

## Tillaga til þingsályktunar

um að kanna stofnun stjórnlagadómstóls eða stjórnlagaráðs.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Árni Steinar Jóhannsson, Jón Bjarnason,  
Kolbrún Halldórsdóttir, Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson.

Alþingi ályktar að kjósa nefnd sem fái það hlutverk að kanna kosti þess að koma á fót stjórnlagadómstól eða stjórnlagaráði hér á landi. Nefndin skal skipuð fulltrúum tilnefndum af öllum þingflokkum, auk formanns sem dómsmálaráðherra skipar án tilnefningar. Nefndin skal í störfum sínum hafa samráð við helstu stofnanir og sérfræðinga hér innan lands sem málið varðar og auk þess kynna sér fyrirkomulag og þróun þessara mála í nágrannalöndum. Nefndin skal ljúka störfum með tillögugerð og skýrslu sem jafnframt verði lögð fram og rædd á Alþingi.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

### Greinargerð.

Af og til hefur komið upp umræða um það hér á landi hvort þörf sé á úrskurðarvaldi um það hvort lög eða lagafrumvörp standist stjórnarskrá og hvernig því verði best fyrir komið. Slíkt úrskurðarvald þekktist í nokkrum myndum og má þar nefna til sögunnar sérstakan stjórnlagadómstól, sjálfstætt stjórnlagaráð og lagaráð sem starfar á vegum löggjafans. Stjórnskipan Íslands er að því leyti ekki nægilega sterk að hér á landi er engu slíku til að dreifa og hafa þessi mál því verið á verksviði Hæstaréttar.

Á undanförunum árum hafa gengið til Hæstaréttar nokkur stór deilumál þar sem tekist hefur verið á um túlkun stjórnarskrárinnar og það hvort tilteknar lagagreinar stæðust ákvæði hennar. Sem dæmi má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 145/1998: Valdimar Jóhannesson gegn íslenska ríkinu. Þar dæmdi Hæstiréttur þáverandi 5. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, af með þeim rökum að hún stangaðist á við stjórnarskrá landsins. Síðar var látið reyna á 7. gr. sömu laga fyrir dómstólum í svokölluðu Vatneyrarmáli. Þá var kveðinn upp sá dómur í Héraðsdómi Vestfjarða að 7. gr. stangaðist á við stjórnarskrá Íslands en í Hæstarétti var þeim dómi snúið við. Nýlega var svo enn deilt um það fyrir Hæstarétti hvort tiltekin lagaákvæði, að þessu sinni í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, stæðust stjórnarskrána og verður nánar að því vikið síðar í greinargerðinni.

Orsök lagasetningar sem ekki stenst stjórnarskrána hlýtur að teljast sú að löggjafinn sé orðinn á eftir dómstólunum í réttarþróuninni. Grípi löggjafinn ekki til aðgerða sem bæta úr þeirri óheppilegu stöðu verður afleiðingin óhjákvæmilega sú að dómstólarnir verða í auknum mæli að taka sér nokkurs konar löggjafarvald. Dómstólar eru augljóslega mun lakar í stakk búnir til að fara með slíkt vald en löggjafinn þar sem þeir hafa það verk að skýra lögin og túlka í því augnamiði að kveða upp úr um réttarástandið á hverjum tíma. Enda þótt dómstólar hafi ætíð eitthvert löggjafarvald að þessu leyti hlýtur það að vera keppikefli út frá ríkjandi hugmyndum um þrískiptingu valdsins að ákvörðunarvald löggjafans sé að sem minnstu leyti framselt til dómstóla. Þá er það ekki síður óheppilegt fyrir virðingu Alþingis að dómstólar

þurfi endurtekið að dæma lagasetningu þess ómerka vegna þess að samþykkt eru frumvörp sem ganga á svig við stjórnarskrána. Þess vegna er nauðsynlegt að styrkja löggjafarvaldið, í þessu tilfalli Alþingi, með stofnun sem getur verið því til ráðgjafar þegar deilt er um hvort einstök frumvörp samrýmist stjórnarskránni.

Helstu rök sem haldið er fram gegn stjórnlagadómstólum eða -ráðum ganga út á að hinir þjóðkjörnu fulltrúar eigi að hafa síðasta orðið um leikreglur samfélagsins en ekki stjórnvaldskipaðir embættismenn, þ.e. dómarar. Þar af leiðandi hafa margir efasemdir um að eftirlit dómstóla með löggjöf samrýmist sjálfu lýðræðinu. Þetta er oft orðað þannig að meiri hlutinn eigi að ráða, að vilji hins pólitíska meiri hluta eigi að endurspeglast ómengaður í löggjöfinni.

Þarna er þó á ferðinni mikil einföldun á lýðræðinu þar sem það getur aldrei falið í sér stjórn meiri hlutans eingöngu. Í lýðræðisríkjum verður að taka tillit til minnihlutahópa og líka einstaklinga sem eiga skýlausan rétt á því að ekki séu brotin á þeim grundvallarréttindi. Alræði meiri hlutans samrýmist ekki heldur grundvallarhugmyndum um þrískiptingu ríkisvaldsins þar sem minni hlutinn verður ávallt að eiga þess kost að sækja rétt sinn til óháðs aðila, dómsvaldsins. Þrátt fyrir að meiri hlutinn eigi að fara með löggjafarvaldið verður að veita honum aðhald.

