

SKÝRINGAR VIÐ
STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

SKÝRINGAR VIÐ STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS¹

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar:

Eiríkur Tómasson prófessor

Björg Thorarensen prófessor
Gunnar Helgi Kristinsson prófessor
Kristján Andri Stefánsson sendifulltrúi

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

Skýringar við einstakar greinar stjórnarskrárinnar

¹ Ekki vannst tími til að fjalla að þessu sinni nema um I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Skýringarnar unnu Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson.

I. kafli

1. gr. Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

Tilurð: Þessi grein var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis 1944 en í stjórnarskránni frá 1920 sagði: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Samsvarandi ákvæði var ekki að finna í stjórnarskránni frá 1874 enda var Ísland ekki sjálfstætt ríki samkvæmt henni.

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

Höfundar frumvarpsins að lýðveldisstjórnarskránni virðast hafa litið svo á að með því að kveða á um það, eins og í eldri stjórnarskrá, að hér á landi skuli vera „þingbundin stjórn“ væri verið að stjórnarskrárhelga þingræðið. Þetta er þó ekki einhlít skýring, 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 reikningsskil gjörða sinna. Þingræðisreglan er ekki orðuð í stjórnarskránni, heldur byggist hún á stjórnskipunarvenju og er því jafn rétt há ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálfrar þannig að henni verður ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu. Reglan felur það í sér að þeir einir geta gegnt ráðherraembætti sem meirihluti þingsins vill styðja eða að minnsta kosti þola í embætti. Í orðalaginu „þingbundin stjórn“ er jafnframt talið felast að Alþingi sé ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvaldsins, heldur ráði einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa með höndum fjárstjórnarvald, þ.e. vald til að ákveða tekjur ríkisins og gjöld.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

Skýring: Hér er mælt fyrir um greiningu ríkisvaldsins í þrjá þætti, í samræmi við kenningu franska stjórnspekingins Montesquieus um það efni. Ekki er skilgreint hvað einkennir hvern þessara þriggja valdþátta og jafnvel hefur því verið haldið fram að löggjafinn geti tekið ákvarðanir um nánast hvaða atriði sem honum sýnist, jafnvel þótt

þær ákvarðanir séu að öðru jöfnu teknar af handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds. Nú er hins vegar almennt litið svo á að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi, sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómssvaldsins, eða tekið einstakar ákvarðanir sem eru á forræði forseta og ráðherra samkvæmt stjórnarskránni.

Vegna þess að handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds er að öðru jöfnu skylt að fara eftir settum lögum í störfum sínum, sbr. m.a. 61. gr. stjkskr., má segja að löggjafinn sé æðstur handhafa hins þríþætta ríkissvalds.

Í fyrirmælunum um þrígreiningu ríkissvaldsins eru fólgnar skorður við því að löggjafinn geti framselt vald sitt til stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila þeim að setja almennar reglur um efni sem skipað skal með lögum, annaðhvort samkvæmt beinum fyrirmælum stjórnarskrárinnar eða eftir eðli máls. Þótt löggjafinn megi fela stjórnvöldum að leysa úr réttarágreiningu á tilteknum sviðum má löggjafinn ekki ganga svo langt að fá þeim fullnaðarúrskurðarvald um ágreining sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómssvaldsins, sbr. H 1991, 1690 og H 1994, 748.

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

Enda þótt mælt sé fyrir um að forseti og „önnur stjórnarvöld“ skuli fara með framkvæmdarvaldið leiðir það af 1. mgr. 13. gr. og 14. gr. stjkskr., þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og þeir beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, að það eru ráðherrar sem í reynd eru 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 ríkissvaldið greinist í þrennt og mismunandi valdhafar fari með hvern þátt þess um sig hefur 2. gr. stjkskr. ekki verið skilin á þann veg að skilja verði skýrt á milli handhafa hvers valdþáttar fyrir sig. Þannig leiðir það af þingræðisreglunni að skilin milli löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar eru hvergi nærri eins skýr og ætla mætti af orðalagi greinarinnar. Þá er það langalgengast hér á landi að ráðherrar komi úr hópi þingmanna og fari þar með bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald. Enn fremur hefur Hæstiréttur ekki fallist á að skýra beri greinina á þann veg að sami maður megi ekki fara í senn með framkvæmdar- og dómssvald, sbr. H 1985, 1290 og H 1987, 356. Sú skipan getur hins vegar brotið í bága við fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um rétt til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 97/1995, og má því vissulega draga í efa fordæmisgildi umræddra hæstaréttardóma. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. stjkskr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Það þýðir að sami maður getur ekki samtímis farið með löggjafarvald sem þingmaður og dómssvald sem hæstaréttardómari.

Þess má geta að ákvæði 2. gr. stjkskr. eru almennt talin setja skorður við því að unnt sé að framselja ríkissvald til erlendra alþjóða- eða fjölþjóðastofnana enda er ekki að finna í stjórnarskránni ákvæði sem veitir heimild til slíks framsals.

Helstu heimildir:

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

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

II. kafli

3. gr. Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

Tilurð: Þessi grein var tekin í stjórnarskrána 1944 við stofnun lýðveldis og þar með embættis forseta Íslands, eins og reyndar 4. – 8. gr. stjkskr. sem áttu sér heldur ekki neina hliðstæðu í eldri stjórnarskrám meðan Ísland var konungsríki.

Skýring: Í greininni er mælt fyrir um tvennt. Annars vegar að heiti forsetaembættisins skuli vera forseti Íslands. Hins vegar að þjóðkjörið skuli vera í embættið. Hvoru tveggja var breytt í þessa veru í meðferð þingsins 1944, að tillögu sameinaðrar stjórnarskrárnefndar efri og neðri deildar Alþingis. Frumvarp ríkisstjórnarinnar, sem byggðist á tillögum þingkjörinnar millipinganefndar, hafði upphaflega gert ráð fyrir að sameinað Alþingi kysi forseta enda yrði „minni truflun af kosningu nýs forseta en vera mundi, ef hann væri kosinn með alþjóðaratkvæði“. Í athugasemdum við frumvarpið sagði enn fremur að vel færi á því að Alþingi kysi forsetann þar sem ætlunin væri sú að það héldi sama valdi á málefnum ríkisins og það hefði haft og forseti yrði því háður með svipuðum hætti og konungur hefði í framkvæmd verið.

Sameinaðar stjórnarskrárnefndir efri og neðri deildar þingsins lögðu á hinn bóginn til að frá því yrði horfið og forsetinn yrði þess í stað þjóðkjörinn. Var þetta meginbreytingartillaga nefndarinnar og til komin vegna þess að hún þótti vera í samræmi við vilja og óskir „mikils þorra þjóðarinnar“, eftir því sem næst yrði komist.

Þá þótti nefndinni best viðeigandi að forsetinn yrði kenndur við landið og gleggst til aðgreiningar frá forsetum Alþingis og forsetum einstakra félaga. Þessi nafngift var því tekin upp í 2. og 3. gr. en ekki fylgt eftir í öðrum ákvæðum þar sem hann er oftast nefndur forseti lýðveldisins en annars forseti, ýmist með eða án ákveðins greinis. Eðlilegt væri að samræma orðalag í stjórnarskránni að þessu leyti.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12 og þskj. 71, bls. 166.

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

Skýring: Þessi grein tilgreinir kjörgengisskilyrði forseta, þ.e. almenn jákvæð hæfisskilyrði sem maður verður að uppfylla til að geta tekið við forsetaembættinu og haldið því. Kjörgengisskilyrðin eru tæmandi talin í þessari grein og óheimilt væri að bæta við þau með almennum lögum.

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

Ákvæðið er eyðuákvæði að því leyti að það lýsir ekki sjálft hvers efnis skilyrðin eru, heldur vísar um það þangað sem skilyrði kosningarréttar í alþingiskosningum eru ákveðin. Þeim er um allt, sem hér skiptir máli, lýst í 33. gr. stjkskr., eins og henni hefur

verið breytt með 2. gr. stjksl. nr. 65/1984, en þá voru felld brott tvö skilyrði sem ráða má af lögskýringargögnum að stjórnarskrárgjafinn hafi látið sig nokkru varða að giltu um kjörgengi forsetaefnis og gerðu kröfu til lögræðis, áður fjárræðis, og óflekkaðs mannorðs. Eftir standa því einungis tvö skilyrði, þ.e. um 18 ára aldur og íslenskan ríkisborgararétt, en krafa um lögheimili hér á landi á ekki við samkvæmt niðurlagi 4. gr.

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

Helstu heimildir:

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

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

5. gr. Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. – Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

Skýring: Þessi grein lýsir inntaki þjóðkjörs forseta sem 3. gr. stjkskr. mælir fyrir um. Í upphaflegu stjórnarskrárfrumvarpi hafði þessi grein lýst tilhögun þingkjörs forseta en til samræmis við tillögu sameinaðra stjórnarskrárnefnda um þjóðkjör hans í stað þingkjörs var henni gerbreytt í meðferð þingsins. Varð niðurstaðan sú að sá væri rétt kjörinn forseti er fengi flest atkvæði ef fleiri en einn væru í kjöri.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er löggjafanum eftirlátið að mæla með lögum fyrir um framboð og kjör forseta að öðru leyti en því sem ákveðið er í stjórnarskránni sjálfri. Um framboð og kjör forseta gilda samnefnd lög nr. 36/1945, með síðari breytingum, en almennt vísa þau um allt, sem ekki þarf sérákvæða við, til laga um alþingiskosningar.

Auk þess að uppfylla kjörgengisskilyrði skv. 4. gr. stjkskr. geta þeir einir verið í kjöri sem hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Þá er í síðari málsgrein heimilað að áskilja með lögum að tiltekinn fjöldi þessara meðmælenda skuli vera úr öllum landsfjórðungum að jafnri tiltölu við fjölda kjósenda í hverjum þeirra, sbr. 3. gr. laga nr. 36/1945.

