



Vægi umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða í dómum Hæstaréttar Íslands og álitum umboðsmanns Alþingis

-BA ritgerð í lögfræði -

Jónas Margeir Ingólfsson

**Lagadeild
Félagsvísindasvið
Umsjónarkennari: Margrét María Grétarsdóttir
Febrúar 2011**



HÁSKÓLI ÍSLANDS

EFNISYFIRLIT

1 Inngangsorð.....	3
2 Almenn um túlkun lagaákvæða	3
2.1 Lögskýringar	3
2.2 Almenn um túlkun lagaákvæða.....	4
3 Lögskýringargögn	6
3.1 Hugtakið lögskýringargögn og skilgreiningar fræðimanna	6
3.2 Tegundir lögskýringargagna	7
3.2.1 Almenn.....	7
3.2.2 Undirbúningsgögn	7
3.2.3 Nefndarálit.....	8
3.2.4 Framsöguræða og umræður á Alþingi	9
3.3. Breytilegt vægi lögskýringargagna eftir tegund þeirra.....	9
4 Nánar um umræður á Alþingi sem lögskýringargögn.....	10
4.1 Almenn.....	10
4.2. 44. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis.....	10
4.3. Framsöguræður sem lögskýringargagn.....	11
4.4. Ræður einstakra þingmanna sem lögskýringargagn.....	12
4.5. Rök með og á móti notkun umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða	12
5 Vægi umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða í dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis	15
5.1. Dæmi úr réttarframkvæmd.....	15
5.1.1 Vægi umræðna á Alþingi sem lögskýringargagns eftir tegund þeirra.....	15
5.1.2 Vægi umræðna á Alþingi sem lögskýringargagns eftir beitingu þeirra.....	18
6 Niðurstaða – samantekt og ályktanir	21
HEIMILDASKRÁ	22
DÓMASKRÁ.....	23

1 Inngangsorð

Ítalski guðfræðingurinn og lögspekingurinn Tómas af Aquino (1225 – 1274 e. Kr.) sagði að ekki mætti túlka merkingu laga hugsunarlaust eftir bókstaf þeirra, heldur bæri að leitast við að finna þann skilning sem löggjafinn hafði í huga við setningu þeirra.¹ Það er eitt af meginhlutverkum lögfræðinnar að móta kenningar og sjónarmið um skýringu laga. Lögskýringarfræðin er þáttur í lýsingu og greiningu á hinni lagalegu aðferð en fræðigreinin fjallar um túlkun lagaákvæða þegar leyst er úr lagalegum ágreiningi. Lögskýring er þannig sá þáttur hinnar lagalegu aðferðar sem kannar hvaða sjónarmið hafa í raun áhrif við túlkun lagaákvæða.²

Réttarframkvæmd sýnir glöggt að við túlkun laga styðjast úrlausnaraðilar við svokölluð lögskýringargögn. Vægi lögskýringargagna kann þó að vera breytilegt eftir tegund þeirra. Greinargerðir með lagafrumvörpum hafa verið taldar hafa mest vægi við túlkun lagaákvæða en um það virðist ríkja almenn sátt meðal fræðimanna.³ Fjöldmörg dæmi úr réttarframkvæmd benda þó til þess að aðrar tegundir lögskýringargagna komi oft til álita við túlkun lagaákvæða.⁴ Fræðimenn virðast þó telja að rétt sé að gæta varfærni þegar dregnar eru ályktanir af ummælum í ræðum þingmanna þegar túlka á lagaákvæði.⁵

Í ritsmið þessari verður leitast við að kanna hvaða vægi umræður á Alþingi hafa sem lögskýringargagn við túlkun lagaákvæða í réttarframkvæmd. Fyrst verður fjallað í grófum dráttum um hugtakið lögskýringargögn, tegundir þeirra og breytilegt vægi, auk þess sem könnuð verða rök fræðimanna með og á móti notkun umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða. Þá verður fjallað almennt um þingskapalög og einstakar tegundir umræðna. Í 5. kafla verður skýrt frá meginefni ritgerðarinnar og dæmi tekin úr réttarframkvæmd til að gera glögga grein fyrir ýmsum atriðum. Loks verður fjallað um niðurstöðu höfundar og leitast við að draga ályktanir af réttarframkvæmd um vægi umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða.

2 Almennt um túlkun lagaákvæða

2.1 Lögskýringar

Merking texta verður aldrei ráðin ótvírætt. Lögfræðileg álitaefni rísa þegar lagaákvæði sker ekki skorinort úr um tiltekinn ágreining. Orð mynda ekki alltaf texta sem vísar á ótvíræðan

¹ A. C. Cigognani: *Canon Law*,

² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 20-21

³ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 394, Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 54 og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 138

⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 138

⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 139

hátt til samsvarandi aðgreindra fyrirbæra óháð hugsunum okkar. Því er stundum nauðsynlegt að grípa til ritskýringar en hún kannar vensl orða innbyrðis og vensl þeirra við veruleikann.⁶

Í íslenskri lögfræði á hugtakið *lögskýring* við þá aðgerð að skýra sett lög. Inntak þess er það sama og norræna lögfræðihugtaksins *lovfortolkning*.⁷

Í ofangreindri skilgreiningu á hugtakinu *lögskýring* felst að eingöngu er átt við túlkun á reglum sem fram koma í settum rétti. Settur réttur í *þrengri* merkingu tekur til þeirra reglna sem settar eru á vettvangi Alþingis og staðfestar af forseta Íslands, þ.e. stjórnarskrár⁸ og almennra laga. Settur réttur í *rýmri* merkingu tekur einnig til almennra stjórnvaldsfyrirmæla, þ.e. þeirra reglna sem settar eru af handhöfum framkvæmdavalds á grundvelli *reglugerðarheimilda* sem finna má í stjórnarskrá og almennum lögum. Settur réttur í ofangreindri skilgreiningu tekur til *rýmri* merkingar hugtaksins. Í þessari ritsmið er fyrst og fremst fjallað um túlkun settra laga í *þrengri* merkingu, þ.e. ekki almenn stjórnvaldsfyrirmæli heldur þau lagaákvæði sem finna má í stjórnarskrá og í almennum lögum.

Fræðimenn hafa leitast við að greina ferli lögskýringar í *skýringu* og *heimfærslu*.⁹ Hið fyrrnefnda vísar til þess þegar efni lagareglu er ákvarðað, en hið síðarnefnda hvort tiltekin atvik falli undir efnislýsingu lagaákvæðis.¹⁰

2.2 Almennt um túlkun lagaákvæða

Merking lagaákvæðis fæst ekki túlkuð við að horfa á hvert orð eða hugtak sjálfstætt og einangrað.¹¹ Við túlkun lagaákvæða verður að fara fram heildarmat á texta ákvæðisins sjálfs, sem og samhengi þess út á við. Þannig verður að virða bæði innra og ytra samhengi lagaákvæðis þegar merking þess er ákvörðuð.

Róbert Ragnar Spanó skilgreinir *samhengi* lagaákvæðis á þennan hátt:

Samhengi lagaákvæðis er samheiti yfir öll þau sjónarmið og upplýsingar sem almennt er viðurkennt að hafi eða geti haft áhrif þegar ákvæðið er túlkað. Samhengi lagaákvæðis horfir

⁶ Páll Skúlason, *Nokkur hugtök og úrlausnarefni í túlkunarfræði*, bls. 187: „Það er auðsætt að leit að merkingu texta væri marklaus ef orðin mynduðu röð tákna sem vísuðu á ótvíræðan hátt til samsvarandi raðar af hlutum eða aðgreindum fyrirbærum óháðum hugsunum okkar. [...] Málið vísar sem sé ekki til hlutanna aðgreindra hverra frá öðrum og frá okkur, heldur til raunveruleikans sem við tengjumst og tökum afstöðu til á ólíka vegu, með skoðunum okkar, tilfinningum, skynjunum, ímyndun. Þ.e. málið vísar til veruleikans sem hann hefur fyrir okkur. Ritskýring á sér því tvær meginástæður sem varða báðar vensl: vensl orðanna sín á milli og vensl þeirra við veruleikann. Vandamál ritskýringar snúast því öðru fremur um samkvæmni, þ.e. tengsl orðanna innbyrðis, og samsvörun, þ.e. tengsl orðanna við veruleikann.“

⁷ Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar*, bls. 13

⁸ Lög nr. 33/1944.

