

Ragnhildur Helgadóttir, lektor.  
Háskólinn í Reykjavík,  
Ofanleiti 2, 103 Reykjavík.

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/50*  
*komudagur 30.10.2003*

## Álitsgerð

Inngangur.....	2
Viðfangsefnið .....	2
Skilyrði þess að bráðabirgðalög verði sett skv. 28. gr. stjórnarskrárinnar. ....	3
a) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um að þing sé ekki að störfum. ....	4
b) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um að bráðabirgðalög samrýmist stjórnarskrá. ....	4
c) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um brýna nauðsyn. ....	4
i. Stjórnarskrárbreytingin 1991.....	4
ii. Dómaframkvæmd varðandi skilyrði 28. gr. um brýna nauðsyn.....	8
IV. Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um brýna nauðsyn og lög nr. 103/2003. ....	11
V. Samantekt. ....	14

## Inngangur

Hinn 21. október 2003 fór landbúnaðarnefnd Alþingis fram á það að undirrituð gæfi lögfræðilegt álit og svar við þeirri spurningu hvort skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið uppfyllt við setningu bráðabirgðalaga 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. Bráðabirgðalögín voru sett 1. júlí 2003 og fengu stjórnartíðindanúmerið 103/2003.

Ósk þessi var sett fram í tengslum við frumvarp til laga 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 (staðfesting bráðabirgðalaga) 111. mál. Fylgir álitsgerðin hér á eftir.

## Viðfangsefnið

Á 128. löggjafarþingi, 2002-2003, lagði landbúnaðarráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, lögum um innflutning dýra og lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, með síðari breytingum (Alpt. 2002-3, A-deild bls. 4874). Skyldi frumvarpið öðlast gildi 1. ágúst 2003. Í athugasemdum við lagafrumvarpið kom fram að breytingarnar væru “lagðar til vegna innleiðingar tilskipunar 91/67/EBE í íslenskan rétt.” Hefði þeirri tilskipun verið breytt með tilteknum tilskipunum. Kom fram að tilskipun þessi fjallaði um nánari skilgreiningu þeirra skilyrða sem þyrfti að uppfylla til þess að milliríkjavíðskipti gætu orðið með lifandi fisk innan og utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Íslensk stjórnvöld hefðu haft víðtæka undanþágu frá tilskipuninni en þar sem hún hefði fallið úr gildi 30. júní 2002 væri “nauðsynlegt að innleiða tilskipunina með áorðnum breytingum.” (S. st. bls. 4875) Að aflokinni 1. umræðu, 11. mars, var frumvarpi þessu vísað til landbúnaðarnefndar en það var ekki afgreitt úr nefndinni fyrir þingfrestun 15. mars.

Hinn 1. júlí 2003 setti forseti Íslands bráðabirgðalög nr. 103/2003. Í inngangsorðum bráðabirgðalaganna sagði m.a. svo:

“Landbúnaðarráðherra hefur tjáð mér að stjórnvöld í Skotlandi og á Írlandi hafi nýlega lagt bann við innflutningi eldisdýra og afurða þeirra

héðan með skírskotun til þess að Ísland og fiskeldisstöðvar hér á landi hafi ekki sambærilegar viðbótartryggingar fyrir heilbrigðisástandi eldisdýra og gilda í þessum löndum. Komi það til af því að Eftirlitsstofnun EFTA hafi ekki talið sér heimilt að gefa út slíkar tryggingar fyrir Ísland fyrr en löggjöf hér á landi hefur verið aðlöguð ákvæðum tilskipunar nr. 91/67/EBE, um skilyrði á sviði heilbrigðis eldisdýra, eins og henni hafi verið breytt... Íslensk fyrirtæki hafi að undanfögnu flutt út eldisfisk og hrogn til Skotlands, Írlands og annarra aðildarríkja Evrópusambandsins í ört vaxandi mæli. Viðskiptabann þetta tefli í tvísýnu rekstrargrundvelli þessara fyrirtækja og valdi þeim og íslensku fiskeldi miklum álitshnekki. Í húfi séu miklir fjárhagslegir hagsmunir og tugir starfa, enda blasi uppsagnir við ef ekkert verði að gert. Brýna nauðsyn beri því til að breyta nú þegar lögum á þann veg að lögleiða megi ákvæði áður nefndra tilskipana og gera allar viðeigandi ráðstafanir til að hnekkja þessum hindrunum.”

Bráðabirgðalögin sem sett voru 1. júlí 2003 voru í öllum meginatriðum samhljóða frumvarpinu sem lagt hafði verið fram á 128. þingi. Þó var orðalagsbreyting á skilgreiningu 1. gr. frumvarpsins á eldisdýri og ákvæði 3. gr. frumvarpsins frá 128. þingi ekki að finna í bráðabirgðalögum, né heldur lokamálslið 9. gr. þess. Þrátt fyrir þessi frávik, en þau ákvæði sem ekki er að finna í bráðabirgðalögum lúta bæði að stjórnarsýslunni í fiskisjúkdómamálum, leikur ekki vafi á því að lög nr. 103/2003 voru sama efnis og frumvarpið frá 128. þingi, enda tilgangurinn sá sami; að innleiða tilskipun 91/67/EBE með síðari breytingum í íslenskan rétt.