Þegar litið er til mannfjöldabreytinga og búsetuþróunar í landinu er ljóst að þessi skilyrði eru að minnsta kosti ekki jafnströng og þegar þau voru upphaflega sett og að langflestir meðmælendur hljóta nú að koma úr Sunnlendingafjórðungi en fæstir úr Austfirðingafjórðungi. Skipting landsins í fjórðunga er hvorki skilgreind nánar í stjórnarskrá eða lögum nr. 36/1945. Í framkvæmd er hins vegar fyrir því löng venja að draga þau eins og umboðsstjórnarsvæði dönsku konungsstjórnarinnar voru mörkuð fram til 1904 í ömt. Sú skipting mun hafa byggst á mörkum landsfjórðunganna frá um 965, með síðari breytingum, en það munu vera fyrstu landfræðilegu mörkin í sögu íslenskrar stjórnskipunar, dregin til dómsagnar og framfærslu. Ytri mörk þessara fjórðunga voru áður auðkennd með tilvísun í gömlu sýslumörkin en hafa, eftir að þau

voru aflögð, verið dregin með því að tilgreina þau sveitarfélög sem teljast til hvers fjórðungs um sig. Sá galli er reyndar á þessari fjórðungaskiptingu að hún fer ekki saman við skiptingu landsins í kjördæmi, sbr. nú 6. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Kjördæmaskiptingin skiptir í þessu tilliti máli vegna þess að yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi ber að staðreyna að meðmælendur séu kosningarbærir innan viðkomandi kjördæmis og gefa út vottorð þar að lútandi. Hentugast væri því að mörk fjórðunga og kjördæma færu saman þannig að vottorð um kosningarbærni í tilteknu kjördæmi fæli jafnframt í sér vottorð um kosningarbærni í tilteknum fjórðungi. Þar eð uppruna meðmæla og staðsetningu í fjórðungi er þó hægt að staðreyna með tilliti til þess sveitarfélags þar sem meðmælandi á lögheimili, hefur þó ekki þótt bera beina nauðsyn til að raska þeim mörkum sem fjórðungunum hafa frá forni fari verið dregin, eins og afmörkun samkvæmt kjördæmum myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér.

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

Helstu heimildir:

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

Alþingistíðindi 1944 B, d. 59-60.

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

Skýring: Kjörtími forseta er samkvæmt þessari grein fjögur ár. Í athugasemdum við þetta ákvæði í upphaflegu stjórnarskrárfrumvarpi var getum leitt að því að með því að hafa kjörtímabilið þetta langt ykjust líkur fyrir aukinni reynslu forseta í starfi og truflanir af tíðum forsetaskiptum yrðu minni. Eftir að þjóðkjör forseta var ákveðið var nauðsynlegt að binda upphaf og lok kjörtímabils hans við ákveðnar dagsetningar og urðu þessar fyrir valinu með það fyrir augum að kosningar til embættisins gætu þá farið fram að vori. Aðrar ástæður eru ekki færðar fyrir því að setja forseta inn í embætti þennan dag. Í samræmi við þessa grein er í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 um framboð og kjör forseta Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 6/1984, ákveðið að forsetakjör fari fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár.

Helstu heimildir:

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

Alþingistíðindi 1944 B, d. 60.

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

Skýring: Greinin mælir fyrir um hvernig með skuli fara ef forseti deyr eða lætur af störfum af öðrum orsökum áður en kjörtími hans er á enda runninn, svo sem við afsögn eða brottvikningu skv. 11. gr. stjkskr. Í því tilviki ber samkvæmt þessu ákvæði að kjósa annan forseta en kjörtímabil hans getur þó aldrei varað lengur en til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu. Ekki er tilskilið hvenær þessar kosningar skuli fara fram enda

sýnist af lögskýringargögnum mega ráða að stjórnarskrárgjafinn hafi viljað veita nokkurt svigrúm í þessu skyni ef sæti forseta skyldi losna á þeim tíma sem óheppi- legur er til forsetakosninga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 skal forsætisráðherra ákveða kjördag þegar svo ber undir og er þá lögboðið að það skuli vera innan árs frá því að tilefni til þess stofnast.

Helstu heimildir:

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

8. gr. **Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forsætisráðherra, forseti ...¹⁾ Alþingis og forseti hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti ...¹⁾ Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.**

¹⁾ Stjksl. nr. 56/1991, 1. gr.

Skýring: Í þessari grein er handhöfn valds forseta Íslands falin æðstu handhöfum hinna þriggja greina ríkisvaldsins, framkvæmdarvalds, löggjafarvalds og dómsvalds, þegar forseta nýtur ekki við af nánar tilgreindum ástæðum.

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

Samkvæmt 2. másl. greinarinnar skal forseti Alþingis stýra fundum handhafanna. Í samræmi við það stýrir hann fundum ríkisráðs þegar það kemur saman undir forsæti handhafanna, sbr. að breyttu breytanda 6. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs, nr. 82/1943. Utan ríkisráðs hefur hins vegar ekki tíðkast að handhafar komi saman til formlegra funda eða reynt hafi á afl atkvæða þeirra enda eru þeir ábyrgðarlausir af stjórnarathöfnum öllum á sama hátt og forseti, sbr. 13. gr. stjkskr. Sé einhver handhafanna forfallaður eða fjarstaddur utanlands ganga varamenn í þeirra stað, þ.e. varaforseti Hæstaréttar, varaforsetar Alþingis í rétttri töluröð og sá ráðherranna sem í þeim tilvikum gegnir störfum fyrir forsætisráðherra, en þegar bæði hann og forseti eru fjarstaddir á sama tíma er staðganga fyrir hann útveguð með atbeina forseta, sbr. 15. gr. stjkskr., og auglýst í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum.

Helstu heimildir:

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

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

9. gr. Forseti lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafyrirtækja. – Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

Tilurð: Fyrri málsgrein þessa ákvæðis er frá 1944, eins og niðurlag síðari málsgreinar, en fyrri hluti þeirrar málsgreinar er sambærilegur því sem áður hafði gilt um konung.

Skýring: Í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um það hvaða störfum forseti megi ekki sinna samhliða forsetaembættinu. Í rauninni er ákvæðið eðlisskytt almennt neikvæðum hæfisreglum, sem svo eru nefndar, en þær miða að því að draga fyrir fram úr líkum á eða koma í veg fyrir að þeir sem þær eiga við um lendi oft í aðstæðum sem til þess eru fallnar að hafa ómálefnaleg áhrif á störf þeirra eða skapa hagsmunaárekstra sem eru ósamrýmanlegir störfum þeirra.

Ákvæðið stendur ekki í vegi fyrir því að forseti gegni ólaunuðum trúnaðarstörfum á borð við mannúðarstörf eða vinni sem vísindamaður eða listamaður að rannsóknnum eða listsköpun. Enn fremur aftrar ákvæðið því ekki að forseti geti notið arðs af eignum sínum, þ. á m. atvinnufyrirtækjum, jafnvel þótt hann megi ekki hafa þar fast starf.

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

Um laun forseta hafa lengst af gilt sérstök lög, sbr. nú lög nr. 10/1990 um laun forseta Íslands. Samkvæmt þeim er forseta auk launa tryggður ókeypis bústaður, ljós og hiti og endurgreiddur útlagður kostnaður vegna rekstrar embættis hans. Með hliðsjón af síðari málslið 2. mgr. 9. gr. verður einnig að telja óheimilt að draga úr hlunnindum af þessu tagi á miðju kjörtímabili forseta. Sama á við um eftirlaunaréttindi forseta. Ákvæði um þau hafa nú verið flutt í lög nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, en tóku með tilliti til sitjandi forseta ekki efnislegum breytingum. Forseti var lögum samkvæmt áður undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum. Því var breytt með lögum nr. 84/2000 um afnám lagaákvæða um skattfrelsi forseta Íslands, sem öðluðust gildi við upphaf nýs kjörtímabils forseta 1. ágúst 2000.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

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

Tilurð: Greinin tók á sig þessa mynd 1944 en samsvarar annars grein sem upphaflega var tekin í stjórnarskrá 1915 og tók síðan smávægilegum breytingum 1920.

Skýring: Upphafsákvæðið áréttar trúnaðar- og hollustuskyldu forseta við þann grundvöll sem stjórnskipun ríkisins er reist á og felur í sér loforð hans um að virða hana á kjörtímanum. Ákvæðið er að þessu leyti sambærilegt því sem gildir um aðra embættismenn ríkisins, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 20. gr. stjkskr. Eins og greinin er fram sett er eið- eða heitvinningin forsenda þess að forseti megi taka við embætti og fái kjörbréf sitt afhent. Er hún enda mikilvægur liður í embættistöku forseta og athöfn af því tilefni byggð í kringum þessa tvo atburði.

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

Ekki er kunnugt um ástæður fyrir því að ástæða er talin til að gera tvö samhljóða frumrit af þessari yfirlýsingu en mismunandi vörslustöðum þeirra, sbr. lokamálslið, er e.t.v. ætlað að auka líkur á að annað varðveitist ef hitt skyldi glatast. Öllum skjölum, sem Alþingi varðveitir, ber þó að skila til Þjóðskjalasafns innan 30 ára frá tilurð þeirra skv. 5. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1944 A, bls. 13.

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

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

11. gr. Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna. – Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis. – Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna ...¹⁾ Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn. – Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

¹⁾Stjkskl. nr. 56/1991, 2. gr.

