

I. kaffi

1. gr.

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldisins 1944 en í stjórnarskránni frá 1920 sagði: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Samsvarandi ákvæði var ekki að finna í stjórnarskránni frá 1874 enda var Ísland ekki sjálfstætt ríki með sérstakt stjórnarform samkvæmt henni. Ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1920 átti sér nokkra fyrirmynd í 2. gr. dönsku stjórnarskrárinnar þar sem sagði að stjórnarformið væri takmörkuð konungsstjórn („regeringsformen er indskrænk- ket-monarkisk“) en sú grein átti sér einkum fyrirmynd í norsku stjórnarskránni frá 1814.

Skýring

Með „lýðveldi“ er fyrst og fremst vísað til þess að þjóðhöfðinginn skuli vera forseti, kjörinn af borgurunum með beinum eða óbeinum hætti, en ekki konungur sem hlýtur þá stöðu að erfðum. Í lýðveldi er og kjörið þjóðþing sem fer með löggjafarvald eða er að minnsta kosti aðalhandhafi þess.

Höfundar frumvarpsins að lýðveldisstjórnarskránni virðast hafa litið svo á að með því að kveða á um það, eins og í eldri stjórnarskrá, að hér á landi skuli vera „þingbundin stjórn“ væri meðal annars verið að stjórnarskrárhelga þingræðið, þ.e. þá reglu að þeir einir geti gegnt embætti ráðherra sem meirihluti þingsins vill styðja eða verja vantrausti. Orðalagið á sér hins vegar rætur í ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar fyrir daga þingræðis og vísaði þá til afnáms einveldis konungs og valda þingsins við hlið konungs en ekki þingræðisreglunnar. Þótt þróun þingræðis fari ágætlega saman við þetta hlutverk þingsins er sú skýring því tæplega einhlít að með ákvæðinu sé þingræðisreglan fest í stjórnarskrá.

Þingræðisreglan er ekki orðuð með berum hætti í stjórnarskránni. Almennt hefur hins vegar verið talið að hún byggist á stjórnskipunarvenju og sé því jafn rétt há ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálfar þannig að henni verði ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu.

Hvað sem líður þingræðisreglunni felst í orðalaginu „þingbundin stjórn“ að Alþingi er ekki aðeins aðal handhafi löggjafarvaldsins, heldur ræður einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa stjórn á fjárreiðum ríkisins og annast eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12.

Bjarni Benediktsson: „Þingræði á Íslandi“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 1956, bls. 1-23.

Bjarni Benediktsson. „Dansk-íslenzku sambandslögin“ Úlfjótur, 1. tbl., 22. árg., 1969, bls. 10-17.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt, 2009, bls. 26.

Eiríkur Jónsson: „Um þingræðisregluna og þriggreiningu ríkisvalds“ Úlfjótur, 1. tbl., 62. árg. 2009, bls. 21-43.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 24-25, 36 og 149-150.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólítísk ábyrgð og umboð ráðherra“ Rannsóknir í félagsvísindum IV, bls. 216-227.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl., 2. árg. 2006, bls. 157-174.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 81-82, 84-85, 27-28, 93 og 138-139.

Ragnhildur Helgadóttir: „Pólítísk ábyrgð ráðherra - samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 59. árg. 2009, bls. 263-280.

Svanur Kristjánsson: „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“ Skírnir, 176. árg. 2002, bls. 7-45.

2. gr.

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

Tilurð

Þessi grein hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs í 1. og 2. málsl. hennar. Vísi að þessu ákvæði var að finna í 1. mgr. 1. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en fyrirmynd þess er sótt til 2. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Hér er mælt fyrir um handhöfn þriggja þátta ríkisvaldsins í anda franska stjórnspekingins Montesquieu (1689 –1755). Með tilkomu þingræðis urðu ráðherrar ábyrgir gagnvart þinginu og störfuðu þannig í skjóli þess í stað þess að vera umboðsmenn konungs. Með þessu var sjálfstæði framkvæmdarvaldsins gagnvart þinginu skert verulega í andstöðu við kenningu Montesquieu en í samræmi við viðhorf um þingræði. Eftir að sú venja festist í sessi að konungur færi að tillögu ráðherra (þ.e. beitti ekki neitunarvaldi sínu) varð framkvæmdarvaldið að fullu háð þinginu. Ekki var gert ráð fyrir breytingu að þessu leyti við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands ef frá er talin heimild forseta til að synja lögum staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjkskr.

Ekki er skilgreint hvað einkennir hvern valdpáttanna þriggja samkvæmt greininni og jafnvel hefur því verið haldið fram að löggjafinn geti tekið ákvarðanir um nánast hvaða atriði sem honum sýnist, jafnvel þótt þær ákvarðanir séu að öðru jöfnu teknar af handhöfum framkvæmdarvalds og dómvalds. Nú er hins vegar almennt litið svo á að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi, sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómvaldsins, eða tekið einstakar ákvarðanir með lögum sem eru á forræði stjórnvalda samkvæmt stjórnarskránni. Vegna þess að handhöfum framkvæmdarvalds og dómvalds er að öðru jöfnu skylt að fara eftir settum lögum í störfum sínum, sbr. m.a. 61. gr. stjkskr., má segja að löggjafinn sé æðstur handhafa hins þríþætta ríkisvalds. Þá getur Alþingi einnig gefið stjórnvöldum fyrirmæli að ákveðnu marki með ályktunum sínum.

Í fyrirmælunum um þriggreiningu ríkisvaldsins eru fólgnar skorður við því að löggjafinn geti framselt vald sitt til stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila þeim að setja almennar reglur um efni sem skipað skal með lögum, annaðhvort samkvæmt beinum

fyrirmælum stjórnarskrárinnar eða eftir eðli máls. Þótt löggjafinn megi fela stjórnvöldum að leysa úr réttarágreiningu á tilteknum sviðum má löggjafinn ekki ganga svo langt að fá þeim fullnaðarúrskurðarvald um ágreining sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómsvaldsins, sbr. hrd. 1991, bls. 1690 og hrd. 1994, bls. 748.

Þegar kveðið er á um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið er einkum átt við það að forseti þurfi að staðfesta lagafrumvörp, sem þingið hefur samþykkt, til þess að þau öðlist gildi sem lög, sbr. 26. gr. stjkskr. Það sjónarmið hefur þó verið sett fram að líta eigi á staðfestingu eða synjun forseta sem framkvæmdarvaldsathöfn. Samkvæmt 26. gr. stjkskr. getur forseti neitað að staðfesta lagafrumvarp sem þingið hefur samþykkt. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi en leggja skal það undir þjóðaratkvæði svo fljótt sem kostur er til að fá skorið úr um lagagildi þess til frambúðar.

Enda þótt mælt sé fyrir um að forseti og „önnur stjórnarvöld“ skuli fara með framkvæmdarvaldið leiðir af 19. gr. stjkskr. að forseti er ekki bær til athafnar nema fyrir atbeina ráðherra, sbr. 19. gr. stjkskr. Þetta grundvallast á því að ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjkskr. en forseti er ábyrgðarlaus samkvæmt 11. gr. stjkskr. Sú venja var orðin viðtekin fyrir Lýðveldisstofnun að konungur fylgdi tillögu ráðherra. Ekki var gerð breyting að þessu leyti við stofnun embættis forseta Íslands að öðru leyti en laut að synjunarvaldi forseta samkvæmt 26. gr. stjkskr. Í raun eru það því ráðherrar sem fara með vald forseta og eru þannig æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði. Framkvæmdarvaldið er að öðru leyti á hendi annarra stjórnvalda, eftir því sem fyrir er mælt í lögum.

Þótt gert sé ráð fyrir að ríkisvaldið greinist í þrennt og mismunandi valdhafar fari með hvern þátt þess um sig hefur 2. gr. stjkskr. ekki verið skilin á þann veg að skilja verði skýrt á milli handhafa hvers valdþáttar fyrir sig. Þannig leiðir það af þingræðisreglunni að skilin milli löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar eru hvergi nærri eins skýr og ætla mætti af orðalagi greinarinnar, líkt og áður greinir. Þá er það langalgengast hér á landi að ráðherrar komi úr hópi þingmanna og fari þar með bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald. Enn fremur hefur Hæstiréttur ekki fallist á að skýra beri greinina á þann veg að sami maður megi ekki fara í senn með framkvæmdar- og dómsvald, sbr. hrd. 1985, bls. 1290 og hrd. 1987, bls. 356. Sú skipan getur hins vegar brotið í bága við fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um rétt til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 97/1995, og má því vissulega draga í efa fordæmisgildi umræddra hæstaréttardóma, sbr. einnig hrd. 1990, bls. 2. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. stjkskr. eru hæstaréttardómarar ekki kjör-gengir til Alþingis, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Það þýðir að sami maður getur ekki samtímis farið með löggjafarvald sem þingmaður og dómsvald sem hæstaréttardómari.

Þess má geta að ákvæði 2. gr. stjkskr. eru almennt talin setja skorður við því að unnt sé að framselja ríkisvald til erlendra alþjóða- eða fjölþjóðastofnana enda er ekki að finna í stjórnarskránni ákvæði sem veitir beina heimild til slíks framsals. Þrátt fyrir það hefur verið talið heimilt að framselja ríkisvald innan ákveðinna marka, t.d. þegar íslenska ríkið gerðist aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og svo kölluðu Schengen samkomulagi.

Helstu heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 82-84, 111-112, 282-290, 334-337, 365-373 og 393-397.

Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrir mæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“ Úlfjótur, 3. tbl., 2004, bls. 333-342.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 25-27, 121-122, 293-297, 347-349, 386-390, 393-400, 422-425, 431-432, 440 og 531-532.

Davíð Þór Björgvinsson: EES-réttur og Landsréttur, 2006, bls. 379-397.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1290.

Hrd. 1987, bls. 356.

Hrd. 1990, bls. 2.

Hrd. 1991, bls. 1690.

Hrd. 1994, bls. 748.

II. kafli

3. gr.

Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands, án hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Í greininni er mælt fyrir um tvennt. Annars vegar að þjóðhöfðinginn skuli bera embættisheitið forseti Íslands. Hins vegar að þjóðhöfðinginn skuli þjóðkjörinn. Hvoru tveggja var breytt í þessa veru við meðferð þingsins 1944, að tillögu sameinaðrar stjórnarskrárnefndar efri og neðri deildar Alþingis.

Frumvarp ríkisstjórnarinnar, sem byggðist á tillögum þingkjörinnar milliþinganefndar, hafði upphaflega gert ráð fyrir að sameinað Alþingi kysi forseta, enda yrði „minni truflun af kosningu nýs forseta en vera mundi, ef hann væri kosinn með alþjóðaratkvæði“. Í athugasemdum við frumvarpið sagði enn fremur, að vel færi á því, að Alþingi kysi forsetann, þar sem ætlunin væri sú, að það héldi sama valdi á málefnum ríkisins og það hefði haft, og forseti yrði háður þinginu með svipuðum hætti og konungur hefði verið í framkvæmd. Sameinaðar stjórnarskrárnefndir efri og neðri deildar þingsins lögðu á hinn bóginn til að frá því yrði horfið og forsetinn yrði þess í stað þjóðkjörinn. Var þetta meginbreytingartillaga nefndarinnar og til komin vegna þess að hún þótti vera í samræmi við vilja og óskir „mikils þorra þjóðarinnar“, eftir því sem næst yrði komist.

Sameinaðri stjórnarskrárnefnd þótti best viðeigandi að forsetinn yrði kenndur við landið og það væri gleggst til aðgreiningar frá forsetum Alþingis og forsetum einstakra félaga. Þessi nafngift var því tekin upp í 2. og 3. gr., en ekki fylgt eftir í öðrum ákvæðum. Þar er forseti oftast nefndur „forseti lýðveldisins“, en annars „forseti“, ýmist með eða án ákveðins greinis. Bent hefur verið á að ýmis af þeim störfum sem forseta eru falin samkvæmt öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar hafi þótt eðlilegur þáttur í störfum hans meðan ætlunin hafi verið að þingið kysi í embættið. Þetta hafi ekki verið endurskoðað þegar þjóðkjör hans var ákveðið, enda verður af lögskýringargögnum ráðið að nefndin hafi varið mestum tíma í að athuga hvernig réttast væri að þjóðkjör hans færi fram.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12.

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 71, bls. 166.

4. gr.

Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin tilgreinir kjörgengisskilyrði forseta, þ.e. almenn jákvæð hæfiskilyrði sem maður verður að uppfylla til að geta tekið við forsetaembættinu og haldið því. Kjörgengisskilyrðin eru tæmandi talin í þessari grein og óheimilt væri að bæta við þau með almennum lögum.

Samkvæmt stjórnarskrá er hver sá kjörgengur við forsetakjör sem náð hefur 35 ára aldri og uppfyllir skilyrði til að kjósa í alþingiskosningum, að frátöldu búsetuskilyrðinu. Um aldursmarkið sagði í athugasemdum við stjórnarskrárfrumvarpið að ekki þætti hlýða, að yngri maður gæti orðið forseti, því að til starfans þyrfti, auk margs annars, „lipurð og mannþekkingu, sem ekki fæst nema með nokkrum aldri“.

Ákvæðið er að öðru leyti eyðuákvæði með því að það lýsir ekki sjálft hvers efnis skilyrðin eru, heldur vísar um það þangað sem skilyrði kosningarréttar í alþingiskosningum eru ákveðin. Þeim er um allt, sem hér skiptir máli, lýst í 33. gr. stjkskr., eins og henni hefur verið breytt með 2. gr. stjkskl. nr. 65/1984, en þá voru felld brott tvö skilyrði án þess að hugað væri sérstaklega að sambandi greinarinnar við kjörgengisskilyrði forseta. Hér er annars vegar um að ræða fjárræði, en hins vegar óflekkað mannorð. Verður ráðið af lögskýringargögnum að stjórnarskrárgjafinn hafi látið sig nokkru varða að bæði þessi skilyrði giltu um kjörgengi forsetaefnis. Eftir stendur því einungis skilyrði um íslenskan ríkisborgararétt, en krafa um 18 ára aldur og lögheimili hér á landi á ekki við samkvæmt öðrum ákvæðum 4. gr.

Kjörgengisskilyrði alþingismanna eru ákveðin í 34. gr. stjkskr., sbr. 3. gr. stjkskl. nr. 65/1984 og 8. gr. stjkskl. nr. 56/1991, en þau eru að því leyti strangari en kjörgengisskilyrði forseta að alþingismönnum ber að hafa óflekkað mannorð og þeir mega ekki vera hæstaréttardómarar.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12-13.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 116-118.

5. gr.

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

**Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjós-
endatölu þar.**

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin lýsir inntaki þjóðkjörs forseta sem 3. gr. stjkskr. mælir fyrir um. Í upphaflegu stjórnarskrárfrumvarpi hafði þessi grein lýst tilhögun þingkjörs forseta en til samræmis við tillögu sameinaðra stjórnarskrárnefnda Alþingis um þjóðkjör hans í stað þingkjörs var henni gerbreytt í meðferð þingsins.

Í nefndaráliti og framsögu með því kemur fram að sameinaða stjórnarskrárnefndin hafi kannað margar leiðir við kjör forseta, einkum vegna þess að áriðandi hafi þótt að setja ákvæði til tryggingar því að forseti yrði endanlega kosinn af meirihluta og ekki kjörinn með mjög litlum hluta atkvæða þeirra er þátt tækju í forsetakjöri. Var tekið svo til orða í álitinu að slíkt væri ekki viðeigandi og „síst styrkur þeim manni, sem slíku trúnaðarstarfi ætti að gegna“. Þá er því lýst að þrátt fyrir að ýmsar tillögur hafi komið fram og mikil vinna lögð í athugun þeirra, hafi þó engin þeirra náð samþykki í nefndinni. Þess í stað virðist sem nefndarmenn hafi sett traust sitt á það „að þjóðinni [tækist] að fylkja sér þannig um forsetaefni, að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram“. Eysteinn Jónsson taldi í framsögu sinni að gera mætti ráð fyrir því „að landsmenn sameinuðu sig fyrir fram í fáa hópa um frambjóðendur til forsetakjörs, en teldu sér ekki hag né sóma í því að dreifa atkvæðum á menn, sem litlar líkur væru til, að kæmust að. Það bæri ekki vott um mikinn þroska hjá þjóðinni, ef þannig væri á málum haldið. Hitt væri virðulegra, að menn reyndu fyrir fram að gera sér grein fyrir kosningalíkum og fylktu sér um þá frambjóðendur, sem vitanlega hefðu verulegt traust með þjóðinni.“ (Alþingistíðindi 1944 B, d. 60). Varð niðurstaðan sú að sá væri rétt kjörinn forseti, er fengi flest atkvæði, ef fleiri en einn væru í kjöri.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er löggjafanum eftirlátið að mæla með lögum fyrir um framboð og kjör forseta að öðru leyti en því, sem ákveðið er í

stjórnarskránni sjálfri. Um framboð og kjör forseta gilda samnefnd lög nr. 36/1945, með síðari breytingum, en almennt vísa þau um allt, sem ekki þarf sérákvæða við, til laga um alþingiskosningar. Auk þess að uppfylla kjörgengisskilyrði skv. 4. gr. stjkskr. geta þeir einir verið í kjöri, sem hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Þá er í síðari málsgrein heimilað að áskilja með lögum að tiltekinn fjöldi þessara meðmælenda skuli vera úr öllum landsfjórðungum að jafnri tiltölu við fjölda kjósenda í hverjum þeirra, sbr. 3. gr. laga nr. 36/1945.

Þegar litið er til mannfjöldabreytinga og búsetuþróunar í landinu er ljóst að langflestir meðmælendur hljóta nú að koma úr Sunnlendingafjórðungi, en færstir úr Austfirðingafjórðungi. Skipting landsins í fjórðunga er hvorki skilgreind nánar í stjórnarskrá eða lögum nr. 36/1945. Í framkvæmd er hins vegar fyrir því löng venja að draga þau eins og umboðsstjórnarsvæði voru mörkuð fram til 1904 í ömt. Sú skipting mun hafa byggst á mörkum landsfjórðunganna frá um 965, en það munu vera fyrstu landfræðilegu mörkin í sögu íslenskrar stjórnskipunar, dregin til dómsagnar og framfærslu. Ytri mörk fjórðunganna voru áður auðkennd með tilvísun í gömlu sýslumörkin, en hafa eftir að þau voru aflögð verið dregin með því að tilgreina þau sveitarfélög sem teljast til hvers fjórðungs um sig.

Fjórðungaskiptingin fer ekki saman við skiptingu landsins í kjördæmi, sbr. nú 6. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi ber hins vegar að staðreyna að meðmælendur séu kosningabærir innan viðkomandi kjördæmis og gefa út vottorð þar að lútandi. Uppruna meðmæla og staðsetningu í fjórðungi verður að staðreyna með tilliti til þess sveitarfélags þar sem viðkomandi meðmælandi á lögheimili.

Af 4. másl. 1. mgr. 5. gr. leiðir að atkvæðagreiðsla í forsetakjöri fer ekki fram, nema í kjöri séu fleiri en einn frambjóðandi sem uppfyllir kjörgengisskilyrði 4. gr. stjkskr. og hefur tilskilinn fjöldi meðmæla að baki sér, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Að öðrum kosti er sá rétt kjörinn forseti, sem uppfyllir þessi skilyrði, án atkvæðagreiðslu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 71, bls. 166-167.

Alþingistíðindi 1944 B, d. 59-60.

Einar Laxness: Íslandssaga a-ö, 1977, bls. 37, 132-133.

6. gr.

Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun Lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Kjörtími forseta er fjögur ár samkvæmt ákvæðinu. Í lögskýringagögnum var getum leitt að því að með því að hafa kjörtímabilið þetta langt ykjst líkur fyrir aukinni reynslu forseta í starfi og truflanir af tíðum forsetaskiptum yrðu minni.

Eftir að þjóðkjör forseta var ákveðið var nauðsynlegt að binda upphaf og lok kjörtímabils hans við ákveðnar dagsetningar og urðu þessar fyrir valinu með það fyrir augum að kosningar til embættisins gætu þá farið fram að vori. Aðrar ástæður eru ekki færðar fyrir því að setja forseta inn í embætti þennan dag sem reyndar ber oft upp um verslunarmannahelgi. Í samræmi við þessa grein er í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 6/1984, ákveðið að forsetakjör fari fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Alþingistíðindi 1944 B, d. 60.

7. gr.

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin mælir fyrir um hvernig með skuli fara, ef forseti deyr eða lætur af störfum af öðrum orsökum áður en kjörtími hans er á enda runninn, svo sem við afsögn eða brottvikningu skv. 11. gr. stjkskr. Í því tilviki ber samkvæmt þessu ákvæði að kjósa annan forseta, en kjörtímabil hans getur þó aldrei varað lengur en til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu. Ekki er tilskilið hvenær þessar kosningar skuli fara fram, enda sýnist af lögskýringargögnum mega ráða, að átt hafi að veita nokkurt svigrúm í þessu skyni, ef sæti forseta skyldi losna á tíma sem óheppilegur væri til forsetakosninga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 skal forsætisráðherra ákveða kjördag þegar svo ber undir og er þá lögboðið að það skuli vera innan árs frá því að tilefni til þess stofnast.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 71, bls. 167.

8. gr.

Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.

Tilurð

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Ákvæðið vísaði áður til forseta sameinaðs Alþingis, en var breytt í núverandi horf samfara afnámi deildaskiptingar Alþingis með stjksl. nr. 56/1991.

Skýring

Í þessari grein er handhöfn forsetavalds falin æðstu handhöfum hinna þriggja greina ríkisvaldsins, framkvæmdarvalds, löggjafarvalds og dómvalds þegar forseta nýtur ekki við af nánar tilgreindum ástæðum. Ekki eru ákvæði um hver eigi ákvörðunarvald um það hvenær handhafar forsetavalds taka við störfum forseta. Í framkvæmd taka þeir alltaf við meðferð forsetavalds í fjarveru forseta utanlands og er það auglýst sérstaklega bæði í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum, sem og að hann sé kominn heim og tekinn við stjórnarstörfum á ný. Vafalaust yrði sami háttur hafður á, ef forseti myndi forfallast vegna alvarlegs sjúkleika eða af öðrum ástæðum, enda hefur framgangur stjórnarathafna ekki verið látinn tefjast vegna þess að forseti sé ófær um að sinna þeim. Á hinn bóginn skal áréttað að handhafar taka aldrei við meðferð forsetavalds þegar hann er fjarri setri sínu eða skrifstofu innanlands, sbr. 12. gr. stjkskr., enda telst hann bær til að sinna stjórnarstörfum hvar sem hann kann að vera staddur innan endimarka ríkisins.

Samkvæmt 2. másl. greinarinnar skal forseti Alþingis stýra fundum handhafanna. Í samræmi við það hefur verið talið rétt að hann stýri fundum ríkisráðs þegar það kemur saman undir forsæti handhafanna, þrátt fyrir 6. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Utan ríkisráðs hefur hins vegar ekki tíðkast að handhafar komi saman til formlegra funda.

Í framkvæmd hefur ekki reynt á afl atkvæða handhafa forsetavalds. Með vísan til síðasta málsliðar greinarinnar hefur því verið haldið fram að undirskrift tveggja handhafa forsetavalds dugi til ákvörðunar en aldrei hefur reynt á það í framkvæmd.

Handhafar forsetavalds eru ábyrgðarlausir af stjórnarathöfnum öllum á sama hátt og forseti, sbr. 13. gr. stjkskr. Sé einhver handhafanna forfallaður eða fjarstaddur utanlands ganga varamenn í þeirra stað, þ.e. varaforseti Hæstaréttar, varaforsetar Alþingis í réttri töluröð og sá ráðherranna, sem í þeim tilvikum gegnir störfum fyrir forsætisráðherra. Þegar bæði forsætisráðherra og forseti eru fjarstaddir á sama tíma er staðganga fyrir hann ákveðin með atbeina forseta, sbr. 15. gr. stjkskr., og auglýst í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1997, bls. 137.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 124-126.

Pétur Kr. Hafstein: „Um handhafa forsetavalds“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 1990, bls. 243-255.

9. gr.

Forseti Lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaatvinnufyrirtækja.

Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

Tilurð

Ákvæði fyrri málsgreinar og síðari málslíður síðari málsgreinar voru sett með stjórnarskránni 1944 án hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Fyrri málslíður 2. mgr. er hins vegar sambærilegur 8. gr. stjórnarskrárinnar 1920 um greiðslur til konungs og konungsættar, sbr. 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um hvaða störfum forseti megi ekki sinna samhliða forsetaembættinu. Ákvæðið felur í sér almenna neikvæða hæfisreglu, þ.e. reglu sem miðar að því að draga fyrirfram úr líkum á að upp komi aðstæður sem til þess eru fallnar að hafa ómálefnaleg áhrif á störf og trúverðugleika forseta eða skapa hagsmunaárekstra.

Með hliðsjón af stöðu forseta í stjórnkerfinu væri í alla staði óeðlilegt að hann ætti jafnframt sæti á Alþingi og í rauninni ósamrýmanlegt þeim grundvallarreglum sem íslensk stjórnskipan hvílir á. Í lögskýringargögnum kemur fram að best hafi þótt fara á því að forseti gegndi ekki öðrum störfum. Með fyrri málsgrein greinarinnar væri því leitast við að hindra það. Ákvæðið stendur ekki í vegi fyrir því að forseti gegni ólaunuðum trúnaðarstörfum á borð við mannúðarstörf eða vinni sem vísindamaður eða listamaður að rannsóknum eða listsköpun. Enn fremur aftrar ákvæðið því ekki að forseti geti notið arðs af eignum sínum, þ. á m. atvinnufyrirtækjum, jafnvel þótt hann megi ekki hafa þar fast starf. Hvar mörkin liggja nákvæmlega í einstöku tilviki er háð mati forseta enda er ekki neinni stofnun fyrir að fara sem gæti kveðið upp úrskurð um þetta atriði.

Í 2. mgr. 9. gr. er fjallað um laun forseta. Annars vegar er þar mælt fyrir um að þau skuli greidd af ríkisfé. Hins vegar að þau megi ekki skerða eftir að kjörtímabil hans er hafið. Um löggjafarástæður fyrir síðarnefnda ákvæðinu segir í lögskýringargögnum að því væri ætlað að hindra, að fjárhagslegum þvingunarráðum verði beitt gegn forseta eða Alþingi eftir á reyni með þessum hætti að ná sér niðri á forseta. Ákvæðið tryggir forseta ekki fyrir kaupmáttarbreytingum krónunnar.

Um laun forseta hafa lengst af gilt sérstök lög, sbr. nú lög nr. 10/1990, um laun forseta Íslands. Samkvæmt þeim er forseta auk launa tryggður ókeypiss bústaður, ljós og hiti og endurgreiddur útlagður kostnaður vegna rekstrar embættis hans. Með hliðsjón af síðari málslíð 2. mgr. 9. gr. verður einnig að telja óheimilt að draga úr hlunnindum af þessu tagi á miðju kjörtímabili forseta. Sama á við um eftirlaunaréttindi forseta. Ákvæði um þau voru flutt í lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, en tóku með tilliti til sitjandi forseta ekki efnislegum breytingum. Þau halda og gildi sínu með tilliti til hans, en með lögum nr. 12/2009 voru þessi lög afnumin um aðra en hann og hæstaréttardómara, sem skipaðir voru fyrir tiltekið tímamark. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 12/2009 var 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, breytt á þann veg að forseti Íslands skuli framvegis eiga aðild að A-deild sjóðsins. Um réttindaávinnslu forseta sem kjörinn er eftir gildistöku þessara laga, þ.e. næsta forseta, mun því fara eftir almennum reglum.

Forseti var áður undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum. Þessu var breytt með lögum nr. 84/2000, um afnám lagaákvæða um skattfrelsi forseta Íslands, sem öðluðust gildi við upphaf nýs kjörtímabils forseta 1. ágúst 2000.

Í samræmi við fyrri málslíð síðari málsgreinarinnar skipta þeir sem með forsetavald fara með sér fjárhæð er samsvarar launum hans þann tíma sem þeir gegna þeim störfum, sbr. jafnframt 7. gr. laga nr. 10/1990.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Alþingistíðindi 1999–2000 A, þskj. 1388, bls. 6091-6092.

Alþingistíðindi 2003–2004 A, þskj. 635 (vefslóð Alþingis).

Alþingistíðindi 2008–2009 A, þskj. 543 (vefslóð Alþingis).

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 66-67.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 128-129.

10. gr.

Forsetinn vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, er hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en Þjóðskjalasafnið hitt.

Tilurð

Greinin tók á sig þessa mynd 1944, en sambærilegt ákvæði um konung var að finna í 6. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Það ákvæði hafði efnislega verið tekið upp í stjórnarskrá árið 1915 samkvæmt fyrirmynd úr dönsku stjórnarskránni.

Skýring

Greinin ber með sér að engin krafa er gerð til forseta um að vera kristinn eða meðlimur í Þjóðkirkjunni, líkt og gildi um konung samkvæmt fyrri stjórnarskrám. Upphafsaákvæðið áréttar trúnaðar- og hollustuskyldu forseta við þann grundvöll, sem stjórnskipun ríkisins er reist á, og felur í sér loforð hans um að virða hana á kjörtímanum. Ákvæðið er að þessu leyti sambærilegt því sem gildir um aðra embættismenn ríkisins, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 20. gr. stjkskr. Í raun er hér um öryggisákvæði að ræða, enda ber forseta og embættismönnum hvort eð er að virða stjórnarskrána og landslög. Eins og greinin er fram sett er eið- eða heitvinningin forsenda þess að forseti megi taka við embætti og fái kjörbréf sitt afhent. Er hún enda mikilvægur liður í embættistöku forseta og athöfn af því tilefni byggð í kringum þessi tvö atriði.

Í framkvæmd er útbúið heit að viðlögðum drengskap og er ekki kunnugt um að forsetaefni hafi í raun átt val um það eða eiðstaf. Í þessu sambandi er rétt að benda á að nýir þingmenn eiga ekki lengur kost á að vinna eið að stjórnarskránni og er aðeins um að ræða drengskaparheit eftir breytingu sem gerð var á 47. gr. stjkskr. með 16. gr. stjkskl. nr. 56/1991.

Tvö samhljóða frumrit af þessari yfirlýsingu skal gera og varðveita á mismunandi stöðum, þ.e. Alþingi og Þjóðskjalasafni. Öllum skjölum sem Alþingi varðveitir ber þó að skila til Þjóðskjalasafns innan 30 ára frá tilurð þeirra skv. 5. og 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, bls. 13.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 121-122.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 67.

11. gr.

Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna.

Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis.

Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944 og hefur staðið óbreytt, að frátöldum orðalagsbreytingum sem voru gerðar árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Ákvæði 1. mgr. svarar að megin stefnu til 1. málsliðar 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920, þar sem var mælt fyrir um að konungur væri ábyrgðarlaus og friðhelgur, en sú grein var samhljóða 1. málslið 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Í þessum greinum var jafnframt tekið fram að ráðherrar bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, en það ákvæði er nú að finna í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 um friðhelgi konungs og ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum svarar til ákvæða í stjórnarskrám ýmissa annarra Evrópuríkja þar sem einveldi var afnumið og stofnað var til þingbundinnar konungsstjórnar, sbr. t.d. frönsku stjórnarskrána 1791, norsku stjórnarskrána 1814 og belgísku stjórnarskrána 1832. Að frátöldum 1. málslið 1. mgr. urðu ákvæði greinarinnar til við stofnun lýðveldis og stofnun embættis forseta Íslands við setningu stjórnarskrárinnar 1944.

Skýring

Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til stjórnarskrárinnar mælir 1. mgr. fyrir um ábyrgðarleysi forseta Íslands með sambærilegum hætti og áður var mælt fyrir um ábyrgðarleysi konungs. Ákvæðið greinir sig þó frá reglu eldri stjórnarskrár um konung með því að ábyrgðarleysi forseta tak-

markast við „stjórnarathafnir“. Í fyrrgreindum athugasemdum segir þannig að ástæðulaust sýnist að forseti sé ábyrgðarlaus, ef svo ólíklega færi að hann gerði sig sekan um refsiverðan verknað utan embættis síns. Sömu reglur gilda um handhafa forsetavalds sem inna af hendi stjórnarathafnir í fjarveru forseta sbr. 2. málslíð 1. mgr.

Ákvæði 1. mgr. verður að skoða í samhengi við 14. gr. stj.skr. sem mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, en líkt og áður greinir var yfirlýsing eldri stjórnarskrár um ábyrgð ráðherra að finna í sömu grein og kvað á um ábyrgðarleysi konungs. Sú grein á rætur sínar í afnámi einveldis og upphafi þingbundinnar konungsstjórnar. Eftir afnám einveldis var konungur áfram friðhelgur og ábyrgðarlaus. Þetta átti hins vegar ekki við ríkisstjórn konungs og ráðherra hans sem komu fram fyrir hans hönd við stjórn ríkisins (sbr. regluna um að konungur léti ráðherra framkvæma vald sitt en leifar þeirrar reglu er nú að finna í 13. gr. stj.skr.). Þótt þingræði kæmi ekki til fyrr en síðar hafði þingið frá upphafi ákveðið eftirlit með ráðherrum og gat látið sækja þá til saka fyrir brot í starfi. Af þessu leiddi nauðsyn þess að ráðherra undirritaði stjórnareriindi ásamt konungi, enda var að öðrum kosti enginn lagalega ábyrgur fyrir athöfn konungs. Við slíkar aðstæður gat konungur (a.m.k. frá lagalegu sjónarmiði) skipað nýjan ráðherra sem væri tilbúinn að meðundirrita stjórnarathöfn. Sjá nánar um þetta skýringar við 19. gr. stj.skr. Ráðherra-ábyrgð gat þó náð til fleiri athafna en undirritaðar voru af konungi og eins báru ráðherrar ekki ábyrgð á synjun konungs.

Með tilkomu þingræðis í upphafi 20. aldar hættu ráðherrar að vera eiginlegir fulltrúar konungs, líkt og framangreind ákvæði gerðu ráð fyrir, og störfuðu þess í stað í skjóli þingsins. Með þessu hvarf vald konungs til jákvæðra athafna og hann gat einungis synjað undirritunar sinnar. Eftir stóð hins vegar friðhelgi konungs óbreytt sem og óbreytt lagaleg ábyrgð ráðherra. Með þróun þingræðis mótaðist sú venja að konungur færi að tillögu ráðherra og beitti ekki heimild sinni til synjunar. Við þetta urðu völd konungs fyrst og fremst formlegs eðlis þótt lengi væri deilt um nákvæm mörk valda konungs að þessu leyti. Sú venja var orðin föst í sessi við stofnun lýðveldisins árið 1944 og embættis forseta Íslands að konungur færi að tillögu ráðherra. Almenn var litið svo á að um embætti forseta Íslands myndu gilda sambærilegar venjur og mótast höfðu um konung fyrir lýðveldisstofnun og áður greinir, þó að undanskildum þeim reglum sem sérstaklega voru settar í tilefni af lýðveldisstofnuninni, sbr. sérstaklega málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stj.skr.

Líkt og áður segir takmarkast ábyrgðarleysi forseta við stjórnarathafnir hans ólíkt því sem gildi um konung. Af þessu er ljóst að forsetinn verður ekki dreginn til ábyrgðar, hvorki refsingar né skaðabóta, vegna embættisathafna sinna. Vegna athafna hans utan embættis er hins vegar unnt að koma fram skaðabótaábyrgð eftir almennum reglum. Um refsí-ábyrgð forsetans vegna athafna utan embættis gildir sérregla 2. mgr. 11. gr. en samkvæmt henni verður forseti ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Verði samþykki veitt verður sakamála rekið gegn forseta fyrir almennum dómstólum og eftir þeim reglum sem gilda um meðferð sakamála, sbr. lög nr. 88/2008. Aldrei hefur reynt á að tillaga um samþykki Alþingis skv. 2. mgr. hafi verið borin fram.

Í 3. og 4. mgr. 11. gr. er fjallað um skilyrði þess að forseti verði leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið í tilvikum þar sem hann hefur

ekki sjálfur óskað lausnar frá embætti. Er hér höfð í huga sú aðstaða að ótækt þyki að forseti gegni lengur embætti, t.d. ef hann gerist sekur um refsiverða háttsemi, verður andlega vanheill eða djúpstæður pólitískur ágreiningur hefur orðið milli forseta annars vegar og ríkisstjórnar eða Alþingis hins vegar. Stjórnarskrárákvæðið mælir ekki fyrir um að neinn tiltekinn fjöldi þingmanna þurfi til að setja fram slíka kröfu og ræðst það því af almennum reglum um meðferð þingmála, sbr. 38. gr. stjkskr. Komi tillaga fram verður í fyrsta lagi $\frac{3}{4}$ hluti þingmanna að samþykkja hana. Í öðru lagi verður tillagan að vera samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Skilyrðið um samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna byggir á þeim rökum að ekki verði hvatvíslega ráðist í slíka ákvörðun. Má álykta af orðalaginu að hér sé átt við $\frac{3}{4}$ af heildarfjölda þingmanna eða 47 þingmenn en ekki aðeins $\frac{3}{4}$ af þeim fjölda sem venjulega þarf til þess að Alþingi sé ályktunarbært skv. 53. gr. stjkskr. Forseti lætur af störfum þegar samþykkt Alþingis þessa efnis hefur verið gerð en skylt er að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu innan tveggja mánaða frá því krafan var samþykkt. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu gilda nú almennar reglur laga nr. 91/2010. Verði frávikning forseta samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni verður forsetinn leystur frá embætti skv. 3. mgr. 11. gr. Myndu handhafar forsetavalds gegna störfum forseta þar til niðurstaða um það liggur fyrir.

Þjóðaratkvæðagreiðslan, sem fjallað er um í 3. mgr. 11. gr., er eitt fjögurra tilvika þar sem stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæði. Eru hin tilvikin talin í 26. gr. stjkskr. um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar, 2. mgr. 79. gr. stjkskr. sem fjallar um breytingar á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. stjkskr. og 81. gr. stjkskr. um að stjórnarskráin skuli samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík atkvæðagreiðsla fór fram árið 1944 og hefur 81. gr. því eðli málsins samkvæmt ekki þýðingu þaðan í frá. Er 3. mgr. 11. gr. frábrugðin hinum tveimur virku stjórnarskrárákvæðunum um þjóðaratkvæðagreiðslu að því leyti að hún kveður skýrt á um að atkvæðagreiðslan skuli fara fram innan ákveðins tímafrests, eða tveggja mánaða, og hún tilgreinir að meirihluta atkvæða þurfi til þess að samþykkja að forseti verði leystur frá embætti. Er hér átt við meirihluta greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, sbr. einnig 11. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010. Því er ekki gerð krafa um neina lágmarkspátttöku kjósenda í atkvæðagreiðslunni né heldur að ákveðið hlutfall kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja tillöguna.

Samkvæmt þessu verður forseti varanlega leystur frá embætti sínu ef meirihluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu hans greiðir henni atkvæði sitt. Ber þá að efna til forsetakosninga samkvæmt fyrirmælum 7. gr. stjkskr. og kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu fráfaramandi forseta. Verði frávikning forseta ekki samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal Alþingi þegar rofið og efnt til nýrra kosninga, sbr. 4. mgr. 11. gr. stjkskr. Með gagnályktun frá niðurlagi 3. mgr. má ganga út frá því að forseti taki aftur við embætti sínu þegar þessi niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggur fyrir og gegni því til loka kjörtímabilsins. Það kemur þá í hans hlut með atbeina forsætisráðherra að rjúfa þing eins og endranær á við um þingrof samkvæmt 24. gr. stjkskr. Krafa um frávikningu forseta hefur aldrei verið borin fram á Alþingi.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 68-69.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 373-387.

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

12. gr.

Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944.

Skýring

Embættisbústaður forseta er að Bessastöðum en skrifstofa hans hefur frá árinu 1996 verið í húsinu Staðastað við Sóleyjargötu í Reykjavík. Þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70.

13. gr.

Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.

Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.

Tilurð

Forveri þessa ákvæðis er 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Þar sagði jafnframt að ráðuneytið hefði aðsetur í Reykjavík. Kjarni þessa stjórnarskrárákvæðis kom reyndar inn í stjórnarskrána með 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903 samhliða breytingum sem gerðar voru vegna heimastjórnarinnar þegar framkvæmdarvaldið var flutt til Reykjavíkur frá Kaupmannahöfn og ráðherra skyldi tala og rita íslenska tungu og bera ábyrgð gagnvart Alþingi. Með setningu stjórnarskrárinnar 1944 var fyrri hluti ákvæðis eldri stjórnarskrár (um æðsta vald konungs) felldur niður, en eftir stendur ákvæðið um að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt.

Samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar (sbr. nú 12. gr.) kom var fyrst sett með svokallaðri stjórnlagatilskipun konungs 26. júlí 1854 (sem hafði að geyma sameiginlegar reglur um stjórnskipun Danmerkur, Slésvík og Holtsetalands) en kom inn í stjórnarskrána sjálfa 1866. Með ákvæðinu var vald konungs og umboðsmanna hans (ráðherranna) áréttað. Með hliðsjón af öðrum ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar um hlutverk og valdmörk stofnana og þróun þingræðis er þetta ákvæði hennar ekki talið hafa neina sjálfstæða lagalega þýðingu.

Skýring

Orðalag ákvæðisins tekur mið af aðstæðum fyrir daga þingræðis þegar ráðherrar störfuðu í umboði konungs. Með tilkomu þingræðis í upphafi 20. aldar hættu ráðherrar að vera eiginlegir fulltrúar konungs, líkt og ákvæðið gerir ráð fyrir, og störfuðu þess í stað í skjóli þingsins. Við stofnun Lýðveldisins árið 1944 og embættis forseta Íslands var sú venja orðin föst í sessi að konungur færi að tillögu ráðherra og beitti ekki synjunarvaldi sínu í framkvæmd (sjá skýringar við 11. gr. stjkskr.). Með þessu voru valdheimildir konungs (a.m.k. að öllu verulegu leyti) orðnar formlegs eðlis, en raunverulegt ákvörðunarvald var hjá ráðherra sem bar þingræðislega ábyrgð gagnvart þinginu til viðbótar hinni lagalegu ábyrgð.

Eftir breytingar á stöðu konungs má segja að grundvöllur ákvæðisins hafi hrunið og merking þess orðið harla lítil eða engin. Engu síður var síðari hluti 1. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar (um að konungur láti ráðherra framkvæma vald sitt) tekinn upp í stjórnarskrána 1944 með þeirri

skýringu einni að ákvæði greinarinnar væru þau sömu og áður giltu. Hins vegar var ekki tekin upp fyrri hluti ákvæðisins um að konungur færi með „æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti“. Ekki verður þó séð að ákvæðinu hafi verið ætlað að fá nýja merkingu við stofnun Lýðveldisins, þ.e. ákvæðið hafi nú átt að vísa til skyldu forseta til að fara að tillögu ráðherra í öllu sem talið væri til valda hans. Ákvæðið ber hins vegar vitni um að þau verkefni sem falin eru forseta samkvæmt stjórnarskrá eru jafnan á hendi ráðherra sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjkskr. og verða að undirrita stjórnar-erindi og löggjafarmál með forseta samkvæmt 19. gr. stjkskr. til að þau fái gildi.

Forseta er, líkt og konungi áður, formlega heimilt að neita að staðfesta stjórnarathöfn og verður hann ekki þvingaður til slíkrar athafnar. Slík ákvörðun myndi hins vegar teljast viðurhlutamikil í pólitísku samhengi og geta haft neikvæðar afleiðingar á þeim vettvangi, t.d. með afsögn viðkomandi ráðherra eða jafnvel ríkisstjórnar. Þá má einnig færa fyrir því rök að það mæli gegn því að forseti beiti formlegu valdi sínu að hann er ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum, sbr. 11. gr. stjkskr.

Ljóst er að athafnir ráðherra, sem atbeina forseta þarf til, eru aðeins líttill hluti starfa ráðherra sem eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði að frátöldum völdum forseta sem fyrst og fremst eru formlegs eðlis, líkt og áður greinir. Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og samnefndri reglugerð nr. 177/2007 er nánar fjallað um skipulag þess og verkaskiptingu milli ráðherra. Um hlutverk og heimildir framkvæmdarvaldsins er ekki unnt að ræða að neinu ráði hér. Í hnotskurn má þó segja að hvers kyns meðferð framkvæmdarvalds verði að byggjast á og samræmast lögum og vera reist á málefnalegum sjónarmiðum.

Orðalag 2. mgr. 13. gr. um að „ráðuneytið“ hafi aðsetur í Reykjavík er leifar eldri tíma en endurspeglast í 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 þar sem segir að Stjórnarráð Íslands hafi aðsetur í Reykjavík. Reglan hefur haft þýðingu fyrir túlkun á valdheimildum ráðherra til þess að ákveða aðsetur ríkisstofnana. Í hrd. 1998, bls. 4552 var sú ákvörðun umhverfiráðherra að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólögmat, m.a. með vísun til 2. mgr. 13. gr., þar sem ráðherra hafði ekki aflað sér lagaheimildar fyrir flutningi stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness. Í kjölfar dómsins var lögum um Stjórnarráð Íslands breytt og segir nú í 9. gr. þeirra að ráðherra kveði á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir nema á annan veg sé mælt í lögum.

Helstu heimildir

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 1-8.

Eiríkur Tómasson: „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ Úlfjótur, 2. tbl., 47. árg. 1994, bls. 171-177.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 130-133.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70-71.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124, 129-130.

Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti, 55. árg. 2005, bls. 454.

Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, 1999, bls. 79-90 og 118-129.

Dómar o.fl.

Hrd. 1962, bls. 460.

Hrd. 1998, bls. 4552.

ÁUA nr. 480/1991.

ÁUA nr. 2215/1997.

ÁUA nr. 2299/1997.

ÁUA nr. 2906/1999.

ÁUA nr. 5347/2008.

ÁUA nr. 5718/2009.

14. gr.

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið í núverandi mynd frá 1944. Sérákvæði um ráðherraábyrgð kom fyrst inn í stjórnarskrá með 2. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar en þar sagði að Alþingi gæti kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir reglum sem nánar yrði skipað fyrir um með lögum. Var landsdómur settur á fót með lögum nr. 11/1905 en fyrst var mælt fyrir um landsdóm í stjórnarskránni eftir breytingar með stjksl. nr. 12/1915. Uppruna ákvæðisins má þó rekja aftur fyrir tíma þingræðis eða allt aftur til 3. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sem mælti fyrir um það hvernig lagaleg ábyrgð skiptist milli ráðgjafans fyrir Ísland og landshöfðingja. Það ákvæði átti sér samsörun í 18. og 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 þar sem ákærvaldið var hjá konungi eða þingi.

Skýring

Ákvæðið mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og er almenna löggjafanum falið að ákveða nánar skilyrði og inntak þessarar ábyrgðar. Þá er það á valdi Alþingis að kæra ráðherra fyrir embættisrekstur hans og getur forseti Íslands ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis, sbr. 29. gr. stjkskr.

Með ráðherraábyrgð í þessu stjórnarskrárákvæði er átt við svokallaða lagalega ábyrgð ráðherra á embættisverkum sínum. Í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisbrota og ber að greina hana skýrt frá hinni þinglegu eða pólitísku ábyrgð samkvæmt þingræðisreglunni. Í þinglegri ábyrgð felst þannig að ráðherra eða ríkisstjórn sem ekki nýtur trausts þingsins eða hlutleysis ber að segja af sér, án tillits til þess hvort ráðherra hefur framið embættisbrot. Eins og vikið er að í skýringu á tilurð greinarinnar að framan er hin lagalega ábyrgð ráðherra mun eldri en þingleg ábyrgð þeirra. Allt frá stofnun þingbundinnar konungsstjórnar báru ráðherrar konungs þannig lagalega ábyrgð sem konungur en einnig þingið gat komið fram. Hins vegar var konungur sjálfur áfram ábyrgðarlaus og friðhelgur.

Af orðalagi 14. gr. er ljóst að hin lagalega ábyrgð er persónuleg og hvílir eingöngu á ráðherra vegna nánar skilgreindra brota þeirra í starfi en

verður ekki beint gegn ríkisstjórn í heild sinni. Fyrirmæli 14. gr. hafa verið útfærð nánar með lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lögum nr. 3/1963 um landsdóm. Í lögnum um ráðherraábyrgð er m.a. mælt fyrir um efnisþætti ráðherraábyrgðar, skilgreind er háttsemi sem fellur undir refsiverð embættisbrot ráðherra, skilyrði sakfellingar og viðurlög en brot á lögnum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 13. gr. laganna um landsdóm skal ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra gerð með þingsályktun og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni enda er sókn málsins bundin við þau. Jafnframt kýs Alþingi mann í starf saksóknara til að sækja málið af sinni hendi og annan til vara. Þá kýs Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Samkvæmt lögnum skulu 15 dómara eiga sæti í landsdómi eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. þeirra.

Alþingi hefur aðeins einu sinni samþykkt að höfða mál gegn ráðherra út af embættisrekstri hans en það var árið 2010 gegn fyrrverandi forsætisráðherra.

Loks ber að hafa í huga að ákvæði 14. gr. stjkskr. og laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 standa því ekki í vegi að hægt sé að höfða einkamál á hendur ráðherra persónulega með skaðabótakröfu vegna tjóns eða miska sem leiðir af saknæmri eða ólögumætri háttsemi ráðherra í starfi sínu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 59. árg. 2009, bls. 239-261.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 1. hluti. Hvers eðlis er ráðherraábyrgð á Íslandi, lagaleg eða pólitísk?“ Þjóðmál, 1. tbl., 2005, bls. 63-69.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 2. hluti. Á hvaða hátt hefur reynt á ráðherraábyrgð á Íslandi?“ Þjóðmál, 2. tbl., 2005, bls. 73-78.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu“ Þjóðmál, 1. tbl., 2006, bls. 73-78.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnлагаfræði, 1948, bls.1-8.

Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“ Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild, bls. 71-85.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnлагаfræði, bls. 80-87.

Eiríkur Tómasson: „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ Úlfjótur, 2. tbl., 47. árg. 1994, bls. 171-177.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“ Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild, bls. 117-142.

Eiríkur Tómasson: „Landsdómur: á slíkur dómstóll með pólitísku ívafi

rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ Bifröst, bls. 103-18.

Gísli Tryggvason: „Ráðherraábyrgð í ljósi Tamílamálsins“ Úlfjótur, 3. tbl., 48. árg. 1995, bls. 303-305.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 72-73.

Helgi Jóhannesson: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 282-283.

Hróbjartur Jónatansson: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 284-289.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124.

Sigurður Líndal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“ Skírnir, 184. árg. 2010, bls. 522-532.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu, 1999, bls. 134-136.

Svava Ísfeld Ólafsdóttir: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 290-293.

Sverrir Jakobsson: „Landsdómur óþarfur?“ Úlfjótur, 3. tbl., 48. árg. 1995, bls. 313-315.

Þingskjal 1538 á 138. löggjafarþingi.

Dómar o.fl.

ÁUA nr. 480/1991.

ÁUA nr. 2215/1997.

ÁUA nr. 2299/1997.

ÁUA nr. 2569/1998.

ÁUA nr. 2675/1999.

ÁUA nr. 2906/1999.

ÁUA nr. 5347/2008.

ÁUA nr. 5718/2009.

15. gr.

Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

Tilurð

Ákvæðið svarar til 11. gr. stjórnarskrárinnar 1920 með þeirri einu breytingu að vísa til forseta í stað konungs. Það ákvæði var sama efnis og 11. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1863 en fyrri hluti ákvæðisins svaraði til 1. málslíðar 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þrátt fyrir sambærilegt orðalag var framkvæmd ákvæðisins með ýmsum hætti önnur héraendis en í Danmörku.

Við upptöku heimastjórnar 1904 var ráðherrann aðeins einn og því ekki hægt að tala um eiginlega myndun ríkisstjórnar á Íslandi. Hins vegar fékkst heimild með stj. nr. 12/1915 til að breyta tölu ráðherra með almennum lögum. Í stjórnarskrárbreytingunni frá 1915 sagði hins vegar ekkert um það, hvernig verkum skyldi skipt á milli ráðherranna, yrði þeim fjölgað. Heimild þessi var síðan nýtt þegar samsteypustjórn Heimastjórnarflokks, Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks undir forystu Jóns Magnússonar var í bígærð á þá leið að ráðherrar skyldu vera þrír. (sbr. lög nr. 1/1917 sem breyttu lögum nr. 17/1903 um aðra skipan á æðstu umboðsstjórn Íslands).

Með sambandslögum frá 1918 gerbreyttist staða landsins með því að það varð fullvalda ríki og Íslendingar fengu fullt forræði á öllum sínum málum, að frátöldum utanríkismálum er Danir fóru áfram með í umboði Íslendinga. Í stjórnarskránni 1920 var breytt því ákvæði, er áður hafði falið löggjafanum að ákveða tölu ráðherra með lögum, til þess að konungur skipaði ráðherra og veitti þeim lausn, ákveddi tölu þeirra og skipti með þeim störfum. Þessi skipan átti sér samsvörun í dönsku stjórnarskránni. Í samræmi við framkvæmd danska ákvæðisins voru konungi (þ.e. ríkisstjórninni) með þessu fengnar stjórnarskrárbundnar valdheimildir til að ákveða sjálf hversu fjölmenn hún ætti að vera og ennfremur, til að skipta sjálf með sér verkum. Þetta var breyting frá því fyrirkomulagi að Alþingi ákveddi þessi atriði með lögum og áskildi sér rétt til að þess að ákveða tölu ráðherra og skiptingu starfa þeirra. Raunin átti og eftir að verða sú að framkvæmd ákvæðisins yrði töluvert önnur en sambærilegs ákvæðis í dönskum stjórnslögum.

Skýring

Greinin fjallar um myndun ríkisstjórnar, skipun ráðherra, tölu þeirra og skiptingu starfa þeirra. Greinin lýtur því með óbeinum hætti að reglum um uppbyggingu og yfirstjórn ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

1) Stjórnarmyndun

Af þingræðisreglunni (sbr. skýringar við 1. gr. stj.skr.) leiðir að forseti hefur ekki óbundnar hendur um það hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Forseta ber að veita þeim umboð til stjórnarmyndunar sem líklegastur er til að geta myndað stjórn með stuðningi Alþingis. Sama gildir um þann sem tekur að sér að mynda stjórn að beiðni forseta, þ.e. hann getur aðeins myndað stjórn sem fyrir liggur að meirihluti Alþingis styður. Ef stjórnarmyndun tekst ekki með þessum hætti getur komið til þess að mynduð verði ríkisstjórn, sem ekki styðst beinlínis við meirihluta þingsins en meirihlutinn ver þó vantrausti ef á reynir. Þetta á við hvort sem ríkisstjórn er skipuð þingmönnum eða mönnun utan þings, þ.e. utanþingsstjórn.

Af þingræðisreglunni leiðir að venjulega er það í reynd sá flokkur eða þeir flokkar, sem að ríkisstjórn standa, sem ráða því hverjir veljast til ráðherra-dóms. Ráðherra þurfa ekki að fullnægja neinum sérstökum hæfiskilyrðum, enda er væntanlega óheimilt að gera til þeirra sérstakar kröfur í lögum umfram það sem almennt tíðkast án stjórnarskrárbreytingar.

