



Ragnhildur Helgadóttir
prófessor við lagadeild HR
Margrét Vala Kristjánsdóttir¹
lektor við lagadeild HR

INNNTAK OG BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR

1. INNGANGUR	10
2. BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR Í SÖGULEGU LJÓSI	10
3. INNNTAK 15. GR.	12
3.1. Fræðikenningar	13
3.2. Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969	14
3.3. Staða og efni stjórnarráðsreglugerðarinnar	15
3.4. Um þinni málið 15. gr.	17
3.5. Niðurstöður um skýringu 15. gr. stjórnarráðarinnar	19
4. RÉTTARSTADAN EF LÖG OG STJÓRNARRÁÐSREGLUGERÐ STANGAST Á	22

¹ Rannsóknin sem gefin þessi byggir á haur styrk úr sjóðnum Rannsóknastykir Bjarra Benediktssonar 30. apríl 2008.

1. INNGANGUR

Í 15. gr. stjórnarskrárimmar nr. 33/1944 segir:

„Forsettinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir stórfum með þeim.“ Hér verður fjallað um inntak þessarar greinar en framkvæmd hennar, sérstaklega þegar kemur að verkaskiptingu ráðherra, hefur verið mjsjöfn og að sumu leyti ósamræmi milli hennar og fræðilekningar.

Í þessari grein verða færð rök fyrir því, að Alþingi hafi heimild til að skipta verkum með ráðherrum með almennum lögum þrár fyrir að 15. gr. stjórnarskrárimmar leggi þetta vald til forseta Íslands, samkvæmt orðum sínum. Þetta byggist á löggjafarvaldi þingsins, lögumæstiglu stjórnvísulétrarins og venju.

Fyrst verður gerð grein fyrir beitingu 15. gr. í sögulegu ljósi. Því næst verður lýst fræðilekningum og framkvæmd um þetta efni. Að því loknu verður rökseut, með hlífðun af framkvæmdinni, lögum og þróun af beitingu annarra stjórnarskrákvæða af hverju verði að telja, þrár fyrir orðalag 15. gr. stjórnarskrárimmar að hún tákmarki ekki skipulagsvald Alþingis á þessu sviði og hvaða áhrif það hefur ef lögum og reglugerð lýstur saman.

2. Sfr. lög nr. 1/1917, þar sem segir að ráðherrar skulu vera þrir.
3. Auglýsing nr. 12/1917, um skiffing mala milli deilda stjórnarráðs Íslands. Þar eru talin þau mál sem lögð eru undir dóms- og kirkjunaádeild, atvinnu- og samgöngumálaádeild og fjármálaádeild stjórnarráðsins.
4. Það var síðan gert með sérstakri ákvörðun konungs. Um þá skiptingu sjá Stf. B-deild 1917 bls. 152, undir heitinu „Embætti og systanir m.m.“ þar sem fram kemur að forseta ráðuneytis Íslands, Jóni Magnússyni sé fallt að vera dóms- og kirkjunaáráðherra, ráðherra Sigurði Jonssyni að vera atvinnu- og samgöngumálaáráðherra og ráðherra Birni Kristjánssyni að vera fjármálaáráðherra. Nýjar stjórnir voru ákveðnar með sambærlegum ákvörðunum á árunum 1920 og 1922, sjá Stf. B-deild 1920, bls. 399 og Stf. 1922, bls. 345. Sjá einnig Ásmund

2. BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR Í SÖGULEGU LJÓSI

Með stjórnarskipunarlögum nr. 16/1903 sem breyttu stjórnarskránni frá 1874, komst sú skipan á að ráðherra Íslands hefði aðsetur í Reykjavík og væri ábyrgur gagnvart Alþingi. Stjórnarráð fyrir Ísland var stofnað með lögum nr. 17/1903, um aðra skipun á æðstu umboðsstjórn Íslands. Ráðherrann var einn en skrifstofustjórnar þrír. Í 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 12/1915 var tekið fram að tölu ráðherra mætti breyta með lögum en áður hafði verið gert ráð fyrir einum ráðherra. Ráðherrarnir urðu þrír árið 1917? Í fyrstu auglýsingu umi um verkaskiptingu ráðherra, frá 1917, voru málefni hverrar þriggja deilda stjórnarráðsins tilgreind¹ og gert ráð fyrir að deildunum yrði síðan skipt milli ráðherra með útskriftum konungs.⁴

Í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9/1920 kom inn ákvæði samhljóða því sem nú er í 15. gr. stjórnarskrárimmar að öðru leyti en því að þar var vísað til konungs en í stjórnarskránni frá 1944 til forseta. Í auglýsingu nr. 64/1924 um skipun og skiptingu starfa, dags. 29. desember 1924, var sú breyting gerð að málefnum var skipt á milli fjögurra ráðherraembætti á stað þess að mæla fyrir um að málefni heyrðu undir tiltekna deildir.⁵ Var þar ekki um nafngreinda ráðherra að ræða heldur var þessari skiptingu fylgt eftir með sérstökum ákvörðunum⁶ um hver skyldi gegna hverju

ráðherraembætti? Á tímabilinu 1924 til 1944 fór skipting málelna að jafnaði eftir konungsríkisáráðunum sem auglýstur var í desember 1924 með undantekningum sem auglýstar voru sérstaklega⁸ en sérstakar ákvarðanir voru teknar um hvaða einstaklingar færu með ráðherraembætti. Þannig var það ekki sami konungsríkisáráðun⁹ sem skipti verkefnum milli ráðherra og skipaði einstaka menn í ráðherraembætti.

Fyrsti forsetaáráðunur eftir lýðveldissrofnun, nr. 56/1944, um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl., dags. 21. október 1944, var frábrugðinn útskriftunum frá 1924 að því leyti að í þeim síðari var bæði ákveðið hvaða einstaklingar fóru með ráðherraembætti og hvaða málefni heyrðu undir hvert ráðuneyti.¹⁰ Í honum sagði m.a.:

„Forseti Íslands gjörir kunnugt:

Að ég samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárimmar og tillögu forsetisráðherra set offirfarandi ákvæði um skipun og skipting starfaráðherra o.fl.

I Forsetisráðherra Olafur Thors. Undir hann lletur þr. hólf heyrta eftirgreind mál. Stjórnarskráin, Alþingi, nenna að því leyti sem öðru vísir er ákvæðið, dinnem ákvæði um framkvæmdastjórn ríkisins, skipun ráðherra og lausn, forseti

ráðuneytisins, skipting starfaráðherra mál, er snerta stjórnarráðið í heild. Umarráksmál.

IV. Ráðherra Emil Jónsson. Undir hann heyrta kirkjunaál, samgöngumál, þar undir veggamál, skipagöngur, þóst- og simamál, lofskýrvmál, vitamál, hafnamál, mælicatylar- og voggamál, rafmagnsmál, þar á meðal Rafmagnsöfufitir ríkisins og rafveitur ríkisins, iðnaðarmál, þar undir iðnskólar, iðnaðaríttan, iðmjélag, Eimkarítarhefji. Vatnamál, þar undir sérhefji til vatnsorkunorkunar.“

Með þessum hætti voru talin upp verkefni hvers nafngreinds ráðherra sem voru sex talsins. Þetta form var á forsetaáráðunum um skipun og skiptingu starfaráðherra allt til 1969.¹¹ Þ.e.a.s. verkefni voru fellt til embætti og einstaklingar skipaðir í embættin í einum og sama gemningnum.

Það árvorusetlög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.¹² Í þeim er m.a. kveðið á um að Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, sbr. 4. gr. laganna, og að stjórnarmálefni beri undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti Íslands setur, sbr. 8. gr.¹³ Á grundvelli laganna var sett reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu um staðfæstingu

7 Nokkrar breytingar og viðaukar voru gerðar á útskriftunum frá 1924 fram til ársins 1944 þar sem tilteki málefni voru færð á milli ráðherra. Þessum ákvörðunum var ætíð að gilda um stundarsakir á meðan tiltekna ráðherra gegndu embætti. Sjá t.d. auglýsingu nr. 41/1934, um breyting og viðauka, um stundarsakir á alrahæstum úrskurði 29. desbr. 1924 um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl. Þar segir m.a.: „Utarráksmál, sem samkvæmt konungsríkisáráðunum heyrta undir forsetisráðherra skulu heyrta undir atvinnu- og samgöngumálaáráðherra Harald Guðmundsson, og emntremur, af þeim málum, sem samkvæmt neðdum úrskurði heyrta undir dóms- og kirkjunaáráðherra, skulu heilbrigðismál og kærnumál... heyrta undir sama ráðherra.“

8 Sjá t.d. auglýsingu nr. 11/1939 um breytingar á úrskurðinum frá 1924, um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl. Fyrir 1/1922, um breyting á konungsríkisáráðuneyti í stað deilda. ákvæði að taka upp hugtakið ráðuneyti í stað deilda. 6 Sjá t.d. Stf. B-deild 1924, bls. 284, undir heitinu „Embætti og systanir m.m.“ þar sem Jón Magnússon var skipaður forsetisráðherra og dóms- og kirkjunaáráðherra. Magnús Guðmundsson atvinnu- og samgöngumálaáráðherra og Jón Þorláksson fjármálaáráðherra.

