði á þingtíma og milli þinga. Sömu reglur gilda um kosningu til nefndarinnar og annarra fastanefnda þingsins og skal kjósa hana á fyrsta fundi Alþingis að afloknum alþingiskosningum fyrir allt kjörtímabilið.⁶³

Með þessu breyttist staða utanríkismálanefndar þannig að henni er nú skipað á sama bekk og öðrum fastanefndum þingsins með skilgreindan flokk þingmála til að fjalla um. Hafði hún áður aðeins tekið til umfjöllunar málefni af vettvangi utanríkismála sem vísað var til hennar úr sameinuðu þingi, einkum þingsályktunartillögum um að Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að fullgilda þjóðréttarsamninga, sbr. 21. gr. stjórnarskrárinnar. Með nógildandi þskl. fékk hún sama hlutverk og fastanefndir deilda höfðu fyrir 1991 og jókst því nokkuð umfang starfa hennar. Verkefnasvið utanríkismálanefndar samsvarar upptalningu verkefna utanríkisráðuneytisins sem fram kemur í 14. gr.

61 Alpt. 1967, A-deild, þskj. 277, bls. 1239.

62 Alpt. 1991, A-deild, þskj. 2, bls. 4.

63 Sbr. breytingu sem gerð var á 13. gr. þskl. með lögum nr. 68/2007. Áður voru fastanefndir kosnar á fyrsta fundi hvers þings haust hvert.

Stjórnarráðsreglugerðarinnar sem áður var lýst. Fær utanríkismálanefnd þannig til meðferðar öll lagafrumvörp á málavíði utanríkisráðuneytisins, sbr. 23. gr. þskl.⁶⁴ Einnig breyttist sérstaða nefndarinnar varðandi ritun fundargerða sem fluttist til nefndaritarara á vegum þingsins, en allt frá miðjum fimmta áratug 20. aldar hafði ritarastarfið verið í höndum ráðuneytissjóra utanríkisráðuneytisins.⁶⁵ Hefur nefndin nú fasta vikulega fundartíma á þingtíma eins og aðrar fastanefndir þingsins en kemur jafnframt saman á milli þinga eftir því sem tilefni er til, þótt ekki sé um fasta fundartíma að ræða. Breytt hlutverk utanríkismálanefndar varð ekki tilefni sérstakra skýringa í frumvarpinu sem varð að nógildandi þskl. Eftir sem áður gegnir nefndin sérstöku ráðgjafarhlutverki fyrir ríkisstjórnina og fluttist fyrra ákvæði laganna um það efni í sjálfstæða grein í 24. gr. þskl. Það tók aðeins minniháttar orðalagsbreytingum án þess að nokkurra skýringa væri þörf.⁶⁶

Af því sem nú hefur verið rakið er ljóst að hlutverk utanríkismálanefndar er tvíþætt. Annars vegar starfar hún eins og aðrar fastanefndir þingsins og til hennar er vísað öllum frumvörpum og þingsályktunartillögum sem varða málaflokkinn utanríkismál, sbr. 23. gr. þskl. Hins vegar hefur nefndin áfram upprunalegt hlutverk sitt sem sérstök ráðgjafarnefnd ríkisstjórnarinnar um meiri háttar utanríkismál, án tillits til þess hvort um þingmál er að ræða. Þannig skal ríkisstjórnin ávallt bera undir nefndina slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Þegar nefndin starfar í þessu hlutverki gildir jafnframt reglan um að nefndarmenn séu bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á.

Ekki hafa verið settar sérstakar reglur til þess að skilgreina verklag eða fundarsköp utanríkismálanefndar umfram aðrar fastanefndir Alþingis. Þá er ekki að sjá að sérstaklega sé greint á milli funda nefndarinnar eftir því hvaða hlutverki hún sinnir, þ.e. hvort hún kemur saman til þess að sinna samráðshlutverki sínu við ríkisstjórnina um meiri háttar utanríkismál samkvæmt 24. gr. þskl. eða hvort hún kemur til fundar til þess að fjalla um frumvörp eða önnur þingmál. Hins vegar er mikilvægt að hafa í huga að sú venja hefur mótast varðandi túlkun fyrirmæla um þagnarskyldu nefndarmanna að allt

64 Frá 1991 fram til 2007 afgreiddi utanríkismálanefnd 16 frumvörp sem orðið hafa að lögum. Auk lagasetningar sem tengist EES-samningnum, hefur nefndin m.a. fjallað um frumvörp til laga um bann gegn viðskiptum við Suður-Afríku, sbr. lög nr. 33/1993, um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana, sbr. lög nr. 98/1992, um réttindi eftirlitsmanna vegna samnings um herafla í Evrópu, sbr. lög nr. 90/1994, um stofnun hlutafélags um Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sbr. lög nr. 76/2000, um varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 82/2000, um flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, sbr. lög nr. 34/2006, um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins o.fl., sbr. lög nr. 72/2007 og síðast um íslensku friðargæsluna, sbr. lög nr. 73/2007.

65 Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál III*, bls. 1326.

66 Alþt. 1991, A-deild, þskj. 2, bls. 4.

Það sem fram fer á fundum nefndarinnar er talið trúnaðarmál nema annað sé tekið fram. Vegna þessarar sérreglu um þagnarskyldu gilda sérstakar takmarkanir á aðgangi að fundargerðum nefndarinnar.⁶⁷ Hafa fundargerðirnar verið merktar sem trúnaðarmál og dreift til tiltekings hóps manna. Vegna deilna sem komu upp um trúnaðarbrest um efni fundargerða nefndarinnar í tengslum við Íraks málið, sem síðar verður rakið, var gerð sérstök bókun á fundinefndarinnar þann 28. janúar 2005. Í henni kom fram að til þess að utanríkismálanefnd gæti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og svo tryggja mætti sem best meðferð trúnaðargagna hefði nefndin ákveðið að hætta dreifingu fundargerða til þess hóps sem þær hefði fengið. Eru fundargerðirnar þannig eingöngu aðgengilegar til aflestrar á fundum nefndarinnar og hjá ritara hennar milli funda en auk þess sendar ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis. Þessi tilhögun gildir uns annað verður ákveðið.⁶⁸ Eins og áður segir fjallar nefndin um þingmál á þeim sviðum sem falla undir utanríkisráðuneytið samkvæmt reglugerðinni um Stjórnarráð Íslands. Um erindi sem berast nefndinni í tengslum við þingmál gilda þó sömu reglur og í öðrum fastanefndum þingsins.

Eftir 1991 hafa verkefni utanríkismálanefndar aukist nokkuð. Til hennar er m.a. vísað öllum lagafrumvörpum, þingsályktunartillögum og öðrum málum sem varða samninga við önnur ríki og gerð þeirra, aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum og stofnunum, útflutningsverslun, þróunarsamvinnu og neyðarhjálp, varnar- og öryggismál og málum sem varða aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og Schengen-samstarfinu. Á mál-efnasviði nefndarinnar eru t.d. lög um Evrópska efnahagssvæðið, samningur milli Íslands, Noregs og Rússlands um þætti í samstarfi á sviði sjávarútvegs, stofnskrá Vestnorræna þingmannaráðsins, samningur um bann við framleiðslu efnavopna og samningur milli Evrópubandalagsins og Íslands og Noregs um beiðni um hæli.⁶⁹

Hér á eftir verða nánar rakin helstu verkefni sem Alþingi hefur með höndum á vettvangi utanríkismála og koma sem slík til umfjöllunar hjá utanríkismálanefnd. Er þar stærsti flokkurinn mál samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar varðandi samþykki Alþingis fyrir tilteknum milliríkjasamning-

67 Á 1000. fundi utanríkismálanefndar þann 4. mars 1998 setti hún reglur um aðgang að fundargerðum nefndarinnar og tóku þær gildi 1. október sama ár. Samkvæmt þeim skal veita aðgang að fundargerð sé þess óskað að liðnum þrjátíu árum frá fundi nefndarinnar, nema hún fjalli um einkamálefni einstaklinga, en í slíkum tilvikum að liðnum áttatíu árum nema sá sem málið varðar samþykki. Utanríkismálanefnd getur þó sammælt um að veita undanþágu frá reglunum vegna rannsókn- og fræðistarfa, en þó ekki ef fundargerð fjallar um einkamálefni.

68 Fyrrgreind bókun utanríkismálanefndar frá 28. janúar 2005 var birt samdægurs í heild sinni á vef Alþingis: www.althingi.is.

69 Sbr. lýsingu á verksviði og störfum utanríkismálanefndar á heimasíðu Alþingis: www.althingi.is/vefur/ut.

um. Þar á eftir verður reynt að lýsa hlutverki nefndarinnar sem ráðgjafar-nefndar ríkisstjórnarinnar samkvæmt 24. gr. þskl., en eins og áður segir er í framkvæmd ekki greint á milli starfa nefndarinnar eftir því hvaða hlutverki hún gegnir hverju sinni.

5.3. Samningar við önnur ríki og samþykki þingsins samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar

5.3.1. Um milliríkjasamninga sem falla undir gildissvið 21. gr.

Gildissvið 21. gr. stjórnarskrárinnar lýtur sem áður segir að einum afmörkuðum þætti utanríkismála, þ.e. samningsgerð við önnur ríki og skilyrðum sem sett eru um samþykki Alþingis fyrir aðild að tilteknum milliríkjasamningum. Er þetta jafnframt nær einasta svið utanríkismála sem hefur fengið nokkra fræðilega umfjöllun á vettvangi stjórnskipunarréttar. Í fræðikenningum um efnid hefur jafnan mest verið lagt upp úr skýringum á því hvað felst í hugtökunum „afsal eða kvaðir á landi“ og „breytingar á stjórnarhögum ríkisins,“ enda ræður það úrslitum um hvort ákvæðið verður virkt.⁷⁰ Í nýrri fræðiskrifum um stjórnarskrá og utanríkismál hefur áherslan færst á umfjöllun sem endurspeglar öra þróun og aukna þátttöku Íslands í alþjóðasamvinnu, einkum álitafni um stöðu þjóðréttarsamninga í landsrétti, lögleiðingu þjóðréttarsamninga á borð við EES-samninginn og Mannréttinda-sáttmála Evrópu og stjórnarskrárbundnar takmarkanir á því að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana.⁷¹ Það er ekki markmið þessarar greinar að kryfja sérstaklega framkvæmd 21. gr. hvað varðar gerð þjóðréttarsamninga, fullgildingarferlið, stöðu slíkra samninga að íslenskum landsrétti og framsal ríkisvalds. Hins vegar er vert að skoða nokkra megindrætti í þeirri framkvæmd sem mótast hefur á grundvelli 21. gr. um hvenær milliríkjasamningar eru lagðir fyrir Alþingi til samþykktar.

Eins og áður hefur komið fram varðandi sögulegan uppruna 21. gr. er það ótvírætt á forræði handhafa framkvæmdarvaldsins að gera samninga við önnur ríki og telst til helstu verkefna þess sem atbeina forseta þarf til og talin eru í II. kafla stjórnarskrárinnar. Eins og endranær er vald forseta í þessum efnum aðeins formlegt og er samningsgerðin í höndum utanríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul.

70 Sjá umfjöllun í riti Ólafs Jóhannessonar í ritinu *Stjórnskipun Íslands*, í kaflanum „Samningar við önnur ríki,“ bls. 373-379. Í ritinu *Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði I* eftir Einar Arnórsson, sem kom út með breytingum og viðaukum eftir Bjarna Benediktsson árið 1935, bls. 9-11, er lítillega vikið að skilyrðum þágildandi 17. gr. stjórnarskrárinnar um samþykki Alþingis fyrir því að konungur geri samninga.

71 Sjá t.d. Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 386-390 og einnig sérstaklega varðandi álitafni um framsal fullveldis: Kristrún Heimisdóttir: „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands.“ *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2003, bls. 19-60.

14. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands. Markmið 21. gr. er að tryggja að þrátt fyrir forræði framkvæmdarvaldsins á þessu sviði verði leitað samþykkis löggjafans áður en stofnað er til þjóðréttarskuldbindinga um ákveðin efni.

Undir hugtakið *samningar* fellur hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun, hvort heldur tvíhliða eða marghliða, sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Oft er langur aðdragandi að samþykkt marghliða milliríkjasamninga sem gerðir eru á vettvangi alþjóðastofnana á borð við Evrópuráðið eða Sameinuðu þjóðirnar. Fer þá sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Íslands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundir fara fram, með samningagerð. Samhliða stóraukinni alþjóðasamvinnu á síðustu áratugum og æ fleiri sviðum sem samningar ná til færast í aukana að fulltrúar fagraðuneyta taki þátt í samningsgerðinni af Íslands hálfu. Ef um er að ræða tvíhliða samninga milli ríkja getur samningur verið gerður með orðsendingaskiptum milli sendiherra eða utanríkisráðherra aðildarríkjanna.

Utanríkisráðherra hefur í krafti stöðuumboðs síns heimild til að skuldbinda ríkið í eigin nafni og getur jafnvel skuldbundið ríkið að þjóðarétti með einhliða yfirlýsingum. Í framkvæmd eru dæmi þess að minni háttar samningar, t.d. viðskiptasamningar við önnur ríki sem eru gerðir til skamms tíma eða samningar sem komast á með skiptum á orðsendingum, hafi ekki verið lagðir fyrir forseta til staðfestingar og almennt er samþykkis Alþingis fyrir slíkum samningum ekki þörf. Þá hefur verið litið svo á að aðrir fulltrúar ríkisins en utanríkisráðherra hafi takmarkaðar heimildir til að gera samninga við stofnanir annarra ríkja á ýmsum sérsviðum, einkum samstarfssamninga um tiltekin viðfangsefni. Slíkar heimildir eru túlkaðar þröngt og þá byggðar á stöðuumboði viðkomandi stjórnvalds en ná ekki til eiginlegra þjóðréttarsamninga.⁷²

Á síðustu árum hafa ekki komið upp sérstök ágreiningsmál í framkvæmd um túlkun 21. gr. hvað varðar skilyrðin um samþykki Alþingis fyrir aðild að þjóðréttarsamningum. Hefur orðið *afsal* á landi eða landhelgi verið túlkað svo að með því sé átt við afsal íslenska ríkisins á yfirráðarétti sínum, þar með talið lögsögu, yfir landi eða landhelgi, en það á hins vegar ekki við um eignaréttarlegar yfirfærslur eins og til dæmis sölu á jörð í eigu ríkisins.⁷³ Þá er orðið *kvaðir* talið fela í sér að með því sé átt við takmörkuð yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Því verða samningar, sem fela í sér rétt erlendra ríkja

72 Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*, bls. 106. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Lagt fram af forsætisráðherra á 133. löggjafarþingi 2007.

