

Lagt fram v. 403.mál  
Stísk- og eftirln.

Alþingi  
Erindi nr. P 140/949  
komudagur 26.1.2012

342.06  
Fál

## Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna

Páll Hreinsson lagaprófessor  
Reykjavík 27. mars 2004.  
ISBN 9979-9648-0-4

## Efnisyfirlit

1. Verkbeiðnin
2. Úrskurðir forseta Alþingis um álitæfnið
3. Sjálfstæði þingmanna
4. Eðli þingstarfa og sérstakar hæfisreglur
5. Skýring vanhæfisreglu 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga nr. 55/1991
6. Ákvæði 4. mgr. 14. gr. laga nr. 55/1991, um Þingsköp Alþingis
7. Nokkur dæmi um gildandi hæfisreglur um þingmenn í nágrennalöndum
8. Getur þingmaður skorast undan því að taka þátt í meðferð máls á grundvelli siðferðilegra sjónarmiða þegar hann hefur hagsmuna að gæta við meðferð þingmáls?
9. Er ástæða til þess að setja strangari hæfisreglur í þingskapalög?
10. Ágrip og helstu niðurstöður

## 1. Verkbeiðnin

Með bréfi, dags. 19. janúar 2004, óskaði forseti Alþingis, Halldór Blöndal, eftir því við undirritaðan að tekin yrði saman álitserð um lagalega stöðu þingmanna varðandi hæfi þeirra til þess að taka þátt í meðferð mála sem Alþingi fjallar um. Í bréfi hans sagði m.a. svo:

„Á undanförunum árum hefur tvívegis komið upp umræða um hæfi alþingismanna til að taka þátt í meðferð mála sem eru til umfjöllunar í nefndum Alþingis. Um það efni hafa verið skiptar skoðanir, nú seinast í tengslum við umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um málefni Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis.

Þess er hér með farið á leit við yður að þér takið saman greinargerð um hver sé lagaleg staða alþingismanna varðandi hæfi þeirra til þess að taka þátt í meðferð mála sem Alþingi fjallar um, bæði á þingfundi og í þingnefndum.

Þess er óskað að greinargerð yðar liggi fyrir áður en fundum Alþingis lýkur í maí nk.“

Umfjöllunarefni álitserðarinnar er afmarkað við störf þingmanna á þingi á þingfundum og í þingnefndum. Engum vafa veldur að ef þingmaður er skipaður í *stjórnsýslunefnd* á vegum framkvæmdarvaldsins taka til hans bæði skráðar og óskráðar hæfisreglur stjórnsýsluréttarins eins og til annarra handhafa framkvæmdarvalds.

Álitserðin er byggð upp með þeim hætti að fyrst verður vikið að tveimur úrskurðum forseta Alþingis er lúta að vanhæfi þingmanna. Að því búnu verður fjallað um 48. gr. stjórnarskrárinnar í tengslum við sjálfstæði þingmanna, en þá grein ber oft á góma þegar rætt er um hæfi þingmanna. Að því búnu verður leitað svara við þeim spurningum sem erindi forseta Alþingis lýtur að.

## 2. Úrskurðir forseta Alþingis um álitafnið

Þeirri spurningu, sem undirrituðum er falið að svara, hafa forsetar Alþingis áður svarað í úrskurðum sínum. Skal hér tveggja úrskurða getið. Í fyrri úrskurði þáverandi forseta Alþingis, Ólafs G. Einarssonar, frá 23. maí 1995 um hæfi þingmanns sagði m.a. svo:

„Í umræðum sl. föstudag um frv. til laga um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf óskaði hv. 13. þm. Reykv., Jóhanna Sigurðsdóttir, eftir því að forseti skæri úr um það, eins og hv. þm. orðaði það, hvort hv. 5. þm. Norðurl. v., Vilhjálmur Egilsson, sem hefur átt frumkvæði að því fyrir hönd Verslunarráðsins að kæra starfsemi áfengiseinkasöluinnar til ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, væri hæfur til að stýra þeirri

nefnd sem á að fjalla um þetta mál, þ.e. efn.- og viðskn. Forseti vill vekja athygli á því að hér mun fyrst og fremst verið að draga í efa hæfi hv. þm. Vilhjálms Egilssonar til að gegna formennsku í nefndinni þegar þetta ákveðna mál verður þar til meðferðar, ekki formennsku hans að öðru leyti.

Þessi ósk hv. þm. Jóhönnu Sigurðardóttur gefur tilefni til hugleiðinga um það hvort einhverjum vanhæfisreglum sé til að dreifa á vettvangi löggjafarvaldsins líkt og er hjá dómstólum og stjórnarsýsluhöfum. Svárið er nei. Slíkar vanhæfisreglur ná ekki til starfa þingmanna. Hvorki í stjórnarskránni né þingskapalögunum er að finna neinar reglur sem útiloka þingmann frá því að taka þátt í meðferð máls sem hann varðar sérstaklega ef undan er skilið ákvæði í 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga þar sem segir að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. En þar með eru vanhæfisreglur á vettvangi löggjafarvaldsins tæmandi taldar og engum öðrum til að dreifa.

Alþingismenn eru í störfum sínum eingöngu bundnir við sannfæringu sína og standa aðeins kjósendum skil gerða sinna. Þeir eru ekki bundnir af hæfisreglum í störfum sínum og geta því tekið þátt í meðferð og afgreiðslu allra mála á þinginu. Það er einmitt ein af grundvallarreglum í stjórnámálum lýðræðisríkja að þingmenn taki ákvarðanir um hvaða hagsmuni á að taka fram yfir aðra. Séu þeir tengdir þeim með mjög persónulegum hætti er þeim auðvitað í sjálfsvald sett af siðræðnum ástæðum að segja sig frá máli. Það er þeirra ákvörðun og á þeirra ábyrgð.