9 Frá 1940 til 1944 var eðli málsins samkvæmt um að ræða ríkisstjórnarráðuneyti en ekki konungsríkisáráðuneyti.
10 Þar kemur sem sagt fram hvort tveggja, hver skuli vera ráðherra og hvaða málefni heyrir undir hann, Þessi úrskurður og þeir sem á eftir komu fram til 1969 voru einnig ólíkir því sem svo varð eftir 1970 svo sem síðar verður lýst.
11 Úrskurðir og auglýsingarnar sem gefnar voru út vegna nýrra ríkisstjórnar (nýs forsetisráðherra) voru nr. 6/1947

(ráðuneyti Stefán Jón. Stefánssonar), 105/1949 (ráðuneyti Olafs Thors), 58/1953 (ráðuneyti Clafs Thors), 66/1956 (ráðuneyti Hermanns Jónssonar), 72/1958 (ráðuneyti Emils Jónssonar), 64/1959 (ráðuneyti Clafs Thors). Með auglýsingu nr. 68/1963 voru þarna Benediktssyni fáltn þau störf sem Ólafur Thors hófðu áður verið fáltn en Jóhannni Hálfstein fyrri störf þarna.

12 Um aðdraganda breytinganna og áhrif þeirra, sjá almenn Ásmund Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970.“ Sjá einnig umfrjóllun í kafla 3.3.

13 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1969 hljóðaði svo: „Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, og skulu þau vera þessi: Forsetisráðuneyti, dóms- og kirkjunaáráðuneyti, fálagsmálaáráðuneyti, fjármálaáráðuneyti, Hagstofa Íslands, heilbrigðis- og tryggingamálaáráðuneyti, iðnaðaráráðuneyti, landbúnaðaráráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráráðuneyti, slávarðvegráðuneyti, utarráksráðuneyti og viðskiptaráráðuneyti.“ 2. mgr. 4. gr. segir: „Ráðuneyti má eigi á stöfn setja né af leggja nema með lögum.“ 1. mgr. 8. gr. segir: „Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, er forseti Íslands setur, samkvæmt tillögum forsetisráðherra, enda sé þess fáltn gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima, sbr. 4. gr.“

forseta Íslands á henni nr. 96/1969. Þar var talið upp hvaða málefni heyrðu undir hvert ráðuneyti.

Anglýsing nr. 97/1969 um skipþing starfa ráðherra var síðan gefin út á gamlársdag 1969. Hann var svohljóðandi:

„Eftir tillögu forsetisráðherra og samkvæmt 15. gr. stjórnarskránnar hefur forseti Íslands í dag sett eftirfarandi ákveði um skipþing starfa ráðherra:

1 Bjarni Benediktsson fer með forsetisráðuneytið
2 Eggert G. Þorsteinsson fer með sjávarfræðisráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið
3 Emil Jónsson fer með utanríkisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið
4 Gyflja Þ. Gíslason fer með menntamálaráðuneytið og viðskiptaráðuneytið
5 Ingólfur Jónsson fer með landbúnaðaráðuneytið og samgönguráðuneytið
6 Jóhann Hafstein fer með dóms- og kirkjumálaráðuneytið og iðnaðaráðuneytið
7 Magnús Jónsson fer með fjármálaráðuneytið og hagstofu Íslands.

Með úrskurði þessum falla til gildi eldri ákveði um skipþing starfa ráðherra.¹⁴

Með þessum úrskurði voru gerðar mjög litlar breytingar á verkaskiptingu ráðherranna sem þá störfðu. Hliðverki hans var fyrst og fremst að færa ákvröðun um skipþing starfa ráðherra til samræmis við stjórnarráðslögin og reglugerðina þannig að ráðherrum væru falin ráðuneyri en ekki einstök málefni. Væðing á einstakra ráðuneyta var hins vegar almærkað í reglugerðinni.

Þessi háttur hefur verið hafður á síðan. Árið 1971 var í auglýsingu um skipþing starfa ráðherra, nr. 74/1971, tekið fram að störfum

væri skipt með ráðherrum samkvæmt „tillögu forsetisráðherra og með skirskotum til 15. gr. stjórnarskránnar, laga nr. 73/1969, um stjórnarráð Íslands, og reglugerðar samkvæmt þeim frá 31. desember 1969...“

Nú síðustu ár hefur ýmist verið vísað til laganna og gildandi stjórnarráðsreglugerðar með þessum hætti eða einfaldlega laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands.

Hliðverki forsetisráðherra um skipun og skipþing starfa nafngreindra ráðherra breyttist því með lagasetningunni 1969. Frá 1944 höfðu þeir gegnt bæði „persónulegu“ og „efnislegu“ hliðverki. Þeir tilgreindu málefni og lögðu þau til nafngreindra manna. Eftir 1970 snúa forsetisráðgjafi þar að persónum – þ.e.a.s. þeir tilgreina hvaða einstraklingar skuli fara með hvaða ráðuneyri. Það er hins vegar kveðið á um það hvaða málefni heyrir undir hvert ráðuneyri í stjórnarráðsreglugerðinni, sem nú er nr. 177/2007.

3. INNTAK 15. GR.

Her verður tekið til skoðunar hvort Alþingi hafi heimild til að skipa verkum með ráðherrum með almennum lögum þrátt fyrir að 15. gr. leggi þetta vald til forseta Íslands samkvæmt orðum sínum. Fyrst verður gerð grein fyrir fræðikenningum um þetta efni. Því næst verður fjallað, líð fyrir líð, um þá þætti aðra sem skipa máli um tülkun 15. gr. stjórnarskránnar að þessu leyri: Lög um Stjórnarráð Íslands, stjórnarráðsreglugerð og samhengi 1. og 2. málsháar greinarnar. Á þessum grundvelli verða síðan dregnar niðurstöður um tülkun hennar og áhrif á skipulagsvaldið.

15. Frá 1924-1944 fólu forsetisráðgjafir nafngreindum ráðherrum að fara með tiltekna deildir stjórnarráðsins en hugtakið ráðuneyri var ekki notað.

3.1. Fræðikenningar

Ákveði 15. gr. stjórnarskránnar á sér samsvörum í 1. og 2. málsh. 14. gr. dönsku stjórnarskránnar.¹⁶ Þar í landi hefur þetta ákveði verið talið fela konungi vald til að skipa verkum með ráðherrum og þar með standa því í vegi að löggjafiinn geti með almennum lögum ákveðið verkaskiptingu milli ráðherra.¹⁷ Þetta byggist á því að stjórnarskráin feli konungi valdið til að taka ákvörðun um þetta atriði og hann geti því tekið ákvörðun um skipþing verkefna jafnvel þótt í lögum sé kveðið á um aðra skipan.¹⁸ Ummæli í sérlygum um það hvaða ráðuneyri komi að máluu séu því aðeins lýsing á þeirri skipan sem í gildi var þegar lög in voru sett.¹⁹

Viðhorf íslenskra fræðimanna til fyrirmæla forseta um verkaskiptingu milli ráðherra hafa ekki verið eins afgerandi, þó dönsku fræðin virðist þó hafa veruleg áhrif. Íslensk viðhorf birtast skýrt í umfjólun um dóm Hæstaréttar frá árinu 1954.²⁰ Þannig hefur Ármann Snævarr vísað til dömsins sem merktis um það að forsetisráðgjafi geti ekki breytt ákvörðunum löggjafans í almennum lögum þar sem þeir hafi ekki lagagildi.²¹

16. Í 14. gr. dönsku stjórnarskránnar frá 1953 segir „Konungen underämnar og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningsfordeling mellem dem. Kongens underskrift under de lov forlyvningen og regeringen vedkommende bestemmer gæve disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministerunderskrifter. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for bestyrelsen.“

17. Í Dömsorku hafa ekki verið sett lög samþærlig lögum nr. 73/1969 um stjórnarráð Íslands.

