



1. tbl TÍMARIT 1. árg
LÖGRÉTTU

Félags laganema við Háskólann í Reykjavík

VINNUSLYS,
SLYSATRYGGING SJÓMANNA

EFTIR *Dr. Guðmund Sigurðsson*

A

NÝMÆLI Í BARNALÖGGJÖF

EFTIR *Svölu Ísfeld Ólafsdóttur*

B

BRÁÐABIRGÐALÖG SEM
RÉTTARHEIMILD

EFTIR *Ólaf E. Friðriksson*

C

RANNSÓKNARRÉTTARFAR Í
EINKAMÁLUM?

EFTIR *Jón Steinar Gunnlaugsson*

D

STJÓRNHÆTTIR FYRIRTÆKJA OG
FYRSTU VIÐMIÐIN Á ÍSLANDI

EFTIR *Áslaugu Björgvinsdóttur*

E

BRÁÐABIRGÐALÖG SEM RÉTTARHEIMILD

Ólafur E. Friðriksson,
nemandi í lagadeild Háskólans í Reykjavík

C

51

I. INNGANGUR	52
2. BRÁÐABIRGÐALAGAHEIMILDIN OG ÁLITAMÁL HENNI TENGD.	52
2.1. Heimildarákvæði stjórnarskrárinnar	52
2.2. „þegar bryna nauðsyn ber til...”	53
2.3. „...getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög...”	54
2.4. „...ef Alþingi er ekki að störfum.”	54
2.5. „Bráðabirgðafjálög má ekki gefa út...”	55
2.6. „Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána.”	55
3. AFSTAÐA LÖGGJAFANS TIL SETNINGAR BRÁÐABIRGÐALAGA.	56
3.1. Beiting bráðabirgðalagaheimildarinnar	56
3.2. Viðbrögð löggjafarvaldsins	56
3.3. Áhrif stjórnarskrárbreytingarinnar árið 1991	58
4. BRÁÐABIRGÐALÖG SEM RÉTTARHEIMILD.	59
4.1. Álit fræðimanna á hver meti hina brynu nauðsyn	59
4.2. Dómar hæstaréttar fyrir stjórnarskrárbreytinguna 1991	60
4.3. Vatnaskil í afstöðu hæstaréttar	62
4.4. Hin bryna nauðsyn dregin í efa	66
5. ÁLYKTANIR OG NIÐURSTÖÐUR	69
5.1. Samanburður við önnur ríki	69
5.2. Bráðabirgðalög sem réttarheimild í ljósi dóma hæstaréttar	70
5.3. Fylgir hæstiréttur vilja stjórnarskrárgjafans?	72
HEIMILDIR	76

1. INNGANGUR

Bráðabirgðalög hafa allmikla sérstöðu meðal réttarheimilda. Að formi eru þau jafnréttá almennum settum lögum sem samþykkt hafa verið með lýðræðislegum hætti á Alþingi en í raun eru þau þó aðeins stjórnvaldsáskvarðanir sem handhafar framkvæmdavaldsins hafa tekið að eigin frumkvæði og á eigin ábyrgð. Aðalhandhafi löggjafarvaldsins fær ekki tækifæri til að taka afstöðu til bráðabirgðalaga fyrr en löngu eftir að setning þeirra er gengin um garð og áður fyrr gat liðið hátt í ár frá því bráðabirgðalög voru sett þar til þau voru samþykkt sem lög af Alþingi og forseti staðfesti þau.

Þetta helgast að sumu leyti af því að heimildarákvæði stjórnarskrárinnar um bráðabirgðalög er eins konar stjórnskipuleg leif frá liðnum tíma. Það er upprunið um miðja 19. öld og stóð lítt breytt frá þeim tíma fram til loka 20. aldar. Bráðabirgðalagaheimildin, sem eitt sinn þótti eðlilegur varnagli af hálfu danska konungvaldsins í togstreitu þess við dönsku borgarastéttina um áhrif og völd þjóðþingsins á upphafskeiði lýðræðisþróunar í Danmörku, varð með tímanum tæki í höndum íslenskra ráðherra til að sniðganga lýðræðislega kjörið löggjafarþing með formlegum atbeina forseta. Á 19. öld og framan af þeirri 20. þótti þetta eðlilegt og sjálfsagt valdaframsal af hálfu þingmanna, sem flestir höfðu atvinnu af bústörfum en ekki þingstörfum, enda sat Alþingi þá aðeins 6–8 vikur annað hvert ár. Þeir hafa verið því fegnastir að vera ekki kallaðir til þingstarfa um hábjargræðistímamann, sem gat kostað þá vikulangt ferðalag á hestbaki og sumir þurft að sundriða straumþungar ár. Líklegar hefði það hvort sem var tekið landpóstinn hálfan mánuð að koma boðunum til þeirra. Hins vegar er óhætt að fullyrða að eftir miðja 20. öld hafi brostið allar forsendur fyrir þessu ákvæði stjórnarskrárinnar.

Bráðabirgðalagasetning hefur talsverða sérstöðu í íslenskum rétti. Annars vegar er heimild til slíkrar lagasetningar ekki algild í nálægum löndum sem hafa sambærilega stjórnskipun og hins vegar er heimildinni beitt mun sparlegar í þeim ríkjum sem á annað borð veita handhöfum framkvæmdavaldsins þennan rétt.

Hér á eftir verður leitast við að varpa ljósi á eðli bráðabirgðalaga, þær forsendur sem liggja fyrir notkun bráðabirgðalagaheimildarinnar, hvernig henni hefur verið beitt í reynd á undanförunum áratugum

og hvernig beiting hennar hefur leitt til breytinga á heimildinni. Síðan verður reynt að draga fram hvernig dómstólar hafa metið bráðabirgðalög sem réttarheimild þegar á það hefur reynt, hvaða atriði þeir hafa lagt til grundvallar mati sínu og hvernig gildi bráðabirgðalaga hefur breyst á undanförunum áratugum.¹

2. BRÁÐABIRGÐALAGAHEIMILDIN OG ÁLITAMÁL HENNI TENGD

2.1. Heimildarákvæði stjórnarskrárinnar
Heimildarákvæði stjórnarskrárinnar til útgáfu bráðabirgðalaga er í reynd upprunið á tímum dönsku stéttáþinganna á fyrri hluta 19. aldar² og var sett í fyrstu dönsku grundvallarlögin árið 1849 en kemur orðrétt úr 25. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1866 inn í 11. gr. fyrstu íslensku stjórnarskrárinnar árið 1874. Þá hljóðaði ákvæðið þannig: „Þegar brýna nauðsyn ber til getur konungur gefið út bráðabirgðalög milli Alþinga; eigi megi slík lög samt koma í bág við stjórnarskrána, og ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir.“³ Með stjórnarskipunarlögum nr. 12/1915 var bætt við greinina ákvæði um að bráðabirgðalög falli úr gildi ef Alþingi samþykki þau ekki fyrir þingslit og að óheimilt sé að gefa út bráðabirgðafjárlæg hafi Alþingi samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

Heimildina til útgáfu bráðabirgðalaga er nú að finna í 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, eins og henni var breytt hvað þetta atriði varðar með stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991. Í heild sinni er ákvæðið nú svohljóðandi:

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

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

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

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður þó að hafa í huga hvers eðlis þær breytingar voru sem gerðar voru með stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991, en hvað þetta efni snertir varða þær breytingar bæði 28. gr. og 35. gr. stjkskr. Síðari greininni var breytt á þann veg að Alþingi skuli koma saman fyrsta dag októbermánaðar

¹ Grein þessi er að stofni til ritgerð í aðferðaræði við Háskólann í Reykjavík haustið 2003 og birt hér eilífti stytt og breytt.

² Bjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða alþingis til útgáfu þeirra, bls. 35, H. Matzen: Den Danske Statsforfatningsret, bls. 156-157.

³ Ólafur Jóhannesson: Stjórnarskipun Íslands, bls. 324.

ár hvert „...og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða verið rofið.” Þessi breyting felur í sér að Alþingi er ekki slitið að vori eins og áður var heldur situr það í reynd allt árið en fundum þess er aðeins frestað við júlahlé og sumarhlé. Breytingin var sérstaklega gerð til að greiða fyrir því að unnt væri að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara, án þess að setja þyrfti þing, kjósa forseta þess og skipa í nefndir, og þar með minnka þörfina fyrir setningu bráðabirgðalaga.⁴

Með hliðsjón af þessu var 28. grein stjkskr. breytt þannig að heimildin til að gefa út bráðabirgðalög gildir aðeins „þegar Alþingi er ekki að störfum” en ekki „á milli þinga” eins og áður var. Til að koma í veg fyrir óhæfilegan drátt á að bráðabirgðalög fengju staðfestingu Alþingis voru að auki gerðar tvær breytingar á 28. gr. stjkskr. Annars vegar var kveðið á um í 1. mgr. 28. gr. að bráðabirgðalög skuli leggja fyrir Alþingi „þegar er það er komið saman á ný” en ekki bara „fyrir næsta Alþingi á eftir” eins og setningin hljóðaði áður. Þetta kemur í veg fyrir að hægt sé að láta umdeild og óvinsæl bráðabirgðalög daga uppi í nefndum þar til þau féllu sjálfkrafa úr gildi við þinglausnir, eins og dæmi voru um. Á þessu var hnykkt enn frekar með því að bætt var við núverandi 2. mgr. 28. gr. stjkskr., að bráðabirgðalög falli úr gildi hafi þingið ekki lokið afgreiðslu þeirra sex vikum eftir að það kom saman.

2.2. „þegar brýna nauðsyn ber til...”

Þegar þessi stjórnlagalega undirstaða heimildarinnar til að gefa út bráðabirgðalög er skoðuð er augljóst að mörg álitamál koma til skoðunar þegar meta þarf hvort heimildinni sé beitt með lögformlegum hætti. Þar kemur fyrst til skoðunar hvenær þær aðstæður eru uppi sem teljast réttlæta að „brýna nauðsyn” beri til bráðabirgðalagasetningar. Bjarni Benediktsson segir að þegar Alþingi ekki situr kunni einhver þau atvik að bera að höndum sem geri löggjöf óumflýjanlega og tilgreinir tilefni bráðabirgðalöggjafar nánar þannig: „Ófriður kann að brjótast út, pest í mönnum eða skepnum að koma upp, skyndilegir örðugleikar í atvinnulífi að rísa o.s.frv., og fram úr þessu verði ekki ráðið nema eldri lögum verði breytt eða alveg ný lög sett.”⁵ Ólafur Jóhannesson nefnir sem dæmi

um aðstæður af þessi tagi „...erfiðleika í atvinnulífi, svo sem vorharðindi, óþurrkatíð og aflabrest, styrjöld sem vofir yfir eða er byrjuð, drepsótt í mönnum eða fénaði o.s.frv.”⁶ Hér gera þessir tveir menn, sem báðir voru prófessorar í stjórnskipunarrétti og síðar forsætisráðherrar, ráð fyrir að miklir þjóðarhagsmunir séu í húfi. Fræðimenn eru þó sammála um að í reynd hafi þetta verið túlkað mjög frjállega og þörfin til setningar bráðabirgðalaga ekki alltaf verið svo brýn að ekki hafi mátt bíða næsta þings.⁷ Þannig má til dæmis draga í efa að „brýna nauðsyn” hafi verið fyrir hendi við setningu brbl. nr. 32, 14. júní 1960, um heimild til að veita Friedrich Karl Lüder atvinnurekstrarleyfi á Íslandi eða við setningu brbl. nr. 66, 5. sept. 1980, um sérstakt tímabundið innflutningsgjald á sælgæti og kex.

Á hinn bóginn má viðurkenna að skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt þegar heimildinni er beitt til að stöðva verkföll sem virðast óleysanleg að öðrum kosti og stefna í að valda þjóðarbúinu miklum fjárhagslegum skaða, eins og alloft hefur verið gert, síðast með bráðabirgðalögum nr. 1, 14. janúar 1994, til að stöðva sex vikna langt verkfall sjómanna⁸, eða til að bregðast við alvarlegum aðsteðjandi vanda sem ekki var unnt að sjá fyrir, eins og gert var til að koma í veg fyrir yfirvofandi stöðvun flugflota landsmanna í kjölfar hryðjuverkaárásanna í Bandaríkjunum 11. september 2001, með bráðabirgðalögum nr. 18, 23. september 2001.⁹

Bráðabirgðalögum fylgir alltaf greinargerð fyrir útgáfu þeirra sem hefst á orðunum: „Forseti Íslands gerir kunnugt” og svo fylgir að tiltekinn ráðherra hafi tjáð forseta að til staðar sé tiltekið nánar tilgreint ástand í þjóðfélaginu sem „brýna nauðsyn” beri til að bregðast við með meðfylgjandi lögum. Í langflestum tilvikum koma orðin „brýna nauðsyn”, „nauðsynlegt” eða „óhjákvæmilegt” fyrir í þessum rökstuðningi, enda skilyrði fyrir setningu bráðabirgðalaga skv. núverandi 28. gr. stjkskr. Þó eru dæmi um að þetta orðalag sé ekki notað, annaðhvort vegna þess að það hafi fallið niður fyrir misgáning¹⁰ eða jafnvel vegna þess að ekki hafi verið gerð tilraun til að sýna fram á að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu tiltekinnar bráðabirgðalaga. Svo var til dæmis við setningu brbl. nr. 79, 1. ágúst 1961,

⁴ Sbr. 5. gr. frv. til stjórnskipunarlaga og greinargerð með því, Alþt. 113. löggj. 1990-91, A, þskj. 556 og framsöguræðu Ólafs G. Einarssonar, Alþt. 113. löggj. 1990-91, B d. 3079-3096.

⁵ Bjarni Benediktsson: Ágríp af Íslenzkri stjórnlagafræði II., bls. 57-58.

⁶ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 323.

⁷ Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 313, Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 326.

⁸ Sbr. nr. 1/1994 um stöðvun verkfalls fiskimanna í aðildarfélagum Sjómannasambands Íslands og Farnanna- og fiskimannasambands Íslands utan Vestfjarða, svo og í Vélstjórafélagi Íslands, Vélstjórafélagi Suðurnesja og Vélstjórafélagi Vestmannaeyja.

⁹ Brbl. nr. 18/2001 um heimild ríkissjóðs til þess tímabundið að takast á hendur tryggingu eða endurtryggingu á bótaábyrgð sem flugrekendur kunna að baka sér gagnvart þriðja aðila vegna tjóns er hlýst af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika.

¹⁰ Sbr. brbl. nr. 60, 11. júlí 1986, um stöðvun verkfalls flugvirkja og flugvélstjóra í Flugvirkjafélagi Íslands sem starfa hjá Arnarflugi hf.

um breytingu á lögum nr. 10, 29. mars 1961, um Seðlabanka Íslands, sem fólu í sér að valdið til að ákvarða gengisskráningu íslensku krónunnar var fært frá Alþingi og afhent hinum nýstofnaða Seðlabanka. Í greinargerð með þessum bráðabirgðalögum segir að vegna mikilla kauphækkana „...beri nauðsyn til að endurskoða gengisskráninguna” og „...þyki eðlilegast, að Seðlabanki Íslands, skrái gengi íslenskrar krónu...”, enda sé sú skipan algengust í nálægum löndum.¹¹ Ríkisstjórninni var auðvitað í lófa lagið að breyta gengi krónunnar með bráðabirgðalögum ef hún taldi brýna nauðsyn til þess. Það er hins vegar umdeilanlegra hvort ríkisstjórninni var heimilt að framselja það vald varanlega til annarra stjórnvaldsstofnana með bráðabirgðalögum. Þetta orkar enn meira tvímælis þegar haft er í huga að við umræður á Alþingi um frumvarpið um Seðlabankann, sem tók gildi aðeins fjórum mánuðum áður en bráðabirgðalögin voru sett, var rætt um hvort fela ætti Seðlabankann þetta vald en því var hafnað af löggjafanum og ákveðið að halda valdinu til að ákvarða gengi krónunnar hjá Alþingi. Það er augljóslega farið talsvert langt á svig við 28. gr. stjkskr. að ganga gegn nokkurra mánaða gamalli ákvörðun löggjafans með þeim rökum að það „þyki eðlilegast”, enda sættu þessi bráðabirgðalög harðri gagnrýni á Alþingi.¹¹

2.3. „...getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög...”

Eins og að framan greinir kveður bráðabirgðalagaheimild 28. gr. stjkskr. á um að forsetinn geti gefið út bráðabirgðalög og er það í samræmi við 2. gr. stjkskr. þar sem segir: „Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið.” Hins vegar verður þessi grein ekki metin nema með hliðsjón af 1. mgr. 13. gr. stjkskr. um að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Það eru því í reynd ráðherrar sem setja bráðabirgðalög en þau öðlast þó ekki lagagildi nema með undirritun forseta svo sem gildir um önnur lög. Forseti getur að sjálfsögð neytt þess réttar sem hann hefur skv. 26. gr. stjkskr. að neita að undirrita lög en að mati fræðimanna nær sá réttur forseta einnig til bráðabirgðalaga.¹² Í 60 ára sögu lýðveldisins hefur forseti aðeins einu sinni nýtt þessa heimild, enda tækju lögin engu að síður gildi og héldu því þar til úr gildi þeirra hefði verið skoríð í þjóðaratkvæðagreiðslu. Bráðabirgðalög gætu hins vegar aldrei tekið gildi nema með undirritun forseta.

Í ljósi þessa hlýtur að vera álitamál hversu miklu löggjafarvaldi handhafar framkvæmdavaldsins geti framselt til sjálfs sín með útgáfu bráðabirgðalaga. Samræmist það til að mynda hugmyndum um lýðræði að ráðherra geti með atbeina forseta við útgáfu bráðabirgðalaga, fengið skattlagningarvaldið framselt sjálfum sér til handa, þrátt fyrir ákvæði 40. gr. stjkskr. um að engan skatt megi á leggja né af taka nema með lögum? Draga má í efa að það hafi verið ætlu stjórnarskrárgjafans að orðalagið „með lögum” næði einnig til bráðabirgðalaga, enda væri þá ekki gerður jafnskýr greinarmunur á lagasetningu með þessum tvennum hætti og raun ber vitni. Mýmörg dæmi eru hins vegar um að bráðabirgðalöggjafarvaldinu hafi verið beitt með þessum hætti.¹³

Enn áleitnari er í raun spurningin um hvort bráðabirgðalöggjafinn geti framselt sjálfum sér vald til að ákveða skipun dómssvaldsins í landinu meðan Alþingi ekki situr, með hliðsjón af hinu skýra ákvæði 59. gr. stjórnarskrárinnar: „Skipun dómssvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.” Vafasamt er að nokkur treysti sér nú til að færa að því rök að túlka megi þetta ákvæði svo rúmt að „með lögum” merki hér einnig með bráðabirgðalögum, en engu að síður var því beitt þannig árið 1954. Tildrög þess voru að með forsetaúrskurði um skiptingu starfa milli ráðherra hafði utanríkisráðherra verið falið að fara með dómssmál á varnarsvæðum bandaríska hersins. Maður sem ákærður hafði verið samkvæmt ákvörðun utanríkisráðherra og dæmdur í undirrétti fyrir lögbrot á varnarsvæðunum, áfrýjaði máli sínu til hæstaréttar. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri hægt með forsetaúrskurði að breyta þágildandi lögum um meðferð opinberra mála, sem yrðu ekki skilin á annan veg en að einn og sami dómssmálaráðherra færi með ákærvaldið á landinu öllu, og vísaði málinu því frá dómi. Ríkisstjórnin brást við með því að setja brbl. nr. 78, 2. júlí 1954, um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl., þar sem dómssvaldið á þessum tiltekna landshluta væri í höndum utanríkisráðherra og setti þar með það fordæmi að dómssvaldinu megi skipa með bráðabirgðalögum.¹⁴

2.4. „...er Alþingi er ekki að störfum.”