Hinn 7. október 2003 lagði landbúnaðarráðherra, í samræmi við 28. gr. stjórnarskrárinnar, fram frumvarp til laga 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 (þingskjal 111. á 130. löggjafarþingi) til staðfestingar bráðabirgðalögum frá 1. júlí 2003. Í tengslum við það frumvarp var óskað svars við þeirri spurningu sem að ofan getur; hvort skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið uppfyllt við setningu bráðabirgðalaganna sem ofangreindum lögum er ætlað að staðfesta.

Skilyrði þess að bráðabirgðalög verði sett skv. 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands segir:

“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 það er saman komið á ný.”

Ákvæði þessu var breytt í núverandi horf með 6. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, en með þeim var deildaskipting Alþingis afnumin, reglum um þingrof breytt og kveðið á um það að Alþingi sæti allt árið.

Ákvæði 28. gr. stjórnarskrárinnar tiltekur þrjú skilyrði fyrir því að bráðabirgðalög verði sett. Í fyrsta lagi þarf brýna nauðsyn að bera til lagasetningarinnar. Í öðru lagi er skilyrði að Alþingi sé ekki að störfum og loks er tiltekið sérstaklega að löggin megi ekki fara í bága við stjórnarskrána.

a) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um að þing sé ekki að störfum.

Á því leikur enginn vafi, að þegar bráðabirgðalögin sem hér um ræðir voru sett, 1. júlí 2003, var Alþingi ekki að störfum. Það skilyrði stjórnarskrárinnar var því uppfyllt og verður ekki fjallað frekar um þetta atriði hér.

b) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um að bráðabirgðalög samrýmist stjórnarskrá.

Því hefur ekki verið hreyft að bráðabirgðalögin fari að efni til í bága við önnur ákvæði stjórnarskrárinnar en 28. gr. Með hliðsjón af þeim tíma sem gefst til að svara spurningu landbúnaðarnefndar mun ég ekki fjalla sérstaklega um það atriði hvort löggin samrýmist öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

c) Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um brýna nauðsyn.

i. Stjórnarskrárbreytingin 1991.

Eins og áður segir var stjórnarskránni breytt með lögum nr. 56/1991. Í greinargerð með stjórnarskipunarlagafrumvarpinu, sem síðar varð að lögum nr. 56/1991, er það var lagt fram í fyrra sinn, á 113. löggjafarþingi, kemur fram að 1. mgr. 28. gr. hafi verið breytt í núverandi horf vegna þess að Alþingi situr nú allt árið og þinglausnir féllu niður. Tekið var fram að hér væri “því ekki um að ræða breytingu á þeim skilyrðum sem verið hafa fyrir útgáfu bráðabirgðalaga.” (Alþt. 1990-1991, A, bls. 3050). Þá var einnig í greinargerðinni fjallað um frest þann sem Alþingi er gefinn

í 2. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar eins og henni var breytt með lögum 56/1991, til að samþykkja bráðabirgðalög.

Er Ólafur G. Einarsson mælti fyrir frumvarpi þessu, sem formenn þingflokka stóðu að, í neðri deild sagði hann m.a.:

“En 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 starfshæft 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 á síðkastið. Við ræddum ítarlega um það í nefndinni, þingflokksformenn, hvort gera ætti verulegar breytingar á heimild forseta, de facto ríkisstjórnar, til 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 núgildandi stjórnarskrárákvæðum um þetta efni. Niðurstaða okkur var sú að gera nokkrar breytingar á ákvæðunum um útgáfu bráðabirgðalaga og meðferð þeirra á Alþingi, og mun ég koma að þeim síðar, 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. Ég vek athygli á því að með þessum breytingum er ekki verið að þrengja formlega rétt til útgáfu bráðabirgðalaga því slík heimild hefur verið talin gilda þegar Alþingi hefur verið frestað með þingsályktun, með samþykki þess sjálfs. Um það eru nokkur dæmi, sum nýleg.” (Alþt. 1990-1991, B, dk. 3087)

Í umfjöllun sinni um þá grein frumvarpsins sem breytti 28. gr. ítrekaði Ólafur að hér væri “ekki um að ræða breytingu frá þeim skilyrðum sem verið hafa fyrir útgáfu bráðabirgðalaga. Það er alveg ljóst að það hefur verið talið heimilt að gefa út bráðabirgðalög eftir að Alþingi hefur veitt formlegt samþykki sitt til frestunar á fundum þess. Um það eru a.m.k. sex dæmi á síðustu 20 árum.” Þá bætti hann við að það væru “mjög skiptar skoðanir í hópi þingflokksformanna, og reyndar þingmanna allra, um þetta ákvæði, útgáfu bráðabirgðalaga, en þetta er niðurstaða okkar og það sem samstaða náðist um.” (Alþt. 1990-1991, B, dk. 3090).