18. Bent Christensen, Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation, bls. 292-293. Sjá einnig Ásmund Helgason, „Nykskapan stjórnarráðsins 1970“, bls. 87. Sínu stjórnari eru uppi í mósium rétti, sjá t.d. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsret, bls. 120-121.

19. Bent Christensen, Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation, bls. 292-293.

20. H 1954:439/Í málinu hafði utanríkisráðuneyrið gefið út ákærskjal í sakamáli gegn starfsmanni varnarmálsins á Keftavíkurlingvelli. Var þess krafist að málinu yrði vísað frá þeansdómi sökum þess að utanríkisráðherra færi ekki með ákærvaldi að lögum hefur bætt það undir dömsmáladráðherra. Í dómi Hæstaréttar sagði að aðeins með lögum yrði gerð breyting á þeirri skipan að einn og sami dömsmáladráðherra færi með ákærvaldi í landinu á hverjum tíma. Í sílkum lögum yrði að koma skýrt fram hvernig ákærvaldinu skyldi skipt

Aðrir, nú síðast Gunnar G. Schram og Páll Hreinsson, hafa talið að forseti geti, á grundvelli valdheimildar sinnar í 15. gr. stjórnarskránnar, fært tiltekin málefni á milli ráðherra.²² Jafnvel þótt Alþingi hafi áður tekið aðra ákvröðun til þess hvar þeim máluu skuli skipað.²³ Ólafur Jóhannesson og Gunnar bæta því við að dömunin sýni að sú regla sé ekki algild.²⁴ Páll dregur loks þá ályktun af dömunum að forseti Íslands geti ekki þrátt fyrir heimildir sínar á grundvelli 15. gr. stjórnarskránnar, gert „breytingu á gildandi lögum um það, að fleiri en einn ráðherra fari með sama stjórnarmálefni á hverjum tíma, nema jafnframt sé skýrt mælt fyrir um það í almennum lögum hvernig málefnum skuli skipt milli ráðherranna.“²⁵

Her verður ekki fjallað frekar um þennan dóm því hann var kveðinn upp í tíð eldri laga²⁶ og réttarumhverfið á þessu sviði breyttist við setningu stjórnarráðslaganna, sbr. næsta kafla. Viðhorf íslenskra fræðimanna til dömsins taka hins vegar skýrlega mið af dönskum fræðum. Það vekur athygli að þau koma fram í fræðiritum eftir 1970, eftir gildisrotu stjórnarráðslaganna.

Hér virðist því hafa verið litlið á

milli ráðherra. Hæstiréttur tók fram að engar slíkar heimildir væru í gildandi lögum. Að því er varðaði forsetisráðgjafi þann sem fól utanríkisráðherra framkvæmd varnarsamningsins á Keftavíkurlingvelli sagði í dómi Hæstaréttar að með sílkum úrskurði yrði ekki gerð breyting á gildandi lögum um það, að einn og hinn sami dömsmáladráðherra færi með ákærvaldi á hverjum tíma. Var það því; niðurstaða dömsins að utanríkisráðherra hefði brostit heimild til atskipa af málinu.

21. Ármann Snævarr, Almenn lögráttir, bls. 180.

22. Þótt hér sé talað um að málefni séu flutt á milli ráðherra verður það ekki skilið á þann vegg að átt sé við tiltekna ráðherra, sbr. umfjólun um persónulega þáttinn hér á eftir, enda er ekki kveðið á um þann þátt í lögum.

23. Páll Hreinsson, „Valdnefki stjórnvalda“, bls. 450, sbr. Ólafur Jóhannesson, Stjórnaskipun Íslands, bls. 141-142 og Gunnar G. Schram, Stjórnaskipunarrettur, bls. 152-153.

24. Sjá Ólafur Jóhannesson, Stjórnaskipun Íslands, bls. 141 og Gunnar G. Schram, Stjórnaskipunarrettur, bls. 153.

25. Páll Hreinsson, „Valdnefki stjórnvalda“, bls. 451-452.

26. Þessi tülkun er mjög í samræmi við markmið stjórnarráðsreglugerðarinnar síðar, þ.e.a.s. að koma í vegg fyrir að fleiri en einn ráðherra fari með sama málefni.

27. Dömunin snartrí einnig mun þrengja efni en það sem hér er til skoðunar, sbr. líka Páll Hreinsson, „Valdnefki stjórnvalda“, bls. 450.

14. Ef þessi úrskurður er borið saman við úrskurðinn nr. 56/1944 má sjá að þarna verður sú góðvallaðbreyting að ekki kemur fram hvaða málefni hver ráðherra skuli fara með, eins og tekið er frá í vöðvaldastofnuninni. Sú skipting kemur fram í stjórnarráðsreglugerðinni sem sett er á grundvelli stjórnarráðslaganna. Þessi úrskurður er meira í trakt við framkvæmdina 1924-1944.

3.2. Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969

stjórnarráðsreglugerðina, sem sett er á grundvelli stjórnarráðslaganna, sem ákvörðun forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskránnar enda feli stjórnarskránnar honum þetta vald. Þetta er í samræmi við dönsku kenningarnar íslensk framkvæmd hefur hins vegar ekki verið svona afdráttarlaus. Ríkisstjórnir á Íslandi hafa fylgt áformum sínum um breytingar eftir með lögum.²⁷ Þó eru dæmi um annað, þæði að stjórnarráðsreglugerð hafi verið breytt án lagabreytinga og ólög.²⁸ Af framkvæmdinni hefur þess vegna verið dregin sú ályktun að unnt sé að beita tveimur jafngildum aðferðum við að breyta skipan málefna innan stjórnarráðsins. Annars vegar geti löggjafiinn ákveðið að færa verkefni milli ráðherra. Hins vegar geti slík tilfærsla átt sér stað með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni, sem byggir á lögum um Stjórnarráð Íslands.²⁹

Af framanöfgðu er ljóst að á Íslandi er máluð að einhverju leyri á annan hátt skipað en í Danmörku þar sem ekki eru sambærileg stjórnarráðslog. Einnig liggur fyrir að eftir semningu laganna er skipulagsvaldið ekki takmarkað við forseta Íslands heldur er það einnig hjá Alþingi. Sú staða er í sjálfsu seti ásetranleg svo lengi sem þess er gætt að fyrirmælin haldist í hendur. Um það hvernig með skuli fara þegar ósamræmi verður þarna á milli verður fjallað í kafla 4. Það sem hér skiptir mestu er að sett voru lög um Stjórnarráð Íslands og forsetatskránnar breyttust eftir að þau lög tóku gildi. Hér verður því næst gert grein fyrir aðdröganda og markmiðum stjórnarráðslaganna³⁰ og hvernig þau hafa mótað nýgildandi réttarástand.

Meginnarknið stjórnarráðslaganna, sem tóku gildi 11.1970, var að koma á skýrum reglum um skipulag stjórnarráðsins og flytja vald til þess að taka ákvarðanir þar að hlutandi til Alþingis.³¹ Af lögskýringargögnum verður ráðið að framlagning frumvarps til laga um stjórnarráðið hafi verið viðbrögð við því að ríkisstjórnin hafði fjölgað ráðuneytum,³² og að skipulag málefna milli ráðuneytra var óljós. Britist það meðal annars í því að í einhverjum tilvikum fóru fleiri en einn ráðherra með sama málefni.³³ Það hafði einnig áhrif á útgjöld ríkisins og virðist setning laganna hafa verið liður í því að skapa lestu í þessum efnum. Viðbrögðin fólust í því að ákveða með lögum hver ráðuneytin skyldu vera, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna og að kveða á um það í lögum að ný ráðuneyti yrðu ekki sett á fórn nema með lögum, sbr. 2. mgr. 4. gr., og að hvert ráðuneyti skyldi lagt óskipti til eins og sama ráðherra þegar skipt væri störfum með þeim, sbr. 5. gr. laganna.

