

1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík.

- 88/28, 88/30.
- 2. gr. - 88/28.
- 4. gr. - 88/28.
- 7. gr. - 88/28.
- 8. gr. - 88/28.
- 14. gr. - 88/28.
- 15. gr. - 88/29.
- 16. gr. - 88/29.
- 19. gr. - 88/28.

1987, nr. 49. Lög um breyting á l. nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.
11. gr. - 88/22.

1987, nr. 92. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987 sem taka eiga gildi
1. janúar 1988.
9. gr. - 88/22.

1987, nr. 579. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. - 88/22.

1988, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
- 88/26.

1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu
bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. 88/22.

FYLGISKJAL I.

Stefán M. Stefánsson

Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga.

EFNISYFIRLIT

1. Hvað er þjóðréttarsamningur?	1
2. Þjóðréttarsamningar og landsréttur	2
3. Gerð og gildi þjóðréttarsamninga að íslenskum rétti	3
4. Áhrif þjóðréttarsamninga á íslenska réttarskipan	4
5. Umbreyting þjóðréttarsamninga	5
5.1. Lögfesting	5
5.2. Aðlögun	6
5.3. Fyrirfram samþykki löggjafans	6
5.4. Stjórnvaldsfyrirmæli	7
5.5. Tilvísun í þjóðarétt	7
5.6. Stjórnarskrárákvæði	7
5.7. Engar aðgerðir	8
6. Alþjóðastofnanir	8
7. Hvaða þjóðréttarsamningum þarf að umbreyta í lög	8
7.1. Greining þjóðréttarsamninga	8
7.2. Hreinir þjóðréttarsamningar	9
7.3. Þjóðréttarsamningar með beinum réttaráhrifum	10
8. Dómstóla- og kæruleiðir að landsrétti í tilefni af þjóðréttarsamningum	11
8.1. Umbreyting framkvæmd	11
8.2. Umbreyting ekki framkvæmd	12
9. Áhrif þjóðréttarsamninga að rétti nokkurra Evrópuríkja	13
9.1. Norðurlönd	13
9.2. Holland	13
9.3. Frakkland	13
9.4. Sambandslýðveldið Pýskaland	14
9.5. Austurríki	14
9.6. Sviss	14
10. Niðurstöður að því er varðar íslenskan rétt	14
10.1. Staða þjóðréttarsamninga	14
10.2. Nauðsyn breyttrar meðferðar þjóðréttarsamninga	15
10.3. Almennt lagaboð um þjóðréttarsamninga	15
10.4. Lögfesting þjóðréttarsamninga	16
10.5. Athugunarefni varðandi lögtekna þjóðréttarsamninga	16
10.6. Ákvarðanir alþjóðastofnana	17
10.7. Lög um túlkun landslaga í samræmi við þjóðréttarsamninga	17
Heimildir	18

1. Hvað er þjóðréttarsamningur?

Hvert ríki hefur sitt eigið réttarkerfi sem réttarskipanin er byggð á. Er þar um að ræða landsrétt viðkomandi ríkis. Hliðstætt réttarkerfi gildir í samfélagi þjóðanna. Þjóðaréttur er því sá réttur sem ræður lögskiptum sjálfstæðra ríkja (Ágrip af þjóðarétti, bls. 13). Hann gildir einnig um alþjóðastofnanir og í lögskiptum þeirra í milli og milli þeirra og ríkja. Loks gildir hann einnig, einkum á sviði mannréttinda, um skyldur ríkja gagnvart einstaklingum og minnihlutahópum og um réttindi þessara aðila. Réttarheimildir þjóðaréttar eru nokkrar en þær mikilvægustu eru réttarvenjur og þjóðréttarsamningar. Hér á eftir verður umræðan að mestu takmörkuð við þjóðréttarsamninga.

