

Ritstjóri
Róbert R. Spanó

UM LÖG OG RÉTT

Helstu greinar íslenskrar lögfræði

2. útgáfa

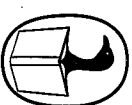
Höfundar:

Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson,
Eyvindur G. Gunnarsson, Hrefna Friðriksdóttir,
Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó
og Viðar Már Matthíasson

Um lög og rétt
© Höfundar kafla 2009
Prentsmiðjan Oddi.
Bókautgáfan CODEX – Reykjavík – 2006
Önnur útgáfa 2009

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti,
svo sem ljósmyndun, prentun, hljóðritun
eða á annan samberilegan hátt,
að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis
höfunda og útgáfanda.

ISBN 978-9979-825-55-5



BÓKAÚTGÁFAN CODEX
REYKJAVÍK 2009

hennar við áðrar réttarheimildir getur verið erfitt viðfangsefni. Er það umfjöllunarefni *almennrar lögfræði* að gera nánar grein fyrir þeim reglum og sjónarmiðum sem hofa verður til þegar fjallað er um réttarheimildirnar og meðferð þeirra.

Í lögfræðinni er réttinum venjulega skipt í tvo aðalflokk, *allssherjarrétt* (opinberan rétt) og *einkarétt*. Tvískiptingin á rætur að rekja til rómverskra lögvisinda. Til allsherjarréttarins (jus publicum) teljast réttarreglurnar um skipulag ríkisvaldsins, um réttarstöðu einstaklinganna (og lögaðila) gagnvart sjórnvöldum og um alstöðu ríkisins gagnvart öðrum ríkjum. Einkarétturinn (jus privatum) fjallar hins vegar einkum um þær reglur sem gilda um réttarstöðu einstaklinganna innbyrðis og samskipti þeirra sín í milli. Á milli þessarra tveggja flokka eru þó ekki skýr mörk enda hafa skoðanir lengstum verið skiptar á meðal fræðmanna um greiningu og gildi hennar.⁵ Með þessa flokkun í huga má þó segja að stjórnskipunarréttur, stjórnsýsluréttur, réttarfar og refsiréttur, sem um er fjallað sérstaklega í þessu riti, falli fremur undir allsherjarrétt en samninga- og kröfúréttur og eignaréttur að meginstefnu undir einkarétt. Skaðabótaréttur og sífjárettur falla hins vegar að sumu leyti í báða flokka. Skaðabótaréttur á sér þó einkum ríka samstöðu með öðrum greinum fjármunaréttar, svo sem eignarétti og samninga- og kröfúrétti, eins og nánar er víkið að í þeim kafla ritsins sem fjallar um skaðabótarétt.

STJÓRNSKIPUNARRÉTTUR

Þjórg Thorarensen

1. VIÐFANGSEFNI STJÓRNSKIPUNARRÉTTAR OG STADA HANS Í FRÆÐIKERFI LÖGFRÆÐINNAR

Með stjórnskipun ríkis er átt við þær stöðir sem skipulag ríkisins hvílir á, hverjir fara með æðstu stjórn þess, hver er uppspretta ríkisvaldsins, reglur um meðferð þess svo og um mörk valdheimilda gagnvart borgurinum. Meginreglur um stjórnskipun ríkja eru yfirleitt settar í sérstökum lagabálki, stjórnarskrá (e. *constitution*) eða grundvallarlögum (d. *grundlaw*, þ. *grundgesetz*). Íarlegri útferstu á grundvallarreglum um skipun og meðferð valdsins er að finna í almennri löggiöf og í raun eiga áðrar réttarreglur í ríkinu beint eða óbeint upptök sín í þessum reglum. Þar sem stjórnarskrán er ætlað að varðveita kjölfestu stjórnskipulagsins og æðstu réttarreglur ríkisins gilda venjulega sérstakar reglur um breytingar á þeim, oftast þannig að torveldara er að breyta þeim en almennum lögum.

Í fræðigreininni stjórnskipunarrétti er fjallað um grundvallarreglurnar sem gilda um þessi efni í stjórnarskránni. Samkvæmt íslenskri stjórnskipun skipstist ríkisvaldið í þjár megingreinar, löggjafarvaldið, framkvæmdarvaldið og dómsvaldið. Stjórnskipunarrétturinn fjallar um verkaskiptingu handhafanna þriggja og réttarstöðu þeirra, hvaða hömlur ríkisvaldinu eru settar gagnvart borgurinum og hvernig leysa beri úr ágreiningi um það hvar þessi mörk liggja. Í stjórnskipunarréttinum eru skýrð ákvæði íslensku stjórnarskrárinar um framangreind efni svo og reglur um það hvernig mena öðlast íslenskan ríkisborgararétt og hver eru grundvallarmannréttindi borgaranna.

Stjórnskipunarréttur telst til einnar af megingreinum allsherjar-

5 Ólafur Jóhannesson: *Lög og réttur*, bls. 5-6.

réttar ásamt stjórnarsýslurétti, réttarfari, refsirétti og skattarétti. Það er sameiginlegt með þessum greinum lögfræðinnar að þar er fjallað um réttarreglur sem gilda um skipun ríkisvaldsins og lögskipi ríkis réttarreglur varðandi réttarstöðu borgaranna innbyrðis og um samskipi þeirra sín á milli.

Reglur stjórnarskrárinna um skipan og meðferð ríkisvaldsins eru útfærðar í almennri löggjöf. Þannig er nánari reglur um skipan og störf löggjafarvaldsins að finna í lögum um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 og lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Í raun leggur stjórnarskráin grunninn að öðrum umfangsmiklum fræðigreinum á sviði allsherjarréttar og eru því nán tengsl þessara fræðigreina lögfræðinnar við stjórnskipunarréttinn. Um skipan og störf æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins er fjallað í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og stjórnshulögum nr. 37/1993 sem eru eitt meginviðfangsefni stjórnarsýsluréttarins. Lög um dómstóla nr. 15/1998, þar sem nánar er fjallað um skipan dómvaldsins, ásamt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 leggja grunninn að fræðigreininni réttarfari. Samkvæmt framangreindur helsta viðfangsefni stjórnskipunar- réttarins að fjalla um innra skipulag ríkisins og afstöðu þess gagnvart borgurinum. Í hefðbundinni greiningu í fræðikerfi lögfræðinnar er venja að gera skýran greinarmun á annars vegar *inn-amlandsrétti* (ríkisbundnum réttareglum), sem er samheiti yfir allar réttarreglur bæði á sviði allsherjarréttar og einkaréttar og hins vegar á *þjóðarétti*, sem aðskildu og sjálfstæðu réttarkerfi. Á vettvangi þjóðaréttarins er fjallað um lögskipi á milli sjálfstæðra ríkja og annarra þjóðréttaráðila, eins og alþjóðastofnanna, og réttindi og skyldur sem spretta af lögskiptum þeirra. Þrátt fyrir þessa aðgreiningu eru þjóðaréttur og stjórnskipunarrettur náskyldar greinar þar sem hugtök eins og „ríki“, „borgarar“, „fullveldi“ og „yfirráðasvæði“ eru lyklatríði á báðum sviðum og skarast þessar undirgreinar lögfræðinnar einatt þegar um þau er fjallað.

Á síðustu áratugum hafa samskipi Íslands við önnur ríki aukist verulega. Að sama skapi hafa áhrif alþjóðásamninga á íslensk lög

og réttarframkvæmd vaxið og jafnframt á hagsmuni og réttarstöðu borgaranna og lögskipi milli þeirra. Í því sambandi er nærtækt að vísa til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og Mannréttindasáttmála Evrópu en báðir þessir samningar hafa verið lögfestir í heild sinni hér á landi, sbr. lög nr. 2/1993 og lög nr. 62/1994. Einnig fer undirbúningur að setningu réttareglna að íslenskum rétti og úrlausn ágreinings um þær í æ ríkari mæti fram í ríkjasamvinnu á vettvangi alþjóðastofnanna sem Ísland er aðili að. Af þessu er ljóst að mörk milli innanlandsréttar og þjóðaréttar eru ekki eins skörp og ætla mætti og verður að skýra ýmis grundvallarhugtök stjórnskipunarrettarins, t.d. fullveldishugtakið, í því ljósi þótt stjórnarskráin sé færorð um áhrif milliríkjasamvinnu sem Ísland á aðild að.

2. HELSTU STODIR STJÓRNSKIPUNAR ÍSLANDS

2.1 Stjórnarskrá lýðveldisins

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands er aðalheimildin um íslenska stjórnskipun og var hún samþykkt með stj. nr. 33/1944 17. júní 1944 að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu. Hún er þriðja stjórnarskráin sem gengur í gildi á Íslandi. Fyrstu stjórnarskrána færði Danakonungur Íslendingum 5. júní 1874 og var hún nefnd „stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands“. Hún var byggð á endurskoðunum grundvallarlögum Dana frá 1866, sem upprunalega voru sett við lok einveldis í Danmörku 1849. Með stjórnarskránni frá 1874 var Alþingi fært löggjafarvald í svokölluðum sérnálmum Íslands, þótt konungur hefði neitunarvald í löggjafarmál- efnun og skipaði helming efri deildar þingsins. Stjórnarskránni var breytt með stj. nr. 16/1903 þegar Íslendingar fengu heima- stjórn auk nokkurra breytinga á skipun Alþingis. Með breytingum á stjórnarskránni árið 1915, sbr. stj. nr. 12/1915, var fellt niður ákvræði um að íslensk mál skyldu borin upp fyrir konungi í danska ríkisráðinu, sem lengi hafði verið deilumál í samskiptum ríkjanna, fengu konur kosningarétt og landskjörnir þingmenn komu í stað sex konungskjötrinna þingmanna.

Aðra stjórnarskrá sína fengu Íslendingar árið 1920, sbr. stj. nr. 9/1920, í kjölfar þess að íslenska ríkið varð fullvalda árið 1918. Hét

hún „stjórnarskrá konungsríkisins Íslands“. Þriðja stjórnarskráin er síðan lýðveldissjórnarskráin frá 1944, sem áður segir. Henni hefur verið breytt sjö sinnum og hafa breytingarnar verið misjafnlega veigamiklar. Fyrsta breytingin var með stjisl. nr. 51/1959 þegar uppstokkun var gerð á kosningakerfinu og kjördemaskipan og þingsetun var fjölgað úr 52 í 60. Með stjisl. nr. 9/1968 var breytt reglum um kosningarrétt varðandi aldurs- og búsetuskilyrði. Árið 1984 var aftur gerð breyting á kosningafyrirkömlaginu með stjisl. nr. 65/1984. Hún fól m.a. í sér fjölgun þingsæta í 63, breytingu á úthlutunarræglum milli kjördemna og flokka, auk þess sem kosningaaldur var lækkaður í 18 ár. Ýmsar breytingar voru gerðar á skipulagi og störfum þingsins með stjisl. nr. 56/1991. Var deildaskipting þess þá afnumin, breytt var ákvæðun um þingtíma, frestun funda Alþingis og þingrof, auk þess sem hert voru ákvæði um gildistíma bráðbirgðalaga. Árið 1995 tóku gildi tvenn stjórn-skipunarlög. Annars vegar stjisl. 100/1995 varðandi endurskoðun á fjárreiðun ríkisins og hins vegar stjisl. 97/1995 þar sem umfangs-miklar breytingar voru gerðar á mannretindaákvæðunum stjórn-arskrárinna. Loks var sjöunda breytingin gerð með stjisl. 77/1999 og laut hún að kjördemamörkum, fjölda þingsæta í kjördemnum og úthlutun þingsæta að loknum alþingiskosningum.

Þrátt fyrir að þrjár stjórnarskrár hafi gilt hér síðustu 130 árin, og ýmsar breytingar verið gerðar á stjórnarskrárákvæðunum þess á milli, einkennist stjórnskipuleg þróun á Íslandi af samfelli sem byggir á sama grunni og lagður var með stjórnarskránni frá 1874 að danski fyrirmynd. Síðari stjórnarskrárnar tvær byggja í megindráttum á þeirri fyrstu og standa sum ákvæði lýðveldis-stjórnarskrárinna enn nær óbreytt frá þeim tíma. Þá er kaflaskipan stjórnarskrárinna sú sama og í upphafi og skiptust hún í sjö kafla. I. kafli (1. og 2. gr.) geymir innangangsákvæði þar sem mælt er fyrir um sjálft stjórnarformið og grundvallarregluna um þrískiptingu ríkisvaldsins. Í II. kafla (3.-30. gr.) er fjallað um forseta Íslands og ráðherra, lögkjör þeirra og meginreglur um meðferð framkvæmd-arvaldsins. Í III. kafla (31.-34. gr.) er fjallað um skipan Alþingis og kosningafyrirkömlag. Umfangsmestur er IV. kafli (35.-58.

gr.) sem fjallar um starfstíma Alþingis, verkefni þess og réttindi og skyldur alþingismanna. Í V. kafla (59.-61. gr.) er fjallað um þriðja handhafa ríkisvaldsins, dómvaldið. VI. kafli (62.-64. gr.) fjallar um kirkjuskipan ríkisins, en geymir einnig ákvæði um trúfrelsið. Önnur mannrétindaákvæði stjórnarskrárinna eru í VII. kafla stjórnarskrárinna (65.-78. gr.).

Í lokaákvæði kaflans, 79. gr., er mælt fyrir um skilyrði þess að stjórnarskránni verði breytt. Í 1. mgr. 79. gr. segir að ná til-laga til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni samþykki skuli tífja Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga. Samþykki Alþingi tillöguna óbreyttá skal hún staðfest af forseta lýðveldisins. Af þessu er ljóst að breytingar á stjórnarskránni eru torveldari en á við um almenn lög og birtist þar sérstæða hennar sem kjölfestu stjórnskipunarinnar. Er því ávallt greint á milli stjórnarskrárjar-fans og almenna löggjafans og til breytingalaga á stjórnarskránni er jafnan vísað sem stjórnskipunarlaga. Ein undantekning er frá því að þing verði rofið í kjölfar þess að breytingar eru samþykktar á stjórnarskránni. Í 2. mgr. 62. gr. veitir stjórnarskráin sjálf heimild til þess að kirkjuskipan ríkisins verði breytt með almennum lögum. Hins vegar ber Alþingi, samkvæmt 2. mgr. 79. gr., í kjölfar þess að slík lög eru samþykkt, að leggja það mál í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða sýnunar.

Hér á eftir verður lýst nokkrum meginreglum sem stjórn-arskráin byggir á. Er ekki algilt að þær séu nefndar þerum orðum í ákvæðum hennar, en þær teygast þó engu að síður til helstu stoða íslenskrar stjórnskipunar og verður vitaskuld ekki breytt án stjórn-arskrár breytingar.

2.2 Fullveldið

Ísland varð fullvalda ríki 1. desember 1918 þegar milliríkissam-ningur um samband Íslands og Danmerkur gekk í gildi og á sama tíma gengu í gildi lög í hvoru ríki um sig um samband þeirra. Með þessu fékkst fram þjóðréttarleg viðurkenning Dana á fullveldi Íslands og grundvallarþyting varð á innra skipulagi íslenska rík-ísins. Í fullveldinu felst að íslenska ríkið hefði óskoraðan rétt til að

ráða sínum innri málefnum, setja réttarreglur og framfylgja þeim á yfirráðasvæði sínu og það seekir ekki slíkt vald til neinnar æðri stofnunar. Þá er íslenska ríkið aðili að þjóðarétti og getur gengist þvingað til þess af öðrum ríkjum eða alþjóðastofnunum.

Í 1. gr. sambandslaganna var því lýst að Ísland væri frjálst og fullvalda ríki. Fullveldið er ekki orðað sem slíkt í stjórnarskránni en það birtist þó í 2. gr. sem gefur til kynna að handhafar þriggja meginþátta ríkisvaldsins séu þar æðstir hver á sínu sviði. Hefur ákvæði 2. gr. einnig almennt verið talið selja skorður við því að unnt sé að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana.

Fram til þessa hefur þátttaka Íslands í alþjóðlegri samvinnu ekki verið talin kalla á stjórnarskrárbreytingar sem heimili fram-
sal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagsvæðið árið 1993, sbr. lög nr. 2/1993, vakti þó upp ýmsar spurningar um framsal ríkisvalds þótt niðurstaðan yrði sú að aðild að EES færi ekki gegn meginreglunni um fullveldi Íslands og krefðist ekki stjórnarskrárbreytinga. Á öllum öðrum Norðurlöndum hafa verið sett ákvæði í stjórnarskrá sem heimila framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana að tilteknum skilyrðum uppfylltum, t.d. að samþykki aukins meirihluta þjóðþinga þurfi að liggja fyrir.

2.3 Lýðveldissjórnarform

Samkvæmt 1. gr. stjórnarskrárinnar er Ísland lýðveldi með þingbundinni stjórn. Lýðveldi var stofnað á Íslandi árið 1944 þegar konungssambandi var slitið við Danmörku. Við það tímamark lauk konungdæmi hér á landi sem staðið hafði óslitið allt frá árinu 1262 þegar Íslendingar gengu Noregskonungi á hönd með Gamla sáttmála.

Með lýðveldi er fyrst og fremst vísað til þess að þjóðhöfðinginn skuli vera forseti, kjörinn af borgurrunum með beinum eða óbeinum hætti til fyrirfram ákveðins tíma en ekki konungur, sem hlýtur þá stöðu að erfðum. Í lýðveldi starfar einnig kjörir þjóðþing sem fer með löggjafarvald eða er að minnsta kosti aðalhandhaf þess.

2.4 Lýðræði

Í stjórnarskránni segir hvergi berum orðum að lýðræðisskipulag skuli gilda hér á landi. Þegar ákvæði hennar eru skoðuð kemur þó glögglega í ljós að stjórnskipunin er lýðræðisleg. Allir borgarar samfélagsins sem uppfylla ákveðin almennt skilyrði kjósa forseta og alþingismenn í leyndlegum kosningum. Ríkisstjórnin starfar samkvæmt lögum, ber ábyrgð á gerðum sínum og er undir eftirliti Alþingis í störfum sínum. Þá gildir einnig staðbundið lýðræði þar sem sveitarstjórnir eru kjörnar af íbúum hvers sveitarfélags. Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði.

Það er mikilvægt einkenni lýðræðisþjóðfélaga að mönnum sé frjálst að tjá skoðanir sínar. Skoðana- og tjáningarfrelsið nýtur sérstakrar verndar í 73. gr. stjórnarskrárinnar og verða takmarkanir á því að samrýmast lýðræðishefðum, sbr. 3. mgr. 73. gr., en með því er einkum vísað til mikilvægis fjálsrar stjórn málaumræðu. Loks er fjáls starfsemi stjórn mála flokka eitt af megin einkennum lýðræðislegra stjórnarháta og eru stjórn mála félög sérstaklega tilgreind í 74. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um félagafrælsið.

2.5 Sjálfsákvörðunarrettur þjóðarinnar

Íslensk stjórnskipun byggir á því að þjóðin hafi sjálfsákvörðunar-
rétt, en hugtakið er náteingt inntaki lýðræðisshugtaksins. Í sjálfs-
ákvörðunarrétti þjóðarinnar felst að frumuppþrettu ríkisvaldsins sé hjá þjóðinni sjálfri og að hún veji sér valdhafa. Það er aðeins með samþykki þjóðarinnar og í umboði hennar sem ákveðið er að fela handhöfnum ríkisvaldsins þær heimildir sem þeir hafa hverju sinni. Verði vanefndir á þeim samningi getur þjóðin ákveðið að afturkalla hann. Lýðveldissjórnarskráin byggir ótvírætt á þeirri skoðun að ríkisvaldið sé sprotið frá þjóðinni sjálfri, eins og sést af ákvæðum hennar um forseta og alþingismenn, auk þess sem stjórnarskráin sjálf var samþykkt í þjóðaratakveðagreiðslu árið 1944.

Sjálfsákvörðunarrettur þjóðarinnar er tvíþættur. Annars vegar lýtur hann að innri málefnum þjóðarinnar innan vébanda stjórnskipunar og ríkisvalds sem áður er getið en hins vegar snýr rétt-

urinn út á við og fjallar þá um afstöðu ríkis gagnvart öðrum ríkjum á vettvangi þjóðaréttar í samfélagi þjóðanna. Þegar fjallað er um sjálfsákvörðunarrétt þjóða gagnvart öðrum þjóðum er komið út í umfjöllun um grunnhugtak á vettvangi þjóðaréttarins.

2.6 Þrískipting ríkisvaldsins

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið. Samkvæmt þessu mæli stjórnarskráin fyrir um greiningu ríkisvaldsins í þrjá þætti. Meginmarkmið slíkrar þrískiptingar er að tryggja á bestan hátt ákveðna valdreifingu, þar sem ólíkir valdhafar hafi henni hver á öðrum eða tempri vald hvers annars. Jafnframt eru rök með því að tveir handhafar sömu greinar ríkisvaldsins geti temprað vald hvors annars.

Þrátt fyrir að ekki komi fram í 2. gr. að einn valdhaft sé æðri öðrum leiðir ótvírætt af öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar að löggjafarvaldið er í raun frumstofn ríkisvaldsins. Að því leyttu til ríkir ekki fullt jafnræði milli valdhafanna. Er Alþingi, sem meinaðili löggjafarvaldsins, þannig valdamesta stofnunin og byggist það, auk valdsins til þess sefja lög sem binda aðra handhafa ríkisvaldsins, á fjárfstjórnarvaldi þingsins og þingræðisvenjunni, sem nánar verður vikið að hér á eftir. Þrátt fyrir þessa sérstöðu löggjafans er þó talið að hann geti ekki gengið inn á ótvírætt verksvið annarra handhafa ríkisvalds, t.d. leyst úr ágreiningi sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómsvaldsins eða tekið einstakar ákvarðanir sem eru á forræði forseta og ráðherra samkvæmt stjórnarskránni.

Í fyrirmælunum um þriggriingru ríkisvaldsins eru fólgnar skorður við því að löggjafinn geti framselt vald sitt til stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila þeim að sefja almenningar reglur um efni sem skipað skal með lögum, annaðhvort samkvæmt beinum fyrirmælum stjórnarskrárinnar eða eftir eðli máls.

Alitánal geta einnig vaknað um það hvort handhafar löggjafar- eða framkvæmdarvalds gangi inn á verksvið dómvaldsins, eins og fjallað var um í *Hrd. 1994, bls. 748 (agavörurög í fangelsi)*, en þar sagði:

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara dómendur með dómvaldið. Í því hlutverki felst meðal annars að ákvarða mönnum refsivist vegna ólögmeðrar hegðunar, og eru ekki aðrir handhafar ríkisvalds bærir til þess.

Samkvæmt 2. gr. er handhöfn bæði löggjafarvalds og framkvæmdarvalds tvískipt. Þegar kveðið er á um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið er einkum átt við að forseti staðfesti lagafurmvörp, sem þingið hefur samþykkt, til þess að þau öðlist gildi sem lög, sbr. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þá fara forseti og „önnur stjórnarvöld“ með framkvæmdarvaldið. Af 1. mgr. 13. gr. og 14. gr. leiðir þó að forseti leður ráðherra framkvæma vald sitt og þeir bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Í reynd eru ráðherrar því 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 misnumandi valdhafar fari með hvern þátt þess um sig hefur 2. gr. ekki verið skilin afdráttarlaust á þann veg að skilja verði á milli handhafa hvers valdpáttar 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 ákvæðisins. Þá er það langalgengast hér á landi að ráðherrar komi úr hópi þingmanna og fari þar bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald.