Það er einnig mikið álitamál hvernig beri að skilja og túlka það orðalag 28. gr. stjkskr. að bráðabirgðalög megi gefa út „...er Alþingi er ekki að störfum.”

¹¹ Vilhjálmur H. Vilhjálmsson: Bráðabirgðalög, bls. 25-33.

¹² Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 311.

¹³ Sbr. brbl. nr. 65 frá 16. júlí 1975 um sérstakt tímabundið vörugjald, brbl. nr. 91, 5. júlí 1976, um breytingu á lögum um tekju- og eignaskatt, brbl. nr. 96, 8. sept. 1978, um kjaramál, brbl. nr. 65, 24. júlí 1980, um álagningu opinberra gjalda á árinu 1980 og innheimtu þeirra á síðari hluta þess árs og brbl. nr. 68, 10. júlí 1987, um ráðstafanir í efnahagsmálum.

¹⁴ Hrd. 13/1954. (Hrd. 1954, 439.) Sigurður Línal: Um lög og lögfræði, bls. 101.

Stjórnlagabreytingunni 1991 var sem fyrr er sagt ætlað að minnka það svigrúm sem handhafar framkvæmdavaldsins og forseti hefðu í þessum efnum. Þótt mikill meirihluti bráðabirgðalaga hafi verið settur á miðju sumri hefur það þó gerst margsinnis að bráðabirgðalög hafi verið sett meðan þingi hefur verið frestað í júlaleyfi,¹⁵ strax eftir þinglausnir að vori eða nokkrum dögum fyrir þingsetningu að hausti.¹⁶

Í ljósi þess að það virðist vera orðin stjórnskipunarvenja að heimilt sé að gefa út bráðabirgðalög þótt Alþingi sé í stuttu leyfi, nýhætt störfum eða jafnvel að koma saman innan nokkurra daga, vakna að sjálfsögðu ýmsar spurningar um hvernig þessi venja horfir gagnvart þingræðinu sem á sér stoð í 1. gr. stjkskr., og lýðræðishefðinni, sem er hin óskráða grundvallarregla stjórnskipunarinnar. Samrýmist það til að mynda hugmyndum manna um þingræði og lýðræði að handhafar framkvæmdavaldsins setji með atbeina forseta bráðabirgðalög um kosningar til Alþingis og um starfshætti löggjafarsamkomunnar? Þetta hefur engu að síður alloft gerst, síðast vorid 1983.¹⁷

2.5. „Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út...“

Í síðustu málsgrein 28. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.“ Þessi grein var sett inn í íslensku stjórnarskrána árið 1915 eftir fyrirmynd úr dönsku stjórnarskránni en í Danmörku var tilefni þessa ákvæðis gróflæg misbeiting bráðabirgðalöggjafarvaldsins hjá ríkisstjórnnum er sátu þar í landi um aldamótin 1900. Þegar þetta ákvæði er skoðað með hliðsjón af 41. gr. stjkskr., sem kveður á um að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða aukafjárlögum, mætti ætla að bráðabirgðalöggjafinn hefði nær ekkert svigrúm til að rádstafa fjármunum ríkissjóðs.

Reyndin hefur hins vegar orðið önnur. Þjarni Benediktsson nefnir í grein sinni um bráðabirgðalög að þingmenn hafi sérstaklega fundið að því að ríkisstjórnir skuli hafa bundið sig um ábyrgð á lántöku samkvæmt bráðabirgðalögum og haldið því fram að

varasamt væri að hún veiti sjálfri sér lánsheimild.¹⁸ Augljóst er þegar skoðuð eru útgefin bráðabirgðalög að þessi frjállega túlkun ríkisstjórna á 28. og 41. gr. stjkskr. er ekki bundin við þann tíma sem Þjarni fjallar um, það er fyrri hluta 20. aldar. Eftir þann tíma er að finna margvíslegar lántökuheimildir sem ríkisstjórnir hafa gefið út sjálfum sér til handa og ráðstöfun á fjármunum sem oft skiptu verulegum fjárhæðum á mælikvarða ríkissjóðs.¹⁹ Síðustu dæmi þess eru brbl. nr. 83, 28. sept. 1988, um efnahagsaðgerðir (Atvinnuþryggingasjóður) og brbl. nr. 86, 28. maí 1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, þar sem bráðabirgðalöggjafinn tók sér fjárveitingavaldið og veitti fjármálaráðherra heimild til að verja einum milljarði til atvinnuskapandi aðgerða.

Má augljóst vera að með hliðsjón af 3. mgr. 28. gr. og 41. gr. stjkskr. hafi bráðabirgðalagaheimildin oft og tíðum verið afar frjállega og rúmt túlkua. Er reyndar álitamál hvort nokkur leið sé til að túlkua ofangreinda bráðabirgðalagasetningu innan þess ramma sem ákvæðin setja eftir orðanna hljóðan.

2.6. „Ekki mega þau þó riða í bág við stjórnarskrána.“

Um bráðabirgðalög gildir að sjálfsögðu jafnt og um almenn lög að þau mega ekki „...riða í bág við stjórnarskrána“, en sú staðreynd að þetta hefur verið áréttað sérstaklega hvað bráðabirgðalögin varðar allt frá upphafi sýnir hvað stjórnarskrárgjafanum hefur verið þetta ofarlega í huga. Hins vegar eru að minnsta kosti tvö dæmi þess frá síðari árum að sett hafi verið bráðabirgðalög sem stangast á við stjórnarskrána á grundvelli dómafordæma sem hæstiréttur hafði skapað með hliðsjón af almennum lögum, og varða bæði óheimilt framsal á skattlagningarvaldi til ráðherra.

Í fyrri dómnum, sem kveðinn var upp í febrúar 1986, er fjallað um heimild í lögum til handa ráðherra að ákveða með reglugerð bifreiðagjald á dísilbifreiðar í stað þungaskatts. Í dómi hæstaréttar segir: „Ekki er að finna í lögnum ákvæði er takmarki heimild ráðherra til ákvörðunar á gjaldstiganum eða breytingu á þeim.

¹⁵ Brbl. nr. 6, 4. febrúar 1942, um heimild fyrir ríkisstjórna til að innheimta skemmtanaskatt með viðauka árið 1942, brbl. nr. 1, 19. jan. 1954, um lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli, brbl. nr. 96, 31. des. 1957, um breytingu á lögum nr. 44, 3. júní 1957, um skatt á stóreignir, brbl. nr. 1, 11. jan. 1972, um breytingu á umferðarlögum og brbl. nr. 1, 13. jan. 1990, um viðauka við lög um skipan dómsvalds í héraði.

¹⁶ Sbr. brbl. nr. 68, 26. sept. 1957, um breytingu á lögum nr. 66/1945 um útsvör, brbl. nr. 81, 21. september 1982, um Ólífusjóð fiskiskipa og hækkun fiskverðs og brbl. nr. 83, 28. september 1988, um efnahagsaðgerðir.

¹⁷ Sbr. brbl. nr. 60, 12. sept. 1952, um breytingu lögum nr. 115/1936 um þingsköp Alþingis, brbl. nr. 4, 3. maí 1953, um breytingu á 1. mgr. 39. gr. laga nr. 80, 7. sept. 1942, um kosningar til Alþingis, brbl. nr. 60, 26. maí 1956, um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis nr. 80, 7. sept. 1942, brbl. nr. 89, 22. október 1979, um viðauka við lög nr. 52, 14. ágúst 1959, um kosningar til Alþingis og brbl. nr. 49, 22. apríl 1983, um breytingar á lögum nr. 52, 14. apríl 1959, um kosningar til Alþingis.

¹⁸ Þjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra, bls. 157.

¹⁹ Sbr. brbl. nr. 127, 24. maí 1951, um heimild fyrir ríkisstjórna til lántöku í Alþjóðabankanum í Washington vegna Sogs- og Laxárvirkjana, brbl. nr. 88, 1. sept. 1970, um viðbótaríkisábyrgð vegna Landsvirkjunar, brbl. nr. 71, 4. júní 1971, um heimild fyrir ríkisstjórna til kaupa á þyrllu, brbl. nr. 83, 18. sept. 1972, um lántökuheimild vegna framkvæmda- og fjárfélfunaráætlunar 1973, brbl. nr. 87, 16. okt. 1979, um heimild til viðbótarlántöku og ábyrgðarheimildar vegna framkvæmda á sviði orkumála 1979 o.fl. og brbl. nr. 45, 30. mars 1983, um lántöku Áburðarverksmiðju ríkisins.

Fallast ber á það með áfrýjanda að jafnvíðtækt framsal löggjafans á skattlagningarvaldi og hér ræðir um brjóti í bága við 40. gr. stjórnarskrár "...og skatttakan því eigi gild að lögum."²⁰ Síðar á árinu 1986 var kveðinn upp annar dómur er staðfesti þá reglu að í skattalögum verði að vera ákvæði sem takmarki heimild ráðherra til ákvörðunar á gjaldstigum. Það mál varðaði álagningu búnaðarmálasjóðsgjalds samkvæmt lögum en hæstiréttur komst að eftirfarandi niðurstöðu: „Við lokafrágang frumvarpsins hefur ákvæðið um skattprósenta sjálfa fallið niður. Geta lögin í þeirri mynd ekki verið grundvöllur heimtu gjalds þess í búnaðarmálasjóð sem krafist er lögtaks fyrir í máli þessu.“²¹ Engu að síður voru í kjölfar þessa sett tvenn bráðabirgðalög á árunum 1987 og 1988,²² sem bæði vörðuðu heimild ráðherra til að leggja gjald á fiskútflutning en stönguðust á við 40. gr. stjkr., samkvæmt því fordæmi sem hæstiréttur hafði áður mótað um takmarkanir á framsali skattlagningarvalds til ráðherra. Jón Steinar Gunnlaugsson hrl. segir að það sé eins og handhafar löggjafarvaldsins hafi ekki frétt af þessum dómum²³ og svo virðist sem bráðabirgðalöggjafinn hafi ekki frétt af þeim heldur.

3. AFSTAÐA LÖGGJAFANS TIL SETNINGAR BRÁÐABIRGÐALAGA

3.1. Beiting bráðabirgðalagaheimildarinnar
Frá því að heimildin til setningar bráðabirgðalaga var sett í stjórnarskrá árið 1874 og fram til ársins 2003 hafa verið sett samtals 448 bráðabirgðalög á Íslandi. Bráðabirgðalagaheimildinni var frekar sparlega beitt fyrstu árin, ólíkt því sem ætla hefði mátt miðað við að þá voru frekar aðstæður til að nýta heimildina umfram það sem síðar varð. Á fjörutíu ára tímabili frá 1874 til upphafs fyrri heimsstyrjaldarinnar 1914 voru til dæmis aðeins gefin út 10 bráðabirgðalög. Útgáfa þeirra jókst að vonum á styrjaldarárunum, þegar gefin voru út að meðaltali 4-5 bráðabirgðalög á ári. Eftir það lagðist beiting þessarar heimildar af í nær hálfan annan áratug en jókst svo aftur á fjórða áratugnum og í síðari heimsstyrjöldinni. Við upphaf hernáms Íslands árið 1940 voru til dæmis gefin út 15 bráðabirgðalög.²⁴ Á sjö áratuga tímabili frá setningu stjórnarskrárinnar 1874 til loka heimsstyrjaldarinnar síðari 1945 voru þannig gefin út 177 bráðabirgðalög²⁵ og nær þetta tímabil þó yfir tvær

heimstyrjaldir og kreppuna miklu á fjórða áratugnum.

Eftir 1944 er hins vegar eins og allt aðhald í þessum efnum bresti. Á árunum 1944 og fram að stjórnlagabreytingunni 1991 voru gefin út 263 bráðabirgðalög en það jafngildir tæplega sex bráðabirgðalögum á ári hverju.²⁶ Frá 1991 og fram á þetta ár hafa hins vegar aðeins verið gefin út átta bráðabirgðalög.

Útgáfa bráðabirgðalaga á tímabilinu frá 1944-1991 var hins vegar afar mismunandi eftir árum. Að undanskildu árinu 1989 voru öll árin gefin út einhver bráðabirgðalög, sum árin að vísu aðeins ein en önnur ár var heimildin nýtt viðstöðulítið. Þannig voru til dæmis gefin út 12 bráðabirgðalög árið 1952, níu árið 1961, sjö árið 1970, 15 árið 1979 og 14 árið 1983. Verður ekki ráðið af efni þessara bráðabirgðalaga að verulega bryna nauðsyn hafi borið til útgáfu þeirra allra, né heldur að efnahagsleg óáran hafi alltaf verið með verra móti þessi ár umfram önnur. Virðist mega álíta að fjöldinn hafi að sumu leyti ráðist af túlkun ríkisstjórna á hverjum tíma á því hvað fælist í heimildinni, stjórnmalalegri stöðu þeirra á Alþingi og viðhorfi þeirra til þess hvort eðlilegt væri að efnahagsstefnu þeirra væri hrundið í framkvæmd með bráðabirgðalögum án samráðs við löggjafarþingið. Þess verður þó að geta að árið 1983, þegar gefin voru út 14 bráðabirgðalög, var mesta óðaverðbólga í sögu lýðveldisins þegar verðbólgan á árinu komst yfir 80%. Ráðuneyti Gunnars Thoroddsen missti þingmeirihluta sinn og fór frá eftir kosningar um vorið og við tók ráðuneyti Steingríms Hermannssonar sem gaf út nær öll bráðabirgðalögin þetta ár til viðnáms því ástandi sem þá ríkti.

3.2. Viðbrögð löggjafarvaldsins

Svo er að sjá sem alþingismenn hafi löngum ekki verið ýkja gagnrýnir á hvernig ríkisstjórnir á hverjum tíma nýttu sér heimildina til útgáfu bráðabirgðalaga. Stjórnarandstöðuþingmenn höfðu þó oft uppi gagnrýni þegar frumvörp til staðfestingar bráðabirgðalögunum komu til umræðu á Alþingi en þeir voru, eins og verða vill í stjórnmalum, jafnákafir verjendur bráðabirgðalagasetningar þegar í hlut átti ríkisstjórn sem þeir sjálfir áttu aðild að. Bjarni Benediktsson segir í grein sinni um bráðabirgðalög

²⁰ Hrd. 204/1985, 27. febr. 1986. (Hrd. 1986, 462.)

²¹ Hrd. 114/1985, 21. október 1986. (Hrd. 1986, 1361.)

²² Brbl. nr. 66, 10. júlí 1987, um aðgerðir í sjávarútvegi og brbl. nr. 83, 28. sept. 1988, um efnahagsaðgerðir.

²³ Jón Steinar Gunnlaugsson: Hugleiðing um handhafa ríkisvaldsins, bls. 12-13.

²⁴ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 329.

²⁵ Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 317.

²⁶ Sjá Stjórnartíðindi: Efnisyfirlit A- og B-deildar árin 1951-1961, Efnisyfirlit A- og B-deildar árin 1962-1970, Efnisyfirlit A- og B-deildar árin 1971-1980, Efnisyfirlit A- og B-deildar árin 1981-1990.

árið 1955:

„Sá, er þetta ritar hefur hvergi fundið dæmi þess, að til áreksstrar hafi komið milli þings og stjórnar út af bráðabirgðalögum. Yfirgnæfandi meirihluti þeirra er beinlínis samþykktur af Alþingi, þau tiltölulega fáu, sem eru óútrædd, verða það síður en svo vegna ósamþykkis við stjórnina, og um bin örfáu, sem felld eru, gilda sérstakar ástæður. Alþingi hefur þess vegna í meðferð sinni á bráðabirgðalögum staðfest hina víðtæku beitingu ríkisstjórnarinnar á þessu úrræði.“²⁷

Þetta er örugglega rétt mat hjá Bjarna Benediktssyni um þann tíma sem hann ritar og næstu tvo áratugi þar á eftir. Eftir bráðabirgðalagahölskeflurnar 1979, sem að mestu leyti voru á abyrgð minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins undir forseti Benediktss Gröndal, og svo aftur 1983, virðist hins vegar sem þingmenn í öllum flokkum fari að draga notkun heimildar 28. gr. stjkskr. verulega í efa. Í skýrslu sem svonefnd stjórnarskrárnefnd Alþingis, sem skipuð var fulltrúum allra stjórnsmálaflokka, skilaði af sér árið 1983 mun fyrst hafa komið fram formleg krafa um að 28. gr. yrði felld út úr stjórnarskránni. Sú tillaga kom reyndar frá Alþýðuflokknum. Nefndin í heild vildi þó ekki gera þetta að tillögu sinni, en lagði til að heimildin yrði þrengd.²⁸ Tillögur nefndarinnar urðu þó ekki að veruleika að þessu sinni, enda tók við tímabil afar frjálislegrar beitingar bráðabirgðalagaheimildarinnar sem náði hámarki í lok 9. áratugarins með hinum umdeildu brbl. um efnahagsaðgerðir nr. 83, 28. sept. 1988, sem áður er getið, brbl. nr. 1, 13. jan. 1990, um skipan dómssvalds í héraði o.fl. og brbl. nr. 89, 3. ágúst 1990, um launamál þar sem félagsmenn BHMR voru sviptir umsömdum launahækkunum, sem vikið verður að í næsta kafla.

Vaxandi óánægju gætti meðal þingmanna með þessa þróun mála og má meðal annars sjá hana í eftirfarandi athugasemdum með nefndarálitum allsherjarnefndar Alþingis um staðfestingarfrumvarp bráðabirgðalaganna nr. 1/1990 um skipan dómssvalds í héraði, sem sett voru í jólaleyfi þingmanna:

„Samkvæmt 28. gr. stjórnarskrárinnar skal ekki gefa út bráðabirgðalög nema brýna nauðsyn beri til. Í umræðum innan nefndarinnar kom fram að óvíst

hafi verið hvort dráttur á lögfestingu þessara ákvæða, uns Alþingi kom aftur til funda, hefði valdið miklum vanda. Vill nefndin leggja áherslu á að gætulega sé farið með þessa heimild stjórnarskrárinnar.“²⁹

Má fullyrða að þetta hljóti að vera í fyrsta sinn sem slík athugasemd kemur fram á Alþingi frá stuðningsmönnum þeirrar ríkisstjórnar sem sett hefur bráðabirgðalögin.