73 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 376.

til fiskveiða eða nýtingar annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en þeir eru staðfestir.⁷⁴

Hugtakið *stjórnarhagir* í 21. gr. hefur orðið tilefni ýmissa vangaveltna, en að framan var lýst uppruna þessa orðalags, sem rekja má til aðstæðna í Danmörku á seinni hluta 19. aldar þótt það eigi engan veginn við lengur. Líkt og gert var í dönskum stjórnskipunarrétti fram í byrjun 20. aldar mætti hugsanlega túlka orðalagið svo að eingöngu sé átt við breytingu á málefnum sem skipað er í stjórnarskrá en þeirri skýringu hefur þó verið hafnað sem of þröngri hér á landi, rétt eins og í Danmörku. Væri skilyrðið þá auk þess fremur lítt raunhæft í ljósi þess að aðild Íslands að milliríkjasamningi hefur ekki enn kallað á breytingar á stjórnarskránni þótt aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi vakið upp ýmsar umræður um þau efni. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja að leitað er samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Er þá sá skilningur lagður til grundvallar að slíkir samningar horfi í reynd til breytinga á stjórnarhögum. Loks eru ýmis dæmi þess að ríkisstjórnin hafi leitað eftir samþykki Alþingis ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr.⁷⁵ Sem dæmi um mikilvægt pólitískt málefni af þessum meiði má nefna að ríkisstjórnin óskaði heimildar Alþingis vorið 2002 til þess að Ísland gerðist aðili að Kyoto-bókun við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar frá 9. maí 1992 sem gerð var 10. desember 1997. Í skýringum með þingsályktunartillögunni var þó tekið fram að aðild að bókuninni kallaði ekki á lagabreytingar hér á landi.⁷⁶

Vafalaust er þróun í þá átt að auka hlut Alþingis í ákvörðunum um að Ísland verði aðili að alþjóðasamningum umfram þá skyldu sem leiðir af 21. gr.

74 Árið 1976 urðu nokkrar deilur um það hvort samkomulag, sem utanríkisráðherrar Íslands og Bretlands gerðu um lausn fiskveiðideilu milli ríkjanna og fólu í sér viðurkenningu á 200 mílna fiskveiðilögsögu Íslands, væri samningur sem félli samkvæmt efni sínu undir ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar. Samkomulagið varð með þeim hætti að ráðherrarnir skiptust á orðsendingum um efnið þann 1. júní 1976 og tók það gildi sama dag, sbr. auglýsingu nr. 11/1976 í C-deild Stjórnartíðinda og var samþykkis Alþingis þannig ekki leitað. Því var m.a. borið við af hálfu utanríkisráðherra í þingumræðum að samkomulagið fjallaði hvorki um afsal né kvaðir á landi, heldur í raun um landvinninga, sem ættu ekki undir gildisvið 21. gr. Sjá Alpt. 1976, B-deild, bls. 561. Sjá nánar umfjöllun um álitafni þessu tengd í Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 382.

75 Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*, bls. 107. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Lagt fram af forsætisráðherra á 133. lög-gjafarþingi 2007.

76 Alpt. 2001-2002, A-deild, þskj. 1206, bls. 5431.

stjórnaðsráðgjafarinnar. Í því sambandi ber að hafa í huga að langt fram yfir miðja 20. öldina var efni alþjóðasamninga þess eðlis að þeir höfðu lítil áhrif á innanlandsrétt og því komu hlutfallslega færri samningar til kasta Alþingis á grundvelli 21. gr. af þeirri ástæðu að lagabreytinga væri þörf. Þannig má benda á að á fjórutíu ára tímabili, frá 1930 til 1970, voru tilvik þar sem leitað var samþykkis Alþingis fyrir fullgildingu þjóðréttarsamninga og komu til meðferðar hjá utanríkisráðgjafanefnd, aðeins í kringum tveir tugir. Hér þarf líka að líta til þess að viðhorf um hvort tilteknir þjóðréttarsamningar hefðu áhrif á innanlandsrétt eða kölluðu á lagabreytingar hafa breyst mjög í ljósi reynslu síðustu tveggja áratuga. Þar má sérstaklega nefna alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að, en allt fram á seinni hluta 20. aldar voru slíkir samningar almennt ekki taldir kalla á lagabreytingar.⁷⁷ Sem dæmi má nefna að alþjóðasamningur sem gerður var á vegum Sameinuðu þjóðanna 21. desember 1965 um afnám alls kynþáttamisréttis og lagði ýmiss konar skyldur á aðildarríki um að breyta refsilöggjöfinni til að sporna við kynþáttamisrétti var ekki lagður fyrir Alþingi til samþykktar. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 13. mars 1967.⁷⁸ Síðar voru gerðar breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 með lögum nr. 96/1973 til að uppfylla skyldur samkvæmt samningnum. Var þá bætt inn refsíákvæði, 233. gr. a., sem lagði refsingu við því að ráðast opinberlega með smánandi eða ógnandi ummælum að hópi manna vegna kynþáttar þeirra eða litarháttar. Þá gaf ríkisstjórnin síðar út yfirlýsingu um viðurkenningu á valdi nefndar um afnám kynþáttamisréttis til að skera úr um kærur á hendur íslenska ríkinu um brot á ákvæðum samningsins, sbr. 14. gr. hans, og virðist sem ákvörðunin hafi ekki verið kynnt Alþingi eða samþykkis þess óskað.⁷⁹ Aðdragandi að síðari fullgildingum Íslands á mannréttindasamningum á vegum Sameinuðu þjóðanna hefur verið með öðrum hætti og er nú jafnan leitað samþykkis þingsins fyrir aðild að slíkum samningum.

Ekki er almennt gert ráð fyrir því að löggjafinn komi að samningi við önnur ríki á stigi samningsgerðar og hafi þannig bein áhrif á efni hans, þótt

77 Sjá um þetta ummæli í ræðu Bjarna Benediktssonar, utanríkis- og dómismálaráðherra, sem flutti tillögu til þingsályktunar árin 1951 og 1952 um að Alþingi veitti heimild til þess að fullgilda Mannréttindasáttmála Evrópu frá 1950, þar sem bent var á að öll réttindi hans væru þegar vernduð hér á landi. Sbr. Alþt. 1951, D-deild, bls. 239-240. Helstu nýmælin sem sáttmálinn var talinn fela í sér voru þau að þar var gert ráð fyrir sérstökum alþjóðlegum dómstól, Mannréttindadómstól Evrópu, sem gæti kveðið upp dóma um brot aðildarríkja á réttindum sem sáttmálinn verndaði. Sbr. Alþt. 1952, D-deild, bls. 34.

78 Sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 14/1968. Þar var samningurinn birtur sem fylgiskjal á ensku en hann kom ekki út í íslenskri þýðingu á vegum stjórnvalda fyrr en árið 1995 í sérprentun dómismálaráðuneytisins.

79 Sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 20/1981.

undantekningar megi finna frá því ef um ræðir sérlega mikilvæga samninga eins og fjallað verður um hér á eftir varðandi samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Venjan er að þjóðréttarsamningur er lagður fyrir þingið í endanlegri mynd og Alþingi samþykkir með þingsályktun heimild fyrir ríkisstjórnina til að fullgilda hann af Íslands hálfu, án þess að nokkuð svigrúm gefist til að breyta efnislega ákvæðum hans. Er þá þingsályktunartillagan um heimild til fullgildingar að jafnaði tekin fyrir í utanríkismálanefnd og kalli efni samningsins jafnframt á lagabreytingar, sem heyra undir verksvið nefndarinnar, þ.e. á vettvangi utanríkisráðuneytisins, kemur frumvarp um slíkar lagabreytingar jafnframt til kasta hennar. Annars fara frumvörp um lagabreytingar sem þarf að gera vegna aðildar að alþjóðasamningum til meðferðar hjá viðeigandi fastanefnd sem málið varðar.

5.3.2. Sérstaða EES-samningsins og meðferð EES-mála á Alþingi

Veigamikla undantekningu frá því að Alþingi komi almennt ekki að gerð þjóðréttarsamninga má sjá í hinu langa undirbúningsferli sem átti sér stað við gerð samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Enginn þjóðréttarsamningur hefur fyrr eða síðar haft jafn víðtæk áhrif á íslenskan rétt og innviði íslensks samfélags. Var undirbúningur að aðild Íslands að EES-samningnum jafnframt eitt umfangsmesta viðfangsefni sem komið hefur til kasta utanríkismálanefndar Alþingis frá upphafi. Þar fléttuðust saman hlutverk hennar sem ráðgefandi nefndar ríkisstjórnarinnar um meiri háttar utanríkismál á stigi samningsgerðar og sem þingnefndar til að fjalla um þingsályktunartillögu um heimild til ríkisstjórnarinnar til að fullgilda milliríkjasamning samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar, en auk þess var frumvarp til laga um EES-samninginn til meðferðar hjá nefndinni.

Á grundvelli ráðgjafarhlutverks síns samkvæmt 24. gr. þskl. fylgdist utanríkismálanefnd náð með samningaviðræðum íslenskra stjórnvalda um Evrópska efnahagssvæðið allt frá því að könnunarviðræður hófust um málið í apríl 1989 og þar til formlegum samningaviðræðum lauk með undirritun samningsins í Oportó í Portúgal 2. maí 1992. Á þeim tíma og þar til nefndin afgreiddi málið á fundi sínum 30. nóvember 1992 kom Evrópska efnahagssvæðið til umfjöllunar á 82 fundum hennar og þar af á 25 fundum frá undirritun samningsins. Eins og fram kom í álitu meirihluta nefndarinnar um frumvarpið hafði ekkert mál fengið eins nákvæma og viðamikla umfjöllun á vegum hennar. Er þar bent á til samanburðar að aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) árið 1970 hafi aðeins verið rædd á tveimur fundum nefndarinnar. Þá er tekið fram að málefni Evrópska efnahagssvæðisins hafi einnig komið til umfjöllunar í Evrópustefnunefnd Alþingis sem kosin var í maí 1988 og starfaði fram á vor 1990.⁸⁰ Frá því að Ísland varð aðili að Evrópska

80 Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 372, bls. 163.

efnahagssvæðinu er stærsti einstaki málaflokkur utanríkismálanefndar á sviði þingmála vafalaust mál tengd EES-samningnum.⁸¹ Að þessu leyti hafa orðið grundvallarbreytingar á starfi nefndarinnar.

Með EES-samningnum var sett á fót sameiginlega EES-nefndin. Hún gegnir lykilhlutverki í því að viðhalda samningnum í samræmi við lagaþróun innan Evrópusambandsins og tryggja almennt greiða og einsleita framkvæmd hans. Sendiherrar EFTA-ríkjanna hjá Evrópusambandinu sitja fundi nefndarinnar en fulltrúar Evrópusambandsins í nefndinni koma frá Framkvæmdastjórninni.⁸² Vegna sérstaks eðlis EES-samningsins njóta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum eða bókunum við samninginn stöðu þjóðréttarsamninga. Samkvæmt EES-samningnum er þó ekki gert ráð fyrir því að gildistaka ákvarðana nefndarinnar sé háð staðfestingu eftir þeim reglum sem gilda að landsrétti um samþykki þjóðréttarsamninga. Þær verða með öðrum orðum þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir aðildarríkin um leið og þær hafa verið teknar nema eitthvert aðildarríkjanna beiti heimild í 103. gr. EES-samningsins til að gera fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir.⁸³ Hafa ríkin sex mánaða frest frá því að ákvörðun er tekin í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum. Með þessu er vísað til nauðsynlegs atbeina þjóðþinga aðildarríkjanna og af hálfu Íslands hefur fyrirvara þessum því einungis verið beitt þegar ljóst er að ákvörðun kalli á lagabreytingar. Við þær aðstæður leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að samþykkis Alþingis er þörf.⁸⁴

Árið 1994 samþykkti forsætisnefnd Alþingis reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi og er þar fjallað um hlutverk utanríkisráðuneytisins, utanríkismálanefndar og fastanefnda Alþingis. Samkvæmt reglunum skal utanríkisráðuneytið kynna tillögur að ESB-gerðum á mótunarstigi, þ.e. áður en þær eru samþykktar hjá sameiginlegu EES-nefndinni, fyrir utanríkismálanefnd Alþingis. Skal senda nefndinni texta þeirra tillagna sem kalla á lagabreytingar á íslensku. Síðan skal utanríkismálanefnd senda gögnin til hlutaðeigandi fastanefndar sem málefnið á undir, svo og til þingmannanefndar EFTA. Að lokinni efnislegri umfjöllun fastanefndar skal utanríkismálanefnd taka málið til afgreiðslu og kynna utanríkisráðuneytinu

81 Sem dæmi má nefna að á nýafstöðnu 133. löggjafarþingi 2006-2007 fékk utanríkismálanefnd 25 þingmál til meðferðar en þar af voru 11 þingsályktunartillögur um breytingar á viðaukum við EES-samninginn, á 132. löggjafarþingi 2005-2006 voru 6 af 27 þingmálum sem utanríkismálanefnd fékk til meðferðar EES-mál og á 131. löggjafarþingi 2004-2005 voru mál af þeim toga 10 af 16 þingmálum sem nefndin fékk til meðferðar.

82 Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 44.

83 Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 889, bls. 4606.

84 Um þingmeðferð ákvarðana með stjórnskipulegum fyrirvara er vísað til *Handbókar Stjórnarráðsins um EES*, frá 2003, bls. 33.

niðurstöðu sem málið hefur fengið á Alþingi. Í 4. gr. reglnanna er fjallað sérstaklega um hlutverk Íslandsdeildar Þingmannanefndar EFTA sem annast samskipti Alþingis við fastanefnd EFTA og sameiginlegu EES-þingmannanefndina. Skal Íslandsdeildin koma sjónarmiðum Alþingis á framfæri við þessar nefndir og jafnframt skal hún koma reglulega á framfæri við utanríkismálanefnd upplýsingum um það EES-starf, sem fer fram hjá áðurgreindum nefndum og koma nauðsynlegum gögnum á framfæri við utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir þingsins.⁸⁵

Framkvæmdin varðandi aðkomu þingsins að ákvörðunum á undirbúningsstigi er hins vegar sú að slíku verklagi hefur ekki verið komið á varðandi kynningu í utanríkismálanefnd. Utanríkisráðuneytið kynnir því ekki fyrir nefndinni efni þessara ákvarðana á meðan þær eru í undirbúningi, heldur einungis ESB-gerðir sem þegar hafa verið samþykktar og teknar upp í EES-samninginn og þannig orðnar þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenska ríkið. Auk þess eru eingöngu kynntar gerðir sem krefjast lagabreytinga á Alþingi, eins og áður segir, en gerðir sem eru innleiddar með stjórnvaldsreglugerðum eru almennt ekki kynntar fyrir utanríkismálanefnd eða fastanefndum Alþingis.⁸⁶

Hvað varðar síðan meðferð máls fram til þess að Alþingi samþykki á grundvelli 21. gr. stjórnarskrárinnar að EES-gerð verði hluti samningsins innan sex mánaða frá því að ákvörðun var tekin í sameiginlegu EES-nefndinni, hefur framkvæmdin einnig verið frábrugðin því sem á við um þjóðréttarsamninga almennt. Sú framkvæmd þróaðist um meðferð þessara

85 Forsætisnefnd Alþingis (febrúar 1994). *Reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi*. Síðast birt í upplýsingariti Alþingis frá 2007: „Háttvirtur þingmaður,“ bls. 90 og 91.