2.7 Þingræði

Þingræðið er ein af þeim meginstöðum íslenskrar stjórnskipunar sem ekki er sérstaklega tilgreind eða útfærð í stjórnarskránni sjálfri en telst óumdeilanlega venjuhelguð stjórnskipunarregla. Með þingræði er átt við að þeir einir geti settið í ríkissjórn sem

meirihluti alþingismanna vill styðja eða a.m.k. þola í embætti. Þetta þýðir að samþykki Alþingi tillögu um vantraust á ríkissjórnina er henni skylt að segja af sér. Það sama á við ef einstaka ráðherra missir traust þingsins.

Í 1. gr. stjórnarskrárinna er mælt fyrir um að stjórnin sé „þingbundin“ og hefur verið vísað til þessa orðs sem helstu heimildar stjórnarskrárinna varðandi þingræðisregluna. Þessi skýring er þó ekki einhlið, heldur getur með þessu orðalagi verið vísað til þess eins að ráðherrar skuli vera háðir Alþingi með einhverjum hætti, t.d. með því að standa þinginu reikningsски gjörða sinna. Í sé ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvaldsins, heldur ráði einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa með höndum fjárfjórnarvald, þ.e. vald til að ákveða tekjur ríkisins og gjöld.

Þar sem þingræðisreglan er eitt af höfuðeinkennum íslenskrar stjórnskipunar sem byggist á stjórnskipunarvenju telst hún jafn rétt há ákvæðum stjórnarskrárinna sjálfar því verður henni ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárþreyingu.

2.8 Grundvallarréttindi borgaranna

Virðing fyrir mannréttindum er einn af hornsteinum íslenskrar stjórnskipunar. Stjórnarskráin telur upp helstu grundvallarmannréttindi í VI. og VII. kafla. Þar eru ríkisvaldinu bæði settar ákveðnar skorður í afskiptum sínum af borgurinum og skylda lögð á það að tryggja mannréttindi með sérstökum aðgerðum, svo sem lagasetningu.

Viðurkenning á mannréttindum og virðing fyrir þeim er eitt af megininkennum lýðræðisríkja. Íslenska stjórnarskráin hefur allt frá árinu 1874 verndað helstu mannréttindi og stóðu ákvæði hennar um það efni lítið breytt fram til ársins 1995, þegar heildarendurskoðun var gerð með stj. sk. nr. 97/1995. Verður mannréttindaákvæðunum nánar lýst í 7. kafla.

3. YFIRRÁÐASVÆÐI OG RÍKISBORGARAR

3.1 Inngangur

Það er forsenda fyrir tilvist ríkis að það ráði yfir tilteknu landsvæði og jafnframt að þar búi fólk. Vald íslenska ríkisins er síðan að meginstefnu bundið við þetta landsvæði og þá menn sem búa á því. Yfirráð íslenska ríkisins yfir landsvæðinu fela í sér einkahéimildir þess til að fara með ríkisvald þar, þ.e. löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, en í þessu er fylgið inntak fullveldisréttarins. Nær vald þetta bæði til innlendra og erlendra manna sem búa eða dvelja á yfirráðasvæðinu. Íslenskir ríkisborgarar njóta, vegna tengsla sinna við ríkið, sérstakra réttinda og bera ákveðnar skyldur umfram útlendinga og í sumum tilvikum nær vald íslenska ríkisins yfir þeim út fyrir íslenskt yfirráðasvæði. Þá leiðir af samningum á vettvangi þjóðaréttarins að vald ríkisins yfir fulltrúum erlendra ríkja á landsvæðinu getur verið takmarkað.

Stjórnarskráin sjálf er fáorð um þessi efni. Ekkert er þar víkið að því hvernig íslenskt yfirráðasvæði skuli afmarkað og hvað sé fylgið í ríkisyfirráðum. Stjórnarskráin setur þó sérstakar skorður við því að framkvæmdarvaldið afsali yfirráðasvæði ríkisins til annarra ríkja með milliríkjasamningum, en samkvæmt 21. gr. hennar getur forsetinn ekki gert samninga við önnur ríki sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi, nema samþykki Alþingis komi til. Víkið er að réttindum íslenskra ríkisborgara í 1. og 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinna og hvernig útlendingar geta öðlast slíkan rétt.

3.2 Yfirráðasvæði íslenska ríkisins

Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk þess eru ljós þar sem landið er umlukið sjó og það er, ásamt nærliggjandi eyjum, langt frá öðrum löndum og fer ríkið með óskoruð yfirráð. En ríkisvaldið nær út fyrir landsteinana, til lofthelgi og landhelgi auk þess sem ríkið fær með takmörkuð yfirráð í efnahagslögsögu umhverfis landið.

Það er ekki eins sjálfgefið hver skuli vera mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu eins og þegar landsvæði er annars vegar. Um það stóðu miklar þjóðréttarlegar deilur á síðari

hluta 20. aldar. Voru þær að mestu leystar er samþykktur var Haféttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna hinn 10. desember 1982.⁶

3.2.1 Landhelgi

Meginheimildin um afmörkun og inntak yfirráða ríkisins í hafinu í kringum landið eru lög um landhelgi, efnahagslöggöngu og landgrunn nr. 41/1979. Samkvæmt 1. gr. þeirra skal landhelgi Íslands dregin er milli nánar tilgreindra staða samkvæmt lögunum, en hver sjómilla er 1852 metrar. Þá er landhelgin einnig mörkuð af línu sem er alls staðar 12 sjómílur frá stórstraumsfjöruborði Kolbeintseyjar, Hvalbaks og ystu annesja og skerja Grímseyjar.

Fullveldisréttur Íslands nær til landhelginnar, hafsbotsins innan hennar og loftrymsins yfir henni. Framkvæmd fullveldisréttarins í landhelginni fer eftir íslenskum lögum, en í honum feist óskoraður yfirráðaréttur íslenska ríkisins innan svæðisins. Hann er að mestu samþærilegur þeim heimildum sem gilda á íslensku land-svæði. Er þar veigamestur réttur ríkisins til að setja lög á svæðinu og framfylgja þeim.

3.2.2 Efnahagslöggöngun

Efnahagslöggöngun er svæði utan landhelgi sem afmarkast af línu sem alls staðar er 200 sjómílur frá grunnlínum landhelginnar, sbr. 3. gr. laga nr. 41/1979. Samkvæmt 7. gr. skal efnahagslöggönga milli Íslands og annarra landa eftir atvikum ákveðin með samningum við hlutaðeigandi ríki og þeir samningar skulu háðir samþykki Alþingis. Þar til annað verður ákveðið skal efnahagslöggöngan þó miðuð við 200 sjómílur frá grunnlínum landhelginnar, að því undanskildu að efnahagslöggöngan skal afmarkast af milli milli grunnlínu Færeyja og Grenlands annars vegar og Íslands hins vegar, þar sem skemmrá er á milli landa en 400 sjómílur.

Í 4. gr. laganna er nánar lýst heimildum ríkisins innan efnahags-

⁶ Ísland fullgilti Haféttarsáttmálann 21. júní 1985, sbr. Stjórnarráðgjafi C-deild nr. 7/1985, og tók hann gildi 16. nóvember 1994, sbr. C-deild nr. 40/1993.

löggöngunnar, en þær eru þar nokkuð takmarkaðri en í landhelginni. Hefur Ísland fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda, lífræna og ólífræna, á hafsbótni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi, sbr. a-lið 1. mgr. 4. gr. Samkvæmt b-lið sömu málsgreinar hefur Ísland löggöngu að því er varðar byggingu mannvirkja og afnot af þeim, vísindalegar rannsóknir og verndun hafsins. Þá hefur íslenska ríkið réttindi og skyldur í efnahagslöggöngunni samkvæmt alþjóðalögum. Loks kemur fram í 2. mgr. 4. gr. að framkvæmd réttinda og skyldna innan efnahagslöggöngunnar skuli vera samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að, en með því er fyrst og fremst vísað til Haféttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1982. Mikilvægustu réttindin eru þau að geta ákveðið aflamagn en helstu skyldur að tryggja viðgang fiskistofnanna þannig að þeim verði ekki stefnt í vöða með ofveiði, sbr. 61. og 62. gr. sáttmálans.

Réttarstaða efnahagslöggöngunnar felur í raun í sér blandaða löggöngu sem dregur í senn dóm af réttarstöðu landhelginnar og úthafsins. Mikilvægastur er fullveldisrétturinn til að nýta og vernda auðlindir hafsins og hafsbotsins innan hennar. Á hinn bóginn fellur efnahagslöggöngan sem slík ekki undir yfirráðasvæði íslenska ríkisins með sama hætti og landhelgin og verður hér greint á milli málefna þar sem Ísland hefur fullveldisrétt, sbr. a-lið 1. mgr. 4. gr., og hinna þar sem Ísland fer með löggöngu, sbr. b-lið sömu greinar sem lýst var að framan.

Margvisleg lög og reglur hafa verið settar um nýtingu á auðlindum hafsins, verndun þeirra og stjórnun, sbr. a-lið 1. mgr. 4. gr. Þannig gilda lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og nr. 151/1996 um fiskveiðar utan löggöngu Íslands. Þá hafa verið sett lög nr. 73/1990 um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins.

Lögsaga ríkisins samkvæmt b-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1979

er þrífætt og lýtur að byggingu og afnotum af mannvirkjum, vísindalegum rannsóknnum og verndun hafsins. Með því síðastnefnda anna nánar um skyldur ríkisins í þeim efnum. Samkvæmt því er íslenska ríkinu skytt að forðast allt það sem getur mengað eða átt til að vernda hafð gegn mengun og öðrum spjöllum samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili. Þessi markmið eru nánar útfærð í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Ísland er aðili að fjölmörgum milliríkjasamningum á þessu sviði.

Um lögsögu Íslands vegna vísindarannsókna er fjallað í 9. og 10. gr. laga nr. 41/1979. Meginatriði þeirra ákvæða er að vísindalegar rannsóknir í landhelgi, efnahagslögsögu eða á landgrunni Íslands skuli háðar samþykki íslenskra stjórnvalda með nánari skilyrðum sem þar eru talin.

3.2.3 Landgrunnmið

Um afmörkun landgrunnins og inntak yfirráða íslenska ríkisins þar er fjallað í 5. og 6. gr. laga nr. 41/1979. Samkvæmt því nær landgrunn Íslands til hafsbotsins og neðansjársvæða utan landhelgi, sem eru framlanging landsvæðisins, allt að ytri mörkum landgrunnssvæðisins, þó að 200 sjómílna fjarlægð frá grunnlinnum landhelginna þar sem ytri mörk landgrunnssvæðisins ná ekki þeirri fjarlægð. Í 7. gr. er mælt fyrir um að afmarka skuli landgrunn milli Íslands og annarra landa með samningum við hlutaðeigandi ríki og skuli slíkir samningar háðir samþykki Alþingis. Þar til annað verður ákveðið skal landgrunnmið þó miðað við 200 sjómílnur frá grunnlinnum landhelginna að því undanskildu að þar sem skemmra er en 400 sjómílnur milli grunnlínu Færeyja og Grænlands annars vegar og Íslands hins vegar skal miðlína ráða. Í reglugerð nr. 196/1985 er landgrunnmið afmarkað til vestrurs, í suður og til austurs á grundvelli 76. gr. Haféttarsáttmálans.

Fullveldisréttur Íslands yfir landgrunninu tekur til rannsóknar og hagnýtingar á ólfrænum auðlindum, sem þar eru, svo og á lif-

verum, sem á nýtingarstigi eru annaðhvort hreyfingarlausar á hafsbotni eða í honum eða geta ekki hreyft sig án snertingar við hafsbotnin. Þá gilda ákvæði 9. gr. laga nr. 41/1979 varðandi lögsögu Íslands vegna vísindarannsókna á landgrunninu.

3.2.4 Lofthelgi

Það er viðurkennd regla í samskiptum ríkja á vettvangi þjóðaréttar að hvert ríki hafi óskorud yfirráð í lofti, yfir landi sínu og landhelgi. Ísland er aðili að samningi um alþjóðaflugmál sem gerður var í Chicago 7. desember 1944, ásamt síðari breytingum, og lagði hann grunninn að þjóðréttarreglum á þessu sviði, sbr. einkum 1. og 2. gr. samningsins. Lofthelginni hafa ekki verið ákveðin skilgreind mörk upp á við en almennt er litið svo á að lofthelgi ríkja nái út að ytri mörkum þess sem kalla mætti loftrúmið (e. *Airspace*), en fyrir utan það taki við geimurinn (e. *Outer Space*). Þessi mörk greina þá einnig að tveir fræðigreinir af meiddi þjóðaréttarins, flugrétt og geimrétt.

Hvert ríki hefur rétt til þess að setja reglur um umferð í lofthelgi sinni og önnur atriði sem varða hana og er helsta löggjöf á því sviði lög um lofiferðir nr. 60/1998. Íslensk lög og reglur sem varða lofthelgina taka í veigamiklum atriðum mið af alþjóðlegri samvinnu og er íslenska ríkið aðili að fjölmörgum alþjóðasamningum um flugmál og flugsamgöngur, auk tvíhliða lofiferðasamninga sem gerðir hafa verið á milli Íslands og annarra ríkja um gagnkvæm lendingu- og þjónusturéttindi.

3.3 Íslenskir ríkisborgarar

3.3.1 Hugtakið ríkisborgararéttur og fjármæli stjórnarskrárinna

Að vera ríkisborgari títelkins ríkis gefur til kynna að maður sé í sérstökum tengslum við það, tilheyri því og njóti sérstakra réttinda og skyldna vegna þessa sambands. Ríkisborgararéttur (ríkisfang) felur í sér mikilvæg réttindi, sem menn verða ekki sviptir, t.d. í refsingarskyni. Rétturinn er persónubundinn sem þýðir að ekki er hægt að framselja hann og hann erfiðt ekki til annarra manna. Ríkisborgarar hvers ríkis eiga þar skilyrðislausan landvistarrétt og

njóta verndar ríkisins hvar sem þeir eru í heiminum. Þá njóta ríkisborgarar ofast einir ýmissa stjórnmalalegra réttinda í heimaríki sínu, svo sem kosningarréttar og kjörgengis til þjóðþings.

Flest ríki hafa sett sér reglur um ríkisborgararétt og gjarnan eru nokkrar meginreglur á þessu sviði festar í stjórnarskrár. Það er þáttur í fullveldisrétti hvers ríkis að ákveða hvernig reglum um ríkisborgararétt er háttáð og um heimildir útlendinga til komu og dvalar á yfirráðasvæði þess. Um slík stjórnarmið var m.a. fjallað í úrlausn umboðsmanns Alþingis í *STVA 2003, bls. 223 (Falun Gong)*. Samhliða aukinni alþjóðasamvinnu, einkum í Evrópuríkjum, og folksflutningum á milli ríkja á síðustu áratugum er tilhneiging til lagasamræmingar á þessu sviði hér á landi og hefur dregið úr þeim skörpu skilum sem áður voru á milli réttinda íslenskra ríkisborgara og útlendinga.

Í 1. og 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar eru settar fram nokkrar grunnreglur um íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt 1. mgr. má engansvipa íslenskum ríkisborgararéttinema hann hafi með samþykki sínu öðlast ríkisfang í öðru landi. Þá verður útlendingi aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur með lögum. Loks er fjallað um óskilyrtan landvistarétt íslenskra ríkisborgara í 2. mgr. Ítarlegri reglur um ríkisborgararétt, hvernig menn öðlast hann og missa eru í lögum um íslenskan ríkisborgarétt nr. 100/1952. Löggin voru upprunalega sett í nánu samræði við önnur Norðurlönd og hafa tekið margvíslegum breytingum undanfarna áratugi í samræmi við breytingar sem þar hafa orðið. Þá er Ísland aðili að Norðurlanddasamningum um gagnkvæm réttindi norrænna borgara og öðrum milliríkjasamningum sem stefna að samræmingu reglna um ríkisfang og miða einkum á þvi að sporna við því að menn verði ríkisfangslausir. Þar er veigamestur Evrópusamningur um ríkisfang frá 6. nóvember 1997.⁷

3.3.2 Öðlun og missir íslensks ríkisborgararéttar

Samkvæmt lögum nr. 100/1952 öðlast menn íslenskan ríkisborgararétt að meginstefnu til vegna ætternis eða við

⁷ Ísland fullgilti samninginn 26. mars 2003, sbr. Stjórnartíðindi C-deld nr. 9/2003.

lögheimilisfesti og tilekna dvöl hér á landi. Í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að barn öðlist íslenskt ríkisfang við fæðingu, ef móðir þess er íslenskur ríkisborgari eða ef faðir þess er íslenskur ríkisborgari og kvæntur móðurinni. Af þessu er ljóst að barn íslenskra foreldra verður íslenskur ríkisborgari þótt það fæðist erlendis. Sérreglur eru í 2. gr. um börn erlendra kvenna og íslenskra karla sem ekki eru í hjúskap og skilyrði sett um feðrun barns samkvæmt barnalögum nr. 76/2003. Þá kemur fram í 2. gr. a. laganna að erlend börn undir 12 ára aldri sem eru ettleidd af íslenskum ríkisborgara öðlist íslenskt ríkisfang við ettleiðinguna.

Reglur um það hvernig útlendingar geta öðlast ríkisborgararétt vegna búsetutíma og lögheimilis á Íslandi eru í 3.-5. gr. og III. kafla laganna. Samkvæmt 3. gr. getur útlendingur sem á hér lögheimili og hefur haft búsetuleyfi og dvalið hér samfelt frá því að hann náði 11 ára aldri, eða frá 13 ára aldri sé hann ríkisfangslaus, öðlast íslenskan ríkisborgararétt með því að tilkynna dómsmálaráðuneytinu þá ósk sína eftir að hann hefur náð 18 ára aldri en áður en hann hefur náð 20 ára aldri.

Áskinaður stjórnarskrárinnar um að útlendingi verði aðeins veittur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum birtist með tvenns konar hætti. Annars vegar er dómsmálaráðherra heimilt að veita útlendingi ríkisborgararétt með stjórnvaldsákvörðun að tilteknum lögákvæðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. ákvæði III. kafla og hins vegar getur Alþingi veitt ríkisborgararétt með sérstökum lögum, sbr. 6. gr. laganna. Algengast er að ríkisborgararéttur sé veittur með stjórnvaldsákvörðun samkvæmt ákvæðum III. kafla laganna. Megin skilyrðin samkvæmt ákvæðinu lúta að samfelldum búsetutíma hér landi sem nánar eru rakin í 8. gr. Almenna reglan er að umsekjandi skuli hafi átt lögheimili hér í sjö ár, en sé hann ríkisborgari í einhverju hinna Norðurlandanna þarf hann þó einungis að hafa átt lögheimili hér í fjögur ár. Sérreglur gilda um þá sem gengið hafa í hjúskap eða staðfesta samvist með íslenskum ríkisborgara og flóttamenn. Þá eru frekari skilyrði talin í 9. gr.

Í 6. gr. laganna um ríkisborgararétt er veitt heimild til þess að Alþingi veiti ríkisborgararétt með sérstökum lögum og er það þá

ekki bundið af framangreindum skilyrðum. Að jafnaði eru samþykkt árléga á Alþingi tvö lagafrumvörp á grundvelli 6. gr.

Veiðing ríkisborgararéttar verður ekki bundin neinum skilyrðum. Samkvæmt 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinna má með lögum ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Er aðstæðum sem geta leitt til missis íslensks ríkisfangs lýst í 12. og 13. gr. laga nr. 100/1952. Íslenskur ríkisborgari getur ekki ákveðið upp á sitt eindæmi að afsala sér ríkisborgararéttinum með yfirlýsingu þar um eða öðrum aðgerðum. Dómsmálaráðherra getur þó ákveðið að leysa mann undan íslensku ríkisfangi samkvæmt sérstakri beiðni hans og að uppfylltum skilyrðum sem nánar er lýst í 9. gr. laganna varðandi búsetu erlendis og erlent ríkisfang.

3.3.3 Réttindi og skyldur íslenskra ríkisborgara

Ekki er talið með tæmandi hætti í stjórnarskránni hvaða réttindi eða skyldur fylgja íslenskum ríkisborgararétti. Má ráða það af ýmsum ákvæðum hennar sem áður eru nefnd auk dreifðra ákvæða í almennum lögjöf. Af ýmsum milliríkjasamningum leiðir að margvísleg réttindi sem áður voru taknörkuð við íslenska ríkisborgara hafa verið rýmkuð og ná nú einnig til ákveðinna hópa útlendinga, einkum Norðurlandabúa og Íbúa á Evrópska efnahagssvæðinu.

Íslenskir ríkisborgarar njóta skilyrðislausu landvísarréttar og verður ekki vísað úr landi, sbr. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinna. Þótt útlendingar hafi ekki slíkan rétt er áskilið í 2. mgr. 66. gr. að með lögum skuli skipa rétti þeirra til að koma til landsins og dveljast hér svo og fyrir hverjar sakir sé unnt að vísa þeim úr landi. Markmið ákvæðisins er að tryggja að ákvarðanir af þessum toga hvíli á lögákvæðnum grunni í stað þess að stjórnvöld taki þær að geðþóttá. Í lögum um útlendinga nr. 96/2002 er að finna fjarlegar reglur um þessi efni.

Aðeins íslenskir ríkisborgarar geta fengið útgefn íslensk vegabréf, sbr. lög nr. 136/1998. Vegabréf veitir manni þau mikilsverðu réttindi að geta ferðast óhindrað milli landa, enda gefur það til kynna að íslenska ríkið beri ábyrgð á manni og að unnt sé t.d. að

protvísa manni með íslenskt vegabréf til Íslands sé hann ólöglega staddur í erlendu ríki. Þá leiðir íslenski ríkisborgararéttinum til þess að fulltrúar íslenska ríkisins erlendis, t.d. sendiherrar, sendifulltrúar og ræðismenn, eru skyldir til að veita íslenskum borgurum margvíslega aðstoð, vernd og fyrirgreiðslu á erlendra grund, sbr. lög um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971, einkum 3. mgr. 1. gr.

Eingöngu íslenskir ríkisborgarar njóta kjörgengis og kosningaréttar til forsetakosninga, sbr. 4. og 5. gr. stjórnarskrárinna, og alþingiskosninga, sbr. 33. og 34. gr. Nokkuð rými réttur er að þessu leyti varðandi sveitarstjórnarkosningar, sbr. lög nr. 5/1998. Engan má skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgarétt, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinna.

Áður fyrr var íslenskur ríkisborgararéttur skilyrði þess að menn gætu notið félagslegar þjónustu svo og bóta úr almanna-tryggingakerfinu hér landi. Með milliríkjasamningum, einkum í EES-samstarfinu, gilda nú gagnkvæmar og samræmdar reglur um efnið. Réttindi í íslenska almanna-tryggingakerfinu grundvallast samkvæmt þeim fyrst og fremst á búsetutíma manna í landinu en ekki ríkisborgararétti, sbr. ákvæði laga um almanna-tryggingar nr. 100/2007 og laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Loks má nefna að ýmsar skorður eru settar við því að aðrir en íslenskir ríkisborgarar kaupir fasteignir eða hlut í atvinnufyrirtækjum hér á landi, en samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinna skal rétti erlendra aðila um þau efni skipað með lögum, sbr. lög nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna.