Það vekur athygli að ekki var leyrt úr þeim vanda, sem menn töldu vera uppi, með forsetatskránni, sbr. þau viðhorf til 15. gr. stjórnarskránnar sem uppi hafa verið í fræðikennningum. Þvert á móti var mjög ákveðið stefnt að því með lagasetningunni að Alþingi hefði vald til þess að ákveða skipan stjórnarráðsins tilframtíðar. Var sú ákvörðun m.a. á því byggð að stofnun ráðuneytis væri svo mikilvæg ráðstöfun að beina lagahémið þyrfti til.³⁴ Frá gildistöku laganna 73/1969 hafa því fjöldi og heiti ráðuneytra verið ákveðin í stjórnarráðslögum, sbr. 4. gr. laganna. Það ákveði laganna segir hins vegar ekkert um skipulag málefna milli ráðuneytra. Víkið

er að henni í 8. gr. laganna þar sem segir að „stjórnarmálefni ber[.] undir ráðuneyri eftir ákveðnum reglugerðar, ei forseti Íslands set[.] samkvæmt tilögum forsetatsráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyri hliti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eig[.] þar heima, sbr. 4. gr.“

Með stjórnarráðslögnum var þannig horfið frá þeirri framkvæmd að fela hverjum ráðherra tiltekinn málefni með forsetatskránni og tekið upp það fyrirkomulag að skipa málefnum í flokka eftir efnu og ákveða hvaða ráðuneyti þau skuli líta. Kveðið er á um þetta í lögum en skipulag málefna er ekki að finna í lögnum heldur reglugerð sem forseti setur á grundvelli þeirra. Í kjölfar þessara breytinga breyttust forsetatskránnar á grundvelli 15. gr. stjórnarskránnar, eins og áður hefur komið fram, á þann hátt að málefni sem heyrja eiga undir hvern ráðherra eru ekki lengur talin upp, heldur vísað til stjórnarráðsreglugerðar í því sambandi. Nú sýr efnu úrskurðanna aðeins að því hvaða einstaklingar skulu vera ráðherrar og hvaða ráðuneyti þeir skuli fara með.

Verður því ekki annað séð en að úrskurður forseta um skipulag starfa ráðherra sem hann kveður upp „með skírskotun til 15. gr. stjórnarskránnar og laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands“³⁵ sé fyrst og fremst ákvörðun á grundvelli fyrri málsliðar 15. gr. stjórnarskránnar sem fjallað verður um í kafla 3.4 hér á eftir – þ.e.a.s. ákvörðun um hver skuli skipaður í tiltekið ráðherraembætti.³⁶

3.3. Staða og efnu stjórnarráðsreglugerðanna

Að fenginni þessari niðurstöðu um úrskurði forseta, kemur til skoðunar hvort líta ber á

reglugerðina sem forseti setur á grundvelli 8. gr. stjórnarráðslaganna sem fyrirmæli forseta í skilmingi 15. gr. stjórnarskránnar eða sem reglugerð setta á grundvelli almennra laga.³⁷ Fyrri kosturinn myndi væntanlega leiða til þess að framkvæmdavaldinu (forseta) væri unnt að færa málefni á milli ráðuneytra án atvika löggjafans og jafnvel þrátt fyrir að löggjafiinn hafi skipað þeim í annan flokk, sbr. umföllumina um fræðikennningar hér að framan. Seinni kosturinn kann hins vegar að vera í bettra samræmi við kenningar um rétt hæð réttarheimilda og tilvísun til réttarheimilda í reglugerðinni sjálfri en hún er samkvæmt 16. gr. hennar sett með stöð í 8. gr. laga nr. 73/1969.³⁸ Hér skiptir líka máli að slík reglugerð var aldrei sett fyrir en eftir að lög nr. 73/1969 höfðu tekið gildi. Það er því alls ekki augljóst að líta beri á stjórnarráðsreglugerðina sem fyrirmæli forseta samkvæmt 15. gr. en það hlýtur að vera forsenda þess að unnt sé að horfa framhjá lögum sem leggja málefni til annars ráðuneytis en ákvörðun forseta gerir ráð fyrir.³⁹

Hér vaknar spurning um hvort undirbúningur stjórnarráðslaganna gefi einhverja viðspendingu um hvort stjórnarráðsreglugerðinni hafi verið ætlað að vera hluti fyrirmæla forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskránnar.

Í því sambandi kann að skipta máli hvort 15. gr. hafi komið til skoðunar við mótun ákveðis 8. gr. laga nr. 73/1969, sem kveður á um að málefnum skuli skipt milli ráðuneytra með reglugerð. Í athugasemdum við ákveðið í frumvarpi því sem varð að stjórnarráðslögnum segir:

27 Ásmundur Helgason, „Nýsköpun stjórnarráðsins 1970“, bls. 138-139.
28 Sama heimild, bls. 136-137.
29 Ásmundur Helgason, „Nýsköpun stjórnarráðsins 1970“, bls. 137.
30 Um heildstæða umföllum um aðdröganda, markmið og áhrif stjórnarráðslaganna vísar til Ásmundur Helgasonar, „Nýsköpun stjórnarráðsins 1970“, bls. 97-141.
31 Sama heimild, bls. 130.
32 Alþt. A-dælið 1968, bls. 201-202, þar sem talin eru upp ráðuneyti sem stofnuð hafi verið með lögum og tekið fram að ríkisstjórnir hafi sett ömur á stöfn að beina löggjafans.
33 Alþt. A-dælið 1968, bls. 202-203, athugasemd við 5. gr. frumvarpsins.
34 Alþt. A-dælið 1968, bls. 203, athugasemd við 8. gr. frumvarpsins sem varð 2. mgr. 4. gr. laganna.

35 Sjá til dæmis auglýsingu nr. 97/2007, um staðfestingu forsetatskránnar um skipulag starfa ráðherra.
36 Undanrenning frá þessu er að fjöldi ráðherra kemur einnig fram í úrskurði ráðherra, en heimild forseta til að ákveða tölu ráðherra er að finna í 2. mál. 15. gr.
37 Reglugerðin var lengst af nr. 96/1969, svo nr. 3/2004 og er nú nr. 177/2007.
38 Efnu tilvísun er til stjórnarskránnar í þeirri grein laganna ne í reglugerðinni. Fyrsta grein laganna er hins vegar samhljóða 15. gr. stjórnarskránnar.
39 Almenn lög hljóta að ganga framan reglugerð setri með stöð í öðrum almennum lögum nema gengið sé út frá því, þrátt fyrir tilvísun reglugerðanna til lagahémiðar, að reglugerðin sé beining valds sem stjórnarskránnar felur dóttum an. Almenn



„Með ákvæðum 1. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er lagt til, að forseti byðvaldsins ákveði samkvæmt tilögum forsetisráðherra með reglugerð verkisvið ráðuneyta, þ.e. hver stjórnarráðgjafi skuli lögð til hvers einstakts ráðuneytis. Við semningu þeirrar reglugerðar ber að geta þess að leggja til ráðuneytis málafni sem eðli sínu samkvæmt ber undir þau, sbr. 4. gr. Með hlásjón af stáðnum verkefnum og breytingum á sviði opinberra stjórnsýslu þykir hentara að skipa málum með þessum hætti en með lagsamningu, sem þyngri er í vögunum.“⁴⁰

Í fransöguverðu Bjarna Benediktssonar forsetisráðherra vök hann að því að eðlilegra væri að forsetisráðherra (formlega forseti) skipaði málum niður á milli ráðherra, þó með þeim fyrirvara að mál yrði að heyrta undir það ráðuneyti sem eðli málsins samkvæmt ætti með það að fara.⁴¹ Um hlutverk forseta í skipingu starfa sagði hann að skilja yrði fyrir mæli stjórnarskrárinna þar að hlutandi með þeim fyrirvara eða takmörkunum að ekki mætti skipa einstökum ráðuneytum upp á milli ráðherra eins og tíðkast hefði.⁴²

Í lögskýringargögnum vekur tveitt athugi: Að til tals hafi komið að ákveða skipingu verkefna með lögum og síðastir að Alþingi geti, þrátt fyrir orð 15. gr. stjórnarskrárinna, bundið hendur forseta Íslands með því að ákveða að ekki megi skipa upp ráðuneytum. Einnig er vert að skoða orð Bjarna Benediktssonar um það að málafnum skuli skipa í flokka eflir eðli þeirra:

„... samgöngumál greinast í nokkra þætti, en úr því að sérstákt samgöngumál á að vera til, er

eðlilegt að bæði samgöngur á sjó, landi og í lofti og þá einnig Þóstur og smí heyrja undir það mál, þannig að það væri óheimil eflir þessari lögjöf með stjórnarráðgjafi að ákveða, að samgöngur á landi heyrðu t.d. undir landfrí, á sjó undir sjófrí. Og Þóstur og smí undir íðmfrí. Að greina þannig á milli munnar ekki standast eflir þeirri leiðbeiningu, sem hér er gefin, og eru þannig veruleg takmörk á valdi forsetis til þess að skipa þessu. Eflin hins vegar að áttungu máli telja það eskillegara að skipa þessu upp, þá hafa þeir það á viðvitað í hendu sér [Undirstríku höfunda].“⁴³

Þarna er byggt á því að löggjafinn hafi rými heimildir til tilfærslu málflokka en framkvæmdarvaldið (forseti).