Í nágrannalöndum okkar er slíkt aðhald með ýmsu móti. Í Danmörku hefur það verið á hendi sérstakrar lagaskrifstofu dómsmálaráðuneytis. Í Noregi, Finnlandi, Bretlandi og Þýskalandi er farið yfir stjórnarfrumvörp á sérstökum stjórnarskrifstofum áður en þau eru lögð fram. Í Svíþjóð, Finnlandi og Frakklandi er ríkisstjórninni heimilt, eða skylt, að kalla eftir umsögn lagaráðs, sem er að einhverju leyti sjálfstæð stofnun, áður en frumvörp eru lögð fram. Í Svíþjóð er hægt að leita til lagaráðs ef upp kemur vafi um frumvarp á meðan það er í meðförum þingsins. Í Noregi og Finnlandi geta þar til bærar nefndir sótt lögfræðiaðstoð og ráðgjöf út fyrir þingið. Í Frakklandi og Þýskalandi er svo hægt að gera endanlega út um slík álitamál fyrir stjórnlagadómstól eða stjórnlagaráði.

Í gildandi löggjöf hér á landi er að finna lög nr. 48/1929, um laganefnd. Þar er þó einungis um að ræða heimildarákvæði því samkvæmt lögnum er forsætisráðherra heimilt að skipa nefnd sem á að vera ríkisstjórn, alþingismönnum og þingnefndum til aðstoðar á þessu sviði.

Að minnsta kosti fjórum sinnum hafa verið flutt þingmál um stofnun lagaráðs sem væri Alþingi til fulltingis þegar uppi væru álitamál um hvort lagafrumvörp stæðust stjórnarskrá lýðveldisins. Þingsályktunartillaga þess efnis var þrívægis flutt af Páli Péturssyni, á 116., 117. og 118. löggjafarþingi. Þá liggur frumvarp um lagaráð, flutt af Bryndísi Hlöðversdóttur o.fl., fyrir yfirstandandi þingi.

Sú hugmynd, sem hér er lögð fram í formi þingsályktunartillögu, hefur áður komið til tals á Alþingi en ekki verið flutt sem þingmál svo flutningsmönnum sé kunnugt. Hjörleifur Guttormsson vakti máls á hugmyndinni við 2. umræðu um frumvarp þáverandi sjávarútvegsráðherra, Þorsteins Pálssonar, til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða á 123. löggjafarþingi, sbr. þskj. 443, en frumvarpið var lagt fyrir Alþingi í beinu framhaldi af dómi Hæstaréttar í máli nr. 145/1998: Valdimar Jóhannesson gegn íslenska ríkinu.

Svo sem kunnugt er urðu miklar og víðtækar deilur um dóm Hæstaréttar í máli Öryrkjabandalags Íslands gegn Tryggingastofnun ríkisins þann 19. desember sl. en þar komst meiri hluti réttarins að þeirri niðurstöðu að tiltekin ákvæði um skerðingu tekjutryggingar samrýmdu ekki mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Í þeim eftirmálum munar langmest um viðbrögð núverandi ríkisstjórnar sem kaus að túlka dóminn á þá leið að heimilt væri að skerða tekjutryggingu öryrkja vegna tekna maka eftir sem áður ef gengið væri skemmra í þeim efnum en fyrr. Á þeirri túlkun byggðist nýsamþykkt frumvarp ríkisstjórnarinnar um breytingar á lögum um almannatryggingar.

Skömmu fyrir afgreiðslu frumvarpsins tjáði forseti Hæstaréttar sig skriflega um það hvort umræddur dómur hefði falið í sér allsherjarbann við skerðingum á opinberum greiðslum vegna tekna maka. Bréf hans hefur síðan m.a. verið túlkað á þann veg að hann sé sjálfkrafa vanhæfur til að dæma í málum sem kunni að koma til kasta Hæstaréttar vegna hinna nýju skerðingarákvæða í almannatryggingalögum. Þá liggur það fyrir að fjórir af níu dómurum Hæstaréttar voru andvígir því að forseti réttarins tjáði sig um málið. Þessi samskipti dómsvaldsins við löggjafarvaldið hafa rýrt traust almennings til Hæstaréttar í alvarlegum mæli. Því er eðlilegt að draga þá ályktun að einn liður í að byggja það traust upp á ný og tryggja að ekki komi til óeðlilegs samráðs milli löggjafans og dómstólanna sé að leysa Hæstarétt undan því að gegna hlutverki stjórnlagadómstóls.

Til viðbótar þeim rökum sem hér hafa verið færð fyrir því að nauðsynlegt kunni að reynast að setja á fót stjórnlagadómstól eða stjórnlagaráð skal minnt á að réttarþróun hér á landi tekur sívaxandi mið af alþjóðlegum sáttmálum og þróun réttarfars í öðrum löndum Evrópu. Það á ekki síst við um félagsleg mannréttindaákvæði á borð við þau sem tekist var á um í máli Öryrkjabandalagsins gegn Tryggingastofnun. Ekki verður séð að þingmenn og þingnefndir hafi ráðrúm til að fylgja þeirri réttarþróun eftir auk þess að sinna venjubundnum löggjafarstörfum. Hafa má í huga að af fyrstu 2000 málunum sem komu til kasta umboðsmanns Alþingis sá embættið í 45 tilfellum ástæðu til að vekja athygli þingsins á „meiðbugum“ í lögum, sbr. ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1997 (*SUA 1997:34*).

Það er skoðun flutningsmanna að rétt sé að huga vandlega að kostum þess að koma á fót sérstökum stjórnlagadómstól eða stjórnlagaráði. Það fyrirkomulag mundi styrkja þrískiptingu valdsins fremur en sérfræðinganefnd á vegum Alþingis. Því er lagt til að Alþingi kjósi nefnd til að kanna stofnun stjórnlagadómstóls eða stjórnlagaráðs og gera tillögur um hvernig að því verði staðið. Rétt er að benda á að slíka stofnun mætti starfrækja með því sniði að dómstólinn eða ráðið mætti kalla saman þegar þörf krefði.