



ML í lögfræði

Fullveldi Íslands í 100 ár

Áhrif alþjóðasamstarfs á fullveldi Íslands

Júní 2018

Nafn nemanda: Anna Lía Ingólfssdóttir

Kennitala: 170290 – 2169

Leiðbeinandi: Ragnhildur Helgadóttir

ÚTDRÁTTUR

Megintilgangur ritgerðarinnar er að skoða áhrif þeirrar alþjóðasamvinnu sem íslenska ríkið tekur þátt í á fullveldið og afstöðu til fullveldis á Íslandi. Leitast er við að svara spurningum um hvað felist í fullveldi, hver séu tengsl þess við framsal ríkisvalds og hvaða áhrif þeir samningar sem íslenska ríkið hefur gert hafa á fullveldi Íslands.

Í því sjónarmiði verða helstu þjóðréttarsamningar sem íslenska ríkið hefur gert skoðaðir, það greint hvort ríkið hafi framselt hluta valdheimilda sinna á grundvelli þessara samninga og lagt mat á hvort slíkt framsal hafi áhrif á fullveldið.

Síðan íslenska ríkið varð fullvalda þann 1. desember 1918 hafa Íslendingar tekið þátt í viðamiklu alþjóðasamstarfi sem vakið hafa upp spurningar um fullveldi og mögulegt framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana. Þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur tekið á sig með aðild að alþjóðastofnunum eða samningum og skoðaðir verða í þessari ritgerð eru aðild að Sameinuðu þjóðunum, ýmsir mannréttindasamningar, aðild að Norður-Atlantshafsbandalaginu, varnarsamningur við Bandaríkin og samningurinn um evrópska efnahagssvæðið. Helstu niðurstöður ritgerðarinnar eru í fyrsta lagi þær að afstaðan á Íslandi breytist með EES-samningnum. Fram til ársins 1990 var framsal hluta valdheimilda talið vera beiting á fullveldinu en einhverra hluta vegna breyttist það eftir að EES-samningurinn tók gildi. Í öðru lagi er niðurstaðan sú að íslenska ríkið hafi vissulega framselt hluta valdheimilda sinna til alþjóðastofnana, en það hafi ekki áhrif á fullveldið. Í skilgreiningum fræðimanna á fullveldishugtakinu telst ríki vera fullvalda ef það fer með æðstu stjórn á yfirráðasvæði sínu nema að því marki sem leiðir af reglum þjóðaréttar. Í fullveldinu felst rétturinn til þess að taka þátt í alþjóðasamstarfi og deila valdheimildum ríkisins með öðrum ríkjum eða alþjóðastofnunum, svo lengi sem það er gert á grundvelli stjórnлага ríkisins og að ríkið stofni til þessara samninga af fúsum og frjálsum vilja.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to examine the impact on international cooperation on Iceland's sovereignty, and review the stance in sovereignty in Iceland. Attempts are made to answer questions about the meaning of sovereignty, its connection to the transfer of state power and the effect on the sovereignty of Iceland.

In this regard, the most extensive international agreements concluded by the Icelandic state are reviewed, determined whether the state has transferred part of its powers on the basis of these agreements, and assessed whether such extradition affects the sovereignty.

Since Iceland became sovereign on 1 December 1918, the state has participated in extensive international cooperation that has raised questions about sovereignty and possible assignment of state powers to international organizations. The main international obligations entered into by the Icelandic state through membership of international organizations or agreements, which will be considered in this thesis, are membership of the United Nations, various human rights agreements, membership of the North Atlantic Treaty, defense agreement with the United States and the European Economic Area Agreement. The main conclusions of the thesis are that the Icelandic state has surrendered some of its powers to international organizations, but it does not affect the sovereignty. In the definition of sovereignty, states are considered sovereign if they are in command of their territory, except to the extent required by international law. The sovereignty includes the right to participate in international cooperation and to share the powers of the state with other states or international organizations, as long as it is done on the basis of the constitutional law of the State and that the state establishes these agreement voluntarily.

EFNISYFIRLIT

Útdráttur.....	II
Abstract.....	III
Efnisyfirlit.....	IV
Skrár.....	V
Lagaskrá.....	V
Íslenskur réttur.....	V
Stjórnvaldsfyrirmæli.....	V
Erlendur réttur.....	V
Reglugerðir Evrópusambandsins.....	V
Lögskýringargögn.....	VI
Alþjóðasamningar og aðrir þjóðréttarsamningar.....	VI
Dómaskrá.....	VII
1. Inngangur.....	8
2. Fullveldi.....	9
2.1. Hvað er fullveldi?.....	9
2.2. Þróun fullveldishugtaksins.....	10
2.2.1. Þróun í Evrópu.....	10
2.2.2. Þróun á Íslandi.....	13
2.3. Munur á hugtakanotkun og skilningi á fullveldishugtakinu.....	17
3. Framsal ríkisvalds.....	20
3.1. Hvað er framsal ríkisvalds?.....	20
3.2. Heimildir til framsals ríkisvalds í íslenskum rétti.....	23
3.2.1. 2. gr. stjórnarskrár.....	23
3.2.2. 21. gr. stjórnarskrár.....	24
3.2.3. 60. gr. stjórnarskrár.....	25
3.2.4. Venjuhelguð regla um framsal valdheimilda ríkisins.....	25
4. Sjónarmið íslenskra fræðimanna um fullveldi og framsal ríkisvalds.....	28
5. Þjóðréttarsamningar.....	35
5.1. Þjóðréttarsamningar – yfirlit.....	35
5.2. Sameinuðu þjóðirnar.....	36
5.3. Mannréttindasamningar.....	40
5.3.1. Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna.....	40
5.3.2. Mannréttindasamningar Evrópuráðsins.....	42
5.4. Norður – Atlantshafsbandalagið.....	46
5.5. Varnarsamningur við Bandaríkin.....	49
5.7. Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið.....	52
5.7.1. Almenn.....	52
5.7.2. Fjórmenningaálitið og gangrýni á það.....	56
5.7.3. Samkeppnisreglur.....	62
5.7.4. Flugöryggisstofnun Evrópu.....	64
5.7.5. Eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum.....	66
5.7.6. Loftslagsmál.....	68
5.7.7. Persónuverndarlöggjöf.....	70
5.8. Samantekt um þjóðréttarsamninga.....	71
6. Niðurstöður.....	76
7. Heimildaskrá.....	79

SKRÁR

Lagaskrá

Íslenskur réttur

Lög um stjórnarlegu stöðu Íslands í Danmörku frá 1871.

Dansk – íslensk sambandslög nr. 39/1918

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Bráðabirgðalög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess, nr. 65/1951.

Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess, nr. 110/1951.

Brottfallin lög um stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969

Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að láta öðlast gildi alþjóðleg einkamálaréttarákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, um hjúskap, ættleiðingu og lögráð, nr. 95/1973.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994.

Samkeppnislög, nr. 44/2005.

Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013.

Lög um evrópsk eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr.24/2017.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Eldri reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 96/1996.

Forsetaúrskurður skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 84/2017.

Erlendur réttur

Stjórnarskrá Noregs, frá 17. maí 1814.

Reglugerðir Evrópusambandsins

Reglugerð ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 216/2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1092/2010 um þjóðhagsvarúðareftirlit með fjármálakerfinu á sviði Evrópusambandsins og um stofnun Evrópska kerfisáhætturáðsins.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1093/2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska bankaeftirlitsstofnunin)

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1094/2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska váttrygginga – og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin).

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1095/2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin).

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1193/2011 um skráningarkerfi losunarheimilda.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 679/2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga.

Lögskýringargögn

Alpt. 1909, A-deild, 1050.

Alpt. 1909, B-deild, d.286-287.

Alpt. 1918, A-deild, 1-3.

Alpt. 1946, A-deild, þingsályktunartillaga 1.

Alpt. 1946, B-deild, d. 119-122.

Alþ. 1951-1952, A-deild, 654.

Alpt. 1951-1952, A-deild, 745-747.

Alpt. 1951-1952, B-deild, d. 86.

Alpt. 1992-1993, A-deild, þskj. 30 – 29. mál.

Alpt. 1993-1994, A-deild, þskj. 105 – 102. mál.

Alpt. 2004-2005, A-deild, þskj. 921 – 617. mál.

Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1079 – 621. mál.

Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 812 – 381. mál.

Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1109 – 681. mál.

Alþjóðasamningar og aðrir þjóðréttarsamningar

Vestfalíusamningarnir frá 24. október 1648 (The Treaty of Westphalia)

Sambandslagasamningur Íslands og Danmerkur frá 1. desember 1918

Sáttmáli hinna sameinuðu þjóða frá 26. júní 1945 (Charter of the United Nations)

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948 (Universal Declaration of Human Rights)

Stofnsáttmáli Norður-Atlantshafsbandalagsins frá 4. apríl 1949 (The North Atlantic Treaty)

Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis - Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 4. nóvember 1950 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

Varnarsamningur við Bandaríkin frá 8. maí 1951

Félagsmálasáttmáli Evrópu frá 18. október 1961 (The European Social Charter)

Alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 21. desember 1965 (International Convention on the Eliminations of All Forms of Racial Discrimination)

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 16. desember 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights)

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 16. desember 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural rights)

Vínarsamningur um milliríkjasamninga frá 29. maí 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties)

Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 18. desember 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 10. desember 1984 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 26. nóvember 1987 (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

Samningur um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1989 (Convention on the rights of the Child)

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið frá 2. maí 1992. Oporto samningurinn (Agreement on the European Economic Area)

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks frá 13. desember 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

Lissabon-sáttmáli Evrópusambandsins frá 1. desember 2009 (Treaty of Lisbon)

Dómaskrá

The SS Wimbledon, dómur Fasta-alþjóðadómstólsins frá 17. ágúst 1923 í máli P.C.I.J., Series A, no. 1

Hrd. 25. nóvember 1985 í máli nr. 77/1985

Hrd. 10. maí 1987 í máli nr. 273/1986

Hrd. 9. janúar 1190 í máli nr.120/1989

Hrd. 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000

1. INNGANGUR

Frá því að Ísland varð fullvalda ríki fyrir 100 árum, þann 1. desember árið 1918, hefur samvinna við önnur ríki og alþjóðastofnanir aukist jafnt og þétt; frá tvíhliða viðskiptasamningum við önnur ríki og yfir í þátttöku í viðamiklu fjölþjóðlegu samstarfi á borð við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Með aukinni hnattvæðingu og alþjóðasamvinnu hafa samskipti ríkja gjörbreyst, meðal annars vegna þeirra nýju verkefna sem ríki heimsins standa frammi fyrir og ekki er hægt að leysa af einstaka ríkjum heldur er samvinna þeirra á milli nauðsynleg, til dæmis í umhverfismálum. Allt frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar hefur verið víðtæk samstaða milli ríkja heimsins um að auka alþjóðasamvinnu og setja á fót alþjóðastofnanir sem eiga að vinna að sameiginlegum markmiðum og auknum friði. Tilvist þessara alþjóðastofnana byggist á þeirri forsendu að ríki framselji hluta valdheimilda sinna á ákveðnum sviðum til þeirra. Í sambandi við það vakna fjölmargar spurningar um fullveldi ríkja og hvort alþjóðasamvinna hafi áhrif á það.

Megintilgangur ritgerðarinnar er að skoða áhrif þeirrar alþjóðasamvinnu sem íslenska ríkið tekur þátt í á fullveldið og afstöðu til fullveldis á Íslandi. Leitast verður við að svara spurningum um hvað felist í fullveldi, hver séu tengsl þess við framsal ríkisvalds og hvaða áhrif þeir samningar sem íslenska ríkið hefur gert hafa á fullveldi Íslands.

Í öðrum kafla verður farið yfir fullveldishugtakið og þróun þess, í Evrópu annars vegar og á Íslandi hins vegar. Í þriðja kafla er fjallað um framsal ríkisvalds og heimildir til þess í íslenskum rétti. Í fjórða kafla er umfjöllun um sjónarmið íslenskra fræðimanna á fullveldi og framsali ríkisvalds. Í fimmta kafla er farið yfir helstu þjóðréttarsamninga sem íslenska ríkið hefur gert í gegnum tíðina. Lagt verður mat á hvort og þá að hve miklu leyti valdheimildir voru framseldar. Þessir þjóðréttarsamningar eru Sameinuðu þjóðirnar, Norður-Atlantshafsbandalagið, Mannréttindasáttmáli Evrópu, Varnarsamningur við Bandaríkin, auk EES-samningsins og öllum þeim gerðum sem honum fylgja.

Að lokum verða helstu niðurstöður dregnar saman um áhrif alþjóðasamstarfs á fullveldi Íslands.

2. FULLVELDI

2.1. Hvað er fullveldi?

Til eru ýmsar skilgreiningar á hugtakinu fullveldi, og geta þær verið misjafnar eftir því hvaða fræðigrein á í hlut. Í eldri fræðibókum í lögfræði er skilgreiningin á fullveldi í samræmi við skilgreininguna á ríki samkvæmt þjóðarétti, eða svohljóðandi:

“Ríki er mannlegt samfélag, er hefur varanleg yfirráð yfir tilteknu landsvæði, býr við lögbundið skipulag og lýtur stjórn, er sækir vald sitt til samfélagsins sjálfs en eigi til annarra ríkja, enda fari sú stjórn með æðsta vald í landinu, óháð valdhöfum annarra ríkja, að öðru en því, er leiðir af reglum þjóðaréttar.”¹

Fjögur grundvallarskilyrði þurfa því samkvæmt þessu að vera uppfyllt til þess að ríki teljist fullvalda. Þau eru afmarkað landsvæði, fólk, lögbundið skipulag og stjórnskipulegt sjálfstæði.² Það er meginregla í þjóðarétti að hann gildi um fullvalda ríki, og þegar talað er um að ríki sé fullvalda samkvæmt þjóðarétti er helst litið til síðastnefnda atriðisins, stjórnskipulegt sjálfstæði, en í því felst óskoraður réttur ríkis til að fara með æðstu stjórn þess.³ Fullvalda ríki eru því æðstu einingar þjóðaréttarins, og hefur sú grundvallarregla mótast að það ríki jafnræði milli allra aðila þjóðaréttarins.⁴

Ef litið er á skilgreiningu hugtaksins út frá sjónarhóli stjórnskipunarréttarins er skilgreiningin á fullveldi svipuð og í þjóðarétti, en þó er áherslan fremur á að æðsta stjórn ríkisins sé í höndum innlendra stofnana eða aðila sem sækja vald sitt ekki til annarra ríkja eða alþjóðlegra stofnana. Þar með deili ríki ekki völdum sínum á landsvæði ríkisins með öðrum, nema þau ákveði það sjálf með lögsmætum hætti.⁵

Þá hefur fullveldi einnig verið skipt í innra og ytra fullveldi. Í því fyrrnefnda felst geta ríkis til þess að halda uppi stjórn á ákveðnu landsvæði, en með því síðarnefnda felst að rétturinn til þess að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar og vera þannig aðili að þjóðarétti. Ríki verða einnig að öðlast viðurkenningu annarra fullvalda ríkja til að teljast

¹ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, (Íðunn 1978) 17 og Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*,

² Davíð Þór Björgvinsson, „Stjórnskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“ í Viðar Már Matthíasson (Ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV. Lagadeild* (Háskólaútgáfan 2003) 215.

³ Davíð Þór Björgvinsson, „Fullveldi, margeygt og margarma kvikvendi“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.), *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 305.

⁴ Bjarni Már Magnússon og Finnur Magnússon, „Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar“ (Háskólinn í Reykjavík) 5.

⁵ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 432.

fullvalda.⁶ Eins og síðar verður rakið, hafa alþjóðadómstólar slegið þeirri skilgreiningu fastri að í fullveldi ríkja felist getan til þess að taka á sig alþjóðlegar skuldbindingar og að það sé ekki skerðing á fullveldi heldur einn af eiginleikum þess.⁷

Það er almennt viðurkennt sjónarmið að stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944⁸ byggi á þeirri forsendu að Ísland sé fullvalda ríki.⁹ Þrátt fyrir að hugtakið sjálft komi hvergi fram í stjórnarskránni hefur 1. gr. hennar verið túlkuð þannig að í henni felist að Ísland sé fullvalda ríki, en þar segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn.¹⁰

Ísland var lýst „frjálst og fullvalda ríki“ í konungssambandi við Danmörku með sambandslögunum sem tóku gildi þann 1. desember 1918.¹¹ Að gerð sambandslaganna stóðu nefndir frá Danmörku og Íslandi. Með lögunum fengu Íslendingar viðurkenningu á fullveldi sínu og æðstu stjórn í flestum málum. Danir fóru áfram með utanríkismálin, danskir ríkisborgarar höfðu áfram ákveðin réttindi hér á landi og eins Íslendingar í Danmörku, og æðsti dómstóll Íslands var áfram Hæstiréttur Danmerkur.¹²

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þróun fullveldishugtaksins í Evrópu og á Íslandi, og athugað hvort mismunandi þróun hafi það í för með sér að annar skilningur sé lagður í hugtakið hér á landi en annars staðar.

2.2. Þróun fullveldishugtaksins

2.2.1. Þróun í Evrópu

Í Evrópu má rekja hugmyndir um fullveldi allt aftur til Frakkans Jean Bodin, sem skrifaði um hugtakið í riti sínu *Six livres de la République* og kom út árið 1576.¹³ Kenning hans um fullveldi snerist um að styrkja völd Frakklandskonungs og fullveldi hans, sem þýddi í raun óskorað vald hans til að koma á lögum á tilteknu landssvæði. Þegar þess landsvæðis ættu að fylgja lögunum, óháð trúarbrögðum, tungumáli eða menningu mismunandi hópa og til þess að hægt væri að ná þessu fram taldi Bodin nauðsynlegt að valdið væri aðeins hjá einum aðila, fullvalda konungi. Almennt er talið að megininntak

⁶ Bjarni Már Magnússon og Finnur Magnússon, „Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar“ (Háskólinn í Reykjavík 2).

⁷ Sama heinild 7.

⁸ Hér eftir stjórnarskrá eða stj.skr.

⁹ Sjá t.d. Davíð Þór Björgvinsson, *EES og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 430.

¹⁰ Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“ [2003] Tímarit lögfræðinga 19, 38 og Davíð Þór Björgvinsson, *EES og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 443.

¹¹ Alþt. 1918, A-deild, 1-3.

¹² Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 443.

¹³ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 433.

kenningarinnar hafi verið að fólkið í landinu gæti ekki verið grundvöllur að stjórn ríkisins, auk þess sem Bodin taldi fullveldið hvorki deilanlegt né framseljanlegt.¹⁴

Með þessari kenningu var grunnurinn að stjórnlögum einveldisins lagður og ríkti það stjórnarform í Evrópu fram á 18.-19. öld.

Með Vestfalíu samningunum, sem voru undirritaðir við lok 30 ára stríðsins árið 1648, urðu ákveðin tímamót, þar sem endalok stríðsins mörkuðu endalok valds katólsku kirkjunnar í Evrópu, en stríðið var háð gegn yfirráðum hins heilaga rómverska keisaraveldis.¹⁵ Með samningunum var ákveðið að fjöldi smáríkja innan heilaga rómverska keisaraveldisins fengju stöðu sjálfstæðra ríkja og þar með var viðurkennt að þau sem fullvalda ríki gætu tekið ákvarðanir í sínum eigin málum ásamt því að taka ákvarðanir um samskipti við önnur ríki, án nokkurs æðra valds.¹⁶ Í samningunum varð fullveldi því grundvallaratriði í skilgreiningu á ríki, sem á þeim tíma var skilgreint þannig að sá sem stjórnar (fullvaldurinn) gæti sett lög fyrir þegna sína og látið þá fara eftir þeim, hann ákvæði hvaða trú væri iðkuð og enginn væri æðri honum nema Guð. Enginn æðri úrskurðaraðili fór með vald í samskiptum milli ríkja, en æðstu valdhafar hvers ríkis voru bundnir þeim samningum sem þeir undirrituðu ásamt valdhöfum annarra ríkja. Þessi réttindi valdhafans voru bundin við sérstök landsvæði. Þá mótaðist með samningunum sú grundvallarregla í þjóðarétti að ríkjum ber að virða landamæri og stjórn annarra fullvalda ríkja.¹⁷

Þau grundvallaratriði um fullveldi sem þróuðust eftir Vestfalíusamningana voru mest áberandi í samskiptum ríkja Evrópu fram að frönsku byltingunni í lok 18. aldar. Á þessum tíma urðu þjóðríkin sterkari og valdameiri, þjóðernisvitund varð meira áberandi, ríkin byggðu upp innlendan her og sín eigin lög. Ríkin háðu stríð hvert við annað og börðust um frekari áhrif, völd og landsvæði í álfunni. Í frönsku byltingunni árið 1789 var síðasti einvaldur Frakklands, Lúðvík XVI líflátinn. Með aftöku hans var fullveldið í raun flutt frá konungi til þjóðarinnar. Frakkar skilgreindu sig nú sem þjóð og töldu þjóðina eina vera uppspretta valdsins í ríkinu. Þessar hugmyndir um fullveldið voru undir áhrifum franska heimspekingsins

¹⁴ Edward Andrew, „Jean Bodin on Sovereignty.” (2011) (2) Republics of Letters: A Journal for the Study of Knowledge, Politics, and the Arts.

<http://arcade.stanford.edu/sites/default/files/article_pdfs/roflv02i02_Andrew_060111_0.pdf>
skoðað 3. maí 2018.

¹⁵ Peter Sutch og Juanita Elias, *International relations: the basics*. (London:Routledge 2007) 26-27.

¹⁶ Stéphane Beaulac, „The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or reality?” (2000) 2 *Journal of the History of International Law* 148, 148-149.

¹⁷ Stefanía Óskarsdóttir, „Leiðin til fullveldis”, í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár*, (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 22.

Jean-Jacques Rousseaus, en hann hélt því fram að þjóðin ætti fullveldið í sameiningu, og enginn ætti meira tilkall til þess heldur en annar.¹⁸

Frakkar settu sér sína fyrstu stjórnarskrá árið 1791 og þar var skýrt tekið fram að fullveldið væri eitt og ódeilanlegt, að það tilheyrði þjóðinni og að enginn gæti yfirtekið það.¹⁹

Hugmyndafræði frönsku byltingarinnar 1789 auk byltinganna í París 1831 og 1848 smituðu út frá sér og fljótlega fóru íbúar annarra ríkja Evrópu að krefjast hins sama.²⁰ Í Danmörku varð engin bylting en þó færðist stjórnkerfið jafnt og þétt í átt að þeim hugmyndum sem áttu uppruna sinn í frönsku byltingunni. Einveldið þar í landi var afnumið árið 1849 og þá var sett stjórnarskrá sem tók við af Konungalögunum sem höfðu gilt frá árinu 1665.²¹

Þjóðríkið var mikilvæg pólitísk eining frá því að einveldið leið undir lok og fram yfir seinni heimsstyrjöld. Tímabilið frá enda Napóleonsstríðanna 1815 og fram að fyrri heimsstyrjöld 1914 var tiltölulega friðsælt, aðallega vegna þess að ríki Evrópu náðu að vinna saman og valdajafnvægi komst á. Eftir seinni heimsstyrjöldina var álfan hins vegar nánast ein rjúkandi rúst og leiðtogar stærstu ríkjanna vildu finna leiðir til þess að koma í veg fyrir frekari ófrið innan álfunnar. Lausnin var sameiginlegt kola - og stálbandalag milli sex ríkja, Vestur - Þýskalands, Frakklands, Ítalíu, Belgíu, Hollands og Lúxemborgar, sem átti að tryggja efnahagslega framþróun á svæðinu og koma í veg fyrir vopnuð átök milli aðildarríkjanna.²² Það má því segja að þetta hafi verið upphafið að þeirri þróun sem hefur verið í gangi í Evrópu allt til dagsins í dag.

Þá hefur Wimbledon mál Fasta alþjóðadómstólsins²³ frá 1923 haft mikil áhrif á skilgreininguna á fullveldi og er hann mikilvægur grundvallardómur. Með honum var sagt skilið við þá fullveldishugmynd sem hafði verið ríkjandi á einveldistímanum, um að fullveldi væri ódeilanlegt. Dómstóllinn fjallaði um hvernig ríki gæti verið fullvalda en á sama tíma skuldbundið sig að þjóðarétti. Dómstóllinn neitaði að líta þannig á fullveldi ríkis að það yrði á nokkurn hátt skert þegar ríki tæki á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar. Þessi réttur væri einn af eiginleikum fullveldisréttarins.²⁴ Frá þessum tíma hafa ýmsir alþjóðadómstólar vísað í þennan dóm og tekið undir það sjónarmið að vissulega felist kvaðir í því að taka á sig

¹⁸ Guðmundur Hálfánarson, *Íslenska þjóðríkið* (Hið íslenska bókmenntafélag 2001) 234.

¹⁹ Sama heimild 236.

²⁰ Malcolm Shaw, *International law* (Cambridge University press, fifth edition 2003) 27.

²¹ Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“ [2003] *Tímarit lögfræðinga* 19, 30.

²² Sigurður Línal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og evrópska efnahagssvæðisins, meginþættir* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 15.

²³ Fasti alþjóðadómstóllinn er fyrirrennari alþjóðadómstólsins.

²⁴ Mál Fasta alþjóðadómstólsins (1923) PCIJ Series A no 1.

þjóðréttarlegar skuldbindingar, en ákvörðunin um að taka á sig þessar skuldbindingar sé beiting á fullveldinu.²⁵

Fullveldishugtakið í lagalegum skilningi hefur samkvæmt þessu þróast í þá átt að það tekur tillit til sívaxandi samvinnu á milli ríkja, þannig að í dag teljast ríki fullvalda og stjórnskipulega sjálfstæð þrátt fyrir að þau hafi ákveðið að framselja hluta af valdheimildum ríkisins til alþjóðastofnana. Það sem máli skiptir er að ríkið ákveður af fúsum og frjálsum vilja að takmarka ríkisvald sitt og það er gert í samræmi við gildandi stjórnög í ríkinu.²⁶

Upphaflega átti hugtakið fullveldi að fjalla um algjör yfirráð ríkjandi einvalds (konungs), en í tímans rás hefur hugtakið þróast yfir í að tákna rétt ríkis til að ráða innri málefnum sínum á tilteknu landsvæði og frelsi til þátttöku í alþjóðasamstarfi. Eftir því sem alþjóðasamfélag fullvalda ríkja þróaðist, urðu hugmyndirnar um æðsta vald innanlands og sjálfstæði út á við ekki eins áhrifamiklar.²⁷

Fullveldishugtakið hefur þar af leiðandi breyst, bæði hvað varðar landsrétt og þjóðarétt, eða bæði hið innra og ytra fullveldi. Þjóðríkið er ekki lengur einangruð heild, heldur vilja ríki nota fullveldi sitt með því að vinna að sameiginlegum markmiðum með öðrum ríkjum og þannig virkja fullveldisrétt sinn, þrátt fyrir að hluti ríkisvalds sé fenginn ríkjabandalagi eða alþjóðastofnun.²⁸

2.2.2. Þróun á Íslandi

Eins og fram hefur komið hér að framan varð Ísland fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku með sambandslögunum sem tóku gildi þann 1. desember 1918. Sambandslögin höfðu langan aðdraganda, en hugtakið fullveldi var ekki aðalkrafa Íslendinga frá upphafi sjálfstæðisbaráttunnar og áhugavert er að líta til þess hvenær krafa um fullveldi kom fyrst fram og hvernig hugtakið þróaðist.

Kristján VIII Danakonungur hafði endurreist Alþingi sem ráðgefandi þing árið 1843 og blés sú aðgerð von í brjóst Íslendinga um að áður en langt um liði gætu þeir krafist

²⁵ Bjarni Már Magnússon og Finnur Magnússon, „Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar“ (Háskólinn í Reykjavík) 1-8.

²⁶ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 2004) 30.

²⁷ Michael Ross Fowler og Julie Marie Bunck, *Law, power and the sovereign state, the evolution and application of the concept of sovereignty*. (The Pennsylvania State University Press 1995) 11.