Forseti lítur svo á að afskipti hv. þm. Vilhjálms Egilssonar af málefnum áfengiseinkasölnunnar utan þings geti á engan hátt haft áhrif á hæfi hans til að fjalla um umrætt mál í efn.- og viðskn. en telur að öðru leyti eðlilegt að formleg ákvörðun um það hvort hv. þm. Vilhjálmur Egilsson stýrir fundum nefndarinnar, þegar málið er það til umfjöllunar, sé í höndum nefndarinnar sjálftrar.”

Mál af svipuðum toga kom upp varðandi hæfi Péturs Blöndals þingmanns til þess að fjalla um breytingar á lögum er snertu sparisjóði. Hinn 19. janúar 2004 kvað forseti Alþingis upp svohljóðandi úrskurð:

„Með bréfi, dags. 12. jan. sl., fór meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar þess á leit við forsætisnefnd að hún léti m.a. í ljós álit sitt á „hæfi“ Péturs H. Blöndals, alþingismanns og formanns efnahags- og viðskiptanefndar, „til að sitja og/eða stýra fundum“ nefndarinnar með fjölmörgum gestum sem boðaðir voru á fund nefndarinnar en dagskrármálið var „staða sparisjóðanna“. Fundur nefndarinnar var haldinn að ósk Ögmundar Jónassonar til að afla upplýsinga og hlýða á sjónarmið hagsmunaaðila.

Þess er fyrst að geta að forsætisnefnd er hvorki að þingsköpum né þingvenjum áfrýjunarstig fyrir deilur um þingsköp. Það er forseti sem „sker ... úr ágreiningi um skilning á þingsköpum. Úrskurðir hans eru almennt fullnaðarúrskurðir“ (sbr. rit Ólafs Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, útg. 1978, 257. bls.).

Álitaefni þetta hefur áður komið til kasta forseta. Í úrskurði frá 23. maí 1995 segir svo m.a.:

„Hvorki í stjórnarskránni né þingskapalögunum er að finna neinar reglur sem útiloka þingmann frá því að taka þátt í meðferð máls sem hann varðar sérstaklega ef undan er skilið ákvæði í 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga þar sem segir að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. En þar með eru vanhæfisreglur á vettvangi löggjafarvaldsins tæmandi taldar og engum öðrum til að dreifa.

Alþingismenn eru í störfum sínum eingöngu bundnir við sannfæringu sína og standa aðeins kjósendum skil gerða sinna. Þeir eru ekki bundnir af hæfisreglum í störfum sínum og geta því tekið þátt í meðferð og afgreiðslu allra mála á þinginu. Það er einmitt ein af grundvallarreglum í stjórnámálum lýðræðisríkja að þingmenn taki ákvarðanir um hvaða hagsmuni á að taka fram yfir aðra. Séu þeir tengdir þeim með mjög persónulegum hætti er þeim auðvitað í sjálfsvald sett af siðrænum ástæðum að segja sig frá máli. Það er þeirra ákvörðun og á þeirra ábyrgð.“

Ekkert hefur breyst að þessu leyti frá árinu 1995 og þingsköp eru óbreytt.

Á fundi nefndarinnar stóð til að ræða framkvæmd laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, einkum VIII. kafla, um sparisjóði, þar á meðal 74. gr. sem fjallar um stöðu stofnfjáreigenda við breytingu sparisjóðs í hlutafélag. Þótt framkvæmd laganna gæti varðað hag formanns efnahags- og viðskiptanefndar er það ekki með sérstaklegum hætti heldur varðar hún stofnfjáreigendur í sparisjóðum almennt.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er hvorki grundvöllur til athugasemda né afskipta af hálfu forseta við setu Péturs H. Blöndals í efnahags- og viðskiptanefnd, sem hann er réttkjörinn til á Alþingi, né við formennsku hans í nefndinni sem hún hefur kjörið hann til. Jafnframt verður að telja að tillaga þingmanna úr Samfylkingunni, sem var flutt á fundi nefndarinnar 12. jan. sl., styðjist hvorki við þingsköp né þingvenjur.“

### 3. Sjálfstæði þingmanna

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem á kosningarrétt og hefur óflekkað mannorð, sbr. 1. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 65/1984. Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir, sbr. 2. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991. Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis, sbr. 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 65/1984. Frekari skilyrði fyrir kjörgengi og kosningarétti er óheimilt að seta í almenn lög þar sem líta verður svo á að stjórnarskrá geymi *tæmandi talningu* á þeim skilyrðum.<sup>1</sup>

Þingmenn eru sjálfstæðir í störfum sínum. Af þeim sökum getur hvorki ríkisstjórn né aðrir handhafar framkvæmdarvalds gefið þeim bindandi fyrirmæli um hvernig þeir eigi að haga störfum sínum.<sup>2</sup> Þingmenn eru einnig sjálfstæðir gagnvart kjósendum sínum í þeim skilningi að kjósendur geta ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli. Í 48. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið svo á um að alþingismenn séu

<sup>1</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands (2. útg.), 187.