⁹ Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar*, bls. 14-17 og Róbert R. Spanó, *Túlkun lagaákvæða*, bls. 36

¹⁰ Róbert R. Spanó, *Um lögskýringu*, bls. 346-349

¹¹ Róbert R. Spanó, *Túlkun lagaákvæða*, bls. 47

annars vegar inn á við (*innra samhengi*), það er merkingar-, rökfræðileg og setningarfræðileg afmörkun orða og hugtaka, og hins vegar út á við (*ytra samhengi*).¹²

Hið *innra* samhengi lagaákvæðis, orðanna hljóðan samkvæmt, horfir því inn á við. Könnun á *innra* samhengi tryggir þannig að túlkun hefjist á greiningu einstakra orða og inntaki þeirra.

Við mat á *ytra* samhengi lagaákvæðis er litið til alls þess, annars en texta lagaákvæðisins sjálfs, sem getur léð því frekari merkingu. Þar koma til skoðunar þau gögn og sjónarmið sem standa utan við texta lagaákvæðisins ef almennt er viðurkennt að þau geti haft þýðingu.¹³

Þetta ber þó ekki að skilja á þann veg að mat á *innra* samhengi fari ávallt fram *áður* en litið er til *ytra* samhengis lagaákvæðis. Við túlkun lagaákvæða á sér stað víxlverkun milli þessara þátta til að finna hina eiginlegu merkingu tiltekins ákvæðis.¹⁴

Í því ferli þarf að taka tillit til þeirra *lögskýringarsjónarmiða* sem koma til skoðunar, en þau eru sjónarmið lögfræðinnar um hvernig lög skuli skýrð.¹⁵

Lögskýringarsjónarmið eru þær aðferðir sem beita má til að draga ályktanir um merkingu lagaákvæðis af *ytra* samhengi þess, þ.e. þau sjónarmið sem ráða vali á lögskýringarleið í hverju tilfalli. Þannig má líta til lögskýringargagna, kanna markmið löggjafans með setningu laganna, tilurð og aðdraganda lagasetningarinnar. Tiltekið *lögskýringarsjónarmið* ákvarðar þannig hvaða atvik, atriði, viðhorf og gögn ráða mestu um þá skýringu ákvæðis sem verður fyrir valinu.¹⁶

Að loknu heildstæðu mati á lagaákvæði, afmörkun á merkingarfræðilegum ramma þess (*innra* samhengi lagaákvæðis) og vali á lögskýringarsjónarmiðum sem til greina koma við túlkun lagaákvæðis (*ytra* samhengi lagaákvæðis) er valin lögskýringarleið. Þannig er efnisreglan ákveðin að virtum fyrirbyggjandi atvikum málsins.¹⁷

Hins vegar er rétt að áréttu að val túlkandans á lögskýringaraðferð er ekki alltaf fullkomlega rökrænt samspil orsaka og afleiðinga. Um það segir Róbert Ragnar Spanó:

Sérhvert skref í hinni fjórskiptu þrepaskiptingu sem [...] myndar lögskýringaraðferðina hverju sinni, er ekki fyrirfram augljóst og er að jafnaði háð mati þess sem hverju sinni túlkar lagaákvæði.¹⁸

¹² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 49

¹³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 93

¹⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 50

¹⁵ Garðar Gíslason: *Lagasamræmi í lögskýringu*, bls. 208

¹⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102

¹⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 24

¹⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 24

3 Lögskýringargögn

3.1 Hugtakið lögskýringargögn og skilgreiningar fræðimanna

Áður en lengra er haldið er rétt að greina frá skilgreiningu hugtaksins lögskýringargögn. Dómstólar og aðrir úrlausnaraðilar að íslenskum rétti styðjast við ýmis gögn og upplýsingar við túlkun lagaákvæða sem eru þó ekki hluti laganna sjálfra í formlegum skilningi.¹⁹ Þau eru þannig fræðslulindir sem veita vitneskju um vilja löggjafans eða viðhorf hans til tiltekins lagaákvæðis.²⁰ Davíð Þór Björgvinsson telur það virðast rökrétt frá málfarslegu sjónarmiði „að nota heildarheitið *lögskýringargögn* um öll þau gögn sem dómstólar nota í reynd og hafa notað til að styðja niðurstöðu sína um það hvernig skýra beri lagaákvæði“. Hann telur þó rétt að greina á milli lögskýringargagna í *rýmri* og *þrengri merkingu*. Lögskýringargögn í *þrengri* merkingu vísa þá til undirbúningsgagna en *rýmri* merkingin tekur einnig til „annarra gagna sem standa utan við lagatextann og dómarar hafa í reynd notað og vísað til við lögskýringar“.²¹

Ármann Snævarr telur lögskýringargögn vera þau „lagaatriði og fræðslulindir, sem helst geta veitt vitneskju um löggjafarviljann svonefnda eða viðhorf lagasetningarvalds við tilteknu lagaákvæði er skýra á“.²² Róbert Ragnar Spanó er í meginatriðum sammála þessu viðhorfi Ármanns en hann velur einnig að byggja á þrengri merkingu hugtaksins. Hann telur hugtakið lögskýringargögn í *fyrsta lagi* taka til undirbúningsgagna í formi skýrslu, almennra greinargerða og samningu lagafrumvarps ásamt greinargerð. Í *öðru lagi* telur hann þau gögn sem útbúin eru á Alþingi við meðferð frumvarps falla undir hugtakið *lögskýringar*. Með því er átt við álit þingnefnda og umsagnir hagsmunaaðila sem vísað er til. Í *þriðja lagi* tiltekur hann „upplýsingar um efni lagafrumvarps, sem fram koma í framsöguræðum flutningsmanns þess og í umræðum þingmanna við meðferð frumvarpsins á Alþingi“.²³

Róbert velur þannig að byggja á *þrengri* skilningi hugtaksins vegna þess að *í fyrsta lagi* megi draga þá ályktun af athugun á réttarframkvæmd að hugtakið lögskýringargögn sé fyrst og fremst notað í dómum og öðrum úrlausnum í hinni þrengri merkingu. Róbert bendir á að sér sé raunar einungis kunnugt um einn hæstaréttardóm sem virðist byggður á hinni rýmri merkingu hugtaksins *lögskýringargögn* og vísar til *Hrd. 1989, bls. 28 (nr. 5/1989)* en þar segir: „Lögskýringargögn þau í þjóðréttarsamningum um mannréttindi [...]“. Þá telur Róbert *í annan stað* virðast „fræðilega æskilegt að gera greinarmun á þeim gögnum, sem annars vegar

¹⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 49

²⁰ Ármann Snævarr: *Almenn Lögfræði*, bls. 379

²¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 49

²² Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 382

²³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 98-99

standa í nánnum tengslum við gerð og samningu lagaákvæðisins, og geta eftir atvikum talist veita vísbendingar um löggjafarviljann, og hins vegar öðrum heimildum, sem hafa þýðingu þegar leyst er úr ágreiningi um túlkun lagaákvæða“.

Í þessari ritsmið, líkt og í íslenskri réttarframkvæmd og skrifum fræðimanna, verður stuðst við *þrengri* merkingu hugtaksins.

3.2 Tegundir lögskýringargagna

3.2.1 Almennt

Samkvæmt framansögðu eru lögskýringargögn þau gögn sem verða til við þinglega meðferð frumvarpa, þ.e. greinargerðir með lagafrumvörpum, nefndarálit og upplýsingar um meðferð þeirra á Alþingi.²⁴ Úrlausnaraðilar hafa litið svo á að gögn þessi varpi einhverju ljósi á hvaða merkingu löggjafinn vill ljá tilteknu lagaákvæði. Verður nú vikið að helstu tegundum lögskýringargagna.

