

# Breytingartillögur C-nefndar við texta í áfangaskjal<sup>1</sup>

## með skýringum<sup>2</sup>

Lagt fram til afgreiðslu á 16. fundi Stjórnlagaráðs 12. júlí 2011

### KAFLI UM UTANRÍKISMÁL

(Kafli samþykktur í áfangaskjal á 13. ráðsfundi þann 16. júní, og breytt á 15. ráðsfundi þann 1. júlí 2011)

#### Almennar athugasemdir

Eina ákvæði stjórnarskrárinnar um samninga við önnur ríki og utanríkismál er í 21. gr. hennar. Greinin hefur fremur þröngt gildissvið en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Einnig kemur þar fram að forseti geti enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til.<sup>3</sup> Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá árinu 1920 þegar hún kom inn í íslensku stjórnarskrána þegar Ísland varð fullvalda ríki.<sup>4</sup>

Ákvæði stjórnarskrárinnar um utanríkismál eru samkvæmt framangreindu rýr og til að mynda má nefna að stjórnarskráin sker sig úr stjórnarskrám Norðurlanda og ýmissa annarra ríkja í því að hún heimilar ekki framsal ríkisvalds.<sup>5</sup> Í íslenskri stjórnskipan hefur hins vegar verið talin gilda óskrifuð meginregla um framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Með aukinni þátttöku Íslands í alþjóðastarfi hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að fest verði í sessi í stjórnarskrá með hvaða hætti hún skuli taka mið af aukinni alþjóðasamvinnu og þátttöku Íslands í henni.

Stjórnarskráin sker sig einnig úr stjórnarskrám annarra Norðurlanda að því leyti að hún er þögn um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og þátttöku þess í töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál. Í krafti þingræðisreglunnar getur Alþingi krafði ríkisstjórn um upplýsingar og svör um aðgerðir í utanríkismálum auk þess sem það getur lýst yfir vantrausti á ráðherra eða ríkisstjórn vegna utanríkisstefnu eða aðgerða í utanríkismálum. Engu að síður er óljóst hlutverk þess og heimild til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli.<sup>6</sup>

Þjóðfundur var fáorður um meðferð utanríkismála en þó kom fram skýr vilji um að þjóðin yrði höfð með í ráðum vegna töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál þannig að komið yrði í veg fyrir

<sup>1</sup> Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

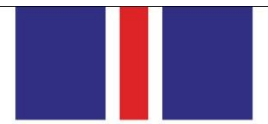
<sup>2</sup> Grænt letur gefur til kynna breytingu eða viðbót frá fyrri tillögu.

<sup>3</sup> Um skýringu á 21. gr. vísar nefndin til úttektar Bjargar Thorarensen prófessors um meðferð utanríkismála og alþjóðasamninga í V. þætti 1. bindis skýrslu stjórnlaganefndar og skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslunnar.

<sup>4</sup> Á þessum tíma fékk Ísland utanríkismál í sínar hendur og var greinin þýðing á þáverandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915 um að konungur gerði samninga við önnur ríki. Efni 21. gr. hlaut enga sérstaka athygli né umræður við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944. Stendur greinin því óbreytt frá 1920 að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs.

<sup>5</sup> Slík ákvæði voru tekin upp í dönsku stjórnarskrána 1953 og þá norsku 1962.

<sup>6</sup> Í þingskapalögum eru ákvæði um utanríkismálanefnd sem skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, enda skal ávallt bera undir hana slík mál, jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur valdið deilum, einkum í tengslum við stuðning íslenska ríkisins við innrás Bandaríkjamanna í Írak vorið 2003. Sjá nánar Bjarni Már Magnússon. *Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraksmálsins*. Stjórnsmál og stjórnsýsla. 2006;2(1). Björg Thorarensen. *Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála*. Úlfjótur. 2007;60(3). Bls. 399-461. Báðar greinarnar eru aðgengilegar í rafrænu formi í gagnasafni Stjórnlagaráðs á heimasíðu ráðsins: [www.stjornlagarad.is](http://www.stjornlagarad.is).



að ráðherrar gætu einhliða tekið ákvarðanir um t.d. stríð. Tekið var fram að Ísland skyldi vera sjálfstætt í alþjóðasamskiptum en um leið virkara á alþjóðavettvangi. Áhersla var lögð á alþjóðasamvinnu á mörgum sviðum og að Ísland yrði virkur þátttakandi í alþjóðaviðskiptum. Á þjóðfundum átti sér stað nokkur umræða um ESB og mátti þar finna sjónarmið í báðar áttir, þ.e. að stjórnarskráin ætti annars vegar að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið og hins vegar sporna við inngöngu.