Tilurð: Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944 og hefur staðið þar óbreytt síðan, að frátöldum orðalagsbreytingum sem voru gerðar árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Greinin á sér að hluta til samsvörun við 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920, þar sem var mælt fyrir um að konungur væri ábyrgðarlaus og friðhelgur, en sú grein var samhljóða 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring: Greinin mælir fyrir um ábyrgð forseta Íslands sem annars handhafa framkvæmdarvaldsins skv. 2. gr. stjkskr. Af því er ljóst að forsetinn verður ekki dreginn til ábyrgðar, hvorki refsingar né skaðabóta, vegna stjórnarathafna sinna. Það sama gildir um handhafa forsetavalds sem inna af hendi stjórnarathafnir í fjarveru forseta. Verður að skoða ákvæði þetta í samhengi við 13. gr. stjkskr. um að ráðherrar

framkvæmi vald forseta, 14. gr. stjkskr. sem mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og 19. gr. stjkskr. um að undirskrift forseta undir stjórnareriendi veiti þeim gildi þegar ráðherra riti undir þau með honum.

Ábyrgðarleysi forseta takmarkast við stjórnarathafnir hans og því yrði unnt að koma fram skaðabótaábyrgð á hendur honum eftir almennum reglum vegna annarra athafna. Um refsíábyrgð forsetans vegna annarra athafna gildir hins vegar sérregla 2. mgr. 11. gr. en samkvæmt því verður hann ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Verði samþykki veitt verður opinbert mál rekið gegn forseta fyrir almennum dómstólum og eftir þeim reglum sem gilda um meðferð opinberra mála. Aldrei hefur reynt á að tillaga um samþykki Alþingis skv. 2. mgr. hafi verið borin fram.

Í 3. og 4. mgr. 11. gr. er fjallað um skilyrði þess að forseti verði leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið í tilvikum þar sem hann hefur ekki sjálfur óskað lausnar frá embætti. Er hér höfð í huga sú aðstaða að ótækt þyki að forseti gegni lengur embætti, t.d. ef hann gerist sekur um refsiverða háttsemi, verður andlega vanheill eða djúpstæður pólitískur ágreiningur hefur orðið milli forseta annars vegar og ríkisstjórn eða Alþingi hins vegar. Stjórnarskrárákvæðið mælir ekki fyrir um að neinn tilskilinn fjöldi þingmanna þurfi til að setja fram slíka kröfu. Komi hún fram eru skilyrði frávikningar forseta bundin þrenns konar fyrirvörum: Í fyrsta lagi að aukinn meirihluti þingmanna samþykki hana, í öðru lagi að hún verði samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu og loks að fáist ekki slíkt samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslunni að þing verði rofið og efnt til nýrra kosninga.

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

Þjóðaratkvæðagreiðslan, sem fjallað er um í 3. mgr. 11. gr., er eitt fjögurra tilvika þar sem stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæði. Eru hin tilvikin talin í 26. gr. stjkskr. um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar, 2. mgr. 79. gr. stjkskr. sem fjallar um breytingar á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. stjkskr. og 81. gr. stjkskr. um að stjórnarskráin skuli samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík atkvæðagreiðsla fór fram árið 1944 og hefur 81. gr. því eðli málsins samkvæmt ekki þýðingu þaðan í frá.

Er 3. mgr. 11. gr. frábrugðin hinum tveimur virku stjórnarskrárákvæðunum um þjóðaratkvæðagreiðslu að því leyti að hún kveður skýrt á um að atkvæðagreiðslan skuli fara fram innan ákveðins tímafrests, eða tveggja mánaða, og hún tilgreinir að meirihluta atkvæða þurfi til þess að samþykkja að forseti verði leystur frá embætti. Ætla má að hér sé átt við meirihluta greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru ekki frekari fyrirmæli í stjórnarskránni en ætla má að löggjafinn gæti sett um hana sérstök lög.

Samkvæmt þessu verður forseti varanlega leystur frá embætti sínu ef meirihluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu hans greiðir henni atkvæði sitt. Ber þá að efna til forsetakosninga samkvæmt fyrirmælum 7. gr. stjkskr. og skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu fráfarandi forseta.

Verði frávikning forseta ekki samþykkt í þjóðatkvæðagreiðslunni skal Alþingi þegar rofið og efnt til nýrra kosninga, sbr. 4. mgr. stj. skr. Með gagnályktun frá niðurlagi 3. mgr. má ganga út frá því að forseti taki aftur við embætti sínu þegar þessi niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggur fyrir og gegni því til loka kjörtímabilsins. Það kemur þá í hans hlut með atbeina forsætisráðherra að rjúfa þing eins og endranær á við um þingrof samkvæmt 24. gr. stj. skr.

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

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

12. gr. Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

Tilurð: Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944.

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

Helstu heimildir:

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

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

13. gr. Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt. – Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.

Tilurð: Fyrirmynd þessarar greinar er 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Þar sagði jafnframt að ráðuneytið hefði aðsetur í Reykjavík. Eins og sjá má þá hefur fyrri málsgreinin verið stytta verulega. Kjarni þessa stjórnarskrárákvæðis kom reyndar inn í stjórnarskrána með 1. gr. stj. skl. nr. 16/1903 samhliða breytingum sem gerðar voru vegna heimastjórnarinnar þegar framkvæmdarvaldið var flutt til Reykjavíkur frá Kaupmannahöfn og ráðherra skyldi tala og rita íslenska tungu og bera ábyrgð gagnvart Alþingi.

Skýring: Greinin er eitt af kjarnaákvæðum stjórnarskrárinnar um æðstu handhöfn framkvæmdarvaldsins, valdsvið forseta og verkaskiptingu hans og ráðherra. Ber að skoða hana í samhengi við 11. gr. stj. skr. um að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, sem áður er rakin, 14. gr. stj. skr. um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og 19. gr. stj. skr. um að undirskrift forseta lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum. Vegna þessarar framsetningar stjórnarskrárinnar á störfum framkvæmdar-

valdsins eru eftirfarandi ákvæði II. kafla stjkskr., sem fjalla um ýmis störf forseta, í raun rétttri lýsing á störfum ráðherra og þeim valdheimildum sem stjórnvöldum er ætlað að hafa með hendi. Ákvæði 1. mgr. 13. gr. stendur í nánnum tengslum við 14. gr. stjkskr. enda hlýtur það almennt að vera forsenda þess að ráðherrar geti borið þá ábyrgð sem þar greinir að þeir fari jafnframt með yfirstjórn stjórnarsýslunnar.

Er athugunarefni, við endurskoðun ákvæða þessa kafla, hvort ekki sé rétt að orða ákvæði um handhöfn framkvæmdarvaldsins og yfirstjórn stjórnarsýslunnar með skýrari hætti þannig að þau endurspegli betur á hvers hendi hún raunverulega er. Atbeini forseta er aðeins formlegur en ráðherrar eru raunverulegir handhafar þess valds sem forseta er falið í stjórnarskránni. Ljóst er að athafnir ráðherra, sem atbeina forseta þarf til, eru þó aðeins lítil hluti starfa sem þeir hafa með höndum. Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og samnefndri reglugerð nr. 3/2004 er nánar fjallað um skipulag þess og verkaskiptingu milli ráðherra.

Í H 1998, 4552 var sú ákvörðun umhverfisráðherra að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólögumæt, m.a. með vísun til 2. mgr. 13. gr., þar sem ráðherra hafði ekki aflað sér lagaheimildar fyrir flutningi stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness. Í kjölfar dómsins var lögum um Stjórnarráð Íslands breytt og segir nú í 9. gr. þeirra að ráðherra kveði á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir nema á annan veg sé mælt í lögum.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

Tilurð: Greinin hefur staðið í núverandi mynd frá 1944. Sérákvæði um ráðherraábyrgð kom fyrst inn í stjórnarskrá með 2. gr. stjkskl. nr. 16/1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar en þar sagði að Alþingi gæti kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir reglum sem nánar yrði skipað fyrir um með lögum. Var landsdómur settur á fót með lögum nr. 11/1905 en fyrst var mælt fyrir um landsdóm í stjórnarskránni með breytingum sem gerðar voru á henni með stjkskl. nr. 12/1915. Uppruna ákvæðisins má reyndar rekja til 3. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sem mælti fyrir um það hvernig lagaleg ábyrgð skiptist milli ráðgjafans fyrir Ísland og landshöfðingja.

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

Með ráðherraábyrgð í þessu stjórnarskrárákvæði er átt við svokallaða lagalega ábyrgð ráðherra á embættisverkum sínum. Í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisbrota gagnstætt hinni þinglegu eða pólitísku ábyrgð sem ráðherrar bera gagnvart Alþingi á grundvelli þingræðisreglunnar. Af orðalagi 14. gr. er jafnframt

ljóst að hin lagaleg ábyrgð er persónuleg og hvílir eingöngu á ráðherra en verður ekki beint gegn ríkisstjórn í heild sinni.

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

Það er umhugsunarefni hvort þetta fyrirkomulag varðandi refsiaábyrgð ráðherra vegna embættisbrota hæfir breyttu lagaumhverfi frá því að reglurnar voru fyrst settar og hvort rök séu fyrir því að laga þær að reglum almenna dómskerfisins.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu, 1999.

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

Tilurð: Greinin hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Greinin átti sér samsvörun í 13. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1866.

Skýring: Samkvæmt þessari grein og með hliðsjón af 13. og 19. gr. stjkskr. skipar forseti ráðherra með atbeina forsætisráðherra eða eftir atvikum forsætisráðherraefnis þegar ný ríkisstjórn er mynduð. Af þingræðisreglunni, sem gerð er grein fyrir í skýringum með 1. gr. stjkskr. hér að framan, leiðir hins vegar að forseti hefur 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 nýtur stuðnings meirihluta Alþingis, ber forseta samkvæmt þingræðisreglunni 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. Ríkisstjórn verður þó ávallt að víkja ef Alþingi vottar henni vantraust.

Segja má að afskipti forseta af stjórnarmyndun, einkum ef það dregst nokkurn tíma að mynda starfhæfa ríkisstjórn, sé eina dæmið um það samkvæmt íslenski stjórnskipun að forseti geti gripið til jákvæðra athafna, sem haft geta pólitíska þýðingu, án atbeina ráðherra. Engar fastmótaðar venjur hafa skapast um það hér á landi hvernig forseti skuli bera sig að við aðstæður sem þessar þótt hann sé, sem fyrir segir, bundinn af þingræðisreglunni. Af þeirri ástæðu kæmi vissulega til greina að setja ítarlegri ákvæði um myndun ríkisstjórnar í stjórnarskrá, þ. á m. hvert ætti að vera hlutverk forseta í því sambandi.

