



**Ragnhildur Helgadóttir**  
prófessor við lagadeild HR  
**Margrét Vala Kristjánsdóttir**<sup>1</sup>  
lektor við lagadeild HR

# INNNTAK OG BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR

1. INNGANGUR	10
2. BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR Í SÖGULEGU LJÓSI	10
3. INNNTAK 15. GR.	12
3.1. Fræðikenningar	13
3.2. Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969	14
3.3. Staða og efni stjórnarráðsreglugerðarinnar	15
3.4. Um fyrri málslið 15. gr.	17
3.5. Niðurstöður um skýringu 15. gr. stjórnarskrárinnar	19
4. RÉTTARSTAÐAN EF LÖG OG STJÓRNARRÁÐSREGLUGERÐ STANGAST Á	22

---

<sup>1</sup> Rannsóknin sem grein þessi byggir á hlaut styrk úr sjóðnum Rannsóknastyrki Bjarna Benediktssonar 30. apríl 2008.

## 1. INNGANGUR

Í 15. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 segir: „Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.“ Hér verður fjallað um inntak þessarar greinar en framkvæmd hennar, sérstaklega þegar kemur að verkaskiptingu ráðherra, hefur verið misjöfn og að sumu leyti ósamræmi milli hennar og fræðikenninga.

Í þessari grein verða færð rök fyrir því, að Alþingi hafi heimild til að skipta verkum með ráðherrum með almennum lögum þrátt fyrir að 15. gr. stjórnarskrárinnar leggi þetta vald til forseta Íslands, samkvæmt orðum sínum. Þetta byggist á löggjafarvaldi þingsins, lögmætisreglu stjórnvísingis og venju.

Fyrst verður gerð grein fyrir beitingu 15. gr. í sögulegu ljósi. Því næst verður lýst fræðikenningum og framkvæmd um þetta efni. Að því loknu verður rökstutt, með hliðsjón af framkvæmdinni, lögum og þróun og beitingu annarra stjórnarskrárákvæða af hverju verði að telja, þrátt fyrir orðalag 15. gr. stjórnarskrárinnar að hún takmarki ekki skipulagsvald Alþingis á þessu sviði og hvaða áhrif það hefur ef lögum og reglugerð lýstur saman.

## 2. BEITING 15. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR Í SÖGULEGU LJÓSI

Með stjórnarskipunarlögum nr. 16/1903, sem breyttu stjórnarskránni frá 1874, komst sú skipan á að ráðherra Íslands hefði aðsetur í Reykjavík og væri ábyrgur gagnvart Alþingi. Stjórnarráð fyrir Ísland var stofnað með lögum nr. 17/1903, um aðra skipun á æðstu umboðsstjórn Íslands. Ráðherrann var einn er skrifstofustjórari þrír. Í 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 12/1915 var tekið fram að tölu ráðherra mætti breyta með lögum en aður hafði verið gert ráð fyrir einum ráðherra. Ráðherrarnir urðu þrír árið 1917.<sup>2</sup> Í fyrstu auglýsingunni um verkaskiptingu ráðherra, frá 1917, voru málefni hvernar þriggja deilda stjórnarráðsins tilgreind<sup>3</sup> og gert ráð fyrir að deildunum yrði síðan skipt milli ráðherra með úrskurðum konungs.<sup>4</sup> Í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9/1920 kom inn ákvæði samhljóða því sem nú er í 15. gr. stjórnarskrárinnar að öðru leyti en því að þar var vísað til konungs en í stjórnarskránni frá 1944 til forseta. Í auglýsingu nr. 64/1924 um skipun og skiptingu starfa, dags. 29. desember 1924, var sú breyting gerð að málefnum var skipt á milli fjögurra ráðherraembætta í stað þess að mæla fyrir um að málefni heyrðu undir tiltekna deildir.<sup>5</sup> Var þar ekki um nafngreinda ráðherra að ræða heldur var þessari skiptingu fylgt eftir með sérstökum ákvörðunum<sup>6</sup> um hver skyldi gegna hverju

**2** Sbr. lög nr. 1/1917, þar sem segir að ráðherrar skuli vera þrír.

**3** Auglýsing nr. 12/1917, um skifting mála milli deilda Stjórnarráðs Íslands. Þar eru talin þau mál sem lögd eru undir dóms- og kirkjumálaráðherra, atvinnu- og samgöngumálaráðherra og fjármálaráðherra.

**4** Það var síðan gert með sérstakri ákvörðun konungs. Um þá skiptingu sjá Stjt. B-deild 1917, bls. 152, undir heitinu „Embætti og sýslanir m.m.“ þar sem fram kemur að forseta ráðuneytis Íslands, Jóni Magnússyni sé falið að vera dóms- og kirkjumálaráðherra, ráðherra Sigurði Jónssyni að vera atvinnu- og samgöngumálaráðherra og ráðherra Birni Kristjánsyni að vera fjármálaráðherra. Nýjar stjórnir voru ákveðnar með sambærilegum ákvörðunum á árunum 1920 og 1922, sjá Stjt. B-deild 1920, bls. 399 og Stjt. 1922, bls. 345. Sjá einnig Ásmund

Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 88.

**5** Þannig eru talin upp þau mál sem heyra undir forsætisráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra, atvinnu og samgöngumálaráðherra og fjármálaráðherra án þess að fram komi hvaða einstaklingar færir með þessi embætti. Í auglýsingu nr. 1/1922, um breyting á konungsráðgjafi 12. febrúar 1917 var ákveðið að taka upp hugtakið ráðuneyti í stað deilda.

**6** Sjá t.d. Stjt. B-deild 1924, bls. 284, undir heitinu „Embætti og sýslanir m.m.“ þar sem Jón Magnússon var skipaður forsætisráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra, Magnús Guðmundsson atvinnu- og samgöngumálaráðherra og Jón Þorláksson fjármálaráðherra.

ráðherraembætti.<sup>7</sup> Á tímabilinu 1924 til 1944 fór skipting málefna að jafnaði eftir konungsráðgjöfnum sem auglýstur var í desember 1924 með undantekningum sem auglýstar voru sérstaklega<sup>8</sup> en sérstakar ákvarðanir voru teknar um hvaða einstaklingar færu með ráðherraembætti. Þannig var það ekki sami konungsráðgjöf<sup>9</sup> sem skipti verkefnum milli ráðherra og skipaði einstaka menn í ráðherraembætti.

Fyrsti forsetaúrskurður eftir lýðveldisstofnun, nr. 56/1944, um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl., dags. 21. október 1944, var frábrugðinn úrskurðinum frá 1924 að því leyti að í þeim síðari var bæði ákveðið hvaða einstaklingar fóru með ráðherraembætti og hvaða málefni heyrðu undir hvert ráðuneyti.<sup>10</sup> Í honum sagði m.a.:

„Forseti Íslands gjörir kunnugt:

*Að ég samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar og tillögu forsætisráðherra set eftirfarandi ákvæði um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl.*

*I. Forsætisráðherra Ólafur Thors. Undir hann [leturbr. höf.] heyra eftirgreind mál: Stjórnarskráin, Alþingi, nema að því leyti sem öðru vísi er ákveðið, almenn ákvæði um framkvæmdastjórn ríkisins, skipun ráðherra og lausn, forsæti*

*ráðuneytisins, skipting starfa ráðherranna, mál, er snerta stjórnarráðið í heild. Utanríkismál.*

...

*IV. Ráðherra Emil Jónsson. Undir hann heyra kirkjumál, samgöngumál, þar undir vegamál, skipagöngur, póst- og símamál, loftskýtamál, vitamál, hafnarmál, mælitækja- og vogarmál, rafmagnsmál, þar á meðal Rafmagnseftirlit ríkisins og rafveitur ríkisins, iðnaðarmál, þar undir iðnskólar, iðnaðarnám, iðnfélög Einkaréttarleyfi. Vatnamál, þar undir sérleyfi til vatnsorkunotkunar.“*

Með þessum hætti voru talin upp verkefni hvers nafngreinds ráðherra sem voru sex talsins. Þetta form var á forsetaúrskurðum um skipun og skiptingu starfa ráðherra allt til 1969,<sup>11</sup> þ.e.a.s. verkefni voru felld til embætta og einstaklingar skipaðir í embættin í einum og sama gerningnum.