3.2.2 Undirbúningsgögn

Undirbúningsgögn eru þau gögn sem útbúin eru af hinu opinbera eða einkaaðila með tiltekna lagasetningu í huga. Skýrslur, almennar greinargerðir um málefni eða lagafrumvarp ásamt greinargerð sem lagt er fyrir Alþingi eru hluti af undirbúningsferli lagasetningar og teljast þannig til undirbúningsgagna.²⁵

Mikil vinna liggur oft að baki hverju frumvarpi og myndast því ákveðinn gagnagrunnur upplýsinga sem kunna að hafa áhrif á afstöðu þingmanna til frumvarpsins. Þannig má ætla að undir hugtakið undirbúningsgögn falli einnig þau opinberu gögn sem gera þingmönnum kleift að ákveða hvort lagasetningar sé þörf.²⁶ Þorra þeirra upplýsinga er safnað saman í greinargerð og látið fylgja lagafrumvarpi sem mælt er fyrir á Alþingi á grundvelli 36. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (hér eftir skammstöfuð þskl.), en þar segir að frumvarpi skuli fylgja greinargerð um tilgang þess og skýring á höfuðákvæðum.²⁷ Greinargerðir eru misítarlegar en hafa þannig allar þann tilgang að veita fróðleik um inntak, tilgang og merkingu lagaákvæða frumvarpsins.

²⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23

²⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 101

²⁶ Peter Blume: *Juridisk metódlæring*, bls. 92

²⁷ Ákvæði 36. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er svohljóðandi: „Lagafrumvörp skulu vera samin með lagasniði og skal prenta þau og útbýta þeim meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skal fylgja greinargerð um tilgang þess yfirleitt og skýring á höfuðákvæðum. [Forseti getur sett leiðbeiningarreglur um frágang lagafrumvarpa.]“

Tilgangur greinargerða er þannig *í fyrsta lagi* að koma frekari upplýsingum á framfæri við þingmenn svo að þeir öðlist dýpri skilning á frumvarpinu og tillögum að lagabreytingum. *Í öðru lagi* hafa greinargerðir þýðingu við að hjálpa almenningi að skilja lög. Sem dæmi má nefna fjölmiðla sem geta þannig nýtt sér greinargerðir til að útskýra meginefni frumvarps á nákvæmari hátt. *Í þriðja lagi* eru greinargerðir mikilvægt lögskýringargagn.²⁸

Greinargerðum er að staðaldri skipt upp í *almennan* og *sérstakan* hluta. Í hinum *almenna* hluta kemur fram hverjir standa að frumvarpinu, markmið þess, sjónarmið og tilætlanir, umfjöllun um eldri lög og ástæður breytinga. Einnig geta þar komið fram sjónarmið úr erlendri löggjöf ef frumvarp er byggt á erlendri fyrirmynd. Í hinum *sérstaka* hluta er að finna athugasemdir og skýringar við einstakar greinar frumvarpsins, þ. á m. skýringar á einstökum orðum og orðasamböndum sem fram koma í lagaákvæðinu.²⁹

Á grundvelli 36. gr. þskl. hefur löggjafinn í raun staðfest að í greinargerðum megi finna nánari upplýsingar um tilgang ákvæða í frumvarpinu. Á þann hátt er greinargerðum veitt ákveðin *löghelgan* umfram önnur lögskýringargögn.³⁰

3.2.3 Nefndarálit

Á Alþingi starfa tólf fastanefndir, sbr. 13. gr. þskl. Hlutverk fastanefnda er að fjalla um mál sem þingið vísar til þeirra.³¹ Alþingi hefur í raun heimild til þess hvenær sem er, en gerir það að jafnaði að lokinni fyrstu umræðu.

Hlutaðeigandi fastanefnd hefur heimild til að afla sér víðtækari upplýsinga um frumvarp, þ.e. efni þess og hugsanlegar afleiðingar samþykktar þess. Nefnd getur óskað eftir skriflegu álitum frá aðilum utan þings, kallað gesti á fundi sína og óskað eftir sérfræðilegri aðstoð fræðimanna á tilteknu sviði. Nefndin skilar síðan skriflegu álitum á tilteknu máli til þingsins.³² Það gefur augaleið að í nefndarálitum getur verið hafsjór upplýsinga um sjónarmið og afstöðu þingmanna til frumvarpsins. Þessar upplýsingar geta því verið mikilvægar í könnun á vilja löggjafans við túlkun lagaákvæða en nefndarálit eru talin „hafa svipað gildi sem lögskýringargögn og umræður á Alþingi eða ummæli í greinargerð; öll geta þessi gögn horft til upplýsinga um viðhorf löggjafans til lagaákvæða“.³³

²⁸ *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa*, bls. 51

²⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 54

³⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 106

³¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 279

³² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 108

³³ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 397

3.2.4 Framsöguræða og umræður á Alþingi

Ákvæði 55. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 takmarkar þau mál sem Alþingi má taka fyrir við þau málefni sem þingmenn og ráðherrar flytja. Ákvæðið er svohljóðandi: „Eigi má Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það.“ Þá kveða 44. gr. stjórnarskrárinnar og 37. gr. þskl., á um að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

Þegar stjórnarfrumvarp er lagt fram mælir oftast sá ráðherra sem ber stjórnskipulega ábyrgð á málaflokki frumvarpsins fyrir frumvarpinu við upphaf fyrstu umræðu.³⁴ Þá skal frumvarpið rætt í heild sinni, sbr. 38. gr. þskl. Þegar þingmannafrumvarp er lagt fram flytur sá þingmaður sem er flutningsmaður lagafrumvarpsins framsöguræðu. Þegar nefndarálit liggja fyrir flytja framsögumenn meiri- og minnihluta nefndar framsöguræður um þau viðhorf sem fram koma í nefndarálitum.³⁵ Þessar ræður eru almennt nefndar *framsöguræður* af fræðimönnum og úrlausnaraðilum í réttarframkvæmd.³⁶

Þá geta þingmenn samkvæmt þskl., tekið til máls í öllum þremur umræðum um málið. Í slíkum ræðum þingmanna geta komið fram vísbendingar um hvað einstakir alþingismenn og ráðherrar telji að felist í ákvæðum frumvarpsins.

Í þessum ræðum kunna að koma fram upplýsingar sem hafa gildi við túlkun lagaákvæða. Hins vegar ber að áréttta að meta verður hverju sinni hvaða vægi þær upplýsingar sem fram koma í ræðum eigi að hafa við túlkun lagaákvæða en því hefur verið haldið fram að gæta verði þess að draga ekki of víðtækar ályktanir af þeim.³⁷ Gengið hefur verið út frá því að einna mest gildi hafi yfirlýsingar ráðherra og framsögumanna nefnda, svo og flutningsmanna frumvarpa eða breytingartillagna. Slíkar framsöguræður hafa oft að geyma viðhorf sem geta haft „verulega þýðingu við túlkun lagaákvæða, einkum ef þær eru skýrar og afdráttarlausar um það álitaefni sem uppi er [...]“³⁸

3.3. Breytilegt vægi lögskýringargagna eftir tegund þeirra

Hér að framan var fjallað um einstakar tegundir lögskýringargagna. Það er almennt viðurkennt í réttarframkvæmd og af fræðimönnum að *greinargerðir með lagafrumvörpum* hafi mest vægi þeirra lögskýringargagna, enda er þeim oftast beitt í réttarframkvæmd.³⁹ Hins

³⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 110

³⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 110

³⁶ Sjá t.d. Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64 og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 110

³⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 110

³⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112

³⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 138, Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 41 og Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 394

vegar eru fjölmargar úrlausnir dómstóla og álit umboðsmanns Alþingis sem gefa það til kynna að heimilt sé að líta eftir atvikum til annarra tegunda lögskýringargagna, og þá einkum nefndarálita og umræðna á Alþingi. Þó hefur því verið haldið fram að ástæða sé til að gæta varfærni þegar dregnar eru ályktanir af ræðum þingmanna.⁴⁰

Markmið þessarar ritgerðar er að kanna hvaða vægi umræður á Alþingi hafa sem lögskýringargögn við túlkun lagaákvæða. Í því skyni að varpa ljósi á framangreint verður litið til dóma Hæstaréttar Íslands og umboðsmanns Alþingis þar sem vísað er til umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða.