Þjóðréttarsamningur er samningur milli tveggja eða fleiri ríkja innbyrðis eða milli ríkja og alþjóðastofnana sem ætlað er að stofna réttindi og skyldur milli aðila (Forfatningen i Norge bls. 303 oá.). Hugtakið tekur einnig til samninga sem alþjóðastofnanir gera sín á milli. Samningur milli ríkis og erlends fyrirtækis eða einstaklings telst hins vegar ekki þjóðréttarsamningur og þaðan af síður samningur milli fyrirtækja eða einstaklinga af mismunandi þjóðerni (Lehrbuch des Völkerrechts, bls. 440 oá.).

Þjóðréttarsamninga má greina í svonefnda réttarskapandi samninga og réttarskipandi samninga. Hinum fyrrnefndu er ætlað að mynda almennar reglur á svipaðan hátt og lög eða að breyta gildandi rétti. Dæmi um slíkt eru mannréttindasáttmálar Sameinuðu þjóðanna sem gerðir voru 1966, hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna, auglýstur 10. október 1985, og samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó sem undirrituð var í London þann 20. október 1972 en í öllum tilvikum er að því stefnt að búa til almennar reglur á þeim sviðum sem samningarnir taka til. Réttarskipandi samningum er hins vegar ætlað það hlutverk að fjalla um tiltekin lögskipti ríkja með svipuðum hætti og venjulegir samningar gera. Dæmi um þetta eru fríverslunarsamningar EFTA-ríkjanna við EBE. Flokkun sú sem hér um ræðir er þó ekki ávallt glögg og ekki er heldur ávallt ljóst hvaða ályktanir verða af henni dregnar. Þjóðréttarsamninga má flokka með ýmsum öðrum hætti bæði eftir efni þeirra og aðild. Verður vikið nánar að því efni í kafla 7.1. Skv. ofanrituðu gildir það um alla þjóðréttarsamninga að þeir eru hvort tveggja í senn löggerningar og réttarheimild (Lehrbuch des Völkerrechts bls. 444).

Algengast er að viðkomandi ríki verði sjálft skuldbundið til þess að efna viðkomandi þjóðréttarsamning. Ef þjóðréttarsamningur gerir td. ráð fyrir því að landsrétti verði skipað með tilteknum hætti ber ríki skylda til að sjá til þess að landslögum verði breytt til samræmis við þjóðréttarsamninginn. Stundum verður ríki þó bundið skv. tiltekinni ákvörðun sem tekin er í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamnings. Í þeim tilvikum getur komið upp sú staða að ríki verði skuldbundið að þjóðarétti þótt það hafi greitt viðkomandi tillögu mótakvæði. Sem dæmi um þetta má nefna ákvarðanir Öryggisráðsins skv. 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða, sjá 5.4. Slíkar ákvarðanir og hér voru ræddar hafa venjulega sama gildi og venjulegur þjóðréttarsamningur. Þess eru einnig dæmi að heimild sé að finna í þjóðréttarsamningi sem veitir alþjóðastofnunum vald til að taka ákvarðanir sem ekki aðeins binda ríkið sjálft heldur einnig borgara þess í sérhverju tilliti með svipuðum hætti og landslög. Dæmi um þetta eru sumar ákvarðanir stofnana Evrópubandalaganna, sbr. kafla 6.

Þess skal loks getið að á ráðstefnu sem haldin var í Vín á vegum Sameinuðu þjóðanna árið 1969 voru samþykktar umfangsmiklar reglur um alþjóðlegan samningarétt. Í þessum samþykktum er að finna ákvæði um suma þætti alþjóðlegs samningaréttar, td. um túlkun og um breytingar á þjóðréttarsamningum. Samkomulag þetta gekk í gildi árið 1980 en Íslendingar hafa hvorki skrifað undir né staðfest það (nánar Útfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar, bls. 333 oá.).

2. Þjóðréttarsamningar og landsréttur.

Reglur þjóðaréttar og landsréttar gilda á mismunandi sviðum. Fljótt á litið ætti því ekki að þurfa að koma til árekstra milli þessara tveggja réttarkerfa. Þess eru þó mörg dæmi að þessi tvö réttarkerfi verði að hafa samræmdar reglur ef vel á að fara enda má segja að þjóðréttarsamningar séu reistir á þeirri forsendu að landslög samningsríkis séu eða verði í samræmi við þjóðréttarsamninginn. Engu að síður er niðurstaðan oft sú að þessi tvö réttarkerfi kunna að hafa að geyma ósamrýmanlegar reglur og að auki er oft vafasamt hvort, og þá með hverjum hætti, unnt er að framfylgja þjóðarétti í tilteknu ríki á sama hátt og landslögnum sjálfum.