Skipun ráðherra fer fram í ríkisráði, eins og aðrar embættaveitingar, sem atbeina forseta þarf til, enda telst skipun ráðherra til mikilvægra stjórnarathafna, sbr. 2. mgr. 16. gr. stj.skr. og 5. gr. tilskipunar nr. 82/1943, um starfsreglur ríkisráðs. Tillaga um skipun ráðherra er borin upp af forsætisráðherra eða forsætisráðherraefni, ef um nýtt ráðuneyti er að ræða, og meðundirritar hann jafnt eigin skipunarbréf, sem og skipunarbréf annarra ráðherra. Gerð er krafa um að viðtakandi ráðherrar undirriti drengskaparheit á sama hátt og aðrir embættismenn, sbr. 2. mgr. 20. gr. stj.skr., áður en þeir fá skipunarbréf sín afhent. Á sama hátt beiðist forsætisráðherra lausnar fyrir sína hönd og annarra ráðherra með tillögu sem borin er upp í ríkisráði.

2) Fjöldi ráðherra, verkaskipting og starfssvið ráðuneyta

Áður er nefnt að stjórnarskráin hafi allt frá árinu 1920 að danskri fyrirmynd gert ráð fyrir að ríkisstjórnin hefði stjórnarskrárbundnar valdheimildir til að ákveða sjálf hversu fjölmenn hún ætti að vera og enn fremur, til að skipta sjálf með sér verkum. Áður hafði heimildin hins vegar byggst á lögum og Alþingi áskildi sér rétt til að hlutast til um þau málefni sem ráðherrar fóru með. Frjálsræði í þessum efnun varð þó hvorki til að fjölga ráðherrum né ráðuneytum fyrst um sinn. Samhliða stjórnarskrárbreytingunni 1903 höfðu verið sett lög nr. 17/1903, um aðra skipan á ædstu umboðsstjórn Íslands, þ.e.a.s. hin íslensku „sérmaal“ samkvæmt stöðulögunum svokölluðu frá 1871, en þau héldu gildi sínu fram til 1918 og kváðu á um stjórnskipulega stöðu Íslands í danska ríkinu.

Í lögum nr. 17/1903 var einkum fjallað um hvaða verkefni þeirra stjórnvalda, sem fyrir voru í landinu, skyldu færast til stjórnarráðsins og hvaða embætti yrðu lögð niður. Engin ákvæði voru hins vegar sett um skipulag stjórnarráðsins, enda þótt lesa megi út úr meðferð þingsins að gengið væri út frá að verkefnum þess yrði skipt á þrjár skrifstofur. Hin fyrsta átti aðallega að hafa á hendi störf er snertu dómsmál, skólamál og kirkjumál, hin önnur atvinnumál, samgöngumál og póstmál og sú þriðja endurskoðun og reikningsmál. Þessi tilhögun gekk síðan eftir þegar stjórnarráðið var stofnað og því skipt í þrjár stjórnardeildir undir einni yfirstjórn, en deildir þessar eða skrifstofur voru fyrsti vísirinn að því sem síðar var farið að nefna ráðuneyti.

Ráðherrar í hverri ríkisstjórn fram til 1939 voru svo aðeins þrír að tölu og verkaskipting milli ráðuneytanna þriggja hélst meira og minna óbreytt. Fram til 1970 hélst verkaskipting ráðherranna ekki endilega í hendur við starfssvið ráðuneytanna. Snemma á fjórða áratugnum fór að bera á því að ráðherrar skiptu á annan hátt með sér verkum en starfssvið ráðuneytanna miðaðist við og málefni hvers ráðuneytis heyrðu þá undir fleiri en einn ráðherra. Munu jafnvel dæmi hafa verið um að sami ráðuneytisstjórinn hafi samtímis þjónað velflestum ráðherrum í ríkisstjórn í einu og sama ráðuneyti. Hélt svo allt þar til stjórnarráðslögin frá 1969 voru sett, í mismiklum mæli þó og að líkindum minna eftir því sem ráðuneytum fjölgaði á árunum 1939 til 1947.

Þegar til ófriðar dró í heiminum vorið 1939 varð úr að stofnað var til stjórnarsamstarfs á breiðari grundvelli en áður hafði verið, þegar svo-nefnd þjóðstjórn allra flokka, er þá áttu sæti á Alþingi, tók við stjórnartaumunum. Ráðherrum fjölgaði þá í fimm og tvö ný ráðuneyti urðu til samkvæmt verkaskiptingu sem ákveðin var í undanfarandi stjórnarmyndunarviðræðum, félagsmálaráðuneyti og viðskiptamálaráðuneyti. Samhliða örum þjóðfélagsbreytingum, breyttum þjóðlífsþörfum og ítarlegri og flóknari löggjöf á ýmsum sviðum stækkaði verkahringur stjórnarráðsins og ráðuneytum fjölgaði. Í lok árs 1947 voru þau talin vera átta.

Öll hin nýju ráðuneyti voru stofnuð samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að frátöldu utanríkisráðuneytinu sem af sérstökum ástæðum var sett á stofn með lögum nr. 31/1941. Þessi tilhögun sýnir að lengst af töldu stjórnvöld sig hafa heimild samkvæmt stjórnarskrá að skipta verkum milli ráðherra og ráðuneyta án tillits til skiptingar verkefna milli ráðuneyta í lögum.

Árið 1954 gekk í Hæstarétti dómur um ákæru, er utanríkisráðherra hafði gefið út vegna ýmissa brota innan varnarsvæðisins á Keflavíkurflugvelli (hrd. 1954, bls. 439). Atbeini utanríkisráðherra byggðist á forsetaúrskurði um að hann færi með framkvæmd varnarsamningsins og almennt með öll mál innan varnarsvæðisins, en samkvæmt þágildandi lögum um meðferð opinberra mála var handhöfn ákærvaldsins almennt á hendi dómsmálaráðherra. Héraðsdómur komst að því að löglegt væri á grundvelli 15. gr. stjkskr. að skipta ákærvaldi á milli ráðherra með þessum hætti, en því hafnaði Hæstiréttur og sagði í ályktun sinni sem svo, að „[með] forsetaúrskurði [yrði] ekki gerð breyting á gildandi lögum um það, að einn og hinn sami dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið á hverjum tíma“.

Þessi dómur er fyrsta merkið um að nokkuð er farið að þrengja að valdheimildum framkvæmdarvaldsins til að skipta sjálft með sér verkum, án tillits til vilja löggjafans. Þótt ekki sé alveg ljóst hvernig skýra beri þennan dóm, hefur upp frá þessu ríkt nokkur óvissa um það, hvort og þá að hve miklu leyti ríkisstjórn er bundin af fyrirmælum laga um skiptingu starfa milli ráðherra. Einkum hafa tveir skýringarkostir verið nefndir. Annars vegar að ríkisstjórnin geti ekki breytt þeirri verkaskiptingu sem lög hafa ákveðið, en hins vegar, með eilítið þrengri túlkun, að einsleitum mála-flokki verði ekki skipt á milli ráðuneyta án atbeina löggjafans.

3) Lög um Stjórnarráð Íslands

Á árinu 1958 var á Alþingi samþykkt þingsályktun um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, en á þeim tíma byggðu einungis fjögur þeirra

tilvist sína á lögum. Af málflutningi flutningsmanna sést að tillagan var borin fram af illri nauðsyn. Skipun starfa í stjórnarráðinu væri öll á ringulreið og óljóst mjög hvaða ráðuneyti væru í raun og veru til. Frumvarp það, er varð að núgildandi lögum um Stjórnarrád Íslands, nr. 73/1969, kom þó ekki fram fyrr en röskum tíu árum síðar. Í framsögu með frumvarpinu kom fram að því væri ætlað að sporna við þeim glundroða sem einkenna þótti stjórnarráðið og rakinn var til þess, hvernig ríkisstjórnir hefðu farið með valdheimildir sínar til að skipuleggja og skipta störfum í stjórnarráðinu. Ljóst var að umbætur í þessum efnum yrðu ekki knúnar fram með öðrum hætti en fastmótuðum reglum og í því skyni var leitað til þingsins með frumvarp, sem að mörgu leyti kynnti til leiks ný viðhorf til tengsla Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Ekki var lengur talið ráðlegt að ríkisstjórnin réði sjálf skipulagi og verkaskiptingu innan stjórnarráðsins, eins og lagt hafði verið upp með á fyrri hluta aldarinnar. Þess í stað var ákveðið að ráðuneytin skyldu vera þrettán og þeim gefin heiti er skírskota þóttu til meginverksviðs hvers um sig, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1969. Í athugasemdum við þetta ákvæði frumvarpsins sagði m.a. að skipan ráðuneytanna væri við það miðuð að unnt væri í sem ríkustum mæli að skipa skyldum og samstæðum málum til eins og sama ráðuneytis. Þá var því og slegið föstu, að ekkert ráðuneyti mætti á stofn setja né af leggja nema með lögum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna og jafnframt tekið fyrir að eitt og hið sama ráðuneyti mætti leggja til fleiri en eins ráðherra, sbr. 5. gr. s.l.

Með því að frumvarpið gerði þannig ráð fyrir að hvert ráðuneyti skyldi óskipt lagt til eins ráðherra, varð að útfæra þá tilhögun, sem verið hafði á skiptingu starfa milli ráðherra, með öðrum hætti en verið hafði. Það var og er í 8. gr. laganna gert á þann hátt, að stjórnarmálefnum er skipað í ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti setur samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Við gerð þeirrar tillögu er hann þá bundinn af því lögbundna skipulagi ráðuneyta sem stjórnarráðslögin komu á, sem og því ákvæði sem einnig er sett í 8. gr., að ráðuneyti lúti þau málefni sem *eðli máls samkvæmt* eiga þar heima. Á þessum grundvelli var síðan reglugerðin um Stjórnarrád Íslands sett árið 1969, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 96/1969 og stóð hún með síðari breytingum allt fram til þess að ný reglugerð var sett á aldarafmæli stjórnarráðsins 1. febrúar 2004, sbr. reglugerð nr. 3/2004. Sú var leyst af hólmi með gildandi reglugerð nr. 177/2007, með síðari breytingum, og er hún meginréttarheimildin um verkaskiptingu innan stjórnarráðsins. Við skipun nýrra ráðherra er þeim síðan falin meðferð tiltekins eða tiltekinna ráðuneyta með skírskotun til þessarar reglugerðar.

Með lögum nr. 73/1969 má segja að heimild ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra með atbeina forseta, til að ákveða fjölda ráðherra og skipta með þeim störfum sé takmörkuð á tvo vegu: Annars vegar með því að fjöldi ráðuneyta og heiti þeirra er ákveðið í lögum og íhlutunarvald löggjafans við breytingar þar á tryggt. Með því að áskilja, að hvert ráðuneyti skuli óskipt lagt til eins og sama ráðherra, er jafnframt komið í veg fyrir að ráðherrar verði fleiri en ráðuneytin eru, enda virðast lögin ekki gera ráð fyrir því að ráðherra verði skipaður án ráðuneytis. Ekkert mælir hins vegar á móti því að sami ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti og þannig geta ráðherrar verið færri en ráðuneytin, eins og raunin hefur og orðið. Hins vegar hefur löggjafinn takmarkað möguleika ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra, á að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum

með því að kveða svo á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Þessu tengt er það álitaefni hvort málefni, sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með, verði flutt til annars ráðherra eða ráðuneytis, án þess að lögum sé breytt í þá veru. Löggjafinn hefur sýnilega talið sig bærán til að mæla fyrir um það undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti tiltekin mál skuli heyra og hefur sá skýringarkostur, að lög geti þannig bundið hendur ríkisstjórnar, nokkra stoð í hæstaréttardómi hrd. 1954, bls. 439 sem áður er getið.

4) Sérstakt hæfi ráðherra og staðganga

Eftir að stjórnarsýslulög nr. 37/1993 tóku gildi 1. janúar 1994 hefur tíðkast að ráðherrar víki sæti í málum ef einhver þeirra vanhæfisástæðna, sem getið er í 1. mgr. 3. gr. laganna, á við um tengsl þeirra við tiltekið mál. Í þeim tilvikum er annar ráðherra settur af forseta að tillögu forsætisráðherra til að fara með málið og taka ákvörðun í því. Forfallist ráðherra um lengri tíma vegna sjúkleika eða af öðrum ástæðum hefur og tíðkast að leita eftir atbeina forseta til að setja annan ráðherra í hans stað en séu forföll eða fjarvistir skammvinnar, svo sem vegna utanfara, hefur verið látið nægja að færa bókun um staðgöngu í gerðabók ríkisstjórnar. Í seinni tíð eru þær færðar á grundvelli skriflegra tilkynninga frá viðkomandi ráðherra, sem ber þá jafnframt ábyrgð á að tilnefna staðgengil í sinn stað. Föst venja er fyrir því að staðganga fyrir reglulegan ráðherra er alltaf falin öðrum ráðherra, enda kæmi ekki annað til greina þegar hinn óformlegri háttur er hafður á bókun staðgöngu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1913 A, þskj. 463, bls. 933.

Alþingistíðindi 1913 C, d. 1576-1626 o.v.

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 105.

Alþingistíðindi 1919 B, d. 1455 o.áfr.

A. Lund-Sørensen: „Statsministeriet og ressortfordelingen“ Statsministeriet i 75 år, Statsministeriets jubilæumsudvalg 1989, bls. 135-144 (140-141).

Agnar Kl. Jónsson: Stjórnarráð Íslands 1904–1964.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964–2004.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 143-157.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 132-144.

Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, forsætisráðuneytið 2010.

16. gr.

Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti.

Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs og gerðar voru minniháttar breytingar á orðalagi. Áður hafði framlagning íslenskra mála í danska ríkisráðinu í samræmi við stj. nr. 16/1903 valdið hér deilum og bein vísun til þess verið felld úr stjórnarskrá með stj. nr. 12/1915.

Skýring

Samkvæmt þessari grein skal bera lög og aðrar mikilvægar stjórnarathafnir upp fyrir forseta í ríkisráði. Að meginstefnu til er þar um að ræða flest þau verkefni sem forseta eru falin samkvæmt stjórnarskrá en leiðbeiningar um hvaða stjórnarathafnir teljist að öðru leyti svo mikilvægar að þær eigi erindi í ríkisráð er að finna í sérstakri tilskipun nr. 82/1943 um starfsreglur ríkisráðs. Stærsta flokkinn fylla lagafrumvörp og þingsályktunartillögur ríkisstjórnarinnar sem lagðar eru fyrir Alþingi á grundvelli 25. gr. stj. nr. Þá má nefna staðfestingu þeirra lagafrumvarpa sem þingið hefur samþykkt, sbr. 26. gr. stj. nr., og fullgildingu eða staðfestingu fjölbjóðlegra samninga, sbr. 21. gr. stj. nr., svo að tekin séu dæmi um þau mál sem afgreidd eru formlega í ríkisráði.

Ríkisráð kemur venjulega saman tvisvar sinnum á ári til reglulegra funda, þ.e. að loknu haustþingi á gamlársdag og eftir frestun funda að vori. Þar að auki eru fundir haldnir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembættanna. Í framkvæmd eru flest þau mál sem bera á upp fyrir forseta í ríkisráði borin upp fyrir hann utan ríkisráðs fyrir milligöngu ríkisráðsritara eða fulltrúa hans. Á fundunum sjálfum er síðan leitað endurstaðfestingar á þeim afgreiðslum sem þannig hafa farið fram utan fundar. Fundarefnin eru því að jafnaði meira og minna fyrirsjáanleg og fundirnir undirbúnir í samræmi við það. Í samræmingarskyni gaf forsætisráðuneytið árið 1993 út leiðbeiningar og skýringar við meðferð mála í ríkisráði með fyrirmyndum af ríkisráðsafgreiðslum sem fylgt hefur verið síðan.

Jafnvel þótt ráðherrar beri hver um sig endanlega ábyrgð á þeim málum sem þeir bera upp í ríkisráði gerir 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands ráð fyrir að öll mál, sem bera á upp fyrir forseta, séu áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi). Ekkert mál

er samkvæmt þessu borið upp fyrir forseta sem öðrum ráðherrum má ekki vera kunnugt um. Þessi skipan hefur fyrst og fremst upplýsingagildi og e.t.v. þýðingu fyrir pólitískt samstarf innan ríkisstjórnar, enda bera ráðherrar ekki lagalega ábyrgð á embættisathöfnum annarra ráðherra í ríkisráði eða ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi), nema þeir hafi beinlínis stuðlað að þeim eða veitt þeim beinan stuðning, sbr. 5. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 162-165.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 149-153.

17. gr.

Ráðherra fundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherra fund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.

Tilurð

Greinin var fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1920 og hefur staðið óbreytt með þeirri breytingu að forseti kom í stað konungs með stjórnarskránni 1944. Ástæðan fyrir því að ákvæði af þessu tagi, sem hefur t.d. aldrei verið í dönsku stjórnarskránni, var tekið í stjórnarskrána á sínum tíma virðist hafa verið sú að ráðherra fundum hafi verið ætlað að koma að verulegu leyti í stað ríkisráðs funda sem horfur voru á að yrðu fáir vegna staðhátta og samgangna milli Danmerkur og Íslands.

Skýring

Ráðherra fundir eða ríkisstjórnarfundir eru með allt öðru sniði en fundir ríkisráðs og eru haldnir oftari, að jafnaði tvisvar í viku meðan þing situr, en vikulega meðan þing situr ekki. Ákvæði stjórnarskrár um fundarefni eru að vísu svipuð og um ríkisráð en í reynd eru þau þó mun fleiri og fjölbreyttari en þar kemur fram. Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald eða stjórnslunefnd í þeim skilningi að hún taki eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir þ.e. bindandi ákvarðanir um réttindi manna og skyldu, nema lög mæli sérstaklega, sbr. einkum lagafyrirmæli sem lúta að ákvörðunum vegna náttúruhamfara, styrjalðarástands og annars neyðarástands. Megintilgangur ríkisstjórnar funda er því fyrst og fremst að skapa ráðherrum vettvang fyrir það pólitíska samráð sem nauðsynlegt er að hafa um stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma en ekki taka eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir (þótt pólitískar ákvarðanir kunni vissulega að vera teknar). Af því leiðir að ráðherrarnir hljóta að taka þar upp öll þau mál er þeir telja sig þurfa pólitískan stuðning við eða að minnsta kosti nauðsynlegt að ráðgast við aðra ráðherra um.

Í 2. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, er áréttað hlutverk ráðherra funda á sama hátt og í stjórnarskrá, auk þess sem hnykkt er á, að öll mál sem bera á upp fyrir forseta Íslands skuli áður tekin til meðferðar þar.

Samkvæmt 3. gr. laganna felur forsætisráðherra starfsmanni forsætisráðuneytis að gegna störfum ritara ráðherra funda og færir hann fundargerðir ríkisstjórnarinnar. Þær eru færðar samkvæmt reglum sem upphaf-

lega voru settar 24. febrúar 1977 og hefur verið fylgt lítt breyttum síðan. Í samræmi við þær eru mál yfirleitt lögð fram skriflega og kynnt í meginatriðum af viðkomandi ráðherra. Framlagning mála og tillögur ráðherra eru færðar til bókar, svo og afgreiðsla þeirra eða önnur niðurstaða, en umræður eru ekki bókaðar, nema þess sé sérstaklega óskað. Er þá litið svo til að umræða eigi að geta farið fram óþvingað og án þess að vera tekin niður, m.a. til þess að ráðherrar geti óhikað sagt það sem þeim býr í brjósti hverju sinni.

Með þessu móti á að vera tryggt að þau mál sem ráðherra tekur upp í ríkisstjórn og lyktir þess séu með skýrum hætti færð til bókar. Jafnvel þótt trúnaður eigi að ríkja um umræðu á fundum ríkisstjórnarinnar og gögn sem þar eru lögð fram séu almennt undanþegin aðgangi almennings skv. 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 hefur verið litið svo á að ríkisstjórnin geti sjálf aflétt þeim trúnaði að því marki sem hún sjálf kýs. Í samræmi við það hefur til margra ára verið viðhaft það verklag að í lok funda er ákveðið um hvaða mál verði upplýst að honum loknum. Að jafnaði eru það öll mál sem hafa verið endanlega afgreidd á fundinum. Það kemur síðan í hlut þess ráðherra, sem mál heyrir undir, að kynna málið á þann hátt sem hann sjálfur kýs.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 105-106.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964-2004, I. bindi, bls. 56-70.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 166-167.

Handbók um undirbúning og meðferð lagafrumvarpa, gefin út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis árið 2007.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 153-154.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, VI. bindi, 19. kafli, bls. 249, 253.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, VII. bindi, 21. kafli, bls. 260-262, 291 o.áfr.

18. gr.

Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.

Tilurð og skýring

Þessi grein var umorðuð 1944 og verður ekki skilin til fulls nema hún sé skoðuð í samhengi við 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Nauðsyn sérstaks ákvæðis um þetta helgaðist af því að þjóðhöfðinginn hafði aðsetur í öðru landi og að jafnaði fór ekki nema einn ráðherra utan til að bera mál upp fyrir hann. Venjulega myndi það hafa verið forsætisráðherrann en ákvæðið var þó orðað með þessum hætti til að það gæti komið í hlut hvaða ráðherra sem væri. Við þær aðstæður bæri sá þó ekki stjórnarfarslega ábyrgð á öðrum en eigin málum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 106.

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

19. gr.

Undirskrift forseta Lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 sem mælti fyrir um að á lögjafarmál og stjórnarerindi þyrfti, ásamt undirskrift hins ábyrgðarlausar og friðhelga konungs, undirritun ráðherra sem bæri lagalega ábyrgð á ákvörðuninni. Ákvæðið fól einnig í sér neitunarvald konungs gagnvart þeim málum sem borin voru upp við hann. Þessi þýðing ákvæðisins hefur hins vegar gerbreyst með tilkomu þingræðisreglunnar og þeirrar venju að konungur, og síðar forseti, færi að tillögu ráðherra, sbr. skýringar við 11. og 13. gr. stjkskr.

Skýring

Ákvæðið ber að skoða í samhengi við önnur ákvæði II. kafla stjkskr. og þær venjur sem myndast hafa um samband forseta, ráðherra og þings. Í því felst að þær athafnir forseta, sem þær er getið, verða ekki gildar nema ráðherra leggi þeim atbeina sinn með meðundirritun. Ákvæðið verður því að skoðast í samhengi við 14. gr. sem kveður á um að ráðherrar beri ábyrgð á embættisrekstri sínum, en forseti er ábyrgðarlaus, sbr. 13. gr. stjkskr. Í ákvæðinu felst að forseti hefur ekki frumkvæði að því að bera þau upp, heldur kemur það ævinlega frá ráðherra. Eftir upptöku þingræðis þýddi þetta að konungur gat ekki haft frumkvæði að þeim athöfnum sem honum voru faldar (þ.e. hann þurfti ávallt atbeina ráðherra) en hins vegar var synjunarvald hans virkt. Með styrkingu þingræðis þróaðist hins vegar sú regla að konungur færi að tillögu ráðherra og nýtti sér ekki neitunarvald sitt.

Sú venja að forseti nýtti sér ekki neitunarvald sitt var viðtekin við stofnun Lýðveldis og embættis forseta Íslands árið 1944. Af tilurð og athugasemdum við málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stjkskr. verður þannig dregin sú ályktun að forseti hafi ekki átt að hafa rétt til að synja lögum Alþingis staðfestingar með öðrum hætti en þeim sem sérstaklega var kveðið á um í 26. gr. Um aðrar athafnir sem þarfnast staðfestingar forseta má segja að forseti verður ekki þvingaður til að rita undir erindi, neiti hann því. Slík ákvörðun kann hins vegar að hafa viðurhlutamiklar pólitískar afleiðingar, jafnvel þær að Alþingi krefjist frávikningar forseta með þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 3. mgr. 11. gr. stjkskr. Aldrei hefur reynt á slíka synjun forseta.

Helstu verkefni forseta, sem talin eru í stjórnarskránni, þar sem meðundirritunar ráðherra er þörf skv. 19. gr., eru eftirfarandi: Skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr., embættisskipanir skv. 20. gr., samningagerð við önnur ríki skv. 21. gr., ákvörðun um að stefna saman Alþingi skv. 22. gr. og heimild til að fresta fundum þess skv. 23. gr., þingrof skv. 24. gr., framlagning stjórnarfrumvarpa og annarra samþykktá fyrir Alþingi skv. 25. gr., útgáfa bráðabirgðalaga skv. 28. gr., niðurfelling saksóknar skv. 29. gr. og veiting undanþágu frá lögum skv. 30. gr.

Helstu heimildir

Björg Thorarensen: „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands“ Rannsóknir í félagsvísindum XI, 2010, bls. 17-39.

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 1-8.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 77.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 130-132.

Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ Skírnir, 166. árg. 1992, bls. 425- 439.

20. gr.

Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla.

**Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslensk-
an ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið
eða drengskaparheit að stjórnarskránni.**

**Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt
það.**

**Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í ann-
að, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og
sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða
lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum eða lög-
maeltum ellistyrk.**

**Með lögum má undanskilja ákveðna embættismanna-
flokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61.
gr.**

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Upprunalega var samsvarandi ákvæði að finna í 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það í meginatriðum sama efnis og þetta ákvæði þótt orðalagið væri frábrugðið. Það sótti aftur fyrirmynd til 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Frá árinu 1944 hafa lög og reglur um málefni embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins tekið stakkaskiptum. Með hliðsjón af því hversu fá embætti forseti veitir og hversu almennar reglur ákvæðisins eru má segja að það hafi nokkuð takmarkaða þýðingu fyrir réttarstöðu ríkisstarfsmanna. Eftir sem áður stendur þó óbreytt það markmið ákvæðisins að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin.

Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um embættismenn eru nánar útfærð í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem leystu af hólmi fyrstu heildarlögin um það efni, nr. 38/1954. Ákvæði laga nr. 70/1996 taka ekki til forseta Íslands, ráðherra eða alþingismanna og gilda aðeins að hluta til um hæstaréttar- og héraðsdómara, sbr. 1. gr. þeirra.

Stjórnarskráin geymir ekki fyrirmæli um það hverjir skuli teljast

embættismenn, að öðru leyti en því að hún tilgreinir ráðherra í 15. gr. og fleiri ákvæðum II. kafla og dómara í ákvæðum V. kafla. Því væri óheimilt að fella niður þessi embætti með almennum lögum. Að öðru leyti er lög-gjafanum falið að setja reglur um það hverjir teljast embættismenn og jafnframt hverjir þeirra eru forsetaskipaðir sbr. 1. mgr. 20. gr. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 70/1996 telst aðeins lítill hluti starfsmanna ríkisins til embættismanna en þar eru taldir nokkrir æðstu embættismenn ríkisins, auk þess sem almennt er vísað til forstöðumanna ríkisstofnana og ríkis-fyrirtækja. Enn fremur teljast lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir til embættismanna og er það í raun fjölmennasti hópur þeirra. Embættis-menn einir njóta þeirrar réttarstöðu sem mælt er fyrir um í 2.- 4. mgr. 20. gr. stjkskr. en þar er um að ræða ríkari réttindi og öryggi í starfi og um leið ríkari skyldur en hvíla á öðrum ríkisstarfsmönnum. Nánar er kveðið á um réttindi og skyldur embættismanna í II. hluta laga nr. 70/1996. Eru þeir skipaðir tímabundið til fimm ára í senn, þó að frátöldum dómurum og ríkissaksóknara þar sem skipun í þau embætti er ótímabundin.

Við skýringu á 20. gr. stjkskr. ber að hafa í huga að í samræmi við þá stefnu, sem hrint var í framkvæmd með lögum nr. 70/1996, að völd og ábyrgð skuli fara sýnilega saman, var atbeini forseta við skipun embættis-manna almennt felldur brott. Ráðherra veitir því þau embætti, er undir hann heyra, í nær öllum tilvikum. Forseti skipar nú aðeins í þrenns konar embætti, auk ráðherra skv. 15. gr. stjkskr., en það eru embætti hæstarétt-ardómara, biskupsins yfir Íslandi og vígslubiskupa. Þegar fjallað er um heimild forseta til að víkja embættismönnum frá eða flytja þá úr einu embætti í annað í 3. og 4. mgr. 20. gr. er í ljósi þessara breytinga átt við heimild hlutaðeigandi ráðherra eða annars veitingarvaldshafa til að taka þessar ákvarðanir. Að þessu leyti njóta ráðherraskipaðir embættismenn allra sömu réttinda og stjórnarskráin tryggði áður forsetaskipuðum em-bættismönnum. Dómstólar hafa hins vegar staðfest að hafi reglur um hver fer með veitingarvaldið breyst beri að leggja gildandi lög um skipunar-vald ráðherra til grundvallar þegar um ræðir flutning eða lausn embættis-manna sem voru skipaðir af forseta í gildistíð eldri laga, sbr. hrd. 2001, 1885.

Samkvæmt 2. mgr. 20 gr. skal engan skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þá skal hver embættismaður vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Drengskaparheitið gefur til kynna sérstakar trúnaðar- og hollustuskyldur embættismanna gagnvart stjórn-arskránni.

Embættismaður verður skipaður til að gegna ákveðnu embætti. Stjórnar-skráin hefur verið túlkuð svo að hún veiti öllum embættismönnum sér-staka vernd ef á að flytja þá úr einu embætti í annað áður en skipunartíma þeirra lýkur, sbr. 4. mgr. 20. gr. Þannig er skylt að veita embættismanni kost á að hætta með lögmeðlættum eftirlaunum í stað þess að þiggja nýja starfið svo og að hann missi einskis í af embættistekjum taki hann við nýja starfinu, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1448/1995 og hrd. 2001, bls. 1885. Þrátt fyrir fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. er ekki gert ráð fyrir því í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 eða öðrum lögum að embættismönnum sé veittur kostur á að kjósa um em-bættaskipti eða lausn frá embætti með lögmeðlættum eftirlaunum eða elli-styrk. Eftir að almenna reglan varð að embættismenn séu skipaðir til fimm ára, í stað þess að vera skipaðir ævilangt, er því miðað við að tryggð séu

sambærileg laun út fimm ára skipunartímann þegar um ræðir flutning í starfi, sbr. 36. gr. laga nr. 70/1996.

Í 5. mgr. 20. gr. segir að undanskilja megi með lögum ákveðna flokka embættismanna auk embættismanna sem taldir eru í 61. gr., þ.e. héraðs- og hæstaréttardómara. Það hefur hins vegar ekki verið gert, en eins og áður segir gilda sérstakar reglur um skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr. stjkskr.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1995-1996 A, þskj. 650, bls. 3142-3143 og 3151-3155.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 77-86.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 355-372.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 78.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 341-355.

Helstu heimildir

Hrd. 1929, bls. 1027.

Hrd. 1953, bls. 231.

Hrd. 1969, bls. 305.

Hrd. 1999, bls. 1885.

Hrd. 2001, bls. 1885.

ÁUA nr. 776/199.

ÁUA nr. 1000/1994.

ÁUA nr. 1611/1995.

ÁUA nr. 1448/1995.

21. gr.

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fölg-ið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Ákvæðið sótti fyrirmynd til þágildandi 18. gr. dönsku stjórnskrárinnar eins og henni var breytt árið 1866. Tilvísun greinarinnar til „breytinga á stjórnarhögum ríkisins“ (d. „som forandrer de bestaaende statsretlige forhold“) má rekja til samkomulags frá 1855 um stöðu hertogadæmanna Slésvíkur og Holtsetalands gagnvart Danakonungi eftir deilur um stjórn-skipulega stöðu þeirra í danska ríkinu. Í dönsku stjórnarskránni frá 10. september 1920 voru gerðar breytingar á 18. gr. á þann veg, að samþykki þingsins var áskilið fyrir því að konungur lýsti yfir stríði eða semdi um frið. Gagngerar breytingar urðu síðan á ákvæðum um þjóðréttarsamninga og utanríkismál í núgildandi stjórnarskrá Danmerkur frá 1953.

Skýring

Samkvæmt þessari grein er það verkefni framkvæmdarvaldsins að gera samninga við önnur ríki og þarf ráðherra ekki að leita eftir heimild þingsins í því skyni nema svo standi á sem þar greinir. Forseti lýðveldis-ins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki en algengt er meðal ríkja að þjóðhöfðingi hafi þetta hlutverk sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjkskr. þarf meðundirritun ráðherra til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjkskr. Auk þess er sú venja rótgróin að forseti fari að tillögu ráðherra við staðfestingu samninga. Styðst þetta einnig við það að ráðherra ber ábyrgð á gerð samningsins samkvæmt 14. gr. stjkskr. en forseti er ábyrgð-arlaus samkvæmt 11. gr. stjkskr. Samningsgerðin sjálf er í höndum utan-ríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Ís-lands.

Með samningi í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun hvort heldur tvíhliða eða marghliða sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Algengt er að gerð milliríkjasamninga, einkum marghliða samninga sem gerðir eru á vegum alþjóðastofnana, eigi sér langan aðdraganda. Fulltrúar íslenska ríkisins, sem taka þátt í samningsgerð, verða oft að hafa í hönd-um sérstök heimildarskjöl frá utanríkisráðherra sem kveða á um umboð

þeirra til samningsgerðar fyrir hönd ríkisins. Stundum fer sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Íslands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundur fara fram, með samningagerð. Ef um er að ræða tvíhliða samninga milli ríkja getur hún átt sér stað með orðsendingaskiptum milli sendiherra eða utanríkisráðherra aðildarríkjanna.

Þegar um er að ræða marghliða þjóðréttarsamninga mæla þeir oftast fyrir um að þeir öðlist fyrst gildi gagnvart samningsaðilum eftir að ríki hefur fullgilt (staðfest) samninginn eða látið í ljósi samþykki sitt með öðrum þeim hætti sem samningurinn kveðjur á um. Samþykkt þjóðréttarsamnings að lokinni samningsgerð hefur því almennt ekki ein og sér bindandi áhrif fyrir íslenska ríkið fyrr en samningurinn hefur verið staðfestur með stjórnskipulega réttum hætti. Að lokinni samþykkt (sem venjulega er í höndum ráðherra) tekur við annað ferli þar sem þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins stofnast og ákvæði 21. gr. stj.skr. kemur fyrst til skjalanna. Eftir að utanríkisráðherra eða sá sem fengið hefur umboð frá honum til samningsgerðar hefur undirritað samninginn hefst þannig undirbúningur að því að fullgilda hann. Það getur falist í því að gera nauðsynlegar ráðstafanir, eins og að breyta lögum til að uppfylla samningsskuldbindingar og jafnframt afla samþykkis Alþingis til fullgildingarinnar skv. 21. gr. sé þess þörf. Skipta má fullgildingunni sjálfri í tvö skref, þ.e. annars vegar stjórnskipulega fullgildingunni, sem lýtur að því að uppfylla það skilyrði stjórnarskrárinnar að afla staðfestingar forseta, og hins vegar fullgildingunni á vettvangi þjóðaréttar, en það felst í því að ríki skilar fullgildingarskjali til alþjóðastofnunar eða samningsaðila sem veitir samningnum formlegt þjóðréttarlegt skuldbindingargildi.

Þótt 21. gr. stj.skr. taki í orði kveðnu til allra samninga við erlend ríki, þ. e. að atbeina forseta þurfi til, hefur utanríkisráðherra í krafti stöðuumboðs síns heimild til að skuldbinda ríkið í eigin nafni og getur jafnvel skuldbundið ríkið að þjóðarétti með einhliða yfirlýsingum. Í framkvæmd eru dæmi þess að minniháttar samningar, t.d. viðskiptasamningar við önnur ríki sem eru gerðir til skamms tíma eða samningar sem fara fram með skiptum á orðsendingum, hafi ekki fengið staðfestingu forseta. Þá hefur verið litið svo á að aðrir fulltrúar ríkisins en utanríkisráðherra hafi takmarkaðar heimildir til að gera samninga við stofnanir annarra ríkja á ýmsum sérsviðum, einkum samstarfssamninga um tiltekin viðfangsefni. Slíkar heimildir eru þó túlkaðar þröngt og eru þá byggðar á stöðuumboði viðkomandi stjórnvalds en ná ekki til eiginlegra þjóðréttarsamninga.

Ef þjóðréttarsamningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, er skylt skv. 21. gr. að leita samþykkis Alþingis fyrir fullgildingunni hans og væri ríkisstjórninni óheimilt að leita eftir fullgildingunni samnings áður en slíkt samþykki liggur fyrir. Hefur aðalreglan verið sú að sé samþykkið Alþingis þörf er þess leitað þegar samningsgerðinni er lokið, texti samningsins liggur fyrir og hefur verið undirritaður. Ákvæðið hefur hins vegar ekki verið túlkað svo að þingið verði fyrir fram að veita samþykki sitt til tiltekinnar samningsgerðar eða afmarka fyrir fram hvert efni samnings á að vera. Þegar um er að ræða sérstaklega mikilvæga samninga hefur aðkoma Alþingis þó orðið mun fyrr og samráð við þingið í samningsgerðinni sjálfri. Í samningaferlinu við gerð EES-samningsins var þannig haft náið samráð við utanríkismálanefnd Alþingis. Samningaviðræðum Íslands við Evrópusambandið um aðild Íslands að Evrópusambandinu sem hófust sumarið 2010

er einnig hagað þannig að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum og samráð haft eftir því sem viðræðum vindur fram.

Með afsali á landi er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við þótt yfirfærsla verði á eignarrétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hefur orðalagið „kvaðir á landi eða landhelgi“ verið skýrt svo að með því sé átt við takmörkuð yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Því verða t.d. samningar, sem fela í sér rétt erlendra ríkja til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir.

Hugtakið „stjórnarhagir“ í 21. gr. hefur orðið tilefni til ýmissa vanga-veltna enda er uppruni þess tengdur aðstæðum sem aldrei hafa átt við hér á landi eins og lýst var að framan í umfjöllun um uppruna ákvæðisins. Má hugsanlega túlka það svo að eingöngu sé átt við breytingu á mál-efnum sem skipað er í stjórnarskrá en þeirri skýringu hefur þó verið hafnað sem of þröngri. Í því sambandi er rétt að geta þess að enn sem komið er hefur aðild Íslands að þjóðréttarsamningi ekki kallað á breytingar á stjórnarskránni þótt aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi vakið upp ýmsar umræður um þau efni. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuld- bindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Loks eru dæmi þess að ríkisstjórn hafi leitað eftir samþykki Alþingis ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr. Um hlutverk Alþingis við meðferð utanríkismála almennt verður að vísa til heimilda.

Þegar samþykki Alþingis er leitað skv. 21. gr. leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Skuldbindingum samkvæmt slíkum samningi getur síðan þurft að fylgja eftir með viðeigandi laga- breytingum, að frumkvæði þess ráðherra er málið heyrir undir. Þar sem þjóðréttarsamningar sem Ísland er aðili að fá ekki sjálfkrafa lagagildi sem réttarheimild að íslenskum rétti, er það þjóðréttarlega skylda Íslands að breyta og aðlaga innanlandslög áður en hann verður bindandi fyrir ríkið og tryggja þannig að landslög séu ekki andstæð ákvæðum samningsins.

Dæmi eru um að í lagafrumvarpi sem lagt er fram til að gera nauðsyn- legar breytingar vegna aðildar að þjóðréttarsamningi sé í senn leitað eftir heimild þingsins til þess að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfest- ingu hans, eins og sjá má í 1. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahags- svæðið. Það telst hins vegar til undantekninga að þjóðréttarsamningar séu lögfestir hér á landi í heild sinni.

Að fengnu samþykki Alþingis skv. 21. gr. getur staðfesting forseta ásamt meðundirritun utanríkisráðherra á milliríkjasamningnum farið fram. Í kjölfarið fer fram fullgilding samningsins samkvæmt reglum þjóðaréttar og stofnast þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins samkvæmt samningnum venjulega við það tímamark nema síðari gildistöku dags sé getið í samn- ingnum sjálfum.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 65-68.

Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“ Úlfjótur, 3. tbl., 60. árg. 2007, bls. 399-461.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: Kaflar úr þjóðarétti, 2005, bls. 83-95.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 79-80.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 373-381.

22. gr.

Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.

Tilurð

Þessari grein var gerbreytt með stjkskl. nr. 56/1991 samhliða því að deildaskipting Alþingis var afnumin og ýmsar aðrar breytingar gerðar á starfsháttum þingsins, m.a. í því skyni að draga úr áhrifum ríkisstjórnarinnar á starfstíma þingsins. Þannig var 35. gr. stjkskr. breytt í þá veru að Alþingi skyldi koma saman 1. október ár hvert eða næsta virkan dag þar á eftir og standa til jafnlengdar næsta árs, sbr. 9. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Með þessari breytingu voru felld niður þau ákvæði 22. gr., sem staðið höfðu í stjórnarskránni frá 1920 og gerðu ráð fyrir að konungur, og síðar forseti frá 1944, tækju með atbeina ríkisstjórnarinnar ákvörðun um hvenær þinginu skyldi slitið, en áður hafði þingið átt stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í tiltekið langan tíma. Jafnframt hafði stjórnin með atbeina konungs og síðar forseta haft frá 1874 á valdi sínu hvort þingið skyldi kallað saman til aukafunda, þegar nauðsyn væri til. Með breytingunni var jafnframt fellt niður ákvæði um að ekki mætti slíta þingi fyrir en fjárlög hefðu verið samþykkt.

Skýring

Í fyrri málslíð 22. gr. felst skylda til að kveðja Alþingi saman innan tíu vikna frá kjördegi, án tillits til þess hvort sérstakt tilefni sé til þinghalds eða hvort tekist hafi að koma saman nýrri ríkisstjórn, hafi hin fyrri tapað þingstyrk sínum. Skylda til þessa hvílir á forsætisráðherra og myndi vanræksla varða hann ábyrgð.

Seinni málslíðin ber að skýra með hliðsjón af fyrirmælum 35. gr. um samkomudag reglulegs Alþingis 1. október ár hvert eða næsta virkan dag, ef hann ber upp á helgidegi. Samkomudeginum má þó breyta með lögum. Eldra ákvæði 22. gr. hafði kveðið berum orðum á um að forseti stefndi saman Alþingi ár hvert. Af því ákvæði þótti leiða þá embættisskyldu forsætisráðherra að bera upp fyrir forseta tillögu um að Alþingi yrði kvatt saman til fundar á þeim degi sem 35. gr. segði til um, ef sérlög hefðu ekki verið sett um annan samkomudag. Í riti sínu Stjórnskipun Íslands taldi Ólafur Jóhannesson að væri þessi atbeini forseta vanræktur myndi það varða forsætisráðherra ábyrgð og Alþingi bera að koma saman af sjálfdáðum þann dag sem lög kvæðu á um. Sama sinnis var Einar Arnórsson og að sínu leyti Lárus H. Bjarnason vegna sambærilegra ákvæða um atbeina konungs við þinghaldið, en því voru á þeim tíma mun þrengri skorður settar en síðar varð. Í samræmi við þetta gaf forseti samkvæmt

tillögu forsætisráðherra út forsetabréf um samanstefnu þingsins hinn lögboðna dag, sem birt var í Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaði, auk þess sem þingmönnum var tilkynnt bréflaga hvenær þing skyldi koma saman. Í framkvæmd og samkvæmt lýsingum fræðimanna var þingsetningarathöfnin síðan fólgin í því að alþingismenn söfnuðust saman í sal Alþingis að aflokinni guðsþjónustu í dómkirkjunni og hlýddu á forseta lesa upp bréf sitt, er stefndi þinginu saman og lýsti það sett.

Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til stj. nr. 56/1991 er breytt orðalag 22. gr. skýrt svo: „Nýtt orðalag þessarar greinar leiðir af þeirri meginbreytingu á störfum Alþingis að það stendur allt árið. Forseti lýðveldisins stefnir Alþingi saman, svo sem verið hefur, að loknum almennum kosningum og mun jafnframt setja reglulegt þing ár hvert 1. október. Þessi breyting þýðir að hefðbundnar þinglausnir, þar sem forseti Íslands slitur þinginu, falla niður.“ Af þessu að dæma lutu breytingar á greininni fyrst og fremst að því að fella niður þinglausnir, en ekki er vikið sérstaklega að þingsetningu. Þar sem ekki var gefin á því sérstök skýring í lögskýringargögnum þótti geta orkað tvímælis, hvort breyttu orðalagi um setningu þingsins í yngri lögum væri ætlað að fela í sér efnislega breytingu. Þegar til þess var litið að ummæli greinargerðarinnar vísuðu öðru fremur, þótt í fáum orðum væri, til þeirrar framkvæmdar sem verið hafði um samanstefnu Alþingis að loknum kosningum en viku í engu að því hvaða merkingu bæri að leggja í hið nýja orðalag að þingið skyldi sett, þótti nærtækast að ætla að með þögn um það atriði væri skírskotað til viðtekinna háttá eða þeirra venja sem skapast höfðu um framkvæmd þingsetningar. Í framkvæmd hefur því enginn greinarmunur verið gerður á því hvort forseti „stefnir saman Alþingi“ eftir kosningar eða „setur reglulegt Alþingi ár hvert“, enda verður ekki séð í hverju „setning“ þingsins ætti að felast öðru en að stefna því saman til fundar á þeim tíma og við þau skilyrði sem stjórnarskráin býður að öðru leyti.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3088–3089.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 243–247.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 251–255.

23. gr.

Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.

Hafi Alþingi verið frestað getur forseti lýðveldisins eigi að síður kvatt Alþingi saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta er það og skylt ef ósk berst um það frá meiri hluta alþingismanna.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. á uppruna sinn í 7. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem kvað á um að konungur gæti „frestað fundum hins reglulega alþingis um tiltekinn tíma, en samt ekki lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykkist það, og ekki nema einu sinni á ári.“ Á þessum tíma átti Alþingi stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í sex vikur og síðar í átta vikur með setningu stjórnarskipunarlaganna nr. 16/1903. Frestsákvæðinu var því í upphafi ekki ætlað að ljúka störfum löggjafarþings hverju sinni eða gera hlé á störfum þess án þess að mál féllu niður, eins og síðar varð, heldur var konungi með því veitt heimild til að fresta fundum Alþingis m.a. af því að hann gat ekki að öðrum kosti slitið fundum þess fyrr en átta vikum eftir samkomudag. Umrætt stjórnarskrárákvæði kom þannig í veg fyrir þingfrestun konungs um ótiltekinn eða óhæfilega langan tíma. Ákvæðinu frá 1874 var aldrei beitt og til þingfrestunar samkvæmt ákvæðinu frá 1920 kom fyrst árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár.

Í stjórnarskránni frá 1920 var þinginu ekki markaður ákveðinn tími en sú takmörkun ein sett í 18. gr., að því mætti ekki slíta „fyrr en fjárlög eru samþykkt“. Heimild konungs til að fresta þingfundum var haldið en þó breytt þannig að hún var látin ná til allra funda Alþingis, þ.e. jafnt reglulegra þinga sem aukþinga, auk þess sem frestun mátti ekki standa lengur en tvær vikur, nema samþykki Alþingis kæmi til. Við lýðveldisstofnunina 1944 kom forseti síðan í stað konungs, en reglan hefur að öðru leyti staðið óbreytt.

Síðari málsgreinin var tekin upp í stjórnarskrána 1991 með stj. nr. 56/1991. Ákvæðið var ekki í frumvarpi því er varð að stj. nr. 56/1991, en var tekið upp með breytingartillögu allsherjarnefndar á fyrri löggjafarþingi sem um frumvarpið fjallaði.

Skýring

Líkt og áður greinir var heimild 1. mgr. til þingfrestunar fyrst beitt árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár. Óljóst er hvort og þá hvernig ákvæði 1. mgr. hefur verið beitt síðan þá, en líkast til hefur fundum þingsins aldrei verið frestað með forsetaúrskurði, án samþykkis þess sjálfs. Ólafur Jóhannesson telur t.a.m. í riti sínu Stjórnskipun Íslands, fyrst útgefnu 1960, að föst venja hafi skapast um frestun þings yfir jól og nýjár.

Með breytingum á starfsháttum og starfstíma Alþingis, sem gerðar voru 1991, er beinlínis gert ráð fyrir að þingstörfum ljúki á vorin með frestun fundar í skilningi 1. mgr. 23. gr., þ.e. með samþykki þingsins sjálfs. Samkvæmt þeirri málsgrein er eingöngu forseta, með atbeina forsætisráðherra, veitt vald til að fresta fundum þingsins í merkingu ákvæðisins en hvorki þinginu sjálfu né forseta þess. Þó er ljóst að forseti Alþingis hefur einatt látið líða svo virka daga, stundum marga í einu, að engir fundir hafa verið haldnir. Þar er hins vegar ekki um að ræða þá frestun þingfunda sem í stjórnarskránni greinir.

Með því að áskilja að frestun geti einungis varað í tiltekinn tíma er komið í veg fyrir að forseti, að tillögu ráðherra, geti sent þingmenn heim án fyrirvara um framhald þinghalds. Í ákvæðinu felst því jafnframt að til þess að talað verði um þingfrestun í skilningi þess verður fyrsti framhaldsfundur að loknum fresti að vera ákveðinn. Réttaráhrif þingfrestunar eru þau að störf þingsins stöðvast um stund en þráðurinn svo tekinn upp þegar fundir hefjast að nýju, eftir atvikum samkvæmt þeirri dagskrá er sett var næst á undan frestuninni ef henni er að skipta. Í framkvæmd mun þingfrestun aldrei hafa átt sér stað samkvæmt einhliða ákvörðun framkvæmdarvaldsins, heldur ávallt að undangengnu samþykki Alþingis.

Sérréttindi þingmanna falla niður meðan þingfrestun varir, sbr. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt með 18. gr. stjksl. nr. 56/1991, en lögum um meðferð sakamála hefur nú verið breytt því til samræmis, sbr. 96. gr. laga nr. 88/2008.

Með 6. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 var 1. másl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar um útgáfu bráðabirgðalaga breytt „smávægilega vegna breytinga á starfstíma Alþingis“. Í greinargerð með stjórnarskipunarlagafrumvarpinu sagði um þessa breytingu að orðin „milli þinga“ féllu brott og í staðinn kæmu orðin „þegar Alþingi er ekki að störfum“. Með því væri átt við þann tíma þegar þingi væri frestað eða frá því að umboð þess félli niður og þar til nýtt þing kemur saman. Hér væri því ekki um að ræða breytingu á þeim skilyrðum sem verið hafa fyrir útgáfu bráðabirgðalaga. Orðalag ákvæðisins, eins og það var, bendir eindregið til að upphaflega hafi með þessum orðum eingöngu verið átt við tímabilið frá þinglausnum til þingsetningar. Á seinni árum höfðu þau þó hlotið rýmri túlkun, þannig að þau næðu einnig yfir þau tímabil, þegar þingi er frestað, enda má segja að um þau gildi svipað og áður um tímabilið milli þinglausna og þingsetningar og hvorki meiri né minni líkur á að brotið sé gegn vilja Alþingis þá en endranær. Bráðabirgðalög hafa margoft verið sett í þingfrestun og það verið látið óátalið af Alþingi. Verður því að telja þessa framkvæmd venjuhelgaða, þannig að heimilt sé að setja bráðabirgðalög þegar þingi er frestað að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Samkvæmt síðari málsgreininni er heimilt að kveðja þing í fresti saman, ef nauðsyn ber til. Þá er það skylt ef ósk berst um það frá meirihluta alþingis-
manna. Upp kann því að koma sú staða að forsætisráðherra væri skylt að
beita sér fyrir því að þing kæmi saman, enda þótt hann hafi sjálfur ekki
metið stöðu mála svo að nauðsyn bæri til þess. Við slíkar aðstæður má
færa að því rök að heimild ráðherra til útgáfu bráðabirgðalaga þrengist,
þ.e. að aðstæður verði að vera þess eðlis að ekki sé unnt að bíða eftir fundi
Alþingis.

Eftir breytingar samkvæmt stj. nr. 56/1991 verður fundum þingsins
eingöngu lokið með frestun, jafnvel þótt þing hafi verið rofið eða kunnert
um þingrof, sbr. 24. gr. stj. nr. Fyrri málsliður fyrri málsgreinar nýtist
aldrei til frestunar þar sem þinginu er sjaldan frestað svo skamman tíma
í einu en hins vegar íðulega oft en einu sinni á ári. Þinginu verður því
í raun aldrei frestað án samþykkis þess sjálfs og alltaf með afbrigðum
samkvæmt síðari málslið málsgreinarinnar. Þannig má segja að ákvæði 1.
mgr. greinarinnar miðist við starfshætti þingsins sem löngu eru aflagðir.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1930 B, d. 2468-2477.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 245-246.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 253-254.

24. gr.

Forseti Lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Tilurð

Þingrofsákvæði var tekið í stjórnarskrána 1874, að danskri fyrirmynd (sbr. 27. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849) og hélst greinin að mestu leyti óbreytt fram til 1991 að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs með stjórnarskránni 1944. Þær breytingar sem gerðar voru með stj. n. 56/1991 voru þríþættar og lúta að því að (1) stofnað skal til kosninga innan 45 daga frá því að gert er kunnugt um þingrof, (2) Alþingi á að koma saman innan tíu vikna frá þingrofi og (3) þingmenn halda umboði sínu til kjördags.

Skýring

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. stj. n., sbr. 1. gr. stj. n. 77/1999, eru alþingismenn kosnir til fjögurra ára í senn. Þó skal upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, sbr. 45. gr. stj. n., eins og henni var breytt með 15. gr. stj. n. 56/1991. Eftir að þessi regla var tekin upp í stjórnarskrá verður annar kjördagur aðeins ákveðinn með þingrofi.

Stjórnarskráin geymir þrjú þingrofsákvæði. Auk hinnar almennu þingrofsheimildar í 24. gr. gera önnur ákvæði ráð fyrir skyldu til þingrofs í tveimur tilvikum, annars vegar þegar þing hefur samþykkt stjórnarskrár-breytingu, sbr. 1. mgr. 79. gr. og hins vegar ef krafa Alþingis um frávikningu forseta er ekki samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. 3. og 4. mgr. 11. gr. Enda þótt hvorugt þessara ákvæða skírskoti með beinum hætti til 24. gr. og kveði því ekki sjálf á um atbeina forseta, frest til að stofna til kosninga að nýju eða um umboð þingmanna til kjördags, hefur framkvæmd þingrofs skv. 1. mgr. 79. gr. að minnsta kosti ávallt verið með sama hætti og þar greinir. Ætla verður að sama myndi eiga við um þingrof skv. 4. mgr. 11. gr. Þingið rofnar með öðrum orðum ekki af sjálfu sér, jafnvel þótt þau skilyrði skapist sem í þessum ákvæðum greinir. Í öllum tilvikum er þingið rofið að tillögu og á ábyrgð forsætisráðherra, sbr. 13. gr. stj. n.

Með 5. gr. stj. n. 56/1991 var skeytt nýju ákvæði við 24. gr., í 2. másl. hennar, þar sem kveðið er á um að alþingismenn haldi umboði sínu til kjördags. Í greinargerð með frumvarpi til stj. n. 56/1991 er ákvæðið einungis skýrt með þeim orðum, að það tryggi að landið verði aldrei þing-

mannslaust. Í nefndaráliti allsherjarnefndar segir hins vegar að reynsla annarra þjóða, sem búi við svipað fyrirkomulag, sé að þingið taki sér aðeins tíma til að afgreiða brýnustu mál, sem alger samstaða er um, en ljúki síðan störfum til að kosningaundirbúningur geti hafist.