4 Nánar um umræður á Alþingi sem lögskýringargögn

4.1 Almennt

Það er á allra vitorði að fjörugar umræður geta skapast á Alþingi. Þingmenn hafa rétt til að tjá sig um þau mál sem tekin eru fyrir, enda megintilgangur þingsins að flytja, ræða og greiða atkvæði um frumvörp til laga. Þingmenn eru breyskir sem aðrir og óvægin ummæli því oft látin falla þegar ekki næst þverpólítísk sátt um málefnið. Það er hins vegar hlutverk stjórn málafræðinnar og annarra skyldra fræðigreina að kanna hvaða málaflokka beri að ræða á Alþingi. Lögfræðin getur hins vegar kannað hvaða vægi umræður á Alþingi hafa við túlkun þeirra laga sem rædd voru og síðar samþykkt.

4.2. 44. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis

Sem fyrr segir kveður 55. gr. stjórnarskrárinnar á um að eingöngu ráðherrar og þingmenn hafi rétt til að leggja mál fyrir Alþingi. Þingið sjálft tekur svo ákvörðun um hvort samþykkja eða fella eigi lagafrumvarpið. Um það ferli er fjallað í 44. gr. stjórnarskrárinnar og þskl.

Ákvæði 44. gr. sts. fjallar um þá skyldu að ræða hvert frumvarp við þrjár umræður. Ákvæðið er svohljóðandi: „Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.“

Meðferð lagafrumvarpa á Alþingi fer eftir þskl. Þar má m.a. finna útfærslu á þeirri skyldu sem 44. gr. sts. leggur á þingið að ræða hvert frumvarp við þrjár umræður, sbr. 37. gr. sömu laga.

Á grundvelli 38. gr. þskl., skal fjalla um frumvarpið í heild sinni í *fyrstu umræðu*. Það má þó eigi gera fyrr en liðnar eru að minnsta kosti tvær nætur frá því að frumvarpinu var útbýtt meðal þingmanna á grundvelli 36. gr. sömu laga. Fyrsta umræða hefst við flutningsræðu

⁴⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 138-139

stjórnarfrumvarps sem ráðherra mælir fyrir eða þingmannafrumvarps sem þingmaður mælir fyrir. Að fyrstu umræðu lokinni skal atkvæðagreiðsla fara fram um hvort vísa eigi málinu til nefndar og annarrar umræðu. Að jafnaði er máli vísað til nefndar á þessum tímapunkti og tekið til annarrar umræðu þegar nefndarálit liggur fyrir.⁴¹ Það er þó ekki skilyrði afgreiðslu lagafrumvarps að nefndarálit liggja fyrir, sbr. 23. gr. þskl.

Önnur umræða fer aldrei fram fyrr en einni nóttu eftir fyrri umræðu. Önnur umræða hefst að jafnaði á framsöguræðu meiri- og minnihluta nefndar. Þar skal frumvarpið sundurliðað og hver grein rædd sérstaklega og hugsanlegar breytingartillögur við þær. Atkvæði eru greidd um hvert atriði fyrir sig og loks um hvort taka eigi málið fyrir í þriðju og síðustu umræðu, sbr. 39. gr. þskl.

Þriðja umræða má heldur ekki fara fram fyrr en einni nóttu eftir aðra umræðu. Þar skulu breytingartillögur ræddar og svo frumvarpið í heild sinni. Breytingartillögum skal útbýtt degi áður en umræðan fer fram. Breytingartillögur við breytingartillögu má þó bera upp samdægurs, þá við upphaf þingfundar. Ef lagafrumvarp er felld einhvers staðar í þessu ferli má ekki bera það upp á sama þingi, sbr. 43. gr. þskl.⁴²

Einstaka þingmenn geta þá tekið til máls í öllum þremur umræðum. Í þessum umræðum, bæði framsögum og ræðum einstakra þingmanna, geta komið fram upplýsingar um afstöðu lögjafans til einstakra ákvæða sem varpað geta ljósi á inntak lagaákvæðis. Fræðimenn hafa talið að vægi umræðna á Alþingi sé breytilegt eftir því hvort um er að ræða framsöguræður eða aðrar ræður þingmanna.⁴³

4.3. Framsöguræður sem lögskýringargagn

Framsöguræður eru ræður sem fluttar eru í tengslum við stjórnarfrumvörp, þingmannafrumvörp og minni- og meirihlutaálit nefnda. Veigamestu lögskýringargögnin má þó finna í *framsöguræðum flutningsmanna frumvarps*, tekur það bæði til stjórnarfrumvarpa og þingmannafrumvarpa.⁴⁴ Þar er oft um að ræða samantekt á viðhorfum er fram koma í greinargerð með lagafrumvarpinu. Í framsöguræðum fá flutningsmenn lagafrumvarpa þannig tækifæri til að koma á framfæri nánari útlitun á efni þeirra. Framsöguræður lagafrumvarps

⁴¹ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 301

⁴² Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 302

⁴³ Sjá Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 139: „Þó sé ástæða til að gæta varfærni þegar dregnar eru ályktanir af ummælum í ræðum þingmanna þótt líklegast megi þar gefa framsöguræðum aukið vægi.“ Og Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64: „Ummæli sem þingmenn láta falla í umræðum um lagafrumvarp eða einstök ákvæði þess, geta haft þýðingu þegar tekin er afstaða til skýringar lagaákvæðis. Mestu máli skipta ummæli í framsöguræðum flutningsmanna frumvarps.“

⁴⁴ Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64

hafa þannig oft að geyma berorða skýringu á viðhorfi löggjafans til lagafrumvarps sem ekki má finna í öðrum lögskýringargögnum.⁴⁵

Að lokinni fyrstu umræðu á Alþingi er máli að jafnaði vísað til þeirrar nefndar sem fer með tiltekinn málaflokk. Nefndin getur síðan lagt til breytingar á frumvarpi til laga. Við upphaf annarrar umræðu eru breytingartillögur nefndar lagðar fyrir þingið með framsöguræðu fulltrúa nefndarinnar, sbr. 39. gr. þskl. Í slíkri framsögu eru færð rök fyrir breytingartillögu og útskýrt nánar af hverju frumvarpið er betur til þess fallið að verða að lögum með tilteknum breytingum en í fyrri mynd.⁴⁶

Í framsöguræðum má þannig oft finna viðhorf sem „geta haft verulega þýðingu við túlkun lagaákvæða, einkum ef þær eru skýrar og afdráttarlausar um það álitafni sem uppi er“.⁴⁷

4.4. Ræður einstakra þingmanna sem lögskýringargagn

Þegar frumvarp er lagt fyrir þingið hafa þingmenn kost á að taka til máls við allar umræður. Í þessum ræðum einstakra þingmanna má finna afstöðu þeirra til frumvarps og breytingartillagna. Þessar umræður eru, eðli málsins samkvæmt, af pólitískum meiði. Þingmenn hafa þannig kost á að lýsa viðhorfum sínum til frumvarpsins, einstaka þáttum þess, markmiði og afleiðingum samþykktar laganna.

Samkvæmt 48. gr. stjórnarskrárinnar eru þingmenn eingöngu bundnir af sannfæringu sinni og hafa því í raun frjálsan taum um orðaval og afstöðu sína í öllum málum. Ef öllum ummælum í þinginu væri veitt jafnt gildi við túlkun lagaákvæða væri það fræðilega mögulegt að stjórnarandstaða, eða aðrir andstæðingar frumvarps, ynni á því spellvirki. Það væri þannig hægt að ljá frumvarpi annað lagalegt inntak, með ummælum einum, en upphafleg merking frumvarpsins átti að vera samkvæmt flutningsmanni þess. Fræðimenn hafa því talið að forðast beri að ljá þessum einstöku ræðum of mikið gildi sem lögskýringargagn, a.m.k. einum og sér.⁴⁸

4.5. Rök með og á móti notkun umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða

Í réttarframkvæmd eru þess ýmis dæmi að vísað hafi verið til umræðna á Alþingi.⁴⁹ Ef úrlausnaraðilar eru í vafa um beitingu lagaákvæðis hefur verið talið að líta megi til vilja

⁴⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112

⁴⁶ Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64

⁴⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112

⁴⁸ Davíð Þ. Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64, og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112, 114 og 138.

⁴⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 114

löggjafans til að finna vísbendingar um *rétta* beitingu ákvæðisins. Þá vaknar hins vegar hin réttarheimspekilega spurning um hvort rétt sé að líta til *vilja löggjafans* við beitingu reglna.