Á Alþingi 1990 lögðu þingmenn Kvennalistans fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna, þar sem lagt var til að 28. gr. stjkskr. yrði felld niður.³⁰ Það frumvarp varð þó ekki útrætt, enda skipuðu forsetar Alþingis nefnd formanna allra þingflokka haustið 1990 er skyldi gera tillögur um breytingar á stjórnarskránni, einkum afnáam deildaskiptingar þingsins. Nefndin starfaði hins vegar í skugga þeirra átaka sem staðið höfðu eftir bráðabirgðalagasetninguna 3. ágúst þá um haustið þegar sett voru fyrrgreind brbl. nr. 89/1990 um launamál BHMR. Ætla má að meirihluti þingmanna væri nú hlynntur því að afnema heimildina til bráðabirgðalagasetningar úr stjórnarskrá, eins og síðar verður vikið að. Um það sjónarmið náðist hins vegar ekki almenn sátt innan nefndarinnar sem lagði frumvarp til stjórnarskipunarlaganna fram 29. janúar 1991, þar sem gert var ráð fyrir að stjórnarskránni væri breytt þannig að deildaskiptingin yrði afnumin, Alþingi sæti lengur en áður, Alþingi væri ekki rofið að vori heldur væri fundum þess aðeins frestað og að settar væru skorður við bráðabirgðalagasetningum með þeim hætti sem sagt er frá hér að framan.³¹ Í framsögu fyrir frumvarpinu 1. febrúar 1991 sagði Ólafur G. Einarsson, þingflokksformaður Sjálfstæðisflokksins:

„...við leggjum til að þingið verði sett 1. okt. og það starfi fram í maí, lengur eða skemur eftir því sem verkast vill. Þá sé þingfundum frestað til loka þingársins með því skilyrði að það sé kallað saman ef nauðsyn krefur, t.d. til þess að afgreiða aðkallandi löggjöf að ósk ríkisstjórnar eða efna til mikilvægra umræðna.

Við teljum þetta mikilsverða breytingu sem treysti störf Alþingis og stöðu löggjafarsamkundunnar í stjórnkerfinu. Alþingi er því starfsþæft allt árið og getur komið til funda mjög skjótlega ef þörf er á.

Þessa breytingu ber að nokkru leyti að tengja þeirri umræðu sem verið hefur um bráðabirgðalög nú upp

²⁷ Bjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra, bls. 43.

²⁸ Skýrsla stjórnarskrárnefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar, bls. 10-11.

²⁹ Alpt. 112. löggj. 1989-90, A þskj. 879. Nefndarálit um frv. til l. um viðauka við lög um skipan dómssvalds í héraði, lögreglustjórn, tollstjórn o.fl., nr. 74, 27. apríl 1972.

³⁰ Alpt. 113. löggj. 1990-91, A þskj. 2. Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33, 17. júní 1944.

³¹ Alpt. 113. löggj. 1990-91, A þskj. 556. Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

á síðkastið. Við ræddum ítarlega um það í nefndinni, þingsflokksformenn, hvort gera ætti verulegar breytingar á heimild forseta, de facto ríkisstjórnar, til þess að gefa út bráðabirgðalög. Um það voru ákaflega skiptar skoðanir, allt frá því að afnema bæri með öllu rétt til útgáfu bráðabirgðalaga til þess að gera nánast engar breytingar á nügildandi stjórnarskrárákvæðum um þetta efni. Niðurstaða okkar varð sú að gera nokkrar breytingar á útgáfu bráðabirgðalaga og meðferð þeirra á Alþingi en jafnframt þessa breytingu á starfstíma Alþingis í því skyni að ekkert stæði í vegi fyrir því formlega að Alþingi gæti komið saman til fundar með stuttum fyrirvara ef eftir því væri óskað og ríkisstjórn teldi það mikilvægt.

Þetta var sú niðurstaða sem unnt var að fá með samþykki allra nefndarmanna.³²

Ræða þessi sýnir glögglega hver var vilji löggjafans með þeim breytingum sem verið var að gera á stjórnarskránni, ekki aðeins á 28. gr. heldur einnig öðrum greinum sem áttu að styrkja vald Alþingis gagnvart bráðabirgðalöggjafanum. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 56/1991.

3.3. Áhrif stjórnarskrárþreyingarinnar árið 1991

Áhrif stjórnarlagabreytingarinnar 1991 urðu veruleg með hliðsjón af því að á 12 ára tímabili sem síðan er liðið hafa aðeins verið gefin út átta bráðabirgðalög. Hins vegar urðu áhrifin ef til vill ekki jafnmikil og margir þingmenn gerðu sér vonir um eða í samræmi við framangreindar væntingar framsögumans frumvarpsins. Alþingi hefur til dæmis aldrei verið kallað saman til að setja lög um aðkallandi mál þar sem annars yrði beitt bráðabirgðalögum.

Pau bráðabirgðalög, sem gefin hafa verið út á þessu tímabili, hafa þó flest verið nær því sem ætla má að stjórnarskrárgjafinn hafi upphaflega hugsað sér með heimildinni, þ.e. sem einhvers konar neyðarréttur, þó sumt kunni þar enn að orka tvímælis. Hér er um að ræða brbl. nr. 66, 3. júlí 1992, um breytingu á lögum um Kjaradóm nr. 92/1986 með síðari breytingum, sem sett voru í kjölfar þess að Kjaradómur hækkaði laun embættismanna umfram það sem samið var um í almennum kjarasamningum, brbl. nr. 86, 28. maí 1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, þar sem bráðabirgðalöggjafinn tók sér reyndar fjárveitingavald og veitti fjármálaráðherra heimild til að verja einum milljarði til atvinnuskapandi aðgerða, brbl. nr. 1, 14. jan. 1994, um stöðvun verkfalls fiskimanna, sem afnámu verkfallsrétt og voru að auki sett í

þinghléi. Í kjölfarið koma svo tvenn bráðabirgðalög lagatæknilegs eðlis, brbl. nr. 112, 28. júní 1994, um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, sem voru sett vegna þess að við setningu lyfjalaga hafði láðst að gæta samræmis við önnur lög um lyfjadreifingu og lyfjabúðir og brbl. nr. 100, 10. júlí 1998, um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, til að eyða óvissu um gildistöku nýsettra laga sem kváðu á um að þau skyldu taka gildi 1. júní 1988, en voru engu að síður ekki birt opinberlega fyrr en 5. júní það ár.

Næst líða þrjú ár þar til gefin eru út bráðabirgðalög sem falla fullkomlega að því neyðarréttarúræði sem bráðabirgðalög ættu að vera, en það eru brbl. nr. 118, 23. sept. 2001, um heimild ríkissjóðs til þess tímabundið að takast á hendur tryggingu eða endurtryggingu á bótaábyrgð sem flugrekendur kunna að baka sér gagnvart þriðja aðila vegna tjóns er hlýst af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika. Þau eru eins og nafnið ber með sér sett vegna hryðjuverkaárásanna á Tvíburatumana og Pentagon í Bandaríkjunum 11. september 2001, en í kjölfar þeirra sögðu tryggingafélög upp öllum samningum um tryggingar flugvéla og hækkuðu iðgjöld með þeim hætti að millilandaflugfloti Íslendinga hefði stöðvast ef ekki hefði komið til tryggingaábyrgð ríkissjóðs á flugvélunum. Þessi bráðabirgðalög voru svo framlengd með brbl. nr. 156, 27. des. 2001.

Enn er þó eftir að geta síðustu bráðabirgðalaga sem sett hafa verið hér á landi, en það eru brbl. nr. 103, 1. júlí 2003, um breytingu á lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra og lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim með síðari breytingum. Mál þetta snýst í stuttu máli um það að stjórnvöld í Skotlandi og á Írlandi lögðu bann við innflutningi eldisfisks og afurða þeirra frá Íslandi með skírskotun til þess að íslenskar fiskeldisstöðvar hefðu ekki sambærilegar tryggingar fyrir heilbrigðisástandi eldisdýra og gilda í þessum löndum. Kom það til af því að Eftirlitsstofnun EFTA taldi sér ekki heimilt að gefa út slíkar tryggingar fyrir Ísland fyrr en löggjöf hér á landi hefði verið aðlöguð ákvæðum nokkurra tilskipana Evrópusambandsins, sem allar væru hluti af EES-samningnum. Í rökstuðningi landbúnaðarráðherra með brbl. er frá því greint að íslensk fyrirtæki hafi að undanfögnu flutt út eldisfisk og hrogn til ýmissa aðildarríkja Evrópusambandsins, en viðskiptabannið tefldi rekstrargrundvelli þessara fyrirtækja í tvisýnu. Í húfi væru miklir fjárhagslegir hagsmunir og tugir

³² Alpt. 113. löggj. 1990-91, B d. 3090.

starfa, enda blöstu uppsagnir við ef ekkert yrði að gert.

Bráðabirgðalög þessi, sem staðfest voru með lögum 10. nóvember 2003, eru í raun afturför frá því ástandi sem verið hafði í bráðabirgðalagasetningu í rúman áratug. Í fyrsta lagi verður ekki séð að mjög brýna nauðsyn hafi borið til bráðabirgðalagasetningarinnar og varla svo ríkir fjárhagslegir hagsmunir að þeir réttlæti aðgerðina. Í öðru lagi var hér verið að setja bráðabirgðalög sem voru samhljóða frumvarpi sem lagt hafði verið fyrir Alþingi, en þingmenn þá ekki talið málið þannig vaxið að hægt væri að afgreiða það sem lög.³³ Nauðsynin var samt ekki talin svo brýn að ráðherra teldi ástæðu til að leggja það aftur fyrir næsta þing, sem reyndar var vorþing að loknum kosningum. Það sem olli vafa þingmanna var sú staðreynd, sem ekki er reifuð í rökstuðningi ráðherra, að með því að greiða fyrir útflutningi eldisfisks í samræmi við EES-samninginn þurfti samhliða að opna fyrir slíkan innflutning hingað til lands. Landbúnaðarráðherra fékk harðar ákúru frá þingmönnum, meðal annars sínum eigin samflokksmönnum eins og fram kom í ræðu Kristins Gunnarssonar á Alþingi 9. október 2003:

„Ég veit reyndar engin dæmi þess að ríkisstjórn hafi beitt bráðabirgðalagaákvæðinu gagnvart máli sem búið var að leggja til efnislegrar umfjöllunar á Alþingi. Og ef menn ætla að fallast á það að hægt sé að beita bráðabirgðalagaákvæðinu í þessu ljósi þá er þingið búið að gefa alveg óþinn skilning á það að setja megi bráðabirgðalög um hvaða mál sem ekki fer hér í gegnum þingið. Ég veit að það er ekki meining ríkisstjórnarinnar að opna svo þessar heimildir að hún geti vísað til þessa fordæmis síðar meir en þingið getur ekki að mínu viti látið túlkun þessa stjórnarskrárákvæðis þróast með þessum hætti.“³⁴
Hvað gagnrýnisatriði þingmannsins varðar er þó að minnsta kosti eitt annað dæmi um að bráðabirgðalögum hafi verið beitt gagnvart máli sem lagt hafði verið fyrir Alþingi, en það eru brbl. nr. 79/1961 um gengisskráningarvald Seðlabankans sem áður eru nefnd. Fræðimenn eru þó almennt þeirrar skoðunar að það sé varhugavert að beita

bráðabirgðalögum með þessum hætti.³⁵

4. BRÁÐABIRGÐALÖG SEM RÉTTARHEIMILD

4.1. Alit fræðimanna á hver meti hina brýnu nauðsyn

Í riti sínu, Ágrip af íslenzkri stjórnlagafraði frá árinu 1940, segir Bjarni Benediktsson að það hafi engin áhrif á gildi bráðabirgðalaga þó að telja verði að þau hafi verið sett án brýnnar nauðsynjar. Borgurinum bæri jafnt að fara eftir þeim og dómstólunum að leggja þau til grundvallar dómum sínum. „Bráðabirgðalöggjafinn sjálfur, þ.e. í framkvæmd ráðherra, sker úr, hvort nauðsyn er brýn eða ekki.“³⁶ Ólafur Jóhannesson er ekki jafnafráttarlaus í riti sínu um stjórnskipun Íslands, þar sem hann reifar sjónarmið um hver eigi endanlegt mat um það hvort brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu bráðabirgðalaga, hvort bráðabirgðalöggjafinn eigi þar sjálfur fullnaðarúrskurð eða hvort dómstólarnir geti metið það eftir á. Hann bendir á að hér á landi hafi almennt verið litið svo á að þetta yrði bráðabirgðalöggjafinn sjálfur, eða í reynd ráðherra, að meta. En hann bætir svo við:

„Þessi skilningur sýnist þó engan veginn sjálfsgæður samkvæmt edlisrökum. Dómstólarnir verða stundum að úrskurða um matskennd atriði. Og eigi að vera aðhald í skilyrði sem þessu [um brýna nauðsyn], er úrskurðarvaldið best komið hjá dómstólunum. En eins og framkvæmdinni hér hefur verið háttad, er hæpið að almennt dómstólar treysti sér til að leggja dóm á þetta atriði.“³⁷

Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl. tekur hins vegar enn dýpra í árinu í lokaritgerð sinni um bráðabirgðalög frá árinu 1976. Hann telur engan vafa leika á að endanlegt úrskurðarvald um stjórnlagalegt gildi bráðabirgðalaga og mat á hinni brýnu nauðsyn til setningar þeirra sé hjá dómstólunum en ekki hjá bráðabirgðalöggjafanum. Ennfremur telur hann að dómstólar eigi ekki að kinoka sér við að víkja slíkum lögum til hliðar ef þau standast ekki það mat:

„Eins og allir fræðimenn eru sammála um, að

³³ Alpt. 128. löggj. 2002-2003, A þskj. 1104. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsvæði, lögum um innflutning dýra og lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, með síðari breytingum.

³⁴ Alpt. 130. löggj. 2003-04, B d. 416.

³⁵ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 330, Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 318, Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenzkri stjórnlagafraði II., bls. 59.

³⁶ Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenzkri stjórnlagafraði II., bls. 59.

³⁷ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 327.

*dómstólar eigi að virða að vettugi bráðabirgðalög gefin út þegar Alþingi situr, þá tel ég jafnótvírátt að þeir eigi að meta bráðabirgðalög ógild þegar þau bera það með sér að vera gefin út að nauðsynjalausu.*³⁸

En eftir sem áður er því ósvarað hvaða mælikvarða eigi að leggja til grundvallar mati á því hvað gert er af brýnni nauðsyn eða að nauðsynjalausu.

Framangreind niðurstaða Ólafs Jóhannessonar, að hæpið sé að almennir dómstólar treysti sér til að leggja dóm á hina brýnu nauðsyn, styðst greinilega við þau fordæmi sem hæstiréttur Íslands hafði skapað fyrir þennan tíma en umrátt rit er gefið út á árinu 1960. Þótt ekki sé mörgum dómum fyrir að fara framan af öldinni sem varða þetta atriði, var sú afstaða hæstaréttar greinileg að hann taldi sig hafa takmarkaða heimild til að leggja mat á stjórnskipulegt gildi laga og hvort þau stönguðust á við stjórnarskrá. Að vísu er ekki mörgum dómum hér fyrir að fara sem varða bráðabirgðalög sérstaklega en þó eru nokkrir stefnumarkandi dómar er þau varða sem gefa til kynna að á þessu hafi ekki orðið breyting fyrr en undir lok aldarinnar, eins og nánar verður vikið að síðar.

4.2. Dómar hæstaréttar fyrir stjórnarskrárbreytinguna 1991

Fyrsti dómurinn þar sem reyndi á gildi bráðabirgðalaga var í hrd. 6/1937, en þar kom til úrlausnar gildi brbl. nr 49/1934 um meðferð og sölu mjólkur og rjóma o.fl., sem kváðu á um bann við sölu ógerilsneyddrar mjólkur nema innan sveitarfélags framleiðanda, um verðjöfnunarsvæði mjólkursölu og um stofnun mjólkursamlags fyrir Reykjavíkurbæ. Áfryjandi málsins, sem var kúabóndi í nágrenni Reykjavíkur, taldi sér bera skaðabætur af hálfu ríkisins þar sem lögregla gerði mjólk hans upptæka á grundvelli laganna dagana 29.-31. október það ár og meinaði honum mjólkursölu í Reykjavík sökum þess að hann væri búsettur utan bæjarins. Bóndinn hafði meðal annars frammi þau rök að brýna nauðsyn hafi ekki borið til bráðabirgðalagasetningarinnar þar sem þau hafi verið sett 10. september en verðjöfnunarsvæði samkvæmt þeim hafi ekki verið ákveðin fyrr en 3. desember 1934 og mjólkursamslag ekki verið starfrækt fyrr en í ársbyrjun 1935. Hæstiréttur komst hins vegar að eftirfarandi niðurstöðu:

„Almenni löggjafinn hefir metið ráðstafanir þær, sem hér um ræðir, til almenningsheilla, og getur í máli þessu ekki orðið haggad við því mati.”³⁹

Það er athyglisvert í þessu sambandi að í þessum dómi hæstaréttar segir „almenni löggjafinn” en ekki „bráðabirgðalöggjafinn”. Að vísu höfðu umrædd bráðabirgðalög verið samþykkt frá Alþingi sem lög nr. 1/1935 þegar dómurinn féll en það voru bráðabirgðalögin sjálf sem voru til meðferðar þannig að svo virðist sem rétturinn hafi ekki gert mikinn greinararmun á milli lagasetningar með þessum tveimur ólíku aðferðum.

Á næstu áratugum reyndi lítið á tülkum 28. gr. stjkskr. en þó má þar nefna hrd. 48/1959 þar sem brbl. nr. 54/1958 um bann gegn botnvörpuveiðum reyndust vera gild refsheimild vegna fiskveiðilagabrots.⁴⁰ Einnig má nefna dómana hrd. 135/1979 og hrd. 136/1979 þar sem í báðum tilvikum reyndi á gildi brbl. nr. 70/1979 um skipan kjaradóms vegna áhafna á fiskiskipum, sem gefin voru út 19. júní, en samkvæmt þeim var stöðvað verkfall sjómanna sem staðið hafði frá 25. apríl og kjaradómi falið að ákvarða launakjör þeirra. Í raun snerist þetta mál um lögmæti yfirvinnubanns sem Farmanna- og fiskimannasamband Íslands stóð að eftir setningu bráðabirgðalaganna og hvort réttmætt hefði verið að Félagsdómur hefði vísað frá sér að úrskurða í því máli. Það sem hins vegar er athyglisvert í þessu sambandi er að fulltrúar sjómanna hafa ekki uppi neinar málsástæður sem lutu að því að draga í efa gildi bráðabirgðalaganna, svo sem á grundvelli þess að þau brytu gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um félagafrelsi.