86 Deilt hefur verið á að fyrrgreindum reglum hafi aldrei verið breytt eða þær endurskoðaðar þótt þeim sé bersýnilega ekki fylgt í framkvæmd. Sjá nánar um þetta greinargerð með þingsályktunartillögu sem var flutt af sex þingmönnum Samfylkingarinnar á 131. löggjafarþingi, sbr. Alþt. 2004-2005, A-deild þskj. 288, bls. 1173. Þar eru jafnframt gerðar tillögur um endurskoðun þinglegrar meðferðar EES-reglna í því skyni að auka þátt Alþingis á mótunarstigi þeirra og hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis. Sjá einnig gagnrýni á núverandi fyrirkomulag í *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitafæni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu*, bls. 37. Í skýrslunni er lýst til samanburðar meðferð EES-mála á norska Stórþinginu. Þar hefur verið sett á fót sérstök þingnefnd, samráðsnefnd Stórþingsins um EES-mál sem fellar um EES-gerðir á mótunarstigi (Stortingets konsultasjonsorgan for EØS saker) og er hún samsett af utanríkismálanefnd þingsins og norsku landsdeildinni í þingmannanefnd EFTA/EES. Samkvæmt norska skipulaginu gengur utanríkisráðherra á fund EES-nefndarinnar fyrir hvern fund í sameiginlegu EES-nefndinni í Brussel og kynnir þau mál og tillögur sem liggja fyrir næsta fundi hennar. Að lokinni umræðu veitir EES-nefndin norsku ríkisstjórninni leiðsögn um hvaða afstöðu hún eigi að taka í sameiginlegu EES-nefndinni en það er ríkisstjórnarinnar að túlka leiðsögn nefndarinnar. Sjá nánar *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 38 og 39.

mála að almennt var ekki talið nauðsynlegt að afla samþykkis Alþingis áður en stjórnskipulega fyrirvaranum var aflétt, heldur látið við það sitja að þingið hefði samþykkt nauðsynlegar lagabreytingar vegna innleiðingar ákvarðananna. Bent hefur verið á að þessi tilhögun feli í sér nokkurt frávik frá almennri meðferð við staðfestingu þjóðréttarsamninga þar sem atbeina Alþingis er krafist. Í skýringum við tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ýmissa ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn, sem var lögð fram á Alþingi árið 2000, voru raktir ókostir sem fylgdu þessu fyrirkomulagi. Bent var á að nokkuð mismunandi væri á hvaða hátt það hefði komið fram í lagafrumvörpum hvernig þau tengdust tilteknum ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar svo og að með þessari aðferð skorti á að Alþingi hafi verið gefinn kostur á að taka beina afstöðu til staðfestingar einstakra ákvarðana nefndarinnar.⁸⁷

Í athugasemdum með fyrrgreindri þingsályktunartillögu var á það bent að rétt væri að samræma almenna meðferð þeirra ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem Ísland hefði gert stjórnskipulegan fyrirvara, meðferð þjóðréttarsamninga. Í því fælist að almennt skyldi leitað sérstaklega eftir samþykki Alþingis til staðfestingar sérhverri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem stjórnskipulegur fyrirvari hefði verið gerður við. Slíks samþykkis yrði leitað í formi þingsályktunar, en viðeigandi ráðuneyti mundu samhliða undirbúa nauðsynleg frumvörp til lagabreytinga. Þá var tekið fram að þeirri föstu vinnureglu skyldi komið á, með vísan til 24. gr. þskl., að haft yrði samráð við utanríkismálanefnd um efni þessara ákvarðana meðan þær væru á undirbúningsstigi.⁸⁸

Þegar afskipti Alþingis af meðferð EES-mála eru skoðuð má segja að áhrif löggjafans á ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar, sem margar hverjar skapa víðtækar þjóðréttarskuldbindingar um breytingar á landsrétti og hafa þannig veruleg og raunhæf áhrif á íslenska borgara og samfélag, eru í raun aðeins formlegs eðlis. Er það fyrirkomulag vissulega gagnrýniverð og leiðir hugann að því að þótt þeim formskilyrðum sé fylgt að Alþingi samþykki slíkar breytingar á grundvelli 21. gr. stjórnarskrárinnar eru engan veginn tryggð efnisleg áhrif löggjafans á þær réttarreglur sem rekja má til EES-samstarfsins.⁸⁹

87 Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 889, bls. 4605.

88 Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 889, bls. 4606.

89 Um önnur stjórnskipuleg álitaefni sem risið hafa vegna innleiðingar EES-reglna, einkum tengdum göllum á birtingu EES-gerða og kröfur samkvæmt 27. gr. stjórnarskrárinnar í þeim efnum, má vísa til *Skýrslu nefndar um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998*. Birt sem viðauki 5 í *Handbók stjórnarráðsins um EES*, bls. 62.

5.4. Áhrif löggjafans á forsvar Íslands gagnvart öðrum ríkjum og afstöðu til mála á alþjóðavettvangi

5.4.1. Samráðsskylda ríkisstjórnar við utanríkismálanefnd

Samkvæmt 4. og 7. tölul. 14. gr. Stjórnarráðsreglugerðarinnar nr. 3/2004 fer utanríkisráðherra með skipti við önnur ríki og aðild Íslands að alþjóðastofnunum. Í fræðiskrifum um meðferð utanríkismála á vettvangi stjórnskipunarréttar hefur aðeins lítilllega verið vikið að áhrifum Alþingis á utanríkismál að öðru leyti en því sem snýr að alþjóðasamningum. Þannig benti Ólafur Jóhannesson á það árið 1960 að það leiddi af hinum þingræðislegu stjórnarháttum að Alþingi hlyti að hafa mikil áhrif á meðferð utanríkismála almennt. Utanríkisráðherra hljóti að hafa meiri eða minni samvinnu við þann þingmeirihluta sem styður stjórnina, annars eigi hann á hættu að verða að víkja úr embætti. Einstaka þingmenn geti borið fram fyrirspurnir til ráðherra og óskað skýrslu um utanríkismál. Þeir geti einnig borið fram ályktanir um tiltekin efni og þannig komið af stað umræðum um utanríkismál. Segir síðan um hlutverk Alþingis:

Alþingi ræður því raunverulega miklu um utanríkismálastefnuna á hverjum tíma og um meðferð utanríkismála. [...] Til þess að tryggja Alþingi aðstöðu til að fylgjast sem bezt með utanríkismálum og til að hafa áhrif á þau, án þess þó að nauðsynleg leynd sé rofin, hefur hér að erlendri fyrirmynd verið sett á stofn sérstök þingnefnd, utanríkismálanefnd til þess að fjalla um þessi mál. [...] Utanríkismálanefnd á samkvæmt þingskapalögum skýlausa kröfu til, að utanríkisráðherra hafi við hana samráð um öll meiri háttar utanríkismál. Annars eru engin ákvæði í lögum um skyldu til að kveðja utanríkismálanefnd saman til funda. [...] Með ákvæðunum um utanríkismálanefnd eru fulltrúum þingsins tryggð víðtæk áhrif á utanríkismál.⁹⁰

Á þeim ríflega fjörutíu árum sem liðin eru frá því þetta var ritað virðist engin föst framkvæmd hafa mótast um störf utanríkismálanefndar eða túlkun 24. gr. þskl. Vafalaust má taka undir þá ályktun að nefndin eigi skýlausa kröfu á því að ráðherra hafi samráð við hana um öll meiri háttar utanríkismál. Einnig leiðir framkvæmdin í ljós að ýmis mál sem fella mætti undir minni háttar mál eru einnig rædd í utanríkismálanefnd. Hvað samráðsskylduna varðar liggur vandinn hins vegar í því að nokkur lykilhugtök í 24. gr. þskl. eru afar matskennd og hefur því í reyndinni ráðist mjög af

90 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 380 og 381. Í síðari endurskoðuðum útgáfum á riti Ólafs, stendur þessi umfjöllun um utanríkismálanefnd óbreytt, að teknu tilliti til breytinga á greinanúmerum þingskapalaga, sbr. nýjustu útgáfuna um efnið frá árinu 1999, Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 392.

afstöðu utanríkisráðherra hverju sinni hvernig henni er fylgt. Er hér einkum vísað til óvissu um hvað felst í orðunum *meiri háttar utanríkismál* en lagaleg samráðsskylda ríkisstjórnarinnar vaknar aðeins í tilefni af slíkum málum.⁹¹ Hins vegar má telja það afdráttarlaust að með því að ákvæði 24. gr. þskl. mælir fyrir um að nefndin sé ríkisstjórninni *til ráðuneytis* sé samþykki hennar ekki áskilið í meiri háttar utanríkismálum og hún geti ekki gefið ráðherra bindandi fyrirsmæli um hvers efnis ákvörðun skuli vera. Að þessu leyti til er forræði framkvæmdarvaldsins á meðferð utanríkismála ótvírætt. Verður vald utanríkisráðherra til að taka ákvarðanir í utanríkismálum, til dæmis með því að samþykki þingsins sé áskilið, aðeins takmarkað með skýrum fyrirsmælum í stjórnarskrá eða almennum lögum. Verður þó að telja ólíklegt að ráðherra færi gegn afdráttarlausum vilja meirihluta utanríkismálanefndar í tilteknu utanríkismáli og hlyti þá að reyna á þinglega ábyrgð hans eins og lýst er að framan.

Á hinn bóginn sýnir reynslan að ekki aðeins er óvíst hvort svokallað meiri háttar utanríkismál er tekið til umræðu á fundum utanríkismálanefndar að frumkvæði ráðherra, heldur er einnig óljóst á hvaða stigi málsins slíkt samráð á sér stað. Það getur vitaskuld skipt sköpum um raunveruleg áhrif utanríkismálanefndar að við hana sé haft samráð um *ákvörðun* ríkisstjórnar, sem er hugsanlegur lokapunktur máls varðandi afstöðu Íslands í umdeildum pólitískum málum á alþjóðavettvangi jafnvel þótt efni þess hafi þar áður komið til umræðu.

Í nýlegum umræðum um afstöðu Íslands til eins umdeildasta utanríkismáls síðustu ára birtist kjarni þeirra álitaefna sem eru uppi um hlutverk utanríkismálanefndar og varpar jafnframt ljósi á áhrif löggjafans á meðferð utanríkismála. Þann 18. mars 2003 ákváðu þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra að höfðu samráði við ríkisstjórnina að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og fleiri ríkja um tafarlausu afvopnun Íraks. Tveimur dögum síðar hófu herlið þessara ríkja innrás í Írak. Fyrrgreind ákvörðun ráðherranna var þriðþætt. Í fyrsta lagi að ljá leiðtogum Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja pólitískan stuðning til aðgerða til að ná fyrrgreindu markmiði. Í öðru lagi að veita aðgang að íslenskri lofthelgi og heimild til að nota Keflavíkurflugvöll ef nauðsyn krefði vegna aðgerða í Írak. Í þriðja lagi að veita mannúðaraðstoð.⁹² Miklar deilur urðu síðar um þessa ákvörðun og var ríkisstjórnin harðlega gagnrýnd af þingmönnum stjórnarandstöðuflokkanna.

91 Sjá einnig um þetta efni grein Bjarna Más Magnússonar: „Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraks málsins.“ Veftímaritið Stjórnsmál og stjórnsýsla, 1. tbl. 2. árg. 2006, bls. 3 og 4.

92 Eiríkur Tómasson: „Lögfræðialit frá 23. janúar 2005 um lögmati þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausu afvopnun Íraks,“ bls. 1 og 2 (óbirt).

Að frátöldum ágreiningi um þjóðréttarlegt lögmati innrásarinnar í Írak var sérstaklega deilt á að ríkisstjórnin hefði sniðgengið lagalega skyldu sína samkvæmt 24. gr. þskl. til að hafa samráð við utanríkismálanefnd um málið, þar sem um meiri háttar utanríkismál væri að ræða þegar ríkisstjórnin tæki ákvörðun um að lýsa stuðningi við stríðsrekstur.⁹³

Í lögfræðialiti Eiríks Tómassonar prófessors um þetta atriði, sem gert var að beiðni forsætisráðherra og er m.a. byggt á upplýsingum sem forsætisráðuneytið lét í té, er rakinn aðdragandinn að ákvörðun um stuðning Íslands við innrásina í Írak og lýst aðkomu utanríkismálanefndar Alþingis að málinu á fyrri stigum. Þar kemur fram að Íraksmálið hafi verið rætt nokkrum sinnum á fundum nefndarinnar á fyrri hluta ársins 2003, þar á meðal hafi nefndin á fundi sínum 12. mars 2003 fjallað um tillögu til þingsályktunar, sem var borin fram af þingmönnum Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, um að ríkisstjórnin beitti sér gegn áformum um innrás í Írak og að Ísland stæði utan við hvers konar hernaðaraðgerðir gegn Írak. Afstaða Íslands til hernaðaraðgerða gegn Írak hefði því verið rædd á fundum nefndarinnar áður en fyrrgreind ákvörðun var tekin 18. mars og utanríkisráðherra hefði m.a. mætt á fund nefndarinnar til að upplýsa hana um stöðu málsins 19. febrúar 2003. Niðurstaða álitsins er að þar með hafi verið fullnægt af hálfu ríkisstjórnarinnar þeirri skyldu, sem fyrir er mælt í 24. gr. þskl., enda sé þar vísað til meiri háttar *mála* en ekki meiri háttar *ákvörðana*. Ekki hafi verið venja að túlka ákvæðið svo rúmt að skylt sé að bera slíkar ákvarðanir fyrirfram undir utanríkismálanefnd og ýmsar fyrri ákvarðanir um að Ísland lýsi yfir stuðningi við hernaðaraðgerðir gegn einstökum ríkjum hafi ekki verið bornar áður undir nefndina.⁹⁴

Tæplega leikur vafi á að Íraksmálið sem slíkt beri að telja til meiri háttar utanríkismála, enda hafði það verið rætt á fundum utanríkismálanefndar sem áður er getið og til ítarlegrar skoðunar hjá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna um nokkurt skeið. Þá verður tekið undir þá skoðun að engar venjur hafi skapast um hvort ákvarðanir utanríkisráðherra eru beinlínis bornar undir utanríkismálanefndina og 24. gr. þskl. vísar auk þess berum orðum aðeins til þess að nefndin sé ríkisstjórninni til ráðuneytis um *mál*, en ekki nauðsynlega

93 Sjá um þetta þingsályktunartillögu sem þrjú þingmenn úr flokkum Samfylkingar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Frjálslynda flokksins lögðu fram haustið 2004 um innrásina í Írak og forsendur fyrir stuðningi íslenskra stjórnvalda við hana, en þar var m.a. lagt til að skipuð yrði nefnd sjö þingmanna til að kanna aðdraganda og ástæður þess að íslenska ríkisstjórnin lýsti yfir stuðningi við innrásina. Sjá Alþt. 2004-2005, A-deild, þskj. 3., bls. 502 en tillagan varð ekki útrædd.

94 Eiríkur Tómasson: „Lögfræðialit frá 23. janúar 2005 um lögmati þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks,“ bls. 2 og 3 (óbirt).

um sjálfa ákvörðunartökuna.⁹⁵ Verði litið svo á að ákvörðun íslensku ríkisstjórnarinnar um stuðning við innrásina í Írak sé þáttur í sama máli og áður hafði verið rætt á fundum utanríkismálanefndar er ekki réttilega hægt að fallast á að lagafyrirmæli hafi verið brotin. En það mætti eins með gildum rökum halda því fram að hið umdeilda ákvörðunarefni ríkisstjórnarinnar eins og það bar að, hafi í raun verið sjálfstætt málefni aðskilið frá fyrra máli varðandi aðgerðir gegn Írak. Það sem áður hafði verið til umræðu í utanríkismálanefnd var þingmál í formi þingsályktunartillögu, sem var flutt af þingmönnum stjórnarandstöðunnar þess efnis, að Alþingi skyldi koma því á framfæri á vettvangi Sameinuðu þjóðanna að leita skyldi allra leiða til að afstýra innrás í Írak.⁹⁶ Málið sem ríkisstjórnin tók ákvörðun í, þ.e. málaleitan bandarískra stjórnvalda um að Ísland styddi áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks, hafði aldrei sem slíkt komið til umræðu hjá utanríkismálanefnd.