Í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram segir að ákvæðið feli í sér að þingrof geti ekki tekið gildi fyrr en á kjördegi. Í þingrofstillkynningu verði því að tilgreina kjördaginn, þ.e. hvenær þingrofið taki gildi, annars sé þingrofið markleysa. Ákvörðun um þingrof og kjördag falli því saman skv. 24. gr. stjkskr. eins og henni var breytt 1991. Áður var um tvær ákvarðanir að ræða, þingrof annars vegar og kjördag hins vegar, en hvort tveggja tíðkaðist, að gerð væri tillaga til forseta um þessar tvær ákvarðanir í einu lagi eða tvennu. Algengast var þó á síðari árum að gildistaka þingrofs og kjördagur fóru saman þannig að kosning nýs þings væri ákveðin um leið og rof þess gamla.

Heimild til þingrofs skv. 24. gr. er ekki bundin efnislegum skilyrðum samkvæmt orðanna hljóðan. Stjórnлагаfræðingar hafa þó stundum reynt að setja henni einhverjar skorður með almennum efnisrökum án þess að komast að einhlítri niðurstöðu. Þingrof til að komast hjá vantrausti 1931 og 1974 höfðu t.a.m. tilætluð réttaráhrif þótt umdeild væru. Með því að þingrofsboðskapur, sem birtur er sitjandi þingi, hefur ekki lengur áhrif á störf þess fyrr en á kjördegi, nema það samþykki sjálf að fundum þess verði áður frestað, sbr. 1. mgr. 23. gr. stjkskr., er þó ólíklegt að slík staða geti komið upp við þær aðstæður.

Loks eru nokkur dæmi um að þingrofi hafi verið beitt til að komast hjá óþægilegum kjördegi. Þótt sú þingrofsástæða hafi áður verið talin vafasöm, helgast hún því nú orðið að minnsta kosti af langri og athugasemda-lausri venju.

Eftir breytinguna frá 1991 má leiða að því getum að ríkisstjórnin geti ekki varist vantrausti með því að eiga frumkvæði að því að þing sé rofið. Með því að þingmenn halda umboði sínu til kjördags getur þingið komið til fundar, t.d. að ósk meirihluta þingmanna samkvæmt 2. mgr. 23. gr. stjkskr., án tillits til þingrofsboðskapar. Teldi meirihluti Alþingis þingrof vera tilkynnt án nægilegs tilefnis eða öðru leyti vafasamt er ekki unnt að útiloka að það lýsti vantrausti á sitjandi ríkisstjórn og stæði fyrir myndun nýrrar ríkisstjórnar. Óljóst er hins vegar hvort ný ríkisstjórn hefði það á valdi sínu að afturkalla eða fella úr gildi þingrofsboðskap sem birtur hefur verið og þar með ákvörðun um kjördag og boðun nýrra kosninga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050–3051.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3089–3090.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 247–255.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur 1999, bls. 255–263.

Þjarni Benediktsson: „Þingrof á Íslandi“ Afmælisrit helgað Einari Arnórssyni sextugum, 1940, bls. 9–32.

25. gr.

Forseti Lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykktá.

Tilurð

Þessi grein hefur staðið óbreytt frá upphafi, sbr. 9. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 21. gr. stjórnarskrárinnar 1920, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944. Greinin átti sér samsvörun í 28. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Réttur ríkisstjórnar til að eiga frumkvæði að lagasetningu á Alþingi byggist á heimild forseta samkvæmt þessari grein til að leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykktá. Eins og ráðið verður af 1. mgr. 13. gr. stj.skr. er þessi frumkvæðisréttur forseta í raun í höndum ráðherra, hvers og eins innan síns starfssviðs eins og það er markað í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Af þessum sökum verður almennt að ætla að einungis sá ráðherra sem mál heyrir að meginefni undir samkvæmt síðastnefndri reglugerð sé bær til að beita sér fyrir lagasetningu á því sviði, hvort heldur er innan ríkisstjórnar, gagnvart forseta eða Alþingi

Á grundvelli ákvæðisins eru öll stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur lagðar fyrir Alþingi með atbeina forseta eftir að um þau hefur verið fjallað í ríkisstjórn, sbr. 16. gr. stj.skr. og, eftir atvikum, samkvæmt 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í framkvæmd er því fylgt nákvæmlega eftir og reyndar hefur ríkisstjórnin lengi haft það verklag að leita ekki eftir heimild forseta í þessu skyni, fyrr en þingflokkar stjórnarflokkanna hafa lokið meðferð sinni, en samþykki ríkisstjórnar er að jafnaði veitt með skilyrði um samþykki þeirra. Með þessu móti nýtist áskilnaður um áritun forseta sem trygging fyrir því að ekkert mál komi fram fyrr en samþykki þingflokka liggur fyrir. Lagafrumvörp eru meðal þess sem bera skal upp fyrir forseta í ríkisráði samkvæmt 16. gr. stj.skr. og 5. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Í framkvæmd er undirskriftar forseta þó jafnan aflað utan þessara funda.

Með 10. gr. stj. skl. nr. 56/1991 var 38. gr. stj. skr. um frumkvæðisrétt þingmanna í hvorri þingdeild breytt í samræmi við afnám deildaskiptingar Alþingis. Um leið var tekið upp í 38. gr. ákvæði um sjálfstæðan frumkvæðisrétt ráðherra, án sérstaks tilefnis eða skýringa. Beiting 25. gr. hefur þó lítið breyst og aðeins örfá dæmi eru þess að ráðherra hafi nýtt sér heimild (sem ráðherra) til að eiga frumkvæði að þingmáli skv. 38. gr. án atbeina ríkisstjórnar. Þó er ljóst eftir breytinguna að ráðherra hefur heimild til að flytja frumvörp til laga og aðrar tillögur, án fulltingis

ríkisstjórnar, jafnvel þótt hann sé ekki jafnframt þingmaður.

Meginþýðing 25. gr. er sú að tryggja pólitískt samráð og stuðning við frumvarp á vettvangi ríkisstjórnar áður en það er lagt fram. Samþykki forseta við því að stjórnarfrumvarp sé lagt fram hefur ekki þótt skuldbinda hann til að staðfesta það samkvæmt 26. gr. stjkskr., fallist Alþingi á frumvarpið.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3091.

26. gr.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta Lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun Lýðveldis 1944 og embættis forseta Íslands og átti sér ekki hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Í eldri stjórnarskrám var mælt svo fyrir að staðfestingu konungs þyrfti til þess að lagafrumvarp, sem Alþingi hafði samþykkt, fengi lagagildi, sbr. 22. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 10 gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem átti sér fyrirmynd í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Hér var um að ræða algert synjunarvald konungs sem litið var á að færi með löggjafarvald ásamt þinginu. Konungur hafði þó ekki beitt þessu stjórnarskrárvarða synjunarvaldi sínu um langt árabil við stofnun Lýðveldisins.

Skýring

Í upphafi greinarinnar er mælt svo fyrir að hvert það lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, skuli lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar innan tiltekins tíma og veiti staðfesting forseta því lagagildi. Það ákvæði þarfnast í sjálfu sér ekki frekari skýringa. Á hinn bóginn hefur verið ágreiningur um það hvernig skýra beri síðari hluta greinarinnar þar sem gert er ráð fyrir að forseti geti neitað að staðfesta lagafrumvarp, sem þingið hefur samþykkt, með þeim afleiðingum sem greinir í niðurlagi hennar.

Í skýringum við 26. gr. frumvarpsins til Lýðveldisstjórnarskrár, sem síðar var samþykkt í meginráttum óbreytt, var m.a. svo að orði komist: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. Er þess þó að gæta að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur ef það fær ekki meirihluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.“

Fyrstu sex áratugin frá því að lýðveldi var sett á stofn beitti forseti ekki því valdi sem honum er, að minnsta kosti í orði kveðnu, fengið í 26. gr. stj.skr. Hefur fræðimenn greint á um það hvort forseti geti beitt þessu valdi upp á sitt eindæmi eða hvort hann þurfi atbeina ráðherra til þess. Þau rök hafa einkum verið færð fyrir fyrri skýringarkostinum að hann sé í samræmi við orðalag 26. gr. og leiði reyndar einnig af því ákvæði 2. gr. stj.skr. að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Því til viðbótar hefur verið vísað til fyrrgreindra ummæla í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskrárinnar og loks bent á þá staðreynd að forseti sé þjóðkjörinn og þiggi því umboð sitt beint frá þjóðinni á sama hátt og alþingismenn.

Þau rök, sem beitt hefur verið gegn því að forseti geti synjað lagafrumvarpi staðfestingar án atbeina ráðherra, eru fyrst og fremst þau að slíkt gangi í berhögg við ýmis önnur stjórnarskrárákvæði, svo sem 1. mgr. 13. gr. þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Sú skýring fær þó vart staðist með hliðsjón af sögulegum uppruna 13. gr. stj.skr. (sjá skýringar við 13. gr.). Enn fremur hefur verið vísað til þeirrar staðreyndar að meðan konungur hafði vald til að synja lagafrumvarpi staðfestingar hafi hann ekki gert það nema samkvæmt tillögu ráðherra. Þar sem árið 1944 hafi aðeins mátt gera þær breytingar á stjórnarskránni, sem leiddi beinlínis af sambandsslitum við Dani og stofnun lýðveldis, hafi verið óheimilt að gera þá grundvallarbreytingu á íslenskri stjórnskipun að þjóðhöfðinginn færi með synjunarvaldið, einn og óstuddur. Slíkt samrýmist heldur ekki þingræðinu og stjórnskipulegri stöðu Alþingis.

Forseti Íslands hefur beitt synjunarvaldi sínu þrívégis, þ.e. árin 2004, 2010 og 2011. Í öll skiptin var synjun forseta án atbeina ráðherra. Í framkvæmd hefur þannig verið viðurkennt að forseti geti beitt valdi samkvæmt 26. gr. upp á sitt eindæmi. Þegar forseti hafði synjað lagafrumvarpinu staðfestingar í fyrsta skiptið reis ágreiningur um það hvort Alþingi geti breytt lagafrumvarpi, sem það hefur áður samþykkt og öðlast hefur lagagildi við synjun forseta, áður en það er borið undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, með þeim afleiðingum að ekkert verði úr slíkri atkvæðagreiðslu. Fór svo að þingið felldi lögina úr gildi með því að samþykkja nýtt lagafrumvarp. Staðfesti forseti það frumvarp sem lög og var ekki efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi þeirra laga sem þannig höfðu verið felld úr gildi.

Enn fremur ríkti um það ágreiningur hvernig þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stj.skr. skuli hagað. Vegna þess að þar er ekki mælt á annan veg halda sumir því fram að skýra beri greinina þannig að afl atkvæða skuli jafnan ráða úrslitum um það hvort lögina skuli staðfest eða þeim synjað, án tillits til þátttöku í atkvæðagreiðslunni. Af þeim sökum sé ekki unnt að setja nein skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu, t.d. um lágmarksþátttöku í henni, um aukinn meirihluta atkvæða né um að tiltekið hlutfall atkvæðisbærra manna þurfi að greiða atkvæði gegn lögnum til þess að þau teljist fallin úr gildi. Aftur á móti eru aðrir þeirrar skoðunar að löggjafanum sé heimilt að setja skilyrði á borð við þessi enda séu þau hófleg og samræmist lýðræðislegum markmiðum stjórnarskrárinnar og feli ekki heldur í sér neins konar fyrirfarandi tálmun á beitingu atkvæðisréttar.

Vegna synjunar forseta árið 2010 var talið nauðsynlegt að setja sérstök lög nr. 4/2010. Um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. gilda nú lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Í 11. gr. laganna segir að til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðarat-

kvæðagreiðslu teljist samþykkt þurfi meirihluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni að fylgja tillögunni. Samkvæmt 4. gr. laganna skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu innan tveggja mánaða frá synjun forseta.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 15.

Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrir mæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“ Úlfjótur, 3. tbl., 2004, bls. 333-342.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 131-135 og 302-305.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-123 og 298-301.

Sigurður Líndal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ Skírnir, 166. árg. 1992, bls. 425-439.

Sigurður Líndal: „Forseti Íslands og synjunarvald hans“ Skírnir, 178. árg. 2004, bls. 203-237.

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

Þórður Bogason: „... og ég staðfest þau með samþykki mínu, Forseti Íslands og löggjafarvaldið“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 2002, bls. 555-582.

Þór Vilhjálmsson: „Synjunarvald forsetans“ Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 609-636.

27. gr.

Birta skal lög. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá 1944. Ákvæði um birtingu laga var að finna í 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en samkvæmt því var samþykki konungs áskilið til þess að nokkur ályktun þingsins öðlaðist lagagildi og skyldi hann jafnframt annast um að löggin yrðu birt og að þeim yrði fullnægt. Fyrirmynd þess ákvæðis var sótt í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þannig stóð ákvæðið lítt breytt í 1. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Í lýðveldisstjórnarskránni var sá þáttur ákvæðisins sem tengdist birtingu laga aðskilinn frá ákvæðinu um staðfestingu laga og settur í sérstakt ákvæði, nógildandi 27. gr. Um staðfestingu forseta á lögum og málskotsréttinn fjallar hins vegar sjálfstætt ákvæði í 26. gr. sem lýst er að framan.

Skýring

Markmið þessa ákvæðis er að tryggja að löggin séu aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim svo þeim megi vera efni þeirra kunnugt. Þá felur reglan einnig í sér að almenningur geti fylgst með því hvort handhafar ríkisvaldsins, ekki síst dómarar, fari að lögum í störfum sínum. Hér er því um að ræða eina af grundvallarreglum réttarríkis og forsendu réttaröryggis. Af ákvæðinu hefur einnig verið leidd sú meginregla að lög skuli ekki vera afturvirk, líkt og vikið er að síðar. Ákvæðið hefur verið talið ná til settra laga Alþingis en ekki stjórnvaldsfyrirmæla eða þjóðréttarsamninga.

Með lögum nr. 11/1877 um birtingu laga og tilskipana voru fyrst sett fyrirmæli um birtingu laga í prentuðu máli en fyrir þann tíma voru lög birt með upplestri þeirra í heyranda hljóði á Alþingi og síðar í Landsyfrréttinum eftir að Alþingi var lagt niður árið 1800. Samkvæmt fyrrgreindum lögum varð birting laga og tilskipana í prentuðu riti, Stjórnartíðindum fyrir Ísland, skuldbindandi í stað kynningar í heyranda hljóði. Með lögum nr. 64/1943 voru sett fyrstu heildarlöggin um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þau voru leyst af hólmi með nógildandi lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Allt frá 1943 hafa bæði lög og stjórnvaldsfyrirmæli verið birt í þessum tveimur ritum. Í A-deild Stjórnartíðinda hafa þannig verið birt öll lög, sem og tilskipanir, opin bréf og önnur fyrirmæli sem gefin eru út af æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Í B-deildinni eru birtar reglugerðir, ýmis erindisbréf, samþykktir og auglýsingar framkvæmdarvaldsins, bæði ráðuneyta og annarra stjórnvalda og opinberra stofnana. Í C-deildinni eru

birtir samningar við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra. Sérreglur gilda um birtingu EES-reglna en við birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla í Stjórnartíðindum, sem ætlað er að lögleiða þær, er almennt heimilt að vísa til EES-viðbættis við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins og telst birting þar að þessu leyti jafngild hinni almennu birtingaraðferð.

Birta skal öll lög, án tillits til efnis þeirra eða forms, þ.e. jafnt stjórnskipunarlæg, almenn lög og bráðabirgðalög svo að dæmi séu tekin. Þá hefur verið talið að jafnvel þótt forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjkskr. beri að birta þau eins og önnur lög enda öðlast frumvarpið lagagildi þrátt fyrir synjunina, að minnsta kosti um sinn.

Birting laga er ekki þáttur í lagasetningunni en þó er hún óhjákvæmilegt skilyrði fyrir því að lögum verði beitt. Í 27. gr. er ekki nánar fjallað um birtingarhátt eða réttaráhrif birtingar en almenna löggjafanum er ætlað að setja nánari fyrirmæli þar um. Þau nýmæli urðu með samþykkt fyrrgreindra laga nr. 15/2005 að heimilt er að birta Stjórnartíðindi, þ.m.t. sett lög í A-deild þeirra, eingöngu á rafrænu formi. Þessi breytta tilhögun byggist á þeirri forsendu 27. gr. að lögin skuli vera aðgengileg öllum þeim sem eftir þeim eiga að fara og að allir geti með sanngirni kynnt sér lögin. Er litið svo á að það eigi við eins og aðstæðum er nú háttáð í þjóðfélaginu þar sem almennt aðgengi er að rafrænum upplýsingaveitum á vegum ríkisins. Tíðkast hefur að birta öll lög og stjórnvaldsfyrirmæli á slíkum upplýsingaveitum um nokkurra ára skeið án þess að nein réttaráhrif hafi verið tengd slíkri birtingu. Í lögum nr. 15/2005 er skilgreint nánar hvenær birting á rafrænu formi telst hafa átt sér stað.

Af 27. gr. verður dregin sú ályktun að óbirtum lögum verði almennt ekki beitt og styðst sú regla einnig við langa dómaframkvæmd. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 15/2005 eru frá þessari reglu tvær undantekningar. Í fyrsta lagi má beita fyrirmælum, er felast í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, þegar þau geyma ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum. Þessi regla byggist á almennri heimild einkaaðila til að ráðstafa hagsmunum sínum á grundvelli samninga. Í annan stað binda óbirt fyrirmæli stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Með þessu er loku fyrir það skotið að stjórnvöld geti komist hjá skyldum sínum samkvæmt lögum með því að vanrækja birtingu þeirra.

Ákvæði 27. gr. stjkskr. hefur verið talið til marks um þá meginreglu að lögum skuli ekki veitt afturvirk áhrif, þ.e. þeim beitt um atvik sem urðu fyrir birtingu þeirra. Engin almenn regla er í stjórnarskránni um bann við afturvirkni laga en hér má vísa til sérreglna stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni refsilaga, sbr. 69. gr. og hrd. 1997, bls. 2446 og bann við afturvirkni skattalaga, sbr. 2. mgr. 77. gr. Ákvæði 72. gr. stjkskr. um friðhelgi eignarréttarins er einnig talið takmarka heimildir löggjafans til að veita lögum afturvirk áhrif. Að frátöldum þessum reglum stjórnarskrárinnar leiðir meginregla 27. gr. stjkskr. til þess að lög verða að vera skýr og afdráttarlaus um afturvirk áhrif. Um lagaskil og álitamál um tímamark birtingar laga verður að vísa til heimilda.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 2004-2005 A, þskj. 191 (vefslóð Alþingis).

Ármann Snævarr: Almenn lögfræði, 1988, bls. 285-293.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 68-71.

Gunnar Jakobsson: „Birthing og gildistaka laga“ Úlfjótur, 52. árg. 1999, bls. 235-257.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 403-412.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 85.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 355-364.

Sigurður Línal: „Um birthingu laga og annarra fyrirmæla auk nokkurra athugasemda um gildistöku“ Úlfjótur, 2. tbl., 2004, bls. 233-284. Sjá einnig uppfært handrit til kennslu 2006.

Sigurður Línal: „Um lagaskil og afturvirkni laga“ Úlfjótur, 1. tbl., 2006, bls. 5-80.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 2446.

ÁUA nr. 2151/1997.

28. gr.

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. þessarar greinar stendur að mestu leyti óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en það var upphaflega þýðing á 30. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þó kom forseti í stað konungs 1944 og síðan voru tvær minni háttar breytingar gerðar á málsgreininni með stj. nr. 56/1991. Annars vegar var breytt eldra skilyrði um að bráðabirgðalög mætti gefa út „milli þinga“ en þess í stað mælt fyrir um að þau megi gefa út þegar Alþingi „er ekki að störfum“. Hins vegar var kveðið á um að þau skuli ætíð lögð „fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný“. Tengdist þetta hvort tveggja þeim breytingum sem gerðar voru á starfstíma og starfsháttum Alþingis og áður er gerð grein fyrir.

Með stj. nr. 12/1915 bættust síðari málsgreinarnar tvær við (en minni háttar orðalagsbreytingar voru gerðar á þeim 1920 og 1944). Með stj. nr. 56/1991 var 2. mgr. 28. gr. breytt í núverandi horf þar sem sett er það skilyrði að Alþingi hafi samþykkt frumvarp til staðfestingar á bráðabirgðalögum innan sex vikna frá því að þing kemur saman á ný eftir að bráðabirgðalög hafa verið gefin út. Ella falli þau úr gildi.

Skýring

Með því að veita forseta Íslands heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. er sú undantekning gerð frá almennum reglum stjórnarskrárinnar um lagasetningu að slík lög eru ekki sett af Alþingi, heldur af forseta. Þótt greinin mæli fyrir um að forsetinn gefi út bráðabirgðalög verður slíkt eins og endranær aðeins gert að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra skv. 13. og 19. gr. stj. Formlega getur forseti synjað um að undirrita lögin og þar með komið í veg fyrir útgáfu þeirra. Þess eru þó engin dæmi og verður að telja að sú venja hafi myndast að forseti (og konungur á undan honum) fari að tillögu ráðherra í þessu efni.

Þegar fyrsta stjórnarskráin tók gildi árið 1874 kom Alþingi ekki saman nema annað hvert ár og var auk þess örðugt að kalla saman aukþing með skömmum fyrirvara. Við þær aðstæður var eðlilega mikilvægt að stjórnarskráin veitti heimild til þess að grípa mætti til lagasetningar án atbeina þingsins. Til þess að sporna við misnotkun þessa úrræðis af hálfu handhafa framkvæmdarvalds var þó sett það skilyrði að brýna nauðsyn þurfi jafnan að bera til slíkrar lagasetningar. Enn fremur þurfa tvö önnur skilyrði að vera uppfyllt til þess að bráðabirgðalög verði gefin út, þ.e. að þau brjóti ekki í bága við stjórnarskrána og að Alþingi sé ekki að störfum.

Síðastgreinda skilyrðið er ófrávíkjanlegt. Með því er vísað til þess tíma þegar Alþingi er frestað að vori eða um jól og áramót ellegar frá því að umboð alþingismanna falla niður á kjördegi og þar til nýtt þing kemur saman. Ekki hefur verið deilt um skýringu á þessu skilyrði frá því að 28. gr. var breytt 1991.

Skilyrðið um brýna nauðsyn hefur hins vegar oft orðið tilefni deilna enda hlýtur það að ráðast af mati hverju sinni hvenær svo brýn þörf sé á lagasetningu að ekki megi bíða þar til þing kemur aftur saman. Framkvæmd við útgáfu bráðabirgðalaga sýnir að ekki hefur alltaf verið farið strangt í sakirnar í þessum efnunum. Í fræðikenningum hefur til skamms tíma verið litið svo á að bráðabirgðalöggjafinn, þ.e. í raun ráðherra, eigi endanlegt mat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt, að viðlagðri ábyrgð. Þar með geti dómstólar ekki endurskoðað það mat. Þetta viðhorf hefur komið til skoðunar í nokkrum hæstaréttardómum þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga. Í þeim dómsúrlausnum hafa stundum tvinnast saman álitaefni um það hvort brýna nauðsyn hafi borið til lagasetningarinnar og hvort löggin hafi gengið of nærri stjórnarskrárvernduðum réttindum, svo sem eignarréttindum. Má í því sambandi nefna tvo dóma, hrd. 1992, bls. 1962 og hrd. 1995, bls. 2417. Ekki verður annað ráðið af ummælum dómenda í síðarnefnda dóminum en að þeir telji að dómstólar geti tekið til endurskoðunar mat bráðabirgðalöggjafans um brýna nauðsyn að ákveðnu marki. Óumdeilt er að dómstólar endurskoða ekki þau pólitísku markmið sem stefnt er að með útgáfu bráðabirgðalaga, t.d. á vettvangi efnahags- og atvinnumála. Gilda um þetta sambærileg sjónarmið og endranær þegar dómstólar leggja mat á það hvort almenn löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Endurskoðun á brýnni nauðsyn gæti hins vegar beinst að því hvort unnt hafi verið að kalla þing saman eða láta mál bíða þess að þing kæmi saman. Er bannið við því að bráðabirgðalög megi ekki brjóta í bága við stjórnarskrána auk þess sérstaklega áréttað í 1. mgr. 28. gr.

Bann 3. mgr. 28. gr. við því að bráðabirgðafjárlög verði gefin út má einkum rekja til reynslunnar af misnotkun heimildarinnar í Danmörku á tímum stjórnar Estrups í lok 19. aldar þar sem ríkisstjórnin greip til þess úrræðis að gefa út bráðabirgðafjárlög ár eftir ár vegna þess að fjárlög fengust ekki samþykkt í danska þinginu. Hafa ekki vaknað sérstök álitaefni hér á landi varðandi beitingu þessa ákvæðis.

Bráðabirgðalögum er samkvæmt hljóðan sinni aðeins ætlað að gilda um stundarsakir og ber að leggja þau fyrir Alþingi er það kemur saman að nýju. Hafi frumvarp um frambúðargildi bráðabirgðalaganna ekki verið samþykkt af Alþingi innan sex vikna frá því tímamarki falla þau úr gildi. Tímastur þessi, sem tekinn var upp 1991, er til að leggja áherslu á mikilvægi þess að almenni löggjafinn taki afstöðu til efnis bráðabirgðalaga

sem fyrst. Að auki hafa möguleikar ríkisstjórnar til þess að stjórna í krafti laga, sem sett eru með svo afbrigðilegum hætti, verið þrengdir til muna. Þótt bráðabirgðalög falli úr gildi vegna þessa eða þau fást ekki samþykkt á Alþingi, breytir það þó ekki réttaráhrifum þeirra frá því að þau voru gefin út og þar til þau falla úr gildi.

Á tímabilinu 1944–1991, og reyndar einnig fyrir þann tíma, kom alloft til útgáfu bráðabirgðalaga. Hefur slík lagasetning ósjaldan orðið tilefni pólitískra deilna. Eftir 1991 hefur fækkað mjög þeim tilvikum þar sem bráðabirgðalög hafa verið gefin út.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 556, bls. 3048-3050.

Ármann Snævarr: Almenn lögfræði, 1989, bls. 165-166.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 57-63.

Bjarni Benediktsson: „Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra“ Afmælisrit helgað Ólafi Lárussyni, 1955, bls. 35-44.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 309-322.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 86-87.

Ólafur E. Friðriksson: „Bráðabirgðalög sem réttarheimild“ Tímarit lög-
réttu, 1. tbl., 1. árg. 2004, bls. 51-77.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 323-333.

Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði, 2003, bls. 98-103.

Dómar o.fl.

Hrd. 1937, bls. 332.

Hrd. 1954, bls. 439.

Hrd. 1959, bls. 604.

Hrd. 1985, bls. 1544.

Hrd. 1992, bls. 1962.

Hrd. 1995, bls. 2417.

ÁUA nr. 118/1994.

29. gr.

Forsetinn getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

Tilurð

Kjarna þessa ákvæðis var að finna í 12. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og sótti hún fyrirmynd til 31. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en samkvæmt henni náðaði konungur menn og veitti almenna uppgjöf saka. Í 24. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 bættist við heimild til að fella niður saksókn fyrir afbrot. Einnig var þá tekinn upp síðasti málsliðurinn til samræmis við ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð og setningu laga um landsdóm. Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá 1944 þegar forseti kom í staðinn fyrir konung.

Skýring

Ætla mætti við fyrstu sýn að forseti Íslands hefði samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði víðtækt vald til þess að grípa inn í meðferð ákærvalds og náða menn af refsingum. Á hinn bóginn verður að skoða ákvæðið í ljósi sögulegs uppruna þess. Það er sprottið úr umhverfi þar sem konungur hafði raunveruleg og virk völd til þess að leysa menn undan ströngum refsingum því að lög veittu á þeim tíma fá úrræði á borð við þau sem má finna í núgildandi lögum, svo sem reynslulausn og skilorðsbindingu refsingar til að milda áhrif refsisdóma. Þá á við, eins og endranær í umfjöllun um störf forseta, að ráðherra, þ.e. innanríkisráðherra, verður að eiga frumkvæði að ákvörðunum þeim sem 29. gr. tekur til og bera ábyrgð á þeim eins og öðrum stjórnarathöfnum, sbr. 14. og 19. gr. stj.skr. Sú venja hefur skapast að forseti (og áður konungur) fari að tillögu ráðherra við beitingu heimildarinnar.

Niðurfelling saksóknar með ákvörðun forseta er nú aflögð enda samræmist það ekki þeim sjónarmiðum að ríkissaksóknari skuli sem æðsti handhafi ákærvalds njóta sjálfstæðis í störfum sínum. Samhliða auknu sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, sem tryggt er í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, hafa heimildir forseta og ráðherra til að fella niður saksókn verið lagðar af og eru nú að öllu leyti á hendi ríkissaksóknara. Þótt um náðunarvald forseta skv. 29. gr. gildi einnig að mörgu leyti breytt sjónarmið frá því að ákvæðið kom í stjórnarskrá hefur engum öðrum aðila en honum verið falið það vald með lögum. Í reynd fer innanríkisráðherra með náðunarvaldið og starfar sérstök stjórnskipuð nefnd, svonefnd náðunarnefnd, á vegum innanríkisráðuneytisins. Nefndin getur

mælt með því við ráðherra að þeir sem hlotið hafa fangelsisdóma verði náðaðir, að ströngum skilyrðum uppfylltum, t.d. af heilsufarsástæðum.

Með almennri sakaruppgjöf er átt við það að forseti geti felld niður sakir á hendur ótilgreindum hópi manna, án tillits til þess hvort dæmt hafi verið í máli þeirra. Þótt heimild til slíkrar sakaruppgjafar hafi litla raunhæfa þýðingu er ekki útilokað að á hana geti reynt. Þannig má benda á örfá dæmi þess frá Lýðveldisstofnun að hópi manna hafi verið veitt sakaruppgjöf vegna brota sem tengst hafa pólitískum deilumálum í þjóðfélaginu, t.d. þeim sem dæmdir voru vegna óeirðanna sem brutust út á Austurvelli árið 1949 þegar Alþingi fjallaði um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu, sbr. hrd. 1952, 190.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 75-77.

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnslá, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 5.

Björg Thorarensen: „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands“. Rannsóknir í félagsvísindum XI, 2010, bls. 32.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 412-418.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 88.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 381-387.

Dómar o.fl.

Hrd. 1948, bls. 278.

Hrd. 1952, bls. 190.

Hrd. 1958, bls. 534.

Hrd. 1970, bls. 1151.

ÁUA nr. 480/1991.

30. gr.

Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.

Tilurð

Þetta ákvæði var upphaflega að finna í 13. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það sniðið eftir 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Nokkrar orðalagsbreytingar voru gerðar á því 1920 og 1944, þ. á m. kom forseti í stað konungs við lýðveldisstofnunina.

Skýring

Rökin að baki þessu ákvæði eru að öllu leyti söguleg. Þau rök eiga rætur að rekja til þess að þegar skilið var á milli löggjafar- og framkvæmdarvalds við afnám einveldis um miðja 19. öld þótti nauðsynlegt að veita konungi þessa heimild í dönsku stjórnarskránni. Ástæða þess var sú að á einveldistímanum voru mörg lagaboð orðin gömul og úrelt en á sama tíma veitti löggjöfin sjálf lítið svigrúm til að veita undanþágur. Því höfðu mótast ákveðnar reglur og venjur fyrir samþykkt dönsku stjórnarskrárinnar árið 1849 um að konungur gæti veitt undanþágur frá lögum og það er til þessara reglna sem vísað er í stjórnarskrárákvæðinu.

Þar sem greinina var upphaflega að finna í stjórnarskránni frá 1874 hefur almennt verið litið svo á að undanþáguheimildir, sem byggjast á henni, takmarkist við reglur sem höfðu mótast um slíkar undanþágur fyrir þann tíma. Af þeim sökum er óhætt að fullyrða að þetta stjórnarskrárákvæði hafi enga þýðingu lengur enda má segja að það stríði gegn þeirri meginreglu sem talin er gilda í íslenskrari stjórnskipun að stjórnvöldum beri að fara að settum lögum og megi ekki veita undanþágur frá ákvæðum þeirra nema til þess sé sérstök lagaheimild.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 73-75.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 419-420.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 387-389.

III. kafli

31. gr.

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum, en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.

Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórn mála-samtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórn málasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.

Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

Tilurð

Ákvæði um kosningar og kjördæmi voru í 14. gr. stjórnarskrárinnar 1874, í 26. gr. stjórnarskrárinnar 1920 en frá og með stjórnarskránni 1944 hafa þau verið í 31. gr. stj. skr. Þessi ákvæði eru þau sem tíðast hefur verið breytt í stjórnarskránni. Ákvæðin hafa kveðið á um kjördæmi og kosningar með misjafnlega ítarlegum hætti, en jafnan hafa þau verið nánar útfærð í almennum lögum.

Allt frá endurreisn Alþingis 1845 varð löggjöf um kosningar tilefni ágreinings, einkum um vægi atkvæða. Í fyrstu alþingiskosningunum 1844 kaus hvert kjördæmi einn þingmann, en fjölmennustu kjördæmin voru þá meira en tífalt fjölmennari en það fámennasta. Á hinu endurreista Alþingi sátu 26 þingmenn en sex þeirra voru konungsskipaðir. Kjördæmin voru af-

mörkuð af sýslum landsins en auk þeirra var Reykjavík sérstakt einmenningskjördæmi. Árið 1855 samþykkti Alþingi lagabreytingu þar sem þingsætum var fjölgað um eitt með því að bæta við einu kjördæmi. Jafnframt var það gert að skilyrði að þingmaður yrði að fá meira en helming atkvæða til að ná kjöri og gat þurft að kjósa þrisvar til að niðurstaða fengist.

Efni 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 byggði að miklu leyti á tillögum Alþingis. Kveðið var á um að þingmenn skyldu vera 36 og þar af skyldu sex vera konungskjörnir. Tölu hinna þjóðkjörnu þingmanna mátti breyta með lögum. Kjörtímabil þingmanna var sex ár. Konungkjörnu fulltrúarnir áttu samkvæmt stjórnarskránni að sitja í efri deild þingsins. Alþingi hafði hins vegar frelsi til að ákveða sjálft hvernig landið skiptist í kjördæmi. Sem fyrr skiptist landið í kjördæmi eftir sýslum en auk þess fékk Reykjavík einn þingmann. Landið skiptist í tví- og einmenningskjördæmi og frá og með árinu 1877 voru níu tvímenningskjördæmi.

Fram til heimastjórnar 1904 voru margsinnis lagðar fram tillögur um breytingar á stjórnarskránni sem lutu að sambandi Íslands við Danmörku. Samhliða þeim breytingum vildu þingmenn að konungskjör þingmanna yrði aflagt eða þeim fækkað. Ýmiss konar tillögur voru uppi um hvaða fyrirkomulag skyldi koma í staðinn. Engar þessara breytinga náðu fram að ganga.

Fyrsti íslenski ráðherrann, Hannes Hafstein, kynnti róttækar tillögur í kjördæmamálum á þinginu 1905. Hann vildi skipta landinu í sjö kjördæmi með hlutfallskosningum. Samkvæmt tillögum hans var atkvæðavægi eftir búsetu nánast alveg jafnt. Tillögur Hannesar voru felldar á þinginu 1907. Ástæðurnar fyrir andstöðu þingmanna voru margvíslegar. Margir töldu að íslenska flokkakerfið væri ekki nægilega þroskað fyrir hlutfallskosningar. Ekki var talið æskilegt að völd færðust frá dreifbýlinu til þéttbýlis. Einnig var bent á að kjördæmin væru sniðin eftir skiptingu landsins sem mætti rekja margar aldir aftur í tímann. Aðrir vildu fresta upptöku hlutfallskosninga þar til konungskjör yrði afnumið. Loks bentu margir á að kjördæmin yrðu of stór og tengsl milli kjósenda og þingmanna myndu rofna. Hannes gerði á ný tillögur í þá átt að breyta kjördæmum og jafna vægi atkvæða árið 1914 án árangurs.

Árið 1903 var stjórnarskránni breytt vegna fyrirhugaðs flutnings framkvæmdarvaldsins frá Kaupmannahöfn til landsins. Með breytingum á 14. gr. var kjörnum þingmönnum fjölgað um fjóra og urðu þeir 34 talsins. Enn voru sex konungskjörnir þingmenn. Þrátt fyrir nokkrar umræður var ákveðið að halda við skiptingu landsins í ein- og tvímenningskjördæmi með kosningalögum sem samþykkt voru árið 1903. Hinum fjórum nýju þingsætum var úthlutað til Reykjavíkur (sem þá varð tvímenningskjördæmi), Ísafjarðar, Akureyrar og Seyðisfjarðar. Aðrar mikilvægar breytingar voru gerðar á kosningalögum. Teknar voru upp leynilegar kosningar, kveðið var á um einn kjördag og minni kröfur gerðar um magn atkvæða til að frambjóðandi næði kjöri.

Með stjórnarskrárbreytingu árið 1915 var konungskjör þingmanna afnumið. Þess í stað var kosið til sex þingsæta með hlutfallskosningu á landsvísu. Þessar hlutbundnu kosningar áttu að fara fram sjötta hvert ár og einungis átti að kjósa þrjá þingmenn hverju sinni. Kjörtímabil landskjörinna þingmanna var 12 ár en ekki sex ár eins og hjá kjördæmakjörnum þingmönnum. Landskjörnu þingmennirnir sátu í efri deild en auk þess valdi

sameinað Alþingi hvaða fleiri þingmenn sátu í efri deild.

Ákvæði um fjölda þingmanna, deildaskiptingu þingsins og kosningar þingmanna var í 26. gr. stjórnarskrárinnar sem samþykkt var 1920. Tillögum um að fjölga landskjörnum þingmönnum var hafnað en almenna lög-gjafanum veitt heimild til að kveða á um hlutfallskosningu í Reykjavík. Stjórnarskráin kvað á um að þingmenn yrðu 40 en sem fyrr mátti breyta þeirri tölu með lögum. Kjörtímabil kjördæmakjörinna þingmanna var stýtt úr sex árum í fjögur ár og landskjörinna úr 12 árum í átta ár. Í kjölfar stjórnarskrárbreytingarinnar var gerð tillaga um að fjölga þingmönnum Reykjavíkur úr tveimur í sex og að þeir yrðu allir kosnir hlutfallskosningu. Tillögunni var hafnað en samþykkt að fjölga þeim í fjóra. Vægi atkvæða í fámennasta kjördæmi landsins var þá tífalt miðað við vægi atkvæða í Reykjavík.

Stöku breytingar voru gerðar á skipulagi einstakra kjördæma árið 1922 en á millistríðsárunum var misvægi atkvæða milli kjördæma orðið mikið, einkum milli þéttbýlis og dreifbýlis. Íslenska flokkakerfið varð til og mótaðist á árunum 1916 til 1930 en flokkarnir áttu að endurspegla stéttir landsins sem mótuðust að verulegu leyti af búsetu. Kerfið hafði sérstaklega neikvæð áhrif á Alþýðuflokkinn og lögðu þingmenn hans fram tillögur á árunum frá 1920 til 1934 um breytingar. Lögðu þeir m.a. til að fjöldi Reykjavíkurbíngmanna yrði aukinn og að Hafnarfjörður fengi sérstakan þingmann. Í upphafi fjórða áratugarins lögðu þingmenn Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks til ýmiss konar breytingar á reglum stjórnarskrárinnar um kosningar og var hart deilt um málefnið.

Stjórnarskránni var loks breytt 1934 fyrir atbeina Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Þingmenn urðu 49 og þar af 32 í þeim einmennings- og tvímenningskjördæmum sem þegar voru til staðar. Þá var fjöldi þingmanna í Reykjavík aukinn úr fjórum í sex og voru þeir sem fyrr kosnir hlutbundinni kosningu. Mikilvæg breyting var að 11 þingsæti urðu svokölluð jöfnunarþingsæti sem skyldu skapa jafnvægi milli þingstyrks flokka gegn misvægi atkvæða milli kjördæma. Reglur almennra laga um útteilingu jöfnunarsætanna voru aftur á móti flóknar og úthlutun jöfnunarþingsæta lítt fyrirsjáanleg. Sú breyting varð einnig 1934 að mörk kjördæma og fjöldi þingsæta voru nú ákveðin í stjórnarskrá.

Árið 1942 urðu á ný harkalegar deilur um kosningakerfið. Með breytingum sem þá voru samþykktar var þingmönnum fjölgað úr 49 í 52. Tveimur af þessum nýju þingsætum var bætt við þingmannafjölda Reykjavíkur. Siglufjörður varð einnig sérstakt einmenningskjördæmi. Stærsta breytingin var hins vegar að hlutfallskosningar voru innleiddar í tvímenningskjördæmi. Þetta gerði það að verkum að næst stærsti flokkurinn í tvímenningskjördæmi átti möguleika á að fá annað þingsætið í kjördæminu. Breytingin skapaði þó ekki sátt um fyrirkomulag kosninga og kjördæma. Í stjórnarskránni 1944 var ákvæðum um fjölda þingmanna, mörk kjördæma og úthlutun þingsæta komið fyrir í 31. gr. stjórnarskrárinnar án efnislegra breytinga.

Grundvallarbreyting á kosningafyrirkomulaginu kom til framkvæmda 1959 en á ný var breytingin samþykkt þótt verulegur ágreiningur væri á Alþingi. Fram til þessa hafði kerfið byggst á mörgum smáum kjördæmum þaðan sem ýmist komu einn eða tveir þingmenn en við kjör sex þingmanna Reykjavíkur var notast við hlutfallskosningu. Með breytingunni árið 1959 leystu átta kjördæmi með hlutfallskosningu af hólmi þetta fyrirkomulag.

Atkvæðavægi á landsbyggðinni var engu að síður áfram mun meira en í Reykjavík og á Reykjanesi og áfram var skipting kjördæma bundin í stjórnskrá. Fyrirkomulag við úthlutun jöfnunarsæta var óbreytt.

Árið 1983 var 31. gr. stjórnskrárinnar og kosningakerfinu í heild breytt á ný. Kerfið varð þá þannig úr garði gert að þrátt fyrir að ennþá væri mismæmi í vægi atkvæða eftir landshlutum var vægi atkvæða eftir flokkum jafnað eftir fylgi þeirra í kosningum. Frá þessu tímamarki má halda því fram að einstakir stjórnmálaflokkar hafi hvorki hagnast né tapað á kjördæmaskipan landsins þrátt fyrir þá staðreynd að fleiri þingmenn komi úr sumum kjördæmum en öðrum miðað við kjósendafjölda. Þingmönnum var fjölgað úr 60 í 63 en mörk kjördæma breyttust ekki. Öll þingsætin, fyrir utan svokallaðan „flakkara“, voru tengd við tiltekin kjördæmi en áður höfðu jöfnunarsætin ekki tilheyrt ákveðnum kjördæmum. Í stjórnskránni sjálfri var tilgreint hvaða kjördæmum 54 þingsæti tilheyrðu. Átta þingsætum var úthlutað til kjördæmanna fyrir kosningarnar á grundvelli fjölda skráðra kjósenda í fyrri kosningum. „Flakkaranum“ var síðan útdelt þegar heildarniðustaða lá fyrir. Þetta kosningakerfi var fyrst notað árið 1987 og þótti flókið.

Árið 1999 var 31. gr. enn breytt og núverandi kosningakerfi tekið upp. Markmið breytinganna var að gera kosningakerfið einfalt og auðskiljanlegt og draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn væri mestur milli kjördæma yrði sem næstur 1:1,5 til 1:1,8. Þetta hefur gengið eftir að hluta. Í kosningunum árið 2009 voru um 64% kjósenda á kjörskrá í Reykjavíkurborg kjördæmunum tveimur og Suðvesturkjördæmi en um 54% þingsæta tilheyra kjördæmunum þremur. Að baki hverju þingsæti Norðvesturkjördæmis voru 2.366 atkvæði en að baki hverju þingsæti Suðvesturkjördæmis rúmlega 4.850 atkvæði.

Með breytingunni 1999 var einnig stefnt að því að þingsætafjöldi í hverju kjördæmi yrði sem jafnastur, áfram yrði jöfnuður á milli stjórnmálasamtaka á landsvísi til að fjöldi þingsæta hvers flokks yrði í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna og að þingmenn yrðu áfram 63. Í þessu skyni var ákveðið að fækka kjördæmum og breyta mörkum þeirra. Einnig voru ákvæði stjórnskrárinnar gerð mun sveigjanlegri með því að hinum almenna löggjafa var heimilað að breyta kjördæmamörkum og ákveða fjölda þingsæta í kjördæmum innan ákveðinna marka og 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi, líkt og nánar greinir síðar. Með þessari breytingu á 31. gr. stjórnskrárinnar var horfið frá því fyrirkomulagi sem hafði verið við lýði frá því að stjórnskránni var breytt árið 1934 að láta helstu reglur um kosningar og kjördæmaskipan koma fram í stjórnskrá.

Skýring

Auk þess sem 1. mgr. 31. gr. kveður á um fjölda þingmanna er þar mælt fyrir um að kosning þeirra skuli vera bæði leynileg og hlutbundin. Með hlutbundnum kosningum er átt við að þingsætum sé úthlutað til framboða í samræmi við hlutfallslegt atkvæðavægi þeirra. Fyrirkomulag úthlutunarinnar er nánar útfært í kosningalögum en nú er kveðið á um að notuð sé svokölluð d' Hondt reikniregla.

Í lögum nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, er kveðið á um að kjördæmi séu sex talsins, þ.e.a.s. Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi, Suðurkjördæmi, Suðvesturkjördæmi og Reykjavíkurborg kjördæmi suður og

Reykjavíkurborg kjördæmi norður. Alþingi getur fjölgað kjördæmum um eitt í samræmi við 2. mgr. 31. gr. eða breytt kjördæmamörkunum að því gefnu að 2/3 hlutar þingmanna samþykki slíka breytingu. Mörk kjördæmanna ráðast í lögum af mörkum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra kjördæmunum. Reykjavík er skipt í tvö kjördæmi til að íbúafjöldi kjördæma sé ekki of ójafn og eru hin nákvæmu mörk á milli kjördæmanna tveggja ákveðin af landskjörstjórn fimm vikum fyrir kjördag.

Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi er ákveðinn í lögum en samkvæmt 31. gr. stjórnarskrárinnar skal hvert kjördæmi þó hafa a.m.k. sex kjördæmissæti. Með kjördæmissætum er átt við að atkvæði úr viðkomandi kjördæmi ráði úthlutun þeirra þingsæta. Hið sama á ekki við um svokölluð jöfnunarsæti. Þótt þau tilheyri kjördæmunum er þeim úthlutað í samræmi við heildarfjölda kjördæmissæta sem hlotnast stjórn málasamtökum (stjórn málaflokks) með hliðsjón af heildar atkvæðafjölda viðkomandi samtaka á landinu öllu. Tilgangur jöfnunarsæta er að jafna út þá mismunun sem upp kæmi á milli flokka ef allir þingmenn væru kjördæmakjörnir þótt fjöldi þingsæta í kjördæmum sé ekki fyllilega í samræmi við fjölda kjósenda. Nánari útfærslu á því hvernig jöfnunarsæti er úthlutað er að finna í kosningalögum. Af orðalagi 3. mgr. 31. gr. leiðir að kerfið verður að vera útfært þannig að jöfnunarsætum sé úthlutað til ákveðinna kjördæma. Rétt er að taka fram að aðgreining þingsæta í kjördæmissæti og jöfnunarsæti er einvörðungu notuð við úthlutun þingsæta. Þegar Alþingi hefur störf er enginn greinarmunur gerður á þeim þingmönnum sem var úthlutað kjördæmissætum og þeim sem úthlutað var jöfnunarsætum.

Samkvæmt 31. gr. stjórnarskrárinnar verða stjórn málasamtök að hafa hlotið 5% af gildum atkvæðum á landinu öllu til að þau geti fengið úthlutað jöfnunarsæti. Algengt er í nágrannalöndunum að notast sé við einhvers konar þröskulda en áður var í kosningalögum hér á landi gert ráð fyrir að samtök yrðu a.m.k. að fá einn kjördæmakjörinn þingmann til að geta fengið jöfnunarsæti. Eftir stjórnarskrárbreytinguna 1999 hefur smáflokkur því í raun verið gert auðveldara að ná kjörnum þingmanni. Sjónarmiðið sem býr að baki þröskuldum sem þessum er að talið er að mikill fjöldi smáflokka geti valdið erfiðleikum við stjórn landsins.

Samkvæmt 5. mgr. skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum ef í ljós kemur eftir Alþingiskosningar að kjósendur að baki hverju þingsæti í einu kjördæmi voru helmingi færri en í einhverju öðru kjördæmi. Yrði kosið til Alþingis nú yrði kosið um átta þingsæti í Norðvesturkjördæmi samanbúið við tíu þingsæti árið 2003 þegar fyrst var kosið samkvæmt nýgildandi kosningafyrirkomulagi. Tvö þingsæti hafa verið flutt úr kjördæminu yfir í Suðvesturkjördæmi sem fjölmennasta kjördæmi landsins. Lögin gera því ráð fyrir að sjálfvirkt sé komið í veg fyrir að misvægi atkvæða verði meira en 1:2 milli einstakra kjördæma. Þetta er gert með auglýsingu landskjörstjórnar í samræmi við 5. mgr. 31. gr. og 9. gr. laga nr. 24/2000. Ekki verður þó gengið lengra í að leiðrétta misvægi en stjórnarskráin sjálf leyfir og verða því aðeins færð kjördæmasæti sem eru umfram það lágmark sem kveðið er á um í 3. mgr. 31. gr.

Áður hefur verið vikið að þýðingu 6. mgr. 31. gr. Með reglunni er leitast við að tryggja að tiltölulega víðtæk samstaða á Alþingi verði að nást um breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta. Eftir sem áður verða breytingar á stjórnarskránni að fara fram í samræmi við 1. mgr. 79. gr. hennar.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi A, þskj. 288, bls. 1787-1805.

Breytingar á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis. Skýrsla nefndar forsætisráðherra, 1998.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis I. bindi, 1956, bls. 39, 480-482,

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 88-98.

Ólafur Þ. Harðarson: „The Icelandic electoral system 1844-1999“ The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries, 2002, bls. 101-166.

Ólafur Þ. Harðarson: „Nýtt kosningakerfi: Jafnari atkvæðisréttur. Og hægt að jafna hann alveg með einfaldri lagabreytingu!“ Úlfjótur, 4. tbl., 56. árg. 2003, bls. 676-679.

32. gr.

Alþingi starfar í einni málstofu.

Tilurð

Frá því að Alþingi var endurreist með tilskipun frá árinu 1843 og þar til stjórnarskráin um hin „sjerstaklegu malefni“ Íslands var sett árið 1874 starfaði Alþingi í einni málstofu. Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna árið 1867 var og gert ráð fyrir sömu skipan mála. Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var hins vegar mælt fyrir um að Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Í ákvæðinu kom fram að 12 þingmenn skyldu skipa efri þingdeildina en 24 þá neðri. Þó mætti breyta þessum tölum með lögum. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 voru þjóðkjörnir alþingismenn 30 talsins en sex alþingismenn voru kvaddir til þingsetu af konungi. Í 16. gr. var síðan mælt fyrir um að hinir konungskjörnu alþingismenn ættu allir sæti í efri deildinni. Hina þingmennina í efri deild kysir Alþingi í heild sinni með óhlutbundinni kosningu úr flokki hinna þjóðkjörnu alþingismanna fyrir allan kjörtímann. Sú breyting var gerð á stjórnarskránni árið 1915 að í stað þess að konungur kveddi til þingsetu tiltekinn fjölda alþingismanna var hluti efri þingdeildar kosinn í sérstöku landskjöri.

Ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var efnislega sambærilegt ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 að því frátöldu að fjöldi þingmanna hafði verið breytt. Skyldu 14 alþingismenn eiga sæti í efri þingdeild en 26 alþingismenn í þeirri neðri. Samkvæmt nánari ákvæðum 26. gr. áttu 40 þjóðkjörnir þingmenn sæti á Alþingi. Þeir þingmenn sem voru kosnir í landskjöri áttu sæti í efri þingdeild ásamt átta þingmönnum sem voru kosnir af sameinuðu Alþingi úr flokki kjördæmiskjörinna þingmanna. Sú breyting var gerð árið 1934 að í stað landskjörinna þingmanna komu uppbótarþingmenn. Eftir þessa breytingu kaus sameinað Alþingi þá sem áttu sæti í efri þingdeild úr hópi allra þingmanna. Í 32. gr. stjórnarskrárinnar 1944 var áfram kveðið á um að þriðjungur þingmanna sæti í efri deild en tveir þriðju ætti sæti í neðri deild. Hélt þessi skipan þar til greininni var breytt með 7. gr. laga nr. 56/1991 í núverandi horf.

Í lögskýringagögnum eru færð rök fyrir breytingunni í sjö liðum. Í fyrsta lagi er á það bent að Alþingi hafi verið kosið sem ein heild frá árinu 1934, þ.e. allir alþingismenn séu kosnir á sama tíma og á sama hátt. Eðlilegast verði að telja að þing sem kosið sé sem ein heild starfi í einni málstofu. Skipting þingsins í tvær málstofur hafi helgast af þeim arfi þegar valið var til deildanna á mismunandi hátt, þ.e. fyrst með konungskjöri ákveðinna hluta þingmanna efri deildar 1874-1915 og síðan með landskjöri 1915-1934. Með frumvarpinu sé stigið skref sem margir hefðu viljað stíga árið 1934. Í öðru lagi kemur fram að deildaskiptingin hafi leitt til þess að ríkisstjórnir, sem notið hefðu stuðnings meirihluta þingmanna, hefðu

átt erfitt með að koma málum sínum í gegnum þingið vegna þess að þær hefðu ekki haft tilskilinn meirihluta í báðum deildum. Það mætti færa rök að því að deildaskiptingin væri í andstöðu við þá viðurkenndu grundvallarreglu í lýðræðislegum stjórnkerfum að meirihlutinn ráði úrslitum mála. Þá hafi tvískiptingin leitt til þess nokkrum sinnum að veikja ríkisstjórnir og gera þær óstarfhæfar þótt meirihluti þingmanna hafi stutt þær. Í þriðja lagi segir í athugasemdunum að með einni málstofu sé hægt að endurbæta starf nefnda Alþingis og mætti fækka fastanefndum úr 23 í 12. Hver þingmaður gæti þá rækt mun betur nefndarskyldur sínar. Í fjórða lagi er tekið fram að ein málstofa muni einfalda alla málsmeðferð á Alþingi líkt og gerðist í Danmörku árið 1953 og í Svíþjóð árið 1971 þegar deildarskipting var afnumin í þjóðþingum þessara ríkja. Afgreiðsla mála myndi ganga hraðar fyrir sig en væri einnig vandaðri. Í fimmta lagi er á það bent að tími ráðherra muni nýtast betur en þeir þurfi þá ekki að taka þátt í umræðum um sín mál í tveimur deildum. Í sjötta lagi kemur fram að skipting Alþingis í þrjár málstofur, þ.e. efri og neðri deild auk sameinaðs þings, geri málsmeðferðina óþarflega flókna í augum almennings. Ein málstofa stuðli að bættum skilningi landsmanna á störfum þingsins en slíkt sé mikils virði. Í sjöunda og síðasta lagi segir að kostnaður við þinghaldið muni minnka.