Það er venja í þjóðarétti að tala um tvær meginkenningar um samband þjóðaréttar og landsréttar. Annars vegar er kenningin um eineðli (monismi) þessara réttarkerfa og hins vegar er kenningin um tvíeðli þeirra (dualismi). Munurinn á þessum kenningum snýst um uppruna þjóðaréttarins, aðild að honum og innihald hans (sjá ma. Dansk forfatningsret bls. 106 oá. og Folkeret bls. 69 oá.).

Í kenningum um tvíeðli er því haldið fram að þjóðaréttur og landsréttur séu tvö aðskilin réttarkerfi, sem gilda sitt á hvoru réttarsviðinu, þ.e. þjóðaréttur er sagður gilda milli ríkja en landsréttur gildir í tilteknu ríki. Rót þeirra sé því ólík. Af þessu er dregin sú ályktun að veita verði þjóðarétti lagagildi með sérstökum stjórnskipulegum aðgerðum áður en hann getur talist til landsréttar. Samkvæmt kenningum um eineðli umræddra réttarkerfa má segja að litið sé svo á að lögin, þ.e. þjóðaréttur og landsréttur, séu hluti af einu og sama lagakerfi. Rót þeirra sé í raun sú sama. Þjóðarétturinn telst skv. því sjálfkrafa hluti af landsrétti án þess að til sérstakra aðgerða þurfi að koma svo sem lagasetningar (Indgaaelse og opfyldelse af traktater, bls. 101 oá.). Að því er aðild varðar er litið svo á samkvæmt kenningum um tvíþætt eðli að ríki eða alþjóðastofnanir séu aðilar að þjóðarétti en menn eða lögpersónur að landsrétti en samkvæmt kenningum um eineðli er litið svo á að þessi mismunandi aðild hafi ekki lagalega þýðingu. Loks er litið svo á samkvæmt kenningum um tvíþætt eðli að efni þjóðaréttar sé ekki það sama og landsréttar en samkvæmt kenningum um eineðli er litið svo á að efnið sé eitt og hið sama.

Kenningar um eineðli fela það oft í sér að þjóðaréttur er talinn réttærri heldur en landslög. Gildir þetta fyrst og fremst um þau landslög sem voru í gildi þegar þjóðarétturinn tók gildi en jafnvel einnig um þau lög sem eru síðar til komin en viðkomandi þjóðaréttarheimild. Báðar þessar reglur eru nánast taldar rökbundin nauðsyn ef þjóðaréttinum er ætlað að hafa það gildi sem hér hefur verið lýst. Kenningar um tvíþætt eðli gera hins vegar venjulega ráð fyrir því að þjóðaréttur hafi ekki lagagildi í viðkomandi ríki nema hann sé lögfestur sérstaklega.

Unnt er að færa ýmis rök til stuðnings hvorri kenningu um sig. Þannig er kenningin um tvíþætt eðli etv. meira í samræmi við þrískiptingu ríkisvaldsins amk. í þeim löndum þar sem gerð þjóðréttarsamninga er í höndum framkvæmdavaldshafa. Þá má einnig færa fram þau rök að það geti verið brýnt fyrir minni lönd að veita þjóðarétti ekki sjálfkrafa lagagildi að landsrétti þar sem stærri þjóðir hafa að jafnaði meiri áhrifamátt á sviði þjóðaréttar (International Law bls. 23 oá.). Loks má einnig halda því fram að ekki sé sanngjarnt gagnvart einstaklingum, sem í raun reiði sig ávallt á landsrétt, að láta tiltekna réttarstöðu fara eftir þjóðarétti ef þessi tvö réttarkerfi greini á (Hovedpunkter i folkeretten, bls. 248).