²⁸ Gunnar G. Schram, „Framsál ríkisvalds til EB“ í Helgi Sigurðsson (ritstj.), *Ármannsbók: afmælisrit helgað Ármanni Snævarr í tilefni sjötugsafmælis hans 18. september 1989* (Sögufélag 1989) 246.

sjálfstæðis. Er oft talað um að með endurreisn Alþingis hafi sjálfstæðisbarátta Íslendinga formlega hafist.²⁹

Íslendingar voru ósáttir við stöðulögin svokölluðu sem voru sett árið 1871, vegna þess að þau voru sett einhliða af danska þinginu, án samþykkis og samráðs við Alþingi eða almenning á Íslandi. Þar kom einnig fram að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danmerkur. Þá var mikil óánægja með samskipti landanna eftir stofnun heimastjórnar árið 1904, en mörgum fannst eins og Íslendingar hefðu samþykkt stöðulögin og þá afstöðu þeirra að Ísland væri hluti Danmerkur með setu íslensks ráðherra í ríkisráði Danmerkur. Jón Jenson, yfirdómari landsréttar og bróðursonur Jóns Sigurðssonar, fór mikinn í ræðu sinni á fundi Stúdentafélags Reykjavíkur árið 1906 og taldi forystumenn sjálfstæðisbaráttunnar vera komna af þeirri braut sem Jón Sigurðsson hafði markað um hálfri öld áður. Taldi hann að með heimastjórninni 1904 hefðu Íslendingar játast undir dönsku þjóðina og í raun orðið hluti af Danmörku. Hann vildi að Íslendingar krefðust fulls og ósvikins sjálfstæðis frá Dönum.³⁰

Með þessu átti hann við að markmiðið væri að Íslendingar færu með öll völd yfir landi sínu og að engin önnur þjóð færi með völd í landinu. Hann talaði ekki um hugtakið fullveldi, en samflokksmaður hans í Landvarnarflokki, Guðmundur Hannesson, túlkaði þennan málflutning þannig að með orðinu sjálfstæði hafi Jón í raun meint fullveldi. Þessar skoðanir sýna róttækar þjóðernishugmyndir sem fengu góðan hljómgrunn í samfélaginu á þessum tíma.³¹

Árið 1907 skipaði Friðrik VIII Danakonungur nefnd sem átti að fara yfir samband landanna og framtíð þess. Nefndina skipuðu fulltrúar beggja landanna.³²

Í upphafi fyrsta fundar nefndarinnar las ráðherra Íslands upp sameiginlega yfirlýsingu frá íslensku nefndarmönnum sambandslaganefndarinnar. Þar kom fram að samband ríkjanna gæti ekki hvílt á stöðulögnum sem höfðu verið sett einhliða af danska þinginu, vegna þess að íslenska þjóðin hafði ekki afsalað sér fullveldisrétti sínum á löglegan hátt. Hún hefði í raun verið fullvalda ríki í margar aldir. Þar af leiðandi bæri að líta á Ísland sem frjálst land undir krúnu Danakonungs. Íslenska ríkið hefði fullt vald yfir sínum málum ásamt konungi, nema

²⁹ Gunnar Karlsson, „Upphafsskeið þjóðríkismyndunar 1830-1874“ í Sigurður Línal og Pétur Hrafn Árnason (ritstj.), *Saga Íslands IX*, ritstj. (Hið íslenska bókmenntafélag 2008) 259.

³⁰ Jón Jenson, „Sjálfstæði Íslands“ *Ingólfur* (Reykjavík 24. júní 1906) 108-109.

³¹ Guðmundur Hálfánarson, „Ísland sé fyrir Íslendinga“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 52-53.

³² Stefanía Óskarsdóttir, „Leiðin til fullveldis“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 30.

þeim málum sem hefðu verið falin Danmörku að sjá um.³³ Íslensku nefndarmennirnir voru því staðfastir á því að Ísland hafi verið fullvalda ríki þegar það gekk til samninga við Noregskonung með Gamla sáttmála árið 1262. Nálgast ætti samningaviðræður á jafnréttisgrundvelli vegna þess að Ísland hafði í raun aldrei afsalað sér fullveldi sínu. Dönsku nefndarmennirnir voru hins vegar á því að Ísland yrði áfram hluti Danmerkur, en ætluðu að sættast á það að Ísland yrði skilgreint sem frjálst land og að nafn landsins yrði tekið fram í titli konungsins.³⁴ Eftir þó nokkrar viðræður komust nefndarmenn loks að samkomulagi árið 1908, sem varð svo að uppkasti að sambandslögum milli landanna, oft nefnt einfaldlega uppkastið. Í fyrstu grein þess segir að Ísland sé

„frjálst og sjálfstætt land, er eigi verður af hendi látið. Það er í sambandi við Danmörku um einn og sama konung og þau mál, er báðir aðilar hafa orðið ásáttir um að telja sameiginleg í þessum lögum. Danmörk og Ísland eru því í ríkjasambandi, er nefnist veldi Danakonungs.“³⁵

Andstæðingar uppkastsins töldu það ganga of skammt og ekki tryggja fullveldi ríkisins, enda væri tekið fram að Danmörk og Ísland væru í ríkjasambandi, og varla gæti fullvalda ríki samkvæmt skilgreiningu þjóðaréttar verið hluti af öðru ríki. Ekki voru þó allir sammála um hvað fullveldi þýddi í raun og veru og þar af leiðandi hvernig ætti að afmarka hugtakið í samningi við Danmörku. Magnús Arnbjarnarson lögfræðingur gaf út rit sumarið 1908 þar sem hann skýrði fullveldishugtakið þannig að fullveldið væri eins og það var útskýrt í frönsku stjórnarskránni frá 1791, eitt og ódeilanlegt. Magnús taldi uppkastið ekki ganga nægilega langt, og hélt því fram að með því að Danir færu áfram með yfirráð í utanríkis – og varnarmálum væri íslenska þjóðin í raun innlimuð í danska ríkið.³⁶

Lárus H. Bjarnason, þáverandi forstöðumaður Lagaskólans í Reykjavík var ekki sammála svona þröngri túlkun á fullveldishugtakinu. Hann taldi að ef nota ætti svo þrönga skilgreiningu væri í raun engin fullvalda þjóð til, þar sem ekki væri til þjóð sem væri ekki skuldbundin öðrum ríkjum á einhvern hátt. Vissulega væri fræðileg skilgreining hugtaksins þannig að fullvalda þjóð væri sú „sem ekki lýtur öðrum skuldbindingum en þeim, sem hún sjálf hefir á sig lagt“ en taldi að þessi skilgreining væri raunar einnig of þröng.³⁷ Auk þess geti þjóð verið fullvalda þrátt fyrir að hún lúti skuldbindingum ef hún hefur sjálf gengist undir

³³ Sama heimild 31.

³⁴ Sama heimild 32.

³⁵ Alþt. 1909, A-deild, 1050.

³⁶ Guðmundur Hálfðánarson, „Ísland sé fyrir Íslendinga“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 59.

³⁷ Alþt. 1909, B-deild, d. 286-7.

þær. Jón Ólafsson ritstjóri tímaritsins Reykjavík var á sama máli og benti á að ríki væru vön að deila fullveldi sínu. Þannig væru sambandsríki Þýskalands og ríki Bandaríkjanna fullvalda þrátt fyrir að fullveldið væri takmarkað af æðra valdi. Hann talaði einnig um að munur væri á afsali fullveldis og að fela það öðrum, en með því að fela það öðrum væri alltaf hægt að afturkalla það verk.³⁸ Þessi skilningur var þó ekki vinsæll hjá þjóðernissinum á þessum tíma.

Uppkastsmálið varð að aðalkosningamálinu fyrir Alþingiskosningarnar 1908, og svo fór að andstæðingar uppkastsins unnu stórsigur. Næst þegar Alþingi kom saman árið 1909 lagði Hannes Hafstein ráðherra Íslands fram stjórnarfrumvarp um ný sambandslög sem var í raun óbreyttur texti uppkastsins. Eins og við var að búast var frumvarpinu illa tekið og þar að auki samþykkti þingið vantraust á Hannes sem baðst í kjölfarið lausnar sem ráðherra.³⁹

Á þessum tíma stóðu Danir fastir á því að Íslendingum stæði ekki fullveldi til boða, heldur aðeins sjálfstjórn. Danski forsætisráðherrann Carl Zahle og danskur þingmaður, Niels Neergaard, höfðu báðir orð á því að Danir ætluðu aldrei að viðurkenna fullveldi Íslands heldur væri Ísland hluti af danska ríkinu og mikilvægt væri að viðhalda einingu þess.⁴⁰ Það gerðist því ekki mikið í málum Íslendinga á árunum 1910-1917, en nokkur mál ollu titringi milli Dana og Íslendinga, til dæmis voru álitamál með landhelgisgæslu á Íslandi og séríslenskan siglingafána.

Árið 1916 skipaði Alþingi hins vegar fullveldisnefnd sem fékk það hlutverk að koma með tillögur um það hvernig fullveldi Íslands væri sem best tryggt í samningum við Dani. Sömu menn og voru í forystu fullveldisnefndarinnar fluttu tillögu um siglingafánann sem var samþykkt af Alþingi 1917. Danska ríkisráðið hafnaði því og á sama tíma lýsti konungur því yfir að það kæmi ekki til greina að ræða íslenskan siglingafána án þess að komast að samkomulagi um samband ríkjanna til framtíðar. Fánamálið varð þó til þess að viðræður hófust á nýjan leik.⁴¹

Skipað var í samninganefnd að nýju af hálfu Danmerkur og Íslands sumarið 1918. Við upphaf samningaviðræðnanna lagði íslenska samninganefndin fram greinargerð þar sem fram kom að ekki yrði samið nema þannig að Ísland yrði viðurkennt fullvalda ríki og yrði þar með í þjóðréttarlegu sambandi við Danmörku, þannig að einu sameiginlegu mál ríkjanna

³⁸ Jón Ólafsson, „Bæklingur Guðmundar Hannessonar“ *Reykjavík* (Reykjavík 11. maí 1907) 109.

³⁹ Stefanía Óskarsdóttir, „Leiðin til fullveldis“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 33.

⁴⁰ Sama heimild 35.

⁴¹ Sama heimild 38-39.

væri konungurinn.⁴² Með þjóðréttarlegu sambandi er átt við samband tveggja fullvalda ríkja en ekki ríkisréttarlegt sem felur í sér samband tveggja svæða innan sama ríkis.

Danir lögðu aftur til að Ísland yrði skilgreint sem “frjálst og sjálfstætt ríki” eins og þeir höfðu gert árið 1908, og héldu í þá nálgun að sambandið ætti að vera ríkisréttarlegt, til að mynda með sameiginlegan ríkisborgararétt og her. Íslendingar í samninganefndinni höfðu því, enda töldu þeir þessa skilgreiningu ekki nægilega góða. Krafa um fullveldi var ófrávíkjanleg. Í tillögum Dana var samt sem áður orðið “ríki” komið í stað “land”. Á þessum tíma var því augljóslega gerður greinarmunur á orðunum “sjálfstæði” og “fullveldi”, og menn lögðu þann skilning í fullveldishugtakið að það gengi lengra en sjálfstæði.⁴³ Krafa um fullveldi var byggð á þeirri vitneskju helstu forystumanna íslensku samninganefndarinnar að fullvalda ríki væri lögfræðilegt hugtak, að ríki sem væri fullvalda bæri réttindi og skyldur að þjóðarétti.⁴⁴

Eftir þó nokkrar samningaviðræður komust nefndarmenn að samkomulagi um sambandslög. Sambandslagasamningurinn kvað á um tvö fullvalda ríki, konungsríkið Danmörku og konungsríkið Ísland. Í 1. gr. laganna sagði:

“Danmörk og Ísland eru frjáls og fullvalda ríki, í sambandi um einn og sama konung og um samning þann, er felst í þeim sambandslögum. Nöfn beggja ríkja eru tekin í heiti konungs.”⁴⁵

Ríkin voru því orðin jafnrétt há, ríkisborgararéttur ekki sameiginlegur og Íslendingar réðu utanríkisstefnu sinni og gátu sjálfir gert samninga við önnur ríki. Samkvæmt 7. gr. samningsins var Dönum þó falið að fara með utanríkismál í umboði Íslands. Framkvæmd utanríkisstefnunnar og utanríkisþjónusta var því áfram í höndum Dana, auk varnarmála, og Hæstiréttur Danmerkur var áfram æðsti dómstóll Íslands.

Þá var það mikilvægur áfangi fyrir Íslendinga að ná inn ákvæði um það að samningurinn væri uppsegjanlegur að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. 18. gr. sambandslaganna.

2.3. Munur á hugtakanotkun og skilningi á fullveldishugtakinu

Munurinn á notkun hugtaksins á Íslandi annars vegar og í Evrópu og annarsstaðar í hinum vestræna heimi hins vegar er því að einhverju leyti byggður á því að fullveldishugtakið var tvinnuð inn í málflutning um getu Íslendinga til sjálfstjórnar á tímum þar sem krafa um að

⁴² Sama heimild 40.

⁴³ Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“ [2003] Tímarit lögfræðinga 19, 21.

⁴⁴ Sjá t.d. Bjarni Már Magnússon og Finnur Ingólfsson. *Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar* (Háskólinn í Reykjavík) 13-15.

⁴⁵ Alþt. 1918, A-deild 1918, 1.

slíta sig frá Danmörku var sem háværust. Sem dæmi um þetta má nefna Gísla Sveinsson, sem lýsti fullveldi sem miklu meiru heldur en lagalegu hugtaki í grein sem birtist í landvarnarblaðinu Ingólfi árið 1907. Hann skrifaði að aðeins með því að þjóðin öðlaðist fullt frelsi til að stjórna sér sjálf gæti þjóðin haldið áfram

„að vera sérstök þjóð, með sérstöku þjóðerni, sérstakri tungu, sérstökum hag. [...] Þá fyrst höfum við áreiðanlegan rétt til að ráða okkur sjálfir, þá fyrst höfum við æðsta valdið í öllum okkar málum – fullveldi, því að einungis þau lönd, sem eru ríki, hafa fullveldi; ‚ríki‘ (‚Rige‘ = Stat) er sem sé algerlega réttarlegt hugtak, sem notað er um fullvöld þjóðfélög.“⁴⁶

Strax þarna, árið 1907, er hugtakið orðið gildishlaðið. Það er notað í þjóðernislegum tilgangi til þess að höfða til tilfinninga fólks. Allt frá þessum tíma hefur fullveldishugtakið oft verið notað á Íslandi sem pólitískt slagorð frekar heldur en lagalegt hugtak.

Það virðist því vera að allt frá þessum tíma hafi sú skoðun að einhverju leyti verið til staðar hjá íslensku þjóðinni, að fullveldi sé ódeilanlegt; það sé ekki hægt að deila því með öðru ríki og með þjóðréttarlegum skuldbindingum sé fullveldið takmarkað eða skert. Mögulega er ástæðan fyrir þessu viðhorfi sú að Íslendingar hafa litið sögu landsins og sambandsins við Dani heldur neikvæðum augum og tilfinningin verið sú að sem smáríki yrði ríkið alltaf veikari aðillinn í milliríkjasamstarfi.⁴⁷ Lögfræðilega hefur skilgreiningin þó verið tengd þjóðarétti frá upphafi íslenskra fræðiskrifa á sviði stjórnskipunarréttar, þannig að ríki sem teljist fullvalda fari með æðstu stjórn í landinu að undanskildum þeim skuldbindingum sem ríki tekur á sig á grundvelli þjóðaréttar, samanber umfjöllun um skilgreiningu Ólafs Jóhannessonar hér að framan.⁴⁸

Enn þann dag í dag er fullveldishugtakið þó notað í þeim sama tilgangi og gert var árið 1907, eins og greint er hér að framan. Þegar upp koma umræður um stjórnarskrárbreytingar vegna þeirra gríðarlegu breytinga sem orðið hafa í alþjóðasamstarfi og flest ríki hins vestræna heims hafa nú þegar hrint í framkvæmd, koma upp raddir sem nota fullveldið sem tæki til þess að koma í veg fyrir að ákvæði séu sett í stjórnarskrána sem kveða með skýrum hætti á um afmörkun á framsali ríkisvalds. Sem dæmi um þetta má nefna ræðu þáverandi forseta Íslands við setningu Alþingis haustið 2015. Frá árinu 2013 hafði farið fram vinna stjórnarskrárnefndar, sem skilaði áfangaskýrslu ári seinna þar sem m.a. kom fram að ákvæði

⁴⁶ Gísli Sveinsson, „Konungur og ríki“ *Ingólfur* (Reykjavík 25. ágúst 1907) 133.

⁴⁷ Guðmundur Hálfðánarson, „Ísland sé fyrir Íslendinga“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 69.

⁴⁸ Sjá neðanmálsgrein 1.

um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana væri eitt af forgangsmálum nefndarinnar. Í ræðu forsetans kom fram að þessi tiltekna nefnd ynni að því að breyta

fullveldisákvæðum lýðveldisins; hinum helga arfi sjálfstæðisins. [...] Stjórnskipun Íslands er helguð af þessum fullveldisrétti, ákvæðum sem leiðtogar sjálfstæðisbaráttunnar töldu meðal dýrmætustu ávinninga í réttindabaráttu þjóðarinnar.⁴⁹

Það er óhætt að segja að þessi skilningur á fullveldishugtakinu er ekki í takt við þá skilgreiningu fullveldishugtaksins sem fræðimenn nútímans leggja í það og alþjóðadómstólar staðfest. Hér á eftir verða dregin fram ólík sjónarmið íslenskra fræðimanna á lögfræðilega hugtakinu fullveldi.

⁴⁹ Ræða forseta Íslands við setningu Alþingis 8. september 2015. Sjá <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20150908134517/http://www.forseti.is/media/PDF/2015_09_08_Thingsetning_2015.pdf> Skoðað 15. febrúar 2018.

3. FRAMSAL RÍKISVALDS

3.1. Hvað er framsal ríkisvalds?

Um hugtakið ríkisvald eru ekki eins skiptar skoðanir og um fullveldishugtakið. Samkvæmt lögfræðiorðabókinni felst í ríkisvaldi þær heimildir sem ríki hefur innan staðarmarka sinna og skiptist það í löggjafar, - framkvæmda – og dómvald. Þessi þrískipting ríkisvaldsins byggist á kenningum Frakkans Montesquieu, um að með því að skipta valdinu upp á milli fleiri en eins aðila sé hægt að koma í veg fyrir misnotkun á því. Tilgangurinn var því að takmarka vald með valdi og þannig tempra vald hvers þáttar fyrir sig og koma í veg fyrir að of mikil völd væru á höndum eins aðila, líkt og tíðkaðist í einveldistíð konunga á 17.- 18. öld. Þrátt fyrir að aðstæður í samfélögum nútímans séu mjög ólíkar þeim samfélögum sem til voru þegar þessar kenningar komu fram er þrígreining ríkisvalds undirstaðan í stjórnskipun vestrænna lýðræðisríkja.⁵⁰

Stjórnarskráin er meðal annars reist á hugmyndinni um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar, en samkvæmt henni er frumuppspretta alls ríkisvalds hjá þjóðinni sjálfri og þar af leiðandi liggur fullveldið sömuleiðis hjá henni. Franski heimspekingurinn Jean-Jacques Rousseau setti fram kenningu um samfélagssáttmála í ritinu “Contrat social” sem kom út árið 1762⁵¹, sem fjallar um fullveldi fólksins og að í raun sé það þjóðin sem veitir valdhöfum umboð til þess að fara með ríkisvaldið. Því sé það þjóðin sem er stjórnarskrárgjafinn. Þessar hugmyndir komu skýrt fram í frönsku mannréttindayfirlýsingunni árið 1789 og einnig norsku og belgísku stjórnarskránum frá þessum tíma, en öll þessi plögg voru fyrirmyndir dönsku stjórnarskrárinnar sem sett var við lok einveldisins árið 1849.⁵² Þessi grundvallarregla birtist með skýrum hætti á Íslandi með lýðveldisstjórnarskránni frá 1944, en forsenda gildistöku hennar var að þjóðin samþykkti hana í þjóðaratkvæðagreiðslu.⁵³

Þessi atriði sem nefnd hafa verið varða fullveldi þjóðarinnar varðandi innri málefni, en hugmyndin um sjálfsákvörðunarrétt nær einnig til stöðu ríkisins út á við gagnvart öðrum ríkjum, hið ytra fullveldi. Með því er átt við rétt þjóðarinnar til að ákveða þjóðréttarlega stöðu sína og hvernig samskipti eru við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Þar að auki er mikilvægur þáttur í fullveldi ríkja að önnur fullvalda ríki viðurkenni fullveldið og aðildarhæfi

⁵⁰ Sjá t.d. Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*, (Bókaútgáfan Codex 2015) 105.

⁵¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 2004) 29.

⁵² Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*, (Bókaútgáfan Codex 2015) 98-99.

⁵³ Sama heimild 99.

þess að þjóðarétti. Sem dæmi um fyrrnefnda atriðið var það gert þegar sambandslögin við Danmörku voru lögð í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1918, og sömuleiðis þegar þjóðin ákvað að slíta sambandinu við Dani með því að fella sambandslögin úr gildi árið 1944, aftur með þjóðaratkvæðagreiðslu.⁵⁴ Varðandi hið síðarnefnda kröfðust Íslendingar þess einnig að með sambandslögnum viðurkenndu Danir Ísland sem fullvalda ríki, þannig að fullveldi ríkisins yrði einnig staðfest út á við og ríkið gæti orðið viðurkenndur aðili að þjóðarétti, sbr. 19. gr. sambandslaganna nr. 39/1918.

Framsal ríkisvalds felst í því að ákveðið er með lögum hætti að fela einhverjum öðrum að fara með ríkisvald, hvort sem það er innlendur eða erlendur aðili. Þannig getur ráðherra framselt valdheimildir til undirstofnana sinna á grundvelli stjórnunarheimilda sinna og lagaheimilda. Hins vegar verður hér einblínt á þá stöðu sem upp kemur þegar ákveðið er að framselja valdheimildir til erlendra aðila, til dæmis alþjóðastofnana. Með ríkisvaldi er hér átt við alla þætti þess, en hægt er að framselja hluta löggjafar -, framkvæmda- eða dómsvaldi, eftir því sem við á.

Þegar upp koma álitamál um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana kemur iðulega upp sú umræða að með framsali verði fullveldi ríkisins skert eða takmarkað að einhverju leyti. Þá er meðal annars litið til þess hvort að ríkið sé háð alþjóðlegum stofnunum sem fara með yfirþjóðlegt vald. Hugtakið „yfirþjóðlegt vald“ hefur verið skilgreint þannig að aðildarríki framselja hluta af valdheimildum sínum til viðkomandi stofnunar sem fer þá með vald á því sviði sem framsalið nær til. Alþjóðastofnunin getur tekið bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum aðildarríkja án aðkomu ríkisins.⁵⁵ Þetta á þó aðeins við um samstarf ríkja sem gengur lengra en hefðbundið milliríkjasamstarf, en síðarnefnda samstarfið grundvallast á því að fullvalda ríki gera samninga sín á milli og taka með þeim á sig gagnkvæm réttindi og skyldur gagnvart hvert öðru. Ef viðkomandi samningur kveður á um að koma á fót alþjóðastofnun er meginreglan sú að öll aðildarríki stofnunarinnar fari með neitunarvald þegar taka á ákvarðanir innan hennar. Varðandi hefðbundið milliríkjasamstarf er einnig byggt á því að ef ríki brýtur gegn samningsskyldu sinni er það brot á þjóðarétti, og aðeins aðrir samningsaðilar, þ.e. önnur aðildarríki samnings, geta haft uppi kröfur að þjóðarétti.⁵⁶

⁵⁴ Sama heimild 100.

⁵⁵ Sjá t.d. Sigurður Línal og Skúli Magnússon. *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*. (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 42-43.

⁵⁶ Skúli Magnússon og Sigurður Línal. *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 42- 43.

Mörg ríki hafa framselt hluta valdheimilda sinna til alþjóðastofnana með þjóðréttarsamningum, og fá atkvæðisrétt í ákvarðanatöku stofnunar eða annað slíkt á móti. Eins og fram hefur komið er það talin vera beiting á fullveldinu að taka þátt í alþjóðasamstarfi og framselja hluta valdheimilda, sé það gert með lögmætum hætti. Misjafnt er eftir eðli samninga hvort viðkomandi alþjóðastofnun fái völd til þess að setja lög og reglur sem eiga að hafa bindandi lagaáhrif að landsrétti um leið og án þess að reglurnar séu innleiddar í landsrétt af innlendum valdhöfum. Það eru stofnanir sem fara með yfirþjóðlegt vald, þær eru sjálfstæðar og óháðar og geta tekið ákvarðanir án þess að öll aðildarríki séu samþykkt því. Hjá stofnunum sem komið er á fót með hefðbundnu milliríkjasamstarfi hafa öll aðildarríki neitunarvald og því getur alþjóðastofnunin ekki tekið ákvörðun gegn vilja nokkurs aðildarríkis.⁵⁷

Áður en lengra er haldið er rétt að skýra frá misjöfnum tengslum landsréttar og þjóðaréttar í ríkjum og kenningum þar að lútandi. Á Íslandi hefur lengi verið talað um þjóðarétt og landsrétt sem tvö aðskilin réttarkerfi. Er það í samræmi við hina svokölluðu tvíeðliskenningu, en þessi kenning hefur verið notuð til þess að lýsa sambandi þjóðaréttar og landsréttar í hverju ríki. Samkvæmt tvíeðliskenningunni verður þjóðarétturinn til í samskiptum milli ríkja og gildir því aðeins þeirra á milli, en þegar ríkjanna geta almennt ekki byggt rétt sinn á þjóðarétti fyrir landsdómstólum, nema að ákvæði samningsins hafi verið innleidd í landsrétt. Að sama skapi geta stjórnvöld ekki heldur beitt ólögfestum þjóðréttarsamningum sem hverjum öðrum landslögum gagnvart borgurum.⁵⁸ Hins vegar eru önnur ríki sem byggja á eineðliskenningunni, sem felst í því að landsréttur og þjóðaréttur eigi sömu uppsprettu og séu því í raun hluti af sama réttarkerfi. Þær þjóðréttarskuldbindingar sem ríki gengst undir verða þá sjálfkrafa hluti landsréttar með fullgildingu samningsins, og borgarar ríkisins geta byggt rétt sinn á þjóðaréttarreglum fyrir landsdómstólum.⁵⁹

Umræða um raunverulega þýðingu eineðlis og tvíeðlis hefur minnkað og sem dæmi má nefna hafa nýleg fræðiskrif í Danmörku sýnt fram á að í framkvæmd sé ríkið í raun eineðliseríki þar sem reglur þjóðaréttar séu notaðar sem réttarheimildir bæði af stjórnvöldum og dómstólum, þrátt fyrir að ríkið sé tvíeðliseríki að forminu til.⁶⁰

⁵⁷ Sama heimild 43.

⁵⁸ Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar*, (JPV útgáfa 2008) 253.

⁵⁹ Björg Thorarensen, „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“ (2012) 3 *Úlfjótur* 271, 276.

⁶⁰ Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom* (Christian Ejlers' forlag 2001) 212.

3.2. Heimildir til framsals ríkisvalds í íslenskum rétti

Með hliðsjón af fyrri umfjöllun um fullveldi og þá túlkun að í fullveldinu felist rétturinn til þess að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar er nauðsynlegt að fjalla um þær heimildir sem eru til framsals í stjórnslögum íslenska ríkisins. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er heldur þögn þegar kemur að samskiptum íslenska ríkisins við önnur ríki. Helsta markmið hennar er að lýsa íslenska stjórnskipulaginu og innviðum þess, auk þess sem lýst er valdheimildum handhafa ríkisvalds og hvernig þeim er beitt innan íslensks yfirráðasvæðis.⁶¹ Hugtakið fullveldi kemur ekki sem slíkt fyrir í stjórnarskránni en 1. gr. hennar segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Þessi grein hefur verið talin byggja á þeirri forsendu að ríkið sé fullvalda⁶² og túlkuð þannig að íslenska ríkið sé aðili að þjóðarétti og geti tekið á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar.⁶³ Þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem einnig koma helst til álita við mat á heimildum til framsals ríkisvalds eru 2., 21. og 60. gr. stj.skr. Þá hefur einnig verið talið að um framsal valdheimilda gildi óskráð venjuhelguð regla sem nánar verður vikið að hér á eftir.