Það ár voru sett lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.<sup>12</sup> Í þeim er m.a. kveðið á um að Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, sbr. 4. gr. laganna, og að stjórnarmálefni beri undirráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti Íslands setur, sbr. 8. gr.<sup>13</sup> Á grundvelli laganna var sett reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu

**7** Nokkrar breytingar og viðaukar voru gerðar á úrskurðinum frá 1924 fram til ársins 1944 þar sem tiltekin málefni voru færð á milli ráðherra. Þessum ákvörðunum var ætlað að gilda um stundarsakir á meðan tilteknir ráðherrar gegndu embætti. Sjá t.d. auglýsingu nr. 41/1934, um breyting og viðauka, um stundarsakir, á allrahæstum úrskurði 29. desbr. 1924 um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl. Þar segir m.a.: „Utanríkismál, sem samkvæmt konungsráðgjöfnum heyrir undir forsætisráðherra, skulu heyrir undir atvinnu- og samgöngumálaráðherra Harald Guðmundsson, og enn fremur, af þeim málum, sem samkvæmt nefndum úrskurði heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra, skulu heilbrigðismál og kennslumál... heyrir undir sama ráðherra.“

**8** Sjá t.d. auglýsingu nr. 11/1939 um breytingar á úrskurðinum frá 1924 „um skipun og skipting starfa ráðherra o.fl. fyrir ráðherra þá, er nú skipa ráðuneyti Íslands.“

**9** Frá 1940 til 1944 var eðli málsins samkvæmt um að ræða ríkisstjórnarskrúði en ekki konungsráðgjöf.

**10** Þar kemur sem sagt fram hvort tveggja, hver skuli vera ráðherra og hvaða málefni heyrir undir hann, Þessi úrskurður og þeir sem á eftir komu fram til 1969 voru einnig ólíkir því sem svo varð eftir 1970 svo sem síðar verður lýst.

**11** Úrskurðirnir og auglýsingarnar sem gefnar voru út vegna nýrrar ríkisstjórnar (nýs forsætisráðherra) voru nr. 6/1947

(ráðuneyti Stefán Jóh. Stefánssonar), 105/1949 (ráðuneyti Ólafs Thors), 58/1953 (ráðuneyti Ólafs Thors), 66/1956 (ráðuneyti Hermanns Jónssonar), 72/1958 (ráðuneyti Emils Jónssonar), 64/1959 (ráðuneyti Ólafs Thors). Með auglýsingu nr. 68/1963 voru Bjarna Benediktssyni falin þau störf sem Ólafí Thors höfðu áður verið falin en Jóhanni Hafstein fyrir störf Bjarna.

**12** Um aðdraganda breytinganna og áhrif þeirra, sjá almennt Ásmund Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“. Sjá einnig umfjöllun í kafla 3.3.

**13** 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1969 hljóðaði svo: „Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, og skulu þau vera þessi: Forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Hagstofa Íslands, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegssráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti.“ Í 2. mgr. 4. gr. segir: „Ráðuneyti má eigi á stofn setja né af leggja nema með lögum.“ Í 1. mgr. 8. gr. segir: „Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, er forseti Íslands setur, samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sinu samkvæmt eiga þar heima, sbr. 4. gr.“

forseta Íslands á henni nr. 96/1969. Þar var talið upp hvaða málefni heyrðu undir hvert ráðuneyti.

Auglýsing nr. 97/1969 um skipting starfa ráðherra var síðan gefin út á gamlársdag 1969. Hún var svohljóðandi:

*„Eftir tillögu forsætisráðherra og samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar hefur forseti Íslands í dag sett eftirfarandi ákvæði um skipting starfa ráðherra:*

1. Bjarni Benediktsson fer með forsætisráðuneytið

2. Eggert G. Þorsteinsson fer með sjávarútvegsráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið.

3. Emil Jónsson fer með utanríkisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið.

4. Gylfi Þ. Gíslason fer með menntamálaráðuneytið og viðskiptaráðuneytið.

5. Ingólfur Jónsson fer með landbúnaðaráðuneytið og samgönguráðuneytið.

6. Jóhann Hafstein fer með dóms- og kirkjumálaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið.

7. Magnús Jónsson fer með fjármálaráðuneytið og hagstofu Íslands.

Með úrskurði þessum falla úr gildi eldri ákvæði um skipting starfa ráðherra.<sup>14</sup>

Með þessum úrskurði voru gerðar mjög litlar breytingar á verkaskiptingu ráðherranna sem þá störfuðu. Hlutverk hans var fyrst og fremst að færa ákvörðun um skiptingu starfa ráðherra til samræmis við stjórnarráðslögin og reglugerðina þannig að ráðherrum væru falin ráðuneyti en ekki einstök málefni.<sup>15</sup> Verksvið einstakra ráðuneyta var hins vegar afmarkað í reglugerðinni.

Þessi háttur hefur verið hafður á síðan. Árið 1971 var í auglýsingu um skipting starfa ráðherra, nr. 74/1971, tekið fram að störfum

væri skipt með ráðherrum samkvæmt „tillögu forsætisráðherra og með skírskotun til 15. gr. stjórnarskrárinnar, laga nr. 73/1969, um stjórnarráð Íslands, og reglugerðar samkvæmt þeim frá 31. desember 1969...“ Nú síðustu ár hefur ýmist verið vísað til laganna og gildandi stjórnarráðsreglugerðar með þessum hætti eða einfaldlega laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands.

Hlutverk forsetaúrskurða um skipun og skiptingu starfa nafngreindra ráðherra breyttist því með lagasetningunni 1969. Frá 1944 höfðu þeir gegnt bæði „persónulegu“ og „efnislegu“ hlutverki: Þeir tilgreindu málefni og lögðu þau til nafngreindra manna. Eftir 1970 snúa forsetaúrskurðir bara að persónum – þ.e.a.s. þeir tilgreina hvaða einstaklingar skuli fara með hvaða ráðuneyti. Það er hins vegar kveðið á um það hvaða málefni heyrir undir hvert ráðuneyti í stjórnarráðsreglugerðinni, sem nú er nr. 177/2007.

### 3. INNTAK 15. GR.

Hér verður tekið til skoðunar hvort Alþingi hafi heimild til að skipta verkum með ráðherrum með almennum lögum þrátt fyrir að 15. gr. leggi þetta vald til forseta Íslands samkvæmt orðum sínum. Fyrst verður gerð grein fyrir fræðikenningum um þetta efni. Því næst verður fjallað, lið fyrir lið, um þá þætti aðra sem skipta máli um túlkun 15. gr. stjórnarskrárinnar að þessu leyti: Lög um Stjórnarráð Íslands, stjórnarráðsreglugerð og sambengi 1. og 2. málslíðar greinarinnar. Á þessum grundvelli verða síðan dregnar niðurstöður um túlkun hennar og áhrif á skipulagsvaldið.

<sup>14</sup> Ef þessi úrskurður er borinn saman við úrskurðinn nr. 56/1944 má sjá að þarna verður sú grundvallarbreyting að ekki kemur fram hvaða málefni hver ráðherra skuli fara með, eins og tíðkast hafði frá lýðveldisstofnuninni. Sú skipting kemur fram í stjórnarráðsreglugerðinni sem sett er á grundvelli stjórnarráðslaganna. Þessi úrskurður er meira í takt við framkvæmdina 1924-1944.

<sup>15</sup> Frá 1924-1944 fólu forsetaúrskurðir nafngreindum ráðherrum að fara með tilteknar deildir stjórnarráðsins en hugtakið ráðuneyti var ekki notað.

### 3.1. Fræðikenningar

Ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar á sér samsvörun í 1. og 2. málsl. 14. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.<sup>16</sup> Þar í landi hefur þetta ákvæði verið talið fela konungi vald til að skipta verkum með ráðherrum og þar með standa því í vegi að löggjafinn geti með almennum lögum ákveðið verkaskiptingu milli ráðherra.<sup>17</sup> Þetta byggist á því að stjórnarskráin feli konungi valdið til að taka ákvörðun um þetta atriði og hann geti því tekið ákvörðun um skiptingu verkefna jafnvel þótt í lögum sé kveðið á um aðra skipan.<sup>18</sup> Ummæli í sérlægum um það hvaða ráðuneyti komi að málum séu því aðeins lýsing á þeirri skipan sem í gildi var þegar lögín voru sett.<sup>19</sup>

Viðhorf íslenskra fræðimanna til fyrirmæla forseta um verkaskiptingu milli ráðherra hafa ekki verið eins afgerandi, þó dönsku fræðin virðist þó hafa veruleg áhrif. Íslensk viðhorf birtast skýrt í umfjöllun um dóm Hæstaréttar frá árinu 1954.<sup>20</sup> Þannig hefur Ármann Snævarr vísað til dómsins sem merkis um það að forsetaúrskurðir geti ekki breytt ákvörðunum löggjafans í almennum lögum þar sem þeir hafi ekki lagagildi.<sup>21</sup>

Ádrir, nú síðast Gunnar G. Schram og Páll Hreinsson, hafa talið að forseti geti, á grundvelli valdheimildar sinnar í 15. gr. stjórnarskrárinnar, fært tiltekin málefni á milli ráðherra<sup>22</sup> jafnvel þótt Alþingi hafi áður tekið aðra afstöðu til þess hvar þeim málum skuli skipað.<sup>23</sup> Ólafur Jóhannesson og Gunnar bæta því við að dómurinn sýni að sú regla sé ekki algild.<sup>24</sup> Páll dregur loks þá ályktun af dóminum að forseti Íslands geti ekki, þrátt fyrir heimildir sínar á grundvelli 15. gr. stjórnarskrárinnar, gert „breytingu á gildandi lögum um það, að fleiri en einn ráðherra fari með sama stjórnarmálefnið á hverjum tíma, nema jafnframt sé skýrt mælt fyrir um það í almennum lögum hvernig málefnum skuli skipt milli ráðherranna“.<sup>25</sup>

Hér verður ekki fjallað frekar um þennan dóm því hann var kveðinn upp í tíð eldri laga<sup>26</sup> og réttarumhverfið á þessu sviði breyttist við setningu stjórnarráðslaganna, sbr. næsta kafla. Viðhorf íslenskra fræðimanna til dómsins taka hins vegar skýrlega mið af dönskum fræðum. Það vekur athygli að þau koma fram í fræðiritum eftir 1970, eftir gildistöku stjórnarráðslaganna.