Jón Þorsteinsson lagði fram breytingarlögu⁴⁴ þess efnis að ákveði það, sem varð 8. gr. laganna, skyldi kveða á um að „í staðinn fyrir að forseti setji reglugerð þá eigi forseti að útskurna um þetta.“ Hann bætti því við að það væri ekki síðvenja að forsetinn gæfi úr reglugerðir, heldur væru ákvarðanir hans ölu frekar í forni útskurna.⁴⁵ Þeir Ólafur Jóhannesson og Bjarni Benediktsson fjáðu sig um þessa breytingarlögu en gerðu lítið úr nauðsyn þess að breyta ákvæðinu. Þeir lítu á hana fremur sem breytingu á orðalagi en efni.⁴⁶

Taldi Bjarni Benediktsson hana smekksatriði sem í stálfu sér skipu hlutu máli „hvort eigi að kalla það reglugerð eða útskurd sem setr er með reglum og gert er með reglum“ og „það taki því ekki að deila um þetta.“⁴⁷ Það verður því ekki séð að tillaga Jóns Þorsteinssonar hafi þótt gefa tlefnu til að ræða sérstaklega um það hvort líta bæri á reglugerð forseta

samkvæmt ákvæðinu sem fyrir mæli forseta í skilningi 15. gr. stjórnarskrárinna.

Af forstögu laganna og lögskýringar gögnum verður síst ráðið að skipulagsvald forseta skv. 15. gr. stjórnarskrárinna hafi lögð að baki því fyrirkomlagi sem mælt er fyrir um í 8. gr. stjórnarráðslaganna⁴⁸ þ.e.a.s. að málafnum skuli skipað undir ráðuneyti með reglugerð setri af forseta Íslands – og útlöki af þeim sökum heimildir Alþingis þar að lítandi. Þvert á móti var það beinhlms meiningin með stjórnarráðslögunum að færa vald til að taka ákvarðanir um skipan stjórnarráðsins til Alþingis,⁴⁹ bæði að því er varðar stömun ráðuneytra og tilgreiningu þeirra mála sem undir þau falla. Virðist sem það hafi fremur verið hentugleikastjórnarmíð en skodanir manna á stjórnskipulegu hlutverki forsetis Íslands sem unðu til þess að ákveðið var að upprahning þeirra mála sem heyrðu undir hvert ráðuneyti skyldi vera í reglugerð en ekki lögunum eins og ákveðið var um stömun ráðuneytra, sbr. 4. gr. laganna.

Alþingi leit svo á, er það setri þessa reglugerðarheimild í lög, að það gæti einnig kveðið á um þessa skipingu í lögunum, án þess að hlutverk forseta samkvæmt 15. gr. breyrti þar nokkru um. Samkvæmt því sem hér hefur verið lýst er stjórnarráðsreglugerðin setr á grundvelli laganna einöngu og með stóð í þeim en ekki stjórnarskránni. Samkvæmt því er ekki hægt að líta á reglugerðina sem fyrir mæli forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinna.

3.4. Um fyrir málslið 15. gr.

Við tulkun 15. gr. þarf að líta til samhegdis 1. og 2. málsliðar hennar. Hér verður fjallað um fyrir málslið 15. gr. sem kveður á um að forseti „skipi ráðherra og veiti þeim lausn.“ Fyrst verður fjallað um réttarveinjur og stjórnskipunarveinjur og svo um innrak málsliðarins og hvernig það virðist hafa breyst fyrir venju.⁵⁰ Áhrif málsliðarins á tulkun greinarinnar í heild verða svo rakin í næsta lið.

Réttarvenja er ein réttarheimildanna.⁵¹ Hún er tilfölulega réttar. Kemur næst á eflir setrum lögunum eflin myndast í tómarúmi, en réttarveinjur geta líka breytt setrum lögunum og stjórnarskrá. Það sem fyrst og fremst skilur á milli réttarvenja og pólitískra hefða eða síðvenja er að til þess að réttarvenja myndist verða menn að hafa hegðað sér með tilteknum hætti um langri skeið vegna þess að þeir telji sér það skylt. Við mar á því hvort réttarvenja hafi myndast er nánar tiltekið horft til aldurs venjunnar, stöðugleika hennar, afsstöðu almennings til hennar, efnis hennar – einkum hvort hún sé samngjöfn og skýnsamleg – og þess hvort hún breyrti settri lagareglu, hvort hún hafi mótastr fríðsamlega og hvort henni hafi verið fylgti allra augsyn.⁵² Allmikið þarf til að venjur séu taldar hafa breytt skrifhönum lagaákvæðum.⁵³

Stjórnskipunarveinjur eru sérstakur flokkur réttarvenja. Þar er um að ræða veinjur sem hafa mótastr um samskipti og athafnir æðstu handhafa ríkisvaldsins og annað hvort breyta eða útfæra nánar ákveði stjórnarskrár eða búa til reglu um

40 Alpt. A-deld 1968, bls. 203. Athugasemd við 9. gr. frumvarpsins sem varð 8. gr. laganna.
41 Alpt. B-deld 1968, d. 1257. Sjá einnig síðari ræðu Bjarna Benediktssonar, sama heimild, d. 1273-1274.
42 Alpt. B-deld 1968, d. 1257.
43 Alpt. B-deld 1968, d. 1257.
44 Alpt. A-deld 1968, bls. 173.
45 Alpt. B-deld 1968, d. 1276.

46 Ólafur Jóhannesson taldi heiti á fyrir mælum á rekti og beitti á að forseti Íslands gæfi úr reglugerðir. Hann sagði einnig: „Hitt er sjálfstátt samkvæmt danski málvenju, að frekar var notað annað heiti en það, sem svarar til reglugerðu, um fyrir mæli, sem komu frá konungi, en ekki er um við nú bundnir við það. Í minnum huga er það svo, að þegar orðið úrskurður er notað þá er frekar um eitthvert einstakt tiltekni að telja heldur en setning almennara reglna, en þetta er auðvitað álgert ákkastríð.“ Alpt. B-deld 1968, d. 1283.
47 Alpt. A-deld 1968, d. 1285.

48 Sjá einnig Ásrunn Helgason, „Ny skipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 109 og 135-136.
49 Sjá einnig sömu heimild, bls. 130 og 101.
50 Þessi umföllum byggir á vortlegu levi á umföllum um sama efni í kaflinum „Þingræðisreglan og stáð hennar“ í stjórnskipuninni“ eflir Ragnhild Helgadóttur, sem vaxanlanegur er í Saga Þingræðis í 100 ár árið 2009. Þar er gerð nánari grein fyrir þessu efni en gefst kostur á að gera hér.

51 Sjá um réttarheimildir í íslenskum rétti og réttþað þeirra t.d. Sigurður Lindal, Um lög og lögræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir, bls. 75 og áfram; Arnann Snævarr, Almenn lögræði, bls. 157 og áfram.
52 Sjá Arnann Snævarr, Almenn lögræði, bls. 200-202 og Sigurður Lindal, Um lög og lögræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir, bls. 176-183.
53 Sem dæmi um að venja hafi verið talin haggja settu ákveði málsa til H 19851544.