3.2.1. 2. gr. stjórnarskrár

Almennt hefur verið talið að 2. gr. stjórnarskrárinnar setji skorður við víðtæku framsali valdheimilda til annarra ríkja eða alþjóðlegra stofnana.⁶⁴ Hún kveður á um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafar-, framkvæmdar- og dómvald og að handhafar þessara valdapátta skulu vera æðstir á sínu sviði. Alþingi og forseti fari með löggjafarvaldið, dómara fari með dómvaldið og forseti og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdavaldið. Þessar skorður greinarinnar felast fyrst og fremst í því að til þess að milliríkjasamningur sem íslenska ríkið gerir við annað ríki eða alþjóðastofnun fái lagagildi á Íslandi og skapi þar með réttindi og skyldur að innanlandsrétti, verður Alþingi að fylgja þeim formreglum um lagasetningu sem stjórnarskráin fjallar um. Samkvæmt þessari grein fer Alþingi með löggjafarvaldið og er því eitt bært til þess að setja lög í landinu.⁶⁵ Hið sama má segja með framkvæmdar- og dómvaldið, þeir aðilar sem kveðið er á um í ákvæðinu eiga að fara með æðsta valdið.

⁶¹ Björg Thorarensen, „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“ (2012) 3 Úlfjótur 271, 274.

⁶² Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 433.

⁶³ Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“ [2003] Tímarit lögfræðinga 19, 37-44.

⁶⁴ Skýringar við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, „Skýringar við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands“ (Forsætisráðuneyti desember 2005) 4. < <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyringar.pdf>> skoðað 3. mars 2018.

⁶⁵ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*, (Bókaútgáfan Codex 2015) 128.

Þrátt fyrir þessar skorður 2. greinar hefur verið talið heimilt að framselja ríkisvald innan ákveðinna marka⁶⁶, og álitamál gætu komið upp varðandi úrlausn tiltekinna ágreiningsmála ef ákvörðunarvald er flutt til alþjóðastofnunar á grundvelli þjóðréttarsamnings, en nánar verður fjallað um það síðar.

3.2.2. 21. gr. stjórnarskrár

Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um gerð milliríkjasamninga, og felur hún forseta valdið til að gera 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 þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Ákvæðið á að ná til hefðbundinna þjóðréttarsamninga, en almennt hefur verið talið að það feli ekki í sér heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana eða heimila að alþjóðlegar stofnanir geti tekið bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum eða lögaðilum á Íslandi. Það hefur heldur ekki verið talið heimila gerð þjóðréttarsamninga sem taldir eru fara gegn stjórnarskránni.

Vald forsetans til að gera samninga er einnig aðeins formlegt, og er framkvæmt af ráðherra að öllu leyti, sbr. 13. gr. stjkskr., og meðundirritun ráðherra þarf til þess að undirskrift forseta öðlist gildi sbr. 19. gr. stjkskr. Samkvæmt f-lið 2. mgr. 8. gr. forsetaúrskurðar nr. 84/2017 fer utanríkisráðherra með samningsgerð fyrir hönd ríkisins. Markmið niðurlags 21. gr. stjkskr. er að hluta til að tryggja það að leitað verði samþykkis Alþingis áður en stofnað er til þjóðréttarskuldbindinga á ákveðnum sviðum þrátt fyrir forræði framkvæmdarvaldsins á sviði utanríkismála.⁶⁷ Forseti (ráðherra) getur því ekki afsalað yfirráðarétti sínum yfir landi með samningum við önnur ríki nema með samþykki Alþingis.

Með afsali á landi er venja að túlka það sem svo að ríkið afsali yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi, en ákvæðið er ekki talið eiga við þegar yfirfærsla á eignarrétti á sér stað.⁶⁸ Þá er talið að með orðunum kvaðir á landi eða landhelgi sé átt við takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Sem dæmi um það eru samningar sem heimila öðrum ríkjum að stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands.⁶⁹

⁶⁶ Stjórnlaganefnd, „Skýrsla stjórnlaganefndar. Seinna bindi, skýringar“ (Skrifstofa stjórnlagaráðs 6. apríl 2011) <http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi.pdf> Skoðað 15. mars 2018 28.

⁶⁷ Björg Thorarensen, „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“ (2007) 60 Úlfjótur, 399, 428.

⁶⁸ Stjórnlaganefnd, „Skýrsla stjórnlaganefndar. Seinna bindi, skýringar“ (Skrifstofa stjórnlagaráðs 6. apríl 2011) <http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi.pdf> Skoðað 15. mars 2018 69.

⁶⁹ Sama heimild 69.

Þá hefur skapast sú venja að túlka orðin *breytinga á stjórnarhögum* þannig að leita verði samþykkis Alþingis þegar ekki er hægt að uppfylla skuldbindingar þjóðréttarsamnings nema með því að breyta gildandi lögum.⁷⁰

Þrátt fyrir nauðsynlega aðkomu löggjafans við gildistöku ákveðinna þjóðréttarsamninga er þátttaka Alþingis takmörkuð að því leyti að mótast hefur sú venja að þjóðréttarsamningur sem Alþingi þarf að samþykkja er lagður endanlegur fyrir þingið, sem samþykkir þingsályktun með heimild fyrir ríkisstjórn til að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd. Það er því lítið svigrúm fyrir efnislegar breytingar á þessu stigi og ljóst að löggjafinn kemur almennt ekki að samningsgerðinni sjálfri. Það eru hins vegar undantekningar á þessu í sérstaklega mikilvægum samningum, en sem dæmi um slíka samninga má nefna samninginn um evrópska efnahagssvæðið, sem nánar verður fjallað um síðar. Við gerð hans var haft náið samráð við utanríkismálanefnd Alþingis á öllum stigum samningaferlisins. Hið sama má segja um upptöku og innleiðingu á nýjum gerðum sem taka á upp í samninginn.⁷¹

3.2.3. 60. gr. stjórnarskrár

Í 60. gr. er fjallað um dómsvaldið og samkvæmt henni eiga dómstólar að skera úr um ágreining um embættistakmörk yfirvalda. Einstaklingum og lögaðilum á íslensku yfirráðasvæði er tryggður aðgangur að íslenskum dómstólum til þess að leysa úr ágreiningi um hvers kyns stjórnvaldsákvarðanir. Þessi grein hefur einnig verið túlkuð til samræmis við 1. mgr. 70. gr. stjkskr. sem kveður á um rétt allra til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól.⁷² Álitamál geta komið upp vegna framsals mismunandi valdheimilda ef alþjóðadómstól er falið að skera úr ágreiningi sem varðar íslenska einstaklinga eða lögaðila, þar sem dómsvaldið er ekki lengur í höndum íslenskra dómstóla.

3.2.4. Venjuhelguð regla um framsal valdheimilda ríkisins

Eins og fram hefur komið hefur margt breyst frá því að núgildandi stjórnarskrá var sett árið 1944. Aukin hnattvæðing og viðskipti milli ríkja hafa gert það að verkum að ríki hafa fundið sig knúin til þess að auka samvinnu sín á milli og mörg ríki hafa sett ákvæði um framsal valdheimilda ríkisins í stjórnarskrár sínar. Hér á landi hefur ekki verið gengið svo langt, en

⁷⁰ Björg Thorarensen, „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“ (2007) 60 *Úlfjótur*, 399, 429.

⁷¹ Sama heimild 431.

⁷² Stjórnlaganefnd, „Skýrsla stjórnlaganefndar. Seinna bindi, skýringar“ (Skrifstofa stjórnlagaráðs 6. apríl 2011) <http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi.pdf> Skoðað 15. mars 2018 154.

þrátt fyrir þögula stjórnarskrá í þessum efnum hafa ýmsir fræðimenn fært rök fyrir því að myndast hafi venjuhelguð regla um framsal valdheimilda ríkisins.⁷³ Um umfang hennar og mörk eru ekki allir sammála, en eins og síðar verður rakið hefur reglan þróast samhliða auknu samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Þá mætti færa fyrir því rök að myndast hafi venja sem lögskýringarsjónarmið varðandi túlkun á stjórnarskránni, þannig að Alþingi sé veitt ákveðið svigrúm til þess að ákveða að hve miklu leyti stjórnarskráin heimili framsal valdheimilda ríkisins vegna þess að ákvæði stjórnarskrárinnar sjálfrar eru matskennd og skýr lagarammi er ekki til staðar.

Davíð Þór Björgvinsson er einn þeirra fræðimanna sem hefur rannsakað framsal ríkisvalds hvað mest í íslenskum rétti. Hann lýsir réttarstöðunni á Íslandi þannig að mótuð hafi verið óskráð regla sem heimilar hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli. Hann telur að erfitt sé að afmarka inntak og umfang reglunnar með skýrum hætti, en ef litið sé til lagaframkvæmdar og fræðikenninga gæti hún hljóðað svo:

Framsali valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er heimilt að ákveðnu marki að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

1. Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
2. Að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
3. að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
4. að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja,
5. að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnarsýslu,
6. að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara,
7. að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá og
8. að framsalið sé afturkallanlegt.⁷⁴

Hann telur að þessi óskráða regla eigi ekki einungis við um þá þjóðréttarsamninga sem skuldbinda aðeins ríkið heldur einnig þá samninga sem fela það í sér að alþjóðastofnun er heimilt að taka bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum og hafa áhrif á réttarstöðu þeirra innan íslenskrar lögsögu.⁷⁵

Ekki eru allir sammála um þessa skilgreiningu á venjuhelgaðri reglu, og ágreiningur er um hvort stjórnskipunarvenja um framsal hafi myndast eða hvaða þýðingu þessi regla hafi í

⁷³ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006) 479.

⁷⁴ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 479.

⁷⁵ Sama heimild 479.

raun í íslenskum rétti. Eins og fram hefur komið er ekki að finna skýra heimild fyrir framsali ríkisvalds í núgildandi stjórnarskrá, og hefur beiting íslenska ríkisins á fullveldi sínu á alþjóðlegum vettvangi með tilliti til framsals ríkisvalds þó verið byggt á þeirri venjuhelguðu reglu sem lýst er hér að framan. Nánar verður gerð grein fyrir þeim tilvikum í næstu köflum og farið yfir ólík sjónarmið fræðimanna varðandi fullveldi og framsal ríkisvalds.

4. SJÓNARMÍÐ ÍSLENSKRA FRÆÐIMANNA UM FULLVELDI OG FRAMSAL RÍKISVALDS

Eins og fram hefur komið voru strax skiptar skoðanir um fullveldishugtakið þegar fullveldisbaráttan hófst af alvöru árið 1906-8. Sem dæmi lýsti Magnús Arnbjarnarson, einn af andstæðingum uppkastsins, fullveldishugtakinu eins og Frakkinn Jean Bodin hafði gert rúmum 300 árum fyrr, það væri hvorki deilanlegt né framseljanlegt.⁷⁶

Á sama tíma var Lárus H. Bjarnason ekki sammála svo þröngri skýringu á hugtakinu og var með heldur nútímalegra viðhorf. Hann taldi að öll ríki væru skuldbundin öðru ríki á einhvern hátt og að ríki væru fullvalda þrátt fyrir að vera skuldbundin öðrum ríkjum, svo framarlega sem ríkið hefði sjálft gengist undir þær.⁷⁷ Í kringum sambandslagasamningana voru einnig skoðanir helstu samningamanna á fullveldi á þá leið að fullvalda ríki missti ekki fullveldi sitt þrátt fyrir að tiltekna valdheimildir væru í höndum annars ríkis, enda voru valdheimildir íslenska ríkisins á grundvelli sambandslaganna ekki að öllu leyti á forræði íslenskra aðila eins og ríkið hefur verið. Með því að vera fullvalda færi ríkið með forræði yfir valdheimildum sínum, en gæti samið um að annað ríki færi með ákveðnar valdheimildir. Þannig gætu skuldbindingar verið skaðlegar eða haft afleiðingar, en þær skertu ekki fullveldið.⁷⁸ Þessi skilningur á fullveldinu er í samræmi við dóm Fasta Alþjóðadómstólsins í Wimbledon málinu sem féll nokkrum árum seinna og er rakinn hér að framan, og staðfestir að það dragi ekki úr gerhæfi ríkis að undirgangast alþjóðlegar skuldbindingar.

Nokkrum áratugum síðar gerði Ólafur Jóhannesson, lagaprófessor og fyrrum forsætisráðherra, mikinn greinarmun á samningum sem einungis fælu í sér skuldbindingar fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti og þeim samningum sem gerðu ráð fyrir því að alþjóðastofnun tæki ákvarðanir sem vörðuðu einstaklinga eða lögaðila á Íslandi. Taldi hann að með samþykki Alþingis gæti íslenska ríkið gerst aðili að alþjóðastofnun, án stjórnarskrárbreytinga, þrátt fyrir að viðkomandi alþjóðastofnun fengi ákvörðunarvald í tilteknum málefnum, svo lengi sem ákvarðanirnar væru aðeins skuldbindandi fyrir ríkið að þjóðarétti.⁷⁹ Hins vegar ef samningur snerist um alþjóðastofnun sem gæti tekið bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum ríkisborgurum án aðkomu íslenskra stjórnvalda, væri um að ræða skerðingu á sjálfsforræði íslenska ríkisins. Með því sé hluta af valdheimildum ríkisins

⁷⁶ Guðmundur Hálfánarson, „Ísland sé fyrir Íslendinga“ í Svala Ísfield Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 59.

⁷⁷ Alþt. 1909, B-deild, d. 286-7.

⁷⁸ Alþt. 1918, B-deild, d. 45-49.

⁷⁹ Ólafur Jóhannesson, „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum“ [1962] *Timarit lögfræðinga* 1, 13.

sett í hendur erlends aðila, og það sé ekki hægt nema með sérstakri stjórnлагаheimild eða stjórnarskrárbreytingu. Hann taldi þó mikilvægt að líta til þess hvernig aðstöðu ríkisins er háttað innan alþjóðastofnunarinnar, t.d. hvernig þátttöku ríkisins í stjórn og ákvarðanatöku stofnunarinnar sé háttað, eiga fulltrúar ríkisins fast sæti þar eða aðeins áheyrnaraðild. Eins væri minni þörf á sérstakri stjórnлагаheimild ef ákvarðanatöku innan stofnunarinnar krefðist einróma samþykkis allra heldur en ef samþykki meirihlutans dygði til. Hann taldi það skipta máli hvort að 21. gr. stjkskr. yrði talin nægja vegna samninga sem alþjóðastofnun er byggð á, hve miklar fullveldistakmarkanir væru.⁸⁰ Talað er um skerðingu á sjálfsforræði íslenska ríkisins, og stuttu seinna er talað um fullveldistakmarkanir, án þess að útskýra það frekar. Þetta orðalag gefur til kynna að annar og þrengri skilningur sé lagður í fullveldishugtakið heldur en til dæmis helstu samningamenn sambandslaganna gerðu árið 1918. Þetta orðalag gefur til kynna að litið sé á fullveldishugtakið sem eitthvað sem getur minnkað við gerð þjóðréttarsamninga. Sá skilningur er ekki í samræmi við þá meginreglu þjóðaréttar, sem fjallað hefur verið um hér að framan, um jafnræði fullvalda ríkja. Þá sýnir sagan á Íslandi einnig fram að á það að fullvalda ríki geti verið fullvalda þrátt fyrir að allar valdheimildir ríkisins séu ekki á forræði þess, en eins og áður hefur verið fjallað um lýstu Danir yfir fullveldi Íslands með sambandslögunum, á sama tíma sem valdheimildir íslenska ríkisins voru ekki allar á höndum innlendra aðila heldur að hluta til áfram hjá Dönun.

Gunnar G. Schram prófessor í stjórnskipunarrétti skrifaði árið 1989 grein um framsal ríkisvalds til Evrópubandalagsins (fyrirrennari Evrópusambandsins) og álitaefni því tengdu. Hann taldi að ríki sem gerðust aðilar að Evrópubandalaginu væru að fara í víðtækara samstarf heldur en að efna til gagnkvæmra skuldbindinga á grundvelli þjóðaréttar. Þau væru að takmarka fullveldi sitt með því að framselja hluta valdheimilda ríkisins í hendur stofnana sem þau höfðu ekki vald yfir.⁸¹ Hann talar um að mikil þróun hafi átt sér stað í afstöðu ríkja til fullveldis og mikilvægis þess. Frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar hafi þróunin verið í átt að nánara samstarfi ríkja með það að markmiði að ná ýmsum markmiðum sem þau gætu annars ekki náð sjálf. Til þess að ná þessum markmiðum þurftu aðildarríkin að framselja talsverðan hluta valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana. Sú staða er því orðin almennt viðurkennd í þjóðarétti að þrátt fyrir að ríki hafi framselt ákveðna þætti upprunalegs ríkisvalds síns til alþjóðlegra eða yfirþjóðlegra stofnana séu þau áfram fullvalda og

⁸⁰ Ólafur Jóhannesson, „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum“ [1962] *Tímarit lögfræðinga* 1, 14-15.

⁸¹ Gunnar G. Schram, „Framsali ríkisvalds til EB“ í Helgi Sigurðsson (ritstj.), *Ármannsbók: afmælisrit helgað Ármanni Snævarr í tilefni sjötugsafmælis hans 18. september 1989* (Sögufélag 1989) 221.

stjórnskipulega sjálfstæð. Meginástæðan fyrir því er sú að ríkin takmarka handhöfn innlendra aðila á ríkisvaldi með fúsum og frjálsum vilja. Með því að nota fullveldið með öðrum fullvalda ríkjum til þess að ná sameiginlegu markmiði til hagsbóta fyrir þjóðina er í raun verið að virkja fullveldið enn frekar. Ekki sé litið á framsal ríkisvalds sem skerðingu á fullveldinu sem slíku, heldur einmitt styrkingu viðkomandi ríkjabandalags til að ná fram þeim hagsbótum sem því er ætlað að ná. Hann vísar sérstaklega í Evrópubandalagið og segir að þrátt fyrir yfirþjóðleg einkenni þess hafi það sýnt sig að smærri aðildarríki hafi í raun notið góðs af þátttöku í samstarfinu og að þeim hafi tekist betur að koma fram sínum hagsmunamálum.⁸²

Nokkru síðar skrifar hann í bók sinni um stjórnskipunarrétt að forseta sé ekki heimilt skv. 21. gr. stjkskr. að gera samninga sem fara í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar, þrátt fyrir að Alþingi veiti einnig samþykki sitt. Þeir samningar sem skerði fullveldi ríkisins gangi gegn stjórnarskránni, eða ákvæðum 1. og 2. gr. hennar þar sem skýrt er tekið fram hverjir fari með ríkisvaldið. Þessi ákvæði eru því trygging fyrir fullveldi og sjálfstæði Íslands.⁸³ Þá segir orðrétt:

„Með öllu yrði því talið óheimilt að afsala einhverjum hluta ríkissvæðisins til erlendra aðila eða framselja einhvern hluta ríkisvaldsins í hendur annarra, t.d. með samningum um að Ísland yrði hluti af sambandsríki eða yfirþjóðlegum samtökum með slíkum lögfylgjum.“⁸⁴

Hann heldur áfram og fjallar um að íslenska ríkið hafi tekið þátt í ýmis konar alþjóðasamstarfi og að ekki hafi verið talið að samstarfið hafi brotið gegn þessum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Hann nefnir Sameinuðu þjóðirnar og Öryggisráðið, varnarsamninginn við Bandaríkin og aðild Íslands að NATÓ, að allir þessir samningar hafi ekki brotið í bága við ofangreind atriði, en útskýrir það ekki frekar. Þá hafi Ísland viðurkennt bindandi lögsögu Mannréttindadómstóls Evrópu. Hann réttlætir þessa samninga þannig að úrlausnir þessara stofnana binda aðeins ríkið sjálft en ekki einstaklinga eða lögaðila innan ríkisins.⁸⁵

Bent er á að fyrri skrif Gunnars sem fjallað er um koma fram áður en samningur um Evrópska efnahagssvæðið tekur gildi, en seinni skrifin þegar sami samningur hafði verið í gildi í nokkur ár. Þá var Evrópubandalagið á þessum tíma einnig í mikilli mótun og enn óljóst

⁸² Gunnar G. Schram, „Framsál ríkisvalds til EB“ í Helgi Sigurðsson (ritstj.), *Ármannsbók: afmælisrit helgað Ármanni Snævarr í tilefni sjötugsafmælis hans 18. september 1989* (Sögufélag 1989) 246.

⁸³ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 2004) 386.

⁸⁴ Sama heimild 386-387.

⁸⁵ Sama heimild 387.

hversu víðtækt það samstarf yrði. Það má velta því upp hvort verið sé að reyna að draga línu annars vegar á milli þeirra samninga sem íslenska ríkið hafði þegar stofnað til og hins vegar Evrópubandalagsins, og að með aðild að því síðarnefnda væri gengið of langt í framsali á valdheimildum ríkisins. Þó er enginn lagalegur munur. Á grundvelli áður nefndrar meginreglu í þjóðarétti eru öll fullvalda ríki jafn fullvalda, enda er fullveldishugtakið ekki tengt við stuðul, þannig að fullveldið minnki t.d. við framsal valdheimilda en aukist við aðrar athafnir.⁸⁶

Björg Thorarensen hefur einnig fjallað mikið um þessi álitamál í skrifum sínum, og telur að fullveldi sé mikilvæg undirstaða stjórnskipunar ríkisins. Hún leggur áherslu á að merking fullveldishugtaksins í stjórnskipunarrétti sé innra fullveldi, og að æðsta stjórn ríkisins sé í höndum innlendra valdhafa sem taldir eru upp í 2. gr. stj.skr. Þar af leiðandi þurfi sérstaka heimild í stjórnarskrá til að heimila frávík, sér í lagi ef frávikið er veigamikið. Hún telur að stjórnarskrárgjafinn geti gengið frá málum þannig að æðstu handhöfum ríkisvalds sé heimilt að gera samninga sem deila fullveldinu með öðrum ríkjum. Með því sé hægt að fela alþjóðastofnun, sem starfar á grundvelli þjóðréttarsamnings, vald til þess að taka bindandi ákvarðanir, bæði gagnvart ríkinu sjálfu, en einnig einstaklingum og lögaðilum. Varðandi venjuhelguðu regluna sem fjallað er um hér að framan og skilyrðin fyrir henni telur hún að ekki hafi myndast stjórnskipunarvenja, þar sem slík regla víki í grundvallaratriðum frá stjórnskipun ríkisins og reglum um meðferð ríkisvalds.⁸⁷ Hún telur þó að skapast hafi venjuhelguð regla um skýringu á stjórnarskránni og að Alþingi hafi með henni ákvæðið svigrúm á grundvelli pólitísks hlutverks síns til þess að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar með þeim hætti að hún takmarki ekki möguleika Íslands í samstarfi við önnur ríki. Þetta svigrúm er þó takmörkunum háð og fellst Björg á þau skilyrði fyrir framsali valdheimilda ríkisins sem rakin eru hér að framan en telur þau of almenn. Hún bætir því við að hún telji framsal löggjafarvalds og dómsvalds veigameira en framsal framkvæmdarvalds. Þá telur hún að strangari kröfur þyrfti að gera ef framselja ætti heimildir til ákvarðanatöku gagnvart einstaklingum og lögaðilum innan ríkisins heldur en ef ákvarðanir alþjóðastofnana gætu aðeins bundið stjórnvöld. Að lokum tekur hún fram að gera verði kröfu um að íslenska ríkið fái þátttökurétt í þeim alþjóðastofnunum sem fara með valdheimildir og að önnur aðildarríki framselji samsvarandi valdheimildir, þ.e. að það ríki gagnkvæmni. Við mat á því hversu

⁸⁶ Bjarni Már Magnússon og Finnur Ingólfsson. *Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar (Háskólinn í Reykjavík)* 12.

⁸⁷ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, (Bókaútgáfan Codex 2015) 160-162.

víðtækt framsal valdheimilda ríkisins sé heimilt innan marka stjórnarskrárinnar telur hún að meta þurfi alla þessa þætti saman til þess að fá heildarmynd af umfangi framsalsins og taka ákvörðun út frá því.⁸⁸

Davíð Þór Björgvinsson hefur bent á að fullveldishugtakið sé oft notað til þess að höfða til þjóðerniskenndar fólks og með því verði hugtakið gildishlaðið og þar af leiðandi sé snúið að beita því í lögfræðilegri umræðu. Sem dæmi um þetta nefnir hann að ýmsir fræðimenn haldi því fram að allir þjóðréttarsamningar feli að einhverju leyti í sér skerðingu á fullveldinu, einkum vegna þess að með samningum við önnur ríki eða alþjóðastofnanir takmarki ríki svigrúm sitt til athafna. Aftur á móti

“er því haldið fram að mörg markmið, sem telja má sammannleg og samþjóðleg, náist mun betur í samstarfi við aðra og á grundvelli samninga og þannig geti takmörkum fullveldis, ef svo ber undir, aukið pólitískan, efnahagslegan og hernaðarlegan styrk, sem aftur er brjóstvörn fullveldis”.⁸⁹

Telur hann fullveldið deilanlegt, rétt eins og Björg, og tekur sem dæmi að ríkisvaldið sé þrískipt og að valdheimildirnar skiptast á fleiri stofnanir og embætti innan ríkisins. Þar af leiðandi sé fullveldið deilanlegt og því sé hægt að líta sem svo á að ríki geti einnig framselt hluta valdheimilda sinna til alþjóðastofnana en samt verið fullvalda.⁹⁰

Hvað varðar framsal ríkisvalds telur hann að löggjafinn hafi heimild, að ákveðnu marki, til þess að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Eins og að framan er rakið lagði Davíð Þór fram lýsingu á óskráðri venjuhelgaðri reglu sem hafi myndast varðandi framsal ríkisvalds og eru skilyrðin fyrir valdframsali nefnd í kaflanum hér á undan.

Þá benti Davíð Þór á að sagan á Íslandi afsanni þá þröngu skilgreiningu á fullveldishugtakinu að það sé ódeilanlegt. Ísland varð „frjálst og fullvalda ríki“ með sambandslögunum frá 1. desember 1918. Á þeim degi er þess minnst að íslenska ríkið varð fullvalda. Þrátt fyrir það fóru Danir áfram með utanríkismál Íslands í umboði Íslendinga samkvæmt 7. gr. laganna, og æðsti dómstóll ríkisins var Hæstiréttur Danmerkur samkvæmt 10. gr. Það er því ákveðin þversögn fólgin í því að halda því fram að með því að gera þjóðréttarsamninga sem fela

⁸⁸ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. (Bókaútgáfan Codex 2015) 146-147.

⁸⁹ Davíð Þór Björgvinsson, „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“ í Viðar Már Matthíasson (Ritsstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV. Lagadeild* (Háskólaútgáfan 2003) 214-215.

⁹⁰ Sama heimild 215-216.

alþjóðlegum og yfirþjóðlegum stofnunum hluta af ríkisvaldi, t.d. framsali á hluta framkvæmdavalds og dómsvalds, afsali ríki sér þar með fullveldi sínu.⁹¹

Davíð Þór byggir á því að sambandslagasamningurinn frá 1918 hafi verið fyrsti þjóðréttarsamningurinn sem Ísland gerði sem fullvalda ríki, og ráðamenn talið hagsmunum ríkisins í utanríkis – og varnarmálum betur borgið ef þessi mál væru áfram í umsjá Dana. Þrátt fyrir þetta framsal lýstu Danir því yfir að Ísland væri fullvalda ríki og þrátt fyrir að allar valdheimildir ríkisins væru ekki á hendi innlendra aðila, var talið að Ísland væri fullvalda.

Eins og fram hefur komið felst í sjálfsákvörðunarrétti þjóðarinnar að þjóðin er stjórnarskrárgjafinn. Í fullveldinu felst því að Íslendingar geta breytt stjórnarskránni til að tryggja samræmi við þjóðréttarsamninga, hægt er að ná samkomulagi um breytingar á samningum í sama tilgangi og hægt er að segja samningum upp ef ljóst er að aðrar leiðir reynast ekki færar.⁹²

Í ljósi þessa telur Davíð Þór að hægt sé að ræða lögfræðilega um þjóðréttarsamninga og heimildir til framsals ríkisvalds án þess að nota hugtakið fullveldi. Hann telur einnig að í samræmi við þetta væri einnig hægt að draga þá ályktun, að í þeirri forsendu stjórnarskrárinnar að Ísland sé fullvalda ríki, felist ekki sjálfkrafa að ekki megi framselja í vissum mæli einstakar valdheimildir ríkisins út fyrir landsteinana án sérstakrar heimildar í stjórnarskránni sjálfri.⁹³

Þessi afstaða er önnur og frjálslýndari en sú sem lýst er hér að framan hjá Gunnari G. Schram og Ólafi Jóhannessyni, og meira í takt við skoðanir Einars Arnórssonar og Bjarna Jónssonar frá Vogu.