Meginniðurstaðan er þó að lagafyrirmæli um samráðsskyldu ríkisstjórnar við Alþingi um utanríkismál eru óljós. Ókleift er að draga af þeim neinar skýrar reglur um hvenær Alþingi skuli hafa áhrif á afstöðu Íslands í mikilvægum alþjóðamálum. Að óbreyttum lögum um skilyrði samráðsskyldunnar er engin ástæða til að ætla að þessi staða skýrist frekar í öðrum utanríkismálum og verður að álykta að meðferð ríkisstjórnarinnar á Íraks-málinu hafi veikt enn frekar stöðu þingsins til að hafa áhrif á utanríkismál.

5.4.2. Afstaða Íslands í stofnunum Sameinuðu þjóðanna – Allsherjarþingið og öryggisráðið

Eftir miðja 20. öldina er það einkennandi fyrir samskipti milli ríkja að setja á fót alþjóðlegar stofnanir sem er falið að vinna að sameiginlegum markmiðum um tiltekin málefni og er Ísland aðili að fjölmörgum slíkum stofnunum. Hefur aðild Íslands að þjóðabandalögum og alþjóðastofnunum stofnast að fengnu samþykki Alþingis samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar. Alþjóðastofnunum er í mörgum tilvikum falið ákvörðunarvald um tiltekin

95 Til samanburðar má skoða afdráttarlausara orðalag 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, sem lýst var í 3. kafla að framan, að ríkisstjórnin skuli ráðfæra sig við nefndina áður en hún tekur ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Árið 1953 var orðalagi um samráðsskyldu ríkisstjórnarinnar við utanríkismálanefnd breytt í danska stjórnarskrárákvæðinu frá því sem áður var í almennum lögum frá 1923 um nefndina, einmitt um þetta atriði. Markmið breytinganna var að styrkja stöðu þingsins gagnvart ríkisstjórninni sem hafði áður mun meira svigrúm til að meta hvenær mál væru kynnt utanríkismálanefnd. Sbr. Rigsdagstínden, tillæg A 1952-1953, bls. 3545.

96 Alpt. 2002-2003, A-deild, þskj. 807, bls. 3248. Tillaga flutt af sex þingmönnum Vinstri-hreyfingarinnar – græns framboðs um að ríkisstjórnin beiti sér gegn áformum um innrás í Írak og að Ísland standi utan við hvers kyns hernaðaraðgerðir gegn Írak.

málefni. Slíkar ákvarðanir geta þó aðeins skapað þjóðréttarlegar skuldbindingar fyrir Ísland en öðlast ekki gildi að innanlandsrétti nema fyrir tilstilli og meðalgöngu réttra stjórnvalda hér á landi.⁹⁷

Þann 19. nóvember 1946 gekk Ísland í Sameinuðu þjóðirnar að undan-genginni ályktun Alþingis frá 25. júlí sama ár. Þar var ríkisstjórninni veitt heimild til að sækja fyrir hönd Íslands um inntöku í bandalag hinna sameinuðu þjóða og takast á hendur þær skyldur sem samkvæmt sáttmála bandalagsins væru samfara þátttöku í því.⁹⁸ Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna er vettvangur allra aðildarríkja að samtökunum þar sem þau eiga öll fulltrúa. Eins og önnur aðildarríki Sameinuðu þjóðanna fer Ísland með eitt atkvæði á allsherjarþinginu.

Meðal tillagna um lagabreytingar sem komu fram í þingmannafrumvörpum á sjöunda áratugnum um leiðir til að auka áhrif þingsins á vettvangi utanríkismála, var að þingflokkarnir skyldu hafa rétt til að tilnefna einn fulltrúa hver í sendinefnd Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Var vísað til mikilvægis þess að landsmenn allir gætu fylgst sem best með ákvörðunum í utanríkismálum, en frumskilyrði þess væri að kjörnir fulltrúar þjóðarinnar ættu þess kost að taka þátt í mótun utanríkisstefnunnar. Þá var lögð áhersla á nauðsyn þess að Alþingi væri upplýst um afstöðu Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og væri fráleitt að ráðherra veldi í nefndina upp á sitt eindæmi.⁹⁹ Frumvarpið varð ekki útrætt en um svipað leyti var þeirri framkvæmd komið á að fulltrúar voru tilnefndir af þingflokkum til að sitja í sendinefnd Íslands á allsherjarþinginu.¹⁰⁰

Nú er framkvæmdin með þeim hætti að sex þingmenn sitja í sendinefnd Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna sem fram fer á tímabilinu september til desember ár hvert og eru þeir tilnefndir af þingflokkum eftir hlutfallsreglu. Fulltrúar Alþingis skiptast í tvo hópa sem sitja þingið í tvær vikur hvor. Fæst þeirra mála sem rædd eru og greidd eru atkvæði um á allsherjarþinginu falla undir meiri háttar utanríkismál þannig að þau komi inn á borð utanríkismálanefndar. Með því að sitja fundi allsherjarþingsins er fulltrúum þingsins hins vegar gefinn kostur á að kynna sér þau málefni sem þar eru til meðferðar og jafnframt að hafa áhrif á afstöðu Íslands til þeirra. Þátttaka íslenskra þingmanna í störfum allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna tengir þannig lögjafarvaldið við framkvæmd utanríkismála. Hefur utanríkisráðuneytið lýst þeirri stefnu að miðla greiðlega upplýsingum til Alþingis

97 Ólafur Jóhannesson: „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum.“ Afmælis-erindi Háskólans flutt 14. október 1962. Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1962, bls. 12 og 13. Sbr. einnig sérstakar reglur sem gilda um innleiðingu EES-reglna sem lýst var að framan.

98 Alþt. 1946, A-deild, þskj. 1, bls. 1.

99 Alþt. 1966, A-deild, þskj. 229, bls. 956 og 957.

100 Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál III*, bls. 1330.

og bent á að heimsóknir alþingismanna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna séu mikilvægur liður í því.¹⁰¹

Hitt er ljóst, eins og áður var rætt varðandi samráð ríkisstjórnar við utanríkismálanefnd, að þingið getur ekki að óbreyttum lögum gefið utanríkisráðherra lagalega bindandi fyrirmæli um hvaða afstöðu beri að taka til tiltekinna málefna á allsherjarþinginu. Í þeim efnum er þó ólíklegt að ríkisstjórnin gengi þvert á vilja meirihluta þingsins í ljósi þingræðisreglunnar.

Á undanförunum áratugum hefur afstaða Íslands til einstakra mála á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna ekki orðið tilefni sérstaks ágreinings. Í því sambandi ber að hafa í huga að ákvarðanir allsherjarþingsins eru ekki þjóðréttarlega skuldbindandi og Alþingi á væntanlega kost á því síðar að taka afstöðu til þess hvort það kýs að gangast undir til dæmis alþjóðasamninga sem hafa hlotið endanlega samþykkt á allsherjarþinginu, venjulega eftir langt undirbúningsferli á stigi samningsgerðarinnar.

Öðruvísi horfir við um valdamestu stofnun Sameinuðu þjóðanna, öryggisráðið. Öryggisráðið skipa fimmtán aðildarríki og fimm þeirra, Bandaríkin, Bretlandi, Frakkland, Kína og Rússland, eiga þar fast sæti og hafa jafnframt neitunarvald en hin tíu eru kosin af allsherjarþinginu til tveggja ára. Hlutverk öryggisráðsins samkvæmt 24. gr. stofnskrár Sameinuðu þjóðanna er að bera aðalábyrgð á varðveislu heimsfriðar og öryggis. Til þess að tryggja skjótar og haldgóðar aðgerðir í þeim efnum hafa aðildarríkin falið ráðinu sérstakar valdheimildir. Grundvallarákvæði stofnskrárinnar um þetta er 25. gr. sem mælir fyrir um að aðildarríkin séu ásátt um að *fallast á og framkvæma ákvarðanir ráðsins í samræmi við ákvæði stofnskrárinnar*. Í þessu felst að ákvarðanir ráðsins eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir aðildarríki, jafnskjótt og þær eru teknar. Mikilvægustu valdheimildir ráðsins eru taldar í VII. kafla hennar, en samkvæmt 39. gr. skal ráðið úrskurða hvort skapast hafi ófriðarhætta, friðrof eða árás og ákveða hvaða ráðstafanir skuli gerðar til að bregðast við ástandinu. Þessar ráðstafanir geta falist í að ákveða refsiaðgerðir gegn ríkjum á borð við viðskiptabann og skyldar ráðstafanir, sbr. 41. gr., og dugi þær ekki til getur ráðið ákveðið að beita hervaldi gegn ríki eða ríkjum sem ógna heimsfriðnum, sbr. 42. gr. Loks getur ráðið ákveðið samkvæmt 43. gr. stofnskrárinnar að ríkjum sé skylt að láta í té samkvæmt sérstökum samningi herlið, aðstoð eða friðindi, þ.m.t. að veita rétt til yfirferðar yfir land.¹⁰²

101 Sbr. ummæli í skýrslu Valgerðar Sverrisdóttur utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. Alþt. 2006- 2007, A-deild, þskj. 395.

102 Um ýmis álitaefni tengd aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum og tafarlausu skuldbindingargildi ákvarðana öryggisráðsins, sjá nánar Einar Arnórsson og Gunnar Thoroddsen: „Greinargerð um skipulag og starfsháttu bandalags sameinuðu þjóðanna.“ Birt sem fylgiskjal 1 með þingsályktunartillögu um samþykki Alþingis fyrir aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum í Alþt. 1946 A, þskj. 1, bls. 2-19. Einnig Ólafur Jóhannesson: *Sameinuðu þjóðirnar*, bls. 82-92.

Ríkisstjórn Íslands hefur nú í fyrsta skipti ákveðið að sækjast eftir sæti í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna fyrir tímabilið 2009–2010 og sendi tilkynningu þar um til allra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna árið 2003. Undirbúningsvinna og frekari kynning fyrir framboð Íslands hefur staðið frá þeim tíma og ljóst er að því fylgir töluverður kostnaður. Hefur utanríkismálanefnd verið með í ráðum og upplýst um undirbúning framboðsins og kostnaðarhlið málsins.¹⁰³ Fáa Ísland sæti í ráðinu fær það um leið veigamikil völd til að hafa áhrif á ákvarðanir öryggisráðsins um mikilvægustu og einatt erfiðustu málefni þjóðaréttarins sem koma til kasta Sameinuðu þjóðanna á sviði öryggis og heimsfriðar. Spurningar hljóta að vakna hvort ekki þurfi að tryggja aðkomu Alþingis við mótun afstöðu íslenskra stjórnvalda í umdeildum ákvörðunum í öryggisráðinu á borð við refsiaðgerðir gegn ríkjum eða jafnvel beitingu hervalds. Mál af því tagi sem öryggisráðið fær til úrlausnar á grundvelli VII. kafla stofnskrárinnar eru þess eðlis að þau hljóta í mörgum tilvikum að falla undir meiri háttar utanríkismál. Í ljósi reynslunnar af því hvernig verkswið nefndarinnar hefur verið túlkað er engu að síður nærtækt að ætla að framkvæmdin muni ráðast af því í raun hver sé vilji ríkisstjórnarinnar til að upplýsa nefndina, verði ekki tekin ákvörðun um að marka málum af þessum toga skýrari farveg.

5.4.3. Innleiðing refsiaðgerða öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að íslenskum rétti

Í framhaldi af hugleiðingum um þá aðstöðu að Ísland fái sæti í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna er vert að kanna betur sérstöðu ákvarðana ráðsins á vettvangi þjóðaréttarins, skuldbindingagildi þeirra gagnvart Íslandi og innleiðingu þeirra í íslenskan rétt þegar hennar er þörf. Eins og áður segir eru ályktanir sem öryggisráðið gerir á grundvelli VII. kafla stofnskrárinnar tafarlaust þjóðréttarlega skuldbindandi og þarfnast þannig ekki staðfestingar aðildarríkja til að öðlast gildi, sbr. 25. gr. stofnskrárinnar. Að þessu leyti má skipa þeim á bekk með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem lýst var að framan, með þeirri veigamiklu undantekningu að aðildarríki Sameinuðu þjóðanna eiga engan kost á að setja stjórnskipulegan fyrirvara við gildistöku ákvörðunar öryggisráðsins til að fá ráðrúm til að leita samþykkis þjóðþinga sinna.

Framan af voru litlar líkur taldar á að nokkuð reyndi á bindandi ákvarðanir öryggisráðsins um þessi efni, enda var ráðið nær óvirkt fyrstu 45 árin eftir stofnun Sameinuðu þjóðanna vegna togstreitu milli stórveldanna í austri og vestri þar sem neitunarvald fastafulltrúa ráðsins hindraði framgang mála.

103 Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur, utanríkisráðherra, um utanríkis- og alþjóðamál frá nóvember 2006, bls. 38. Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007, þskj. 395. Einnig birt á heimasíðu utanríkisráðuneytisins á slóðinni www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/.

Eftir lok kalda stríðsins upp úr 1990 hafa ekki aðeins orðið alger umskipti í starfsemi ráðsins heldur hefur eðli refsiaðgerða sem ráðið ákveður á grundvelli 41. gr. stofnskrárinnar breyst í mikilvægum atriðum og kalla þær í ríku mæli á ráðstafanir í innanlandsrétti aðildarríkja sem beinast að einstaklingum og lögaðilum. Frá 1990 hefur ráðið ákveðið almennt eða sértækt viðskiptabann á fjölda ríkja. Auk þess hefur sú ógn sem heimsfriði stendur af alþjóðlegri hryðjuverkastarfsemi kallað á sérstakar ályktanir þess um skyldur aðildarríkja til að stöðva fjármagnsflutninga nafngreindra grunaðra hryðjuverkamanna og stofnana þeim tengdum og gera tafarlaust breytingar á refsilöggjöf sinni.¹⁰⁴

Hér á landi hafa verið sett sérstök lög, nr. 5/1969 um framkvæmd fyrirmæla öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, en markmið þeirra er að uppfylla með skjótum hætti þær þjóðréttarskyldur sem leiðir af 39. gr. og 41. gr. stofnskrárinnar. Með lögunum framselur Alþingi til framkvæmdarvaldsins víðtækar heimildir til að koma ákvörðunum öryggisráðsins í framkvæmd hér á landi með auglýsingu án nánari tilgreiningar og jafnframt að ákveða í raun með stjórnvaldsfyrirmælum inntak refsiverðrar háttsemi. Þær aðstæður sem ríktu við setningu laganna árið 1969 eru gerbreyttar, en á þeim tíma var talið ólíklegt að nokkuð reyndi á þau.¹⁰⁵ Auglýsingar sem birtar eru á grundvelli laganna eru undirbúnar í utanríkisráðuneytinu, eftir atvikum í samráði við fagráðuneyti, og samþykktar í ríkisstjórn áður en þær eru birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Engar sérstakar reglur hafa verið settar um hvernig málsmeðferð við setningu fyrirmæla skuli háttað. Við könnun á aðdragandanum að ákvörðunum ríkisstjórnarinnar á grundvelli laganna kemur í ljós að fyrirmæli öryggisráðsins um efnið eru ekki formlega kynnt Alþingi og koma ekki sérstaklega þar til umræðu. Einnig er ljóst að innleiðing slíkra þjóðréttarskuldbindinga íslenska ríkisins telst ekki til meiri háttar utanríkismála þar sem ríkisstjórnin hefur ekki talið skylt að ræða þau sérstaklega í utanríkismálanefnd.