Af þingræðisreglunni leiðir að venjulega er það í reynd sá flokkur eða þeir flokkar sem að ríkisstjórn standa sem ráða því hverjir veljast til ráðherradóms. Ráðherrar þurfa ekki að fullnægja neinum sérstökum hæfisskilyrðum, umfram það sem almennt tíðkast um embættismenn.

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

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

Eftir að síðari málslið 15. gr. var breytt í núverandi horf árið 1920 var gengið út frá því, að danskri fyrirmynd, að ríkisstjórn hefði í raun stjórnskipulega heimild til þess að ákveða fjölda ráðherra og skipta með þeim störfum þótt forsætisráðherra þyrfti til þess formlegan atbeina konungs, síðar forseta. Ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands fjölgaði smátt og smátt eftir því sem leið á 20. öld og voru ný ráðuneyti stofnuð samkvæmt ákvörðun þeirrar ríkisstjórnar sem var við völd hverju sinni, að frátöldu utanríkisráðuneytinu sem sett var á stofn með lögum nr. 31/1941. Í H 1954, 439 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að fyrirmælum 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. Þar af leiðandi yrði það ekki gert með forsetaúrskurði. Þótt ekki sé alveg ljóst hvernig skýra beri þennan dóm hefur upp frá þessu ríkt nokkur óvissa um það hvort og þá að hve miklu leyti ríkisstjórn er bundin af fyrirmælum laga um skiptingu starfa milli ráðherra.

Nú er svo fyrir mælt í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands hver ráðuneytin skuli vera, sbr. 1. mgr. 4. gr. þeirra. Samkvæmt 2. mgr. þeirrar greinar má ekki setja 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. Málefnum skuli skipt milli ráðuneyta eftir ákvæðum reglugerðar er forseti setur samkvæmt tillögu forsætisráðherra „enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima,“ sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Með lögum nr. 73/1969 má segja að heimild ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra með atbeina forseta, til að ákveða fjölda ráðherra og skipta störfum með þeim sé takmörkuð á tvo vegu: Annars vegar með því að fjöldi ráðuneyta og heiti þeirra er ákveðið í lögum. Með því að áskilja að hvert ráðuneyti skuli óskipt lagt til eins og sama ráðherra er jafnframt komið í veg fyrir að ráðherrar verði fleiri en ráðuneytin eru enda virðast löggin ekki gera ráð fyrir því að ráðherra verði skipaður án ráðuneytis. Ekkert mælir hins vegar á móti því að sami ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti og þannig geta ráðherrar verið færri en ráðuneytin eins og raunin hefur og orðið. Þessar takmarkanir hafa ætíð verið virtar og ekki verður séð að stjórnskipulegt gildi þeirra hafi nokkru sinni verið dregið í efa. Hins vegar hefur löggjafinn takmarkað möguleika ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra, á að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum með því að kveða svo á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Með þessu móti má halda því fram að svigrúm ríkisstjórnar til að skipta verkum með ráðherrum sé bundið óþarflega sterkum böndum. Þessu tengt er það álitaefni hvort málefni, sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með, verði flutt til annars ráðherra eða ráðuneytis án þess að lögum sé breytt í þá veru. Löggjafinn hefur sýnilega talið sig bærán til að mæla fyrir um það undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti tiltekin mál skuli heyra og hefur sá skýringarkostur, að lög geti þannig bundið hendur ríkisstjórnar, nokkra stoð í H 1954, 439 sem áður er getið. Hins vegar ríkir nokkur óvissa um þetta atriði í ljósi hins fortakslausa ákvæðis í 15. gr. þar sem segir að forseti ákveði tölu ráðherra og skipti með þeim störfum.

Helstu heimildir:

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

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

Agnar Kl. Jónsson: Stjórnarráð Íslands 1904–1964.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964–2004.

16. gr. Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. – Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

Tilurð: Greinin hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs, auk þess sem gerðar voru nokkrar aðrar minni háttar breytingar á greininni.

Skýring: Samkvæmt þessari grein skulu lög og aðrar mikilvægar stjórnarathafnir bornar upp fyrir forseta í ríkisráði. Að meginstefnu til er þar um að ræða flest þau verkefni sem forseta eru falin samkvæmt stjórnarskrá en leiðbeiningar um hvaða stjórnarathafnir teljist að öðru leyti svo mikilvægar að þær eigi erindi í ríkisráð er að finna í sérstakri tilskipun nr. 82/1943 um starfsreglur ríkisráðs. Stærsta flokkinn fylla lagafrumvörp og þingsályktunartillögur ríkisstjórnarinnar sem lagðar eru fyrir Alþingi á grundvelli 25. gr. stjkskr. Þá má nefna staðfestingu þeirra lagafrumvarpa sem þingið

hefur samþykkt og fullgildingu eða staðfestingu fjölþjóðlegra samninga, svo að tekin séu dæmi um þau mál sem afgreidd eru formlega í ríkisráði.

Segja má að ríkisráð komi 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. Með því að fundir þess eru ekki fleiri en þetta er það í reyndinni svo að flest þau mál, sem bera á upp fyrir forseta í ríkisráði, eru borin upp fyrir hann utan ríkisráðs fyrir milligöngu ríkisráðsritara eða fulltrúa hans. Á fundunum sjálfum er síðan leitað endurstaðfestingar á þeim afgreiðslum sem þannig hafa farið fram utan fundar. Fundarefnin eru því að jafnaði meira og minna fyrirsjáanleg og fundirnir undirbúnir í samræmi við það. Í samræmingarskygni gaf forsætisráðuneytið árið 1993 út leiðbeiningar og skýringar við meðferð mála í ríkisráði með fyrirmyndum af ríkisráðsafgreiðslum sem fylgt hefur verið síðan.

Helstu heimildir:

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

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

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

Tilurð: Greinin var fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1920 og hefur staðið óbreytt upp frá því. Þó kom forseti í stað konungs 1944. Ástæðan fyrir því að ákvæði af þessu tagi, sem hefur t.d. aldrei verið í dönsku stjórnarskránni, var tekið í stjórnarskrána á sínum tíma virðist hafa verið sú að ráðherrafundum hafi verið ætlað að koma að verulegu leyti í stað ríkisráðsfunda sem horfur voru á að yrðu fáir þar sem konungur var búsettur í Danmörku og samgöngur milli landanna voru ekki með sama hætti og nú er.

Skýring: Ráðherrafundir eða ríkisstjórnarfundir eru með allt öðru sniði en fundir ríkisráðs og eru að sjálfsögðu haldnir oftar, að jafnaði tvisvar í viku meðan þing situr en vikulega meðan þing situr ekki. Ákvæði stjórnarskrár um fundarefni eru að vísu svipuð og um ríkisráð en í reynd eru þau vitaskuld miklu fleiri og fjölbreyttari en þar kemur fram. Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald eða stjórnslunefnd í þeim skilningi að hún taki eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir nema lög mæli sérstaklega svo fyrir sem er aðeins í algerum undantekningartilvikum.

Megintilgangur ríkisstjórnarfunda er fyrst og fremst að skapa ráðherrum vettvang fyrir það pólitíska samráð sem nauðsynlegt er að hafa um stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma. Af því leiðir að ráðherrarnir hljóta að taka þar upp öll þau mál er þeir telja sig þurfa pólitískan stuðning við eða að minnsta kosti nauðsynlegt að ráðgast við aðra ráðherra um. Mál eru yfirleitt lögð fram skriflega og kynnt í meginatriðum af viðkomandi ráðherra. Framlagning mála og tillögur ráðherra eru færðar til bókar, svo og niðurstaða þeirra, en umræður eru ekki bókaðar nema þess sé sérstaklega óskað. Er þá litið svo til að umræða eigi að geta farið fram óþvingað og án þess að vera tekin niður, m.a. til þess að ráðherrar geti óhikað sagt það sem þeim býr í brjósti hverju sinni án þess að það sé fært á spjöld sögunnar.

Helstu heimildir:

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

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

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

Tilurð: Þessi grein var umorðuð 1944 og verður ekki skilin til fulls nema hún sé skoðuð í samhengi við X. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem gert var ráð fyrir að annar ráðherra en sá sem mál hefði undirritað gæti borið það upp fyrir konung en bæri þá ekki ábyrgð á því að öðru en leyti en að það væri rétt flutt.

Skýring: Ákvæðið leiðir af eðli máls og þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

19. gr. Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Tilurð: Greinin hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs.

Skýring: Greinina ber að skoða í samhengi við önnur ákvæði II. kafla stjkskr. Í samræmi við 13. gr. stjkskr. leiðir af þessari grein að þær athafnir forseta, sem þar er getið, verða ekki virkar nema ráðherra leggi þeim atbeina sinn. Helstu verkefni forseta, sem talin eru í stjórnarskránni, þar sem meðundirritunar ráðherra er þörf skv. 19. gr., eru eftirfarandi: Skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr., embættisskipanir skv. 20. gr., samningagerð við önnur ríki skv. 21. gr., ákvörðun um að stefna saman Alþingi skv. 22. gr. og heimild til að fresta fundum þess skv. 23. gr., þingrof skv. 24. gr., framlagning stjórnarfrumvarpa og annarra samþykktu fyrir Alþingi skv. 25. gr., útgáfa bráðabirgðalaga skv. 28. gr., niðurfelling saksóknar skv. 29. gr. og veiting undanþágu frá lögum skv. 30. gr.