Þrátt fyrir óljósa hugtakanotkun í þjóðfélagsumræðu um fullveldi og framsal ríkisvalds þá er það nokkuð ljóst af yfirferð þessari að fræðimenn í seinni tíð eru almennt sammála um inntak fullveldis og þróun þess á síðustu áratugum. Í þröngri skilgreiningu á fullveldishugtakinu er tekið fram að ríki deili ekki völdum á sínu landsvæði *nema* að þau ákveði sjálf með lögsmætum hætti að gera það. Það er grundvallaratriðið í allri þessari umræðu, að í fullveldinu felist frelsi ríkja til að ákveða sjálf hvaða samninga þau vilja gera, það neyðir enginn ríki til þess að taka þátt í alþjóðasamstarfi, en flest þeirra velja sér að gera

⁹¹ Davíð Þór Björgvinsson, „EES og framsal ríkisvalds“ í Davíð Þór Björgvinsson (ritstj.), *Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur, 9. júní 2000* (Orator 2000) 78-79.

⁹² Davíð Þór Björgvinsson, „EES og framsal ríkisvalds“ í Davíð Þór Björgvinsson (ritstj.), *Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur, 9. júní 2000* (Orator 2000) 79.

⁹³ Davíð Þór Björgvinsson, „EES og framsal ríkisvalds“ í Davíð Þór Björgvinsson (ritstj.), *Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur, 9. júní 2000* (Orator 2000) 79.

það, vegna þess að það eykur efnahagslega hagsæld og frið og gerir ríkjum kleift að ná markmiðum sameiginlega sem ella hefðu ekki náðst hjá hverju ríki fyrir sig.

Fræðilega má hugsa sér að ríki hafi framselt svo stóran hluta af valdheimildum sínum til alþjóðastofnana eða stjórnvalda í öðru ríki, að það teljist í raun ekki lengur fullvalda. Dæmin sýna þó að ríki getur talist fullvalda þrátt fyrir að það hafi ekki allar valdheimildir sínar í eigin hendi, samanber stöðu Íslands árið 1918, auk þess sem sjaldan er því haldið fram að aðildarríki Evrópusambandsins séu ekki fullvalda, þrátt fyrir víðtækt framsal þeirra á valdheimildum til yfirþjóðlegra stofnana sambandsins.⁹⁴

Þetta rennir stoðum undir það sjónarmið að það sé beiting á fullveldinu að skuldbinda sig en ekki afsal á fullveldi, og erfitt er að færa lögfræðileg rök fyrir því að hætta sé á að ríki missi fullveldi sitt með því að taka þátt í alþjóðasamstarfi.

Í næsta kafla verður farið yfir alla helstu þjóðréttarsamninga sem íslenska ríkið hefur gert í gegnum tíðina og fela í sér einhverskonar framsal á ríkisvaldi. Hver og einn þeirra verður skoðaður og það greint hvernig og að hve miklu leyti ríkisvald hefur verið framselt. Þannig er hægt að leggja mat á hvort að framsalið sé orðið svo víðtækt að það hafi að einhverju leyti áhrif á fullveldi ríkisins.

⁹⁴ Sama heimild 78-79.

5. ÞJÓÐRÉTTARSAMNINGAR

5.1. Þjóðréttarsamningar – yfirlit

Þjóðréttarsamningur hefur verið skilgreindur sem samningur milli ríkja, eða milli ríkja og annarra þjóðréttaðila, þ.e. þeirra sem geta farið með réttindi og skyldur að þjóðarétti. Þeir eru mikilvægasta réttarheimild þjóðaréttarins, ásamt þjóðréttarvenjum. Þeim er ætlað að skapa réttindi og skyldur til handa samningsaðilum og almennt binda þeir aðeins samningsaðilana.⁹⁵ Grundvöllur þjóðréttarsamnings er að hlutaðeigandi ríki samþykki að gangast undir ákvæði hans. Ein meginréttarheimildin um gerð þjóðréttarsamninga, gildi, túlkun og möguleg endalok þeirra er Vínarsamningur um milliríkjasamninga frá 1969. Ísland er ekki aðili að Vínarsamningnum, en þrátt fyrir það hefur hann verið talinn bindandi að þjóðarétti vegna þess að þeir eru fyrst og fremst lögfesting á venjurétti.⁹⁶

Hér á eftir verður fjallað um helstu þjóðréttarsamningana sem íslenska ríkið hefur gert við önnur ríki eða alþjóðastofnanir, og kannað hvort og þá að hve miklu leyti valdheimildum ríkisins hafi verið framselt út fyrir landsteinana.

⁹⁵ Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2011) 43-44.

⁹⁶ Sama heimild 83.

5.2. Sameinuðu þjóðirnar⁹⁷

Sameinuðu þjóðirnar⁹⁸ voru stofnaðar árið 1945 við lok seinni heimsstyrjaldarinnar. Þann 26. júní 1945 undirrituðu fulltrúar 50 þjóða sáttmála hinna Sameinuðu þjóða (*e. Charter of the United Nations*) og tók hann gildi þann 24. október það ár.

Sáttmálinn er þjóðréttarsamningur og var tilgangurinn með stofnun bandalagsins að skapa vettvang fyrir samstarf fullvalda ríkja um tiltekin markmið og að stuðla að varanlegum friði í heiminum. Samstarfið átti einnig að fara fram án þess að til kæmi framsal á ríkisvaldi til stofnana samtakanna.⁹⁹

Markmið SP koma skýrt fram í 1. gr. stofnsáttmálans, þ.e. varðveisla heimsfriðar og öryggis, efling vinsamlegrar sambúðar á milli þjóða, vinna að vernd mannréttinda og alþjóðasamvinna um lausn alþjóðavandamála efnahagslegs-, félagslegs-, menningarlegs - og mannúðarlegs eðlis.¹⁰⁰

Stofnsáttmálinn byggir á ákveðnum grundvallarreglum sem fylgja verður við framkvæmd markmiða hans. Þessar grundvallarreglur er að finna í 2. gr. sáttmálans. Sem dæmi um þær má nefna meginreglu í 3. mgr. um friðsamlega lausn deilumála og í 4. mgr. er kveðið á um skylduna til að varast beitingu valds eða hótun þar um í samskiptum við önnur ríki. 5. mgr. felur í sér skyldu aðildarríkja til að aðstoða við framkvæmd sáttmálans og 7. mgr. kemur í veg fyrir afskipti SP af innanríkismálum aðildarríka, að því undanskildu að reglan skuli ekki hindra framkvæmd þvingunaraðgerða skv. 7. kafla stofnsáttmálans.

Aðalstofnanir SP eru tilteknaðar í 7. gr. stofnsáttmálans; Öryggisráðið, allsherjarþing, skrifstofa aðalritara, efnahags- og félagsmálaráð, gæsluverndarráð og Alþjóðadómstóllinn.

Ísland gerðist aðili þann 19. nóvember 1946. Alþingi hafði með þingsályktun veitt ríkisstjórninni heimild til þess að sækja um aðild að bandalagi hinna sameinuðu þjóða fyrir Íslands hönd og takast á hendur þær skyldur sem ríki tekur á sig samfara þátttöku í bandalaginu.¹⁰¹

⁹⁷ Hluti þessa kafla er unninn upp úr ritgerð höfundar, Framsal ríkisvalds á fyrsta áratug eftir lýðveldisstofnun á Íslandi; þjóðréttarlegar skuldbindingar og viðhorf til þeirra.

⁹⁸ Hér eftir Sameinuðu þjóðirnar eða SP.

⁹⁹ Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2011) 190.

¹⁰⁰ Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2011) 190.

¹⁰¹ Alþt. 1946, AB, 1.

Gunnar Thoroddsen þingmaður og prófessor og Einar Arnórsson fyrrum hæstaréttardómari voru fengnir til þess að skrifa greinargerð fyrir þingið til þess að leggja mat á hvers konar þjóðréttarlegar skuldbindingar fælust í aðild að Sp.¹⁰²

Helstu niðurstöður þeirra voru að aðilar að bandalaginu halda fullveldi sínu, en leggja á sig ýmiss konar skuldbindingar og að þær fyrirferðamestu væru varðandi öryggisráðið. Þeir listuðu upp 18 atriði sem þeir töldu helstu skuldbindingar sem meðlimir í bandalaginu tækju á sig með þátttöku. Auk almennra skuldbindinga sem fjallað er um í upphafsorðum sáttmálans um að lifa í friði og beita ekki vopnavaldi nema í þágu sameiginlegra hagsmuna, treysta trú á mannréttindi og stuðla að bættum lífskjörum eru helstu skuldbindingarnar varðandi öryggisráðið og 43. gr. stofnsáttmálans.

Öryggisráðið ber aðalábyrgð á varðveislu friðar og öryggis og meðlimir bandalagsins samþykkja að Öryggisráðið starfi fyrir þeirra hönd, sbr. 24. gr. stofnsáttmálans. Þá kveður 25. gr. á um að meðlimir fallast á að samþykkja og framkvæma ákvarðanir Öryggisráðsins í samræmi við sáttmálann. Samkvæmt 39. gr. sáttmálans er það Öryggisráðið sem ákveður hvenær eigi að beita ákveðnum aðgerðum, ekki ríkin sjálf. Meðlimum ber því skv. 39. gr. sbr. 25. gr. að hlíta ákvörðunum Öryggisráðsins um það hvenær ógnun við friðinn, friðrof eða árás sé fyrir hendi og til hvaða aðgerða skuli gripið samkvæmt 7. kafla sáttmálans, þá helst 41. og 42. gr. hans. Á Íslandi voru sett lög nr. 5/1969 um framkvæmd fyrirmæla Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna sem viðurkenndu og staðfestu skyldu ríkisins til að hlíta ákvörðunum þess. Auk þess eru löggin staðfesting á þeirri takmörkun á íslensku ríkisvaldi sem felst í skuldbindingum er varða aðild að Sameinuðu þjóðunum.¹⁰³

Öryggisráðið getur ákveðið að beita annað hvort vopnavaldi skv. 42. gr. eða öðrum aðgerðum en vopnavaldi skv. 41. gr. Dæmi um aðrar aðgerðir er að rjúfa viðskipta – eða stjórnmalasambönd við ríki eða slíta samgöngum, með hvers kyns hætti, svo sem á sjó, í lofti, með járnbrautum eða pósti, síma og útvarpi. Öryggisráðið getur því ákveðið aðgerðir af þessu tagi og skorað á meðlimi að framkvæma þessar ráðstafanir. Sem fyrr segir hafa aðildarríkin samþykkt að hlíta ákvörðunum ráðsins, samanber 25. gr. stofnsáttmálans, og þar af leiðandi eru þau skuldbundin að framkvæma þær ráðstafanir sem öryggisráðið ákveður, svo lengi sem þær eru í samræmi við ákvæði sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

¹⁰² Alþt. 1946, A-deild, þskj.1, bls. 2-19.

¹⁰³ Gunnar G. Schram, „Framsál ríkisvalds til EB“ í Helgi Sigurðsson (ritstj.), *Ármannsbók: afmælisrit helgað Ármanni Snævarr í tilefni sjötugsafmælis hans 18. september 1989* (Sögufélag 1989) 247.

Þá getur Öryggisráðið einnig ákveðið að hefja aðgerðir með lofther, sjóher eða landher, eftir því sem það telur nauðsynlegt hverju sinni til að viðhalda eða koma aftur á heimsfriði og öryggi. Sem dæmi um slíkar aðgerðir, auk almennra hernaðaraðgerða, eru aðgerðir á borð við hafnarbann eða ögrun með hersýningum. Ályktanir öryggisráðsins sem eru samþykktar á grundvelli 7. kafla stofnsáttmálans, um aðgerðir vegna ófriðarhættu, friðrofa og árása, eru taldar þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir aðildarríki líkt og fullgildir þjóðréttarsamningar. Aðildarríkjum ber að gera ráðstafanir um að koma þeim í framkvæmd tafarlaust.¹⁰⁴ Þessu til stuðnings hefur verið vísað í 103. gr. stofnsáttmálans, sem kveður á um að ákvæði sáttmálans skulu ganga framur ákvæðum annarra milliríkjasamninga sem ríki er aðili að.¹⁰⁵

Ákvæði 43. gr. stofnsáttmálans fjalla um skyldu einstakra meðlima til þátttöku í aðgerðum þar sem beita á vopnavaldi samkvæmt 42. gr. Þar er því önnur veigamikil skuldbinding. Ákvæðið kveður á um að aðildarríki geri samning við öryggisráðið um að láta því í té herlið, aðstoð og fyrirgreiðslu, t.d. umferðarrétt um landsvæði eða land-og lofthelgi, eins og nauðsynlegt þykir til varðveislu öryggis og heimsfriðar. Þennan samning skal gera að frumkvæði Öryggisráðsins.

Í greinargerð Gunnars og Einars kemur m.a. fram að þessir samningar sem fjallað er um í 43. gr. stofnsáttmálans öðlist ekki gildi fyrr en þeir hafi verið fullgiltir af hálfu viðkomandi ríkis. Hvað Ísland varðar, þá þyrfti undirskrift af hendi forseta Íslands og ráðherra. Ef um væri að ræða kvaðir á landi, landhelgi eða lofthelgi, þyrfti samþykki Alþingis sömuleiðis, í samræmi við 21. gr. stjkskr. Þá töldu þeir Gunnar og Einar að ef til slíkra samninga kæmi, væru íslenska ríkið og Öryggisráðið jafnrétt háir aðilar að lögum. Íslenska ríkinu væri því í raun ekki skylt að verða við öllum óskum Öryggisráðsins um hvers kyns aðstoð, heldur yrði samið við hvert ríki fyrir sig um framlög einstakra ríkja til hernaðaraðgerða á vegum Sp.¹⁰⁶ Þá hélt Gunnar Thoroddsen, annar höfunda greinargerðarinnar, ræðu á Alþingi í tengslum við ákvarðanatöku um aðild að sameinuðu þjóðunum. Þar áréttaði hann að 43. gr. stofnsáttmálans fæli ekki í sér skuldbindingu íslenska ríkisins til þess að veita bandalaginu herstöðvar á Íslandi, eins og einhverjir töldu hættu á. Það væri undir hverju einstaka ríki komið að ákveða sjálft og eftir sínum stjórnskipunarlögum, hvers konar aðstoð það væri í stakk búið til þess að láta af hendi.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2011) 195.

¹⁰⁵ Shaw, Malcolm. *International law*. (Cambridge University press, fifth edition 2003) 854.

¹⁰⁶ Alþt. 1946, AB, 15-16.

¹⁰⁷ Alþt. 1946, B-deild, d. 119-122.

Þá er skuldbinding varðandi alþjóðadómstólinn, en með þátttöku í bandalagi sameinuðu þjóðanna verða meðlimir aðilar að samþykktum alþjóðadómstólsins um leið skv. 93. gr. stofnsáttmálans og skuldbinda sig til þess að hlíta úrskurðum hans skv. 94. gr. Af framangreindu má ráða að helstu skuldbindingar með aðild að Sameinuðu þjóðunum varðar Öryggisráðið. Með aðild að Sameinuðu þjóðunum fær Öryggisráðið vald til þess að taka ákvarðanir sem eru bindandi að þjóðarétti, en skuldbinda þó aðeins ríkið til þess að framkvæma eða gera einhvers konar ráðstafanir sem eru í samræmi við sáttmála SP. Í 43. gr. stofnsáttmálans er skuldbinding fyrir ríki að taka þátt í aðgerðum þar sem beita á vopnavaldi á grundvelli 42. gr. sáttmálans. Að lokum er ákveðin skuldbinding fólgin í því að samþykkja að hlíta úrskurðum Alþjóðadómstólsins samkvæmt 93. gr. stofnsáttmálans.

Í samræmi við skilgreiningar íslenskra fræðimanna sem raktar eru að framan fellur aðild að SP undir þjóðréttasamninga sem stjórnarskráin heimilar skv. 21. gr. hennar, samanber til dæmis skrif Ólafs Jóhannssonar¹⁰⁸, sem taldi að með samþykki Alþingis gæti íslenska ríkið gerst aðili að alþjóðastofnun sem færi með vald í tilteknum málum, ef ákvarðanirnar væru aðeins skuldbindandi fyrir ríkið. Þessar skuldbindingar varða framsal valdheimilda til stofnana Sameinuðu þjóðanna, þ.e. til Öryggisráðsins og Alþjóðadómstólsins, og þær ákvarðanir sem teknar eru af þessum stofnunum binda aðeins ríkið, en ekki einstaklinga eða lögaðila í ríkjunum. Að þessu virtu er talið að ekki sé um of víðtækt framsal á valdheimildum ríkisins að ræða í tilfalli aðildar að Sameinuðu þjóðunum og framsalið í samræmi við þær heimildir sem stjórnarskráin setur. Áhrif á fullveldið eru engin þar sem það er einn af eiginleikum fullvalda ríkja að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar.

¹⁰⁸ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum*. (1962) Tímarit lögfræðinga 1, 13. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.3.

5.3. Mannréttindasamningar

5.3.1. Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna

Í 1. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1945 kemur fram að eitt helsta markmið þessa nýja bandalags sé að treysta á ný grundvallarmannréttindi og var mannréttindayfirlýsing SP frá 1948 liður í að vinna að því markmiði. Þeir mannréttindasamningar SP sem hafa haft hvað mest áhrif á íslenskan rétt eru mannréttindayfirlýsingin, alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi og alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, báðir frá árinu 1966, alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 1965, samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 1979, samningur gegn pyndingum frá 1984, samningur um réttindi barnsins frá 1989 og samningur um réttindi fatlaðs fólks frá 2006. Þessir samningar hafa allir verið fullgiltir af Íslands hálfu og samningur um réttindi barnsins hefur einnig verið lögfestur með lögum nr. 19/2013.

Allir þessir samningar, auk margra samninga Evrópuráðsins, hafa haft umtalsverð áhrif á þróun íslensks réttar í seinni tíð, en gleggsta dæmið um það hljóta að vera breytingar á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995. Sjónarmið hafa einnig verið uppi um það að mannréttindasamningar standi skör hærra en aðrir þjóðréttarsamningar, og með lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu árið 1994 hafi sá samningur fengið réttarheimildalega stöðu á milli stjórnarskrár og almennra laga, einhvers konar stjórnarskrárgildi. Kann þetta að koma til vegna eðlis mannréttinda almennt, en þetta eru réttindi sem eiga að vernda rétt einstaklings til lífs og þeirra grunnþarfa sem hann þarfnast til að lifa.¹⁰⁹

Undirritun og fullgilding mannréttindasamninga fer fram með sama hætti og annarra þjóðréttarsamninga. Eftir undirritun hafa ríki svigrúm til þess að meta hvort að gera þurfi einhverjar ráðstafanir til þess að ríkið uppfylli skuldbindingar sínar gagnvart samningnum, t.d. hvort að breytinga á lögum sé þörf til þess að landsréttur sé í samræmi við skuldbindingarnar. Í samræmi við 21. gr. stjkskr. þarf að leita samþykkis Alþingis ef þjóðréttarsamningur felur í sér kvaðir á landi eða landhelgi, en venjan er að samþykkis Alþingis sé leitað ef ákvæði milliríkjasamnings leiða til þess að breyta þarf íslenskum lögum.

¹⁰⁹ Sigurður Línal, *Um lög og lögfræði* (Hið íslenska bókmenntafélag 2007) 85.

Þá leggur utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu þess efnis að Alþingi veiti ríkisstjórn heimild til þess að fullgilda samning.¹¹⁰

Í samræmi við tvíeðliskeninguna sem fjallað hefur verið um hér að framan verður að lögfesta mannréttindasamninga til þess að einstaklingar og lögaðilar geti byggt réttindi og skyldur á ákvæðum hans. Þrátt fyrir þetta eru þó mikil tengsl milli þjóðaréttar og landsréttar í íslenskum rétti, og er það viðurkennd túlkunarregla í fræðiskrifum og réttarframkvæmd á Íslandi að við lögskýringu beri að leitast við að skýra ákvæði landsréttar til samræmis við þjóðaréttarlegar skuldbindingar eftir því sem því við verður komið þrátt fyrir að ákvæði samningsins hafi ekki verið formlega leidd í lög eða felld inn í landsrétt með öðrum hætti.¹¹¹ Ein helsta skylda ríkja sem gerast aðilar að mannréttindasamningi er einmitt að tryggja það að ákvæði samningsins hafi gildi á yfirráðasvæði ríkisins. Í þessu felst ekki skylda til þess að lögfesta samninginn í heild sinni, heldur er sú leið oft farin að laga gildandi lagaákvæði að ákvæðum samningsins þannig að gildandi landslög séu í samræmi við ákvæði viðkomandi mannréttindasamnings.¹¹² Oft hefur þó verið talið að íslensk lög fullnægi ákvæðum mannréttindasamnings sem verið er að fullgilda og þá er ekkert aðhafst.

Líkt og fram hefur komið hefur sú lögskýringarregla verið talin gilda í íslenskum rétti að skýra lög til samræmis við þjóðaréttarsamninga.¹¹³ Dómar Hæstaréttar sýna að íslenskir dómstólar hafa teygt sig ansi langt í að túlka landsrétt til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda. Sem dæmi um þetta má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 120/1989 (aðskilnaðardómur), þar sem fulltrúi sýslumanns kvað upp dóm í máli ákærvalds gegn G, en hann vann einnig að lögreglumálum við sýslumannsembættið. Hann fór því í raun bæði með framkvæmdarvald og dómsvald. Hæstiréttur sagði að Ísland hefði skuldbundið sig að þjóðarétti til að fylgja Mannréttindasáttmála Evrópu og samkvæmt einróma ályktun Mannréttindanefndar Evrópu í öðru sams konar máli hafi slík málsmeðferð ekki verið í samræmi við 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans. Því var talið að fulltrúi sýslumannsins hefði átt að víkja sæti. Var dómurinn ómerktur og vísað heim í hérað til nýrrar meðferðar. Þar með vék Hæstiréttur frá fyrri fordæmum sínum í sams konar málum, t.d. Hrd. 77/1985 og Hrd. 273/1986 og skýrði landsrétt til samræmis við ólögfestan Mannréttindasáttmála Evrópu.

¹¹⁰ Sjá t.d. Björg Thorarensen „Stjórnaðskráin og meðferð utanríkismála“ (2007) 3 Úlfjótur, 399,430.

¹¹¹ Davíð Þór Björgvinsson, *Þjóðaréttur og landsréttur* (Reykjavík 2003) 90 og Davíð Þór Björgvinsson, *EES réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006) 169.

¹¹² Sama heimild 344.

¹¹³ Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 1999) 385-386.

Annar grundvallardómur er hrd. 125/2000 (öryrkjadómur), þar sem deilt var um túlkun á 65. og 76. gr. stjkskr. Hæstiréttur vísaði í 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 9. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi við túlkun á þessum stjórnarskrárákvæðum. Eins og áður sagði hafa þessir samningar verið fullgiltir en ekki lögfestir á Íslandi, og er Hæstiréttur því að rökstyðja niðurstöðu sína með ólögfestum þjóðréttarsamningum.

Sérstökum eftirlitsnefndum hefur verið komið á fót sem hafa það hlutverk að fylgjast með að ríki uppfylli þær skyldur sem þau hafa tekið á sig samkvæmt viðkomandi samning. Þessar nefndir eru stofnaðar á grundvelli ákvæða í samningunum sjálfum, til dæmis er mannréttindanefnd starfandi á grundvelli 28. gr. samnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Aðildarríki mannréttindasamnings eiga að skila reglulega skýrslu um hvernig hafi tekist til með að uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum. Þá er einnig valkvæð bókun við samninginn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem heimilar kæruleið til nefndarinnar fyrir einstaklinga sem telja að ríki hafi brotið á réttindum sínum skv. samningnum. Niðurstaða nefndarinnar er þó aðeins álit hennar og er ekki þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir ríkið.¹¹⁴

Helsta skyldan með aðild að mannréttindasamningi er að tryggja að þau mannréttindi sem kveðið er á um í viðkomandi samningi séu virt innan yfirráðasvæði ríkisins. Það er því ekki um framsal valdheimilda ríkisins að ræða með aðild ríkisins að mannréttindasáttmálum Sameinuðu þjóðanna.

5.3.2. Mannréttindasamningar Evrópuráðsins

Mannréttindasamningar Evrópuráðsins eru helst Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 1950, Félagsmálasáttmáli Evrópu frá 1961 og Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1987.

Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE) er víðamesti samningur Evrópuráðsins. Hann tók gildi árið 1953 en síðan þá hafa 14 viðaukar bætt við hann, þar af sex sem hafa bætt efnislegum réttindum við samninginn. Forseti Íslands fullgilti samninginn þann 19. júní 1953 í samræmi við 21. gr. stjkskr. auk þess sem fengið var samþykki Alþingis með þingsályktun.¹¹⁵

Sáttmálinn er frábrugðinn öðrum þjóðréttarsamningum að því leyti að hann á að veita bæði aðildarríkjum og einstaklingum aðgang að alþjóðlegum stofnunum til að fá leyst

¹¹⁴ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 2008) 78-79.

¹¹⁵ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj.105 – 102. mál. Almennar athugasemdir, 5. hluti.

úr því hvort að samningsríki hafi brotið ákvæði samningsins. Þannig skuldbinda þau sig gagnvart hvert öðru að tryggja það að hver sá sem dvelur innan yfirráðasvæðis aðildarríkis geti leitað úrræða á alþjóðlegum vettvangi á grundvelli sáttmálans ef hann telur að ríki hafi brotið á sér gegn ákvæðum sáttmálans. Önnur aðildarríki að MSE og einstaklingar geta kært íslenska ríkið fyrir brot á MSE og er úrlausn í málinu bindandi fyrir ríkið að þjóðarétti.¹¹⁶

Eftirlitskerfi það sem komið var á fót til að tryggja það að aðildarríki uppfylltu skyldur sínar samkvæmt sáttmálanum er með því skilvirkasta sem þekkist í heiminum á þessu sviði. Það gengur mun lengra en sambærileg eftirlitskerfi samkvæmt mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna sem greint hefur verið frá. Tveimur stofnunum var komið á fót í upphafi, Mannréttindanefnd Evrópu og Mannréttindadómstól Evrópu. Þar að auki fékk ráðherranefndin, sem er æðsta stofnun Evrópuráðsins, það hlutverk að hafa eftirlit með fullnustu dóma dómstólsins. Fyrst um sinn var valkvætt að samþykkja lögsögu dómstólsins en með 11. viðauka við sáttmálann var mannréttindanefndin og fyrri dómstóll lögð niður, nýr Mannréttindadómstóll stofnaður og það varð skylda ríkis að samþykkja lögsögu hans varðandi kærur frá einstaklingum. Samkvæmt 19. gr. MSE á dómstóllinn að tryggja að aðildarríki standi við þær skuldbindingar sem þau hafa tekið á sig með aðild að sáttmálanum. Því getur dómstóllinn kveðið upp þjóðréttarlega bindandi dóma um hvort að ríki hafi brotið gegn ákvæðum mannréttindasáttmálans.¹¹⁷ Dómstóllinn hefur úrræði á borð við að dæma sanngjarnar bætur til þess sem brotið beindist að skv. 41. gr. og skyldu samningsaðila skv. 46. gr. að hlíta endanlegum dómi dómstólsins í öllum málum sem þeir eru aðilar að.

Þegar MSE var fullgiltur árið 1953 var ekki talið að breyta þyrfti íslenskum lögum til þess að uppfylla þá skyldu aðildarríkis að þau mannréttindi sem ákvæði samningsins kváðu á um væru tryggð einstaklingum. Eftir því sem árin liðu frá gildistöku samningsins skýrðust efnisinntök ákvæða hans og breyttust að einhverju leyti við túlkun mannréttindanefndarinnar og mannréttindadómstólsins. Þá hafði íslenskum lögum einnig margoft verið breytt til samræmis við sáttmálann, en í upphafi tíunda áratugarins var talið að íslensk lög tækju ekki nægilega vel á mörgum þeim réttindum sem tryggð eru í sáttmálanum og því var ákveðið að lögfesta sáttmálann á Íslandi með lögum nr. 62/1994.

¹¹⁶ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj.105 – 102. mál. Almennar athugasemdir, 2. hluti.

¹¹⁷ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur mannréttindi*, (Bókaútgáfan Codex 2008) 85. og Þórdís Ingadóttir, „Sanngjarnar bætur og bindandi áhrif dóma” í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík 2017) 567.