3-5. Niðurstöður um skýringu 15. gr. stjórnarskránnar

Sviðið sem hér um ræðir liggur á mörkum stjórnarskránnar og stjórnvæðisráttar. Meginreglan og íslenski stjórnskipun er að Alþingi og forseti Íslands fari með lögjafarvaldið. Lögjafinn getur sett lög um hvað sem vera skal.⁶⁵ Þess verður hins vegar að geta að þau fari ekki í boga við mannréttindákvæði í stjórnarskrá og alþjóðasáttmálin og hafi, ef þau leggja kvaðir á fólk, samfélagslegan tilgang og séu í samræmi við meðalhöf.⁶⁶ Hér verður ekki fjallað frekar um takmarkanir á athafnarelsi lögjafans. Það sem hér skiptir máli er fyrst og fremst það að lögjafinn getur skipað málum með lögum nema á því séu takmarkanir í stjórnarskrá eða mannréttindasáttmálin.⁶⁷ Alþingi fer því, að meginstefnu til, með skipulagsvaldið í stjórnvæðisráttar⁶⁸ og getur lveðið á um skipulag stjórnvæðisráttar rétt eins og um önnur mál nema vald þess sé takmarkað í stjórnarskrá.⁶⁹ Spurningin hér er þess vegna hvort skilja eigi 15. gr. stjórnarskránnar svo að þar sé forseta

þeirra eiginfrumkvæði eða þingins.⁶⁰ Atbeini forsetans við skipun ráðherra er þannig, eins og við aðrar stjórnarathafnir, fyrst og fremst formlegs eðlis. Það er forsetisráðherra⁶¹ sem ber stjórnskipulega ábyrgð á skipun ráðherra og forseta er skylt að gæta að vilja Alþingis um ráðherra skipunina.⁶² Hvað snertir lausn ráðherra frá embætti, þá er það sömuleiðis á ábyrgð forsetisráðherra ef einstökum ráðherra er veitt lausn en viðtakandi (nýs) forsetisráðherra er heilli ríkisstjórn er veitt lausn frá embætti.

Fyrri málisliður 15. gr. felur þannig ekki í sér annað en það, að forseti Íslands skipar ráðherra formlega og ber að gæta þess að ráðherrastöðin sé þannig að þingið geti sétt sig við hann. Forseti getur heldur ekki - a.m.k. ekki undir eðlilegum kringlum stæðum - átt frumkvæði að því að veita forseta lausn - það verður forsetisráðherra eða þingið að geta.

60 Um þær skyldur sem þingráðsreglan og tengdar reglur leggja á forseta Íslands, sjá Ragnhildur Helgadóttur, "Stjórnskipulag framkvæmd þingráðsreglunnar" (Saga þingráðs í 100 ár (væðing 2009)).

61 Ný forsetisráðherra er um stjórnarskipi er að ræða, stjórnir forsetisráðherra er aðeins er skipt um hluta ríkisstjórnar.

62 Forsetar hafa hins vegar talið sér skylt að hlusta til um að ríkisstjórn sé mynduð innan hæfilegs tíma. Á skiptinum þeirra af stjórnarmyndunum hafa falist helstu pólitísku áhrif forseta. Sjá t.d. Guðna Th. Jóhannesson, "Leikstjóri, leikari eða áhorfandi?"; Forsetinn og stjórnarmyndun", bls. 73-94.

63 Sjá t.d. H 1998:4076 bls. 4079, þar sem sagði, "Lögjafinn er rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandshegji Íslands, ef úggvænt þykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggt þá á almennum valdheimildum handhafa lögjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins..."

64 Sjá t.d. H 1999:1916, en þar sagði í héraðsdómi: "Því er haldið fram að í lögum nr. 92, 1956 (um þann við hnefaleikunni) felist mannréttindabrot. Hugtakið mannréttindi tekur til tiltekna grundvallaréttinda. Frelsi manna til sérhverra athafna fellur hins vegar ekki undir hugtakið mannréttindi. Samfélag getur með réttu takmarkað athafnarelsi þegna sinna eða gert þeim að sæta ákveðnum skyldum. Slíkar kvæðir skulu ákvarðaðar með lögum og hafa samfélagslegan tilgang svo sem að vera til varnar heilnu eða stöðugi, og sammyknað lýðræðislegum hefðum samfélagsins. Sem dæmi má nefna skyldu til að nota öryggisbælti í bifreið og reglur um

65 Sjá sömu heimild bls. 282 og 291-293.

kunni einnig að eiga einhverja stöð í 1. gr. stjórnarskránnar.⁵⁷ En óháð því hvort svo er hefur reglan tvinnað lausn sömu stöðu og væri hún skráð í stjórnarskrá. Þetta skiptir máli hér vegna þess að þingráðsreglan hefur skýrt frekar inntak 15. gr. stjórnarskránnar. Þetta staðhæfði Ólafur Jóhannesson þegar árið 1960. Í Stjórnskipun Íslands sagði hann:

*"Samkvæmt þingráðsveitjunni verður það því Alþingi eða meirihluti þess, sem ræður því reyndinni, þátt fyrir orð 15. gr. stjór. hverjir eru ráðherrar. Forseti getur því ekki skipað aðra ráðherra en þá, sem meirihluti Alþingis treystir eða setur sig að minnsta kosti við um sinn."*⁵⁸

Sama sagði Gunnar G. Schram í Stjórnskipunarrétti árið 1999.⁵⁹ Það er því alveg skýrt, að fyrri málislið 15. gr. má ekki skilja þannig að í honum felist að forseti Íslands ákveði hverjir verða ráðherrar og skipti þá embætti. Þetta leiðir annars vegar af því að forsetinn er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, sbr. 11. gr. stjórnarskránnar, og hins vegar af þingráðsreglunni. Það væri brot á henni - lögbrot - ef forsetinn skipaði ráðherra sem þingið getur ekki sétt sig við.

Þingráðsreglan og samandurfarskýring við 11. gr. stjórnarskránnar hafa þannig þau áhrif að skilja verður fyrri málislið 15. gr. svo, að hið raunverulega efni hans sé nú að forseti Íslands skipi ráðherra, sem þingið getur sétt sig við a.m.k. um sinn, og veiti þeim lausn að

54 Í Stjórnskipunarrétti segir Gunnar G. Schram: "Stjórnskipunverjum sem varða ástæðu eða starfsfaktingu á milli aðeins handhafa ríkisvaldsins eða hafa í sér fölgna breytingu á stjórnarskrákvæðum verður ekki breytt nema með stjórnskipunarlögum... eða nýjum stjórnskipunarlögum... Væði rættarvenjan hins vegar málefnis sem stjórnarskráin gefur ekki ákveðið um og skipað er með almennum lögum eða skipa mátti með vopnilegri löggjöf, þá verður þenni sem endanleg breytt með almennum lögum." Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 38.

55 Þess má gæta að stjórnskipunarlögum eru að mörgu leyri erfiðar viðfangs, bæði hvað varðar að staðeyra tilvist efnis-takra venja og fræðilega réttaráttu þessara rættarheimilda. 56 Ólafur Jóhannesson tilk. árið 1960, að strax árið 1993 hafi þessi háttur [verði] upp tekið, að skipa ráðherra í samræmi við vilja meirihluta þingmanna, enda mun Alþingi hafa skilið

citthvað sem ekki er að finna ákveði um í stjórnarskrá.⁵⁴ Sem hefðbundni dæmi um stjórnskipunarlög má nefna þá vöngu að dómstolar séu bærir til að meta hvort almenningur samræmist stjórnarskrá en um það eru engin ákvæði í stjórnarskránni. Þarna hefur því myndast venja um samskipti æðsru handhafa ríkisvaldsins; um efni sem er þess eðlis að það gæti vel verið í stjórnarskrá. Sérstæða stjórnskipunarlög liggur í því, að þeim verður ekki breytt nema með stjórnarskrárbreytingu eða með því að ný stjórnskipunarlög leysi þá eldri af hölmum. Vegna ofangreindrar stjórnskipunarlögunu má að dómstolar dæmi um samræmi almennra laga og stjórnarskrár ytri sem sagt ekki ákveðið að endanleg ákveðun um það efni lægi hjá Alþingi nema með því að breyta stjórnarskrá og taka þar skýrt fram að dómstolar dæmi ekki um þetta atriði eða að úrskurðarvald um þetta teljist ekki til dómvaldsins.⁵⁵

Annað dæmi um stjórnskipunarlög - og það sem skiptir mestu fyrir umföllunarefnið hér - er þingráðsreglan. Í henni felst að engin getur sétt í ríkisstjórn nema Alþingi sé tilbúin að styðja hann eða þola í embætti. Reglan styðir við oslirna framkvæmd allt frá 1904 þannig að skilyrðin um að menn hegði sér með tilteknum hætti í langan tíma samfélög vegna þess að þeir telji set það skýrt eru skýrlega uppfyllt. 56 Þingráðsreglan er ofrast talin stjórnskipunarlög þó hún

Íslands falið skipulagsvaldið – valdið til að skipa verkum milli ráðherra – með þeim afleiðingum að Alþingi geti ekki svo gilt sett lög um það eini, a.m.k. ekki ef forseti Íslands hefur kosið að beita þessu valdi sínu.⁶⁸ Rannsóknin sýr þannig að því hvort 15. gr. tákmarki almennt lögjafar- og skipulagsvald þingsins að þessu leyri.⁶⁹ Við mat á því hvort svo sé og við tálkun greinarinnar verður að skoða framkvæmd hennar og venjur sem kunna að hafa myndast um efnidi. Þar koma einkum tvö atriði til álita.

