

Reykjavík, 30.04.26

Umsögn

Viðtakandi: Alþingi Íslendinga – b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og utanríkismálanefndar

Sendandi: Logi Kjartansson lögfræðingur / cand. jur. f.h. Þrastar Jónssonar kt. 050862-3729 og Sigfúsar Aðalsteinssonar kt. 260261-7899.

EFNI: Viðvíkjandi valdsviði og verkahring ráðherra í ríkisstjórn Íslands í sambandi við fyrirhugaða þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt þingsályktunartillögu utanríkisráðherra sbr. þskj. 835 og þar að lútandi undirbúningi og aðdraganda.

I.

Eins og kunnugt er hefur að undanfögnu mikið borið á opinberri umfjöllun varðandi aðildarviðræður og inngöngu íslenska ríkisins í Evrópusambandið, enda um að tefla grundvallarmál fyrir stjórnskipan landsins og fullveldi sem og lýðveldið Ísland yfirleitt og þá um leið talið örlög lands og þjóðar. Varla þarf að fjölyrða neitt um það að ef Ísland myndi gerast aðili að Evrópusambandinu sem slíku yrði það afgerandi umbreyting frá því grundvallarfyrirkomulagi sem nú er gildandi samkvæmt Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 1944 svo og með tilliti til EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Aðild að Evrópusambandinu leiðir enda sem kunnugt má vera af sér beint framsal á löggjafarvaldi og þá um leið fullveldi sérhvers ríkis og þýðir raunar framsal á öllum ríkisvaldspáttunum þremur, það er löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómvaldi.

Líkt og nánast alkunna má álíta það verið utanríkisráðherra sem tekið hefur sér oddastöðu og aðalhlutverk á undanfögnu mánuðum og árum með það markmið augljóslega að draga land og þjóð og fullveldi og sjálfstæði lýðveldisins undir lýðræðislega og stjórnskipulega umboðslaust Evrópusambandið. Við fyrirbyggjandi og framlagða þingsályktunartillögu utanríkisráðherra í framangreindum efnunum sbr. einkum þskj. 835, það er varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu um framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu, er bráðnauðsynlegt að staldra við og gera alvarlegar athugasemdir, sbr. nánar hér strax á eftir.

II.

Áður en lengra verður farið hér er að framanröktu gættu fyrst rétt að halda því skilmerkilega til haga að stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sem er æðsta réttarheimild ríkisins, heimilar engan veginn framsal fullveldis frá Íslandi til Evrópusambandsins og raunar þvert á móti bannar það a.m.k. að

óbreyttu. Má þar með ljóst vera að aðild Íslands að ESB krefst fyrst breytinga á stjórnarskránni sjálfri samkvæmt þeim fyrirmælum og reglum sem um það gilda. Þar fyrir utan verður ekki séð að stjórnskipunarréttarlega viðhlítandi réttarheimild liggi til þess fyrir ráðherra að viðhafa slíka fullveldisframsalstilburði og um ræðir í málefni þessu og birst hafa landsmönnum ítrekað undanfarna mánuði af hálfu fyrst og fremst utanríkisráðherra, bæði í orði kveðnu sem og öðrum verknuðum og gerningum.

Efnisafmörkun þessarar álitsgerðar varðar fyrst og fremst þann réttarlega úrlausnarþátt hver ráðherra í ríkisstjórn Íslands er til þess bær, það er hefur til þess vald eða með öðrum orðum verksvið að gildandi stjórnlögum til þess að fara fyrir því verki og starfi leiða Ísland og íslenska ríkið að Evrópusambandinu. Álitsgerð þessi eða umsögn hverfist því m.ö.o. fyrst og fremst um þá spurningu hvort utanríkisráðherra *hafi getað eða geti talist valdbær* á þeirri vegferð sem að framan greinir, að gættum íslenskum stjórnlögum og réttarreglum sem mæla fyrir um verkaskiptingu og þar með valdsvið þeirra ráðherra sem ríkisstjórn Íslands skipa, sbr. nánar hér strax í næsta þætti.