Íslenskum ríkisborgararétti fylgir ákveðin hollustuskylda við íslenska ríkið, sbr. 1. mgr. 89. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, en þar er lögð 2 ára fangelsisrefsing við því að íslenskur ríkisborgari í ófriði beri vopn gegn íslenska ríkinu eða bandamönnum þess. Eins eru dæmi um að ýmsar þegnskilyrður samkvæmt lögum séu bundnar við íslenska ríkisborgara og má þar nefna skyldu til að sitja í landsdómi, sbr. 3. gr. laga um landsdóm nr. 3/1963, en skyldur þessar hafa þó litla raunhæfa þýðingu.

4. FRAMKVÆMDARVALDIÐ

4.1 Forseti Íslands, hlutverk hans og lögkjör

Forseti Íslands er æðsti embættismaður íslenska ríkisins og nýtur sömu stöðu að þjóðarétti og aðrir þjóðhöfðingjar fullvalda ríkja. Með embætti þjóðhöfðingja er lögð áhersla á einingu þess skipulega samfélags, eða ríkisins, sem hann er settur yfir. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinna fara forseti Íslands og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Þá er forsetinn einnig annar tveggja handhafa löggjafarvaldsins ásamt Alþingi. Embætti forseta sem þjóðhöfðingja er fyrst og fremst táknað tignarstaða og óumdeilt senn slíkt en um valdsvið hans og stjórnskipulega stöðu sem annars handhafa þessara þátta ríkisvaldsins hafa skoðanir verið skiptari. Veitir stjórnarskráin sjálf ekki einhlít svör við því. Hér á eftir verður lýst helstu reglum sem gilda um forsetann og lögkjör hans og jafnframt störfum hans sem handhafa framkvæmdarvaldsins. Um störf forseta sem handhafa löggjafarvaldsins verður að öðru leyti fjallað í 5. kafla.

Fyrirmæli um forsetann, skipun hans, lögkjör og verkefni eru í II. kafla stjórnarskrárinna. Í 3.-7. gr. eru ákvæði um kjörgengi til embættis forseta og forsetakosningar. Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, að frátöldu skilyrðinu um lögheimili hér á landi. Auk aldurskilyrðisins þarf forsetaefni því að vera íslenskur ríkisborgari. Kjörgengiskilyrðin eru tæmandi talin í þessari grein og óheimilt væri að bæta við þau með almennum lögum, en þau taka mið af þeim breytingum sem kunna að verða á skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, sbr. 33. gr. stjórnarskrárinna.

Forsetinn er kjörinn beinum og leytnilegum kosningum af þeim sem kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1.500 kosningabærra manna og mest 3.000. Þegar litið er til mannfjöldabreytinga og búsetuþróunar í landinu er ljóst að skilyrði um fjölda meðmælenda eru að minnsta kosti ekki jafnströng og þegar þau voru upphaflega sett árið 1944. Sá sem flest atkvæði fær, ef fleiri en einn eru í framboði, er rétt kjörinn forseti, og er því

ekki krafist meirihluta greiddra atkvæða. Ef aðeins einn maður er í kjöri er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. Kjörtími forseta er fjögur ár. Kjörtímabilið hefst 1. ágúst og lýkur 31. júlí að fjórum árum liðnum og skulu forsetakosningar fara fram í júní- eða júlímánuði. Í samræmi við þennan áskilnað er í 1. málsl. 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. Ef forseti deyr eða lætur af störfum áður en kjörtíma hans er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu, en stjórnarskráin áskilur ekki hvenær þessar kosningar skuli fara fram. Nánari reglur um forsetakjör er að finna í fyrrgreindum lögum nr. 36/1945. Áður en forseti tekur við störfum skal hann vinna eidd eða drengskaparheit að stjórnarskránni samkvæmt 10. gr. hennar.

Samkvæmt 8. gr. stjórnarskrárinna er handhöfn valds forseta Íslands, þegar hans nýtur ekki við af nánar tilgreindum ástæðum, falin æðstu handhöfnum hinna þriggja greina ríkisvaldsins, þ.e. forsetisráðherra, forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Í framkvæmd taka þeir alltaf við meðferð forsetavalds þegar forseti er erlendis. Samkvæmt 2. málsl. 8. gr. skal forseti Alþingis styra fundum handhafanna. Í samræmi við það stýrir hann fundum ríkisráðs þegar það kemur saman undir forseti handhafanna, sbr. einnig 6. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943.

Forseti má hvorki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaáttvinnufyrirtækja, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinna. Með þessu er reynt að draga fyrir fram úr líkum á eða koma í veg fyrir að forseti lendi í aðstæðum sem til þess eru fallnar að skapa hagsmunarárekstra sem eru ósamrýmanlegir starfi hans. Það hindrar þó ekki að forseti gegni ólaunuðum trúnaðarstörfum á borð við mannuástarf eða vinni sem vísindamaður eða listamaður að rannsóknnum eða listsköpun. Einn fremur áftirar ákvæðið því ekki að forseti geti notið arðs af eignum sínum. Sérstök lög, nr. 10/1990, gilda um laun forseta Íslands. Samkvæmt þeim er forseta auk launa tryggður ókeypis bústaður, fjós og hiti og endurgreiddur útlagður kostnaður vegna rekstrar

embættis hans. Reglur um eftirlunaréttindi forseta er að finna í lögum nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hestaréttardómara. Forseti var lögum samkvæmt áður undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum. Því var breytt með lögum nr. 84/2000 um afhán lagaákvæða um skattfrelsi forseta Íslands. Óheimilt er að lækka launagreiðslur til forseta á kjörtímabili hans og því tóku fyrirgreind lög um afhán skattfrelsis gildi við upphaf nýs kjörtímabils forseta 1. ágúst 2000.

Samkvæmt 11. gr. stjórnarskrárinna verður forsetinn ekki dreginn til ábyrgðar, hvorki refsingar né skaðabóta, vegna stjórninna af hendi stjórnarathafni í fjarveru forseta. Ábyrgðarlaysi forseta takmarkast við stjórnarathafni hans og því yrði unnt að koma fram skaðbótaábyrgð á hendur honum eftir almennum reglum vegna annarra athafna. Um refsíábyrgð forsetans vegna annarra athafna gildir hins vegar séregla 2. mgr. 11. gr., en samkvæmt henni verður hann ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Verði samþykki veitt verður opinbert mál rékið gegn forseta fyrir almennum dómstólum og eftir þeim reglum sem gilda um meðferð sakamála.

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 ótrækt þykki 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. Skilyrði frávikningar forseta eru bundin tveimur fyrirvörum: Í fyrsta lagi að 3/4 hlutar þingmanna samþykki hana og í öðru lagi að hún verði samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem fari fram innan tveggja mánaða frá því að krafa var samþykkt. Fáist ekki slíkt samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal þing rofið og efnt til kosninga. Af ákvæðinu verður áþyktað að forseti taki þá aftur við embætti sínu og gegni því til loka kjör-

tímabilsins. Krafa um frávikningu forseta hefur aldrei verið borin fram á Alþingi.

4.2 Störf forseta sem handhafa framkvæmdarvalds

Í II. kafla stjórnarskrárinna eru talin störf forseta sem handhafa framkvæmdarvaldsins. Hafa ber í huga að þessi störf eru aðeins lítið brot af öllum þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldið hefur með höndum, en aðeins í þessum tilvikum er alþeim forseta þörf sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds ásamt ráðherra. Þá ber að líta til þess að ákvæði II. kafla standa enn að stórum hluta óbreytt allt frá árinu 1874 og orðalag sumra þeirra því komið til ára sinna. Þar er til dæmis ekki getið ýmissa grundvallaratriða tengdum meðferð framkvæmdarvalds, svo sem um stjórnarmyndanir eða störf ríkisstjórnarinnar.

Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn samkvæmt 15. gr. og í 16.-19. gr. er nánar fjallað um samvinnu forseta og ráðherra við stjórn ríkisins. Samkvæmt 20. gr. skipar forseti í þau embætti sem lög mæla, en í raun hafa nær öll slík lagaákvæði verið afnumin og skipar forseti nú aðeins hestaréttardómara, biskupinn yfir Íslandi og vígslubiskupa. Að öðru leyti hafa skipanir embættismanna verið færðar í hendur ráðherra samkvæmt nánari ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Þó er ljóst að sú vörnd sem embættismenn njóta samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinna, t.d. varðandi flutning í starfi, gildir áfram þótt embættismenn séu ráðherraskipaðir sbr. *Hrd. 2001, b/s. 1885 (sýslumannsflutningur)*.

Forseti gerir samninga við önnur ríki, sbr. 21. gr., hann stefnir saman og frestar fundum Alþingis, sbr. 22. og 23. gr., hann getur rofið Alþingi skv. 24. gr., hann getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka, sbr. 25. gr., og getur gefið út bráðabirgðalög, sbr. 28. gr. Í niðurlagsákvæðunum í 29. og 30. gr. er mælt fyrir um heimildir forseta til að fella niður saksókn vegna afbrota, ináða menn og veita undanþágur frá lögum. Síðastnefnda heimildin er þó að öllu leyti reist á sögulegum forsendum og á

rætur að rekja til þess tíma þegar nauðsyn gat borð til að veita undanþágur frá lagaboðum og tilskipunum sem settar voru af konungi á tímum einveldis.

Reglur um störf forseta sem handhafa framkvæmdarvalds verður að skoða í ljósi annarra ákvæða stjórnarskrárinna um það hvernig meðferð valdsins er háttað. Þessi ákvæði hafa áhrif á innatak 2. gr. og leggja grunninn að þeim skilningi að völd forseta sem handhafa framkvæmdarvalds séu formlegs eðlis. Samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinna skal forsetinn láta ráðherra framkvæma vald sitt og í 19. gr. kemur fram að undirskrift forseta veitir stjórnarathöfnun gildi þegar ráðherra ritar undir þau með honum. Sem áður segir er forsetinn ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnun en hins vegar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. og er ráðherraábyrgð ákvæðin með lögum. Þegar ákvæði stjórnarskrárinna eru skoðuð í þessu samhengi er ljóst að raunverulegt vald til þessara athafna er að öllu leyti í höndum ráðherra og að sama skapi bera þeir ábyrgð á þeim. Forseti hefur ekki frumkvæði að stjórnarathöfnun heldur hvílir það að öllu leyti á ráðherrum. Þó má finna undantekningu frá þessu þegar kemur að myndun ríkisstjórna, eins og síðar verður lýst. Á hinn bóginn er ljóst að stjórnarathafnir, þar sem stjórnarskráin áskilur atbeina bæði forseta og ráðherra, geta ekki öðlast gildi fyrir en það skilyrði er uppfyllt.

4.3 Skipun ráðherra, störf þeirra og lausn

4.3.1 Skipun ráðherra

Forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn, ákveður tölu þeirra og skipir með þeim störfum, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinna. Þessi orð verður þó að skoða í ljósi þingræðisreglunnar. Því hefur forseti ekki óbundnar hendur um það hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn, heldur er hann bundinn af vilja meirihluta Alþingis í því efni. Sama gildir um þann sem tekur að sér að mynda stjórn að beiðni forseta. Eftir að ríkisstjórn hefur verið veitt lausn og ef ekki tekst á skömmum tíma að mynda nýja stjórn sem nýttur stuðnings meirihluta Alþingis, ber forseta samkvæmt þingræðis-

reglunni að fela þeim stjórnarmyndunarumboð sem líklegastur er til að geta myndað stjórn sem meirihluti Alþingis vill styðja. Ef stjórnarmyndun tekst ekki með þeim hætti getur komið til þess að mynduð verði ríkisstjórn sem ekki styðst beinlínis við meirihluta þingsins, hvort sem hún er skipuð þingmönnum, þ.e. minnihlutastjórn sem svo hefur verið nefnd, eða mönnum utan þings, þ.e. utanþingsstjórn. Aðeins einu sinni hefur utanþingsstjórn verið skipuð, ríkisstjórn Björns Þórðarsonar 1942-1944. Ríkisstjórn verður þó ávallt að vika ef Alþingi vottar henni vantraust.

Atskipti forseta af stjórnarmyndun, einkum ef það dregst nokkurn tíma að mynda starfhæfa ríkisstjórn, er eina dæmið um aðstæður þar sem forseti getur sem handhafi framkvæmdarvalds gripið til jákvæðra athafna, sem hafa pólitíska þýðingu, án atbeina ráðherra. Af þingræðisreglunni leiðir að venjulega er það sá flokkur eða þeir flokkar sem að ríkisstjórn standa sem ráða því hverjir veijast til ráðherradóms.

Eins og við aðrar ákvarðanir þarf forseti atbeina ráðherra við skipun ráðherra, sbr. 13. og 19. gr., og þá með atbeina forsætisráðherra þegar ný ríkisstjórn er mynduð.

Ráðherrar þurfa ekki að fullnægja neinum sérstökum hæfisskilyrðum umfram það sem almennt tíðkast um embættismenn og verða því að vera íslenskir ríkisborgarar, lögráða og fjár síns ráðandi og svo hraustir að þeir geti gegnt starfinu. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins taka lögin ekki til ráðherra. Því gilda til dæmis ekki reglur um 70 ára aldurshámark embættismanna og ekki verður gerð krafa um að ráðherra hafi tiltekna sérþekkingu.

4.3.2 Störf ráðherra og verkaskipting

Í síðari málslið 15. gr. er mælt fyrir um að forseti ákveði tölu ráðherra og skipti með þeim störfum. Hefur verkaskipting þessi verið bundin í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, en þar er skilgreint hver ráðuneytin skuli vera, sbr. 1. mgr. 4. gr. þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. má hvorki sefja á stofn ný ráðuneyti né leggja þau af sem fyrir eru nema með lögum. Í 5. gr. laganna segir enn

fremur að þegar skipt sé störfum með ráðherrum skuli hvert ráðuneyti lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Málafnum skal skipt milli ráðuneyta eftir ákvæðum reglugerðar er forseti setur samkvæmt tillögu forsetisráðherra „enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti líti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima“, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Um þetta gildir reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004. Ekkert mæli á móti því að sami ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti og þannig geta ráðherrar verið færri en ráðuneytin eins og raunin hefur oft orðið. Í *Hrd* 1954, bls. 439 (*Keyflavíkurflugvöllur*) komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að fyrirætlun Þágildandi laga um meðferð opinberra mála, þess efnis að ákærvaldið heyrði undir einn og sama ráðherra, yrði ekki breytt nema með skýrri heimild í lögum. Af þessu má ráða að ríkisstjórn er bundin af fyrirætlun laga um skipingu starfa milli ráðherra.

Ríkisstjórnin skal hafa aðsetur í Reykjavík, sbr. 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinna. Á skýringu þessa ákvæðis reyndi í *Hrd* 1998, bls. 4552 (*Landmælingar Íslands*). Þar var sú ákvæðun umhverfisráðherra að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólögmat, m.a. með vísan til 2. mgr. 13. gr., þar sem ekki var lagahæimild fyrir flutningi stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness. Í kjölfar dómansins var lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 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.

Stjórnarskráin er færorð um störf ráðherra, að frátöldum þeim athöfnum sem atbeina forseta þarf til og lýst var í umfjöllun um störf forseta. Í 16. og 17. gr. stjórnarskrárinna er fjallað um setu ráðherra á ríkisráðsfundum og ráðherrafundum og viðfangsefni þeirra funda. Forseti og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forseti. Á ríkisráðsfundum skal bera upp fyrir forseta lög og mikilvægar stjórnarráðstafafr. Nánari reglur um störf ríkisráðs og skipulag funda þess eru í tilskipun nr. 82/1943. Hefð hefur skapast fyrir því að athafnir sem þar eru taldar séu lagðar undir forseta

utan ríkisráðs og hann staðfesti þær eftir á í ríkisráði. Ríkisráð kemur reglulega saman tvisvar sinnum á ári, þ.e. á gamlársdag að loknu haustþingi og eftir þingfrestun að vori. Þar að auki eru fundir haldnir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembættanna.

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni eða ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Forsetisráðherra stjórnar slíkum fundum. Ráðherrafundur, eða ríkisstjórnarfundur eins þeir kallast alla jafna, eru helsi vettvangur ríkisstjórnarinnar til að ræða stjórnarmálefni, að meðöldum þeim erindum sem síðar eru borin upp í ríkisráði eins og stjórnarfrumvörp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinna, en viðfangsefni eru þó mun fleiri og fjölbreyttari. Á fundum ríkisstjórnarinnar fer fram öll helsta sameiginlega stefnumótun og ákvarðanatataka ríkisstjórnarinnar um stór og smá mál. Hefur tíðkast að ríkisstjórnarfundur sé haldnir tvisvar í viku á meðan Alþingi er að störfum. Samkvæmt íslensktí stjórnskipan er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald eða stjórnáskilunefnd í þeim skilningi að hún taki eiginlegar stjórnvaldsákvæðningar, nema lög mæli sérstaklega svo fyrir.

Auk starfa ráðherra á framangreindum fundum mælir stjórnarskráin fyrir um það í 51. gr. að þeir eigi samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi. Þeir eiga rétt á því taka þátt í umræðum eins oft og þeir vilja en geta verða þeir þingskapa. Þeir eiga þó aðeins atkvæðisrétt ef þeir eru jafnframt alþingismenn. Auk þess sem ráðherrar leggja fram stjórnarfrumvarp á Alþingi fyrir sinn málaflokk á grundvelli 25. gr. stjórnarskrárinna, nýtur ráðherra sjálfstæðs flutningsréttar samkvæmt 38. gr. án tillits til þess hvort hann er þingmaður eða ekki. Viðvera ráðherra á Alþingi er mikilvægur liður í því að þingið geti framfylgt efitrliti sínu með stjórnarfrumkvæmdinni og ábyrgð ráðherra á henni. Á hinn bóginn sést af þessu að þrískipting ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinna er ekki algjör, þar sem augljós skörun er á verkswiði framkvæmdarvalds og löggjafarvalds þegar æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins taka jafnframt þátt í löggjafarstarfinu.

4.3.3 Lausn ráðherra frá störfum og ráðherraábyrgð

Forsæti veitir ráðherra lausn samkvæmt 15. gr. stjórnarskráráttinnar. Venjulega er ráðherra leystur frá embætti að eigin ósk en ástæður þess geta verið margvíslegar.

Í stjórnarskránni er ekki lýst atvikum sem leiða til þess að ráðherra verði leystur frá störfum gegn vilja sínum. Af þingræðisreglumni leiðir þó að meirihluti þingmanna getur hvenær sem er lýst vantrausti á ríkisstjórnina eða einstaka ráðherra. Vantrauststillaga getur átt rætur að rekja til óánægju þingmanna með störf ráðherra, t.d. ef þeir telja að hann hafi brotið lög, misbeitt stórllega valdi sínu eða sýnt af sér vílavæða vanrækslu. Þá getur tillaga um vantraust beinast að ríkisstjórn í heild sinni.

Þegar vantrauststillaga hefur verið samþykkt er ráðherra skylt að biðjast lausnar. Ef ríkisstjórnin öll segir af sér leggur forsætisráðherra lausnarbeiðni fyrir sig og ráðuneyti sitt beint fyrir forsæta. Ef einstakur ráðherra biðst lausnar fer lausnarbeiðni hans fyrst til forsætisráðherra sem síðan gerir tillögu um hana til forsæta. Sú ábyrgð sem ráðherrar bera á þessum grundvelli gagnvart Alþingi er nefnd þingleg eða pólitísk ábyrgð og í henni felst kjarni þingræðisreglunnar.

Ráðherrar bera einnig lagalega ábyrgð gagnvart Alþingi á störfum sínum. Er hún almenn nefnd ráðherraábyrgð, en í henni felst reisi- og skaðabótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskráráttinnar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum 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 dæmir Landsdómur þau mál. Lagalegri ábyrgð verður komið fram án tillits til þess hvort ráðherra situr enn í embætti gagnstætt þinglegu ábyrgðinni þar sem vantrauststillaga verður aðeins samþykkt um stíjandi ráðherra eða ríkisstjórn.

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, 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 málsnöfðun gegn ráðherra gerð með þingsályktun. Skulu kærunaðin nákvæmlega tiltekin. Í ályktuninni og er sókn málsins bundin við þau. Alþingi kys mann í starf saksóknara til að sækja málið af sinni hendi og annan til vara. Þá kys Alþingi fimm manna þingnefnd til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Samkvæmt lögnum eiga 15 dómárar sæti í dómnum, eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. þeirra.

Landsdómur hefur aldrei verið kallaður saman þar sem Alþingi hefur aldrei samþykkt að höfða mál gegn ráðherra út af embættisrekstri hans.

4.4 Skipulag og verkefni framkvæmdarvaldsins

4.4.1 Skilgreining framkvæmdarvaldsins

Hér að framan hefur verið lýst helstu störfum ráðherra sem fjallað er um í II. kafla stjórnarskráráttinnar og atbeina forsæta þarf venjulega til. Að öðru leyti eru embættisverk ráðherra afar umfangsmikil og fjölbreytt. Ráðherrar eru í reyndinni æðstu embættismenn framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði og undir þá heyrir hin eiginlega stjórnarsýsla og stjórnarsýsluframkvæmd. Þeir framfylgja lögum sem sett eru af Alþingi og sefja ýmis stjórnvaldsfyrirmæli byggð á þeim, en þetta sér einnig fyrir margvíslegum stjórnarframkvæmdum og nýmælum í löggjöf. Þeir eru í fyrisvari fyrir íslenska ríkið gagnvart erlendum ríkjum, eiga frumkvæði að gerð samninga við önnur ríki og standa að samningssgerðinni. Þá eru ráðherrar ábyrgir fyrir stjórnarframkvæmdum og hefur Alþingi ýmis útræði til að sinna eftirliti sínu með störfum þeirra, eins og nánar verður lýst í kafla 5.4.3.

Framkvæmdarvaldið hefur verið skilgreint svo, að til þess teljist öll starfsemi ríkisins sem hvorki fellur undir löggjafarvald né dómsvald, án þess að hægt verði að gefa tæmandi yfirlit yfir þau verkefni sem falla þar undir. Þannig er framkvæmdarvaldið nokkurs konar samnefari fyrir allt sem tengist opinberri stjórnarsýslu, hvort heldur á vegum ráðuneyta eða undirstofnana þeirra, eða á vegum staðbund-

inna stjórnvalda eins og sveitarfélaga. Er umfangur um starfsemi stjórnvalda, verkefni þeirra og réttarreglur sem þau eru bundin af við meðferð mála, viðfangsefni umfangsmikillar fræðigreinar innan lögræðinnar, stjórnsýsluréttarins, en meginheimildin sem fjallar um störf stjórnsýslunnar eru stjórnsýslulög nr. 37/1993.

4.4.2 Ráðuneyti og verkaskipting milli þeirra

Ráðherrar hafa umsjón og eftirlit með öðrum embættismönnum og starfsmönnum ríkisins og fara með yfirstjórn allar starfsemi ríkisins eins og áður segir. Þeir veita forstöðu stjórnardeildum eða stjórnarskrifstofum sem nefnast ráðuneyti. Hvert ráðuneyti fer með ákveðna málaflokkka og tekur til landsins alls. Samheiti yfir stjórnarskrifstofurnar í heild er Stjórnarráð Íslands.

