

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraksmálsins

Bjarni Már Magnússon
lögfræðingur

1. tbl. 2. árg. 2006
Erindi og greinar



Hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis hefur verið meira í kastljósinu en oft áður vegna deilna um lögmæti þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar og þáverandi utanríkisráðherra, Halldórs Ásgrímssonar, frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks. Fjórleg umræða leystist úr læðingi um aðkomu utanríkismálanefndar að þeirri ákvörðun þar sem m.a. var deilt um hlutverk nefndarinnar. Sitt sýndist og sýnist hverjum.

Utanríkismálanefnd Alþingis

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands l. nr. 33/1944 eru engin ákvæði um fastanefndir Alþingis. Hins vegar er fjallað um fastanefndir Alþingis í lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Í 12. tl. 13. gr. þeirra laga kemur fram að Alþingi skuli starfrækja utanríkismálanefnd sem eina af tólf fastanefndum sínum. Hlutverk utanríkismálanefndar er að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, sbr. 1. másl. 24. gr. Jafnframt segir í sama málslið að ríkisstjórnin skuli ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Hefur hún því nokkra sérstöðu að því leytinu enda eina fastanefndin sem skal vera ríkisstjórninni til ráðgjafar og jafnframt eina nefndin sem skylt er að koma saman í þinghléum. Annars eru engin ákvæði í lögum um skyldu til að kveða utanríkismálanefnd saman til funda. Ætla verður þó að formanni sé skylt að kveða utanríkismálanefnd saman til funda, hvort heldur er eftir kröfu ríkisstjórnar eða einstakra nefndarmanna.¹ Í 2. másl. 24. gr. segir að nefndarmenn séu bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á. Bent hefur verið á að varðandi þagnarskyldu þá sem hvílir á nefndarmönnum um það sem fram fer á nefndarfundum myndi einstökum nefndarmönnum einnig óheimilt að gefa þinginu skýrslu um þau mál sem rædd eru í nefnd nema utanríkisráðherra eða formaður veiti til þess samþykki sitt.² Nefndarmenn utanríkismálanefndar eru einu nefndarmenn fastanefnda Alþingis sem þurfa að undirgangast slíka lögbundna þagnarskyldu. Slík skylda gefur til kynna mikilvægi starfa nefndarinnar og að þar sé öðru hvoru fjallað um viðkvæm mál sem leynt eiga að fara. Benda má á að þagnarskylda hvílir á nefndarmönnum sem sóttu fund nefndarinnar þann 19. febrúar 2003. Á þeim fundi var dagskrárliður um stöðu hins svokallaða Íraksmáls í Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og skýrslu Hans Blix um framgang vopnaeftirlits í Írak.

Meiri háttar utanríkismál

Lykillugtak í 1. másl. 24. gr. er „meiri háttar utanríkismál“. Mikilvægt er því að greina á milli meiri háttar mála og annarra mála, sem kalla mætti minni háttar mál, þar sem nefndin fjallar einvörðungu um þau fyrrnefndu. Ákvæði

¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 392.

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 392.

um utanríkismálanefnd var fyrst tekið upp í þingsköp, um leið og utanríkismálanefnd var sett á laggirnar, nánar tiltekið árið 1928. Í 2. gr. laga nr. 3/1928 um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 29/1915 sagði: „Sameinað þing skal í byrjun hvers þings kjósa fastanefnd, er nefnist utanríkismálanefnd, skipuð 7 mönnum. Skal til hennar vísað öllum utanríkismálum og þeim öðrum málum, sem sameinað þing eða önnurhvor deild ákveður. Utanríkismálanefnd starfar einnig milli þinga, og skal ráðuneytið ávallt bera undir hana slík mál, sem fyrir koma milli þinga.“ Um skeið var svo fyrir mælt að utanríkismálanefnd skyldi kjósa úr sínum hópi með hlutfallskosningu 3 menn til ráðuneytis ríkisstjórninni um utanríkismál, enda skyldi stjórnin ávallt bera undir þá slík mál, jafnt milli þinga sem á þingtíma. Þessi undirnefnd utanríkismálanefndar átti þannig að starfa milli þinga og var ekki aðeins ætlað að fjalla um þingmál, heldur utanríkismál almennt. Þessi ákvæði um sérstaka undirnefnd voru felld niður með lögum nr. 61/1958.³ Á reglunni var gerð veigamikil breyting með lögum nr. 54/1972 um breytingu á lögum nr. 115/1936, um þingsköp Alþingis. Í 5. gr. þeirra laga sagði m.a.: „Til utanríkismálanefndar skal vísa utanríkismálum. Utanríkismálanefnd starfar einnig milli þinga og er ríkisstjórninni til ráðuneytis um *meiri háttar* [leturbreyting höfundar] utanríkismál, enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt milli þinga sem á þingtíma.“ Þegar frumvarp þessa efnis var fyrst lagt fram var breytingin skýrð á eftirfarandi hátt: „Ákvæðið er takmarkað við meiri háttar utanríkismál. Gildandi þingsköp taka til utanríkismála án takmörkunar. Rétt þykir að láta ákvæðið aðeins taka til meiri háttar mála.“⁴ Þar segir hins vegar ekki hvernig eigi að greina meiri háttar utanríkismál frá minni háttar málum. Slíkt kemur heldur ekki fram í athugasemdum með síðari frumvörpum til þingskaparlaga, þ.e. þau frumvörp sem urðu að lögum nr. 52/1985⁵ og lögum nr. 55/1991⁶. Hlýtur það að teljast sérkennilegt þar sem að með lögnum er búið að flokka utanríkismál í tvo flokka, þ.e. meiri háttar mál og minni háttar mál, eins og áður segir. Í álitum Eiríks Tómassonar lagaprófessors, sem hann vann fyrir forsætisráðherra um lögmati þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks, segir um 24. gr. þingskaparlaga: „Ekki verður ráðið af lögskýringargögnum hvaða mál það eru sem teljast ‚meiri háttar utanríkismál‘ í skilningi 24. gr. laga nr. 55/1991. Hlýtur það því að ráðast af mati hverju sinni, enda verður ekki í fljótu bragði séð að neinar fastmótaðar venjur hafi skapast í því efni.“⁷ Er hér tekið undir sjónarmið Eiríks.

³ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, bls. 264.

⁴ Alþingistíðindi 1967 A 2, bls. 1239.

⁵ Alþingistíðindi 1984-1985 A 4, bls. 2893-2916.

⁶ Frumvarp til laga um þingsköp Alþingis, 114. löggjafarþing, 2. mál.

⁷ Eiríkur Tómasson, *Lögfræðiálit*, bls. 2.

Hart deilt

Harðar umræður áttu sér stað um hlutverk utanríkismálanefndar í kjölfar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar og þáverandi utanríkisráðherra, Halldórs Ásgrímssonar, frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks. Samfylkingin og Vinstrihreyfingin - grænt framboð töldu t.a.m. að þingsköp hefðu verið brotin þar sem utanríkismálanefnd var ekki kölluð saman.⁸ Stjórnarflokkarnir voru því hins vegar ósammála og töldu að allt hefði farið fram með eðlilegum hætti.⁹ Ljóst er að mikill ágreiningur var og er um aðkomu utanríkismálanefndar að þeirri ákvarðanatöku að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks. Í kjölfarið á þeirri umræðu hljóta að vakna spurningar um stöðu utanríkismálanefndar í stjórnskipun Íslands og hvort þingskaparlög hafi raunverulega verið brotin.

Stjórnskipun Íslands

Ekki er fjallað um utanríkismálanefnd Alþingis í stjórnarskránni eins og áður greinir. Það er einungis fjallað um utanríkismál í einni stuttorðri grein í henni. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Hann getur þó enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Eins og kunnugt er eru það í raun ráðherrar sem fara með vald þetta, sbr. 13. og 19. gr. stjórnarskrárinnar, og eru þeir jafnframt ábyrgir fyrir stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu má leiða að ráðherrar séu ædstu handhafar framkvæmdarvalds á sínu sviði, þ.e. utanríkisráðherra á sviði utanríkismála, landbúnaðarráðherra á sviði landbúnaðarmála, samgönguráðherra á sviði samgöngumála o.s.frv. Í álit Eiríks Tómassonar lagaprófessors fyrir forsætisráðherra vísar hann í ofangreindar staðreyndir og bendir á að ríkisstjórnin starfi ekki sem fjölskipað stjórnvald þótt ráðherrar kynni samráðherrum sínum mikilvæg mál og ræði fyrirhugaðar ákvarðanir á ríkisstjórnarfundum.¹⁰

Ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar gegnir mikilvægu hlutverki. Bent hefur verið á að með henni sé tryggt að mikilvægir milliríkjasamningar verði ekki gerðir án vitundar og vilja Alþingis. Auk þess leiði það af hinum þingræðislegu stjórnarháttum að Alþingi hljóti að hafa mikil áhrif á meðferð utanríkismála almennt. Utanríkisráðherra hljóti að hafa meiri eða minni samvinnu við þann þingmeirihluta sem styður stjórnina, annars á hann á hættu, að hann verði að víkja úr embætti.¹¹ Jafnframt hefur verði bent á að „skylda ríkisstjórnarinnar til

⁸ „Segja þingsköp brotin.“ *Morgunblaðið*. 20. mars.2003, bls. 2.