Þótt svigrúm aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna til að meta hvernig ályktunum öryggisráðsins um refsiaðgerðir verði komið í framkvæmd sé

104 Sjá nánar umfjöllun í grein Bjargar Thorarensen: „Framkvæmd refsiaðgerða öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að íslenskum rétti.“ Afmælisrit í tilefni af sjötugsafmæli Jónatans Þórmundssonar. Þar er bent á ýmis vandkvæði sem eru á núverandi fyrirkomulagi með tilliti til kröfu 69. gr. stjórnarskrárinnar um að refsheimildir skuli vera lögbundnar og að inntak refsiverðrar háttsemi skuli ekki ákveðið með stjórnvaldsfyrirmælum.

105 Alþt. 1968, B-deild, bls. 638 og 639. Frá árinu 1990 hafa íslensk stjórnvöld 22 sinnum gefið út fyrirmæli á grundvelli laganna, þar af eru 16 frá og með árinu 1998. Þegar þetta er ritað eru í gildi sjö auglýsingar sem fjalla um refsiaðgerðir gegn Sierra Leone, Líberíu, Írak, Afganistan og Norður-Kóreu. Samkvæmt auglýsingunum og lögum nr. 5/1969 varðar það sektum eða allt að tveggja ára fangelsi að brjóta gegn viðskiptabanni sem gildir gagnvart þessum ríkjum.

ekki mikið er engu að síður umhugsunarefni, að löggjafinn virðist þar hvergi koma nærri. Ekki einu sinni virðist utanríkismálanefnd upplýst með formlegum hætti um að slíkum fyrirmælum sé komið í framkvæmd hér á landi, þrátt fyrir að þar séu settar íþyngjandi reglur um háttsemi borgara og fyrirtækja í landinu, sem jafnframt geta varðað þungum viðurlögum.

5.4.4. Lagasetning og mótun utanríkisstefnu varðandi friðargæslu, þróunarsamvinnu og mannréttindi

Á síðustu árum hefur Alþingi í auknum mæli fjallað um málefni sem tengjast stefnumótun á vettvangi utanríkismála og lagastoð fyrir þátttöku í alþjóðasamvinnu um tiltekin verkefni. Nýjasta dæmið er lagasetning um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu. Ekki hafa áður verið sett lög hér á landi um þátttöku í alþjóðlegri friðargæslu þótt Íslendingar hafi tekið þátt í slíku samstarfi um langt skeið. Frá árinu 1994 hefur framlag til friðargæslu verið fastur liður á fjárlögum íslenska ríkisins og frá þeim tíma hafa á annað hundrað Íslendingar starfað við friðargæslu erlendis, einkum á Balkanskaga við sérfræðistörf, svo sem á sviði heilbrigðismála og löggæslu. Íslendingar hafa tekið þátt í friðargæslustörfum á alþjóðavettvangi frá árinu 1950, aðallega á vegum Sameinuðu þjóðanna, en undanfarin ár einnig á vegum Atlantshafsbandalagsins (NATO), Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópusambandsins, auk þátttöku í norrænum verkefnum. Umsjón með íslensku friðargæslunni hefur undanfarin ár verið í höndum sérstakrar skrifstofu í utanríkisráðuneytinu.¹⁰⁶

Haustið 2006 lagði utanríkisráðherra fram frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna sem varð að lögum nr. 73/2007.¹⁰⁷ Í skýringum með frumvarpinu er greint frá því markmiði að skjóta styrkari lagastoðum undir þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu og kveða skýrt á í lögum um ýmis atriði sem heyra til þeirrar starfsemi. Vísað er til þess að tekið hafi verið mið af löggjöf um friðargæslu í öðrum norrænum ríkjum. Um margt eigi þó sérsjónarmið við um íslenska friðargæsluliða, enda taki löggjöf um friðargæslu annars staðar á Norðurlöndum mið af því að þar er starfræktur her, sem Ísland gerir ekki.¹⁰⁸ Í framsöguræðu utanríkisráðherra með frumvarpinu var lýst þeirri stefnu að auka verulega upplýsingastreymi og samráð við utanríkismálanefnd um ný verkefni, sem friðargæslan tekur sér fyrir hendur og meiri háttar breytingar, sem gerðar eru á þeim verkefnum sem eru í gangi

106 Sjá nánari lýsingu á framlagi Íslendinga í þessum efnunum í skýrslunni *Þátttaka Íslands í alþjóðlegri friðargæslu*. Tillögur og greinargerð starfshóps um aukna þátttöku Íslands í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Rit utanríkisráðuneytisins nr. 4/2000.

107 Frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna var fyrst lagt fram á 132. löggjafarþingi 2005-2006, en varð ekki útrætt.

108 Alþt. 2006-2007, A-deild, þskj. 566.

hverju sinni.¹⁰⁹ Allnokkrar umræður urðu um efni frumvarpsins og ágreiningur um ýmis atriði á milli meirihluta og minnihluta utanríkismálanefndar, en frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðferð hennar. Setning laga um íslensku friðargæsluna er skýrt merki um aukin áhrif löggjafans á málaflokk á sviði utanríkismála, sem fram til þessa hafði ekki með beinum hætti verið þar til ákvörðunar, þar sem starfsemin hvíldi ekki á lagalegum grunni, þótt málefni tengd stefnu stjórnvalda hefðu komið til umræðu í nefndinni.

Önnur viðfangsefni sem komið hafa til sérstakrar umfjöllunar í utanríkismálanefnd að undanförunu og þessu tengd eru þróunarsamvinnumál. Í gildi eru lög nr. 43/1981 um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, sem mæla fyrir um að stofnunin sé sett á fót og um stjórn hennar, auk þess sem lýst er því markmiði hennar að vinna að samstarfi Íslands við þróunarlöndin á grundvelli sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Áherslur á þróunarmál hafa farið vaxandi undanfarinn áratug og framlög til þróunarsamvinnu jafnframt aukist umtalsvert. Er aðstoð Íslands við þróunarríki þannig orðinn mikilvægur þáttur í íslenskri utanríkisstefnu.¹¹⁰ Á árinu 2006 hófst vinna við að endurskipuleggja starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar og lýsti þáverandi utanríkisráðherra nauðsyn þess, að lög um stofnunina yrðu endurskoðuð í samráði við stjórn hennar og utanríkismálanefnd. Er víst að utanríkismálanefnd mun fá til meðferðar allar tillögur til lagabreytinga varðandi þróunarsamvinnu og hafa þannig bein áhrif á það hvernig málum verði skipað á þeim vettvangi. Í því sambandi má nefna að í mars 2007 lagði utanríkisráðherra ítarlega skýrslu um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands fyrir Alþingi þar sem lýst er helstu áherslum utanríkisstefnu Íslands og atriðum sem beri að hafa í hug við endurskoðun löggjafar um efnið. Er þar m.a. sérstaklega tilgreint að efla þurfi atbeina Alþingis og umfjöllun þess um þróunarmál.¹¹¹

Í tengslum við skoðun á því hver séu áhrif þingsins á mótun utanríkisstefnunnar á einstökum sviðum má nefna að nýverið setti utanríkisráðherra fram í fyrsta skipti heildstæða utanríkisstefnu Íslands á sviði mannréttindamála, þar sem lýst er helstu áherslum í alþjóðlegu mannréttindasamstarfi og markmiðum sem beri að stefna að.¹¹² Íslensk stjórnvöld hafa ekki fyrr sett fram markvissa eða heildstæða utanríkisstefnu á sviði alþjóðlegra mannréttinda eða unnið eftir skýrum markmiðum í þeim efnum og hefur það sætt gagnrýni.¹¹³

109 Ræða Valgerðar Sverrisdóttur, utanríkisráðherra, 5. febrúar 2007, 133. löggjafarþing, 443. mál.

110 *Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu 2005-2009*. Rit utanríkisráðuneytisins nr. 1/2005.

111 Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur, utanríkisráðherra, um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands. Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007, þskj. 1062, bls. 11.

112 *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu*. Utanríkisráðuneytið 2007.

113 Guðmundur S. Alfreðsson og Jakob Þ. Möller: „Mannréttindastarf Sameinuðu þjóðanna,“ *Úlfjótur*, 3.- 4. töl. 1996, bls. 263.

Stefna Íslands á vettvangi mannréttindasamvinnu hjá Sameinuðu þjóðunum hefur að mestu leyti farið saman við þær áherslur sem vestræn ríki hafa lagt á mikilvægi mannréttinda og hefur Ísland yfirleitt skipað sér við hlið hinna Norðurlandanna í þeim efnum, án þess að sýna þar sérstakt frumkvæði. Unnið var að mótun stefnunnar um mannréttindi í samráði utanríkisráðuneytisins við utanríkismálanefnd. Voru drög að stefnunni m.a. lögð fram í nefndinni til umræðu með utanríkisráðherra og kostur veittur á að koma að athugasemdum áður en hún var endanlega samþykkt og kynnt opinberlega. Með þessu fékk utanríkismálanefnd Alþingis ótvírætt kost á að hafa bein áhrif á stefnumörkun íslenskra stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar samvinnu um mannréttindi, sem er ört vaxandi þáttur í meðferð utanríkismála og jafnframt órjúfanlega tengd öðrum skyldum málefnum á borð við þróunarsamvinnu og friðargæslu.

5.4.5. Öryggis- og varnarmál

Öryggis- og varnarmál eru vafalaust sá þáttur á sviði utanríkismála sem telst til vandasömustu viðfangsefna utanríkismálanefndar en örðugt getur reynst að slá föstu hvenær mál af þessum toga telst meiri háttar utanríkismál þannig að samráðsskylda ríkisstjórnarinnar verði virk. Í þessum málum er ákvæði 24. gr. þskl. um þagnarskyldu nefndarmanna einnig sérstaklega mikilvægt. Reynslan sýnir jafnframt að hér liggja einatt stærstu pólitísku deilumálin, hætt er við að tortryggni skapist af hálfu þingflokka í stjórnarandstöðu um að þingið sé leynt upplýsingum og ásakanir koma fram um trúnaðarrest.¹¹⁴ Í einu harðvítugasta deilumáli 20. aldarinnar í íslenskum stjórnámálum, gerð varnarsamningsins á milli Íslands og Bandaríkjanna og setningu laga nr. 110/1951, birtust mjög skýrt átakapunktur um hver áhrif þingsins ættu að vera á ákvarðanir um utanríkismál.¹¹⁵ Á tímum kalda stríðsins og allt fram á 10. áratuginn voru mun skarpari andstæður en í dag í stjórnámálum á

114 Nýjasta dæmið varðandi ásakanir um trúnaðarrest komu upp árið 2005 og vörðuðu upplýsingar um meðferð Íraks málsins í utanríkismálanefnd. Setti nefndin af því tilefni sérstakar takmarkanir á dreifingu fundargerða sem áður var lýst.

115 Miklar deilur spruttu upp um samningsgerðina við Bandaríkjamenn. Samningurinn var gerður á grundvelli samningsins um Norður-Atlantshafsbandalagið, undirritaður 5. maí 1951 af utanríkisráðherra Íslands og sendiherra Bandaríkjanna á Íslandi, staðfestur af handhöfum forsetavalds sama dag og gekk þegar í gildi. Hann var birtur með auglýsingu nr. 64/1951 þann 23. maí 1951 og degi síðar voru gefin út bráðabirgðalög um lagagildi hans. Þegar frumvarp var lagt fram til staðfestingar samningnum haustið eftir urðu harðar deilur um þennan aðdraganda að samningsaðild Íslands og var ríkisstjórnin sökuð um stjórnarskrárbrot. Verður að taka undir gagnrýni um að réttilega hefði átt að leita samþykkis Alþingis samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar fyrir jafn viðrhlutamiklum þjóðréttarskuldbindingum og lagabreytingum og samningurinn fól í sér. Sjá nánar Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 382 og 383.

vettvangi utanríkismála og þá sérstaklega á sviði öryggis- og varnarmála og í framkvæmd varnarsamningsins við Bandaríkjamenn.

Framkvæmd varnarsamningsins hefur verið í höndum stjórnvalda þar sem utanríkisráðherra var falin yfirstjórn á varnarsvæðunum, sbr. ákvæði Stjórnarráðslaga og reglugerðar um verkaskiptingu milli ráðuneyta. Málefni tengd samningnum eru því á einni hendi. Í áratugi gerði þetta fyrirkomulag kleift að tryggja trúnað um meðferð þessara mála hjá stjórnvöldum en á sama tíma var örðugt um vik að koma á virku eftirliti þingsins með starfsemi stjórnvalda á þessu sviði. Auk þess var stjórn varnarsvæðanna og nauðsynlegri reglusetningu sem henni tengdist að nær öllu leyti skipað með stjórnvaldsfyrirmælum utanríkisráðherra. Hafa málefni þessu tengd því aðeins að mjög litlu leyti komið til kasta löggjafans í tímans rás þótt fullt tilefni væri til varðandi málefni sem eðlilegra væri að skipa með lögum. Það var fyrst með lögum nr. 82/2000 um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna sem reglur um þessa þætti voru festar í lög. Markmið laga- setningarinnar var að taka með heildstæðum hætti á ýmsum málum sem tengjast varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna, einkum viðskiptum ís- lenskra aðila við varnarliðið. Stefndu lögín sérstaklega að því að festa í sessi þróun undanliðinna ára varðandi verktöku hér á landi fyrir varnarliðið og setja lagareglur um það efni. Þá var stefnt að því að treysta lagagrunn almennt fyrir stjórnáskilum á varnarsvæðunum.¹¹⁶

Í tilefni af ákvörðun bandarískra stjórnvalda um brottflutning varnar- liðsins af varnarsvæðum árið 2006 voru einnig sett sérstök lög nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Bæði framangreind frumvörp komu til meðferðar hjá utanríkismálanefnd.

Í ljósi þeirrar sérstöðu sem gilt hefur um framkvæmd varnarsamningsins við Bandaríkin, sem er jafnframt stærsta einstaka mál síðustu áratuga á sviði öryggis- og varnarmála, er örðugt að greina nákvæmlega hvernig áhrif og þátttöku löggjafans í gegnum samráð við utanríkismálanefnd hefur verið háttáð. Til þess þyrfti að greina með skipulegum hætti fundargerðir nefndar- innar síðustu áratugi, en þær eru sem áður segir trúnaðarmál og aðgangur að þeim háður sérstökum takmörkunum. Augljóslega hafa atriði sem tengst hafa framkvæmd samningsins frá degi til dags ekki flokkast undir meiri háttar utanríkismál. Af viðræðum við embættismenn í utanríkisráðuneyti og á vegum þingsins má þó draga þá ályktun að ekki hafi mótast ákveðin fram- kvæmd í þessum efnum og hafi það ráðist mjög af mati ráðherra og ríkis- stjórnar hverju sinni hversu mikið samráð hefur verið haft við nefndina um álitafni sem tengdust varnarsamningnum. Þá virðist einnig sem samráð við nefndina hafi verið fólgið í upplýsingagjöf eða tilkynningum til hennar um

¹¹⁶ Alþt. 1999-2000, A-deild, þskj. 981, bls. 5147.

tilteknað ákvarðanir, frekar en að mál hafi verið rædd á undirbúningsstigi, þannig að nefndin hafi haft tækifæri til beinna áhrifa á efni ákvörðunar.