Þar sem 19. gr. mælir fyrir um að undirskrift forseta öðlist aðeins gildi þegar ráðherra ritar undir löggjafarmál eða stjórnarerindi með honum hefur forseti ekki frumkvæði að því að bera þau upp, heldur kemur það ævinlega frá ráðherra. Forseti verður þó ekki þvingaður til að rita undir slíkt erindi, neiti hann því.

Helstu heimildir:

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

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

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

Sigurður Línadal: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands, Skírnir 166. ár (haust 1992), bls. 425-439.

20. gr. Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla. – Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. – Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það. – Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim

veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum eða lögmaeltum ellistyrk. – Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.

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

Skýring: Frá árinu 1944 hafa lög og reglur um málefni embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins tekið stakkaskiptum og má segja að 20. gr. endurspegli ekki fyllilega þann raunveruleika sem fram kemur í nágildandi löggjöf á þessu sviði. Eftir sem áður stendur þó óbreytt það markmið ákvæðisins að því er ætlað að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin.

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

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

Við skýringu á 20. gr. stjkskr. ber að hafa í huga að í samræmi við þá stefnu, sem hrint var í framkvæmd með lögum nr. 70/1996, að völd og ábyrgð skuli fara sýnilega saman, var atbeini forseta við skipun embættismanna almennt felldur brott. Ráðherra veitir því þau embætti, er undir hann heyra, í nær öllum tilvikum. Forseti skipar nú aðeins í þrenns konar embætti, auk ráðherra skv. 15. gr. stjkskr., en það eru embætti hæstaréttardómara, biskupsins yfir Íslandi og vígslubiskupa. Þegar fjallað er um heimild forseta til að víkja embættismönnum frá eða fletja þá úr einu embætti í annað í 3. og 4. mgr. 20. gr. er í ljósi þessara breytinga átt við heimild hlutaðeigandi ráðherra eða annars veitingarvaldshafa til að taka þessar ákvarðanir. Dómstólar hafa staðfest að leggja beri gildandi lög um skipunarvald ráðherra til grundvallar þegar um ræðir flutning eða lausn embættismanna sem voru skipaðir af forseta í gildistíð eldri laga, sbr. H 1999, 1885.

Samkvæmt 2. mgr. 20 gr. skal engan skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þá skal hver embættismaður vinna eið eða drengskaparheit

að stjórnarskránni. Drengskaparheitið gefur til kynna sérstakar trúnaðar- og hollustuskyldur embættismanna gagnvart stjórnarskránni.

Embættismaður verður skipaður til að gegna ákveðnu embætti. Stjórnarskráin hefur verið túlkuð svo að hún veiti öllum embættismönnum sérstaka vernd ef á að flytja þá úr einu embætti í annað áður en skipunartíma þeirra lýkur, sbr. 4. mgr. 20. gr. Þannig er skylt að veita embættismanni kost á að hætta með lögmaeltum eftirlaunum í stað þess að þiggja nýja starfið svo og að hann missi einskis í af embættistekjum taki hann við nýja starfinu, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 21. júní 1996 og H 2001, 1885.

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

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

Tilurð: Greinin hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs.

Skýring: Samkvæmt þessari grein er það verkefni stjórnvalda að gera samninga við önnur ríki og þurfa þau ekki að leita eftir heimild þingsins í því skyni nema svo standi á sem þar greinir. Forseti lýðveldisins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki en algengt er meðal ríkja að þjóðhöfðingi hafi þetta hlutverk sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjkskr. er vald forseta til að gera samninga við önnur ríki þó aðeins formlegt og er að öllu leyti framkvæmt af ráðherra skv. 13. gr. stjkskr. og þarf því meðundirritun hans til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjkskr. Samningsgerðin sjálf er í höndum utanríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 14. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands.

Með samningi í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun hvort heldur tvíhliða eða marghliða sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Algengt er að gerð milliríkjasamninga, einkum marghliða samninga sem gerðir eru á vegum alþjóðastofnana, eigi sér langan aðdraganda. Fulltrúar íslenska ríkisins, sem taka þátt í samningsgerð, verða oft að hafa í höndum sérstök heimildarskjöl frá utanríkisráðherra sem kveða á um umboð þeirra til samningsgerðar fyrir hönd ríkisins. Stundum fer sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Íslands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundur fara fram, með samningagerð. Ef um er að ræða tvíhliða samninga milli ríkja getur hún átt sér stað með orðsendingaskiptum milli sendiherra eða utanríkisráðherra aðildarríkjanna.

Utanríkisráðherra hefur í krafti stöðumboðs síns heimild til að skuldbinda ríkið í eigin nafni og getur jafnvel skuldbundið ríkið að þjóðarétti með einhliða yfirlýsingum. Í framkvæmd eru dæmi þess að minni háttar samningar, t.d. viðskipta-samningar við önnur ríki sem eru gerðir til skamms tíma eða samningar sem fara fram með skiptum á orðsendingum, hafi ekki fengið staðfestingu forseta. Þá hefur verið litið svo á að aðrir fulltrúar ríkisins en utanríkisráðherra hafi takmarkaðar heimildir til að gera samninga við stofnanir annarra ríkja á ýmsum sérsviðum, einkum samstarfssamninga um tiltekin viðfangsefni. Slíkar heimildir eru þó túlkaðar þröngt og eru þá byggðar á stöðumboði viðkomandi stjórnvalds en ná ekki til eiginlegra þjóðréttarsamninga.

Samþykkt texta þjóðréttarsamnings að lokinni samningsgerð hefur ekki bindandi áhrif fyrir íslenska ríkið en að henni lokinni tekur við annað ferli þar sem þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins stofnast og ákvæði 21. gr. stjkskr. kemur fyrst til skjalanna. Gerist það venjulega í tveimur skrefum, þ.e. með undirritun og fullgildingu (staðfestingu). Eftir að utanríkisráðherra eða sá sem fengið hefur umboð frá honum til samningsgerðar hefur undirritað samninginn hefst undirbúningur að því að fullgilda hann. Það getur falist í því að gera nauðsynlegar ráðstafanir, eins og að breyta lögum til að uppfylla samningsskuldbindingar og að afla samþykkis Alþingis til fullgildingarinnar skv. 21. gr. sé þörf slíks samþykkis. Skipta má fullgildingunni sjálfri í tvö skref, þ.e. annars vegar stjórnskipulega fullgildingu, sem lýtur að því að uppfylla það skilyrði stjórnarskrárinnar að afla staðfestingar forseta, og hins vegar fullgildingu á vettvangi þjóðaréttar, en það felst í því að ríki skilar fullgildingarskjali til alþjóðastofnunar eða samningsaðila sem veitir samningnum formlegt þjóðréttarlega skuldbindingargildi.

Ef þjóðréttarsamningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins er skylt skv. 21. gr. að leita samþykkis Alþingis fyrir fullgildingu hans og væri ríkisstjórninni óheimilt að leita eftir fullgildingu samnings áður en slíkt samþykki liggur fyrir. Hefur aðalreglan verið sú að sé samþykki Alþingis þörf er þess leitað þegar samningsgerðinni er lokið, texti samningsins liggur fyrir og hefur verið undirritaður. Ákvæðið hefur hins vegar ekki verið túlkað svo að þingið verði fyrir fram að veita samþykki sitt til tiltekinna samningsgerðar eða afmarka fyrir fram hvert efni samnings á að vera.

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

Hugtakið „stjórnarhagir“ í 21. gr. hefur orðið tilefni til ýmissa vangaveltna. Má hugsanlega túlka það svo að eingöngu sé átt við breytingu á málefnum sem skipað er í stjórnarskrá en þeirri skýringu hefur þó verið hafnað sem of þröngri. Í því sambandi er rétt að geta þess að enn sem komið er hefur aðild Íslands að milliríkjasamningi ekki kallað á breytingar á stjórnarskránni þótt aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi vakið upp ýmsar umræður um þau efni. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Er þá sá skilningur lagður til grundvallar að slíkir samningar horfi í reynd til breytinga á stjórnarhögum. Loks eru dæmi þess að ríkisstjórn hafi leitað eftir samþykki Alþingis

ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr.

Þegar samþykkis Alþingis er leitað skv. 21. gr. leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Skuldbindingum samkvæmt slíkum samningi þarf síðan að fylgja eftir með viðeigandi lagabreytingum, að frumkvæði þess ráðherra er málið heyrir undir. Dæmi eru um að í slíku frumvarpi sé í senn leitað eftir heimild til þess að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfestingu hans, eins og sjá má í 1. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Það telst hins vegar til undantekninga að þjóðréttarsamningar séu lögfestir hér á landi í heild sinni.

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

Helstu heimildir:

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

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

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

22. gr. [Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.]¹⁾

¹⁾ Stjksl. nr. 56/1991, 3. gr.

Tilurð: Þessari grein var gerbreytt 1991, samhliða því að deildaskipting Alþingis var afnumin og ýmsar aðrar breytingar gerðar á starfsháttum þingsins, m.a. í því skyni að draga úr áhrifum ríkisstjórnarinnar á starfstíma þingsins. Þannig var 35. gr. stjkskr. breytt í þá veru að Alþingi skyldi koma saman 1. október ár hvert eða næsta virkan dag þar á eftir og standa til jafnlengdar næsta árs, sbr. 9. gr. stjksl. nr. 56/1991. Með þessari breytingu voru úrelt og felld niður þau ákvæði 22. gr., sem staðið höfðu í stjórnarskránni frá 1920, að konungur og síðar forseti tæki ákvörðun um það hvenær þinginu skyldi slitið og að það skyldi kallað saman til aukafunda þegar nauðsyn væri til.