Hér virðist því hafa verið litið á

**16** Í 14. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 segir „Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lov lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministers underskrift. Enhver minister, som har underkrevet, er ansvarlig for beslutningen.“

**17** Í Danmörku hafa ekki verið sett lög sambærileg lögum nr. 73/1969, um stjórnarráð Íslands.

**18** Bent Christensen, Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation, bls. 292-293. Sjá einnig Ásmund Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 87. Sömu sjónarmið eru uppi í norskum rétti, sjá t.d. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, bls. 120-121.

**19** Bent Christensen, Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation, bls. 292-293.

**20** H 1954:439 Í málinu hafði utanríkisráðuneytið gefið út ákæruskjal í sakamáli gegn starfsmanni varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Var þess krafist að málinu yrði vísað frá héraðsdómi sökum þess að utanríkisráðherra færi ekki með ákærvald að lögum heldur bæri það undir dómsmálaráðherra. Í dómi Hæstaréttar sagði að aðeins með lögum yrði gerð breyting á þeirri skipan að einn og sami dómsmálaráðherra færi með ákærvaldið í landinu á hverjum tíma. Í slíkum lögum yrði að koma skýrt fram hvernig ákærvaldinu skyldi skipt

milli ráðherra. Hæstiréttur tók fram að engar slíkar heimildir væru í gildandi lögum. Að því er varðaði forsetaúrskurð þann sem fól utanríkisráðherra framkvæmd varnarsamningsins á Keflavíkurflugvelli sagði í dómi Hæstaréttar að með slíkum úrskurði yrði ekki gerð breyting á gildandi lögum um það, að einn og hinn sami dómsmálaráðherra færi með ákærvaldið á hverjum tíma. Var það því niðurstaða dómsins að utanríkisráðherra hefði brostið heimild til afskipta af málinu.

**21** Ármann Snævarr, Almenn lögfræði, bls. 180.

**22** Þótt hér sé talað um að málefni séu flutt á milli ráðherra verður það ekki skilið á þann veg að átt sé við tiltekin ráðherra, sbr. umfjöllun um persónulega þáttinn hér á eftir, enda er ekki kveðið á um þann þátt í lögum.

**23** Páll Hreinsson, „Valdmörk stjórnvalda“, bls. 450, sbr. Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 141-142 og Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 152-153.

**24** Sjá Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 141 og Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 153.

**25** Páll Hreinsson, „Valdmörk stjórnvalda“, bls. 451-452. Þessi túlkun er mjög í samræmi við markmið stjórnarráðsre-glugerðarinnar síðar, þ.e.a.s. að koma í veg fyrir að fleiri en einn ráðherra fari með sama málefni.

**26** Dómurinn snertir einnig mun þengra efni en það sem hér er til skoðunar, sbr. líka Páll Hreinsson, „Valdmörk stjórnvalda“, bls. 450.

stjórnarráðsreglugerðina, sem sett er á grundvelli stjórnarráðslaganna, sem ákvörðun forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar enda feli stjórnarskráin honum þetta vald. Þetta er í samræmi við dönsku kenningarnar Íslensk framkvæmd hefur hins vegar ekki verið svona afdráttarlaus. Ríkisstjórnir á Íslandi hafa fylgt áformum sínum um breytingar eftir með lögum.<sup>27</sup> Þó eru dæmi um annað, bæði að stjórnarráðsreglugerð hafi verið breytt án lagabreytinga og ófugt.<sup>28</sup> Af framkvæmdinni hefur þess vegna verið dregin sú ályktun að unnt sé að beita tveimur jafngildum aðferðum við að breyta skipan málefna innan stjórnarráðsins. Annars vegar geti löggjafinn ákveðið að færa verkefni milli ráðherra. Hins vegar geti slík tilfærsla átt sér stað með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni, sem byggir á lögum um Stjórnarráð Íslands.<sup>29</sup>

Af framansögðu er ljóst að á Íslandi er málum að einhverju leyti á annan hátt skipað en í Danmörku þar sem ekki eru sambærileg stjórnarráðslög. Einnig liggur fyrir að eftir setningu laganna er skipulagsvaldið ekki takmarkað við forseta Íslands heldur er það einnig hjá Alþingi. Sú staða er í sjálfu sér ásættanleg svo lengi sem þess er gætt að fyrirmælin haldist í hendur. Um það hvernig með skuli fara þegar ósamræmi verður þarna á milli verður fjallað í kafla 4. Það sem hér skiptir mestu er að sett voru lög um Stjórnarráð Íslands og forsetaúrskurðir breyttust eftir að þau lög tóku gildi. Hér verður því næst gerð grein fyrir aðdraganda og markmiðum stjórnarráðslaganna<sup>30</sup> og hvernig þau hafa mótað núgildandi réttarástand.

### 3.2. Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969

Meginmarkmið stjórnarráðslaganna, sem tóku gildi 1.1.1970, var að koma á skýrum reglum um skipulag stjórnarráðsins og flytja vald til þess að taka ákvarðanir þar að lútandi til Alþingis.<sup>31</sup> Af lögskýringargögnum verður ráðið að framlagning frumvarps til laga um stjórnarráðið hafi verið viðbrögð við því að ríkisstjórnin hafði fjölgað ráðuneytum,<sup>32</sup> og að skipting málefna milli ráðuneyta var óljós. Birtist það meðal annars í því að í einhverjum tilvikum fóru fleiri en einn ráðherra með sama málefnið.<sup>33</sup> Það hafði einnig áhrif á útgjöld ríkisins og virðist setning laganna hafa verið liður í því að skapa festu í þessum efnum. Viðbrögðin fólust í því að ákveða með lögum hver ráðuneytin skyldu vera, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna og að kveða á um það í lögum að ný ráðuneyti yrðu ekki sett á fót nema með lögum, sbr. 2. mgr. 4. gr., og að hvert ráðuneyti skyldi lagt óskipt til eins og sama ráðherra þegar skipt væri störfum með þeim, sbr. 5. gr. laganna.

Það vekur athygli að ekki var leyst úr þeim vanda, sem menn töldu vera uppi, með forsetaúrskurði, sbr. þau viðhorf til 15. gr. stjórnarskrárinnar sem uppi hafa verið í fræðikenningum. Þvert á móti var mjög ákveðið stefnt að því með lagasetningunni að Alþingi hefði vald til þess að ákveða skipan stjórnarráðsins til framtíðar. Var sú ákvörðun m.a. á því byggð að stofnun ráðuneytis væri svo mikilvæg ráðstöfun að beina lagaheimild þyrfti til.<sup>34</sup> Frá gildistöku laga nr. 73/1969 hafa því fjöldi og heiti ráðuneyta verið ákveðin í stjórnarráðslögum, sbr. 4. gr. laganna. Það ákvæði laganna segir hins vegar ekkert um skiptingu málefna milli ráðuneyta. Vikið

<sup>27</sup> Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 138-139.

<sup>28</sup> Sama heimild, bls. 136-137.

<sup>29</sup> Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 137.

<sup>30</sup> Um heildstæða umfjöllun um aðdraganda, markmið og áhrif stjórnarráðslaganna vísast til Ásmundar Helgasonar, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 97-141.

<sup>31</sup> Sama heimild, bls. 130.

<sup>32</sup> Alþt. A-deild 1968, bls. 201-202, þar sem talin eru upp ráðuneyti sem stofnuð hafi verið með lögum og tekið fram að ríkisstjórnir hafi sett önnur á stofn án atbeina löggjafans.

<sup>33</sup> Alþt. A-deild 1968, bls. 202-203, athugasemd við 5. gr. frumvarpsins.

<sup>34</sup> Alþt. A-deild 1968, bls. 203, athugasemd við 8. gr. frumvarpsins sem varð 2. mgr. 4. gr. laganna.

er að henni í 8. gr. laganna þar sem segir að „stjórnarmálefni ber[í] undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, er forseti Íslands set[ji] samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eig[í] þar heima, sbr. 4. gr.“

Með stjórnarráðslögunum var þannig horfið frá þeirri framkvæmd að fela hverjum ráðherrartiltekinmálefni með forsetaúrskurði og tekið upp það fyrirkomulag að skipa málefnum í flokka eftir efni sínu og ákveða hvaða ráðuneyti þau skuli lúta. Kveðið er á um þetta í lögum en skiptinguna sjálfa er ekki að finna í lögnum heldur reglugerð sem forseti setur á grundvelli þeirra. Í kjölfar þessara breytinga breyttust forsetaúrskurðir á grundvelli 15. gr. stjórnarskrárinnar, eins og áður hefur komið fram, á þann hátt að málefni sem heyra eiga undir hvern ráðherra eru ekki lengur talin upp, heldur vísað til stjórnarráðsreglugerðar í því sambandi. Nú snýr efni úrskurðanna aðeins að því hvaða einstaklingar skuli vera ráðherrar og hvaða ráðuneyti þeir skuli fara með.