Þegar litið er til hins mikla svigrúms sem 24. gr. þskl. veitir ríkisstjórninni í raun til að ákveða hvenær mál er þannig vaxið að utanríkismálanefnd skuli vera henni til ráðuneytis er óhætt að álykta að bein áhrif þingsins á framkvæmd þessara mála hafi verið lítilvæg.

5.5. Alþjóðanefndir þingsins

Við greiningu á áhrifum og þátttöku Alþingis við meðferð utanríkismála er mikilvægt að líta til þáttar alþjóðanefnda þingsins sem eru taldar í 35. gr. þskl. en störf þeirra og hlutverk hafa vaxið mjög á síðustu tveimur áratugum. Lítt hefur hins vegar verið ritað heildstætt um alþjóðanefndirnar, en einkum er hægt að nálgast upplýsingar um viðfangsefni þeirra og starfsemi á vef Alþingis svo og í ársskýrslum þeirra til þingsins.

Á Alþingi eru starfandi níu alþjóðanefndir: Íslandsdeild Alþjóðaþingmannasambandsins, Íslandsdeild Evrópuráðsþingsins, Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA, Íslandsdeild NATO-þingsins, Íslandsdeild Norðurlandaráðs, Íslandsdeild Vestnorræna ráðsins, Íslandsdeild þings Vestur-Evrópusambandsins, Íslandsdeild þings Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og Íslandsdeild þingmannaráðstefnunnar um norðurskautsmál. Þótt elstu alþjóðanefndirnar hafi verið til um langt skeið samkvæmt vinnuskipulagi þingsins var tilvist þeirra ekki bundin í lög fyrir en með 35. gr. þskl. árið 1991.¹¹⁷ Í skýringum með þessu ákvæði frumvarpsins var þó ekkert fjölyrt um markmið alþjóðanefndanna, heldur aðeins tekið fram að þar væru tilgreindar þær nefndir er sinntu alþjóðasamstarfi þingmanna og jafnframt veitt almenn heimild fyrir þingið til að koma á fót öðrum alþjóðanefndum.¹¹⁸

Elsta alþjóðanefndin er Íslandsdeild Alþjóðaþingmannasambandsins, en Alþingi hefur átt aðild að því frá 1951. Það er einn meginvettvangur alþjóðasamstarfs þingmanna og eiga flest þjóðþing heims aðild að því. Hinar alþjóðanefndirnar átta eru starfræktar annað hvort í beinum tengslum við alþjóðastofnanir sem Ísland á aðild að eða byggja á svæðisbundinni samvinnu fulltrúa þjóðþinga. Ísland hefur verið aðili að Evrópuráðinu frá árinu 1950, en meginstofnanir þess eru ráðherranefndin og ráðgjafarþingið. Þingmenn sem kjörnir eru í Íslandsdeild Evrópuráðsþingsins, þrír aðalmenn og þrír varamenn, sækja reglulega fundi ráðgjafarþings Evrópuráðsins í Strassborg, þar sem 315 þingfulltrúar frá öllum 46 aðildarríkjum þess eiga sæti og

117 Þrjár síðastgreindu nefndirnar bættust inn í talningu 35. gr. þskl. á alþjóðanefndum með breytingarlögum, nr. 68/2007. Með sömu lögum var fest í þingsköpum venja sem komst á 1999 að kjósa í alþjóðanefndir á sama hátt og sama tíma og í fastanefndir þingsins.

118 Alþt. 1991, A-deild, þskj. 2.

taka þannig þátt í meðferð mála, sem Alþingi kann síðar að taka afstöðu til í formi þingsályktunar. Evrópuráðsþingið fjallar um og á jafnvel frumkvæði að gerð þjóðréttarsamninga sem aðildarríki verða síðar aðilar að. Meðal mikilvægra samninga af þessum toga eru t.d. Mannréttindasáttmáli og Félagsmálasáttmáli Evrópu og viðaukar við þá.

Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA var stofnuð árið 1977 með það markmið að vera ráðgefandi fyrir ráðherraráð EFTA. Mikilvægi nefndarinnar jókst þegar samningaviðræður hófust um Evrópska efnahagssvæðið árið 1989 og enn frekar þegar EES-samningurinn tók gildi. Fulltrúar nefndarinnar skipa einnig EFTA-hluta hinnar sameiginlegu þingmannanefndar EES. Í þingmannanefnd EFTA sitja fulltrúar þjóðþinga EFTA-ríkjanna og heldur hún fundi fjórum til fimm sinnum á ári. Í nefndinni eru 20 manns og þar af fimm frá Alþingi. Eins og áður var nefnt er Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA ætlað sérstakt hlutverk í tengslum við þinglega meðferð EES-mála á mótunartigi samkvæmt reglum forsætisnefndar þar um frá 1994. Raunin er þó sú að reglurnar hafa aldrei komist í framkvæmd.

NATO-þingið var stofnað árið 1955 og eiga nú 26 aðildarríki Atlantshafsbandalagsins fulltrúa á þinginu. Það hefur þó enga formlega stöðu innan bandalagsins en með árunum hefur komist á nán og virk samvinna NATO-þingsins og NATO. Þrír þingmenn og þrír til vara eru kjörnir til setu í Íslandsdeild NATO-þingsins.

Tvær alþjóðanefndir sinna norrænu þingmannasamstarfi, á vegum Norðurlandaráðs og á vegum Vestnorræna ráðsins. Norðurlandaráð er samstarfsvettvangur þjóðþinga á Norðurlöndum, stofnað árið 1952 og hefur Alþingi átt aðild að því frá stofnun þess. Veljast sjö þingmenn og sjö til vara til setu í Íslandsdeildinni. Norðurlandaráð kemur saman til þingfundar einu sinni á ári og ræðir og ályktar um samnorræn málefni. Vestnorræna ráðið er samstarfsvettvangur Lögþings Færeyja, Landsþings Grænlands og Alþingis sem stofnuðu það árið 1985. Sitja 18 þingmenn í ráðinu, sex frá hverju landi.

Þingmenn í Íslandsdeild þings Vestur-Evrópusambandsins (VES) sitja þing samtakanna sem er samráðsvettvangur þjóðþinga aðildarríkjanna í öryggismálum með 370 fulltrúum. Þrír þingmenn og þrír til vara skipa Íslandsdeildina. Vestur-Evrópusambandið er varnarbandalag Evrópuríkja sem stofnað var árið 1954 og full aðildarríki sambandsins eru tíu talsins. VES-þingið var sett á laggirnar með Parísarsáttmálanum árið 1954. Aukaaðild að því eiga þau þrjú evrópsku aðildarríki NATO sem ekki eiga aðild að ESB, Ísland, Noregur og Tyrkland.

Í Íslandsdeild þings Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu eru einnig kosnir þrír þingmenn og þrír til vara. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) starfar á grundvelli Helsinkisáttmálans frá árinu 1975. Henni er ætlað að stuðla að friði, öryggi og samvinnu ríkja í Evrópu og standa vörð um mannréttindi íbúa álfunnar. ÖSE-þingið var stofnað árið 1991 og kemur saman

árlega. Hlutverk þess er m.a. að meta árangurinn af starfi ÖSE, ræða mál sem eru á dagskrá funda leiðtoga og utanríkisráðherra ÖSE-ríkjanna, þróa leiðir til að koma í veg fyrir og leysa úr ágreiningi, stuðla að eflingu lýðræðislegra stofnana í ÖSE-ríkjunum og leggja sitt af mörkum til þróunar, samskipta og samstarfs stofnana ÖSE. Loks er starfandi Íslandsdeild þingmannaráðstefnunnar um norðurskautsmál, sem er samstarfsvettvangur þingmanna aðildarríkja Norðurskautsráðsins og fundar að jafnaði þrisvar á ári. Auk Norðurlandanna eru aðildarríki Bandaríkin, Kanada og Rússland. Sitja þeir þingmenn og þrír til vara í nefndinni.¹¹⁹

Forsætisnefnd hefur gefið út sérstakar reglur um alþjóðanefndir Alþingis þar sem m.a. kemur fram að þær skuli birta Alþingi skýrslu um störf sín árlega. Þar skal gefið yfirlit um starfsemi hvernar nefndar, þar á meðal um ferðir sem farnar voru á vegum hennar, tilefni þeirra, hverjir tóku þátt í þeim, fundarefni og niðurstöður. Óski alþjóðanefnd eftir að fá umræðu á Alþingi um tiltekið málefni er varðar þau alþjóðasamtök sem hún sinnir getur hún lagt fyrir þingið skýrslu um málið, sbr. 11. gr. reglnanna.¹²⁰

Af því sem nú hefur verið rakið er ljóst að alþjóðlegt samstarf Alþingis er umfangsmikið og þingmenn sem veljast til starfa í þessum nefndum öðlast sérþekkingu á alþjóðamálum á tilteknu sviði eða störfum tiltekinna alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að. Þetta fyrirkomulag ætti jafnframt að veita Alþingi kost á að fá góða innsýn í ákveðna þætti utanríkismála og betri aðstöðu til að hafa áhrif á ákvarðanir eða stefnumörkun utanríkisráðherra um tiltekin mál. Þá skiptir líka máli að í sex af hinum níu alþjóðanefndum er a.m.k. einn aðalmanna einnig aðalmaður í utanríkismálanefnd.¹²¹

Í öllum Evrópuríkjum má merkja sambærilega þróun og hér á landi í alþjóðasamvinnu þjóðþinga og þingmanna í tengslum við þátttöku ríkja í alþjóðastofnunum. Á vettvangi Evrópusamvinnu þingmanna hefur verið rætt um nauðsyn þess að efla utanríkisstarfsemi þjóðþinga (e. *Parliamentary Diplomacy*). Bent hefur verið á að í ljósi hinna miklu áhrifa alþjóðasamninga og samstarfs á vettvangi alþjóðastofnana á öll svið samfélagsins þurfi þjóðþingin ekki síður að hafa eftirlit með störfum og ákvörðunum framkvæmdarvaldsins á alþjóðavettvangi eins og í innanlandsmálefnum og hafa áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku á þeim vettvangi. Því skiptir máli að þjóðþingin veiti ekki aðeins framkvæmdarvaldinu heimild eftir á til þess að fullgilda þjóðréttarsamninga að lokinni samningsgerð án þess að geta haft áhrif

119 Nánari upplýsingar um starfsemi allra alþjóðadeilda Alþingis má finna á vef Alþingis á slóðinni www.althingi.is/vefur/intern.html.

120 Reglur um alþjóðanefndir Alþingis samþykktar á fundi forsætisnefndar 17. maí 1999. Birtar á vef Alþingis á slóðinni www.althingi.is/vefur/alhjoda_reglur.html. Reglur um kosningu í alþjóðanefndir sem þar koma fram hafa nú færst í 35. gr. þskl., sbr. lög nr. 68/2007.

121 Hér er miðað við nefndaskipan eins og kosið var í nefndir á 134. löggjafarþingi í júní 1997.

á efni þeirra heldur verði fulltrúum þeirra einnig gefinn kostur á að hafa áhrif á hvert verði efni og inntak slíkra samningsskuldbindinga.¹²²

5.6. Eftirlit Alþingis með störfum framkvæmdarvaldsins við meðferð utanríkismála

5.6.1. Eftirlitsúrræði samkvæmt stjórnarskrá og almennum lögum

Alþingi hefur sambærileg eftirlitsúrræði varðandi störf utanríkisráðherra og meðferð utanríkismála og almennt á við varðandi eftirlit þess með stjórnvöldum. Er úrræðum þessum lýst bæði í ákvæðum stjórnarskrárinnar og þingskapalögum, en þar að auki hefur ákveðin framkvæmd mótast með eftirlitsaðferðum þingsins varðandi utanríkismál.¹²³

Alþingismönnum er heimilt á grundvelli 54. gr. stjórnarskrárinnar að óska upplýsinga frá utanríkisráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið. Svokallaðar óundirbúnar fyrirspurnir er einnig hægt að leggja fram að uppfylltum skilyrðum 7. mgr. 49. gr. þskl. Eru fyrirspurnir þingmanna til utanríkisráðherra virkt úrræði til að krefjast svara varðandi meðferð tiltekinna mála og skapa opinbera umræðu um afstöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Eins geta þingmenn, á grundvelli 1. mgr. 50. gr. þskl., fengið tiltekin mál tekin fyrir í utandagskrárumræðum. Þá er unnt að skipa rannsóknarnefnd þingsins samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar og utanríkismálanefnd er heimilt, eins og öðrum fastanefndum þingsins, að fjalla að eigin frumkvæði um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar og getur gefið þinginu skýrslu um málið, sbr. 31. gr. þskl. Fáheyrt er þó að reyni á þessar tvær síðasttöldu eftirlitsheimildir þingsins með störfum stjórnvalda og ekkert dæmi að því er utanríkismál varðar.

Á hinn bóginn er ljóst að vegna samráðshlutverks síns gagnvart ríkisstjórn nýtur utanríkismálanefnd þeirrar sérstöðu, miðað við aðrar fastanefndir, að hún getur óskað eftir fundi með utanríkisráðherra og að hann geri nefndarmönnum grein fyrir málum sem óskað er upplýsinga um eða stöðu tiltekins máls. Er ekki sjaldgæft að nefndin eigi frumkvæði að því að tiltekin mál séu rædd við ráðherra og er því ekki að öllu leyti ákvörðunatriði fyrir utanríkisráðherra hvaða málefni koma til umræðu með utanríkismálanefnd. Utanríkisráðherra kemur því til viðræðna á fundum utanríkismálanefndar þótt ekki sé um reglulega samráðsfundi að ræða. Er mun sjaldgæfara að

122 Herman De Croo: „Bridge – building through Parliamentary Diplomacy.“ Skýrsla lögð fram á Evrópuráðstefnu forseta þjóðþinga á vegum ráðgjafarþings Evrópuráðsins í Tallin, Eistlandi, 30. og 31. maí 2006.

123 Sjá almennt um eftirlitsaðferðir þingsins með stjórnvöldum: *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Forsætisráðuneytið 1999, bls. 96-100.

aðrar fastanefndir þingsins fái á sinn fund ráðherra í viðkomandi málaflokki og raunar er það fátítt.

Eitt mikilvægasta eftirlitsúrræðið sem Alþingi hefur varðandi meðferð framkvæmdarvaldsins á utanríkismálum eru umræður um skýrslur utanríkisráðherra. Frá síðari hluta sjöunda áratugarins hefur sú venja komist á að utanríkisráðherra flytji Alþingi reglulega skýrslu um utanríkismál. Er skýrslunni dreift meðal þingmanna nokkru áður en umræður fara fram um hana. Eftir 1971 flutti utanríkisráðherra Alþingi skýrslu sína árlega og stundum tvisvar á ári.¹²⁴ Síðar breyttist þetta fyrirkomulag þannig að ráðherra gaf tvær munnlegar skýrslur á ári, á haustþingi og vorþingi, auk þess sem ítarlegri skriflegar skýrslur um utanríkismál eru lagðar fram á Alþingi, venjulega annað hvert ár.¹²⁵

Skýrsluskil utanríkisráðherra og umræður á Alþingi um efni þeirra eru mikilvægt tæki fyrir þingið til að fylgjast með og leggja mat á störf utanríkisráðherra. Í skriflegu skýrslunum er venjulega gefið yfirlit yfir starfsemi utanríkisþjónustunnar undanfarin ár og utanríkisstefnuna. Þar eru reifuð helstu málefni sem hafa verið ofarlega á baugi á alþjóðavettvangi, hvernig þátttöku af hálfu Íslands hefur verið háttáð í helstu alþjóðastofnunum sem ríkið á aðild að og afstöðu til einstaka mála. Síðasta skriflega skýrsla utanríkisráðherra frá haustinu 2006 var bæði umfangsmeiri og nákvæmari en venja hefur verið. Skriflegar skýrslur utanríkisráðherra og umræður sem þær vekja um meðferð utanríkismála eru vafalaust til þess fallnar að veita stjórnvöldum aðhald varðandi ákvarðanatöku í utanríkismálum og meðferð þeirra almennt.