Skiptar skoðanir komu fram um það meðal annarra nefndarmanna hvort frumvarpið fæli í sér takmörkun á heimild til útgáfu bráðabirgðalaga og urðu nokkrar umræður um þetta atriði. Þannig sagði Málmfríður Sigurðardóttir að

“erfitt [væri] fyrir fulltrúa Kvinnalistsins í nefndinni að ganga til samkomulags um að þessi heimild sé áfram við lýði. En í ljósi þess að samkvæmt þessu frumvarpi eru verulega takmarkanir á að beita þessari heimild gekk ég til samkomulags við nefndarmenn um þetta atriði.” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3099)

Í sama streng tók Stefán Valgeirsson, sem flutti frumvarpið ásamt Ólafi, Málmfríði og Páli Péturssyni. Hann taldi sig ekki geta samþykkt þá túlkun Ólafs G. Einarssonar að ef frumvarpið yrði samþykkt yrði rétturinn til útgáfu bráðabirgðalaga svipaður og áður. Þvert á móti sagði hann halda “að það atriði einmitt, að þinginu verði ekki slitið, það standi allt árið, sé einmitt til þess að það sé ekki nema alveg í undantekningartilvikum, sem megi gefa út bráðabirgðalög.” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3102). Ólafur G. Einarsson svaraði þessu:

“Ég ... sagði að það væri ekki verið að þrengja rétt ríkisstjórnar til útgáfu bráðabirgðalaga og ég lít svo á að það sé í sjálfu sér ekki verið að þrengja þennan rétt. En af sjálfu leiðir að meðan þingið situr allt árið hlýtur hver ríkisstjórn sem situr á hverjum tíma að hika mjög við það að nota réttinn með sama hætti og við þekkjum þó að hefur verið gert... Ég vona að þessi ákvæði sem við höfum orðið sammála um verði til þess í raun að bráðabirgðalög verði ekki gefin út með svo frjálsum hætti sem gert hefur verið á undanförunum árum... Ég tel að það hafi verið farið of frjállega með þessi réttindi sem ríkisstjórn hefur og tel að við eigum að láta af þeim ósið að gefa út bráðabirgðalög þegar þing er í hléi. Ef þessar brtt. okkar verða samþykktar á að vera hægurinn hjá að kalla þingið saman til þess að fjalla um löggjöf sem ríkisstjórnin telur sér á hverjum tíma nauðsyn á að fá samþykkt. 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... 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...” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3116).

Margir þingmenn véku að þessari breytingu við umræðu um frumvarpið. Í ræðu Hjörleifs Guttormssonar kom fram að þó eina breytingin á heimildinni til setningar bráðabirgðalaga væri sú að taka þyrfti afstöðu til bráðabirgðalaganna innan sex vikna eftir að þing kæmi saman, skyldu menn “vona að sú umræða sem fram hefur farið um setningu bráðabirgðalaga og sá möguleiki að kveðja Alþingi saman sem er samkvæmt

Þessu frv. verði til þess að bráðabirgðavaldi verði ekki misbeitt af framkvæmdarvaldinu eins og ég held að megi finna mörg dæmi um og sum nýleg.” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3445). Kristín Einarsdóttir tók fram að hún gerði “ráð fyrir að ekki þurfi lengur að nota þá heimild sem þó er eftir í stjórnarskránni um setningu bráðabirgðalaga, heldur muni Alþingi vera kallað saman þar sem ekkert á að vera því til fyrirstöðu með stuttum fyrirvara.” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3447).

Er málið kom til umræðu í efri deild, sagði Margrét Frímansdóttir þingflokksformaður meðal annars:

“En aðalatriði er hins vegar að þegar Alþingi hefur lokið venjubundnum störfum að vori sé því frestað fram að upphafi næsta þings. Með þessu móti vinnst að Alþingi er þá alltaf starfshæft, ef svo má segja, og getur komið saman með mjög skömmum fyrirvara ef á þarf að halda og þingmenn verið undir það búnir... Því er ekki að leyna að sumir okkar þingflokksformanna hefðu gjarnan viljað gera róttækari breytingar á því ákvæði stjórnarskrárinnar sem fjallar um útgáfu bráðabirgðalaga... Um þetta náðist því miður ekki samstaða. En líta má á þessa breytingu á setutíma Alþingis sem nokkurs konar málamiðlun þannig að framvegis verði ekkert því til fyrirstöðu að ríkisstjórnir geti kallað Alþingi saman með mjög skömmum fyrirvara til að fjalla um brýna og aðkallandi löggjöf, ef ríkisstjórnir á annað borð vilja hafa þann háttinn á. Það verður því áfram það ástand sem verið hefur, að heimilt verður að gefa út bráðabirgðalög á þeim tíma þegar Alþingi hefur verið frestað, með samþykki þess sjálfs, svo siðlaust sem það nú er.” (Alpt. 1990-1991, B, dk. 3564).