Verður því ekki annað séð en að úrskurður forseta um skiptingu starfa ráðherra sem hann kveður upp „með skírskotun til 15. gr. stjórnarskrárinnar og laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands“<sup>35</sup> sé fyrst og fremst ákvörðun á grundvelli fyrri málsliðar 15. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallað verður um í kafla 3.4 hér á eftir – þ.e.a.s. ákvörðun um hver skuli skipaður í tiltekið ráðherraembætti.<sup>36</sup>

### 3.3. Staða og efni stjórnarráðsreglugerðarinnar

Að fenginni þessari niðurstöðu um úrskurði forseta, kemur til skoðunar hvort lita ber á

reglugerðina sem forseti setur á grundvelli 8. gr. stjórnarráðslaganna sem fyrirmæli forseta í skilningi 15. gr. stjórnarskrárinnar eða sem reglugerð setta á grundvelli almennra laga.<sup>37</sup> Fyrri kosturinn myndi væntanlega leiða til þess að framkvæmdavaldinu (forseta) væri unnt að færa málefni á milli ráðuneyta án atbeina löggjafans og jafnvel þrátt fyrir að löggjafinn hafi skipað þeim í annan flokk, sbr. umfjöllunina um fræðikenningar hér að framan. Seinni kosturinn kann hins vegar að vera í betra samræmi við kenningar um rétt hæð réttarheimilda og tilvísun til réttarheimildar í reglugerðinni sjálfri en hún er samkvæmt 16. gr. hennar sett með stoð í 8. gr. laga nr. 73/1969.<sup>38</sup> Hér skiptir líka máli að slík reglugerð var aldrei sett fyrir en eftir að lög nr. 73/1969 höfðu tekið gildi. Það er því alls ekki augljóst að lita beri á stjórnarráðsreglugerðina sem fyrirmæli forseta samkvæmt 15. gr. en það hlýtur að vera forsenda þess að unnt sé að horfa framhjá lögum sem leggja málefni til annars ráðuneytis en ákvörðun forseta gerir ráð fyrir.<sup>39</sup>

Hér vaknar spurning um hvort undirbúningur stjórnarráðslaganna gefi einhverjavísbandingu um hvort stjórnarráðsreglugerðinni hafi verið ætlað að vera hluti fyrirmæla forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Í því sambandi kann að skipta máli hvort 15. gr. hafi komið til skoðunar við mótun ákvæðis 8. gr. laga nr. 73/1969, sem kveður á um að málefnum skuli skipt milli ráðuneyta með reglugerð. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að stjórnarráðslögunum segir:

<sup>35</sup> Sjá til dæmis auglýsingu nr. 97/2007, um staðfestingu forsetaúrskurðar um skiptingu starfa ráðherra.

<sup>36</sup> Undantekning frá þessu er að fjöldi ráðherra kemur einnig fram í úrskurði ráðherra, en heimild forseta til að ákveða tölu ráðherra er að finna í 2. másl. 15. gr.

<sup>37</sup> Reglugerðin var lengst af nr. 96/1969, svo nr. 3/2004 og er nú nr. 177/2007.

<sup>38</sup> Engin tilvísun er til stjórnarskrárinnar í þeirri grein laganna né í reglugerðinni. Fyrsta grein laganna er hins vegar samhljóða 15. gr. stjórnarskrárinnar.

<sup>39</sup> Almenn lög hljóta að ganga framan reglugerð settri með stoð í öðrum almennum lögum nema gengið sé út frá því, þrátt fyrir tilvísun reglugerðarinnar til lagahiemildar, að reglugerðin sé beiting valds sem stjórnarskráin felur öðrum en Alþingi.

„Með ákvæðum 1. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er lagt til, að forseti lýðveldisins ákveði samkvæmt tillögum forsætisráðherra með reglugerð verksvið ráðuneyta, þ.e. hver stjórnamálefni skuli lögð til hvers einstaks ráðuneytis. Við setningu þeirrar reglugerðar ber að gæta þess að leggja til ráðuneytis málefni sem eðli sínu samkvæmt ber undir þau, sbr. 4. gr. Með hliðsjón af síauknum verkefnum og breytingum á sviði opinberrar stjórnsýslu þykir hentara að skipa málum með þessum hætti en með lagasetningu, sem þyngri er í vögum.“<sup>40</sup>

Í framsöguræðu Bjarna Benediktssonar forsætisráðherra vék hann að því að eðlilegra væri að forsætisráðherra (formlega forseti) skipaði málum niður á milli ráðherra, þó með þeim fyrirvara að mál yrði að heyra undir það ráðuneyti sem eðli málsins samkvæmt ætti með það að fara.<sup>41</sup> Um hlutverk forseta í skiptingu starfa sagði hann að skilja yrði fyrirmæli stjórnarskrárinnar þar að lútandi með þeim fyrirvara eða takmörkunum að ekki mætti skipta einstökum ráðuneytum upp á milli ráðherra eins og tíðkast hefði.<sup>42</sup>

Í lögskýringargögnunum vekur tvennt athygli: Að til tals hafi komið að ákveða skiptingu verkefna með lögum og sú afstaða að Alþingi geti, þrátt fyrir orð 15. gr. stjórnarskrárinnar, bundið hendur forseta Íslands með því að ákveða að ekki megi skipta upp ráðuneytum. Einnig er vert að skoða orð Bjarna Benediktssonar um það að málefnum skuli skipa í flokka eftir eðli þeirra:

„... samgöngumál greinast í nokkra þætti, en úr því að sérstakt samgmrn. á að vera til, er

eðlilegt, að bæði samgöngur á sjó, landi og í lofti og þá einnig Póstur og sími heyrir undir það rn., þannig að það væri óheimilt eftir þessari löggjöf með stjórnarúrskurði að ákveða, að samgöngur á landi heyrðu t.d. undir landbrh., á sjó undir sjútvmrh. Og Póstur og sími undir iðnmrh. Að greina þannig á milli mundi ekki standast eftir þeirri leiðbeiningu, sem hér er gefin, og eru þannig veruleg takmörk á valdi forsrh. til þess að skipta þessu. Ef þm. hins vegar að athuguðu máli telja það æskilegra að skipta þessu upp. Þá hafa þeir það auðvitað í hendi sér [Undirstrikun höfundar].“<sup>43</sup>

Þarna er byggt á því að löggjafinn hafi rýmri heimildir til tilfærslu málaflokka en framkvæmdarvaldið (forseti).

Jón Þorsteinsson lagði fram breytingatillögu<sup>44</sup> þess efnis að ákvæði það, sem varð 8. gr. laganna, skyldi kveða á um að „í staðinn fyrir að forseti setji reglugerð þá eigi forseti að úrskurða um þetta.“ Hann bætti því við að það væri ekki siðvenja að forsetinn gæfi út reglugerðir, heldur væru ákvarðanir hans öllu frekar í formi úrskurða.<sup>45</sup> Þeir Ólafur Jóhannesson og Bjarni Benediktsson tjáðu sig um þessa breytingartillögu en gerðu lítið úr nauðsyn þess að breyta ákvæðinu. Þeir litu á hana fremur sem breytingu á orðalagi en efni.<sup>46</sup> Taldi Bjarni Benediktsson hana smekksatriði sem í sjálfu sér skiptu litlu máli „hvort eigi að kalla það reglugerð eða úrskurð sem sett er með reglum og gert er með reglum“ og „það taki því ekki að deila um þetta.“<sup>47</sup> Það verður því ekki séð að tillaga Jóns Þorsteinssonar hafi þótt gefa tilefni til að ræða sérstaklega um það hvort líta bæri á reglugerð forseta

40 Alþt. A-deild 1968, bls. 203. Athugasemd við 9. gr. frumvarpsins sem varð 8. gr. laganna.

41 Alþt. B-deild 1968, d. 1257. Sjá einnig síðari ræðu Bjarna Benediktssonar, sama heimild, d. 1273-1274.

42 Alþt. B-deild 1968, d. 1257.

43 Alþt. B-deild 1968, d. 1257.

44 Alþt. A-deild 1968, bls. 1743.

45 Alþt. B-deild 1968, d. 1276.

46 Ólafur Jóhannesson taldi heiti á fyrirmælum á reiki og benti á að forseti Íslands gæfi út reglugerðir. Hann sagði einnig: „Hitt er sjálfsagt samkvæmt danskri málvenju, að frekar var notað annað heiti en það, sem svarar til reglugerðar, um fyrirmæli, sem komu frá konungi, en ekki erum við nú bundnir við það. Í mínum huga er það svo, að þegar orðið úrskurður er notað þá er frekar um eitthvert einstakt tilvik að tefla heldur en setning almennra reglna, en þetta er auðvitað algert aukaatriði.“ Alþt. B-deild, 1968 d. 1283.