Markmiðið með lögfestingu sáttmálans var að auka réttaröryggi og tryggja enn fremur réttindi einstaklinga. Þá átti einnig að tryggja að einstaklingur gæti byggt á ákvæðum sáttmálans fyrir dómstólum sem gildandi réttarreglum,¹¹⁸ og í 46. gr. samningsins er kveðið á um bindandi áhrif dóma Mannréttindadómstólsins.

Þrátt fyrir þessi markmið og ákvæði 46. gr. samningsins var ákveðið að setja ákvæði 2. gr. laga nr. 62/1994 sem kveður á um að úrlausnir mannréttindanefndar Evrópu, Mannréttindadómstóls Evrópu og ráðherranefndar Evrópuráðsins séu ekki bindandi að íslenskum landsrétti. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 62/1994 kemur fram að þessi grein sé til þess að áréttu að þessar stofnanir sem nefndar eru geti aðeins úrskurðað um hvort að íslenska ríkið hafi staðið við þjóðréttarskuldbindingar sínar samkvæmt sáttmálanum og ef í ljós kemur að það hafi ekki verið gert geti þær úrskurðað að íslenska ríkinu beri að greiða skaðabætur. Þá haggja úrlausnir þessara stofnana ekki íslenskri löggjöf eða dómsúrlausnum og ekki er hægt að fullnægja skaðabótakröfu með aðför hér á landi án þess að fá aðfararheimild fyrir bótakröfunni með dómi fyrir íslenskum dómstól.¹¹⁹ Mannréttindadómstóllinn er því ekki áfrýjunardómstóll og endurskoðar ekki dóm frá innanlandsdómstólum aðildarríkjana, heldur er hlutverk hans að meta hvort aðildarríki hafi brotið þjóðréttarskuldbindingu sína um að tryggja mannréttindi innan yfirráðasvæði síns, og getur hann dæmt bætur úr hendi ríkisins skv. 50. gr. MSE. Fræðilega séð hefur þetta þá þýðingu fyrir einstakling sem vinnur mál gegn íslenska ríkinu fyrir Mannréttindadómstólnum, að hann þarf að höfða annað mál fyrir íslenskum dómstól og krefjast þess að fá greidda þá bótakröfu sem Mannréttindadómstóllinn kvað á um. Raunin er þó sú að fullnusta úrlausna eftirlitsaðila Mannréttinasáttmálans hefur verið góð hér á landi og ekki hefur reynt mikið á 2. gr. laga nr. 62/1994.¹²⁰ Davíð Þór Björgvinsson hefur gagnrýnt umrædda 2. gr. og bent á að ákvæðið skapi ósamræmi annars vegar að landsrétti gagnvart kæranda og hins vegar að þjóðarétti gagnvart aðildarríkjum. Með útfærslu tvíeðliskenningarinnar í greininni og athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð leiði það til þess að íslensk stjórnvöld séu t.d. skuldbundin gagnvart öðrum aðildarríkjum að þjóðarétti að greiða kæranda bætur, en ekki gagnvart kærandanum sjálfum að landsrétti.¹²¹

¹¹⁸ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj. 105 – 102. mál. Almennar athugasemdir, 7.hluti.

¹¹⁹ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj. 105 – 102. mál. Athugasemdir með 2. gr.

¹²⁰ Þórdís Ingaóttir, „Sanngjarnar bætur og bindandi áhrif dóma” í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttinasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík 2017) 590.

¹²¹ Davíð Þór Björgvinsson, „Staða dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum rétti“ (2014) 1 Tímarit Lögréttu 23,30.

Hér er því nokkuð óljóst hvort að um framsal dómsvalds sé að ræða. Allt frá 1958 hafði Ísland gefið út yfirlýsingar þess efnis að ríkið viðurkenndi lögsögu Mannréttindadómstólsins, og síðasta yfirlýsing er frá 1994.¹²² Með því að viðurkenna lögsögu dómstólsins er það viðurkennt að sami dómstóll fari með dómsvald í þeim málum sem heyra undir hann.

Að sama skapi hefur verið talið að ráðamenn þjóðarinnar hafi, á þeim tíma sem verið var að fullgilda samninginn, talið að einstaklingar gætu beitt ákvæðum samningsins að landsrétti.¹²³

Þegar lögfesta átti samninginn árið 1994 var þó skýrt tekið fram, að hvorki væri um framsal framkvæmdavalds né dómsvalds að ræða¹²⁴, heldur færi dómstóllinn aðeins með vald til að meta hvort ríki hafi brotið þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar. Þetta er áhugavert í ljósi þess að í fjórmenningaráliti sem samið var vegna aðildar Íslands að EES-samningnum ári áður, var talið í lagi að hluta dómsvalds væri framselt til alþjóðlegra stofnana þar sem það hafði tíðkast að gera það áður, og helsti rökstuðningurinn er framsalið til Mannréttindadómstólsins.¹²⁵ Nánar verður fjallað um EES-samninginn síðar í ritgerðinni. Erfitt er að henda reiður á hver nákvæm ástæða hafi verið fyrir því að lögfesta ákvæði 2. gr. laga nr. 62/1994. Það er snúið að lögfesta ákvæði sem fjallar um bindandi áhrif dóma og heita því að hlíta endanlegum dómi dómstólsins í hverju máli sem ríkið er aðili að, en á sama tíma lögfesta ákvæði sem kveður á um að sömu dómur séu ekki bindandi að landsrétti. Þrátt fyrir óljós svör um framsal dómsvalds hefur það ekki áhrif á fullveldi Íslands, sama hvort um framsal dómsvalds er að ræða eða ekki. Íslenska ríkið nýtir rétt sinn til að taka þátt í alþjóðasamstarfi á grundvelli fullveldis síns og grefur ekki undan því þrátt fyrir að hluti dómsvalds sé í höndum alþjóðadómstóls.

¹²² Þórdís Ingadóttir, „Samngjarnar bætur og bindandi áhrif dóma” í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík 2017) 587.

¹²³ Sama heimild 588.

¹²⁴ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj. 105 – 102. mál. Almennar athugasemdir með frumvarpi.

¹²⁵ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

5.4. Norður – Atlantshafsbandalagið

Norður-Atlantshafsbandalagið (hér eftir NATO), er hernaðar - og varnarbandalag. Það var stofnað árið 1949 og var Ísland eitt af stofnríkjum þess. Aðild Íslands að bandalaginu verður helst rakin til þess hve hernaðarlega mikilvægt landið var talið vera, en staðsetning landsins var talin hentug til árása á Sovétríkin ef til átaka kæmi.¹²⁶ Þá var þátttaka Danmerkur og Noregs einnig lykilatriði í ákvörðun Íslands. Tilgangurinn með stofnun NATO var í raun þríþættur; að aftra útpenslustefnu Sovétríkjanna, koma í veg fyrir endurvakningu þjóðernislegrar hernaðarstefnu í Evrópu eins og hafði gerst í seinni heimsstyrjöldinni og að efla samþættingu evrópskra stjórn mála.¹²⁷

NATO var stofnað á grundvelli 51. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem kveður á um að ákvæði sáttmálans takmarki ekki rétt ríkis til sjálfsvarnar, eitt og sér eða með öðrum ríkjum. Stofnríkin töldu öryggisráð Sameinuðu þjóðanna ekki hafa staðið undir væntingum. Það var því vilji meðal stofnríkja NATO að auka samvinnu á sviði varnarmála til þess að tryggja sem best öryggi ríkjanna sökum vaxandi spennustigs í heiminum.¹²⁸

Alþingi veitti samþykki sitt til samningsgerðarinnar með þingsályktun þann 30. mars 1949.¹²⁹ Meginmarkmið bandalagsins er að vera reiðubúið vopnuðum átökum, og árás á eitt aðildarríki þýðir árás á þau öll. Þetta meginmarkmið er kjarninn í 5. gr. stofnsáttmála NATO, eða Washington samkomulagsins og helsta þjóðréttarlega skuldbindingin sem aðildarríkin taka á sig með þátttöku í bandalaginu. Aðrar veigaminni skuldbindingar eru helst að finna í 3. og 9. gr. sáttmálans. Bandaríkin sáu að mestu leyti um að framfylgja þessum skuldbindingum fyrir Íslands hönd í fyrstu. Framlag Íslands í þessum efnunum var helst að leggja til landsvæði og þá aðstöðu sem Bandaríkjaher hafði til umráða hér á landi eftir að þeir tóku við vörnum landsins af Bretum og eftir að varnarsamningurinn var undirritaður árið 1951.¹³⁰

Í 3. gr. stofnsáttmálans er kveðið á um að aðildarríki, bæði sjálf og sameiginlega, skuldbindi sig til að halda áfram að viðhalda og bæta getu sína til að verjast vopnaðri árás.

¹²⁶ Sigurjón Njarðarson og Bjarni Már Magnússon, „Meintur fyrirvari Íslands við 5. gr. Norður-Atlantshafssamningsins“ (2016) 12 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla, 67, 68-69.

¹²⁷ NATO, „A short history of NATO“ (*NATO, e.d.*) <

https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm?selectedLocale=en > skoðað 3. apríl 2018.

¹²⁸ Sigurjón Njarðarson og Bjarni Már Magnússon, „Meintur fyrirvari Íslands við 5. gr. Norður-Atlantshafssamningsins“ (2016) 12 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla, 67, 68-69.

¹²⁹ Alþt. 1949, A-deild, þskj. 499 – 177. mál.

¹³⁰ Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn* (Vaka Helgafell 2002) 271.

Í 9. gr. stofnsamningsins er fjallað um Norður-Atlantshafsráðið sem sett skuli á stofn. Ráðið ákveður stefnu bandalagsins og tekur allar meiriháttar ákvarðanir sem tengjast stjórnmalalegri hlið NATO. Allar þær ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi ráðsins hafa sama vægi óháð því hverjir sitja fundina, en það getur verið misjafnt, hvort sem er þjóðhöfðingja ríkis eða fulltrúar fastanefnda.¹³¹ Ráðið fer því með ákveðið vald sem bindur aðildarríkin. Á grundvelli 9. gr. stofnsáttmálans hafa einnig verið settar á stofn alls kyns undirnefndir, svo sem herráð og ýmsar nefndir tengdar friðarverkefnum. Skuldbindingar þær sem felast í 3. og 9. gr. verða aðeins taldar sem hefðbundið milliríkjasamstarf og ekki þannig að um framsal á valdheimildum ríkisins sé að ræða.

Eins og áður hefur komið fram er kjarni bandalagsins í 5. gr. stofnsamningsins, sem kveður á um að aðildarríki skuldbindi sig til að koma hvert öðru til aðstoðar ef ráðist er á eitt þeirra, eða áráð á eitt þýðir áráð á þau öll.¹³² Í því felst í raun ekki einungis beiting vopnavalds, heldur skulu aðildarríki grípa til aðgerða undir eins til þess að koma aftur á friði og varðveita frið og öryggi á Norður-Atlantshafssvæðinu. Orðalagið gefur til kynna að hverju ríki sé frjálst að ákveða hvaða aðgerða það grípur til, en að til einhverra aðgerða verði að grípa til. Þó er rétt að minnast á 4. gr. samningsins sem kveður á um að ríkjum sé skylt að hafa með sér samráð á vettvangi Norður-Atlantshafsráðsins, sbr. 9. gr. stofnsáttmálans, og getur hvaða aðildarríki sem er virkjað 4. gr. ef það telur að verið sé að ógna yfirráðasvæði ríkisins, pólitísku sjálfstæði eða öryggi þess á einhvern hátt. Er þá fjallað um viðkomandi mál hjá Norður-Atlantshafsráðinu og umræða á þeim vettvangi getur hugsanlega leitt til sameiginlegrar ákvörðunar eða aðgerðar af hálfu bandalagsins. Aðildarríkin verða að hafa aðalmarkmiðið í huga sem er að koma friði og öryggi á á svæðinu á nýjan leik. Norður-Atlantshafsráðið sendir aðeins frá sér yfirlýsingar sem hafa fengið einróma samþykki og eru aðildarríkin hvött til að bregðast við þeim aðstæðum sem upp koma hjá því ríki sem hefur virkjað ákvæðið.¹³³ Norður-Atlantshafsráðið getur því ekki tekið ákvarðanir sem binda íslenska ríkið nema að fulltrúar Íslands í ráðinu samþykki það.

Miklar umræður og deilur áttu sér stað hér á landi vegna mögulegrar aðildar Íslands að NATO, einkum vegna sérstöðu landsins, hér var herlaus þjóð sem vildi lifa í friði við aðrar

¹³¹ NATO, „The North Atlantic Council“ (Brussel 11. nóvember 2014)

<http://www.nato.int/cps/sv/natohq/topics_49763.htm> skoðað 3. apríl 2018.

¹³² NATO, „collective defence“ (Brussel 11. nóvember 2014)

<http://nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm?selectedLocale=en> skoðað 3. apríl 2018.

¹³³ NATO, „The consultation process and Article 4“ (Brussel 17. mars 2016)

<https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> skoðað 3. apríl 2018.

þjóðir. Hlutleysisstefna ríkisins hafði verið lykilatriði allt frá því að ríkið varð fullvalda árið 1918, en samkvæmt 19. gr. sambandslaganna frá 1918 áttu Danir að tilkynna erlendum ríkjum að Ísland lýsti yfir ævarandi hlutleysi. Því vildu Íslendingar gera fyrirvara við 5. gr. samningsins í ljósi þessarar sérstöku stöðu landsins. Fyrirvarinn átti að felast í því að Íslendingar myndu ekki stofna her, fara með hernaði gegn öðru ríki eða vera með erlendan her hér á landi á friðartímum. Bjarni Benediktsson, þáverandi utanríkisráðherra, nefndi möguleikann á gerð fyrirvarans við bandaríska ráðamenn á fundi í Bandaríkjunum í mars 1949.¹³⁴ Var því hafnað með þeim rökum að ef eitt ríki gerði fyrirvara færu önnur ríki að gera það líka. Tekið var fram að sérstaða Íslands væri öllum aðildarríkjum kunn og yrði hún virt og líklegasta niðurstaðan varðandi skuldbindingar Íslands vegna 5. gr. væri sú að Íslendingar þyrftu að láta af hendi aðstöðu fyrir her líkt og var hér í seinni heimsstyrjöldinni.¹³⁵ Tveimur árum eftir undirritun stofnsáttmála NATO var bandaríski herinn þó kominn aftur til Íslands með varnarsamningi á grundvelli Norður-Atlantshafsbandalagsins. Með því var bandaríski herinn kominn með aðstöðu á Íslandi á friðartímum.

Af framangreindu verður að telja ljóst að Íslenska ríkið sé alveg jafn skuldbundið 5. gr. sem og öðrum ákvæðum stofnsáttmála NATO eins og önnur ríki. Norður-Atlantshafssamstarfið er hefðbundið milliríkjasamstarf sem skuldbindur aðeins ríkið en ekki þegna þess, þ.e.a.s. hefur ekki bein áhrif á borgara ríkisins. Aflað var samþykkis Alþingis fyrir undirritun samningsins með þingsályktun í samræmi við 21. gr. stjskr., en ljóst var að í samningnum gæti falist kvaðir á landi eða landhelgi, t.d. með því að láta aðstöðu fyrir her á landi eða annað slíkt. Framsal valdheimilda ríkisins er ekki viðamikil; það varðar helst 3. og 5. gr. stofnsáttmálans, þannig að ríkið skuldbindur sig til þess að bregðast við árásum á aðildarríki NATO með einhverjum hætti. Aðildarríkin eiga að ákveða sjálf hvers konar aðgerðum þau eru tilbúin að beita, þó með takmörkunum skv. 4. gr. og 9. gr. um samráð við Norður-Atlantshafsráðið og einróma samþykki þess. Endanlegt úrskurðarvald er ávallt í höndum íslenskra stjórnvalda og þar af leiðandi er ekki um of víðtækt framsal valds að ræða. Þá hefur samstarfið ekki áhrif á fullveldi ríkisins, enda beiting á fullveldinu að taka þátt í alþjóðasamstarfi.

¹³⁴ Sigurjón Njarðarson og Bjarni Már Magnússon, „Meintur fyrirvari Íslands við 5. gr. Norður-Atlantshafssamningsins“ (2016) 12 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla, 67, 71-72.

¹³⁵ Sama heimild 72.

5.5. Varnarsamningur við Bandaríkin¹³⁶

Eins og áður hefur komið fram fóru Danir með utanríkis - og varnarmál Íslands fram til ársins 1940 þegar Þjóðverjar hernámu Danmörku. Við það féll samkomulagið niður og í kjölfarið hernámu Bretar Ísland þann 10. maí 1940. Fyrsti þjóðréttarsamningurinn um varnarmál var gerður við Bandaríkin árið 1941 þegar bandaríski herinn tók við vörnum landsins af þeim breska. Bandaríski herinn var með hermenn og herbúnað hér á landi fram til árisins 1946. Þá gerðu Ísland og Bandaríkin með sér svokallaðan Keflavíkursamning, en með honum hvarf bandaríski herinn af landi brott, en bandarísk stjórnvöld fengu áfram afnot af Keflavíkurlflugvelli. Þá varð eftir hópur óbreyttra bandarískra borgara sem sinntu ýmsum verkefnum á flugvelli, til dæmis var þeim falið að sinna flugumferðastjórn á flugumferð bandaríska hersins og annað.¹³⁷

Á þessum tíma var því svo komið að landið var varnarlaust, ekkert erlent ríki sá um varnarmál í landinu. Ísland gerðist í framhaldinu eitt af stofnríkjum NATO eins og áður er rakið, en þegar að spennan hélt áfram að vaxa á milli austurs og vesturs með upphafi kalda stríðsins fór Norður-Atlantshafsráðið þess á leit við íslenska og bandaríska ráðamenn að ríkin tvö gerðu með sér samning sem tryggði varnir Íslands og þar með einnig varnir á svæðinu sem Norður-Atlantshafssamningurinn tekur til. Í upphafsorðum varnarsamningsins er tekið fram að Íslendingar geti ekki varið sig sjálfir og að reynslan hafi sýnt að varnarleysið stofni öryggi landsins og nágrennaríkja þess í hættu. Samningurinn hafi því verið gerður samkvæmt þessum tilmælum. Með samningnum kom Bandaríkjaher aftur til Íslands eftir fimm ára fjarveru.¹³⁸ Samningurinn var undirritaður þann 8. maí 1951 af Bjarna Benediktssyni, þáverandi utanríkisráðherra, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, og sendiherra Bandaríkjanna á Íslandi. Sama dag var hann staðfestur af handhöfum forsetavalds og gekk strax í gildi. 24. maí sama ár voru gefin út bráðabirgðalög nr. 65/1951 um lagagildi varnarsamningsins og viðbætið við hann þar sem handhafar forsetavalds féllust á að brýna nauðsyn bæri til að lögfesta samningsákvæðin sbr. 28. gr. stjkskr. Frumvarp til staðfestingar á bráðabirgðalögum um lagagildi varnarsamnings og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eigna þess var svo lagt

¹³⁶ Hluti þessa kafla er unninn upp úr ritgerð höfundar, Framsal ríkisvalds á fyrsta áratug eftir lýðveldisstofnun á Íslandi; þjóðréttarlegar skuldbindingar og viðhorf til þeirra.

¹³⁷ Hannes Jónsson, Íslensk sjálfstæðis og utanríkismál frá landnámi til vorra daga (Félagsmálastofnun, 1989) 229 -235.

¹³⁸ Guðni Th. Jóhannesson. 2007. „Ef kjarnorkusprengja spryngi yfir Reykjavík dæju allir bæjarbúar: loftvarnir og almannavarnir á Íslandi, 1951-1973.“ Saga tímarit sögufélags 45 (2): 7-44.

fram á Alþingi þegar það kom saman haustið 1951.¹³⁹ Miklar umræður sköpuðust um stjórnskipulegt gildi samningsins og er áhugavert að skoða mismunandi sjónarmið varðandi lagalegan grundvöll varnarsamningsins, hvort nóg hafi verið að semja um hann og staðfesta á grundvelli samningsins um Norður-Atlantshafsbandalagið eða hvort þurft hafi að leita eftir nýju samþykki Alþingis á grundvelli 21. gr. stjkskr. Þrátt fyrir þetta hefur það litla þýðingu fyrir gildi samningsins í raun þar sem frumvarpið var afgreitt sem lög og þar með var samþykki Alþingis fyrir samningnum komið. Hörðustu andstæðingar samningsins héldu því fram að um afsal á fullveldi og sjálfstæði ríkisins væri að ræða en aðrir töluðu um þetta sem samstarf og aðstoð við varnir landsins, sem lítil þjóð gat ekki annast sjálf. Þá klotuðu sérnefndir Alþingis um varnarsamninginn í afstöðu sinni um málið, bæði í neðri og efri deild. Meirihluti nefndar efri deildar samþykkti að staðfesta frumvarpið um varnarsamninginn og taldi að íslenska ríkið hefði þegar tekið á sig ákveðnar skuldbindingar með aðild að NATO og að varnarsamningurinn væri eðlileg afleiðing af þeirri aðild. Þessi staðhæfing var þó ekki rökstudd neitt frekar. Þá væri það óafsakanlegt að hafa landið án varna miðað við óstöðugt og viðkvæmt ástand sem uppi var á alþjóðavísu.¹⁴⁰ Minnihluti nefndarinnar í efri deild var hins vegar á öndverðum meiði og taldi að samningurinn hefði ekki verið settur með stjórnskipulega réttum hætti, þar sem samningurinn væri þess efnis að í honum fólust kvaðir á landi og landhelgi. Þannig samninga væri ekki heimilt að gera nema með samþykki Alþingis samkvæmt 21. gr. stjórnarskrár. Þá taldi minnihlutinn að ríki sem hafi falið öðru og margfalt stærra ríki að fara með hervarnir sínar, hafa ekki verið talin fullkomlega fullvalda og sjálfstæð ríki að þjóðarétti.¹⁴¹

Bjarni Benediktsson, þáverandi dómsmálaráðherra, svaraði þessum andmælum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar þannig að sá háttur hafi verið á að samningurinn hafi verið kynntur öllum þingmönnum lýðræðisflokka þriggja¹⁴² áður en samningsgerð lauk og allir hafi samþykkt hann. Samningurinn hafi svo verið undirritaður og birtur. Auk þess hafi í raun ekki þurft sérstakt samþykki Alþingis til þess að varnarsamningurinn yrði talinn gildur þar sem að

¹³⁹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, (Háskólaútgáfan 2004) 381.

¹⁴⁰ Alþt. 1951-52, A-deild, 654.

¹⁴¹ Alþt. 1951-52, A-deild, 745-747.

¹⁴² Talað er um „lýðræðisflokka“ sem Sjálfstæðisflokk, Alþýðuflokk og Framsóknarflokk, sbr. Magnús Kjartansson (Ritstj.), „Utanríkismálanefnd hefur verið óstarfhæf síðan 1951“ *Þjóðviljinn* (Reykjavík 11. nóvember 1958) 1.

nægileg heimild til samningsgerðarinnar hefði fengist með samþykkt aðildar að NATO. Varnarsamningurinn væri aðeins framkvæmd á samningnum um Atlantshafsbandalagið.¹⁴³ Ekki voru allir á eitt sáttir við þessi rök og töluðu andstæðingar bæði í efri og neðri deild þingsins margoft um brot á 21. gr. stjkskr. þar sem Alþingi hafi ekki verið kallað saman.¹⁴⁴ Eins og áður hefur verið fjallað um kveður 21. gr. stjkskr. á um að samþykki Alþingis verði að afla ef samningur við annað ríki felur í sér kvaðir á landi eða landhelgi ríkisins. Kvaðir á landi eða landhelgi hafa verið túlkuð þannig að þar sé átt við takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi, sbr. umfjöllun um 21. gr. stjkskr. í kafla 3.2.2. Ljóst er að samþykki Alþingis var ekki aflað fyrir fram og með því verður að telja að samningurinn hafi ekki verið gerður í samræmi við 21. gr. stjkskr. Þá er varhugavert að lögfesta slíkan samning með bráðabirgðalögum, auk þess sem rök þáverandi ríkisstjórnar um að heimild í stofnsáttmála Norður-Atlantshafsbandalagsins hafi dugað halda engu vatni. Hvergi er þar að finna slíka heimild.

Svo fór að frumvarpið var afgreitt sem lög frá Alþingi 11. desember 1951 og hafði Alþingi þar með veitt samþykki sitt til staðfestingar varnarsamningsins. Lögin voru staðfest nokkrum dögum síðar, gefin út sem lög nr. 110/1951 og samningurinn var í gildi til ársins 2006 eða í 75 ár.

Helstu skuldbindingar Íslands samkvæmt varnarsamningnum eru í 2. gr. samningsins, en ákvæðið kveður á um að Ísland muni afla landsvæðis og aðstöðu fyrir Bandaríkjaher og að Bandaríkjunum beri ekki skylda til þess að greiða gjald fyrir það. Þessi grein felur í sér að Bandaríkjaher fékk úthlutað landsvæði og aðsetur í Keflavík, og er ríkið í raun að afsala sér yfirráðum yfir landssvæði til erlends ríkis. Eins og fram kemur í 2. gr. viðbætis við varnarsamninginn, sem einnig var lögfestur með lögum nr. 110/1951 fóru Bandaríkjamenn með lögsögu og eftirlit yfir þeim sem lutu herlögum í Bandaríkjunum, eftir því sem bandarísk lög heimiluðu. Íslensk stjórnvöld fóru með lögsögu yfir mönnum í bandaríska hernum sem frömdu brot sem framin voru á Íslandi og voru refsiverð samkvæmt íslenskum lögum.

Utanríkisráðherra fór með yfirstjórn á varnarsvæðunum sbr. ákvæði eldri stjórnarráðslaga nr. 73/1969 og reglugerðar nr. 96/1969 um verkaskiptingu milli ráðuneyta, en lögregluvald og almenn yfirráð voru í höndum Bandaríkjamanna. Hér verður að telja að um víðtækt framsal á valdheimildum ríkisins sé að ræða. Eins og áður hefur komið fram er oft talað um fjögur skilyrði fyrir því að ríki teljist fullvalda, en þau eru landsvæði, fólk, lögbundið skipulag

¹⁴³ Alþt. 1951-52, B-deild, d. 86.

¹⁴⁴ Sjá t.d. Alþt. 1951-52, B-deild, d.92.

og stjórnskipulegt sjálfstæði. Með því að afsala sér völdum á hluta af íslensku landsvæði hlýtur það að teljast sem víðtækt framsal á ríkisvaldi, og í raun afsal á yfirráðum á því landsvæði sem var afhent bandarískum stjórnvöldum, þar sem að ekkert af þeim fjórum skilyrðum sem talin eru upp eru uppfyllt. Hvað sem því líður verður einnig að telja að íslenska ríkið hafi þrátt fyrir þetta haldið fullveldi sínu á öðru yfirráðasvæði ríkisins, á grundvelli sömu fjögurra skilyrða hér fyrir ofan um fullveldið.

5.7. Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið

5.7.1. Almenn

Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið¹⁴⁵ var undirritaður þann 2. maí 1992. Hann var lögfestur á Íslandi með lögum nr. 2/1993 og tók gildi 1. janúar 1994. Samningurinn er þjóðréttarsamningur en er ólíkur öðrum slíkum samningum að því leyti að hann er marghliða og þar af leiðandi mun umfangsmeiri.¹⁴⁶ Stærsti hluti samningsins eru gerðirnar sem fylgja honum, flestar reglugerðir og tilskipanir frá Evrópusambandinu¹⁴⁷. Talað er um að samningurinn sé dýnamískur, sem þýðir að hann er breytilegur og hægt er að bæta við hann nýjum gerðum sem falla undir þau málefnasvið sem samningurinn tekur til. Ef talið er að ný löggjöf frá ESB falli undir gildissvið EES er sú löggjöf tekin upp í samninginn og hefur umfang samstarfsins því aukist mikið á þeim tæpa aldarfjórðungi sem liðinn er frá gildistöku hans.¹⁴⁸

Upphaflegi tilgangurinn með samningnum var að opna innri markað Evrópusambandsins fyrir EFTA-ríkjunum Íslandi, Noregi og Lichtenstein¹⁴⁹, þar sem tryggja á fjórfrelsið; frjálst flæði vara, þjónustu, vinnuafis og fjármagns á yfirráðasvæði ríkjanna. Þá var samið um að reglur um samkeppni og ríkisaðstoð væru hluti af samningnum, auk þess sem kveðið var á um samvinnu allra aðildarríkja EES á fleiri sviðum sem tengjast framkvæmd reglna um fjórfrelsið, til dæmis á sviði umhverfismála, rannsókna og þróunar.¹⁵⁰ Til þess að ná markmiðinu um frjálst flæði á evrópska efnahagssvæðinu þurftu EFTA-ríkin að innleiða hluta af löggjöf ESB inn í landsrétt sinn. Meginforsenda þess að framkvæmd samningsins gengi vel var samræming sameiginlegra reglna, þ.e. að einsleitni (*e. homogeneity*) næðist á

¹⁴⁵ Hér eftir EES-samningurinn.