Um skipulag ráðuneyta og verkaskiptingu milli ráðuneyta er fjallað í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og reglugerð nr. 3/2004 með sama heiti. Samkvæmt 4. gr. laganna greinist stjórnarráðið í eftirtalin 14 ráðuneyti; forsetisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Hagstofu Íslands, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, mentamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti, umhverfisráðuneyti, utánríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti. Hér verður ekki nánar lýst viðfangsefnum hvers og eins ráðuneytis, enda gefa heiti þeirra til kynna í meginatriðum hver þau eru. Vísað er til reglugerðar nr. 3/2004 en í 2.-15. gr. hennar eru málaflokkar hvers og eins ráðuneytis taldir upp. Verði vali eða ágreiningur um hvaða ráðuneyti skuli fara með mál sker forsetisráðherra úr. Óheimilt er að stofna ný ráðuneyti eða leggja niður nema með lögum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Þá er tilgreint í 5. gr. að þegar störfum er skipt með ráðherrum skuli hvert ráðuneyti lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Þetta þýðir að ekki er heimilt að skipta verk- efnunum eins ráðuneytis á milli tveggja eða fleiri ráðherra. Það stendur hins vegar ekki í vegi fyrir því að einn ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti eins og mörg dæmi eru af.

Í stjórnarráðslögum er skipulagi ráðuneyta lýst í stórum dráttum og helstu embættismenn taldir. Þannig stýra ráðuneytis-

stjórnar og hagstofustjóri ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. mgr. 10. gr. Hvert ráðuneyti skiptist síðan að jafnaði í smærri einingar, skrifstofur, sem eru undir stjórn skrifstofustjóra og starfsdeildir undir deildarstjóra, sbr. 11. gr. laganna, og fjallað eru um skrifstofufólk og annað starfsfólk í 12. gr. Loks er ráðherra heimilt að ráða sér aðstoðarmann, sbr. 14. gr., enda hverfi hann úr starfi jafnskiótt sem ráðherra lætur af störfum.

4.4.3 Staðbundin og lægra setti stjórnvöld

Greina má á milli stjórnsýslu ríkisins annars vegar og stjórnsýslu sveitarfélaga hins vegar. Þá er greint á milli æðri stjórnvalda eins og á við um ráðuneyti og lægra settu stjórnvalda, þ.e. margvíslegra undirstofnana sem heyrja undir ráðuneytin. Undirstofnanir geta þannig farið með afmarkaða málaflokka fyrir landið allt. Staðbundin stjórnvöld eru lægra sett stjórnvöld sem fara með stjórn-sýslu eða einhverja grein hennar á ákveðnu svæði. Um dæmaskipt-ingin er fyrst og fremst byggð á hægkræmnisástandum en einnig á sjónarmiðum um að borgurumum sé hagfeldlara að sækja ýmsa þjónustu til stofnana ríkisins í sinni heimabyggð.

Af helstu staðbundnu stjórnvöldum á vegum ríkisvaldsins má nefna sýslumenn. Þeir fara með margvísleg stjórnsýslustörf í umboði framkvæmdarvaldsins svo sem lögreglustjór, tollstjór, fullnustu dóma o.fl., sbr. lög um framkvæmdarvald í héraði nr. 92/1989 og skiptust landið í 23 stjórnsýsluumdæmi. Fram til ársins 1992 fóru sýslumenn og bæjarfógetar í undanum utan Reykjavíkur einnig með dómsvald. Með sérstakri löggjöf um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði sem þá tók gildi, sbr. lög nr. 92/1989, var dómsvaldið flutt til sérstakra héraðsdómstóla og ný löggjöf um fullnustugerðir hjá sýslumönnum og réttarfar fyrir dómstólunum tók gildi.

Sveitarfélög, nú 78 talsins, eru staðbundin stjórnvöld sem fengin er sjálfsstjórn í tilteknum málafnum, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar er mælt fyrir um starfsemi þeirra í lögum nr. 45/1998. Félagsmálaráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga.

Öll stjórnvöld eru bundin af lögum og verða að haga stjórnsýslu

sinni í samræmi við lög, en lægra sett stjórnvöld geta einnig verið bundin af sérstökum fyrirætlunum æðri stjórnvalda. Það telst eitt af megininkennum íslenskrar réttarskipunar að framkvæmdarvalds-hafarnir verða í einu og öllu að hlíta lögnum.

5. LÖGGJAFARVALDIÐ

5.1 Handhöfn löggjafarvaldsins og staða löggjafans gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Alþingi er í reynd aðalhandhaf löggjafarvalds, en hlutverk forseta sem annars handhafa þess felst í því að staðfesta lagafurumvörp og er það jafnframt skilyrði þess að lög öðlist gildi, sbr. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Forseti hefur ekki neitt frumkvæði að lagasetningu eða áhrif á störf þingsins og ekki gripur hann til neinna jákvæðra athafna sem handhaf þessa valds. Á hinn bóginn hefur neitun hans um að undirrita lög sérstakar afleiðingar samkvæmt stjórnarskránni. Að því leyti hefur forsetinn því stjórnskipulegu hlutverki að gegna og völd hans eru því ekki eingöngu formlegs eðlis eins og nánar verður rakið hér á eftir í umfjöllun um lagasetningu.

Þótt stjórnarskráin sjálf geri engan greinarmun á því hver handhafanna þriggja er valdamestur er engu að síður ljóst að löggjafarvaldið er í rauninni frumstofn ríkisvaldsins og löggjafinn hefur yfirburðastöðu gagnvart bæði framkvæmdarvaldinu og dómssvaldinu. Þannig leggur Alþingi grundvöllinn að öllu stjórnkerfinu með lagasetningu að svo miklu leyti sem ekki er tekin afstaða til þess í stjórnarskrá. Þá er það Alþingi sem tekur afstöðu til þess í lögum hver séu verkefni stjórnvalda og starfsskiptyrði þeirra. Þar sem stjórnvöld eru bundin af lögum eru þau hvorki talin geta íþyngt borgurinum án heimilda í lögum frá Alþingi né tekið ákvarðanir sem fara í bága við lög. Þá fer Alþingi með ákvæðunarbannir fjárfstjórn ríkisins. Það ákvæður með lögum hvaða skattar skuli innheimtir og stýrir því síðan með fjárlögum hvernig þessum fjármunum ríkissjóðs er varið.

Þegar horft er til afstöðu löggjafarvaldsins gagnvart dómssvaldinu

er ótvírátt að dómstólar eru bundnir af lögum sem Alþingi setur. Samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar skulu dómendur í embættisverkun sínum einungis fara eftir lögnum. Fari löggjafinn út fyrir þau mörk sem stjórnarskráin setur honum geta dómstólar þó vikið lögum til hliðar, þar sem stjórnarskráin er æðri almennum lögum.

5.2 Skipan Alþingis, kjördæmi og úthlutan þingsæta

Alþingi er aðalhandhaf löggjafarvaldsins og er skipað þjóðkjörnum fulltrúum. Í því birtist kjarni lýðræðisins sem meginstöð stjórnskipunarinnar. Þá ræður þingið miklu um stjórnarstefnu og stjórnarfrumkvæmd og hefur eftirlit með stjórnvöldum.

Í III. kafla stjórnarskrárinnar eru ákvæði um kosningar til Alþingis, þ.á.m. kjördæmaskipan, fjölda þingsæta í kjördæmum, kjörgengi og kosningarrétt, svo og um úthlutan þingsæta að loknum alþingiskosningum. Á Alþingi eiga sæti 63 þingmenn, sem kosnir eru leyndlegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára, sbr. 1. mgr. 31. gr. Um kjördæmaskipan, úthlutan þingsæta o.fl. er nánar fjallað í sama stjórnarskrárákvæði.

Frá setningu lýðveldissjórnarskrárinnar árið 1944 hafa ákvæði hennar um kjördæmaskipan gengið í gegnum margháttadar breytingar, m.a. í ljósi búsetubróunar í landinu og breytinga á íbúafjölda í kjördæmum. Með stj. n. 77/1999 voru síðast gerðar grundvallarbreytingar á kjördæmaskipan í landinu og gildi hin nýja skipan fyrst í alþingiskosningum árið 2003. Við breytingarnar var haft að leiðarljósi að gera kosningakerfið sveigjanlegra en áður. Í stað ítarlegra ákvæða um kjördæmamörk og úthlutan þingsæta skyldi stjórnarskráin fremur geyma færri og að sama skapi almennari ákvæði um megindrætti í kjördæmaskipun landsins og tilhögun kosninga til Alþingis. Er almenna löggjafanum fallið að útfæra þau, þó með því skilyrði, hvað varðar breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutan þingsæta, að 2/3 hlutar þingmanna þurfa að samþykka þær, sbr. 6. mgr. 31. gr. Þá var að því stefnt með breytingunum að draga úr misvægi atkvæða og loks var litið til þess að fjöldi þingsæta hvers flokks skyldi vera í sem bestu samræmi við kjósendatölu hans á landsvísu.

Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar skulu kjördæmi vera fest 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 lögum um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 (kosningalög) eru ákveði stjórnarskrárinnar um kjördæmi og úthlutun þingsæta nánar útfærð. Samkvæmt 6. og 8. gr. laganna eru kjördæmin sex talsins og skipting þingsæta milli þeirra er eftirfarandi:

Norðvesturkjördæmi	10 þingsæti
Norðausturkjördæmi	10 þingsæti
Suðurkjördæmi	10 þingsæti
Suðvesturkjördæmi	11 þingsæti
Reykjavíkurborg	11 þingsæti
Reykjavíkurborg	11 þingsæti

Þá kemur fram í 7. gr. kosningalaganna, varðandi mörk Reykjavíkurborgar norður og suður, að landskjörstjórn skuli ákveða mörk þeirra þegar boðað hefur verið til alþingiskosninga. Skal þar miðað við þvúaskrá þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag og miðast mörkin við að kjösendur í hvoru kjördæmi um sig að baki hverju þingsæti, að meðöldnum jöfnunarsetum, séu nokkurn veginn jafnmargir. Gæta skal þess, eftir því sem kostur er, að hvort kjördæmi sé sem samfelldust heild.

Í 3. og 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar er gert ráð fyrir að þingsætum verði úthlutað með tvennu móti og er þar greint á milli *kjördæmissæta* annars vegar og *jöfnunarseta* hins vegar. Í 3. mgr. kemur fram að í hverju kjördæmi skuli vera minnst sex kjördæmissæti sem úthlutað skuli á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Skal fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi að öðru leyti ákveðinn í lögum. Í 4. mgr. 31. gr. er mælt fyrir um úthlutun jöfnunarseta. Skal öðrum þingsætum en kjördæmissætum ráðstafað í kjördæmi og þeim úthlutað til jöfnunar milli stjórnmálasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fylgstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmálásamtök koma þó ein til álitna við úthlutun jöfnunarseta sem hlotið

hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Fyrirmæli um úthlutun kjördæmissæta og jöfnunarseta eru útfærð í 2. mgr. 8. gr. kosningalaganna. Samkvæmt því eru í Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi og Suðurborg kjördæmi níu kjördæmissæti og eitt jöfnunarseti í hverju. Í Suðvesturkjördæmi, Reykjavíkurborg kjördæmi norður og Reykjavíkurborg kjördæmi suður eru níu kjördæmissæti og tvö jöfnunarseti í hverju.

Sú regla kemur fram í 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar að ef kjösendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðöldnum jöfnunarsetum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skuli landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmunum í því skyni að draga úr þeim mun. Nánari reglur um þetta eru í 9. gr. kosningalaganna, en þar er sé fyrirvari gerður á heimild landskjörstjórnar til að breyta þingmannatölu í kjördæmunum að hún nær aðeins til þeirra kjördæmissæta sem eru umfram stjórnarskrárbundið lágmark um sex kjördæmissæti. Ítaflegar reglur um útreikning við úthlutun kjördæmissæta og jöfnunarseta eru í XVI. kafla kosningalaganna.

Alþingismenn eru kjörnir til fjögurra ára samkvæmt 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Ýmis atvik geta þó leitt til þess að kjörtíma einstaka þingmanna eða þeirra allra verði styttri, svo sem afsal þingmennsku sem allmörg dæmi eru um og missir kjörgengis, sbr. 50. gr. stjórnarskrárinnar, sem Alþingi úrskurðar sjálft um, en aldrei hefur reynt á það ákveði. Þá getur þingrof samkvæmt 24. gr. stjórnarskrárinnar leitt til þess að kjörtími allra þingmanna stytst, þar sem stofna verður til nýrra alþingiskosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því að gert er kunnugt um þingrofið. Alþingismenn halda þó umboði sínu til kjördags.

Allir þingmenn hafa varamenn. Varamaður tekur sæti ef aðalmaður andast, missir kjörgengi, afsalar sér þingmennsku eða fallast frá störfum, sbr. 122. gr. kosningalaga og 2. mgr. 53. gr. laga um þingskóp Alþingis nr. 55/1991.

Reglulegt Alþingi skal koma saman 1. október ár hvert eða næsta virkan dag ef hann ber upp á helgidag, sbr. 1. mgr. 35. gr.

stjórnarskrárinna. Það stendur til jafnlengdar næsta árs og lýkur því þannig sjálfkrafa þann 30. september að ári liðnu hafi umboð þess ekki áður fallið úr gildi, þ.e. hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið. Með stj. sl. nr. 56/1991 var sú veigamikla breyting gerð á störfum Alþingis að það starfar nú að forni til allt árið, en er frestað að vori í stað þess að þingslit verði. Það þýðir að Alþingi getur komið saman til framhaldsfunda eftir að því hefur verið frestað að vori án þess að til þurfi að koma formleg þingsetning, kjör forseta, fastanefnda o.s.frv. Samkomudegi Alþingis má breyta með lögum, sbr. 2. mgr. 35. gr. stjórnarskrárinna.

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík, en þegar sérstaklega er ástætt getur forsetinn skipað fyrir um að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Ísland, sbr. 37. gr. stjórnarskrárinna.

5.3 Alþingiskosningar

5.3.1 Kosningarrettur og kjörgengi

Skilyrði kosningarrettar og kjörgengis í alþingiskosningum eru rakin í 33. gr. stjórnarskrárinna og nánari reglur þar um eru í I. kafla kosningalaganna. Kosningarrett hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Löghcimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarrettar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.⁸ Skilyrði um aldur er óundantægt. Um undantekningar frá löghcimilisskilyrðinu er fjallað í 2. gr. kosningalaganna, en samkvæmt ákvæðinu hefur íslenskur ríkisborgari kosningarrett í átta ár eftir að hann flytur löghcimili af landinu og einnig eftir þann tíma, enda hafi hann sent umsókn þess efnis til Hagstofu Íslands samkvæmt nánari reglum í 2.

⁸ Ein undantekning er frá skilyrðinu um ríkisborgararétt, sbr. bráðabirgðákvæði við stjórnarskrána, sem miðast einkum við réttindi danskra ríkisborgara sem hér eru kosningarrettar á grundvelli sambandslaganna frá 1918 og stjórnarskrárinna frá 1920. Eðli málsins samkvæmt hefur ákvæðið ekki lengur þýðingu.

gr. Allir sem fullnægja fyrrgreindum skilyrðum hafa kosningarrett og er almenna löggjafanum óheimilt að bæta við þau. Þetta þýðir í raun að maður kemst inn á kjörskrá, sbr. 3. gr. kosningalaganna, sem er forsenda þess að hann geti neytt kosningarrettarins. Sveitarstjórnir gera kjörskrár á grundvelli kjörskrárstofna sem Hagstofa Íslands (þjóðskrá) lætur þeim í té og miðast þær í meginatriðum við þá sem voru skráðir með löghcimili í sveitarfélaginu samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag. Reglum um gerð kjörskrár og úrræði til að fá fram leiðréttingar á henni er lýst í VI. kafla kosningalaganna.

Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinna er kjörgengur við kosningar til Alþingis hver sá ríkisborgari sem kosningarrett á til þeirra og hefur óflekkað mannorð. Í 5. gr. kosningalaganna er leitast við að skilgreina hvenær mannorð telst flekkað, þannig að maður missi kjörgengi. Þannig telst enginn hafa óflekkað mannorð, sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningssáliti, nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar. Dómur fyrir rétsvert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hafi verið fulltra 18 ára að aldri er hann frandi brotið og reising sé fjögurra mánaða fangelsi óskliorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd. Skilgreining þessi er þó ekki afdráttarlaus, enda matskennit hvað telst „svívirðilegt að almenningssáliti“. Hefur ekki reynt á þetta skilyrði við úrlausn um hvort þingmaður telst uppfylla kjörgengisskilyrði. Hæstaréttardómarar eru ekki kjörgengir, sbr. 2. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinna, en það þykir ekki samrýmast starfi þeirra að þeir séu jafnframt alþingismenn.

5.3.2 Framkvæmd alþingiskosninga og úrskurðarvald um löglega kosningu og kjörgengi þingmanna

Í kosningalögnum eru ítarlegar reglur um framkvæmd kosninga til Alþingis sem engin tók eru á að lýsa í stuttri samantekt. Hér verður framkvæmdinni lýst í megindráttum en um reglur varðandi framboð, listabókstafi stjórnmalasamtaka, úrskurði um framboð og auglýsingar er vísað til ákvæða VII.-X. kafla kosningalaga.

Stjórn kosninganna er í höndum kjörtjórnna en þær eru þrenns

konar, sbr. 11. gr. kosningalaganna. *Landskjörstjórn* er kosin af Alþingi eftir hverjar almennar alþingiskosningar. Í henni sitja fimm menn og jafnmargir til vara. Landskjörstjórn velur sér sjálf oddvita og skipið að öðru leyti með sér verkum, sbr. 12. gr. kosningalaga. *Yfirkjörstjórn* er í hverju kjördæmi. Skal hún skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara og eru þeir kosnir af Alþingi á sama hátt og landskjörstjórn. Kys hún sér sjálf oddvita. Þá getur yfirkjörstjórn ákveðið að í kjördæmi sé umdæmiskjörstjórn og umdæmi hennar, sbr. 13. gr. kosningalaga. *Undirkjörstjórn* skal vera í hverri kjördeild. Hún er skipuð þremur mönnum, sem sveitarstjórn kys og jafnmörgum til vara, sbr. 15. gr. kosningalaga.

Kosningar eru leyndlegar og fara að jafnaði fram á kjörfundi. Þó er kosning utan kjörfundar heimil, sbr. 56. gr. kosningalaga, í tilvikum þar sem kjósandi getur ekki sótt kjörfund á kjördegi. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fer almenn fram hjá sjúklum mönnum, á aðalskrifstofu sýslumanns, í útbúi eða á sérstökum kjörstað sem hann ákveður. Kjösendum sem dvelja á sjúkrahúsi, dvalarheimilum aldraðra og í fangelsun er þó heimilt að greiða atkvæði á stofnuninni. Þá er kjósanda, sem ekki getur sótt kjörfund á kjördegi vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar, heimilt að greiða atkvæði í heimahúsi nema hann eigi kost á að greiða atkvæði á stofnun. Erlendis fer atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fram á skrifstofu sendiráðs eða fastanefndar hjá alþjóðastofnun, sendiræðisskrifstofu eða skrifstofu kjöræðismanns samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins, sbr. 59. gr. kosningalaga. Utanríkisráðuneytið getur einnig ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum erlendis. Frekari ákvæði um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eru í XII. kafla laganna.

Gerð kjöragna fer eftir reglum XI. kafla laganna og taka bæði til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sbr. 47. gr., og til kjörseðla sem notaðir eru á kjörfundi, sbr. 52. gr. Dómsmálaráðuneytið hefur yfirumsjón með gerð kjöragna.

Hverju kjördæmi skal skipt í kjördeildir og er hvert sveitarfélag ein kjördeild nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir, sbr. 10. gr. kosningalaga. Sveitarstjórn ákveður

kjörstaði fyrir hverja kjördeild, sbr. 68. gr., og eru þeir auglýstir með nægum fyrirvara fyrir kjörfund. Kjörstjórn samkvæmt 15. gr. kosningalaga stýrir kjörfundum. Kjósandi skal gera kjörstjórn grein fyrir sér, svo sem með því að segja til sín og framvísa kennivottorði eða nafnskríteinu eða á annan fullhægandi hátt að mati kjörstjórnar. Ef hann þannig á rétt á að greiða atkvæði samkvæmt kjörskránni afhendir kjörstjórn honum einn kjörseðil. Ekki má meina neinum sem skráður er á kjörskrá að greiða atkvæði nema hann hafi afsalað sér atkvæðisrétti í þeirri kjördeild og greitt atkvæði annars staðar. Þá má kjörstjórn ekki leyfa neinum, sem ekki er á kjörskrá, að greiða atkvæði nema sýnt sé fram á að hann afsali sér kosningarrétti á þeim stað, þar sem hann er á kjörskrá, samkvæmt reglum sem nánar er lýst er í 80. gr. kosningalaga.

Kjósandi sem kys á kjörstað skal, þegar hann hefur tekið við kjörseðlinum, fara með hann inn í kjörklefanum, þar sem hann má einn vera, og að borði því er þar stendur. Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar með ritblýi sem liggur í klefanum, kross í ferning fyrir framan bókstaf þess lista á kjörseðlinum sem hann vill kjósa. Aðrar merkingar á kjörseðlinum kunna að leiða til þess að hann teljist ógildur og er nánar lýst í 82.-84. gr. Þegar kjósandi hefur gengið frá kjörseðlinum brytur hann seðilinn í sama brot og hann var í þegar kjósandinn tók við honum, gengur út úr klefanum að atkvæðakassanum og leggur seðilinn í kassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar. Kjósandi skal gæta þess að enginn geti séð hvernig hann greiddi atkvæði, sbr. 85. gr. Þó er heimilt eftir 86. gr. að kjörstjórnarmaður veiti kjósanda aðstoð við sérstakar aðstæður, en þá er kjörstjórnarmaður bundinn þagnarhetti um að segja ekki frá því sem þeim fer þar á milli.

Þegar kosning fer fram utan kjörfundar er hún því aðeins gild að notuð séu hin fyrirskipuðu kjörgögn samkvæmt 47. gr. kosningalaga, en það eru kjörseðill, kjörseðilsumslag, fylgibréf og sendi- umslag, svo og stimplar með listabókstöfum. Kosningin fer síðan þannig fram, sbr. 62. gr. laganna, að kjósandi stimplar eða ritar á kjörseðilinn bókstaf þess lista sem hann vill kjósa og má hann geta þess hvernig hann vill hafa röðina á listanum. Því næst ártitar

og undirritar kjósendi fylgibréfið í viðurvist kjörstjóra sem vottar atkvæðagreiðsluna. Nánari reglur um hugsanlega aðstoð við kjósenda og frágang kjörseðils eru í 63. gr. Kjörseðilsúmslagið ásamt fylgibréfinu er lagt í sendiúmslagið og lokað vandlega. Úmslagið skal síðan áritað til hreppstjórans, sýslumannsins eða kjörstjórnarinnar í því undæmi þar sem kjósendinn telur sig skráðan á kjörskrá. Á sendiúmslagið skal einnig rita nafn kjósenda, kennitölu og lögheimili.

Um talingu atkvæða og kosningaúrslit í kjördæmum er fjallað í XV. kafla kosningalaganna. Samkvæmt 97. gr. getur yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi ákveðið að auk talingar hjá henni geti taling farið fram hjá undemiskjörstjórn, á öðrum stað í kjördæminu. Yfirkjörstjórn skal með nægum fyrirvara á undan kosningum auglýsa stund og stað þar sem hún eða undemiskjörstjórn komi saman til að opna atkvæðakassana og telja atkvæðin. Taling atkvæða skal fara fram fyrir opnum dýrum svo að kjósendum gefst kostur á að vera viðstaddir eftir því sem húsrúm leyfir og séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir skal kveðja valinkunna menn úr sömu stjórnmalasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar fyrir hönd listans. Ítarlegar reglur um framkvæmd talingarinnar, atriði sem leiða til þess að atkvæði teijst ógilt og úrlausn ágreinings um gildi atkvæða koma fram í 100.-104. gr. Um úthlutun þingsæta var fjallað að framan en ákveði um það eru í XVI. kafla kosningalaganna. Þegar landskjörstjórn hefur úthlutað þingsætum skv. 107.-110. gr. skal hún tafarlaust fá hinum kjörnu þingmönnum, og að svo stöddu jafnmörgum varþingmönnum, kjörbréf sem samn skulu samkvæmt fyrirmynd sem dómsmálaráðuneytið segir fyrir um, sbr. 111. gr. Þá er fjallað um ágreining sem upp kann að koma milli umboðsmanna stjórnmalasamtaka í 112. og 113. gr. Landskjörstjórn sendir dómsmálaráðuneytinu eftirrit af gerðabók sinni um úthlutun þingsæta, svo og skýrslur þær og skilríki frá yfirkjörstjórn sem ágreiningur kann að vera um, en dómsmálaráðuneytið leggur það fyrir Alþingi í þingbýrjun með sömu ummerkjum og það tók við því.