Í nefndarálitum allsherjarnefndar neðri deildar um frumvarpið var skýrt að ákvæði breytingartillögu nefndarinnar fjölluðu “um frestun þingsins og hvernig mætti rjúfa hana ef brýna nauðsyn bæri til.” (Alpt. 1990-1991, A, bls. 3459).

Af frumvarpinu sem síðar varð að lögum nr. 56/1991 og umræðum um það er ljóst, að þó svo að formlegum skilyrðum 28. gr. stjórnarskrárinnar til útgáfu bráðabirgðalaga væri ekki breytt árið 1991 litu margir þingmenn, þeirra á meðal flutningsmenn frumvarpsins, svo á að sú breyting, að Alþingi situr nú allt árið, myndi eðli sínu samkvæmt leiða til þess að bráðabirgðalög yrðu sjaldnar gefin út en áður. Kom fram óánægja með beitingu 28. gr. en að ekki hefði náðst samstaða um frekari breytingar.

ii. Dómaframkvæmd varðandi skilyrði 28. gr. um brýna nauðsyn.

Fram yfir 1990 töldu dómstólar að bráðabirgðalöggjafinn ætti fullnaðarmat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn væri uppfyllt. Var það skilyrði talið vera sama marki brennt og skilyrði um almenningsþörf og almenningsheill í eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar en ljóst hafði verið frá 1937, og margstaðfest síðar, að dómstólar myndu ekki haggja mati löggjafans á því hvort þessi skilyrði væru uppfyllt (sjá t.d. Hrd. 1937.332 og t.d. s. 453-4 í Stjórnskipun Íslands II e. Ólaf Jóhannesson, útg. 1978).

Árið 1992 féll dómur í Hæstarétti um gildi bráðabirgðalaga um launamál nr. 89/1990, sem sett voru 3. ágúst 1990, áður en stjórnarskránni var breytt með lögum 56/1991. Í þessum dómi sagði meirihluti Hæstiréttar: “Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort almenn lög samrýmst ákvæðum stjórnarskrár og hvort þau hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt. Eðlisrök leiða til þess að hið sama gildi um bráðabirgðalög.” (Hrd. 1992.1962, bls. 1967). Hér er, eins og sjá má, ekki gerð nein undantekning varðandi skilyrði 28. gr. um það að brýna nauðsyn beri til lagasetningar heldur er talið að dómstólar eigi úrskurðarvald um það. Dómurinn tók svo fram að löggjafinn hefði haft “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 aðfaraorðum bráðabirgðalaganna.” (sami dómur, bls. 1968). Tveir dómáramur í Hæstarétti skiluðu sératkvæði og lýstu sig sammála héraðsdómi um það “að ljóst verði að vera að um misbeitingu heimildar til útgáfu bráðabirgðalaga sé að ræða, svo að dómstólar geti látið undan fallast að byggja á þeim.” (sami dómur bls. 1971). Þeir bættu því við að “Bráðabirgðalög nr. 89/1990 voru sett til að verja efnahagsstefnu löglegra stjórnvalda, og verður því að okkar áliti ekki á því byggt, að gegn 28. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotið með setningu þeirra.” (sami dómur, bls. 1971) Í héraðsdómi höfðu þrír dómáramur sagt um þetta atriði:

“Mat á því, hvort brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga, hlýtur ætíð að verulegu leyti að byggjast á því, að hvaða markmiðum er stefnt hverju sinni í stjórn máli og hvernig þeim skuli náð, rétt eins og verulegur hluti almennrar löggjafar er því marki brenndur. Verður m.a. af þeim sökum að líta svo á, að bráðabirgðalöggjafinn hafi allfrjálsar hendur um þetta mat, en þó ekki óbundnar með öllu. 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 setningarhætti. 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 bráðabirgðalaga, sé studd nægilegum rökum, svo að ljóst megi vera, að um sýnilega misbeitingu heimildarinnar sé ekki að ræða.” (Hrd. 1992:1962, bls. 1987)

Var það svo niðurstaða héraðsdómaranna, að “sýnt hafi verið fram á með nægjanlegum hætti, að nauðsyn hafi borið til setningar bráðabirgðalaganna til þess að ná þeim stjórnsmálalegu markmiðum, sem að var stefnt og lýst er í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Ekki verður séð, að markmið þessi hafi út af fyrir sig haft að geyma neins konar ólögmæti, og nauðsynin þykir hafa verið nægilega rík til þess, að telja verði setningu bráðabirgðalaganna innan heimildarmarka 28. gr. stjórnarskrárinnar, að því er varðar ákvæðið um brýna nauðsyn.” (Sami dómur, bls. 1988). Héraðsdómararnir tóku sérstaklega fram, að ekki þætti “skipta máli, hvort nauðsyn á setningu laga í þessu skyni kann að hafa legið fyrir einhvern tíma, áður en bráðabirgðalögin voru sett, því að mat á nauðsyninni verður að miða við setningartíma bráðabirgðalaganna.” (Sami dómur, bls. 1988)