Réttarreglur sem mæla fyrir um valdmörk á milli stjórnvalda eru oft nefndar bærnireglur enda er tilgangur þeirra sá að afmarka og ákvarða hvað stjórnvald teljist valdbært til þess að fara með mál eða taka ákvörðun í því. Þegar leitað er svars við því hvort tiltekið stjórnvald sé bært eða valdbært er í raun verið að spyrja um hvort ákveðið málefni falli undir verksvið þess. Teljist stjórnvald bært eða valdbært til þess að reka eða fara með mál merkir slíkt að viðkomandi stjórnvald er hið rétta að lögum til þess. Ef aftur á móti stjórnvald gengur inn á verksvið annars stjórnvalds eða dómstóla telst slík framganga til valdþurrðar og ef málefnið lýtur að úrlausnarefni sem heyrir undir löggjafann er rætt um að stjórnvaldsathöfn sé ólögmæti að efni til eða skorti lagastoð.¹ Þess er næst að geta að reglur um valdmörk stjórnvalda hafa oftast verið taldar ófrávíkjanlegar nema þá mögulega annað sé sérstaklega tekið fram þar.²

Valdþurrð hefur almennt verið talinn verulegur annmarki á stjórnvaldsathöfn sem veldur ógildandleik hennar, mögulega hreinu ógildi í alvarlegum og augljósum tilvikum en þá er um að ræða ráðstöfun sem er að vettugi virðandi og að engu hafandi án þess dómstóll eða önnur þar til bær endurskoðunarstofnun að lögum þurfi að skera úr um slíkt.³

Grundvöllur verkaskiptingar handhafa ríkisvaldsins í heild er markaður og ákveðinn í 2. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um þriggreiningu þess. Meginreglan hér á landi er sú að löggjafinn (Alþingi Íslendinga og forseti Íslands) ákveður með lögum undir hvaða stjórnvald stjórnsýsla (það er þau störf og verkefni sem falin eru framkvæmdavaldinu) heyrir, samkvæmt tilteknum lögum. Frá tilgreindri meginreglu gildir það frávik eða undantekning að starfsskipting á milli ráðherra er ákveðin með *forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 5/2025*.

Verkskiptingarvaldið viðvirkjandi ráðherrum ríkisstjórnarinnar samkvæmt framangreindum forsetaúrskurði sem ráð er fyrir gert í 15. gr. stjórnarskrárinnar sem og stjórnarráðslögum, er nú þannig í reynd í höndum forsætisráðherra sem gerir tillögu fyrir forseta Íslands þar að lútandi sem

¹ Sbr. Páll Hreinsson. *Stjórnsýsluréttur-málsmeðferð*. Codex 2013. Einkum bls. 201.

² Sbr. Ólafur Jóhannesson. *Stjórnarfarsréttur 1. útgáfa*. Reykjavík 1955. Bls. 170.

³ Sbr. Jónatan Þórmundsson. *Afbrot og refsíábyrgð III*. Háskólaútgáfan 2004. Einkum bls. 123.

síðan ákveður með forsetaúrskurði þar að lútandi starfsskiptingu. Við tilvitnaða tillögugerð skal forsætisráðherra gæta þess að verkaskipting á milli ráðherra sé eins skýr og kostur er, sbr. 8. gr. stjórnarráðslaga.

Ákveðin flokkun valdmarka hefur og að öðru leyti löngum verið viðtekin innan íslensks og að öðru leyti norræns stjórnarfarsréttar og þeim skipt í fernt; málefnaleg, stigskipt, staðarleg og hlutverkabundin. Að framangreindum lögum og stjórnarskráfyrirmælum gættum er þá næst á að líta fyrrnefndan forsetaúrskurð en þar er einmitt fyrst og fremst mælt fyrir um málefnaleg valdmörk ráðherranna sín í millum og ákvarðað hvaða verkefni sérhver þeirra hefur með höndum. Það telst yfirleitt verulegur ógildingarannmarki ef ráðherra virðir ekki valdmörk sín og tekur sér þannig vald og verkefni innan verkahringis annars ráðherra,⁴ sbr. nánar hér strax á eftir.

III.

