

Álitsgerð

**um nauðsyn stjórnarskrárbreytinga í tengslum við hugsanlega aðild
íslenska ríkisins að Evrópusambandinu**

20. apríl 2026

Efnisyfirlit

1. Inngangur
2. Sérstaða Evrópusambandsins að þjóðarétti – einkum með tilliti til framsals ríkisvalds aðildarríkjanna til sambandsins
3. Íslenskur stjórnskipunarréttur og framsal ríkisvalds – gæti íslenska ríkið orðið aðili að Evrópusambandinu án breytinga á stjórnarskrá?
4. Hvaða breytingar þarf að gera á stjórnarskrá til þess að íslenska ríkið geti gerst aðili að Evrópusambandinu?
5. Hvenær í ferlinu þyrfti að breyta stjórnarskránni?
6. Samandregnar niðurstöður

1. Inngangur

Utanríkismálanefnd Alþingis hefur leitað til undirritaðra, á grundvelli verksamnings milli skrifstofu Alþingis og Lagastofnunar Háskóla Íslands. Farið er fram á að undirritaðir veiti álit sitt á eftirfarandi álitaeftum:

Gæti Ísland orðið aðili að Evrópusambandinu án breytinga á stjórnarskrá? Sé því svarað neitandi, hvaða breytingar þyrfti að gera og hvenær í ferlinu þyrfti að gera þær?

Í verkbeiðni kemur fram að verkefnið tengist umfjöllun utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu.¹

Í samræmi við framsetningu spurninga utanríkismálanefndar er í upphafi álitargerðarinnar leitast við að svara því álitaefti hvort íslenska ríkið geti gerst aðili að Evrópusambandinu án breytinga á stjórnarskrá. Til að varpa ljósi á álitaeftið er almennt fjallað í 2. kafla um sérstöðu Evrópusambandsins að þjóðarétti, einkum með tilliti til þeirra valdheimilda sem aðildarríki sambandsins hafa framselt því. Því næst er í 3. kafla fjallað almennt um íslenskan stjórnskipunarrétt, þar á meðal hverjir fari með ríkisvald hér á landi og hvernig gerð þjóðréttarsamninga sé háttáð. Í sama kafla er vikið að álitaeftum um heimildir til að framselja ríkisvald. Í þeirri umfjöllun er litið til fyrri rannsókna í stjórnskipunarrétti, þar á meðal eldri álitgerða um ýmiss konar valdframsal sem tengist aðild íslenska ríkisins að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Sú umfjöllun er loks sett í samhengi við það sem áður er rakið um sérstöðu sambandsréttar og ályktanir dregnar um það hvort íslenska ríkið geti gerst aðili að Evrópusambandinu að óbreyttri stjórnarskrá.

Eins og nánar er rakið hér á eftir er niðurstaða fyrri hluta álitargerðarinnar sú að íslenska ríkið geti ekki gerst aðili að Evrópusambandinu að óbreyttri stjórnarskrá. Þegar af þeirri ástæðu þarf jafnframt að fjalla nánar um síðari tvær spurningar utanríkismálanefndar. Í samræmi við þetta er í síðari hluta álitargerðarinnar leitast við að svara því hvaða breytingar gera þurfi á stjórnarskrá til að aðild ríkisins að Evrópusambandinu rúmist innan hennar. Í þeirri umfjöllun í 4. kafla er í upphafi vikið til samanburðar að stjórnarskrám annarra Norðurlanda. Því næst er nánar fjallað um ólíkar leiðir sem unnt er að fara við útfærslu stjórnarskrárákvæðis um framsal ríkisvalds með

¹ Þskj. 875, 516. mál, 157. lögþ.

hliðsjón af umfangi valdframsals og málsmeðferð í þeim efnum. Þá er í 5. kafla álitserðarinnar fjallað um það álítaefni hvenær í ferlinu þyrfti að breyta stjórnarskránni. Í 6. kafla er loks að finna samantekt á helstu niðurstöðum höfunda.

2. Sérstaða Evrópusambandsins að þjóðarétti – einkum með tilliti til framsals ríkisvalds aðildarríkjanna til sambandsins

Stofnað var til Efnahagsbandalags Evrópu með Rómarsáttmálanum svokallaða árið 1957. Ræða má um bandalagið sem forvera Evrópusambandsins. Helsti hvatinn að því þjóðréttarsamstarfi var síðari heimsstyrjöldin og þær hörmungar sem af henni leiddu.

Evrópusambandið samanstendur nú af mun fleiri aðildarríkjum en í upphafi og samstarfið tekur til fleiri sviða en áður. Allt frá upphafi var þó ljóst að stefnt var að verulegum samruna, sbr. aðfaraorð Rómarsáttmálans um að stefna bæri að „nánari einingu meðal Evrópuþjóða“ (e. „an ever closer union among the peoples of Europe“), en þau ummæli er nú að finna í aðfaraorðum Sáttmálans um Evrópusambandið (SESB).²

Dómstóll Evrópusambandsins, sem gjarnan er nefndur Evrópudómstóllinn, dró snemma fram sérstöðu sambandsins (þá Efnahagsbandalags Evrópu) með forúrskurði sínum í *máli C-6/64 (Costa gegn E.N.E.L.)* þar sem dómstóllinn sló því föstu að reglur ESB-réttar njóti forgangsáhrifa stangist þær á við reglur landsréttar. Nánar tiltekið rökstuddi dómstóllinn niðurstöðu sína einkum með vísan til þess valds sem aðildarríkin hefðu framselt bandalaginu. Sló dómstóllinn því föstu að þar með hefðu aðildarríkin beinlínis takmarkað fullveldi sitt. Tiltók hann að ólíkt því sem almennt ætti við að þjóðarétti hefðu aðildarríkin komið á fót nýju og sjálfstæðu réttarkerfi sem væri þar með óaðskiljanlegur hluti réttar aðildarríkjanna sjálfra.³ Sambærilegan rökstuðning má einnig finna í forúrskurðum Evrópudómstólsins þar sem mótaðar voru reglur sambandsréttar um bein

² Sáttmálinn um Evrópusambandið (SESB) gekk upphaflega í gildi 1. nóvember 1993, en hann var almennt nefndur Maastricht-sáttmálinn. Honum var síðar breytt, nú síðast með Lissabon-sáttmálanum árið 2007, sem gekk í gildi árið 2009. Sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins (SSESB) felur í sér breytta mynd Rómarsáttmálans frá 1957.

³ Sjá einkum eftirfarandi ummæli dómstólsins: „By contrast with ordinary international treaties, the EEC treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the treaty, became an integral part of the legal systems of the member states and which their courts are bound to apply. / By creating a community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the states to the Community, the member states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.“ Sjá einnig eftirfarandi ummæli: „The law stemming from the treaty, an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question.“

réttaráhrif og skaðabótaskyldu aðildarríkjanna, sbr. *mál C-26/62 (van Gend en Loos)* og *sameinuð mál C-6/90 and C-9/90 (Francovich)*.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. SESB er markmið sambandsins að stuðla að friði, vinna að þeim gildum sem það byggist á og auka velsæld þjóða sinna. Í því skyni að ná þessu markmiði mælir 3. mgr. 3. gr. SESB fyrir um að sambandið skuli koma á fót innri markaði, en innan hans ríkir hið svokallað fjórfrelsi. Miðað er við að aðildarríkin fari áfram með þær valdheimildir sem þau hafa ekki falið sambandinu í stofnsáttmálanum. Er sú regla áréttuð í 1. mgr. 4. gr. SESB.

Að gildandi sambandsrétti er helstu lýsingu á valdheimildum og valdmörkum sambandsins að finna í 1. hluta Sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SSESB). Valdheimildir sambandsins eru þar einkum flokkaðar eftir því hvort sambandið fer eitt með þær (e. exclusive competences) eða deilir þeim með aðildarríkjunum (e. shared competences).

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. SSESB skulu aðildarríkin samræma efnahags- og atvinnustefnur sínar í samræmi við þá tilhögun sem ákveðin er í sáttmálanum og Evrópusambandið skal hafa vald til að ákveða. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. SSESB skal sambandið í samræmi við ákvæði SESB hafa vald til að móta og koma til framkvæmda sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum, þar á meðal að móta í áföngum sameiginlega varnarstefnu.

Í tilvikum þar sem sambandið fer eitt með valdheimildir geta aðildarríkin í reynd ekki sett reglur um slík málefni, nema til sérstakrar heimildar frá sambandinu komi. Í 1. mgr. 3. gr. SSESB segir að eftirtalin svið skuli falla undir óskiptar valdheimildir sambandsins: a) tollabandalag, b) setning nauðsynlegra samkeppnisreglna vegna starfsemi innri markaðarins, c) peningamálastefna fyrir þau aðildarríki sem hafa evru sem gjaldmiðil, d) varðveisla líffræðilegra auðlinda hafsins innan ramma sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar, og e) sameiginleg viðskiptastefna. Því er bætt við í 2. mgr. 3. gr. að sambandið skuli einnig hafa óskiptar valdheimildir þegar kemur að gerð þjóðréttarsamninga ef kveðið er á um gerð þeirra í lagagerð sambandsins eða hún telst nauðsynleg til að gera sambandinu kleift að beita valdheimildum sínum á vettvangi sínum eða að því marki sem gerð slíkra samninga er til þess fallin að hafa áhrif á sameiginlegar reglur eða breyta gildissviði þeirra.

Samkvæmt 6. gr. SSESB hefur sambandið vald til að grípa til aðgerða er styðja við aðgerðir aðildarríkjanna, samræma þær eða koma þeim til viðbótar á tilteknum sviðum, þ.e. varðandi: a) heilsuvernd og bættu lýðheilsu, b) iðnað, c) menningarmál, d) ferðaþjónustu, e) menntun, starfsþjálfun, æskulýðsmál og íþróttir, f) almannavarnir, og g) samvinnu á sviði stjórnsýslu.