Alþingi sjálft sker úr um það samkvæmt 46. gr. stjórnar-

skrárinnar hvort þingmenn þess séu löglega kosnir og einnig um það hvort þingmaður hafi misst kjörgengi samkvæmt nánari ákveðum XXII. kafla kosningalaganna. Í 1. gr. laganna um þingsköp Alþings nr. 55/1991 er lýst kjöri kjörbréfanefndar ný þingmanna sem fram fer á fyrsta fundi þingsins eftir kosningar til þess að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varþingmanna. Nefndin kys sér formann og framsögumann og gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild. Tillögurnar má bera upp munlega, án nokkurs fyrirvara, og reður aft atkvæða um gildi kosninga og kjörgengi, svo og hvort fresta skuli úrskurði þar um. Kjörbréfanefndin skal einnig prófa kjörbréf er síðar koma fram, svo og rannsaka kosningar og kjörgengi, er þingið hefur frestað að taka gild, og kærur yfir kosningum eða kjörgengi sem þegar eru tekin gild, sbr. 4. gr. sömu laga. Nánari reglur um rannsókn kjörbréfanefndar eru í 5. gr. laganna.

5.4 Störf Alþingis

5.4.1 Skipulag þingsstarfa

Í IV. kafla stjórnarskrárinna er fjallað um starfshætti Alþingis, svo og um réttindi og skyldur alþingismanna. Að öðru leyti er meginheimildin um störf og skipulag þingsins í lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 (þingskapalög).

Alþingi starfar í einni málstofu samkvæmt 32. gr. stjórnarskrárinna. Með stj. nr. 56/1991 var afnumin skiping Alþingis í efri og neðri deild sem staðið hafði allt frá setningu stjórnarskrárinna 1874, en upprunalega voru konungskjörrir þingmenn sjálfkjörnir tilsetu í efri deild, en síðar varð greinarmunur á því hvaða þingmenn völdust í deildir afnuminn. Auk starfa í deildum starfaði Alþingi þó stundum í einni málstofu í sameinuðu þingi við afgreiðslu ákveðinna mála. Afnám deildarskipingarinnar árið 1991 fól í sér grundvallarþvingu á störfum Alþingis, en varð jafnframt til mikillar einföldunar og aukinnar skilvirkni í þingsstörfum.

Samkvæmt 52. gr. stjórnarskrárinna kys Alþingi sjálft forseta sinn og stýrir hann störfum þingsins. Nánar er mælt fyrir um kosn-

ingu forseta Alþingis í 3. gr. þingskapalaga og kemur þar jafnframt fram að hann skuli gangast fyrir kosningu sex varaforseta.

Reglulegar nefndir þingsins eru þrenns konar kjörbrefanefnd sem getið var að framan, fastanefndir og alþjóðanefndir og eru ákvæði um nefndir í þingskapalögum. Samkvæmt 13. gr. laganna eru fastanefndirnar tólf talsins og eru eftirfarandi; alsheryarnefnd, efnahags- og skattanefnd, félags- og tryggingamálanefnd, fjárlaganefnd, heilbrigðisnefnd, iðnaðarnefnd, menntamálanefnd, samgöngunefnd, sjávarfvegs- og landbúnaðarnefnd, umhverfisnefnd, utanríksmálanefnd og viðskiptanefnd. Nefndirnar gegna mikilvægu hlutverki í þingstörfunum, hver í sínum málaflokki, bæði varðandi undirbúning og meðferð frumvarpa og annarra þingsmála. Í 35. gr. þingskapalaga er fjallað um alþjóðanefndir þingsins sem eru sex talsins. Þær taka þátt í margvíslegri samvinnu alþjóðastofnana á vegum Evrópuríkja eða Norðurlanda.

5.4.2 Lagasetning

a) Hefðbundin lagasetning

Veigamesta hlutverk Alþingis sem aðalhandhaf löggjafarvaldsins er að samþykka lagafrumvörp. Bæði þingmenn og ríkissjórn geta lagt þar fram frumvörp til laga og tillögur til ályktana. Stjórnarfrumvörp eru lögð fram á grundvelli 25. gr. stjórnarskránnar, af hálfu ráðherra með atbeina forsetans eins og endranær þegar um stjórnarathafnir er að ræða. Þótt slíkt frumvarp sé lagt fram í nafni eins ráðherra, hefur ríkissjórnin að jafnaði veitt samþykki sitt til flutnings þess. Því eru slík frumvörp í daglegu tali kölluð stjórnarfrumvörp. Á síðustu árum hafa flest lagafrumvörp sem Alþingi hefur samþykkt verið stjórnarfrumvörp, þótt mörg þingmannafrumvörp séu einnig lögð fram á hverju þingi. Það skýrist einkum af því stjórnarmynstri sem hefur verið við lýði hér á landi, þar sem meirihlutastjórnir tveggja eða fleiri þingflokka hafa verið við völd en frumvörp minnihluta þingmanna í stjórnarandstöðu hafa sjaldnar náð fram að ganga.

Auk heimildar til að flytja stjórnarfrumvörp hefur ráðherra sjálfstæða heimild til þess að flytja frumvörp til laga eins og þing-

menn samkvæmt 38. gr. stjórnarskránnar án þess að leita þurfi atbeina forseta og án tillits til þess hvort hann sé jafnframt þingmaður. Aldrei hefur þó reynt á þessa heimild.

Lagafrumvörp skulu vera samín með lagamiði og skal prenta þau og útbýta þeim meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skal fylgja greinargerð um tilgang þess og skýring á höfuðákvæðum. Ekkert lagafrumvarp má samþykja nema það hafi verið rætt við þjáar umræður á Alþingi, sbr. 44. gr. stjórnarskránnar, og í lok hverrar umræðu skal fara fram atkvæðagreiðsla um það. Er venja að eftir fyrstu umræðu sé frumvarpi vísað til þeirrar þingnefndar sem fer með viðkomandi málaflokk og að nefndaráliti liggja fyrir við næstu umræðu. Við aðra og þriðju umræðu getur þingmaður eða ráðherra borið upp breytingatillögur. Í 38.-40. gr. þingskapalaga er nánar lýst þeim frestum sem þurfa að líða á milli umræðna og meðferð breytingatillagna.

Til að atkvæðagreiðsla geti farið fram verður þingfundur að vera ályktunarbær, en með því er átt við að meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu, sbr. 53. gr. stjórnarskránnar, og á það jafnt við um frumvörp og aðrar samþykktir þingsins.

Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi skal það lagt fyrir hinn handhafa löggjafarvaldsins, forseta lýðveldisins, til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að það var samþykkt, sbr. 26. gr. stjórnarskránnar. Getur það ekki öðlast lagagildi fyrir en staðfesting forseta liggur fyrir og er það lokapunktur lagasetningarinnar. Að staðfestingu fenginni er skylt að birta lögín samkvæmt 27. gr. stjórnarskránnar og verður þeim ekki beitt fyrir en slík birting hefur átt sér stað, sbr. nánari ákvæði í lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingalað. Lög eru birt í A-útgáfudag þeirra, ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku. Er reyndar algengt að síðari gildistökudagur sé tilgreindur í lögum.

Í 26. gr. er mælt fyrir um afleiðingar þess ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar. Fær það þá engu að síður lagagildi, en

leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða sýnunar með leyndlegri atkvæðagreiðslu. Löggin falla úr gildi, ef samþykktis er sýnið, en ella halda þau gildi sínu. Af þessu er ljóst að forseti hefur ekki eiginlegt netunarsvald, eins og konungur hafði, heldur einungis rétt til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir atkvæði þjóðarinnar, svokallaðan málskotsrétt. Þessa ákvörðun tekur forseti sem annar handhafti löggjafarvaldsins, án þess að atbeina ráðherra þurfi eins og á við um stjórnarathafni, sbr. 13. og 19. gr. stjórnarskránnar. Þó hafa skoðanir fræðimanna um þetta verið skiptar. Ljóst er að þessi heimild forseta hefur séstíðu miðað við önnur verkefni hans samkvæmt stjórnarskránni og undirstríkar ákveðið stjórnskipunarlegt hlutverk hans. Með vísan til þess að forseti er þjóðkjörinn og þjuggur því umboð sitt beint frá þjóðinni á sama hátt og alþingismenn hefur verið talið að við undantekningaraðstæður geti honum verið rétt að leggja mál í dóm þjóðarinnar með þessum hætti. Fyrstu sex áratuginna frá því að lýðveldi var sett á stofn beitti forseti ekki því valdi sem honum er fengið í 26. gr. stjórnarskránnar. Sumarið 2004 kom til þess í fyrsta skipit þegar forseti neitaði að staðfesta lög nr. 48/2004 um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2003 og samkeppnislögum nr. 8/1993, sem fjölluðu um eignarhald á fjölmíðlum, en miklar deilur höfðu þá staðið um frumvarpið við meðferð þess á þingi. Löggin tóku þegar gildi eins og 26. gr. áskilur en áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram til samþykktar eða sýnunar á þeim fór svo að þingið fellti löggin úr gildi með því að samþykka nýtt lagafrumvarp. Staðfesti forseti seinna frumvarpið sem lög og var ekki eftir til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi þeirra laga sem forseti hafði sýnið staðfestingar á.

b) Fjárlög

Ein tegund laga, fjárlög, er sérstaklega tilgreind í stjórnarskránni. Samkvæmt 42. gr. skal fyrir hvert reglulegt Alþingi, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fylgin greinargerð um

tekiur ríkisins og gjöld. Þá mæli 41. gr. fyrir um að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárankalögum.

Ýmsar sérreglur gilda um fjárlög miðað við önnur lög, bæði hvað varðar efni, framlagningskyldu og gildistíma þeirra. Þannig er fjárlagafrumvarpið eina frumvarpið sem skilyrðislaust er skylt samkvæmt stjórnarskránni að leggja fyrir Alþingi á tilsettum tíma á hverju ári og í raun að afgreiða fyrir tiltekinn tíma. Þá er eðli fjárlaga annað en annarra settra laga frá Alþingi. Segja má að fjárfstjórnarréttur Alþingis sé ekki af löggjafarlegum toga, heldur er hér í raun um að ræða rekstraráætlun ríkissjóðs fyrir eitt ár í sen, þ.e. fjárhagsárið, sem er almanaksárið. Fjárlöggin eru þannig fyrst og fremst fyrirmæli Alþingis um tekiur og útgjöld ríkisins. Þótt stjórnarskráin banni ekki berum orðum að hefðbundnar laga-reglur séu samhliða settar í fjárlögum er lititð svo á að þar eigi ekki að setja slíkar reglur, auk þess sem fjárlög geti ekki breytt eða fellt úr gildi ákvæði annarra laga.

Nánari reglur um gerð frumvarps til fjárlaga eru í lögum um fjárfreiður ríkisins nr. 88/1997. Samkvæmt 1. gr. þeirra skal fjármálaráðherra, þegar Alþingi kemur saman að hausti, leggja fram frumvarp til fjárlaga sem nái yfir fjárfreiður aðilla í A-, B- og C-hluta á næsta fjárlagaári. Þannig skal fyrir fram leitað heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafar krafna og til að gera hvers konar samninga um fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir. Um framkvæmd fjárlaga eru ítarlegar reglur í IV. kafla laganna.

c) Bráðabirgðalög

Heimild til setningar bráðabirgðalaga er í 28. gr. stjórnarskránnar, en slík lög eru sett með mjög alþrigðilegum hætti af framkvæmdarvaldinu án aðkomu Alþingis. Þannig getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum og bryna nauðsyn ber til, en að sjálfsgöðu er ákvörðun um það í höndum ráðherra og ríkisstjórnar. Skilyrðið um bryna nauðsyn hefur hins vegar oft orðið tilefni ágreinings, enda ræðst það af mati hverju sinni hvenær svo bryn þörf sé á lagasetningu að ekki megi bíða

þar til þing kemur aftur saman. Markmið ákvæðisins er að heimila að aðkallandi málum, sem ekki þola bið, verði tímabundið skipað með þessum hætti eða allt til þess tíma sem þingið kemur saman á ný. Löggin skulu þá undantekningalaust lögð fyrir þingið og hvílfr sú skylda á ríkisstjórninni, þ.e. viðkomandi ráðherra. Verði misbrestur á því eða afgreiðslu þeirra er ekki lokið innan sex vikna frá því að þing kom saman, falla þau úr gildi. Afgreiðsla þeirra á þingi fer fram með sama hætti og venjuleg lagasetning og er efni þeirra þá lagt fram í formi frumvarps.

Tvönn konar takmarkanir eru settar í 28. gr. varðandi efni bráðabirgðalaga. Annars vegar mega þau ekki ríða í bág við stjórnarskrána, en í reynd leiðir það af sjálfu sér og á jafnt við um alla lagasetningu. Hins vegar er óheimilt skv. 3. mgr. 28. gr. að gefa út bráðabirgðafjárlög ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagsstímablið.

Á árunum 1944-1991, og reyndar einnig fyrir þann tíma, kom alloft til útgáfu bráðabirgðalaga. Eftir 1991 hefur fækkað mjög þeim tilvikum þar sem bráðabirgðalög hafa verið sett. Má einkum rekja það til breytinga sem voru gerðar á ákvæðum stjórnarskrárinna með stjúbl. nr. 56/1991, þar sem Alþingi starfar nú að formi til allt árið. Þannig er unnt að kalla það til framhaldsfunda með stuttum fyrirvara til að sefja lög um aðkallandi málefni í stað þess að ákvörðun um slíkt sé í höndum ríkisstjórnar.

d) Lög sem þjóðaratkvæði þarf um

Tíðkast hefur að telja lög sem þjóðaratkvæði þarf um til sérstakrar tegundar lagasetningar, en í tveimur tilvikum mæli stjórnarskráin fyrir um þjóðaratkvæði sem nauðsynlegan þátt í lagasetningu. Annars vegar er skylt að bera lög um breytingar á kirkjuskipan ríkisins undir þjóðaratkvæði, sbr. 2. mgr. 62. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinna. Hins vegar skal leggja lagafrumvarp sem forseti hefur sýnt staðfestingar undir þjóðaratkvæði, sbr. 26. gr. stjórnarskrárinna sem áður er lýst. Falla löggin úr gildi ef þjóðin sýnt þeim samþykki, en halda ella gildi sínu. Aldrei hefur komið

til þess að lög hafi verið borin undir þjóðaratkvæði samkvæmt þessum stjórnarskrárákvæðum.

e) Stjórnskipunarlög

Um meðferð lagafrumvarpa til breytinga á stjórnarskránni gilda sérreglur, sbr. 1. mgr. 79. gr. hennar. Þær skýrast af sérstöðu stjórnarskrárinna sem grundvallarlög. Þeim er ætlað að tryggja vandaðari meðferð slíkra breytinga og að þær séu vel ígrundaðar. Samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði er heimilt að bera upp frumvarp til breytinga á stjórnarskránni án skilyrða um tímasetningar. Samkvæmt 42. gr. þingskapalaga skal frumvarp bera heitið „frumvarp til stjórnarskipunarlaga“ og fær það sömu þinglegu meðferð og önnur frumvörp. Slíkt frumvarp hefur þá sérstöðu að skylt er að rjúfa Alþingi þá þegar það hefur verið samþykkt og stofna til almennt kosninga að nýju. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt skal það staðfest af forseta lýðveldisins eftir venjulegum reglum og telst þá gild stjórnskipunarlög.

5.4.3 Eftirlit Alþingis með stjórnvöldum

Veigamikill þáttur í störfum Alþingis er að veita stjórnvöldum aðhald í störfum sínum og hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni. Þótt þetta hlutverk sé ekki orðað afdráttarlaust í ákvæðum stjórnarskrárinna leiðir það af ýmsum ákvæðum III. kafla um störf þingsins og þingskapalögum. Auk þess hafa verið settar á fót með lögum sérstakar eftirlisstofnanir á vegum þingsins. Hér verður lýst í nokkrum meginráttum þeim úrræðum sem Alþingi hefur í þessum efnum.

Samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinna og 49. gr. þingskapalaga getur þingmaður óskað upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið. Forseti Alþingis ákvæður svo fljótt sem verða má hvort fyrirspurn skuli leyfð, en hún verður að vera skýr um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á. Þá getur forseti Alþingis á grundvelli sama ákvæðis þingskapalaga heimlað þingmönnum að bera fram munlegar fyrirspurnir til ráðherra í allt að hálf tíma á fyrir fram

ákveðnum fundi. Loks geta níu þingmenn óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Slík beiðni skal vera skrifleg og henni beint til forseta sem ber undir atkvæði umræðulanast hvort hún skuli leyfð. Ráðherra skal ljúka slíkri skýrslugerð innan tíu vikna, sbr. 46. gr. þingskapalaga. Eru slíkar skýrslur oft mjög ítarlegar og veita mikilvægar upplýsingar um störf stjórnvalda.

Mikilvægur vettvangur til umræðu um störf ráðherra varðandi tiltekin málefni eru utandagskrárumræður. Samkvæmt 50. gr. þingskapalaga geta þingmenn í allt að hálf tíma á venjulegum fundartíma fengin tekið fyrir mál utan dagskrár, hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Ósk um slíka umræðu skal þingmaður bera fram við forseta Alþingis eigi síðar en tveimur klukkustundum áður en þingfundur hefst.

Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um heimild Alþingis til að skipa 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. Umræði þetta hefur ekki reynst skilvirkri en meirihluta þingmanna þarf til að taka slíka ákvröðun eins og á við um aðrar samþykktir þingsins. Hefur einu sinni reynt á 39. gr. á gildistíma stjórnarskrárinnar þegar neðri deild þingsins kaus nefnd á grundvelli ákvæðisins árið 1955 til þess að rannsaka okur. Samkvæmt 26. gr. þingskapalaga er nefnd heimilt að fjalla að eigin frumkvæði um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar, en um nefndir þingsins var fjallað að framan. Um slík mál getur nefndin gefið þinginu skýrslu.

Eftirlitsstofnanir á vegum Alþingis eru einkum tvær: Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Ríkisendurskoðun starfar samkvæmt lögum nr. 86/1997. Forsetisnefnd Alþingis ræður forstöðumann stofnunarinnar, ríkisendurskoðanda, til sex ára í senn. Ríkisendurskoðun skal endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 43. gr. stjórnarskrárinnar. Þá getur hún framkvæmt stjórnsluendurskoðun hjá stofnunum, annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og verið þingnefndum til aðstoðar við störf er

varða fjárhagsmálefni ríkisins. Alþingi kys umboðsmann Alþingis til fjögurra ára, sbr. lög nr. 85/1997. Hlutverk hans er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga eftir því sem nánar greinir í lögnum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Á grundvelli eftirlits umboðsmanns Alþingis og ríkisendurskoðunar berast Alþingi ált og skýrslur um einstök mál sem geta orðið þingmönnum og þingnefndum tilfærni til sérstakrar umfjöllunar, auk þeirrar umfjöllunar sem fram fer um ársskýrslur eftirlitsstofnanna tveggja. Nánar er fjallað um umboðsmann Alþingis í kaflanum um stjórnslurétt í þessu riti.

6. DÓMSVALDIÐ

6.1 Skipan dómvaldsins og sjálfstæði dómstóla

Um þriðja þátt ríkisvaldsins, dómvaldið er fjallað í V. kafla stjórnarskrárinnar, 59.-61. gr., auk þess sem 2. gr. mælir fyrir um að dómendur fari með dómvaldið. Stjórnarskráin er að öðru leyti faorð um verkefni, skipulag eða helstu stöfnanir dómvaldsins. Hefur verið stuðst við þá skilgreiningu á hugtakinu „dómvald“ að með því sé átt við heimild til að skera úr tilteknu réttarágreiningsefni og kveða á um hvað sé rétt og lögum samkvæmt í tilteknu máli.

Samkvæmt 59. gr. stjórnarskrárinnar verður skipun dómvaldsins eigi ákveðin nema með lögum. Með þessu er undirstríkað sjálfstæði dómvaldsins, einkum gagnvart framkvæmdarvaldinu og girðir stjórnarskráin því fyrir að handhafar þess geti breytt dómstólaskiptan eftir geðþótta. Ákveðin tengsl eru á milli 59. gr., 61. gr. um að dómendur skuli í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um rétt manns til réttlátrar málsmeðferðar fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Sjálfstæðir dómstólar teljast til horntsteinna í lýðræðisþjóðfélögum og eru forsenda þess að menn geti fengið réttláta málsmeðferð fyrir dómstólunum.

Með „skipun dómvaldsins“ er almennt átt við fyrirkomulag dómstuga í landinu, hveijir dómstólarinn skuli vera, hvort einn dómari eða fleiri skuli stjia í dómi og nokkur önnur meginatriði varðandi skipulag dómkerfisins og meðferð mála. Hins vegar segir ekkert

um það í stjórnarskránni hvernig þessum málum skuli háttað, t.d. um fjölda dómstiga eða að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Hæstaréttardómara er þó getið í stjórnarskránni í öðru samhengi, sbr. 8. gr. sem mæli fyrir um að forseti Hæstaréttar sé einn þriggja handhafa forsetavalds, 2. mgr. 34. gr. um að hæstaréttardómatarar séu ekki kjörgengir til Alþingis og loks eru sérreglur um lausn hæstaréttardómara frá embætti samkvæmt 61. gr. Af þessum ákvæðum má álykta að samkvæmt stjórnarskránni skuli vera til dómstóll með þessu heiti og að hann skuli fara með æðsta dómvald í landinu. Að öðru leyti hefur löggjafinn frjálssar hendur um það hvernig dómstólaskipan og meðferð dómsmála er fyrir komið.

Helsta löggjöf um dómstólaskipan landsins er lög nr. 15/1998 um dómstóla. Þar kemur fram í 1. gr. að Hæstiréttur Íslands sé æðsti dómstóll ríkisins og áfrýjunardómstóll. Héraðsdómstólar eru átta og er dómumdemum þeirra lýst í 2. gr. Loks er mælt fyrir um tvo sérdómstóla í 3. gr., Félagsdóm og Landsdóm, en um þá gilda ákvæði í öðrum lögum. Um meðferð mála fyrir dómstólunum eru fjarleg ákvæði í réttarfarslögum og eru meginlagabálkarnir á því sviði lög um meðferð einkamála nr. 91/1991 og lög um meðferð sakamála nr. 88/2008. Eru þessi lög og önnur löggjöf sem lýtur að meðferð dómsmála og fullnustu dóma viðfangsefni sérstakrar fræðigreinar innan lögfræðinnar, réttarfars.