Ákveðin tímamót verða þó í afstöðu hæstaréttar á þessu ári eins og fram kemur í hrd. 141/1979 en þar var deilt um gildi brbl. nr 96/1978 um kjaramál, sem gefin voru út 8. sept. 1978. Í þessum lagagreinum var að finna heimild til handa fjármálaráðherra til álagningar sérstaks tekjuskatts og eignarskattsauka miðað við tekjur og eignir ársins 1977. Áfryjandi málsins, skattgreiðandinn sem gert hafði verið lögtak hjá til greiðslu þessara skatta, hafði ekki uppi þær málsástæður að bráðabirgðalögin sem slík stöðust ekki heimildarákvæði stjórnarskrárinnar. Hann kváð þau hins vegar stangast á við þáverandi 40., 41., 42., 67. og 77. gr. stjkskr., þar sem um væri að ræða heimildalausa eignaupptöku og óheimila afturvirkni skattalaga, vegna þess að skattskrá fyrir árið 1977 hafði verið lögð fram í lok júlí 1978 og skattar af umræddum tekjum og eignum því þá þegar verið greiddir. Meirihluti hæstaréttar féllst þó ekki á þessi

³⁸ Vilhjálmur H. Vilhjálmsson: Bráðabirgðalög, bls. 45.

³⁹ Hrd. 6/1937, 12. maí 1937. (Hrd. 1937, bls. 333.)

⁴⁰ Hrd. 48/1959, 14. okt 1959. (Hrd. 1959, 606.)

rök og benti á að allalengt væri að skattalög væru afturvirk, sem leiði af þeirri skipan að skattar séu greiddir eftir á miðað við tekjur ársins á undan. Síðan segir í dómi meirihlutans:

„Þegar þetta er virt, verður ekki talið, að þau ákvæði bráðabirgðalaga nr. 98/1978 sem hér er um fjallað, séu ógild af þessum sökum. Umrædd skattálagning var lögboðin eftir að hin almenna skattskrá fyrir árið 1978 hafði verið lögð fram og gjaldþegnum sendar skattkröfur. Þótt slík vinnubrögð af löggjafarvaldsins hálfu verði að teljast mjög varhugaverð, þykir ekki alveg næg ástæða til að telja þetta varða ógildi lagaákvæða þeirra sem hér skipta máli.“⁴¹

Meirihluti hæstaréttar heimilaði lögtak til innheimtu skattanna og staðfesti þar með það álit sitt að skattlagning með bráðabirgðalögum geti verið afturvirk, sem er merkilægt niðurstaða, en þó er hitt ekki síður athyglisvert að rétturinn gerir enn engan greinarmun á vinnubrögðum af hálfu „löggjafarvaldsins“ og „bráðabirgðalöggjafarvaldsins“, þótt ætla hefði mátt að það atriði skipti hér verulegu máli.

Hæstiréttur tvíklöfnaði reyndar í málinu og voru báðir minnihlutarnir þeirrar skoðunar að lögin væru ógild og lögtakið ætti ekki að ná fram að ganga. Sérálit annars minnihlutans, sem í voru einn hæstaréttardómari og einn setudómari, er þó ef til vill athyglisverðast hvað varðar efni þessarar greinar um beitingu bráðabirgðalaga sem réttarheimildar. Það er bæði athyglisvert fyrir þær sakir að þar er, að því er best verður séð, fyrst gerður greinarmunur á almenna löggjafanum og bráðabirgðalöggjafanum, auk þess sem komist er að þeirri niðurstöðu að eitthvað sem heimilt er með almennum lögum þurfi ekki jafnframt að vera heimilt að gera með bráðabirgðalögum. Þarna örlar líka fyrst á þeirri hugsun að dómstólar séu bærir til þess að meta stjórnarskipulegt gildi bráðabirgðalaga að fullu. Í sérálitinu er þetta orðað þannig:

„Ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar bannar ekki berum orðum afturvirkni skattalaga, svo sem að framan getur, enda mjög algengt að skattalög verki aftur fyrir sig og hafi komið þannig til framkvæmda áður en skattskrá hafi verið kynnt og skattkröfur sendar skattþegnum. Það verður þó að telja að ekki hafi það verið ætlun stjórnarskrárgjafans að almenni löggjafinn, og því stóður forseti lýðveldisins við

útgáfu bráðabirgðalaga, gæti ákveðið ótakmarkaða afturvirkni slíkra laga. Ef slíkt væri heimilt væri réttaröryggi skattþegna stofnað í hættu, t.d. ef menn gætu búist við því jafnvel löngu eftir öflun tekna, sem þegar hefði verið lagður skattur á og hann greiddur, að þurfa að greiða skatt af þeim að nýju. Einhver takmörk hljóta að vera við afturvirkni skattalaga, sem dómstólar verða að ákveða, hver eru...

Með vísun til framanritaðs teljum við að 8., 9. og 10. gr. bráðabirgðalaga nr. 96/1978 og sömu greinar laga nr. 121/1978 hafi eigi stöð í 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1941 samkvæmt grunnrökum hennar.“⁴²

Sérálit hafa eðli málsins samkvæmt ekki mikið gildi sem fordæmi, enda verður ekki nein breyting á afstöðu hæstaréttar til bráðabirgðalaga sem réttarheimildar við uppkvaðningu þessa dóms.

Þegar aftur reynir á gildi bráðabirgðalaga fimm árum síðar er afstaða meirihluta réttarins enn sú sama. Í því máli, hrd. 81/1983, var deilt um álagningu kjarnfóðurgjalds samkvæmt bráðabirgðalögum nr. 63/1980 um breytingu á lögum um Framleiðsluráð landbúnaðarins.⁴³ Málið snerist að mestu um framsal á skattlagningarvaldi í ljósi ákvæðis í bráðabirgðalögnum um að gjaldið mætti nema allt að 200% af innkaupsverði innflutts kjarnfóðurs en heimilt væri að endurgreiða gjaldið eftir reglum sem Framleiðsluráð setti. Í því samhengi sem hér um ræðir er málið hins vegar athyglisverðast fyrir þá sök að af hálfu bóndans, sem höfðaði málið fyrir héraðsdómi til að fá gjaldið endurgreitt, var nú í fyrsta sinn síðan í málinu hrd. 6/1937, höfð uppi sú krafa fyrir dómi að bráðabirgðalögin væru ógild vegna þessi að ekki hafi borið brýna nauðsyn til setningar þeirra skv. 28. gr. stjkskr. Er umhugsunarefni hvers vegna ekki hafi reynt á þetta í tæpa hálfu öld, þrátt fyrir tíða og oft íþyngjandi bráðabirgðalagasetningu. Segir í reifun héraðsdóms á málavöxtum að stefnandi hafi haldið því fram að forseti Íslands og landbúnaðarráðherra hafi sett bráðabirgðalög um álagninguna 23. júní 1980, án þess að skilyrðum 28. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið fullnægt. Auk þess að ríða í bága við fyrrgreind ákvæði stjórnarskrárinnar hafi bráðabirgðalögin ekki verið nauðsynleg, þar sem þegar hafi verið fyrir hendi lög sem gert hafi ráð fyrir gjaldtöku þeirri sem framkvæmd hafi verið skv. bráðabirgðalögnum.⁴⁴

Héraðsdómur tekur hins vegar enga afstöðu til

⁴¹ Hrd. 141/1979, 4. nóv. 1980. (Hrd. 1980, bls. 1736.)

⁴² Hrd. 141/1979, 4. nóv. 1980. (Hrd. 1980, bls. 1737-1738.)

⁴³ Brbl. nr. 63, 23. júní 1980, um breytingu á lögum nr. 15/1979 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarafurðum o.fl.

⁴⁴ Héraðsdómur bæjarþings Reykjavíkur 28. febr. 1983, fylgir hrd. 81/1983, 23. des. 1985.

Þessara röksemda og meirihluti hæstaréttar minnst heldur ekki á þau einu orði. Vera má að dómnum hafi þótt nóg að gert með þeirri niðurstöðu að í bráðabirgðalögum fælist óheimilt framsal skattlagningarvalds til Framleiðsluráðs en þessi dómur var tímamótadómur að því leyti. Annar minnihlutinn tekur hins vegar á þessu atriði í séráliti sínu og kemst að eftirfarandi niðurstöðu:

„Því hefur enn verið haldið fram, að bráðabirgðalög nr. 63/1980 fái ekki staðist gagnvart stjórnarskrá, vegna þess að brýna nauðsyn hafi ekki borið til útgáfu þeirra og skilyrðum 28. greinar hafi því ekki verið fullnægt. Löggjafinn hefur sjálfur metið það svo, að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu laganna. Hefur því mati ekki verið hnekk. Verður gjaldtakan ekki metin ólögmat af þessari ástæðu.“⁴⁵

Hér því enn allt með kyrrum kjörum og óhagganlegt, enda má segja að þessi niðurstaða sé umorðun á þeirri hugsun sem fram kom í framangreindum dómi hæstaréttar árið 1937. „Löggjafinn hefur sjálfur metið það svo að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu laganna.“ Hvort hér er átt við að löggjafinn hafi samþykkt umrædd bráðabirgðalög sem lög nr. 45/1981 eða hvort enn sé enginn greinarmunur gerður hjá hæstaréttardómurum á ólíku eðli löggjafans og bráðabirgðalöggjafans, er ekki gott að sjá.

Eflaust má segja að þessir dómar hæstaréttar hafi skapað dómafordæmi hvað varðar beitingu bráðabirgðalaga sem réttarheimildar. Þegar hæstiréttur taldi það svaraverðar málsástæður að draga mætti stjórnskipulegt gildi bráðabirgðalaga í efa þá kom fram sá skilningur að ekki væri eðlismunur á löggjafanum og bráðabirgðalöggjafanum, hinn síðarnefndi ætti sjálfur mat um það hvort brýna nauðsyn bæri til slíkrar lagasetningar, bráðabirgðalög væru ekki aðeins jafngild almennum lögum og þar af leiðandi ekki neinar takmarkanir á því hvað ákveða mætti með bráðabirgðalögum heldur væru bráðabirgðalög í reynd réttþærri en almenn lög þar sem ekki mætti hrófla við því valdi sem bráðabirgðalöggjafinn hefði til þess að meta hina brýnu nauðsyn til að setja þau. Þetta endurspeglast í þeim málum er koma fyrir hæstarétt næstu árin á eftir og bráðabirgðalög koma við sögu. Þar er meðal annars um að ræða hrd. 175/1986 þar sem deilt var um hvort brbl. nr. 55/1983 um ráðstafanir í sjávarútvegsmálum frá 27. maí 1983 fælu í sér óheimilt framsal skattlagningarvalds til ráðherra með hliðsjón af 40 gr. stjkskr. um að engan skatt megi leggja á nema með lögum, hrd. 222/1987 þar sem deilt var um hvort

brbl. nr. 50/1983 um Húsnæðisstofnun ríkisins gætu verið afturvirk að því leyti að þau breyttu þinglýstum lánskjörum á félagslegum íbúðum og hrd. 135/1990 þar sem deilt var um heimild í brbl. nr. 68/1987 um ráðstafanir í fjármálum, til að leggja virðisaukaskatt á eigin lögfræðinnheimtu banka. Það var ekki einu sinni reynt í neinu þessara mála að hafa uppi þá málsvörn að umrædd bráðabirgðalög stönguðust á við núverandi 28. gr. stjórnarskrárinnar.

En þetta átti eftir að breytast, enda komið þar sögu að löggjafinn sjálfur var farinn að hafa horn í síðu þess hvernig bráðabirgðalöggjafinn beitti heimildarákvæði 28. gr. stjkskr.

4.3. Vatnaskil í afstöðu hæstaréttar

Haustið 1990 setti ríkisstjórnin enn ein bráðabirgðalög er vörðuðu kjaramál, brbl. nr. 89, 3. ágúst 1990, um launamál, þar sem ákvæði í kjarasamningi BHMR og ríkisins voru felld úr gildi að því leyti sem þau kváðu á um hækkanir umfram kjarasamninga ASÍ og VSÍ. Af ýmsum umdeildum bráðabirgðalögum þessara ára voru þessi líklega umdeildust og áttu einna mestan þátt í að þingskipuð nefnd þingflokksformanna ákvað að gera tillögur um breytingar á 28. gr. stjkskr.

Aðdragandi þessa máls var sá að í maí 1989 gerði Bandalag háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna (BHMR) kjarasamning við fjármálaráðherra. Samningurinn átti að gilda til ársloka 1994 en segja mátti honum upp eftir 30. september 1990 með eins mánaðar fyrirvara. Í samningnum var kveðið á um nánar tilgreindar launahækkanir á samningstímabilinu en aðilar gátu krafist breytinga ef almennar hækkanir yrðu á launum annarra launþega. Einnig skyldi endurskoða launakerfi félagsmanna BHMR með tilliti til ábyrgðar, sérhæfni og menntunar sem nýttist í starfi. Var tilgreint í samningi að nefnd skyldi starfa að þeirri endurskoðun og gera tillögur að tilfærslum milli launaflokka í jöfnum árlegum áföngum, í fyrsta sinn 1. júlí 1990. Var samið um að ef nefndin skilaði ekki lokaálit skyldi hækkanin milli launaflokka engu að síður koma til 1. júlí 1990. Svo fór að nefndin skilaði ekki álit sínu og höfðaði Félag íslenskra náttúrufræðinga, eitt aðildarfélaga BHMR, mál á hendur fjármálaráðherra fyrir Félagsdómi. 23. júlí 1990 dæmdi Félagsdómur að ríkissjóði væri skylt að greiða félagsmönnum þess fjárhæð sem næmi einum og hálfum launaflokki til viðbótar launum hvers þeirra, sem samsvaraði 4,5% launahækkun. Fjármálaráðherra viðurkenndi greiðsluskyldu sína og greiddi umrædda hækkan afturvirk frá 1. júlí eins og samningurinn

⁴⁵ Hrd. 81/1983, 23. des. 1985. (Hrd. 1985, 1544.)

kvæð á um.

Dómur Félagsdóms kallaði fram háværa gagnrýni forsvarsmanna aðila á almennum vinnumarkaði, VSÍ og ASÍ, sökum þess að þessi samtök höfðu 1. febrúar 1990 undirritað kjarasamninga sem áttu að gilda til 15. september 1991. Samningar þessir gengu undir nafninu Þjóðarsáttarsamningar vegna þess að samið var um hóflegar launahækkanir gegn ýmiss konar aðgerðum ríkisvaldsins til að bæta kjör launþega. Ein af forsendum þessara samninga var að launþróun annarra yrði sú sama og þar var samið um. Í kjölfar Félagsdóms lýstu bæði samtökin því yfir að þjóðarsáttarsamningarnir væru í uppnámi vegna þeirrar hækkunar sem félagsmönnum BHMR hefði verið dæmd. ASÍ lýsti yfir að það myndi gera kröfu um sömu launahækkanir og VSÍ taldi að því væri ekki annað fært en að greiða sambærilega hækkun til allra launþega á almennum vinnumarkaði en þar með væri forsenda þjóðarsáttarsamninganna um efnahagslegan stöðugleika brostin. Ríkisstjórnin taldi þennan dóm leiða til víxlahækkana launa, þar sem bæði þessi launþegasamtök myndu krefjast launahækkana til jafns við hitt á grundvelli samningsákvæða um endurskoðun, sem myndi enda í óðaverðbólgu.

Hálfum mánuði eftir að dómur Félagsdóms féll setti ríkisstjórnin hin umdeildu brbl. nr. 89, 3. ágúst 1990, um launamál, sem afnámu þær hækkunar sem þar höfðu verið dæmdar félagsmönnum BHMR. Bráðabirgðalagasetningin sætti harðri gagnrýni víða í þjóðfélaginu, enda var hér ekki um að ræða hefðbundna beitingu heimildarinnar til að stöðva verkföll eða lögbinda almenna launafyrstingu. Þessi aðgerð beindist gegn litlum hópi þjóðfélagsþegna og fólst í að afnema launahækkun sem samið hafði verið um í frjálsum kjarasamningum við ríkið sjálft. Gagnrýnin kom ekki síst frá lögjafarþinginu, þar sem bent var á að tilefnið til lagasetningarinnar hefði legið fyrir allt frá undirritun þjóðarsáttarsamninganna í febrúar og þá komið fram fyrirspurnir til fjármálaráðherra um hvernig hann hygðist bregðast við ákvæðunum í kjarasamningum BHMR.

BHMR stefndi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og krafðist þess að fá umsamda hækkun greidda óháð bráðabirgðalögunum. Í málflutningi fyrir héraðsdómi setti BHMR fram eftirfarandi röksemdir til stuðnings þeirri kröfu að bráðabirgðalögin væru ógild:

vegna kjarasamnings BHMR í ágúst, þá hafi sama nauðsyn blasad við í febrúar 1990, þegar kjarasamningarnir [þjóðarsáttarsamningar ASÍ og VSÍ] voru gerðir. Þá hefði átt að setja almenn lög vegna kjarasamningsins. Þá er því haldið fram af stefnanda, að mat á því, hvort brýna nauðsyn hafi borið til að setja bráðabirgðalög, sé ekki einvörðungu löggjafans, heldur beri dómstólum að taka það mat til sjálfstæðrar skoðunar, sé álitafnið undir þá borið. Ef mat á hinni brýnu nauðsyn ætti að vera hjá löggjafanum einum, væru heimildir dómstóla stórlega skertar.⁴⁶

Stefnandi taldi sem sagt að þar sem nauðsynin hefði blasad við hálfu ári áður en bráðabirgðalögin voru sett, meðan Alþingi var enn að störfum, hefði verið hægt að setja almenn lög og því væri forsenda 28. gr. stjkskr. um brýna nauðsyn brostin. Auk þess áréttaði hann skyldu dómstóla til að leggja mat á þetta atriði. Ríkisvaldið hélt hins vegar uppi hefðbundnum vörnum í málinu og staðhæfði að bráðabirgðalöggjafinn ætti einn mat á því hvort brýna nauðsyn beri til bráðabirgðalagasetningar. „Dómstólar geti ekki tekið til endurskoðunar huglægt mat bráðabirgðalöggjafans á nauðsyninni. Það sé skoðun bæði íslenskra og danskra fræðimanna. Þetta komi einnig fram í dómum, sem gengið hafi hér á landi.“⁴⁷ - sagði í málflutningi ríkisins.