Í lögskýringagögnum er einnig fjallað um rök þeirra sem vilja halda óbreyttri deildaskiptingu. Deildaskipting tryggir betri umfjöllun um löggiöf. Í athugasemdunum kemur fram að gert sé ráð fyrir að frumvarp til laga sé rætt við þrjár umræður og í drögum að frumvarpi til nýrra þingskapalaga sem fylgi frumvarpinu sé gert ráð fyrir því að frumvarp fái umfjöllun nefndar eftir fyrstu umræðu og á ný eftir aðra umræðu ef það tekur breytingum. Í álitum allsherjarnefndar Alþingis kemur síðan fram að mikilvægt sé að tryggja rétt minnihluta með einhverju móti við afnám deildaskiptingar. Eðlilegast sé að gera það í þingskapalögum.

Skýring

Ákvæði 32. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um hvernig Alþingi starfar, þ.e. í einni málstofu. Deildaskipting Alþingis hafði einkum þýðingu við meðferð almennra lagafrumvarpa, en fjárlög, tillögur til þingsályktana og kosning í stjórnir og ráð fór fram í sameinuðu Alþingi. Áður en að 32. gr. stjkskr. var breytt með 7. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 var gerð krafa um að frumvörp til laga væru rædd við þrjár umræður í hvorri deild, þ.e. sex umræður í heild. Ef deildunum gekk ekki saman fór fram fjórða umræða í sameinuðu Alþingi og var þá krafist samþykkis 2/3 hluta þingmanna við almennum frumvörpum til laga. Eftir breytingu á deildaskipan með áður nefndum stjórnarskipunarlögum frá 1991 sæta mál ætíð þremur umræðum, sbr. 44. gr. stjkskr., auk þess sem nefndaskipan Alþingis tekur eðli málsins samkvæmt mið af einni þingdeild í stað tveggja.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990 A, þskj. 228, bls. 2148 o.áfr.

Alþingistíðindi 1990 A, þskj. 638, bls. 3460.

Alþingistíðindi 1990 B, d. 3081 o.áfr.

Bjarni Benediktsson: „Deildir Alþingis“ Skírnir, 1940, bls. 210-213.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, bls. 497-502, 504-506 og 538-641.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafræði, bls. 89-90.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 195-196 og 300.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 185-187.

33. gr.

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.

Tilurð

Í fyrstu kosningunum til Alþingis árið 1844 var fjallað um kosningarétt í tilskipun konungs en hann var afmarkaður með svipuðum hætti og gert var í dönskum lögum vegna þingkosninga þar í landi. Einungis karlmenn, 25 ára og eldri, sem áttu hús í sveit eða þéttbýli að tilteknu verðmæti gátu kosið. Kjósendur röðuðust í kjördæmi eftir því hvar eignin var staðsett en ættu menn fleiri en eina eign höfðu þeir kosningarétt þar sem þeir höfðu heimili. Jafnframt urðu kjósendur að hafa óflekkað mannorð og vera fjár síns ráðandi. Það er til marks um hversu ströng þessi skilyrði voru að einungis 2-3% þjóðarinnar áttu rétt á að kjósa og var bæði dönskum stjórnvöldum og íslenskum þingmönnum ljóst að rýmka yrði kosningarétt. Aftur á móti lögðu þingmenn áherslu á að ekki mætti rýmka kosningaréttinn um of og lögðust gegn tillögum stjórnvalda sem þóttu veita íbúum þéttbýlis of rúman kosningarétt. Í kosningalögum sem tóku gildi 1857 var að mestu farið eftir tillögum Alþingis. Einungis karlmenn, 25 ára og eldri, með óflekkað mannorð sem höfðu búið í kjördæmi sínu í eitt ár höfðu kosningarétt. Einnig voru sett tiltekin skilyrði sem lutu að skattgreiðslum eða stöðu manna í samfélaginu. Bændur (sem höfðu grasnyt) þurftu einungis að hafa greitt einhvern skatt til að njóta kosningaréttar. Með sköttum í þessum skilningi var átt við einhverja beina skatta til ríkis, kirkju, prests og sveitar. Kaupstaðarborgarar og þurrabúðarmenn urðu að hafa greitt tiltekna fjárhæð til sveitar sinnar. Embættismenn og þeir sem höfðu lokið háskólaprófi eða prestaskólaprófi höfðu kosningarétt burtséð frá skattgreiðslum. Þeir sem þáðu sveitarstyrk voru útilokaðir frá því að geta kosið.

Í stjórnarskránni frá 1874 var fjallað um kosningarétt í 17. gr. en engar efnislegar breytingar voru gerðar á skilyrðum kosningaréttar frá því sem áður hafði verið kveðið á um í lögum. Á tímabilinu frá 1874 til 1903 voru 9-10% þjóðarinnar með kosningarétt. Á tímabilinu voru lagðar til margar breytingar á stjórnarskránni, sem ekki náðu fram að ganga, en þar voru m.a. lagðar til breytingar á skilyrðum kosningaréttar. Meðal annars var lagt til að skilyrði um skattgreiðslur yrðu gerð þau sömu fyrir bændur og íbúa þéttbýlisins og að konur fengju kosningarétt.

Eftir stjórnarskrárbreytinguna árið 1903 var rýmkað um kosningarétt í þéttbýli en með breytingunni fengu allir karlmenn sem ekki voru öðrum háðir sem hjú kosningarétt að því skilyrði uppfylltu að þeir hefðu greitt ákveðna fjárhæð á ári í skatt. Af þessu leiddi að mögulegum kjósendum fjölgaði þó nokkuð en 14-15% þjóðarinnar höfðu kosningarétt eftir breytinguna. Sérstaklega var tekið fram í hinu nýja ákvæði að rétturinn væri bundinn við karlmenn en þótt konur hefðu til þessa ekki haft kosningarétt hafði sú afmörkun ekki komið beinlínis fram í stjórnarskránni. Í tilskipun konungs vegna kosninga til hins endurreista Alþingis hafði verið tekið fram að Alþingismenn yrðu að vera karlkyns og þar sem kosningaréttur fór saman við kjörgengi, nema annað væri tekið fram, var hið sama látið gilda um kosningarétt. Konur voru á þessum tíma ólögráða, nema ekkjur og þær konur sem höfðu skilið við eiginmenn sína, og fullnægðu því almennt ekki skilyrðum kosningaréttar. Ekki virðist samt hafa verið um það deilt að þær konur sem væru lögráða hefðu lögum samkvæmt kosningarétt.

Með stjórnarskrárbreytingunni árið 1915 voru skilyrðin sem lutu að skattgreiðslum afnumin. Kosningarétturinn var útvíkkaður og látinn ná til kvenna og hjúa. Enn nutu þiggjendur fátækra styrks þó ekki kosningaréttar. Gert var að skilyrði kosningaréttar að maður væri annað hvort fæddur á Íslandi eða hefði átt hér lögheimili fimm síðustu árin fyrir kosningu. Ástæða þótti til að víkka kosningarétt kvenna og hjúa í áföngum. Með þessari breytingu rúmlega tvöfaldaðist fjöldi þeirra sem höfðu kosningarétt en um 32-34% þjóðarinnar höfðu nú kosningarétt. Þrátt fyrir sérstakt aldurstakmark voru konur 43% kjósenda í kosningunum árið 1916.

Ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningarétt var breytt á ný með stjórnarskránni 1920. Þá var ákvæði um kosningarétt komið fyrir í 29. gr. stjórnarskrárinnar. Sú leið sem farin var 1915 við að færa konum og hjúum kosningarétt í áföngum var þá afnumin. Frá og með árinu 1920 höfðu karlar og konur jafnan kosningarétt á Íslandi. Fyrir vikið höfðu 45-47% þjóðarinnar kosningarétt í kosningum á árunum 1923 til 1933. Ekki var þó fallist á tillögur þess efnis að veita sveitastyrkþegum kosningarétt. Í 3. mgr. 29. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 voru sett sérstök skilyrði vegna landskjörs. Það ákvæði var fellt úr gildi árið 1934 þegar landskjör var afnumið. Sérstaklega var kveðið á um það í 1. mgr. 29. gr. stjórnarskrárinnar að kjósandi yrði að hafa ríkisborgararétt „hjer á landi“ og hafa verið búsettur í landinu síðustu fimm árin áður en kosningin færi fram. Þar með var afnumið það skilyrði sem áður hafði verið í stjórnarskrá að kjósandi yrði að hafa verið fæddur á Íslandi. Tilteknar undantekningar voru frá skilyrðinu um íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt sambandslögunum áttu danskir ríkisborgarar að hafa jafnrétti á við íslenska ríkisborgara. Í stjórnarskránni var því kveðið á um að danskir ríkisborgarar hefðu hér kosningarétt samkvæmt sömu skilyrðum og íslenskir ríkisborgarar. Í bráðabirgðaákvæði stjórnarskrárinnar var jafnframt gert ráð fyrir að aðrir en íslenskir og danskir ríkisborgarar sem hefðu fyrir gildistöku stjórnarskrárinnar haft hér kosningarétt myndu halda honum.

Árið 1931 var felld tillaga um að lækka kosningaaldurinn. Síðasta stærsta alvarlega takmörkunin á almennum kosningarétti var síðan afnumin með stjórnarskrárbreytingu 1934, þegar ekki var lengur gerð krafa um að menn hefðu verið heimilisfastir í sínu kjördæmi og væru ekki í skuld fyrir sveitarstyrk. Eins var kosningaaldur lækkaður það ár úr 25 í 21 árs aldur.

Af þessu leiddi að 54-60% þjóðarinnar höfðu kosningarétt í kosningum á árunum 1934 til 1967.

Árið 1968 var kosningaaldurinn lækkaður í 20 ár. Þá var jafnframt aflagt það skilyrði að kjósandi yrði að hafa búíð í landinu undangengin fimm ár fyrir kosningar. Þess í stað var það gert að skilyrði að kjósandi hefði lögheimili á Íslandi. Einnig varð löggræði skilyrði í stað fjárræðis áður. Í núgildandi stjórnarskrá er fjallað um kosningarétt í 33. gr. en síðustu breytingar á greininni voru gerðar árið 1984. Þá var kosningaaldur lækkaður í 18 ár og hafa um 70-72% þjóðarinnar verið með kosningarétt síðan þá. Þá voru jafnframt afnumin þau skilyrði að menn yrðu að hafa óflekkað mannorð og vera lögráða.

Skýring

Skilyrði kosningaréttar eru tæmandi talin í ákvæðinu og geta hvorki lögjafinn né handhafar framkvæmdavalds breytt skilyrðunum eða bætt við þau. Óheimilt er með lögum að undanskilja þá kosningarétti sem eiga ógreidd opinber gjöld eða þá sem tilheyra ákveðnum stjórn málaflökki, svo dæmi séu tekin. Allir sem fullnægja skilyrðunum eiga kosningarétt og eru engar undantekningar gerðar, hvorki um þá sem gerst hafa brotlegir við lög eða eru með skerta andlega heilsu eða burði.

Kjósandi þarf að vera orðinn 18 ára gamall þegar kosning fer fram og er kosningaaldurinn óháður hinum almenna lögræðisaldri. Aðalreglan er sú að íslenskir ríkisborgarar hafi hér einir kosningarétt til Alþingis en það er t.d. ekki skilyrði við kosningar til sveitarstjórna. Ein undantekning er frá skilyrðinu um ríkisborgararétt en samkvæmt 2. mgr. stjórnarskrárákvæðis um stundarsakir skulu þeir erlendu ríkisborgarar sem öðluðust kosningarétt til Alþingis áður en stjórnarskráin kom til framkvæmda, þ.e. 17. júní 1944, halda þeim rétti. Gildir þetta í raun einungis um Dani sem hér voru búsettir í fimm ár fyrir lýðveldisstofnun og hafa lögheimili hér.

Heimilaðar eru undantekningar frá því skilyrði að maður verði að eiga lögheimili hér á landi til að geta átt hér kosningarétt. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis hefur íslenskur ríkisborgari, sem náð hefur 18 ára aldri og átt hefur lögheimili hér á landi enn kosningarétt í átta ár frá því að hann flytur lögheimili af landinu. Eftir þann tíma getur viðkomandi sótt um að halda kosningarétti sínum. Lög gera því ráð fyrir að Íslendingar sem búsettir eru erlendis geti haldið kosningarétti sínum svo lengi sem þeir vilji.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis I. bindi, 1956, bls. 396, 483-489.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 96-99.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur 2. útgáfa, 1999, bls. 197-208.

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1991, bls. 49-54.

Ólafur Þ. Harðarson: „The Icelandic electoral system 1844-1999“ The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries, 2002, bls. 101-166.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 187-202.

34. gr.

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

Tilurð

Frá árinu 1845 til 1857 voru kjörgengisskilyrði til Alþingis þau, samkvæmt Alþingistilskipuninni 8. mars 1843, að þingmannsefni skyldi hafa tvö ár samfleytt, og með efalausri heimild hafa haldið slíka fasteign, sem til kosningaréttar þyrfti. Maður var aðeins kjörgengur í því amti sem fasteign hans var í, oddviti kjörstjórnar var þó ekki kjörgengur. Maður mátti ekki hafa tekið við konungskosningu til Alþingissetu. Enn fremur varð þingmannsefni að vera öllum þeim kostum búið sem til kosningaréttar voru heimtaðir og átti því að hafa fjárforræði og óflekkað mannorð. Þingmannsefni varð að vera þegn Danakonungs og engum öðrum ríkishöfðingja þegnskyldur. Þingmannsefni varð að vera kristinnar trúar. Þingmannsefni varð að hafa haft aðsetur a.m.k. fimm ár í löndum Danakonungs í Norðurálfunni. Loks þyrfti þingmannsefni að hafa náð þrítugsaldri þegar kosning færi fram.

Með tilskipun frá 6. janúar 1857 voru gerðar nokkrar breytingar. Felld voru niður þau kjörgengisskilyrði að aðili skylda eiga eða hafa afnotarétt af fasteign og að þingmannsefni skyldi vera kristinnar trúar. Þá var tiltekið að enginn sem stæði í skuld fyrir sveitarstyrk væri kjörgengur.

Í 18. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var kveðið á um kjörgengisskilyrði til Alþingis. Sá var kjörgengur sem hafði kosningarétt og ef hann var ekki þegn annars ríkis eða að öðru leyti í þjónustu þess; hefði hann að minnsta kosti síðustu fimm ár verið í löndum þeim í norðurálfunni, sem lægju undir Danaveldi; og væri orðinn fullra 30 ára að aldri þegar kosning færi fram. Kjósa mátti samt þann mann sem átti heima utan kjördæmis eða hefði verið þar skemur en eitt ár. Árið 1915 var gerð sú breyting að dómara, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, væru ekki kjörgengir.

Samkvæmt 30. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var hver ríkisborgari kjörgengur við kosningar í sérstökum kjördæmum sem ætti kosningarétt til Alþingis, en 26. gr. stj.skr. mælti fyrir um að 34 þingmenn skyldu kjörnir í slíkum kjördæmum en sex þingmenn í hlutbundnum kosningum um land allt í einu lagi. Kjósa mátti samt þann mann sem átti heima utan kjördæmis eða hefði átt heima í kjördæminu í skemur en eitt ár. Með sömu skilyrðum hafði maður, karl eða kona, 35 ára og eldri, kjörgengi við hlutbundnar kosningar um land allt. Þá voru dómendur, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, ekki kjörgengir. Ákvæðinu var breytt með 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 22/1934 í það horf sem það var í við setningu stjórnarskrár Lýðveldisins. Samkvæmt 34. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944

var hver ríkisborgari kjörgengur við kosningar til Alþingis sem átti kosningarétt til þeirra og dómendur, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, voru ekki kjörgengir. Samkvæmt 9. gr. stjkskr. mátti forseti Íslands ekki vera alþingismaður.

Ákvæði 1. mgr. 34. gr. stjkskr. var breytt í núverandi horf með 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 65/1984 en ákvæði 2. mgr. var breytt í núverandi horf með 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991. Með stjórnarskipunarlögunum frá 1984 var óflekkað mannorð afnumið sem skilyrði kosningaréttar til Alþingis. Hins vegar þótti rétt að halda því sem kjörgengisskilyrði. Tilfni breytinganna með stjórnarskipunarlögunum frá 1991 voru þær breytingar á íslensku réttarfari sem voru að eiga sér stað um það leyti þar sem m.a. hvarf greinarmunur á dómurum eftir því hvort þeir hefðu umboðsstörf á hendi eða ekki.

Skýring

Ákvæði 34. gr. stjkskr. fjallar um kjörgengisskilyrði til Alþingis, þ.e. þau skilyrði sem frambjóðandi þarf að fullnægja til að mega vera alþingismaður. Skilyrðin eru bæði jákvæð og neikvæð. Jákvæðu kjörgengisskilyrðin eru í fyrsta lagi að þingmannsefni þarf að fullnægja skilyrðum til að hafa kosningarétt til Alþingis og í öðru lagi að hafa óflekkað mannorð. Neikvæða kjörgengisskilyrðið er að þingmannsefni má ekki vera hæstaréttardómari. Í 1. mgr. 9. gr. stjkskr. er jafnframt kveðið á um neikvætt kjörgengisskilyrði. Þar kemur fram að forseti Íslands megi ekki vera alþingismaður. Þá segir í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis að umboðsmaður megi ekki vera alþingismaður.

Kjörgengi er ekki undir því komið hvort maður hafi verið tekinn á kjörskrá. Það ræðst af því hvort hann í raun uppfyllir skilyrðin. Talið hefur verið að þingmannsefni þurfi að fullnægja kjörgengisskilyrðunum á kjördegi enda öðlist hann umboð frá þeim degi. Hins vegar virðist nægja að þeim sé fullnægt þegar Alþingi úrskurðar um kosningu. Ef þingmannsefni glatar kjörgengi á tímabilinu frá kjördegi og þangað til að Alþingi kemur saman missir hann þann rétt er þingkosningin veitir honum, sbr. 50. gr. stjkskr. Ekki er nauðsynlegt að kjörgengi frambjóðenda sé sannað fyrir yfirkjörstjórn eða landkjörstjórn. Alþingi úrskurðar um kjörgengi þingmannsefna, sbr. 46. gr. stjkskr. og 36. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Það varðar mann sektum að bjóða sig fram til þingmennsku vitandi að hann sé ekki kjörgengur, sbr. a-lið 125. gr. laga nr. 24/2000.

Fram til ársins 1984 var skilyrði um óflekkað mannorð jafnframt kosningaréttarskilyrði en nú er það aðeins kjörgengisskilyrði. Hugtakið er ekki skilgreint í stjórnarskránni en hefur verið skilgreint í kosningalögum frá fyrstu tíð. Var hugtakið fyrst skilgreint svo að enginn teldist hafa óflekkað mannorð sem væri sekur eftir dómi um verk sem væri svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hefði fengið uppreisn æru sinnar. Frá gildistöku almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og þar til árið 1961 var ekki við aðra skilgreiningu að styðjast. Í refsímáli hverju sinni var skorið úr því hvort brot skyldi hafa í för með sér missi kjörgengis. Með 1. gr. laga nr. 45/1961 sem breyttu þágildandi kosningalögum var hins vegar aukið við skilgreininguna. Þeim skilyrðum var bætt við að dómur fyrir refsivert brot hefði ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hefði verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing væri fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla væri dæmd. Er núgildandi ákvæði 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar

til Alþingis samhljóða. Eftir árið 1961 var þess heldur ekki lengur getið í dómsatkvæði hvort maður missti kjörgengi sitt.

Þegar dómur fellur er almennt ljóst hvort skorti á að eitthvert skilyrðanna í 5. gr. laga nr. 24/2000 sé uppfyllt þar sem þau eru flest tiltölulega hlutlæg. Skilyrðið um að verknaður sé svívirðilegur að almenningsáliti er hins vegar matskenndara. Talið hefur verið að langflest af þeim refsibrotum sem er að finna í sérrefsilögum, þ.e. öðrum lögum en almennum hegningarlögum, teljist ekki svívirðileg að almenningsáliti en það er þó ekki algilt. Sömuleiðis eru ekki öll þau brot sem kveðið er á um í almennum hegningarlögum talin vera svívirðileg að almenningsáliti. Þannig hefur verið talið að manndráp af ásetningi, meiri háttar líkamsárás, rán, þjófnaður, svik og ýmis brot í opinberu starfi teljist svívirðileg að almenningsáliti en ekki t.d. minni háttar líkamsárásir, meiðyrði og brot gegn valdstjórninni og allsherjarreglu. Þá hefur verið talið að brot af gáleysi valdi ekki flekkun mannorðs án tillits til þyngdar refsingar. Kveðið er á um við hvaða aðstæður maður getur fengið æru uppreista í 84. og 85. gr. almennra hegningarlaga.

Fyrir stjórnarskrárbreytinguna árið 1991 var kveðið á um að dómáramenn, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, sbr. 2. mgr. 34. gr. stjkskr., væru ekki kjörgengir. Ákvæðið var upphaflega talið ná til þeirra þriggja dómara sem skipuðu landsyferrétt og síðan til hæstaréttardómara. Aðrir dómáramenn fóru almennt með umboðsstörf, þ.e. störf sem handhafar framkvæmdarvalds. Þegar skilið var á milli dómvalds og umboðsvalds í héraði með lögum nr. 92/1989, sem tóku gildi 1. júlí 1992, var talið rétt að taka fram í 2. mgr. 34. gr. að aðeins hæstaréttardómáramenn væru ekki kjörgengir til Alþingis. Hins vegar hefur verið talið að hæstaréttardómari geti boðið sig fram. Hann verði þó að segja af sér dómaraembætti á kjördegi eða í síðasta lagi áður en Alþingi úrskurðar um kosningu hans. Ástæða þess að ákvæðið var sett með stjórnskipunarlögum frá 1915 var sú að talið var að dómendur myndu glata almenningstrausti ef þeir tækju þátt í stjórnárum.

Talið hefur verið að kjörgengisskilyrði séu tæmandi talin í stjórnarskránni. Þrátt fyrir það megi löggjafinn setja ákveðnar reglur um framboð og binda það ákveðnum skilyrðum, t.d. áskilja að frambjóðendur hafi ákveðinn fjölda meðmælenda og framboð sé tilkynnt innan tiltekins tíma, sbr. 30. og 31. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Þrátt fyrir þetta er kveðið á um í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis að umboðsmaður megi ekki vera alþingismaður.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1913 A, þskj. 463, bls. 932-934.

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 1073, bls. 5218.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 5 og 9-12.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, bls. 92-93.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 403-407 og 609-611.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 204-209.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 192-197 og 199-202.

Dómar o.fl.

Hrd. 1972, bls. 74.

ÁUA nr. 2256/1997.

IV. kafli

35. gr.

Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Samkomudegi reglulegs Alþingis má breyta með lögum.

Tilurð

Ákvæði sem kveður á um samkomudag Alþingis hefur verið í stjórnarskrá frá 1874. Með breytingu sem gerð var á ákvæðinu með stj. nr. 16/1903 var 2. mgr. bætt við ákvæðið þar sem kveðið var á um að samkomudegi Alþingis mætti breyta með lögum. Þá var með breytingu, sem gerð var með stj. nr. 12/1915, bætt við ákvæðið heimild til kvaðningar aukþings að kröfu þingmanna en sambærilegt ákvæði er nú í 23. gr. stj. nr. Ákvæðið eins og það var tekið upp í stjórnarskrá 1944 var samhljóða 31. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 utan þess að forseti hafði tekið við hlutverki konungs. En 1944 og 1920 var kveðið á um að fyrst konungur og síðar forseti Íslands gæti tiltekið annan samkomudag Alþingis en þann sem ákvæðið kvað á um. Með stj. nr. 56/1991 var með breytingu á ákvæðinu og 22. gr. stj. nr. afnumin heimild til að slíta þingi enda stendur Alþingi nú allt árið. Ákvæðið á rætur að rekja til 45. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Alþingi stendur nú allt árið og kemur reglulegt Alþingi til funda 1. október ár hvert, eða næsta virka dag ef helgidagur er, og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil þingmanna ekki runnið út eða þing verið rofið. Laugardagur hefur í þessu sambandi verið talinn virkur dagur. Forseti Íslands getur frestað fundum Alþingis en þó ekki lengur en í tvær vikur í senn og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessu ákvæði, sbr. 23. gr. stj. nr. Með breytingu á þingskapa-lögum nr. 55/1991 frá árinu 2007, sbr. l. nr. 161/2007 var ákveðið að skipta hverju þingi í fjórar annir. Helsta breytingin frá fyrra fyrirkomulagi var sú að þar er gert ráð fyrir þinghaldi í septembermánuði. Þingstörfum lýkur þá ekki á vorin eins og áður og geta nefndir áfram fjallað um þingmál yfir sumartímann og undirbúið til afgreiðslu í september.

Fáeinum stjórnarskrárákvæðum má breyta með almennum lögum og er þetta ákvæði þar á meðal. Slík ákvæði eru fá og eru þau undantekningarákvæði sem verður að skýra þröngt með hliðsjón af reglu 1. mgr. 79. gr. stj. nr. um stjórnarskrárbreytingar. Fyrirmælum 22. gr. stj. nr. um að forseti Alþingis setji reglulegt Alþingi ár hvert verður þannig ekki breytt með almennum lögum á grundvelli 35. gr. svo dæmi sé tekið. Ákvæðum

Þeim sem breyta má með almennum lögum verður einnig breytt með bráðabirgðalögum samkvæmt 28. gr. stj.skr. Af þessu leiðir að frumvörp til breytinga á lögum um samkomudag Alþingis eru ekki frumvörp til stjórnarskipunarlaganna heldur til almennra laga.

Fyrir breytingu á ákvæðinu með stj. skl. nr. 56/1991 var samkomutími Alþingis ákveðinn í stjórnarskrá 15. dagur febrúarmánaðar ár hvert, en þeirri dagsetningu var breytt með lögum, síðast lögum nr. 3/1967 um samkomudag reglulegs Alþingis, í 10. október.

Hafi reglulegt Alþingi ekki verið kvatt saman 1. október og samkomudegi þess ekki breytt með almennum lögum getur það komið saman af sjálfsdáðum þann dag. Talið hefur verið að það varði forsætisráðherra ábyrgð sé það vanrækt að kveða Alþingi saman á lögmæltum tíma.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 31, 34, 52, 57, 164, 188, 251-252, 254-255, 293 og 310.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 100-101.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 98, 110, 115, 243-244, 286 og 304-305.

36. gr.

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

Tilurð

Ákvæði um friðhelgi þingsins er efnislega óbreytt frá 20. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, eins og henni var breytt með stj. nr. 12/1915. Ákvæðið á rætur sínar í 47. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Ákvæðið mælir fyrir um friðhelgi Alþingis og að enginn megi raska friði þess og frelsi. Á það við hvort sem Alþingi kemur saman í Reykjavík eða á öðrum stað á Íslandi þegar sérstaklega er ástatt eins og 37. gr. stj. gerir ráð fyrir. Í XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru ákvæði um brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Ákvæði 1. mgr. 100. gr. laganna á sér beina stoð í 36. gr. stj. en þar segir: „Hver, sem ræðst á Alþingi, svo að því eða sjálfræði þess er hætta búin, lætur boð út ganga, sem að því lýtur, eða hlýðir slíku boði, skal sæta fangelsi ekki skemur en 1 ár, og getur refsingin orðið ævilangt fangelsi, ef sakir eru mjög miklar.“ Þá eru í XIII. kafla almennra hegningarlaga um brot á almannafriði og allsherjarreglu ákvæði í 122. gr. er lúta að röskun á fundafriði á lögboðnum samkomum um opinber málefni. Alþingi telst ótvírætt slík samkoma.

Í friðhelgi Alþingis felst að það verður ekki sem stofnun dregið til ábyrgðar þótt þingmenn geti sætt ábyrgð sakir framkomu sinnar eða starfs á Alþingi. Þingmenn eru ekki ábyrgðarlausir en njóta þó vissra sérreittinda, sbr. 49. gr. stj. Alþingi sem stofnun verður sem sagt ekki dregið til ábyrgðar vegna þess sem þingmenn gera þegar þeir eru að sinna störfum sínum sem þingmenn þ.e. brjóti þingmaður á einhverjum er ekki hægt að stefna Alþingi t.d. til greiðslu bóta in solidum. Annað á við um starfsmenn þingsins og vitanlega ber ríkið vinnuveitendaábyrgð á þeim eftir almennum reglum skaðabótaréttar.

Dómstólar hafa í þrígang fjallað um röskun á friðhelgi Alþingis. Annars vegar vegna átaka á Austurvelli, 30. mars 1949, vegna inngöngu Íslands í Atlantshafsbandalagið. Upphlaup varð við Alþingishúsið og gerðu upphlaupsmenn áráð á Alþingi, sem var að störfum. Með því að öryggi og starfsfriði Alþingis og þar með sjálfræði þess var hætta búin af árásinni, taldist þátttaka í henni, meðan alþingismenn voru saman komnir, brot á 1. mgr. 100. gr. almennra hegningarlaga. Sautján menn voru taldir brotlegir. Hins vegar er um að ræða mál vegna mótmæla við hátíðarfund Alþingis á Þingvöllum 28. júlí 1974 og kröfur um miskabætur vegna ólög-mætrar handtöku. Í héraði var meðal annars vísað til þess að aðgerðir

mótmælendanna hefðu verið til þess fallnar að hafa truflandi áhrif á fundi Alþingis og allsherjarreglu á hátíðarsvæðinu og því brotið gegn 36. gr. og 74. gr. stjkskr. Stefnendum voru þó dæmdar miskabætur þar þeim hafði verið haldið lengur í haldi en ástæða var til. Árið 2010 var gefin ákæra gegn níu mönnum fyrir meinta árás á Alþingi 8. desember 2008. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 16. febrúar 2011 voru þeir sýknaðir að því er varðar brot á 1. mgr. 100. gr. almennra hegningarlaga.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1981, bls. 40-41.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 187.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 101-102.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 179.

Dómar o.fl.

Hrd. 1976, bls. 84, 104 og 122.

37. gr.

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástætt, getur forseti lýðveldisins skipað fyrir um, að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

Tilurð

Ákvæði um samkomustað Alþingis hefur staðið óbreytt frá 1874, að öðru leyti en því að 1944 tók forseti lýðveldisins við því hlutverki sem áður var konungs. Ákvæðið á rætur að rekja til 46. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Með konungsúrskurði 8. mars 1843 var formlega ákveðið að endurreisa Alþingi og var tilskipun konungs um stofnun Alþingis gefin út þann sama dag. Konungur hafði með úrskurði tæpum þremur árum áður, þann 20. maí 1840, mælt fyrir um að stofna ætti sérstakt ráðgjafarþing á Íslandi. Gerði embættismannanefnd uppkast að tilskipun um hið nýja þing sumarið 1841 sem borið var undir Hróarskelduþing 1842 eftir að kansellíð, það er stjórnarskrifstofa konungsríkisins Danmörku, hafði athugað tillögurnar og gert lítilsháttar breytingar á þeim. Einna mestur styr stóð um þingstaðinn, þ.e. hvort hið nýja þing skyldi háð á Þingvöllum eða Reykjavík. Embættismannanefndin klofnaði um þetta atriði en meirihluti nefndarinnar taldi þó rétt að hið nýja þing yrði háð í Reykjavík.

Samkvæmt síðari málslið má skipa svo fyrir að þingið sé háð á öðrum stað. Talið hefur verið að ákvæðið nái einungis til algerra undantekningartilvika og er með öllu óheimilt að stefna Alþingi saman utan Íslands. Hins vegar er heimilt að flytja fundarstað Alþings, meðan það er að störfum. Fundir Alþingis voru t.d. fluttir frá Reykjavík til Þingvalla með forsetabréfi nr. 76/1974 þar sem Alþingi var kvatt saman á Þingvöllum 28. júlí 1974 vegna sérstaks hátíðarfundar í tilefni 1100 ára afmælis Íslandbyggðar og með forsetabréfi nr. 104/1994 þar sem Alþingi var kvatt saman á Þingvöllum 17. júní 1994 í tilefni 50 ára afmælis lýðveldisins.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Saga Alþingis, 1945, bls. 388-395.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 252 og 300.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 102.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 245.

38. gr.

Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafa alþingismenn og ráðherrar.

Tilurð

Fram að afnámi deildaskiptingar Alþingis með stj. nr. 56/1991 hafði ákvæði um rétt til framlagningar mála á Alþingi staðið lítið breytt frá stjórnarskránni 1874. Ákvæðið frá 1874 átti rætur að rekja til 48. og 49. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Í ákvæðinu er kveðið á um að alþingismenn og ráðherrar hafi rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til þingsályktana, það er hafi frumkvæðisrétt að þingmálum. Ákvæðið eins og það var fyrir 1991 kvað á um að hvor þingdeild fyrir sig hefði rétt til að bera fram og samþykkja fyrir sitt leyti frumvörp til laga og annarra samþykkt. Einnig mætti hvor þingdeild eða sameinað Alþingi senda forseta Lýðveldisins ávörp. Með breytingunni 1991 var felldur brott réttur þingdeilda til að senda forseta ávörp. Ávörp til konungs tíðkuðust áður fyrr en gætti lítið eftir að þingræðisstjórn komst á. Ekki tíðkaðist að senda forseta ávarp þrátt fyrir heimild þar um og virðist það vera ástæða breytingarinnar 1991 þótt hennar sé ekki getið í athugasemdum við frumvarpið.

Með breytingunni 1991 var stjórnskipulegum frumkvæðisrétti einstakra þingmanna slegið föstum en áður hafði hann aðeins verið tryggður með þingskapalögum. Hver einstakur þingmaður getur borið mál fram á Alþingi. Frumkvæðisréttar síns geta þingmenn neytt hver í sínu lagi eða fleiri saman. Mál getur meðal annars verið flutt af þingnefnd, það er í nafni þeirra þingmanna sem í nefndinni sitja.

Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 öðluðust ráðherrar sjálfstæðan rétt til þess að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana án atbeina forseta, sbr. 25. gr. stj. nr. (svo kölluð stjórnarfrumvörp, sbr. umfjöllun um þá grein). Samkvæmt ákvæðinu hafa ráðherrar þannig rétt til að flytja mál sjálfir án tillits til þess hvort ríkisstjórn er tilbúin að styðja frumvarpið sem stjórnarfrumvarp og án tillits til þess hvort ráðherra er alþingismaður. Alþingi má hins vegar ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það, sbr. 55. gr. stj. nr. Í framkvæmd er þorri frumvarpa sem ráðherrar flytja stjórnarfrumvörp en í undantekningartilvikum þingmannafrumvarp. Eiginleg ráðherrafrumvörp á grundvelli 38. gr. eru hins vegar mjög sjaldgæf.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 142-143 og 274-275.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 102-103.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 258-259, 270-271 og 288-289.

39. gr.

Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Tilurð

Ákvæði um rannsóknarnefndir hefur verið í stjórnarskránni allt frá 1874. Helstu efnislegu breytingar sem gerðar hafa verið á ákvæðinu voru gerðar með stjórnarskránni 1920 þar sem fellt var út úr ákvæðinu að skipa mætti nefndirnar „meðan þingið stendur yfir“. Þá var ákvæðinu breytt til samræmis við deildaskiptingu Alþingis sem gerð var með stj. nr. 56/1991, en áður var gert ráð fyrir að hvor þingdeild um sig gæti skipað rannsóknarnefnd. Ákvæðið á rætur að rekja til 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Nefndir Alþingis eru tvenns konar, annars vegar nefndir til athugunar þingmála og hins vegar rannsóknarnefndir sem skipaðar eru á grundvelli 39. gr. stj. nr.

Ákvæði 39. gr. stj. nr. felur í sér heimild til Alþingis til að skipa þingmannanefndir til að rannsaka mikilvæg mál en við gildistöku ákvæðisins 1874 var gert ráð fyrir að nefndirnar störfuðu á meðan þingið stæði yfir. Það skilyrði varð síðan fellt brott 1920 eins og fyrr segir.

Ákvæðið á við skipun rannsóknarnefndar um mikilvæg mál sem almenning varða án þess að fyrir Alþingi þurfi að liggja nokkur sérstök tillaga eða ályktun um það málefni, svo sem skattamál, launamál, störf stjórnvalda, aðgerðir ríkisstjórnar o.s.frv. Nefndunum getur verið falið það hlutverk að gefa þinginu skýrslu um það mál sem um ræðir, útbúa opinbera skýrslu eða undirbúa löggjöf um málið.

Alþingi getur veitt rannsóknarnefndunum vald til þess að kveðja embættismenn og aðra á sinn fund og heimta af þeim skýrslur bæði munnlegar og bréflugar. Þó hefur því verið haldið fram að skylda þeirra geti ekki náð lengra en vitnaskylda í opinberu máli. Rannsóknarnefndin hefur ekki sérstök ráð til að krefja menn svara við spurningum hennar. Hún gæti þó hugsanlega hlutast til um að þeir sem sýndu tregðu væru kvaddir fyrir rétt til að gefa skýrslu. Opinber starfsmaður gerðist sennilega brotlegur við 140. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem mæltir fyrir um sektir eða fangelsisvist opinbers starfsmanns „sem synjar eða ásettu ráði lætur farast fyrir að gera það, sem honum er boðið á lögleg-

an hátt“, ef hann sinnir eigi skipun yfirmanna sinna um að mæta fyrir rannsóknarnefnd.

Rannsóknarnefnd hefur ekki heimild til að eiðfesta skýrslugjafa eða taka af honum drengskaparheit. Hins vegar verður að telja að sá er gefur rannsóknarnefnd ranga skýrslu geti bakað sér refsingu á grundvelli 1. mgr. 146. gr. almennra hegningarlaga. Í ákvæðinu segir: „ef maður að öðru leyti gefur opinberu stjórnvaldi ranga yfirlýsingu um málefni, sem honum er skylt að gefa upplýsingar um, þá skal hann sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum.“ Löggjafinn hefur ekki sett reglur um rannsóknarnefndir en gæti vafalaust gert það og sennilega veitt þeim meira vald en stjórnarskrárákvæðið mælir fyrir um, svo sem heimilað þeim að stefna fyrir sig mönnum að viðlögðum viðurlögum, eiðfesta menn o.s.frv.

Í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð er gert ráð fyrir að nefndarskipan samkvæmt 39. gr. stjkskr. geti verið undanfari höfðunar máls gegn ráðherra á grundvelli laganna. Í 2. mgr. 14. gr. laganna segir: „Nú samþykkir Alþingi, áður en málshöfðunarfrestur er liðinn, að kjósa rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, og getur Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar.“ Talið hefur verið að skipun rannsóknarnefndar á grundvelli ákvæðisins, þegar um er að ræða möguleg brot á lögum um ráðherraábyrgð, sé áþekk og með hliðstætt hlutverk og danskir rannsóknardómstólar samkvæmt dönskum lögum um ráðherraábyrgð, það er að kanna mál og láta í ljós á því álit áður en til formlegrar málshöfðunar kemur.

Heimild 39. gr. hefur verið nýtt sparlega. Slík nefnd var kosin árið 1955 til að rannsaka okur, en næst var nefnd þingmanna kosin árið 2009 til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir bankahrunsins. Alþingi hefur hins vegar komið á fót rannsóknarnefndum með sérstakri lagasetningu án þess að stuðst hafi verið við 39. gr. stjkskr. Til samanburðar má nefna að í Danmörku hefur samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar einungis verið beitt fimm sinnum frá 1849 og síðast árið 1945. Frá því að núgildandi stjórnaskrá Dana frá 1953 tók gildi hefur engin rannsóknarnefnd verið skipuð en aftur á móti hefur verið farin sú leið að skipa sérstaka rannsóknardómstóla, án eiginlegs dómvalds, þegar þörf hefur verið á. Hafa um það bil þrjátíu slíkir rannsóknardómstólar verið skipaðir eftir síðari heimstyrjöld.

Helstu heimildir

Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdavaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf, 2009, bls. 26, 71 o.áfr.

Eiríkur Tómasson: Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, 2005, bls. 139 og 141.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 278 og 283-284.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 103-104.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 262, 264-266 og 272-273.

IV. kafli

40. gr.

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

Tilurð

Samhljóða ákvæði var í 23. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og hefur staðið nær óbreytt síðan. Skattlagningarvaldið er hluti af fjárstjórnarvaldinu sem í flestum ríkjum með þingbundinni stjórn er að meira eða minna leyti á valdi þingsins. Þessi skipan á upptök sín í Englandi á 17. öld, en var í kjölfar frönsku stjórnarbyltingarinnar 1789 tekin upp í stjórnarskrá Frakka 1791 og rataði þaðan inn í stjórnarskrár flestra Evrópuríkja, þ.á m. stjórnarskrá Belgíu 1831, aðalfyrirmynd dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Eftir ákvæðum hennar, eins og henni hafði verið breytt 1866, voru sniðin fjárstjórnarákvæðin í íslensku stjórnarskránni 1874.

Skýring

1) Valdheimildir löggjafans

Fjár til reksturs hins opinbera er að meginstefnu til aflað eftir tveimur leiðum að frátalinni lántöku og sölu eigna. Með sköttum annars vegar og þjónustugjöldum hins vegar. Grundvöllurinn að tekjuöflun ríkisins er með þessum hætti lagður í stjórnarskránni, þar sem ákvörðunarvaldið um fjárstjórn ríkisins er fengið löggjafanum í hendur, að meginstefnu Alþingi. Fjárstjórnarvaldið er tvíþætt. Annars vegar felst það í gerð og samþykkt áætlunar um tekjur og gjöld ríkisins með fjárlögum skv. 1. mgr. 42. gr. stj. skr. Samkvæmt því ákvæði skal sú samþykkt gerð með fjárlögum, en þau lög eru frábrugðin almennri löggjöf að því leyti að efni þeirra er bundið við nefnda áætlunargerð og gildistími við fjárhagsárið. Hinn þáttur fjárstjórnarinnar felst í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins skv. 43. gr. stj. skr. Fyrri þáttur fjárstjórnarvaldsins er einnig tvískiptur. Hann er annars vegar fólgin í skattlagningarvaldi, sbr. 40. gr., og hins vegar í fjárveitingarvaldi, sbr. 41. gr.

Forræði Alþingis á fjárstjórn ríkisins skýrist af áhrifum hennar bæði á almenning og á alla framkvæmdarstjórn ríkisins og reyndar sveitarfélaga að hluta. Færa má að því rök að fjárstjórnarvald þingsins sé nauðsynlegur þáttur þingræðis. Á svipuðum grunni má halda því fram að nauðsynleg forsenda lýðræðis sé að fjárstjórnarvaldinu sé komið fyrir hjá stofnun með lýðræðislegt umboð þjóðarinnar. Með nokkurri einföldun koma meginreglur íslenskrar stjórnskipunar um þingræði og lýðræði því þannig fram í

Þessu efni að æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, ríkisstjórnin, bera ábyrgð á framkvæmd fjárlaga gagnvart Alþingi sem stendur þjóðinni skilgjörða sinna í kosningum með reglulegu millibili.

Stjórnarskráin setur löggjafanum reglur um fjárstjórn. Þótt stjórnarskráin áskilji að tekju- og útgjaldaáætlun ríkissjóðs skuli sett með fjárlögum skv. 42. gr., hefur sú afmörkun á efnisinntaki þeirra laga verið skýrð svo, að hún setji því ákveðnar skorður hvaða ákvarðanir verði teknar með fjárlögum. Er þetta í samræmi við svo kallaða lögmætisreglu stjórnskipunarrettar. Áætlanir og greiðsluheimildir fjárlaga eru ekki löggjafarmálefni í eðli sínu. Fjárlög geta því almennt ekki kveðið á um það sem gera þarf með lögum og ákvæðum almennra laga og verður ekki breytt með fjárlögum. Þetta er stundum orðað á þá leið að fjárlög teljist ekki lög í stjórnlagafræðilegri merkingu (þ.e. eru almennt ekki „lög“ í skilningi stjórnarskrár).

2) Skattlagningarvaldið

Samkvæmt 40. gr. svo og einnig 77. og 2. mgr. 78. gr. stj. skr., eins og þeim var breytt með 15. og 16. grein stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, svo og þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnsýslan sé bundin af lögum, er það aðeins á valdi Alþingis að ákveða með lögum hvort og hvenær innheimtir skulu skattar og þjónustugjöld.

Almennur áskilnaður um lög lýtur valdheimildum löggjafans á tvo vegu. Með samiburðarskýringu þessara ákvæða og lögmætisreglunnar við 42. gr. stj. skr. má slá því föstu, að áætlun um tekjur ríkisins í fjárlögum verður ekki viðurkennd sem viðhlítandi lagaheimild fyrir innheimtu skatta eða þjónustugjalda, og ákvörðun um fjárhæð þeirra verður ekki byggð á sjónarmiðum sem fram koma í fjárlögum eða athugasemdum við frumvarp til slíkra laga. Í áskilnaði um lög felst jafnframt að tekjuöflun hins opinbera verður ekki byggð á stjórnvaldsfyrirmælum (t.d. reglugerðum) eða óskráðum réttarheimildum, án tillits til þess hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin. Um tekjuöflun opinberra aðila gildir því sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í lögum, án tillits til þess hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin.

Skattamálum skal samkvæmt 77. gr. stj. skr., sbr. 15. gr. stj. skl. nr. 97/1995, skipað með lögum og má ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í 40. gr. stj. skr. kemur fram, að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Í þessu felast þær nánari kröfur (samanborið við þjónustugjöld) að það er almennt eingöngu á valdi löggjafans að ákveða hvaða skattar skuli innheimtir af hálfu framkvæmdarvaldsins. Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 var bætt við 77. gr. stjórnarskrárinnar svohljóðandi málslið: „Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.“ Í lögskýringagögnum kemur fram að ákvæðinu hafi verið ætlað að taka af tvímæli um að löggjafinn megi ekki framselja skattlagningarvald til stjórnvalda þótt hér væri ekki um mikilsháttar breytingar að ræða frá gildandi rétti. Ákvæðið hefur hins vegar verið túlkað á þá leið að það svigrúm sem dómstólar höfðu áður játað löggjafanum til að fela stjórnvöldum að meta skilyrði skattlagningar „innan vissra marka“ (sbr. einkum hrd. 1985, bls. 1544 og hrd. 1987, bls. 1018) sé ekki lengur fyrir hendi, sbr. hæstaréttardóm 21. október 1999

í máli nr. 64/1999. Samkvæmt dómaframkvæmd eftir ákvæðið er því fortakslaust bannað að löggjafinn heimili stjórnvöldum að ákveða hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Í lögum þarf því ekki aðeins að vera mælt fyrir um skattskyldu og skattstofn heldur einnig skattfjárhæð.

Skattlagningarvaldinu eru ennfremur settar efnislegar takmarkanir bæði í stjórnarskránni sjálfri og með óskráðum grundvallarreglum stjórnskipunarréttar og skattaréttar. Af eignarréttarákvæði 72. gr. stjkskr. hefur almennt verið talið leiða, að skatta verði að leggja á eftir almennum efnislegum mælikvarða og vissri jafnræðisreglu, sbr. t.d. hrd. 1986, bls. 706 (gjaldskylda mismunandi eftir lögheimili). Svipuð sjónarmið verða leidd af 65. gr. stjkskr.

3) Skattlagningar- og gjaldtökuheimildir

Að baki heimildum til skattlagningar og gjaldtöku fyrir þjónustu búa ólík sjónarmið. Markmið skatta er að afla ríkinu tekna til að standa undir útgjöldum sínum. Skattur er þannig lagður á og innheimtur óháð þeirri þjónustu sem ríkið veitir skattgreiðandanum. Skatttekjur ganga til sameynslunnar án þess að það sé hugtaksatriði á hvern hátt þeim er varið. Í þessu samhengi er hins vegar rétt að geta þess, að ráðstöfun skattfjárins er stundum fyrirfram bundin í lögum, oft til að tryggja ákveðinni starfsemi eða framkvæmd markaðan tekjustofn. Leyfi lög gjaldtöku umfram kostnað í þessu skyni, er um skattheimtu að ræða en ekki þjónustugjald, jafnvel þótt greiðandinn kunni að njóta einhvers endurgjalds í staðinn, sbr. t.d. flugvallaskatt samkvæmt lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987, sbr. lög nr. 73/2002.

Þjónustugjöld eru á hinn bóginn lögð á og innheimt af þeim sem í staðinn fær tiltekna þjónustu og er ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þjónustuna. Slík gjöld teljast ekki skattar, þar sem tiltekin þjónusta er veitt á móti, þ.e.a.s. að sérstakt endurgjald fæst gegn greiðslu gjaldsins. Fjárhæð slíkra gjalda má því ekki vera hærri en nemur þeim kostnaði sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu sem í hlut á. Að öðrum kosti væri um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins sem byggjast yrði á fullnægjandi skattlagningarheimild, eins og gerð hefur verið grein fyrir.

Í samræmi við þetta hefur skatthugtakið verið skilgreint á þá leið að skattur sé greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera. Þannig er það hugtaksatriði í skilgreiningu skatthugtaksins, að ekkert sérgreint endurgjald kemur á móti skattgreiðslunni. Gjöld eru hins vegar skilgreind sem greiðsla gegn sérgreindu endurgjaldi, þar sem fjárhæðin miðast við allan eða hluta þess kostnaðar sem hlýst af því að veita endurgjaldið. Venjulega felst endurgjaldið í veitingu þjónustu og er þá um þjónustugjald að ræða.

Um þjónustugjöld gilda ekki jafn strangar reglur og um álagningu skatta þótt hér eigi við krafa lögmætisreglunnar um að stjórnvöldin skuli vera bundin af lögum. Segja má að meginregla 40. gr. stjkskr. um að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“ eigi því einnig við um þjónustugjöld. Hins vegar nægir einföld lagaheimild til heimtu

sérstaks gjalds fyrir lögmælt þjónustu hins opinbera, þ.e.a.s. að tekið sé fram í lögum að heimilt sé að taka tiltekið gjald. Ekki verða því gerðar jafnstrangar kröfur til heimildar til töku þjónustugjalda og til skattlagningarheimildar. Almennt þarf hún t.d. ekki að kveða á um fjárhæð gjaldsins eða hvernig það skuli ákvarðað. Með því að gjaldtöku verður yfirleitt að meta sem íþyngjandi fyrir gjaldandann verður hins vegar að gera ákveðnar kröfur til skýrleika slíkra lagaheimilda og þær verða almennt ekki skýrðar rúmt.

Ef gjaldtökuheimild geymir aðeins heimild til töku þjónustugjalds, en ekki skattlagningarheimild, leiðir af lögmætisreglunni að með gjaldtökunni má ekki afla tekna umfram það sem starfsemin eða þjónustan almennt kostar. Gjaldtakan má m.ö.o. ekki byggjast á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun ríkisins. Það er meðal annars af þessum sökum sem meginmáli getur skipt að greina á milli þess hvort tiltekið gjald telst skattur eða gjald fyrir opinbera þjónustu. Heimild til öflunar þjónustugjalds felur þannig ekki í sér heimild til að skapa „arð“ af rekstri opinberra stofnana eða fyrirtækja.

4) Lántökur og ábyrgðir sem ríkið veitir

Eins og áður er vikið að gerir síðari málsliður 40. gr. stj.skr. ráð fyrir að lagaheimild þurfi til að skuldbinda ríkið með lántöku. Enginn vafi leikur á að sama verður talið gilda um hvers kyns skuldbreytingar eða ábyrgðir sem ríkið veitir á fjárhagslegum skuldbindingum annarra. Með þessu móti er tryggt að Alþingi hefur forræði á því hverjar kvaðir ríkið megi gangast undir, en af því leiðir jafnframt að því eru takmörk sett hversu langt Alþingi getur gengið við að framselja framkvæmdarvaldinu heimildir til að skuldbinda ríkið með opnum lagaheimildum. Gera verður sömu kröfur til lagaheimilda í þessu samhengi og almennt eru gerðar til lagareglna, þ.e.a.s. að þær séu nægilega skýrar og afdráttarlausar til að ráðstafa því álitaefni sem þeim er ætlað. Ef áhætta tengd fjárskuldbindingu er mikil, t.d. vegna þess að afleiðingar eru óljósar og ófyrirsjáanlegar og geta vegna síðari atvika reynst mun þungbærari eða jafnvel ófyrirstíganlegar með öllu, getur reynt á þessi atriði.

Að framan var því slegið föstu með samanburðarskýringu á 40. gr., sbr. 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, eins og þeim var breytt með 15. og 16. gr. stj. skl. 97/1995, og lögmætisreglunni við 42. gr. stjórnarskrárinnar að tekjuöflun hins opinbera í formi skatta og annarra gjalda yrði ekki byggð á heimildum í fjárlögum einum saman. Nærtækt er að álykta að sama ætti samkvæmt því að gilda um áskilnað 40. gr. um að lántökuheimilda skuli afla með „lögum“. Áður var það og gert með sérstökum lánsfjárlögum en eftir gildistöku laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er látið nægja að afla slíkra heimilda á fjárlögum, sbr. 26. gr. laga nr. 88/1997. Í lögskýringargögnum laganna segir aðeins að sterk rök mæli með því að fella fjárlög og lánsfjárlög saman þannig að allar helstu stefnumarkandi ákvarðanir í ríkisfjármálum verði teknar samtímis (Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 100. mál). Hins vegar er því ósvarað hvort þessi framkvæmd fullnægir 40. gr. stj. skr. Samkvæmt ákvæðinu skal einnig gerð grein fyrir heimildum til að endurlána og veita ríkisábyrgðir á fjárlögum, sbr. 5. gr. fjárlaga, en eftir sem áður er þó að lögum skylt að afla jafnframt sérstakra lagaheimilda í því skyni, sbr. 1. gr. laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir.

Samkvæmt orðanna hljóðan gerir síðari málsliður 40. gr. ráð fyrir að

heimilda til að skuldbinda ríkið skuli aflað fyrirfram (sbr. t.d. lög nr. 13/2011 um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta svokallaða Icesave-samninga). Er þetta og í bestu samræmi við hlutverk Alþingis við fjárstjórn ríkisins. Þrátt fyrir þetta hefur tíðkast í verulegum mæli að stjórnvöld skuldbindi ríkið með beinum eða óbeinum fyrirvara um að samþykki Alþingis verði aflað síðar. Vafalaust er að fyrirheit um það skuldbindur ráðherra til að leita eftir slíkri heimild og bakaði honum ábyrgð, léti hann það undir höfuð leggjast, en lengra getur skuldbinding hans fyrir hönd ríkisins varla náð, fallist Alþingi ekki á að veita hana, sbr. hæstaréttardóma frá 14. nóvember 1996 í málum nr. 25/1996 og 26/1996.

Loks ber að nefna að borið hefur við að ríkisstjórnin gefi út og árætti yfirlýsingar um ríkisábyrgð sem túlka má á þá leið að hún muni afla samþykkis Alþingis þegar og eftir því sem þörf krefjist. Vel þekkt dæmi um það er yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 um að innstæður í viðskiptabönkum og sparisjóðum á Íslandi yrðu tryggðar að fullu, en hún var árétuð með annarri yfirlýsingu eftir stjórnarskipti 3. febrúar 2009. Það er sjálfstætt álitamál hvort yfirlýsingar af þessu tagi geti skapað lög-mætar væntingar ef þeim er ekki fylgt eftir af Alþingi.