Tvennt í þessum dómi er mikilvægt í sambandi við beitingu 28. gr. stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi meta allir dómararnir, bæði í héraðsdómi og Hæstarétti, hvort skilyrðið um brýna nauðsyn hafi verið uppfyllt. Hér hefur því skýrlega verið horfið frá því að telja bráðabirgðalöggjafann eiga fullnaðarmat í þessu efni. Í öðru lagi hefur niðurstaða héraðsdóms um það að mat á nauðsyninni verði að miða við setningartíma bráðabirgðalaganna verið talið fela í sér að það fari ekki í bága við 28. gr. stjórnarskrárinnar að bráðabirgðalög séu sett er Alþingi er ekki að störfum, þó hin brýna nauðsyn hafi verið talin liggja fyrir meðan þing var enn að störfum. Þetta er í samræmi við kenningar fræðimanna bæði fyrr og síðar, sbr. Stjórnskipun Íslands II e. Ólaf Jóhannesson, 1978, bls. 324 og það sem fram kemur í Stjórnskipunarrétti eftir dr. Gunnar G. Schram. Þar segir: “Eigi skiptir það heldur út af fyrir sig máli hvenær hin brýna nauðsyn er til orðin. 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 út af málefni sem Alþingi hefur fjallað um... Það verður þó almennt að telja það 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 nema þá því aðeins að

atvik hafi breyst frá því málið var til meðferðar á Alþingi.” (Stjórnskipunarréttur e. Gunnar G. Schram, útg. 1999 bls. 318).

Eini hæstaréttardómurinn sem gengið hefur um gildi bráðabirgðalaga eftir að stjórnarskrárbreytingin frá 1991 tók gildi er Hrd. 1995.2417. Í þeim dómi sagði meirihluti Hæstaréttar:

“Löng réttarhefð er fyrir því, að dómstólar eigi fullnaðarúrskuð 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.” (Hrd. 1995.2417, bls. 2417)

Dómurinn mat því hvort skilyrðið um brýna nauðsyn hefði verið uppfyllt:

“Fallast má á með áfrýjanda, að unnt hefði verið að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara í þinghléi sumarið 1992. Þrátt fyrir það mat bráðabirgðalöggjafinn stjórn málaáðstæður og ástand í þjóðfélaginu þannig, að brýnt 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 annarra launþega.

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 nr. 33/1944, sbr. 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991.” (Hrd. 1995.2417, bls. 2417-2418).

Í sératkvæði tveggja dómara var komist að gagnstæðri niðurstöðu um þetta atriði. Þar var bent á, að rökin fyrir bráðabirgðalagaheimildinni hefðu upphaflega verið þau að Alþingi kom aðeins saman annað hvert ár og stóð almennt ekki lengur en 8 vikur, samgönguferfiðleikar og stíð fjarskipti. Sú breyting sem gerð var á 35. grein stjórnarskrárinnar 1991, ylli því “að nú er að jafnaði fátt til fyrirstöðu, að Alþingi sé kallað saman með stuttum fyrirvara og hefji störf tafarlaust, enda var tilgangurinn sá með því að breyta 35. gr.” Þá sagði í atkvæði dómara tveggja:

“Þótt ekki hafi verið haggð við formlegum skilyrðum til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. stjórnarskrárinnar með 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991, þar á meðal þeim áskilnaði, að brýna nauðsyn þurfi til útgáfu þeirra, er ljóst, að breyting sú, sem gerð var á 35. gr., hlýtur að hafa áhrif á túlkun orðanna “brýn nauðsyn.” Eftir því sem auðveldara verður að kalla saman Alþingi, þeim mun ríkari verður nauðsynin að vera, og hún ræðst aðallega af tvennu, annars vegar því, hver þörf er á skjótum viðbrögðum, og hins vegar, hversu langan tíma

tekur að kalla Alþingi saman. Enn fremur 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 aðsteðjandi vanda, og var þó sérstök ástæða til vegna þess, hversu mikilvægt mál var til úrlausnar. Hefur því ekki verið sýnt fram á, að brýna 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.” (Hrd. 1995.2417, bls. 2420-2421).

Mál þetta varðaði bráðabirgðalög nr. 66/1992, sem í kjölfar ákvarðana Kjaradóms frá 26. júní 1992 breyttu þeim reglum sem Kjaradómur skyldi byggja á. Hér reyndi því ekki á það hvort brýn nauðsyn hefði verið fyrir hendi meðan Alþingi var enn að störfum.