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

Síðari málslíðinn ber að skýra með hliðsjón af fyrirmælum 35. gr. um samkomudag reglulegs Alþingis 1. október ár hvert eða næsta virkan dag ef hann ber upp á helgidag. Samkomudeginum má þó breyta með lögum. Í 22. gr. hafði áður verið kveðið berum orðum á um að forseti stefndi saman Alþingi ár hvert. Af því ákvæði þótti leiða þá embættisskyldu forsætisráðherra að bera upp fyrir forseta tillögu um að Alþingi yrði kvatt saman til fundar á þeim degi sem 35. gr. segði til um ef sérlög hefðu ekki verið sett um annan samkomudag. Í samræmi við þetta gaf forseti samkvæmt tillögu forsætisráðherra út forsetabréf um samansteftnu þingsins hinn lögboðna dag, sem birt var í Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaði, auk þess sem þingmönnum var tilkynnt bréflaga hvenær þing skyldi koma saman. Í framkvæmd og

samkvæmt lýsingum fræðimanna hafði þingsetningarathöfnin síðan verið fólgin í því að alþingismenn söfnuðust saman í sal Alþingis að aflokinni guðsþjónustu í dómkirkjunni og hlýddu á forseta lesa upp bréf sitt er stefndi þinginu saman og lýsti það sett.

Þegar orðalagi 22. gr. var breytt 1991 vaknaði eðlilega sú spurning í hverju breytingin ætti að vera fólgin. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til stj. nr. 56/1991 er breytt orðalag 22. gr. skýrt svo: „Nýtt orðalag þessarar greinar leiðir af þeirri meginbreytingu á störfum Alþingis að það stendur allt árið. Forseti lýðveldisins stefnir Alþingi saman, svo sem verið hefur, að loknum almennum kosningum og mun jafnframt setja reglulegt þing ár hvert 1. október. Þessi breyting þýðir að hefðbundnar þinglausnir, þar sem forseti Íslands slítur þinginu, falla niður.“

Af þessu að dæma lutu breytingar á greininni fyrst og fremst að því að fella niður þinglausnir en ekki er vikið sérstaklega að því hvað fólgið sé í því nýmæli í síðari málslið hennar að forseti setji Alþingi. Í framkvæmd hefur engin breyting orðið á því hvernig staðið er að setningu þingsins frá því sem áður var.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

23. gr. Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum. – [Hafi Alþingi verið frestað getur forseti lýðveldisins eigi að síður kvatt Alþingi saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta er það og skylt ef ósk berst um það frá meiri hluta alþingismanna.]¹⁾

¹⁾ Stj. nr. 56/1991, 4. gr.

Tilurð: Fyrri málsgrein þessarar greinar hefur staðið í meginráttum óbreytt í stjórnarskránni allt frá 1874. Samkvæmt 7. gr. stjórnarskrárinnar 1874 gat konungur „frestað fundum hins reglulega alþingis um tiltekinn tíma, en samt ekki lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykki það, og ekki nema einu sinni á ári“. Heimild konungs til að fresta þingfundum var breytt 1920 þannig að hún var látin ná til allra funda Alþingis, auk þess sem frestun mátti ekki standa lengur en tvær vikur. Við lýðveldisstofnunina 1944 kom forseti síðan í stað konungs. Síðari málsgreinin var hins vegar tekin upp í stjórnarskrána 1991.

Skýring: Aðstæður voru allt aðrar en þær eru nú þegar konungi var veitt vald til þess að fresta fundum Alþingis, með fyrrgreindum skilyrðum, í allt að fjórar vikur. Á þeim tíma átti þingið stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í sex vikur og síðar í átta vikur með breytingu á stjórnarskránni 1903. Umrætt stjórnarskrárákvæði var, að minnsta kosti öðrum þræði, hugsað til þess að veita þinginu starfsfrið enda hefði ófyrirleitinn stjórn, með fulltingi konungs, annars getað gert að engu þann rétt þingsins að fá að sitja í tiltekinn tíma með því að ákveða þingfrestun um ótiltekinn eða óhæfilega langan tíma.

Ákvæðinu frá 1874 var hins vegar aldrei beitt og til þingfrestunar samkvæmt ákvæðinu frá 1920 kom fyrst árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár. Óljóst er hvort og þá hvernig

ákvæðinu hefur verið beitt síðan en líkast til hefur fundum þingsins aldrei verið frestað með forsetaúrskurði án samþykkis þess sjálfs.

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

Með því að áskilja að frestun geti einungis varað í tiltekinn tíma var komið í veg fyrir að konungur gæti sent þingmenn heim án fyrirvara um framhald þinghalds. Í ákvæðinu felst því jafnframt að til þess að talað verði um þingfrestun í skilningi þess verður fyrsti framhaldsfundur að loknum fresti að vera ákvæðinn.

Þar sem ætla má að þingfrestun hafi aldrei átt sér stað samkvæmt einhliða úrskurði þjóðhöfðingja, heldur ávallt að undangengnu samþykki Alþingis, sem jafnframt hefur verið álitid fela í sér samþykki til afbrigða frá framangreindum skilyrðum, er óþarfi að fjalla frekar um 1. mgr. 23. gr. Hins vegar er vissulega ástæða til að taka hana, svo og greinina í heild, til endurskoðunar.

Réttaráhrif þingfrestunar eru þau að störf þingsins stöðvast í bili en verða svo tekin upp aftur eins og við þau var skilið þegar fundir hefjast að nýju samkvæmt þeirri dagskrá er sett var næst á undan frestuninni, hafi dagskrá þá verið sett. Sérreittindi þingmanna falla almennt niður, sbr. 1. mgr. 49. gr. stjkskr. meðan frestun varir. Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. er heimilt að kveðja þing í fresti saman ef nauðsyn ber til. Þá er það skylt ef ósk berst um það frá meirihluta alþingismanna. Upp kann því að koma sú staða að forsætisráðherra sé skylt að beita sér fyrir að þing komi saman enda þótt hann hafi sjálfur ekki metið stöðu mála svo að nauðsyn beri til þess.

Helstu heimildir:

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

Alþingistíðindi 1930 B, d. 2468-2477.

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

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

24. gr. Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, [áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið],¹⁾ enda komi Alþingi saman eigi síðar en [tíu vikum]¹⁾ eftir, að það var rofið. [Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.]¹⁾

¹⁾ Stjkskl. nr. 56/1991, 5. gr.

Tilurð: Þingrofsákvæði var tekið í stjórnarskrána 1874, að danskri fyrirmynd, og hélst greinin að mestu leyti óbreytt fram til 1991, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944. Þær breytingar, sem þá voru gerðar, lúta að því (1) að stofnað skal til kosninga innan 45 daga frá því að gert er kunnugt um þingrof, (2) að Alþingi á að koma saman innan tíu vikna frá þingrofi og (3) að þingmenn halda umboði sínu til kjördags.

Skýring: Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. stjkskr., sbr. 1. gr. stjkskl. nr. 77/1999, eru alþingismenn kosnir til fjögurra ára í senn. Þó skal upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, sbr. 45. gr. stjkskr. eins og henni var breytt með 15. gr.

stjksl. nr. 56/1991. Eftir að þessi skýringarregla var tekin í stjórnarskrá verður annar kjördagur aðeins ákveðinn með þingrofi.

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

Með 5. gr. stjksl. nr. 56/1991 var skeytt nýju ákvæði við 24. gr., í 2. másl. hennar, þar sem kveðið er á um að alþingismenn haldi umboði sínu til kjördags. Í greinargerð með frumvarpi til stjksl. nr. 56/1991 er ákvæðið einungis skýrt með þeim orðum að það tryggji að landið verði aldrei þingmannslaust. Áður var þeirri venju fylgt að taka ákvörðun um þingrof annars vegar og kjördag hins vegar en hvort tveggja tíðkaðist að gerð væri tillaga til forseta um þessar tvær ákvarðanir í einu lagi eða tvönnu. Eftir breytinguna 1991 hefur ákvæðið verið skýrt þannig að tilgreina verði kjördag í tilkynningu um þingrof, þ.e. hvenær það taki gildi. Annars sé þingrofið markleysa. Ákvörðun um þingrof og kjördag fellur því saman skv. 24. gr. eins og henni hefur nú verið breytt.

Heimild til þingrofs skv. 24. gr. er ekki bundin neinum skilyrðum samkvæmt orðanna hljóðan. Stjórnlagافرæðingar hafa þó stundum reynt að setja henni einhverjar skorður með almennum efnisrökum. Nokkur dæmi eru hins vegar um að þingrofi hafi verið beitt til að komast hjá óþægilegum kjördegi. Þótt sú þingrofsástæða hafi áður verið talin vafasöm helgast hún því nú orðið að minnsta kosti af langri og athuga-semdalausri venju.

Jafnframt hefur þingrofsboðskapur, sem birtur er sitjandi þingi, ekki áhrif á störf þess fyrr en á kjördegi nema það samþykki sjálft að fundum þess verði áður frestað, sbr. 1. mgr. 23. gr. stjkskr.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

25. gr. Forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.

Tilurð: Þessi grein hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1874, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944.

Skýring: Réttur ríkisstjórnar til að eiga frumkvæði að lagasetningu á Alþingi byggist á heimild forseta samkvæmt þessari grein til að leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og

annarra samþykkt. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. stjkskr. er þessi frumkvæðisréttur forseta í raun í höndum ráðherra, hvers og eins á sínu sviði.

Á grundvelli þessa ákvæðis eru öll stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur lagðar fyrir Alþingi með atbeina forseta eftir að um þau hefur verið fjallað í ríkisstjórn, sbr. 16. gr. stjkskr. og eftir atvikum 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í framkvæmd er því fylgt nákvæmlega eftir og reyndar hefur ríkisstjórnin lengi haft það verklag að leita ekki eftir heimild forseta í þessu skyni fyrr en þingflokkar stjórnarflokkanna hafa lokið meðferð sinni en samþykki ríkisstjórnar er að jafnaði gert með skilyrði um samþykki þeirra. Slíkt er þó að sjálfsgöðu ekki skilyrði fyrir því að frumvörp og önnur mál verði lögð fram skv. 25. gr.