5) Sala eða leiga fasteigna

Í lok 40. gr. segir að ekki megi selja eða láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Í samræmi við þetta er í 29. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, kveðið á um að stofnanir í A-hluta þurfi að afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma ýmsar eignir sem telja má verulegar, þ. á m. fasteignir. Í athugasemdum við þetta ákvæði frumvarps þess, er varð að lögum nr. 88/1997, er tekið fram að í þessu samhengi sé átt við almenn lög, fjárlög eða fjárukalög. Nú orðið má telja venjuhelgað að heimilda til sölu ríkiseigna sé að jafnaði leitað í 7. gr. fjárlaga og eftir atvikum í fjárukalögum (áður 6. gr.). Með þessu er reynt að tryggja að hvorki sala á veigameiri eignum ríkisins né kaup, skipti eða leiga á slíkum eignum geti átt sér stað nema Alþingi samþykki viðskiptin fyrir fram. Liggi slík heimild ekki fyrir verður að semja um viðskiptin með fyrirvara um samþykki Alþingis. Þó slíkur fyrirvari sé ekki gerður í einstökum samningum breytir það engu um það að samningurinn er ekki bindandi fyrir ríkið nema Alþingi veiti samþykki sitt fyrir honum.

Heimildir

Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 100. mál, (vefur Alþingis).

Alþingistíðindi 2010-2011 A, þskj. 768, 139. löggjafarþing, 388. mál. „Lögfræðiálit um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta Icesave-samningana sem áritaðir voru 8. desember 2010“.

Alf Bohlin: Kommunala avgifter, 1984.

Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 1969.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1997, bls. 322-346.

Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“ Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, 1994, bls. 309-340.

Håkan Strömberg: Normgivningsmakten. Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949.

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret, 2. bindi, 3. útg. 2004, bls. 53-78.

Jan Pedersen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 228-234.

Jónatan Þórmundsson: Fyrirlestrar í skattarétti, 1982.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Blume o.fl.: Retlig regulering, teknik og metode, 1990.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1544.

Hrd. 1986, bls. 706.

Hrd. 1987, bls. 1018.

Hrd. 1998, bls. 3460.

Hrd. 14. nóvember 1996 í málum nr. 25/1996.

Hrd. 14. nóvember 1996 í málum nr. 26/1996.

Hrd. 30. nóvember 2000 í máli nr. 159/2000.

ÁUA 1992:206.

ÁUA 1992:220.

ÁUA 1994:225.

41. gr.

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Tilurð

Þetta ákvæði er samhljóða 24. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 37. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Ákvæðið svarar til lokaákvæðis 52. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Áhrif Alþingis á ráðstöfun þeirra tekna sem ríkið aflar – fjárveitingavaldið – eru tryggð með 41. gr. stjkskr. Hún er byggð á þeirri meginreglu að Alþingi taki fyrirfram ákvörðun um fjárveitingar á fjárlögum eða fjáraukalögum. Þetta er nú eina ákvæðið sem gerir ráð fyrir fjáraukalögum, en heimild til að setja slík lög var áður í 2. mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Sú málsgrein var hins vegar felld brott með 12. gr. stjkskl. nr. 56/1991 í tengslum við afnám deildaskiptingar Alþingis.

Ólafur Jóhannesson taldi að ætlan stjórnarskrárgjafans hefði „ugglaust verið sú, að heimildar til fjárveitingar væri aflað fyrirfram hverju sinni, annaðhvort í fjárlögum eða fjáraukalögum“ (Stjórnskipun Íslands, bls. 313). Það er og sú skýring er leiðir af orðanna hljóðan og þeim sjónarmiðum sem liggja fjárstjórnarvaldi Alþingis almennt til grundvallar. Í framkvæmd hefur þó raunin orðið önnur og verulega vikið frá þessari meginreglu. Fjáraukalög eru jafnan samþykkt eftir á og eru að jafnaði lögð fram í tveimur frumvörpum, eitt á haustþingi og annað á vorþingi til uppgjors á næstliðnu fjárhagsári. Ólafur nefndi framlagningu þeirra af hálfu ríkisstjórnarinnar „skýrslugjöf um fjárgreiðslur úr ríkissjóði“ og samþykkt þeirra af hálfu Alþingis „syndakvittun ríkisstjórninni til handa.“ (Stjórnskipun Íslands, bls. 313).

Með því að reglunni um fyrirfram veittar fjárheimildir var ekki fylgt og ákvæði stjórnarskrárinnar höfðu ekki sjálf að geyma viðmið um í hvaða tilvikum eða að hvaða marki frávik væru heimil, var það undir löggjafanum komið að draga þessi mörk. Meðan samræmdra reglna um þetta naut ekki við varð tilhneigingin sú að leita í fjáraukalögum eftir ýmsum fyrirsjáanlegum útgjaldaheimildum sem með réttu hefði átt að gera ráð fyrir í fjárlögum. Þannig var í reynd vikist hjá því að fjalla um allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum og málum frestað og þau tekin upp í fjáraukalögum. Um leið dró það mjög úr möguleikum Alþingis á að veita stjórnvöldum virkt aðhald, nýta fjárlögin sem hagstjórnartæki og hafa raunveruleg áhrif á fjárstjórn ríkisins.

Með lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, var leitast við að gera ákveðnar breytingar á framkvæmd fjárlaga að þessu leyti. Um markmið þeirra sagði í frumvarpi því, er varð að þessum lögum, að með því væri reynt að skýra þær aðstæður sem upp kynnu að koma og réttlæta frávik frá fyrirfram veittum fjárheimildum og tryggja þannig virkt aðhald með framkvæmdarvaldinu og ráðstöfun þess á fjármunum ríkissjóðs. Þannig væri gert ráð fyrir að settur yrði lagarammi um heimildir framkvæmdarvaldsins með hliðsjón af þeirri takmörkun sem fælist í stjórnarskránni.

Í fjárreiðulögum var leitast við að ná þessu marki með því að marka skýra stefnu um efni og hlutverk fjárlaga og fjárukalaga auk lokafjárlaga sem fela jafnframt í sér staðfestingu ríkisreiknings, sbr. um 43. gr. stjkskr. hér á eftir. Í samræmi við 41. gr. stjkskr. gera fjárreiðulögin ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum, sbr. 21. gr. þeirra. Í fjárukalögum innan fjárhagsárs skal þá „ef þörf krefur“ leitað eftir þeim fjárheimildum sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga, s.s. vegna ófyrirséðra atvika, kjarasamninga eða nýrrar löggjafar, sbr. 43. og 44. gr. laganna. Aðrar ráðstafanir skulu koma til umfjöllunar við uppgjör í síðari fjárukalögum, hinum svonefndu lokafjárlögum, sbr. 45. gr., eða við undirbúning og afgreiðslu næstu fjárlaga. Ef greiðsla vegna ófyrirséðra atvika, sbr. 43. gr., þolir ekki bið, er fjármálaráðherra í samráði við hlutaðeigandi ráðherra jafnframt heimilt skv. 33. gr. laganna að inna greiðsluna af hendi, enda þótt heimild til hennar skorti í fjárlögum. Eftirfarandi heimildar skal þá leitað í frumvarpi til fjárukalaga en það ætti samkvæmt þessu að vera bundið við framangreind tilvik.

Það er undir Alþingi komið að kalla ráðherra eða ríkisstjórn til ábyrgðar, ef fjárstjórn hennar í umboði Alþingis er ekki í samræmi við þau viðmið sem að framan getur. Ef hins vegar forstöðumaður ríkisstofnunar gætir ekki að því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt getur það varðað hann áminningu, ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum skv. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Jafnvel getur verið um embættismissi að ræða, ef það gerist ítrekað eða vanræksla á þessum skyldum hans er stórfelld.

Annar þáttur sem haft getur veruleg áhrif á möguleika Alþingis til að hafa áhrif á útgjaldadreifingu hins opinbera og beita fjárlögum sem virku hagstjórnartæki, er sú tilhögun sem víða hefur fest rætur í íslenskri löggjöf og felst í að binda í lög framlög og útgjöld til ýmissa viðfangsefna, ýmist með eða án sérstakra tekjustofna. Með þessu móti er vegið að þeim áhrifum sem 41. gr. stjkskr. ætlar Alþingi að hafa með því að fjárveitingarvaldið er í raun fyrirfram bundið þegar að fjárlagagerðinni kemur. Ákvæði um lögmælt framlög kunna að vera réttlætanleg og jafnvel æskileg innan ákveðinna marka, en hafa þó almennt sætt þeim skerðingum eða breytingum sem markmið fjárlagafrumvarpsins gera hverju sinni kröfu til. Að öðrum kosti er grafið undan þeim áhrifum sem stjórnarskráin færir Alþingi með fjárstjórnarvaldi fjárlaga, tækis sem á að vera hægt að beita á virkan hátt við heildarhagstjórn þjóðarbúsins, til að gæta aðhalds í ríkisrekstri og ná jafnvægi í ríkisbúskap. Af þessum sökum er í 23. gr. fjárreiðulaga að finna ráðagerð um að ákvæðum í almennum lögum, sem mæla fyrir um markaða tekjustofna eða lögbundin framlög verði innan fjárhagsársins breytt með fjárlögum einum saman. Svo sem nánar verður vikið að í umfjöllun um 42. gr. stjórnarskrárinnar hér á eftir er efnisinntak fjárlaga þar þó markað

á þann veg, að því eru ákveðnar skorður settar hvaða ákvarðanir verða teknar með fjárlögum.

Heimildir

Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 121. löggjafarþing, 100. mál, (vefur Alþingis).

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 556, 113. löggjafarþing (fyrra þing), 312. mál, (vefur Alþingis).

Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“ Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, Reykjavík 1994, bls. 309-340.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, Reykjavík 1978, bls. 301-317.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, Kaupmannahöfn 1999, bls. 240-243.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

42. gr.

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.

Tilurð

Ákvæði um rétt Alþingis til að fá lagt fyrir sig frumvarp til fjárlaga hefur staðið í stjórnarskrá allt frá 1874, sbr. 25. gr. hennar sem aftur átti sér fyrirmynd í 1. mgr. 52. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Ákvæðinu var þó breytt með 8. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 16/1903. Samsvarandi ákvæði 38. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var breytt með 6. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 22/1934. Núgildandi 42. gr. var breytt með 12. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 56/1991 vegna afnáms deildaskiptinga Alþingis. Fyrir þá breytingu hafði fjárlagafrumvarpið þá sérstöðu að vera afgreitt við þrjár umræður í sameinuðu Alþingi. Áður en þinglausnir voru lagðar af með stjórnarskipunarlögunum 1991 var svo fyrir mælt í 22. gr. stjórnarskrárinnar að þingi mætti ekki slíta fyrr en fjárlög hefðu verið samþykkt. Með því að þingið situr nú í orði kveðnu allt árið (þ.e. er ekki slitið) á slíkt ákvæði ekki við lengur, auk þess sem venjur um störf þingsins tryggja að fjárlagafrumvarpið er venjulega afgreitt fyrir jól.

Skýring

Svo sem áður er fram komið er fyrri þáttur fjárstjórnarvaldsins fólgin í gerð og samþykkt áætlunar um tekjur og gjöld ríkisins skv. 1. mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessu ákvæði skal sú samþykkt gerð með lögum, en þessi lög eru frábrugðin öðrum lögum að því leyti að efni þeirra er bundið við þessa áætlunargerð og fjárheimildir, en gildistími þeirra við fjárhagsárið. Frá 1922 hefur það farið saman við almanaksárið.

Fjárlagafrumvarpið er eina frumvarpið sem Alþingi á stjórnarskrárvarinn rétt til að ríkisstjórnin standi því skil á. Það skal lagt fyrir Alþingi þegar er það er saman komið og er að jafnaði fyrsta þingskjalið sem dreift er til þingmanna í upphafi þings að hausti. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. stj. skr. skal reglulegt Alþingi koma saman 1. október ár hvert. Fjárlagafrumvarpið er því lagt fram að hausti og er að jafnaði afgreitt fyrir byrjun næsta árs áður en nýtt fjárhagsár hefst. Frumvarp til fjárlaga er eingöngu lagt fram í upphafi reglulegs þings, en ekki þegar Alþingi er stefnt saman af öðru tilefni, s.s. þegar þing kemur saman að loknum kosningum, sbr. 24. gr. stj. skr.

Skylda til að eiga frumkvæði að gerð og framlagningu fjárlagafrumvarpsins hvílir á ríkisstjórninni og með hliðsjón af verkaskiptingu innan hennar á fjármálaráðherra, sbr. 11. tölul. 5. gr. reglugerðar um Stjórnar-

ráð Íslands, nr. 177/2007. Undirbúningur að gerð fjárlaga næsta árs hefst að jafnaði í byrjun árs og er fyrsta kastið í höndum fjármálaráðuneytis sem undirbýr svonefnda fjárlagaramma (útgjaldaramma) í samstarfi við önnur ráðuneyti. Þegar ríkisstjórnin hefur fallist á tillögu fjármálaráðherra þar að lútandi taka ráðuneytin til við að skipta útgjöldum innan rammanna og forgangsraða verkefnum með það að markmiði að frumvarpið geti verið tilbúið að hausti. Nánari ákvæði um frumvarpið eru sett í III. kafla laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Eftir að deildaskipting Alþingis var aflögð árið 1991 er formleg meðferð fjárlagafrumvarpsins ekki lengur frábrugðin meðferð annarra lagafrumvarpa á Alþingi eftir að það hefur verið lagt fram. Ef til vill má þó færa að því rök að þinginu sé stjórnskipulega skylt að afgreiða fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefst en slík skylda eða afleiðingar þess að þetta misfarist kemur ekki fram í stjórnarskránni. Ótvíræð sérstaða fjárlaganna felst hins vegar í því að stjórnarskrárákvæðið bindur efni þeirra við tekju- og útgjaldaáætlun ríkissjóðs. Af þessu leiðir að umræða um fjárlagafrumvarp og meðferð fjárlaganefndar eru um margt frábrugðin hefðbundnum lagafrumvörpum.

Áætlanir og heimildir fjárlaga teljast ekki til réttarreglna og þær eru því ekki löggjafarmálefni í eðli sínu. Efnisinntak fjárlaga gerir jafnvel ekki kröfu til lagasetningar í sjálfu sér. Sú afmörkun sem í stjórnarskrárákvæðinu felst hefur því með hliðsjón af lögmætisreglunni ávallt verið skýrð svo að hún setji því ákveðin takmörk hvaða ákvarðanir verði teknar með fjárlögum (sjá einnig skýringar við 41. gr. stjkskr.). Þannig er það ekki aðeins sérstök meðferð sem ræður því að lögbundnum útgjöldum og tekjustofnum verður ekki breytt með fjárlögum eins og virðist hafa verið lagt til grundvallar lögfestingu áður nefndrar 23. gr. fjárreiðulaga. Hér ræður einnig miklu sá áskilnaður sem stjórnarskráin gerir um sérstakt efni fjárlaga. Af þeim áskilnaði leiðir að fjárlög geta almennt ekki ráðstafað því sem gera þarf með lögum og ákvæðum almennra laga verður ekki breytt með fjárlögum.

Heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 244-246.

Fjárlagavefurinn: hamar.stjr.is

43. gr.

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum.

Tilurð

Þetta ákvæði var tekið upp í stjórnarskrána með stjksl. nr. 100/1995 eftir að stjórnskipulegri stöðu Ríkisendurskoðunar hafði verið breytt og hún færð undan yfirstjórn fjármálaráðuneytis til Alþingis árið 1986 sem liður í stjórnarfarslegum umbótum. Þegar svo var komið þótti ekki lengur þörf á að Alþingi kysi sér sjálft sérstaka yfirskoðunarmenn ríkisreikninga, svo sem fyrra ákvæði hafði boðið allt frá 1874. Það ákvæði átti fyrirmynd sína í 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Annar af tveimur meginþáttum fjárstjórnarvaldsins felst í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins eftir nánari fyrirmælum í lögum. Gildandi fyrirmæli er að finna í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun.

Áður átti Alþingi stjórnarskrárvarinn rétt til að ríkisstjórnin stæði því skil á ríkisreikningi fyrir hvert fjárhagsár í formi lagafrumvarps, sbr. 5. másl. 43. gr. stjkskr. Eftir að skylda til þess var numin úr stjórnarskrá með 1. gr. stjksl. nr. 100/1995 verður ekki ráðið af stjórnlögum að Alþingi gangi með formlegum hætti úr skugga um að framkvæmd fjárlaga hafi verið með löglegum hætti. Samkvæmt lögskýringagögnum var þessi breyting þáttur í breytingum á reikningsskilum ríkissjóðs á þá leið að í stað frumvarps til laga um samþykkt ríkisreiknings yrði lagt fram frumvarp til fjárlagalaaga ásamt ríkisreikningi og fæli samþykkt frumvarpsins jafnframt í sér samþykkt reikningsins.

Með 45. gr. fjárreiðulaga var þessari ráðagerð hrint í framkvæmd og eru umrædd fjárlagalaaga nefnd „lokafjálög“ í greininni. Upp frá þessu hefur ekki verið flutt sérstakt lagafrumvarp um samþykkt ríkisreiknings og felst staðfesting á reikningnum í samþykkt þessa frumvarps. Samkvæmt 7. gr. fjárreiðulaga er áskilið að endurskoðaður ríkisreikningur næstliðins reikningsárs sé lagður fyrir Alþingi innan tveggja vikna frá því er þing kemur saman að hausti, en I. kafli laganna er helgaður reglum um efni hans og uppbyggingu.

Eftir að Alþingi hefur staðfest ríkisreikninginn, nú með setningu lokafjálaga, verður væntanlega að líta svo á að með því sé ríkisstjórnin leyst undan ábyrgð sinni á framkvæmd viðkomandi fjárlaga. Þetta hefur þar af leiðandi þýðingu um ábyrgð ráðherra vegna framkvæmdar fjárlaga. Á

hinn bóginn leysir það ekki embættismenn undan ábyrgð, t.d. skv. 38. gr. laga nr. 70/1996 um ríkisstarfsmenn (sjá skýringar við 41. gr. stjskr.).

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, endurskoðar sú stofnun ríkisreikninginn og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Þar kemur og fram að Ríkisendurskoðun er starfrækt á vegum Alþingis.

Heimildir

Alþingistíðindi 1995 B, framsaga með þskj. 2, 119. löggjafarþing, 2. mál,..

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 247-250.

44. gr.

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

Tilurð

Í 27. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sagði að ekkert lagafrumvarp mætti samþykkja til fullnaðar fyrr en það hefði verið rætt þrisvar sinnum í hvorri þingdeildinni um sig. Ákvæðið svarar til 55. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Í 28. gr. stj. skr. var síðan kveðið nánar á um málsmeðferð í þingdeildum. Þegar lagafrumvarp var samþykkt í annarri hvorri þingdeild skyldi það lagt fyrir hina deildina svo það yrði samþykkt. Ef gerðar væru breytingar færi frumvarpið aftur til fyrri þingdeildar. Ef enn á ný væru gerðar breytingar færi það að nýju til hinnar deildarinnar. Ef deildunum gengi enn eigi saman þá gengju þær báðar saman í eina málstofu og væri málinu lokið með einni umræðu í sameinuðu Alþingi. Þegar Alþingi skipaði eina málstofu þyrfti meira en helmingur þingmanna úr hvorri þingdeild að vera á fundi og eiga þátt í atkvæðagreiðslu til þess að fullnaðarsamþykkt yrði lögð á mál. Atkvæðafjöldi réði úrslitum um einstök málsatriði. Lagafrumvörp, önnur en fjárlög og fjáráukalög, næðu eigi fullnaðarsamþykki nema tveir þriðjungur greiddra atkvæða væru með þeim. Þessi skipan mála hélst með 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar 1920.

Upphaflega sagði í 44. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944 að ekkert lagafrumvarp, að fjárlögum og fjáráukalögum undanskildum, mætti samþykkja fyrr en það hefði verið rætt þrisvar sinnum í hvorri deild. Í ákvæði 45. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944 var upphaflega ákvæði sem var að stofni til sambærilegt við ákvæði 28. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874. Ákvæði 44. gr. var fært í núverandi horf með 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 þegar deildarskipting Alþingis var afnumin og á sama tíma var ákvæði 45. gr. afnumið.

Skýring

Samkvæmt 44. gr. stj. skr. er það skilyrði að frumvarp til laga hafi verið rætt við þrjár umræður áður en það er samþykkt. Ef þessu skilyrði er ekki fullnægt þá hefur lagaákvæði ekki verið sett með stjórnskipulega réttum hætti og hefur af þeim sökum ekki lagagildi, sbr. hrd. 1950, bls. 175 og hrd. 1997, bls. 86, 106 og 166. Ákvæði 44. gr. stj. skr. hefur ekki að geyma nánari fyrirmæli um hvernig umræðum um lagafrumvörp sem og önnur þingmál skuli háttað. Slík fyrirmæli er hins vegar að finna í almennum lögum, sbr. nú 36. til 43. gr. laganr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Í þingskaparlögum er kveðið nánar á um form frumvarpa og meðferð þeirra á Alþingi, þ. á m. fresti og aðkomu nefnda. Þegar greitt er atkvæði um frumvarp þarf þingfundur að vera ályktunarbær, þ.e.

meira en helmingur þingmanna þarf að vera á fundi og taka þátt í atkvæðagreiðslu, sbr. 53. gr. stjkskr. Talið hefur verið að gerbreytingar sem gerðar eru á frumvarpi á síðari stigum málsmeðferðar, t.d. við þriðju umræðu þess yrðu taldar óheimilar. Þá væri um nýtt lagafrumvarp að ræða og hinum tilskilda umræðufjölda ekki náð. Forseta þingsins beri að vísa slíkum gjörbreytingartillögum á frumvarpi á síðari stigum frá.

Frumvörp til stjórnarskipunarlaga eru borin upp sem frumvörp til laga, sbr. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrár. Náí þau samþykki ber að rjúfa þing og leggja frumvarpið fyrir Alþingi að nýju þar sem það fær að nýju venjulega meðferð lagafrumvarps samkvæmt 44. gr. stjkskr. Samkvæmt 42. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis skulu lagafrumvörp sem fela í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana vísað til sérnefndar. Í fyrirsögn skuli það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Ef frumvarpið hefur ekki þá fyrirsögn ber forseta að vísa því frá. Breytingartillögu sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Ef hún er gerð við annað frumvarp ber forseta að vísa henni frá. Í 43. gr. laga nr. 55/1991 kemur fram að lagafrumvarp sem hefur verið fellt má eigi bera upp aftur á sama þingi.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 36.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 560-563.

Gunnar G. Schram: Dómar í stjórnarskipunarrétti, 1991, bls. 72-73.

Gunnar G. Schram: Stjórnarskipunarréttur, 1999, bls. 300-302.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnarskipun Íslands, 1978, bls. 290-294.

Dómar o.fl.

Hrd. 1950, bls. 175.

Hrd. 1952, bls. 434.

Hrd. 1953, bls. 148.

Hrd. 1954, bls. 76.

Hrd. 1958, bls. 767.

Hrd. 1974, bls. 219.

Hrd. 1980, bls. 1732.

Hrd. 1997, bls. 86, 106 og 166.

45. gr.

Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðarmótum.

Tilurð

Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, en ákvæði 45. gr. mæltu áður fyrir um meðferð þingmála í þingdeildum og sameinuðu Alþingi. Fyrri stjórnarskrár Íslands höfðu þannig ekki að geyma ákvæði um hvenær kosningar skyldu haldnar og viðmið fyrir lengd kjörtímabils heldur eingöngu ákvæði um kjörtímabil þingmanna.

Skýring

Með ákvæðinu er sett sú regla að reglulegar kosningar til Alþingis megi ekki dragast fram yfir lok kjörtímabils. Jafnframt er lok kjörtímabils skilgreint í ákvæðinu. Var það gert til að forðast framvegis deilur um það atriði. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags, sbr. 24. gr. stj.skr. Með setningu ákvæðisins var gengið út frá því að kjördagur yrði framvegis annaðhvort við lok kjörtímabils eða ákveðinn með þingrofi. Ákvæði 45. gr. stj.skr. er áréttað í 20. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Samkvæmt 21. gr. laganna skal forseti Íslands ákveða kjördag ef Alþingi er rofið.

Um lengd kjörtímabils er fjallað í 1. mgr. 31. gr. stj.skr. Samkvæmt ákvæðinu eru þingmenn kosnir til fjögurra ára. Viss atvik geta þó valdið því að kjörtímabil einstakra þingmanna eða þeirra allra verði styttri. Þingmaður getur andast. Hann getur afsalað sér þingmennsku eða misst kjörgengi samkvæmt úrskurði Alþingis, sbr. 46. og 50. gr. stj.skr. Þá er í 24. gr. stj.skr. kveðið á um þingrof en það nær til allra þingmanna. Sem fyrr greinir halda þingmenn umboði sínu til kjördags.

Eitt dæmi er um að Alþingi hafi frestað kosningum og þannig lengt kjörtímabil þingmanna. Þetta var gert 15. maí 1941 með vísan til þess að landið væri hernumið svo og ákveðinna annarra atvika og aðstæðna vegna heimstyrjaldarinnar. Frestun kosninganna var umdeild en dómstólar hafa þó aldrei komist að þeirri niðurstöðu að lög sem sett voru á Alþingi eftir að kjörtímabil þingmanna samkvæmt ákvæðum þágildandi stjórnarskrár rann út, brytu í bága við stjórnarskrána og yrðu því ekki lögð til grundvallar.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 638 og 639, bls. 3459-3460.

Bjarni Benediktsson: „Stjórnskipulegur neyðaréttur.“ Sérprentun úr Tímariti lögfræðinga, 1959.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 116-118.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 192-194.

46. gr.

Alþingi sker sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Tilurð

Í 29. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sagði að Alþingi skæri sjálfst úr, hvort þingmenn þess væru löglega kosnir. Ákvæðið svarar til 58. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Með stjórnskipunarlögum frá 1915 var bætt við ákvæði um að Alþingi skæri einnig úr um hvort þingmaður hefði misst kjörgengi sitt. Ákvæðið hefur haldist óbreytt upp frá því.

Skýring

Með ákvæði 46. gr. stj.skr. er Alþingi fengið endanlegt úrskurðarvald um kjörgengi og kosningu þingmanna. Ákvæðið hefur verið skilið þannig að Alþingi úrskurði um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega boðnir fram og rétt kjörnir. Þessi skilningur er áréttaður í 36. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Ákvæðinu var upphaflega ætlað að styrkja sjálfræði þjóðþingsins gagnvart konungi en á síðari tímum hefur einnig verið á það bent að með þessu fyrirkomulagi sé dómstólum ekki blandað í pólitísk ágreiningsefni. Í öðrum ríkjum er dómstólum eða stjórnskipunardómstólum víða falið þetta úrskurðarvald, einkum með þeim rökum að dómstólar eigi hér sem endranær að kanna hvort farið hafi verið að lögum. Margvísleg álitaefni geta risið í tengslum við kjörgengi alþingismanna og lögmæti kosninga, t.d. um lögmæti framboðs og undirbúning kosninga, athafnir kjörstjórna, framkvæmd kosninga og talningu ágreiningsseðla. Í lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis er fjallað um meðferð þessara mála, þ.á m. kærurétt, fresti og meðferð kæru. Á fyrsta fundi þingsins eftir kosningu til Alþingis eru níu þingmenn kosnir í nefnd til þess að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Nefndin gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanna skuli talin gild, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1991. Við athugun þessa getur þingið einnig úrskurðað kosningu ógilda þótt hún hafi ekki verið kærð og einnig frestað að taka kosningu gilda til þess að fá skýrslur. Sama gildir um kosningu þingsmanns sem ekki er kominn eða kjörbréf hans þegar þingið er sett, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Smávægilegir ágallar ónýta ekki kosningu. Meginreglan er sú að ætla verði að gallar á framboði eða kosningu þingsmanns hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar, sbr. nánar 3. og 4. mgr. 120. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Ef Alþingi úrskurðar kosningu þingmanns ógilda eða hann missir kjör-
gengi missir hann þann rétt sem þingkosningin veitir honum, sbr. 50. gr.
stj. skr. Tekur varamaður hans þá sæti á Alþingi, sbr. 1. mgr. 122. gr. laga
nr. 55/2000. Ef misfellur varða lista í heild sinni fer um alla þingmenn
sem kosnir voru af listanum eins og annars um einstakan þingmann, sbr.
3. mgr. 120. gr. laganna. Ef kosning heils lista í kjördæmi er úrskurðuð
ógild þá skal öll kosningin endurtekin, sbr. 121. gr. laganna. Þingmenn
sem hafa verið kosnir af öðrum listum í kjördæminu missa umboð sitt
einnig. Fer fram kosning á ný í kjördæminu sem getur haft áhrif á jöfnun-
arsæti í öðrum kjördæmum.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 502-504 og 633-638.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 227-232.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 222-228.

47. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 með nokkrum breytingum. Í upphafi var gert ráð fyrir því að þingmenn ynnu eið að stjórnarskrá, í stjórnarskránni frá 1920 var gert ráð fyrir því að þingmenn ynnu eið eða drengskaparheit að stjórnarskrá og eftir stjórnarskrárbreytingu sem gerð var með stjksl. nr. 56/1991 vinnur þingmaður nú drengskaparheit að stjórnarskrá. Ákvæðið á rætur að rekja til 59. gr. stjórnarskrár Dana frá 1849.

Skýring

Þingmenn hafa frá 1874 þurft að heita því að virða stjórnarskrána þegar kosning hefur verið metin gild. Í upphafi var um að ræða eið að stjórnarskrá sem er heit trúaðra manna, en síðar var hægt að velja milli eiðs og drengskaparheits, sem menn gefa óháð trúarafstöðu. Frá árinu 1991 er einungis unnið drengskaparheit að stjórnarskránni.

Sá sem hlotið hefur kosningu á þing getur ekki haldið þingsæti sínu án þess að vinna heit að stjórnarskránni. Um langt skeið hafa þingmenn þó aðeins verið látnir vinna heit er þeir koma til þingsetu í fyrsta skipti. Sá sem einu sinni hefur unnið heit á Alþingi hefur því ekki þurft að gera það aftur þó hann sé nýkosinn eftir að hafa verið utan þings um nokkurt skeið. Talið hefur verið að embættismaður sem unnið hefur heit að stjórnarskrá, eins og honum er skylt að gera, sbr. 2. máls. 2. mgr. 20. gr. stjkskr., þurfi að vinna það heit að stjórnarskrá á ný taki hann við þingsetu.

Meðan þingmaður hefur ekki unnið heit að stjórnarskrá má hann ekki taka þátt í neinum þingstörfum nema rannsókn á gildi kosninga og kjörbréfa, sbr. 46. gr. stjkskr. og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Vinni þingmaður ekki heit innan hæfilegs frests yrði litið svo á að þingsætið væri orðið laust.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 249 og 253.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 111.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 242 og 427.

48. gr.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Tilurð

Ákvæði um að þingmenn séu einungis bundnir við sannfæringu sína hefur staðið efnislega óbreytt frá 1874. Ákvæði 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar 1874 svaraði til 1. mgr. 60. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1860. Með stjksl. nr. 56/1991 var 2. mgr. felld niður. Það ákvæði fjallaði um rétt embættismanna til að taka við þingmennsku og átti sér ekki hliðstæðu í dönskum stjórnslögum.

Skýring

Í ákvæðinu felst að kjósendur geta ekki sett þingmanni sínum neinar reglur um það hvaða afstöðu hann skuli taka í þingmálum, hvorki almennt né í einstökum málum. Kjósendur geta ekki svipt þingmann þingmennsku-umboði þótt hann bregðist á annan hátt við málum en hann hafði áður heitið eða ráðgert. Þá er þingmönnum heimilt að skipta um þingflokk hvenær sem er á kjörtímabili án þess að missa við það umboð sitt.

Þingmanni er ekki skylt að hlíta neinum fyrirmælum frá ríkisstjórn, enda er það hlutverk Alþingis að hafa eftirlit með ríkisstjórninni. Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 var staða Alþingis styrkt að þessu leyti. Í 24. gr. stjkskr. er kveðið á um að þingmenn haldi umboði sínu „til kjördags“ þrátt fyrir þingrof.

Þingmaður á ekki aðeins að vera óháður framkvæmdarvaldshöfum og kjósendum sínum heldur einnig kjördæmi og flokki. Þingmenn eru til að mynda ekki bundnir af fyrirmælum í samþykktum stjórn málaflókka eða fyrirmælum flokksfóringja. Ákvæðið byggist á þeim rökum að hver alþingismaður sé umboðsmaður þjóðarheildarinnar en ekki fulltrúi tiltekins kjördæmis eða ákveðins stjórn málaflökks. Í ákvæðinu er hefðbundnum kenningum um vestrænt fulltrúalýðræðu þannig fylgt þótt í raun kunni þingmenn að vera háðir kjósendum sínum, svo og flokksmönnum og flokksfóringjum, og geti vart vænst endurkosningar bregðist þeir trausti þeirra. Ákvæðið tryggir hins vegar þingmönnum öryggi í starfi og óskorðaðan sjálfsákvörðunarrétt að lögum.

Á þingmönnum hvílir sú skylda að leysa þingstörf af hendi og er hverjum þeirra skylt að lúta valdi forseta í hvívetna að því er lýtur að góðri reglu, sbr. 59. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Aðrar hlýðniskyldur eiga ekki við vegna ákvæðisins.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 187, 239-240, 242 og 250.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 112-113.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 179, 201, 237-239 og 340-341.

49. gr.

Meðan Alþingi er að störfum má ekki setja neinn alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða mál á móti honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var kveðið á um að meðan Alþingi stæði yfir mætti ekki taka neinn alþingismann fastan fyrir skuldir án samþykkis þeirrar deildar, er hann sæti í, né heldur setja hann í varðhald eða höfða mál á móti honum, nema hann væri staðinn að glæp. Jafnframt var mælt fyrir um að enginn alþingismaður yrði krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefði sagt í þinginu nema með leyfi Alþingis. Ákvæðinu var breytt í núverandi horf með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin. Um leið var felldur úr gildi sá hluti ákvæðisins sem laut að handtöku alþingismanna fyrir skuldir. Ákvæðið á rætur að rekja til 61. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Á grundvelli ákvæðisins njóta alþingismenn friðhelgi og víðtæks málfrelsis. Hver einn og einasti alþingismaður, þar á meðal varþingismaður, nýttur friðhelgi á grundvelli 1. mgr. ákvæðisins á meðan hann gegnir þingmennsku. Því hefur verið haldið fram að hið sama eigi við um ráðherra sem ekki eru alþingismenn og í því sambandi hefur verið vísað til þess að þeir eigi sæti á Alþingi og taki þátt í þingstörfum líkt og alþingismenn, sbr. 51. gr. stj. nr. Jafnframt hefur verið bent á að sennilega njóti alþingismaður friðhelgi samkvæmt ákvæðinu þrátt fyrir að hann hverfi af þingi um skeið vegna forfalla.

Friðhelgi alþingismanna varir á meðan Alþingi er að störfum og sé Alþingi frestað með samþykki þingsins munu þingmenn ekki njóta friðhelginnar meðan á frestuninni stendur. Ef Alþingi er hins vegar frestað án samþykkis þingsins hefur verið gengið út frá því að friðhelgin haldist.

Vernd ákvæðisins felst í fyrsta lagi í því að óheimilt er að setja alþingismann í gæsluvarðhald nema hann sé staðinn að glæp. Með glæp er átt við „meiriháttar refsivert ásetningsbrot, oftast gegn almennum hegningarlögum, sem sætir skilyrðislausri opinberri ákæru.“ Alþingi getur veitt leyfi til þess að alþingismaður sé settur í gæsluvarðhald.

Í annan stað er þingmönnum veitt vernd gegn málshöfðun. Málshöfðun-

arbannið á aðeins við um sakamál og nær ekki til einkamála. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1959, bls. 168 voru stjórnendur verslunarfyrirtækis, þar á meðal A, ákærðir fyrir verðlagsbrot og mál höfðað gegn þeim. A sat á Alþingi þegar málið var höfðað en samþykki þingdeildar var ekki fengið til málshöfðunar. Sakfelling A í héraði var ómerkt og málinu vísað frá dómi í Hæstarétti.

Alþingi getur veitt leyfi til þess að sakamál sé höfðað á hendur alþingismanni. Íslenskir fræðimenn hafa bent á að samþykki Alþingis gildi væntanlega aðeins fyrir yfirstandandi þing og sé mál ekki þegar höfðað þegar nýtt þing kemur saman þurfi nýtt leyfi. Efri deild Alþingis samþykkti málshöfðunarleyfi gegn þingmanni að ósk saksóknara í Hafskipsmálunum árið 1988 og mun það vera eina dæmið um veitingu slíks leyfis.

Ákvæði 2. mgr. fjallar um þinghelgi og felur í sér víðtækt málfrelsi þingmanns. Ákvæðið tekur til allra alþingismanna, þar á meðal varaþingmanna. Líklega yrði ákvæðinu beitt með löggjöfnun um ráðherra þar sem þeir taka þátt í þingstörfum sem alþingismenn. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1997, bls. 6, héldu bæjarstjórnarfulltrúar því fram að þeir ættu að njóta aukinnar réttarverndar samkvæmt meginreglum 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki var þó fallist á það í héraðsdómi sem var staðfestur í Hæstarétti.

Þinghelgin er ótímabundin og aðeins bundin við að ummæli hafi átt sér stað á þingi. Ákvæðið hefur verið skýrt á þann veg að það taki ekki aðeins til hefðbundinna þingræðna heldur til alls þess sem þingmaður leggur til þingmála á Alþingi, svo sem á þingfundi, þingnefndarfundi, munnlega eða skriflega. Ekki skiptir máli hver ummælin eru, hvort þau eru látin falla án tengsla við það mál sem er til umræðu eða hvaða lagaákvæði taka til þeirra. Hins vegar hefur ekki verið talið að ákvæðið nái til þess sem fram fer á þingflokksfundum og heldur ekki til einkaviðræðna þingmanna í þingsal. Þá bera alþingismenn ábyrgð á ummælum sínum utan þings samkvæmt almennum reglum.

Þinghelgin felst í því að alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings nema með leyfi Alþingis. Því er óheimilt að höfða meiðyrðamál, einka- eða opinbert mál, gegn þingmanni vegna ummæla hans á Alþingi. Ef slíkt mál er höfðað ber að vísa því frá. Ekki skiptir þá máli hvaða dómkröfur eru gerðar, það er hvort krafist er refsingar eða skaðabóta. Hins vegar hefur verið deilt um hvort heimilt sé að höfða mál án leyfis Alþingis til ómerkningar ummæla. Þótt óheimilt sé að höfða mál gegn þingmanni vegna ummæla sem hann lætur falla á Alþingi gilda almennar reglur um orðhefnd gagnvart ummælunum, sbr. 239. gr. hegningarlaga.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1991, bls. 73-74.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 159–160 og 167–170.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 153, 179, 229-237 og 246-247.

50. gr.

Nú glatar þingmaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin veitti honum.

Uppruni og skýring

Efnisregla 50. gr. hefur verið í stjórnarskrá frá upphafi, sbr. 33. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem átti sér fyrirmynd í 1. mgr. 62. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þingmenn eru kjörnir til fjögurra ára samkvæmt 31. gr. stjkskr. Viss atvik geta valdið því að kjörtími einstakra þingmanna eða þeirra allra verði styttri, þ.e. andlát, afsal þingmennsku, þingrof og svo missir kjörgengis. Ákvæðið tekur til þeirrar aðstöðu þegar þingmaður glatar kjörgengi eftir kjördag. Kosningu manns sem ekki hefur notið kjörgengis við kjördag ber hins vegar að úrskurða ógilda samkvæmt 46. gr. stjkskr. og tekur hann því ekki við þingmennsku. Alþingi úrskurðar um hvort þingmaður hafi misst kjörgengi samkvæmt 46. gr. stjkskr. Um kjörgengi vísast til skýringa við 34. gr. stjkskr.

Helstu heimildir og dómar

Sjá skýringar við 34. og 46. gr. stjkskr.

51. gr.

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

Tilurð

Ákvæðið tók á sig þessa mynd árið 1920 í framhaldi af fjölgun ráðherra úr einum í þrjá. Í stjórnarskránni frá 1874 var kveðið á um samsvarandi rétt landshöfðingja, en breyting hafði verið gerð á ákvæðinu með stj. nr. 16/1903 þar sem ráðherra Íslands var fenginn þessi réttur. Ákvæðið á rætur að rekja til 63. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Ráðherrar eru einu embættismennirnir sem eiga sæti á Alþingi stöðu sinni samkvæmt. Fyrir tíma þingræðis voru ráðherrar (og landshöfðingi á Íslandi) umboðsmenn konungs sem hafði frumkvæðisrétt að frumvörpum og öðrum þingmálum til jafns við þingið. Ráðherrar fluttu þannig frumvörp og önnur þingmál í hans nafni og tóku þátt í umræðum. Í ákvæðinu er því sérstaklega áréttað að ráðherrar séu ekki undanþegnir þingsköpum. Eftir tilkomu þingræðis hafa verið færð að því rök að eðlilegt sé að ráðherra eigi setu á Alþingi enda þurfi hann að geta fylgt málum ríkisstjórnarinnar eftir með frumvörpum og tillögum auk þess að veita upplýsingar, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum.

Samkvæmt ákvæðinu eiga ráðherrar rétt á að taka þátt í umræðum eins oft og þeir vilja svo fremi þeir gæti þingskapa. Ráðherrar eru því ekki undanþegnir valdi forseta Alþingis í samræmi við lög nr. 55/1991 um þingskóp Alþingis. Þeim er hins vegar heimilt að tala eins oft og þeir vilja enda þykir nauðsynlegt að þeir geti varist og gefið skýringar eins oft og þeir telja þörf á. Ráðherrar eiga þó aðeins atkvæðisrétt ef þeir eru jafnframt alþingismenn.

Ráðherrar eiga ekki aðeins rétt til að sitja á Alþingi heldur ber þeim jafnframt skylda til þess. Þeim ber því að sækja þingfundi að forfallalausum enda þótt þeir séu ekki þingmenn. Skylda ráðherra til þingsetu felur jafnframt í sér skyldu til að svara fyrirspurnum þingmanna, sbr. 54. gr. stj. skr.

Þrátt fyrir að ráðherrar eigi rétt á að sitja þingfundi eiga þeir ekki rétt til að vera á fundum þingnefnda. Ráðherrar mæta hins vegar á fundi nefnda til þess að veita upplýsingar.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 159–160 og 167–170.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 141, 151-153 og 161.

52. gr.

Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var þá mælt fyrir um að hvor þingdeild fyrir sig og eins hið sameinaða Alþingi kysi sjálft forseta sinn og varaforseta. Með stjórnarskránni 1920 var sá hluti ákvæðisins sem mælti fyrir um kosningu varaforseta felldur út. Deildaskipting Alþingis var afnumin 1991 með stj. nr. 50/1991 og var ákvæðinu breytt í samræmi við það og jafnframt mælt fyrir um að forseti stýrði störfum þingsins. Ákvæðið á rætur að rekja til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Samsvarandi ákvæði er að finna í 2. mgr. 35. gr. stjórnarskrár Dana frá 1953.

Skýring

Forseti Alþingis er kosinn í upphafi hvers þings ásamt varaforsetum. Aldursforseti þingsins, sá þingmaður sem hefur lengsta fasta þingsetu að baki, stendur fyrir kosningu forseta, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 (hér eftir þingskl.). Þegar forseti hefur verið kosinn gengst hann fyrir kosningu sex varaforseta, sbr. 2. mgr. 3. gr. þingskl. Kosningin fer fram eftir hlutfallskosningu (svokallaðri d'Hondt reglu), sbr. 68. gr. þingskl., þó þannig að fella skal niður hæstu hlutatölu þess lista sem þingflokkur forseta á aðild að, sbr. 5. mgr. 68. gr. þingskl. Með þessu er leitast við að tryggja að forsætisnefnd sé skipuð í samræmi við þingstyrk flokkanna. Varaforsetar starfa með forseta og saman mynda þeir forsætisnefnd þingsins. Forsætisnefndin skipuleggur þinghaldið og gerir starfsáætlun fyrir hvert þing, sbr. 1. og 2. mgr. 10. gr. þingskl. Hlutverk forsætisnefndar er jafnframt að fjalla um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir Alþingi heyra og hafa umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Enn fremur setur nefndin almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnsýslu. Þá fjallar hún um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ráða. Loks fer forsætisnefnd með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum, sbr. 5. og 6. mgr. 10. gr. þingskl.

Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess, sbr. 9. gr. þingskl. Þó sér skrifstofustjóri um daglegan rekstur þingsins. Skrifstofustjóri er ráðinn af forsætisnefnd til sex ára í senn og hann stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þingsins, hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta, sbr. 1. mgr. 11. gr. þingskl. Forseti tekur við öllum erindum til Alþingis og annast afgreiðslu þeirra mála sem eiga að fara frá þinginu, sbr. 2. mgr. 8. gr. þingskl.

Forseti boðar þingfundi og ákveður dagskrá þeirra. Honum ber þó að hafa reglulega samráð við formenn þingflokka um skipulag þingstarfa og leggja fyrir þá til umfjöllunar starfsáætlun þingsins og áætlanir um þingstörf hverrar viku, sbr. 1. mgr. 72. gr. þingskl. Jafnframt ber forseta að hafa samráð við formenn þingflokka um fyrirkomulag umræðna um mikilvæg mál ef ætla má að umræður verði miklar, sbr. 2. mgr. 72. gr. þingskl. Þá skal forseti sjá til þess að þingflokkum og einstökum þingmönnum sé búin viðunandi starfsaðstaða með tilliti til húsnæðis, tækja og þjónustu, sbr. 3. mgr. 72. gr. þingskl.

Forseti stjórnar fundum Alþingis, hann stjórnar umræðum og sér um að allt fari fram með góðri reglu, sbr. 1. mgr. 8. gr. þingskl. Þingmönnum ber að lúta valdi forseta og ef almenn óregla kemur upp ber forseta að gera hlé á fundinum um stundarsakir eða slíta honum, sbr. 59. gr. þingskl. Á þingfundi skýrir forseti frá erindum sem send eru Alþingi og þingskjölum sem lögð eru fram meðan á þingfundi stendur, sbr. 2. mgr. 8. gr. þingskl. Komi upp ágreiningur um skilning á þingsköpum er það forseti sem sker úr um hann.

Forseti hefur jafnframt umsjón með starfi þingnefnda og getur sett almennar reglur um fundarsköp nefndanna og starfsaðstöðu að höfðu samráði við formenn nefnda og þingflokka, sbr. 5. mgr. 8. gr. þingskl. Jafnframt ákveður forseti, í samráði við formenn fastanefnda, starfsáætlun þeirra og starfshætti að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um þá í þingsköpum, sbr. 1. mgr. 18. gr. þingskl. Þá gerir forseti áætlun um afgreiðslu mála úr nefndum í samráði við formenn þeirra þannig að mögulegt sé að skipa málum niður á dagskrá þingsins í hagkvæmri tímaröð og dreifa þeim sem jafnast á þingtímann, sbr. 2. mgr. 18. gr. þingskl.

Á þingfundum hefur forseti Alþingis sömu réttindi og skyldur og þingmenn almennt en vilji hann taka þátt í umræðum vikur hann á þingmannabekk en einhver varaforseta tekur forsetasæti á meðan, sbr. 4. mgr. 8. gr. þingskl.

Forseti Alþingis er einn handhafa forsetavalds samkvæmt 8. gr. stjkskr.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 271–274.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115–116.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 186 og 256.

53. gr.

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var mælt fyrir um að hvorug þingdeildin mætti gera ályktun um neitt, nema að minnsta kosti tveir þriðjungar þingmanna væru á fundi og greiddu þar atkvæði. Ákvæðið á rætur að rekja til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en í því var krafa um að helmingur þingmanna væri á fundi og tæki þátt í atkvæðagreiðslu. Breyting var gerð á ákvæðinu með stj. nr. 16/1903 þar sem kveðið var á um að helmingur þingmanna í hvorri deild yrði að vera á fundi til þess að Alþingi gæti samþykkt mál. Þá var ákvæðinu breytt með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Af ákvæðinu verður ráðið að þingfundur sé aðeins ályktunarbær ef meira en helmingur þingmanna er á fundi og tekur þátt í atkvæðagreiðslu. Á Alþingi eiga sæti 63 þingmenn, sbr. 1. mgr. 31. gr. stj. nr. Af ákvæðinu leiðir að 32 þingmenn hið fæsta þurfa að vera á fundi til að hann sé ályktunarbær. Þrátt fyrir að þingmaður, sem er á fundi, greiði ekki atkvæði við nafnakall eða við atkvæðagreiðslu með rafeindabúnaði telst hann hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslunni, sbr. 1. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, enda er hverjum þingmanni á grundvelli 3. mgr. sömu greinar skylt að taka þátt í atkvæðagreiðslunni.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 277.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116.

54. gr.

Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.

Tilurð

Ákvæðið svarar til 37. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem fjallaði um rétt alþingismanna til að bera upp opinber málefni og biðja um þau skýrslu. Það ákvæði svaraði 66. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849, þó með þeim mun að ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar vísaði aðeins til skýrslu en ekki „skýrslu ráðherra“. Gerðar voru þær breytingar á ákvæðinu með stjórnarskránni 1920 að tekið var fram að um væri að ræða „skýrslu ráðherra“. Ákvæðinu var breytt 1991 með stjksl. nr. 56/1991 og í núverandi horf.

Skýring

Óljóst er að hvaða marki stjórnarskrárákvæðið felur í sér skyldu ráðherra til að svara fyrirspurnum þingmanna, veita upplýsingar og leggja fram skýrslur. Ljóst er að vanræksla í þessu efni kann að varða ráðherra pólitískri ábyrgð. Þá er hugsanlegt að vanræksla kunni að verða heimfærð til b-liðar 9. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, þar sem segir að það varði ráðherra ábyrgð ef hann lætur nokkuð ógert „sem heimtað er í lögum“ eða verður þess valdur að slík framkvæmd ferst fyrir. Um ákvæði þingskaparlaga er rætt hér á eftir.

Ef gengið er út frá skyldu ráðherra til að svara fyrirspurnunum, o.s.frv., er einnig vafamál hversu langt sú skylda nær, þ.e. hvenær um er að ræða „opinbert málefni“ sem þingmaður á rétt að ráðherra upplýsi. Til dæmis hefur verið talið að réttur alþingismanna samkvæmt greininni næði ekki til upplýsinga um ríkishlutafélög sem ekki væru opinberar. Hér kann einnig að vera litið til ákvæða upplýsingalaga á hverjum tíma um takmörkun á upplýsingarétti almennings. Þá kunna reglur um þagnarskyldu að vera túlkaðar þannig að þær komi í veg fyrir að ráðherra afhendi Alþingi upplýsingar, a.m.k. að óbreyttum lögum sem gera ekki ráð fyrir að afhenda megi Alþingi upplýsingar í trúnaði. Um þetta atriði verður að öðru leyti að vísa til heimilda.

Ákvæði stjórnarskrárinnar er nánar útfært í þingskapalögum. Í lögnum er fjallað um undirbúnað og óundirbúnað fyrirspurnir en hvort tveggja er heimilt. Níu þingmenn geta óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Beiðni um skýrslu skal vera skrifleg og má henni fylgja stutt greinargerð. Beiðni skal beint til forseta og hún skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Á næsta fundi ber forseti það undir atkvæði umræðulaust

hvort beiðni skuli leyfð. Í framhaldi tilkynnir hann hlutaðeigandi ráðherra um skýrslubeiðni sem hefur verið leyfð, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp (þingskl.). Ráðherra sem fengið hefur beiðni um skýrslu skal ljúka gerð hennar innan 10 vikna og skal skýrslan þá prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi, sbr. 2. mgr. 46. gr. þingskl. Ef ráðherra eða skýrslubeiðendur óska þess skal skýrslan tekin til umræðu og gerir ráðherra þá grein fyrir henni, sbr. 3. mgr. 46. gr. þingskl.

Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði gerir hann það með fyrirspurn sem skal afhent forseta Alþingis. Fyrirspurnin skal vera skýr, um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á og ganga á út frá því að unnt sé að svara henni í stuttu máli. Þingmenn óska ýmist skriflegra eða munnlegra svara og ef farið er fram á skriflegt svar má stutt greinargerð fylgja fyrirspurninni, sbr. 1. mgr. 49. gr. þingskl. Ef alþingismaður hefur borið fram fyrirspurn ákveður forseti svo fljótt sem hann telur sér unnt hvort fyrirspurnin skuli leyfð eða ekki. Ef upp kemur vafi getur forseti borið málið umræðulaust undir atkvæði á þingfundi og skal það einnig gert ef forseti synjar fyrirspurn og fyrirspyrjandi óskar þess, sbr. 2. mgr. 49. gr. þingskl. Fyrirspurn skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi og ef hún er leyfð skal hún send ráðherra eða ráðherrum, sbr. 3. mgr. 49. gr. þingskl.

Forseti skal, á sérstökum þingfundi, taka á dagskrá fyrirspurnir sem útbýtt hefur verið í síðasta lagi þremur virkum dögum fyrir fundinn. Að jafnaði skal fyrirspurn þó ekki tekin á dagskrá síðar en átta virkum dögum eftir að henni var útbýtt, sbr. 4. mgr. 49. gr. þingskl. Fyrirspyrjandi eða framsögumaður fyrirspyrjenda mælir fyrir fyrirspurn og hlutaðeigandi ráðherra svarar síðan fyrirspurn. Öðrum þingmönnum er heimilt að gera einu sinni stutta athugasemd áður en fyrirspyrjandi og ráðherra tala í annað skipti, sbr. 5. mgr. 49. gr. þingskl.

Ef óskað er skriflegs svars við fyrirspurn sendir ráðherra forseta svarið að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Forseti sendir fyrirspyrjanda svarið og það skal jafnframt prentað út og útbýtt meðal þingmanna á fundi, sbr. 6. mgr. 49. gr. þingskl. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til þingskl. kemur fram að miða skuli við að skrifleg svör séu ekki lengri en svo að þau megi lesa á fimm til tíu mínútum. Þó sé vitaskuld um viðmiðunarreglu að ræða sem undantekningar geti orðið á. Jafnframt kemur fram að í tíð eldri laga hafi þótt brenna við að skrifleg svör væru svo löng og ítarleg að þau jöfnuðust á við skýrslur og slíkt sé í andstöðu við upprunalegan tilgang þessa fyrirkomulags.

Forseta er heimilt að leyfa þingmönnum að bera fram munnlegar fyrirspurnir til ráðherra án nokkurs fyrirvara, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Heimild þessi kom fyrst til með setningu núgildandi laga um þingsköp Alþingis og í athugasemdum með ákvæðinu kemur fram að þetta fyrirspurnarform tíðkist víða annars staðar í þjóðþingum, það þyki líflégt og hafi gefist vel. Forseti getur leyft slíkar óundirbúnar fyrirspurnir í allt að hálf tíma á fyrirfram ákveðnum þingfundum, að jafnaði tvisvar í hverri heilli starfsviku. Forsætisráðherra tilkynnir forseta, fyrir kl. 12 á hádegi undanfarandi föstudag, hvaða ráðherrar verði til svara á þingfundum í næstu viku og tilkynnir forseti þingmönnum um ákvörðun forsætisráðherra, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Þar sem um er að ræða óundirbúnar fyrirspurnir eru þær ekki prentaðar fyrirfram og ráðherra hefur ekki vitneskju um þær fyrr en á þingfundi.