Nefnd C kynnti sér stöðu utanríkismála og ræddi skýrslu stjórnlaganefndar. Nefndin var sammála um að sökum eðlis málaflokksins væri rétt að í stjórnarskrá væri sérstakur kafli þar um og að þar væri að finna ákvæði sem tækju á meðferð þeirra og að m.a. yrðu festar í sessi þær óskrifuðu meginreglur sem taldar eru gilda um þann þátt. Í þessu skjali er að finna meginniðurstöður og tillögur nefndarinnar með hliðsjón af framangreindu.

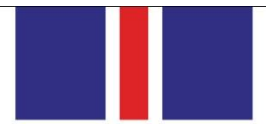
## 1. gr. Meðferð utanríkismála

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p><u>Í stað „og fylgir þeirri“ kemur „í samræmi við þá“</u></p>	<p>Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis. Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi í samræmi við þá stefnu.</p> <p>Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.</p>	<p>Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis. Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi og fylgir þeirri stefnu.</p> <p>Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.</p>
<p><u>Í stað „hernaðaraðgerðir“ kemur „aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti.“</u></p>	<p>Ákvörðun um stuðning við <u>aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti</u>, skal háð samþykki Alþingis.</p>	<p>Ákvörðun um stuðning við hernaðaraðgerðir skal háð samþykki Alþingis.</p>

### Skýring:

Nefndin leggur til að í 1. gr. verði fjallað um meðferð utanríkismála. Hér er um að ræða almenna reglu um handhöfn og meðferð utanríkismála og að auki samspilið milli löggjafarvaldsins (eftirlitsaðilans) og framkvæmdarvaldsins í þeim efnum.

Greinin er ný og er hún að upplagi valkostur 2 í skýrslu stjórnlaganefndar (bls. 163). Hún lýsir í nokkrum meginatriðum mótun utanríkisstefnu Íslands og á hvers höndum hún er. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands fer utanríkisráðherra með þau mál í hefðbundnum skilningi. Ekki er lögð til efnisleg breyting á því þótt ákvæði 1. mgr. tillögunnar opni á, í samræmi við íslenska venju, að fagráðherrar fari með tiltekna þætti utanríkismála gagnvart erlendum ríkjum þegar það snertir ákveðna þætti fagsviðs þeirra. Rétt er þó að áréttta að öll slík frávik frá þeirri meginreglu að utanríkisráðherra fari með þessi mál yrði að túlka þröngt. Þá er það sérstaklega tekið fram í greininni að fyrirvar og mótun stefnu á þessu sviði sé í umboði og undir eftirliti Alþingis. Með þessu eru tekin af tvímæli um að endanlegt forræði á utanríkisstefnu ríkisins er hjá Alþingi sjálfu en ekki ríkisstjórninni eða einstökum ráðherrum. Með orðalaginu er hins vegar gefin ákveðin vísbending um að ríkisstjórn í



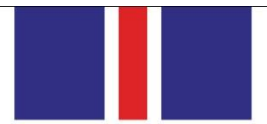
tilteknum tilvikum kunni að njóta ákveðins svigrúms við rekstur utanríkismála en ýmissa annarra mála.