Af dómunum er ljóst að dómaframkvæmd varðandi skilyrðin fyrir setningu bráðabirgðalaga hefur breyst verulega á sl. 10-15 árum frá því sem áður var, er bráðabirgðalöggjafinn var talinn eiga fullnaðarmat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn væri uppfyllt. Þá hefur aðeins einn dómur fallið um þessi skilyrði í Hæstarétti eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991 og þar klofnaði rétturinn. Þetta gerir það erfiðara að spá fyrir um hvernig dómstólar kynnu nú að fara með slík mál.

#### IV. Skilyrði 28. gr. stjórnarskrár um brýna nauðsyn og lög nr. 103/2003.

Eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991 hafa bráðabirgðalög verið sett átta sinnum. Í þremur tilvikum tengdust þau kjaramálum. Þar var um að ræða þau bráðabirgðalög sem um var fjallað í dómnum frá 1995 og svo bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga frá 28. maí 1993, sem staðfest voru með lögum nr. 112/1993. Þriðju bráðabirgðalögin varðandi kjaramál voru bráðabirgðalög nr. 1/1994 um stöðvun verkfalls fiskimanna, sem síðar voru staðfest með lögum nr. 18/1994. Tvisvar hafa bráðabirgðalög verið sett til að leysa vandamál tengd lagaskilum. Í því skyni var lyfjalögum breytt með bráðabirgðalögum nr. 112/1994 (sem síðar voru staðfest með lögum nr. 122/1994) og bráðabirgðalög breyttu gildistökuákvæði sveitarstjórnarlaga (bráðabirgðalög nr. 100/1998, síðar staðfest með lögum nr. 123/1998). Loks voru, í framhaldi af hryðjuverkum í Bandaríkjunum haustið 2001, sett tvenn bráðabirgðalög um bótaábyrgð vegna tjóns af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka og áþekkra atvika (bráðabirgðalög frá 23. september 2001, sem síðar voru staðfest með

lögum nr. 120/2001 og bráðabirgðalög frá 27. desember 2001, síðar staðfest með lögum 5/2002). Síðan er um að ræða þau bráðabirgðalög um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði o.fl. sem eru efni þessa álit. Hér var um verulega fækkun að ræða frá því fyrir gildistöku laga nr. 56/1991, en frá 1981 til 1990 voru bráðabirgðalög sett 43 sinnum.

Frá því stjórnarskipunarlög nr. 56/1991 tóku gildi hafa bráðabirgðalög því fallið í einhvern af þremur flokkum; snert kjaramál, gildistöku laga eða verið til komin vegna ófyrirséðra atvika eins og hryðjuverkanna í Bandaríkjunum í september 2001. Eftir stjórnarskrárbreytinguna hefur reynt á stjórnskipulega heimild fyrir setningu einna af þeim bráðabirgðalögum sem snertu kjaramál fyrir dómstólum en ekki annarra. Lög nr. 103/2003 falla ekki í neinn þessara flokka, þó þau líkist e.t.v. helst lögnum um bótaábyrgð vegna tjóns af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka og áþekkra atvika. Samkvæmt aðfaraorðum laga nr. 103/2003 voru þau sett í tilefni af innflutningsbanninu til Skotlands og Írlands en þangað höfðu íslensk fyrirtæki “flutt út eldisfisk og hrogn... í ört vaxandi mæli. Viðskiptabann þetta tefli í tvísýnu rekstrargrundvelli þessara fyrirtækja og valdi þeim og íslensku fiskeldi miklum álitshnekki. Í húfi séu miklir fjárhagslegir hagsmunir og tugir starfa, enda blasi uppsagnir við ef ekkert verði að gert.” Sú hætta sem var á því að rekstrargrundvellingnum yrði kippt undan íslenskum fiskeldisfyrirtækjum var ítrekuð er landbúnaðarráðherra mælti fyrir frumvarpi til staðfestingar á lögnum þann 9. október 2003.

Mat á því hvort tiltekin nauðsyn eða hagsmunir hafi verið nægilega brýnir til þess að skilyrði 28. gr. hafi verið uppfyllt er að langmestu leyti stjórn málalegs eðlis og því að mörgu leyti betur geymt hjá Alþingi en dómstólum eða öðrum stofnunum. Þetta er ástæða þess að dómstólar töldu bráðabirgðalöggjafann lengi eiga fullnaðarmat um þetta efni og hafa svo skýrt skilyrðið um brýna nauðsyn rúmt. Komi ekki annað til tel ég, með hliðsjón af þessari túlkun, sbr. Hrd. 1995.2417, ólíklegt, að dómstólar myndu líta svo á að heimild 28. gr. stjórnarskrárinnar til setningar bráðabirgðalaga hafi verið misbeitt með því að bráðabirgðalög voru sett um þetta efni eins og aðstæður voru 1. júlí 2003.