Í þessari ritsmið hefur verið stuðst við skilgreininguna á lögskýringu sem aðferð við að skýra sett lög. Sett lög eru ólík öðrum réttarheimildum að því leyti að þau eru sérstaklega útbúin, af stjórnarskrárákveðnum stofnunum, í þeim eina tilgangi að skapa nýjar réttarreglur og til að beita þeim sem réttarheimild. Sett lög geta því ekki orðið til nema fyrir vilja einhverra sem upphaflega fóru með vald til að setja slíkar reglur.⁵⁰ Þannig má líta á að verulegu máli skipti til hvers löggjafinn ætlast af reglunum við setningu þeirra. Úrlausnaraðilar hljóta því að líta til *vilja löggjafans* við túlkun á lagaákvæði í réttarframkvæmd. Það er þannig eðlilegt að ætla að þeir aðilar sem fara með löggjafarvald lýsi þessum vilja í umræðum þeirrar stofnunar sem hefur þann megintilgang að setja reglurnar. Það stenst þannig varla heilbrigða gagnrýni að menn hafi það hlutverk að setja reglur ef vilji þeirra skiptir engu máli.⁵¹

Aftur á móti snúa önnur rök að hinu gagnstæða. Öll lög hafa þann tilgang að þeim sé fylgt. Þau eiga að setja reglur. Þeir sem eiga að fylgja reglunum verða að geta skoðað þær á hlutlægan hátt og gert sér grein fyrir merkingu þeirra. Ef huglæg afstaða manna er látin ráða ferðinni við túlkun á merkingu laga, hlýtur réttarheimildin *sett lög* að vera á töluverðu reiki. Heimildir réttarins er á þann hátt ekki að finna í vilja nokkurs aðila. Því lög eru hlutlægar reglur en ekki huglægur vilji. Þannig verður að varast að líta til huglægrar afstöðu þeirra sem setja lögin með því að skoða þau ummæli sem látin eru falla við setningu þeirra.⁵²

Ef tekinn er sá pöll í hæðina að líta megi til lögskýringargagna við túlkun lagaákvæða vaknar sú spurning hvort ljá eigi vissum gögnum meira vægi en öðrum. Þannig má varpa fram spurningunni hvort upplýsingar úr greinargerðum með lagafrumvörpum eigi að veða þyngra en nefndarálit og hvernig vægi umræðna á Alþingi standist slíkan samanburð.

Sem fyrr segir í þessari ritsmið er það almennt álit fræðimanna að greinargerð með lagafrumvarpi hafi meira vægi við lögskýringu en önnur undirbúningsgögn. Hins vegar hefur því einnig verið haldið fram að þessu sé fylgt í framkvæmd án nánari rökstuðnings um réttmæti þess.⁵³ Eins og rakið hefur verið eru greinargerðir og nefndarálit hvort tveggja

⁵⁰ Skúli Magnússon: *Túlkun laga og vilji löggjafans*, bls. 364

⁵¹ Skúli Magnússon: *Túlkun laga og vilji löggjafans*, bls. 364-365

⁵² Skúli Magnússon: *Túlkun laga og vilji löggjafans*, bls. 370

⁵³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 111: „Því er gjarnan haldið fram í orðræðu meðal lögfræðinga að greinargerðir með lagafrumvörpum hafi meira vægi við túlkun lagaákvæða en nefndarálit. Eins og svo oft áður þegar um aðferðir við túlkun lagaákvæða er að ræða, þá er þessi fullyrðing um réttmæti tiltekinnar aðferðar iðulega sett fram og jafnvel fylgt í framkvæmd án þess að því hafi verið gefinn nægjanlegur gaumur hvort og þá hvaða röksemdir búi þarna að baki.“

skrifleg gögn sem útbýtt er meðal þingmanna til þess að þeim gefist kostur á að kynna sér efni þeirra betur. Þingmenn dreifa þó ekki ræðum sínum áður en þeir flytja þær. Á móti kemur þó að ummæli í ræðum þingmanna eru birt í Alþingistíðindum.⁵⁴ Opinber birting gagna í Alþingistíðindum er að vissu leyti forsenda þess að „eðlilegt geti talist að nota slík gögn við túlkun lagaákvæða“.⁵⁵

Þegar greinargerð með frumvarpi og nefndarálit eru samin, gefst oftast gott tækifæri og ráðrúm til að lýsa inntaki, markmiðum og merkingu lagaákvæða. Þannig veita hvor tveggju gögn góða sýn á viðkomandi lagaákvæði. Hins vegar eru engin haldbær rök fyrir því að fullnægjandi kostur hafi gefist til umhugsunar um einstök ákvæði lagafrumvarps þegar þingmaður flytur einstaka ræðu. Því standa til þess fræðileg og hagnýt rök að framsöguræðum, sem innihalda að stórum hluta það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi og nefndaráliti, eigi því að jafnaði að ljá meira vægi við túlkun lagaákvæða en ummælum einstakra þingmanna.⁵⁶

Í stærri lagafrumvörpum eru undirbúningsgögn oftast rædd sérstaklega á þingflokksfundum þeirra stjórn málaflókka sem eiga fulltrúa á Alþingi. Þeir fundir eru þó að jafnaði lokaðir og þær umræður sem þar eiga sér stað hafa því ekki þýðingu við túlkun lagaákvæða. Þar er hins vegar oft tekin afstaða til frumvarpsins sem þingmenn stjórn málaflokksins halda á lofti. Ef ágreiningur rís um þessi mál kunna þingmenn að taka til máls og lýsa andstöðu sinni. Þeir flokkar sem eru á andstæðri skoðun geta því tekið til máls við umræður í þinginu og komið sinni skoðun á framfæri í nefndaráliti.

Vísbendingar um rétta túlkun lagaákvæða í greinargerð með lagafrumvarpi annars vegar og nefndaráliti hins vegar geta stangast á. Það er þannig ekki sjálfgefið að greinargerð með lagafrumvarpi sé alltaf veigameira lögskýringargagn en nefndarálit.⁵⁷ Þegar slíkt kemur upp þarf að vega og meta í ljósi meðferðar frumvarps í þinginu í heild sinni hvort greinargerð eða nefndarálit megi sín meira. Framsöguræða flutningsmanns lagafrumvarps hefur þó iðulega að geyma samantekt á viðhorfum sem nánar er lýst í greinargerð. Ef slíkar ræður framsöguræður eru skýrar og afdráttarlausar geta þær haft verulega þýðingu við túlkun lagaákvæða. Hins vegar hefur verið talið að ljá verði hvorum tveggja gögnum meira vægi en ummælum einstakra þingmanna vegna ofangreindra ástæðna.⁵⁸

⁵⁴ 1. mgr. 77. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis er svohljóðandi: „Umræður á Alþingi og þingskjöl skal prenta í Alþingistíðindum. Skrifstofa Alþingis annast útgáfu Alþingistíðindanna.“

⁵⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 116

⁵⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112

⁵⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 111-112

⁵⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 112

5 Vægi umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða í dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis

5.1. Dæmi úr réttarframkvæmd

Þær úrlausnir sem helst hafa fordæmisgildi að íslenskum rétti eru úrlausnir Hæstaréttar Íslands og umboðsmanns Alþingis. Hvað sem líður deilum fræðimanna um haldbærni raka fyrir notkun umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða virðast þessir úrlausnaraðilar ófeimnir við að beita þeim í réttarframkvæmd. Enda er vísað til slíkra umræðna í fjölmörgum dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis.

Í þessum kafla verður stuttlega kannað hvernig Hæstiréttur og umboðsmaður Alþingis beita umræðum á Alþingi við túlkun lagaákvæða í úrlausnum sínum. Skoðað verður breytilegt vægi umræðna eftir tegund þeirra, þ.e. eftir því hvort um er að ræða framsöguræður flutningsmanna frumvarpa og/eða nefndarálita annars vegar eða einstakar ræður þingmanna. Einnig verður kannað vægi umræðna á Alþingi eftir því hvernig þeim er beitt í álitum umboðsmanns Alþingis og dómum Hæstaréttar Íslands.