47 Alþt. A-deild 1968, d. 1285.



samkvæmt ákvæðinu sem fyrir mæli forseta í skilningi 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Af forsögu laganna og lögskýringargögnum verður síst ráðið að skipulagsvald forseta skv. 15. gr. stjórnarskrárinnar hafi legið að baki því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um í 8. gr. stjórnarráðslaganna<sup>48</sup> – þ.e.a.s. að málefnum skuli skipað undir ráðuneyti með reglugerð settri af forseta Íslands – og útlöki af þeim sökum heimildir Alþingis þar að lútandi. Þvert á móti var það beinlínis meiningin með stjórnarráðslögum að færa vald til að taka ákvarðanir um skipan stjórnarráðsins til Alþingis,<sup>49</sup> bæði að því er varðar stofnun ráðuneyta og tilgreiningu þeirra mála sem undir þau falla. Virðist sem það hafi fremur verið hentugleikasjónarmið en skoðanir manna á stjórnskipulegu hlutverki forseti Íslands sem urðu til þess að ákveðið var að upptalning þeirra mála sem heyrðu undir hvert ráðuneyti skyldi vera í reglugerð en ekki lögum eins og ákveðið var um stofnun ráðuneyta, sbr. 4. gr. laganna.

Alþingi leit svo á, er það setti þessa reglugerðarheimild í lög, að það gæti einnig kveðið á um þessa skiptingu í lögum, án þess að hlutverk forseta samkvæmt 15. gr. breytti þar nokkru um. Samkvæmt því sem hér hefur verið lýst er stjórnarráðsreglugerðin sett á grundvelli laganna eingöngu og með stöð í þeim en ekki stjórnarskránni. Samkvæmt því er ekki hægt að líta á reglugerðina sem fyrir mæli forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar.

### 3.4. Um fyrri málslið 15. gr.

Við túlkun 15. gr. þarf að líta til samhengis 1. og 2. málsliðar hennar. Hér verður fjallað um fyrri málslið 15. gr. sem kveður á um að forseti „skipi ráðherra og veiti þeim lausn.“ Fyrst verður fjallað um réttarvenjur og stjórnskipunarvenjur og svo um inntak málsliðarins og hvernig það virðist hafa breyst fyrir venju.<sup>50</sup> Áhrif málsliðarins á túlkun greinarinnar í heild verða svo rakin í næsta lið.

Réttarvenja er ein réttarheimildanna.<sup>51</sup> Hún er tiltölulega rétt há: Kemur næst á eftir settum lögum ef hún myndast í tómarúmi, en réttarvenjur geta líka breytt settum lögum og stjórnarskrá. Það sem fyrst og fremst skilur á milli réttarvenja og pólitískra hefða eða siðvenja er að til þess að réttarvenja myndist verða menn að hafa hegðað sér með tilteknum hætti um langt skeið vegna þess að þeir telji sér það skylt. Við mat á því hvort réttarvenja hafi myndast er nánar tiltekið horft til aldurs venjunnar, stöðugleika hennar, afstöðu almennings til hennar, efnis hennar – einkum hvort hún sé sanngjörn og skynsamleg – og þess hvort hún breytir settri lagareglu, hvort hún hafi mótast friðsamlega og hvort henni hafi verið fylgt í allra auglýn.<sup>52</sup> Allmikið þarf til að venjur séu taldar hafa breytt skrifuðum lagaákvæðum.<sup>53</sup>

Stjórnskipunarvenjur eru sérstakur flokkur réttarvenja. Þar er um að ræða venjur sem hafa mótast um samskipti og athafnir æðstu handhafa ríkisvaldsins og annað hvort breyta eða útfæra nánar ákvæði stjórnarskrár eða búa til reglu um

48 Sjá einnig Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 109 og 135-136.

49 Sjá einnig sömu heimild, bls. 130 og 101.

50 Þessi umfjöllun byggir að verulegu leyti á umfjöllun um sama efni í kaflanum „Þingræðisreglan og staða hennar í stjórnskipuninni“ eftir Ragnhildi Helgadóttur, sem væntanlegur er í Saga þingræðis í 100 ár árið 2009. Þar er gerð nánari grein fyrir þessu efni en gefst kostur á að gera hér.

51 Sjá um réttarheimildir í íslenskum rétti og réttthæð þeirra

t.d. Sigurður Lindal, Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir, bls. 75 og áfram; Ármann Snævarr, Almenn lögfræði, bls. 157 og áfram.

52 Sjá Ármann Snævarr, Almenn lögfræði, bls. 200-202 og Sigurður Lindal, Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir, bls. 176-183.

53 Sem dæmi um að venja hafi verið talin haggja settu ákvæði má vísa til H 1985:1544.

eitthvað sem ekki er að finna ákvæði um í stjórnarskrá.<sup>54</sup> Sem hefðbundið dæmi um stjórnskipunarvenju má nefna þá venju að dómstólar séu bærir til að meta hvort almenn lög samræmist stjórnarskrá en um það eru engin ákvæði í stjórnarskránni. Þarna hefur því myndast venja um samskipti ædstu handhafa ríkisvaldsins; um efni sem er þess eðlis að það gæti vel verið í stjórnarskrá. Sérstafa stjórnskipunarvenja liggur í því, að þeim verður ekki breytt nema með stjórnarskrárbreytingu eða með því að ný stjórnskipunarvenja leysi þá eldri af hólmi. Vegna ofangreindrar stjórnskipunarvenju um að dómstólar dæmi um samræmi almennra laga og stjórnarskrár yrði sem sagt ekki ákveðið að endanleg ákvörðun um það efni lægi hjá Alþingi nema með því að breyta stjórnarskrá og taka þar skýrt fram að dómstólar dæmi ekki um þetta atriði eða að úrskurðarvald um þetta teljist ekki til dómvaldsins.<sup>55</sup>

Annað dæmi um stjórnskipunarvenju – og það sem skiptir mestu fyrir um fjöllumunarefnið hér – er þingræðisreglan. Í henni felst að enginn getur setið í ríkisstjórn nema Alþingi sé tilbúið að styðja hann eða þola í embætti. Reglan styðst við óslitna framkvæmd allt frá 1904 þannig að skilyrðin um að menn hegði sér með tilteknum hætti í langan tíma samfellt vegna þess að þeir telji sér það skylt eru skýrlega uppfyllt.<sup>56</sup> Þingræðisreglan er oftast talin stjórnskipunarvenja þó hún

kunni einnig að eiga einhverja stoð í 1. gr. stjórnarskrárinnar<sup>57</sup> en óháð því hvort svo er hefur reglan tvímælaust sömu stöðu og væri hún skráð í stjórnarskrá. Þetta skiptir máli hér vegna þess að þingræðisreglan hefur skýrt frekar inntak 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta staðhæfði Ólafur Jóhannesson þegar árið 1960. Í Stjórnskipun Íslands sagði hann:

„Samkvæmt þingræðisvenjunni verður það því Alþingi eða meirihluti þess, sem ræður því í reyndinni, þrátt fyrir orð 15. gr. stjkskr., hverjir eru ráðherrar. Forseti getur því ekki skipað aðra ráðherra en þá, sem meirihluti Alþingis treystir eða sættir sig að minnsta kosti við um sinn.“<sup>58</sup>

Sama sagði Gunnar G. Schram í Stjórnskipunarrétti árið 1999.<sup>59</sup> Það er því alveg skýrt, að fyrri málslið 15. gr. má ekki skilja þannig að í honum felist að forseti Íslands ákveði hverjir verða ráðherrar og skipi þá í embætti. Þetta leiðir annars vegar af því að forsetinn er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, sbr. 11. gr. stjórnarskrárinnar, og hins vegar af þingræðisreglunni. Það væri brot á henni – lögbrott – ef forsetinn skipaði ráðherra sem þingið getur ekki sætt sig við.

Þingræðisreglan og samanburðarskýring við 11. gr. stjórnarskrárinnar hafa þannig þau áhrif að skilja verður fyrri málslið 15. gr. svo, að hið raunverulega efni hans sé nú að forseti Íslands skipi ráðherra, sem þingið getur sætt sig við a.m.k um sinn, og veiti þeim lausn að

**54** Í Stjórnskipunarrétti segir Gunnar G. Schram: „Stjórnskipunarvenjum sem varða afstöðu eða starfskiptingu á milli æðstu handhafa ríkisvaldsins eða hafa í sér fölgna breytingu á stjórnarskrárákvæðum verður ekki breytt nema með stjórnskipunarlögum... eða nýjum stjórnskipunarvenjum... Varði réttarvenjan hins vegar málefni sem stjórnarskráin geymir ekki ákvæði um og skipað er með almennum lögum eða skipa mætti með venjulegri löggjöf, þá verður henni sem endranær breytt með almennum lögum.“ Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 38.

**55** Þess má geta að stjórnskipunarvenjur eru að mörgu leyti erfiðar viðfangs, bæði hvað varðar að staðreyna tilvist einstakra venja og fræðilega réttlætingu þessarar réttarheimildar.

**56** Ólafur Jóhannesson tilmákti árið 1960, að strax árið 1903 hafi „þessi háttur [verið] upp tekinn, að skipa ráðherra í samræmi við vilja meirihluta þingmanna, enda mun Alþingi hafa skilið

stjórnarbotina frá 1903 á þá lund... Þeirri megin stefnu hefur æ síðan verið fylgt hér í framkvæmd, þó að starfsaðferðir við stjórnarmyndanir hafi verið eitthvað breytilegar, og séu nauðast enn komnar í alveg fast for... Þessir stjórnarhættir eru nú orðið svo fastmótaðir í höfuðdráttum, þó að framkvæmd einstakra atriða geti enn orkað tvímælis, að þeir verða að teljast löghelgaðir af stjórnskipunarvenju, og verður því ekki frá þeim horfið, nema með stjórnarskrárbreytingu.“ Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 138.