Með 10. gr. stjkskr. nr. 56/1991 var 38. gr. stjkskr. um frumkvæðisrétt þingmanna í hvorri þingdeild breytt í samræmi við afnám deildaskiptingar Alþingis. Um leið var tekið upp í 38. gr. ákvæði um frumkvæðisrétt ráðherra, án frekari skýringa og án þess að til þess bæri neina nauðsyn samkvæmt framangreindu. Hefur framkvæmd 25. gr. heldur ekkert breyst þrátt fyrir þessa breytingu á 38. gr. Þó er ljóst eftir breytinguna að ráðherra hefur heimild til að flytja frumvörp til laga og aðrar tillögur, án fulltingis ríkisstjórnar, jafnvel þótt hann sé ekki jafnframt þingmaður.

Þýðing 25. gr. er líklega sú ein að eins og hún hefur verið framkvæmd stuðlar hún að nánara pólitísku samráði um stjórnarfrumvörp og aðrar tillögur sem fluttar eru í nafni ríkisstjórnar. Enga stjórnskipulega nauðsyn ber á hinn bóginn til þess að bera slík frumvörp og tillögur upp fyrir forseta.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3091.

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

Tilurð: Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis 1944 og svarar að hluta til ákvæðis sem verið hafði í eldri stjórnarskrám þar sem m.a. var mælt svo fyrir að staðfesting konungs þyrfti til þess að lagafrumvarp, sem Alþingi hafði samþykkt, fengi lagagildi. Konungur hafði þó ekki beitt þessu stjórnarskrárvarða synjunarvaldi sínu um langt árabil.

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

Í skýringum við 26. gr. frumvarpsins til lýðveldisstjórnarskrár, sem síðar var samþykkt í megindráttum óbreytt, var m.a. svo að orði komist: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis

fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. Er þess þó að gæta, að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur, ef það fær ekki meiri hluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti daglega af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.“

Fyrstu sex áratugina frá því að Lýðveldi var sett á stofn beitti forseti ekki því valdi sem honum er, að minnsta kosti í orði kveðnu, fengið í 26. gr. stjkskr. Hefur fræðimenn greint á um það hvort forseti geti beitt þessu valdi upp á sitt eindæmi eða hvort hann þurfi atbeina ráðherra til þess.

Þau rök hafa einkum verið færð fyrir fyrri skýringarkostinum að hann sé í samræmi við orðalag 26. gr. og leiði reyndar einnig af því ákvæði 2. gr. stjkskr. að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Því til viðbótar hefur verið vísað til fyrrgreindra ummæla í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskrárinnar og loks bent á þá staðreynd að forseti sé þjóðkjörinn og þiggi því umboð sitt beint frá þjóðinni á sama hátt og alþingismenn.

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

Árið 2004 ákvað forseti í fyrsta sinn frá Lýðveldisstofnun að neita að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði áður samþykkt og gerði það án atbeina ráðherra. Sú staðreynd rennir stoðum undir þann skýringarkost að hann geti beitt því valdi að neita að staðfesta lagafrumvarp, sem þingið hefur samþykkt, upp á sitt eindæmi með þeim afleiðingum sem kveðið er á um í síðari hluta 26. gr. stjkskr.

Þegar forseti hafði synjað lagafrumvarpinu staðfestingar í umrætt skipti reis ágreiningur um það hvort Alþingi geti breytt lagafrumvarpi, sem það hefur áður samþykkt og öðlast hefur lagagildi við synjun forseta, áður en það er borið undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, með þeim afleiðingum að ekkert verði úr slíkri atkvæðagreiðslu. Fór svo að þingið felldi lögin úr gildi með því að samþykkja nýtt lagafrumvarp. Staðfesti forseti það frumvarp sem lög og var ekki efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi þeirra laga sem þannig höfðu verið felld úr gildi.

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

Mælt er svo fyrir í upphafi 26. gr. stjkskr. að leggja skuli lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar „eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt“ en enginn slíkur tímafrestur er tilgreindur að því er varðar það hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla í kjölfar synjunar forseta skuli fara fram. Einungis segir að það skuli gerast „svo fljótt sem kostur er“. Samkvæmt því er ljóst að hraða ber framkvæmd atkvæðagreiðslunnar svo sem kostur er. Hefur umrætt ákvæði verið skýrt svo að slík atkvæðagreiðsla megi almennt ekki fara fram fyrr en liðnar eru að minnsta kosti fjórar vikur frá því að synjun forseta liggur fyrir og að jafnaði skuli efnt til hennar innan tveggja mánaða frá því tímamarki. Þó má deila um þetta eins og mörg önnur efnisatriði 26. gr.

Í ljósi þess væri þörf á að orða greinina með skýrari hætti en nú er gert ef hún á að standa áfram í stjórnarskránni.

Helstu heimildir:

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

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

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

Sigurður Línadal: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands, Skírnir 166. ár (haust 1992), bls. 425-439, og Forseti Íslands og synjunarvald hans, Skírnir 178. ár (vor 2004), bls. 203-237.

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

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

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

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

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

Tilurð: Greinin hefur staðið óbreytt frá 1944. Ákvæði um birtingu laga var að finna í 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en samkvæmt því skyldi konungur annast um að lögin yrðu birt og að þeim yrði fullnægt. Fyrirmynd þess ákvæðis var sótt í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring: Markmið þessarar greinar er að tryggja almennt réttaröryggi og þá grundvallarreglu í réttarríki að lögin séu aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim en forsenda þess er að þeim sé efni þeirra kunnugt. Þá felur reglan einnig í sér að almenningur geti fylgst með því hvort handhafar ríkisvaldsins, ekki síst dómara, fari að lögum í störfum sínum.

Með lögum nr. 11/1877 um birting laga og tilskipana voru fyrst sett fyrirmæli um birtingu laga í prentuðu máli en fyrir þann tíma voru lög birt með upplestri þeirra í heyranda hljóði á Alþingi og síðar í Landsyfírréttinum eftir að Alþingi var lagt niður árið 1800. Samkvæmt fyrrgreindum lögum varð birting laga og tilskipana í prentuðu

riti, Stjórnartíðindum fyrir Ísland, skuldbindandi í stað kynningar í heyranda hljóði. Með lögum nr. 64/1943 voru sett fyrstu heildarlögin um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þau voru nýlega leyst af hólmi með lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Allt frá 1943 hafa bæði lög og stjórnvaldsfyrirmæli verið birt í þessum tveimur ritum. Í A-deild Stjórnartíðinda hafa þannig verið birt öll lög, sem og tilskipanir, opin bréf og önnur fyrirmæli sem gefin eru út af æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Í B-deildinni eru birtar reglugerðir, ýmis erindisbréf, samþykktir og auglýsingar framkvæmdarvaldsins, bæði ráðuneyta og annarra stjórnvalda og opinberra stofnana. Í C-deildinni eru birtir samningar við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra. Sérreglur gilda um birtingu EES-reglna en við birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla í Stjórnartíðindum, sem ætlað er að lögleiða þær, er almennt heimilt að vísa til EES-viðbætis við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins og telst birting þar að þessu leyti jafngild hinni almennu birtingaraðferð (svonefnd tilvísunaraðferð).

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

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

Af 27. gr. verður dregin sú ályktun að óbirtum lögum verði ekki beitt. Þá getur birtingin almennt aðeins haft áhrif fram í tímann en ekki afturvirk áhrif. Má einnig um þetta atriði vísa til sérreglna stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni refsilaga, sbr. 69. gr. og H 1997, 2446, og bann við afturvirkni skattalaga, sbr. 2. mgr. 77. gr. Í almennri löggjöf um birtingu laga er að finna ítarlegar reglur um gildistöku laga og stjórnvaldsfyrirmæla, svo sem hvort þar skuli tiltekinn ákveðinn gildistökudagur eða við hvaða dag skuli miða gildistöku sé hans ekki getið í lögnum eða fyrirmælunum sjálfum.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

Sigurður Línal: Um birtingu laga og annarra fyrirmæla auk nokkurra athugasemda um gildistöku. Útljótur, 2. tbl. 2004, bls. 233-284.

Álit umboðsmanns Alþingis frá 9. janúar 1998 í máli nr. 2151/1997.

28. gr. Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög [er Alþingi er ekki að störfum].¹⁾ Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð [fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný].¹⁾ – [Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.]¹⁾ – Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

¹⁾Stjksl. nr. 56/1991, 6. gr.

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

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

Skýring: Með því að veita forseta Íslands heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. er sú undantekning gerð frá almennum reglum stjórnarskrárinnar um lagasetningu að slík lög eru ekki sett af Alþingi, heldur af forseta. Þótt greinin mæli fyrir um að forsetinn gefi út bráðabirgðalög verður slíkt eins og endranær aðeins gert að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra skv. 13., 14. og 19. gr. stjkskr. Þótt ríkisstjórn ráði því þannig í reynd hvenær bráðabirgðalög verða gefin út og hvert efni þeirra er gæti forseti synjað um að skrifa undir lögina og þar með komið í veg fyrir útgáfu þeirra. Eru þó engin dæmi þess að forseti hafi neitað að skrifa undir bráðabirgðalög.