⁹ „Ummæli forsætisráðherra í sjónvarpinu rædd á Alþingi.“ *Morgunblaðið*. 8. desember 2004, bls. 10.

¹⁰ Eiríkur Tómasson, *Lögfræðiálit*, bls. 1.

¹¹ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, bls. 380.

að bera mál undir utanríkismálanefnd er ótvírætt víðtækari en svo að hún taki einungis til þeirra samninga sem samþykki Alþingis er áskilið um og auðvitað getur utanríkismálanefnd eigi veitt það samþykki í stað þingsins. Utanríkismálanefnd á samkvæmt þingskpl. skýlausa kröfu á að utanríkisráðherra hafi við hana samráð um öll meiri háttar utanríkismál.¹² Einnig hefur verið bent á að þegar ákvarðanir í utanríkismálum hafa ekki í sér fólgnar afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða þær horfa ekki til breytinga á stjórnarhögum ríkisins er það utanríkisráðherra sem tekur þær ákvarðanir. Eigi þetta við um ákvarðanir um það hvort beita skuli þjóðréttarlegum þvingunaraðgerðum.¹³ Það hlýtur þó að felast í þeirri hugmynd að þvingunaraðgerðirnar séu lögmætar að þjóðarétti; annars geta þær varla talist þjóðréttarlegar. Í tilviki stuðningsins við áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausu afvopnun Íraks er erfitt að halda því fram að þau áform geti talist þjóðréttarleg þvingunaraðgerð þar sem hvorki lá fyrir skýr heimild Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna til innrásar í samræmi við 7. kafla sáttmála hinna sameinuðu þjóða né var um að ræða sjálfsvörn í skilningi 51. gr. sáttmálans. Ragnar Aðalsteinsson hæstaréttarlögmaður hefur haldið því fram að með stuðningi við innrásina hafi Ísland brotið reglur þjóðaréttarins. Að mati Ragnars hefði ekki nægt að kynna málið fyrir utanríkismálanefnd. Ákvörðunin hefði stofnað öryggi Íslands í hættu auk þess sem hún hefði brotið reglur þjóðaréttarins. Fyrir slíkri ákvörðun yrði að fá samþykki Alþingis.¹⁴ Hægt er að halda fram því sjónarmiði að ef utanríkisráðherra ætlar að taka ákvörðun sem er á gráu svæði þjóðréttarlega séð eða orkar tvímælis af öðrum sökum hljóti það að vera enn meiri ástæða fyrir hann að hafa gott og náið samstarf við utanríkismálanefnd Alþingis en ella. Slíkt sjónarmið kann þó að vera fjarri pólitískum veruleika.

Í áðurnefndu álit Eiríks Tómassonar kemst hann að þeirri niðurstöðu að ákvarðanataka utanríkisráðherra hafi staðist ákvæði þingskaparlaga. Rökstyður hann þá niðurstöðu með eftirfarandi hætti:

Eftir því sem upplýst hefur verið, var Íraksmálið rætt nokkrum sinnum á fundi utanríkismálanefndar Alþingis fyrir hluta árs 2003, þ. á m. fjallaði nefndin á fundi sínum 12. mars 2003 um tillögu til þingsályktunar, sem borin var 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 kyns hernaðaraðgerðir gegn Írak. Afstaða Íslands til hernaðaraðgerða gegn Írak hafði þannig verið til umræðu á fundum nefndarinnar áður en fyrrgreind ákvörðun var tekin hinn 18. mars 2003. Málið sem slíkt hafði því verið kynnt utanríkismálanefnd og er mér tjáð að þáverandi utanríkisráðherra hafi mætt á fund nefndarinnar til að upplýsa hana um stöðu þess 19. febrúar 2003. Þar með má segja að þeirri

¹² Gunnar. G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 392.

¹³ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, bls. 379.

¹⁴ „Ákvörðun við stuðning við innrásina ólögmæt.“ *Morgunblaðið*. 10. febrúar 2005, bls. 2.

skyldu, sem fyrir er mælt í 24. gr. laga nr. 55/1991, hafi verið fullnægt af hálfu ríkisstjórnarinnar, enda er þar vísað til „meiri háttar mála“, en ekki „meiri háttar ákvarðana“ í einstökum málum. Ekki hefur verið venja að túlka ákvæðið svo rúmt að skylt sé að bera slíkar ákvarðanir fyrir fram undir utanríkismálanefnd, t.d. hefur komið fram opinberlega að ýmsar ákvarðanir þess efnis, að Ísland lýsi yfir stuðningi við hernaðaraðgerðir gegn einstökum ríkjum, hafi ekki verið bornar áður undir nefndina.¹⁵