¹⁴⁶ Sjá t.d. Skúli Magnússon og Sigurður Línal, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 119.

¹⁴⁷ Hér eftir ESB.

¹⁴⁸ Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, (Bókaútgáfa Orators 2000) 111.

¹⁴⁹ Sviss er einnig EFTA ríki en ekki aðili að EES-samningnum. Hér verður talað um EFTA-ríkin sem Ísland, Noreg og Lichtenstein.

¹⁵⁰ Björg Thorarensen, „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“ (2012) 3 Úlfjótur 271, 292.

öllu svæðinu. Markmiðið er samkvæmt þessu að ná lagaáhrifum EES-reglna fram í landsrétti EFTA-ríkjanna, á sem líkastan hátt og í aðildarríkjum ESB.¹⁵¹ Þar sem réttarreglur ESB hafa forgangsáhrif í aðildarríkjum sambandsins þannig að þær ganga framur réttarreglum landsréttar, en ekki í EFTA-ríkjunum, var bókun 35 gerð við EES-samninginn.¹⁵² Hún kveður á um að með samningnum sé ekki verið að framselja löggjafarvald þrátt fyrir að stefnt sé að einsleitu evrópsku efnahagssvæði. Til þess að markmiðinu um einsleitni verði náð, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að tryggja að í tilvikum þegar landsréttur stangast á við EES-reglur verði reynt að láta þær síðarnefndu gilda. Með hliðsjón af bókun 35 var ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 um evrópska efnahagssvæðið sett sem kveður á um að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.¹⁵³

EFTA-ríkin vildu ekki framselja valdheimildir ríkisins til alþjóðastofnana sem þau eru ekki aðilar að, svo að til þess að tryggja einsleitnina var svokölluðu tveggja stoða kerfi komið á fót. Í því felst að komið var á fót sérstökum EFTA-stofnunum, sem gegna sambærilegum hlutverkum gagnvart EFTA-ríkjunum, eins og ESB-stofnanirnar fara með gagnvart aðildarríkjum ESB. Stoðirnar eru því annars vegar ESB-stoð og hins vegar EFTA-stoð.¹⁵⁴

Helstu stofnanir ESB sem varða umfjöllunarefni þessarar ritgerðar eru framkvæmdastjórnin, Evrópuþingið, ráðherraráðið og Evrópudómstóllinn. Helsta hlutverk framkvæmdastjórnarinnar er samkvæmt 17. gr. sáttmála um Evrópusambandið¹⁵⁵ að tryggja virkni innri markaðarins, að löggjöf ESB sé fylgt og auk þess hefur framkvæmdastjórnin frumkvæði að nýrri löggjöf sambandsins. Evrópuþingið fer samkvæmt 14. gr. ESBS með lagasetningarvald innan ESB ásamt ráðherraráðinu. Eftir að Lissabon sáttmálinn var samþykktur árið 2009 fékk Evrópuþingið aukin völd við lagasetningu á kostnað valda framkvæmdastjórnarinnar. Þó er frumkvæði að lagasetningu áfram hjá framkvæmdastjórninni.¹⁵⁶

¹⁵¹ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, (Bókaútgáfan Codex 2006) 230-232.

¹⁵² Sama heimild 102.

¹⁵³ Sjá t.d. Skúli Magnússon og Sigurður Líndal, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 175.

¹⁵⁴ Sama heimild 150.

¹⁵⁵ Hér eftir ESBS.

¹⁵⁶ Skúli Magnússon og Sigurður Líndal, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 91-92.

Evrópudómstóllinn á að tryggja að ESB rétti sé fylgt í aðildarríkjunum og hann kveður upp dóma um túlkun á sambandsréttinum, samanber 1. mgr. 19. gr. ESBS. Þá getur dómstóllinn einnig ráðlagt dómstólum í aðildarríkjum varðandi túlkun á ESB-rétti.

Heill fylgisamningur EES-samningsins, ESE-samningurinn, fjallar um stofnanir sem komið er á fót á grundvelli EES-samstarfsins. Þær eru Eftirlitsstofnun EFTA¹⁵⁷, EFTA-dómstóllinn og sameiginlega EES-nefndin. Þessar stofnanir gegna sama hlutverki og stofnanir innan ESB á borð við ýmsar sérhæfðar eftirlitsstofnanir, framkvæmdastjórn ESB og Evrópudómstóllinn.¹⁵⁸

Hlutverk ESA er skv. 5. gr. EES-samningsins að tryggja að EFTA-ríkin standi við skuldbindingar sínar, samanber einnig 22. gr. Stofnunin getur gripið til ýmissa úrræða, til dæmis að höfða samningsbrotamál fyrir EFTA-dómstólum gegn ríki sem ekki uppfyllir samningsskuldbindingar sínar, sbr. 31. gr. EES-samningsins. Í slíku máli er ríki skylt að hlíta dómi dómstólsins skv. 33. gr. ESA fer því með sama hlutverk gagnvart EFTA-ríkjunum og framkvæmdastjórnin fer almennt með gagnvart aðildarríkjum ESB, en í sumum málaflokkum hefur sérhæfðum eftirlitsstofnunum verið falið þetta vald. Nánar verður fjallað um það síðar.

Í 2. mgr. 108. gr. EES-samningsins er kveðið á um stofnun EFTA-dómstólsins, og frekari ákvæði um hann er að finna í ESE-samningnum. Meginhlutverk hans er að mestu leyti sambærilegt hlutverki Evrópudómstólsins gagnvart aðildarríkjum ESB, að halda uppi lögum EES-samningsins á yfirráðasvæði EFTA-ríkjanna, taka við áfrýjunum ESA og lausn deilumála tveggja eða fleiri EFTA-ríkja. Lögsaga hans nær aðeins til athafna EFTA-ríkjanna og lögskipta þeirra á milli.¹⁵⁹ Helsti munurinn á þessum tveimur hliðstæðu dómstólum er að Evrópudómstóllinn getur kveðið upp forúrskurði, sem dómstólar aðildarríkja geta óskað eftir þegar reynir á túlkun ESB-reglna fyrir dómi sem ekki er hægt að bera undir æðra dómstig. Ef óskað er eftir slíkum forúrskurði er hann bindandi fyrir innanlandsdómstóllinn sem óskaði eftir honum. Hliðstæð heimild EFTA megin eru ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, en þau eru ekki bindandi þó að dómstóll EFTA-ríkis hafi óskað eftir því, auk þess sem dómstólum er aldrei skylt að leita ráðgefandi álits hjá EFTA-dómstólum.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Hér eftir ESA.

¹⁵⁸ Davíð Þór Björgvinsson, „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum rétti“ (1997) 1 Úlfjótur 63, 72.

¹⁵⁹ Skúli Magnússon og Sigurður Líndal, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 154-155.

¹⁶⁰ Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006) 49.

Hlutverk sameiginlegu EES-nefndarinnar er að tryggja virka framkvæmd EES-samningsins og taka ákvarðanir um þær breytingar sem gera verður á gerðum ESB áður en þær eru teknar upp. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar samningsaðila, frá EFTA-ríkjunum annars vegar og ESB hins vegar. EFTA-ríkin mæla einum rómi í nefndinni skv. 2. mgr. 93. gr. EES-samningsins. Hvert EFTA-ríki hefur neitunarvald varðandi ákvarðanir um upptöku gerða í samninginn, sem þýðir í raun að ef eitt ríki samþykkir ekki upptöku á nýrri löggjöf næst ekki samkomulag í sameiginlegu EES-nefndinni.¹⁶¹

Samkvæmt 119. gr. EES-samningsins eru bókanir, viðaukar og gerðir sem þar er vísað til óaðskiljanlegur hluti samningsins. Þær eru því bindandi líkt og þjóðréttarsamningur milli samningsaðilanna á sama hátt og sjálft meginmál EES-samningsins.¹⁶²

Helstu álitamál EES-samningsins sem hér er fjallað um varða framsal löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds til stofnana á borð við ESA, EFTA-dómstólsins eða jafnvel stofnana Evrópusambandsins. Til álita kemur hvort heimilt sé að alþjóðastofnanir taki bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum á Íslandi án þess að innlend stjórnvöld komi nálægt því, og hvaða áhrif samningurinn hefur á fullveldi Íslands. Þá getur einnig oft verið óljóst hver fer með raunverulegt lagasetningarvald, en í 7. gr. samningsins er kveðið á um að gerðir sem fylgja samningnum skuli teknar upp í landsrétt, með mismunandi hætti eftir því hvort um er að ræða reglugerð eða tilskipun. Reglugerðir, sem hafa bein réttaráhrif í aðildarríkjum ESB, þarf að innleiða sem slíkar í landsrétt EFTA-ríkjanna. Tilskipanir þjóða hins vegar upp á ögn meira svigrúm, þar sem þær eru bindandi að því er markmið þeirra varðar. Yfirvöldum í hverju ríki fyrir sig, einnig aðildarríkjum ESB, er í sjálfsvald sett með hvaða leiðum þau ákveða að innleiða tilskipunina í landsrétt sinn.

Frá því að samningurinn tók gildi árið 1994 hefur viðamikil löggjöf bæst við samninginn og verið innleidd í íslenskan rétt. Hér á eftir verður farið yfir forsendur fyrir gildi samningsins við upphaf hans og gagnrýni á hann, auk þess sem gerð verður grein fyrir helstu gerðum sem vöktu upp stjórnskipuleg álitamál varðandi framsal á ríkisvaldi á grundvelli samningsins. Lagt verður mat á það hvort og þá að hve miklu leyti valdheimildum ríkisins hefur verið framselt og hvort það verði talið hafa áhrif á fullveldi Íslands eins og það hefur verið skilgreint hér að framan.

¹⁶¹ Skúli Magnússon og Sigurður Línal, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 152.

¹⁶² Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000) 113.

5.7.2. Fjórmenningaálitid og gangrýni á það

Áður en EES-samningurinn fékk lagagildi sköpuðust miklar deilur hér á landi um það hvort samningurinn stæðist stjórnarskrá eða hvort hann fæli í sér of víðtækt framsal á ríkisvaldi, þ.e. löggjafar, - framkvæmdar - og dómsvaldi. Það voru því efasemdaraddir uppi um það hvort unnt væri að gerast aðili að Evrópska efnahagssvæðinu án þess að breyta stjórnarskránni.

Þáverandi utanríkisráðherra, Jón Baldvin Hannibalsson, skipaði nefnd sérfræðinga, til þess að leggja mat á hvort EES – samningurinn færi í bága við stjórnarskrána með einhverjum hætti. Nefndina skipuðu Þór Vilhjálmsson, þáverandi hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor, Stefán Már Stefánsson prófessor og Ólafur W. Stefánsson, þáverandi skrifstofustjóri í dóms – og kirkjumálaráðuneytinu.¹⁶³

Nefndin fjallaði um þá fjölmörgu þjóðréttarsamninga sem Ísland hafði þá þegar fullgilt, svo sem Norður – Atlantshafssamninginn, sáttmála Sameinuðu þjóðanna og mannréttindasáttmála Evrópu, og einnig lögfest t.d. varnarsamninginn við Bandaríkin.¹⁶⁴ Nefndin taldi aðalálitaefni hennar vera að kanna það hvort að EES-samningurinn, og þær gerðir sem honum fylgdu, samrýmdust 2. gr. stjkskr.

Nefndin rakti efni 2. gr. stjkskr. og benti á að réttarregla sú, sem felst í greininni, sé meginregla, sem samkvæmt orðanna hljóðan felur það í sér að þeir sem taldir eru upp í greininni fara með löggjafar, - framkvæmdar – og dómsvald. Hins vegar væru undantekningar á þessari meginreglu, til dæmis væri það vel þekkt að löggjafinn framseldi hluta valds til handhafa framkvæmdarvaldsins, oftast ráðherra, með því að heimila setningu reglugerða um tiltekin atriði. Sömuleiðis væru heimildir fyrir því að framkvæmdarvald eða dómsvald væri í höndum annarra en aðeins þeirra sem 2. gr. tiltæki.¹⁶⁵ Eftir sæti spurningin hvort að heimilt væri að aðrir en íslenskir aðilar færu með þetta vald. Taldi nefndin að hvorki í 2. gr. stjkskr. né öðrum greinum hennar væri þess getið að fela mætti erlendum stofnunum það vald sem um er fjallað í henni. Ekki bæri þó að túlka greinina þannig að ekki mætti fela erlendum stofnunum hluta af því valdi sem um ræðir í greininni. Nefndin komst svo að orði: „Ekki er tekið fram að þetta skuli vera alíslensk stjórnvöld og hugsanlegt er að alþjóðastofnanir séu stjórnvöld eftir 2. gr.“¹⁶⁶

¹⁶³ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

¹⁶⁴ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

¹⁶⁵ Sama heimild.

¹⁶⁶ Sama heimild.

Varðandi framsal á löggjafarvaldi hóf nefndin umfjöllun sína á lögfestingu samningsins sjálfs. Hún færir fram með sama hætti og lögfesting annarra þjóðréttarsamninga, og til þess að einstaklingar og lögaðilar gætu byggt rétt sinn á ákvæðum samningsins þyrfti að lögfesta hann þannig að hann fengi gildi sem landslög. Auk samningsins sjálfs þyrfti að lögfesta þær gerðir frá ESB sem koma í kjölfarið, þar sem hver þeirra væri í raun nýr þjóðréttarsamningur. Fyrst væru nýjar gerðir aðlagðar að réttarkerfi EES og samþykktar í sameiginlegu EES-nefndinni og auk þess þyrfti samþykki samkvæmt stjórnskipunarlögum hvers samningsaðila. Alþingi hefur því óskorað vald til þess að hafna eða samþykkja hvert samningsuppkast.¹⁶⁷

Þá fjallaði nefndin um áður nefnda bókun 35 við samninginn, sem fjallar um einsleitnimarkmiðið og skyldu ríkja til að tryggja að EES-reglur gildi í þeim tilvikum þegar ákvæði landsréttar skarast á við reglur EES. Taldi nefndin, að með 3. gr. laga nr. 2/1993 væri þeirri skyldu, sem kveðið er á um í bókun 35, fullnægt. Íslenska ríkið hafi skuldbundið sig að þjóðarétti til að túlka íslenskar réttarreglur til samræmis við EES-samninginn. Með hliðsjón af þessu taldi nefndin að ekki væri um framsal lagasetningarvalds að ræða með EES-samningnum.¹⁶⁸

Nefndin taldi liggja nokkuð ljóst fyrir að um nokkuð framsal á framkvæmdavaldi væri að ræða með aðild að EES-samningnum. Með honum er stofnunum EFTA og ESB veitt ákveðin völd, og á þessum tíma, við gildistöku samningsins, helst á sviði opinberra innkaupa, ríkisaðstoðar og samkeppnismála.

Nefndin taldi þó að vald ESA varðandi þessi atriði beindist helst að íslenska ríkinu og væri það því ekki andstætt 2. gr. stjkskr. Þá voru nokkur ákvæði í samningnum um samkeppnismál sem veittu stofnunum EFTA og ESB völd sem hefðu bindandi áhrif á réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila. Í því felst heimild handa þessum stofnunum til að taka ákvarðanir sem hafa bein réttaráhrif fyrir einstaklinga og lögaðila. Nefndin taldi framsalið vera „skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið eða verulega íþyngjandi fyrir einstaklinga eða lögaðila”¹⁶⁹ og þar af leiðandi ekki þörf á stjórnarskrárbreytingu. Þessu til stuðnings benti nefndin á að í íslenskum rétti væri venjuhelguð regla í gildi sem heimili að erlendar stjórnarsýsluákvæðanir hafi réttaráhrif á Íslandi og því væri slíkt framsal heimilt á afmörkuðum sviðum. Sem dæmi um slíkar stjórnarsýsluákvæðanir nefndu þeir Norðurlandasamning um alþjóðleg

¹⁶⁷ Sama heimild.

¹⁶⁸ Sama heimild.

¹⁶⁹ Sama heimild.

einkamálaréttarákvæði um hjúskap, ættleiðingu og lögráð. Í 22. gr. samningsins og lögum nr. 95/1973 kemur fram að tilteknir úrskurðir skuli gilda í ríkjunum án frekari staðfestingar eða rannsóknar.¹⁷⁰

Að lokum segir í álitinu;

Við teljum að reglurnar um vald stofnana EFTA séu vel afmarkaðar og feli ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Verður að telja að stjórnarskráin heimili framsal framkvæmdavalds sem er takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti. Ekki verður talið skipta máli í þessu sambandi þótt eftirlits – og ákvörðunarvaldið sé í afmörkuðum tilvikum í höndum eftirlitsaðila EB.¹⁷¹

Í álit nefndarinnar varðandi framsal dómsvalds kemur fram að sömu ástæður og eru taldar heimila framsal framkvæmdavalds eigi við um það dómsvald sem sé framselt til EFTA-dómstólsins og brjóti því ekki í bága við stjórnarskrána. Þá hafi Ísland lengi viðurkennt lögsögu annarra alþjóðadómstóla, til dæmis Mannréttindadómstóls Evrópu.¹⁷² Eins og áður hefur verið bent á er þessi staðhæfing áhugaverð í ljósi þess að íslenska ríkið setti fyrirvara í 2. gr. með lögum nr. 62/1994 um lögfestingu Mannréttinasáttmála Evrópu, sem hefur að geyma ákvæði um að aðildarríki skuldbindi sig til að hlíta dómum Mannréttindadómstóls Evrópu. Eins og áður hefur verið rakið var ákvæði 2. gr. laga nr. 62/1994 sett til þess að áréttta það að Mannréttindadómstóllinn geti aðeins úrskurðað um hvort íslenska ríkið hafi staðið við þjóðréttarskuldbindingar sínar samkvæmt Mannréttinasáttmála Evrópu, en fari í raun ekki með bindandi ákvörðunarvald gagnvart einstaklingum eða lögaðilum, né séu dómar hans aðfararhæfir hér á landi. Enginn slíkur fyrirvari var settur við 110. gr. EES-samningsins í lögum nr. 2/1993, heldur er tekið fram í 2. gr. laganna að meginmál EES-samningsins skuli hafa lagagildi hér á landi. Í 110. gr. samningsins kemur fram að m.a. ákvarðanir ESA og dómar EFTA-dómstólsins skulu vera fullnustuhæfir á Íslandi, þó með atbeina innlendra stjórnvalda. Það gilda því í raun ekki sambærilegar reglur um Mannréttindadómstól Evrópu og stofnanir EES, sem geta tekið bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum hér á landi.

Stuttlega er fjallað um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins skv. 34. gr. ESE-samningsins, en þar sem álit dómstólsins eru ekki bindandi fyrir þann dómstól sem óskar eftir því taldi nefndin ákvæðið ekki vera í ósamræmi við stjórnarskrána. Að lokum tók nefndin 6. gr. EES-

¹⁷⁰ Sama heimild.

¹⁷¹ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

¹⁷² Sama heimild.

samningsins til skoðunar, sem felur í sér skyldu ríkja að líta til dóma Evrópudómstólsins sem fordæmisgefandi dóma við túlkun á reglum EES-samningsins. Þar sem að reglan væri takmörkuð að því leyti að dómarnir hafa aðeins fordæmisgildi í dómum sem máli skipta varðandi EES-svæðið og þegar reglur EES og ESB eru samhljóða, taldi nefndin að þessi regla væri aðeins túlkunarregla, en hún væri ekki bindandi fyrir stjórnvöld eða dómstóla á Íslandi.¹⁷³

Niðurstaðan um framsal framkvæmdavalds og dómsvalds á grundvelli samningsins til alþjóðastofnana var talið heimilt og innan marka stjórnarskrárinnar með eftirfarandi rökstuðningi:

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 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.¹⁷⁴

Það var því niðurstaða nefndarinnar, að eina greinin í stjórnarskránni sem EES-samningurinn gæti hugsanlega farið í bága við væri 2. gr. Þeir töldu að með EES-samningnum væri ekki verið að fela aðilum vald með óheimilum hætti, 2. gr. væri meginregla og undantekningar frá henni margar, bæði varðandi innlenda og erlenda valdhafa.

Nefndin mat það því sem svo að sameiginleg áhrif samninganna fælu ekki í sér óheimilt framsal valds, en að ef í ljós kæmi að forsendur þeirra stæðust ekki, gæti verið að breyta þyrfti stjórnarskránni.¹⁷⁵

Ekki voru allir sammála niðurstöðum nefndarinnar. Tveir lögfræðingar, Björn Þ. Guðmundsson prófessor og Dr. Guðmundur Alfreðsson, skiluðu sitthvorri álitsgerðinni þar sem þeir rökstuddu hvers vegna rík þörf væri á stjórnarskrárbreytingu ef fullgilda og lögfesta ætti EES-samninginn.

Björn taldi ljóst að 2. gr. stjkskr. ætti aðeins við um íslensk stjórnvöld, en ekki erlendar stofnanir, þrátt fyrir að þær hafi verið settar á fót með samningi sem Ísland er aðili að og skuldbindandi að þjóðarétti. Hann taldi ESA hafa töluverðar heimildir til ákvarðanatöku gagnvart einstaklingum og lögaðilum á Íslandi. Til dæmis getur ESA tekið ákvörðun um að

¹⁷³ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

¹⁷⁴ Sama heimild.

¹⁷⁵ Sama heimild.

beita einstaklingi eða lögaðila sektum eða févíti sem eru aðfararhæfar á Íslandi. Björn sagði þetta þýða framsal á íslensku refsivaldi til alþjóðlegrar stofnunar. Viðkomandi gæti ekki borið ákvörðunina undir íslensk stjórnvöld eða dómstóla.¹⁷⁶

Varðandi dómsvaldið taldi Björn óljóst hvort dómur Evrópudómstólsins væru bindandi skv. 6. gr. EES-samningsins, og taldi hann reynsluna mundu sýna að dómur dómstólsins hefðu í raun bindandi fordæmisgildi, sérstaklega í ljósi þess hvernig dómstóllinn hefur sjálfur litið á hlutverk sitt. Þá taldi hann einnig að EFTA-dómstóllinn færi með nokkuð víðtækar heimildir í samkeppnismálum til að taka ákvarðanir sem snerta einstaklinga og lögaðila á Íslandi og væri þetta því í raun framsal á refsivaldi til þjóðréttarlegra stofnana.

Var það hans álit að vafi léki á því að framsal á framkvæmdar – og dómsvaldi á grundvelli EES-samningsins stæðist gagnvart 2. gr. stjkskr.¹⁷⁷

Hann minntist sérstaklega á 60. gr. stjkskr. og túlkun á henni. Fjórmenningarnefndin taldi að greinin hefði ekki sjálfstæða þýðingu varðandi lögfestingu EES-samningsins vegna þess að hún fjallar um valdskiptingu milli þriggja þátta ríkisvaldsins. Björn benti á að 60. gr. kveði einnig á um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga annars vegar og lögmæti stjórnsýsluákvæðana hins vegar. Með því að færa ákvörðunarvald til alþjóðlegrar stofnunar færu íslenskir dómstólar ekki áfram með það vald sem fjallað er um í 60. gr. stjkskr.¹⁷⁸

Að lokum minntist Björn á að reglurnar og regluverkið væri allt nýtt, þ.e. uppbygging réttarkerfis Evrópusambandsins, og erfitt væri að meta hvort ákvæði samningsins brjóti í bága við stjórnarskrána þegar engin reynsla væri komin á starf nýju stofnananna. Matið byggði því á fyrirfram gefnum niðurstöðum sem sé óvænlegt þegar kemur að svo mikilvægu máli.

Guðmundur Alfreðsson vann álitserð fyrir utanríkismálanefnd Alþingis og fór yfir helstu álitaeftin varðandi valdframsal og möguleg brot á stjórnarskránni vegna aðildar að EES-samningnum. Varðandi löggjafarvaldið taldi hann að efnislega væri það í höndum stofnana ESB. Efni og orðalag gerðanna kæmi þaðan og væru þær háðar samþykki sameiginlegu EES-nefndarinnar. Markmið EES-samningsins um einsleitni kæmi í veg fyrir einhliða breytingu á frumvarpi af hálfu Alþingis, þar sem lagasamræming á EES-svæðinu væri stefnt í hættu. Alþingi hefði formlega neitunarvald, en framkvæmdarvaldið fengi stærra hlutverk við ákvörðun efnisreglna á kostnað löggjafarvaldsins, t.d. vegna þess að fulltrúar

¹⁷⁶ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 2.

¹⁷⁷ Sama heimild.

¹⁷⁸ Sama heimild.

framkvæmdarvaldsins eiga sæti í sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta taldi Guðmundur raska þrískiptingu ríkisvalds, sbr. 2. gr. stjkskr. Hann var því ekki sammála þeirri fullyrðingu fjórmenningarnefndarinnar að setning nýrra EES-reglna væri breyting á þjóðarétti og því ættu stjórnarskrárákvæði um frumkvæðisrétt þingmanna eða ríkisstjórnar að lagasetningu ekki við. Þetta væri skerðing á þessum frumkvæðisrétti vegna þess að starf löggjafans um efnisreglurnar flyst frá Alþingi til alþjóðastofnana.¹⁷⁹ Því ber að halda til haga að eftir að sameiginlega EES-nefndin hefur staðfest að ákveðin gerð falli undir EES-samninginn fer af stað mikil vinna við að undirbúa upptöku gerðarinnar í samninginn. Skjöl eru send í viðeigandi ráðuneyti í EFTA-ríkjunum þar sem farið er yfir álitæfni sem tengjast gerðinni, t.d. hvort að lagabreytinga á landsrétti sé þörf vegna upptöku gerðarinnar. Sé talin þörf á því, er utanríkismálanefnd Alþingis send gerðin í heild sinni og þannig er haft samráð við Alþingi.¹⁸⁰

Varðandi framsal á framkvæmdavaldi taldi Guðmundur það ekki fást staðist á grundvelli 2. gr. stjkskr. og vísaði í 14. gr. stjkskr. um ráðherraábyrgð því til stuðnings. Samkvæmt síðarnefndu greininni bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarathöfnum. Eðli málsins samkvæmt gætu hvorki þeir, né önnur innlend stjórnvöld, borið ábyrgð á þeim stjórnarathöfnum sem stofnanir ESB og EFTA taka gagnvart borgurum og þetta væri því spurning um stjórnarskrárbrot.¹⁸¹

Að lokum taldi hann að í valdsviði EFTA-dómstólsins fælist framsal dómsvalds til alþjóðastofnunar. Stjórnarskráin hafi ekki slíka heimild að geyma, og að hans mati væri þetta skýrasta dæmið um stjórnarskrárbrot ef lögfesta ætti EES-samninginn. Þessu til stuðnings vísaði hann í 2., 60. og 61. gr. stjkskr.¹⁸²

Guðmundur áleit að niðurstöður fjórmenninganna væru byggðar á því að í íslenskum rétti væri í gildi óskráð regla sem heimilaði framsal ríkisvalds í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana sem Ísland væri aðili að. Að hans mati væri engin slík regla í gildi í íslenskum rétti, a.m.k. hafi ekki verið sýnt fram á að hún ætti sér nokkra stoð í stjórnarskránni sjálfri, framkvæmd hennar eða kenningum íslenskra fræðimanna. Væri slík regla í gildi, taldi hann varhugavert að byggja framsal valdheimilda ríkisins á óskráðri reglu einni saman, heldur væri stjórnarskrárbreyting nauðsynleg.¹⁸³

¹⁷⁹ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 3.

¹⁸⁰ Margrét Einarsdóttir, „Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn og innleiðing í íslenskan rétt“ (2015) 4 Tímarit lögfræðinga 545, 549-550.

¹⁸¹ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 3.

¹⁸² Sama heimild.

¹⁸³ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 3.