Annar þáttur í eftirliti Alþingis með stjórnvöldum fer fram í störfum umboðsmanns Alþingis, sbr. lög nr. 85/1997. Hann hefur í umboði Alþingis eftirlit með stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og er ætlað að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Þótt starfsemi á vegum utanríkisráðuneytis og utanríkisþjónustan njóti nokkurrar sérstöðu í ljósi þess að hún fer að miklu leyti fram erlendis, svo sem í sendiráðum, og lúti oft að samskiptum við erlenda ríkisborgara breytir það ekki eftirlitshlutverki umboðsmanns, þótt hann taki ekki til umfjöllunar utanríkispólitískar ákvarðanir í samskiptum við önnur ríki.¹²⁶ Þó gildir sú

124 Um aðdragandann að þessu fyrirkomulagi má vísa til: Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál III*, bls. 1329 og 1330, en lagafrumvarp nokkurra þingmanna um efnið sem var lagt fram árið 1966 náði ekki fram að ganga.

125 Sbr. síðustu munnlegu skýrslu utanríkisráðherra um efnið og umræður um hana frá 11. nóvember 2006. Alþt. 2006-2007, B-deild, bls. 1609-1695. Síðasta skriflega skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál frá nóvember 2006 var lögð fyrir Alþingi á 133. lögjafarþingi 2006-2007, þskj. 395. Hún er einnig birt á heimasíðu utanríkisráðuneytisins á slóðinni: www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/.

126 Sjá varðandi umkvartanir yfir störfum íslenskra sendiráða erlendis, sem komið hafa til skoðunar hjá umboðsmanni Alþingis, t.d. niðurstöðu hans frá 26. apríl 1994 í máli nr. 973/1993 og álit í máli Falun Gong samtakanna nr. 3820/2003 frá 29. desember 2003.

sérregla samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laganna að umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga sem varða öryggi ríkisins eða utanríkismál, sem leynt skulu fara, nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

5.6.2. Afleiðingar þess að brotið er gegn reglum um þátttöku þingsins við ákvarðanir um utanríkismál

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá 23. maí 2007 kemur fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á að allar meiri háttar ákvarðanir um utanríkismál verði teknar í samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.¹²⁷ Með hliðsjón af því rúma svigrúmi sem utanríkisráðherra hefur í skv. 24. gr. þskl. getur yfirlýsingin haft pólitíska þýðingu sem fyrirheit um að ríkisstjórnin hyggist auka þátt nefndarinnar miðað við það sem hefur tíðkast fram til þessa. Tekið er fram í stefnuyfirlýsingunni að allar meiri háttar ákvarðanir verði lagðar undir nefndina, sem gefur þá skýrt til kynna að ríkisstjórnin hyggist túlka skyldur sínar með afdráttarlausari hætti en talið hefur verið til þessa á grundvelli ákvæðis 24. gr. þskl. Með þessu er áréttað að þótt einhverjir þættir í ferli meiri háttar utanríkismáls komi til umræðu í nefndinni leysi það ekki ríkisstjórnina undan því að samráðs sé gætt um ákvarðanatökuna sjálfa.

En hverjar eru afleiðingar þess að ríkisstjórnin sinni ekki samráðsskyldu samkvæmt 24. gr. þskl.? Fyrst er mikilvægt að áréttast að lögum samkvæmt er það ekki valkvætt hvort ríkisstjórnin hefur samráð við utanríkismálanefnd, sé á annað borð um meiri háttar utanríkismál að ræða. Þótt lagaákvæðið orði hér sérstaklega samráðsskyldu *ríkisstjórnar* en ekki ráðherra, er ljóst að samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera *ráðherrar* ábyrgð á stjórnarathöfnum og í ljósi þess að málaflókkurinn fellur undir utanríkisráðherra yrði ábyrgðin af vanrækslu á því að sinna lagaskyldu á hans herðum. Þannig verður ríkisstjórnin ekki dregin til lagalegrar ábyrgðar sem fjölskipað stjórnvald varðandi tilteknar ákvarðanir, enda skortir á að stjórnarskráin ætli henni slíkt hlutverk, þar sem hennar er ekki einu sinni getið.

Þau úrræði sem reglur íslensks stjórnskipunarréttar veita við þessar aðstæður eru tvíþætt; annars vegar reglur um lagalega ábyrgð fyrir refsiverð embættisbrot og hins vegar hin pólitíska eða þinglega ábyrgð. Um lagalega ábyrgð ráðherra er fjallað í lögum nr. 4/1963 og er þar mælt fyrir um refsí-ábyrgð ráðherra á tilteknum embættisbrotum sem eru nánar skilgreind í lögnum. eru embættisbrotin í meginráttum þríþætt; brot á stjórnskipunarlögum eru talin í 8. gr. laganna, brot gegn öðrum lögum landsins eru talin í 9. gr. og loks fellur víðtækur flokkur brota undir 10. gr. laganna, svo sem þegar ráðherra misbeitir stórlega valdi sínu, þótt hann hafi ekki beinlínis

127 Stefnuyfirlýsingin er birt á heimasíðu forsætisráðuneytisins á www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2643.

farið út fyrir embættistakmörk sín – svokölluð brot gegn góðri ráðsmennsku.¹²⁸ Vanræksla ráðherra á að sinna skyldum sínum samkvæmt þingskapalögum myndi falla undir annan flokkinn, eða b-lið 9. gr. laganna. Er þar mælt fyrir um ábyrgð ráðherra ef hann veldur því að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum með því að láta nokkuð ógert, sem heimtað er í lögum, eða verður þess valdur að slík framkvæmd farist fyrir. Ef utanríkisráðherra lætur hjá liða að bera meiri háttar utanríkismál undir utanríkismálanefnd og lætur þannig ógert sem ætlast er til í lögum, væri unnt að draga hann til refsíábyrgðar á grundvelli laganna, með því að Alþingi samþykkti málshöfðun á hendur honum fyrir Landsdómi, sbr. lög nr. 3/1963. Sem kunnugt er hefur aldrei reynt á málshöfðun fyrir Landsdómi, enda má segja að reglur sem um það gilda séu að ýmsu leyti erfiðar í framkvæmd. Þar skortir sérstaklega á heimildir til að hefja nauðsynlega rannsókn máls og reglur um slíka rannsókn áður en málshöfðun er samþykkt á hendur ráðherra, eins og er óhjákvæmilegur undanfari þess að ákæra sé gefin út í sakamáli.¹²⁹ Hins vegar hefur Alþingi kost á því í krafti þingræðisreglunnar að láta ráðherra sæta pólitískri ábyrgð. Lýsi meirihluti þingmanna þannig vantrausti á utanríkisráðherra vegna athafnaleysis hans að bera meiri háttar utanríkismál undir utanríkismálanefnd þingsins, ber honum að víkja. Eins getur komið til þess að þingið samþykki vantraust á alla ríkisstjórnina vegna vanrækslu á að leita samráðs við það um tiltekin utanríkismál.

Þegar hinn pólitíski veruleiki er skoðaður verður að hafa í huga að meirihluta þingmanna þarf til að ákveða að ráðherra sæti ábyrgð, hvort heldur lagalegri eða pólitískri. Hafi ríkisstjórn sterkan þingmeirihluta á bak við sig má ætla að mikið þurfi til að koma til þess að meirihluti þingmanna lýsi vantrausti á ráðherra og jafnvel þurfi að koma til sérlega ámælisverð háttsemi sem augljóslega er andstæð lögum. Í íslensku stjórn málaumhverfi er þingleg ábyrgð í formi vantrausts í raun fyrst og fremst tæki sem flokkur ráðherra í meirihlutastjórn getur beitt til að knýja fram afsögn ef hann neitar að segja af sér eftir að flokkurinn hefur ákveðið að hann skuli víkja. Þá er líklegt, ef umtalsverður pólitískur ágreiningur kæmi upp í ríkisstjórn um samsráðsskyldu við utanríkismálanefnd, að stjórnarsamstarfi yrði slitið áður en til þess kæmi að ráðherrann fengi á sig vantraust.¹³⁰ Verður að ætla að þegar lagaskylda til samráðs við utanríkismálanefnd er jafn matskennd og raun ber vitni sé í raun

128 *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu*. Forsætisráðuneytið 1999, bls. 134.

129 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*, bls. 141-142.

130 Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*, bls. 214-215. Vantraust gegn einstaka ráðherra hefur aldrei náð fram að ganga eftir að þeir urðu fleiri en einn árið 1917 og síðast var ríkisstjórn felld í heild með vantrauststillögu árið 1950, en það var minnihlutastjórn Ólafs Thors.

ólíklegt að reyni á pólitíska ábyrgð ráðherra. Í ljósi reynslunnar er enn ólíklegra að Alþingi samþykki að höfða mál á hendur honum fyrir Landsdómi. Hafa verður í huga, sem áður segir, að engin föst eða venjuhelguð framkvæmd hefur mótast um það hvaða mál eru borin undir utanríkismálanefnd á grundvelli 24. gr. þskl. þannig að hægt sé að tala um að brotið sé gegn viðteknum venjum um túlkun ákvæðisins. Auk þess hafa engar reglur verið settar sem hafa almenna þýðingu fyrir framkvæmdina um þetta atriði. Þess má þó minnast að árið 1994 setti forsætisnefnd Alþingis sérstakar reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi sem fjallað var um í kafla 5.3.2. að framan. Þar er lýst hlutverki utanríkisráðuneytisins og utanríkismálanefndar í samráðsferli sem átti að koma á þegar EB-tillögur væru til meðferðar á undirbúningsstigi í sameiginlegu EES-nefndinni. Reyndin er sú að ekki hefur verið farið eftir þessum reglum í framkvæmdinni og meginmarkmiðum þeirra um að löggjafinn fái möguleika á því að hafa áhrif á efni ákvarðana um EES-mál hefur því ekki verið náð. Ekki er hægt að segja að reglurnar hafi sama gildi og lagareglur um samráðsskyldu þannig að þær staðfesti að öll EES-mál séu meiri háttar utanríkismál eða bæti við efni 24. gr. þskl. lagalegri skyldu til að ríkisstjórn hafi samráð um EES-mál, þótt þau séu minni háttar. En þessi reynsla sýnir að það hefur hvorki lagalegar né pólitískar afleiðingar að þingið fylgi ekki þeim vinnureglum sem það sjálft hefur sett sér.

Ef litið er til annarrar lögbundinnar aðkomu löggjafans að ákvörðunum um utanríkismál, er veigamest hin stjórnarskrárbundna skylda framkvæmdarvaldsins til að fá samþykki Alþingis fyrir aðild Íslands að tilteknum milliríkjasamningum, sbr. 21. gr. stjórnarskrárinnar. Láti forseti þannig hjá líða að leita samþykkis Alþingis samkvæmt 21. gr. myndi það varða ráðherra ábyrgð samkvæmt sömu reglum. Lagalega ábyrgðin ætti hér undir b-lið 8. gr. laga nr. 4/1963 en þar er það skilgreint sem refsivert embættisbrot að ráðherra leiti ekki samþykkis Alþingis samkvæmt stjórnarskránni. Álitamál er hverju það skipti um gildi samningsins að þjóðarétti gagnvart öðrum samningsaðilum ef forseti gerir samninginn án heimildar Alþingis þannig að brotið sé gegn þessu stjórnarskrárákvæði. Um þetta voru framan af skiptar skoðanir í fræðikenningum á vettvangi þjóðaréttarins. Því hefur þannig verið haldið fram að sá handhafi ríkisvaldsins sem er bær til þess samkvæmt stjórnslögum og almennum reglum þjóðaréttarins að vera í fyrirsvari fyrir ríki geti skuldbundið það með samningum, hvað sem líði áskilnaði stjórnarskrár um samþykki annarra handhafa ríkisvalds.¹³¹ Með samþykkt Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá 29. maí 1969 var fest í sessi sú regla, sem fram kemur í 46. gr. hans, að brjóti milliríkjasamningur í bága við grundvallarreglu í landsrétti ríkis og öðrum samningsaðilum mátti vera það ljóst, eða voru með öðrum orðum ekki í góðri trú, verður ríkið ekki bundið af samningnum. Myndi van-

131 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 378.

ræksla á að sinna stjórnarskrárbundinni skyldu til að leita samþykkis löggjafans falla hér undir. Hins vegar getur ríki almennt ekki borið fyrir sig ógildi milliríkjasamnings gagnvart öðrum samningsaðilum með vísan til þess að efni hans sé andstætt landslögum, ef ekki er um slíka stjórnarskrárbundna grundvallarreglu að ræða.¹³²

6. Samantekt og niðurstöður

Í grein þessari hefur verið lýst hvernig meðferð utanríkismála er háttað samkvæmt reglum íslensks stjórnskipunarréttar og hver sé aðkoma Alþingis að þeim málum. Lýst hefur verið aðdragandanum að því að ákvæði um gerð samninga við önnur ríki var tekið upp í stjórnarskrá Íslands árið 1920 og uppruna þess úr dönskum stjórnlögum. Jafnframt var lýst því markmiði með stofnun utanríkismálanefndar Alþingis árið 1928 að hún skyldi gegna ákveðnu lykilhlutverki varðandi þátttöku þingsins í meðferð utanríkismála. Reynt hefur verið að varpa ljósi á framkvæmd síðustu ára með því að taka til skoðunar nokkur viðfangsefni af vettvangi utanríkismála í dæmaskyni. Það er hins vegar verðugt viðfangsefni fyrir umfangsmeiri rannsókn, sem bíður síðari tíma, að greina til hlítar hvernig meðferð þessara mála hefur verið háttað hjá nefndinni einkum þeim þætti sem lýtur að ráðgjafarhlutverkinu og samráðsskyldu ríkisstjórnar við hana.

Utanríkismál teljast til verkefna framkvæmdarvaldsins samkvæmt þeirri verkaskiptingu á milli þriggja þátta ríkisvaldsins sem leiðir af 2. gr. stjórnarskrárinnar. Löggjafinn getur því ekki að óbreyttum lögum eða stjórnarskrá gefið utanríkisráðherra lagalega bindandi fyrirmæli í einstöku máli á sviði utanríkismála. Sem æðsti handhafi ríkisvaldsins getur löggjafinn þó, á þessu sviði sem öðrum, mótað starfsskilyrði framkvæmdarvaldsins með lögum að svo miklu leyti sem stjórnarskráin setur því ekki takmörk.