<sup>2</sup> Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands (2. útg.), 179; Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 187 og Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret 1, 355.

eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum. Fyrirmynd ákvæðisins er 56. gr. dönsku stjórnarskrárinnar en þar segir m.a. svo:

„Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.“

Þetta ákvæði hefur staðið óbreytt allt frá því það var fyrst tekið upp í 60. gr. júnistjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæðið er upprunið úr tilskipunum um stéttarþingin frá 1834 en fyrirmynd ákvæðisins þar var af frönskum uppruna.<sup>3</sup> Þegar gjaldþrot franska ríkisins blásti við árið 1789 var konungur tilneyddur að kalla saman stéttarþingin en það hafði ekki verið gert frá árinu 1614. Á stéttarþingin mættu margir fulltrúar stéttanna með skrifleg bindandi fyrirmæli um það hvaða afstöðu skyldi taka til þeirra málefna sem afgreiða átti. Ekki var því neitt svigrúm til þess að ræða um málin og sætta ólík sjónarmið. Af þessum sökum gaf Lúðvík XVI. Frakkakonungur út tilskipun hinn 23. júní 1789 um að slík bindandi fyrirmæli stéttanna væru ógild þar sem þau stríddu gegn hagsmunum ríkisins.<sup>4</sup> Tilskipunin var síðan samþykkt á fyrsta sameiginlega þingi stéttanna. Í frönsku stjórnarskrána frá 1791 var síðan tekið upp ákvæði sem mælti svo fyrir að þingmenn skyldu ekki vera fulltrúar ákveðinna umdæma heldur þjóðarinnar allrar og að kjósendur gætu ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli.<sup>5</sup>

Þótt ekki sé að finna neinar skriflegar skýringar um fyrrnefnt ákvæði dönsku júnistjórnarskrárinnar í lögskýringargögnum<sup>6</sup> kemur uppruni þess vel í ljós þegar frumdrög þess eru skoðuð en þau hljóðuðu svo:

„Hver rigsdagsmand repræsenterer – ikke sine vælgere eller sin egn eller sin stand – men hele det danske folk. Han er kun bundet ved sin samvittighedsfulde overbevisning om, hvad der er Ret eller gavnligt for staten, men ikke ved nogen forskrift fra sine vælgere.“<sup>7</sup>

Með þeirri breytingu sem gerð var á ákvæðinu breyttist efni þess frá því að vera bundið við sannfæring þingmannsins *um hverjar þarfir ríkisins (þ.e.*

<sup>3</sup> Sørensen, Max: Statsforfatningsret, 102.

<sup>4</sup> Møller, Jens: Grundlovens § 56 i historiens lys, 384.

<sup>5</sup> Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret, 221.

<sup>6</sup> Møller, Jens: Grundlovens § 56 i historiens lys, 384.

<sup>7</sup> Møller, Jens: Grundlovens § 56 i historiens lys, 384.

*almanahagsmunir*) væru, yfir í það að einskorðast við *sannfæringu* þingmannsins án tilvísunar til neinna málefna.

Með vísan til uppruna og orðalags 48. gr. stjórnarskrárinnar hefur ákvæðið verið skýrt svo að kjósendur geti ekki gefið þingmönnum bindandi fyriræli og þeir geti heldur ekki afturkallað það umboð sem þeir veita þingmönnum við kosningu verði þeir síðar óánægðir með framgöngu þeirra. Þingmenn eru á hinn bóginn háðir kjósendum sínum um framhald á þingmennsku sinni þar sem kjörtímabil þeirra getur lengst orðið fjögur ár sé þingrofsrétti ekki beitt skv. 24. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>8</sup> Vegna ákvæða 48. gr. stjórnarskrárinnar er heldur *ekki* heimilt að mæla svo fyrir í lögum að umboð þingmanns verði að tilheyra þeim stjórnsmálaflokki, sem hann var kjörinn fyrir þannig að þingmaður verði að láta af störfum segi hann sig úr stjórnsmálaflokki eða sé úr honum rekinn.<sup>9</sup> Samningur sama efnis, sem þingmaður gerði við stjórnsmálaflokk, væri heldur ekki bindandi fyrir hann vegna ákvæða 48. gr. stjórnarskrárinnar. Af ákvæðinu er á hinn bóginn ekki talið leiða að þingmönnum sé óheimilt að bindast samtökum og lúta eftir atvikum flokksaga svo lengi samfæring þeirra býður.<sup>10</sup>

#### 4. Eðli þingstarfa og sérstakar hæfisreglur

Í fræðilegri umfjöllun um hæfisreglur um handhafa hinna þriggja þátta ríkisvaldsins hefur á það verið bent að til dómara séu gerðar ströngustu hæfisreglur en vægustu hæfisreglurnar séu gerðar til þingmanna. Ólíkar hæfiskröfur eru því gerðar til handhafa hinn þriggja valdþátta ríkisvaldsins enda spanna störf þeirra litróf frá *pólitískum* störfum stjórnsmálamanna yfir til starfa óvilhallra dómara sem bundnir eru af lögum við úrlausn mála.<sup>11</sup>

Ástæða þess að mjög vægar hæfiskröfur eru gerðar til þingmanna er sú að ekki er ætlast til þess að þeir séu *hlutlausir* í störfum sínum.<sup>12</sup> Þvert á móti er það hlutverk Alþingis – á grundvelli lífsviðhorfa meiri hluta þingmanna í hverju máli – að velja hvaða hagsmuni á að leggja áherslu á og veita framgang í löggjöf, eftir atvikum á kostnað annarra hagsmuna. Það er á valdi þingmanna að ákveða hvaða hagsmunir

<sup>8</sup> Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands (2. útg.), 179 og Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 187.

<sup>9</sup> Sjá til hliðsjónar Zahle, Henrik: Danmarks riges grundlov, 274.

<sup>10</sup> Sørensen, Max: Statsforfatningsret, 102.