Í öðrum tilvikum þar sem sambandið hefur fengið valdheimildir í stofnsáttmálum sambandsins telst það deila þeim með aðildarríkjunum. Falla þar undir fjölmörg svið, meðal annars innri markaðurinn, landbúnaður og sjávarútvegur (að frátalinni varðveislu líffræðilegra auðlinda hafsins), umhverfismál, neytendavernd, orkumál og fleira.

Þar sem einróma samþykki aðildarríkja er almennt ekki áskilið þegar sambandið fer með valdheimildir sínar í þessum efnum þýðir það til dæmis að unnt er að samþykkja afleidda löggjöf (e. secondary legislation) sambandsins um málefni innri markaðarins þótt eitt aðildarríki leggist gegn lagasetningunni. Þetta hefur þá þýðingu að einstök aðildarríki geta í reynd þurft að beygja sig undir löggjöf sambandsins sem þau telja ganga gegn hagsmunum þeirra og þegna þeirra.

Setji Evrópusambandið reglugerð (e. regulation) um málefni öðlast hún þegar lagagildi í öllum aðildarríkjunum án aðkomu þeirra, þ.e. án frekari lögfestingar, og er bindandi í heild sinni, sbr. ákvæði 2. mgr. 288. gr. SSES. Er rætt um að slík löggjöf hafi bein lagaáhrif (e. direct applicability). Auk þess geta einstaklingar og lögaðilar byggt rétt á ýmsum öðrum reglum ESB-réttarins óháð því hvort þær hafi verið lögfestar (innleiddar) í aðildarríkjunum, eins og leiðir af reglunni um bein réttaráhrif (e. direct effect). Þetta á til dæmis við um reglur sem mæla fyrir um skýran og óskilyrtan rétt einstaklinga eða lögaðila og getur verið að finna í stofnsáttmálum sambandsins, óinnleiddum tilskipunum þess eða jafnvel falist í óskráðum meginreglum ESB-réttar.⁴ Í umfjöllun fræðimannsins Joseph Weiler um mótun Evrópudómstólsins á reglunni um bein réttaráhrif rekur hann að þar með hafi verið vikið frá því sem almennt eigi við í þjóðarétti þar sem þjóðréttarlegar skuldbindingar hvíli á ríkjunum en að ríkjunum sé yfirleitt í reynd eftirlátið að meta hvort eða hvernig markmiðum þeirra skuldbindinga skuli náð.⁵

Allt er þetta gjörólíkt EES-rétti sem áskilur ekki bein réttaráhrif. Þannig miðar 7. gr. EES-samningsins við að taka beri gerðir EES-réttar upp í landsrétt til að unnt sé að beita þeim hér á landi, sbr. einnig lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Þessi samanburður á reglum sambandsréttarins annars vegar og reglum EES-réttar hins vegar hefur þýðingu þar sem helstu

⁴ Um lárétt bein réttaráhrif (e. horizontal direct effect) óskráðra meginreglna sambandsréttar má í dæmaskyni vísa til máls *C-144/04 (Mangola)*. Þar ályktaði Evrópudómstóllinn: „It is the responsibility of the national court to guarantee the full effectiveness of the general principle of non-discrimination in respect of age, setting aside any provision of national law which may conflict with Community law, even where the period prescribed for transposition of that directive has not yet expired.“

⁵ Weiler ritar: „The implications of this doctrine were and are far reaching. The European Court reversed the normal presumption of public international law whereby international legal obligations are result-oriented and addressed to states.“ Sjá Joseph Weiler: „The Transformation of Europe“. *Yale Law Journal* (1991), bls. 2403-2483.

rannsóknir undanfarna áratugi um heimildir til framsals ríkisvalds að íslenskum stjórnskipunarrétti hafa farið fram í tengslum við innleiðingu gerða EES-réttar í landsrétt.

Þær reglur ESB-réttar sem beitt er í dómsmálum í aðildarríkjunum teljast hafa forgangsáhrif, sbr. fyrrnefnt *mál C-6/64 (Costa gegn E.N.E.L.)*.⁶ Er í þessu samhengi rætt um forgangsáhrif sambandsréttarins (e. primacy/supremacy of EU law). Undirstrika ber að krafa ESB-réttar í þessum efnum er sú að stjórnarskrárákvæði aðildarríkjanna verði að víkja skarist þau á við reglur sambandsins. Almennt hafa aðildarríkin með dómum æðstu dómstóla þeirra viðurkennt slík forgangsáhrif. Þó eru dæmi um að fyrirvarar hafi verið settir fram, til dæmis um vernd mannréttinda, auk þess sem í seinni tíð eru örfá dæmi um að dómstólar í aðildarríkjunum hafi ekki fallist á að veita reglum ESB-réttar slík forgangsáhrif. Slíkt getur dregið dilk á eftir sér og leitt til sammingsbrotamála sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins getur þá höfðað gegn aðildarríki fyrir Evrópudómstólnum.⁷ Þar sem ESB-réttur miðar við að dómstólum aðildarríkjanna sé skylt að beita reglum sambandsréttarins, eins og hann er túlkaður af Evrópudómstólnum, og veita honum fyrrnefndan forgang umfram innlendar lagareglur, jafnvel stjórnarskrárákvæði ríkjanna, er ljóst að aðild að Evrópusambandinu felur í sér verulegt framsal dómsvalds og löggjafarvalds, sbr. einnig viðtækar heimildir sambandsins til ýmiss konar lagasetningar. Hér má einnig geta þess að

⁶ Sjá einnig *mál C-378/17 (Garda Síochána)* þar sem Evrópudómstóllinn ritaði: „[...] in accordance with the Court’s settled case-law, the primacy of EU law means that the national courts called upon, in the exercise of their jurisdiction, to apply provisions of EU law must be under a duty to give full effect to those provisions, if necessary refusing of their own motion to apply any conflicting provision of national law, and without requesting or awaiting the prior setting aside of that provision of national law by legislative or other constitutional means [...] As the Court has repeatedly held, that duty to disapply national legislation that is contrary to EU law is owed not only by national courts, but also by all organs of the State — including administrative authorities — called upon, within the exercise of their respective powers, to apply EU law [...]. It follows that the principle of primacy of EU law requires not only the courts but all the bodies of the Member States to give full effect to EU rules.“ Sjá einnig *mál C-106/77 (Simmenthal II)*.

⁷ Sjá dóma Stjórnlagadómstóls Þýskalands í *Solange I- og II-málum* (frá árinu 1974 og 1986) og síðar dóm hans í *Weiss-málinu* frá árinu 2020. Hæstiréttur Danmerkur komst að þeirri niðurstöðu í *Ajos-málinu* árið 2016 að lögum um aðild danska ríkisins að Evrópusambandinu heimiluðu Hæstarétti ekki að víkja til hliðar innlendum lögum í lögskiptum tveggja einkaaðila á grundvelli óskráðrar meginreglu ESB-réttar. Í *máli C-288/12 (framkvæmdastjórnin gegn Ungverjalandi)* tók Evrópudómstóllinn fram að aðildarríkin gætu ekki réttlætt það að fylgja ekki skuldbindingum sínum samkvæmt sambandsrétti með vísan til reglna landsréttar, þar á meðal með vísan til stjórnarskrárákvæða þeirra. Í nýlegum dómi Evrópudómstólsins í *máli C-448/23 (framkvæmdastjórnin gegn Póllandi)* þvertók hann fyrir það að æðstu dómstólar aðildarríkjanna gætu lagt mat á það hvort Evrópusambandið hefði farið út fyrir valdheimildir sínar, a.m.k. að því marki sem mat þeirra væri annað en Evrópudómstólsins sjálfs: „While the determination of the scope of the European Union’s competences, as well as the review of compliance with the limits of those competences, necessarily involves interpreting the provisions of the Treaties, the Court alone has jurisdiction to provide the definitive and binding interpretation of those provisions in the same way as for all other provisions of EU law. / In those circumstances, to recognise that national courts have jurisdiction enabling them to rule definitively on the extent of the competences conferred on the European Union and on compliance with the limits of those competences would be incompatible with the nature of EU law in several respects.“

Evrópudómstóllinn fer með sérstakt sektarvald gagnvart aðildarríkjunum gerist þau brotleg við reglur ESB-réttar.⁸ Sambærilega heimild hefur EFTA-dómstóllinn ekki að EES-rétti.

Til frekari samanburðar má geta þess að forgangsregla sambandsréttar er önnur og mun viðtækari en sú regla sem kveðið er á um í bókun 35 við EES-samninginn. Reglan í bókun 35 tekur samkvæmt efni sínu aðeins til aðstæðna þar sem tvær innlendar lagareglur skarast, þ.e. þegar önnur lagareglan er komin inn í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins. Auk þess ber orðalag bókunar 35 með sér að henni er ekki ætlað að taka til slíkrar skörunar ákvæða íslensku stjórnarskrárinnar við lagareglur sem tengjast EES-rétti.⁹ Nánar er fjallað um íslensku stjórnarskrána í kafla 3 hér á eftir, en miðað er við að hún sé æðst allra réttarheimilda (l. lex superior) og að aðrar reglur víki því fyrir henni ef til árekstrar kemur.