Sjálftæði dómara er enn fremur tryggt í 61. gr. stjórnarskránnar. Samkvæmt upphafsorðum hennar skulu dómendur í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Í 1. mgr. 24. gr. laga um dómstóla er hnykket á þessu og tekið fram að dómatarar séu sjálfstæðir í dómstörfum og leysi þau af hendi á eigin ábyrgð. Við úrlausn máls fari þeir eingöngu eftir lögum og lúti þar aldrei boðvaldi annarra. Þá verður dómshöfn ekki endurskoðuð af öðrum nema með málskoti til ætra dóms. Markmið reglunnar er að tryggja að dómatarar byggi niðurstöður sínar einvörðungu á lögnum og er hér átt við lög í rými merkingu, þ.e. sett lög og aðrar viðurkenndar réttarheimildir. Mega engir utanaðkomandi hagsmunir eða þrýstingur frá stjórnvöldum eða aðilum máls hafa áhrif þar á. Af þessari ástæðu setur stjórnarskráin sérstaka varnagla við

því að dómendum verði víkið úr starfi. Þannig verður dómendum, sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, ekki víkið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verði er að koma nýrri skipun á dómstólana. Hér er í raun átt við alla dómendur, enda hefur enginn þeirra lengur með höndum umboðsstörf og er orðalagið því leifar frá eldri tíð. Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómatarar skulu eigi missa neins í af launum sínum. Nánari reglur um frávikningu dómara eru í IV. kalla laga um dómstóla.

6.2 Úrskurðarvald dómstóla gagnvart framkvæmdarvaldinu

Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinna skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættisatakverk yfirvalda. Hefur greinin verið skýrð svo að dómstólar eigi ekki aðeins úrskurðarvald um það hvort stjórnvöld hafi farið út fyrir valdmörk sín, heldur skerir þeir úr ágreiningi um lögmati og jafnvel réttmæti hvers kyns stjórnvaldsákvæðana. Í *Hrð. 2002, bls. 2241 (Karálhjúkarnál)* var fjallað um heimild dómstóla til að endurskoða úrskurð umhverfisráðherra á grundvelli laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum vegna virkjunarframkvæmda og hvort meðferð ráðherra á málinu hefði verið andstæð lögum. Í dómnum sagði þar m.a.:

Í skjóli meginreglu fyrir málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinna nýtur sá, sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi almenn réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn.

Meginreglan er því að maður sem á aðild að máli fyrir stjórnvaldi getur skotið stjórnvaldsákvörðun til dómstóla. Dómstólar endurskoða hvort slíkar ákvarðanir hvíla á lögmatum grundvelli, hvort réttara aðferða hefur verið gætt við meðferð málsins eða hvor þær fara í bága við stjórnarskrá. Dómstólar geta þannig metið hvort það stjórnvald, sem ákvörðun hefur tekið, hafi skýrt lög á réttan hátt. Þá ber dómendum að gæta að því hvort ákvörðun sé rétmæt í lagalegum skilningi, t.d. hvort lögmat og málefnaleg sjónarmið

hafi búið að baki henni og meðalhóis og jafnræðis verið gætt. Þó er ljóst að úrskurðarvaldi dómenda eru takmörk sett, t.d. verða þeir að una efnislegu og sérfræðilegu mati þar til bærs stjórnvalds, svo framfarlega sem að baki liggja lögmat og málefnaleg sjónarmið.

Telji dómstólar að ákvörðun sé ólögmat vegna slíkra ágalla geta þeir ógilt hana. Hins vegar hafa þeir takmarkaða heimild til þess að breyta stjórnvaldsákvörðun eða taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem felld hefur verið úr gildi. Þá geta dómstólar skorrið úr um hvort ólögmat stjórnvaldsákvörðun sem ekki er afturkallanleg, t.d. lögregluáðgerð sem lokið er, leiði til skaðabótaskyldu ríkisins.

Ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar um dómvaldið koma ekki í veg fyrir að löggjafinn fei stjórnvöldum úrskurðarvald í ágreiningsmálum um tiltekin atvði. Í framkvæmd er algengt að stjórnvald fari með slíkt úrskurðarvald, venjulega á tveimur málsmeðferðarstigum innan stjórnsýslunnar. Á hinn bóginn verður að skýra 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrárinnar með hlöðsón af 70. gr. stjórnskrárinnar sem fjallar um rétt manns til aðgangs að dómstólinum. Þannig er löggjafanum ekki heimilt að taka með öllu tiltekinn réttarágreiing undan lögsögu dómstóla og fela stjórnvöldum fullnaðarúrskurðarvald. Engu að síður er fallist á að stjórnvöld hafi nokkuð frjálst mat í þessum efnum að ákvæðnum skilyrðum uppfylltum. Um það að hve miklu leyti dómstólar endurskoða mat stjórnvalda var fjallað í *Hrd. 2001, bls. 3723 (Landssímanál)* en þar sagði:

Hæsluréttur hefur áður játað samkeppnisfyrirvöldum rúmar heimildir til mats um það, hvenær aðgerða gegn misbeiing markaðsyrfráða er þórt, en slík yrfráð eru ekki ólögmat í sjálftu sér, sbr. H. 1997.2625, H. 1998.1300 og H. 1999.1280. Þetta mat verður þó að vera málefnalegt og fara að reglum stjórnsýsluréttar, en dómstólar deama um valdmörk samkeppnisfyrivalda í þessu efni samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Í niðurlagi 60. gr. er tekið fram að sá sem leitir úrskurðar um embættistakmörk stjórnvalda geti ekki komið sér hjá að hlýða yrfr-

valdsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóm. Með þessu er átt við að það fresti ekki framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar þótt hún sé borin undir dómstóla. Það girðir þó ekki fyrir að séreglur séu settar í lög um tilvik þar sem framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar frestast verði málinu skotið til dómstóls, þar til niðurstaða hans liggur fyrir.

6.3 Úrskurðarvald dómstóla um það hvort lög séu andstæð stjórnarskrá

Stjórnarskráin mælir ekki sérstaklega fyrir um vald dómstóla til þess að úrskurða hvort almenn lög fari í bága við stjórnarskrána. Þetta vald þeirra er engu að síður víðurkennt í íslenskrí stjórnskipan og hefur þróast í gegnum úrlausnir dómstólanna á undanförunum áratugum. Reynði í fyrsta skipta á efnislega endurskoðun dómstóla á lögum í *Hrd. 1943, bls. 237 (Hrafnkötlumál)*. Er nú lítið svo á að endurskoðunarvaldið hvíli á stjórnskipunarvenju sem ekki verði breytt nema með stjórnarskrárþreyingum.

Helstu röksendur sem þetta vald dómstóla hvílir á eru að stjórnskráin sem eðsta heimild íslensks réttar hljóti að ganga framfar almennum lögum ef áreksstur verður á milli. Slík niðurstaða er þó ekki alltaf augljós enda ræðst það í öulega af túlkun dómstólaanna á hinum almennu orðuðu stjórnarskrárákvæðum. Geta verið skipptar skoðanir um hvernig beri að túlka efni þeirra. Þá hafa þau rök verið færð fram gegn þessu hlutverki dómstóla að þá skorti lýðræðislegt umboð til að endurskoða ákvarðanir löggjafarvaldsins. Eru álitæfni um úrskurðarvald dómstólanna meðal mikilvægustu en jafnframt umdelidustu úrlausnarefna stjórnskipunarrettarins. Í flestum lýðræðisríkjum er þó fallist á það og í nýrri stjórnarskránn er það venjulega orðað skýrum orðum.

Úrskurðarvald um það hvort lög séu andstæð stjórnarskrá er í meginatriðum af ferns konar toga. Í *fyrsta lagi* þá er lítið til þess hvort lög séu sett af valdbærum aðila, þ.e. þeim aðila sem stjórnarskráin mælir fyrir um að skuli seja lög. Slíkt álitæfni getur komið upp við afþingóðlegar aðstæður þegar vafi leikur á því hvort Alþingi sé rétt kjörrið eða fari með löglegt umboð þjóðarinnar og

því valdbernt til selja lög. Ýmsir atburðir í stjórnskipunarsögnumi hafa vakið upp slíkar spurningar: Alþingi ákvað með þingsályktun vorið 1941 að fresta kosningum vegna sérstakra aðstæðna og fram- lengdist kjörtímabil þess af þessum ástæðum um rúmt ár, án þess að stjórnskráin sjálf veiti neina heimild til slíks. Ekki hefur reynt á úrskurð dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga sem voru sett á þessum tíma.

Í öðru lagi geta dómstólar skorið úr um það hvort lög séu sett með stjórnskipulega réttum hætti. Þá er lítið til þess hvort skilyrði stjórnarskrárinnar varðandi lagasetningu séu uppfyllt, einkum hvort frumvarp haf verið rétt við þrjár umræður, sbr. 44. gr. hennar. Í *Hrd. 1950*, bls. 175 (*Kvistslóðinnur*) og *Hrd. 1997*, bls. 86 (*Þrúttótomsdóinnur*) varð niðurstaðan að lagaákvæði hefðu ekki verið sett á stjórnskipulega réttan hátt vegna ágalla að þessu leyti í meðferð frumvarpsins.

Í þriðja lagi geta dómstólar skorið úr um það hvort löggjafinn hafði franselt í of ríkum mæli heimildir til framkvæmdarvaldsins til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli eða hvort stjórnvöld haf tekið sér slíkt vald. Með of rímu fransali á heimildum til að takmarka mannréttindkann að vera brotið gegn áskilnaði stjórnarskrárinnar um að slíkum málum skuli skipað með lögum. Hafna allmargir dómur gengið um þetta efni.⁹ Þeir benda til þess að dómstólar geri strangar kröfur til löggjafans um að takmarkanir á mannréttindum verði að hvíla á settum lögum en vald til að ákveða þær verði ekki franselt framkvæmdarvaldinu.

9 Þessi mál hafa einkum fjallað um hvort fransal skattlagningarvalds sé andstætt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, t.d. *Hrd. 1985*, bls. 1544 (*Keimfjóursmáli*), *Hrd. 1986*, bls. 462 (*Þungaskattur*) og *Hrd. 1999*, bls. 3780 (*Landbúnaðargjöld*), eða hvort takmarkanir á atvinnufélsi samkvæmt 75. gr. hafi nega lagastöð, sbr. *Hrd. 1988*, bls. 1532 (*Frumdóinnur*) og *Hrd. 1996*, bls. 2956 (*Samhverjaldóinnur*). Á síðustu árum hafa æ fleiri stjórnarskrákvæði komið til skoðunar þar sem reynt á lagaáskilnað stjórnarskrárinnar og má þar sérstaklega nefna 69. gr. sem mælt fyrir um skýrar reislheimildir í lögum, sbr. t.d. *Hrd. 2004*, bls. 4438 (*Vinnuettítt ríkisins*) og *Hrd. 2003*, bls. 1363 (*Veitprjaldur annal*) og einnig má nefna *Hrd. 2003*, bls. 4153 (*gagnagrunnmáli*) varðandi lagaáskilnað fyrir takmörkunum á fríðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Að síðustu og í fjórða lagi hafa dómstólar úrskurðarvald um það hvort lög samrýmist efnislega ákvæðum stjórnarskrárinnar, en á þessu sviði vakna helst álitæfni um valdsvið dómstólanna. Telji dómstólar að lög samrýmist ekki stjórnarskrá að efni til, þetta þeir ekki lögnum en hafa þó ekki heimild til þess að fella þau úr gildi. Eftir að slíkar dómstöðurstöður liggja fyrir er venjulega gerð sú krafa til löggjafans að fella niður eða breyta lagaákvæðum til sam- ræmis við dómstöðurstöðuna. Dómsmálum þar sem slíkar kröfur eru hafðar uppi hefur fjölgað nokkuð á síðasta áratug og reyntir þá oftast nær á hvort lög séu andstæð mannréttindaákvæðum stjórn- arskrárinnar. Með breytingum á þeim árið 1995 bættust við ýmis ný réttindi sem voru ekki þar áður og eldri ákvæðum hennar var breytt. Við beingu mannréttindaákvæðanna hafa dómstólar í auknum mæli vísað til alþjóðlegra mannréttindasamninga, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu sem var lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994 og hafði jafnframt mikil áhrif á endurskoðun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar 1995.

Eftir stjórnarskrárþreyingarnar 1995 hefur Hæstiréttur í átta tilvikum (nú dómum) komist að þeirri niðurstöðu að lagaákvæði séu efnislega andstæð stjórnarskrá, í öllum tilvikum vegna mannréttindaákvæða.¹⁰ Fyrir 1995 gengu einnig átta hæstaréttardómar með þeirri niðurstöðu að lög væru andstæð stjórnarskrá. Í sex þeirra var til úrlausnar ágreiningur um skattlagningu eða aðrar takmarkanir eignarréttar.

7. MANNRÉTTINDÁKVÆÐI STJÓRNARSKRÁRINNAR

7.1 Uppruni og innihald mannréttindaákvæða

Á 18. og 19. öld, þegar einveldi leið undir lok, voru mann- réttindaákvæði sett í nýjar stjórnarskrár flestra lýðræðisríkja.

10 Þessir dómur eru eftirfarandi: *Hrd. 1998*, bls. 2233 og *Hrd. 1998*, bls. 3115 (*lagmarksmarkastig*, 65. og 72. gr.), *Hrd. 1998*, bls. 4076 (*veitlleyfandi*, 65. og 75. gr.), *Hrd. 2000*, bls. 4394 (*viðurkenning á faderni*, 70. gr.), *Hrd. 2000*, bls. 4480 (*örþykjandi* I, 65. og 76. gr.), *Hrd. 2002*, bls. 3686 (*lagasetning á stönummaverkfalli*, 74. og 75. gr.), *Hrd. 2003*, bls. 2329 (*hlutabýfakamp*, 77. gr.), *Hrd. 2003*, bls. 3411 (*örþykjandi II*, 72. gr.) og *Hrd. 6. apríl 2006*, nr. 22012005 (*tóbakssemi*, 73. og 75. gr.).

Mannréttindi á þessum tíma byggðu á þeirri hugmynd að þau væru meðfædd réttindi, einstaklingar fæddust frjálsir og jafnir og ríkinu væri óheimilt að skerða frelsi þeirra nema að þröngum skilyrðum uppfylltum. Á síðari tímum héfur inntak mannréttinda breyst verulega. Þau einkennast ekki lengur af togstreitu ríkis og þegna eða hvernig skuli setja afskiptum ríkisins skorður. Mannréttindi leggja nú auknar skyldur á ríkið til að tryggja borgurinum ákveðin lífsgæði með sérstökum aðgerðum, bæði með löggjöf og stjórnvaldsaðgerðum, en ekki aðeins láta þá afskiptalaus.

Mörg þeirra réttinda sem talin eru í stjórnarskránni hafa verið vernduð þar allt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá 1874. Þau stöðu að mestu leyti óbreytt allt fram til ársins 1995 þegar gagngetar breytingar voru gerðar á þeim. Þá komu inn í stjórnarskrána mörg ný ákvæði um mannréttindi sem sótu einkum fyrirmynd sína í alþjóðlega mannréttindasamninga sem hafa verið gerðir eftir 1950. Eru mannréttindaákvæðin í VI. og VII. kafla stjórnarskrárinna; sbr. 63.-77. gr.

7.2 Áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga

Íslenska ríkið er aðili að fjölmörgum alþjóðasamningum um mannréttindi og því skuldbundið að þjóðarétti til þess að tryggja þegnum sínum réttindi sem þar eru talin. Grunnurinn að alþjóðasamvinnu á þessu sviði var lagður með Mannréttindavfyrirsögu Sameinuðu þjóðanna frá 1948. Íslenska ríkið er aðili að öllum helstu mannréttindasamningum sem síðan hafa verið gerðir á vegum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.¹¹

¹¹ Helstu samningar Sameinuðu þjóðanna um efnid eru: Samningur um alþám alls kynþáttamisréttis frá 1965, alþjóðasamningur um borgarleg og stjórnmálaleg réttindi og alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, báðir frá 1966, samningur um áhám allrar mismanunar gegn konum frá 1979, samningur gegn pyndingum og amhari grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1984 og samningur um réttindi barnsins frá 1989. Á vegum Evrópuráðsins eru mikiðvegis samningar á þessu sviði. Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 1950, Félagssáttmáli Evrópu frá 1961 og Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum frá 1987. Uppýsingar um aðild Íslands að þessum samningum og texta þeirra í heild sinni má finna í ritinu *Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að*. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003.

Með nokkrum þessara samninga er einstaklingum gert kleift að kæra til alþjóðlegrar stofnunar að ríkið hafi brotið á sér þau réttindi sem viðkomandi samningur tryggir. Getur Mannréttindadómstóll Evrópu kveðið upp bindandi dóma í kerumálum gegn íslenska ríkinu, sbr. 46. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstóllinn hefur kveðið upp sex dóma í kerumálum gegn Íslandi og vísað fjölda kæra frá.

Helstu réttindi sem talin eru í alþjóðlegum mannréttindasamningum eru nú komin inn í íslensku stjórnarskrána. Verður stjórnarskráin svo og almennt löggjöf skýrð með hliðsjón af þeim þótt ákvæði samninganna hafi ekki lagagildi hér á landi, frekar en á við um aðra þjóðréttersamninga sem Ísland er aðili að. Aðeins einn samninganna, Mannréttindasáttmáli Evrópu, hefur verið lögfestur sérstaklega, sbr. lög nr. 62/1994. Vár það gert í því markmiði að koma í veg fyrir hættu á árekstrum milli íslenskra laga og mannréttindasamninga, en í slíkum tilvikum ganga íslensk lög framár ákvæðum alþjóðasamninga.

7.3 Helstu mannréttindi sem stjórnarskráin verndar

7.3.1 Trúfrelsi

Trúfrelsið er verndað í 63. og 64. gr. stjórnarskrárinna. Í trúfrelsinu felst réttur hvers manns til þess að aðhyllast þá trú sem hann sjálfur velur og réttur til þess að iðka trú sína, hvort heldur einn eða í félagi við aðra. Hver maður nýtur á sama hátt frelsis til þess að vera trúlaus og verður ekki skyldaður til þess að tilheyra trúfélagi eða iðka trúarbrögð. Það telst einnig brot gegn trúfrelsi manna ef þeir njóta lakari réttar en aðrir í þjóðfélaginu vegna trúar sinnar. Loks má geta þess að í trúfrelsinu felst réttur foreldra til þess að ákveða að menntun og fræðsla barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra.

Í lögum um skráð trúfélög nr. 108/1999 eru reglur um skilyrði fyrir stofnun slíkra trúfélaga og um starfsemi þeirra. Hópi manna sem iðkar sameiginlega trú verður ekki gert skylt að skrá trúfélagið. Skráning trúfélaga veitir þeim hins vegar tilekna förmlega réttarstöðu og geta forstöðumenn þeirra framkvæmt athafnir sem hafa

opinber réttaráhrif, t.d. hjónavígslur. Það hefur ekki verið talið andstætt trúfrelsi og jafnræðisreglu stjórnarskrárinna að eitt trúfélög njóti sérstöðu, en samkvæmt 62. gr. stjórnarskrárinna skal hin evangelíska lúterska kirkja vera þjóðkirkja á Íslandi og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Um rök fyrir þessu var fjallað í dómi *Hæstaréttar frá 25. október 2007 í máli nr. 109/2007*.

Frelsi manna til þess að iðka trú sína er háð ákvæðnum takmörkunum sem helgast af réttindum annarra, almennu siðgæði og allsherjarreglu. Þannig er ekki hægt fremja glepi, t.d. ofbeldisbrot eða eignaspjöll, í skjóli þess að verið sé að iðka trúarbrögð. Umnt er að þanna trúfélög með sama hætti og önnur félög hafi þau ólögætan tilgang, eins og nánar verður fjallað um í tengslum við 74. gr. stjórnarskrárinna.

7.3.2 Almenna jafnræðisreglan

Samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinna skulu allir vera jafnir fyrir lögunum og njóta mannrétinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætt-ernis og stöðu að öðru leyti. Þá skulu konur og karlar njóta jafns réttar í hvívetna.

Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána 1995 og sótti fyrirmynd sína til alþjóðlegra mannréttindasamninga, en fyrir þann tíma var talið að óskráð jafnræðisregla teldist til grunnreglna íslenskrar stjórnskipunar eins og sjá má dæmi um í *Hrd. 1993, bls. 1217 (leigublistjórvaldur)*. Á síðasta áratug hefur fjöldi mála komið til úrlausnar dómstóla þar sem deilt er um hvort brotið hafi verið gegn 65. gr., hvort heldur með stjórnvaldsákvörðunum eða með ákvæðum laga. Fyrsti dómurinn þar sem niðurstaðan var að lagaákvæði væru andstæð 65. gr. var *Hrd. 1998, bls. 2233 (lagmarks-miskastig)*. Þrátt fyrir opið orðalag 65. gr. eru engu að síður ýmsir veigamiklir fyrirvarar á beitingu jafnræðisreglunnar og hafa dómstólar fengið það erfiða verk að skýra nánar inntak hennar.

Meginmarkmið jafnræðisreglunnar er að þanna að tveir menn í sömu aðstöðu fái mismunandi meðferð eða mismunandi úrlausn mála sinna á ólögætan hátt vegna atríða, sem þar eru talin, ef

engar málafnalegar ástæður réttlæta mismununina. Mikilvægt er að hafa í huga að oft gera lög augljósan greinarmun á mönnum án þess að hann sé ólögætur. Til dæmis er titlendingum mismunnað í ýmsu tilfiti í samanburði við íslenska ríkisborgara, þeir hafa ekki rétt til að kjósa í alþingskosningum og hafa skerta möguleika á að eignast atvinnufyrirtæki hér á landi. Ástæðan fyrir því að mismunur í þessum tilvikum er ekki ólögætur er að fyrir henni eru talin málefnaleg, hlutlæg og eðlileg rök og hún stefnir að réttmætu markmiði. Það væri hins vegar tæplega hægt að réttlæta að ein-göngu ríkisborgurum eins tiltekins lands eða mönnum í tileknu trúfélagi væri meinað að kaupa fasteignir hér á landi.

Í dómsmálum um jafnræðisregluna eru oflast önnur mannréttindaákvæði til skoðunar samhliða, einkum 72. gr. um eignarréttinn og 75. gr. um atvinnufrelsið. Hefur þar verið tekið á um heimildir löggjafans til þess að leggja takmarkanir við atvinnufrelsi í tileknum greinum, einkum á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs, og hvort þær feili í sér ólögæta mismunur. Í *Hrd. 1998, bls. 4076 (veidileyjarnál)* varð niðurstaðan sú að ákvæði laga væru andstæð stjórnarskrá. Var talið að löggjöf um fiskveiðisjórnun feili í sér greinarmun til framhúðar á möguleikum landsmanna til að njóta jafns atvinnuréttar í sjávarútvegi. Ekki varð séð að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunur, sem leiddi af ákvæðum laga um sjórn fiskveiða nr. 38/1990 og var því brotið gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinna og sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.

Dómur þessi leiddi til breytinga á lögum nr. 38/1990 sem rýmk-uðu skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfa. Í *Hrd. 2000, bls. 1534 (Vatneyr-arnál)* fengu dómstólar aftur til úrlausnar hvort ákvæði laganna færu í bága við stjórnarskrá þrátt fyrir breytingarnar. Varð niðurstaðan þá önnur og vísað til þess að í skjóli valdheimilda sinna gæti Alþingi kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nýgjastofnar á Íslandsniðum voru. Var mat löggjafans talið

reist á málefnalegum forsendum og ekki talið fara gegn þessum stjórnarskrárákvæðum.