Niðurstaða Guðmundar var því sú að nauðsynlegt væri að breyta stjórnarskránni til þess að hægt væri að lögfesta EES-samninginn. Benti hann á þágildandi 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar¹⁸⁴, þar sem heimild er að framselja valdheimildir til alþjóðastofnana sem Noregur er aðili að, með samþykki ¾ hluta þingmanna Stórningsins.

Guðmundur og Björn komust báðir að þeirri niðurstöðu að það væri augljóst að í 2. gr. stjkr. felist að aðeins íslenskir aðilar geti farið með þau völd sem þar eru nefnd. Þar sem að stjórnarskráin heimili ekki framsal ríkisvalds til erlendra stofnana beri að telja það óheimilt.

Síðan þessar álitserðir voru skrifaðar hefur umfang EES-samningsins stækkað, en fleiri gerðir bæst við og því fylgja álitamál um stjórnskipulegt gildi samningsins. Í hvert sinn sem talið er mögulegt að nýjar gerðir sem taka á upp í samninginn fari í bága við stjórnarskrá, er óskað eftir álitserð sérfróðra aðila um málið og þeir beðnir að leggja mat á stjórnskipulegar heimildir ríkisins í álitserð. Þó nokkrar hafa verið skrifaðar og verður hér á eftir stiklað á stóru varðandi helstu álitserfni varðandi framsal valdheimilda til stofnana ESB og EFTA.

5.7.3. Samkeppnisreglur

Við innleiðingu á reglugerð ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna var nauðsynlegt að breyta gildandi samkeppnislögum á Íslandi. Aðeins eitt ákvæði reglugerðarinnar kom helst til álita þegar meta átti hvort innleiðingin stæðist stjórnarskrá, en það var 1. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar, sem svo varð 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Ákvæðið kveður á um að „þegar dómstóll fjallar um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem ESA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun. Enn fremur skal hann forðast að leysa úr máli á annan veg en þann sem ESA kann að gera í máli sem hún hefur til meðferðar. Dómstóllinn getur í þessu skyni frestað meðferð málsins.“

Af texta ákvæðisins má ráða að ákvarðanir ESA séu bindandi fyrir íslenska dómstóla. Í álitinu var þetta talið framsal á dómsvaldi og það í meira mæli en áður hafði verið talið að rúmaðist innan þeirra framsalsheimilda sem væru heimilar á grundvelli EES-samningsins. Þegar hann var lögfestur voru það veigamikil rök að samningurinn hafði ekki áhrif á

¹⁸⁴ Nú 115. gr. norsku stjórnarskrárinnar eftir stjórnarskrárbreytingar árið 2014.

sjálfstæði íslenskra dómstóla. Slíkt framsal sem lá fyrir með nýjum samkeppnisreglum væru því nýmæli í íslenskum rétti.¹⁸⁵

Álitsgerðin byggist á þeirri forsendu að í gildi sé venjuhelguð regla¹⁸⁶ að Alþingi sé heimilt að framselja hluta valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana, í takmörkuðum mæli og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Inntak reglunnar sé þó óljóst en með hliðsjón af breytilegri skýringu á stjórnarskrá, þar sem löggjafanum er veitt talsvert svigrúm til að túlka stjórnarskrána í samræmi við almenna þróun alþjóðasamskipta og ríkjandi viðhorf í stjórnámálum, veitir reglan löggjafanum ákveðna heimild til framsals ríkisvalds innan ákveðinna marka. Skýrasta dæmið um þessa venjuhelguðu reglu sé einmitt EES-samningurinn. Einnig væri mikilvægt að tryggja réttaröryggi Íslendinga og íslenskra fyrirtækja sem störfuðu á alþjóðlegum vettvangi, og vinna að bættum alþjóðasamskiptum. Þá væri framsalið ávallt afturkallanlegt. Það var því niðurstaða álitsgerðarinnar að umrætt framsal var talið rúmast innan ramma stjórnarskrárinnar, með hliðsjón af áður nefndri venjuhelguðu reglu um heimildir löggjafans til framsals ríkisvalds.¹⁸⁷

Umrætt ákvæði felur það í sér að sjálfstæði íslenskra dómstóla er skert í takmörkuðum tilvikum. Þrátt fyrir að fallist sé á að áður nefnd venjuhelguð regla varðandi takmarkað framsal valdheimilda ríkisins er vissulega ákveðin áhætta tekin með því að byggja framsal á svo matskenndri reglu. Til þess að réttlæta framsalið var fjallað um breytilega skýringu á stjórnarskrá og mikilvægi þess að tryggja réttarstöðu íslenskra aðila í alþjóðasamstarfi. Telja verður að með slíku framsali á dómssvaldi hafi verið gengið lengra en áður vegna þess að íslenskir dómstólar eru með þessu bundnir af ákvörðun alþjóðastofnunar varðandi mál sem þeir fara með lögsögu í. Með þessu er 2. gr. stjtskr. beygð talsvert, að því leyti að löggjafinn hefur gefið fyrirmæli með lögum hvernig dómstóll á að dæma í tilteknu máli, og þar af leiðandi löggjafarvaldið komið inn á svið dómssvaldsins.

¹⁸⁵ Alpt. 2004-2005, A-deild, þskj. 921 – 617. mál. Fylgiskjal 7.

¹⁸⁶ Um regluna og skilyrðin fyrir framsali ríkisvalds skv. henni má sjá umfjöllun í kafla 4.6.2. um fjórmenningaálitid, en sú nefnd setti fyrst fram þessi skilyrði. Til glöggvunar var byggt á sex atriðum; 1) Það er íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður beri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi eru fyrir því, að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar, 3) dæmi eru fyrir því, að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi, 4) valdi sem alþjóðastofnunum er fengið með samningunum er vel afmarkað, 5) valdið er á takmörkuðu sviði og 6) það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

¹⁸⁷ Alpt. 2004-2005, A-deild, þskj. 921 – 617. mál. Fylgiskjal 7.

5.7.4. Flugöryggisstofnun Evrópu

Í álitserð dagsettri 10. janúar 2011 var fjallað um lögmæti innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 216/2008 í íslensk lög. Reglugerðin fjallar um almennar reglur um almenningflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu. Eitt helsta álitaeftnið var 25. gr. reglugerðarinnar sem kveður á um heimild framkvæmdastjórnar ESB til að taka ákvarðanir um sektir á hendur einstaklingum og lögaðilum, að beiðni Flugöryggisstofnunar Evrópu. Hér var því um að ræða tiltölulega nýtt fyrirbrigði að ræða, þar sem sérhæfð stofnun sinnir eftirliti með framkvæmd laga á ákveðnu sviði, en það hafði fram að þessu verið hlutverk framkvæmdastjórnar ESB. Eftirlitsstofnanir á borð við Flugöryggisstofnunina geta tekið bindandi ákvarðanir gagnvart einstaklingum og lögaðilum aðildarríkja. Í grunninn stangast þetta á við EES-samninginn vegna þess að með þessu fyrirkomulagi er valdi komið fyrir hjá stofnun sem EFTA-ríkin eiga enga aðild að. Þar vantar gagnkvæmisskilyrðið sem talið hefur verið nauðsynlegt til þess að framsal valdheimilda ríkisins sé talið í lagi. Vegna aðlögunar reglugerðarinnar að hinu tveggja stoða kerfi lagði framkvæmdastjórn ESB til að sektarákvörðunarvaldið yrði hjá ESA á grundvelli 108. – 110. gr. EES-samningsins.

Í álitinu er það metið, hvort að slíkt framsal valds til ESA teljist stjórnskipulega heimilt samkvæmt gildandi landsrétti.¹⁸⁸ Hér var því svo komið að ekki var lengur aðeins um sektarvald á sviði samkeppnismála að ræða með EES-samningnum, heldur var verið að rýmka sektarvald á grundvelli samningsins yfir á önnur svið.

Í upphafi álitsins er tekið fram að þau meginsjónarmið sem fjórmeninganefndin svokallaða setti fram við lögfestingu EES-samningsins væru lögð til grundvallar niðurstöðunni, auk þeirra álitserða sem áður höfðu verið skrifaðar um þessi álitaeftni. Eins og fyrr segir var það helst 25. gr. reglugerðarinnar sem kom til álita varðandi mögulegt framsal á ríkisvaldi, í þessu tilfelli framkvæmda – og dómsvaldi.¹⁸⁹

Talið var að sektarheimildir ESA skv. 25. gr. vegna brota á reglugerðinni eða fylgigerðum hennar væru aðgerðir sem væru íþyngjandi gagnvart þeim einstaklingum og lögaðilum sem þær kynnu að beinast gegn. Þær hafa bein réttaráhrif og eru aðfararhæfar hér á landi.¹⁹⁰ Ákvarðanirnar eru einnig aðeins bornar undir erlenda úrskurðaraðila, nánar tiltekið EFTA-dómstólinn, sem er í raun takmörkun á lögsögu íslenskra dómstóla, sbr. 1. mgr. 60. gr. stjkskr.

¹⁸⁸ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1079 – 621. mál. Fylgiskjal 2, 53-54.

¹⁸⁹ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1079 – 621. mál. Fylgiskjal 2, 53-54.

¹⁹⁰ Sama heimild 74.

Niðurstaða álitserðarinnar var sú að svipað framsal á framkvæmdavaldi og dómvaldi hafi áður farið fram á sviði samkeppnismála. Þá voru uppi sérstakar ástæður sem tengdust samkeppnismarkaðnum sem ættu ekki við á því sviði sem reglugerð um Flugöryggisstofnunina fjallaði um. Hins vegar sagði að um væri að ræða afmarkað framsal valdheimilda á þróngu sviði, en aðeins væri eitt fyrirtæki á Íslandi sem hefði skírteini sem sektarheimildin næði til. Fjallað var um að í gildi væri íslensk réttarregla sem heimili beitingu erlendra réttarreglna héraendis, sbr. umfjöllun í kafla 4.6.2. um fjórmenningaálitið. Þá verði að láta Alþingi eftir töluvert svigrúm til þess að túlka og skýra stjórnarskrána „þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir jafnvel þó að stofn þeirra sé gamall.“¹⁹¹

Lögfesting reglugerðarinnar var því ekki talin brjóta í bága við stjórnarskrá. Rétt er að taka fram að höfundur álitserðarinnar tók sérstaklega fram að EES-samningurinn hafi reynt mikið á stjórnarskrána þegar hann var upphaflega fullgiltur og lögfestur. Mikilvægt væri að horfa á heildarmyndina og meta framsal valdheimilda í samhengi við allan EES-samninginn og þær fylgigerðir sem bæst hafa við. Ef horfa ætti aðeins á afmörkuð svið samningsins í einu án þess að horfa á heildarmyndina gæti svo farið að mun meira valdi verði framselt til erlendra stofnana en heimilt hafi verið í upphafi. Er það að mati höfundar álitsins ekki viðunandi nálgun.¹⁹²

Höfundur álitserðarinnar dregur fram sjónarmið sem almennt koma til skoðunar þegar valdheimildum ríkisins er framselt á grundvelli þjóðréttarsamnings. Hins vegar eru þau sjónarmið ekki heimfærð nægilega vel yfir á þau álitaefni sem reyndi á varðandi stofnun flugöryggisstofnunarinnar, heldur virðist niðurstaðan fara í þveröfuga átt við þau sjónarmið sem dregin eru fram. Þá er ekki ljóst hvar raunverulegt vald liggur, en ESA tekur ákvörðun um að beita sektum eftir tillögum frá Flugöryggisstofnuninni. Telja verður að þegar alþjóðastofnun tekur íþyngjandi ákvörðun gagnvart einstaklingum eða lögaðilum á Íslandi er erfitt að sættast á að skilyrði venjuhelguðu reglunnar séu uppfyllt.

¹⁹¹ Sama heimild 73.

¹⁹² Sama heimild 74-75.

5.7.5. Eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum

Árið 2010 samþykktu Evrópuþingið og ráðherraráð ESB nýja löggjöf um nýtt og hert eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu. Helsta markmið löggjafarinnar er að tryggja stöðugleika á fjármálamörkuðum aðildarríkja og stuðla að aukinni yfirsýn yfir fjármálastarfsemi sem á sér stað á milli landamæra. Þremur nýjum eftirlitsstofnunum var komið á fót sem tóku að mestu við eftirliti með fjármálamörkuðum í aðildarríkjum ESB; Evrópska bankaeftirlitið með reglugerð nr. 1093/2010, Evrópska eftirlitsstofnunin með tryggingum og starfstengdum lífeyri með reglugerð nr. 1094/2010 og Evrópska eftirlitsstofnunin með verðbréfa – og fjármálamörkuðum með reglugerð nr. 1095/2010. Helstu verkefni nýju eftirlitsstofnananna er að halda utan um samræmingu ESB-reglna hjá öllum aðildarríkjunum, leysa úr deilumálum á milli innlendra eftirlitsaðila og taka ákvarðanir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum í aðildarríki, t.d. banka, ef talið er að viðkomandi eftirlitsaðilar hafi ekki brugðist við með réttum hætti. Daglegt eftirlit er áfram í höndum innlendra lögbærra yfirvalda, sem er Fjármálaeftirlitið hér á landi.¹⁹³ Svokölluðu Kerfisáhætturáði var einnig komið á fót með reglugerð nr. 1092/2010, en meginhlutverk þess er að hafa heildarsýn yfir fjármálamarkaði á svæðinu og meta áhættu. Því var ekki falið vald til þess að taka bindandi ákvarðanir gagnvart aðilum á fjármálamarkaðnum.¹⁹⁴

Helstu stjórnskipulegu álitamálin sem reyndi á við upptöku þessara gerða í EES-samninginn eru þær valdheimildir sem nýju eftirlitsstofnanirnar fá. Þær eru til dæmis vald til að gefa út óbindandi tilmæli til lögbærra yfirvalda í aðildarríkjunum ef komist er að þeirri niðurstöðu eftir rannsókn máls, að þau hafi brotið gegn ESB-rétti, vald til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart fyrirtækjum á fjármálamarkaði, til dæmis stöðvun á starfsemi þess, vald til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart lögbærum yfirvöldum eða fjármálafyrirtækjum ef neyðarástand skapast og heimild til að banna tímabundið eða takmarka tiltekna fjármálastarfsemi, að vissum skilyrðum uppfylltum, og ef talið er að starfsemin ógni stöðugleika á markaðnum eða vegna neyðarástands.¹⁹⁵

Eftirlitsstofnanirnar þrjár fá einnig valdheimildir til þess að skera úr ágreiningi á milli lögbærra yfirvalda í tveimur eða fleiri ríkjum, eða ágreiningi á milli lögbærra yfirvalda á tveimur eða fleiri sviðum í sama ríki. Þessar ákvarðanir í ágreiningsmálum eru lagalega bindandi. Ef upp kemur ágreiningur um þær ákvarðanir sem um hefur verið fjallað hér á

¹⁹³ Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1109 – 681. mál. Fylgiskjal 31. 4.

¹⁹⁴ Sama heimild 7.

¹⁹⁵ Sama heimild 7-10.

undan er hægt að bera hann undir áfrýjunarnefnd eftirlitsstofnananna og Evrópudómstólsins.¹⁹⁶

Við undirbúning við upptöku reglugerðanna í EES-samninginn var óskað eftir álitserð um hvort að innleiðing gerðanna í íslenskan rétt stæðist stjórnarskrá. Höfundar álitserðarinnar töldu álitaeftin tvíþætt; annars vegar varðandi efnislegt inntak og umfang á framsali nýrra valdheimilda í eftirliti á fjármálamarkaði og hins vegar vandkvæðin sem tengdust aðlögun þeirra að tveggja stoða kerfi EES-samningsins og hvort EFTA-ríkin gengju með einhverjum hætti beint undir valdsvið þessara eftirlitsstofnana í stað þess að eftirlitið væri á hendi ESA.

Talið var að innleiðing gerðanna í íslenskan rétt í óbreyttri mynd fæli í sér of víðtækt framsal framkvæmdavalds til hinna nýju eftirlitsstofnana þar sem um var að ræða beinar valdheimildir þeirra sem íslenska ríkið og fjármálafyrirtæki þyrftu að hlíta. Þetta væri skrefi lengra en áður hafði talist í lagi á grundvelli 2. gr. stjkskr. Einnig var ljóst að þar sem sérstök áfrýjunarnefnd fer með úrskurðarvald í deilumálum væri einnig um víðtækt framsal dómsvalds að ræða.¹⁹⁷ Slíkt fyrirkomulag á framsali valds fer gegn einu skilyrða hinnar venjuhelguðu reglu um gagnkvæmni, þ.e. Ísland framselur vald til alþjóðastofnunar en fær ekki samsvarandi heimildir á móti, til dæmis atkvæðisrétt eða þátttöku í ákvarðanatöku. Þetta er því ekki í samræmi við tveggja stoða kerfið vegna þess að Ísland er ekki aðili að þessum stofnunum. Það var því lagt til að reynt yrði að ná samkomulagi við ESB um að aðlaga reglugerðirnar þannig að þær stæðust stjórnskiplega á Íslandi og í Noregi.

Í sameiginlegu EES-nefndinni komust ESB og EFTA-ríkin að samkomulagi varðandi aðlögun gerðanna að tveggja stoða kerfinu. Með því færðist ákvörðunarvaldið til ESA þannig að þær valdheimildir sem evrópsku eftirlitsstofnanirnar hafa samkvæmt fyrrnefndum reglugerðum eru hjá ESA þegar taka á ákvarðanir gagnvart EFTA-ríkjunum eða fyrirtækjum staðsettum þar. Ákvarðanir ESA er hægt að bera undir EFTA-dómstólinn.¹⁹⁸

Eftir að samkomulag náðist var óskað eftir annarri álitserð, til þess að leggja mat á það hvort að umsamið fyrirkomulag væri fullnægjandi samkvæmt íslensku stjórnarskránni. Höfundur álitserðarinnar rakti málsmeðferð fjármálaeftirlits á grundvelli reglugerðanna og byggði á þeirri meginforsendu að allar formlegar valdheimildir væru hjá ESA. Eftirlitsstofnanir ESB hafa þrátt fyrir það frumkvæðið að ákvörðunum og setja fram tillögur

¹⁹⁶ Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1109 – 681. mál. Fylgiskjal 31, 16.

¹⁹⁷ Sama heimild 27.

¹⁹⁸ Alþt. A-deild 2015-2016, þskj. 1109 – 681. mál. Athugasemdir með þingsályktunartillögu.

eða uppkast að ákvörðun sem er svo send frá ESA. Þar með sé ESB stoðinni veitt meiri áhrif á kostnað EFTA-stoðarinnar en gert var áður varðandi eldri aðlaganir, en það sé ekki án fordæma.¹⁹⁹ Niðurstaða síðari álitsgerðarinnar er sú að komið hafi verið til móts við EFTA-ríkin með aðlögun gerðanna að tveggja stoða kerfinu og að framsal valdheimildanna sé skýrt og á afmörkuðu sviði og að umfang þessara nýju heimilda eru ekki víðtækari en það sem áður hefur talist falla innan ramma stjórnarskrárinnar. Þá sé framsalið nauðsynlegt vegna þeirrar alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í og að mikilvægir hagsmunir ríkisins séu í húfi.²⁰⁰

Nú hafa lög nr. 24/2017 tekið gildi sem lögfestu reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010 og hafa þær því verið innleiddar í íslenskan rétt. Þegar horft er á málsmeðferð og fyrirkomulag samkvæmt þessum reglugerðum liggur nokkuð ljóst fyrir að hér kveði við nýjan tón. Raunverulegt frumkvæði að aðgerðum gagnvart aðilum innan EFTA-ríkjanna er samkvæmt þessu hjá eftirlitsstofnunum ESB sem Ísland hefur enga aðild að. Þrátt fyrir að formlega sé valdið hjá ESA er ljóst að það er verulegum vafa háð hvort að ESA hafi einhvern kost á að hafa efnisleg áhrif á ákvörðun sem búið er að taka hjá eftirlitsstofnunum.

5.7.6. Loftslagsmál

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1193/2011 varðar viðskiptakerfi Evrópusambandsins um losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda og nýtt skráningarkerfi tengdu því. Markmið viðskiptakerfisins er að aðildarríki ESB uppfylla skuldbindingar samkvæmt Kýótó-bókuninni í sameiningu. Viðskiptakerfið kom á markaðslegum hvötum þannig að fyrirtæki fá úthlutað losunarheimildum og geta selt þær losunarheimildir sem þau nýta ekki. Eins þurfa fyrirtæki að kaupa fleiri losunarheimildir ef þau þurfa meira en þeim var úthlutað. Með umræddri reglugerð var sameiginlegu skráningarkerfi komið á fót, en í kerfið á m.a. að skrá millifærslur með losunarheimildir og þar er eftirlitið og ákvarðanatáka innan kerfisins gert miðlægara.²⁰¹

Þau ákvæði reglugerðarinnar sem komu til álita vörðuðu framsal framkvæmdavalds. Með reglugerðinni fá framkvæmdastjórn ESB og miðlægur stjórnandi bindandi ákvörðunarvald gagnvart íslenskum stjórnvöldum og mögulega þeim lögaðilum eða einstaklingum sem tengjast viðskipta – og skráningakerfinu. Ef upp kemur ágreiningur um

¹⁹⁹ Alþt. 2015 – 2016, A-deild, þskj. 1109 – 681. mál, fylgiskjal XI.

²⁰⁰ Sama heimild.

²⁰¹ Alþt. 2012 – 2013, A-deild, þskj. 812 – 381. Mál, fylgiskjal V.

Þessar ákvarðanir er ekki sérstaklega kveðið á um það í reglugerðinni, sem bendir til þess að Evrópuþingurinn fari með dómsvald í þeim tilfellum á grundvelli 263. gr. sáttmála um starfshætti ESB. Almennt er talið heimilt að alþjóðlegur dómstóll fari með úrlausnarvald til að kveða á um þjóðréttarlegar skyldur samkvæmt þjóðréttarsamningi sem bindur ríkið, en hér er talið að um of víðtækt framsal dómsvalds sé að ræða, sér í lagi í ljósi þess að úrlausnir Evrópuþingurinn binda einstaklinga og lögaðila, og hins vegar er þetta dómstóll sem Ísland á ekki aðild að.²⁰²

Ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB og miðlægs stjórnanda geta beinst að Umhverfisstofnun, sem sér um skráningu á Íslandi. Ákvarðanir geta einnig beinst gegn lögaðilum sem stunda einhvern þann iðnað sem fellur undir viðskiptakerfið, sem og þá einstaklinga eða lögaðila sem vilja eiga viðskipti með losunarheimildir eða fjárfesta á þessu sviði. Þessar ákvarðanir geta verið íþyngjandi fyrir þessa aðila, og með reglugerðinni er ákvörðunarvaldið fært frá innlendum eftirlitsaðilum til alþjóðastofnunar. Slíkt framsal á ríkisvaldi er ekki tækt nema að ákveðnu marki skv. áður nefndri venjuhelgaðri reglu.²⁰³ Valdheimildirnar voru á tiltölulega þröngu málefnasviði til að byrja með, en með þeirri reglugerð sem álitnið fjallaði um og tengdri tilskipun var gildissvið viðskiptakerfisins víkkað út. Talið var að samvinna við önnur ríki í loftslagsmálum væri mikilvæg og með það í huga væri nauðsynlegt að veita löggjafanum svigrúm til að túlka stjórnarskrána þannig að hægt væri að tryggja hagsmuni íslenska ríkisins sem best í alþjóðasamstarfi.²⁰⁴

Að framangreindu virtu töldu höfundar álitserðarinnar að innleiðing reglugerðarinnar væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.²⁰⁵ Skemmst er frá því að segja að reglugerðin var aðlöguð hinu tveggja stoða kerfi, þannig að eftirlitið færðist frá framkvæmdastjórninni og miðlæga stjórnandanum til ESA. Þó má segja að hið sama sé uppi á teningnum hér og varðandi fjármálamarkaðina. Raunverulegt vald sé enn sem fyrr í höndum miðlæga stjórnandans og framkvæmdastjórnar ESB, stofnunum sem Ísland er ekki aðili að, og þær gefa svo tilmæli eða ábendingar til ESA ef EFTA-ríkin eða fyrirtæki í þeim löndum brjóta gegn reglugerðinni með einhverjum hætti. Að forminu til er eftirlitið því í höndum ESA.

²⁰² Alþt. 2012 – 2013, A-deild, þskj. 812 – 381. Mál, fylgiskjal V.

²⁰³ Sama heimild.

²⁰⁴ Sama heimild.

²⁰⁵ Sama heimild.

5.7.7. Persónuverndarlöggjöf

Þann 25. maí 2018 á ný reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2016/679 að taka gildi í ESB á sviði persónuverndar. Hún fjallar um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Reglugerðin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar liggur fyrir og stefnt er að því að taka reglugerðina upp í samninginn þann 1. júní.²⁰⁶ Talið er mikilvægt að reglugerðin geti komið til framkvæmdar á sama tíma í EFTA-ríkjunum og í aðildarríkjum ESB og því hefur undirbúningur vegna innleiðingar reglugerðarinnar í íslenskan rétt verið í vinnslu. Dómsmálaráðherra skipaði starfshóp í lok árs 2017 sem semja átti frumvarp að lögum og hafa heildardrög nú verið birt, en rétt er að taka fram að endanlegt frumvarp liggur ekki fyrir og því gæti það tekið breytingum áður en það verður lagt fram á Alþingi.

Helstu stjórnskipulegu álitaeftirnin sem snúa að reglugerðinni eru í fyrsta lagi varðandi stofnun Evrópska persónuverndarráðsins, sem komið er á fót með reglugerðarinni. Meginhlutverk ráðsins er að tryggja samræmi í beitingu reglugerðarinnar á öllu evrópska efnahagssvæðinu, gefa út leiðbeiningar um túlkun á ákvæðum hennar, auk þess að fá vald til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart innlendum eftirlitsstofnunum aðildarríkjanna. Í öðru lagi fjallar reglugerðin um samræmingarkerfi milli aðildarríkjanna, þar sem innlendir eftirlitsaðilar geta haft samráð sín á milli varðandi samstillta túlkun á reglugerðinni. Ef upp kemur ágreiningur á milli eftirlitsstofnana sker Evrópska persónuverndarráðið úr honum. Það lögbæra yfirvald á Íslandi sem fer með eftirlit hér á landi og mun auka samvinnu við eftirlitsaðila í öðrum ríkjum EES er Persónuvernd.²⁰⁷

EFTA-ríkin og ESB náðu ekki samkomulagi varðandi aðlögun reglugerðarinnar að tveggja stoða kerfinu, en sú leið sem var valin felur í sér að Evrópska persónuverndarráðið getur tekið bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvaldi EFTA-ríkis, sem er Persónuvernd í tilfelli Íslands. Fulltrúar Persónuverndar munu eiga sæti í ráðinu, með fullan tillögu – og málfrelsisrétt, en engan atkvæðisrétt. Bent hefur verið á að EFTA-ríkin eigi svipaða aðkomu að öðrum stofnunum ESB á borð við Evrópsku vinnuverndarstofnunina og lyfjastofnunina. Fulltrúar EFTA-ríkjanna taka þátt í umræðum um ákvarðanir sem á að taka hjá ráðinu og

²⁰⁶ EFTA, „Incorporation of the GDPR into the EEA agreement“ (*EFTA*, 13. apríl 2018) <<http://www.efta.int/EEA/news/Incorporation-GDPR-EEA-Agreement-508041>> skoðað 18. apríl 2018.