<sup>11</sup> Sbr. Rønshold, S.: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 76.

<sup>12</sup> Sbr. Rønshold, S.: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 77 og Rønshold, S.: Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 75.

skuli teljast *almannahagsmunir* sem stjórnvöld eiga í störfum sínum að vinna að. Við það val eru þingmenn ekki bundnir af öðru en sannfæringu sinni og ákvæðum stjórnarskrár.<sup>13</sup>

Vegna framangreinds eðlis þingstarfa og þeirra reglna, sem að stjórnlögum gilda um þau, hefur verið talið að ekki gildi neinar *óskráðar vanhæfisreglur* um þingmenn.<sup>14</sup> Um hæfi þeirra til þess að fara með ákveðin þingmál gilda því ekki aðrar hæfisreglur en *ótvírit* er mælt fyrir um í settum lögum á hverjum tíma. Í 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er kveðið svo á að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. Ekki er í lögum að finna aðrar vanhæfisreglur sem taka til þingmanna.

Einar Arnórssonar prófessors áleit að þetta ákvæði færi í bága við stjórnarskrána, en í henni væri engin undantekning gerð um rétt þingmanna til að greiða atkvæði um þingmál.<sup>15</sup> Ekki hafa aðrir fræðimenn tekið undir þessa niðurstöðu Einars. Eins og áður segir verður að telja að ekki verði sett frekari almenn hæfisskilyrði fyrir kjörgengi til Alþingis. Á hinn bóginn verður ekki séð að ákvæði stjórnarskrár standi því í vegi að setja sérstakar hæfisreglur um meðferð þingmála. Verður því að telja að Alþingi hafi heimild til þess að svipta þingmann atkvæðarétti í þeim undantekningartilvikum þegar hann hefur sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra í einstökum málum. Í því sambandi skal minnt á að uppruni 48. gr. stjórnarskrárinnar var að skapa þingmönnum skoðanafrelsi um almannahagsmunum og þarfir ríkisins en ekki svigrúm til þess að vinna einkahagsmunum sínum brautargengi á þingi. Verður því ekki séð að þessi niðurstaða brjóti í bága við 48. gr. stjórnarskrárinnar.

#### **5. Skýring vanhæfisreglu 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga nr. 55/1991**

Í 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga, nr. 55/1991, segir svo: „Enginn þingmaður má greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín.“ Þetta ákvæði hefur staðið óbreytt í lögum um þingsköp Alþingis allt frá því það var fyrst tekið upp í 5. mgr. 44. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 29/1915.

<sup>13</sup> *Zahle, Henrik*: Dansk forfatningsret 1. Institutioner og regulering, 188 og *Ross, Alf*: Dansk Statsforfatningsret 1. (3. útg.), 355-358.

<sup>14</sup> Sbr. *Rønshold, S.*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 77.

<sup>15</sup> *Einar Arnórsson*: Réttarsaga Alþingis, 511.



Engin greinargerð fylgdi frumvarpi því er varð að lögum um þingsköp Alþingis nr. 29/1915. Í nefndaráliti frá þingskapanefnd neðri deildar þingsins voru eftirfarandi ummæli þau einu sem látin voru falla um greinina: „Svo virðist það og eiga að teljast sjálfsagt, að þingmaður megi ekki greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs hans (§ 44).“<sup>16</sup> Í umræðum um greinina var hún einvörðungu upplesin og talin til nýmæla en ekki skýrð efnislega.<sup>17</sup>

Ákvæðið hefur verið skýrt svo að það taki einvörðungu til þess tilviks þegar mælt er fyrir um fjárveitingu til þingmanns persónulega. Hæfisreglan taki aftur á móti ekki til þess þegar mælt sé fyrir um fjárveitingu til hóps eða stéttar sem þingmaður tilheyrir. Af þessum sökum hafa þingmenn aldrei verið taldir vanhæfir til þess að setja lög um þingfararkaup sitt eða lífeyrisréttindi.<sup>18</sup>

Í ljósi þess hve þröngt efnislegt inntak lagaákvæðið hefur þarf ekki að koma á óvart að þingmaður hafi *aðeins einu sinni* verið talinn vanhæfur samkvæmt því. Þar var 3. þingmaður Vestfirðinga, Sigurvin Einarsson, talinn vanhæfur til þess að greiða atkvæði um breytingartillögu við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1967 þar sem lagt var til að 350.000 kr. gengju til endurbyggingar á Saurbæjarkirkju á Rauðasandi vegna tjóns af fárviðri.<sup>19</sup> Úrskurður forseta var á því byggður að um bændakirkju væri að ræða sem væri í eigu Sigurvins Einarssonar.<sup>20</sup> Af þeim sökum var hann talinn vanhæfur til þess að greiða atkvæði um breytingartillöguna.

Ákvæði 4. mgr. 64. gr. er skipað í IV. kafla laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, sem fjallar um fundarsköp þingfunda. Ákvæði 64. gr. lúta að öðru leyti að ályktunarhæfi þingfundar, lágmarksatkvæðafjölda svo tillaga teljist samþykkt, svo og skyldu þingmanna til að sækja þingfundi og taka þátt í atkvæðagreiðslu. Af skipan ákvæðisins í IV. kafla laganna og samhengi þess við önnur ákvæði 64. gr. virðist ákvæði afmarkað við hæfi þingmanns til þess að mega greiða atkvæði um þingmál á þingfundi.