Gegn fyrrnefndum skoðunum má benda á ýmis rök. Fyrst má nefna að lítil ástæða sé til að óttast að þjóðréttarreglur finnist sem séu í andstöðu við hagsmuni meirihluta ríkja heims. Enn fremur að viðurkenning á þjóðréttarreglum sé í raun öllum þjóðum í hag þegar til lengdar lætur. Kann það að eiga alveg sérstaklega við um smá ríki sem ekki búa yfir herafloa eða fjárstyrk til að gæta réttar síns eftir öðrum leiðum (Útfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar bls.

349 oá.). Þá má nefna sérstaklega að nauðsynlegt kann að vera fyrir aðildarríki að vissum þjóðréttarsamningum að hafa tryggingu fyrir því að unnt sé að framfylgja þeim í viðkomandi löndum. Þetta gildir td. um fríverslunarsamninga. Ástæðan er sú að ef mjög ólíkar reglur gilda um lagalega stöðu og beitingu þjóðréttarsamnings í ríkjum sem aðilar eru að honum getur orðið erfitt að sýna fram á að þjóðréttarsamningurinn veiti aðilum í raun sömu réttindi og leggi á þá sömu skyldur.

Umræddar kenningar um eineðli og tvíeðli eru aðeins settar fram til skýringar og verður að varast að flokka einstök ríki alfarið undir aðra hvora kenninguna. Þá ber einnig að hafa í huga að fyrrgreindar röksemdir vega ekki ávallt þungt þegar þeim er haldið fram gegn tilteknum ríkjum. Þannig má búast við að unnt sé að sýna fram á með rannsókn að ríki sem talið er í aðalatriðum fylgja annarri kenningunni fullnægi í raun betur skyldum sínum skv. tilteknum þjóðréttarsamningi heldur en ríki sem talið væri fylgja hinni kenningunni og öfugt. Af þessu leiðir að sú flokkun sem hér um ræðir hefur litla eða enga þýðingu þegar úr þeirri spurningu er leyst í hve miklum mæli og með hvaða skilyrðum stjórnvöld tiltekins ríkis hlíti ákvæðum þjóðréttarsamninga.

Samkvæmt því sem fyrr er rakið má segja að réttarkerfi Norðurlanda og Bretlands sé í ætt við kenninguna um tvíþætt eðli (sjá þó Dansk forfatningsret 3 bls. 107 oá.) en réttarkerfi margra annarra Evrópuríkja, þám. Evrópubandalagsins sem stofnunar, er í ætt við kenninguna um eineðli. Stundum er þó álitamál hvorri kenningu tiltekið ríki fylgir. Í vestur-þýsku stjórnarskránni eru td. ákvæði sem tryggja að margir þjóðréttarsamningar skuli samþykktir með sérstökum lögum og að þeir fái þannig gildi eins og venjuleg lög. Líta má svo á að þarna sé gert ráð fyrir umbreytingu þjóðréttarsamninga skv. stjórnarskránni (tvíeðli) en einnig má líta svo á að með þessu hafi þjóðarétturinn lagagildi samkvæmt umræddri stjórnarskrá (eineðli).

Almennt geta þjóðaréttarsamningar talist réttarheimild í réttarkerfum margra ríkja. Hins vegar gilda mismunandi reglur um réttshæð þeirra. Sé réttshæð þjóðréttarsamninga sem ekki hafa verið lögfestir, en etv. samþykktir af þjóðþingum viðkomandi lands, skoðuð gagnvart settum lögum virðast Japan, Niðurlönd og etv. Sviss veita þeim réttshæð gildi en settum lögum. Þrjú lönd amk., þ.e. Bandaríkin, Sovétríkin og Kína, veita þeim sama gildi og settum lögum. Önnur lönd hafa yfirleitt það fyrirkomulag að þjóðréttarsamningar breyti ekki settum lögum nema lagasetning komi til. Er þá mismunandi eftir löndum hvort þeir eru jafnréttsháir eða réttshæri en sett lög (nánar Beiting þjóðaréttar fyrir íslenskum dómstólum, bls. 28 oá.).