Kemur þá til skoðunar hvort forsaga málsins breyti þessari niðurstöðu en eins og áður var sagt, var frumvarp sama efnis og bráðabirgðalögin lagt fyrir á 128. löggjafarþingi, og varð ekki útrætt á þinginu. Er hann mælti fyrir frumvarpinu sagði landbúnaðarráðherra:

“Ljóst er að verði tilskipun 91/67/EBE ekki innleidd í íslenska löggjöf á næstunni getur það haft í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir íslenskt efnahagslíf. Framtíðarútlutningi á fiski kann að vera ógnað ef íslensk stjórnvöld uppfylla ekki áður nefndar skuldbindingar. Í þessu sambandi geta m.a. komið upp vandamál sem felast í óljósri lagastöðu Íslands vegna ófullnægjandi innleiðingar samræmdra reglna og erfiðleika við vottun sem líklegt er að erlendir samkeppnisaðilar nýti sér. Einnig er aukin hættu á að hingað berist sjúkdómar sem ekki finnast hér á landi sem geta eyðilaggt þann mikla og góða orðstír sem Ísland hefur vegna einstakrar sjúkdómastöðu á þessu sviði. Miklir hagsmunir eru því í húfi, jafnt hvað varðar útflutning og heilbrigði íslenskra fiskstofna, en með innleiðingu tilskipunarinnar verður lögð áhersla á að með henni fái íslensk stjórnvöld jafnframt nauðsynleg stjórnæki til að gæta þess að einungis verði flutt inn eldisdýr sem eru laus við þá sjúkdóma sem ekki fyrirfinnast hér á landi. Málssókn Eftirlitsstofnunar EFTA vofir yfir gegn íslenska ríkinu vegna brota á EES-samningnum eins og ég hef hér áður komið inn á.

Með vísan til þess sem hér hefur verið gerð grein fyrir, tel ég ljóst að allir þingmenn geri sér grein fyrir að Ísland er í erfiðri stöðu í þessu máli og hversu brýnt það er og í raun óhjákvæmilegt að tilskipun 91/67/EBE verði innleidd í íslenska löggjöf á því löggjafarþingi sem nú stendur yfir”. (2003-03-11).

Þegar frumvarp þetta var lagt fram höfðu Skotland og Írland ekki bannað innflutning eldisdýra og afurða þeirra héðan. Hins vegar má ráða af umræðum á Alþingi, þ.m.t. ofangreindri ræðu landbúnarráðherra, að það hafi legið fyrir að svo kynni að fara, þegar frumvarpið var lagt fram á 128. löggjafarþingi. Engu að síður varð frumvarpið ekki útrætt. Af þeirri staðreynd verður þó ekki dregin afdráttarlaus ályktun um afstöðu almenna löggjafans til nauðsynjar þess að frumvarpið yrði að lögum þar sem frumvarpið kann að hafa dagað uppi af öðrum ástæðum en þeirri að almenni löggjafinn liti ekki svo á að brýnt væri að það yrði að lögum. Þá má telja, með hliðsjón af því að frumvarpið átti ekki að taka gildi fyrr en 1. ágúst 2003, að landbúnaðarráðuneytið hafi ekki talið málið eins brýnt í mars og það taldi síðar. Með hliðsjón af þessum atriðum verður ekki fullyrt afdráttarlaust að almenna löggjafann og bráðabirgðalöggjafann hafi greint á um það hvort brýna nauðsyn bæri til lagasetningarinnar. Telji almenni löggjafinn hins vegar að ráðherra hafi með setningu bráðabirgðalaga farið í bága við vilja meirihluta þingsins, hefur hann í íslenskri stjórnskipun ýmis ráð til að bregðast við því.

Hér kemur einnig til álita hvort sú staðreynd að frumvarp sama efnis og bráðabirgðalögin var ekki lagt fyrir 129. löggjafarþing er það kom saman í málflok, hafi áhrif á matið á því hvort brýna nauðsyn hafi verið til staðar. Fyrir lá frá því um

miðjan apríl (sjá um þetta fréttatilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA frá 14. apríl 2003) að fresturinn sem íslensk stjórnvöld höfðu til að innleiða tilskipunina rynni út 14. júní 2003. Telja má líklegt, sbr. fyrirnefnda ræðu landbúnarráðherra er hann mælti fyrir frumvarpi um innleiðingu tilskipunar 91/67/EBE á 128. löggjafarþingi, að ljóst hafi verið að önnur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu kynnu að grípa til aðgerða vegna þess að tilskipunin hefði ekki verið innleidd í íslenskan rétt, eins og raunin varð.