Mælt er fyrir um stofnanir Evrópusambandsins í 13. gr. SESB, en þær eru Evrópuþingið, leiðtogaráðið, ráðið, framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Dómstóll Evrópusambandsins (einnig nefndur Evrópudómstóllinn), Seðlabanki Evrópu og Endurskoðunarrétturinn. Nánari ákvæði er að finna í stofnsáttmálunum um sérhverja stofnun. Til viðbótar starfa ýmsar nefndir á vettvangi sambandsins. Sú þróun hefur átt sér stað innan Evrópusambandsins á undanförunum árum að í auknum mæli hefur verið komið á fót nýjum stofnunum með sérstökum lagagerðum, til dæmis eftirlitsstofnunum á sviði fjármálamarkaðar og flugöryggismála, sérstöku persónuverndarráði og svo framvegis. Samtals eru slíkar stofnanir nú yfir 30 talsins. Í þessu felst framsal framkvæmdarvalds sem bætist ofan á það framkvæmdarvald sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fer þegar með gagnvart einkaaðilum, sbr. einkum valdheimildir hennar til að rannsaka brot á samkeppnisreglum og ákvarða sektir sem eru fullnustuhæfar í aðildarríkjunum, sbr. ákvæði 299. gr. SSESB.¹⁰

⁸ Sjá um þetta atriði ákvæði 260. gr. SSESB. Ekki er þar kveðið á um hámark sektartjárhæða. Í máli *C-123/22 (framkvæmdastjórnin gegn Ungverjalandi)* lagði dómstóllinn sekt að tjárhæð 200.000.000 evra á Ungverjaland auk þess sem ríkinu var gert að greiða dagsektir að tjárhæð 1.000.000 evra fyrir hvern dag sem ríkið brygðist ekki við til að framfylgja dómi Evrópudómstólsins í eldra máli.

⁹ Bókunin er svohljóðandi. „Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“ Í formálsorðum bókunarinnar segir jafnframt: „Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar eð þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi um sig[.]“

¹⁰ Í 1. mgr. 299. gr. SSESB segir: „Gerðir ráðsins, framkvæmdastjórnarinnar og Seðlabanka Evrópu sem leggja tjárskuldbindingar á aðra aðila en ríki skulu vera fullnustuhæfar.“ Í 2. mgr. segir: „Fullnustan skal fara fram í samræmi við gildandi reglur um meðferð einkamála í ríkinu þar sem fullnustan fer fram. Fullnustuúrskurður skal fylgja ákvörðuninni með því eina formskilyrði að það að ákvörðun hafi verið tekin af þar til bærum aðila sé staðfest af því

Þegar að öðru leyti er lagt mat á sérstakt eðli (e. *sui generis*) Evrópusambandsins verður ekki fram hjá því litið að sambandið hefur breyst í árunna rás.¹¹ Þannig hafa bæst við ný svið þar sem aðildarríkin eiga samstarf undir hatti sambandsins, svo sem með sérstökum gjaldmiðli, þ.e. evrunni. Þá hafa stofnsáttmálarnir breyst og þar er nú mælt fyrir um sérstakan sambandsborgararétt (e. EU citizenship). Gætt hefur aukinnar áherslu á mannréttindi og hefur sambandið sett sér mannréttindaskrá (e. Charter of Fundamental Rights), sem haft hefur sömu stöðu og stofnsáttmálarnir frá því að Lissabon-sáttmálinn öðlaðist gildi árið 2009. Þá er áður getið um fjölgun sérstakra stofnana sambandsins. Heilt á litið felur sambandið nú í sér víðtækara þjóðréttarsamstarf en áður auk þess sem samstarfið tekur til mun fleiri aðildarríkja en í upphafi. Ekki hafa þó allar tilraunir til breytinga á stöðu sambandsins borið árangur. Þannig má nefna að tilraunir til að setja sambandinu sérstaka stjórnarskrá árið 2004 fóru út um þúfur eftir að tillögunni var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005.¹²

Til þess getur komið að Evrópusambandið vilji feta nýjar brautir til að ná markmiðum stofnsáttmálanna. Ákvæði 352. gr. SSESB opnar leið fyrir slíkt samstarf. Þess ber að geta að þar er þó áskilið einróma samþykki aðildarríkjanna. Í því felst að aðildarríki hefur neitunarvald gagnvart slíkri þróun sambandsréttarins. Einnig getur komið til þess að ríkin ákveði í sameiningu að breyta sjálfum stofnsáttmálunum, sbr. 48. gr. SESB. Óski önnur Evrópuríki eftir því að gerast aðilar að sambandinu fer um slíkt eftir málsmeðferð 49. gr. SESB. Þótt sáttmálarnir eigi samkvæmt efni sínu að gilda um ókomna tíð, sbr. 53. gr. SESB og 356. gr. SSESB, er nú að finna ákvæði í 1. mgr. 50. gr. SESB þar sem beinlínis er ráðgert að aðildarríki geti sagt sig úr Evrópusambandinu í samræmi við stjórnskipunarreglur viðkomandi ríkis. Í 2. og 3. mgr. 50. gr. er þó miðað við að samið sé um skilmála slíkrar úrsagnar, en ella taki úrsögn gildi að liðnum tveimur árum frá tilkynningu aðildarríkisins. Á þetta ákvæði reyndi þegar Bretar ákváðu að segja sig úr Evrópusambandinu.

Fjalla mætti í mun lengra máli um valdheimildir og valdmörk ESB en ljóst er af framangreindri umfjöllun að sambandið hefur fengið verulegar valdheimildir framseldar frá

yfirvaldi sem stjórnvöld hvers aðildarríkis tilnefna í þessu skyni og senda framkvæmdastjórninni og Dómstól Evrópusambandsins tilkynningu um.“

¹¹ Til samanburðar má nefna að enda þótt EFTA-dómstóllinn hafi talið EES-samninginn vera sérstaks eðlis, sbr. ráðgefandi álit hans í máli *E-9/97 (Erla María)* verður því samstarfi engan veginn jafnað til þess sem fram fer á vettvangi Evrópusambandsins. Um þetta má vísa til skrifna Skúla Magnússonar, en hann lýsti raunar efasemdum um fullyrðingu EFTA-dómstólsins um sérstakt eðli EES-samningsins, sbr. Skúla Magnússon: „Um hið sérstaka eðli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið“. *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*, bls. 476-478.

¹² Stefán Már Stefánsson: *Evrópuréttur – Réttarreglur Evrópusambandsins*, 2020, bls. 20 til 21. Þar tekur höfundur fram að Lissabon-sáttmálinn hafi tekið við keflinu af stjórnarskrártillögunni í flestum aðalatriðum.

aðildarríkjunum hvort sem litið er til löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómsvalds. Heilt á litið hefur þróunin fremur verið í átt til aukins valdframsals að þessu leyti, einkum með víðtækara samstarfi og tilkomu nýrra stofnana á vettvangi sambandsins. Í samræmi við allt þetta hefur Evrópusambandið verið talið fara með yfirþjóðlegt (e. supranational) vald því sjálfstæðum og óháðum stofnunum sambandsins er falið vald til að taka ákvarðanir sem tengjast öllum þremur þáttum ríkisvalds, þ.e. löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómsvaldi, og geta bundið bæði aðildarríkin og einkaaðila.¹³

3. Íslenskur stjórnskipunarréttur og framsal ríkisvalds – gæti íslenska ríkið orðið aðili að Evrópusambandinu án breytinga á stjórnarskrá?

Samkvæmt 1. gr. stjórnarskrárinnar er Ísland lýðveldi með þingbundinni stjórn. Lagt hefur verið til grundvallar að kjarni fullveldis íslenska ríkisins birtist í 2. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁴ Þar segir orðrétt:

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.

Alþingi fer þannig með löggjafarvaldið og setur eitt lög hér á landi. Framkvæmdarvald er í höndum forseta og annarra stjórnvalda og loks er dómsvaldið hjá dómendum, sbr. einnig 59. til 61. gr. stjórnarskrárinnar. Þar með á Hæstiréttur Íslands lokaorðið um túlkun íslenskra laga og reglna.¹⁵

Gert er ráð fyrir gerð þjóðréttarsamninga í stjórnarskránni, sbr. 21. gr. hennar. Þar er vikið að heimildum framkvæmdarvaldsins til gerð slíkra samninga og tilgreint hvenær Alþingi þarf að veita samþykki sitt. Ákvæðið er svohljóðandi:

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef

¹³ Sjá til hliðsjónar rit Bjargar Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 139. Sigurður Líndal og Skúli Magnússon hafa samandregið lýst Evrópusambandinu sem óvenjulega þéttu og umfangsmiklu milliríkjasamstarfi sem teljist þó, enn sem komið er, ekki sambandsríki. Sjá rit Skúla og Sigurðar: *Réttarkeifi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins – Megindrættir*, 2011, bls. 39.

¹⁴ Um nánari umfjöllun vísast til greinargóðrar umfjöllunar Bjargar Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 142 og áfram.

¹⁵ Í *Hrd. 1943, bls. 237 (Hrafnkötlumálið)* sló Hæstiréttur því í fyrsta sinn föstu að almenn lög væru andstæð stjórnarskrá. Er óumdeilt að dómstólar hér á landi fara með endurskoðunarvald varðandi gildi laga gagnvart stjórnarskrá.

þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.¹⁶

Almennt hefur verið miðað við að íslenska ríkið teljist til hóps þeirra ríkja sem fylgja svokallaðri tvíeðliskenningu. Þessu til stuðnings má nefna dóm Hæstaréttar 22. september 2010 í máli nr. 371/2010.¹⁷ Samkvæmt kenningunni ber að virða landsrétt annars vegar og þjóðarétt hins vegar sem tvö aðskilin kerfi. Á hinn bóginn eru ýmis ríki, til dæmis á meginlandi Evrópu, sem fylgja eineðliskenningunni. Samkvæmt henni teljast þjóðaréttur og landsréttur hluti af einu og sama lagakerfi. Unnt getur því verið því að byggja rétt á þjóðréttarsamningi, sem slíkt ríki á aðild að, fyrir dómstólum í umræddum ríki.

Í þessum efnum skiptir þó mestu máli að óháð slíkri fræðilegri flokkun þurfa ríki sem gerast aðilar að Evrópusambandinu að fallast á að höggva það skarð í tvíeðliskenninguna sem leiðir af beinum lagaáhrifum annars vegar og beinum réttaráhrifum hins vegar, sbr. umfjöllun um þær reglur í kafla 2 hér að framan.