3. Gerð og gildi þjóðréttarsamninga að íslenskum rétti.

Þegar um þjóðréttarsamninga er að ræða er oftast greint á milli samningsgerðarinnar sjálfar og undirskriftar annars vegar og staðfestingar samningsins hins vegar. Samkvæmt íslenskum stjórnskipunarlögum er aðalreglan sú að forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Það eru þó utanríkisráðherra, sendiherrar eða aðrir ríkisstarfsmenn eða sérstakar samninganefndir sem vinna að jafnaði að samningsgerð. Meginreglan er talin sú að þjóðréttarsamningur verði þá fyrst skuldbindandi fyrir íslenska ríkið er forsetinn hefur staðfest hann eftir því sem fyrir er mælt í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Um staðfestingu forseta á þjóðréttarsamningum gilda venjulegar reglur um forsetaundirskrift. Hún er þess vegna því aðeins gild að ráðherra riti undir hana með honum. Venjulegir viðskiptasamningar við önnur ríki eru þó taldir gildir þó þeir séu gerðir án nokkurs atbeina forsetans. Sú framkvæmd er réttlætt með langri venju og því að slíkir samningar eigi yfirleitt að standa í stuttan tíma. Engin bein heimild er þó fyrir þessari framkvæmd hvorki í 21. gr. stjórnarskrárinnar né öðrum réttarheimildum (sjá nánar Stjórnskipun Íslands bls. 367 oá. og Ágrip af þjóðarétti bls. 153 oá.).

Í 21. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram regla um að forseti geti enga þjóðréttarsamninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Almenn er talið að slíkir þjóðréttarsamningar öðlist ekki gildi að þjóðarétti fyrir en slíkt samþykki liggur fyrir. Þó að samþykki Alþingis liggi fyrir er ekki þar með sagt að tiltekinn þjóðréttarsamningur hafi orðið að lögum. Ástæðan er sú að samkvæmt stjórnarskránni fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið og er það framkvæmt með sérstökum stjórnskipulegum hætti. Engin undantekning er frá því gerð nema í 28. gr. stjórnarskrárinnar að því er varðar bráðabirgðalög. Af þessu leiðir ma. að þjóðréttarsamningar fá ekki sjálfkrafa lagagildi hérlandis þótt Ísland sé aðili að slíkum samningi. Til þess að þeir öðlist lagagildi þarf atbeina löggjafarvaldsins. Dómsstólar, stjórnvöld og þegnar landsins verða að fara eftir landslögum þangað til þeim hefur verið breytt með lögformlegum hætti. Hafi þjóðréttarsamningur verið gerður má hins vegar segja að sú skylda hvíli á ríkisstjórn og Alþingi að sjá um að nauðsynlegar lagabreytingar verði gerðar sem fyrst til þess að unnt sé að fullnægja þjóðaréttarlegri skuldbindingu ríkisins og verður að því vikið í kafla 4.

4. Áhrif þjóðréttarsamninga á íslenska réttarskipan.

Hér á landi fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar er talið leiða að þjóðaréttur, þám. ákvæði í þjóðréttarsamningum, hafi ekki lagagildi, sbr. hrd. 1975 bls. 601 og hrd. 1985 bls. 1291 (sjá einnig Stjórnskipun Íslands bls. 106). Að landsrétti er því þjóðaréttur hvorki bindandi fyrir borgara viðkomandi ríkis, dómsstóla né önnur stjórnvöld þar. Til þess að svo verði þarf meira til að koma, þe. einhvers konar lagasetning. Þetta þýðir þó ekki að þjóðarétturinn hafi ekkert gildi að íslenskum rétti. Það er talin almenn regla, sem byggist á réttarvenju, að ríki leitast jafnan við að túlka reglur sínar í samræmi við þjóðarétt en ekki í andstöðu við hann (Stjórnskipun Íslands bls. 16 oá.), sbr. einnig td. hrd. 1963 bls. 471. Er því talið að íslenskum dómsstólum og stjórnvöldum sé skylt að túlka íslensk lög í samræmi við þjóðarétt. Skv. þessu er þjóðarétturinn ótvírætt lögskýringargagn svo sem eðli máls og meginreglur laga geta einnig verið. Það má einnig segja að reglur þjóðaréttarins séu réttarheimild sem hafi svipaða þýðingu og eðli máls eða meginreglur laga. Þjóðaréttur er þá víkjandi réttarheimild með svipuðum hætti og eðli máls eða meginreglur laga í þeim skilningi að hann víkur fyrir öðrum réttarheimildum sem taldar eru bindandi. Er þar einkum átt við sett lög, réttarvenjur og fordæmi. Reglur þjóðaréttarins verða samkvæmt þessu að víkja fyrir þeim ákvæðum setts íslensks réttar sem eru ósamrýmanleg þeim (sjá einnig Hovedpunkter i folkeretten bls. 250 oá. og Festskrift til Højesteret bls. 38 oá.).