Í þeirri framkvæmd sem gildir í dag má greina stjórnskipulegt hlutverk löggjafans varðandi meðferð utanríkismála í fjóra meginþætti. Í fyrsta lagi hefur þingið sérgreint hlutverk sem kemur fram í 21. gr. stjórnarskrárinnar að tilteknir milliríkjasamningar verða ekki gerðir án samþykkis þess. Í öðru lagi setur Alþingi lög um ýmis málefni tengd utanríkismálum og hefur sá þáttur farið vaxandi á síðustu árum. Í þriðja lagi er löggjafanum ætlað að hafa áhrif á efni ákvarðana sem teknar eru um meiri háttar utanríkismál með því að ríkisstjórninni er þá skylt að hafa samráð við utanríkismálanefnd samkvæmt 24. gr. þskl. Loks hefur Alþingi eftirlit með þeim stjórnvöldum sem fara með utanríkismál eins og á almennt við um eftirlit þingsins með störfum

132 Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kaflar úr þjóðarétti*, bls. 91. Sjá einnig Peter Malanczuk: *Akehurst's modern introduction to international law*, bls. 137-140.

framkvæmdarvaldsins og beitr eftirlitsúræðum samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár og þskl. til að sinna því hlutverki. Er stjórnvöldum veitt aðhald í ljósi þingræðisreglunnar og það varðar ráðherra jafnframt ábyrgð ef hann fylgir ekki skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá eða almennum lögum í þessum efnum.

Enginn vafi leikur á því að hlutverk Alþingis á sviði utanríkismála hefur vaxið umtalsvert eftir miðja síðustu öld samhliða auknum áhrifum alþjóðasamvinnu á íslenskan rétt. Ísland á nú aðild að fjölmörgum alþjóðastofnunum þar sem teknar eru ákvarðanir um sameiginleg markmið sem aðildarríki eru skuldbundin af og hafa æ meiri áhrif á innanlandsmál. Í samræmi við það hefur Alþingi sjálft aukið þátttöku sína í alþjóðasamstarfi við þjóðþing annarra ríkja eða þingmannasamvinnu í tengslum við alþjóðastofnanir og þar gegna alþjóðanefndir þingsins mikilvægu hlutverki.

En ákvæði stjórnarskrárinnar og almennra laga um þátttöku Alþingis í utanríkismálum eru hvergi nærri nógu skýr eða afdráttarlaus. Þau endurspegla ekki þróun sem lýst hefur verið í þessari grein og styrkja ekki á nokkurn hátt stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þótt þingræðisreglan leiði til þess að löggjafinn hafi áhrif á mótun utanríkisstefnunnar og veiti framkvæmdarvaldinu aðhald skortir á að reglur íslenskrar stjórnskipunar tryggja nægilega bein efnisleg áhrif þingsins á ákvarðanir sem hafa viðtæk áhrif á íslenskan rétt og íslenskt samfélag. Þótt vilji þingsins virðist vera til staðar, eins og sjá má af reglum forsætisnefndar um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi, er framkvæmdin sú að reglurnar eru orðin tóm og alla eftirfylgni skortir. Þungvæg rök hníga að því að þáttur lýðræðislegra kjörinna fulltrúa þjóðarinnar í slíkri ákvarðanatöku þurfi að vera betur tryggður. Hlýtur frumkvæði um endurbætur á því skipulagi ekki síst að þurfa að koma frá löggjafanum sjálfum. EES-mál og þingsályktunartillögur þeim tengdar eru stærsti einstaki málaflokkur utanríkismálanefndar Alþingis af vettvangi þingmála, auk allra annarra málefna af meiði utanríkismála sem falla undir verksvið hennar. Það hlýtur að vera umhugsunarefni hvort ekki sé rétt að styrkja stöðu þingsins varðandi umfjöllun um EES-mál með því að færa þau frá utanríkismálanefnd og fela þau sérnefnd um þau mál, enda fjalla þau oft og tíðum um málefni sem eru í raun réttari ekki utanríkismál en skipta oft mjög miklu máli fyrir íslenskar réttarreglur. Þannig væri hægt að fela EES-málin sérstakri þingnefnd sem kæmi með virkum hætti að málum á mótunarstigi hjá sameiginlegu EES-nefndinni og ynni jafnframt í nánnum tengslum við fagnefndir þingsins á viðkomandi sviði.

Lagaleg skylda ríkisstjórnarinnar samkvæmt 24. gr. þskl. til að ráðfæra sig við utanríkismálanefnd um meiri háttar utanríkismál er óljós og matskennd og engar fastar venjur hafa mótast um hvaða mál falli hér undir. Hefur það í framkvæmdinni ráðist af vilja utanríkisráðherra hverju sinni um hvaða mál er leitað samráðs við nefndina og eru því sveiflur í umfangi þessara starfa

hennar eftir því hvaða ráðherra á í hlut. Virðist þó að undanfarin tvö ár hafi samskipti utanríkisráðherra við utanríkismálanefnd farið vaxandi. Hefur hlutur nefndarinnar aukist, svo sem við mótun utanríkisstefnu á tilteknum sviðum eða undirbúning lagasetningar, og má þar sérstaklega nefna löggjöf um íslensku friðargæsluna og stefnumótun í þróunarsamvinnu og mannréttindamálum. Þá hefur núverandi ríkisstjórn gefið fyrirheit um áherslu á samráð við nefndina áður en teknar eru meiri háttar ákvarðanir um utanríkismál. Pólitískt deilumál, á borð við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um stuðning við innrásina í Írak, sýnir hins vegar svart á hvítu að staða þingsins er afar veik, þegar kemur að því að meta inntak lagaskyldunnar um samráð. Hefur niðurstaða þess máls orðið til að veikja enn frekar það aðhald sem ákvæðið ætti að veita framkvæmdarvaldinu.

Náist það markmið stjórnvalda að Ísland fái sæti í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna árið 2009 öðlast íslenska ríkið með atkvæði sínu þar lykilstöðu til að hafa áhrif á mikilvægustu pólitísku ákvarðanir sem teknar eru í alþjóðasamfélaginu. Slíkar ákvarðanir geta skipt grundvallarmáli um það hvar á bekk Ísland skipar sér í umdeildum alþjóðamálum. Það er áhyggjuefni að hvergi hefur komið fram í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar hvernig haldið skuli á málum gagnvart Alþingi og hvernig aðkoma þess verði tryggð í umdeildum málum þegar atkvæðagreiðsla fer fram um þau í öryggisráðinu. Nauðsynlegt er að huga að því hver verði meðferð mála og aðdragandi að slíkum ákvörðunum og hvernig áhrif þingsins verði þar tryggð. Reynslan hefur sýnt að ekki nægir að Alþingi beiti aðhaldi sínu og eftirlitsúrræðum gagnvart framkvæmdarvaldinu eftir á þegar Ísland hefur þegar ljáð afdrifarið ákvörðun öryggisráðsins atkvæði sitt. Slík ákvörðun verður ekki auðveldlega tekin til baka.

Undirrót vanda íslenskrar stjórnskipunar varðandi áhrifaleysi löggjafans í utanríkismálum er að þróun íslenskra stjórnskipunarlaganna um efnið hófst og stöðvaðist í senn árið 1920. Danska fyrirmyndin sem þá gilti hefur síðan breyst í grundvallaratriðum og miklu hefur verið bætt við hana. Á meðan breytingar hafa orðið í stjórnarskrám og framkvæmd nær allra Evrópuríkja sem miða að því að tryggja stöðu þjóðþinga á vettvangi utanríkismála stendur íslenska stjórnarskráin enn þögl um efnið. Pólitískar umræður um áhrif löggjafans á utanríkismál hafa verið merkilega litlar, framkvæmdin reikul og fræðiskrif frá sjónarhorni stjórnskipunarréttar af skornum skammti þrátt fyrir að stór hluti innlendra réttarreglna sé í raun til kominn vegna alþjóðaskuldbindinga og áhrif alþjóðasamstarfs á íslensk lög og réttarskipan séu ótvíræð.

Frumskilyrði þess að hægt verði að tryggja löggjafanum bein áhrif á mótun utanríkisstefnunnar og samráð varðandi ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál er að setja skýr fyrirmæli þess efnis í íslensku stjórnarskrána. Nánari útfærslu um meðferð slíkra mála í þinginu ætti síðan að setja í þingskapalög eða sérlög um einstaka málaflokka, t.d. EES-mál. Þá er umhugsunarefni hvort

setja ætti sérstök lög um utanríkismálanefnd í ljósi sérstöðu hennar miðað við aðrar fastanefndir þingsins, þar sem samráðsskylda ríkisstjórnar við nefndina yrði skerpt og störf nefndarinnar nánar skilgreind. Hvað sem öðru líður er það brýnt að endurskoðun á ákvæðum stjórnarskrár um meðferð utanríkismála nái fram að ganga áður en gengið er skrefinu lengra með því að huga að heimild löggjafans til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana með yfirþjóðlegt vald, með framtíð Íslands í Evrópusamvinnu í huga.¹³³

Heimildir

Alþingistíðindi.

Andersen, Poul: *Dansk Statsforfatningsret*. Gyldendal, Kaupmannahöfn 1954.

Berlin, Knud: *Den danske Statsforfatningsret II*. Nyt Nordisk forlag – Arnold Busck, Kaupmannahöfn 1933.

Björg Thorarensen: „Framkvæmd refsiaðgerða öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að íslenskum rétti.“ Afmælisrit í tilefni af sjötugsafmæli Jónatans Þórmundssonar. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2007.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kaflar úr þjóðarétti*. Fjölrit gefið út til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands, Reykjavík 2005.

Bjarni Már Magnússon: „Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraks málsins.“ Veftímaritið Stjórnsmál og stjórnsýsla, 1. tbl. 2. árg. 2006.

Cassese, Antonio: *International Law*. Oxford University Press 2001.

Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2006.

De Croo, Herman: „Bridge – building through Parliamentary Diplomacy.“ Skýrsla lögð fram á Evrópuráðstefnu forseta þjóðþinga á vegum ráðgjafarþings Evrópuráðsins í Tallin, Eistlandi, 30. og 31. maí 2006.

Einar Arnórsson: *Ágrip af íslenskri stjórnlagfræði I*. Gefið út með breytingum og viðaukum af Bjarna Benediktssyni. Fjölrit, Reykjavík 1935.

Einar Arnórsson og Gunnar Thoroddsen: „Greinargerð um skipulag og starfsháttu bandalags sameinuðu þjóðanna.“ Birt í Alþingistíðindum 1946 A-deild, þskj. 1, bls. 2-19.

Eiríkur Tómasson: „Lögræðiálit frá 23. janúar 2005 um lögmæti þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra frá 18. mars 2003“ (óbirt).

133 Höfundur vill færa eftirtöldum sérstakar þakkir fyrir aðstoð við heimildaöflun, góðar ábendingar eða yfirlestur á greininni að hluta eða í heild; Einar Farestveit, forstöðumaður nefndarinnar Alþingis, Grétar Már Sigurðsson, ráðuneyttisstjóri í utanríkisráðuneytinu, Helgi Bernóðusson, skrifstofustjóri Alþingis, Martin Eyjólfsson, sendifulltrúi í utanríkisráðuneytinu, Skúli Magnússon, skrifstofustjóri við EFTA-dómstólinn, Sólveig Pétursdóttir, fyrrverandi formaður utanríkismálanefndar og Þorsteinn Magnússon, aðstoðarskrifstofustjóri Alþingis.

- Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*, bls. 117-142. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2005.
- Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, bls. 88-121. Forsætisráðuneytið, febrúar 2007.
- Guðmundur S. Alfreðsson og Jakob P. Möller, „Mannréttindastarf Sameinuðu þjóðanna,“ *Úlfljótur*, 3.- 4. tbl. 1996, bls. 225-274.
- Gunnar Helgi Kristinsson: *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Félagsvísindastofnun 1994.
- Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*, bls. 213-228. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2005.
- Gunnar Helgi Kristinsson: *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar*. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, bls. 61-87. Forsætisráðuneytið, febrúar 2007.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999.
- Handbók Stjórnarráðsins um EES. Utanríkisráðuneytið 2003.
- Jensen, Jørgen Albæk: „Folketinget og udenrigspolitikken“ í ritinu *Parlamentismen – Hvem tog magten?* Gorm Toftegaard Nielsen (ritstj.), bls. 117-146. Universitets forlag. Árósar, 2001.
- Kristrún Heimisdóttir: „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands.“ *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2003, bls. 19-60.
- Koch, Henning og Hvidt, Kristian: *Danmarks Riges Grundlove*. Christian Ejlers's Forlag, Kaupmannahöfn 2000.
- Krunke, Helle: „Grundrettigheder og udenrigspolitik“ í Retsvidenskabeligt Institut B, bls. 119-137. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2000.
- Krunke, Helle: *Den udenrigspolitiske Competence. Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2003.
- Locke, John: *Ritgerð um ríkisvald*. Þýðandi Atli Harðarson. Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1986.
- Malanczuk, Peter: *Akehurst's modern introduction to international law*, 7. útg. Routledge 1997.
- Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu. Utanríkisráðuneytið 2007.
- Montesquieu, Charles de Secondat: *De l'Esprit des Lois*. Éditions Garnier Frères, París 1961.
- Ólafur Jóhannesson: *Sameinuðu þjóðirnar*. Bókaútgáfan Norðri, 1948.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.

- Ólafur Jóhannesson: „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum.“ Afmæliserindi Háskólans flutt 14. október 1962. Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1962, bls. 1-27.
- Pétur J. Thorsteinsson: *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál, sögulegt yfirlit*. Gefið út að tilhlutan utanríkisráðuneytis Íslands í tilefni af 50 ára afmæli utanríkisþjónustunnar. Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1992.
- Ragnar Lundborg: *Þjóðréttarstaða Íslands. Réttarsögulegt yfirlit og rannsókn á hinn núverandi réttarstöðu Íslands*. Frumritað á þýsku. Þjóðræknifélag Íslendinga í Vesturheimi, Winnipeg 1939.
- Rasmussen, Hjalte: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, (ritstj. Henrik Zahle). Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1999.
- Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret I*. Anden gennemarbejdede udgave. Nyt Nordisk forlag – Arnold Busck, Kaupmannahöfn 1966.
- Rousseau, Jean Jacques: *Lettres écrites de la montagne*. 1764. Bréfin eru birt í heild sinni á slóðinni <http://oll.liberty-fund.org/Home3/HTML.php?recordID=0375> á heimasíðu The Online Library of Liberty.
- Skýrsla nefndar um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998. Birt sem viðauki 5 í Handbók stjórnarráðsins um EES, bls. 62-87. Utanríkisráðuneytið 2003.
- Spierman, Ole: *Moderne Folkeret*. 3. omarbejdede udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2006.
- Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999.
- Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu 2005-2009. Rit utanríkisráðuneytisins nr. 1/2005.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007 frá 23. maí 2007. Birt á heimasíðu forsætisráðuneytisins á www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2643.
- Sørensen, Max: „Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens §18,“ í Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, Bilag 6. Rigsdagstidenden, tillæg A 1952-1953.
- Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*. 2. udgave ved Peter Germer. Juristforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1977.
- Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitafni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneytið, mars 2007.
- Valur Ingimundarson: „Saga utanríkismála á 20. öld.“ *Saga. Tímarit Sögufélags*, XXXVIII-2000, bls. 207-227.
- Wade, E. C. S. og Bradley, A. W.: *Constitutional and administrative law*. 10. útg. Longman 1985.

Zahle, Henrik (ritstj.): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1999.

Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*. Christian Ejlers Forlag, Kaupmannahöfn 2001.

Páttaka Íslands í alþjóðlegri friðargæslu. Tillögur og greinargerð starfshóps um aukna þátttöku Íslands í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Rit utanríkisráðuneytisins nr. 4/2000.

BJÖRG THORARENSEN