Með því að kveðið er á um það hverjir fara með ríkisvald í stjórnarskránni, sbr. umfjöllun um 2. gr. hennar hér að framan, væri almennt nærtækt að gagnálykta sem svo að aðrir en þar greinir fari ekki með slíkt vald, enda er stjórnarskráin með öllu þögul um framsal ríkisvalds. Fræðimenn á borð við Skúla Magnússon hafa þó bent á að um langt skeið hafa verið viðurkennd ýmis frávik frá þeirri meginreglu að hvers kyns heimildir ríkisvalds séu hjá formlegum handhöfum þess. Þrátt

¹⁶ Í 1. málslíð 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar er áréttað að forseti lýðveldisins beri ekki ábyrgð á stjórnarathöfnum, en þetta samræmist því sem segir í 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar um að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Ljóst má telja að tilvísun 21. gr. stjórnarskrárinnar til samþykkis Alþingis þegar samningur horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins verði ekki skýrð sem almenn og óheft heimild fyrir Alþingi til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana. Slíkur skilningur fæli enda í sér að kollvarpað yrði öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar um handhafa ríkisvalds, sbr. einkum 2. gr. hennar. Þessi ályktun undirritaðra fær einnig samrýmst því sem fram kemur í riti Bjargar Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 142 til 143.

¹⁷ Í dómi Hæstaréttar segir: „Með lögum nr. 62/1994 var mannréttinasáttmála Evrópu veitt lagagildi hér á landi, þar með töldum 7. viðauka hans, sbr. 5. tölulíð 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 2. gr. þeirra er tekið fram að úrlausnir mannréttindanefndar Evrópu, mannréttindadómstóls Evrópu og ráðherranefndar Evrópuráðsins séu ekki bindandi að íslenskum landsrétti. Með ákvæði þessu hefur löggjafinn áréttað að þrátt fyrir lögfestingu sáttmálans sé enn byggt á grunnreglunni um tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar að því er varðar gildi úrlausna þeirra stofnana sem settar hafa verið á fót samkvæmt sáttmálanum. Þótt dómstólar líti til dóma mannréttindadómstólsins við skýringu sáttmálans þegar reynir á ákvæði hans sem hluta af íslenskum landsrétti, leiðir af þessari skipan að það er verkefni löggjafans að gera nauðsynlegar breytingar á landsrétti til að virða skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt mannréttinasáttmála Evrópu.“ Þess má þó geta að fáein dæmi má finna um aðrar áherslur í dómum Hæstaréttar, einkum þar sem rökstudd er niðurstaða sem samræmist skuldbindingum ríkisins samkvæmt mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. til dæmis *Hrd. 1992*, bls. 174 (*dómtúlksmálið*).

fyrir það hefur ekki beinlínis verið fjallað um stjórnskipuleg mörk vegna framsals ríkisvalds í dómum Hæstaréttar.¹⁸

Hvað varðar dæmi um framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli þá hefur helst komið til þess í tengslum við framkvæmd EES-samningsins. Virðist fræðimenn ekki hafa greint sérstaklega á um það í seinni tíð að slíkt valdframsal kunni að vera heimilt að afmörkuðu leyti og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Við gerð EES-samningsins ríkti þó ekki einhugur meðal íslenskra fræðimanna um það hvort aðild ríkisins að EES-samningnum samræmðist stjórnarskrá.

Má hér nefna álitserð þeirra Þórs Vilhjálmssonar, Gunnars G. Schram, Stefáns Más Stefánssonar og Ólafs W. Stefánssonar frá árinu 1992, sem ætlað var að leggja mat á það hvort EES-samningurinn, ásamt fylgisamningum, bryti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög. Almennu hefur í þessu samhengi verið rætt um *álit fjórmeninganna*. Hvað varðar 2. gr. stjórnarskrárinnar segir í áliti þeirra að umræddir samningar teljist alþjóða- eða þjóðréttarsamningar. Fyrirhuguð málsmeðferð sé í samræmi við íslenskan stjórnskipunarrétt. Stjórnarskráin standi því þó í vegi að með lögnum um samningana verði vald, hvort sem um sé að ræða löggjafarvald, framkvæmdarvald eða dómsvald, með óheimilum hætti lagt í hendur annarra en taldir séu í 2. gr. stjórnarskrárinnar, ef um sé að ræða ákvæði, sem leggi skyldur á einstaklinga eða lögaðila. Skyldur, sem aðeins varði íslenska ríkið að þjóðarétti, feli ekki í sér stjórnarskrárbrot.

Helsta álitamálið að mati fjórmeninganna var hvort samkeppnisreglur EES-réttar gengju lengra en heimilt væri samkvæmt stjórnarskrá. Svar þeirra var þó á þann veg að svo væri ekki. Er því lýst í álitinu að þessari niðurstöðu ráði eftirtalin atriði:

- (1) Það er íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður beri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, (2) dæmi eru til þess, að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar, (3) dæmi eru til þess, að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi, (4) vald það, sem alþjóðastofnunum er ætlað með

¹⁸ Sjá einkum álitserð Skúla Magnússonar um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um íjarmálaeftirlit frá árinu 2016. Þar er bent á að íslenskir dómstólar hafi margsinnis viðurkennt dóma erlendra dómstóla, bæði á grundvelli ólögfesta reglna og milliríkjasamninga sem lögfestir hafi verið hér á landi (Lúganósamningurinn, sbr. lög nr. 7/2011 og áður lög nr. 68/1995). Einnig kunni lög að mæla fyrir um viðurkenningu ákvarðana erlendra stjórnvalda (til dæmis um gjaldþrot manna á Norðurlöndum, sbr. lög nr. 21/1934 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að láta öðlast gildi ákvæðin í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, um gjaldþrotaskipti) eða slíkt leiði af ólögfestum reglum, til dæmis um viðurkenningu erlendra stjórnvaldsákvarðana um sífjaréttarlega stöðu. Skúli bendir jafnframt á að í dómaframkvæmd um þetta hafi aldrei verið tekið til skoðunar hvort um sé að ræða framsal valds í andstöðu við ákvæði stjórnarskrár.

samningunum, sem hér er fjallað um, er vel afmarkað, (5) þetta vald er á takmörkuðu sviði, (6) það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Segja má að kjarninn í framangreindri röksemdafærslu feli í sér að athugun á hugsanlegu framsali ríkisvalds miðist við það hvort framsal til þjóðréttarstofnunar sé vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Sem dæmi um andstæð viðhorf má hér nefna álitssgerðir Björns Þ. Guðmundssonar annars vegar og Guðmundar Alfreðssonar hins vegar, sem einnig voru ritaðar árið 1992. Töldu þeir tvímælalaust of langt gengið í valdframsali með gerð EES-samningsins.

Ekki er ofsögum sagt að álit fjórmeninganefndarinnar hafi að þessu leyti orðið ofan á. Þannig eru ekki dæmi um að Hæstiréttur hafi talið EES-samninginn andstæðan stjórnarskrá. Þvert á móti hefur Hæstiréttur leitað ráðgefandi álita EFTA-dómstólsins, auk þess sem fræðimenn hafa í síðari álitssgerðum um einstök álitaefni um valdframsal við þróun EES-samningsins gengið út frá því að gerð samningsins hafi staðist stjórnarskrá.¹⁹ Nefna má þó að Björg Thorarensen hefur fjallað um þróun EES-samningsins síðari ár og haldið því fram að áleitnar spurningar vakni um hvert stefni og um þá staðreynd að stjórnarskráin sé enn með öllu þögul um framsal ríkisvalds.²⁰ Sambærilega afstöðu er að finna í álitssgerð hennar og Stefáns Mús Stefánssonar frá 2012 varðandi evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði. Þar segir að í EES-samstarfinu vakni stöðugt fleiri álitaefni um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun samningsins. Rakið er að ný svið hafi bæst við samninginn sem auki á valdframsalið. Síðan er tekið fram að þótt hver þeirra breytinga standist skoðun út frá upphaflegum forsendum, skoðað einangrað og ekki í heildarmynd um hvernig valdheimildir hafi færst á hendur í tengslum við EES-samninginn kunni svo að fara að mun meira vald verði framselt til erlendra stofnana en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefðu legið ljósar fyrir í upphafi.²¹

¹⁹ Þannig kemur fram í álitssgerð sem Davíð Þór Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson rituðu árið 1999 um stjórnskipuleg álitaefni tengd Schengen-samstarfinu og íslensku stjórnarskránni að þeir teldu „eðlilegt að miða við, að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hafi verið samrýmanlegur íslensku stjórnarskránni“. Árið 2016 lýsti Skúli Magnússon því í álitssgerð um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði að af fyrri álitssgerðum hefði álit fjórmeninganefndarinnar ótvírætt mesta þýðingu, en með henni hefðu í fyrsta sinn verið mótuð nánari viðmið um mörk heimils framsals valdheimilda til alþjóðlegra stofnana. Taldi Skúli að líta yrði svo á að þessum viðmiðum hefði að meginstefnu verið fylgt við vinnslu síðari álitssgerða.

²⁰ Björg Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 155.