Í héraðsdómi í Hrd. 1992.1962 var, sem fyrr segir, sérstaklega vikið að því að mat á brýnni nauðsyn til setningar bráðabirgðalaga yrði að miðast við setningartíma laganna og því skipti ekki máli hvort hún hefði verið til staðar fyrr, en á því var byggt í málinu að brýn nauðsyn hefði legið fyrir meðan Alþingi sat ennþá. Dómur þessi gekk þó um atvik sem gerðust áður en stjórnarskipunarlög nr. 56/1991 tóku gildi. Dr. Gunnar G. Schram lýsir svipaðri skoðun og fram kemur í þessum dómi í riti sínu Stjórnskipunarrétti. 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 rann út, án þess að reynt hefði verið að leggja frumvarp fyrir þingið sem kom saman rétt um tveimur vikum áður en áðurnefndur 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 féllu á Alþingi við breytingu stjórnarskrárinnar 1991, sbr. líka Hrd. 1995.2417, og með hliðsjón af grundvallarhugmyndum stjórnskipunarinnar um löggjafarhlutverk Alþingis og gildi þess í lýðræðisþjóðfélagi að mál séu rædd á þingi þannig að mismunandi skoðanir geti þar tekist á. Engu að síður tel ég, með hliðsjón af Hrd. 1992.1962, og þá einkum ummælum héraðsdómara um það að meta beri hvort nauðsyn hafi verið brýn er bráðabirgðalög voru sett, óháð því hvort nauðsynin væri nýtilkomin, að heldur ólíklegt sé að dómstólar teldu bráðabirgðalögin hafa verið sett í andstöðu við 28. gr. stjkskr. af þessum sökum. Hér verður þó að geta þess að eins og að ofan er rakið hefur dómaframkvæmd varðandi setningu bráðabirgðalaga breyst ört og aðeins einn dómur hefur gengið um 28. gr. stjórnarskrárinnar eftir stjórnarskrárbreytinguna 1991. Því verður ekki fullyrt með neinni vissu um afstöðu dómstóla í þessu efni.

#### V. Samantekt.

Á því leikur enginn vafi að skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar fyrir setningu bráðabirgðalaga um að Alþingi sé ekki að störfum var uppfyllt er lög nr. 103/2003 voru sett s.l. sumar.

Því hefur ekki verið hreyft að löggin fari að efni til í bága við önnur ákvæði stjórnarskrárinnar en 28. gr. og var það tímans vegna ekki tekið til skoðunar í álitinu þessu.

Þegar hugað er að því hvort skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar um brýna nauðsyn hafi verið uppfyllt við setningu bráðabirgðalaga nr. 103/2003, er til eftirtalinna atriða að líta:

Í íslenskri dómaframkvæmd hefur skilyrðið um brýna nauðsyn verið skýrt rúmt. Í eina dómnum, sem gengið hefur um þetta atriði eftir að stjórnarskránni var breytt 1991, byggði meirihluti Hæstaréttar á því að ekki væri leitt í ljós, að bráðabirgðalöggjafinn hefði misbeitt valdi því sem honum væri fengið í 28. gr. stjórnarskrárinnar. Tveir dómarmar vildu hér fara strangar í sakirnar.

Sömuleiðis hefur verið talið, fyrir stjórnarskrárbreytinguna 1991, að mat á því hvort brýn nauðsyn hafi staðið til útgáfu bráðabirgðalaga verði að miða við þann tíma er bráðabirgðalögin voru sett.

Frumvarp sama efnis og bráðabirgðalögin varð ekki útrætt á 128. löggjafarþingi.

Frumvarp þessa efnis var ekki lagt fyrir 129. löggjafarþing, sem kom saman um tveimur vikum áður en frestur sá, sem íslenskum stjórnvöldum hafði verið gefinn til að innleiða tilskipun 91/67/EBE með síðari breytingum, átti að renna út og fyrirséð var að önnur ríki kynnu að banna innflutning er fresturinn væri liðinn.

Þegar bráðabirgðalög nr. 103/2003 voru sett hafði fresturinn runnið út og skosk og írsk stjórnvöld bannað innflutning íslenskra eldisdýra og afurða þeirra. Bráðabirgðalögin innleiddu tilskipun 91/67/EBE og var þegar á þeim byggt við setningu reglugerða, sem aftur leiddi til þess að innflutningsbönnunum var aflétt.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið talið, tel ég að með setningu bráðabirgðalaga nr. 103/2003 hafi verið gengið nær 28. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún verði skýrð með hliðsjón af lögskýringargögnum með stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991 og grundvallarreglum stjórnskipunarinnar en dæmi eru um frá stjórnarskrárbreytingunni 1991. Eðli málsins samkvæmt er hins vegar matsatriði hvenær skilyrði 28. gr. um það að brýn nauðsyn standi til bráðabirgðalagasetningar, eru uppfyllt. Með hliðsjón af þeim dómum sem gengið hafa um þetta atriði á síðasta áratug tel ég ólíklegt að dómstólar myndu telja bráðabirgðalöggjafann hafa farið út fyrir valdsvið sitt samkvæmt 28. gr. stjórnarskrárinnar er lög nr. 103/2003 voru sett. Sú niðurstaða er þó ekki vafalaus.

Reykjavík, 28. október 2003.

Ragnildur Helgadóttir  
Ragnildur Helgadóttir.