Þegar nefndin lagði fram tillögur sínar að kafla um utanríkismál var sérstaklega vísað til þess að ræða þyrfti stöðu forseta Íslands og hlutverk hans á alþjóðavettvangi með tilliti til utanríkisstefnunnar. Það sjónarmið kom fram í ráðinu að rétt væri að stjórnarskrá kvæði á um skyldu forseta Íslands til að fylgja stefnu ríkisstjórnar í utanríkismálum í samskiptum sínum sem þjóðhöfðingi við erlend ríki. Er það stutt þeim rökum að mikilvægt sé að hann flytji sömu skilaboð á sviði alþjóðamála og ríkisstjórn og þing hafa mótað. Sérstaklega á þetta við ef um er að ræða umdeild mál eða þjóðaréttardeilu sem íslenska ríkið á aðild að. Gegn þessu var þó bent á að erfitt kynni að vera að takmarka tjáningarfrelsi hans og að hann hefði vissulega ákveðið málfrelsi. Á hið síðastnefnda má vissulega fallast en nefndin var þó sammála um að mikilvægt væri að hann talaði almennt ekki í bága við mótaða stefnu. **Tekið er fram í lok 1. mgr. að forseti Íslands komi fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi „í samræmi“ við utanríkisstefnu ráðherra. Er það orðalag talið heppilegra en að hann „fylgi“ utanríkisstefnunni, þar sem forseti er ekki undirstofnun utanríkisráðuneytisins, hann hefur lýðræðislegt umboð og ekki er víst að allt sem við kemur utanríkismálum varði utanríkisstefnuna. Þannig gæti forseti ekki verið skyldaður til athafna í þágu utanríkisstefnunnar þó að hann geti ekki talað gegn henni. Breytingin er því talsverð frá núverandi stjórnarskrá að taka það sérstaklega fram að forseta beri að koma fram í samræmi við utanríkisstefnuna.**

Mikilvægt er að í 2. mgr. er sérstaklega viðurkennd stjórnskipuleg staða utanríkismálanefndar þingsins og þær skyldur sem ráðherra ber gagnvart henni á þessu sviði. Í dag er fjallað um hlutverk utanríkismálanefndar í þingskapalögum sbr. 24. gr. þeirra auk þess sem þar er vísað til skyldu ríkisstjórnarinnar til samráðs við nefndina um öll meiri háttar utanríkismál. Í tillögu nefndar er lagt til afdráttarlausara orðalag að þessu leyti. Í orðalaginu að ráðherra sé skylt að veita nefndinni felst að ráðherra hefur ákveðna frumkvæðisskyldu gagnvart nefndinni en að auki að honum beri að upplýsa nefndina að hennar frumkvæði og samkvæmt beiðnum hennar. Þetta ákvæði þarf að lesa með hliðsjón af ákvæðum í tillögum B-nefndar um þær upplýsingaskyldur sem ráðherrar beri almennt gagnvart fastanefndum þingsins. Hugsanlega yrði óþarfi að tvítaka slíkt, sérstaklega í kaflanum um utanríkismál en nefndin telur mikilvægt að hafa þetta inni enda með þessu áréttað sérstaklega hversu mikilvægt það er að utanríkismálanefnd sé upplýst um mál er hana varða.

Í þingskapalögum nú er tekið fram að utanríkismálanefnd starfi allan ársins hring, þ.e. bæði á þingtíma og í þinghléum. Athugunarefni er hvort stjórnarskrárbinda eigi þá reglu með sambærilegum hætti inn í stjórnarskrá þ.e. að samráð skuli haft við nefndina [... jafnt á þingtíma sem í þinghléum.] Nefnd C bendir á að nú starfi þingið í reynd árið um kring og að tiltölulega einfalt sé að kalla það eða einstakar nefndir þess til fundar um einstök mál ef svo beri undir. Því verður að telja að með því að stjórnarskrárbinda samráðsskyldu utanríkisráðherra við utanríkismálanefnd um mikilvæg utanríkismál leiði það til þess að á hann sé lögð sú skilyrðislausu skylda að kalla hana ávallt til jafnt á þingtíma sem í þinghléum ef slík mál koma upp. Annað sem bent hefur verið á er að á ákveðnum tímabilum kann sú staða vissulega að koma upp að engin utanríkismálanefnd sé að störfum, þ.e. ekki hafi verið skipað í hana. Á það við um tímabilið frá kjördegi og fram að fyrsta þingfundi en á honum fer almennt fram skipan í fastanefndir þingsins. Hér verður að hafa í huga að samkvæmt tillögum B-nefndar er gert ráð fyrir að ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald þegar um tiltekin meiri háttar mál er að ræða. Verður að gera ráð fyrir að samráðs yrði þá gætt innan hennar ef engin utanríkismálanefnd væri að störfum. Beri upp brýna nauðsyn að hafa samráð við fulltrúa þingsins verður þó að gera ráð fyrir að utanríkismálanefnd yrði skipuð ad-hoc vegna máls og að hún héldi umboði sínu fram að fyrsta þingfundi. Reynist báðir þessir kostir ómögulegir verður að gera ráð fyrir að ráðherra geti eðli málsins samkvæmt tekið ákvörðun á grundvelli neyðarréttar en þó að til hans sé gerð sú krafa að hann gæti ávallt meðalhófs í slíkri ákvarðanatöku og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur.