Sérregla er í 2. mgr. 65. gr. um jafnrétti kynjanna. Með henni er áréttað markmið 1. mgr. sem bannar mismunun, m.a. á grundvelli kynferðis. Hefur í framkvæmd dómstóla verið vísað til beggja ákvæða samtímis eins og sjá má í *Hrd. 1997, bls. 683 (örorka unglingsvilkur)*. Um leiðir til þess að tryggja jafnrétti kynjanna hefur löggjafinn sett ítarlegar reglur í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 96/2000. Í 2. mgr. 22. gr. þeirra laga kemur fram að sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlaðar eru til að bæta stöðu kvenna eða karla til að koma á jafnrétti og jafnri stöðu kynjanna gangi ekki gegn banni við mismunun. Voru sjónarmið um þetta staðfest í álit umboðsmanns Alþingis í *SLA 2002, bls. 110 (Lánatryggingasjóður kvenna)*, þar sem fallist var á að fyrirgreiðsla til kvenna úr lánasjóði sem stjórnvöld settu tímabundið á fót til að styrkja framtak kvenna til nýsköpunar í atvinnulífinu fæli ekki í sér ólögmetna mismunun gagnvart körlum.

7.3.3 Persónufrelsi

Persónufrelsi manna sem 67. gr. stjórnarskrárinnar verndar telst til dýrnamætustu mannréttinda. Fáar takmarkanir á mannréttindum eru jafn þungbærar fyrir einstakling og frelssisvippling. Eru því sérstaklega ríkar kröfur gerðar til þess að heimildir til að svipta mann frelsi séu reistar á lögum og hefist 67. gr. á því meginskilyrði að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Komu bein fyriræli um þetta inn í stjórnarskrána 1995 en töldust fyrir þann tíma vera grundvallarregla íslensks réttar, eins og staðfest var í *Hrd. 1994, bls. 748 (agavíðurlög í fangelsi)*. Þá verða lagahæmildir til frelssisvipplingar að vera nægilega skýrar og glöggar, sbr. *Hrd. 1999, bls. 3386 (Good morning America)*, til þess að beiting þeirra megi teljast fyrirsjáanleg, en framkvæmdarvaldinu má ekki veita of rúmt ákvörðunarvald.¹²

12 Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Hildu Hafsteinsdóttur gegn Íslandi* frá 8. júní 2004 var það talið brjóta gegn 5. gr. Mannréttindasáttmálans að vinnureglur lögreglu varðandi vistun keranda í fangaklefa hefðu ekki verið birtar nægilega.

Þegar maður er sviptur frelsi á hann rétt á því að vita tafarlaust um ástæður þess, sbr. 2. mgr. 67. gr., enda er það er forsenda þess að hann geti komið fram andmæltum við frelssisvipplingunni.

Meginákvæði 67. gr. er í 3. mgr. sem fjallar um tilvik þar sem maður er handtekinn vegna gruns um refsivert brot. Lagahæmildir til handtöku við þær aðstæður eru í XIII. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Lítilögregla mann ekki lausan í kjölfar handtöku ber henni að leiða hann án undandrátta fyrir dómara með beiðni um að úrskurða þann grunaða í gæsluvarðhald. Almennit er stuðst við þá reglu að ekki megi líða meira en sólarhringur frá þeim tíma sem maður er handtekinn þar til hann er leiddur fyrir dómara. Dómari ákvæður hvort maður skuli úrskurðaður í gæsluvarðhald eða látinn laus og verður slíkur úrskurður að vera kveðinn upp innan sólarhrings frá því að maðurinn kom fyrir dómara. Til þess að maður verði úrskurðaður í gæsluvarðhald verða ströng skilyrði að vera uppfyllt og verður að liggja fangelsisrefsing við því broti sem maðurinn er grunaður um að hafa framið. Enn frekari skilyrði þurfa að vera uppfyllt sem nánar er lýst í XIV. kafla laga um meðferð sakamála, einkum 95. gr. Kemur þar m.a. fram að gæsluvarðhaldi skuli alltaf markaður ákvæðinn tími sem má ekki vera lengri en fjórar vikur í senn, sbr. 1. mgr. 97. gr. og varðhaldið verður aðeins framlengt með nýjum dómúrskurði.

Þegar maður er sviptur frelsi af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverða háttsemi er ekki skylt að leiða hann tafarlaust fyrir dómara. Hins vegar á maður fortaktslausan rétt á því, ef hann óskar þess, að dómstóll úrskurði um lögnaði frelssisvipplingarinnar. Þau tilvik, sem þetta getur átt við, eru einkum þegar maður er vistaður nauðugur á sjúkrahúsi. Er nánar kveðið á um skilyrði slíkrar vistunar og hvernig ákvörðun um nauðungarvistun verður borin undir dómstóla. Lögæðislögum nr. 71/1997.

Í 4. mgr. 67. gr. er tryggður réttur manns til bóta hafi hann verið sviptur frelsi að ósekju. Komi síðar í ljós að t.d. lagahæmildir hafi skort fyrir frelssisvipplingu eða að lagaskilyrði fyrir henni hafi ekki verið uppfyllt öðlast maður rétt til bóta. Í XXXVII. kafla laga um meðferð sakamála eru sérreglur um bótarétt manna vegna hand-

töku, gæsluvarðhalds eða annarra aðgerða lögreglu. Maður sem hefur setið í gæsluvarðhaldi vegna gruns um refsiverð brot en er síðan sýknaður af brotinu í refsimáli á rétt á bótum frá ríkinu. Þó má fella niður bretur eða lækka þær ef sakborningur hefur valdið eða stuðlað að þeim aðgerðum sem hann reisir kröfu á sbr. 2. mgr. 228. gr., en dæmi um slíka niðurstöðu má sjá í *Hrd. 2005, bls. 1208 (Hattsemi sakbornings)*.

Ferðafrelsi manna er þáttur í persónufrelsinu og um það eru ákvæði í 3. og 4. mgr. 66. gr. Er þar einnig verndaður réttur manns til þess að velja sér búsetustað. Ekki er hægt að skylda menn til þess að búa á tilteknum stöðum á landinu. Á hinn bóginn má gera þá kröfu að þeir tilkynni um búferlafutinga og skrái lögheimili sitt til þess að unnt sé að halda þjóðskrá, sbr. lög um lögheimili nr. 21/1990. Þá hafa dómstólar staðfest að lagahæmild verði að liggja til grundvallar takmörkunum við því að menn velji sér búsetu á tilteknum svæðum, sbr. *Hrd. 2005, bls. 1534 (Frístundabyggð)*. Nauðsynlegt getur verið að takmarka ferðafrelsi manna og gerir stjórnarskrárákvæðið ráð fyrir því að slíkar takmarkanir séu settar með lögum. Sérstaklega er getið um takmörkun á frelsi manna til að fara úr landi og er þar einkum átt við tilvik þar sem grunnur lekur á að maður hafi gerst sekur um refsiverða hattsemi, sbr. 100. gr. laga um meðferð sakamála.

7.3.4 Bann við pyndingum og nauðungarvinnu

Í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskráttinnar er lagt förtakslaut bann við pyndingum. Slíkt bann kemur þó ekki að haldi ef ríkið grípur ekki til aðgerða til þess að fylgja því eftir. Það er gert með því að leggja refsingar við athöfnun sem fela í sér pyndingar. Með pyndingum er fyrst og fremst átt við verknaði sem leiða til líkamlegs eða andlegs sársauka eða þjáninga en þurfa ekki endilega að beinast að líkama manns. Samkvæmt ýmsum ákvæðum almennta hegningarlaga nr. 19/1940 eru pyndingar refsiverðar, þótt orðið sjálf komi ekki fyrir. Refsing er lögð við líkamsrásum í 217. og 218. gr. laganna. Eins eru hótanir og þvinganir refsiverðar samkvæmt 225. gr. laganna. Sérstök refsing er lögð við því í 131. gr. laganna ef lögregla eða

aðrir opinberir starfsmenn þvinga mann til játrningar eða sagna og á það við jafnt um líkamlegar pyndingar og hótanir.

Vernð gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð er sérstaklega mikilvæg í tilvikum þar sem menn sitja í varðhaldi vegna rannsóknar refsimála út af hættu á að reynt verði að knýja þá til játrningar eða sagna. Miðast alþjóðlegir samningar um vernð gegn pyndingum gjarnan við þá aðstöðu. Eins er hættu á ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð almennt talin geta skapast þar sem mönnum er haldið gegn vilja sínum í fangelsnum, á geðsjúkrahúsum eða öðrum stofnunum. Reynt er að setja sérstakar reglur til verndar þeim sem eru í þessari aðstöðu, t.d. varðandi yfirheyrslur hjá lögreglu í VIII. kafla laga um meðferð sakamála. Þá er fjallað um réttindi og meðferð sjúklinga í lögum nr. 74/1997.

Bann við pyndingum og ómannúðlegri eða grimmligri meðferð getur komið til álita ef stjórnvöld vísa útlendingi til annars ríkis þar sem hættu er á að hann hljóti slíka meðferð. Kom 68. gr. til skoðunar í því samhengi í *Hrd. 1997, bls. 2828 (Hanes-hjónin)*, en niðurstaða málsins var að ekki væri fullnægð lagaskilyrðum til framsals.

Engum skal gert að seta nauðungarvinnu samkvæmt 2. mgr. 68. gr. stjórnarskráttinnar. Aður fyrr var nauðungarvinnu ein tegund refsinga hér á landi en hefur nú með öllu verið numin úr lögum. Lítt vinna sem föngum í fangelsnum er gert að vinna hefur ekki verið talin til nauðungarvinnu, sbr. 18. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Bannið við nauðungarvinnu girðir fyrir að maður verði þvingaður til að vinna verk gegn vilja sínum. Almennar borgaraskyldur eru ekki taldar til nauðungarvinnu í skilningi stjórnarskráttinnar, en þær eru orðnar fáar í íslenski löggjöf og nær óþekkt að á þær reyni.

7.3.5 Engin refsing án lagahæmildar og bann við dauðarefsingu

Engum verður refsað nema hattsemi hafi verið refsiverð samkvæmt lögum þegar hún átti sér stað og refsing má heldur ekki vera þyngri en lögkváðu á um á þeim tíma. Þetta er kjarni 1. mgr. 69. gr. stjórnarskráttinnar um bann við refsingu án lagahæmildar. Eitt helsta

markmið hennar er að vernda menn fyrir því að ákvarðanir um refsingar séu teknar að geðbotta stjórnvalda. Refsiheimildir þurfa að vera fyrirsjáanlegar, reistar á almennum og hlutlægum reglum sem settar eru fyrirfram og gilda jafnt um alla. Einnig er mikilvægt að borgararnir geti hagað sér í samræmi við þær reglur sem gilda á hverjum tíma og refsireglur veiti þannig ákveðið aðhald. Skilyrði fyrir því að það sé unnt er að refsilög séu birt opinberlega og allir eigi greiðan aðgang að þeim. Það er einnig skilyrði að refsilög séu nægilega skýr og ótvíræð og að þau lýsi nægilega nákvæmlega hvers konar háttsemi sé refsiverð, en séu ekki óljósar og almennt orðaðar.

Dómáfrankvæmd stöðustu ára sýnir að dómstólar gera strangar kröfur til skýrleika refsheimilda og skorður eru settar við framsali löggjafans á valdi til að ákveða raunverulegt inntak refsiverðrar háttsemi. Hér má nefna *Hrd. 1997, bls. 1253 (skotvopnareglugerð)* og *Hrd. 2004, bls. 4438 (vinnustaðareglugerð)* en í síðarnefnda dómnum sagði m.a.:

Í ákeru er vísað til refsíákvæðis 1. mgr. 99. gr. laga nr. 46/1980. Sú grein hefur að geyma refsireglu sem vísar til verknaðarlýsingar í öðrum ákvæðum laganna eða reglugerðum samkvæmt þeim. Í lögnum er hvergi að finna efnisreglur sem fjalla um verknaðarlýsingu á því broti, sem ákærði er sakaður um í málinu.

Dauðarefsingar eru löngu aflagðar á Íslandi og var heimild fyrir þeim numin úr lögum árið 1928, nærri öld eftir að síðasta aftakan fór fram hér á landi. Í 2. mgr. 69. gr. segir að í lögum megi aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu. Er þó teplega hægt að halda því fram að ákvæðið bindi löggjafann um aldur og ævi með því að segja að „aldrei“ megi lögleiða dauðarefsingu. Hitt er ljóst að slík lög verða aldrei sett nema að undanengnum stjórnarskrárþreytingum.

7.3.6 Réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum

Samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar á hver maður rétt á því að fá úrlausn dómstóla um réttindi sín og skyldur og um ákeru á hendur sér um refsivert brot. Það teldist brot á þessum rétti ef til-

teknir málaflokkar yrðu undanþegnir úrskurðarvaldi dómstóla og færðir að öllu leyti til stjórnvalda. Þótt stjórnvald taki ákvörðun um réttindi manns og skyldur er hægt að bera slíka ákvörðun undir dómstóla til ógildingar.

Í *Hrd. 2000, bls. 4394 (viðurkenning á faðerni)* varð niðurstaðan að takmarkanir í lögum við rétti manns til að höfða faðernismál færu í bága við 70. gr. og sagði m.a. í dómnum:

Í 70. gr. stjórnarskrárinnar feist sjálfstæð regla um að menn skuli almennt eiga rétt á að bera máli sín undir dómstóla. Ákvæði í almennum lögum, sem takmarka þennan rétt, verður að skýra með hlífðsjón af því. Í 43. gr. barnalaga eru aðilar faðernismáls, til sóknar og varnar, temandi taldir. Felur ákvæðið eftir orðanna hljóðan í sér tálmun þess að sóknaraðili geti leitað dómsviðurkenningar á því að hann sé faðir barnsins sem um ræðir í máli þessu.

Það er einnig fortakslaus krafa að ákvörðun um refsiverða háttsemi verði alltaf hægt að bera undir dómstóla og að menn njóti þar sérstakra réttinda sem sakborningar. Þetta á jafnt við um öll refsiverð brot, allt niður í smæstu umferðarlagaþrot. Þó telst það ekki andstætt 70. gr. ef maður gerir sjálfviljugur sátt hjá lögreglustjóra eftir að hafa játað játað minniháttar brot og greiði sekt samkvæmt því.

Þau grunnréttindi sem talin eru í 70. gr. um meðferð dómsmála eru ífarlega reifnuð í almennti réttarfræslöggjöf, annars vegar í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 og hins vegar í lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991. Hver maður á rétt á því að meðferð máls fyrir dómstólum sé réttlát. Nauðsynlegt er að bera traust til dómstólanna, en til þess þurfa þeir að njóta sjálfstæðis gegnvarnt öðrum þáttum ríkisvaldsins. Má um það vísa til umfjöllunar að framan um dómvaldið, sbr. 59. og 61. gr. stjórnarskrárinnar. Annar mikilvægur þáttur í réttlátri málsmeðferð er að dómari í máli sé ekki tengdur öðrum aðila málsins, t.d. nánnum ættarbondum eða í sérstöku vinfengi, þannig að ætla megi að hann dragi taum þess aðila. Til að sporna við þessu mæli réttarfræslögjafi fyrir um atvik sem leiða til þess að dómari er vanhefur til að dema í máli vegna tengsla við aðila máls. Krafa um að dómari sé óháður og

óhluðræður í hverju máli á að tryggja að jafnræði ríki með aðilum þess en það er forsenda fyrir réttlátri málsmeðferð.¹³

Í refsímálum gilda að auki sérstakar reglur til verndar ákærða til þess að tryggja stöðu hans gagnvart ákærvaldinu, sbr. ákvæði 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, og teljast þær órjúfánlegur þáttur í réttlátri meðferð refsímáls.

Fleiri skilyrði sem 1. mgr. 70. gr. setur eru að meðferð mála hjá dómstólum skuli vera opinber og að hún fari fram innan hæflegs tíma. Skilyrðið um opinbera málsmeðferð er samtvinnuð rétti aðila til að fá ævinnlega vitneskju um allt sem þar fer fram og aðgang að gögnum sem eru lögð fram. Einnig er mikilvægt að starfsemi dómstóla sé opin til þess að almenningur viti hvað þar fer fram. Opinber umfjöllun um dómsmál veitir dómstólum ákveðið aðhald. Krifa 70. gr. um að dómsmál skuli taka hæflegan tíma er eðlileg í ljósi þess að réttur manns til að dómstólar fjalli um mál kemur ekki að gagni ef það dregst óhöflega á langinn án endanlegrar niðurstöðu. Er skilyrðið um hæflegan tíma sérstaklega mikilvægt í refsímálum vegna þess að refsíðómur sem gengur löngu eftir að brot er framið getur verið þungbærari en ella. Eins er mikilvægt að hraða sérstaklega meðferð refsímála ef sakborningur situr í gæsluvarðhaldi.

Það er grundvallarregla samkvæmt 2. mgr. 70. gr. að maður sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð. Skylda til þess að sanna sekt manns er lögð á ákærvaldið og þess verður því ekki kráfið af ákærða að hann sýni fram á sakleysi sitt. Meginmarkmið þessa stjórnskrár-ákvæðis er að tryggja að eingöngu dómstólar geti úrskurðað að maður hafi gerst sekur um refsiverð brot að undanenginginni vand-

13 Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Péters Þór Sigurðssonar gegn Íslandi* frá 10. apríl 2003 þar sem fjallað var um hæf hefstærtafardómara. Einnig skýrslu Mannréttindaneftidar Evrópu frá 3. mars 1989 í máli *Jóns Kristinnssonar gegn Íslandi* þar sem fjallað var um sjálfsteði dómstóla. Í báðum tilvikum var talið brotið gegn 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Síðarnefnda málið leiddi til grundvallarþrýtinga á íslenskrí réttarskipan og setningar laga um aðskinnadómssvalds og umbóðssvalds í héraði nr. 92/1989 sem tóku gildi 1. júlí 1992.

aðri málsmeðferð þar sem mönnum eru tryggð lágmarksréttindi. Það telst því t.d. brjóta gegn þessu ákvæði ef stjórnvöld byggja ákvarðanir sínar á sekt manns, sem ekki hefur verið sönnuð fyrir dómstólum.

7.3.7 Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu

Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er vernduð í 71. gr. stjórnarskrárinna. Hugtakið einkalíf er afar víðtækt en í meginatriðum falla þar undir öll persónuleg málefni einstaklings og einkahagir. Maður á rétt á því að lifshættir hans og einkahagir, svo sem tilfinningalíf, samskipti og tilfinningasambönd við annað fólk séu ekki trufluð sbr. einnig *Hrd. 2005, bls. 3465 (kynfrælsi)* og *Hrd. 2002, bls. 1212 (lögmannsummæli)*. Ýmis fjarskipti eins og símtöl og tölvupóstsendingar eða sendibréf, njóta verndar sem þáttur í einkalífi manna, sbr. *Hrd. 2001, bls. 1188 (opnun póstsendinga)* og *Hrd. 2006, bls. 2759 (birting tölvupósts)*.

Til að gera réttindin raunhæf er nauðsynlegt að þeim sé veitt lagavernd. Í XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru brot gegn friðhelgi einkalífs og æru manna gerð refsiverð. Sérstök hætta skapast á því að brotið verði gegn friðhelgi einkalífs manns þegar upplýsingum er safnað um persónulega hagi hans. Sú meginregla gildir að maður eigi rétt á því að vita hvaða upplýsingar eru varðveittar um hann hjá stjórnvöldum og jafnframt að aðrir hafi ekki aðgang að þeim upplýsingum. Er reynt að sporna við ólög-mætri söfnun og meðferð persónuupplýsinga, bæði af hálfu stjórnvalda og einkaaðila, með ítarlegri löggiöf um meðferð persónuupplýsinga í lögum nr. 77/2000.

Heimili manns og fjölskylda eru veigamiklir þættir í einkalífi hans og njóta einnig sérstakrar friðhelgi. Það er því refsiverður verknaður að ráðast inn á heimili manns og rjúfa þannig friðhelgi þess eða trufla heimilislíf að öðru leyti. Með því að vernda sérstaklega friðhelgi fjölskyldunnar er stefnt að því að tryggja rétt hennar til að vera saman, að foreldrar fái að búa saman og fara sameiginlega með forsjá barna sinna og annast uppeldi þeirra án afskipta frá stjórnvöldum eða öðrum. Friðhelgi fjölskyldulífs nær einnig til

réttar barns og foreldris sem ekki búa á sama heimili til að njóta gagnkvæms umgengisréttar.

Fríðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er ekki takmarkalaus. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skerða þessi réttindi og er skilyrðum takmarkana lýst í 2. og 3. mgr. 71. gr. Fyrir þeim þarf ótvíæða lagahemild og í mörgum tilvikum dómsúrskurð að auki. Um skort á valdheimild stjórnvalda til slíkra afskipta var fjallað í *Hrd. 2000, bls. 3440 (taka barns af heimili)*. Algeng ástæða fyrir nauðsynlegri skerðingu á fríðhelgi einkalífs og heimilis er lögreglu-rannsókn í refsímálum, þar sem lög veita heimildir til að gera leit á líkama manns eða heimili. Eins heimila lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 símhleranir, hlustun á samtöl manns, myndatökur án vyneskiu hans og rannsókn á einkabréfum ef slíkt er nauðsynlegt vegna rannsóknar alvarlegri brota.

Ofi takmarkast fríðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu af réttindum annarra. Þannig geta vegið þyngra réttindi barns inni á heimili, þar sem því er hættu þáin vegna óbeldis eða vanrækslu, en réttur foreldra þess til að halda fjölskyldu og heimili saman án afskipta stjórnvalda. Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 eru ýmsar heimildir til afskipta af heimilislífi til þess að vernda réttindi barna og jafnvel svipta foreldra forsjá barns verði það talið því fyrir bestu. Þarf þá einnig að meta hvort skuli vegna þyngra hagsmunir barns eða foreldris en slíkt mat getur verið vandasamt eins og sjá má í *Hrd. 1993, bls. 226 (svipting umgengisréttar)*.

7.3.8 Fríðhelgi eignarréttarins

Eignarrétturinn er lýstur fríðhelgur í 72. gr. stjórnarskrárimmar. Með eignarrétti er vísað til eignar í viðtækri merkingu, að meðhöldum kröfufurttindum og ýmsum óþeimnum eignarréttindum eins og veðrétti í eign og afnotarétti. Ýmis huglæg réttindi teljast líka til eignarréttar, t.d. höfundaréttur. Niðurstæða um að einhver réttindi teljist eignarréttindi getur ráðist af því hvort eigandi þeirra getur ráðstafað þeim til annarra og hvort þau færast til erfingja við andlát. Ýmis persónuleg réttindi eins og kosningarréttur eða dvalarleyfi til útlendinga eru ekki háð eignarrétti. Réttur til bóta úr

almannatryggingakerfinu telst almennt ekki til eignarréttar nema séstök kröfufurttindi hafi stofnast, eins og átti við um aðstæður í *Hrd. 2003, bls. 3411 (örvirkjádómur II)*. Lífeyrisréttindi eru á hinn bóginn talin njóta verndar eignarréttarákvæðisins, enda stofnast þau að hluta til vegna framlaga launþega, sbr. *Hrd. 2002, bls. 3310 (Lífeyrissjóður hjáltrunarfræðinga)*.¹⁴ Þá eru ýmis atvinnuréttindi sem eru háð opinberum leyfum, t.d. akstur leigubífræða, talin þáttur í eignarrétti. Er þá miðað við að leyfshafi geti vænst þess að hafa tekjur af atvinnuleyfi sínu á meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem leyfinu voru sett.