²¹ Sambærileg ummæli er að finna í annarri álitssgerð Bjargar og Stefáns Mús frá árinu 2012, þ.e. um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Hið sama má segja um álitssgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Mús Stefánssonar um þriðja orkupakkann frá árinu 2019. Þar er því bætt við að EES-samningurinn geri að vísu ráð fyrir að hann muni breytast í framtíðinni til samræmis við þróun innan Evrópusambandsins. Að því leyti sé þróun hans fyrirsjáanleg. Það eigi hins vegar fyrst og fremst við um efnisreglur en ekki aukna tilfærslu valdheimilda til

Í riti Davíðs Þórs Björgvinssonar frá árinu 2006 byggir hann á því að mótast hafi óskráð regla sem heimili hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli. Nefnir hann að erfitt geti verið að afmarka með skýrum hætti inntak og umfang slíkrar reglu en að hún gæti, með hliðsjón af lagaframkvæmd og kenningum, heimilað framsal ríkisvalds að ákveðnu marki að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- (i) Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
- (ii) að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
- (iii) að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
- (iv) að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja,
- (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnslu,
- (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara,
- (vii) að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá og
- (viii) að framsalið sé afturkallanlegt.²²

Viðurkennir Davíð Þór að í reglunni sem hann setur fram felist mörg matskennd atriði.²³ Í álitgerð Skúla Magnússonar frá árinu 2016 um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit og í álitgerð hans frá árinu 2019 um innleiðingu þeirra gerða Evrópusambandsins sem kenndar voru við þriðja orkupakka sambandsins er að meginstefnu stuðst við sömu sjónarmið og Davíð Þór setur fram og rakin eru hér að framan, en með fleiri áherslum.

Þess ber að geta að Björg Thorarensen hefur byggt á því að ekki sé unnt að fallast á það með Davíð Þór að venjuhelguð regla hafi skapast um efnid „með svo rúmum skilyrðum“. Lítur hún svo á að fremur en unnt sé að ræða um efnislega reglu í formi stjórnskipunarvenju verði

alþjóðastofnana, enda sé tekið skýrt fram í álitgerð fjórmenningsnefndarinnar árið 1992 að gera ætti eða mætti stjórnarskrárbreytingu ef ekki stæðust forsendur nefndarinnar fyrir því að EES-samningurinn samræmðist stjórnarskrá. Hér má einnig nefna að þeir Davíð Þór Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson rituðu í álitgerð árið 1999 um stjórnskipuleg álitæfni tengd Schengen-samstarfinu og íslensku stjórnarskránni að fyrirsjáanlegt væri að aukin alþjóðleg samvinna einkum milli Evrópuríkja myndi kalla á frekara framsal ríkisvalds. Því næst segir í niðurlagi álitgerðarinnar: „Að því kann að koma að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríku mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar, eins og þær eru nú. Það er því eðlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni, til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn, sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.“

²² Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, 2006, bls. 478 til 479.

²³ Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, 2006, bls. 481.

ályktað að Alþingi hafi á grundvelli pólitísku hlutverks síns ákveðið svigrúm til að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir. Um þetta hafi vissulega skapast venjuhelguð regla um skýringu á stjórnarskrá þar sem reyni á samspil margra þátta. Þó sé víst að svigrúm löggjafans sé ekki takmarkalaust og mikilvægt sé að setja nákvæmari viðmið í þessum efnum, enda sé um að ræða frávik frá þeirri grundvallarreglu að ríkisvald sé á hendi innlendra valdhafa.²⁴

Björg Thorarensen leggur til að auk almennra skilyrða beri við mat á framsali ríkisvalds að líta til eftirfarandi þátta:

- 1) Framsal löggjafarvalds og dómsvalds til alþjóðastofnunar myndi að jafnaði teljast viðrhlutameira en framsal framkvæmdarvalds.
- 2) Strangari kröfur yrðu gerðar ef framseldar eru valdheimildir til alþjóðastofnunar til að taka íþyngjandi og bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum heldur en ef ákvarðanir binda aðeins innlend stjórnvöld.
- 3) Gera verður kröfu um þátttökurétt íslenska ríkisins í ákvörðunum sem alþjóðastofnun tekur á grundvelli framseldra valdheimilda og að gagnkvæmni sé gætt, þ.e. önnur aðildarríki að stofnun hafi framselt samsvarandi heimildir.²⁵

Við þetta bætir Björg að vega verði þessa þætti saman til að finna heildarmynd af eðli og umfangi framsals, en enginn einn þeirra ráði úrslitum. Byggir hún að þessu leyti á fyrri rannsóknum hennar og Stefáns Mús Stefánssonar.²⁶

Enda þótt ákveðinn áherslumun megi greina í skrifum íslenskra fræðimanna um nákvæmlega þau skilyrði sem talið er að uppfyllt þurfi að vera til að heimilt sé að framselja vald,²⁷

²⁴ Björg Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 146.

²⁵ Björg Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 146 til 147. Skúli Magnússon tekur undir tilvitnuð viðbótarsjónarmið Bjargar í álitgerð hans um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði árið 2016 sem og í álitgerð hans um þriðja orkupakkann frá árinu 2019.

²⁶ Sjá einkum álitgerð Bjargar og Stefáns Mús um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði frá árinu 2012.

²⁷ Í grein Skúla Magnússonar „Fullveldishugtakið í íslenskum rétti frá 1918 til samtímans“, sem birtist í ritinu *Friðalst og fullvalda ríki, Ísland 1918-2018*, bls. 129 til 175, er áherslumunur Bjargar Thorarensen og Davíðs Þórs Björgvinssonar dreginn saman með eftirfarandi hætti: „Draga má umræddan fræðilega ágreining saman á þá leið að annars vegar sé lagt til grundvallar að stjórnarskráin heimili að meginreglu ekki framsal valdheimilda og verði að túlka svigrúm löggjafans í þessu efni með varúð með hliðsjón af því að í 2. gr. stjórnarskrárinnar um handhöfn valdsins „birtist kjarni fullveldis íslenska ríkisins“. Hins vegar er þá litið svo á að skapast hafi ný stjórnskipunarvenja um framsal valds sem taki mið af breyttri stöðu ríkisins í heimi stórauðinnar alþjóðlegrar samvinnu. Er þá nærtækt að líta svo á að síðargreinda viðhorfið grundvallist á því að e.t.v. beri einnig að endurskoða sjálft fullveldishugtakið með hliðsjón af umræddri þróun þannig að nánari þjóðréttarsamvinna, með auknum valdheimildum alþjóðlegra stofnana, teljist nú samrýmanleg fullveldinu þótt svo hafi ekki verið talið í öndverðu.“

skiptir mestu máli vegna þess álítaefnis sem undirrituðum er falið að svara að aðild ríkisins að Evrópusambandinu myndi ekki uppfylla þau skilyrði sem fræðimenn hafa teft fram og Alþingi hefur lagt til grundvallar við lagasetningu, sbr. einkum álítaefni sem upp hafa komið varðandi valdframsal í tengslum við innleiðingu ýmissa reglna EES-réttar í landsrétt.

Nánar tiltekið er það mat undirritaðra að aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu, að óbreyttri stjórnarskrá, gengi gegn því viðmiði að framsalið þurfi að vera vel afmarkað og á takmörkuðu sviði, enda felur aðild að Evrópusambandinu í sér veigamikið valdframsal sem tæki til allra þriggja þátta ríkisvalds, þ.e. löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds. Er þegar rakið í kafla 2 hér að framan að Evrópusambandið hefur verið talið fara með yfirþjóðlegt (e. supranational) vald því sjálfstæðum og óháðum stofnunum sambandsins er falið vald til að taka ákvarðanir sem tengjast öllum þremur þáttum ríkisvalds, þ.e. löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómsvaldi, og geta bundið bæði aðildarríkin og einkaaðila.

Er hér einnig haft í huga það sem áður segir um að framsal löggjafarvalds og dómsvalds til alþjóðastofnunar myndi að jafnaði teljast viðurhlutameira en framsal framkvæmdarvalds eins og sér. Til samanburðar felur EES-samningurinn í sér mun takmarkaðra framsal valdheimilda. Hvað Evrópusambandið varðar er vart unnt að sjá fyrir sér meira framsal að þessu leyti nema ef um væri ef til vill að ræða aðild íslenska ríkisins að sambandsríki.

Nægja framangreind atriði ein og sér til að útiloka aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu að óbreyttri stjórnarskrá. Áður er rakið að Evrópusambandið hefur breyst í áranna rás. Við framangreint mat undirritaðra á framsali ríkisvalds með hugsanlegri aðild ríkisins að Evrópusambandinu er aðeins litið til sambandsins eins og það stendur um þessar mundir. Nefna má þó til hliðsjónar að almennt má búast við því að eðli þess getið áfram tekið breytingum. Kemur það atriði til nánari skoðunar í kafla 4 hér á eftir þegar vikið er að hugsanlegum breytingum á stjórnarskrá.

Þá færi aðild að Evrópusambandinu gegn því viðmiði að framsalið megi ekki vera verulega íþyngjandi, þ.e. hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess. Í þessu samhengi skiptir máli að stofnanir sambandsins geta sett reglur og tekið ákvarðanir sem binda með beinum hætti bæði aðildarríkin og þegna þeirra. Þannig getur sambandið sett reglugerðir, sem hafa bein lagaáhrif í aðildarríkjunum, jafnvel þótt einstök aðildarríki leggist eindregið gegn slíkri lagasetningu. Gilda reglurnar þá fullum fetum innan aðildarríkisins og ber innlendum dómstólum að beita þeim. Þá geta einstaklingar og lögaðilar byggt rétt á ýmsum öðrum reglum sambandsréttarins óháð því hvort

þær hafi verið lögfestar í aðildarríkjunum. Þetta á til dæmis við um reglur sem mæla fyrir um skýran og óskilyrtan rétt einstaklinga eða lögaðila og getur verið að finna í stofnsáttmálum sambandsins, óinnleiddum tilskipunum þess eða jafnvel falist í óskráðum meginreglum sambandsréttar. Í ákveðnum tilvikum geta einstaklingar og lögaðilar þannig þurft að sæta því í dómsmálum sem rekin eru í aðildarríkjunum að málatilbúnaði þeirra sé hafnað með vísan til óskráðra meginreglna sambandsréttar, þ.e. þótt þeir hafi samviskusamlega fylgt birtum lögum viðkomandi aðildarríkis.