Þegar þingmaður verður vanhæfur skv. 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis felast réttaráhrifin í því einu samkvæmt orðalagi ákvæðisins að hann má ekki greiða atkvæði um það þingmál sem hann er vanhæfur til meðferðar. Með gagnályktun frá ákvæðinu virðist ljóst að þingmaður getur á hinn bóginn tekið

<sup>16</sup> Alþt. 1915, A-deild, bls. 916.

<sup>17</sup> Sjá t.d. Alþt. 1915, B-deild II, dálk 586.

<sup>18</sup> Sbr. *Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis*, 511.

<sup>19</sup> Sbr. Alþt. 1966, A-deild, bls. 744.

<sup>20</sup> Sbr. Alþt. 1966, B-deild, dálk 265.

þátt í umræðum um málið. Ekki er að sjá að neinar sérstakar hæfisreglur gildi um störf þingmanna í fastanefndum Alþingis, sbr. II. kafla laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

#### 6. Ákvæði 4. mgr. 14. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis

Í 4. mgr. 14. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, segir svo:

„Formanni og varaformanni nefndar er heimilt að leggja niður störf ef nefnd leyfir; svo getur og nefnd vikið formanni og varaformanni frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna.“

Sú spurning hlýtur að vakna hvort þessu ákvæði megi beita á þann veg að víkja formanni eða varaformanni frá við meðferð *einstakra mála* telji tveir þriðju hluta nefndarmanna þá hafa svo verulegra persónulegra hagsmuna að gæta að ekki sé rétt að þeir stjórni störfum nefndar við meðferð þess.

Fyrirnefnt ákvæði var fyrst tekið upp í þingskapalögin árið 1991. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess, er varð að þingskapalögum nr. 55/1991, segir m.a. svo:

„Lagt er til að formaður og varaformaður geti lagt niður störf ef nefnd leyfir og jafnframt að nefnd geti vikið þeim frá með samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna. Sams konar ákvæði hefur verið í þingsköpum um forseta, varaforseta og skrifara þingsins og þykir rétt að það gildi einnig um formenn og varaformenn fastanefnda.“<sup>21</sup>

Ákvæði það um forseta, sem hér er vísað til, er að finna í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, og hljóðar svo:

„Þó er hverjum forseta þingsins heimilt að leggja niður störf ef meiri hluti leyfir; svo getur og Alþingi vikið forseta frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta þingmanna. Skal þá þegar kjósa nýjan forseta í sæti það er losnaði.“

Framangreint ákvæði á uppruna sinn að rekja til 2. mgr. 8. gr. laga nr. 29/1915, um þingsköp Alþingis, en það hljóðaði svo:

---

<sup>21</sup> Alþt. 1991, A-deild, bls. 26.

„Þó er hverjum embættismanni þingsins heimilt að leggja niður starf sitt, ef meiri hluti leyfir, í þingdeild eða sameinuðu þingi; svo getur og þingdeild eða sameinað Alþingi vikið hverjum embættismanni sínum frá, en þó þarf til þess samatkvæði 2/3 þingmanna eða deildarmanna.”

Í nefndaráli þingskapanefndar neðri deildar var ákvæðið skýrt svo:

„Það hefir verið litið svo á, að embættismenn þingsins gætu ekki sagt af sjer starfi sínu, nje þingið sett þá frá. Svo getur þó staðið á, að þörf sje á að skifta um embættismann á þinginu, og teljum vjer rjett, að þetta sje framkvæmanlegt.“<sup>22</sup>

Í ræðu framsögumanns frumvarpsins í efri deild þingsins kom eftirfarandi fram í máli Guðmundar Björnssonar:

„Starf forseta er svo áriðandi, að þar má ekkert út af bera. Þess vegna er sjálfsagt, að forseti megi segja af sjer, ef hann finnur sig ekki færán til starfsins, og eins hitt, að þingmenn geti vikið honum frá, ef svo miklar sakir eru, að mikill meiri hluti telur þess þörf. Um það fjallar 8. gr. frumvarpsins.“<sup>23</sup>

Eins og glögglega kemur fram í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, hefur ákvæðið að geyma sams konar ákvæði og gildir um forseta. Í ákvæði 2. mgr. 6. gr., sem gildir um forseta svo og lögskýringargögnum með því ákvæðið, er ljóst að ákvæðið felur ekki í sér heimild til þess að víkja forseta frá við meðferð einstakra mála heldur til þess að víkja honum að fullu úr embættinu. Af þeim sökum er svo fyrir mælt í 2. mgr. 6. gr. laganna að þegar skuli kjósa nýjan forseta.

Í ljósi þess að löggjafinn hefur tekið skýra afstöðu til þess með tæmandi hætti hvenær þingmönnum beri að víkja sæti vegna vanhæfis í einstökum málum og gagnályktað hefur verið að í öðrum tilvikum teljist þingmenn ekki vanhæfir, verður ekki talið að heimilt sé að skýra ákvæði 4. mgr. 14. gr. laga um þingsköp Alþingis svo að þingnefnd geti gert formanni eða varformanni nefndar að láta af störfum sem formaður við meðferð einstakra mála. Með vísan til uppruna ákvæðisins og lögskýringargagna verður að telja að ákvæði 4. mgr. 14. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, lúti einvörðungu að starfslokum formanna og varaformanna fastanefnda en ekki að málsmeðferð einstakra mála. Ákvæðið veitir enga heimild til

<sup>22</sup> Alþt. 1915, A-deild, bls. 914.

<sup>23</sup> Alþt. 1915, B-deild II, dálk. 581.

þess að binda starfslok neinum skilyrðum. Eftir að formaður hefur verið settur af ber því þegar að kjósa nýjan formann sem situr út kjörtímabilið nema hann óski sjálfur lausnar frá starfi eða sé vikið frá af tveimur þriðju hluta nefndarmanna.