Við umræður um fyrirspurnir má engar ályktanir gera, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Af fræðiskrifum má álykta að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurn sem leyfð hefur verið en ekki hafa verið ákveðin viðurlög við vanrækslu ráðherra á skyldum sínum í þessum efnum. Hins vegar hefur verið bent á að stundum getið það verið álitamál hversu ítarlegs og nákvæms svars sé hægt að krefjast af ráðherra. Þá sé hugsanlegt að fyrirspurn varði efni sem ráðherra telji sér ekki heimilt að ræða en í slíkum tilvikum hefði þingið ekki átt að leyfa fyrirspurnina.

Helstu heimildir

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf, 2009, bls. 27-28 o.áfr.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 265, 274 og 344.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116–117.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 271-272.

55. gr.

Eigi má Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmanni eða ráðherra flytji það.

Tilurð

Ákvæðið á rætur sínar í 38. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem svaraði til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæðinu var breytt í núverandi horf með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Alþingi tekur málefni aðeins til meðferðar ef það er flutt af einhverjum alþingismanni, ráðherra eða ríkisstjórn. Það á við um hvers kyns málefni, það er lagafrumvörp, þingsályktunartillögur, fyrirspurnir, skýrslur og önnur málefni. Af þessu leiðir að þinginu er ekki heimilt að taka mál til umræðu og ályktunar á þingfundi ef það er ekki gert að ósk eða tilmælum þingmanns eða ráðherra.

Komi fram erindi frá utanþingsmanni getur Alþingi aðeins tekið það til meðferðar ef einhver þingmanni eða ráðherra flytur það. Ef slík erindi eru ekki flutt af þar til bærum aðilum eru þau lögð fram á lestrarsal þingsins eða send þingnefnd ef það á við. Þessi regla sætir þó tilteknum frávikum á grundvelli 49. gr. stj. nr. Ef utanþingsmaður óskar eftir málshöfðunarleyfi vegna meiðandi ummæla á fundum þingsins eða ef saksóknari óskar eftir málshöfðunarleyfi, sbr. 1. og 2. mgr. 49. gr. stj. nr. lýsir forseti slíkri beiðni og ber undir atkvæði og þannig fær óskin efnislega meðferð á þingi. Áður var gengið út frá því, með vísan til forvera 55. gr. stj. nr., að beiðni um málshöfðunarleyfi yrði aðeins tekin til meðferðar ef hún væri flutt af þingdeildarmanni. Bent hefur verið á að sá skilningur sé mjög óeðlilegur og fái naumast staðist þegar utanþingsmenn eigi í hlut.

Eins og þegar hefur komið fram er frumkvæðisréttur ekki aðeins hjá þingmönnum því forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka, sbr. 25. gr. stj. nr. Frumkvæðisréttur er grundvöllur svo kallaðra stjórnarfrumvarpa sem borin eru upp í ríkisstjórn og ráðherra flytur í nafni forseta. Fyrir tíma þingræðis fór konungur með raunverulegt ákvörðunarvald á grundvelli þessarar heimildar sem var þó háð því að ráðherra flytti málið. Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 var ráðherrum fengin sjálfstæður réttur til framlagningar frumvarpa og annarra tillagna, sbr. 38. gr. stj. nr.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 274–276.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116–117.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 236, 258 og 289.

56. gr.

**Þyki Alþingi ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitt-
hvert mál getur það vísað því til ráðherra.**

Tilurð

Ákvæðið á rætur sínar í 39. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og sem svaraði efnislega til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Fyrir 1903 var hægt að vísa málum til landshöfðingja en með tilkomu embættis ráðherra Íslands árið 1903 var ákvæðinu breytt til samræmis við þá skipan. Ákvæðinu var aftur breytt þegar ráðherrum var fjölgað 1920. Þá var ákvæðinu síðast breytt með stjksl. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Afgreiðsla þingmáls getur farið á tvo vegu, annars vegar getur málið verið samþykkt eða það nær ekki samþykki. Hljóti mál ekki samþykki hefur það verið fellt, það dagað uppi eða afturkallað. Jafnframt getur Alþingi lokið máli án samþykkis með því að vísa því til ráðherra eða ríkisstjórnar í samræmi við ákvæði 56. gr. stjkskr. Ráðherra hefur rétt til þess að flytja frumvörp og aðrar tillögur og getur þannig brugðist við telji hann þörf til þess.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 285.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 117–118.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 266.

57. gr.

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem til er tekið í þingsköpum, krafist að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt, og sker þá þingfundur úr, hvort ræða skuli mál í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Tilurð og skýring

Ákvæðið svarar efnislega til 40. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem svaraði til 69. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Samkvæmt 57. gr. stjkskr. starfar Alþingi fyrir opnum dyrum, þ.e. þingfundir eru haldnir í heyranda hljóði. Samkvæmt 70. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis skipar forseti fyrir um hvernig mönnum skuli gefinn kostur á að vera við fundi þá er haldnir eru í heyrandi hljóði. Ráðherrum er heimilt að vera viðstaddir fundi Alþingis sem haldnir eru fyrir luktum dyrum samkvæmt 51. gr. stjkskr. Af ákvæðum 57. gr. stjkskr. má draga þá ályktun að á alþingismönnum hvíli ekki þagnaskylda um það sem þeir komast að í sínum störfum nema ákveðið hafi verið að þingfundur skuli haldinn fyrir luktum dyrum. Í stjórnarskránni eru engin sambærileg ákvæði um nefndarfundi. Í 24. gr. þingskaparlaga er hins vegar kveðið á um þagnarskyldu nefndarmanna utanríkismálanefndar um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á um.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 36-37.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 250 og 276.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 260.

58. gr.

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Tilurð

Ákvæðið svarar efnislega til 41. gr. stjórnarskrárinnar 1874, þó með breytingum sem leiddu af afnámi deildarskiptingar Alþingis með stjórnskipunarlögunum frá 1991. Ákvæðið á sér vissa samsvörun í 70. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Af 58. gr. stj. skr. leiðir að Alþingi ber að setja sér starfsreglur sem kallaðar eru þingsköp. Jafnframt leiðir af ákvæðinu að þessar starfsreglur skulu settar í formi laga en t.d. ekki með þingsályktun. Afleiðingin af því er sú að þingsköp skulu rædd við þrjár umræður, sbr. 44. gr. stj. skr. og hinn handhafi löggjafarvalds kemur að meðferð þeirra með staðfestingu, sbr. 26. gr. stj. skr. Þingskaparlög mega ekki fremur en önnur lög vera í andstöðu við stjórnarskrána, hvorki að setningarhætti né efni. Forseti þingsins skal sjá til þess að störf þingsins séu í samræmi við stjórnarskrána, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Talið hefur verið að þar sem þingsköp snúa fyrst og fremst að þingmönnum sjálfum sé ólíklegt að reyni á stjórnskipulegt gildi þeirra fyrir dómstólum en það er þó ekki óhugsandi.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 536-554 og 642 o.áfr.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 270-271.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 255-256.

V. kafli

59. gr.

Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 og hefur orðalag hennar einungis verið fært til nútímalegra horfs. Fyrirmynd greinarinnar er 74. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Samkvæmt greininni verður skipun dómsvaldsins ekki ákveðin nema með lögum, þ.e. settum lögum. Þótt þetta hugtak „skipun dómsvaldsins” sé óljóst tekur það væntanlega til þess hversu mörg dómstig skuli vera hér á landi, hverjir dómstólarnir skuli vera, hvort einn dómari eða fleiri skuli sitja í dómi og annarra slíkra meginatriða um dómstólaskipun og meðferð dómsmála. Þar af leiðandi geta stjórnvöld ekki tekið ákvarðanir um þessi atriði. Þá tryggir greinin um leið sjálfstæði dómstóla gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds. Hins vegar er ekki mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvernig skipun dómsvaldsins skuli háttað, t.d. hvorki að hér á landi skuli vera tvö dómstig né að Hæstiréttur Íslands sé æðsti dómstóll landsins. Í 8. gr. stjkskr. er reyndar svo fyrir mælt að forseti Hæstaréttar skuli fara með forsetavald í fjarveru eða forföllum forseta Íslands, ásamt forsætisráðherra og forseta Alþingis, og skv. 2. mgr. 34. gr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis. Af þessum ákvæðum má draga þá ályktun að samkvæmt stjórnarskránni skuli vera til dómstóll með þessu heiti og að hann skuli fara með æðsta dómsvald í landinu. Að öðru leyti hefur löggjafinn frjálssar hendur um það hvernig dómstólaskipun og meðferð dómsmála er fyrir komið. Nú er mælt fyrir um dómstólaskipun landsins í lögum nr. 15/1998 um dómstóla og um meðferð mála fyrir dómstólum í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og öðrum réttarfarslögum.

Helstu heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 276-277.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 287-288 og 527.

60. gr.

Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en orðalagi hennar hefur lítillega verið breytt. Fyrirmynd greinarinnar er 77. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 þar sem m.a. kemur fyrir orðalagið „Øvrighedsmyndighedens Grændser” sem var upphaflega þýtt „embættistakmörk yfirvaldanna”.

Skýring

Þrátt fyrir orðalagið hefur greinin verið skýrð svo að dómstólar eigi ekki aðeins úrskurðarvald um það hvort stjórnvöld hafi farið út fyrir valdmörk sín, heldur skeri þeir úr ágreiningi um lögmæti og jafnvel réttmæti hvers kyns stjórnvaldsákvarðana. Fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli hafa jafnframt verið túlkuð þannig að í þeim felist réttur til þess að bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla.

Þótt dómstólar geti fjallað um stjórnvaldsákvarðanir, að uppfylltum kröfum um aðild, kröfugerð og önnur slík réttarfarsatriði, er ekki þar með sagt að þeir geti endurskoðað alla þætti þeirra. Enginn vafi leikur á því að dómstólar eiga óskorað úrskurðarvald um það hvort form ákvörðunar samrýmist lögum og hvort rétt hafi verið staðið að töku ákvörðunar og undirbúningi hennar, þ. á m. hvort stjórnvald hafi verið bært að taka þá ákvörðun sem um er að ræða og hvort starfsmaður eða nefndarmaður hafi verið hæfur til þess að taka þátt í meðferð málsins innan stjórnsýslunnar. Dómstólar geta enn fremur leyst úr því hvort efni ákvörðunar sé lögmætt, þ. á m. hvort það stjórnvald, sem ákvörðun hefur tekið, hafi skýrt lög á réttan hátt. Þá ber dómendum að gæta að því hvort ákvörðun sé réttmæt í lagalegum skilningi, t.d. hvort lögmæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki henni. Þó er ljóst að úrskurðarvaldi dómenda eru takmörk sett, t.d. verða þeir að una efnislegu og sérfræðilegu mati þar til bærst stjórnvalds, svo framarlega sem að baki liggi lögmæt og málefnaleg sjónarmið. Samkvæmt framansögðu er dómstólum fengið úrskurðarvald um sum atriði er varða ákvarðanir stjórnvalda. Komist dómstólar að þeirri niðurstöðu að slík ákvörðun brjóti í bága við lög í rýmri merkingu geta þeir, að uppfylltum vissum skilyrðum, felld ákvörðunina úr gildi. Hins vegar hafa þeir takmarkaða heimild til þess að breyta ákvörðun eða taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem felld hefur verið úr gildi. Í niðurlagi 60. gr. er tekið fram

að það fresti ekki framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar þótt hún sé borin undir dómstóla.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 426-432.

Eiríkur Tómasson: „Takmarkanir á úrskurðarvaldi dómenda skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar“ Úlfjótur 1984, 4. tbl., bls. 182-217.

Eiríkur Tómasson: „Embættistakmörk yfirvalda“ Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 205-242.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum“ Úlfjótur, 2000, bls. 8-44, 62-66, 101-104.

Ragnhildur Helgadóttir: „Afstaða dómstóla til hlutverks síns við mat á stjórnskipulegu gildi laga: þróun síðustu ára“ Úlfjótur, 1. tbl., 55. árg., bls. 97 o.áfr.

Ragnhildur Helgadóttir: „Vald dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvörðanir“ Tímarit lögfræðinga, 55. árg. 2005, bls. 99-112.

61. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.

Tilurð

Greinin hefur staðið nánast óbreytt frá stjórnarskránni 1874 þótt stafsetning hafi verið færð til nútímans. Hún sótti fyrirmynd sína í 78. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Eina efnisbreytingin, sem gerð hefur verið á henni, var gerð með 26. gr. stjksl. nr. 56/1991 þar sem niðurlagsákvæðið um að dómara skyldu ekki missa neins í af launum sínum var einskorðað við hæstaréttardómara en það hafði tekið til allra dómara áður.

Skýring

Í upphafi greinarinnar kemur fram ein af grunnreglum réttarríkis, þ.e. að dómendur skuli einungis fara eftir lögnum í störfum sínum. Hér er átt við lög í víðtækri merkingu, þ.e. ekki aðeins sett lög, heldur hvers kyns réttarreglur, skráðar sem óskráðar. Þetta þýðir jafnframt að dómendur eru óbundnir af fyrirmælum löggjafans eða stjórnvalda um það hvernig þeir skuli dæma í einstökum dómsmálum.

Síðari hluta greinarinnar er ætlað að koma í veg fyrir að óbeinum þvingunarráðstöfunum verði beitt gagnvart dómendum eftir að þeir hafa verið skipaðir til starfa. Tilvísunin til dómenda, sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, á varla lengur við þar sem embættisdómarar fara ekki lengur með stjórnslu samhliða dómstörfum. Samkvæmt 61. gr. verður hæstaréttar- og héraðsdómurum ekki vikið úr embætti nema með dómi en þar er um að ræða undantekningu frá reglunni í 3. mgr. 20. gr. stjkskr. þar sem segir að forseti Íslands getið vikið þeim frá embætti er hann hefur veitt það. Þó hefur ákvæðið verið skýrt svo að forseti geti, með atbeina ráðherra, vikið dómara úr embætti um stundarsakir en ekki fyrir fullt og allt, sbr. H 1989, 1627.

Í 61. gr. er enn fremur svo fyrir mælt að dómara verði ekki heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra nema þegar svo stendur á að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þegar svo stendur á mætti þó því aðeins flytja dómara í annað embætti að skilyrðum 4. mgr. 20. gr. stjkskr.

yrði fullnægt. Samkvæmt framansögðu hefur verið litið svo á að embættisdómarar séu skipaðir í embætti sín til óákveðins tíma, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Samt sem áður verður dómari leystur frá embætti af veitingarvaldshafa þegar hann er orðinn 65 ára. Sé um að ræða hæstaréttardómara skal hann þó halda óbreyttum launum. Niðurlagsákvæði 61. gr. hefur þó verið skýrt á þann veg að allir dómarar verði að láta af störfum þegar þeir ná 70 ára aldri eins og aðrir embættismenn.

Helstu heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 277-281.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 288-291.

Jón Steinar Gunnlaugsson: „Dómstólar setja ekki lög“ Tímarit lögfræðinga, 49. árg. 1999, bls. 8-16.

Jón Steinar Gunnlaugsson: „Um valdmörk dómstóla“ Úlfjótur, 2. tbl., 2002, bls. 217- 225.

Ragnar Aðalsteinsson: „Einungis eftir lögunum“ Úlfjótur, 4. tbl., 53 árg. 2000, bls. 569 o.áfr.

Sigurður Líndal: „Stjórnskipulegt vald dómstólanna“ Tímarit lögfræðinga, 1993, bls. 106-116.

Sigurður Líndal: „Um lagasetningarvald dómstóla“ Tímarit lögfræðinga, 52. árg. 2002, bls. 101-128.

Sigurður Líndal: „Þáttur Hæstaréttar í réttarþróun á Íslandi“ Tímarit lögfræðinga, 45. árg. 1995, bls. 64-97.

VI. kafli

62. gr.

Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.

Breyta má þessu með lögum.

Tilurð

Ákvæði 62. gr. stjórnarskrárinnar er samhljóða 58. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Hefur ákvæði 1. mgr. staðið óbreytt frá 1874 með þeirri smávægilegu undantekningu að í 45. gr. þágildandi stjórnarskrár var kveðið á um að „hið opinbera“ skyldi styðja og vernda þjóðkirkjuna en nú er vísað til „ríkisvaldsins“ í þeim efnum. Ákvæðið svaraði til 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Ákvæði 2. mgr. um að breyta megi ákvæði 1. mgr. með lögum kom fyrst inn í stjórnarskrána árið 1915, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlag nr. 12/1915.

Skýring

1. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér að hinni evangelísku lútersku kirkju skuli veittur stuðningur og vernd íslenska ríkisins. Í stjórnarskránni er hins vegar ekki vikið nánar að því í hverju sú vernd og stuðningur skuli fólgin. Það er því undir hinum almenna löggjafa komið að kveða á um það. Í núgildandi löggjöf er þjóðkirkjunni veittur margvíslegur stuðningur, bæði fjárhagslegur og menningarlegur, sbr. t.d. lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lög nr. 32/1997, um helgidagafrið og lög nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

Við heildarendurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 var ákveðið að hrófla ekki við ákvæði 62. gr. Í greinargerð er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 var áréttað að það fyrirkomulag sem kveðið er á um í ákvæðinu hafi ekki verið talið brjóta gegn trúfrelsi svo lengi sem það skerði ekki rétt manna utan þjóðkirkju til þess að aðhyllast aðra trú, stofna trúfélög eða standa utan trúfélaga og þeim ekki mismunað af þeirri ástæðu. Er bent á að þessi sjónarmið hafi komið fram í tengslum við túlkun alþjóðasamninga um mannréttindi sem hafi að geyma ítarleg ákvæði um trúfrelsi og Ísland sé aðili að. Er í því sambandi sérstaklega bent á mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Í þessu sambandi má nefna dóm Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2007, mál nr. 109/2007, í máli Ásatrúarfélagsins gegn íslenska ríkinu. Þar var tekist á um hvort fjárframlög ríkisins til þjóðkirkjunnar umfram önnur trúfélög brytu í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í dómi Hæstaréttar segir meðal annars að vegna skyldna þjóðkirkjunnar í íslensku samfélagi og með vísan til 62. gr. stjórnarskrárinnar hafi löggjafinn ákveðið framlög til þjóðkirkjunnar úr ríkissjóði umfram önnur trúfélög. Þegar af þeirri ástæðu að verkefni Ásatrúarfélagsins og skyldur þess gagnvart samfélaginu yrðu ekki borin saman við lögboðin verkefni og skyldur þjóðkirkjunnar fælist ekki mismunun í þessu mati löggjafans og þar af leiðandi ekkert brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 2. mgr. 62. gr. kemur fram að breyta megi ákvæði 1. mgr. með lögum. Ákvæðið felur í sér undantekningu frá þeim almennu reglum sem gilda um breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar og kveðið er á um í 1. mgr. 79. gr. hennar. Í kjölfar samþykktar Alþingis á breytingu á 62. gr. stjórnarskrárinnar er því ekki nauðsynlegt að rjúfa Alþingi þá þegar, stofna til almennra kosninga og ræða frumvarpið að nýju. Breytingar á 62. gr. eru þó frábrugðnar almennum lagabreytingum að því leyti sem fram kemur í 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þar segir að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. skuli leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu, til samþykktar eða synjunar, og skuli atkvæðagreiðslan vera leynileg.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Hjalti Hugason: „Frá lúterskri kirkjuskipan til almenns trúmálaákvæðis – Hugsanleg endurskoðun á trúmálabálki stjórnarskrárinnar“ Úlfjótur, 2. tbl., 58. árg. 2005, bls. 567-577.

Páll Sigurðsson: „Réttarstaða íslensku þjóðkirkjunnar og kirkjueignir“ Lagabættir III, 1993, bls. 373-390.

Steingrímur Gautur Kristjánsson: „Kirkjan, trúfrelsið og jafnrétti trúfélaga“ Afmælisrit, Guðmundur Ingví Sigurðsson átræður 16. júní 2002, bls. 177-208.

Dómar o.fl.

Dómur Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2007, nr. 109/2007.

63. gr.

Allir eiga rétt á að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Tilurð

Fullt trúfrelsi var ekki tryggt með lögum á Íslandi fyrr en með gildistöku stjórnarskrárinnar frá 1874, sbr. 46. gr. hennar sem átti fyrirmynd sína í 81. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Áður höfðu þó ýmsar tilslakanir verið gerðar, t.d. hafði öllum trúfélögum verið veitt vernd gegn smáun með almennum hegningarlögum árið 1869. Ákvæði 46. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 voru tekin upp óbreytt í stjórnarskrána frá 1920 og 1944. Orðalagsbreytingar voru hins vegar gerðar við heildarendurskoðun mannréttindakaflans með stjksl. nr. 97/1995 og fékk 63. gr. þá á sig núverandi mynd.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að stjksl. nr. 97/1995 var tekið fram að ekki væri ætlast til að efnislegar breytingar yrðu á viðteknum skýringum ákvæðisins, aðeins væri um orðalagsbreytingar að ræða. Með breytingunum var m.a. stefnt að því að eyða þeim blæ í texta trúfrelsisákvæðanna að trúfrelsið væri eingöngu til að velja á milli þjóðkirkjunnar og annarra kristinna safnaða eða safnaða guðsdýrkenda. Því var lagt til að upphafsorðum áður gildandi 63. gr. um að landsmenn ættu rétt á að „þjóna guði með þeim hætti, sem bezt á við sannfæringu hvers eins“ yrði breytt. Í staðinn var gerð tillaga um almennara orðalag. Í þinglegri meðferð frumvarpsins voru gerðar frekari breytingar á ákvæðinu. Í nefndaráli stjórnarskrárnefndar var þess getið að fram hefðu komið ábendingar um að betur færi á því að nota orðið „allir“, í merkingunni allir sem löglega væru búsettir á landinu, í stað þess að nota orðið „landsmenn“ svo sem áður var gert. Með þessari breytingu taldi nefndin að allur vafi væri af tekinn um rétt útlendinga sem búsetu hefðu hér á landi til að stofna trúfélög.

Skýring

Trúfrelsið er verndað í 63. og 64. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa almennt litið svo á að í trúfrelsinu felist einkum eftirfarandi: Í fyrsta lagi rétturinn til að stofna trúfélög og iðka þau trúarbrögð sem hver og einn hefur sannfæringu fyrir. Að sama skapi sé engum gert skylt að tilheyra tilteknu trúfélagi eða iðka tiltekin trúarbrögð. Í öðru lagi að þau borgaralegu réttindi sem fólk nýtur séu ekki bundin við tiltekin trúarbrögð eða veru í trúfélagi. Í þriðja lagi að borgurunum sé ekki gert að greiða persónuleg gjöld til trúfélags sem þeir eiga ekki aðild að. Jafnframt

hefur verið talið að í trúfrelsi felist réttur foreldra til þess að ákveða að menntun og fræðsla barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir foreldranna.

Trúfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar standa í nánum tengslum við tján-ingarfrelsisákvæði 73. gr., félagafrelsisákvæði 74. gr. sem og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Trúfrelsisákvæði 63. gr. verndar bæði trúfélög og trúariðkun. Það leiðir af 63. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafanum er óheimilt að banna trúfélög, sbr. þó síðari málslið ákvæðisins sem vikið verður að hér á eftir. Þá verður mönnum ekki gert skylt að afla leyfis fyrir stofnun trúfélags.

Eins og rakið er hér að framan er með orðinu „allir“ tekinn af vafi um að ákvæðið gildi um alla þá sem löglega eru búsettir í landinu. Menn þurfa því ekki að vera íslenskir ríkisborgarar til þess að eiga rétt á að stofna trúfélag. Þá er ljóst að ákvæðið tekur ekki aðeins til kristinna trúfélaga heldur fellur hér undir hvers kyns trúariðkun. Félög sem stofnuð væru til þess að vinna gegn trúarbrögðum myndu hins vegar ekki teljast njóta verndar ákvæðisins.

Trúfélög njóta aðeins verndar að því leyti sem starfsemi þeirra snýr að trúnni, svo sem helgiðkun hvers konar, prestahald og bygging trúariðkunarhúsa. Hins vegar myndi t.d. sjúkrahúsrekstur og almennt félagslíf og skemmtanahald á vegum trúfélags falla utan ákvæðisins.

Þótt löggjafanum sé almennt óheimilt að banna trúfélög er þó sérstaklega tekið fram í 63. gr. að félagið megi ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu. Það er svo breytilegt eftir lögum og almennu siðferði í þjóðfélaginu hvað teljist gott siðferði eða allsherjarregla í skilningi ákvæðisins. Telja verður að trúfélög njóti ekki lakari verndar gegn afskiptum stjórnvalda en félögum er almennt veitt í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnvöld mættu því aðeins banna um sinn trúfélag sem bryti gegn 2. másl. 63. gr. og yrðu stjórnvöld að bera málið án tafar fyrir dómstóla.

Til þess að trúfélag teljist hafa „framið“ eitthvað í skilningi ákvæðisins þarf athæfið að vera raunverulega haft í frammi og þá í tengslum við starf félagsins. Ekki væri nægjanlegt að einstakir meðlimir trúfélags yrðu t.d. fundnir sekir um alvarlega glæpi ef athæfi þeirra stæði ekki í tengslum við starf trúfélagsins. Með orðinu „kenna“ er væntanlega vísað til þess sem raunverulega er haldið að félagsmönnum trúfélagsins. Ekki væri því nægjanlegt að í trúarriti myndu finnast kenningar eða fyrirmæli sem telja yrði andstæð allsherjarreglu eða almennu siðferði, ef þau væru ekki lifandi þáttur í boðun trúfélagsins.

Trúfrelsisákvæði 63. gr. stjórnarskrárinnar verndar ekki bara rétt manna til að stofna trúfélög heldur einnig til þess að vera ekki skyldaðir til að iðka tiltekna trú eða trúarathafnir.

Vilji trúfélög starfa á lögformlegum grundvelli, með ákveðnum réttindum og skyldum, geta þau leitað eftir því að fá opinbera skráningu. Um það efni gilda lög nr. 108/1999 um skráð trúfélög.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 77-78.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Trúfrelsi, skoðanafrelsi og jafnrétti í íslensku stjórnarskránni“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006, bls. 367-385.

Páll Sigurðsson: „Trúarbrögð og mannréttindi – Trúfrelsi og jafnræði trúfélaga á Íslandi“ Lagaskuggsjá – Greinar um lög og sögu, 2004, bls. 122-145.

64. gr.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri þegnskyldu.

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga. Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að.

Nú er maður utan trúfélaga og greiðir hann þá til Háskóla Íslands gjöld þau sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Breyta má þessu með lögum.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. 64. gr. svarar til 47. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 að því undanskildu að þar var rætt um almenna „félagsskyldu“ í stað „þegnskyldu“. Það ákvæði átti fyrirmynd sína í 84. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Með stjórnarskrárbreytingu árið 1915 voru innleidd ákvæðin um að enginn skyldi gjalda til annarrar guðsdýrkunar en þeirrar sem hann sjálfur aðhylltist og að menn utan trúfélaga greiddu gjöld til Háskóla Íslands, sbr. 18. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 12/1915. Það ákvæði átti fyrirmynd í dönsku stjórnarskránni, sbr. 82. gr. stjórnarskrárinnar 1849. Um leið var ákveðið að hinu síðastnefnda mætti breyta með lögum. Ekki fylgdu sérstakar skýringar með umræddum breytingum.

Við heildarendurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 bættist við ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. um að öllum sé frjálst að standa utan trúfélaga auk þess sem gerðar voru nokkrar orðalagsbreytingar, m.a. á þá leið að 1. mgr. vísaði til „þegnskyldu“ í stað félagsskyldu. Í athugasemdum við frumvarpið til stjórnarskipunarlaga verður ráðið að ekki hafi verið ætlunin að gera efnislegar breytingar á ákvæðinu heldur hafi verið litið svo á að orðalagið „almenn félagsskylda“ væri til þess fallið að valda misskilningi, en efnislega hafði ákvæðið frá upphafi vísað til þegnskyldu, t.d. skyldu til að sitja í kjörstjórn, gegna störfum meðdómsmanna og sinna öðrum sambærilegum almennum borgaraskyldum. Jafnframt var nefnt að í áður gildandi 3. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar væri áskilið að manni yrði ekki gert að greiða persónuleg gjöld til „annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist“. Tillaga að breyttu orðalagi miðaðist við að engum væri skylt að greiða persónuleg gjöld til trúfélags sem hann ætti ekki aðild að. Gjaldskyldan væri þannig tengd við aðild að trúfélagi, en ekki trúarlega skoðun manns. Varðandi sameiningu 3. og 4. mgr. 64. gr. í eina málsgrein sagði að það væri gert til að taka af öll tvímæli um að orðalagið „breyta má þessu með lögum“ skírskotaði aðeins til reglunnar um ráðstöfun gjalda manna utan trúfélaga en ekki efnisreglnanna í 1. og 2. mgr. Væri þetta ótvírætt í samræmi við upprunalegt markmið ákvæðanna þegar þeim var bætt í 64. gr. með stjksl. nr. 12/1915.

Í þinglegri meðferð frumvarps þess er varð að stj. nr. 97/1995 voru smávægilegar breytingar gerðar fyrir tilstuðlan stjórnarskrárnefndar. Í nefndaráliti hennar kemur fram að bent hafi verið á að orðið „þegn-skylda“ hafi annarlegan blæ. Niðurstaða nefndarinnar hafi orðið sú að nota orðalagið „almenn þegn-skylda“ en hér sé um það að ræða að menn geti ekki sakir trúarbragða sinna færst undan þeim skyldum sem eigi við um þau tilvik sem rakin séu í greinargerð með ákvæðinu, sbr. dæmin sem rakin eru hér að ofan.

Skýring

Ákvæði 64. gr. er hið síðara af trúfrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar. Með því er leitast við að tryggja að borgaraleg réttindi og skyldur manna verði ekki bundin við tiltekin trúarbrögð. Þótt ákvæðið taki fyrst og fremst til þeirra sem dveljast á Íslandi kæmi það t.d. einnig í veg fyrir að löggjafinn setti það sem skilyrði fyrir komu til landsins að viðkomandi aðhylltist tiltekin trúarbrögð.

Samkvæmt 1. mgr. 64. gr. er óheimilt að tengja borgaraleg réttindi eða skyldur við tiltekna trúarhópa. Ákvæðið stendur þannig í nánnum tengslum við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt ákvæðinu mætti t.d. ekki gera þá kröfu í lögum eða stjórnarframkvæmd að starfsmenn hins opinbera aðhylltust tiltekin trúarbrögð. Þó geta hér einstaka undantekningar átt við, svo sem um embættismenn þjóðkirkjunnar. Jafnframt væri óheimilt að setja slík trúarskilyrði fyrir erfðarétti eða rétti til að ganga í hjúskap, svo fleiri dæmi séu tínd til. Ákvæði 1. mgr. kveður einnig á um að menn geti ekki skorast undan almennri þegn-skyldu sakir trúarbragða sinna. Um þýðingu þessa vísast til þess sem áréttað var í greinargerð í frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 og rakið er hér að framan. Fræðimenn hafa talið að frá þessari höfuðreglu megi þó vafalaust gera einhverjar undantekningar í lögum og þá þegar um er að ræða almenna þegn-skyldu sem væri sérstaklega andstæð trúarsannfæringu viðkomandi.

2. mgr. 64. gr. kveður á um að öllum sé frjálst að standa utan trúfélaga og að enginn sé skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að. Telja verður að rétturinn til að standa utan trúfélags verði jafnframt leiddur af 63. gr. sem og félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar. Orðasambandið „persónuleg gjöld“ hefur lykilorðþýðingu við skýringu 2. mgr. Hér er átt við beina skatta sem lagðir eru á til að afla fjár sem rennur beint til trúfélaga. Reglan girðir hins vegar ekki fyrir að tekjuskattur, virðisaukaskattur og önnur sambærileg gjöld verði lögð á menn án tillits til stöðu þeirra í trúfélögum eða utan þeirra þótt hluti af tekjum ríkissjóðs kunni að renna beint eða óbeint til trúfélaga á grundvelli fjárlaga. Enda þótt orðið „persónuleg“ gæti gefið til kynna að aðeins sé óheimilt að gera einstaklingum að greiða gjöldin, verður að ætla að ákvæðið hindri einnig slíka gjaldheimtu af lögaðilum.

Í 3. mgr. 64. gr. er kveðið á um að sá sem sé utan trúfélaga skuli greiða til Háskóla Íslands þau gjöld sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Ekki er fjallað nánar um gjöld til trúfélaga í stjórnarskránni en um sóknargjöld er nánar fjallað í 1. gr. laga nr. 91/1987. Það er undir Háskóla Íslands komið hvernig farið verður með fjármunina en þó verður að telja að skólanum sé óheimilt að verja þeim til sérþarfa guðfræði-

deildar. Eins og rakið er hér að framan voru með stjórnarskrárbreytingunni 1995 tekin af öll tvímæli um að lokamálsliður 3. mgr. 64. gr., um að breyta megi þessu með lögum, ætti aðeins við um 3. mgr. 64. gr. Samkvæmt þessu getur löggjafinn t.d. ákveðið að gjöld þeirra sem ekki tilheyra neinu trúfélagi skuli renna í ríkissjóð, til einhverrar annarrar ókirkjulegrar stofnunar, eða afnumið gjaldheimtuna með öllu. Með 24. gr. laga nr. 70/2009 voru þær breytingar gerðar á lögnum um sóknargjöld að gjöld þeirra sem standa utan trúfélaga renna ekki lengur til Háskóla Íslands.

Hér er því líkt og í 62. gr. stjórnarskrárinnar, að finna undantekningu frá þeim almennu reglum sem gilda um breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar skv. 79. gr. hennar. Ólíkt því sem á við um breytingar á 62. gr. þarf hins vegar ekki að bera breytingar á 3. mgr. 64. gr. undir þjóðaratkvæði.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085 og 3882.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 77-78.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Dómar o.fl.

ÁUA nr. 715/1992.

ÁUA nr. 683/1992 og 684/1992.

VII. kafli

65. gr.

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

Tilurð

Hin almenna jafnræðisregla sem kveðið er á um í 65. gr. var fyrst tekin upp í íslensku stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Jafnræðisreglan hafði hins vegar um langt skeið verið talin meðal óskráðra grundvallarreglna íslenskrar stjórnskipunar. Samhliða lögfestingu almennu jafnræðisreglunnar var áður gildandi ákvæði í 78. gr. stjórnarskrárinnar fellt brott en það kvað á um að sérréttindi, bundin við aðal, nafnbætur og lögtign mætti ekki taka í lög. Í framsöguræðu flutningsmanns frumvarps þess er varð að stjksl. nr. 97/1995 kom fram að ekki væri lengur þörf á því ákvæði enda girti hin nýja 65. gr. stjórnarskrárinnar fyrir mismunun af því tagi sem fjallað væri um í 78. gr.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að stjksl. nr. 97/1995 segir að full ástæða hafi þótt til að orða jafnræðisregluna skýrt í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar. Væri þetta í samræmi við þá tilhneingingu að binda jafnræðisregluna í lög á ákveðnum sviðum almennrar löggjafar auk þess sem reglan kæmi fram í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland væri aðili að, einkum 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Að því er varðar upptalningu 1. mgr. 65. gr. á þeim atriðum sem eru óheimill grundvöllur mismununar, kemur fram í lögskýringargögnum að tekið hafi verið mið af þessu ákvæði svo og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Á Alþingi sköpuðust nokkrar umræður um nánari framsetningu hinnar almennu jafnræðisreglu, m.a. um hópa sem ekki væru sérstaklega tilgreindir í ákvæðinu. Stjórnarskrárnefnd afréð að gera ekki tillögur að breytingum á upptalningu greinarinnar og áréttaði að hún endaði á orðunum „og stöðu að öðru leyti“. Hins vegar lagði hún til að bætt yrði við annarri málsgrein til að leggja frekari áherslu á jafnan rétt kvenna og karla á öllum sviðum þjóðlífs. Auk þess lagði nefndin til breytt orðalag í 1. mgr. þannig að við bættust orðin „og njóta mannréttinda“.

Skýring

Sú jafnræðisregla sem birtist í 65. gr. stjórnarskrárinnar er almenn í þeim skilningi að henni er ekki einvörðungu ætlað að gilda á tilteknu réttarsviði, svo sem 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eða í sambandi við beit-

ingu annarra mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar. Er ákvæði 65. gr. að þessu leyti því víðtækara en jafnræðisregla 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem tryggir aðeins að þau réttindi önnur sem lýst er í sáttmálanum skuli tryggð án manngreinarálits á grundvelli þeirra atriða sem þar eru talin (sbr. hins vegar nú 1. gr. 12. viðauka mannréttindasáttmálans). Mikilvægi 65. gr. felst fyrst og fremst í því að vera almenn leiðbeiningarregla um bann við mismunun sem ber ávallt að hafa að leiðarljósi. Á það ekki einvörðungu við í tengslum við lagasetningu, heldur einnig við skýringu laga. Jafnræðisreglan hefur ekki síst bein og ótvíræð áhrif þegar ákvæði í almennum lögum er talið fela í sér mismunun sem brýtur í bága við regluna.

Í síðari málslið 1. mgr. 65. gr. eru talin upp nokkur atriði sem óheimilt er að grundvalla mismunun á þar sem ætla má að sérstök hættu sé á ólögmati mismunun. Talningin er ekki tæmandi og endar á orðunum „og stöðu að öðru leyti“. Við beitingu jafnræðisreglunnar í framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasáttmála hafa einmitt margvísleg atriði komið til skoðunar í þessu sambandi, svo sem kynhneigð, hjúskaparstaða, staða barna sem fædd eru utan hjónabands o.fl.

Við mat á því hvort brotið hafi verið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar skiptir grundvallarmáli hvort mismunun teljist ómálefnaleg. Enda er ljóst að margvísleg mismunun, jafnvel á grundvelli þeirra atriða sem sérstaklega eru talin upp í ákvæðinu, telst málefnaleg og lögmæt. Skilyrðið um að allir skuli vera jafnir fyrir lögnum án tillits til efnahags kemur þannig t.d. ekki í veg fyrir að skattar geti verið stighækkandi eftir því sem efnahagur manna er betri.

Við framkvæmd mannréttindasáttmála Evrópu hefur verið tekið mið af ákveðnum atriðum þegar metið er hvort mismunun teljist brjóta gegn jafnræðisreglunni. Mismunun telst ólögmat ef eftirfarandi atriði eru öll fyrir hendi: Í fyrsta lagi ef um er að ræða mismunandi meðferð á tveimur sambærilegum tilvikum. Í öðru lagi ef ekki liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður að baki mismunandi meðferð sem stefni að lögmætu markmiði. Í þriðja lagi að ekki sé eðlilegt samræmi milli markmiðs mismununarinnar og þeirra aðferða sem notaðar eru til að ná því.

Í 2. mgr. er sérstaklega áréttað að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Eins og rakið er hér að framan í umfjöllun um tilurð ákvæðisins var 2. mgr. 65. gr. bætt við til að leggja frekari áherslu á jafnan rétt kvenna og karla á öllum sviðum þjóðlífs. Í dómaframkvæmd virðist ákvæðinu þannig vera beitt til áréttingar meginreglunnar í 1. mgr. eins og t.d. má sjá í hrd. 1997, bls. 683 og hrd. 1998, bls. 500.

Í ljósi framangreinds getur beiting jafnræðisreglunnar í framkvæmd reynst vandasöm. Eins og rakið er hér að framan hefur jafnræðisreglan lengi talist meðal grundvallarreglna íslenskrar stjórnskipunar. Í kjölfar lögfestingar hennar í 65. gr. stjórnarskrárinnar hafa jafnframt fallið nokkrir dómur Hæstaréttar Íslands sem eru til þess fallnir að varpa skýrara ljósi á túlkun hennar í einstaka tilvikum. Langoftast reynir á álítamál um mismunun og áhrif 65. gr. stjkskr. í tengslum við önnur stjórnarskrárvernduð mannréttindi, þótt undantekningar megi finna frá því t.d. í hrd. 1999, bls. 1916. Í innlendum fræðiskrifum, m.a. þeim sem vísað er til hér að neðan, er gerð ítarleg grein fyrir þessum dómum sem og framkvæmd úrskurðaraðila er starfa á vegum alþjóðlegra mannréttindasáttmála, en nokkrir helstu eru einnig taldir upp hér á eftir.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2085-2086.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882-3883.

Alþingistíðindi 1994-1995 B, d. 3119-3152.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 563-593.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 78-80.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 469-481.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Um gildissvið og eðli hinnar almennu jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1997, bls. 94-119.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Vernd gegn mismunun í íslenskum rétti: Breytinga er þörf“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2009, bls. 51-83.

Páll Hreinsson: „Litróf jafnræðisreglna“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 339.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 683.

Hrd. 2001, bls. 1169.

Hrd. 1998, bls. 500.

Hrd. 2005, bls. 5217.

Hrd. 1998, bls. 2233.

Hrd. 2006, bls. 3102.

Hrd. 1999, bls. 390.

Hrd. 27. september 2007,
nr. 182/2007.

Hrd. 1999, bls. 2015.

Hrd. 25. september 2008,
nr. 484/2007.

Hrd. 1999, bls. 1916.

Hrd. 1998, bls. 4076.

Hrd. 23. október 2008,
nr. 491/2007.

Hrd. 2000, bls. 1534.

ÁUA nr. 3580/2002.

Hrd. 2000, bls. 4141.

ÁUA nr. 4182/2004.

Hrd. 2000, bls. 4394.

Hrd. 2000, bls. 4480.

ÁUA nr. 4650/2006 og
4729/2006.

66. gr.

Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Útlendingi verður aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum.

Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi. Með lögum skal skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómara. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku.

Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.

Tilurð

Ákvæði 66. gr. var tekið upp í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Áður var þó ákvæði í 68. gr. stjórnarskrárinnar um að enginn útlendingur gæti fengið ríkisborgararétt nema „með lögum“ en það ákvæði var óbreytt frá 1. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Þá töldust jafnframt mörg þeirra réttinda sem kveðið er á um í 66. gr. til óskráðra grundvallarreglna íslensks réttar áður en þau voru lögfest í stjórnarskrána og birtust með ýmsum hætti í almennri löggjöf. Af lögskýringargögnum verður ráðið að við setningu ákvæðisins hafi verið tekið mið af ákvæðum í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að.

Í álitni stjórnarskrárnefndar kemur fram að við þinglega meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 hafi komið fram sú skoðun að ákvæðið veitti útlendingum ekki raunverulega vernd heldur væri ákvörðunarvald um rétt þeirra alfarið í höndum löggjafans. Í nefndarálitinu var einnig vikið að ábendingum um að sérstakt ákvæði um rétt flóttamanna vantaði í frumvarpið.

Skýring

Í 1. málslíð 1. mgr. 66. gr. segir að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti. Í stjórnarskránni er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um það hvernig fólk öðlast íslenskan ríkisborgararétt en það er gert í lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt, með síðari breytingum. Rétt er

að áréttu að með því að kveða á um að „engan“ megi svipta ríkisborgara-
rétti er komið í veg fyrir að þeir sem öðlast hafa íslenskan ríkisborgara-
rétt með þegnleiðingu standi verr að vígi en þeir sem fæddir eru íslensk-
ir ríkisborgarar. Í 2. málslíð 1. mgr. 66. gr. segir að með lögum megi þó
ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkis-
fang í öðru ríki. Sú heimild sem löggjafanum er veitt með ákvæðinu getur
þó vart talist grundvöllur fyrir undantekningar frá reglunni í 1. málslíð
enda varla um það að ræða að einstaklingur sé „sviptur“ ríkisborgararétti
þegar viðkomandi samþykkir sjálfur missi slíks réttar. Í 3. málslíð 1. mgr.
66. gr. segir að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararétt-
ur samkvæmt lögum. Með þessu er löggjafanum veitt svigrúm til að setja
almenn lög um veitingu ríkisborgararéttar sem geta eftir atvikum kveðið
á um almenn skilyrði fyrir því að öðlast íslenskan ríkisborgararétt sem
stjórnvöldum er svo falið að veita. Getur fólk öðlast íslenskan ríkisborg-
ararétt annars vegar í kjölfar umsóknar til innanríkisráðherra að nánar
tilgreindum skilyrðum laganna uppfylltum og hins vegar með umsókn til
Alþingis sem veitt getur ríkisborgararétt með sérstakri lagasetningu. Það
skal áréttað í þessu sambandi að bæði stjórnvöld, í þessu tilfalli innan-
ríkisráðherra, sem og hinn almenni löggjafi á Alþingi eru bundin af jafn-
ræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar við veitingu ríkisborgararéttar.

Ákvæði um fortakslaust bann við því að meina íslenskum ríkisborgara
að koma til landsins og bann við brottvísun hans úr landi er að finna í
1. málslíð 2. mgr. 66. gr. Af lögskýringargögnum verður ráðið að við
samningu ákvæðisins hafi verið litið til 1. mgr. 3. gr. 4. viðauka við mann-
réttindasáttmála Evrópu og 4. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borg-
araleg og stjórnmalaleg réttindi. Segir í athugasemdum með ákvæðinu í
greinargerð að þetta ákvæði feli í raun í sér helsta kjarna þeirra réttinda
sem fylgi því að gerast ríkisborgari ákvæðins ríkis og að reglan hafi áður
talist óskráð grundvallarregla íslensks réttar.

Samkvæmt framangreindu getur löggjafinn t.d. ekki sett skilyrði fyrir því
að íslenskur ríkisborgari fái að koma til landsins né tekið upp refsingar
við afbrotum sem fela í sér útleiðing íslenskra ríkisborgara. Hins vegar kem-
ur ákvæðið ekki í veg fyrir að gerðir séu framsalssamningar við önnur ríki
þannig að íslenskir ríkisborgarar séu framseldir til ríkja þar sem þeir eru
grunaðir um refsiverða háttsemi.

Í síðari málslíð 2. mgr. 66. gr. er kveðið á um að skipa skuli rétti útlend-
inga til að koma og fara frá landinu með lögum. Með þessu er sú skylda
lögð á löggjafann að setja almenn lög um efnið og þannig komið í veg fyrir
að framkvæmdarvaldið hafi ákvarðanavald án lögákveðinna viðmiðana.
Þótt löggjafanum séu með þessu veittar allfrjálsar hendur er rétt að áréttu
að Ísland hefur undirgengist ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar sem eiga
við um réttindi útlendinga til komu og brottfarar frá landinu. Í lögskýring-
argögnum er sem dæmi um slíkar skuldbindingar bent á 1. gr. 7. viðauka
mannréttindasáttmála Evrópu og 13. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg
og stjórnmalaleg réttindi. Núgildandi ákvæði um rétt útlendinga til að
koma til landsins og dveljast hér svo og reglur um brottvísun þeirra frá
landinu er að finna í lögum nr. 96/2002, um útlendinga.

Í 3. mgr. 66. gr. er kveðið á um að engum verði meinað að hverfa úr
landi nema með ákvörðun dómara. Þó megi stöðva brottför manns úr
landi með lögætri handtöku. Ákvæðinu er ætlað að eiga jafnt við um
íslenska ríkisborgara sem erlenda. Í lögskýringargögnum er vísað til þess

að sambærileg regla komi fram í 2. mgr. 2. gr. 4. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í ákvæðinu koma fram tvær undantekningar á því að engum verði meinað að hverfa úr landi. Í fyrsta lagi getur dómari lagt farbann á mann en slík ákvörðun yrði að styðjast við bein fyriræli í lögum. Dæmi um slík ákvæði má finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála og lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Í öðru lagi þótti nauðsynlegt að taka fram í 66. gr. að stöðva mætti för manns úr landi með lögmaetri handtöku. Í ljósi 3. mgr. 67. gr. þarf þó að leiða viðkomandi án undandráttar fyrir dómara ef nauðsyn ber til að hindra för úr landi um lengri tíma. Í lögskýringargögnum er áréttað að ákvæði 3. mgr. 66. gr. sé ekki ætlað að útiloka að sett séu, í samræmi við alþjóðlega viðurkenndar reglur, skilyrði í lögum fyrir brottför úr landi, svo sem með reglum um framvísun vegabréfa.

4. mgr. 66. gr. kveður á um að allir, sem dveljist löglega í landinu, skuli ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem settar séu með lögum. Er ákvæðið í samræmi við áður gildandi óskráðar grundvallarreglur íslensks réttar. Í lögskýringargögnum er vísað til sambærilegra reglna í 1. mgr. 2. gr. 4. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu og 1. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að löggjafinn geti sett ferðafrelsi fólks ákveðnar takmarkanir, án þess að nánari grein sé gerð fyrir því hvers kyns þær takmarkanir geti verið. Í athugasemdum greinargerðar er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 segir að sem dæmi um rök og réttmætan tilgang fyrir slíkum takmörkunum megi nefna tillit til öryggis ríkisins, tillit til almannaheilla, svo sem skerðingar ferðafrelsis á viðkvæmum gróðursvæðum, og tillit til allsherjarreglu eða löggæsluþarfa. Rétt er að taka fram að reglur um opinbera lögheimilisskráningu eru ekki taldar fela í sér brot gegn ákvæði 4. mgr. 66. gr. um rétt til að ráða búsetu. Á hinn bóginn verða takmarkanir á því hvar menn vilja eiga lögheimili að eiga sér stöð í lögum, sbr. hrd. 2005, bls. 1534.

Í íslenskri löggjöf má víða finna ákvæði sem takmarka ferðafrelsi fólks á þeim forsendum sem hér hefur verið vikið að. Má í því sambandi nefna lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, lögreglulög nr. 90/1996, lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2087-2089.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 119-167.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 82.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 28-41.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 481-489.

Dómar o.fl.

Hrd. 2005, bls. 1534.

ÁUA nr. 3137/2000.

ÁUA nr. 3820/2003.

ÁUA nr. 5653/2009.

67. gr.

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess.

Hvern þann sem er handtekinn vegna gruns um refsiverða háttsemi skal án undandrátta leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Gæsluvarðhaldi má aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Með lögum skal tryggja rétt þess sem sætir gæsluvarðhaldi til að skjóta úrskurði um það til æðra dóms. Maður skal aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, en telji dómari fært að láta hann lausan gegn tryggingu skal ákveða í dómsúrskurði hver hún eigi að vera.

Hver sá sem er af öðrum ástæðum sviptur frelsi á rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt skal hann þegar látinn laus.

Hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skal hann eiga rétt til skaðabóta.

Tilurð

Ákvæði 67. gr. og tvær síðustu málsgreinar 66. gr. fjalla um mismunandi þætti persónufrelsis sem telst til rötgrónustu og dýrmætustu mannréttindareglna. Í 48. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var að finna ákvæði er laut að stöðu þess sem var handtekinn vegna refsilagabrots og var fyrirmynd ákvæðisins að finna í 71. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Samkvæmt 48. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 hafði dómari þriggja sólarhringa frest til þess að ákveða með rökstuddum úrskurði hvort einstaklingur skyldi sæta gæsluvarðhaldi. Þessi frestur var stytur í einn sólarhring með stjórnarskrárbreytingu árið 1915, sbr. 19. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 12/1915. Þannig breytt hólst ákvæðið óbreytt til 1995, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 65. gr. stjórnarskrárinnar 1944.

Við heildarendurskoðun á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 voru gerðar veigamiklar breytingar á persónufrelsisákvæðinu. Var þar sérstaklega horft til 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 9. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Meginbreytingarnar fólust í því að 67. gr. tekur ekki lengur aðeins til þeirra aðstæðna þegar einstaklingur hefur verið sviptur frelsi sínu vegna gruns

um refsivert brot. Þótt 3. mgr. 67. gr. svipti mjög til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar voru með breytingunum 1995 gerðar nokkrar efnis- og orðalagsbreytingar. Að öðru leyti en því sem vikið verður að í skýringu ákvæðisins hér á eftir verður látið nægja að benda á að í lokamálslið 3. mgr. 67. gr. er nú tekið fram að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en þörf krefur. Sams konar reglu var ekki að finna í áður gildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar en hún er þó í samræmi við eldri dómvenju.

Skýring

Samkvæmt 1. mgr. 67. gr. má engan svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Þetta felur í sér að til þess að stjórnvöldum, þ.e. handhöfum framkvæmdarvaldsins, sé heimilt að skerða frelsi borgaranna verða þau að hafa til þess heimild í almennum lögum. Ákvæðið hefur verið túlkað svo að sú lagaheimild sem liggur til grundvallar frelisskerðingunni þurfi jafnframt að vera skýr og ótvíræð. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995 en byggt hafði verið á samskonar reglu í framkvæmd í samræmi við hina óskráðu lögætisreglu íslensks réttar.

Eins og vikið var að hér að framan kemur ekki fram í 1. mgr. hvaða aðstæður réttlæti að sett séu lög sem heimili frelisskerðingu. Í lögskýringargögnum er bent á að slíka upptalningu sé ekki að finna í 9. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi ólíkt því sem eigi við um 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Segir í athugasemdum við ákvæðið í greinargerðinni sem fylgdi frumvarpinu að ganga verði út frá því að miðað verði við þau tilvik sem fram koma í síðarnefnda sáttmálanum. Sem dæmi um þetta megi nefna frelissviptingu í tengslum við rannsókn opinbers máls, sbr. nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, reglur um afplánun refsidóma og reglur þar sem frelissvipting sé heimiluð með tilliti til heilsufars eða velferðar þess sem þarf að þola hana, sbr. nú lögræðislög nr. 71/1997 og núgildandi sóttvarnarlög nr. 19/1997. Í greinargerð er einnig vísað til heimilda til frelissviptingar til að framfylgja valdboði ríkisins, svo sem vegna vitnaskyldu í dómsmáli, sbr. lög nr. 91/1991, um meðferð einkamála, eða skyldu gerðarþola til að mæta við aðför, sbr. lög nr. 90/1989, um aðför.

Þótt ekki sé tiltekið í 1. mgr. 67. gr. í hvaða tilvikum löggjafanum er heimilt að setja reglur um frelissviptingu er því ljóst með vísan til lögskýringargagna og ákvæða alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem litið er til við túlkun ákvæðisins að hann hefur ekki frjálsar hendur í þeim efnunum.

Í 2. mgr. 67. gr. er kveðið á um skyldu til þess að upplýsa um ástæður frelissviptingar. Málsgreinin kom fyrst í stjórnarskrána í kjölfar endurskoðunar mannréttindakaflans 1995. Hins vegar var regluna að finna í almennum lögum að því er varðaði frelissviptingu vegna opinbers máls, sbr. áður gildandi lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála og nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Eins og rakið er hér að framan er gildissvið 2. mgr. 67. gr. hins vegar rýmra í þeim skilningi að ákvæði hennar tekur til allra frelisskerðinga, sama hvaða lagagrundvöll þær kunna að styðjast við. Í lögskýringargögnum kemur fram að með orðalagi ákvæðisins sé ekki gerð skýlaus krafa um að sá sem framkvæmir frelissviptingu skuli ávallt að fyrri bragði skýra frá ástæðunum, heldur að sá frelissvipti eigi skýlausan rétt á að fá svar ef hann spyr um ástæður. Sú útskýring sem veitt er verður að vera á tungumáli sem sá frelissvipti skilur og hún

verður að vera honum skiljanleg. Þannig væri t.d. ekki nægjanlegt að vitna einungis til númera lagaákvæða án nánari útskýringar á efni þeirra.