**57** Sjá Ólaf Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 85; Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 28; Þjarna Benediktsson, Þingræði á Íslandi, bls. 2; Steingrím Gaut Kristjánsson, Þingræði, bls. 63. Allir styðja þeir þingræðisregluna að hluta til við ákvæði stjórnarskrárinnar og að hluta til við venju.

**58** Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 138.

**59** Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 150.

þeirra eigin frumkvæði eða þingsins.<sup>60</sup> Atbeini forsetans við skipun ráðherra er þannig, eins og við aðrar stjórnarathafnir, fyrst og fremst formlegs eðlis. Það er forsætisráðherra<sup>61</sup> sem ber stjórnskipulega ábyrgð á skipun ráðherra og forseta er skylt að gæta að vilja Alþingis um ráðherraskipunina.<sup>62</sup> Hvað snertir lausn ráðherra frá embætti, þá er það sömuleiðis á ábyrgð forsætisráðherra ef einstökum ráðherra er veitt lausn en viðtakandi (nýs) forsætisráðherra er heilli ríkisstjórn er veitt lausn frá embætti.

Fyrri málsliður 15. gr. felur þannig ekki í sér annað en það, að forseti Íslands skipar ráðherra formlega og ber að gæta þess að ráðherralistinn sé þannig að þingið geti sætt sig við hann. Forseti getur heldur ekki – a.m.k. ekki undir eðlilegum kringum stæðum – átt frumkvæði að því að veita forseta lausn – það verður forsætisráðherra eða þingið að gera.

### 3.5. Niðurstöður um skýringu 15. gr. stjórnarskrárinnar

Sviðið sem hér um ræðir liggur á mörkum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Meginreglan í íslenskrri stjórnskipun er að Alþingi og forseti Íslands fari með löggjafarvaldið. Löggjafinn getur sett lög um hvað sem vera skal.<sup>63</sup> Þess verður hins vegar að gæta að þau fari ekki í bága við mannréttindaákvæði í stjórnarskrá og alþjóðasáttmálum og hafi, ef þau leggja kvaðir á fólk, samfélagslegan tilgang og séu í samræmi við meðalhóf.<sup>64</sup> Hér verður ekki fjallað frekar um takmarkanir á athafnafrelsi löggjafans: Það sem hér skiptir máli er fyrst og fremst það að löggjafinn getur skipað málum með lögum nema á því séu takmarkanir í stjórnarskrá eða mannréttindasáttmálum.<sup>65</sup>

Alþingi fer því, að meginstefnu til, með skipulagsvaldið í stjórnsýslunni<sup>66</sup> og getur kveðið á um skipulag stjórnsýslunnar rétt eins og um önnur mál nema vald þess sé takmarkað í stjórnarskrá.<sup>67</sup> Spurningin hér er þess vegna hvort skilja eigi 15. gr. stjórnarskrárinnar svo að þar sé forseta

**60** Um þær skyldur sem þingræðisreglan og tengdar reglur leggja á forseta Íslands, sjá Ragnhildi Helgadóttur, „Stjórnskipuleg framkvæmd þingræðisreglunnar“ í Saga þingræðis í 100 ár (væntanleg 2009).

**61** Nýi forsætisráðherrann ef um stjórnarskipti er að ræða, sitjandi forsætisráðherra ef aðeins er skipt um hluta ríkisstjórnar.

**62** Forsetar hafa hins vegar talið sér skylt að hlutast til um að ríkisstjórn sé mynduð innan hæfilegs tíma. Í afskiptum þeirra af stjórnarmyndunum hafa falist helstu pólitísku áhrif forseta. Sjá t.d. Guðna Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? : Forsetinn og stjórnarmyndanir“, bls. 73-94.

**63** Sjá t.d. H 1998:4076, bls. 4079, þar sem sagði „Löggjafanum er rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef uggvænt bykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggist það á almennum valdheimildum handhafa löggjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins.“

**64** Sjá t.d. H 1999:1916, en þar sagði í héraðsdómi: „Því er haldið fram að í lögum nr. 92, 1956 [um bann við hnefaleikum] felist mannréttindabrot. Hugtakið mannréttindi tekur til tiltekinna grundvallarréttinda. Frelsi manna til sérhverra athafna fellur hins vegar ekki undir hugtakið mannréttindi. Samfélag getur með réttu takmarkað athafnafrelsi þegna sinna eða gert þeim að sæta ákveðnum skilyrðum. Slíkar kvaðir skulu ákvarðaðar með lögum og hafa samfélagslegan tilgang svo sem að vera til verndar heilsu eða siðgæði, og samrýmast lýðræðislegum hefðum samfélagsins. Sem dæmi má nefna skyldu til að nota öryggisbelti í bifreið og reglur um

meðferð skotvopna. Markmið löggjafans með setningu laga nr. 92, 1956 um að banna hnefaleika var af heilsufarslegum og siðgæðislegum toga. Endurmat á því hvort lögin þjóni í dag þessum tilgangi er á verkviði löggjafarþingsins.“ H 1999:1916, bls. 1935. Í dómi Hæstaréttar sagði „Réttilega er á það bent í héraðsdómi að unnt sé að takmarka athafnafrelsi borgaranna og gera þeim að sæta ákveðnum almennum skilyrðum fyrir athöfnum sínum. Slíkar kvaðir skuli ákvarðaðar með lögum og hafa samfélagslegan tilgang, svo sem að vera til verndar heilsu eða siðgæði og samrýmast lýðræðislegum hefðum samfélagsins. Til þessara takmarkana þurfa því að liggja málefnaleg sjónarmið, en auk þess ber við setningu þeirra að virða jafnræði og stilla þeim í hóf að teknu tilliti til markmiðsins með þeim.“ H 1999:1916, bls. 1919.

**65** Slíkar takmarkanir í mannréttindasáttmálum snúa að efnislegum þáttum laganna (hvaða réttindi má ekki skerða með lögum) en takmarkanir í stjórnarskrá geta hvort heldur byggst á efni laganna (mannréttindaákvæði) eða á því að tiltekinn verkefni séu falin öðrum en löggjafanum. Besta dæmið um það er dómvaldið. Það er falið dómstólum og Alþingi getur því ekki sett lög sem leysa úr einstöku ágreiningsmáli.

**66** D: organisationsmagten. Ef Alþingi beitr ekki heimildum sínum til að taka ákvarðanir um verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar þá flyst skipulagsvaldið til ráðherra og fylgir síðan stigveldinu innan stjórnsýslunnar. Bent Christensen, Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation, bls. 282.

**67** Sjá sömu heimild, bls. 282 og 291-293.

Íslands falið skipulagsvaldið – valdið til að skipta verkum milli ráðherra – með þeim afleiðingum að Alþingi geti ekki svo gilt sé sett lög um það efni, a.m.k ekki ef forseti Íslands hefur kosið að beita þessu valdi sínu.<sup>68</sup> Rannsóknin snýr þannig að því hvort 15. gr. takmarki almennt löggjafar- og skipulagsvald þingsins að þessu leyti.<sup>69</sup> Við mat á því hvort svo sé og við túlkun greinarinnar verður að skoða framkvæmd hennar og venjur sem kunna að hafa myndast um efnið. Þar koma einkum tvö atriði til álita.

Horfa þarf til 1. og 2. málslíðar 15. gr. í samhengi. Í fyrri málslíðnum segir að forseti Íslands skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Það er hins vegar fastmótuð venjuregla með stjórnarskrárigildi að forseti Íslands skipi ekki ráðherra nema Alþingi geti sett sig við þá og veiti þeim ekki lausn nema að frumkvæði þingsins eða ráðherranna sjálfra. Í reynd hefur þetta þýtt, með örfáum undantekningum, að þingflokkar stjórnarflokkanna velja ráðherra og hlutverk forseta er takmarkað við að ganga úr skugga um að stjórnin njóti stuðnings eða hlutleysis þingsins og svo hina formlegu skipun. Hlutverk forsetans við lausn ráðherra er eingöngu formlegt. Um þetta er ekki deilt, stjórnskipunarvenjan er skýr að þessu leyti. Þetta styður þá niðurstöðu að síðari málslíður 15. gr. feli forseta eingöngu formlegt vald en ræður hins vegar ekki úrslitum eitt og sér.