### 7. Nokkur dæmi um gildandi hæfisreglur um þingmenn í nágrennalöndum

Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir því hvaða reglur gilda um sérstakt hæfi þingmanna til meðferðar þingmála á þingfundi og í fastanefndum þinga á öðrum Norðurlöndum og í Bretlandi.

Í *dönskum* rétti er viðurkennt að engar sérstakar hæfisreglur gildi um þingmenn, enda hafa slíkar reglur ekki verið teknar upp í lög. Danskir þingmenn verða því aldrei vanhæfir til meðferðar máls, hvorki á þingfundi né við nefndarstörf.<sup>24</sup>

Í *norskum* rétti er á hinn bóginn lagt til grundvallar að óskráð regla gildi um sérstakt hæfi þingmanna og hefur svo verið nánast allt frá árinu 1814. Þar sem reglan er óskráð eru fræðimenn ekki sammála um inntak hennar.<sup>25</sup> Það er meiri hluti Stórþingsins sem ákveður hvort þingmanni beri að víkja sæti. Þannig hefur þingmaður verið látinn víkja sæti þegar úrskurðað er hvort kosning hans sé gild og einnig hvort höfða beri mál á hendur honum fyrir ríkisrétti fyrir embættisfærslu hans sem ráðherra. Ennfremur hefur verið talið að þingmaður megi ekki taka þátt í meðferð sama máls í báðum deildum Stórþingsins, þ.e. á Óðalsþingi og Lögbingi. Loks hefur verið talið að þingmanni beri að víkja sæti þegar hann á sjálfur eða nákominn aðili sérstakra og beinna persónulegra hagsmuna að gæta.<sup>26</sup> Strangt til tekið eru það einvörðungu sérstakir persónulegir hagsmunir sem valda vanhæfi, en ekki þegar þingmaður á t.d. hagsmuna að gæta ásamt hópi manna, s.s. við ákvörðun launa þingmanna, sem norska Stórþingið ákveður sjálft, sbr. 65. gr. norsku stjórnarskrárinnar.<sup>27</sup>

Í *sænskum* rétti hafa verið teknar upp í lög sérstakar hæfisreglur. Um hæfi þingmanna til meðferðar máls á þingfundi gildir svohljóðandi ákvæði 2. kap. 11 § rigsdagsordningin:

<sup>24</sup> Sbr. *Rønshold, S.*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 77.

<sup>25</sup> Sjá hér t.d. *Frihagen, A.*: Inhabilitet etter forvaltningsloven, 435-437; *Stordrange, B.*: Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling, 198-209 og *Hansen, G.* og *E. Mo*: Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer, 198-209.

<sup>26</sup> Sbr. *Andenæs, Johs.*: Statsforfatningen i Norge, 153.

<sup>27</sup> Sbr. *Stordrange, B.*: Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling, 204-205 og *Hansen, G.* og *E. Mo*: Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer, 207.

„Ingen får vid ett sammanträde delta i behandlingen av ett ärende som personligen rör honom eller någon närstående. Statsråd får dock delta i överläggningen i ärende angående hans tjänsteutövning.“

Um hæfi þingmanna til þess að taka þátt í meðferð þingmáls í störfum fastanefnda gildir svohljóðandi ákvæði 4. kap. 13 § rigsdagsordningen:

„I utskott får ingen närvara, när ärende som personligen rör honom eller någon närstående förekommer till överläggning eller beslut.“

Í *finnskum* rétti hefur verið sett vanhæfisregla fyrir þingmenn í 32. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni er þingmaður vanhæfur til þess að taka þátt í meðferð þingmáls og greiða atkvæði um það ef það varðar persónulega hagsmuni hans. Ákvæðið kemur á hinn bóginn ekki í veg fyrir að þingmaður megi taka þátt í umræðum um málið á þingfundi. Þingmaður er einnig vanhæfur til þess að taka þátt í störfum nefndar að málum er lúta að embættisverkum hans. Ákvæði 32. gr. finnsku stjórnarskrárinnar hljóðar svo:

„En riksdagsledmot är jävig att delta i beredningen och beslutsfattandet i ärenden som gäller ledamoten personligen. I plenum får riksdagsledamoten dock delta i debatten i ärendet. I ett utskott får en riksdagsledamot inte heller delta i behandling som gäller undersökning av hans eller hennes tjänsteåtgärder.“

Í *breska þinginu* gildir sú regla að enginn þingmaður má taka þátt í meðferð máls sem hann hefur haft til meðferðar utan þingsins. Hið sama gildir varði þingmál beina og verulega fjárhagslega hagsmuni þingmanns.<sup>28</sup>

**8. Getur þingmaður skorast undan því að taka þátt í meðferð máls á grundvelli siðferðilegra sjónarmiða þegar hann hefur hagsmuna að gæta við meðferð þingmáls?**

Vegna þess hve vanhæfisregla 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, hefur þröngt efnislegt inntak er við því að búast að upp geti komið sú staða að þingmaður teljist ekki vanhæfur að lögum en tvímælis geti orkað siðferðilega að hann taki þátt í meðferð máls vegna persónulegra hagsmuna hans. Þegar rætt er um vanhæfi þingmanna verður ávallt að gera glöggan greinarmun á lagareglum og

<sup>28</sup> Sbr. *Stordrange, B.*: Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling, 207.

siðferðisreglum. *Siðferðisreglur* eru að því leyti ólíkar lagareglum að hlýðni við þær verður ekki knúin fram með lagabvingunum.