Ákvæði 3. mgr. 67. gr. lýtur að stöðu þess sem frelsissviptur er vegna gruns um refsivert brot og svarar þannig að miklu leyti til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögskýringargögnum kemur fram að orðalagið „án undandrátta“ beri að skilja í samræmi við langvarandi venju. Þannig verði að leiða mann fyrir dómara ekki síðar en innan sólarhrings frá því að hann var sviptur frelsi nema algerlega óyfirstíganleg hindrun sé þar í vegi vegna sérstakra staðhátta eða aðstæðna. Jafnframt er áréttað að þrátt fyrir þennan viðtekna skilning beri að sjálfsögðu að hafa tímabilið eins stutt og auðið er í hverju tilviki. Kemur fram að af þessum sökum hafi verið ákveðið að fara ekki sömu leið og farin hefði verið í dönsku grundvallarlögunum sem orða afdráttarlausu reglu um frest í einn sólarhring. Var talið að breyting til samræmis við danska ákvæðið gæti jafnvel haft þær óæskilegu afleiðingar að í framkvæmd yrði að ástæðulausu beðið fram að lokum hámarks tímans þótt í raun væri auðið að leiða mann fyrir dómara. Rétt er að geta þess að allnokkrir dómara hafa gengið í Hæstarétti Íslands um það hvernig túlka beri orðalagið „án undandrátta“ og er ljóst að dómstóllinn gerir strangar kröfur í þeim efnum. Hins vegar leiðir brot gegn ákvæðinu ekki sjálfkrafa til þess að kröfu um gæsluvarðhald verði hafnað en bótaréttur kann þó að skapast á grundvelli 4. mgr. 67. gr.

Á öðrum stað í 3. mgr. 67. gr. er hins vegar að finna nákvæman frest, þ.e. þegar um er að ræða þann tíma sem dómari hefur til þess að ákveða með rökstuddum úrskurði hvort viðkomandi skuli sæta gæsluvarðhaldi. Er nánar tiltekið kveðið á um að dómari skuli úrskurða í málinu innan sólarhrings frá því að einstaklingur er leiddur fyrir hann.

Eins og áður segir svarar 3. mgr. 67. gr. að meginstefnu til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af lögskýringargögnum verður ráðið að breytt orðalag 3. mgr. 67. gr. frá eldra ákvæði í 65. gr. stjórnarskrárinnar beri ekki að skilja sem efnisbreytingu heldur ráðist það fyrst og fremst af viðleitni til að færa hugtakanotkun til nútímahorfs. Í lokamálslið 3. mgr. 67. gr. var hins vegar bætt við reglu um að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en þörf krefur. Bent er á í lögskýringargögnum að sú regla sé í samræmi við dómvenju um beitingu þeirra heimilda til gæsluvarðhalds sem finna má í almennum lögum, sbr. nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Stjórnarskráin kveður ekki á um hámarkslengd gæsluvarðhaldsvistar. Í almennum lögum er hins vegar kveðið á um að henni skuli fyrirfram markaður ákveðinn tími. Vistin verður þá ekki framlengd nema með nýjum úrskurði.

Fremur sjaldgæft er að heimild 3. mgr. 67. gr. til þess að láta handtekinn mann lausan gegn tryggingu sé beitt í framkvæmd en nánari fyrirmæli um heimildina er nú að finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Rétt er að áréttað að ríkuleg dómaframkvæmd hefur myndast um túlkun margra þeirra reglna sem kveðið er á um í 3. mgr. 67. gr. og er ítarleg grein gerð fyrir henni í fræðiritum, m.a. þeim sem vísað er til hér á eftir. Er þar jafnframt að finna tilvísun til helstu stefnumarkandi dóma um persónufrelsi.

Í 4. mgr. 67. gr. eru reglur sem eiga við um aðstæður þegar einstaklingur er sviptur frelsi sínu af öðrum sökum en vegna gruns um refsivert brot. Eins og áður segir kom ákvæðið nýtt inn í stjórnarskrána með stjórnarskrárbreytingunum 1995. Undir ákvæðið falla t.d. þau tilvik þegar einstaklingar eru sviptir frelsi sínu á grundvelli ákvæða í lögræðislögum. Í slíkum tilvikum er ekki skylt að leiða mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar frelssisskerðingar, líkt og krafist er með fortakslausum hætti í 3. mgr. 67. gr., heldur er aðeins kveðið á um heimild viðkomandi til þess að bera lögmati frelssissviptingarinnar undir dómstóla óski hann þess. Í lögskýringargögnum kemur fram að ástæðan fyrir þessum mun sé sú að í þeim tilfellum sem falla undir 4. mgr. 67. gr. sé yfirleitt um að ræða frelssissviptingu á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar en um slíkar ákvarðanir gilda stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Aðgangur að dómara í þeim tilfellum þjóni því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun. Jafnframt er m.a. tekið fram að í ljósi orðalagsins „svo fljótt sem verða má“ megi ætla að kröfur yrðu að öðru jöfnu gerðar til þess að ekki yrði farið í þeim efnum fram úr viðmiðunarmörkum 3. mgr. 67. gr. nema viðhlítandi ástæður réttlættu það.

Í 5. mgr. 67. gr. er að lokum kveðið á um að hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skuli hann eiga rétt til skaðabóta og skiptir þá ekki máli á hvaða grundvelli frelssissviptingin hefur byggst. Þessi regla hefur lengi gilt í íslenskum rétti enda þótt hún hafi ekki verið bundin í stjórnarskrá fyrir en árið 1995. Í lögskýringargögnum kemur fram að leggja verði þann skilning í 5. mgr. 67. gr. að þar sé vísað til þess að maður hafi verið sviptur frelsi saklaus eða að ástæðulausu. Hins vegar er áréttað að bótaréttur geti þó fallið brott ef maður telst sjálfur hafa átt sök á því að gripið hafi verið til frelssissviptingar eða hún hafi orðið svo löng sem raun ber vitni. Í fræðiritum hefur sú ályktun verið dregin af dómum Hæstaréttar Íslands að hafi eftirfarandi skilyrði ekki verið uppfyllt skapist bótaréttur gagnvart þeim frelssissvipta: Í fyrsta lagi þurfi að liggja fyrir lagaheimild til frelssissviptingarinnar. Í öðru lagi þurfi lagaheimildin að falla undir eitthvert þeirra tilvika sem talin eru í 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í þriðja lagi þurfi að meta hvort skilyrði til að beita viðkomandi lagaheimild hafi verið uppfyllt.

Í lögskýringargögnum kemur fram að gert sé ráð fyrir að nánari reglur séu settar um bótaréttinn í almennum lögum sem þurfi vitanlega að samrýmast þeim grunnreglum sem felist í ákvæðinu. Reglur um þetta er nú að finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2089-2093.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 129-164.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 80-82.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10 og 19-20.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 1-11, 42-58 og 59-90.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 489-503.

Dómar o.fl.

Hrd. 1973, bls. 37.

Hrd. 1994, bls. 748.

Hrd. 1994, bls. 2170.

Hrd. 1994, bls. 2632.

Hrd. 1997, bls. 45.

Hrd. 1997, bls. 2707.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 2000, bls. 1881.

Hrd. 2001, bls. 1023.

Hrd. 2005, bls. 170.

ÁUA nr. 1265/1994.

ÁUA nr. 2406/1998.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Hildu Hafsteinsdóttur gegn Íslandi frá 8. júní 2004, nr. 40905/98.

68. gr.

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

Tilurð

Greinin var fyrst tekin upp í stjórnarskrána við heildarendurskoðun mannréttindakafans árið 1995. Þau réttindi sem kveðið er á um í 68. gr. töldust þó áður til óskráðra grundvallarreglna íslensks réttar. Við samningu ákvæðisins var einkum horft til 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og 7. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Í lögskýringargögnum er jafnframt vísað til Evrópusamnings um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð frá 1987 og samnings Sameinuðu þjóðanna sama efnis frá 1984. Þá er þess einnig getið að á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hafi verið gerðir ýmsir sérsamningar um bann við þrælahaldi og nauðungarvinnu og að Ísland hafi fullgilt samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 29 um nauðungarvinnu og skylduvinnu frá 1930 og samning um afnám þrælahalds og þrælasölu frá 1956.

Í upphaflegu frumvarpi því er síðar varð að stj. nr. 97/1995 var ekki kveðið sérstaklega á um bann við pyndingum enda talið að slíkt bann fælist í banninu við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar kemur hins vegar fram að við þinglega meðferð frumvarpsins hafi þau sjónarmið komið fram að nauðsynlegt væri að nefna sérstaklega bann við pyndingum. Féllst nefndin á að leggja til breytingar í þá veru til frekari áherslu. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar kemur einnig fram að komið hafi fram ósk um að bætt yrði við 68. gr. ákvæði þess efnis að játningar, sem fengnar væru með ólögætum hætti, hefðu ekki gildi fyrir dómi. Segir í álitinu að hér sé um vandmeðfarið mál að ræða en meginreglan hér á landi sé sú að slíkar játningar verði ekki lagðar til grundvallar sakfellingu manns. Geti hörd viðurlög verið við því að beita ólögætum aðferðum í því skyni að knýja fram játningu. Taldi nefndin rétt að reglan yrði lögtekin en ekki væru efni til að stjórnarskrárbinda hana.

Skýring

Hvorki stjórnarskráin né sambærileg ákvæði í mannréttinasáttmála Evrópu eða alþjóðlega samningnum um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi skilgreina sérstaklega hvað felist í hugtakinu „pyndingum“. Slíka skilgreiningu er hins vegar að finna í samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1984. Hér verður látið nægja að árétta að hugtakið nær ekki aðeins til

líkamlegs verknaðar heldur getur það einnig náð til verknaða er valda andlegum sársauka. Víða í íslenskri löggjöf er að finna ákvæði sem gera athafnir sem talist gætu til pyndinga refsiverðar, sbr. t.d. 131., 134., 217. og 218. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Vernd gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð er sérlega áriðandi í þeim tilvikum þegar menn hafa verið frelsissviptir, einkum vegna rannsóknar í refsimáli. Gildissvið 68. gr. er þó alls ekki takmarkað við þær aðstæður eins og nánar verður vikið að hér síðar. Einnig má geta þess að bannið getur komið til álita þegar stjórnvöld vísa útlendingi til annars ríkis þar sem hann kann að sæta meðferð er fellur undir ákvæðið. Í því sambandi er rétt að geta þess að Ísland er aðili að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og því skylt að þjóðarétti að veita þeim útlendingi hæli sem hefur ástæðu til að óttast ofsóknir í skilningi samningsins.

Almennt er litið svo á að ekki séu skýr mörk á milli pyndinga og ómannúðlegrar meðferðar. Þar sé um stigsmun að ræða frekar en eðlismun. Í lögskýringargögnum er tekið fram að enda þótt 1. mgr. 68. gr. sé einkum ætlað að skírskota til aðstæðna þar sem einstaklingur hefur verið sviptur frelsi sínu takmarkist gildissvið greinarinnar síður en svo við þær. Þannig geti háttsemi sem félli undir ákvæðið birst á margvíslegum öðrum sviðum sem ógerlegt sé að telja með tæmandi hætti. Eru nefndar aðstæður þar sem einstaklingur er háður boðvaldi annarra eða settur undir yfirburðarstöðu annars einstaklings. Sem dæmi er nefnd meðferð barns í skóla eða á öðrum stofnunum, jafnvel meðferð foreldra á börnum. Þá er bent á að í ákvæðinu felist bann við læknisfræðilegum og vísindalegum tilraunum án samþykkis hlutaðeiganda, en slík vernd er sérstaklega orðuð í síðari málslíð 7. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Í greinargerðinni er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 er bent á að ekki sé ávallt auðvelt að setja skýr mörk á milli þess sem teljist vera ómannúðleg meðferð annars vegar og vanvirðandi meðferð hins vegar. Þó megi helst lýsa inntaki vanvirðandi meðferðar með því að þar sé átt við athafnir eða athafnaleysi sem hafi það að markmiði að niðurlægja eða auðmýkja mann eða megi almennt líta á sem auðmýkjandi. Er í þessu sambandi jafnframt bent á tengsl 68. gr. við friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Um fyrirmæli 1. mgr. 68. gr. segir m.a. í greinargerð að hægt sé að álykta afdráttarlaust af ákvæðinu að það feli í sér bann við hvers konar líkamlegum refsingum.

Í 2. mgr. 68. gr. er kveðið á um að engum skuli gert að leysa af hendi nauðungarvinnu. Af ákvæðinu er ljóst að þrælahald er með öllu bannað, þótt það hugtak sé ekki notað í greininni. Í athugasemdum er fylgdu greinargerðinni er varð að stj. nr. 97/1995 er vísað til þess að bann við þrældómi og þrælkun sé meðal ófrávíkjanlegra ákvæða skv. 2. mgr. 15. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 4. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Jafnframt segir að orðalagið um að engum „skuli gert“ að leysa af hendi nauðungarvinnu hafi einkum tvíþættan tilgang. Í fyrsta lagi felist í því bann við nauðungarvinnu sem viðurlagategund og í öðru lagi bann við að manni verði gert að sæta henni til að vinna af sér skuldir. Ákvæði um nauðungarvinnu vegna skulda hurfu að fullu úr íslenskri löggjöf með lögum nr. 92/1991 sem felldu niður lagaákvæði um Innheimtustofnun sveitarfélaga þar sem kveðið var á um heimild til að maður yrði úrskurðaður til vistunar á

vinnuhæli til að vinna af sér meðlagsskuld. Í kjölfar þeirrar lagabreytingar var felldur niður fyrirvari Íslands við a-lið 3. mgr. 8. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi.

Í 68. gr. eru ekki taldar upp aðstæður sem ekki teljast til nauðungarvinnu. Í lögskýringargögnum er hins vegar bent á að í mannréttindasáttmála Evrópu séu sérstaklega tiltekin atriði sem falli utan þvingunar- eða nauðungarvinnu í skilningi 2. mgr. 68. gr. og tekið fram að ganga megi út frá því að litið yrði til mannréttindasáttmálans við skýringu á stjórnarskrárákvæðinu. Þannig megi byggja á því að utan bannsins við nauðungarvinnu falli venjuleg vinna fanga, samfélagsþjónusta sem refsitegund, herþjónusta eða þegnaskylduvinna í hennar stað, þjónusta sem krafist sé vegna hættu- eða neyðarástands og vinna eða þjónusta sem sé þáttur í venjulegum lögbundnum borgaraskyldum. Sem dæmi um hið síðastnefnda má nefna skyldu til að sitja í kjörstjórn, skyldu til að vera meðdómsmaður skv. réttarfarslöggjöf, skyldu til að taka að sér starf verjanda í opinberu máli og skyldu lögmanna til að flytja opinber mál. Rétt er að áréttta að stjórnvöld gætu þó ekki lagt slíkar skyldur á einstaklinga án heimildar í almennum lögum.

Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 er að lokum bent á að af banninu við nauðungarvinnu megi leiða þá reglu að ekki sé heimilt að neyða menn til að vinna verk, en í þessu felist að einungis sé unnt að bregðast við broti á verk- eða vinnusamningum með því að kveða á um fébætur fyrir það. Eru ákvæði 77. gr. laga nr. 90/1989, um aðför, í samræmi við þetta.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2093-2095.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 168-190.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 82-83.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 1-11.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 503-512.

Róbert R. Spanó: „Ákvæði 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 635-682.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 2828.

ÁUA nr. 4192 og 4195/2004.

69. gr.

Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en heimiluð voru í lögum þá er háttsemin átti sér stað.

Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu.

Tilurð

Skilyrði um að refsing hvíli á lagaheimild og bann við afturvirkni refsilaga eru meðal mikilvægustu grundvallarreglna íslensks refsiréttar. Ákvæði þar að lútandi hafa lengi verið í íslenskum lögum, sbr. 1. og 2. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 og áður 1. gr. almennra hegningarlaga frá 1869. Í síðastnefnda ákvæðinu var reyndar ekki tekið sérstaklega fram að viðurlög mættu ekki vera þyngri en heimiluð voru í lögum þegar háttsemin átti sér stað. Reglan var ekki bundin í stjórnarskrána fyrir en með stjksl. nr. 97/1995. Af lögskýringargögnum verður ráðið að litið hafi verið til 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Fyrirmæli 2. mgr. 69. gr. um að í lögum megi aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu voru einnig fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1995. Dauðarefsingum hafði hins vegar ekki verið beitt um langt skeið og heimildir til þeirra endanlega numdar úr lögum árið 1928. Í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 er bent á að fortakslaust bann við dauðarefsingum þætti eðlilegt og í samræmi við íslenska réttarvitund. Einnig er vísað til þróunar í alþjóðlegri mannréttindasamvinnu í þá átt að afnema dauðarefsingu sem viðurkennd refsiviðurlög og að ríki geri bindandi alþjóðasamninga til að ná því markmiði. Með 13. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu frá 2002 var slíkt bann orðið fortakslaust.

Skýring

Afturvirk refsilög hafa lengi verið talin fela í sér skýrt brot gegn réttarríki og réttlæti, eins og m.a. verður ráðið af meginreglum rómarréttar nulla crimen sine lege (engin glæpur án laga), nulla poena sine lege (engin refsing án laga) og lex prospicit, non respicit (lögin horfa fram á við, ekki til baka).

Í 1. mgr. 69. gr. felast tvær reglur. Annars vegar er óheimilt að refsa borgurunum vegna háttsemi sem ekki taldist refsiverð á þeim tíma sem hún átti sér stað. Í öðru lagi má ekki beita þyngri refsingum eða þyngri viðurlagategundum við brotum heldur en kveðið var á um þegar hin refsiverða háttsemi átti sér stað. Krafa 1. mgr. 69. gr. um að lagaheimild

liggi til grundvallar refsingum kemur í veg fyrir að borgurunum verði refsað á grundvelli geðþóttaákvæðana stjórnvalda. Ákvæðinu er m.a. ætlað að tryggja að borgararnir geti á hverjum tíma fullvissað sig um hvaða háttsemi teljist refsiverð og hagað háttarni sínu eftir því. Í samræmi við þetta hafa dómstólar gert ríkar kröfur til skýrleika refsheimilda. Refsheimildir eru ekki túlkaðar rúmt og bannað er að refsa fyrir háttsemi á grundvelli lögjöfnunar frá refsheimild þar sem háttseminni er ekki lýst. Þó er í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar gert ráð fyrir slíkri lögjöfnun þegar háttseminni má fullkomlega jafna til þeirrar hegðunar sem lýst er refsiverð. Hefur þessi heimild verið túlkuð þröngt. Í dómaframkvæmd hefur einnig verið staðfest að undantekningar frá þeirri meginreglu refsiréttar að refsing sé persónuleg og byggð á sök einstaklings verði að vera skýrt orðaðar í lögum til þess að þær standist ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjkskr., sbr. hrd. 1995, bls. 3149 og hrd. 2000, bls. 280.

Skilyrðið um að háttsemi sé refsiverð samkvæmt „lögum“ er eitt af kjarnaatriðum 1. mgr. 69. gr. og reynir gjarnan á túlkun þess við skýringu ákvæðisins. Með lögum er hér átt við sett lög í stjórnlagafraðilegri merkingu, þ.e. lög sett af Alþingi, gagnstætt venjurétti eða stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. hrd. 2001, bls. 402 og hrd. 2004, bls. 4014.

Með „refsingu“ er fyrst og fremst átt við þær refsitugundir sem getið er í 1. mgr. 31. gr. almennra hegningarlaga sem mælir fyrir um að hegningar samkvæmt þeim séu fangelsi og fésektir. Þá má ætla að refsikennd viðurlög sem lýst er í VII. kafla laganna á borð við eignaupptöku og öryggisgæslu geti einnig fallið undir gildissvið 1. mgr. 69. gr., þótt þau teljist ekki til refsinga, sbr. dóm Hæstaréttar frá 28. apríl 2008 í máli nr. 179/2008.

Í 2. mgr. 69. gr. er kveðið á um að aldrei megi mæla fyrir um dauðarefsingu í lögum. Fraðimenn hafa almennt ekki litið svo á að orðið „aldrei“ komi í veg fyrir að 2. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt eftir þeirri málsmeðferð sem lýst er í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Hér sé aðeins lögð áhersla á að löggjafinn geti ekki kveðið á um slíkar refsingar í almennum lögum og stjórnarskrárbreytingu þyrfti því til að afnema slíkt bann.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2095-2096.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Alþingistíðindi 1994-1995 B, d. 3123.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 191-217.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“. Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 83-84.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 512-516.

Jónatan Þórmundsson: „Afrögðileg refsíábyrgð“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 247-274.

Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, 1999, bls. 108-112 og 148-208.

Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, 2002, bls. 29-40.

Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2004, bls. 5-47.

Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2005, bls. 5-69.

Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – Réttarheimildir, 2007, bls. 360.

Dómar o.fl.

Hrd. 1995, bls. 3149.

Hrd. 1997, bls. 3419.

Hrd. 1997, bls. 2446.

Hrd. 2000, bls. 280.

Hrd. 2001, bls. 402.

Hrd. 2003, bls. 1363.

Hrd. 2004, bls. 4014.

Dómur Hæstaréttar frá 18. janúar 2007, nr. 458/2006.

Dómur Hæstaréttar frá 28. apríl 2008, nr. 179/2008.

Dómur Hæstaréttar frá 5. júní 2008, nr. 385/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 16. september 2010, 380/2010.

70. gr.

Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómping skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.

Tilurð

Ákvæði 70. gr. komu fyrst í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Réttindin sem þar eru varin höfðu hins vegar áður verið varin í íslenskri réttarfarslöggjöf. Við samningu 70. gr. var horft til ákvæða 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 2., 3. og 4. gr. í 7. samningsviðauka við hann og 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í upphaflegu frumvarpi því er varð að stjksl. nr. 97/1995 var ekki berum orðum kveðið á um réttinn til „réttlátrar málsmeðferðar“ og kom fram gagnrýni á frumvarpið vegna þessa við þinglega meðferð þess. Stjórnarskrárnefnd brást við með því að gera tillögu um breytt orðalag þannig að mælt yrði fyrir um að öllum bæri réttur til réttlátrar málsmeðferðar enda þótt slíkur réttur fælist að mati nefndarinnar í 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitum stjórnarskrárnefndar kemur fram að ekki hafi verið talið heppilegt að kveða á um það með beinum hætti að þeir sem ekki hefðu efni á að greiða fyrir lögfræðiaðstoð skyldu fá hana ókeypis ef réttarsjónarmið krefðust þess, en regla þessa efnis felist hins vegar í 70. gr.

Skýring

Í 1. mgr. 70. gr. er í fyrsta lagi kveðið á um að menn skuli eiga rétt á að bera mál sín undir dómstóla. Tekið er fram að rétturinn til að fá úrlausn dómstóla eigi bæði við um „réttindi og skyldur“ sem og um „ákæru“ og þannig tryggt að 70. gr. gildir hvort sem um er að ræða einkaréttarleg álitafni eða refsímál.

Ákvæðið felur meðal annars í sér að löggjafanum er t.d. óheimilt að undanskilja tiltekna málaflokka lögsögu dómstóla og fela stjórnvöldum endanlegt ákvörðunarvald um þá, sbr. einnig hrd. 2000, bls. 4394. Ákvæðið er að þessu leyti nátengt 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í athugasemdum með ákvæðinu er fylgdu frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 er hins vegar bent á ýmis atriði sem segja má að takmarki aðgang að dómstólum án þess að talið verði um brot gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar að ræða. Þannig hafa t.d. löngum gilt reglur sem gera kröfu

um að sá sem beri mál undir dómstóla hafi sjálfur hagsmuni af því að fá leyst úr málinu. Í greinargerðinni er jafnframt bent á að reglan í 1. mgr. 70. gr. feli ekki í sér að maður eigi heimtingu á að ákæra verði gefin út á hendur honum í því markmiði einu að hann fái sýknudóm og sé reglunni þannig ekki ætlað að takmarka forræði handhafa ákærvalds á ákvörðun um hvort opinbert mál verði höfðað. Þá er bent á að reglan um aðgang að dómstólum útilokar ekki að menn geti samið sig undan lögsögu dómstóla með t.d. samningi um að leggja mál fyrir gerðardóm. Í því sambandi er þó áréttað að skv. 12. gr. laga nr. 53/1989, um samningsbundna gerðardóma, er hægt að krefjast ógildingar á úrlausn gerðardóms fyrir almennum dómstólum.

1. mgr. 70. gr. kveður í öðru lagi á um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar. Orðasambandið „réttlát málsmeðferð“ er afar víðtækt og felur m.a. í sér þau atriði önnur sem talin eru í 1. mgr. 70. gr. Einn mikilvægasti þáttur slíkrar málsmeðferðar er krafan um að jafnræði ríki milli aðila í dómsmáli. Aðilar þurfa því báðir að fá að koma að kröfum sínum, málsástæðum og sönnunargögnum svo dæmi séu nefnd. Hér myndu dómstólar jafnframt líta til þeirra atriða sem rakin eru í 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu en nánar verður vikið að mikilvægi sáttmálans við túlkun 70. gr. stjórnarskrárinnar hér á eftir.

1. mgr. 70. gr. kveður í þriðja lagi á um réttinn til þess að leyst verði úr máli innan hæfilegs tíma. Greinin tekur bæði til einkamála og opinberra mála líkt og sambærilegt ákvæði í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hins vegar kveður 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi aðeins á um þennan rétt í tengslum við opinber mál. Markmið þessara reglna er að vera til aðhalds og leiðbeiningar enda erfitt um vik að setja nákvæma tímafresti sem tekið gætu til allra mála. Til þess eru dómsmál of ólík, t.d. að umfangi. Í lögskýringargögnum er hins vegar vísað til nokkurra atriða sem skipt geta máli við mat á því hvort brotið hafi verið gegn ákvæðinu. Þannig sé litið til þess hversu flókið og umfangsmikið málið sé og þess hvort sönnunargagna sé þörf sem erfitt sé að ná til. Einnig skipti máli hverjum töf á málarekstri sé að kenna. Ef augljóst sé að aðili máls hefur spillt fyrir framgangi málsins og þannig valdið töfum geti hann þannig ekki haldið því fram að á honum hafi verið brotinn réttur sem þetta ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar tryggi honum. Loks megi benda á að ef telja megi að úrlausn máls sé sérstaklega mikilvæg fyrir þann sem í hlut eigi verði að gera meiri kröfur til að mál gangi hratt fyrir sig en ef um minni háttar hagsmuni sé að ræða. Rétt er að geta þess að Hæstiréttur Íslands hefur tekið tillit til þess við ákvörðun viðurlaga hvort rannsókn máls, útgáfa ákæru eða meðferð málsins fyrir dómstólum hefur dregist óhæfilega.

Í 1. mgr. 70. gr. er í fjórða lagi kveðið á um að dómstólar skuli vera óháðir og óhlutdrægir. Hér er um að ræða einn mikilvægasta áskilnaðinn í ákvæðinu og undirstöðu þess að maður geti talist njóta réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum. Ákvæðið stendur í nánnum tengslum við V. kafla stjórnarskrárinnar, sem hefur m.a. það markmið að tryggja sjálfstæði dómenda, auk reglunnar um þrískiptingu ríkisvaldsins í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Krafan um óháða og óhlutdræga dómstóla felur jafnframt í sér áskilnað um jafnræði aðila málsins. Í athugasemdum er fylgdu ákvæðinu í greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að ákvæðið leggi þá skyldu á löggjafann að setja skýrar reglur um hvenær dómari verði talinn vanhæfur í máli en ítarlegar reglur þess efnis

er nú að finna í lögum nr. 97/1991, um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Við beitingu mannréttindasáttmála Evrópu hefur mat á því hvort um óvilhallan dómstól sé að ræða verið tvíþætt. Í fyrsta lagi má dómari ekki í raun vera vilhallur við meðferð og úrlausn og er hér litið til persónulegrar afstöðu hans. Í öðru lagi má ekki vera nein ástæða til að draga í efa hlutleysi dómara frá hlutlægu sjónarmiði.

Eins og vikið er að í umfjöllun um tilurð ákvæðisins er orðalag 70. gr. ekki jafn ítarlegt og sambærileg ákvæði í þeim alþjóðlegu mannréttindasáttmálum sem litið var til við samningu þess. Hins vegar er ljóst að íslenskir dómstólar líta til hinna erlendu sáttmála, einkum 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu við túlkun 70. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur Hæstiréttur Íslands m.a. litið til umrædds ákvæðis mannréttindasáttmálans í tímamótadómum sínum um stöðu íslenskra dómstóla í réttarfarslöggjöfni. Í hrd. 1990, bls. 2, sem kveðinn var upp fyrir gildistöku 70. gr. stjórnarskrárinnar, reyndi á það fyrirkomulag sem tíðkaðist á Íslandi að sýslumenn og bæjarfógetar færu með framkvæmdarvald og dómsvald utan Reykjavíkur. Í dóminum vék Hæstiréttur frá fyrri fordæmum sínum og komst að þeirri niðurstöðu að fallast yrði á það með Mannréttindanefnd Evrópu að almennt yrði ekki talin næg trygging fyrir óhlutdrægni í dómstörfum þegar sami maður ynni bæði að þeim og lögreglustjórn. Í hrd. 1995, bls. 1444 reyndi á hvort dómarafulltrúi sem dæmði í refsímáli væri nægilega sjálfstæður til að mega fara með dómsvald. Í ljósi þeirra heimilda sem dómsmálaráðherra hafði formlega til þess að afturkalla löggildingu dómarafulltrúa og víkja þeim úr starfi og framkvæmdarvaldið gæti með áhrifum sínum og ráðstöfunum bundið enda á ráðningu þeirra, komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að staða fulltrúanna uppfyllti ekki grunnreglur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins eins og þær væru skýrðar með hliðsjón af 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 1. mgr. 70. gr. segir í fimmta lagi að dómþing skuli háð í heyranda hljóði. Reglan hefur lengi verið ein af undirstöðureglum íslensks réttarfars hvort sem er í opinberum málum eða einkamálum. Í lögskýringargögnum segir að markmið reglunnar sé að veita borgurunum rétt til að fylgjast með því hvort dómara starfi í raun eftir lögnum, en þetta sé ekki unnt ef leynd hvíli yfir því sem fram fari í dómsölum. Þannig sé reglunni öðrum þræði ætlað að veita dómendum aðhald í störfum sínum þegar þeir kveða á um réttindi og skyldur borgaranna. Felst gildi reglunnar í nútímaþjóðfélagi ekki síst í því að veita fjölmiðlum tækifæri til að miðla upplýsingum til almennings um rekstur dómstóla og dómsniðurstöður. Í 1. mgr. 70. gr. er hins vegar jafnframt kveðið á um undantekningar frá reglunni um opið þinghald. Þar er ráðgert að dómari geti á grundvelli lagaheimildar þar að lútandi ákveðið að halda dómþing fyrir luktum dyrum til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila. Er þessi undantekning í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem einnig heimila slík frávík frá meginreglunni um opin þinghöld, enda talið ljóst að þeir hagsmunir sem raktir eru í ákvæðinu geti orðið yfirsterkari hagsmunum borgaranna af opinberri málsmeðferð. Eins og vikið hefur verið að þarf ákvörðun dómara um að loka þinghaldi þó ávallt að byggja á lagaheimild og er slíkar heimildir að finna í lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Ein

algengasta takmörkunin sem á reynir í framkvæmd er til hlífðar vitnum eða brotapolum í kynferðisbrotamálum. Rétt er að geta þess að ákvörðun dómara um að loka þinghaldi skerðir ekki rétt málsaðilanna sjálfra til þess að vera við það í máli sínu.

Í 2. mgr. 70. gr. er ein helsta grundvallarregla sakamálaréttarfars. Þar er kveðið á um að sá sem borinn sé sökum um refsiverða háttsemi skuli teljast saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Kveðið er á um regluna í 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 14. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi. Rétt er að geta þess að reglan einkorðast við sakamál, sbr. tilvísun ákvæðisins til refsiverðrar háttsemi. Það telst því ekki brot gegn því ákvæði þótt maður sem sýknaður hefur verið af ákæru um líkamsárás í refsimáli verði síðar dæmdur í einkamáli til að greiða bætur til tjónþola.

Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa litið svo á að aðrir handhafar ríkisvaldsins en dómendur séu einnig bundnir af reglunni um að maður sé álitinn saklaus uns sekt hans er sönnuð. Í því sambandi má nefna álit umboðsmanns Alþingis frá 9. febrúar 2009 í máli nr. 5142/2007. Þar komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að tiltekin ummæli sem þáverandi forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins viðhafði um mál A í fréttum Ríkissjónvarpsins hafi ekki samrýmst meginreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2096-2099.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 218-283.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 84-87.

Eiríkur Tómasson: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á íslenskt sakamálaréttarfars“ Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur 9. júní, 2000, bls. 149.

Eiríkur Tómasson. „Hlutverk verjanda, réttindi hans og skyldur“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 229.

Eiríkur Tómasson: Meginreglur opinbers réttarfars, 2005, bls. 6-10 og 12-32.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10, 15-18, 29-36, 42-45 og 48-50.

Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi: Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi 1. og 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 1999.

Eiríkur Tómasson: „Réttur sakaðs manns til að fá aðgang að gögnum og til að leggja fram gögn í sakamáli“ Afmælisrit, Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttræður 16. júní, 2002, bls. 19-35.

Eiríkur Tómasson: „Réttur sakaðs manns til þess að leiða vitni og spyrja þau. Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi d-liðar 3. mgr., sbr. 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu“ Úlfjótur, 3. tbl., 1999, bls. 357- 392.

Eiríkur Tómasson: „Saklaus uns sekt er sönnuð. Hvað felst í fyrirmælum 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 2. mgr. 70. gr. Stjórnarskrárinnar?“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 121-144.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 516-535.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1290.

Hrd. 1990, bls. 92.

Hrd. 1992, bls. 174.

Hrd. 1995, bls. 1444.

Hrd. 1999, bls. 3280.

Hrd. 2000, bls. 3697.

Hrd. 2000, bls. 4394.

Hrd. 2002, bls. 1406.

Hrd. 2002, bls. 1418.

Hrd. 2004, bls. 4684.

Hrd. 2005, bls. 3214.

Dómur Hæstaréttar frá 16. mars 2007, nr. 92/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 8. nóvember 2007, nr. 206/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 5. júní 2008, nr. 385/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 25. september 2008, nr. 96/2008.

ÁUA nr. 5142/2007.

ÁUA nr. 3070/2000.

ÁUA nr. 3212/2001.

Skýrsla Mannréttindanefndar Evrópu frá 8. mars 1989 í máli Jóns Kristinssonar gegn Íslandi, mál nr. 12170/86.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 7. september 1999 í máli Siglfríðings ehf. gegn Íslandi, nr. 34142/96.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. maí 2000 í máli Vilborgar Yrsu Sigurðardóttur, nr. 32451/96.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 3. október 2000 í máli Gísla Konráðssonar gegn Íslandi, nr. 32231/96.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Péturs Þórs Sigurðssonar gegn Íslandi frá 10. apríl 2003, nr. 39731/98.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurþórs Arnarssonar gegn Íslandi frá 15. júlí 2003, nr. 44671/98.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 31. ágúst 2006 í máli Sigurðar Guðmundssonar gegn Íslandi, mál nr. 31549/03.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 5. júlí 2007 í máli Söru Lindar Eggertsdóttir gegn Íslandi, nr. 31930/04.

Dómur Mannréttindadómstólsins í máli Súsönnu Rósar Westlund gegn Íslandi frá 6. desember 2007, nr. 42628/04.

71. gr.

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Tilurð

Í stjórnarskránni frá 1874 var í 49. gr. svohljóðandi ákvæði: „Heimilið er friðheilagt. Ekki má gjöra húsleit, nje kyrsetja brjef og önnur skjöl og rannsaka þau, nema eptir dómsúrskurði, ef lögin ekki gjöra sjerlega undantekning“. Fyrirmyndin var sótt í 86. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæði 49. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var svo tekið efnislega óbreytt upp í 62. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 66. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Við breytingarnar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 var hins vegar ákveðið að rýmka gildissvið reglunnar verulega, þ.e. til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Áður hafði þó verið litið svo á að þessi regla væri ein af óskráðum meginreglum íslensks réttar.

Í lögskýringargögnum er fylgdu stjksl. nr. 97/1995 kemur fram að við samningu núgildandi ákvæðis hafi einkum verið horft til 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í álitni stjórnarskrárnefndar, sem fékk frumvarp til stjórnarskipunarlagar nr. 97/1995 til umfjöllunar eftir fyrstu umræðu um það á Alþingi, kemur fram að komið hefðu fram athugasemdir bæði með og á móti ákvæði 3. mgr. 71. gr. sem heimilar lögmæltar takmarkanir á þeim réttindum sem vernduð eru í ákvæðinu. Í álitinu kemur fram að nefndin hafi talið að réttlætanlegt gæti verið að takmarka hina mikilvægu friðhelgi, t.d. í þágu fórnarlamba heimilisofbeldis. Hins vegar væri nefndin þeirrar skoðunar að varlega yrði að fara með slíkar heimildir eins og allar heimildir sem skerða grunvallarréttindi. Gerði nefndin því tillögu um að hert yrði á upphaflegu orðalagi í frumvarpinu og að kveðið yrði á um að „brýna“ nauðsyn yrði að bera til slíkrar takmörkunar.

Í álitni nefndarinnar er einnig vikið að því að komið hefði fram ábending um að bæta við í upptalningu síðari málsliðar 2. mgr. greinarinnar t.d.

símtölum, hljóðupptökum og myndatökum o.s.frv. Tók nefndin fram að enda þótt ekki léki vafi á því að þessi atriði fælust í orðunum „svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns“ féllist nefndin á að rétt væri að bæta símtölum og öðrum fjarskiptum við ákvæðið sökum þess að mikilvægi slíkra samskipta ykist sífellt og nægði þar að minna á notkun myndsíma og síaukin tölvusamskipti af ýmsu tagi. Tók nefndin fram að með fjarskiptum væri átt við svokölluð lokuð fjarskiptakerfi eða fjarskiptanet en ekki fjarskipti sem væru í eðli sínu opin öðrum en beinum aðilum að fjarskiptunum.

Skýring

Í 1. mgr. 71. gr. er kveðið á um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Hugtakið einkalíf er víðtækt og segja má að það sé eins konar yfirhugtak sem felí jafnframt í sér hin atriðin, þ.e. heimilis- og fjölskyldulíf.

Í athugasemdum með ákvæðinu er fylgdu greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 kemur fram að í friðhelgi einkalífs felist fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Hér falla jafnframt undir tilfinningalíf og tilfinningasambönd við aðra. Hættan á því að þessi friðhelgi sé rofin er að sjálfsgöðu ekki einvörðungu bundin við ríkisvaldið, heldur geta einkaaðilar einnig brotið gegn þeim réttindum sem 71. gr. er ætlað að vernda. Sú skylda hvílir því á löggjafanum að setja lagareglur, m.a. refsíákvæði, sem ætlað er að vernda borgarana í innbyrðis samskiptum þeirra. Sem dæmi um löggjöf sem ætlað er að vernda friðhelgi einkalífs má nefna lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og almenn hegningarlög nr. 19/1940, sbr. einkum XXV. kafla þeirra laga þar sem lögð er refsing við brotum gegn friðhelgi einkalífs og ærumeiðingum. Utan refsivörslukerfisins eru einnig úrræði í lögum sem veita manni bótarétt á hendur þeim sem brýtur gegn friðhelgi einkalífs hans. Í b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er mælt fyrir um að heimilt sé að dæma miskabætur úr hendi þess, sem ber ábyrgð á ólög-mætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns, sbr. hrd. 2005, bls. 3465. Á grundvelli þessa ákvæðis skaðabótalaganna er einnig unnt að krefjast miskabóta vegna ýmissa brota á friðhelgi einkalífs í stað þess að látið sé reyna á ákvæði XXV. kafla alm. hgl., sjá t.d. hrd. 2002, bls. 1212 og hrd. 2004, bls. 1553.

Eitt vandmeðfarnasta viðfangsefnið, þar sem reynir á álitamál um vernd friðhelgi einkalífs og beitingu framangreindra refsí- og bótareglna, lýtur að því að finna jafnvægi á milli þess og annarra stjórnarskrárverndaðra réttinda og þar kemur tjáningarfrelsi annarra oftast til álita. Verður niðurstaða hagsmunamats að ráðast af atvikum í hverju máli og þá einkum af því hvort vega þyngra hagsmunir einstaklings að njóta friðar um einkahagi sína og mannorð eða nauðsyn þess að viðhalda frjálsri lýðræðislegri umræðu um málefni sem varða almennung, en nánar verður vikið að því í umfjöllun um 73. gr. Fjölmargir dómur hafa gengið um þau efni, t.d. hrd. 1999, bls. 857, hrd. 2006, bls. 2759 og dómur Hæstaréttar frá 4. október 2007 í máli nr. 37/2007 og eru nokkrir fleiri taldir hér á eftir ásamt frekari heimildum um 71. gr.

Eins og áður segir hefur allt frá gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 verið kveðið á um friðhelgi heimilisins. Í lögskýringargögnum kemur fram að

við samningu nógildandi stjórnarskrárákvæðis hafi ekki verið gengið út frá því að skýringin á inntakinu í friðhelgi heimilisins breyttist frá því sem áður var. Þannig yrði hugtakið heimili eftir sem áður skýrt öllu rýmra en orðalagið sjálft gefur tilefni til. Þótt orðið heimili eigi fyrst og fremst við vistarverur og dvalarstað manns getur það t.d. einnig náð til vinnustaðar, bifreiðar, húsvagns eða jafnvel tjalds ef raunverulegur dvalarstaður manns er á einhverjum slíkum stað. Þýðing þess að heimilið sé friðheilagt er einkum tvíþætt. Annars vegar verður ekki gerð húsleit á heimili án sérstakrar lagaheimildar og hinsvegar verður maður ekki án slíkrar heimildar skyldaður til að fara af heimili sínu. Réttur manna til að dveljast á heimilum sínum takmarkast þó að sjálfsgöngu af almennum reglum íslensks réttar um eignarrétt eða leigurétt, sbr. hrd. 1984, bls. 587.

Með hugtakinu fjölskyldu er átt við fjölskyldutengsl í víðtækum skilningi. Þar undir fellur t.d. samband barns og forsjárlaus foreldris. Í lögskýringargögnum kemur fram að ákvæðinu sé einnig ætlað að vernda réttinn til þess að stofna fjölskyldu. Rétti fjölskyldu til friðhelgi eru þó settar ákveðnar skorður, enda undir vissum kringumstæðum nauðsynlegt að stjórnvöld hafi afskipti af fjölskyldulífi, sbr. umfjöllun um 3. mgr. 71. gr. hér á eftir.

Í 2. mgr. 71. gr. er fjallað um tilteknar takmarkanir á þeim réttindum sem 1. mgr. verndar. Er hér einkum um að ræða þvingunaraðgerðir í þágu rannsóknar sakamála, þótt ekki séu þær einskorðaðar við slík tilvik. Þessar aðgerðir eiga það sameiginlegt að verða að eiga sér stoð í dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Dæmi um lagasetningu sem veitir heimildir til þeirra atriða sem nefnd eru í 2. mgr. 71. gr. eru lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og tollalög nr. 88/2005.

Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. má í undantekningartilvikum takmarka með sérstakri lagaheimild þá friðhelgi sem kveðið er á um í 1. mgr. Þegar brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Í lögskýringargögnum kemur fram að tilgangurinn með þessari takmörkun sé helst sá að bregðast við tilvikum þar sem afskipti af heimili og fjölskyldulífi eru nauðsynleg til að vernda hagsmuni barna, sbr. ákvæði í barnaverndarlögum nr. 80/2002 og barnalögum nr. 76/2003, sbr. einnig hrd. 1993, bls. 226. Standa slík sjónarmið í nánnum tengslum við ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Hér myndu einnig falla undir heimildir í löggjöf um fullnustugerðir, t.d. í tengslum við framkvæmd fjárnáms, nauðungarsölu eða gjaldþrotaskipta, sem geta leitt til skerðingar á réttindunum sem talin eru í 1. mgr. 71. gr.

Þegar vísað er til þess að takmörkun þurfi að hvíla á lagaheimild, hvort heldur samkvæmt 2. eða 3. mgr. 71. gr. er átt við sett lög frá Alþingi. Virðist sem dómstólar setji löggjafanum nokkuð strangar skorður við framsali á slíku valdi til framkvæmdarvaldsins, sbr. hrd. 2003, bls. 4153. Þá verður við beitingu slíkra lagaheimilda að gæta meðalhófs, sbr. hrd. 2001, bls. 1188 og hrd. 2002, bls. 1639.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2099-2102.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884.

Atli Gíslason og Jóhanna Katrín Magnúsdóttir: „Réttarvernd kynfrelsis“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006, bls. 21.-49.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 284-321.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 87-88.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 535-543.

Hjördís Halldórsdóttir: „Tölvupóstur starfsmanna og einkalífsvernd“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 355-400.

Jónatan Þórmundsson: „Brot gegn friðhelgi einkalífs“ Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1976, bls. 147-167.

Páll Sigurðsson: Mannhelgi – Höfuðþættir almennrar persónuverndar, 2010.

Þorgeir Örlygsson: „Meðferð persónuupplýsinga í vísindarannsóknnum“ Úlfjótur, 3. tbl., 1998, bls. 305- 324.

Dómar o.fl.

Hrd. 1975, bls. 601.

Hrd. 1968, bls. 1007.

Hrd. 1984, bls. 587.

Hrd. 1993, bls. 226.

Hrd. 1993, bls. 357.

Hrd. 1994, bls. 813.

Hrd. 1989, bls. 28.

Hrd. 1999, bls. 857.

Hrd. 1996, bls. 3575.

Hrd. 2000, bls. 3424.

Hrd. 2000, bls. 4506.

Hrd. 2001, bls. 1188.

Hrd. 2001, bls. 1339.

Hrd. 2002, bls. 1212.

Hrd. 2002, bls. 1485.

Hrd. 2002, bls. 1639 og 1652.

Hrd. 2003, bls. 4153.

Hrd. 2005, bls. 3465.

Hrd. 2006, bls. 2759.

Hrd. 2006, bls. 5758.

Dómur Hæstaréttar frá 4. október 2007, nr. 37/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 14. október 2010, nr. 779/2009.

ÁUA nr. 3137/2000.

ÁUA nr. 419/2007.

ÁUA nr. 5334/2008.

ÁUA nr. 5918/2010.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 20. október 2005 í máli
Kjartans Gunnarssonar, nr. 4591/04.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 16. júní 2009 í máli Jónínu
Benediktsdóttur gegn Íslandi, nr. 38079/06.

72. gr.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagaþyrmsæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Tilurð

Friðhelgi eignarréttarins naut verndar í 17. gr. frönsku réttindayfirlýsingarinnar frá 1789. Sú grein varð svo fyrirmynd ýmissa stjórnarskrárákvæða, þ.á m. belgísku stjórnarskrárinnar frá 1831 sem 87. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849 sótti fyrirmynd sína til og 50. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var sniðin eftir. Ákvæði 1. mgr. hefur verið efnislega óbreytt frá upphafi, sbr. 63. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og síðar 67. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Með síðastgreindu stjórnarskránni var þó ákvæði 1. mgr. skipt upp í tvo málslíði án sérstakra skýringa. Ákvæði 2. mgr. á hins vegar rætur sínar í 64. gr. stjórnarskrárinnar 1920 þar sem fram kom að um heimild útlendinga til þess að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Með stjksl. nr. 97/1995 var þessari reglu skipað í nýja 2. mgr. eignarréttarákvæðisins sem varð 72. gr. Sú breyting varð að samkvæmt ákvæðinu „má“ með lögum takmarka rétt erlendra aðila en í eldri ákvæði sagði að um heimild útlendinga „skyldi“ skipað með lögum. Þá er í núgildandi ákvæði ekki aðeins vísað til réttar erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi heldur einnig til réttar þeirra til að eiga hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Skýring

Í 1. mgr. 72. gr. er annars vegar að finna þá yfirlýsingu að eignarrétturinn sé friðhelgur og hins vegar fastskorðaða réttarreglu um að engan megi skylda til þess að láta eign sína af hendi nema almenningsþörf krefji og að til þess þurfi lagaheimild og fullt verð að koma fyrir. Lagalegt gildi ákvæðisins felst fyrst og fremst í síðarnefndri réttarreglu þótt ekki sé hægt að útiloka að stefnuyfirlýsing 1. málslíðar hafi þýðingu, t.d. við lögskýringu. Um túlkun ákvæðisins hefur gengið mikill fjöldi dóma. Um þessa framkvæmd verður að vísa til heimilda.

Hugtakið „eign“ er ekki nánar skilgreint í stjórnarskránni. Dómaframkvæmd tekur hins vegar allan vafa af um rúma merkingu hugtaksins. Undir hugtakið falla almennt hvers kyns réttindi með fjárhagslega þýðingu, þ.á m. kröfuréttindi, höfundarréttindi og ýmis óbein eignarréttindi, svo sem veðréttur og afnotaréttur. Réttindi sem allir njóta (almannaréttur) fullnægja ekki þessu skilyrði. Sama á við um réttindi bundin persónu manna, svo sem ríkisborgararétt, sem eru þannig ekki talin eign í skiln-

ingi 72. gr. Ýmis álitamál geta skapast við mat á því hvenær um eign sé að ræða í merkingu ákvæðisins, ekki síst þegar um allsherjarleg réttindi er að ræða og hagsmuni sem tengjast þeim, einkum ýmis réttindi á grundvelli opinberra leyfa. Við mat á því er gjarnan litið til þess hvort eigandi réttindanna geti nýtt sér þær heimildir sem almennt eru taldar felast í eignarrétti, svo sem hvort þau hafi fjárhagslegt gildi sem unnt er að ráðstafa með sölu, leigu, veðsetningu eða erfðaskrá. Sérstök álitamál koma upp þegar settir eru fyrirvarar við eignarréttarvernd, sbr. einkum 3. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Um þetta verður að vísa til heimilda.

Allt frá gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 hefur verið viðurkennt að ýmsar skerðingar á eignarréttindum manna séu heimilar án bóta. Í fyrsta lagi er löggjafanum heimilt að setja eignarréttinum almennar takmarkanir. Sem dæmi um slíkt má nefna margvíslegar reglur um skipulag, hagnýtingu og meðferð fasteigna. Í öðru lagi er löggjafanum heimilt að skattleggja eigendur enda gerir stjórnarskráin sérstaklega ráð fyrir slíkri tekjuöflun hins opinbera, sbr. 40. og 77. gr. hennar. Í þriðja lagi kann upptaka eigna (án bóta) að vera leyfileg í tilefni af refsibroti, svo sem þegar ávinningur af broti er gerður upptækur lögum samkvæmt eða þegar almannahætta stafar af eign. Í fjórða lagi kann löggjafinn að leggja fésektir sem refsingu við tilteknum afbrotum. Í fimmta lagi er samkvæmt meginreglum íslensks réttar heimilt að stofna verðmætum í hættu til bjargar öðrum verðmætum sem telja verður að miklum mun meira virði, sbr. t.d. meginreglu 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Eigandi þeirra verðmæta sem tapast vegna slíks neyðarréttarráðs á þó rétt á bótum úr hendi þess sem átti hina verðmætari hagsmuni sem bjargað var.

Með því að kveða á um að „engan“ megi skylda til að láta af hendi eign sína tekur 72. gr. allan vafa af um að ákvæði hennar á jafnt við um Íslendinga sem erlenda ríkisborgara. Jafnframt falla hér lögaðilar og jafnvel opinberir aðilar undir.

Í 1. mgr. 72. gr. eru þrjú skilyrði sett fyrir eignarnámi. Í fyrsta lagi þarf til þess lagaheimild. Ákvæðið felur því ekki í sér sjálfstæða heimild til eignarnáms heldur þarf löggjöf til. Venjulega kveða lög á um heimild til eignarnáms samkvæmt nánari ákvörðun stjórnvalda. Lög geta þó kveðið beinlínis á um eignarnám eða falið í sér eignarnám með óbeinum hætti. Vafamál geta risið hvort rétt sé að túlka lög á þá leið að þau feli í sér eignarnám eða hvort þau teljist andstæð eignarréttarákvæðinu og því að vettugi virðandi, sbr. t.d. hæstaréttardóm 25. nóvember 2010 í máli nr. 274/2010. Í öðru lagi þarf almenningsþörf að krefjast eignarnámsins. Almennt er talið að dómstólar veiti löggjafanum verulegt svigrúm til þess að meta hvort slík þörf sé fyrir hendi. Í þriðja lagi þarf fullt verð að koma fyrir hið eignarnumda. Ákvæði þetta tekur aðeins til fjárhagslegs tjóns eignarnámsþolans og er í þeim efnum miðað við verðgildi eignarinnar fyrir hann á þeim tíma sem eignarnám fór fram. Um framkvæmd eignarnáms er fjallað í lögum nr. 11/1973.

Í 2. mgr. 72. gr. er að finna heimild til handa löggjafanum að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Eins og áður er rakið var sú breyting gerð frá fyrri stjórnarskrárákvæðum um þetta að nú er einungis kveðið á um heimild löggjafans til að fjalla um slíkt í lögum. Eins og áréttað er í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er síðar varð að stjkskl. nr. 97/1995 er

ákvörðunarvald um það hvort slíkar takmarkanir séu settar að öllu leyti í höndum löggjafans.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2102-2103.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884-3885.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt–helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 88-90.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, 2008, bls. 440-498.

Gaukur Jörundsson: „Saga stjórnskipulegrar eignarréttarverndar“ Úlfjótur, 1. tbl., 23. árg. 1970, bls. 5 o.áfr.

Gaukur Jörundsson: „Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“ Úlfjótur, 3. tbl., 21. árg. 1968, bls. 161 o.áfr.

Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 1969.

Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr.?“ Guðrúnarbók, 2006, bls. 2006.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 543-568.

Sigurður Líndal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – Sameign þjóðarinnar“ Afmælisrit: Davíð Oddsson fimmtugur, 17. janúar 1998, 1998, bls. 781-808.

Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega vernd aflaheimilda“ Úlfjótur, 3 tbl., 1997.

Torfi Ragnar Sigurðsson: „Hugtakið ‘eign’ samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu – sjónarmið um lög-mætar væntingar“ Úlfjótur, 4. tbl., 2005, bls. 681-724.

Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“ Tímarit lögfræðinga, 1. tbl., 48 árg. 1998, bls. 28 o.áfr.

Dómar o.fl.