Fyrst og fremst þarf þó að líta til stjórnarráðslaganna nr. 73/1969 og þess fyrirkomulags sem komið var á fót með þeim. Því var lýst hér að framan, að í

lögnum var fjöldi og heiti ráðuneyta bundinn í lög og ákveðið að ráðuneyti yrði ávallt að leggja óskipt til eins ráðherra auk þess sem ákveðið var að málefnum skyldi skipað undir ráðuneyti í reglugerð útgefinni af forseta Íslands. Einnig hefur komið fram að það kom til tals að ákveða verkaskiptingu í lögum. Þetta fyrirkomulag með reglugerðina virðist því fremur hafa ráðist af hagkvæmnissjónarmiðum heldur en skoðunum manna á stjórnskipulegu hlutverki forsetans. Lögnum var beinlínis ætlað að styrkja skipulagsvald Alþingis.<sup>70</sup>

Stjórnarráðslögin og lögskýringargögnin með þeim bera því vott um annan skilning á 15. gr. heldur en þann sem uppi hefur verið í Danmörku. Hér verður ekki leyst úr því hvort 15. gr. hafi, fyrir árið 1969, breyst svo fyrir vöngu að lögin hafi verið lögfesting túlkunar sem þá var almennt viðurkennd. Hins vegar ber að halda því til haga að stjórnarráðslögin – og þar með talin ákvæðin um að málefnum skuli skipað undir ráðuneyti í reglugerð og hvert ráðuneyti svo lagt til eins og sama ráðherra – voru staðfest af forseta Íslands. Hann hefur ítrekað sett reglugerð á grundvelli laganna, þar sem verkefnum er skipað undir ráðuneyti.<sup>71</sup> Um leið og fyrsta stjórnarráðsreglugerðin hafði verið gefin út gaf forseti Íslands einnig út nýjan forsetaúrskurð um skiptingu starfa ráðherra, þar sem einstaklingum sem fyrir sátu í ráðherraembætti var falið að fara með tiltekin ráðuneyti í stað þess að verkefni þeirra hvers um sig væru talin upp. Sá úrskurður sneri því fyrst og fremst að 1. málsl. 15. gr. en ákvörðun þá, sem gert er ráð fyrir að forseti

**68** Þegar stjórnarráðslögin voru sett höfðu ríkisstjórnir, með fulltíngi forseta Íslands, skipt ráðuneytum milli ráðherra eins og víkið var að hér að framan. Engu að síður beitti Alþingi (með setningu laganna) skipulagsvaldi sínu. Síðustu ár hefur hins vegar verið gert ráð fyrir því, að tvær jafngildar leiðir séu til að leggja málefni til ráðuneyta innan stjórnarráðsins. Þá er gert ráð fyrir því, eins og síðar verður lýst, að ákvarðanir forseta gangi framur lögum ef árekskur verður. Það felur þá í reynd í sér að Alþingi geti ekki sett gild lög um þetta efni ef forseti beitir valdi sínu. Í kafla 3.5 hér á eftir er komist að þeirri niðurstöðu að 15. gr. takmarki ekki skipulagsvald Alþingis. Þau álitaefni sem hér var lýst koma því ekki til frekari skoðunar.

**69** Þetta er skilningurinn í Danmörku og Noregi en af ástæðum sem áður var lýst er ekki hægt að beita norrænum fræðikenningum án tillits til þess að rétturinn hefur þróast með ólíkum hætti.

**70** Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 130. Þessi styrking kom í raun fram á tvennan hátt. Annars vegar beitti Alþingi í reynd (við setningu stjórnarráðslaganna) löggjafarvaldinu til þess að taka ákvarðanir um skipulag stjórnarráðsins. Hins vegar voru sett í lögin ákvæði sem áskilja samþykki Alþingis fyrir tilteknum skipulagsbreytingum.

**71** Sjá reglugerð nr. 96/1969, nr. 3/2004 og 177/2007.

Íslands taki skv. seinni málslið 15. gr., hafði hann birt í stjórnarráðsreglugerðinni, sem hann setti á grundvelli stjórnarráðslaganna. Þetta skiptir máli um myndun venju, eins og lýst var í kafla 3.4. Úrskurðirnir eru enn með sama sniði.<sup>72</sup>

Þær kenningar, sem hafa verið uppi um þýðingu 15. gr. eru því aðeins í samræmi við íslenska framkvæmd eftir 1970 að gengið sé út frá því að forseti gefi fyrirmæli annars vegar með reglugerð og hins vegar með forsetaúrskurði. Saman skipti þessar tvær athafnir, sem báðar sæki heimild sína í 15. gr, verkum með ráðherrum. Þessi skilningur stenst hins vegar ekki, vegna þess að reglugerðin felur ekki í sér fyrirmæli forseta samkvæmt 15. gr., eins og nánar var rakið í kafla 3.3. Í fyrsta lagi er stjórnarráðsreglugerðin ekki sett með stoð í 15. gr. heldur með stoð í stjórnarráðslögum.<sup>73</sup> Sömuleiðis ákvað Alþingi vegna hagkvæmnissjónarmiða að skipta verkefnum milli ráðuneyta í reglugerð en ekki með lögum. Þá verður ekki horft framhjá því að með setningu stjórnarráðslaganna beitti Alþingi skipulagsvaldi og batt hendur forseta hvað snerti síðari breytingar á stjórnarráðinu.<sup>74</sup>

Ásmundur Helgason leysir úr ósamræmi fræðikenninganna sem áður var lýst og framkvæmdarinnar með því að teljatværleiðir jafngildar þegar kemur að verkaskiptingu ráðherra: Lagasetningu og ákvörðun forseta í stjórnarráðsreglugerð. Það er í samræmi við framkvæmdina þar sem báðar leiðir hafa verið farnar. Í þeim fáu tilvikum þegar þessar heimildir rekast á gerir Ásmundur ráð fyrir

að stjórnarráðsreglugerðin gangi fram.<sup>75</sup>

Með tilliti til þess sem hér hefur verið rakið verður að telja að vægi stjórnarráðslaganna og þessarar blönduðu framkvæmdar undanfarinna áratuga sé enn meira en Ásmundur gerir ráð fyrir. Það eigi að líta svo á, að með setningu laganna hafi Alþingi (með réttu eða röngu) tekið sér hluta þess valds sem forseta Íslands er falið í 15. gr. stjórnarskrárinnar. Alþingi hafi m.ö.o. beitt hinu almennalöggjafarvaldiog skipulagsvaldi óháð 15. greininni. Þetta hafi forseti Íslands samþykkt með staðfestingu laganna og setningu reglugerðar með stoð í þeim, sem síðari forsetaúrskurðir byggja svo á. Á þeim tæpu 40 árum sem liðin eru hafi því myndast eða staðfest venja um það að meginreglan um skipulagsvald og löggjafarvald Alþingis gildi einnig um verkaskiptingu milli ráðherra. Því verður ekki séð að skipulagsvald Alþingis takmarkist af 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt þessu felur síðari málsliður 15. gr. í sér að forseti Íslands – sem skipar ráðherra – skiptir með þeim verkum í samræmi við þau lög sem gilda um verkaskiptinguna á hverjum tíma, nú fyrst og fremst stjórnarráðslögin nr. 73/1969 og reglugerð sem sett er á grundvelli þeirra. Þetta hlutverk sitt uppfyllir hann með því að kveða upp forsetaúrskurð þar sem fram kemur hvaða einstaklingar skuli gegna fyrirframskilgreindum ráðherraembættum.<sup>76</sup> Þessi skilningur á síðari málslið 15. gr. er í samræmi við venju þá sem myndast hefur um fyrri málsliðar greinarinnar, við stjórnarráðslögin, lögskýringargögn með

**72** Í auglýsingu um staðfestingu forsetaúrskurðar um skiptingu starfa ráðherra, nr. 97/2007, segir t.d. „Geir Hilmar Haarde fer með forsætisráðuneytið og Hagstofu Íslands. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir fer með utanríkisráðuneytið“ o.s.frv. Þarna er því tiltekið hvaða einstaklingur fari með skilgreint ráðuneyti, sbr. 4. gr. laga nr. 73/1969, en skilgreiningin á því kemur fram í stjórnarráðsreglugerðinni, sbr. 8. gr. laganna.

**73** Því má velja upp hvort hér sé eingöngu um forsmatriði að ræða og að ekki eigi að leggja merkingu í það að reglugerðin visar til 8. gr. stjórnarráðslaganna en ekki 15. gr. stjórnarskrár um heimild sína. Þessi túlkun fær hins vegar stuðning af lögskýringargögnum við stjórnarráðslögin, þar sem reglugerðarsetningin var aldrei tengd við 15. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. umfjöllun í kafla 3.3 hér að framan.

**74** Sbr. 5. gr. laganna.

**75** Sjá Ásmund Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 136: „Á þeim grundvelli virðist skipan viðfangsefna í ráðuneyti samkvæmt stjórnarráðsreglugerðinni geta gengið framur lagaákvæðum sem fela öðrum ráðherra að fara með þau verkefni.“

**76** Það eru m.ö.o. stjórnarráðslögin og reglugerðin sem skilgreina verkvið hvers ráðuneytis. Í forsetaúrskurðinum er forseti að skipta verkum með ráðherrum. Hann gerir það með því að tengja einstaklinga við hina fyrirframskilgreindu „málefnapakka“.