Héraðsdómur tók afstöðu til þessara röksemda í löngu máli. Segir í niðurstöðum dómsins að mat á því hvort brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga hljóti að verulegu leyti að byggjast á þeim markmiðum sem stefnt er að í stjórn málum hverju sinni og hvernig þeim skuli náð, rétt eins og verulegur hluti almennrar löggjafar er því marki brenndur.

„Telja verður að ekki sé undan dómsvaldinu skilið að leggja mat á það hvort bráðabirgðalög hafi verið sett í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar að þessu leyti, enda væri slík skýring óeðlileg, þegar m.a. er haft í huga, að dómstólar dæma um það, hvort almenn löggjöf brýtur í bága við stjórnarskrána eða ekki, bæði að efni og setningarbætti. Heimildir dómstólanna, að því er þetta atriði varðar, verður þó að skýra þannig, að þeirra sé fyrst og fremst að meta, hvort sú brýna nauðsyn, sem bráðabirgðalöggjafinn telur vera á setningu bráðabirgðalaganna, sé studd nægilegum rökum, svo að ljóst megi vera, að um sjnilega misbeitingu heimildarinnar sé ekki að ræða.“⁴⁸

Hér er í raun um tímamótadóm að ræða í þeim

⁴⁶ Dómur bæjarþings Reykjavíkur 13. mars 1991, fylgir hrd. 129/1991. (Hrd. 1992, bls. 1982.)

⁴⁷ Dómur bæjarþings Reykjavíkur 13. mars 1991, fylgir hrd. 129/1991. (Hrd. 1992, bls. 1983.)

⁴⁸ Dómur bæjarþings Reykjavíkur 13. mars 1991, fylgir hrd. 129/1991. (Hrd. 1992, bls. 1987.)

skilningi að þetta er í fyrsta sinn sem meirihluti íslensks dómstóls úrskurðar að dómstólar eigi mat um hvort bráðabirgðalög samrýmist stjórnarskránni, að minnsta kosti hvað brýna nauðsyn varðar. Og hér er líka gerður skýr greinarmunur á löggjafanum og bráðabirgðalöggjafanum. Er þá undanskilin þau sérálit minnihluta hæstaréttar sem á undan er rakin. Ef til vill er þarna að finna enduróm af umræðunni sem átt hafði sér stað í kjölfar þessara bráðabirgðalaga, umræðunni á löggjafarþinginu á undanförunum árum og áhrif frá frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi þennan sama vetur. Héraðsdómur komst samt að þeirri niðurstöðu að sýnt hafi verið fram á með nægjanlegum hætti að brýna nauðsyn hafi borið til bráðabirgðalagasetningarinnar til að ná þeim stjórnmalalegu markmiðum sem að var stefnt. Taldi rétturinn ekki skipta máli hvort nauðsyn á setningu laga í þessu skyni kunni að hafa legið fyrir í einhvern tíma áður en bráðabirgðalögin voru sett, því mat á nauðsyninni verði að miða við setningartíma bráðabirgðalaganna. Á þeim grundvelli sýknaði héraðsdómur ríkið af kröfum BHMR.

Málinu var áfrýjað til hæstaréttar og í hrd. 129/1991 tekur meirihluti hæstaréttar þetta efni einnig til ítarlegrar efnislegrar umfjöllunar en áður er dæmi um. Í niðurstöðu sinni kveður meirihluti hæstaréttar (5 dómara af 7) nú skýrt á um hæfi sitt til að leggja mat á stjórnskipulegt gildi bráðabirgðalaga:

„Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort almenn lög samrýmast ákvæðum stjórnarskrár og hvort þau hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt. Eðlisrök leida til þess, að hið sama gildi um bráðabirgðalög.“⁴⁹

Hér hafa orðið mikil vatnaskil. Hæstiréttur kveður hér upp að eðli bráðabirgðalaga sem réttarheimildir hafi verið breytt. Nú er ekki lengur hægt að bera fyrir sig að hægt sé að fyrirskipa nánast hvað sem er með bráðabirgðalögum og jafnvel brjóta með þeim í bága við ýmis ákvæði stjórnarskrárinnar í skjóli þess að bráðabirgðalöggjafinn, sem er í reynd ríkisstjórn á hverjum tíma, eigi sjálfur mat um það hvort brýna nauðsyn beri til lagasetningarinnar. Það mat liggur hjá dómstólum frá og með þessum dómi hæstaréttar, sem hefur þá áréttað og styrkt það dómafordæmi sem fram kom í framangreindri niðurstöðu héraðsdóms í sama máli.

Að þessu sögðu eru málsatvik rakin í niðurstöðu hæstaréttar og þar bent á að umrædd hækkun til BHMR hafi ekki verið almenn launahækkun heldur endurskoðun á launakerfi með tilliti til ábyrgðar,

sérhæfni og menntunar, sem fjármálaráðherra hafi ábyrgt að skyldi lokið fyrir 1. júlí 1990. Við þá skyldu hafi fjármálaráðherra ekki staðið og því hafi komið til úrskurðar Félagsdóms, sem var tilefni bráðabirgðala gasetningarinnar. Síðan hrekur hæstiréttur allar þær röksemdir sem ríkisstjórnin setti fram í greinargerð með bráðabirgðalögum og er ástæða til að skoða þann rökstuðning í heild sinni:

„Hækkun þessi, sem viðurkennd hafði verið með dómi, var þannig komin til á sérstakan hátt og byggðist ekki á 15. gr. kjarasamningsins, sem fjallar um almennar launahækkunir. Þá liggur ekkert fyrir um það, að aðilar að hinum svokölluðu þjóðarsáttarsamningum hafi ekki á samningsstíma þeirra getað fengið launahækkunir með tilfærslum milli launaflokka. Þegar tildrög hækkunarinnar eru skoðuð, verður ekki séð, að aðrir hafi, samkvæmt almenna ákvæðinu í þjóðarsáttarsamningunum um forsendur þeirra samninga, átt rétt til almennrar hækkunar á grundvelli dóms Félagsdóms frá 23. júlí 1990. Hér er einnig til þess að líta, þversu lítill hluti launamanna átti aðild að þeim kjarasamningi sem hér um ræðir. Verður við það að miða, að aðrir hafi ekki átt lögvarða kröfu til hækkunar af þessu tilefni. Með hlidsjón af framansögðu urðu félagsmenn samflotsfélaga [BHMR] að þola skerðingu á þegar áunnum réttindum, sem félagar annarra stéttarfélaga þurftu ekki að þola.

EKKI hefur verið hakið það álit Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, að verðlagsáhrif 4,5% launahækkunar til samflotsfélaga BHMR einna sér hefðu orðið óveruleg. Þá ber til þess að líta, að samflotsfélög BHMR höfðu lögum samkvæmt sama rétt til þess og önnur stéttarfélög að semja við viðsejendur sína um kjör sín og nutu við það réttinda og báru skyldur til jafns við þau...

Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfararorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast.“⁵⁰

⁴⁹ Hrd. 129/1991, 3. des. 1992. (Hrd. 1992, bls. 1967.)

Þegar ofangreind röksemdafærsla er skoðuð verður ekki betur séð en hæstiréttur telji allar forsendur fyrir útgáfu bráðabirgðalaganna brostnar. Hin umdeilda hækkun var komin til á sérstakan hátt, laut ekki að almennum launahækkunum, hafði verið staðfest með dómi, aðrir áttu ekki lögvarða kröfu til sambærilegra hækkana, ekkert lá fyrir um að aðrir gætu ekki fengið launahækkanir með tilfærslum milli launaflokka, verðlagsáhrif hækkunarinnar yrðu óveruleg, ekki hafi verið gætt jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar við setningu bráðabirgðalaganna og þau því ekki skuldbindandi gagnvart félagsmönnum BHMR. Þarf meira til? Svo var greinilega að mati hæstaréttar því hann dæmdi áfrýjanda málsins, félagsmanni BHMR, umrædda launahækkun samkvæmt úrskurði Félagsdóms frá júlí 1990 til janúar 1991, eða fimm mánuðum lengur en bráðabirgðalögin frá 3. ágúst 1990 kváðu á um. Þetta gerði hæstiréttur á grundvelli þeirrar niðurstöðu sinnar að jafna mætti setningu bráðabirgðalaganna til uppsagnar sammingsins með gildi frá og með 1. nóvember 1990. Er það efalaust í fyrsta sinn sem bráðabirgðalög hafa verið talin tæk aðferð til að segja upp kjarasamningi og má það merkilegt heita miðað við að kjarasamningurinn sjálfur var með ákvæði sem heimilaði uppsögn hans með eins mánaðar fyrirvara.

Niðurstaða hæstaréttar í þessu mál ber með sér að þar hafi hann fetað hið vandfarna einstigi milli beitingar réttarheimilda og stjórn mála. Dómurinn felur í sér skýr skilaboð til bráðabirgðalöggjafans um að hæstiréttur telji sig nú bærán til að dæma um stjórnskipulegt gildi bráðabirgðalaga, meta hvort þau brjóti í bága við stjórnarskrána og orðalag 28. gr. stjkskr. um brýna nauðsyn standi ekki í vegi fyrir því mati réttarins. Bráðabirgðalöggjafinn hafi ekki lengur sjálfðæmi um það atriði. Hæstiréttur gengur meira að segja svo langt að segja að óskráð jafnræðisregla stjórnarskrárinnar hafi ekki verið virt við útgáfu þessara bráðabirgðalaga. Hins vegar hefur hæstiréttur augljóslega horft til þess að þjóðarsáttarsamningarnir höfðu óvæfengjanlega skilað meiri stöðugleika í efnahagslífinu og lægri verðbólgu en sést hafði um langa hríð. Dómsniðurstaða, sem hefði falist í að ógilda bráðabirgðalögin og staðfesta þannig kröfur BHMR um 4,5% launahækkun, hefði vafalítið valdið mikilli ólgu á vinnumarkaði og hugsanlega raskað þeim efnahagslegu markmiðum sem náðst höfðu. Þetta hefði gerst, jafnvel þótt niðurstaðan hefði orðið

að staðfesta úrskurð Félagsdóms á þeim tíma sem bráðabirgðalögin giltu og fram til þess að þau voru staðfest sem lög um launamál nr. 4, 4. febrúar 1991. Í ljósi þess verður að skoða hina sérstæðu niðurstöðu hæstaréttar í málinu.

Þessi skoðun styðst að nokkru við athugun á niðurstöðu hæstaréttar í hrd. 198/1993, en þar snerist ágreiningurinn einnig um þessi sömu brbl. nr. 89/1990 um launamál, eins og í máli BHMR. Málavextir eru þeir að samgönguráðherra hafði árið 1989 ákveðið að lækka hámarksaldur flugumferðarstjóra niður í 60 ár en áður höfðu þeir getað gert ráð fyrir að vinna til 70 ára aldurs eins og aðrir ríkisstarfsmenn. Var um það samið að launagreiðslur flugumferðarstjóra skyldu hækka með ýmsum tilfærslum um 16,85% í mörgum áföngum á tveggja ára tímabili til að bæta þeim upp þá skerðingu sem þetta hafði á möguleikum þeirra til að afla sér ævitekna og inneignar í lífeyrissjóð. Hækkunin var að litlum hluta tilkomin til framkvæmda þegar fjármálaráðherra ákvað að greiðslur samkvæmt þessu samkomulagi skyldu falla niður með hliðsjón af bráðabirgðalögunum nr. 89/1990 um launamál.

Stefnandi málsins, flugumferðarstjóri sem átti hér hagsmuna að gæta, hélt því fram fyrir héraðsdómi að ekki hafi borið brýna nauðsyn til setningar bráðabirgðalaga nr. 89/1990 og þau brytu því gegn 28. grein stjórnarskrárinnar. Þegar mál þetta var rekið fyrir héraðsdómi var enn ekki komin niðurstaða í máli BHMR fyrir hæstarétti og því ekki hægt að vísa til þess fordæmis sem þar var sett. Álitamálið er varðaði hina brýnu nauðsyn kom þó hvorki til efnislegrar umfjöllunar í héraðsdómi né hæstarétti. Hæstiréttur komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðalögin hefðu ekki náð yfir umræddar hækkunar á launum flugumferðarstjóra og ríkinu bæri því að greiða þær áfram. Þeirri niðurstöðu fylgdi svohljóðandi rökstuðningur:

„Af lögunum verður ráðið, að þeim var beint gegn almennum launahækkunum, er raskað getu þeim efnahagslegu markmiðum, sem lögunum er ætlað að verja. Á hinn bóginn verður ekki séð, að þau hafi að öðru jöfnu átt að gyrða fyrir kjarabreytingar af sérstöku tilefni eða í sértæku formi, svo sem með tilfærslum launþega milli launaflokka...

Þegar af þessum ástæðum er eðlilegt að líta svo á, að samkomulagið um launahækkanir vegna breyttra reglna um starfsaldur flugumferðarstjóra hafi

⁵⁰ Hrd. 129/1991, 3. des. 1992. (Hrd. 1992, bls. 1968.)

ekki raskast vegna ákvæða [bráðabirgða]laganna um launamál. Það stýður þessa niðurstöðu, að samkomulagið lá fyrir áður en löggin voru sett, án þess að á því væri tekið með beinum ákvæðum í lögnum. Jafnframt verður að hafa í huga hið tímabundna gildi laganna, en breytingunni á starfsaldursreglunum var ætlaður varanlegur sess.⁵¹

Í raun áttu allar þær röksemdir, sem hæstiréttur notar hér til að komast að þeirri niðurstöðu að taka bæri kröfur flugumferðarstjóra til greina, einnig við í máli BHMR. En flugumferðarstjórar voru aðeins fámennur hópur manna, innan við eitt hundrað, og mál þetta var þar afleiðandi ekki á sama stjórn málalega ólgusvæði og mál BHMR. Hæstiréttur hefur því talið sig vera í betri stöðu til að víkja bráðabirgðalögnum hér algerlega til hliðar.

4.4. Hin brýna nauðsyn dregin í efa

Rúmu ári síðar reyndi enn á stjórnskipulegt gildi bráðabirgðalaga fyrir hæstarétti í málinu hrd. 359/1994. Það mál var höfðaði formaður Prestafélagsins til að fá ógild brbl. nr. 66, 3. júlí 1992, um kjaradóm. Þau bráðabirgðalög voru sett í kjölfar þess að kjaradómur hafði kveðið upp úrskurð um launamál prestastéttarinnar og fleiri opinberra starfsmanna, sem ríkisstjórninni þótti ekki í samræmi við almenna launaþróun og landinu og sætti auk þess harkalegri gagnrýni frá aðilum vinnumarkaðarins, sem töldu úrskurðinn setja efnahagslegan stöðugleika í hættu. Bráðabirgðalögin kváðu á um breytingar á lögum um kjaradóm þess efnis að hann skyldi taka tillit til stöðu og þróunar kjaramála við úrlausn mála, svo og efnahagslegrar stöðu þjóðarþúsins. Í bráðabirgðaákvæði var kjaradómi falið að kveða upp annan úrskurð á grundvelli bráðabirgðalaganna og skyldi hann gilda frá 1. ágúst 1992.

Mál þetta er athyglisvert fyrir það efni sem hér er til umfjöllunar, gildi bráðabirgðalaga sem réttarheimildar, í fernum skilningi. Í fyrsta lagi hafði ríkisstjórnin valið þann kost að setja þessi umdeildu bráðabirgðalög þrátt fyrir að henni hefði verið ráðið frá því af tveimur hæstaréttarlögmönnum sem hún fékk til að setja saman álitserðir um málið áður en ákvörðun var tekin og þær álitserðir voru opinberar. Í álitserð sem Eiríkur Tómasson vann fyrir forsætisráðuneytið vísar hann í framangreindan dóm í BHMR-málinu (hrd.

129/1991) og bendir á að af honum verði ráðið...

„...að dómstólar áskilja sér rétt til þess að kanna í hverju einstöku tilviki hvort bráðabirgðalöggjafinn hafi gengið of langt í þessu efni og er það mín skoðun að til þess geti komið að dómstólar lýsi bráðabirgðalög ógild vegna þess að ekki hafi borið brýna nauðsyn til útgáfu þeirra. Þess vegna ræð ég frá því að sú leið verði farin í þessu tilviki.“⁵²

Jónatan Sveinsson komst að svipaðri niðurstöðu í álitserð sinni fyrir félagsmálaráðuneytið en þar sagði meðal annars:

„Mitt mat er að við þessar aðstæður sé rétt verklag að kalla saman þing til að afgreiða mál þetta í stað þess að neyta heimilda 28. gr. stjórnarskrárinnar um útgáfu bráðabirgðalaga. Hin „brýna nauðsyn“ til slíkrar lagasetningar kynni að vera mjög umdeilanleg, svo ekki sé talað um, að allir reglhugir dómarar landsins kynnu að verða vanhæfir til að fjalla um mál, sem upp kynnu að koma af þessu tilefni.“⁵³

Stefnandi hafði því bakstuðning í álitserðum sem ríkisvaldið hafði sjálft óskað eftir og höfðu ráðið frá þeirri ákvörðun sem tekin hafði verið.

Í öðru lagi er mál þetta athyglisvert sem fyrsta málið sem kemur fyrir hæstarétt þar sem reynir á gildi bráðabirgðalaga sem sett eru eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991. Í þriðja lagi er þetta líklega eina málið í sögu réttarins þar sem stefnandi hefur eingöngu uppi þá málsástæðu að bráðabirgðalögin samræmist ekki 28. gr. stjórnarskrárinnar. Í reifun héraðsdóms segir: „Sérstaklega spurður lýsti lögmaður stefnanda yfir að eingöngu væri byggt á þeirri málsástæðu að ekki hefði borið brýna nauðsyn til útgáfu bráðabirgðalaganna.“⁵⁴ Í máli sínu benti stefnandi á að samkvæmt bráðabirgðalögnum frá 3. júlí 1992 hafi kjaradómi verið veittur frestur til 31. júlí 1992 til að kveða upp nýja úrskurði í stað úrskurðanna frá 26. júní 1992. Þetta ákvæði laganna taldi hann staðfesta að ekki hafi borið brýna nauðsyn í skilningi 28. gr. til útgáfu bráðabirgðalaganna. Í fjórða lagi er það allrar athygli vert að stefndi, ríkisvaldið, studdi kröfur sínar um sýknu enn með þeim rökum að „...dómstólar séu ekki bærir til að taka til endurskoðunar hið huglæga mat bráðabirgðalöggjafans á því hvort brýn

⁵¹ Hrd. 198/1993, 3. mars 1994. (Hrd. 1994, bls. 476-477.)

⁵² Eiríkur Tómasson: „Lögræðiálit Eiríks Tómassonar hrl.: Ekkert því til fyrirstöðu að löggjafi taki sér ákvörðunarvaldið.“ Morgunblaðið, 2. júlí 1992.