Í 1. gr. fyrrnefnds forsetaúrskurðar um stjórnarmálefnskíptingu milli ráðuneyta, sem byggður er á 15. gr. sjálfrar stjórnarskrárinnar svo sem áður greinir, sbr. og tilvitnaða 1. mgr. 4. gr. stjórnarráðslaga, er það skilmerkilega tilgreint að það er *forsætisráðuneytið* - en hvorki utanríkisráðuneytið né önnur ráðuneyti - sem fer með málefni er varða *stjórnskipan lýðveldisins Íslands og Stjórnarráð Íslands í heild*. Hvergi í forsetaúrskurðinum er aftur á móti minnst á það að utanríkisráðherra teljist valdbær í tilgreindum grundvallarmálefnum stjórnskipunar lýðveldisins og ríkisvaldsins í heild. Er það vitanlega í samræmi við eðli slíks málefni og umfang og alvarleika, svo og þá kröfu sem gerð er samkvæmt áðurnefndri 8. gr. laga um stjórnarráð Íslands varðandi skýrleika í verkaskiptingu milli ráðherra.

Að virtum framangreindum fyrirmælum og réttarheimildarlegri stöðu 15. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 4. gr. fyrrnefndra stjórnarráðslaga, sbr. enn fremur skýrt ákvæði 1. gr. áðurnefnds forsetaúrskurðar um valdsvið forsætisráðherra, má ótvírætt telja að utanríkisráðherra skorti og hafi bersýnilega skort vald í allri þeirra undirbúningsvinnu og öðrum athöfnum viðvíkjandi svonefndu aðildarviðræðumálefni að undanfögnu. Með öðrum orðum virðist utanríkisráðherra hafa farið gróflega út fyrir sinn stjórnarfarslega verkahring og valdsvið á tilvitnaðri viðræðuvegferð m.a. á vettvangi Evrópusambandsins. Á umrædd valdþurrð utanríkisráðherra að mati umbj.m. tvímælalaust einnig við um framlagningu fyrrgreindrar þingsályktunartillögu sbr. þskj. 835. Þar fyrir utan eru heldur engin gögn fyrirliggjandi um að forsætisráðherra hafi löglega framselt utanríkisráðherra vald í þessum enda verulegur vafi um að slíkt valdframsal geti talist heimilt að gildandi lögum og landsrétti í svo afdrifaríku og umfangsmiklu málefni fyrir stjórnskipan alla og réttaröryggi einstaklinga og almennings í landinu sem og fullveldi, sjálfstæði og forræði ríkisins á eigin málefnum í heild.

Litið hefur verið svo á í íslenskum stjórnarfarsrétti að þegar fyrir liggur að brotið hafi verið gegn reglunni um málefnaleg valdmörk þá teljist það verulegur ógildingarannmarki sem viðkomandi stjórnarathöfn er haldin. Ljóst má vera að þær yfirlýsingar, athafnir og ákvarðanir sem utanríkisráðherra hefur staðið að eða látið frá sér fara í nafni embættis síns í tengslum við umræddar aðildarviðræður, eru samkvæmt framangreindu alvarlegu valdþurrðarmarki brenndar að mati umbj.m. Ekki síst á það við um hina nýlega framlögðu þingsályktunartillögu utanríkisráðherra

⁴ Sbr. Páll Hreinsson. *Stjórnsýsluréttur-málsmeðferð*. T.d. bls. 245.

þar sem boðuð er þjóðaratkvæðagreiðsla um áframhald svonefndra aðildarviðræðna en orðalag þeirrar spurningar til þjóðarinnar sem þar liggur fyrir hefur einnig réttilega sætt alvarlegum aðfinnslum, það er af hálfu Landskjörstjórnar líkt og kunnugt er.

Að öllu framangreindu gættu og öðrum fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum virtum varðandi umrædda aðildarviðræðuvegferð utanríkisráðherra í tengslum við inngöngu Íslands í Evrópusambandið, má álíta augljóst að mati umbj.m. að m.a. fyrirhuguð þjóðaratkvæðagreiðsla getur ekki talist á lögmætum grundvelli reist. Liggur heldur ekkert fyrir um að forsætisráðherra hafi framselt utanríkisráðherra vald sitt til þess að fara með tilvitnað verkefni og raunar verulegt vafamál hvort slíkt valdframsal teldist þá hafa viðhlítandi réttarstoð að lögum.

Bent hefur verið á margvíslegar aðrar réttarlegar brotalamir og bresti en valdþurrð í sambandi við tilgreinda þingsályktunartillögu utanríkisráðherra o.fl. í því samhengi. Til þess er þá ekki síst að líta að telja má ótvírætt að aðild Íslands að Evrópusambandinu getur ekki komið til álita nema að stjórnarskránni sjálfri sé fyrst breytt með réttum og viðhlítandi hætti. Raunar má og halda því fram með gildum lagarökum að starfsemi íslenskra embættismanna (líkt og ráðherrar vissulega teljast allir þótt undanskildir séu formlega gildissviði ríkisstarfsmannalaga nr. 70/1996 sem slíku og út af fyrir sig) á erlendum vettvangi og þá varðandi mögulegt fullveldisframsal, skuli hafa skýra og jafnvel sérgreinda stjórnarskrárstoð svo slíka framgöngu þeirra megi almennt viðurkenna lögmæta.