Horfa þarf til 1. og 2. málsháar 15. gr. í samhengi. Í fyrri málsháðunum segir að forseti Íslands skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Það er hins vegar fastmóttuð venjulegla með stjórnarskrárgildi að forseti Íslands skipi ekki ráðherra nema Alþingi geti sattu sig við þá og veiti þeim ekki lausn nema að framkvæði þingsins eða ráðherranna sjálfra. Í reynd hefur þetta þyrt, með örfáum undantekningum, að þingflokkar stjórnarlokkanna velja ráðherra og hlutverk forseta er tákmarkað við að ganga úr skugga um að stjórnin njóti stuðnings eða hlutleys þingsins og svo hina fornlegu skipun. Hlutverk forsetans við lausn ráðherra er eingöngu fornleg. Um þetta er ekki deilt, stjórnskipunarvefjan er skýr að þessu leyri. Þetta stýður þá niðurstöðu að síðar málsháður 15. gr. feli forseta eingöngu fornleg vald en ræður hins vegar ekki úrslitum eitt og sér.

Fyrst og fremst þarf þó að líta til stjórnarráðs laganna nr. 73/1969 og þess fyrirkomulags sem komið var á fót með þeim. Því var lýst hér að framan, að í

lögnum var fjöldi og beiti ráðuneyta bundin í lög og ákveðið að ráðuneyti yrði ávallt að leggja óskipt til eins ráðherra auk þess sem ákveðið var að málefnum skylði skipað undir ráðuneyti í reglugerð úrgefni af forseta Íslands. Einnig hefur komið fram að það kom til tals að ákveða verkaskiptingu í lögum. Þetta fyrirkomulag með reglugerðina víðist því fremur hála ráðist af hagkvæmissjónarmiðum heldur en skoðunum manna á stjórnskipulegu hlutverki forsetans. Lögnum var beinhlins ætlað að styrkja skipulagsvald Alþingis.⁷⁰

Stjórnarráðs lög- og lögskýringargögnin með þeim bera því vott um annan skilning á 15. gr. heldur en þann sem uppi hefur verið í Danmörku. Hér verður ekki leyst úr því hvort 15. gr. hafi, fyrir árið 1969, breytt svo fyrir venni að löginn hafi verið lögfesting tulkunar sem þá var almennt viðtökend. Hins vegar ber að halda því til hagna að stjórnarráðs lög- og þar með talin ákveðin um að málefnum skuli skipað undir ráðuneyti í reglugerð og hvert ráðuneyti svo lagt til eins og sama ráðherra – voru staðfest af forseta Íslands. Hann hefur ítrekað sett reglugerð á grundvelli laganna, þar sem verkefnum er skipað undir ráðuneyti.⁷¹ Um leið og fyrsta stjórnarráðsreglugerðin hafði verið gefin út gat forseti Íslands einnig út nýjan forsetarskrúð um skipptingu starfa ráðherra, þar sem einstaklingum sem fyrir sátu í ráðherraembætti var falid að fara með tiltekkin ráðuneyti í stað þess að verkefni þeirra hvers um sig væru talin upp. Sá úrskurður snéri því fyrst og fremst að 1. málsh. 15. gr. en ákvörðun þá, sem getur er ráð fyrir að forseti

Íslands taki skv. setni málsh. 15. gr., hafði hann birt í stjórnarráðsreglugerðinni, sem hann setti á grundvelli stjórnarráðs laganna. Þetta skipptir máli um myndun vennis, eins og lýst var í kafla 3.4. Úrskurðirnir eru enn með sama sniði.⁷²

Þær kenningar, sem hafa verið uppi um þýðingu 15. gr. eru því aðeins í samræmi við íslenska framkvæmd eftir 1970 að gengið sé út frá því að forseti gefi fyrir mæli annars vegar með reglugerð og hins vegar með forsetarskrúði. Saman skippti þessar tvær atahnit, sem báðar sækja heimild sína í 15. gr. verikum með ráðherrum. Þessi skilningur stenst hins vegar ekki, vegna þess að reglugerðin felur ekki í sér fyrir mæli forseta samkvæmt 15. gr., einsoðnánarratrikið kafla 3.3. Í fyrsta lagi er stjórnarráðsreglugerðin ekki sett með stóð í 15. gr. heldur með stóð í stjórnarráðs lögnum.⁷³ Sömuleiðis ákvað Alþingi vegna hagkvæmissjónarmíða að skippta verkefnum milli ráðuneyta í reglugerð en ekki með lögum. Þá verður ekki horft framhá því að með setningu stjórnarráðs laganna beiri Alþingi skipulagsvaldi og bær hendur forseta hvað snerti síðari breytingar á stjórnarráðinu.⁷⁴

Ásmundur Helgason leysir úr ósamræmi fræðikenninnganna sem áður var lýst og framkvæmdarinnarméð því að telja væleidið íahgtildar þegar kemur að verkaskiptingu ráðherra. Lagsetningu og ákvörðun forseta í stjórnarráðsreglugerð. Það er í samræmi við framkvæmdina þar sem báðar leiðir hafa verið farnar. Í þeim fáu tilvikum þegar þessar heimildir rekast á gerir Ásmundur ráð fyrir

75 að stjórnarráðsreglugerðin gangi fram.⁷⁵

Méð tilhiti til þess sem hér hefur verið rakið verður að telja að vengi stjórnarráðs laganna og þessarar blöndu framkvæmdarinnarméð áttaruga sé enn meira en Ásmundur getir ráð fyrir. Það eigi að líta svo á, að með setningu laganna hafi Alþingi (með réttu eða röngu) tekið sér hluta þess valds sem forseta Íslands er falið í 15. gr. stjórnarskrárinna. Alþingi hafi m.ö. beiri hinn almennalögjafarvald og skipulagsvaldi óháð 15. greininni. Þetta hafi forseti Íslands samþykkt með staðfestingu laganna og setningu reglugerðar með stóð í þeim, sem síðari forsetarskrúðir byggja svo á. Á þeim tæpu 40 árum sem líðin eru hafi því myndast eða staðfest venja um það að meginreglan um skipulagsvald og lögjafarvald Alþingis glídi einnig um verkaskiptingu milli ráðherra. Því verður ekki séð að skipulagsvald Alþingis tákmarkist af 15. gr. stjórnarskrárinna.

Samkvæmt þessu felur síðari málsháður 15. gr. í sér að forseti Íslands – sem skipar ráðherra – skipptir með þeim verikum í samræmi við þau lög sem glíða um verkaskiptinguna á hverjum tíma, ná fyrst og fremst stjórnarráðs lögnum nr. 73/1969 og reglugerð sem sett er á grundvelli þeirra. Þetta hlutverk sirt uppfyllir hann með því að kveða upp forsetarskrúð þar sem fram kemur hvaða einstaklingar skuli gegna fyrirframskilgreindum ráðherraembættum.⁷⁶ Þessi skilningur á síðari málsh. 15. gr. er í samræmi við vennis þá sem myndast hefur um fyrri málsháar greinarinnar, við stjórnarráðs lög, lögskýringargögn með

74 Sp. 5. gr. laganna.

75 Sjá Ásmund Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 136: „Á þeim grundvelli víðist skipan víðfangefna í ráðuneyti samkvæmt stjórnarráðsreglugerðinni geta gengið framur lagaákvæðum sem fela óðum ráðherra að fara með þau verkefni.“

76 Það eru m.ö. stjórnarráðs lög og reglugerðin sem skilgreina verkisáð hvers ráðuneytis. I forsetarskrúðunum er forseti að skippta verkum með ráðherrum. Hann getir það með því að tengja einstaklinga við hina fyrirfram skilgreindu „málefnaþakka.“

68 Þetta er skilningurinn í Danmörku og Noregi en af ástæðum sem áður var lýst er ekki hægt að beita norrænum fræðikenninngum án tillits til þess að rétturinn hefur þróast með öðrum hætti.