⁵³ Jónatan Sveinsson: „Lögræðiálit Jónatans Sveinssonar hrl.: Dómurinn ekki felldur niður með stjórnvalds- eða lagaboði.“ Morgunblaðið, 2. júlí 1992.

⁵⁴ Dómur héraðsdóms Rvk. 26. maí 1994, fylgir hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2429.) Ath. að dómurinn er merktur 659/1994 á www.rettarrikid.is, en 359/1994 í prentuðum hæstaréttardómum.

naudsyn hafi legið til grundvallar lagasetningunni". Í röksemdum ríkisins kemur enn fremur fram að ekki verði séð...

„...að eftirlit með meðferð þess valds geti að því leyti verið í höndum dómstóla. Gildir það jafnt um mat á því hvort ríkar efnislegar ástæður knýi á um lagasetningu sem og um mat á því að beita þessari heimild fremur en kveðja þing saman. Bráðabirgðalöggjafinn á sjálfur fullnaðarúrskurð um þessi atriði...“⁵⁵

Með þessu er því í reynd haldið fram af lögmanni ríkisins að dómur hæstaréttar í málinu hrd. 129/1991 um kjaramál BHMR hafi ekki haft neitt fordæmisgildi.

Vegna þess að launakjör dómara féllu undir umræddan úrskurð kjaradóms sem bráðabirgðalögin beindust gegn töldu héraðsdómarar sig vanhæfa til að dæma málið og voru skipaðir þrír setudómarar til að taka við því. Dómurinn komst ekki hjá því að taka á stjórnskipulegu gildi bráðabirgðalaganna, þar sem það atriði var eina málsástæðan sem byggt var á í málinu. Héraðsdómur féllst ekki á þau rök ríkisins að hann ætti ekki úrskurðarvald í málinu heldur komst að svohljóðandi niðurstöðu:

„Samkvæmt langri réttarhefð hafa dómstólar úrskurðarvald um það, hvort almenn lög eru sett á stjórnskipulegan hátt. Á sama hátt mæla rök með því, að dómstólar hafi úrskurðarvald um gildi bráðabirgðalaga. Það er því álit dómsins, að hann hafi úrskurðarvald um, hvort bráðabirgðalög nr. 66/1992 samrýmist ákvæðum 28. gr. stjórnarskrárinnar.“⁵⁶

Í niðurstöðum dómsins er svo farið yfir þær röksemdir sem fyrir liggja í málinu, meðal annars hvort stjórnarskrárbreytingin 1991 um starfstíma Alþingis hefði þar áhrif, en í því sambandi verði að huga að þrískiptingu ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar og löggjafarhlutverki Alþingis. „Af þeim leiðir að túlka ber heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga þröngt. Má því fallast að nokkru á það með stefnanda að með setningu laga nr. 56/1991 hafi heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga verið þrengdar á vissan hátt.“ Hins vegar hafi verið tekið fram í greinargerð með frumvarpi að stjórnarskrárbreytingunni 1991 að ekki væri um að ræða breytingar á þeim formlegu skilyrðum sem verið höfðu fyrir útgáfu bráðabirgðalaganna. „Með vísan

til þessa er ekki fallist á þau rök stefnanda að eftir samþykkt l. nr. 56/1991 hafi skilyrði 28. gr. stjkskr. um „bryna nauðsyn“ breyst á þann hátt að skilyrðislaust hafi átt að kalla Alþingi saman af því tilefni sem var til útgáfu [bráðabirgðalaga] nr. 66/1992.“ Síðan segir í dómnum:

„Verulegur hluti almennrar löggjafar byggist á því, að hvaða stjórnmalalegu markmiðum þinglegur meirihluti og ríkisstjórnir stefna hverju sinni. Mat á nauðsyn útgáfu bráðabirgðalaga er á sama hátt háð stjórnmalalegum tilgangi bráðabirgðalöggjafans. Löng hefð er fyrir beitingu 28. gr. stjórnarskrárinnar. Tilefni til útgáfu bráðabirgðalaga hafa verið margvísleg og jafnvel vandséð, að ætíð hafi borið „bryna nauðsyn“ til útgáfu þeirra. Orðalag 28. gr. stjórnarskrárinnar um „bryna nauðsyn“ hefur því rúma merkingu.“⁵⁷

Dómurinn kemst að lokum að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið sýnt fram á að þetta stjórnmalalega mat bráðabirgðalöggjafans hafi verið rangt, svo að valdi ógildingur laganna, og jafnframt að ekki hafi verið sannað að lögin hafi að geyma ólögmati gagnvart stefnanda málsins. Fjármálaráðherra var því sýknaður af kröfunum.

Málinu var áfrýjað til hæstaréttar og af sömu ástæðum og nefndar eru hér að framan sögðu flestir dómarar réttarins sig frá málinu vegna vanhæfis, þar sem hinn umdeildi úrskurður kjaradóms hafði einnig náð til ákvarðana um laun þeirra. Í fimm manna dómi voru því fjórir varadómarar. Hæstiréttur þannig skipaður klofnaði í afstöðu sinni en bæði meirihluti og minnihluti áréttuðu þó það álit sem áður hafði komið fram, að rétturinn hefði fulla heimild til að dæma í málinu. Í niðurstöðu meirihlutans sagði:

„Löng réttarhefð er fyrir því, að dómstólar eigi fullnaðarúrskurð um, hvort almenn lög eru sett á stjórnskipulegan hátt. Með sama hætti ber að telja, að dómstólum sé heimilt að meta, hvort setning bráðabirgðalaga sé andstæð ákvæðum stjórnarskrár.“⁵⁸

...en að því sögðu komst meirihluti hæstaréttar að eftirfarandi niðurstöðu:

„Fallast má á með áfrýjanda [formanni Prestafélagsins] að unnt hefði verið að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara í þinghléi sumaríð 1992. Þrátt fyrir

⁵⁵ Dómur héraðsdóms Rvk. 26. maí 1994, fylgir hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2429-2430.)

⁵⁶ Dómur héraðsdóms Rvk. 26. maí 1994, fylgir hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2429-2430.)

⁵⁷ Dómur héraðsdóms Rvk. 26. maí 1994, fylgir hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2430.)

⁵⁸ Dómur héraðsdóms Rvk. 26. maí 1994, fylgir hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2432.)

⁵⁹ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2417.)

það mat bráðabirgðalöggjafinn stjórn málaádstæður og ástand í þjóðfélaginu þannig, að brynt væri að breyta strax lögum um kjaradóm, þannig að ákvarðanir hans tækju nú mið af stöðu og afkomuhorfum þjóðarbúsins svo og almennum launabreytingum í kjarasamningum almennra launþega.

Skilyrði stjórnarskrárinnar um bryna nauðsyn hefur í lagafrankvæmd hér á landi verið skýrt rúmt. Þykir ekki leitt í ljós að löggjafinn hafi með því mati sínu, að bryna nauðsyn bæri til að setja hin umdeildu bráðabirgðalög, misbeitt valdi því, sem honum er fengið með 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 6. gr. stjórnskipunarлага nr. 56/1991.⁵⁹

Meirihluti hæstaréttar staðfesti þannig sýknudóm héraðsdóms en minnihluti tveggja dómara skilaði hins vegar séráliti þar sem komist var að gagnstæðri niðurstöðu. Þar var reyndar um að ræða tvo varadómara, Gunnar Sæmundsson hæstaréttarlögmann og Sigurð Líndal lagaprófessor, þannig að efast má um gildi þess álits sem fordæmis, en engu að síður koma nú fram nýstárlegri viðhorf í þessum efnun en áður höfðu sést í hæstarétti. Í séráliti sínu benda dómaramir á að bráðabirgðalög hafi sömu réttarverkanir og almenn lög en þar sem þau sæta ekki jafntryggilegri meðferð sé enn ríkari ástæða til að leggja stjórnlagagildi þeirra á vald dómstóla. Sé bráðabirgðalöggjafinn sérstaklega minntur á aðgæslu í þessum efnun í 28. gr. stj.skr. Ekki sé á valdi dómstóla að hnekkja mati bráðabirgðalöggjafans til að ná stjórn mála lögum markmiðum sínum en á hinn bóginn sé það innan valdsviðs dómstóla að meta hvort hann hafi beitt heimild sinni til bráðabirgðalagasetningar innan þeirra marka sem honum eru sett í 28. gr. stj.skr. Síðan segir í séráliti minnihlutans:

„Þótt ekki hafi verið haggð við formlegum skilyrðum til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. stjórnarskrárinnar með 6. gr. stjórnskipunarлага nr. 56/1991, þar á meðal þeim áskilnaði, að bryna nauðsyn beri til útgáfu þeirra, er ljóst að breyting sú sem gerð var á 35. gr. [stjórnarskrárinnar], hlýtur að hafa áhrif á túlkun ordanna „bryn nauðsyn“. Eftir því sem auðveldara verður að kalla saman Alþingi, þeim mun ríkari verður nauðsynin að vera, og hún ræðst aðallega af tvönnu, annars vegar því, hver þörf er á skjótum viðbrögðum, og hins vegar, hversu langan tíma tekur að kalla Alþingi saman. Ennfremur ber að gefa því gaum, hversu mikilvægt málefni er og hvort tvímælis orki, hvernig leysa skuli.

Af gögnum þessa máls verður ekki séð, að reynt hafi verið að kveðja Alþingi til fundar til að taka á aðstæðjandi vanda, og var þó sérstök ástæða til vegna þess, hversu mikilvægt mál var til úrlausnar. Hefur því ekki verið sýnt fram á, að bryna nauðsyn hafi borið til að setja bráðabirgðalög nr. 66/1992. Með útgáfu þeirra hefur verið farið út fyrir þær heimildir, sem 28. gr. stjórnarskrárinnar veitir.

Af hálfu stefnda [ríkisvaldsins] hefur því verið haldið fram, að líklegt megi telja, að meðferð málsins á þingi hefði tekið óhæfilega langan tíma og veruleg vandræði af blotist, enda bryn nauðsyn skjótra viðbragða. Alþingi ber sjálft ábyrgð á þingstörfum, þar á meðal, hversu bratt mál eru afgreidd. Starfshættir þess hafa ekki áhrif á túlkun ordanna „bryn nauðsyn“ í 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Einnig hefur verið bent á, að Alþingi hafi fallist á þá rúmu túlkun, sem viðgengist hafi við útgáfu bráðabirgðalaga með staðfestingu þeirra eftir á og án frekari eftirmála. Af þingræðisreglunni leiðir, að aðhald Alþingis er takmarkað. Stuðningsmenn ríkisstjórnar hljóta að forðast þá áreksra, sem óhjákvæmilega yrðu, ef kalla ætti ríkisstjórn eða einstaka ráðherra til fyllstu ábyrgðar vegna útgáfu bráðabirgðalaganna.⁶⁰

Niðurstaða þessarar röksemdafærslu gat auðvitað ekki verið nema á einn veg, það er að bráðabirgðalögin væru ekki sett með stjórnskipulega réttum hætti og yrði því ekki beitt við ákvörðun kjaradóms um laun presta.

Þessi dómur er sá síðasti þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga sem réttarheimildar. Ástæðuna fyrir því að öðrum málum af sama toga hefur ekki verið vísað til dómstóla má vafalaust rekja til margra samverkandi þátta. Dómstólar hafa sett ákveðin dómafordæmi sem meðal annars gefa til kynna að mikið þurfi til þess að fá slíkra lagasetningu hnekk't fyrir dómi en jafnframt gefið til kynna að dómstólar telji sig nú hafa úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi slíkra laga og framkvæmdavaldið þannig varað við að ganga of langt. Beiting þessarar heimildar hefur sætt vaxandi gagnrýni á Alþingi, einkum eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991, og sjást nú mörg dæmi þess að stuðningsmenn ríkisstjórnar setji ofan í við ráðherra fyrir að fara of frjállega með heimildina. Bráðabirgðalagaútgáfa hefur þar að auki dregist verulega saman frá stjórnarskrárbreytingunni 1991, bæði vegna aðhalds Alþingis og dómstóla.

⁵⁹ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2417-2418.)

⁶⁰ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2420-2421.)

5. ÁLYKTANIR OG NIÐURSTÖÐUR

5.1. Samanburður við önnur ríki

Á Norðurlöndum, þar sem stjórnskipun er líkust því sem hér gerist, er heimildin til útgáfu bráðabirgðalaga hvorki til staðar í Svíþjóð né Finnlandi, en með miklum takmörkunum í Danmörku og Noregi. Í báðum síðargreindu ríkjunum, þar sem heimildin er til staðar, er hún bæði mun takmarkaðri og beitt mun sparlegar en hér hefur löngum tíðkast.

Bráðabirgðalagaheimildin er sem fyrr segir komin í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands í gegnum dönsku grundvallarlögin, upphaflega sem orðrétt þýðing þess ákvæðis sem var 30 gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1849. Orðalag 23 gr. núgildandi stjórnarskrár Danmerkur hefur hins vegar þróast á annan veg en íslenska ákvæðisins, þótt ættarmótið sé enn rekjanlegt. Greinin er þannig orðuð:

„I særdeles påtrængende tilfælde kan kongen, når folkettinget ikke kan samles, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter folketingets sammentræden skal forelægges dette til godkendelse eller forkastelse.“⁶¹

Mismunurinn á íslenska og danska ákvæðinu liggur í því að heimildin til útgáfu bráðabirgðalaga í Danmörku er þá aðeins gild, „þegar ekki er hægt að kalla þjóðþingið saman“. Þessi breyting var gerð við endurskoðun dönsku stjórnarskrárinnar árið 1946. Þá voru uppi hugmyndir um að fella ákvæðið alveg niður, en með hliðsjón af því að þær aðstæður gætu skapast að ekki væri hægt að kalla þingið saman, var ákvæðið að halda ákvæðinu svo breyttu.⁶² Þetta hefur leitt til þess að bráðabirgðalög eru sárásjaldan sett í Danmörku. Meira að segja á meðan ákvæðin í íslensku og dönsku stjórnarskránum voru eins orðuð og heimiluðu bráðabirgðalagasetningu „milli þinga“ eða „þegar þing er ekki að störfum“, var heimildin lítið nýtt. Á rúmlega þriggja áratuga tímabili frá 1915–1948 voru aðeins gefin út níu bráðabirgðalög í Danmörku, þar af fimm í tilefni af frelsun Danmerkur undan hernámi þýsku nasistastjórnarinnar í lok heimsstyrjaldarinnar árið 1945.⁶³ Það er auk þess stjórnskipunarvenja, sem á sér stoð í 48. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, að skattheimta er aldrei ákvæðin með bráðabirgðalögum.

Höfundur þessarar greinar hefur ekki fundið danska hæstaréttardóma þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga sem gefin hafa verið út samkvæmt heimild 23. gr. grundvallarlaganna, þannig að ekki verður hér fullrytt hvert gildi bráðabirgðalög hafa þar sem réttarheimild.

Í Noregi hefur verið farin nokkuð önnur leið en á Íslandi og í Danmörku en þar í landi hefur heimild konungs til útgáfu „tímabundinna tilskipana“ (provisoriske anordninger) sem jafngildir útgáfu bráðabirgðalaga, verið takmörkuð þannig að hún geti aðeins náð til viðskipta, tolla, atvinnulífs og „politi“, en ágreiningur hefur verið meðal fræðimanna um yfir hvað síðastnefnda atriðið nái í reynd. Í heild sinni er heimildarákvæðið sem 17. gr. norsku grundvallarlaganna þannig orðuð:

„Kongen kan give og ophæve Anordninger, der angaa Handel, Told, Næringsveie og Politii; dog maa de ikke stride mod Konstitutionen og de (saaledes som efterfølgende §§ 77, 78 og 79 bestemme) af Stortinget givne Love. De gjælde provisorisk til næste Storting.“⁶⁴

Ákvæðið felur þannig ekki í sér það skilyrði að „brýna nauðsyn“ beri til setningar bráðabirgðalaganna þannig að hægt er að beita því án þess að hafa uppi röksemdir um að óvenjulegar aðstæður hafi skapast eða að sérstakir þjóðarhagsmunir séu í húfi. Því verður hins vegar ekki beitt nema á þeim sviðum sem að ofan eru nefnd og síðasta setningin felur í sér að því verði ekki beitt nema þegar þingið ekki situr. Þar að auki mega slíka bráðabirgðalög ekki ganga í berhögg við þau lög sem Stórþingið hefur sett. Það felur í sér að almenn lög eru réttþærri (lex superior) en bráðabirgðalög, sem setur þessu valdi að sjálfsögðu verulegar skorður.⁶⁵

Ákvæði þessu hefur að meðaltali verið beitt einu sinni á ári frá lokum síðari heimsstyrjaldar og langoftast í því skyni að setja niður vinnudeilur með skipun sáttanefndar. Dæmi um annarskonar notkun ákvæðisins eru bráðabirgðalög um efnahagslegar refsiaðgerðir gegn Írak eftir innrás þess í Kúveit árið 1990, um nálgunarbann á meðlimi mótörhjóla klúbba Hells Angels og Banditos eftir átök þeirra á milli árið 1997⁶⁶ og um bann gegn fjármögnun á hryðjuverkum í kjölfar hryðjuverkaárásanna í Bandaríkjunum, sem

⁶¹ Danmark Riges Grundlov nr. 169 af 5. 6. 1953. <http://www.retsinfo.dk>

⁶² Peter Germer: Statsforfatningsret, bls. 65.

⁶³ Bjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra, bls. 38.

⁶⁴ Kongeriget Norges Grundlov, given i Riksforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. <http://www.lovdato.no>

⁶⁵ Per Helset og Bjørn Stordrange: Norsk statsforfatningsret, 201-202, Carl August Fleischer: Rettskilder og juridisk metode, bls. 91.