5.1.1 Vægi umræðna á Alþingi sem lögskýringargagns eftir tegund þeirra

Fræðimenn virðast almennt þeirrar skoðunar að veita eigi framsöguræðu flutningsmanna frumvarpa og nefndarálita meira vægi en ræðum einstakra þingmanna.

Í *Hrd. 1989, bls. 28 (5/1989)* var deilt um réttmæti kröfu Ríkisendurskoðunar þess efnis að trúnaðarlæknir fengi aðgang að sjúkraskýrslum heimilislæknis til að sannreyna gjaldskrárreikninga. Í dóminum reyndi á túlkun þágildandi 3. máls. 7. gr. laga nr. 12/1986, eins og því ákvæði var breytt með 1. gr. laga. nr. 35/1988, en ákvæðið var svohljóðandi:

Þá er Ríkisendurskoðun heimill aðgangur að og skoðun á grundvallargögnum eða skýrslum sem færðar eru samhliða reikningsgerð á hendur ríkinu eða ríkisstofnunum fyrir vinnu eða þjónustu, sem greiðsluskyld er að öllu leyti eða að verulegum hluta úr ríkissjóði á grundvelli laga, verksamninga eða gjaldskrársamninga við einstaklinga, félög eða stofnanir til að sannreyna efni innsendra reikninga og greiðsluskyldu ríkissjóðs.

Í dómi Hæstaréttar þar sem niðurstaða sakadóms Reykjavíkur var staðfest víkur Hæstiréttur sérstaklega að ummælum í framsöguræðu flutningsmanns nefndarálits um frumvarp til laga nr. 35/1988 sem fjallaði um málið, en þar sagði:

Það ákvæði, sem hér skiptir máli í lögum um Ríkisendurskoðun, var rætt og afgreitt á Alþingi á fyrra hluta síðasta árs. Lagafrumvarpið var flutt af tveimur af forsetum þingsins og einum af varaforsetum þess að frumkvæði ríkisendurskoðanda. Tilefnið var deila um aðgang að gögnum í heilsugæslustöð í Reykjavík. Meðal þingmanna komu fram skiptar skoðanir og athugasemdir, meðal annars um þýðingu málsins varðandi þagnarskyldu lækna. Framsögumaður þeirrar nefndar, sem fjallaði um frumvarpið í Neðri deild, sagði m.a.: „Nefndin telur rétt, að

Ríkisendurskoðun fái þær almennu heimildir sem kveðið er á um í frv. til þess að hún geti rækt hlutverk sitt með viðunandi hætti. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að réttur sjúklinga til fulls trúnaðar um einkamál verði í heiðri hafður og ákvæði læknaþaga um þagmælsku virt. Nefndin telur að heilbrn. beri að hafa forustu um að móta verklagsreglur, sem kveði m.a. á um að sérstakur trúnaðarlæknir annist athuganir Ríkisendurskoðunar á sjúkragögnum sem liggja til grundvallar greiðslum til lækna. Þannig verði nauðsynlegs trúnaðar gætt.”

Hæstiréttur sagði loks eftirfarandi um vægi framsöguræðu flutningsmanns nefndarálitsins í forsendum niðurstöðu sinnar:

Í þessu máli vegast því á verulegir hagsmunir og meginreglur laga skera ekki úr, hvor kosturinn skuli valinn. Lögskýringargögn þau í þjóðréttarsamningum um mannréttindi, sem fyrir eru nefndir, gera ráð fyrir undantekningum frá reglum um friðhelgi einkalífs vegna annarra þjóðfélagshagsmuna. Það sem ráðið verður af meðferð frumvarps um breytingu á ríkisendurskoðunarlögunum á Alþingi og einnig er rakið hér að framan styður það, að staðfesta beri hinn kærða úrskurð.

Í dómi þessum reyndi á hvort það félli undir tiltekinn málslið að trúnaðarlæknir fengi einn að kanna hvort samræmi væri á milli reikninga og læknisverka sem tilgreind voru í skýrslum. Hæstiréttur vísaði til ræðu framsögumanns þingnefndar í neðri deild Alþingis, sem fjallaði um frumvarpið. Í þeirri ræðu kom fram með skýrum hætti afstaða framsögumannsins til þess tilviks sem deilt var um í málinu. Af þessum dómi verður að telja ljóst að ræða framsögumanns nefndarálits um frumvarp til laga nr. 35/1988 hefur tvímælalaust umtalsverða þýðingu fyrir úrslit málsins í Hæstarétti og túlkun réttarins á lagaákvæðinu.⁵⁹

Í *Hrd. 23/1930* var deilt um merkingu ákvæðis í þágildandi lögum nr. 36/1926 um veiðar innan landhelgi. Ákvæðið fjallaði um botnvörpuskip innan landhelgi sem hefðu veiðarfæri ekki í búlka innanborðs. Hæstiréttur leit til ummæla flutningsmanns frumvarpsins sem síðar varð að lögum, en þar var vikið sérstaklega að því að skýra bæri ákvæðið þröngt með hliðsjón af ummælum flutningsmannsins við umræður á Alþingi. Að vísu var um refsiaákvæði að ræða, sem samkvæmt meginreglu refsiréttar ber að skýra þröngt. Engu að síður taldi Hæstiréttur ummælin styrkja niðurstöðuna og úrskurðaði með hliðsjón af ummælum þingmannsins.

Tilgangur þess að vísa til umræðna getur þó verið mismunandi. Davíð Þór Björgvinsson telur úrlausnaraðila oftast vísa til umræðna til að styrkja tiltekna lögskýringarleið.⁶⁰

Sjaldgæft er að vitnað sé til þeirra í öðrum tilgangi þótt það komi fyrir, sbr. t.d. H 115/1965. Þar sagði að tiltekin ummæli breyttu í reynd engu um skýringu, enda væru þau ekki í samræmi við skýr orð sjálfs ákvæðisins. Hér verður þó að hafa í huga að oft er vísað til lögskýringargagna í heild og t.d. sagt að þau veiti ekki örugga vísbendingu. Með því er oftast vísað m.a. til umræðna á Alþingi.⁶¹

⁵⁹ Sjá ennfremur: UA 22. nóvember (1746/1996)

⁶⁰ Sjá ennfremur: Hrd. 41/1951, Hrd. 32/1953 og Hrd. 22/1957

⁶¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 65

Í *Hrd. 185/1981* var deilt um hvort skýra bæri undanþáguákvæði 1. mgr. 5. gr. þágildandi laga nr. 8/1972, um tekjustofn sveitarfélaga, svo rúmt að orlofshús Múrarafélags Reykjavíkur væru undanþegin tekjuskatti. Undanþáguákvæðið kom fram sem breytingartillaga við meðferð lagafrumvarpsins í þinginu. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að ákvæðið tæki ekki til umræddra orlofshúsa, en í rökstuðningi Hæstaréttar er vikið að ummælum í framsöguræðu flutningsmanns breytingatillögunnar með eftirfarandi hætti:

Ummæli flutningsmanns, er hann mælti fyrir breytingatillögunni, verða eigi skilin á annan veg en þann, að undanþágunni sé einvörðungu ætlað að taka til orlofsheimila, sem eru í eigu samtaka launþega, en eigi til sumarhúsa einstakra félagsmanna.

Af þessum dómi fæst ráðið að Hæstiréttur leggur vægi ummæla í framsögu flutningsmanna breytingatillagna að jöfnu við ummæli í framsögu nefndarálita og lagafrumvarpa við túlkun lagaákvæða með hliðsjón af ofangreindum dómum.