Við þetta bætist að sambandsréttur áskilur að vissum skilyrðum uppfylltum forgangsáhrif slíkra reglna skarist þær á við reglur landsréttar, þar á meðal í tilvikum þar sem skörunin er við stjórnarskrár aðildarríkjanna. Þannig áskilur sambandsréttur að dómstólar aðildarríkis beiti ekki lögum þess ríkis sem skarast á við reglur sambandsréttar við slíkar aðstæður. Sem dæmi má nefna að margsinnis hefur reynt á þetta varðandi fjórfrelsisákvæði sambandsréttarins. Þess má geta að á þeim sviðum sem Evrópusambandið fer með óskiptar valdheimildir (e. exclusive competences) aðhefst það almennt eitt um reglusetningu og er aðildarríkjunum því beinlínis óheimilt að setja reglur um þau málefni nema með sérstakri heimild sambandsins. Hefur Evrópudómstóllinn slegið því föstu að hann sé einn valdbær um að meta hvort sambandið hafi farið út fyrir valdheimildir sínar. Með öðrum orðum hafnar hann því afdráttarlaust að æðstu dómstólum aðildarríkjanna sé heimilt að leggja annað mat á slík tilvik. Auk þess hefur Evrópudómstóllinn hafnað því að aðildarríki geti réttlætt það að fylgja ekki reglum sambandsréttar með vísan til eigin stjórnarskrárákvæða. Loks getur Evrópudómstóllinn beinlínis lagt verulegar sektir á einstök aðildarríki sem hann telur að hafi ekki virt skuldbindingar sínar samkvæmt sambandsrétti. Má um öll þessi atriði vísa til nánari umfjöllunar í kafla 2 hér að framan.

Í samræmi við framangreinda umfjöllun er það heildstætt mat undirritaðra að íslenska stjórnarskráin standi því tvímælalaust í vegi að íslenska ríkið geti gerst aðili að Evrópusambandinu. Þar af leiðandi þyrfti að koma til breytingar á stjórnarskrá ef íslenska ríkið ætti að gerast aðili að Evrópusambandinu. Undir slíka ályktun hefur almennt verið tekið í íslenskum fræðiskrifum.²⁸

²⁸ Sú niðurstaða kemur fram í riti Bjargar Thorarensen: *Sjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útgáfa, 2021, bls. 143. Skúli Magnússon ritar í álitserð frá 2019 um þriðja orkupakkann að hann telji „ótvírátt að íslenska ríkið gæti ekki gerst aðili að Evrópusambandinu, að óbreyttum stjórnslögum“. Sjá sambærilega ályktun Davíðs Þórs Björgvinssonar árið 2003 í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum IV*: „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana.“ Sjá bls. 226, en þar segir að útilokað sé að Ísland geti gengið í Evrópusambandið, með því mikla framsali valdheimilda ríkisvalds til sambandsins sem í aðild fælist, án þess að breyting yrði gerð á stjórnarskránni. Ólafur Jóhannesson komst að sömu niðurstöðu í grein sinni í *Tímariti lögfræðinga* (1962): „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum“, 1. hefti, bls. 20. Lýsti hann því að augljóst væri að

4. Hvaða breytingar þarf að gera á stjórnarskrá til þess að íslenska ríkið geti gerst aðili að Evrópusambandinu?

Hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að Ísland geti ekki gengið í Evrópusambandið án breytinga á stjórnarskránni. Við tekur spurningin hvaða stjórnarskrárbreytingar þyrftu að koma til svo að ríkið gæti gerst aðili að sambandinu.

Eins og nánar verður vikið að hér á eftir má útfæra ákvæði um heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana með margvíslegum hætti. Fjöldmörg atriði geta haft áhrif á þá leið sem valin er í því sambandi, svo sem þátttaka viðkomandi ríkis í starfi alþjóðastofnana á þeim tíma sem ráðist er í breytingarnar og valdheimildir þeirra alþjóðastofnana sem til staðar eru og til greina kemur að sækjast eftir aðild að. Þá skiptir lykilmáli að tekin sé afstaða til umfangs þess valdframsals sem ætlunin er að heimila og skilyrða fyrir töku ákvarðana um slíkt framsal.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands er eina stjórnarskráin á Norðurlöndunum sem ekki inniheldur sérstakt ákvæði er veitir heimild til framsals ríkisvalds í þágu alþjóðasamstarfs og mælir fyrir um skilyrði fyrir slíku framsali.²⁹ Ákvæði þar að lútandi er þannig að finna í stjórnarskrám Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar og Finnlands. Ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir ákvæðum dönsku og norsku stjórnarskráanna.

Ákvæði 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er svohljóðandi í íslenskri þýðingu:

Ákvarðanir, sem samkvæmt stjórnarskrá þessari falla undir stjórnvöld ríkisins, má með lögum framselja í nánar skilgreindum mæli alþjóðlegum stofnunum, sem settar eru á stofn með gagnkvæmum samningum við önnur ríki til að stuðla að alþjóðlegri lögskipan og samvinnu.

Til að lagafrumvarp samkvæmt 1. mgr. öðlist gildi þarf meirihluta fimm sjötu þingmanna. Náist slíkur meirihluti ekki, en þó nægur atkvæðafjöldi til að samþykka venjulegt lagafrumvarp, og styðji ríkisstjórnin frumvarpið eftir sem

stjórnarskrárbreyting eða sérstök stjórnлагаheimild væri óhjákvæmileg ef íslenskra ríkið ætlaði að gerast fullgildur aðili að Efnahagsbandalagi Evrópu. Þess má geta að frá þeim tíma þegar Ólafur skrifaði grein sína hafa sambandinu verið fengnar auknar sjálfstæðar valdheimildir og kveðnir hafa verið upp fleiri dómar Evrópudómstólsins sem varpa ljósi á veigamikil framsal ríkisvalds sem felst í aðild ríkja að sambandinu, sbr. til dæmis dómaframkvæmd Evrópudómstólsins um lárétt bein réttaráhrif (e. horizontal direct effect) óskráðra meginreglna.

²⁹ Varðandi fræðilega umfjöllun um framsal ríkisvalds til þjóðréttarstofnana og hugsanlegar leiðir við mótun stjórnarskrárákvæða í þeim efnunum má almennt vísa til skrifa Ólafs Jóhannessonar, Davíðs Þórs Björgvinssonar, Bjargar Thorarensen og Skúla Magnússonar, sem vikið hefur verið lauslega að hér að framan. Hér má einnig vísa til skrifa Írisar Lindar Sæmundsdóttur: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“. *Úfjótur* (2008), bls. 593 til 656.

áður, skal bera það undir atkvæði kjósenda til samþykktar eða synjunar samkvæmt reglunum um þjóðaratkvæðagreiðslur í 42. gr.³⁰

Umrætt ákvæði kom inn í dönsku stjórnarskrána árið 1953. Eins og sjá má mælir það fyrir um skilyrði fyrir því að heimilt sé að framselja valdheimildir danska ríkisins til alþjóðlegra stofnana sem settar eru á stofn til þess að stuðla að alþjóðlegri lögskipan og samvinnu. Þannig þurfa fimm sjöttu hlutar þingmanna að greiða lagafrumvarpi um slíkt framsal atkvæði sitt. Ef slíkur aukinn meirihluti næst ekki í þinginu, heldur einungis sá meirihluti sem þarf til hefðbundinnar lagasetningar, getur ríkisstjórnin skotið málinu í dóm þjóðarinnar eftir nánari reglum um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Í 115. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir um heimildir til framsals ríkisvalds í íslenskri þýðingu:

Til þess að tryggja alþjóðlegan frið og öryggi eða stuðla að alþjóðlegri réttarskipan og samvinnu, getur Stórþingið með þremur fjórðu hlutum atkvæða samþykkt að alþjóðleg stofnun, sem Noregur á aðild að eða gerist aðili að, skuli á málefnalega afmörkuðu sviði geta farið með valdheimildir sem samkvæmt stjórnarskrá þessari hvíla annars hjá yfirvöldum ríkisins, þó ekki vald til að breyta stjórnarskrá þessari. Til þess að ákvörðun samkvæmt þessu sé gild verða að minnsta kosti tveir þriðju hlutar þingmanna Stórþingsins að vera viðstaddir atkvæðagreiðsluna.

Ákvæði þessarar greinar eiga ekki við um þátttöku í alþjóðastofnun þar sem ákvarðanir hafa einungis þjóðréttarlegt gildi fyrir Noreg.³¹

Ákvæðið, sem kom upphaflega inn í norsku stjórnarskrána árið 1962, gerir þannig ráð fyrir því að ákvörðun um framsal ríkisvalds samkvæmt 1. mgr. þurfi samþykki þriggja fjögurra hluta atkvæða á þingi þar sem tveir þriðju hlutar þingmanna eru viðstaddir atkvæðagreiðsluna. Þá er athyglisvert að ákvæðið girðir sérstaklega fyrir það að þær alþjóðastofnanir sem valdið er framselt til geti gert

³⁰ Orðrétt á dönsku: „*Stk. 1.* Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. / *Stk. 2.* Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.“

³¹ Orðrétt á norsku: „For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, bør, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede. / Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke ved deltagelse i en internasjonal sammenslutning hvis beslutninger bare har rent folkerettslig virkning for Norge.“

breytingar á norsku stjórnarskránni. Þess má geta að málsmeðferð samkvæmt þessu ákvæði var fylgt þegar Noregur gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES).

Í Svíþjóð og Finnlandi hafa stjórnarskrárákvæði um valdframsal tekið nokkrum breytingum í kjölfar aðildar ríkjanna að ESB. Fjallað er með tiltölulega ítarlegum hætti um framsal valdheimilda í 8. kafla finnsku stjórnarskrárinnar sem öðlaðist gildi árið 2000. Samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar þarf stuðning tveggja þriðju hluta greiddra atkvæða á þingi við skuldbindingar sem teljast verulegar í ljósi fullveldis landsins. Árið 2012 tók jafnframt gildi sú breyting á 1. gr. finnsku stjórnarskrárinnar að þar er nú beinlínis kveðið á um að landið sé meðlimur í Evrópusambandinu.