⁶⁶ Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, bls. 209.

sett voru í nóvember 2001.⁶⁷

Hæstiréttur Noregs hefur fellt dóma í nokkrum málum er varða útgáfu bráðabirgðalaga og nú stýðst það við dómafordæmi réttarins að hægt sé að stöðva verkföll með skipun sáttanefndar á grundvelli heimildar 17. gr. grundvallarlaganna.⁶⁸ Á grundvelli dómafordæma hefur einnig verið lagður sá skilningur í ákvæðið að það gefi ekki heimild til að leggja á nýja skatta, né heldur að hækka tolla eða leggja á nýja tolla. Heimildin hvað slíkar gjaldálögur varðar er aðeins talin ná til þess að lækka eða fella niður tolla og gjöld. Hins vegar eru bráðabirgðalög talin vera gild refsheimild að norskum rétti.⁶⁹

5.2. Bráðabirgðalög sem réttarheimild í ljósi dóma hæstaréttar

Bráðabirgðalagaheimildin er upphaflega heimild danska konungsvaldsins til inngripa í löggjafarstarfið á upphafsárum þingræðis í Danmörku og kemur þannig inn í íslensku stjórnarskrána. Miðað við starfshætti Alþingis á síðari hluta 19. aldar og fram á 20. öld og með hliðsjón af atvinnuháttum, samgönguháttum og fjarskiptatækni þess tíma létu þingmenn sér þessa heimild vel líka og höfðu ekki frammi nein veruleg andmæli gegn því hvernig henni var beitt. Bráðabirgðalagaheimildinni var líka framan af beitt mjög hóflega. Eftir síðari heimsstyrjöld fara framangreindar forsendur að bresta hver af annari, innlendir forseti með aðsetur í landinu tekur sæti erlends konungs, samgönguhættir og fjarskipti taka örum framförum. Á sama tíma breytist stjórnmalahugsun á þann veg að ætla lýðræðislega kjörnu Alþingi meiri sess innan lýðveldisins en það hafði á tímum konungsveldisins. Samt sem áður, gagnstætt því sem ætla mátti, jókst notkun ríkisstjórna á heimildinni að gefa út bráðabirgðalög. Jafnframt gengu ríkisstjórnir sífellt lengra í að framselja sjálfum sér vald sem samkvæmt strangri túlkun stjórnarskrár ætti aðeins að vera á hendi Alþingis sem hins lýðræðislega kjörna handhafa þess valds sem komið er frá þjóðinni sjálfri. Þessi þróun var í andstöðu við það sem átti sér stað í Danmörku og Noregi þar sem þrengt var að heimildinni eftir því sem leið á 20. öldina.

Hér á landi fór ekki að gæta verulegrar andstöðu

þingsins við beitingu heimildar 28. gr. stj.skr. fyrir en á síðustu tveimur áratugum 20. aldar. Breyttar hugmyndir þingmanna um lýðræðislegt stjórnarskrárvarið hlutverk sitt leiddu þó á endanum til þess að greininni var breytt og heimildin þrengd við stjórnarskrárþreyinguna 1991. Þrátt fyrir það bakslag sem kom í þróun bráðabirgðalöggjafar á Íslandi með brbl. nr. 103/2003 um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði má segja að þróunin hér á landi hafi eftir stjórnarlagabreytinguna 1991 stefnt í sömu átt og viðgengist hefur með útgáfu bráðabirgðalaga í nálægum ríkjum.

Tiltölulega lítið hefur reynt á þetta heimildarákvæði stjórnarskrárinnar fyrir rétti, fyrir en á síðustu áratugum. Er það umhugsunarefni með hliðsjón af því að um miðja öldina voru rekin ýmis mál fyrir hæstarétti sem ætla mátti að gæfu tilefni til að láta á þetta reyna. Sú málsástæða að bráðabirgðalög brytu gegn heimildarákvæði stjórnarskrárinnar var höfð frammi árið 1937, í málinu hrd. 6/1937, en síðan reyndi ekki aftur á hana fyrir en 1985, í málinu hrd. 81/1983. Það verður þó ekki staðhæft með fullri vissu að lögmenn hafi ekki beitt þessum lagarökum í fleiri tilvikum í þessa tæpu hálfu öld, þó að þess sé ekki getið í rökstúðningi dómara. Ragnar Aðalsteinsson hrl. segir til dæmis að honum séu kunn fjölmörg dæmi „...þar sem verjandi ákærða ber fyrir skjólstæðing sinn ákvæði mannréttindasáttmála, án þess þó að dómariinn geti þess við úrlausn málsins, að vörn hafi verið byggð á slíkum lagarökum.”⁷⁰ Hugsanlega gæti eins háttáð um þá málsástæðu að bráðabirgðalög stönguðust á við heimildarákvæði stjórnarskrárinnar, enda nokkur dæmi um að slík rök séu rakin í málsatvikalýsingu héraðsdóms án þess að hæstiréttur sjái ástæðu til að víkja að þeim einu orði.

Í fyrsta málinu þar sem á þetta reyndi, hrd. 6/1937, fólst niðurstaðan í eftirfarandi setningu: „Almenni löggjafinn hefir metið ráðstafanir þær, sem hér um ræðir, til almenningsheilla, og getur í máli þessu ekki orðið haggð við því mati.”⁷¹ og í næsta máli, hrd. 81/1983, var þetta orðað svo: „Löggjafinn hefur sjálfur metið það svo, að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu laganna. Hefur því mati ekki verið hnekk.”⁷² Hæstiréttur kveður ekki upp úr um það að hann eigi

⁶⁷ Lov-2001-10-05-1134. Provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. <http://www.lovdato.no/ltavd1/lt2001/2001-1-11-76.html>

⁶⁸ Høyesteret nr. 157-97, 10. april 1997, Oljearbeidernes Fellessammenslutning mot Staten.

⁶⁹ Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, bls. 210-211.

⁷⁰ Ragnar Aðalsteinsson: Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur, bls. 17-18.

⁷¹ Hrd. 6/1937, 12. maí 1937. (Hrd. 1937, bls. 333.)

⁷² Hrd. 81/1983, 23. des. 1985. (Hrd. 1985, bls. 1544.)

úrskurðarvald um gildi þeirra bráðabirgðalaga sem deilt var um, heldur vísar eingöngu til mats löggjafans. Það er vert að hafa í huga að í hvorugu tilfellinu er gerður greinarmunur annars vegar á löggjafanum, Alþingi, og hins vegar á bráðabirgðalöggjafanum, þ.e. ríkisstjórn með atbeina forseta. Gefur þetta glögglega til kynna að hæstiréttur hafi ekki lagt forsögu 28. gr. stjórnarskrárinnar og skilning á lýðræðislegu hlutverki Alþingis til grundvallar mati sínu. Þar að auki fela framangreindar dómsniðurstöður í reynd í sér að sem réttarheimild séu bráðabirgðalög réttþærri almennum lögum og verði ekki vikið til hliðar þar sem þau eru sett í skjóli ákvæðisins um brýna nauðsyn, sem bráðabirgðalöggjafinn eigi fullnaðarúrskurð um hvernig meti beri. Það er niðurstaða sem gat auðvitað ekki staðist til lengdar.

Ákveðinnar viðhorfsbreytingar gæti hjá hæstarétti í málinu hrd. 129/1991, eða svonefndum BHMR-dómi, að því leyti að meirihluti réttarins komst nú loks að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðalöggjafinn ætti ekki sjálfur fullnaðarúrskurð um gildi bráðabirgðalaga: Í niðurstöðum meirihlutans sagði: „Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort almenn lög samrýmast ákvæðum stjórnarskrár og hvort þau hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt. Eðlisrök leiða til þess, að hið sama gildi um bráðabirgðalög.”⁷³ Þessi dómur féll reyndar eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991 og varðaði ein umdeildustu bráðabirgðalög síðari tíma og má vera að það hafi mótað afstöðu réttarins. Mátti nú ætla að stóra tíðinda væri að vænta þegar hæstiréttur taldi sig eiga hér úrskurðarvald, enda sagði í niðurstöðu meirihluta réttarins að „löggjafinn” verði „...að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt...”⁷⁴

Þrátt fyrir að hæstiréttur komist þannig að þeirri niðurstöðu að með bráðabirgðalögum hafi verið brotin jafnræðisregla, sem þá var ólögfest stjórnskipunarvenja en var sett inn sem 65 gr. stjkskr. við stjórnarskrárbreytinguna 1995, nægði það ekki til að víkja bráðabirgðalögum til hliðar í þessu máli. Meirihluti hæstaréttar var enn sömu skoðunar þegar síðasta mál þessa eðlis kom til hans kasta árið 1995 í hrd. 359/1994. Þótt rétturinn segi í úrskurði sínum

að fallast megi á að unnt hefði verið að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara í þinghléi sumarið 1992 þá var niðurstaðan samt sú að ekki þyki „...leitt í ljós að löggjafinn hafi með því mati sínu, að brýna nauðsyn bæri til að setja hin umdeildu bráðabirgðalög, misbeitt valdi því, sem honum er fengið með 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands”.⁷⁵ Enn vantaði greinarmuninn á löggjafanum og bráðabirgðalöggjafanum.

Þótt hæstiréttur hafi í reynd falið bráðabirgðalöggjafanum að meta hina brýnu nauðsyn sem beri til setningar bráðabirgðalaga á hverjum tíma og þannig sett þau skörlinni réttþærri sem réttarheimild en almenn lög, verður ekki á móti mælt að það hefur haft óbein áhrif að rétturinn hefur í það minnsta áskilið sér rétt til að meta stjórnskipulegt gildi slíkra laga. Þetta kom glögglega fram í máli Davíðs Oddssonar forsætisráðherra við umræður um staðfestingu brbl. nr. 86/1993 um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga árið 1993. Þar sagði hann meðal annars:

„Vegna þess sem hv. þm. sagði um bráðabirgðalögin vil ég benda á í sambandi við notkun bráðabirgðalaga í framtíðinni að áratugum saman var það kennt og viðurkennt lögfræði, sem átti stuðning í úrskurðum dómstóla, að bráðabirgðalöggjafinn sjálfur legði mat á það einn og sér og endanlega hvort hin brýna þörf væri til staðar. Þetta hefur breyst. Dómstólar hafa nú áskilið sér rétt til að meta það hvort skilyrði sé fyrir hendi eða ekki. Þetta hygg ég að muni leiða til þess að bráðabirgðalöggjafinn, hver sem hann er í framtíðinni, muni fara varlegar en ella í setningu bráðabirgðalaga.”⁷⁶

Það hefur gengið eftir og útgefnum bráðabirgðalögum hefur fækkað verulega á undanförmum árum. Samt sem áður komu þessi dómafórnæmi hæstaréttar ekki í veg fyrir útgáfu brbl. nr. 103/2003 um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, sem eru á margan hátt umdeilanleg eins og að framan er rakið. Það er athyglisvert að skoða í þessu samhengi álitserð sem Ragnhildur Helgadóttir lektor skrifaði fyrir landbúnaðarnefnd Alþingis 28. október sl., en þar komst hún meðal annars að eftirfarandi niðurstöðu:

„Ég er þeirrar skoðunar, að þegar bráðabirgðalög voru sett til að bregðast við aðstæðum sem fyrirsjáanlega fylgdu í kjölfar þess að frestur til innleiðingar tilskipunarinnar [91/67/ESB] rann út, án þess að

⁷³ Hrd. 129/1991, 3. des. 1992. (Hrd. 1992, bls. 1967.)

⁷⁴ Hrd. 129/1991, 3. des. 1992. (Hrd. 1992, bls. 1968.)

⁷⁵ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, bls. 2418.)

⁷⁶ Alþt. 117. löggj.þ. 1993-94, B d. 380.

reynt hefði verið að leggja frumvarp fyrir þingið sem kom saman rétt um tveimur vikum áður en nefndur frestur rann út, hafi verið gengið of nærri skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar um brýna nauðsyn eins og hún verður skýrð með hliðsjón af þeim ummælum sem fellu á Alþingi við breytingu stjórnarskrárinnar 1991, sbr. líka hrd. 2417/1995 [hrd. 359/1994] og með hliðsjón af grundvallarbugmyndum stjórnskipunarinnar um löggjafarhlutverk Alþingis og gildi þess í lýðræðisþjóðfélagi að mál séu rædd á þingi þannig að mismunandi skoðanir geti þar tekist á.⁷⁷

Ragnhildur Helgadóttir virðist hér mófallin þeirri túlkun sem hefur komið fram í niðurstöðum meirihluta hæstaréttar og einnig í ritum annarra íslenskra fræðimanna að það skipti ekki máli hvenær hin brýna nauðsyn er til orðin. Gunnar G. Schram segir til að mynda: „Það er meira að segja ekki loku fyrir það skotið að gefa megi út bráðabirgðalög af tilefni sem til hefur orðið svo snemma að hægt hefði verið að leita um það ákvörðunar Alþingis né heldur af málefni sem Alþingi hefur fjallað um.“⁷⁸ Bæði þessi atriði snúa einmitt að því máli sem hér um ræðir. Gunnar G. Schram segir reyndar einnig og hefur nær orðrétt eftir bæði Ólafi Jóhannessyni og Bjarna Benediktssyni að telja verði „...varhugaverðara en ella að gefa út bráðabirgðalög um málefni sem Alþingi hefur nýlega fjallað um og ekki síst ef Alþingi hefur hafnað þeirri lausn sem bráðabirgðalögin velja ...“⁷⁹ Ragnhildur tekur undir þetta sjónarmið en leggur að auki áherslu á löggjafar- og lýðræðislutverk Alþingis og er því nær þeim sjónarmiðum sem koma fram í séráliti Gunnars Sæmundssonar hrl. og Sigurðar Línalagaprófessors í málinu hrd. 359/1994, sem rakið er hér að framan. Var niðurstaða þeirra í stuttu máli sú að þar sem ekki hefði verið reynt að kalla Alþingi saman hefði ekki verið sýnt fram á að brýna nauðsyn bæri til setningar bráðabirgðalaganna og þau því ekki sett með stjórnskipulegum hætti skv. 28. gr. stjkskr.

5.3. Fylgir hæstiréttur vilja stjórnarskrárgjafans?

Ég tel að hæstiréttur hafi ekki fylgt þeirri umræðu sem fram hefur farið á Alþingi á síðustu áratugum um hlutverk þess sem löggjafa og handhafa hins lýðræðislega valds. Hæstiréttur hefur í niðurstöðum

sínum verið bundinn við þann tíma þegar valdaframsal til framkvæmdavaldsins var talið ásætlanlegt af hágvæmnisástæðum og vann sér þannig sess með fordæmum. Valdið liggur hins vegar hjá þjóðinni og hún hefur falið það lýðræðislega kjörnum fulltrúum sínum á Alþingi. Alþingismenn hafa á undanförunum áratugum margsinnis áreittað að meiri takmörkun þurfi að vera á heimild framkvæmdavaldsins til að gripa inn í löggjafarvaldið og ætluðust til þess að eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991 yrði skilyrðið um hina brýnu nauðsyn túlkað mjög þröngt. Hæstiréttur verður í þeim efnum að fylgja vilja löggjafans og anda stjórnarskrár.

Það er lítill vafi á því að við stjórnarskrárbreytinguna 1991 var meirihluti alþingismanna hlynntur því að fella núverandi 28. gr. úr stjórnarskránni og afnema þannig algerlega heimildina til útgáfu bráðabirgðalaga. Sú var samt sem ekki niðurstaðan í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem lagt var fram í ársbyrjun 1991. Alþingistiðindi eru afar fáorð um afstöðu einstakra þingmanna til frumvarpsins, þeirra samningaviðræðna milli flokka sem voru undanfari þess og starfsins í nefndinni sem samdi það. Af ummælum forystumanna flokkanna í Morgunblaðinu um áramótin 1990, meðan frumvarpið var í smíðum, má hins vegar ráða að þingmenn Sjálfstæðisflokksins, Alþýðubandalagsins og Kvinnalistasins hafi verið hlynntir því að fella bráðabirgðalagaheimildina niður og Alþýðuflokkurinn hafði áður lagt fram tillögu þess efnis. Svo virðist sem það hafi einkum strandað á forsætisráðherranum, Steingrími Hermannssyni, formanni Framsóknarflokksins, og utanríkisráðherranum, Jóni Baldvini Hannibalssyni, formanni Alþýðuflokksins.⁸⁰ Frumvarpið varð eðli málsins samkvæmt að vera málamiðlun sem allir flokkar gætu sætt sig við,⁸¹ enda er það venjan að stjórnarskrárbreytingar eru ekki gerðar nema fyrir liggji sem viðtækust samstaða alla þingflokka, ef undan eru skildar breytingarnar sem gerðar voru á kjördæmaskipuninni á fyrri hluta 20. aldar. Í ljósi þessa verður að skilja áður tilvitnuð ummæli Ólafs G. Einarssonar þegar hann mælti fyrir frumvarpinu og sagði: „Þetta var sú niðurstaða sem unnt var að fá með samþykki allra nefndarmanna.“⁸²

Það er athyglisvert að skoða þær röksemdir sem

⁷⁷ Ragnhildur Helgadóttir: Álitsgerð dags. 28. okt. 2003. Alpt 130. löggj. 2003-04, A þskj. 307. Nefndarálit minnihluta landbúnaðarnefndar. www.althingi.is/alltext/130s/0307.html

⁷⁸ Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 318.

⁷⁹ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 330, Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 318, Bjarni Benediktsson: Ágríp af íslenzkri stjórnlagafræði II., bls. 59.

⁸⁰ Sjá Morgunblaðið 30. des. 1990, bls. 16-17.

⁸¹ Sbr. orð Margrétar Frímansdóttur, form. þingfl. Alþýðubandal., Alpt. 113. löggj. 1990-91, B d. 3526.

⁸² Alpt. 113. löggj. 1990-91, B d. 3090.

forystumenn flokkanna höfðu frammi um þetta efni um áramótin 1990, eftir að harðvítugar deilur höfðu staðið yfir um réttmæti brbl. nr. 89/1990 um launamál, þar sem ákvæði í kjarasamningi BHMR og ríkisins voru felld úr gildi og á meðan þingnefndin um endurskoðun stjórnarskrárinnar var að störfum. Jón Baldvin Hannibalsson hafnaði til að mynda hugmyndinni um að fella niður bráðabirgðalagaheimi ldina með þessum rökum:

„Eftir vandlega umbugsun og að fenginni reynslu er ég andvígur því að afnema heimild til útgáfu bráðabirgðalaga, þegar brýna nauðsyn ber til. Þess gerist ekki þörf þar sem ráðherrar bera ábyrgð gagnvart Alþingi og þingid á því síðasta orðið um útgáfu laganna.“⁸³

Sú staðreynd að hér ríkir þingræði getur hins vegar ekki vegið þungt í röksemdafærslu fyrir því að færa framkvæmdavaldinu löggjafarvald í formi bráðabirgðalaga, sem því sé heimilt að beita hvenær sem ráðherrar telja að brýna nauðsyn beri til. Augljóst má vera að þótt Alþingi eigi síðasta orðið um útgáfu slíkra laga þá stendur það frammi fyrir gerðum hlut og getur sjaldnast fellt slík lög eftir á, nema það hafi mjög alvarlegar afleiðingar í för með sér, jafnvel óþolandi réttaróvissu og óviðunandi óreiðu í stjórnsýslu. Það væri til að mynda óhugsandi að Alþingi hefði getað fellt brbl. nr. 89/1990 og fært BHMR aftur umsamda launahækkun afturvirkta. Enn óraunhæfara væri að ætla að Alþingi hefði getað fellt brbl. nr. 86/1993 sem veittu fjármálaráðherra heimild til að verja einum milljarði til atvinnuskapandi aðgerða, þar sem búíð var að ráðstafa þeim fjármunum að mestu þegar frumvarpið til staðfestingar bráðabirgðalögunum var lagt fyrir þingid. Er það raunar í samræmi við það sem fram kemur í séráliti tveggja dómara í málinu hrd. 359/1994, prestafélagsdómnum, þar sem bent er á að það leiði af þingræðisreglunni að aðhald Alþingis með útgáfu bráðabirgðalaga sé takmarkað. „Stuðningsmenn ríkisstjórnar hljóta að forðast þá árekstra sem óhjákvæmilega yrðu ef kalla ætti ríkisstjórn eða einstaka ráðherra til fyllstu ábyrgðar vegna útgáfu bráðabirgðalaga.“⁸⁴ Því sé ekki hægt að draga þá ályktun að Alþingi hafi fallist á þá rúmu túlkun sem viðgengist hafi við útgáfu bráðabirgðalaga, með staðfestingu þeirra eftir á og án frekari eftirmála.