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

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

Skilyrðið um brýna nauðsyn hefur hins vegar oft orðið tilefni deilna enda hlýtur það að ráðast af mati hverju sinni hvenær svo brýn þörf sé á lagasetningu að ekki megi bíða þar til þing kemur aftur saman. Framkvæmd við útgáfu bráðabirgðalaga sýnir að ekki hefur alltaf verið farið strangt í sakirnar í þessum efnum. Í fræðikenningum hefur til skamms tíma verið litið svo á að bráðabirgðalöggjafinn, þ.e. ráðherra, eigi endanlegt mat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt, að

viðlagðri ábyrgð. Þar með geti dómstólar ekki endurskoðað það mat. Þetta viðhorf hefur verið að breytast hin síðari ár ef marka má nýlega hæstaréttardóma þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga. Í þeim dómsúrlausnum hafa stundum tvinnast saman álitaefni um það hvort brýna nauðsyn hafi borið til lagasetningarinnar og hvort lögin hafi gengið of nærri stjórnarskrárvernduðum réttindum, svo sem eignarréttindum. Má í því sambandi nefna tvo dóma, H 1992, 1962 og H 1995, 2417. Ekki verður annað ráðið af ummælum dómenda í síðarnefnda dóminum en að þeir telji að dómstólar geti tekið til endurskoðunar það mat bráðabirgðalöggjafans að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu bráðabirgðalaga til að koma í veg fyrir að þessi afbrigðilega heimild til lagasetningar verði misnotuð. Hins vegar liggur ljóst fyrir að dómstólar endurskoða ekki þau pólitísku markmið sem stefnt er að með útgáfu bráðabirgðalaga, t.d. á vettvangi efnahags- og atvinnumála. Gilda um þetta sambærileg sjónarmið og endranær þegar dómstólar leggja mat á það hvort almenn löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Er bannið við því að bráðabirgðalög megi ekki brjóta í bága við stjórnarskrána auk þess sérstaklega áréttað í 1. mgr. 28. gr.

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

Bráðabirgðalögum er samkvæmt hljóðan sinni aðeins ætlað að gilda um stundarsakir og ber að leggja þau fyrir Alþingi er það kemur saman að nýju. Hafi frumvarp um frambúðargildi bráðabirgðalaganna ekki verið samþykkt af Alþingi innan sex vikna frá því tímamarki falla þau úr gildi. Tímafrestur þessi, sem tekinn var upp 1991, er til að leggja áherslu á mikilvægi þess að almenni löggjafinn taki afstöðu til efnis bráðabirgðalaga sem fyrst. Að auki hafa möguleikar ríkisstjórnar til þess að stjórna í krafti laga, sem sett eru með svo afbrigðilegum hætti, verið þrengdir til muna. Þótt bráðabirgðalög falli úr gildi vegna þessa eða þau fást ekki samþykkt á Alþingi, breytir það þó ekki réttaráhrifum þeirra frá því að þau voru gefin út og þar til þau falla úr gildi.

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

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

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

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

Skýring: Ætla mátti við fyrstu sýn að forseti Íslands hefði samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði víðtækt vald til þess að grípa inn í meðferð ákærvalds og náða menn af refsingum. Á hinn bóginn verður að skoða ákvæðið í ljósi sögulegs uppruna þess. Það er sprottið úr umhverfi þar sem konungur hafði raunveruleg og virk völd til þess að leysa menn undan ströngum refsingum því að lög veittu á þeim tíma fá úrræði á borð við þau sem má finna í núgildandi lögum, svo sem reynslulausn og skilorðs-bindingu refsingar til að milda áhrif refsidóma. Þá á við, eins og endranær í umfjöllun um störf forseta, að ráðherra, þ.e. dómsmálaráðherra, verður að eiga frumkvæði að ákvörðunum þeim sem 29. gr. tekur til, sbr. 13. gr. stjkskr., og ber ábyrgð á þeim eins og öðrum stjórnarathöfnum, sbr. 14. gr. stjkskr.

Niðurfelling saksóknar með ákvörðun forseta er að mestu aflögð enda samræmist það ekki þeim sjónarmiðum að ríkissaksóknari skuli sem æðsti handhafi ákærvalds njóta sjálfstæðis í störfum sínum. Niðurfelling saksóknar, þ. á m. frestun hennar, er virkt úrræði innan refsivörslukerfisins samkvæmt lögákveðnum skilyrðum og er ákvörðunin í höndum handhafa ákærvalds, sbr. 113. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, sbr. og 56. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Í 3. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 segir að telji ríkissaksóknari ástæðu til að falla frá saksókn, en vafa leika á heimild sinni til þess, geti hann óskað eftir að dómsmálaráðherra geri tillögu til forseta Íslands um niðurfall saksóknar skv. 29. gr. stjkskr. Ekki er vitað til þess að ríkissaksóknari hafi nokkurn tíma notfært sér þessa heimild sína.

Þar sem 29. gr. tilgreinir engin skilyrði fyrir niðurfellingu saksóknar mátti ætla að forsetinn sé ekki bundinn af lögákveðnum skilyrðum sem sett hafa verið fyrir þessu úrræði. Hins vegar má slá því föstu að miðað við nútímahugmyndir um sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart æðstu handhöfum framkvæmdarvalds myndi forseti eða með öðrum orðum ráðherra, sem framkvæmir vald hans, ekki beita því nema við mjög afbrigðilegar aðstæður. Engin dæmi eru um að það hafi verið gert síðustu áratugi.

Þótt um náðunarvald forseta skv. 29. gr. gildi einnig breytt sjónarmið hefur engum öðrum aðila en honum verið falið það vald með lögum. Í reynd fer dómsmálaráðherra með náðunarvaldið og starfar sérstök stjórnskipuð nefnd, svonefnd náðunarnefnd, á vegum dómsmálaráðuneytisins. Nefndin getur mælt með því við ráðherra að þeir sem hlotið hafa fangelsisdóma verði náðaðir, að ströngum skilyrðum uppfylltum, t.d. vegna heilsufarsástæðna.

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

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

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

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

Helstu heimildir:

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

V. kafli

59. gr. Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

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

Skýring: Samkvæmt greininni verður skipun dómsvaldsins ekki ákveðin nema með lögum, þ.e. settum lögum. Þótt þetta hugtak, skipun dómsvaldsins, sé óljóst tekur það væntanlega til þess hversu mörg dómstig skuli vera hér á landi, hverjir dómstólarnir skuli vera, hvort einn dómari eða fleiri skuli sitja í dómi og annarra slíkra meginatriða um dómstólaskipun og meðferð dómsmála. Þar af leiðandi geta stjórnvöld ekki tekið ákvarðanir um þessi atriði. Þá tryggir greinin um leið sjálfstæði dómstóla gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.

Hins vegar er ekki mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvernig skipun dómsvaldsins skuli háttað, t.d. hvorki að hér á landi skuli vera tvö dómstig né að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Í 8. gr. stjkskr. er reyndar svo fyrir mælt að forseti Hæstaréttar skuli fara með forsetavald í fjarveru eða forföllum forseta Íslands, ásamt forsætisráðherra og forseta Alþingis, og skv. 2. mgr. 34. gr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis. Af þessum ákvæðum má draga þá ályktun að samkvæmt stjórnarskránni skuli vera til dómstóll með þessu heiti og að hann skuli fara með æðsta dómsvald í landinu. Að öðru leyti hefur löggjafinn frjálsar hendur um það hvernig dómstólaskipun og meðferð dómsmála er fyrir komið.

Nú er mælt fyrir um dómstólaskipun landsins í lögum nr. 15/1998 um dómstóla og um meðferð mála fyrir dómstólum í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og öðrum réttarfarslögum.

Helstu heimildir:

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

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

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

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

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

Þótt dómstólar geti fjallað um stjórnvaldsákvörðanir, að uppfylltum kröfum um aðild, kröfugerð og önnur slík réttarfarsatriði, er ekki þar með sagt að þeir geti endurskoðað alla þætti þeirra. Enginn vafi leikur á því að dómstólar eiga óskorað úrskurðarvald um það hvort form ákvörðunar samrýmist lögum og hvort rétt hafi verið staðið að töku ákvörðunar og undirbúningi hennar, þ. á m. hvort stjórnvald hafi verið bært að taka þá ákvörðun sem um er að ræða og hvort starfsmaður eða nefndarmaður hafi verið hæfur til þess að taka þátt í meðferð málsins innan stjórnvisslunnar. Dómstólar geta enn fremur leyst úr því hvort efni ákvörðunar sé lögmætt, þ. á m. hvort það stjórnvald, sem ákvörðun hefur tekið, hafi skýrt lög á réttan hátt. Þá ber dómendum að gæta að því hvort ákvörðun sé réttmæt í lagalegum skilningi, t.d. hvort lögmæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki henni. Þó er ljóst að úrskurðarvaldi dómenda eru takmörk sett, t.d. verða þeir að una efnislegu og sérfræðilegu mati þar til bærst stjórnvalds, svo framfarlega sem að baki liggja lögmæt og málefnaleg sjónarmið.

Samkvæmt framansögðu er dómstólum fengið úrskurðarvald um sum atriði er varða ákvarðanir stjórnvalda. Komist dómstólar að þeirri niðurstöðu að slík ákvörðun brjóti í bága við lög í rýmri merkingu geta þeir, að uppfylltum vissum skilyrðum, fellt ákvörðunina úr gildi. Hins vegar hafa þeir takmarkaða heimild til þess að breyta ákvörðun eða taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem felld hefur verið úr gildi.

Í niðurlagi 60. gr. er tekið fram að það fresti ekki framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar þótt hún sé borin undir dómstóla.

Helstu heimildir:

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

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

Eiríkur Tómasson: Embættistakmörk yfirvalda, Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörunds-syni sextugum, 1994, bls. 205-242.

61. gr. Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. [Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.]¹⁾
Stjksl. 56/1991, 26. gr.

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

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

Síðari hluta greinarinnar er ætlað að koma í veg fyrir að óbeinum þvingunar-ráðstöfunum verði beitt gagnvart dómendum eftir að þeir hafa verið skipaðir til starfa. Tilvísunin til dómenda, sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, á varla lengur við þar sem embættisdómarar fara ekki lengur með stjórnsýslu samhliða dómstörfum.

Samkvæmt 61. gr. verður hæstaréttar- og héraðsdómurum ekki vikið úr embætti nema með dómi en þar er um að ræða undantekningu frá reglunni í 3. mgr. 20. gr. stjkskr. þar sem segir að forseti Íslands getið vikið þeim frá embætti er hann hefur veitt það. Þó hefur ákvæðið verið skýrt svo að forseti geti, með atbeina ráðherra, vikið dómara úr embætti um stundarsakir en ekki fyrir fullt og allt, sbr. H 1989, 1627.

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

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

Helstu heimildir:

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

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