Eignarréttindum er veitt vernd í refsilögum og eru eignaspiöll refsiverður verknaður. Menn eru líka verndaðir fyrir því að verða sviptir eign sinni nema almenningssþörf krefji, lagafyrirmæli séu fyrir því og greiddar verði fullar bætur eins og stjórnarskráin mælir fyrir um. Eignasvipting getur þannig verið lögmæt og nefnist hún þá eignarnám. Um franskvæmd eignarnáms gilda lög nr. 11/1973. Helst reynir á að eignarnám sé gert í landi, t.d. vegna vegagerðar, bæjarSKIPulags eða vegna nýtingar auðlinda í jörðu. Í lögum, t.d. vegalögum nr. 45/1994 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, eru almenningar eignarnámshemildir til þessara þarfa. Er þá gengið út frá því að almenningssþörf krefjist þess að land sé tekið eignarnámi.

Ýmsar almenningar takmarkanir eru lagðar á eignir manna eða rétt til að ráðstafa þeim án þess að þær teljist eignasvipting. Slíkar takmarkanir verða menn yfirleitt að þola bóta laust. Skilyrði þess er þó að þær byggi á lagahemild og þær séu gerðar í þágu almanna-hagsmunna en einnig að þær séu almenningar og leggist jafnt á borg-arana. Gleggsta dæmið um slíkar takmarkanir eru skattgreiðslur. Mönnum er gert að greiða ákræðið hlutfall tekna sinna í skatta til ríkis og sveitarfélaga. Í 40. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárimmar

14 Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi* frá 12. október 2004 var talið brotið gegn eignarrétti kerandna samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmálann þar sem of langt var gengið í skerðingu óortkulífeyrissgreiðslna til hans. Sjá einnig *Hrd. 1999, bls. 4769 (Lífeyrissjóður sjómanna)*.

er áréttað að skattur skuli eingöngu lagður á með lögum. Lög-
gjafanum er því óheimilt að framselja skattlagningarvald til fram-
kvæmdarvaldsins. Hafa margir dómur gengið um slík ágreinings-
efni.

Í 77. gr. stjórnarskrárinnar er lagt bann við því skattur verði
lagður á með afturvirkum hætti. Það þýðir að skattgreiðendur eiga
að geta treyst því að til dæmis tekjuskattur sem þeir greiða fylgi
sömu reglum og giltu þegar unnið var fyrir tekjunum, en þyngrir
skattur verði ekki lagður á síðar með nýjum reglum sem hafa gildi
aftur í tímann. Í *Hrd.* 2003, bls. 2329 (*hlutabréfakamp*) var talið að
breyting á reglum um skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa fælu í
sér afturvirkni og færi í bága við 2. mgr. 77. gr.

Almennar lögmeðlar takmarkanir á atvinnuréttindum sem
hafa þau áhrif að skilyrði atvinnuleysis breytast eru ekki taldar
bótaskyldar, svo lengi sem þær hvíla á lögættum sjónarmiðum,
fela ekki í sér mismunun og meðalhófs er gætt, sbr. *Hrd.* 1993, bls.
1217 (*leigubílstjóraldur*).

7.3.9 Skoðana- og tjáningarfrelsi

Skoðana- og tjáningarfrelsið er verndað í 73. gr. stjórnarskrárinnar.
Menn mega hafa þær skoðanir sem þeir vilja. Tjáningarfrelsi er
réttur manna til að láta í ljós skoðanir sínar og hugsanir. Það telst
meðal mikilvægustu réttinda í hverju lýðræðisríki, enda fersenda
fjálsratar stjórnmalumræðu og þar með lýðræðislegs stjórnskipu-
lags. Þess vegna felast í tjáningarfrelsinu mikilvægir þjóðfélagslegir
hagsmunir, ekki síður en réttindi einstaklings.

Stjórnarskrárákvæðið verndar öll form tjáningar, hvort sem
hún er í ræðu eða riti, látbragði eða í listrænu formi, myndum eða
hljóði. Listaverkasýning er því vernduð af tjáningarfrelsinu svo
dæmi sé tekið og einnig mótmælanagera, sbr. *Hrd.* 1999, bls. 3386
(*Good morning America*). Tjáningarfrelsi verndar ekki aðeins rétt
manna til að miðla skoðunum, heldur einnig hvers kyns upplýs-
ingum sem geta verið í viðskiptalegum tilgangi, svo sem auglýs-
ingar eins og sjá má í *Hrd.* 1999, bls. 781 (*úfengisauðþýsingar*).
Fyrir á öldum var stjórnarskrárvernd tjáningarfrelsis takmörkuð

við vernd prentfrelsisins. Í ljósi reynslunnar af einveldissjórnnum
lögðu nýjar stjórnarskrár 18. og 19. aldar sérstakt bann við því að
stjórnvöld ritskoðuðu fyrirfram prentað efni og stöðvuðu útgáfu
þess að eigin geðbótta. Í stjórnarskránni er enn í dag lagt sérstakt
bann við ritskoðun. Þó er hægt að stöðva útgáfu rits með lögðanni
eða haldlagningu lögreglu, ef sýnt er fram á að brotið yrði gegn
réttindum annarra með henni, t.d. friðhelgi einkalífs. Ritskoðun
getur falist í því að stjórnvöld banni útgáfu eða dreifingu allra rita
frá ákveðnu tímabili eða eftir ákveðinn rithöfund. Það sama ætti
við ef þanna ætti innflutning á erlendum bókum eða öllum ritum
frá tilteknu landi. Í *Hrd.* 1943, bls. 237 (*Hrafniköllumál*) var talið
að með þanni við útgáfu forrita, nema samkvæmt sérstöku leyfi,
verri lögð „fyrirfarandi tálmun“ á útgáfu þeirra, sem bryti gegn
prentfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

Menn geta ekki notið tjáningarfrelsis síns óskorað án tillits til
réttinda annarra. Þess vegna kveður stjórnarskráin á um að menn
verði að ábyrgjast hugsanir sínar fyrir dómi eftir á ef í ljós kemur
að þeir hafa farið út fyrir leyfileg mörk. Takmarkanir á tjáning-
arfrelsinu eru þannig óhjákvæmlegar og í reynd nokkuð algengar.
Eins og ævinlega þegar réttindi eru skert, verður þó að vera mælt
fyrir um takmarkanirnar í lögum, þær verða að stefna að réttmætu
markmiði og síðast en ekki síst verða þær að vera nauðsynlegar í
lýðræðisþjóðfélagi. Í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar er nánar talið
hvaða atvik réttlæti takmarkanir á tjáningarfrelsi. Sem dæmi má
nefna að tillit til heilsu manna hefur verið talið réttlæta bann sem
lög leggja við tóbaks- og áfengisauðþýsingum og síðgæðisástandur
krefjast þess að takmarkanir séu lagðar við birtingu kláms.

Sú takmörkun tjáningarfrelsis sem helst reynir á er þó tillit til
réttinda og mannorðs annarra. Í XXXV. kafla almennum hegningar-
laga er friðhelgi einkalífs og æru manna veitt sérstök refsivernd.
Þar er þó komið út á svið þar sem vegast á stjórnarskrárvernduð
réttindi samkvæmt 71. gr. og bæði einstaklingslegir og þjóðfélags-
legir hagsmunir af opiniskárru umræðu um menn og málefni sam-
kvæmt 73. gr. Oft er vandasamt að finna markalmuna á milli þess-
ara hagsmuna. Fjallað var um slíkt mat m.a. í *Hrd.* 2002, bls. 1212

(*Lögmaður og vitni*) og *Hrd. 1999, bls. 857 (ævisaga geðlæknis)* en í síðarnefnda málinu sagði m.a.:

Í máli því, sem hér um ræðir, braut læknir trúnað sjúklings síns með því að birta einkamálefni sjúklingsins, sem hann komst að í starfi sínu, og vanvirða minningu hans. Við ákvörðun á mörkum tjáningarfrelsis hefur í dómafrankvæmd hin síðari ár verið litit mjög til þess að vegna lýðræðishefða verði að tryggja að fram geti farið þjóðfélagsleg umræða. Gildir þetta meðal annars við úrlausn um mörk tjáningarfrelsis ríðoflunda og blaðamanna, sem ákærði hefur skírskotað til í málatilbúnaði sínum. Í málinu eru ekki í húfi neindir slíkir hagsmunir, sem réttlætt geti að gengið sé svo harkalega á friðhelgi einkalífs eins og hér var gert með því að birta ummæli þau, sem ákært er fyrir.

Oft eru skoðanaskipti í opinberri umræðu óvægin og gagnrýnin, einkum í garð stjórnmálamanna, starfsemi opinberra stofnana og embættismanna. Vegna þess hversu mikilvægt er að vernda opna og lýðræðislega umræðu í þjóðfélaginu eru sérstakar kröfur um ríka nauðsyn fyrir takmörkunum á henni, sbr. *Hrd. 1977, bls. 375 (Varrið land)*, *Hrd. 1997, bls. 3618 (fangelsismálastjórt)*, *Hrd. 1998, bls. 1376 (Húsnæðisstofnun)*, *Hrd. 2000, bls. 4506 (Bankaráðsfor- maður)*, *Hrd. 2003, bls. 3136 (brottkrátsmál)* og *Hrd. 2006, bls. 2759 (birting tölvupósts)*.¹⁵

7.3.10 Félagu- og fundafrelsi

Í 74. gr. stjórnarskrárinnar er verndaður réttur manna til að stofna og ganga í félag og til að safnast saman á fundum. Þessi réttindi eru náskyld tjáningarfrelsinu og forsenda þess að lýðræðisþjóðfélag standi undir nafni. Með fylkja sér um sameiginlegar skoðanir í stjórnmálaflokkum og ræða þjóðfélagsmál og önnur málefni sín á opnum fundum. Það er því engin tilviljun að stjórnmálafélag sé sérstaklega nefnd í ákvæðinu. Stéttarfélag eru einnig mikilvægt tæki fyrir menn til að koma saman til að vinna að sameiginlegum

¹⁵ Í dómi Mannréttindadómstóls Eyrópu í máli *Borgerts Borgertsonar gegn Íslandi* frá 25. júní 1992 var talið að brotið hefði verið gegn 10. gr. Mannréttindasáttmála Eyrópu vegna sakkellingar fyrir blaðskrif um lögreglumenn.

hagsmunum sínum. Hefur 74. gr. verið talin vernda verkfallsréttinn sem þátt í úrræðum þeirra til að vinna að hagsmunum félagsmanna sinna, sbr. *Hrd. 2002, bls. 3686 (lagasetning á verkfall)*.

74. gr. stjórnarskrárinnar kemur í veg fyrir að stjórnvöld geti eftir geðþótta bannað mönnum að stofna og ganga í félag og ekki er hægt að banna ákveðnar tegundir félaga með lögum nema þau hafi berynilega ólögmeitan tilgang. Ef félag hefur ólöglegan tilgang er heimilt að stöðva starfsemi þess en þó verður að höfða dómsmál gegn því til að fá því slitið með dómi. Í félagafrelsinu felst að manni verður ekki gert að sækja um sérstakt leyfi til stjórnvalda til þess að stofna félag. Það telst þó ekki brota gegn stjórnarskránni þótt ákveðnum félögum sé skylt að tilkynna sig til skrásetningar, t.d. hlutafélögum og öðrum félögum í atvinnurekstri.

Félagafrelsið felur í sér rétt til þess að standa utan félaga eins og skýrt er kvæðið á um í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁶ Þó er heimilt að gera undantekningu frá þessu með lögum ef það er nauðsynlegt til þess að félag geti sinnt sérstöku lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Dæmi um slíkt vera í, sbr. ákvæði II. kafla laga um lögmenn nr. 77/1998. Félagið gegnir ákveðnu lögmæltu hlutverki, svo sem eftirliti með starfsemi félagsmanna sinna, en slíkt skipulag þjónar almannahagsmunum. Þá hafa dómstólar staðfest að lífeyrissjóðir hafi hlutverki að gegna í þágu almannahagsmuna sem samtrýggingarsjóðir og skylduaðlið að þeim brjóti því ekki gegn félagafrelsi manna, sbr. *Hrd. 1996, bls. 2584 (skylduaðlið að lífeyrissjóðum)*.

Fundafrelsi samkvæmt 3. mgr. 74. gr. tryggir rétt manna til þess að safnast saman vopnlausir. Ákvæðið verndar fyrst og fremst skipulagða mannfundi, án tillits til efnis þeirra. Eðlilegt er talið að skylt sé að tilkynna lögreglu um útfundi sem haldnir eru í þét-

¹⁶ Ákvæðið kom nýtt inni stjórnarskrá 1995 og tók mið af dómi Mannréttindadómstóls Eyrópu í máli *Sigurðar Sigurðssonar gegn Íslandi* frá 30. júní 1993, þar sem talið var brotið gegn 11. gr. Mannréttindasáttmálans með lögbundinni skylduaðlið að félagi leigubíðastjóra. Sjá einnig *Hrd. 1988, bls. 1532 (Prvmandómur)*.

því eða jafnvel fá til þeirra sérstakt leyfi ef hættu er á að þeir truflfi umferð eða raski heimilisfriði í nágrenninu. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur og halda þar uppi lögum og reglu. Með því er átt við samkomur sem haldnar eru á opinberum stöðum og allir eiga aðgang að. Meiri hættu er talin á að óspektir þjófúttist út á fundum undir berum himni. Verði sýnt fráán á að hættu sé á slíkum óspektum getur lögreglan bannað fundina. Bann af þessu tagi á þó aðeins að vera þrautáuræði þegar ljóst er að ekki er hægt að stemma stígu við óspektum og koma á ró og reglu á fundi með öðrum aðgerðum.

7.3.11 Atvinnufrelsi

75. gr. stjórnarskrárinnar verndar atvinnufrelsið, en í því felst réttur manna til þess að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þó er heimilt að setja þessu frelsi skorður með lögum, enda krefjist almanna-hagsmunir þess. Ýmsar sjálfsgæðar takmarkanir eru í reynd á möguleikum manna á því að velja sér atvinnu vegna áskilnaðar um mentun, líkanlegt ástand og önnur hæfsskiilyrði sem eru mismunandi eftir því hvaða atvinnu á í hlut. Í meginatriðum eiga allir þó jafnan rétt og möguleika á að afla sér mentunar sem þarf til að stunda tiltekna atvinnu.

Takmarkanir sem eru settar möguleikum manna til að velja sér atvinnu vegna almannahagsmuna koma til álita þegar atvinnu er háð opinberu leyfi, sérstaklega þegar fjöldi leyfa er takmarkaður. Sem dæmi má nefna opinbert leyfi til að aka leigubíreið, sbr. *Hrd.* 1988, bls. 1532 (*Framadómur*) og *Hrd.* 1993, bls. 1217 (*leigubíli-stjórnaldur*). Ýmsar veigamiklar takmarkanir eru gerðar í lög-gjöf á sviði landbúnaðarmála og sjávarútvegs á rétti manna til að stunda þessar atvinnugreinar. Þegar menn hafa valið sér atvinnu geta skapast sérstök atvinnuréttindi þeim til handa. Atvinnu-réttindi, sem byggjast á sérstöku leyfi af opinberri hálfu, teljast almennt til eignarréttinda réttihafa eins og áður var nefnt. Þegar deilt er um skerðingu á slíkum réttindum er gjarnan byggt á báðum stjórnarskrárákvæðunum, þótt það sé ekki einhlíft, sbr. *Hrd.* 2003, bls. 782 (*einkadansmál*).

Dómstólar hafa gert strangar kröfur um að takmarkanir á atvinnufrelsi hvíli á skýrum lagahæimildum eins og áskilið er í 1. mgr. 75. gr. Má í því sambandi nefna *Hrd.* 1996, bls. 2956 (*Sam-berjamál*) og *Hrd.* 2003, bls. 4430 (*berklunartæknar*).

Stjórnarskráin tryggir rétt manna til að senja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu, en kveður ekki nánar á um hver þessi réttindi eru. Í 2. mgr. 75. stjórnarskrárinnar er skylda lögð á löggjafann til að kveða nánar á um þennan rétt í lögum. Þetta stjórnarskrárákveði girðir víðmeiðlaust fyrir að lög geti almennt afnummið samningsrétt um starfskjör og skylda réttindi eins og verk-fallsrétt sbr. *Hrd.* 2002, bls. 3686 (*lagasetning á verkfall*). Ríkis-almannahagsmunir geta þó réttlætt undantekningu frá þessu varð-andi ákvæðnar starfsstétur, sbr. 31. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 þar sem lagt er bann við verkföllum lögreglumanna. Með því að vísa til réttinda tengdum vinnu hefur verið lítið til alþjóðlegra mannrétt-indasamninga á þessu sviði sem er ætlað að tryggja slík réttindi, t.d. Félagsmálasáttmála Evrópu og Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þar er m.a. verndaður réttur manns til lágmarkshvildartíma frá vinnu, til orlofs, nauðsynlegs öryggis á vinnustað, sanngjarns uppsagnarfrests og aðgerða í vinnudeilum. Um þessi atriði er nánar fjallað í vinnulöggjöfnni.

7.3.12 Framfarersluástoð, réttur til mentunar og velferð barna

Ýmis félagsleg réttindi eru vernduð í 76. gr. stjórnarskrárinnar auk réttar til mentunar og áskilnaðar um sérstakar verndarráðstaf-anir fyrir börn. Í 1. mgr. eru lagðar ákveðnar skyldur á ríkið til að tryggja í lögum rétt til ástoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysi, örbingðar og sambærilegra atvika handa þeim sem þess þurfa. Stjórnarskráin kveður ekki nánar á um hvers eðliss þessi ástoð eigi að vera eða hversu mikil. Löggjafinn uppfyllir skyldur sínar á þessu sviði með því að koma á fót almannaþryggingakerfi sem tryggir mönnum bótageiðslur þegar þeir þurfa þess með vegna þeirra áðstæðna sem talin eru í ákvæðinu.

Lágafyrirmæli um bótageiðslur eða aðra ástoð verða að byggja á almennum og hlutlægum grunni. Er því ljóst að dómstólar geta

eins og endranær úrskurðað að lög brijóti gegn jafnræðisregluinni í 65. gr. ef mönnum í samberilegri stöðu er mismunnað varðandi rétt til bóta án þess að málefnaleg sjónarmið liggi þar að baki. Það stæðist t.d. ekki jafnræðisregluna ef lög hefðu þá almennu reglu að konur fengju lægri bætur úr almannatryggingakerfinu en karlar. Umdeildara er hvort dómstólar eigi að taka af skarið um hver skuli vera lágmarksfjárhæð bóta til allra bótapegra til þess að hún sé fullnægjandi. Þá vaknar spurning um hvar mörkin liggja á milli verksviðs dómstóla og löggjafarvaldsins og hvort dómstólar fari út fyrir það hlutverk að veita löggjafanum nauðsynlegt aðhald en taki þess í stað ákvörðun sem samkvæmt eðli sínu ætti heima hjá honum. Af úrlausnum dómstóla frá síðustu árum má ráða að þeir telji verksvið sitt nokkuð rýmra að þessu leyti en áður, sbr. *Hrd.* 2000, bls. 4480 (*örvirkjaldómur 1*), en í því máli var einnig vísað til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinna og ýmissa alþjóðasamninga um vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda sem höfðu áhrif á skyringu stjórnarskrárákvæðanna.

Sjórnarskráin leggur skyldu á löggjafann til að kveða á um rétt manna til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Er þannig gengið út frá því að þessi réttur sé til staðar og er hann jafnt tryggður öllum borgurinum. Með almennri menntun er einkum skírskotað til grunnskóla- og framhaldsskólánáms. Veigamikil átriði til þess að gera þennan rétt virkan er að koma á skólaskyldu fyrir öll börn á ákveðnu aldrursbili eða að menntun sé ókeypis og jöfn að gæðum fyrir alla. Um nánari réttindi manna varðandi almenna menntun og efni hennar er fjallað í 4tarlegri löggjöf um skólamáli, m.a. lögum um leikskóla nr. 90/2008, grunnskólalögum nr. 91/2008 og framhaldsskólalögum nr. 92/2008.

Lokamálsgrein 76. gr. kveður á um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Erfitt er að skilgreina nákvæmlega hvers kyns vernd þarf að veita barni til að velferð þess sé tryggð. Er hér hægt að hafa hljóðsjón af þeim réttindum sem talin eru í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Lyklatriði er að við ákvarðanir um málefni barns séu hagsmunir þess sjálfs og það sem því er fyrir bestu ávallt haft

að leiðarljósi. Ýmsar verndarráðstafanir eru gerðar í þágu barna í löggjöfnni. Í barnalögum nr. 76/2003 eru m.a. reglur um forsjá foreldra yfir börnum og framfærsluskyldu og í barnaverndarlögum nr. 80/2002 eru heimildir til aðgerða til að vernda börn, m.a. að taka þau af heimili ef þeim er stefnt í hættu. 17

17 Við gerð þessa kafla var einkum stuðst við eftirtaldir heimildir: Alþingisfóndi, Ólafur Jóhannesson: *Sjórnaskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík 1960, Ólafur Jóhannesson: *Lög og Réttur. Þættir um íslenska réttarskipun*, 4. útgáfa, Sigurður Lindal bjó til prentunar. Hið íslenska Bókmenntafræðingafélag, Reykjavík 1985, Gunnar Helgi Kristinnsson: *Þróun íslensku stjórnarskrárinna*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 1994, Sigurður Lindal: „Stjórnarskipuleg staða forseta Íslands“. Skírnir, 166. árg. 1992, bls. 425-439, Páll Hreinsson: *Stjórnarskipulegri. Skyringarnir*. Forsetisráðuneytið, Reykjavík 2004, Þór Vilhjánnsson: „Synjunarvald forsetans“. Afmælisriti Gauris Jónssonar, Bókauðgáfa Orators, Reykjavík 1994, bls. 609-636, Gunnar G. Schramm: *Stjórnarskipunarréttur*, 2. útgáfa. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999, *Starfskilyrði stjórnvalda*. Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og vöðurlög við réttarbrotum í stjórnvöld, Forsetisráðuneytið, Reykjavík 1999, Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I og II*. Christian Ejlens' Forlag, Kaupmannahöfn 2001, Páll Hreinsson: „Lagaráskilnaðarregla atvinnufelissákvæðis stjórnarskrárinna“. Lindela. Hið íslenska bókmenntafræðingafélag, Reykjavík 2001, bls. 399-421, Sigurður Lindal: *Um lög og lögfærð*. Grunnhöllur laga – Réttarheimildir. Hið íslenska bókmenntafræðingafélag, Reykjavík 2002, Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhólsreglu við skyringu stjórnarskrárákvæða“. Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003, bls. 51-105, Kristrún Heimisdóttir: „Stjórnarskrárbundnið fullveldi Íslands“. Tímarit lögræðinga, 1. hefti, 53. árgangur 2003, bls. 19-60, Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmeili 2. gr. stjórnarskrárinna um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldi?“ UHfjórt, 3. töl., 57. árg. 2004, bls. 333-342, Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skyringar við stjórnarskrárlýðveldisins Íslands*. Sérfræðingamefnd um endurskoðun stjórnarskrárinna, Reykjavík 2005, birt á www.stjornarskra.is, Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: *Kyflar úr þjóðarétti*, gefið út sem handrit til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands, 2. útgáfa, Reykjavík 2005, Björg Thorarensen: „Störf forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“. Vefritunartími um stjórnsmál og stjórnsýslu, 1. töl., 2. árg. 2006 og Björg Thorarensen: *Stjórnarskipunarréttur. Mánurétindi*. Bókauðgáfan Codex, Reykjavík 2008.