Framangreint málefni varðar að mati umbj. m. ótvírætt og augljóslega stjórnskipan lýðveldisins og stjórnarráð Íslands í heild og fellur þar með sem fyrr greinir ótvírætt innan verksviðs og valdmarka *forsætisráðherra en ekki* utanríkisráðherra, sbr. einkum 1. gr. tilgreinds forsetaúrskurðar. Sjá hér einnig 11. gr. umgetins forsetaúrskurðar þar sem mælt er fyrir um verkefni og valdsvið utanríkisráðuneytisins; engin fyrirmæli er þar að finna sem markað gætu réttarlega haldbæran grundvöll til handa utanríkisráðherra að hafa á hendi fyrrgreint verkefni viðvíkjandi mögulegri aðild eða viðræðum fyrir Íslands hönd þar að lútandi að Evrópusambandinu enda það sem fyrr segir forsætisráðherra sem hefur það verkefni að gildandi rétti.

IV.

Valdþurrð hefur verið talin til *verulegs ógildingarannmarka* þegar um ræðir stofnun sem heyrir til framkvæmdarvaldsins samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar og ótvírætt er að við á um embætti ráðherra þegar þeir ganga fram á grundvelli eða í krafti embættis síns. Þegar þannig háttar til er almennt litið svo á að viðkomandi stjórnarathafnir eða ákvarðanir teljist ógildanlegar,⁵ jafnvel fyrirvaralaust ógildar í afgerandi alvarlegum tilvikum sem fyrr greinir. Verður því að öllu gættu að mati umbj.m. að álíta verulegan vafa leika á lögmæti fyrirhugaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. tilvitnað þskj. 835 um fyrrnefnda þingsályktunartillögu. Að framangreindu gættu má ljóst vera að athafnir og ákvarðanir utanríkisráðherra sem varða mögulega aðild og þannig inngöngu Íslands í Evrópusambandið, má þegar af þeim ástæðum sem að framan hefur verið greint frá, telja haldnar bæði verulegum og alvarlegum ólögmætisannmörkum enda ber málefnið sem fyrr segir *ekki* undir utanríkisráðherra heldur *forsætisráðherra*.

⁵ Sbr. Páll Hreinsson. *Stjórnsýsluréttur*, t.d. bls. 245.

Að mati umbj.m. liggur fyrir að utanríkisráðherra hefur verið í forgöngu og þannig markað umræddu þjóðaratkvæðagreiðslumáli þann farveg sem það er í hér og nú allt undanfarið ár og jafnvel liðlega það án þess að teljast til þess valdbær að lögum, sbr. þá einkum 1. gr. fyrrgreinds forsetaúrskurðar. Það haggar því í engu að mati umbj.m. þótt forsætisráðherra mögulega hér og nú eða í nálægri framtíð fari fram með atkvæðameiri og jafnvel afgerandi íhlutun varðandi málefnið, enda vindur slíkt vitanlega ekki ofan af eða rekur til baka þær ákvarðanir og athafnir sem utanríkisráðherra hefur staðið að utan síns valdsviðs og verkahrings þar á undan. Að þessu virtu verður því ekki séð að tilgreind þingsályktunartillaga og þá sú þjóðaratkvæðagreiðsla sem þar er boðuð geti talist á lögmætum grundvelli reistar.

Umbj.m. sem ríkisborgarar og kjósendur á Íslandi áskilja sér rétt til þess koma á framfæri frekari upplýsingum og röksemdum við Alþingi þyki skilyrði til þess skapast.

Þá lýsir undirritaður sig fúslega reiðubúinn til þess að koma á fund tilgreindra fastanefnda Alþingis, verði eftir því óskað, til þess að gera þar nánari grein fyrir umsögn þessari.

Virðingarfyllst,

f.h. tilgreindra sendenda og umbjóðenda,

Logi Kjartansson lögfræðingur / cand. jur