Nokkuð algengt virðist í réttarframkvæmd að framsöguræðum sé léð vægi, en meta verður hverju sinni hvort og þá hvernig eigi að beita þessum lögskýringargögnum. Sjaldgæfara virðist þó að úrlausnaraðilar víki að einstökum ræðum þingmanna við túlkun lagaákvæða. Þó má finna slíkt dæmi í *UA 25. október 2005 (4332/2005) og (4398/2005)*. Þar höfðu A ehf. og B betrubætt sóknardagabát sinn og sótt um aukna aflahlutdeild á grundvelli 4. máls. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðis XXXV. til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 74/2004. Í reglugerð sjávarútvegsráðherra nr. 485/2004 um krókaaflahlutdeild til sóknardagabáta kom fram að *endurnýjun báts* í skilningi umdeilds ákvæðis tæki aðeins til þeirra aðila sem ættu bát fyrir, fengju sér nýjan og flyttu allar sóknarheimildir af þeim gamla yfir til hins nýja. Ráðuneytið synjaði því umsóknnum A ehf. og B, því þeir breyttu eingöngu bátum sínum en fengu sér ekki nýjan. Umboðsmaður Alþingis taldi úrskurð ráðuneytisins ekki lögmætan með vísan til ummæla einstakra þingmanna um þann skilning sem þeir lögðu í ákvæðið. Í áliti umboðsmanns Alþingis segir:

Málflutningur þeirra þingmanna sem þátt tóku í umræðunum, en það voru einkum nefndarmenn í sjávarútvegsnefnd, bendir til þess að þeir hafi skilið ákvæðið svo að það tæki jafnt til þeirra tilvika þegar nýr bátur kæmi í stað gamals og þegar gerðar hefðu verið breytingar og endurbætur á báti.

Í framangreindu áliti UA er einstökum ræðum þingmanna veitt vægi sem lögskýringargagn við túlkun lagaákvæðis. Sú ályktun sem UA taldi sig mega draga af umræðunum var ein af fleiri lögskýringarsjónarmiðum sem hnigu í sömu átt við túlkun lagaákvæðisins.

Ekki fæst séð af réttarframkvæmd að einstakar ræður sem þessar geti haft úrslitavald um túlkun lagaákvæða einar og sér. Af þessu má því hugsanlega ráða að úrlausnaraðilar veiti almennt framsöguræðum flutningsmanna frumvarpa, nefndarálita og breytingartillagna meira vægi sem lögskýringargagn við túlkun lagaákvæða en ræðum einstakra þingmanna.

Þó má hér nefna *UA 11. nóvember 1999 (2828/1999)*. Í málinu var kvartað til umboðsmanns Alþingis vegna viðveru fulltrúa stjórnmalaflokks á kjörfundi, skráningu þeirra á því hverjir mættu til kjörfundar og meðferð þeirra upplýsinga. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 80/1987 um kosningar til Alþingis og nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga. Vísað var til umræðna á Alþingi og óhætt að segja að þeim hafi verið veitt verulegt vægi við túlkun. Umboðsmaður taldi nógildandi kosningalög ekki hafa að geyma beina lagaheimild til skráningar upplýsinga um kjörfundarsókn en skýrði lögin til samræmis við vilja löggjafans. Þá vísaði umboðsmaður til ræðu forsætisráðherra við umræður um málið í efri-deild Alþingis þar sem hann taldi neðri deild hafa „samþykkt að taka upp aftur heimild fyrir flokkana til þess að skrifa upp í kjördeildum, hverjir hafi kosið, og hafa samband við sína kosningaskrifstofu um það.“⁶² Með vísan til umræðna taldi umboðsmaður rétt að túlka lögin á þann hátt að viðvera umboðsmanna lista í kjördeildum, skráning þeirra á komu kjósenda á kjörstað og meðferð þeirra upplýsinga yrðu ekki talin brjóta gegn ákvæðum laga nr. 80/1987, um kosningar til Alþingis, og ekki heldur gegn lögum nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, enda þótt lögin hefðu ekki að geyma beina lagaheimild til þess.

Umboðsmaður ljáði því umræðum um málið á Alþingi verulegt vægi við túlkun laga í þessu máli.

5.1.2 Vægi umræðna á Alþingi sem lögskýringargagns eftir beitingu þeirra

Af íslenskri réttarframkvæmd má augljóslega ráða að Hæstiréttur og umboðsmaður Alþingis eru ófeimnir við að vísa til umræðna á Alþingi við túlkun lagaákvæða. Fjölmörg dæmi eru um að úrlausnaraðilar vísi til umræðna á Alþingi til að renna frekari stoðum undir röksemdafærslu úrskurða sinna. Þó er vandséð hvort slík lögskýringargögn hafa raunverulegt vægi eða vigt til að helga niðurstöðu án nokkurs annars. Úrlausnaraðilar beita þannig oft umræðum á Alþingi ásamt öðrum lögskýringarsjónarmiðum (t.d. markmiðsskýring, söguleg skýring, túlkun með vísan til MR o.s.frv.). Þá er þeim einnig oft beitt ásamt öðrum lögskýringargögnum, t.d. greinargerð og nefndaráliti.

⁶² Alþt. 1959, A-B deild, aukabing, dálk. 428.

Í *Hrd. 115/1965* var deilt um skyldu atvinnurekanda til greiðslu sjúkrápeninga til starfsmanna. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem síðar var hnekkt í Hæstarétti, var litið til ummæla á Alþingi. Hæstiréttur sagði hins vegar ummæli á Alþingi ekki geta haggð skýrum og ótvíræðum ákvæðum í lögum:

Ummæli á Alþingi í sambandi við setningu laganna, sem getið er í héraðsdómi, breyta hér engu um, eins og á stendur, gegnt afdráttarlausum ákvæðum lagatextans.

Tilgangur úrlausnaraðila með því að vitna til umræðna á Alþingi er oftast beinlínis að styrkja ákveðna lögskýringarleið. Enda er umræðum á Alþingi nánast alltaf beitt samhliða öðrum lögskýringargögnum.⁶³ Hins vegar getur tilgangur þess að vísa til umræðna á Alþingi verið mismunandi. Þessi dómur Hæstaréttar er dæmi um vísun til umræðna í öðrum tilgangi, þ.e. að ummælin hafi ekkert vægi gegn ótvíræðum ákvæðum í lögum. Sem fyrr segir er þó oftast vísað til ummæla í þeim tilgangi að styrkja tiltekna lögskýringarleið. Sem dæmi um slíkt má nefna álit *UA 24. júní 2009 (4904/2007)*. Þar leitaði A til umboðsmanns Alþingis vegna gjaldtöku í m/s Herjólfri sem er ferja sem sigldi þá á milli Vestmannaeyja og Þorlákshafnar. A taldi Herjólf vera þjóðveg í skilningi vegalaga nr. 80/2007 og gjaldtöku því óheimila. Í álitinu sýnu vikur umboðsmaður Alþingis að ýmsum lögskýringargögnum, þ.á m. umræðum á Alþingi, sbr. eftirfarandi umfjöllun:

Þegar frumvarp til vegalaga, sem síðan varð að lögum nr. 45/1994, var til umræðu á Alþingi sagði þáverandi formaður samgöngunefndar meðal annars eftirfarandi um 23. gr. frumvarpsins: „Með þessum ákvæðum er mótuð sú aðalregla að gert er ráð fyrir því, eða heimildir eru í frv., að greiða fé til ferja og kostnaðar við þær, sem þjóna því hlutverki sem hið almenna vegakerfi gerir annars staðar.“⁶⁴ Í ræðu þáverandi samgönguráðherra kom m.a. eftirfarandi fram við umræður um frumvarpið: „Ef rætt er um einstök atriði sem hér voru talin upp vil ég fyrst fjalla um ferjur. Því hefur verið slegið föstu að Vegagerðin skuli bera ábyrgð á rekstri ferju- og flóabáta. Ástæðan er einfaldlega sú að áður hafði það viðgengist um árabil að ekki var horfst í augu við það hvað reksturinn raunverulega kostaði, hver stofnkostnaður nýrra ferja raunverulega var. Afleiðingin af því er sú að á næsta ári er svo komið að stuðningur við ferjur í landinu, stofnkostnaður og rekstrarkostnaður, er milli 500 og 600 millj. kr. sem er auðvitað feiknlegt fé og sýnir að ekki hefur verið stigið nógu gætilega til jarðar í þeim efnum. Hér er gert ráð fyrir því að það skuli verða skilyrði fyrir því að hið opinbera styðji ferjurekstur að hann sé hluti af vegakerfi landsins eða samgöngukerfi landsins í þeim skilningi að ekki sé hægt að leggja vegi á viðkomandi staði eins og til Vestmannaeyja og Grímseyjar.“⁶⁵

Umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu, með hliðsjón af lögskýringargögnum, að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemdir við að í samningi um rekstur ferjunnar væri á því byggt að heimilt væri að innheimta fargjöld. Í álitinu þessu vísar

⁶³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 65

⁶⁴ Alþt. 1993-1994, B-deild, dálk. 6991.