²⁰⁷ Dómsmálaráðuneytið, „Frumvarp til nýrra persónuverndarlaga“ (*Samráðsgátt*, 9. 3. 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=31](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=31)> bls. 22-23. Skoðað 18. apríl 2018.

taka þátt í rannsókn mála varðandi vinnslu persónuupplýsinga þvert á landamæri, en þegar kemur að ákvarðanatökunni sjálfri hafa þau ekki atkvæðisrétt.²⁰⁸

Hér er um að ræða frávík frá hinu tveggja stoða kerfi sem talið var nauðsynlegt til að tryggja að valdi væri ekki framselt til alþjóðastofnana sem Ísland ætti enga aðild að. Verður að telja að skilyrði um gagnkvæmi sé ekki uppfyllt í þessu tilviki. Þetta rennir frekari stoðum undir þá staðreynd að samstarfið á grundvelli EES-samningsins er komið langt fram úr þeim forsendum sem settar voru til grundvallar þess að samningurinn stæðist ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar þegar hann var í undirbúningi árið 1992. Fróðlegt er að sjá að Norðmenn hafi samþykkt þá leið sem farin var með persónuverndarlöggjöfina, þar sem áður nefnd 115. gr. stjórnarskrár þeirra kveður skýrt á um að ekki megi framselja valdi nema til stofnunar sem Noregur á aðild að. Norðmenn beittu fyrrgreindu ákvæði þegar tekin var ákvörðun um upptöku reglugerða um fjármálamarkaðseftirlit, enda töldu þeir slíkt kerfi vera af öðrum toga en áður hafði verið samþykkt þar sem valdheimildir hafa verið framseldar til ESA. Ríkisstjórn Noregs taldi að framsalið væri ekki minniháttar eins og í fyrri gerðum eftir að EES-samningurinn tók gildi árið 1992. Vegna þessarar ástæðu var ákveðið að leita samþykkis Stórpingsins með auknum meirihluta samkvæmt sérreglu 115. gr. stjórnarskrárinnar, sem var samþykkt 13. júní 2016.²⁰⁹

5.8. Samantekt um þjóðréttarsamninga

Á síðustu 100 árum hefur Ísland tekið þátt í alþjóðasamstarfi í síauknum mæli og hér að framan hafa helstu þjóðréttarsamningar sem íslenska ríkið hefur gert verið raktir og það metið hvort um framsal ríkisvalds hafi verið að ræða með aðild að einhverjum af þeim og hver áhrif þessara samninga eru á fullveldi Íslands.

Með eldri samningum er ljóst að hinar ýmsu alþjóðastofnanir fóru með hluta af valdheimildum íslenska ríkisins á ákveðnum sviðum. Þar ber helst að nefna Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðadómstólinn á grundvelli aðildar að Sameinuðu þjóðunum, Norður-Atlantshafsráðið á grundvelli aðildar að NATO og Mannréttindadómstóll Evrópu á grundvelli aðildar að Mannréttinasáttmála Evrópu, að minnsta kosti fram að lögfestingu Mannréttinasáttmála Evrópu árið 1994. Á grundvelli sjónarmiða um fullveldi sem rakin eru í þessari ritgerð var talið að slíkt framsal hefði ekki áhrif á fullveldi Íslands, vegna þess að það

²⁰⁸ Dómsmálaráðuneytið, „Frumvarp til nýrra persónuverndarlaga“ (*Samráðsgátt*, 9. 3. 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=31](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=31)> bls. 22-23. Skoðað 18. apríl 2018.

²⁰⁹ Björg Thorarensen, „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.) *Fullveldi í 99 ár*, (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 135-136.

verður ekki litið svo á að fullveldi ríkis verði skert að nokkru leyti með þátttöku þess í alþjóðasamstarfi. Þvert á móti er það beiting á fullveldi ríkja að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Velta má því upp hvort að gildistaka EES-samningsins hafi haft einhver áhrif á það að ákveðið var að setja ákvæði 2. gr. laga nr. 62/1994. Þó ekki sé hægt að vita það með vissu lítur út fyrir að afstaðan gagnvart fullveldi og framsali ríkisvalds hafi breytst með tilkomu EES-samningsins og lögfesting umræddrar greinar ber þess merki að verið sé að reyna að koma í veg fyrir að alþjóðastofnanir fari með einhverskonar ríkisvald, þrátt fyrir að það hafi verið viðurkennt og yfirlýst í 40 ár á undan.

Enginn þjóðréttarsamningur sem íslenska ríkið hefur gerst aðili að hefur haft jafn mikil og víðtæk áhrif á landsrétt og EES-samningurinn. Þegar upphaflega var samið um aðild að EES-samningnum og fallist á framsal ríkisvalds á grundvelli hans, var stuðst við álit sérfræðinga sem byggðu niðurstöðu sína um að samningurinn stæðist stjórnarskrá á nokkuð matskenndum viðmiðum. Helstu niðurstöður nefndarinnar voru að í 2. gr. stjkskr. væri meginregla um að stjórnvöld samkvæmt henni væru innlend. Undantekningar frá henni væru þó þekktar í íslenskum rétti, og hægt væri að túlka ákvæðið á þann veg að erlendir aðilar gætu farið með það vald sem þar er kveðið á um. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að í samningnum fælist ekki framsal löggjafarvalds, en um nokkurt framsal á framkvæmdavaldi og dómsvaldi væri að ræða. Það væri vegna eftirlits – og úrskurðarvalds ESA með framkvæmd samkeppnisreglna og dómsvalds EFTA-dómstólsins vegna sömu reglna. Framsalið væri *skýrt afmarkað, ekki umfangsmikið eða verulega íþyngjandi fyrir einstaklinga og lögaðila*,²¹⁰ og þar af leiðandi var ekki talin þörf á stjórnarskrárbreytingu vegna lögfestingar EES-samningsins. Ekki voru færð rök fyrir því að í gildi væri réttarregla sem heimilaði framsal ef þessi skilyrði væru uppfyllt eða vísað í heimildir varðandi það, en nokkur dæmi voru nefnd því til stuðnings að framsal hafi tíðkast að nokkru leyti með samningum við önnur ríki. Nefndin byggir í raun á því að stjórnarskráin veiti ákveðið svigrúm til að framselja hluta valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana.

Þó nokkur gagnrýni á álit nefndarinnar kom fram eins og rakið er. Björn Þ. Guðmundsson sagði ekki beint að áður nefnd réttarregla væri í gildi, en taldi hana of matskennda og að of mikilsverðir hagsmunir væru í húfi til þess að hægt væri að fela löggjafanum að meta hvort skilyrðum hennar sé fullnægt. Guðmundur Alfreðsson gekk enn

²¹⁰ Alþt. 1992-93, A-deild, þskj. 30 – 29. mál, fylgiskjal 1.

lengra og sagði að þrátt fyrir að nefndin væri skipuð góðum mönnum gætu þeir ekki búið til ný stjórnarskrárákvæði eða lagað gömul að þeirri niðurstöðu sem hentaði þeim best. Hann taldi því að þessi tiltekna réttarregla væri ekki til í íslenskum rétti, hún ætti að minnsta kosti ekki stoð í stjórnarskránni. Hann taldi einnig augljóst að breyta þyrfti stjórnarskránni ef lögfesta ætti samninginn og benti á að sú afstaða Norðmanna að til að samþykkja EES-samninginn hefði þurft að virkja þágildandi 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar, nú 115. gr., og fá samþykki ¾ hluta þingmanna Stórþingsins sýndi að EES-samningurinn væri viðameiri en hefðbundið milliríkjasamstarf.

Í ljósi þess sem fram hefur komið verður ályktað að ákveðin áhætta var tekin að byggja svo stóran samning, sem felur í sér framsal ríkisvalds, á ekki skýrari reglu, og sú áhætta felst í því að Hæstiréttur getur úrskurðað að lögfesting þjóðréttarsamnings stangist á við stjórnarskrá. Skynsamlegra hefði sjálfsgagt verið að fara svipaða leið og Norðmenn, samanber 115. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Frumvarp um breytingu á 21. gr. stj. skr. var lagt fram á Alþingi árið 1992, sem kvað á um að Alþingi gæti heimilað framsal á hluta ríkisvalds til alþjóðastofnunar eða samtaka ef ¾ hluti þingmanna samþykkti það.²¹¹ Helstu rökin fyrir þessari breytingu voru þau að vegna fjölda álitamála sem komu fram vegna aðildar að EES-samningnum, væru uppi alvarlegar efasemdir um það hvort að stjórnarskráin heimili lögfestingu þjóðréttarsamninga sem fela í sér eitthvert framsal á valdi. Einnig væri ljóst að í nánustu framtíð kæmu fleiri slíkir samningar fram sem þyrfti að taka afstöðu til og ekki væri viðunandi að álykta í hvert skipti fyrirfram hvort að framsal væri heimilt ef það væri takmarkað, skýrt afmarkað og ekki verulega íþyngjandi. Því töldu höfundar frumvarpsins það hlyti að vera samstaða meðal þingmanna um að eyða slíkri óvissu, sama hver afstaða manna væri til EES-samningsins eða annarra samninga á alþjóðavettvangi.²¹² Ljóst er þó að þessi breyting á stjórnskipunarlögum náði ekki fram að ganga og enn í dag er þessi óvissa til staðar sem lýst er fyrir 26 árum síðan.

Fjöldmörg svið hafa bæst við samninginn síðan hann var fyrst samþykktur og alltaf teygist á heimildum löggjafans til að framselja meira ríkisvald. Fjöldi gerða ESB fer í gegnum upptöku – og innleiðingarferlið án þess að upp komi álitamál um gildi þeirra eða árekstra við íslenska stjórnskipun. Þegar það hins vegar gerist, hefur sú leið verið farin að fá samdar álitsgerðir frá sérfræðingum á þessu sviði til að meta hverju sinni hvort að tiltekið álitaefni

²¹¹ Alþt. 1992-1993 A-deild, þskj. 30 – 29. mál. Almennar athugasemdir.

²¹² Sama heimild.

fari í bága við stjórnarskrána eða stjórnskipun ríkisins. Þær helstu hafa verið raktar hér að framan.

Margir höfundar mismunandi álitserða hafa lengi gefið í skyn með skrifum sínum að þrátt fyrir að sá tiltekni þáttur sem verið er að skoða hverju sinni í mismunandi álitserðum standist stjórnarskrá, verði að líta á heildarmynd EES-samningsins og meta hversu víðtækt framsal valdheimilda á grundvelli hans er orðið í heild sinni.²¹³ Þrátt fyrir að hvert brot sem skoðað er teljist innan ramma stjórnarskrárinnar er ekki víst að það teljist rúmast innan sama ramma ef öll brotin eru sett saman.

Þau rök sem upphaflega voru notuð fyrir því að ekki væri þörf á stjórnarskrárbreytingu vegna aðildar Íslands að EES-samningnum voru byggð á forsendum sem hafa breyst heilmikið á þeim tæpa aldarfjórðungi sem liðinn er frá gildistöku samningsins. Eins og sagði í fjórmenningaálitinu töldu þeir að endurskoða þyrfti stjórnarskrána ef í ljós kæmi að forsendur þeirra væru brostnar.

Það er áhugavert að sjá breytinguna sem hefur orðið á viðhorfi til framsals ríkisvalds. Björn og Guðmundur töluðu báðir um víðtækt framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar þegar þeir fjölluðu um að ESA eða EFTA-dómstóllinn fari með ákvörðunarvald. Fjórmenningarnefndin setti upp 6 skilyrði fyrir því að framsal teldist heimilt og í síðari álitserðum er vísað í þessi skilyrði (venjuhelgaða reglan). Síðan hefur þróunin orðið sú að reynt er eftir fremsta megni að haga framsalinu þannig að framsalið sé til alþjóðastofnunar sem Ísland er aðili að, eins og gert var með samkeppnismálin, flugöryggisstofnunina, fjármálakerfið og loftslagsmálin. Þá er áhugavert að sjá að nú síðast, varðandi persónuverndina, nær það ekki í gegn, heldur getur Persónuverndarráðið, alþjóðastofnun sem Ísland hefur ekki atkvæðisrétt hjá, tekið bindandi ákvarðanir á Íslandi.

Af öllu framangreindu er ljóst að löggjafinn hefur fallist á framsal ríkisvalds í tilviki fjölda þjóðréttarsamninga með því að byggja á tiltekinni túlkun á stjórnarskránni á grundvelli þeirrar venjuhelguðu reglu sem að framan er lýst. Hægt er að færa rök fyrir því að gengið hafi verið langt, og jafnvel of langt, í að teygja heimildir stjórnarskrárinnar til framsals, til dæmis varðandi reglugerðir ESB á sviði persónuverndar, þannig að komið sé út fyrir þann ramma sem stjórnarskráin setur. Það er brot á stjórnarskránni að framselja valdheimildir umfram það sem talið er lögmætt samkvæmt henni, en það er ekki brot á fullveldinu eða

²¹³ Sjá t.d. Álitserð BT og SMS um loftslagsmál, álitserð SMS um flugöryggisstofnunina og álitserð BT og SMS um fjármálamarkaðina.

afsal á því, vegna þess að það er beiting á fullveldi ríkis að það taki á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar, samanber umfjöllun hér að framan.

6. NIÐURSTÖÐUR

Hér að framan hefur verið fjallað um fullveldishugtakið, þróun þess í Evrópu og á Íslandi og mismunandi sjónarmið um þýðingu hugtaksins. Einnig var fjallað um framsal ríkisvalds, heimildir til þess í íslenskum rétti og í kjölfarið mismunandi sjónarmið íslenskra fræðimanna á fullveldi og framsali ríkisvalds. Síðan Ísland varð fullvalda árið 1918 hafa Íslendingar tekið þátt í viðamiklu alþjóðasamstarfi sem vakið hafa upp spurningar um fullveldi og framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana. Oftar en ekki heyrast háværar óánægjuraddir um hina ýmsu þjóðréttarsamninga og gripið er til fullyrðinga um að með aðild að alþjóðastofnunum sem settar eru á fót með þjóðréttarsamningi sé íslenska ríkið að afsala sér fullveldi sínu.²¹⁴

Sjónarmið íslenskra fræðimanna eru almennt í samræmi við þróun á fullveldishugtakinu í Evrópu, til dæmis lagði Lárus H. Bjarnason mjög nútímalegan skilning í fullveldishugtakið árið 1909, þegar hann talaði um að öll ríki væru skuldbundin öðru ríki á einhvern hátt og að ríki væru fullvalda þrátt fyrir að vera skuldbundin öðrum ríkjum, svo framarlega sem ríkið hefði sjálft gengist undir þær.²¹⁵ Bjarni Jónsson frá Voggi og Einar Arnórsson, sem voru meðal forystumanna í samningaviðræðum Íslendinga við Dani vegna sambandslaganna 1918, voru einnig á þessari skoðun og sést hún vel í málflutningi þeirra á Alþingi varðandi sambandslögin. Sjónarmið þeirra um fullveldi endurspeglast í fyrrnefndu Wimbledon máli Fasta alþjóðadómstólsins nokkrum árum seinna, sem staðfestir að þjóðréttarlegar skuldbindingar leggi vissulega kvaðir á ríki, en rétturinn til þess að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar sé einn af eiginleikum fullvalda ríkis og skerði fullveldið því ekki á nokkurn hátt.²¹⁶

Þrátt fyrir þessi sjónarmið fræðimanna og nokkurra stjórnámálanna um fullveldið, hefur umræðan á Íslandi allt frá upphafi 20. aldar oft verið gildishlaðin og tvinnuð saman við málflutning um getu Íslendinga til að stjórna sér sjálf. Þjóðernisstefna fékk góðan hljómgrunn vegna umræðu um Uppkastið árið 1908, hugsanlega vegna þess að þjóðin hafði verið undir stjórn annarra ríkja svo öldum skipti. Þegar loks sá fyrir endann á því skeiði óx þjóðernishugmyndum fiskur um hrygg og síðan þá hefur hluti þjóðarinnar haldið í þá túlkun á fullveldinu að því verði stefnt í hættu ef samskipti og samvinna við önnur ríki verði of

²¹⁴ Sjá umfjöllun í kafla 2.3.

²¹⁵ Sjá umfjöllun í kafla 4.

²¹⁶ Sjá frekari umfjöllun um Wimbledon málið í kafla 2.2.1.

víðtæk.²¹⁷ Þó er ljóst af umfjöllun hér að framan að eftir að ríkið varð sjálfstætt árið 1944 höfðu Íslendingar almennt áhuga á að taka þátt í alþjóðasamstarfi sem miðaði að því að stuðla að friði, auknum mannréttindum og öryggi í heiminum.²¹⁸

Í ritgerðinni var leitast var við að varpa ljósi á áhrif þeirrar alþjóðasamvinnu á fullveldi Íslands. Í því sjónarmiði voru stærstu þjóðréttarsamningar sem íslenska ríkið hefur gert skoðaðir og lagt mat á að hve miklu leyti valdheimildir ríkisins voru framseldar í hverjum og einum þeirra.

Það er áhugaverð niðurstaða að svo virðist sem afstaða gagnvart fullveldinu breytist með EES-samningnum í kringum 1990. Fram að því var framsal hluta valdheimilda ríkisins talið vera beiting á fullveldi en einhverra hluta vegna breyttist það eftir að EES-samningurinn tók gildi, og umræðan um hann snýst oft að miklu leyti um of víðtækt framsal valdheimilda ríkisins og mögulegt afsal fullveldis. Fram til ársins 1990 hafði íslenska ríkið gengist undir nokkuð viðamiklar þjóðréttarlegar skuldbindingar, og hefur verið fjallað um þá samninga í ritgerðinni. Það var til dæmis ekki mikið tiltökumál að Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna og alþjóðadómstóllinn fengju valdheimildir með aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum, Norður-Atlantshafsráðið fengi valdheimildir með aðild Íslands að NATO eða að með varnarsamningnum við Bandaríkin afsalaði ríkið sér hluta af landsvæði á Miðnesheiði til annars ríkis. Varnarsamningurinn var, þrátt fyrir afsal á landsvæði, í gildi í 75 ár og enn er Ísland aðili að NATO og SP. Vissulega var nokkur andstaða við varnarsamninginn bæði á Alþingi og í þjóðfélaginu, eins og Keflavíkurgöngurnar svokölluðu sýndu, auk mikilla mótmæla á Austurvelli vegna aðildar að NATO árið 1949, en lagalega séð var ekki talin ástæða að slíta samningum eða samstarfi á grundvelli lagalegra sjónarmiða um fullveldi.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið var og er umdeildur og stjórnskipulega erfiður. Eins og rakið er í ritgerðinni voru mjög skiptar skoðanir um hvort samningurinn stæðist yfir höfuð stjórnarskrá eins og hann var við gildistöku árið 1994. Síðan hafa mörg svið bæst við og framsal valdheimilda aukist í takt við það.

Álitsgerðirnar sem skrifaðar hafa verið vegna stjórnskipulegra álitamála EES-samningsins sýna fram á það að höfundar þeirra vilja flestir meina að komið sé að því að framsal á grundvelli samningsins rúmist ekki lengur innan ramma stjórnarskrárinnar. Oft eru dregin fram sjónarmið sem talin eru skipta máli við ákvörðun um hvort tiltekið framsal standist stjórnarskrá, en í niðurstöðum er ekki byggt á þeim heldur er framsalið réttlætt á annan

²¹⁷ Samanber umfjöllun í kafla 2.2.2.

²¹⁸ Samanber umfjöllun í kafla 5.1 – 5.5.

máta, t.d. með þeim rökstuðningi að framsal tiltekinna valdheimilda sé nauðsynlegt vegna þeirrar alþjóðasamvinnu sem Ísland er aðili að og ríkir hagsmunir séu fyrir ríkið að taka þátt í því. Vissulega eru ríkir hagsmunir fólgnir í því að vera þátttakendur í alþjóðasamvinnu en betra væri að þurfa ekki að brjóta ákvæði stjórnarskrár til þess að uppfylla þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Svo virðist sem skilgreining og skilningur á fullveldi hafi snúist að of miklu leyti um hið innra fullveldi og að hið ytra hafi týnst í umræðunni á síðustu áratugum. Sá skilningur sem Einar Arnórsson, Bjarni frá Vogu og síðar Gunnar Thoroddsen lögðu í hugtakið í upphafi og fram á miðja 20. öld endurspeglar betur þá skilgreiningu á fullveldishugtakinu að í því felist rétturinn til að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar, og er hægt að rökstyðja þá skilgreiningu með sambandslagasamningi Íslands við Danmörku, túlkun Fasta alþjóðadómstólsins í Wimbledon málinu og þeirri grundvallarreglu þjóðaréttar um jafnræði allra fullvalda ríkja.

Þessi afstaða virðist hafa verið ráðandi á Íslandi fyrir gildistöku EES-samningsins þar sem litið var á framsal valdheimilda sem beitingu eða notkun á fullveldinu, en nú er afstaðan orðin sú, að minnsta kosti í almennri umræðu, að hætta sé á að ríkið missi fullveldi sitt með þátttöku í samstarfinu.

Lagalega séð er skilgreiningin á fullveldinu áfram þannig að æðsta stjórn ríkis á yfirráðasvæði þess er hjá ríkinu sjálfu nema að ríkið ákveði að framselja hluta valdheimilda sinna með lögmætum hætti. Það þýðir að stjórn lög ríkisins verða að heimila það.

Það er brot á stjórnarskránni að framselja valdheimildir umfram það sem talið er lögmætt samkvæmt henni, en það er ekki brot á fullveldinu eða afsal á því. Það er beiting á fullveldi ríkis að það taki á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar, og erfitt er að færa lögfræðileg rök fyrir því að hætta sé á að ríki missi fullveldi sitt með því að taka þátt í alþjóðasamstarfi, nema þá að halda því fram að fullveldi sé ódeilanlegt. Með þeirri röksemdafærslu verður niðurstaðan sú að ekkert ríki er fullvalda. Þetta hefur verið viðurkennt í fræðum frá 1918 og í framkvæmd fram undir 1990. Það er því ekki fallist á að fullveldi Íslands sé að einhverju leyti stefnt í hættu vegna viðamikils alþjóðasamstarfs á grundvelli EES-samningsins eða annars alþjóðlegs samstarfs sem Ísland hefur tekið þátt í, enda er það niðurstaðan að í fullveldinu felist rétturinn til þess að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar. Rétt eins og einstaklingur missir ekki lögræði sitt með því að gangast undir ýmsar skuldbindingar missir ríki ekki fullveldi sitt með því að taka þátt í alþjóðasamstarfi og gangast undir skuldbindingar samkvæmt því.

7. HEIMILDASKRÁ

Andrew, Edward, „Jean Bodin on Sovereignty” (2011) (2) Republics of Letters: A Journal for the Study of Knowledge, Politics, and the Arts.

<http://arcade.stanford.edu/sites/default/files/article_pdfs/roflv02i02_Andrew_060111_0.pdf> skoðað 3. maí 2018.

Beaulac, Stéphane, „The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or reality?” (2000) 2 Journal of the History of International Law 148

Bjarni Jónsson frá Vogli, „Ísland og fullveldi þess“ *Andvari* (Reykjavík 1. janúar 1923) 117

Bjarni Már Magnússon og Finnur Magnússon, „Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar“ (Háskólinn í Reykjavík)

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 2008)

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – undirstöður og handhafar ríkisvalds* (Bókaútgáfan Codex 2015)

Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur*. (Bókaútgáfan Codex 2011)

Björg Thorarensen, „Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt“ (2012) 3 Úlfliótur 271

Björg Thorarensen, „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“ (2007) 3 Úlfliótur 399

Björg Thorarensen, „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.), *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 113

Davíð Þór Björgvinsson, „EES og framsal ríkisvalds“ í Davíð Þór Björgvinsson (ritstj.), *Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur, 9. júní 2000* (Orator 2000) 78

Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006)

Davíð Þór Björgvinsson, „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum rétti“ (1997) 1 Úlfliótur 99

Davíð Þór Björgvinsson, „Fullveldi, margeygt og margarma kvikvendi“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.), *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 305

Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar* (JPV útgáfa 2008)

Davíð Þór Björgvinsson, „Staða dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum rétti“ (2014) 1 Tímarit Lögréttu 23

Davíð Þór Björgvinsson, „Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana“ í Viðar Már Matthíasson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV. Lagadeild* (Háskólaútgáfan 2003) 213

Dómsmálaráðuneytið, „Frumvarp til nýrra persónuverndarlaga“ (*Samráðsgátt*, 9. 3. 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=31](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=31)> 22-23 Skoðað 18. apríl 2018

EFTA, „Incorporation of the GDPR into the EEA agreement“ (*EFTA*, 13. apríl 2018) <<http://www.efta.int/EEA/news/Incorporation-GDPR-EEA-Agreement-508041>> skoðað 18. apríl 2018

Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson, Kristján Andri Stefánsson, „Skýringar við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands“ (Forsætisráðuneyti desember 2005) 4 <<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyringar.pdf>> skoðað 3. mars 2018

Fowler, M, og Bunck, J, *Law, power and the sovereign state, the evolution and application of the concept of sovereignty.* (The Pennsylvania State University Press 1995)

Gísli Sveinsson, „Konungur og ríki“ *Ingólfur* (Reykjavík 25. ágúst 1907) 133

Guðmundur Hálfðánarson, „Ísland sé fyrir Íslendinga“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.), *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 51

Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið: uppruni og endimörk* (Hið íslenska bókmenntafélag 2001)

Guðni Th. Jóhannesson, „Ef kjarnorkusprengrja spryngi yfir Reykjavík dæju allir bæjarbúar: loftvarnir og almannavarnir á Íslandi, 1951-1973.“ (2007) 45 (2) *Saga tímarit sögufélags* 7

Gunnar G. Schram, „Framsafn ríkisvalds til Evrópubandalagsins“ í Helgi Sigurðsson (ritstj.) *Ármannsbók. Afmælisrit helgað Ármanni Snævarr í tilefni af sjötugsafmæli hans 18. september 1989* (Sögufélag 1989) 219

Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 1999)

Gunnar Karlsson, „Upphafsskeið þjóðríkismyndunar 1830-1874“ í Sigurður Líndal og Pétur Hrafn Árnason (ritstj.), *Saga Íslands IX* (Hið íslenska bókmenntafélag 2008)

Hannes Jónsson, *Íslensk sjálfstæðis og utanríkismál frá landnámi til vorra daga* (Félagsmálastofnun 1989) 229

Jón Jensson, „Sjálfstæði Íslands“ *Ingólfur* (Reykjavík 24. júní 1906) 108

Jón Ólafsson, „Bæklingur Guðmundar Hannessonar“ *Reykjavík* (Reykjavík 11. maí 1907) 109

Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“ (2003) 1 *Tímarit lögfræðinga* 19

Magnús Kjartansson (Ritstj.), „Utanríkismálanefnd hefur verið óstarfhæf síðan 1951“ *Þjóðviljinn* (Reykjavík 11. nóvember 1958)

Margrét Einarsdóttir, „Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn og innleiðing í íslenskan rétt“ (2015) 4 *Tímarit lögfræðinga* 545

NATO, „A short history of NATO“ (Brussel, e.d.) <https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm?selectedLocale=en > skoðað 3. apríl 2018

NATO, „The North Atlantic Council“ (Brussel 11. nóvember 2014) <http://www.nato.int/cps/sv/natohq/topics_49763.htm> skoðað 3. apríl 2018

NATO, „collective defence“ (Brussel 11. nóvember 2014) <http://nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm?selectedLocale=en> skoðað 3. apríl 2018.

NATO, “The consultation process and Article 4” (Brussel 17. mars 2016) <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm > skoðað 3. apríl 2018.

Ólafur Jóhannesson, „Stjórnarskráin og þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum“ (1962) 2 *Tímarit lögfræðinga* 1

Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (2. útg. Iðunn 1978)

Ólafur Ragnar Grímsson, „Ræða forseta Íslands við setningu Alþingis 8. september 2015“ <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20150908134517/http://www.forseti.is/media/PDF/2015_09_08_Thingsetning_2015.pdf > Skoðað 15. febrúar 2018.

Scholte, Jan Aart, *Globalization: A critical introduction* (2. útg. Palgrave Macmillan 2005)

Shaw, M, *International law* (5. útg. Cambridge University press 2003)

Sigurður Línadal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011)

Sigurður Línadal, *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga – réttarheimildir* (2. útg. Hið íslenska bókmenntafélag 2007)

Sigurjón Njarðarson og Bjarni Már Magnússon, „Meintur fyrirvari Íslands við 5. gr. Norður – Atlantshafssamningsins“ (2016) 1 *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 67

Stefanía Óskarsdóttir, „Leiðin til fullveldis“ í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstj.), *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum* (Hið íslenska bókmenntafélag 2017) 21

Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæði* (Bókaútgáfa Orators 2000)

Stjórnlaganefnd, „Skýrsla stjórnlaganefndar. Seinna bindi, skýringar“ (Skrifstofa stjórnlagaráðs 6. apríl 2011) <
http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi.pdf> Skoðað 15. mars 2018

Sutch, P og Elias, J, *International relations: the basics* (London:Routledge 2007)

Valur Ingimundarson, *Uppgjör við umheiminn: samskipti Íslands, Bandaríkjanna og NATO 1960-1974: íslensk þjóðernishyggja, vestrænt samstarf og landhelgisdeilan* (Vaka helgafell 2002)

Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom* (3. útg. Christian Ejlers 2001)

Þórdís Ingaóttir, „Sanngjarnar bætur og bindandi áhrif dóma“ í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík 2017) 567