Í umræðum í aðdraganda stjórnarskrárbreytingarinnar 1991 varð hins vegar samstaða milli

forystumanna þeirra flokka sem að öðru leyti stóðu málefnalega fjærst hver öðrum í hinu hefðbundna litrófi stjórnmalanna á þeim tíma. Þorsteinn Pálsson, formaður Sjálfstæðisflokksins, vék til að mynda í áramótagein sinni að atburðarásinni í kringum setningu bráðabirgðalaga vegna BHMR og sagði:

„Öll þessi atburðarás [vegna bráðabirgðalaga nr. 89/1990] hefur leitt til þess að mjög margir telja að ríkisstjórnin hafi vegið svo nærri undirstöðum stjórnskipunarinnar að brýna nauðsyn beri nú til að afnema rétt til útgáfu bráðabirgðalaga. Ég er þeirrar skoðunar að þetta beri að gera, enda vandséð þau tilvik í nútíma þjóðfélagi að ekki megi kalla löggjafarsamkomuna til fundar þegar mikið liggur við.“⁸⁵

Ólafur Ragnar Grímsson, formaður Alþýðubandalagsins, svaraði spurningu Morgunblaðsins um þetta efni þannig:

„Ég hef lengi verið þeirrar skoðunar að afnema eigi rétt til útgáfu bráðabirgðalaga. Vald til útgáfu bráðabirgðalaga er arfleifð frá stjórnarháttum sem nú eru úreltir og þjóðfélagsskipan sem löngu heyrir sögunni til. Á okkar tímum er lítil vandi að kalla þing saman með litlum fyrirvara. Það er kominn tími til að Alþingi breyti starfsháttum sínum í takt við nútímann.“⁸⁶

Þegar þessi orð féllu í árslok 1990 þóttu þau ef til mestum tíðindum sæta fyrir þær sakir að þau komu frá fjármálaráðherranum sem bar ábyrgð á hinum umdeildu bráðabirgðalögum nr. 89/1990 sem sett voru á launahækkunir BHMR. Í samtímanum hafa þessi orð hins vegar aðra merkingu vegna þess að þarna talar núverandi handhafi bráðabirgðalöggjafarvaldins, forseti Íslands.

Ummæli sem falla á síðum Morgunblaðsins hafa að sjálfsögðu ekki gildi sem lögskýringargögn og varla þess að vænta að hæstiréttur hafi þau til hliðsjónar úrskurðum sínum. Ummælin eru hins vegar rakin hér til að sýna afstöðu þingmanna á þeim tíma sem frumvarp til stjórnarskipunarlaga var í smíðum, vegna þess að um orðalag þess var samið á lokuðum nefndafundum sem Alþingistíðindi geta ekki um, það var síðan samþykkt umræðulítið á Alþingi og í þeirri umræðu lögðu formenn flokkanna nær ekkert til málanna. Sú samstaða sem náðist um breytingar

⁸³ Morgunblaðið 30. des. 1990, bls. 17.

⁸⁴ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, 2421.)

⁸⁵ Þorsteinn Pálsson: Við áramót. Morgunblaðið 30. des. 1990.

⁸⁶ Skynsemi í skattamálum - raunsei í EB-viðræðum. Morgunblaðið 30. des. 1990.

á stjórnarskránni 1991 og fram kemur í frumvarpinu sjálfu, greinargerð þess og áður tilvitnuðum ummælum framsögumans frumvarpsins, ber þó nægilega skýrlega með sér að þingmenn lögðu augljóslega þann skilning í 28. gr. stjkskr. að heimild ríkisstjórnar til útgáfu bráðabirgðalaga á grundvelli brýnnar nauðsýnjar yrði að skýra mjög þröngt og nær einskorða hana við þær aðstæður að ekki væri unnt að kalla þing saman. Ólafur G. Einarsson, framsögumaður nefndarinnar, vék aftur að þessu atriði í síðari umræðum, með enn skýrari hætti en áður:

„Ég gat ekki um það, taldi að menn skildu það, og auðvitað gera menn það, að þegar og ef sú skipan kemst á að þingið situr allt árið er það miklu léttara verk að kalla þingið til aukafunda á miðju sumri eða hvenær sem er. Þá þarf ekki að byrja á því að kjósa forseta þingsins og í allar nefndir. Það er hægt að ganga beint að verki og taka á dagskrá það mál sem á að afgreidda. Þetta tel ég allt eigi að leiða til þess að menn hætti bráðabirgðalagaútgáfu, en ég gat fallist á það að rétturinn til útgáfu bráðabirgðalaga yrði ekki afnuminn núna þótt ég hefði áður látið í ljós þær skoðanir mínar að þann rétt eigi að afnema með öllu.“⁸⁷

Öllu skýrara getur það ekki orðið: „Þetta tel ég allt eigi að leiða til þess að menn hætti bráðabirgðalagaútgáfu...“ en kalli þingið þess í stað saman til aukafunda. Sami skilningur kom fram í framsöguræðu Margrétar Frímansdóttur, þingflokksformanns Alþýðubandalagsins, er hún mælti fyrir staðfestingu frumvarpsins á sumarþinginu að loknum kosningum 1991. Hún sagði að það væri að vísu svo að ríkisstjórn hefði áfram heimild til þess að leggja til við forseta að gefa út bráðabirgðalög meðan þingfrestanir stæðu:

„...en það er skilningur allra sem að þessu máli hafa staðið að til þess komi ekki nema í sérstökum neyðartilvikum, heldur verði tekinn upp sá nýi síður að verði þörf á skjótri löggjöf utan venjulegs starfstíma Alþingis, t.d. yfir sumartímann, þá verði Alþingi kallað saman til aukafunda til þess að afgreidda hana með eðlilegum hætti.“⁸⁸

Þessi túlkun á 28. gr. stjkskr. hefur ekki endurspeglast í þeim dómum hæstaréttar sem raktir hafa verið hér að framan, jafnvel ekki þeim síðasta sem felldur hefur verið um þetta atriði, hrd. 359/1994, sem reyndar er

sá eini þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga sem sett voru eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991. Ástæða er til að skoða nokkru nánar rökstuðning meirihluta hæstaréttar fyrir þeirri niðurstöðu að ríkisstjórnin hafi ekki misbeitt valdi sínu skv. 28. gr. stjkskr. við setningu umræddra brbl. nr. 66/1992. Hæstiréttur telur að fallast megi á það með áfrýjanda, formanni Prestafélagsins, „...að unnt hefði verið að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara í þinghleí sumarið 1992.“⁸⁹ Hæstiréttur viðurkennir sem sagt að hægt hefði verið að uppfylla þau skilyrði sem Alþingi taldi að viki til hliðar heimild til útgáfu brbl. skv. 28. gr. stjkskr. Alþingi mátti sem sagt kalla saman til að setja almenn lög um efnid og samkvæmt þeim lögskýringargögnum sem fyrir liggja, og rakin hafa verið hér að framan, var það mat löggjafans að þá væru forsendur fyrir útgáfu bráðabirgðalaga brostnar.

En hæstiréttur lætur það ekki ráða afstöðu sinni heldur bætir við: „Þrátt fyrir það mat bráðabirgðalöggjafinn stjórn málaaðstæður og ástand í þjóðfélaginu þannig, að brýnt væri að breyta strax lögum um Kjaradóm...“ Hér er bráðabirgðalöggjafanum ætlaður réttur til að leggja mat á hversu brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga og á það bent að hann hafi metið það svo að brýnt væri að breyta lögum um kjaradóm „strax“. Í þessu samhengi hlýtur „strax“ að merkja að ekki hafi mátt bíða eftir að þing væri kallað saman og því gefnir nokkrir dagar til að breyta lögum um kjaradóm með almennum lögum. Það hefði þó mátt gera á skemmri tíma en einni viku, sem hefði ekki komið að sök því kjaradómur fékk tæpan mánuð til að kveða upp nýjan úrskurð á grundvelli bráðabirgðalaganna. Það virðist sem hæstiréttur horfi ekki til þeirrar staðreyndar að samgönguhættir og fjaraskiptatækní gera það að verkomu að hægt er að kalla Alþingi saman með eins til tveggja sólarhringa fyrirvara, jafnvel þótt einstaka þingmenn séu staddir í öðrum heimsálfum. Hinar sögulegu forsendur fyrir því að fela bráðabirgðalöggjafanum sjálfðæmi um hina brýnu nauðsyn eru því löngu brostnar. Hæstiréttur hefur sjálfur notað þær röksemdir í svonefndum fulltrúadómi, hrd. 120/1989, í því skyni að vikja til hliðar aldagömlum hefðum um að sömu menn færu bæði með dómsvald og umboðsvald í héraði. Í þeim dómi segir meðal annars: „Þær sérstöku sögulegu og landfræðilegu aðstæður, sem bjuggu því að baki, að sömu menn fara utan Reykjavíkur oftsinnis bæði með stjórnsýslu og dómstörf, hafa nú minni þýðingu en fyrr, meðal annars vegna greiðari samgangna en

⁸⁷ Alpt. 113. löggj. 1990-91, B d. 3113.

⁸⁸ Alpt. 114. löggj. 1991, B d. 24, sbr. einnig ummæli Björns Bjarnasonar, þingm. Sjálfstæðisfl., d. 47.

⁸⁹ Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995. (Hrd. 1995, 2417.)

áður var.⁹⁰ Hafi greiðari samgöngur verið ásamt öðru frambærileg rök fyrir því að afnema lögfesta skipan dómsvaldsins í margar aldir, þá hlýtur sú röksemd einnig að veða þungt til að afnema nokkurra áratuga stjórnskipunarvenju og réttarvenju um að bráðabirgðalöggjafinn eigi sjálfðæmi um hvort brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga.

Að þessu sögðu lýkur meirihluti hæstaréttar röksemdafærslu sinni með eftirfarandi orðum: „Skilyrði stjórnarskrárinnar um brýna nauðsyn hefur í lagaframkvæmd hér á landi verið skýrt rúmt. Þykir ekki leitt í ljós að löggjafinn hafi með því mati sínu, að brýna nauðsyn bæri til að setja hin umdeildu bráðabirgðalög, misbeitt valdi því, sem honum er fengið með 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands...” Óumdeilt er að skilyrðið um brýna nauðsyn hafi áður verið skýrt rúmt en það var einnig óumdeilanlega ætluð Alþingis með stjórnarskrárbreytingunni 1991 að breyta þeirri stjórnskipunarvenju í þá veru að skýra bæri hina brýnu nauðsyn mjög þröngt. Hæstiréttur telur sig að visu, þegar þarna er komið sögu, ólíkt því sem áður var, bæran til að leggja mat á það hvort bráðabirgðalög standist stjórnarskrá en enn sem fyrr kemst hann að þeirri niðurstöðu að „löggjafinn” hafi ekki misbeitt valdi sínu við mat á hinni brýnu nauðsyn. Það er niðurstaða sem ekki styðst við vilja stjórnarskrárgjafans samkvæmt þeim lögskýringargögnum sem hér hafa verið rakin. Þrátt fyrir breytinguna sem gerð var á stjórnarskránni 1991 gefur hæstiréttur bráðabirgðalöggjafanum enn fjálsar hendur um mat á því hvort brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga og setur þau þannig skör herra sem réttarheimild en almenn lög.

Ragnhildur Helgadóttir segir réttilega um framangreindan dóm: „Hér er engu líkara en að hæstiréttur hafi komist að þeirri niðurstöðu að brýna nauðsyn hafi ekki borið til útgáfu bráðabirgðalaga en virði samt mat bráðabirgðalöggjafans að þessu leyti.”⁹¹ Undir þessa túlkun á dómnum er hægt að taka, en jafnframt má vera augljóst að þessi afstaða hæstaréttar getur ekki staðist til lengdar. Sú túlkun á 28. gr. stjórnarskrárinnar að bráðabirgðalög geti verið réttþærri almennum lögum og verði varla vikið til hliðar þar sem bráðabirgðalöggjafinn eigi svo ríkan rétt til að meta hvort brýna nauðsyn beri til setningar þeirra er ekki í samræmi við vilja stjórnarskrárgjafans eins og lögskýringargögn bera með sér.

Ég er þeirrar skoðunar að hæstiréttur muni óhjákvæmilega þurfa að endurmeta hinar sögulegu forsendur þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar, sem nú eru að mestu brostnar, horfa meira til löggjafarhlutverks Alþingis við breyttar aðstæður og hlutverks þess sem handhafa hins lýðræðislega valds þjóðarinnar. Það má því gera því skóna að næst þegar hæstiréttur þarf að taka afstöðu til bráðabirgðalagasetningar, þurfi hin brýna nauðsyn að hafa verið muni brýnni en hingað til hefur verið talið ásætlanlegt og reyndar svo brýn að ekki hafi verið unnt að bíða í nokkra daga eftir að Alþingi kæmi saman til lagasetningar. Með slíkum dómi myndi hæstiréttur rýra gildi bráðabirgðalaga sem réttarheimildar þannig að þau væru aðeins jafnsett almennum lögum, en sett til bráðabirgða. Það væri í samræmi við það sem stjórnarskrárgjafinn ætlaði, auk þess sem það samræmist betur hugmyndum þjóðarinnar um lýðræði, vilja löggjafans og þeim venjum sem tíðkast með öðrum þjóðum.

⁹⁰ Hrd. 120/1989, 9. jan. 1990. (Hrd. 1990, bls. 7.)

⁹¹ Ragnhildur Helgadóttir: Úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga, bls. 508-509.

HEIMILDIR

Prentuð rit og greinar:

Alþingistíðindi 111., 112., 113., 114., 117., 120., 127., 128. og 130. löggjafarþing.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði II. (Handrit.) Fjölritunarstofa Daníels Halldórssonar, Reykjavík 1940.

Bjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra. Afmælisrit helgað Ólafi Lárussyni prófessor, 25. febrúar 1955. Hlaðbúð, Reykjavík 1955.

Carl August Fleischer: Rettskilder og juridisk metode. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1998.

Danmarks love. 17. udg. Jurist- og økonomforbundets forlag, København, 2000.

Eiríkur Tómasson: Lögfræðiálit Eiríks Tómassonar hrl.: Ekkert því til fyrirstöðu að löggjafi taki sér ákvörðunarvaldið. Morgunblaðið, 2. júlí 1992.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999.

H. Matzen: Den Danske Statsforfatningsret. II. 2 udg. København 1887.

Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge. 8. utg. Universitetsforlaget, Oslo 2000.

Jón Steinar Gunnlaugsson: Hugleiðing um handhafa ríkisvaldsins. Úlfjótur, 1. tbl. 1991.

Jónatan Sveinsson: Lögfræðiálit Jónatans Sveinssonar hrl.: Dómurinn ekki felldur niður með stjórnvalds- eða lagaboði. Morgunblaðið, 2. júlí 1992.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.

Per Helset og Bjørn Stordrange: Norsk statsforfatningsret. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1998.

Peter Germer: Statsforfatningsret. 2. udg. Jurist- og økonomforbundets forlag, København, 1995.

Ragnar Aðalsteinsson: Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur. Tímarit lögfræðinga, 1. h. 1990.

Ragnhildur Helgadóttir: Úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga. Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur, 9. júní 2000. Orator, Reykjavík 2000.

Ragnhildur Helgadóttir: Álitsgerð um bráðabirgðalög nr. 103/2003 fyrir landbúnaðarnefnd Alþingis, dags. 28. okt. 2003. Alþt. 130. löggj. 2003-04, A þskj. 307, Nefndarálit minnihluta landbúnaðarnefndar.

Sigurður Línadal: Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga – réttarheimildir. HÍB, Reykjavík 2002.

Skýrsla stjórnarskrárnefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Reykjavík, 1983.

Stjórnartíðindi 1937–2003.

Stjórnartíðindi: Efnisyfirlit A-deildar og B-deildar Stjórnartíðinda árin 1951–1961. Reykjavík 1964.

Stjórnartíðindi: Efnisyfirlit A-deildar og B-deildar Stjórnartíðinda árin 1962–1970. Reykjavík 1972.

Stjórnartíðindi: Efnisyfirlit A-deildar og B-deildar Stjórnartíðinda árin 1971–1980. Reykjavík 1985.

Stjórnartíðindi: Efnisyfirlit A-deildar og B-deildar Stjórnartíðinda árin 1981–1990. Reykjavík 1992.

Þorsteinn Pálsson: Við áramót. Morgunblaðið 30. des. 1990.

Óprentaðar heimildir:

Vilhjálmur H. Vilhjálmsson: Bráðabirgðalög. Lokaritgerð í lögfræði við Háskóla Íslands, 1976.

Hæstaréttardómar:

Hrd. 6/1937, 12. maí 1937	(Hrd. 1937, 332)
Hrd. 13/1954, 25. júní 1954	(Hrd. 1954, 439)
Hrd. 48/1959, 14. okt. 1949	(Hrd. 1959, 606)
Hrd. 135/1979, 30. júlí 1979	(Hrd. 1979, 863)
Hrd. 136/1979, 30. júlí 1979	(Hrd. 1979, 873)
Hrd. 141/1979, 4. nóv. 1980	(Hrd. 1980, 1832)
Hrd. 81/1983, 23. des. 1985	(Hrd. 1985, 1544)
Hrd. 114/1985, 21. okt. 1986	(Hrd. 1986, 1361)
Hrd. 204/1985, 27. febr. 1986	(Hrd. 1986, 462)
Hrd. 175/1986, 10. júní 1987	(Hrd. 1987, 1018)
Hrd. 263/1986, 23. okt. 1987	(Hrd. 1987, 1361)
Hrd. 222/1987, 15. mars 1988	(Hrd. 1988, 413)
Hrd. 120/1989, 9. jan. 1990	(Hrd. 1990, 2)
Hrd. 135/1990, 11. febr. 1993	(Hrd. 1993, 259)
Hrd. 129/1991, 3. des. 1992	(Hrd. 1992, 1962)
Hrd. 198/1993, 3. mars 1994	(Hrd. 1994, 469)
Hrd. 359/1994, 26. okt. 1995	(Hrd. 1995, 2417)

Gagnabankar á vefnum:

www.althingi.is

www.lovdato.no

www.mbl.is

www.retsinfo.dk