Þótt að þingmönnum sé skylt að mæta á alla nefndarfundum og þingfundum og taka þátt í atkvæðagreiðslu, sbr. 1. mgr. 17. gr., 1. mgr. 53. gr. og 3. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, verður ekki annað séð en að óumdeilt sé að þingmanni sé talið heimilt að skorast undan því að taka þátt í meðferð máls á grundvelli siðferðissskoðana sinna enda þótt hann teljist ekki vanhæfur að lögum til meðferðar þess. Þannig var áréttað í úrskurði forseta Alþingis frá 23. maí 1995 að þingmanni væri í sjálfsveld sett af siðrænum ástæðum að segja sig frá máli væri hann tengdur því með mjög persónulegum hætti.

#### **9. Er ástæða til þess að setja strangari hæfisreglur í þingskapalög?**

Eins og áður segir hefur vanhæfisreglan í 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, staðið óbreytt í lögum allt frá árinu 1915. Frá þeim tíma hefur orðið töluverð breyting á viðhorfum almennings til þess hvaða hagsmunaárekstra er búandi við hjá handhöfum opinbers valds. Ekki er því óeðlilegt að ákvæði 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, verði tekið til endurskoðunar. Þar er hins vegar ekki um einfalt mál að ræða. Þannig er t.d. ekki hægt að yfirfæra hæfisreglur stjórnsýslulaga eða réttarfarslaga yfir á þingmenn. Ástæðan er m.a. sú sem hér að framan var að vikið. Eðli þingstarfa er harla ólíkt því þegar starfsmaður í stjórnsýslu þarf að leysa úr tilteknu máli á grundvelli laga. Þannig er sjaldnast hægt að ræða um „aðila máls“ þegar um þingmál er að ræða þar sem þau lúta að *almennri reglusetningu*. Slík mál eru því í eðli sínu *almenn* þannig að erfitt er að heimfæra hæfisreglur stjórnsýslulaga eða réttarfarslaga að þeim. Þegar stjórnvald tekur hins vegar ákvörðun í máli ákveðins manns er verið að heimfæra lög að ákveðnu tilviki og taka  *einstaklingsbundna ákvörðun* um rétt eða skyldu hans. Aðstaðan í slíkum málum er allt önnur en þegar verið er að setja lög.

Samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga er *fyrirsvarsmáður* aðila máls vanhæfur til meðferðar þess. Fyrirsvarsmenn launþegasamtaka eða samtaka ákveðinna atvinnugreina hafa á hinn bóginn ekki verið taldir vanhæfir til þess að fást við afgreiðslu þingmála sem snerta sérstaklega þá hópa manna eða fyrirtækja sem þeir eru í fyrirsvari fyrir. Ástæðan er einföld. Oft hafa þessir þingmenn beinlínis verið kosnir á þing vegna tengsla sinna við slík félög og samtök eða þann málsstað sem þau berjast

fyrir. Þessi tengsl endurspeglar því oft þau lífsviðhorf sem þessir þingmenn berjast fyrir.

Þótt ekki sé ráðlegt að yfirfæra hæfisreglur stjórnsýslulaga eða réttarfarslaga yfir á þingmenn er hægt afmarka ákvæði 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, á annan hátt en gert er. Þannig er hægt að fella undir ákvæðið ekki aðeins mál er lúta að fjárhagslegum hagsmunum þingmanns persónulega heldur einnig slíka hagsmuni nákominna venslamanna hans eins og gert er í ákvæðum er gilda um sænska þingmenn. Ef litið er til norskrar, sænskrar og finnskrar réttarframkvæmdar má einnig spyrja hvort ekki beri að mæla svo fyrir í lögum að þingmaður skuli ekki eiga atkvæðisrétt í máli:

1) ef það lýtur sérstaklega að gildi kosningar hans sjálfs, sbr. 46. gr. stjórnarskrárinnar,

2) ef mál lýtur að því hvort skipa beri nefnd alþingismanna til að rannsaka störf hans skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar,

3) ef mál lýtur að því hvort höfða beri mál á hendur honum fyrir landsdómi fyrir embættisfærslu hans sem ráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Loks verður ekki séð að neitt sé því til fyrirstöðu að upp í þingskapalög sé tekið ákvæði um að tveir þriðju hlutar þingmanna í fastanefnd geti ákveðið að formaður nefndar skuli ekki stjórna störfum þingnefndar við umfjöllun um ákveðið mál verði talið að hann hafi sjálfur verulegra hagsmuna að gæta við meðferð þess í nefndinni. Jafnframt væri hægt að mæla fyrir um það að þingmaður geti sagt sig frá máli í þingnefnd ef hann er tengdur því með þeim hætti að valdið geti hagsmunaárekstrum.

Jafnvel þótt fallist yrði á allar framangreindar tillögur er ekki hægt að segja að um þingmenn myndu gilda strangar vanhæfisreglur. Löggjafarstörf eru einfaldlega þannig vaxin að erfitt er að laga sérstakar hæfisreglur að þeim.