⁶⁵ Alþt. 1993-1994, B-deild, dálk. 771

umboðsmaður Alþingis til tvennra ummæla í umræðum um frumvarpið á Alþingi. Annars vegar til ummæla þáverandi samgöngumálaráðherra en hins vegar til ummæla þáverandi formanns samgöngunefndar Alþingis. Þessum ræðum er þó beitt samhliða öðrum lögskýringargögnum á borð við greinargerð með frumvarpi sem síðar varð að þeim lögum sem deilt var um, fylgiskjölum nefndarálita ásamt öðrum undirbúningsgögnum. Líta verður svo á að niðurstaða málsins ráðist þannig ekki eingöngu af tilvitnuðum ummælum heldur sé þeim beitt til að styrkja niðurstöðuna.

Í álitinu *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* var fjallað um rétt heyrnarlausra til endurgjaldslausrar táknumálstúlkaþjónustu. A kvartaði yfir úrskurði menntamálaráðherra þar sem staðfest var ákvörðun Samskiptamiðstöðvar um að synja beiðni A um slíka þjónustu endurgjaldslaust á húsfundi. Heimild menntamálaráðherra til gjaldtöku fyrir táknumálstúlkaþjónustu var að finna í 6. gr. laga nr. 129/1990 um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra en ákvæðið var svohljóðandi: „Samskiptamiðstöð gerir fjárhags- og framkvæmdaáætlun til allt að fimm ára. Stjórn stofnunarinnar staðfestir áætlanir og fylgist með framkvæmd þeirra. Menntamálaráðherra getur, að fengnum tillögum stjórnar stofnunarinnar, sett gjaldskrá fyrir þá þjónustu sem samskiptamiðstöðin veitir.“ Umboðsmaður Alþingis leit til lögskýringargagna á borð við greinargerð og ummæla á Alþingi. Í álitinu sagði eftirfarandi:

Þá kom eftirfarandi m.a. fram í framsöguræðu menntamálaráðherra er hann mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi: „Í frv. er gert ráð fyrir því að samskiptamiðstöðin geri fjárhags- og framkvæmdaáætlun til allt að fimm ára í senn og að stjórn miðstöðvarinnar staðfesti áætlanir og fylgist með framkvæmd þeirra. Gert er ráð fyrir því að menntmrh. geti, að fengnum tillögum stjórnar stofnunarinnar, sett gjaldskrá fyrir einhvern hluta af þeirri þjónustu sem stofnunin veitir. Það yrði vafalaust mjög lítill hluti af starfsemi stofnunarinnar sem þyrfti á slíkri skrá að halda. Væntanlega yrði helst um það að ræða ef stofnanir eins og t.d. Alþingi óskuðu eftir því að njóta þjónustu stofnunarinnar við að túlka umræður á Alþingi fyrir heyrnarlausu eða heyrnarskerta með táknumáli, þá væri eðlilegt að ætlast til þess að þessi stofnun, Alþingi, greiddi fyrir það.“⁶⁶ Framangreind lögskýringargögn benda samkvæmt orðalagi sínu til þess að við setningu laga nr. 129/1990 hafi ætlunin verið sú að gjaldtaka á grundvelli 6. gr. laganna tæki aðeins til hluta þeirrar þjónustu sem samskiptamiðstöðin veitir og að ekki yrði um gjaldtöku að ræða vegna þjónustu sem veitt yrði heyrnarlausum og heyrnarskertum.

Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi til laganna segir: „Eðlilegt þykir að taka meggi gjald fyrir þjónustu veitta öðrum aðilum en heyrnarlausum og heyrnarskertum.“⁶⁷ Í álitinu sínu segir umboðsmaður Alþingis að lögskýringargögn bendi samkvæmt orðalagi sínu til þess að við setningu laganna hafi ætlunin verið sú að gjaldtaka á grundvelli 6. gr. laganna tæki aðeins til hluta þeirrar þjónustu sem samskiptamiðstöðin veitir og að ekki yrði um gjaldtöku að ræða vegna þjónustu sem veitt yrði heyrnarlausum og heyrnarskertum.

⁶⁶ Alþt. 1990-1991, B-deild, dalkur 651.

⁶⁷ Alþt. 1990—1991, A-deild, bls. 1230

Umboðsmaður Alþingis komst hins vegar að niðurstöðu þvert á þær vísbendingar sem lögskýringargögn veita um merkingu lagaákvæðisins, sbr. eftirfarandi umfjöllun.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að misræmi milli afmörkunar á gjaldaheimild í lögskýringargögnum og í texta 6. gr. laga nr. 129/1990, um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra, geti ekki takmarkað heimild menntamálaráðherra til að mæla fyrir um gjald vegna táknmálstúlkunar sem samskiptamiðstöðin veitir heyrnarlausum og heyrnarskertum.

Af þessu má því draga þá ályktun að úrlausnaraðili geti talið unnt að líta framhjá lögskýringargögnum ef þau eru ekki algerlega ósamrýmanleg því sem fram kemur í lagaákvæði. Það sé í raun spurning um túlkun hverju sinni.

6 Niðurstaða – samantekt og ályktanir

Til glöggvunar er að endingu réttast að greina með knappri samantekt frá því hvaða vægi úrlausnaraðilar almennt gefa umræðum á Alþingi við túlkun sína á lagaákvæðum. Af íslenskri réttarframkvæmd verður dregin sú ályktun að þegar lagaákvæði eru óskýr eða tvíræð að einhverju leyti er gjarnan vitnað til umræðna á Alþingi til að renna frekari stoðum undir túlkun lagaákvæðis, sbr. *Hrd. 1989, bls. 24 (5/1989)*. Það er þó nánast eingöngu gert ásamt eða samhliða öðrum og veigameiri lögskýringarsjónarmiðum, sbr. *UA 25. október 2005, nr. (4332/2005) og (4398/2005)*.

Almennt má líta svo á að framsöguræðum flutningsmanna frumvarpa og meiri- og minnihlutaálita þingnefnda sé léð meira vægi en ummælum einstakra þingmanna í umræðum um lagafrumvarp. Í raun verður að telja það sjaldgæft að vísað sé í ræður einstakra þingmanna þó finna megj þess dæmi, sbr. *Hrd. 23/1930*.

Séu hins vegar ummæli þingmanna á Alþingi í beinni mótsögn við önnur lögskýringargögn eða lagaákvæðið sjálft, víkja úrlausnaraðilar þeim til hliðar að vild og geta þannig kosið að ljá þeim ekkert vægi, sbr. *Hrd. 115/19865 og UA 18. maí 2005 (4182/2004)*. Því eru orð þingmanna yfirleitt aðeins einstakur spotti í digrum kaðli röksemdafærslu réttarins.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði.* Reykjavík 2003.

Amleto Giovanni Cigogani: *Canon Law.* Newman 1947.

Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar.* Reykjavík 2008.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Forsætisráðuneytið og Skrifstofa Alþingis: *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa.* Reykjavík 2007

Garðar Gíslason: „Lagasamræmi í lögskýringu“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 207 – 212.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur.* 2. útgáfa. Reykjavík 1999.

Páll Skúlason: „Nokkur hugtök og úrlausnarefni í túlkunarfræði.“. *Mál og túlkun : Safn ritgerða um mannleg fræði.* Ritstj. Páll Skúlason. Reykjavík 1981, bls. 175 – 222.

Blume, Peter: *Juridisk metodlære – En indføring i rettens og juraens verden.* 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2004.

Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða.* Reykjavík 2007.

Róbert R. Spanó: „Um lögskýringu“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 327 – 351.

Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga - réttarheimildir.* 2. útgáfa. Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar.* Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: „Túlkun laga og vilji löggjafans“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 353 - 387.

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 23/1930

Hrd. 41/1951

Hrd. 32/1953

Hrd. 22/1957

Hrd. 115/1965

Hrd. 185/1981

Hrd. 1989, bls. 28 (5/1989)

Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 11. nóvember 1999 (2828/1999)

UA 18. maí 2005 (4182/2004)

UA 25. október 2005, nr. 4332/2005 og 4398/2005

UA 24. júní 2009 (4904/2007)