Lýrd. IX, bls. 809

Hrd. 1937, bls. 492

Hrd. 1946, bls. 345

Hrd. 1953, bls. 142

Hrd. 1964, bls. 573

Hrd. 1980, bls. 920

Hrd. 1986, bls. 706 og 714

Hrd. 1992, bls. 1962

Hrd. 1993, bls. 1217

Hrd. 1998, bls. 1976

Hrd. 1999, bls. 4769

Hrd. 2000, bls. 1621

Hrd. 2003, bls. 3411

Dómur Hæstaréttar frá 27. september 2007, nr. 182/2007

Dómur Hæstaréttar frá 21. febrúar 2008, nr. 644 og 645/2006

Dómur Hæstaréttar frá 19. mars 2009, nr. 425/2008

ÁUA nr. 4917/2007

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Kjartans Ásmundssonar
gegn Íslandi frá 12. október 2004, nr. 60669/00

73. gr.

Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Tilurð

Tjáningarfrelsið er einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðskipulags og hafa ákvæði til verndar því fylgt stjórnarskrám frá fyrstu tíð. Um það var t.d. mælt í 11. gr. frönsku mannréttindafirlýsingarinnar frá 1789. Þótt 91. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1849, sem varð fyrirmynd 54. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, væri reist á rökum tjáningarfrelsis var þar einungis mælt fyrir um rétt til að láta í ljósi skoðanir sínar á prenti. Við endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 fékk tjáningarfrelsisákvæðið á sig núverandi mynd. Var höfð nokkur hliðsjón af 10. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og 19. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Ákvæðið tekur því hvers kyns tjáningar í stað þess að vera einskorðað við prentað mál samkvæmt orðum sínum.

Skýring

Vernd tjáningarfrelsis byggir á margvíslegum rökum sem lúta bæði að rétti einstaklingsins og hagsmunum lýðræðislegs þjóðfélags af frjálsum tjáskiptum borgaranna. Í 1. mgr. 73. gr. segir að allir séu frjálsir skoðana sinna og sannfæringar. Ætla má að ákvæði 1. mgr. hafi fyrst og fremst vægi sem stefnuyfirlýsing enda koma takmarkanir á skoðana- og sannfæringarfrelsi varla til nema skoðanirnar eða sannfæringin sé tjáð með einhverjum hætti en um það fjallar 2. mgr. 73. gr. Meginregla 1. mgr. 73. gr. getur þó haft raunhæft gildi ein út af fyrir sig og veitt sérstaka vernd fyrir þeirri aðstöðu að menn verði t.d. skráðir í ákveðinn stjórnmalaflokk eða félag um tiltekna lífsskoðanir gegn vilja sínum eða að kerfisbundið eða með þvingun sé unnið að því að telja mann á ákveðna skoðun eða sannfæringu.

Í fyrri málslíð 2. mgr. segir að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verði hann þær fyrir dómi. Hér birtist kjarni tjáningarfrelsisins samkvæmt íslenskri stjórnskipun. Rétt er að áréttta að sú tján-

ing sem fellur undir ákvæðið er ekki takmörkuð við tjáningu í prentuðu formi, heldur tekur einnig til tjáningar í ræðu og stafrænu formi svo dæmi séu tekin. Þá þarf ekki að vera um tjáningu í orðum að ræða, heldur getur margskonar önnur tjáning fallið undir, svo sem mótmælaganga eða listræn tjáning, sbr. hrd. 1999, bls. 3386.

Þótt fyrri málsliður 2. mgr. kveði á um að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar er vernd ákvæðisins að sjálfsögðu ekki takmörkuð við þær aðstæður þegar einstaklingur miðlar eigin hugsunum. Þannig er fólgin í tjáningarfrelsinu rétturinn til að miðla alls kyns upplýsingum, svo sem í formi auglýsinga eða fréttu, svo og rétturinn til að taka við upplýsingum sem aðrir miðla. Við túlkun ákvæðisins yrði væntanlega litið til ákvæða hinna alþjóðlegu mannréttindasáttmála sem vísað var til hér að framan en ákvæði þeirra eru ítarlegri í þessum efnum. Þá verður ráðið af dómaframkvæmd að ekki er gerður greinarmunur á einstaklingum og lögpersónum varðandi vernd tjáningarfrelsis, sbr. t.d. hrd. 2006, bls. 1689 og 1776.

Allt frá tímum frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789 hefur við vernd tjáningarfrelsisins verið gert ráð fyrir því að menn þurfi að bera ábyrgð á misnotkun þess. Að þessu er vikið í 1. mgr. 73. gr. en um takmörk tjáningarfrelsisins verður nánar fjallað í tengslum við ákvæði 3. mgr. 73. gr. hér á eftir. Í seinni málslið 2. mgr. 73. gr. er kveðið á um að ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða. Með ritskoðun er átt við yfirllestur ríkisvaldsins til úrlausnar á því hvort birta megi viðkomandi rit. Með orðunum „öðrum sambærilegum tálmunum“ er átt við undanfarandi hindranir sem með líkum hætti tálma eða girða fyrirfram fyrir birtingu. Sem dæmi um þetta mætti nefna ef handrit væri tekið eignarnámi í því skyni að hindra útgáfu þess eða sækja þyrfti um leyfi til útgáfu blaða eða tímarita.

Þess má geta að fyrsti dómur Hæstaréttar Íslands þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að almenn lög brytu í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar laut einmitt að þágildandi prentfrelsisákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í hrd. 1943, bls. 237 komst dómstóllinn þannig að þeirri niðurstöðu að lög sem áskildu ríkinu einkarétt til birtingar rita er samin voru fyrir árið 1400 brytu í bága við umrætt ákvæði. Í dóminum sagði m.a.: „Með því að áskilja ríkinu einkarétt til birtingar rita þessara og banna á þann hátt öðrum birtingu þeirra, nema að fengnu leyfi stjórnvalda, hefur verið lögð fyrirfarandi tálmun á útgáfu ritanna, sem óheimil verður að teljast skv. 67. gr. stjórnarskrárinnar.“

Almennt er talið að orðalag 2. mgr. 73. gr. um ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi „aldrei í lög leiða“ komi ekki í veg fyrir að ákvæðinu verði breytt með venjulegum hætti, sbr. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 3. mgr. 73. gr. er að finna heimild til takmörkunar á tjáningarfrelsinu en eins og áður segir hefur allt frá upphafi stjórnarskrárbundinnar tjáningarfrelsisverndar verið gengið út frá því að menn þyrftu að bera ábyrgð á misnotkun tjáningarfrelsisins, svo sem með meidyrðum. Verður slíkri ábyrgð aðeins komið fram fyrir dómi, eins og segir í ákvæðinu. Því yrði óheimilt að fela lögreglu eða öðrum stjórnvöldum úrskurðarvald í þessum efnum. Getur ábyrgðin hvort heldur verið í formi refsíábyrgðar eða skaðabótaábyrgðar og gerir ákvæðið ekki greinarmun á því tvennu. Lög-

gjafanum eru ekki settar sérstakar skorður í 3. mgr. 73. gr. um viðurlög sem beita megi fyrir brot þar sem farið er út fyrir mörk tjáningarfrelsisins, svo sem um hámark refsinga, fébótaábyrgð o.s.frv. Verður þó að ætla að viðurlögin verði að skoða í ljósi þeirra hagsmuna sem verið er að vernda en sem endranær verður hér að byggja á meðalhófsreglu.

Í 3. mgr. er að finna þrjú megin skilyrði fyrir takmörkun á tjáningarfrelsi. Í fyrsta lagi verður takmörkunin að vera lögmælt. Stjórnarskrárákvæðið veitir því stjórnvöldum ekki sjálfstæðan rétt til takmarkana á tjáningarfrelsinu heldur verða slíkar takmarkanir að eiga sér stoð í almennum lögum. Skilyrðið byggist fyrst og fremst á þeim forsendum að borgurinum þurfi að vera ljósar þær skorður sem þeim eru settar og að þeir geti hagað sér í samræmi við það, þ.e. nýtt sér tjáningarfrelsi sitt innan þeirra marka. Hin lögmælda takmörkun má ekki vera of almenn heldur verður hún að vera bundin við ákveðnar aðstæður eða tilvik, svo ekki leiki vafi á því til hvaða aðstæðna hún nær. Um þetta má m.a. vísa til hrd. 2002, bls. 4166 og hrd. 1999, bls. 3386.

Í öðru lagi verður markmið takmörkunarinnar að vera eitt af þeim sem rakin eru í ákvæðinu en þar er vísað til allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, verndar heilsu eða siðgæðis manna og réttinda eða mannorðs annarra. Sem dæmi um lagafyrirmæli sem hér falla undir má nefna 1. mgr. 22. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem lýtur að hvatningu til að fremja afbrot, X. kafla almennra hegningarlaga, sem fjallar um landráð og 210. gr. sömu laga, sem lýtur m.a. að birtingu kláms.

Í þriðja lagi þarf takmörkunin að vera nauðsynleg og samrýmast lýðræðishefðum. Fjölmargir dómur hafa gengið í Hæstarétti þar sem vegast á sjónarmið um mikilvægi tjáningarfrelsisins fyrir lýðræðislega umræðu annars vegar og rétt einstaklingsins til æruverndar hins vegar. Er vísað til nokkurra þeirra ásamt frekari heimildum um tjáningarfrelsið hér á eftir. Af dómaframkvæmdinni verður ráðið að nokkrir þættir hafa áhrif á þetta mat. Þar skiptir einkum máli í hvaða samhengi tiltekin ummæli eru sett fram, hvert er eðli þeirra og tilgangur og ekki síður á hvaða vettvangi tjáningin kemur fram. Ekki er hægt að slá föstu svo algilt sé hver þessara þátta vegur þyngst heldur spila þeir saman og innbyrðis vægi þeirra getur verið breytilegt eftir atvikum máls. Auk þess hefur fjölmiðlum verið játað sérstaklega rúmt tjáningarfrelsi í ljósi hlutverks þeirra að miðla upplýsingum í samfélaginu um málefni sem eiga erindi við almennung. Af dómaframkvæmd verður einnig ráðið að dómstólar leggja áherslu á meðalhófsreglu við mat á því hvort of langt er gengið í takmörkunum á tjáningarfrelsi, með vísun til þeirrar nauðsynjar sem er orðuð sérstaklega í 3. mgr. 73. gr.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2103-2105.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3885-3886.

Árni Tryggvason. „Löggjöf um prentarétt og hömlur gegn útgáfu siðspillandi rita“ Tímarit lögfræðinga, 1955, bls. 125-140.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 347-393.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 90-92.

Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 2003, bls. 373-420.

Björg Thorarensen: „Tjáningarfrelsið og bann við útbreiðslu kynþáttafordóma“ Úlfjótur, 3. tbl., 2002, bls. 417-442.

Einar Arnórsson: „Stjórnarskráin og Hrafnkötlumálið“ Tímarit lögfræðinga, 1953, bls. 14-26.

Eiríkur Jónsson: „Hinn kennilegi grundvöllur 73. gr. stjórnarskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 2007, bls. 107-146.

Eiríkur Jónsson: „Miskabætur vegna ólögmatrar meingerðar gegn æru samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga“ Úlfjótur, 1. tbl., 2007, bls. 25-96.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 568-588.

Páll Sigurðsson: Fjölmiðlaréttur, Reykjavík, 1997.

Páll Þórhallsson: Fjölbreytni í fjölmiðlum, Rannsóknir í félagsvísindum VII - Lagadeild. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2006, bls. 209-219.

Sigríður Rut Júlíusdóttir: „Mörk tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í umfjöllun um opinberar persónur“ Úlfjótur, 1. tbl., 2005, bls. 111-138.

Dómar o.fl

Hrd. 1943, bls. 237.

Hrd. 1977, bls. 375.

Hrd. 1984, bls. 855.

Hrd. 1987, bls. 394.

Hrd. 1987, bls. 1280.

Hrd. 1995, bls. 408.

Hrd. 1996, bls. 40.

Hrd. 1997, bls. 3618.

Hrd. 1998, bls. 1376.

Hrd. 1999, bls. 781.

Hrd. 1999, bls. 857.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 2000, bls. 4506.

Hrd. 2002, bls. 1024.

Hrd. 2002, bls. 1212.

Hrd. 2002, bls. 1485.

Hrd. 2003, bls. 3136.

Hrd. 2005, bls. 5105.

Hrd. 2006, bls. 1689 og 1776.

Hrd. 2006, bls. 2759.

Dómur Hæstaréttar frá 1. júní 2006, nr. 541/2005.

Dómur Hæstaréttar frá 1. mars 2007, nr. 278/2006.

Dómur Hæstaréttar frá 5. mars 2009, nr. 328/2008.

Dómur Hæstaréttar frá 28. maí 2009, nr. 575/2008.

ÁUA nr. 2475/1998.

ÁUA nr. 3820/2003.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi frá 25. júní 1992, nr. 13778/88.

74. gr.

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir.

Tilurð

Í stjórnarskránni frá 1874 var kveðið á um félagafrelsi í 55. gr. og fundafrelsi í 56. gr. en þessi ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1874 sóttu fyrirmynd sína til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Í 55. gr. hennar stóð að rétt ættu menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, án þess að leyfi þyrfti að sækja til þess. Ekkert félag mætti leysa upp með stjórnarráðstöfun. Þó mætti banna félög um sinn, en þá yrði þegar að höfða mál gegn félaginu, til þess að það yrði leyst upp. Í 56. gr. stóð að rétt ættu menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglustjórninni væri heimilt að vera við almennar samkomur. Banna mætti mannfundi undir berum himni þegar uggvænt þætti að af þeim leiddi óspektir. Þessi ákvæði voru tekin upp efnislega óbreytt í stjórnarskrána 1920 og árið 1944. Með breytingunni á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar árið 1995 voru ákvæði um féлага- og fundafrelsi sameinuð og 74. gr. tók á sig núverandi mynd.

Skýring

1. mgr. 74. gr. kveður á um rétt manna til að stofna félög og takmarkanir á heimild ríkisins til þess að hlutast til um slit á félagi. Í 1. mgr. er aðeins gerð sú undantekning á réttinum til þess að stofna félag að tilgangur félagsstofnunarinnar sé löglegur. Ákvæðið hefur þó ekki verið talið standa í vegi fyrir því að í lögum megi mæla fyrir um að fullnægja þurfi einhverjum skilyrðum til þess að hægt sé að stofna félag í tilteknu formi, svo sem hlutafélag. Slík skilyrði geta t.d. lotið að lágmarksfjárhæð í hlutafé eða lágmarksfjölda meðlima. Jafnframt hafa lagafyrirmæli sem krefjast þess

að tiltekin félagsform lúti opinberri skráningu verið talin standast félaga-frelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 1. mgr. 74. gr. er lagt bann við því að stjórnvöld leysi upp félög. Þó mega þau banna um sinn starfsemi félags sem talið er hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi. Þetta ákvæði er nokkuð ítarlegra heldur en sambærileg ákvæði í stjórnarskránni fyrir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Í lögskýringargögnum kemur hins vegar fram að áður gildandi reglur hafi verið túlkaðar svo að þær fælu í sér sambærileg skilyrði um ólöglegan tilgang og málshöfðun án ástæðulauss dráttar. Stjksl. nr. 97/1995 fólu því tæplega í sér efnisbreytingar að þessu leyti.

Ljóst er að ef tilgangur með félagi er iðkun refsiverðrar háttsemi, svo sem innflutningur ólöglegra fíkniefna, ætti fyrirvari 1. mgr. 74. gr. um ólög-mætan tilgang við. Hér gæti þó ýmislegt fallið undir og veltur það á gild-andi löggjöf hverju sinni. Enda þótt ákvæði 1. mgr. 74. gr. vísi aðeins til þess þegar félag er stofnað í ólögsmætum tilgangi er ljóst að það tekur einn-ig til þeirra aðstæðna þegar starfsemi félags er ólögsmæt, hver svo sem upphaflegur tilgangur með stofnun þess kann að hafa verið. Við mat á því þarf m.a. að líta til þess hve ríkur þáttur hinar ólögsmætu athafnir eru í félagsstarfseminni. Þannig væri t.d. ekki hægt að banna félag með vísan til þess að einstakir meðlimir þess hefðu gerst sekir um refsilagabrot sem stæðu ekki í neinum tengslum við félagsstarfsemina.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. hafa stjórnvöld ekki heimild til þess að leysa upp félag. Löggjafanum væri jafnframt óheimilt að fela handhöfum framkvæmdarvalds slíkt vald með almennri löggjöf. Telji stjórnvöld að leysa þurfi upp félag með vísan til ólögsmæts tilgangs þess eða starfsaðferða ber þeim að höfða mál gegn félaginu fyrir dómi. Þó geta stjórnvöld bannað félag um sinn til bráðabirgða en verða þá að höfða mál gegn því án ástæðu-lausrar tafar. Verði dráttur á málshöfðuninni er félaginu heimilt að taka til starfa á ný.

Í 2. mgr. 74. gr. er kveðið á um svokallað neikvætt félagafrelsi, þ.e. réttinn til standa utan félaga. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána árið 1995 og má rekja tildrög þess til dóms mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi sem kveðinn var upp 30. júní 1993. Í athugasemdum greinargerðar þeirrar er fylgdi frumvarpi því er síðar varð að stjksl. nr. 97/1995 kemur fram sú meginröksemd fyrir vernd neikvæðs félagafrelsis að án takmarkana að þessu leyti geti sú staða komið upp að manni verði gert að eiga aðild að félagi sem starfi að málefnum gagnstætt sannfæringu hans eða skoðunum og greiða jafnvel framlög til þess. Þá kemur fram að skylda til aðildar að félagi geti girt fyrir heimild manns til að stofna annað félag, t.d. vegna samþykka félags. Neikvætt félagafrelsi sé þannig þáttur í almennu félagafrelsi.

Vafi getur verið um eðli greiðsluskyldu þegar skylt er að lögum að inna af hendi gjöld til tiltekins félags eða starfsemi eða í tiltekinn sjóð, þ.e. hvort slík gjaldtaka er skattlagning eða hvort jafna megi henni til aðildar-skyldu að félagi. Í nokkrum dómum hefur reynt á hvort taka ýmiss konar gjalda sem ákveðin eru með lögum og renna til sjóða, t.d. lífeyrissjóða eða samtaka tiltekinna atvinnuvega í ákveðnu markmiði jafngildi félagas-kyldu sem er andstæð 74. gr. stjkskr. sbr. hrd. 1996, bls. 2584, hrd. 2005, bls. 5217 og dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar

gegn Íslandi frá 27. apríl 2010, nr. 20161/06 og dóm Hæstaréttar frá 18. október 2010 nr. 504/2008.

Í 2. mgr. 11. gr. eru gerðar tvær undantekningar frá réttinum til að standa utan félaga en í báðum tilvikum verður að kveða á um aðildarskylduna í lögum og skyldan að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag geti sinnt hlutverki sem því er ákveðið með lögum. Í fyrsta lagi má skylda mann til aðildar að félagi með vísan til almannahagsmuna. Í lögskýringargögnum kemur fram að ætlast hafi verið til að litið yrði á hugtakið almannahagsmuni sem nokkurs konar samnefnara fyrir þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Sem dæmi um félag sem hér félli undir má nefna Lögmannafélag Íslands, sbr. lög nr. 77/1998, um lögmennt. Í öðru lagi má skylda mann til aðildar að félagi með vísan til nauðsynjar vegna réttinda annarra. Með þessu er einkum vísað til þess að við ákveðnar aðstæður geta tengsl á milli hagsmuna manna orðið svo náin að nauðsynlegt þyki að leggja skyldu á þá til að virða hagsmuni hvor eða hver annars með aðild að félagi. Sem dæmi um þetta má nefna skyldu til að stofna og eiga aðild að húsfélögum og veiðifélögum.

Í 3. mgr. er kveðið á um fundafrelsi og er ákvæðið nánast í öllum atriðum á sama veg og áður gildandi stjórnarskrárákvæði þar að lútandi. Efni ákvæðisins er í nánnum tengslum við tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar sem og félagafrelsi 1. mgr. 74. gr., enda kemur fólk skoðunum sínum gjarnan á framfæri á samkomum auk þess sem grunnurinn að félagastarfsemi er gjarnan lagður á fundum. Ákvæðið tekur til hvers konar funda og samkoma, svo sem stjórnmalafunda, fyrirlestra, skróðganga og kröfuganga svo dæmi séu nefnd, sbr. hrd. 1999, bls. 3386. Hvað sem 3. mgr. 74. gr. líður er ljóst að menn eiga ekki stjórnarskrárverndaðan rétt á því að hittast og efna til funda hvar og hvenær sem er. Í fyrsta lagi hefur ákvæðið ekki verið talið taka til þess þegar fólk safnast saman af hendingu, svo sem við húsbruna eða bílslys. Í öðru lagi takmarkast réttur manna til að koma saman af almennum lagaboðum, svo sem um sóttvarnir og varnir gegn skemmdarverkum eða líkamsárásum. Í þriðja lagi geta menn ekki safnast saman hvar sem er, heldur takmarkast val á samkomustað meðal annars af eignarrétti annarra.

3. mgr. 74. gr. kveður á um heimild lögreglunnar til að vera við almennar samkomur. Við mat á því hvort samkoma sé almenn hlýtur fyrst og fremst að vera litið til þess hvort aðgangur sé öllum þorra manna frjálfs. Að lokum segir í 3. mgr. 74. gr. að banna megi mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir. Fræðimenn hafa talið að ekki væri ástæða til banns þegar um er að ræða samkomur sem í bókstaflegri merkingu fara fram undir berum himni en eru þó á innilokuðu svæði enda hugsunin með ákvæðinu sú að meiri hættu sé á að óspektir breiðist út frá fundi sem haldinn er undir berum himni þannig að ekki verði við ráðið. Um heimildir lögreglu til að halda uppi lögum og reglu á almannafæri er fjallað í lögreglulögum nr. 90/1996, einkum 15.-21. gr. Vert er að áréttu að til banns á fundum á lögreglan aðeins að grípa þegar ekki er með góðu móti hægt að koma á reglu með öðrum vægari úrræðum.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2105-2108.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3886.

Ástráður Haraldsson: „Nokkrar athugasemdir um félagafrelsi opinberra starfsmanna“ Bifröst, rit Lagadeildar Háskólans á Bifröst, 2006, bls. 11-26.

Ástráður Haraldsson: „Verndar stjórnarskráin verkfallsréttinn?“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2003, bls. 307-324.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 394-439.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 92-94.

Elín Blöndal: „Vernd verkfallsréttar samkvæmt 74. gr. stjórnarskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2003, bls. 273-306.

Lára V. Júlíusdóttir: Stéttarfélög og vinnudeilur, 1995.

Páll Sigurðsson: „Réttarreglur um hópögungur og útifundi“ Lagapættir, 1993, bls. 307-348.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 588-605.

Dómar o.fl.

Hrd. 1952, bls. 190.

Hrd. 1998, bls. 4406.

Hrd. 1974, bls. 413.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 1979, bls. 84.

Hrd. 1999, bls. 4007.

Hrd. 1988, bls. 1532.

Hrd. 2002, bls. 3686.

Hrd. 1996, bls. 2584.

Hrd. 2005, bls. 5217.

Hrd. 1998, bls. 718.

Dómur Hæstaréttar frá 18. október 2010, nr. 504/2008.

Álit ÁUA nr. 3204/2001.

Álit ÁUA nr. 3820/2003.

Álit ÁUA nr. 4225/2004.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, nr. 16130/90.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 12. apríl 2001 í máli Einars og Friðþjófs Þorkelssona gegn Íslandi, nr. 35771/97.

75. gr.

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

Tilurð

Í 51. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var svohljóðandi ákvæði: „Öll bönd þau, er hamla frelsi í atvinnuvegum og jafnrjetti manna til atvinnu, og eigi eru byggð á almenningsheillum, skal af taka með lagaboði“. Orðalag ákvæðisins bar þess merki að vera tekið upp úr dönsku stjórnarskránni 1849, en danska ákvæðinu var beint gegn einkaréttindum iðngilda þar í landi til þess að stunda ákveðnar atvinnugreinar.

Með stjórnarskránni 1920 var orðalagi atvinnufrelsisákvæðisins breytt nokkuð þótt lögskýringargögn gefi ekki til kynna að ætlunin hafi verið sú að gera efnisbreytingu á þeim réttindum sem varin væru. Ákvæði 65. gr. þeirrar stjórnarskrár var svohljóðandi: „Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til“. Þetta ákvæði var tekið orðrétt upp í 69. gr. stjórnarskrárinnar 1944.

Atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar fékk á sig núverandi mynd með stj. nr. 97/1995. Í lögskýringagögnum kemur fram að ákvæðinu sé í meginatriðum ætlað að vera áfram sama efnis en leitast sé við að leggja meiri áherslu á þá meginreglu sem fram komi í fyrri málslið 1. mgr. Með breyttu orðalagi 2. málsliðar hafi verið ítrekað að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu. Með breytingunni 1995 var ákvæði 2. mgr. 75. gr. bætt við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, m.a. með vísan til alþjóðlegra skuldbindinga samkvæmt félagsmálasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Skýring

Í 1. mgr. 75. gr. er sú grundvallarregla orðuð að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa og til þess að skerðing á þessu frelsi sé lögleg þurfi tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi verður að kveða á um skerðinguna í lögum. Í öðru lagi þurfa almannahagsmunir að krefjast þess að gripið sé til skerðingarinnar.

Dómstólar hafa gert stangar kröfur til þess að skilyrðið um að skerðingar á atvinnufrelsi eigi sér stöð í lögum sé uppfyllt. Þannig er löggjafanum t.d.

óheimilt að framselja framkvæmdarvaldinu frjálst mat um slíkar skerðingar, sbr. t.d. hrd. 1996, bls. 2956 þar sem reyndi á hvort fullnægjandi lagaheimild lægi til grundvallar reglum um útflutningsleyfi og hæstaréttardóm 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000 um framsal á valdi til ráðherra til að ákveða hvort framkvæmd skuli háð umhverfismati. Í hæstaréttardómi 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 var hins vegar talið að þótt ráðherra væri falið að ákveða leyfilegan heildarafla fisks væri vald hans þrátt fyrir það ekki óheft þannig að bryti gegn áskilnaði ákvæðisins.

Þegar kemur að því að meta hvort almannahagsmunir krefjist skerðingar á atvinnufrelsi hafa dómstólar hins vegar látið löggjafanum eftir rúmt mat. Í hrd. 1998, bls. 4076 var því t.d. slegið föstu að ákvæðið stæði því ekki í vegi að í lögum væri mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr fiskisstofnum og í hæstaréttardómi 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 var vísað til þess að löggjafinn hefði metið svokallað aflamarkskerfi í fiskveiðum til almannaheilla.

Hin almenna stefnuýfirlýsing 1. mgr. 75. gr. hefur þýðingu við lögskýringu þannig að ákvæði sem fela í sér takmörkun á atvinnufrelsinu verða að vera ótvíræð, sbr. t.d. hrd. 1987, bls. 239. Þá er ákvæðið skýrt til samræmis við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. á þá leið að skerðingar á atvinnufrelsi verði að grundvallast á jafnræði, sbr. t.d. hrd. 1998, bls. 4076 um áskilnað laga um veiðileyfi til fiskveiða í atvinnuskyni.

Rétt er einnig að árétta tengsl ákvæðisins við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðingar á atvinnufrelsinu verða menn að þola bótalaust, svo sem þegar löggjafinn leggur bann við tiltekinni atvinnu sökum hættulegs eðlis hennar. Öðru máli gegnir hins vegar um þá fjárhagslegu hagsmuni sem felast í atvinnu sem menn hafa þegar tekið upp og stunda (stundum einnig nefnd atvinnuréttindi þeirra). Þessir hagsmunir geta talist eignarréttindi sem njóta verndar 72. gr., sbr. t.d. hrd. 1964, bls. 573 um bótaskyldu vegna banns við minkaeldi. Að því marki sem þessir hagsmunir, t.d. búnaður og tæki, ónýtast við takmörkun á atvinnufrelsi getur því verið um að ræða bótaskyldu ríkisins. Þetta getur m.a. átt við um fjárhagslega hagsmuni sem verða til vegna atvinnustarfsemi á grundvelli opinberra leyfa en er þó ekki bundið við þá.

Eins og áður segir kom ákvæði 2. mgr. 75. gr. nýtt inn í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Í ákvæðinu er löggjafanum falið að setja reglur til tryggingar réttindum tengdum vinnu. Við nánara mat á ákvæðinu var í lögskýringargögnum gert ráð fyrir að litið væri til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, sbr. umfjöllun um tilurð ákvæðisins hér að framan. Þannig sé gert ráð fyrir að almenn lög fjalli um rétt manna til orlofs, lágmarkshvildartíma, nauðsynlegt öryggi og hollustuhætti á vinnustað, sanngjarnan uppsagnarfrest, rétt til að semja um laun og vinnuskilyrði og hvernig beita megi verkfalli og verkbanni í vinnudeilum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2108-2109.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3886.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 94-95.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, 2008, bls. 509-535.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 605-611.

Gaukur Jörundsson: „Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“ Úlfjótur, 3. tbl., 21. árg. 1968, bls. 161 o.áfr.

Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ Línaela – Sigurður Línael sjötugur. 2. júlí 2001, 2001, bls. 399.

Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulegt gildi sóknartakmarkana við stjórn fiskveiða krókabáta“ Úlfjótur, 3. tbl., 54. árg. 2001, bls. 367.

Dómar o.fl.

Hrd. 1964, bls. 573.

Hrd. 1996, bls. 2956.

Hrd. 1998, bls. 4076.

Dómur Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

Dómur Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000.

76. gr.

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Tilurð

Ákvæði um skyldu löggjafans til þess að tryggja aðstoð við framfærslu og aðgang að menntun hafa verið í íslenskum stjórnarskrám frá upphafi. Í 52. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sagði að sá sem ekki gæti séð fyrir sér og sínum og væri hann ekki skylduómagi annars manns skyldi eiga rétt á að fá styrk úr almennum sjóði, en þá skyldi hann háður vera skyldum þeim, er lögin áskildu. Í 53. gr. sagði að hefðu foreldrar eigi efni á því að fræða börn sín eða væru börnin munaðarlaus og öreigar, væri það skylda hins opinbera að sjá þeim fyrir uppfræðingu og framfæri. Fyrirmyndir þessara ákvæða voru sóttar í 89. og 90. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Ákvæðin voru tekin efnislega upp í 70. og 71. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og þaðan orðrétt upp í stjórnarskrána 1944. Ákvæði 76. gr. fengu á sig núverandi mynd með stj. nr. 97/1995. Í athugasemdum í greinargerð er fylgdi frumvarpi til þeirra laga er m.a. vakin athygli á ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem lúti að sömu atriðum og 76. gr. sbr. einkum 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, 11. og 12. gr. alþjóðasamningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 24. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá árinu 1989.

Skýring

Í 1. mgr. 76. gr. er mælt fyrir um skyldu löggjafans til þess að tryggja öllum sem þess þurfa aðstoð vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með orðinu „aðstoð“ er ekki aðeins átt við peningagreiðslur enda hægt að aðstoða borgarana með margvíslegum öðrum hætti. Þessari skyldu sinnir löggjafinn meðal annars með úræðum sem fram koma í lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum nr. 112/2008, um sjúkratryggingar og lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar svo einhver dæmi séu nefnd. Rétt er að taka fram að sú lagasetning sem felur í sér útfærslu á þeim réttindum sem kveðið er á um í 76. gr. stjórnarskrárinnar verður að sjálfsögðu að samræmast jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Nokkur fræðileg umræða hefur skapast um hve langt dómstólar geti gengið í því að meta hvort löggjafinn hafi með fullnægjandi hætti tryggt þá aðstoð sem gert er ráð fyrir í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Reynir í því sambandi m.a. á mörk valdsviða dómstóla og löggjafans enda fer löggjafinn með fjárstjórnarvaldið, sbr. einkum 41. gr. stjórnarskrárinnar. Af nýlegri dómaframkvæmd er ljóst að dómstólar veita löggjafanum ekki frjálst mat í þessum efnum, sbr. hrd. 2000, bls. 4480 (örorkubætur). Þar komst Hæstiréttur Íslands að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hefði, með tilliti til 76. gr., gengið of langt í skerðingum á tekjutryggingu öryrkja með tilliti til tekna maka bótapega. Í málinu vísaði dómurinn jafnframt til 65. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæða í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem litið var til við túlkun 76. gr.

Í kjölfar dóms Hæstaréttar spunnust umræður um hvort í honum fælist að löggjafanum væri almennt óheimilt að láta tekjur maka hafa áhrif á greiðslur til öryrkja. Af hrd. 2003, bls. 3411 verður þó ráðið að sú túlkun stenst ekki og verður að meta í hverju tilviki hvort skerðing með tilliti til tekna maka gangi of langt þannig að brotið sé gegn 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 2. mgr. 76. gr. segir að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Með almennri menntun er einkum vísað til skyldunáms og náms á framhaldsskólastigi. Utan ákvæðisins myndi hins vegar t.d. falla nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám. Með orðalaginu „fræðslu við sitt hæfi“ er m.a. vísað til þess að einstaklingur geti valið að stunda iðnnám, verkmenntanám eða sérhæft nám á framhaldsskólastigi í stað almenns bóknáms. Í athugasemdum greinargerðarinnar er fylgdi frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að tryggingin, sem ætlast sé til að reglan veiti, sé einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess að engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólalagjalda fyrir hana. Í athugasemdunum er jafnframt vakin athygli á 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá árinu 1989, sjá einkum 28. gr. samningsins. Sem dæmi um lög sem útfæra þau réttindi sem kveðið er á um í 2. mgr. 76. gr. má helst nefna lög nr. 91/2008, um grunnskóla og lög nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Í lögskýringargögnum er bent á að gildi 3. mgr. 76. gr. felist ekki einvörðungu í því að þar sé löggjafanum gert skylt að setja lög um vernd og umönnun barna heldur geti ákvæðið einnig veitt stoð fyrir heimild til undantekninga frá öðrum reglum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar ef slíkar undantekningar eru nauðsynlegar til verndar börnum. Sem dæmi um þetta er bent á að í skjóli 3. mgr. 76. gr. væri væntanlega unnt að skýra undantekningarákvæði 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar á þann veg að heimilt sé að lögfesta reglur um að banna börnum aðgang að kvikmyndum og öðru myndefni sem sýni ofbeldi þótt tjáningarfrelsi væru settar skorður á þann hátt. Í 3. mgr. 76. gr. segir að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Orðalag ákvæðisins sækir fyrirmynd sína í 2. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en í lögskýringargögnum er einnig vísað til 24. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Sem dæmi um löggjöf sem ætlað er að útfæra nánar þau réttindi sem 3. mgr. 76. gr. verndar má

helst nefna barnalög nr. 76/2003 og barnaverndarlög nr. 80/2002. Hér er einnig rétt að geta laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2109-2110.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 536-562.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 95-97.

Brynhildur Flóvenz: Réttarstaða fatlaðra, 2005, bls. 145-166 og 170-174.

Brynhildur G. Flóvenz: „Réttaröryggi fatlaðra á Íslandi“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 133.

Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir: „Slysabætur almannatrygginga – opinber réttur – einkaréttarleg sjónarmið“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 611-618.

Dómar o.fl.

Hrd. 2000, bls. 4050.

Hrd. 2000, bls. 4480.

Hrd. 2003, bls. 3411.

Hrd. 2005, bls. 3380.

ÁUA nr. 4182/2004.

ÁUA nr. 4650/2006 og 4729/2006.

77. gr.

Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Tilurð

Reglu þess efnis að skattamálum skuli skipað með lögum hefur frá upphafi verið að finna í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar 1874, 73. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 77. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Slíkt ákvæði var hins vegar ekki í dönsku stjórnarskránni 1849. Með stjksl. nr. 97/1995 voru tvær breytingar gerðar. Annars vegar sú að nú er beinlínis tekið fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum breytt eða hann afnuminn. Hins vegar er skýrt kveðið á um bann við afturvirkni skattalaga. Í lögskýringargögnum er bent á að árum saman hafi þess gætt í nokkrum mæli að íþyngjandi reglur um skatta hafi verið lögfestar eftir lok gjaldatímabils en áður en skattálagning hefði farið fram. Þegnarnir eigi að geta treyst og byggt athafnir sínar á þeim reglum sem gilda á hverjum tíma um skattlagningu og sé því ástæða til að tryggja stöðu almennings gagnvart afturvirkri skattlagningu.

Skýring

Í 1. mgr. 77. gr. segir að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Fyrir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 höfðu dómstólar talið að þrátt fyrir ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar væri löggjafanum heimilt upp að vissu marki að framselja skattlagningarvald til handhafa framkvæmdarvalds. Með stjksl. nr. 97/1995 var leitast við að taka af tvímæli að slíkt framsal væri alfarið óheimilt, sbr. t.d. hæstaréttardóm 21. október 1999 í máli nr. 64/1999.

Í 2. mgr. 77. gr. er kveðið á um bann við afturvirkni skattalaga. Löggjöf um skatta telst afturvirk ef skattskyldan eða skatthæðin miðast við tímamark fyrir gildistöku reglna. Fyrir tilkomu ákvæðisins voru ákvæðnar skorður reistar við afturvirkri skattlagningu á grundvelli eignarréttarákvæðisins auk þess sem slík lög voru skýrð þröngt með vísan til 27. gr. stjkskr. Í lögskýringargögnum er áréttað að með reglu 2. mgr. 77. gr. sé ekki aðeins girt fyrir að sett séu afturvirk lög um nýja tegund skatta eða gjalda, heldur er einnig óheimilt að hækka skatta eða gjöld með afturvirkri lagabreyt-

ingu. Þá gildir einu hvort slík hækkun stafar t.d. af breytingu á gjaldstofni eða gjaldahlutfalli. Sjá t.d. hrd. 2003, bls. 2329 um breytingu á reglum um skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa. Reglan útilokar ekki afturvirka lækkun skatta.

Hugtakið skattur í 2. mgr. 77. gr. nær til hvers kyns gjalda sem hafa sömu einkenni og hefðbundnir skattar, svo sem útsvar, sóknargjald og tollar. Er í lögskýringargögnum í þessu sambandi bent á viðteknar skilgreiningar hugtaksins eins og það hefur verið markað með dómsúrlausnum og í fræðikenningum. Um muninn á sköttum og þjónustugjöldum vísast til skýringa við 40. gr. stjkskr.

Dómar o.fl.

Hrd. 1980, bls. 1732.

Hrd. 1984, bls. 560.

Hrd. 1986, bls. 706.

Hrd. 1994, bls. 947.

Hrd. 1999, bls. 3780.

Hrd. 2003, bls. 2329.

Hrd. 2004, bls. 4816.

ÁUA nr. 3195/2001.

78. gr.

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjkskr. svarar efnislega til 58. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 72. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Ákvæðið á fyrirmynd sína í 96. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Í 58. gr. var kveðið á um rétt sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar sem skyldi skipað með lagaboði. Í 72. gr. var hins vegar kveðið á um að þessum rétti skyldi skipað með lögum. Var ákvæði 72. gr. tekið orðrétt upp í 76. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944. Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjkskr. var breytt í núverandi horf með 1. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ákvæði 2. mgr. 78. gr. var sett með 2. mgr. 16. gr. umræddra laga og er nýmæli.

Skýring

Í upphaflegu frumvarpi er síðar varð að stjksl. nr. 97/1995 sagði í 1. mgr. 16. gr.: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skal skipað með lögum.“ Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að ákvæði 1. mgr. væri efnislega samhljóða því sem verið hefði. Ákvæðinu var hins vegar breytt í meðförum stjórnarskrárnefndar í núverandi horf. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar kemur fram að orðalagið „eftirlit ríkisins“ væri óheppilegt. Í framsöguræðu flutningsmanns með frumvarpinu kom fram að þrátt fyrir orðalagsbreytinguna hefði almenni löggjafinn í raun og veru frjálssar hendur um að ákveða með hvaða hætti hann teldi eðlilegt að ríkið hefði eftirlit eða umsjón með starfsemi sveitarfélaganna.

Með 1. mgr. 78. gr. er lagður stjórnskipulegur grundvöllur að tilvist sveitarfélaga hér á landi. Fræðimenn hafa bent á að frekari þýðing ákvæðisins sé næsta óljós. Ákvæðið tryggir í fyrsta lagi tilvist sveitarfélaga. Í öðru lagi tryggir það sveitarfélögum vissa sjálfstjórn. Í þriðja lagi felir ákvæðið í sér vísbendingu um að sveitarfélögin skuli hafa einhver verkefni með höndum. Fyrirkomulag þess er hins vegar á valdi almenna löggjafans hverju sinni.

Eins og að ofan greinir felur ákvæðið í fyrsta lagi í sér að til skuli vera sveitarfélög. Þau verða því ekki lögð niður að óbreyttri stjórnarskrá. Sveitarfélögin skulu jafnframt vera fleiri en eitt. Fræðimenn hafa hins vegar gengið út frá því að almenni löggjafinn geti einhliða tekið ákvörðun um

staðarmörk sveitarfélaga og fjölda þeirra. Hann geti einnig bætt við nýjum tegundum sveitarfélaga. Talið hefur verið að það sé verulega vandasamt að draga ályktanir af ákvæðinu um hvaða takmarkanir eru gagnvart almenna löggjafanum til þess að fækka sveitarfélögum. Talið hefur verið að sterkar líkur séu á því að það bryti gegn stjórnarskránni ef almenni löggjafinn tæki ákvörðun um að skipta landinu í tvö sveitarfélög en erfitt er að fullyrða frekar um þetta atriði.

Í öðru lagi felur ákvæðið í sér sjálfstjórn sveitarfélaga. Í því felst réttur íbúa til að velja sjálfir í lýðræðislegum kosningum stjórn viðkomandi sveitarfélags. Á því hefur verið byggt að lýðræðislegt umboð fulltrúa í sveitarstjórn eigi sér stoð í stjórnarskránni. Fræðimenn hafa talið að á því séu verulegar takmarkanir að auk kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn sitji fulltrúar tilnefndir af ríkinu eða fulltrúar sem eru ekki kosnir. Enn fremur hefur verið talið að í sjálfstjórn sveitarfélaga felist að lýðræðislega kjörnir fulltrúar hafi yfirstjórn sveitarfélagsins og starfsmanna þess. Starfsmenn og nefndir á vegum sveitarfélaga skuli því vera að fullu valin eða ráðin til starfa af hálfu sveitarfélagsins og lúta yfirstjórn þess en ekki stjórnvalda á miðstjórnarstigi. Enn fremur hefur verið á það bent að í sjálfstjórn sveitarfélaga felist sjálfstæði frá handhöfum framkvæmdarvalds á miðstjórnarstigi en ekki gagnvart löggjafanum. Almenni löggjafinn hafi nokkuð óbundnar hendur um skipan sveitarstjórnarmála, sbr. hrd. 1996, bls. 582. Hins vegar verða ekki verulegar takmarkanir dregnar af ákvæðinu á því að fela handhöfum framkvæmdarvalds á miðstjórnarstigi eftirlit með störfum sveitarfélaga og jafnvel umtalsvert íhlutunarvald. Þýðing ákvæðisins er því sú að slíkur stjórnunar- og íhlutunarréttur verður að byggjast á lagaheimild.

Í þriðja lagi hefur verið talið að af ákvæðinu leiði að sveitarfélög skuli hafi einhver verkefni á höndum. Fræðimenn hafa talið að almenni löggjafinn geti ekki bæði afnumið svigrúm sveitarfélaga til að útfæra lögbundin verkefni og heimildir þeirra til að taka upp verkefni sem hefur staðbundna þýðingu og varðar sameiginlega hagsmuni íbúa sveitarfélaganna og sinna því á ólögbundnum grundvelli. Ekki verði fullyrt hvort heimild sveitarfélaga til að rækja slík verkefni á ólögbundnum grundvelli eigi stoð í 78. gr.

Í upphaflegu frumvarpi er síðar varð að stj. nr. 97/1995 sagði í 2. mgr. 16. gr.: „Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum.“ Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að ákvæði 2. mgr. væri nýmæli. Með ákvæðinu væri tekið af skarið um að ákvörðun tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Ekki væri kveðið frekar á um hverjir þessir tekjustofnar ættu að vera eða við hvað ætti að miða þegar tekin væri ákvörðun um umfang þeirra og því væri eins og hingað til gengið út frá því að það ætti undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Ákvæðinu var hins vegar breytt í meðförum stjórnarskrárnefndar í núverandi horf. Í nefndarálitinu var rætt um hvort 2. mgr. 16. gr. ætti frekar heima með 15. gr., þ.e. nógildandi 77. gr. stj. nr. Tekið var fram að samkvæmt því ákvæði væri stjórnvöldum óheimilt að ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka. Hins vegar væri gert ráð fyrir því að 2. mgr. 16. gr. yrði túlkuð þannig að veita mætti sveitarstjórnnum rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma svo sem verið hefði. Þær breytingar sem voru gerðar á ákvæðinu í meðförum stjórnarskrárnefndar voru til að taka af allan vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvars-

hlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo. Í framsöguræðu flutningsmanns með frumvarpinu kom fram að með breytingum sem hefðu verið gerðar á frumvarpsákvæðinu væri kveðið skýrar á um að tekjustofnar skyldu ákveðnir í lögum og sömuleiðis réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau kjósa að nýta tekjustofna.

Með ákvæði 2. mgr. 78. gr. er löggjafanum því heimilað að framselja sveitarfélögum skattlagningarvald innan ákveðinna marka. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins tekur það til fleiri tekjustofna en útsvars. Rétt þykir að áréttu að skattlagningarheimildir þurfa að öðru leyti að uppfylla þær kröfur sem eru gerðar til slíkra heimild, sbr. 40. og 77. gr. stj.skr. Kveðið er á um tekjustofna sveitarfélaga í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-95 A, þskj. 389, bls. 2083 og 2112.

Alþingistíðindi 1994-95 A, þskj. 758, bls. 3887.

Alþingistíðindi 1994-95 B, d. 5305.

Birgir Tjörvi Pétursson: „Um ólögmæt verkefni sveitarfélaga“ Úlfjótur, 1. tbl., 52. árg. 1999, bls. 5-65.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði II (handrit), 1940, bls. 88.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 420-422.

Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ Úlfjótur, 2. tbl., 53. árg. 2000, bls. 143-189.

Lárus H. Björnsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1913, bls. 290-291.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur. Almennur hluti I. 2. útg., 1974, bls. 22-23.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands II, 1978, bls. 384-388.

Trausti Fannar Valsson: „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl., 3. árg. 2007, bls. 5-37.

Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 57. árg. 2007, bls. 241-265.

Þórður Eyjólfsson: Alþingi og héraðsstjórn, 1952, bls. 37.

Dómar o.fl.

Hrd. 1996, bls. 582.

ÁUA nr. 903/1993.

ÁUA nr. 1303/1994.

ÁUA nr. 1489/1995.

ÁUA nr. 1517/1995.

ÁUA nr. 1555/1995.

ÁUA nr. 2379/1998.

ÁUA nr. 2608/1998.

ÁUA nr. 2812/1999.

ÁUA nr. 3055/2000.

ÁUA nr. 3221/2001.

ÁUA nr. 4572/2005.

ÁUA nr. 5106/2007.

ÁUA nr. 5434/2008.

79. gr.

Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.

Tilurð

Ákvæði stjórnarskrárinnar um breytingar á íslensku stjórnarskránni er í aðalatriðum sambærilegt 61. gr. stjórnarskrárinnar 1874 um stjórnarskrárbreytingar. Árið 1915 voru gerðar breytingar á orðalagi 61. gr. þar sem sett var sérákvæði um breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur. Samkvæmt 2. mgr. 61. gr. skyldi þannig leggja samþykkt Alþingis um breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu. Sama ár var samþykkt breyting á dönsku stjórnarskránni þess efnis að breytingar á þeirri stjórnarskrá yrðu að vera samþykktar í þjóðaratkvæðagreiðslu til að öðlast gildi. Sú leið var aftur á móti ekki farin hér á landi og virðist ekki hafa komið sérstaklega til umræðu vegna breytinganna árið 1915. Ákvæði 2. mgr. 61. gr. kom til framkvæmda árið 1918 við afgreiðslu sambandslagasamningsins en hann var samþykktur með 92,5% atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Eftir stjórnarskrárbreytinguna árið 1920 var ákvæði um stjórnarskrárbreytingar að finna í 76. gr. Var þá bætt við ákvæði í 3. mgr. 76. gr. um breytingu á kirkjuskipan landsins. Samkvæmt því skyldu slíkar breytingar fá sömu meðferð og breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur samkvæmt 2. mgr. 76. gr. Í síðarnefnda ákvæðinu var kveðið á um að ef Alþingi samþykkti breytingu á sambandslögum Íslands og Danmerkur skyldi leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu.

Árið 1942 var stjórnarskránni breytt án þess að þing væri rofið í því skyni að undirbúa stofnun lýðveldis. Með stj. nr. 97/1942 var sérreglu um stjórnarskrárbreytingu bætt við stjórnarskrána, sbr. 4. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Alþingi hafði ályktað 17. maí 1941 að Ísland skyldi vera lýðveldi og kvað 4. mgr. 76. gr. á um að sú samþykkt skyldi fá gildi sem stjórnskipunarlög þegar meirihluti allra kosningabærra manna í landinu hefði með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Tekið var fram að óheimilt væri að gera nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiddu af sambandsslitum við Danmörku og því að Ísland-

ingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins. Samþykkt 4. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar var ekki í samræmi við 1. mgr. sömu greinar. Í athugasemdum við breytinguna kom fram að nauðsynlegt væri að grípa til þessa úrræðis vegna þeirra viðsjár-tíma sem þá þóttu vera uppi. Mikilvægt væri að brugðist væri snöggt við og gengið frá málinu með þingsamþykkt og þjóðaratkvæði. Tekið var fram að þessi háttur væri hafður á vegna sérstakra aðstæðna og að breytingin gæti ekki gefið fordæmi um breytingar á stjórnarskránni í framtíðinni. Á grundvelli 4. mgr. 76. gr. var lýðveldisstjórnarskráin 1944 sett. Hún var því fyrst samþykkt af Alþingi með sama hætti og venjuleg lög. Í kjölfar þess að meirihluti kjósenda samþykkti stjórnarskrána í þjóðaratkvæða-greiðslu tók hún gildi eftir að Alþingi samþykkti hana með þingsályktun. Árið 1944 var greinin komin í nógildandi mynd að öðru leyti en að henni var breytt árið 1991 vegna afnáms deildarskiptingar Alþingis.

Skýring

Stjórnarskránni verður aðeins breytt með þeim hætti sem segir í 1. mgr. 79. gr. hennar, þ.e.a.s. með samþykkja tveggja Alþinga, hvors eftir annað, og þingrofi og kosningum milli þinganna, auk staðfestingar forseta samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrár. Stjórnarskráin nýtur því meiri verndar en almenn lög. Ekki njóta þó öll atkvæði stjórnarskrárinnar verndar 1. mgr. 79. gr. Fáeinum stjórnarskrárákvæðum má breyta með almennum lögum. Í 1. mgr. 35. gr. er kveðið á um samkomutíma Alþingis en í 2. mgr. er tekið fram að honum megi breyta með almennum lögum. Heimilað er að gera undantekningar með almennum lögum á skilyrði kosningaréttar samkvæmt 1. mgr. 33. gr. um lögheimili hér á landi. Breyta má stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju samkvæmt 1. mgr. 62. gr. sbr. 2. mgr. sömu greinar en slík samþykkt yrði þó í kjölfarið borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sbr. 2. mgr. 79. gr. Jafnframt má breyta skyldu þeirra sem standa utan trúfélaga til að greiða tiltekin gjöld, sem ella hefðu farið til trúfélags hans, til Háskóla Íslands með almennum lögum sbr. 3. mgr. 64. gr. Verður undantekningarákvæðum þessum ekki beitt um önnur tilvik stjórnarskrárinnar með lögjöfnun. Rökin að baki því að erfiðara sé að breyta stjórnarskránni en almennum lögum eru þau að stjórnarskráin er grundvöllur stjórnskipunar landsins og öðrum lögum æðri. Af þeim sökum er hún sett með öðrum og vandaðri hætti en venjuleg lög.

Engin fyrirmæli eru í 1. mgr. 79. gr. um það hverjir geti flutt frumvörp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni. Jafnan hefur því verið litið svo á að ríkisstjórnin í nafni forseta jafnt sem einstakir þingmenn og einnig ráðherrar sem slíkir geti borið fram stjórnarskrárfrumvörp. Stjórnarskrárfrumvarp má bera fram hvenær á kjörtímabili sem er og gilda almennar reglur um meðferð þeirra á Alþingi. Stjórnarskrárfrumvörp sæta því t.d. þremur umræðum á Alþingi. Í 42. gr. þingskaparlaga nr. 55/1991 er gert ráð fyrir að frumvarp til breytinga á stjórnarskránni verði að heita í fyrirsögn frumvarpsins „frumvarp til stjórnskipunarlaganna“. Hafi frumvarpið eigi þá fyrirsögn beri forseta þingsins að vísa frumvarpinu frá. Þessu hefur ekki verið fylgt alltaf í framkvæmd og hefur því verið talið ósennilegt að forseti vísaði frá frumvarpi sem nefnist „frumvarp til breytinga á stjórnarskránni“.

Þegar stjórnarskrárbreyting hefur verið samþykkt skal rjúfa þing. Um þingrofið gilda sömu reglur og um þingrof annars að því fráskildu að for-

sætisráðherra, með atbeina forseta, er beinlínis skylt að rjúfa Alþingi þá þegar er stjórnarskrárfrumvarp hefur verið samþykkt. Orðin „þá þegar“ hefur hins vegar ekki verið skilið bókstaflega. Það hefur t.d. verið talið að Alþingi megi ljúka afgreiðslu fjárlaga áður en þing er rofið þótt stjórnarskrárfrumvarp hafi verið samþykkt. Talið hefur verið að varla verði að því fundið ef þingið er rofið svo fljótt sem unnt er án tjóns fyrir þau mál sem liggja fyrir í þinginu.

Í 1. mgr. 79. gr. segir ekkert um lagalega skyldu til þess að leggja frumvarpið fyrir hið nýkjörna þing og ekki skiptir máli hvort það eru almennir þingmenn eða ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem leggja frumvarpið fyrir þing að nýju. Síðara þingið verður hins vegar að samþykkja frumvarpið óbreytt. Yrðu breytingar gerðar á frumvarpinu og það samþykkt þannig yrði að rjúfa þing að nýju.

Skiptar skoðanir hafa verið meðal þeirra sem fjallað hafa um 1. mgr. 79. gr. hvort forseti hafi sambærilegt eða sama vald til að synja frumvarpi að stj. kl. staðfestingar og gildir um almenn lög samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Bjarni Benediktsson taldi árið 1951 að forseti hefði ekki málskotsrétt þar sem orðalag 1. mgr. 79. gr. gerði ráð fyrir að forseti staðfesti stjórnarskrárbreytinguna en að hann hefði ekki val í þessum efnunum. Aftur á móti töldu Ólafur Jóhannesson og Gunnar G. Schram að hið sama gildi um synjun forseta samkvæmt 1. mgr. 79. gr. og samkvæmt 26. gr. um almenn lög. Forseti hefði því málskotsrétt um gildi stjórnarskrárbreytinga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1942 A, þskj. 210, bls. 213-214.

Alþingistíðindi 1982-1983 A, þskj. 537, bls. 2721-2755.

Bjarni Benediktsson: „Um lögkjör forseta Íslands“ Tímarit lögfræðinga, 1(4), 1951, bls. 231.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 138-141.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. 2. útgáfa, 1999, bls. 31, 50-61.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 97-110.