Almennt hefur verið talið að hinar sérstöku hæfisreglur hafi ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni ákvarðana og dóma heldur sé þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli *geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.*<sup>29</sup> Þessa hugmynd hafa enskir dómáttarar meitlað í orðskviðinn: „justice must not only be done: it must also be seen to be done.“ Við skýringu á hæfisreglum er því oft byggt á því að

<sup>29</sup> Sjá t.d. Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3285.

augljóst verði að vera að reglunum sé fylgt. Krafa um *gegnsæi* er því samofin hinum sérstöku hæfisreglum. Í ljósi þess hversu erfitt er að aðlaga sérstakar hæfisreglur að þingstörfum þarf ekki að koma á óvart að reyndar hafa verið aðrar leiðir við að tryggja gegnsæi um hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra í störfum þingmanna. Neðri deild *breska þingsins* hefur viðhaft þá reglu frá árinu 1975 að skylt er skrá opinberlega helstu fjárhagslega hagsmuni þingmanna. Núgildandi löggjöf gengur enn lengra þar sem skylt er að skrá öll tengsl og hagsmuni sem þýðingu hafa fyrir mat á vanhæfi þingmanna. Skráningarskyldan tekur þannig t.d. til eignarhalds á fasteignum og fyrirtækum, til launa og þóknana, s.s. utanlandsferða sem greiddar eru af öðrum en þeim sjálfum. Vanræksla á skráningu eða rangar tilkynningar varða refsingu að lögum.<sup>30</sup> Hinn 10. júní 1990 var tekin upp opinber skráning á fjárhagslegum hagsmunum *norskra þingmanna*. Reglurnar eru mjög svipaðar þeim bresku að því frátöldu að norskum þingmönnum er *ekki skylt* að láta skrá slíka hagsmuni heldur er um valfrjálst kerfi að ræða.<sup>31</sup> Sambærilegar reglur og hér að framan er lýst gilda um þingmenn í mörgum nágrannalöndum.

Marmið löggjafar um ákveðið gegnsæi um fjárframlög til stjórnmalaflokka og stjórnmalasamtaka er að nokkru leyti af sama toga.

#### 10. Ágrip og helstu niðurstöður

Með bréfi, dags. 19. janúar 2004, óskaði forseti Alþingis eftir því að tekin yrði saman greinargerð um „hver [væri] lagaleg staða alþingismanna varðandi hæfi þeirra til þess að taka þátt í meðferð mála sem Alþingi fjallar um, bæði á þingfundi og í þingnefndum.”

Í örstuttu máli er svarið svohljóðandi: Í 4. mgr. 64. gr. þingskapalaga, nr. 55/1991, segir svo: „Enginn þingmaður má greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín.“ Þetta ákvæði hefur staðið óbreytt í lögum um þingsköp Alþingis, allt frá því það var fyrst tekið upp í 5. mgr. 44. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 29/1915. Ákvæðið hefur verið skýrt svo að það taki einvörðungu til þess tilviks þegar mælt er fyrir um fjárveitingu til þingmanns persónulega. Hæfisreglan taki aftur á móti ekki til þess þegar mælt er fyrir um fjárveitingu til hóps eða stéttar sem þingmaður tilheyri. Af

<sup>30</sup> Sbr. *Stordrange, B.*: Fra premisses til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling, 208.

<sup>31</sup> Sbr. *Hansen, G.* og *E. Mo*: Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer, 205-206.



Þessum sökum hafa þingmenn aldrei verið taldir vanhæfir til þess að setja lög t.d. um þingfararkaup sitt eða lífeyrisréttindi.

Af skipan ákvæðisins í IV. kafla laganna og samhengi þess við önnur ákvæði 64. gr. virðist ákvæði afmarkað við hæfi þingmanns til þess að mega greiða atkvæði um þingmál á þingfundi.

Þegar þingmaður verður vanhæfur skv. 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, felast réttaráhrifin í því einu samkvæmt orðalagi ákvæðisins að hann má ekki greiða atkvæði um það þingmál sem hann er vanhæfur til meðferðar. Með gagnályktun frá ákvæðinu virðist ljóst að þingmaður getur á hinn bóginn tekið þátt í umræðum um málið.

Ekki er að sjá að neinar sérstakar hæfisreglur gildi um störf þingmanna í fastanefndum Alþingis, sbr. II. kafla laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Í álitserðinni eru rakin ákvæði um hæfi þingmanna annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi og bent á reglur af öðrum toga sem til þess eru fallnar að skapa gegnsæi um hagsmunatengsl þingmanna.

## Heimildaskrá:

- Alþingistiðindi.  
Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge. 7. útg. Oslo 1994.  
Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret. Kaupmannahöfn 1954.  
Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946. Kaupmannahöfn 1953.  
Bjarni Benediktsson: Deildir Alþingis. Reykjavík 1939.  
Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis. Reykjavík 1937.  
Finnlands konstitution. Vammala 2001.  
Frihagen, Arivd: Inhabiliteret etter forvaltningsloven. Osló 1985.  
Germer, Peter: Statsforfatningsret. 3. útg. Kaupmannahöfn 2001.  
Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. 1. útg. Reykjavík 1997.  
Hansen, Guttorm og Erik Mo: Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer. Osló 1993.  
Møller, Jens: Grundlovens § 56 i historiens lys. Juristen 1965, bls. 379-389.  
Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. 2. útgáfa. Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.  
Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret 1. 3. útgáfa. Ole Espersen annaðist útgáfuna. Kaupmannahöfn 1980.  
Rønshold, Steen: Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling. Kaupmannahöfn 2001.  
Rønshold, Steen: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet. Kaupmannahöfn 1987.  
Sigurður Líndal: Þróun kosningaréttar á Íslandi 1874-1963. Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1963, bls. 35-47.  
Stordrange, Bjørn: Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling. Oslo 1988.  
Sørensen, Max: Statsforfatningsret. 2. útgáfa. Peter Germer annaðist útgáfuna. Kaupmannahöfn 1977.  
Zahle, Henrik, ritsj.: Danmarks riges grundlov med kommentarer. Kaupmannahöfn 1999.  
Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret 1. Institutioner og regulering. Kaupmannahöfn 2001.