Sambærileg breyting var einnig gerð á sænsku stjórnarskránni árið 2011 sem felur í sér að nú er aðild Svíþjóðar að Evrópusambandinu beinlínis lýst yfir í 1. kafla hennar.³² Sérstakt ákvæði um heimild til þátttöku í Evrópusambandinu er nú að finna í 6. gr. 10. kafla stjórnarskrárinnar. Þar er að finna fyrirvara um að framsal ríkisvalds megi ekki leiða til breytinga á grundvallarreglum stjórnskipunar landsins. Einnig er þar fyrirvari um að frelsi og réttindavernd borgaranna verði ekki síðri en samkvæmt stjórnarskránni og ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu. Um nánari skilyrði fyrir valdframsali til Evrópusambandsins segir að minnst þrjú fjórðu hlutar þingmanna sem greiði atkvæði um málið þurfi að styðja það og að meira en helmingur þingmanna þurfi að taka þátt í atkvæðagreiðslunni. Annar valmöguleiki er einnig veittur, en hann er sá að ákvörðunina megi taka með sama hætti og við á um samþykkt stjórnarskrárbreytinga.

Líkt og Norðurlöndin virðast flest aðildarríki Evrópusambandsins hafa sett sérstök ákvæði í stjórnarskrár sínar um heimildir til framsals ríkisvalds í þágu samstarfsins. Ekki er tilefni til að rekja frekari dæmi um þetta í þessari álitsgerð, heldur látið nægja að áréttu að þau ríki sem næst okkur standa í stjórnskipunarhefðum hafa öll tekið upp sérstök ákvæði í stjórnarskrár sínar sem heimila valdframsal í þágu alþjóðasamstarfs. Þá eiga stjórnskipanir hinna Norðurlandanna það sameiginlegt að til þess að jafn víðtækt valdframsal og felst í aðild að Evrópusambandinu geti átt sér stað þarf að koma til vandaðri eða umfangsmeiri málsmeðferð heldur en notast er við þegar um hefðbundna lagasetningu er að ræða.

Eins og rakið var hér að framan hefur alloft verið tekið til skoðunar hvort stjórnskipun Íslands veiti fullnægjandi stoð fyrir framsali valds til alþjóðlegra stofnana. Hefur sú umræða fyrst og fremst lotið að því hvort nauðsynlegt sé að gera breytingar á stjórnarskránni í ljósi aðildar

³² Hér er vísað til *Regeringsformen* sem er einn af fjórum lagabálkum er geyma grundvallarlög Svíþjóðar.

Íslands að EES-samstarfinu, bæði í tilefni af upphaflegri staðfestingu EES-samningsins og ekki síður í ljósi þess hvernig EES-samstarfið hefur þróast á umliðnum árum. Í tilefni af þessu hafa verið settar fram tillögur að stjórnarskrárákvæðum sem ætlað var að skjóta traustari stjórnskipulegum grundvelli undir þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu.

Í vinnu undangenginna ára við endurskoðun stjórnarskrárinnar hafa jafnframt verið settar fram nokkrar tillögur að stjórnarskrárákvæðum sem ætlað var að veita stoð fyrir umfangsmeira valdframsali heldur en felst einungis í þátttöku landsins í EES-samstarfinu, og þá einkum með hugsanlega aðild Íslands að ESB í huga. Sem dæmi um tillögur þar að lútandi má nefna tillögu í skýrslu stjórnlaganefndar sem starfaði samkvæmt lögum nr. 90/2010.³³ Sú tillaga byggði einkum á ákvæðum dönsku og norsku stjórnarskráanna sem rakin voru hér að framan. Í greinargerð með tillögu stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá var vísað til þessarar vinnu stjórnlaganefndar sem fyrirmyndar að 111. gr. stjórnarskrártillögu ráðsins.³⁴ Frumvarp að nýrri stjórnarskrá var svo lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Þar hafði umrædd 111. gr. tekið smávægilegum breytingum í kjölfar þess að tillögur stjórnlagaráðs höfðu verið rýndar af sérfræðingahópi. Í þeirri mynd sem lögð var fyrir þingið var ákvæði 111. gr. svohljóðandi:

Framsal ríkisvalds.

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 er falið. Feli lögin í sér verulegt valdframsal skulu þau borin undir atkvæði allra kosningarbærra manna til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.

Rétt er að geta þess að Fenejjanefnd Evrópuráðsins tók frumvarp til nýrrar stjórnarskrár til umfjöllunar og benti á að gagnlegt væri að orða skilyrði þjóðaratkvæðagreiðslu með nánari viðmiðum, enda væri orðalagið „verulegt“ fremur matskennt. Þá benti nefndin á að útfæra mætti leið sem fæli í sér að álitaefni um það hvort framsal hverju sinni teldist verulegt í skilningi ákvæðisins yrðu borin undir Hæstarétt.³⁵

³³ Sjá nánar: „Skýrsla stjórnlaganefndar 2011“, I. bindi (ritstj. Guðrún Pétursdóttir, Stjórnlaganefnd, Reykjavík 2011), 12. kafli.

³⁴ Sjá „Frumvarp stjórnlagaráðs ásamt skýringum (Stjórnlagaráð 2011), bls. 195 og áfram.

³⁵ Sjá einkum málsgreinar 160-163. Þýðingu á skýrslu Fenejjanefndarinnar má nálgast á vef Alþingis, sjá hér: https://www.althingi.is/pdf/Fenejjanefnd_skyrsla_isl.pdf (síðast sótt 19. apríl 2026).

Eins og ráða má af framangreindri umfjöllun má útfæra stjórnarskrárákvæði sem veita heimild til valdframsals til alþjóðlegra stofnana með margvíslegum hætti og hafa ólíkar leiðir verið farnar í þeim efnum á Norðurlöndunum.

Verði ráðist í breytingar á stjórnarskrá Íslands með það í huga að gera aðild landsins að ESB mögulega má hvort sem er hugsa sér almennt ákvæði, sem gæti reynst grundvöllur undir þátttöku Íslands í ólíku alþjóðasamstarfi, eða ákvæði sem sérstaklega væri sniðið að valdframsali til Evrópusambandsins. Lykilatriði í þeim efnum væri að ákvæðið þyrfti að rúma það umfangsmikla valdframsal sem felst í aðild að Evrópusambandinu. Ákvæði sem sérstaklega yrði sniðið að aðild að ESB gæti líka tekið á sig ýmsar myndir, allt eftir því hvort ákvæðið miðaðist við umfang samstarfsins á vettvangi ESB við núverandi aðstæður og þær valdheimildir sem stofnanir sambandsins búa yfir núna eða hvort ákvæðið gerði ráð fyrir frekari þróun til framtíðar. Ef ákvæðið opnaði fyrir frekara valdframsal í framtíðinni þyrfti að mæla fyrir um málsmeðferð og eftir atvikum setja ramma þar sem settar yrðu skorður við því hversu langt mætti ganga. Áréttu mætti í niðurlagi nýs stjórnarskrárákvæðis að framsal samkvæmt því yrði ávallt afturkræft.

Aðalatriðið hér er að mótun slíks stjórnarskrárákvæðis er ekki aðeins lagatæknilegt úrlausnarefni, heldur fyrst og fremst pólitísk stefnumótun. Þannig er viðbúið að stjórnarskrárgjafinn þurfi ekki aðeins að leggja mat á það hvort breyta eigi stjórnarskrá til að rúma aðild ríkisins að sambandinu í núverandi mynd því einnig kemur til greina að taka afstöðu til þess hvort ákvæðið eigi að rúma hugsanlegar breytingar á Evrópusambandinu og eftir atvikum að hvaða skilyrðum uppfylltum. Í þeim efnum getur komið til þess að breyta þurfi stjórnarskrá á nýjan leik síðar meir eða heimila ákvarðanatöku í formi sérstakrar lagasetningar Alþingis, eftir atvikum að áskildum stuðningi aukins meirihluta þingmanna eða jafnvel í formi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samandregið er það pólitísk ákvörðun hversu víðtækt valdframsal skuli heimilað, á grundvelli hvaða skilyrða og samkvæmt hvaða málsmeðferð. Þegar slík ákvörðun liggur fyrir er fyrst hægt að útfæra hana í lagalegum texta.

5. Hvenær í ferlinu þyrfti að breyta stjórnarskránni?

Um það álitaefni hvenær breyta þyrfti stjórnarskrá vegna aðildar íslenska ríkisins að Evrópusambandinu þarf í sjálfu sér ekki að hafa mörg orð. Ljóst er enda að aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu getur ekki öðlast gildi fyrir en í fyrsta lagi þegar stjórnarskrárbreyting sem heimilar þá aðild hefur öðlast gildi. Í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að eftir

samþykki Alþingis á tillögu til breytinga á stjórnarskrá þurfi að rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlæg.

Ef til vill má segja að nærtækast væri að tryggja stjórnskipulegan grundvöll fyrir aðild Íslands að ESB áður en ráðist væri í aðildarviðræður við sambandið eða samningur við það borinn undir þjóðaratkvæði. Í ljósi þess að þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem fyrirhugaðar eru, annars vegar um aðildarviðræður við Evrópusambandið og svo eftir atvikum um aðildarsamninginn, eru aðeins ráðgefandi kemur þó ekkert í stjórnögum í veg fyrir að þær séu haldnar án þess að stjórnarskránni hafi áður verið breytt.