69 Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 130. Þessi styrking kom í raun fram á tveimur hátt. Annars vegar beiri Alþingi í reynd (við setningu stjórnarráðs laganna) lögjafarvaldinu til þess að taka ákvarðanir um skipulag stjórnarráðsins. Hins vegar voru sett í lög ákveðið sem skjalja samþykki Alþingis fyrir tilteknum skipulagsbreytingum. 71 Sjá reglugerð nr. 96/1969, nr. 3/2004 og 177/2007.



þeim og framkvæmdina sem byggist á þeim, við orðalag reglugerðarinnar, réttarheimildir þær sem hún byggir á og forsetanskurði um skipun og skiptingu starfa ráðherra.⁷⁷

4. RÉTTARSTADAN EF LÖG OG STJÓRNARÁÐSREGLUGERÐ STANGAST Á

Eins og fram hefur komið hefur oft verið kveðið á um verkfæri ráðuneytra og yfirsjón mállefna í sérögum.⁷⁸ Í framkvæmd hefur 15. gr. stjórnarskrárinna því ekki verið talin takmarka heimild Alþingis til að ákveða verklaskiptingu milli ráðherra þótt einnig hafi komið fyrir að verklaskipting hafi verið ákveðin með stjórnarráðsreglugerðinni án viðeigandi lagaþrýtinga. Af þessu hefur, eins og áður segir, verið dregin sú ályktun að háðar leiðir séu jángildar.⁷⁹

Það sem hér hefur verið sagt svarar hins vegar ekki spurningunni hvernig með skuli fara ef reglugerð og lög strangast á. Sú staða gæti t.d. komið upp ef Alþingi stræði ekki að baki ákvöðun ríkisstjórnar um að flytja verkfæri á milli ráðuneytra. Hér má sem dæmi nefna að árið 2007 var gerð breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands. Forsaga hennar var sú, að með almennum lögum voru tiltekinn ráðuneytri sameinuð⁸⁰ og málaflókar færðir á milli ráðuneytra. Í almennum árhugasendum við lagafrumvarpið kom fram að þessi áform um tilfærslu verkfæra kölluðu á breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands og ýmsum sérögum, en frumvarp þess efnis yrði lagt fram á hauspjóni 81. Í kjölfarið yrði reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004, breytt. Breytingar á reglugerð og sérögum

voru nauðsynlegar vegna tilflunnings verkfæra á milli ráðuneytra en breytingar á stjórnarráðsögum vegna breytinga á heiti ráðuneytra. Þessi framkvæmd bendir til þess að þarna hafi það verið ríkisstjórn sem ákvað að breyta verklaskiptingu ráðuneytra, en til þess að svo maetri verða þurft bæði að breyta stjórnarráðsreglugerð og almennum lögum. Hér var sem sagt ráð fyrir að breytingum á stjórnarráðsögum og reglugerð og sérögum heldust í hendur og gekk það eftir.⁸² Í langflæstum tilvikum er það svo, vegna hins pólitíska veruleika. Ríkisstjórnir hafa ofrast meirihluta á þingi og geta því komið málum þar í gegn en á hinn bóginn þurfa þær að halda trausti þess og geta því ekki gengið framhjá því.

Gefum okkur hins vegar að um minnihlutfærslu hefði verið að ræða og að áform þessi hefðu ekki notið stuðnings meirihluta þingmanna. Verkfæri hefðu verið flutt með reglugerð samkvæmt 8. gr. stjórnarráðslaganna en frumvarpið til breytinga á sérögnum elki náð fram að ganga. Hér væri komið upp ósamræmi milli reglugerðarinnar og laga vegna ágreinings um verklaskiptingu í stjórnarráðinu. Dæmið gæti líka sniðið á hinn veginn, þ.e.a.s. að Alþingi kvæði á um tilfærslu verkfæra í lögum sem ríkisstjórn vildi ekki flytja eftir með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni.

Ef leggja ber til grundvallar, eins og gert er í Dámmörku, að forseti gæti, á grundvelli stjórnarskipulegrar valdheimildar sinnar í 15. gr., ákveðið að færa mállefni á milli ráðherra sama hvað liður ákveðnum lagaþa að litrandi, verður að álykta að horta verði framhjá lögum sem fara í bága við það sem segir í stjórnarráðsreglugerðinni.⁸³ Slík tálkun

viðlist liggja að baki eftirfarandi ályktun í ritinu Stjórnarráð Íslands 1964-2004:

„Eftir sem áður verður að ætla að skipan stjórnarmállefna og skipting starfa milli ráðherra og ráðuneytra heyrir almennu til þeirra starfa sem falin eru aðstru handhöfum framkvæmdavaldsins í samræmi við fyrirmæli stjórnarskrár í síðari málslíð 15. greinar stjórnarskrárinna og ákveða stjórnarráðslaga. Á þeim grundvelli virðist skipun viðfangsefna í ráðuneyti samkvæmt stjórnarráðsreglugerðinni geta gengið framarráðskveðnum sem fela aðrirum ráðherra að fara með þau verkefni.“⁸⁴

Af þessu verður ráðið að lítið sé svo á að stjórnarráðsreglugerð gangi framur ef ósamræmi verður á milli hennar og laga. Þessi skilningur virðist byggja á því, að stjórnarráðsreglugerðin feli í sér ákvöðun forseta samkvæmt 15. gr. Sú forsenda stenst hins vegar ekki nánari skoðun, af þeim ásræðum sem nefndar eru í köflum 3.3 og 3.5. Lyklitaríðið er, að Alþingi setri stjórnarráðsögum árið 1969 og reglugerðin er sett með stóð í þeim eingöngu.⁸⁵ Hún hlýtur því að vilja fyrir almennum lögum frá Alþingi. Þetta byggist á því að leiði ekki annað beint af stjórnarskrá gilda almennar reglur um réttarþétt réttarheimilda og reglugerð setr með stóð í almennum lögum vilkur fyrir öðrum almennum lögum.⁸⁶

Niðurstöðunnar um tálkun 15. gr. og venjuna sem myndast hefur frá semningu stjórnarráðslaganna leiða þannig til þess að almennar reglur um réttarþétt réttarheimilda gilda á þessu sviði. Sú staðreynd að ríkisstjórnir hafa, vegna ráðandi stöðu á Alþingi, afl til þess að koma

þeim breytingum á stjórnarráðinu sem þær telja æskilega gegnum þingið, og því verður sjaldan áreksstur, breytir því ekki.

⁷⁷ Þannig vísar reglugerðin um heimild sína til 8. gr. stjórnarráðslaganna nr. 73/1969 en forsetisáskurdir til 15. gr. stjórnarskrárinna og laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands.

⁷⁸ Sjá nánar Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 134.

⁷⁹ Sama heimild, bls. 137.

⁸⁰ Sjá 1. gr. laga nr. 109/2007, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969. Hér var um að ræða flutning verkfæra á sviði almannatrygginga frá heilbrigðis- og tryggs-

⁸⁴ Árnundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 136.

⁸⁵ Hér er ekki ástæða til að svara því hver réttarstáðan væri ef stjórnarráðsreglugerðin væri sett á grundvelli 15. gr.

⁸⁶ Hér þarf heldur ekki að svara því hver staðan yrði ef forseti Íslands ákveði að kveða á um það í forsetisáskurdi á grundvelli 15. gr. að tiltekni ráðherrar skyldu fara með tiltekni mállefni (breyta skipningu mállefna milli ráðuneytra). Slíkur úrskurður væri í ósamræmi við sérög og við lög um

stjórnarráð Íslands, sem kveða á um að leggja skuli ráðuneytri óskipt til eins ráðherra. Hann myndi hins vegar væntanlega rúmast innan orðalags 15. gr. stjórnarskrárinna. Spurningin yrði þá, hvort 15. gr. hefði breyst svo fyrir venju, að þetta væri óheimilt. Í reynd er þetta næstum óhugsandi, því til þessa þyrfi forsetinn hins vegar samþykki ráðherra, væntanlega forsetisráðherra, og það er ósemnilegt að það fengist. Forsetisráðherra í þingræðisrúki myndi varla samþykkja að fara í svo ódubbluinn ágreining við þingið.