Nefndin hefur vakið athygli á því að það sé sjálfstætt athugunarefni hvort tilgreina eigi sérstaklega í stjórnarskrá einstaka þingnefndir umfram aðrar. Þetta verður að skoða betur með hliðsjón af niðurstöðum vinnu nefndar B en þegar þetta er ritað er þar lagt til að utanríkismálanefnd sé ein þeirra fastanefnda sem sé sérstaklega tilgreind í kafla um Alþingi. Að svo komnu máli leggur nefnd C ekki til breytingu á tilgreiningu nefndarinnar en bendir á að mikilvægt verði að gæta samræmis við þá tilhögun sem viðhöfð verði á tilgreiningu nefnda í endanlegu frumvarpi ráðsins til stjórnarskrár. Einnig beri að hafa í huga að tilgreining utanríkismálanefndar valdi ekki vandkvæðum kjósi þingið á síðari



stigum að koma á laggirnar sérstökum fastanefndum tileinkuðum afmörkuðum emissívum utanríkismála, s.s. nefnd tileinkaðri Evrópumálum.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um samráðsskyldu við Alþingi þegar um er að ræða ákvarðanatöku um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti. „Beiting vopnavalds“ í stað „hernaðaraðgerða“ tekur mið af hefðbundnu orðalagi á þessu réttarsviði. Það ásamt því að tala um aðgerðir aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, nær einnig yfir þá skilgreiningu sem felst í hugtakinu stríð en er jafnframt víðtækara, þar sem ekki er um að ræða vopnaða árás eins ríkis gagnvart öðru. Eins tekur þetta tillit til þess að stundum kann Ísland að vera þjóðréttarlega bundið af ákvörðunum alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að og að samþykki þings kunnir þar engu að skipta, eins og varðandi friðargæslu eða þvingunaraðgerðir Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna á grundvelli stofnsáttmála Sp. Enn fremur tekur það mið af því að stundum kann samþykki þingsins að geta breytt því hvort Ísland sé bundið eða ekki af ákvörðun eins og varðandi ákvörðun um stuðning við beitingu vopnavalds í Kosovo 1999 eða í Írak árið 2003.

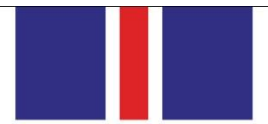
## 2. gr. Þjóðréttarsamningar

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Í stað „ríkisins“ kemur „Íslands“.</p> <p>Bætist við: „<u>innsævi</u> ... „<u>efnahagslögsögu eða landgrunni</u>.“</p>	<p>Ráðherra gerir þjóðréttarsamninga fyrir hönd Íslands. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, <u>innsævi</u>, landhelgi, <u>efnahagslögsögu eða landgrunni</u>, eða breytingar á landslögum, eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum nema samþykki Alþingis komi til.</p>	<p>Ráðherra gerir þjóðréttarsamninga fyrir hönd ríkisins. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða breytingar á landslögum, eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum nema samþykki Alþingis komi til.</p>

### Skýring:

Í 2. gr. er fjallað um gerð þjóðréttarsamninga, þ.e. samninga Íslands við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra þjóðréttaraðila. Í grundvallaratriðum er þarna um að ræða þá efnisreglu sem nú er að finna í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er lögð til breyting frá núgildandi grein til nánari skýringar á aðstæðum þar sem skylt er að leita samþykkis Alþingis áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Einnig er lögð til sú breyting að það sé ráðherra sem geri samninga án aðkomu forseta. Hvað aðkomu forseta nú varðar þá er fyrirkomulagið þannig vegna gerðar þjóðréttarsamninga að eins og endranær framkvæmir ráðherra vald forseta í þessum efnunum. Samþykki Alþingis er veitt með þingsályktun. Þannig leggur utanríkisráðherra fram tillögu um að þingið veiti heimild til fullgildingar tiltekins samnings. Þegar lagabreytinga er þörf vegna aðildar að samningi leggur viðkomandi ráðherra sem málefnið heyrir undir einnig fram frumvarp sem mælir fyrir um hvernig beri að breyta eða bæta við íslenska lögjöf til þess að uppfylla þær þjóðréttarskyldur sem samningurinn hefur í för með sér. Með tillögu nefndarinnar um 1. mgr. er fallið frá formkröfunni um aðkomu forseta að þessu leyti og tilgreint að það sé ráðherra sem gerir umrædda samninga. Að öðru leyti er lagt til að í stað orðalagsins í núverandi grein „horfa til breytinga á stjórnarhögum“ verði orðalagið „breytingar á landslögum“. Fyrrgreinda orðalagið hefur verið túlkað sem svo að í því felist sá áskilnaður að ef samningar feli í sér að gera þurfi lagabreytingar þurfi að leita samþykkis Alþingis. Með breyttu orðalagi væri ákvæðið því fært til samræmis við þá túlkun sem viðgengist hefur á 21. gr. skv. íslenskri stjórnskipan.