Ýmsar athugasemdir má gera við ofangreindan hluta úr álit Eiríks. Í fyrstu skal þó taka undir ábendingu Eiríks að í umræddu ákvæði þingskaparlaga er vísað til meiri háttar mála en ekki meiri háttar ákvarðana. Þó svo að ákvæði 24. gr. þingskaparlaga hafi verið túlkað með rúmum hætti og ekki hafi verið talið skylt að bera meiri háttar mál fyrir fram fyrir utanríkismálanefnd, jafnvel þegar Ísland hefur lýst yfir stuðningi við hernaðaraðgerðir, hlýtur slíkt þó að teljast þingræðislega. Einnig má gagnrýna að Eiríkur fjallar ekki um hvort þær hernaðaraðgerðir sem Ísland hafi lýst yfir stuðningi við og ekki hafi verið fjallað um í nefndinni fyrir fram hafi verið í samræmi við reglur þjóðaréttarins eður ei. Þrátt fyrir þessar athugasemdir er tekið undir með Eiríki Tómassyni. Niðurstaðan er því sú að ekki hafi verið farið á svig við þingsköp í Íraks málinu og jafnframt að „[...] umrætt ákvæði í þingsköpum [24. gr.], eins og það er úr garði gert, hróflar ekki við þeirri skipan, sem ráð er fyrir gert í stjórnarskránni [...], að utanríkisráðherra og eftir atvikum ráðherrar fari með óskorað vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir, hver á sínu sviði, nema því valdi séu sett skýr takmörk í stjórnarskránni eða settum lögum.“¹⁶

Staða utanríkismálanefndar

Af ofangreindri umfjöllun má hugsanlega draga þá ályktun að tilvist utanríkismálanefndar lýsi fyrst og fremst vilja löggjafans til að hafa áhrif á utanríkismál. Staða nefndarinnar er að vera einhvers konar umræðugrundvöllur fyrir þá flokka sem sitja á Alþingi hverju sinni um utanríkismál og vera brú löggjafans til framkvæmdarvaldsins grundvölluð á hugmyndum um þingræði án þess þó að nefndarmenn hafi nein raunveruleg völd þegar kemur að ákvarðanatöku í utanríkismálum er fela ekki í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins.

Ef ætlunin er að styrkja hlutverk utanríkismálanefndar Alþingis og aðkomu hennar að ákvarðanatöku í utanríkismálum, og þar með völd Alþingis, væri hægt að tengja hana við 21. gr. stjórnarskrárinnar og e.t.v. breyta orðalaginu „meiri háttar mál“ í „meiri háttar ákvarðanir“. Væri með slíkum breytingum hægt að styrkja þingræðið og þar með lýðræðið í landinu. Það yrði þó að öllum líkindum of þunglamalegt í framkvæmd.

¹⁵ Eiríkur Tómasson, *Lögfræðiálit*, bls. 2-3.

¹⁶ Eiríkur Tómasson, *Lögfræðiálit*, bls. 2.

HEIMILDASKRÁ

- Alþingistíðindi 1967 A 2, bls. 1239. Þingskjal 277. *Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 113 19. nóv 1936, um þingsköp Alþingis.*
- Alþingistíðindi 1984-1985 A 4, bls. 2893-2916. Þingskjal 684. *Frumvarp til laga um þingsköp Alþingis.*
- Eiríkur Tómasson. 2005. *Lögfræðiálit um lögmati þeirrar ákvörðunar þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra frá 18. mars 2003 að styðja áform Bandaríkjanna, Bretlands og annarra ríkja um tafarlausa afvopnun Íraks.* Óbirt álit.
- Frumvarp til laga um þingsköp Alþingis, 1991. 114. löggjafarþing 2. mál Sótt 2. nóvember 2005 af <http://www.althingi.is/alttext/114/s/0002.html>.
- Gunnar G. Schram. 1999. *Stjórnskipunarréttur.* Önnur útgáfa. Reykjavík, Háskólaútgáfan.
- Lög nr. 3/1928 um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 29/1915.
- Lög nr. 33/1944 um stjórnarskrá íslenska lýðveldisins.
- Lög nr. 61/1958 um þingsköp Alþingis.
- Lög nr. 52/1985 um þingsköp Alþingis.
- Lög nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis.
- Morgunblaðið. Ákvörðun við stuðning við innrásina ólögmæt. 10. febrúar 2005, bls. 2.
- ____ Ummæli forsætisráðherra í sjónvarpinu rædd á Alþingi. 8. desember 2004, bls. 10.
- ____ Segja þingsköp brotin. 20. mars, 2003, bls. 2.
- Ólafur Jóhannesson. 1960. *Stjórnskipun Íslands.* Reykjavík, Hlaðbúð.
- Sáttmáli hinna sameinuðu þjóða frá 26. júní 1945 (*Charter of the United Nations*).