Undirritaðir benda á að ákveðið samspil kann að vera á milli þess hvernig mögulegt stjórnarskrárákvæði yrði útfært og þess hvenær það yrði samþykkt. Þannig gætu þau skilyrði og málsmeðferð sem stjórnarskrárákvæðið gerði ráð fyrir skipt máli fyrir aðildarviðræður og annan feril málsins. Í þessu samhengi er rétt að rifja upp ummæli í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 um framvindu og stöðu aðildarviðræðna Íslands og ESB. Þar segir meðal annars:

„Tiltölulega snemma í ferlinu náðu íslensk stjórnvöld og Evrópusambandið saman um að Ísland myndi ekki ráðast í breytingar á stofnunum og þær lagabreytingar sem af aðild kynnu að leiða fyrir en að afstaðinni þjóðaratkvæðagreiðslu en kröfur um slíkt hafa verið gerðar til núverandi umsóknarríkja.“³⁶

Hvað sem kynni að líða hugsanlegri afstöðu sambandsins til þessa atriðis yrðu íslensk stjórnvöld eftir sem áður bundin af stjórnarskrá og gætu ekki hrint í framkvæmd framsali ríkisvalds umfram það sem heimilt er áður en nýtt stjórnarskrárákvæði um framsal slíkra valdheimilda hefði öðlast gildi. Þetta atriði mælir fremur með því að ráðist sé fyrir en ella í breytingar á stjórnarskrá til að renna stoðum undir lögmæti aðgerða stjórnvalda í tengslum við slíkar aðildarviðræður, þ.e. ef slíkra aðgerða gerist þörf.

Það mælir einnig með því að leggja drög að stjórnarskrárbreytingu fyrir en síðar að slíkar breytingar eru tímafrekar og kalla á almennar kosningar í landinu. Til að mynda má hugsa sér að upp kæmi sú staða að loknum kosningum að ekki væri vilji fyrir stjórnarskrárbreytingum hjá

³⁶ Skýrslan ber heitið „Aðildarviðræður Íslands og ESB – Framvinda og staða“.

nýkjörnu Alþingi, en væri það raunin kynni einnig að skorta forsendur til að leiða aðildarviðræður við Evrópusambandið til lykta ef þeim viðræðum yrði þá ólokið.

Önnur atriði kunna að mæla með því að beðið verði með breytingar á stjórnarskrá þar til síðar í ferlinu. Hér kemur einkum til skoðunar það sjónarmið að slíkt gefi íslenskum stjórnvöldum svigrúm til að ljúka samningaviðræðum, eftir atvikum þannig að skýrt verði hvort og þá hvaða undanþágur fái frá reglum ESB-réttar eða hvaða sérreglum unnt sé að ná fram. Við þær aðstæður má bíða með að útfæra stjórnarskrárákvæðið þar til ljóst er til hvaða valdframsals það þurfi að taka.

Í þessum efnum má líta til þess að í 5. kafla athugasemda með tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu er að finna umfjöllun um hugsanleg samningsmarkmið ríkisins.³⁷ Þar segir meðal annars að umfangsmikil vinna við mótun samningsmarkmiða Íslands hafi farið fram í undirbúningi fyrir og í tengslum við aðildarviðræðurnar 2010 til 2013. Ákveði þjóðin að halda áfram viðræðum um aðild að ESB myndu stjórnvöld vinna uppfærð samningsmarkmið í viðtæku innlendu samráði sem síðan yrðu lögð fyrir Alþingi í sérstakri skýrslu. Þann tíma sem viðræður hafi legið niðri hafi bæði átt sér stað breytingar innan lands og á hinu alþjóðlega sviði sem taka þyrfti tillit til við mótun endurskoðaðra samningsmarkmiða. Þær áherslur sem mótaðar hafi verið í tengslum við upphaflegar viðræður yrðu þó hafðar til hliðsjónar. Því næst er rífað upp að meðal grundvallarhagsmuna ríkisins hafi þá verið:

Að tryggja forræði þjóðarinnar yfir vatns- og orkuauðlindum og ráðstöfun þeirra.

Að tryggja forræði þjóðarinnar yfir fiskveiðiauðlindinni, sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar og hlutdeild í deilistofnum og eins viðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi í alþjóðasamningum og hægt er.

Að tryggja öflugan íslenskan landbúnað á grundvelli fæðuöryggis og matvælaöryggis.

Að tryggja lýðræðislegan rétt til að stýra almannaþjónustu á félagslegum forsendum.

Að standa vörð um réttindi launafólks og vinnurétt.

Að ná fram hagstæðu og vaxtarhvetjandi samkeppnis- og starfsumhverfi fyrir atvinnulíf á Íslandi um leið og sérstöðu vegna sérstakra aðstæðna er gætt.

Í tillögunni kemur fram að þessi sjónarmið eigi enn við, en jafnframt hafi á sínum tíma verið að finna mikilvæga leiðsögn í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar við þinglega meðferð

³⁷ Þskj. 875, 516. mál, 157. lögþ.

þingsályktunartillögunnar.³⁸ Þar hafi verið tilgreint að megináherslur Íslands í aðildarviðræðum við ESB kæmu til með að verða á sviði orku- og auðlindamála, sjávarútvegs mála, landbúnaðar- og byggðamála, umhverfismála, atvinnu- og iðnaðarmála, almannaþjónustu og félagslegra mála, gjaldmiðilsmála, EES-mála, öryggis- og varnarmála, skatta- og tollamála auk fjármála og fjárlaga ESB.

Ekki er með öllu útilokað að samningaviðræður um hugsanlegar undanþágur íslenska ríkisins hefðu áhrif á mótun orðalags stjórnarskrárákvæðis þótt undirritaðir telji það heldur langsótt í ljósi þess umfangsmikla valdframsals sem aðild að ESB hlýtur í öllu falli að leiða af sér.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða undirritaðra að Alþingi hafi nokkurn sveigjanleika um tímasetningu stjórnarskrárbreytinga í tilefni af hugsanlegri aðild Íslands að Evrópusambandinu. Þótt ákveðin meginsjónarmið mæli með því að stjórnskipulegur grundvöllur heimils valdframsals liggja fyrir áður en aðildarviðræðum yrði lokið kunna önnur sjónarmið að mæla með því að hinkrað sé með samþykkt breytinganna. Í öllu falli liggur þó fyrir að aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu getur ekki öðlast gildi fyrir en í fyrsta lagi þegar stjórnarskrárbreyting sem heimilar þá aðild hefur öðlast gildi.

6. Samandregnar niðurstöður

Það er ótvíræð niðurstaða undirritaðra að breyta þyrfti stjórnarskránni áður en íslenska ríkið gæti gerst aðili að Evrópusambandinu. Helgast sú niðurstaða fyrst og fremst af því að hið veigamikla framsal ríkisvalds allra valdþátta, þ.e. löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds, sem leiðir af aðild að sambandinu, gæti ekki rúmast innan stjórnarskrárinnar óbreyttar. Þessi niðurstaða er rökstudd nánar í kafla 3 hér að framan, en þar er einnig byggt á umfjöllun um eðli og einkenni Evrópusambandsins í kafla 2.

Það er jafnframt niðurstaða undirritaðra að breyting á stjórnarskrá til að rúma aðild að Evrópusambandinu kalli á mat á ýmsum lögfræðilegum atriðum og pólitískum markmiðum. Þannig er viðbúið að stjórnarskrárgjafinn þurfi ekki aðeins að leggja mat á það hvort breyta eigi stjórnarskrá til að rúma aðild ríkisins að sambandinu í núverandi mynd því einnig kemur til greina að taka afstöðu til þess hvort ákvæðið eigi að rúma hugsanlegar breytingar á Evrópusambandinu og eftir atvikum að hvaða skilyrðum uppfylltum. Ef ákvæðið opnaði fyrir frekara valdframsal í framtíðinni þyrfti að mæla fyrir um málsmeðferð og eftir atvikum að setja ramma þar sem settar

³⁸ Þskj. 249, 38. mál, 137. lögþ.

yrðu skorður við því hversu langt mætti ganga. Í þeim efnum getur komið til þess að breyta þurfi stjórnarskrá á nýjan leik síðar meir eða heimila ákvarðanatöku í formi sérstakrar lagasetningar Alþingis, eftir atvikum að áskildum stuðningi aukins meirihluta þingmanna eða jafnvel í formi þjóðaratkvæðagreiðslu. Áréttu mætti í niðurlagi nýs stjórnarskrárákvæðis að framsal samkvæmt því yrði ávallt afturkræft. Lykilatriði væri að orðalag ákvæðisins þyrfti að rúma það umfangsmikla valdframsal sem felst í aðild að Evrópusambandinu.

Samandregið er það pólitísk ákvörðun hversu víðtækt valdframsal skuli heimilað, á grundvelli hvaða skilyrða og samkvæmt hvaða málsmeðferð. Þegar slík ákvörðun liggur fyrir er fyrst hægt að útfæra hana í lagalegum texta. Undirritaðir eru reiðubúnir að veita nánari ráðgjöf um slíka vinnu verði óskað eftir því.

Varðandi það álitaefni hvenær í ferlinu þyrfti að breyta stjórnarskrá er það niðurstaða undirritaðra að Alþingi hafi nokkurn sveigjanleika um tímasetningu stjórnarskrárbreytinga í tilefni af hugsanlegri aðild Íslands að Evrópusambandinu. Þótt ákveðin meginsjónarmið mæli með því að stjórnskipulegur grundvöllur heimils valdframsals liggi fyrir áður en aðildarviðræðum yrði lokið kunna önnur sjónarmið að mæla með því að hinkrað sé með samþykkt breytinganna, sbr. nánari umfjöllun í kafla 5 hér að framan. Í öllu falli liggur þó fyrir að aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu getur ekki öðlast gildi fyrr en í fyrsta lagi þegar stjórnarskrárbreyting sem heimilar þá aðild hefur öðlast gildi.

Undirritaðir eru reiðubúnir að mæta á fund utanríkismálanefndar, gera nánari grein fyrir álitaefnum sem rakin eru í álitsgerðinni og svara spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllst,

Reykjavík 20. apríl 2026,

Arnaldur Eðjartarson,
aðjúnkt í Evrópurétti

Hafsteinn Þór Hauksson,
dósent í stjórnskipunarrétti