þeim og framkvæmdina sem byggist á þeim, við orðalag reglugerðarinnar, réttarheimildir þær sem hún byggir á og forsetaúrskurði um skipun og skiptingu starfa ráðherra.<sup>77</sup>

#### 4. RÉTTARSTAÐAN EF LÖG OG STJÓRNARRÁÐSREGLUGERÐ STANGAST Á

Eins og fram hefur komið hefur oft verið kveðið á um verkefni ráðuneyta og yfirstjórn málefna í sérlögum.<sup>78</sup> Í framkvæmd hefur 15. gr. stjórnarskrárinnar því ekki verið talin takmarka heimild Alþingis til að ákveða verkaskiptingu milli ráðherra þótt einnig hafi komið fyrir að verkaskipting hafi verið ákveðin með stjórnarráðsreglugerðinni án viðeigandi lagabreytinga. Af þessu hefur, eins og áður segir, verið dregin sú ályktun að báðar leiðir séu jafngildar.<sup>79</sup>

Það sem hér hefur verið sagt svarar hins vegar ekki spurningunni hvornig með skuli fara ef reglugerð og lög stangast á. Sú staða gæti t.d. komið upp ef Alþingi stæði ekki að baki ákvörðun ríkisstjórnar um að flytja verkefni á milli ráðuneyta. Hér má sem dæmi nefna að árið 2007 var gerð breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands. Forsaga hennar var sú, að með almennum lögum voru tiltekin ráðuneyti sameinuð<sup>80</sup> og málaflokkar færðir á milli ráðuneyta. Í almennum athugasemdum við lagafrumvarpið kom fram að þessi áform um tilfærslu verkefna kölluðu á breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands og ýmsum sérlögum, en frumvarp þess efnis yrði lagt fram á haustþingi.<sup>81</sup> Í kjölfarið yrði reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004, breytt. Breytingar á reglugerð og sérlögum

voru nauðsynlegar vegna tilflutnings verkefna á milli ráðuneyta en breytingar á stjórnarráðslögum vegna breytinga á heiti ráðuneyta. Þessi framkvæmd bendir til þess að þarna hafi það verið ríkisstjórn sem ákvað að breyta verkaskiptingu ráðuneyta, en til þess að svo mætti verða þurfti bæði að breyta stjórnarráðsreglugerð og almennum lögum. Hér var sem sagt gert ráð fyrir að breytingar á stjórnarráðslögum og reglugerð og sérlögum héldust í hendur og gekk það eftir.<sup>82</sup> Í langflestum tilvikum er það svo, vegna hins pólitíska veruleika: Ríkisstjórnir hafa oftast meirihluta á þingi og geta því komið málum þar í gegn en á hinn bóginn þurfa þær að halda trausti þess og geta því ekki gengið framhjá því.

Gefum okkur hins vegar að um minnihlutastjórn hefði verið að ræða og að áform þessi hefðu ekki notið stuðnings meirihluta þingmanna. Verkefni hefðu verið flutt með reglugerð samkvæmt 8. gr. stjórnarráðslaganna en frumvarpið til breytinga á sérlögum ekki náð fram að ganga. Hér væri komið upp ósamræmi milli reglugerðarinnar og laga vegna ágreinings um verkaskiptingu í stjórnarráðinu. Dæmið gæti líka snúið á hinn veginn, þ.e.a.s. að Alþingi kvæði á um tilfærslu verkefna í lögum sem ríkisstjórn vildi ekki fylgja eftir með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni.

Ef leggja ber til grundvallar, eins og gert er í Danmörku, að forseti geti, á grundvelli stjórnskipulegrar valdheimildar sinnar í 15. gr., ákveðið að færa málefni á milli ráðherra sama hvað líður ákvæðum laga þar að lútandi, verður að álykta að horfa verði framhjá lögum sem fara í bága við það sem segir í stjórnarráðsreglugerðinni.<sup>83</sup> Slík túlkun

**77** Þannig vísar reglugerðin um heimild sína til 8. gr. stjórnarráðslaganna nr. 73/1969 en forsetaúrskurðir til 15. gr. stjórnarskrárinnar og laga og reglugerða um Stjórnarráð Íslands.

**78** Sjá nánar: Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 134.

**79** Sama heimild, bls. 137.

**80** Sjá 1. gr. laga nr. 109/1007, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969. Hér var um að ræða flutning verkefna á sviði almannatrygginga frá heilbrigðis- og trygg-

ingamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytis og sveitarstjórnarmála til samgönguráðuneytis.

**81** Alþt.134. löggjafarþing 2007. þskj.1, mál 1. Aðgengilegt á [www.althingi.is](http://www.althingi.is).

**82** Þessar breytingar koma fram í nýrri reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands og lögum nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

**83** Sjá Páll Hreinsson, „Valdmörk stjórnvalda“, bls. 450.

virðist liggja að baki eftirfarandi ályktun í ritinu Stjórnarráð Íslands 1964-2004:

*„Eftir sem áður verður að ætla að skipan stjórnarmálefna og skipting starfa milli ráðherra og ráðuneyta heyrir almennt til þeirra starfa sem falin eru æðstu handhöfum framkvæmdavaldsins í samræmi við fyrirmæli stjórnarskrár í síðari málslið 15. greinar stjórnarskrárinnar og ákvæða stjórnarráðslaga. Á þeim grundvelli virðist skipan viðfangsefna í ráðuneyti samkvæmt stjórnarráðsreglugerðinni geta gengið framur lagaákvæðum sem fela öðrum ráðherra að fara með þau verkefni.“<sup>84</sup>*

Af þessu verður ráðið að litið sé svo á að stjórnarráðsreglugerð gangi framur ef ósamræmi verður á milli hennar og laga. Þessi skilningur virðist byggja á því, að stjórnarráðsreglugerðin feli í sér ákvörðun forseta samkvæmt 15. gr. Sú forsenda stenst hins vegar ekki nánari skoðun, af þeim ástæðum sem nefndar eru í köflum 3.3 og 3.5. Lykilatriðið er, að Alþingi setti stjórnarráðslögin árið 1969 og reglugerðin er sett með stöð í þeim eingöngu.<sup>85</sup> Hún hlýtur því að víkja fyrir almennum lögum frá Alþingi. Þetta byggist á því að leiði ekki annað beint af stjórnarskrá gilda almennar reglur um réttthæð réttarheimilda og reglugerð sett með stöð í almennum lögum víkur fyrir öðrum almennum lögum.<sup>86</sup>

Niðurstöðurnar um túlkun 15. gr. og venjuna sem myndast hefur frá setningu stjórnarráðslaganna leiða þannig til þess að almennar reglur um réttthæð réttarheimilda gilda á þessu sviði. Sú staðreynd að ríkisstjórnir hafa, vegna ráðandi stöðu á Alþingi, afl til þess að koma

þeim breytingum á stjórnarráðinu sem þær telja æskilega gegnum þingið, og því verður sjaldan árekstur, breytir því ekki.

**84** Ásmundur Helgason, Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, bls. 136.

**85** Hér er ekki ástæða til að svara því hver réttarstaðan væri ef stjórnarráðsreglugerðin væri sett á grundvelli 15. gr.

**86** Hér þarf heldur ekki að svara því hver staðan yrði ef forseti Íslands ákveðdi að kveða á um það í forsetaúrskurði á grundvelli 15. gr. að tilteknir ráðherrar skyldu fara með tiltekið málefni (breyta skiptingu málefna milli ráðuneyta). Slíkur úrskurður væri í ósamræmi við sérlög og við lög um

stjórnarráð Íslands, sem kveða á um að leggja skuli ráðuneyti óskipt til eins ráðherra. Hann myndi hins vegar væntanlega rúmast innan orðalags 15. gr. stjórnarskrárinnar. Spurningin yrði þá, hvort 15. gr. hefði breyst svo fyrir venju, að þetta væri óheimilt. Í reynd er þetta næstum óhugsandi, því til þessa þyrfti forsetinn hins vegar samþykki ráðherra, væntanlega forsætisráðherra, og það er ósennilegt að það fengist. Forsætisráðherra í þingræðisríki myndi varla samþykkja að fara í svo ódulbúinn ágreining við þingið.

## HEIMILDASKRÁ

- Ármann Snævarr, Almenn lögfræði, Bókaútgáfa Orators 1988,
- Ásmundur Helgason, „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, Stjórnarráð Íslands 1964-2004 I, (Sumarliði R. Ísleifsson ritstj.) Sögufélag 2004.
- Bjarni Benediktsson, „Þingræði á Íslandi“, Tímarit lögfræðinga 1. hefti 1956, bls. 1-22.
- Christensen, Bent, Forvaltningsret - Opgaver, hjemmel, organisation, Jurist- og Ökonómforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1997.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 8. útgáfa, Universitetsforlaget, Ósló 2006.
- Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? : Forsetinn og stjórnarmyndanir“, Stjórnmal og stjórnsýsla 2(1) 2006, bls. 73-94.
- Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, Háskólaútgáfan 1999.
- Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, Hlaðbúð 1960.
- Páll Hreinsson, „Valdmörk stjórnvalda“, Tímarit lögfræðinga, 4. hefti, 2005, bls. 447-494.
- Ragnhildur Helgadóttir, „Stjórnskipuleg framkvæmd þingræðisreglunnar“ í Saga þingræðis í 100 ár (Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon, ritstj.) væntanleg 2009.
- Sigurður Línal, Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir, Hið íslenska bókmenntafélag 2002.
- Steingrímur Gautur Kristjánsson, „Þingræði“, Úlfljótur 2. h., 15. tbl., 1962, bls.58-65.

H 1954:439

H 1998:4076

H 1999:1916