Nefndinni bárust einnig ábendingar um að rétt væri að skoða hvort útvíkka ætti hugtakið „landhelgi“ í 2. ml. 2. gr. yfir í hugtakið „innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni“. Hið síðara væri heppilegra þar sem til væru fleiri svæði en landhelgi þar sem ríkið fer með fullveldi, fullveldisréttindi og eða lögsögu.



### 3. gr. Framsal ríkisvalds

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Engin breyting lögð til.	Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.  Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem við eiga um breytingu á stjórnarskrá þessari.	Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.  Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem við eiga um breytingu á stjórnarskrá þessari.

#### Skýring:

Ákvæðið um framsal ríkisvalds er nýmæli í skrifaðri stjórnarskrá Íslands. Í íslenski stjórnskipan í dag hefur stjórnarskráin verið túlkuð sem svo að hún heimili framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Nefndin leggur til að stjórnarskrá taki sérstaklega á því með hvaða hætti fara skuli um þjóðréttarsamninga af þessu tagi og var þá einkum tekið mið af hinni óskrifuðu meginreglu og að mikilvægt væri að útfæra hana sérstaklega í skrifaðri reglu í stjórnarskrá þannig að vafi léki ekki á um hver mörk hennar væru og hvaða málsmeðferðarreglur gildi um þess háttar mál. Þannig væri unnt að tryggja aðkomu þings að gerð slíkra samninga og ekki síst þjóðarinnar. Með greininni er lagt til að í stjórnarskrána bætist ákvæði um heimild til þess að íslenska ríkið verði aðili að þjóðréttarsamningi sem felur í sér skuldbindingu til að framselja hluta löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómvalds til alþjóðastofnana. Framsetning ákvæðisins tekur mið af norrænum fyrirmyndum, einkum ákvæðum í stjórnarskrám Noregs og Danmerkur. Ákveðin skilyrði eru sett um efni og markmið slíkra samninga og er þar vísað til friðar og efnahagssamvinnu. Eru slík skilyrði í anda þeirra viðhorfa sem m.a. komu fram á þjóðfundi í tengslum við það að hvaða leyti Ísland skyldi vera virkt á alþjóðavettangi. Jafnframt er í greininni gerð krafa um að afmarka þurfi nánar með lögum í hverju framsalið felst og skal framsalið vera afturkræft. Loks er tryggt að aðild að þjóðréttarsamningum af þessum toga þurfi ávallt samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu sem sé bindandi fyrir stjórnvöld.

Í 2. mgr. er að finna sérstaka málsmeðferðarreglu sem gildir um ákvarðanatöku um samninga af því tagi sem hér um ræðir. Í henni felst að eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um heimild ríkisstjórnarinnar til að fullgilda samninginn, en áður en fullgilding fer fram, skuli málið að öllu jöfnu lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu sem sé bindandi. Er það talið sérstaklega mikilvægt þannig að tryggt sé að afstaða þjóðar til mála sem þessara ráði niðurstöðu. Verði tillaga felld nær fullgilding samningsins ekki fram að ganga. Nefndin leggur til að ekki verði sett inn krafa um ákveðinn þátttakendapröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu og er þar einkum vísað til þess að þeir sem láti sig málið varða mæti á kjörstað og greiði atkvæði og láti þannig í ljós hvort vilji sé til samþykkis eða synjunar samnings.