Réttarstaðan er því sú að þjóðréttarsamningar fá ekki sjálfkrafa lagagildi hérlandis þótt Ísland sé aðili að slíkum samningi. Breytir hér engu um þótt Alþingi kunni að hafa samþykkt þjóðréttarsamning samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar, td. í formi ályktunar í sameinuðu þingi. Til þess að þeir öðlist lagagildi þarf að taka þá upp í lög eða eftir atvikum stjórnskipunarlæg. Dómsstólar, stjórnvöld og þegnar landsins verða að fara eftir landslögum þangað til þeim hefur verið breytt með lögformlegum hætti.

Þó að fyrrgreind regla sé aðalregla er þó verulega dregið úr áhrifum hennar eins og fyrir er lýst því að ganga má út frá því að þessir aðilar leitist við að skýra gildandi settan rétt í samræmi við slíkan samning eftir því sem unnt er. Þetta gildir einnig um löggjöf sem síðar er til komin heldur en viðkomandi þjóðréttarsamningur. Síðastgreind regla er ma. rökstudd með því að líkindi séu fyrir því að löggjafinn hafi haft þjóðaréttinn í huga þegar hann lögfesti reglur um efni sem þjóðréttarsamningur tók til og að ætlunin hafi ekki verið sú að setja lög sem væru andstæð þjóðarétti (nánar Hovedpunkter i folkeretten bls. 243).

Samanlagt má því væntanlega fullyrða að íslenskur réttur gangi bæði út frá túlkunar- og líkindareglu í hag þjóðaréttinum. Við þetta má sennilega bæta því að stjórnvöldum sé ávallt skylt að taka tillit til þjóðréttarsamninga við setningu stjórnvaldsfyrirmæla að því marki sem þau eru ekki bundin af lögum í aðra átt (sjá nánar Dansk forfatningsret 3 bls. 114 oá.).

Það tókst því ekki vel til þegar lög nr. 34/1985, siglingalög, voru sett að því leyti sem tekur til takmörkunar á ábyrgð útgerðarmanns. Málsatvik voru þau að Ísland er aðili að þjóðréttarsamningi um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns sem gerður var í Brussel 1957 (sbr. lög nr. 10/1968) og voru ákvæði þágildandi siglingalaga um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns í samræmi við hann. Á árinu 1987 var gerður í London nýr þjóðréttarsamningur sem Ísland er ekki aðili að. Við gildistöku siglingalaga 1985 var reglunum um takmörkun á ábyrgð útgerðarmanns breytt til samræmis við Lundúnasamninginn. Við þá breytingu kom hins vegar upp sú staða, að íslenskar siglingareglur um takmörkun ábyrgðar eru ekki í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamningsins sem Ísland er aðili að, þe. Brusselsamningsins (nánar Tímarit lögfræðinga 1987, bls. 8 oá.).

Hafi þjóðréttarsamningur verið gerður má enn fremur segja að sú skylda hvíli á ríkisstjórn og Alþingi að sjá svo um að nauðsynlegar lagabreytingar séu gerðar sem fyrst til að unnt sé að framfylgja þjóðaréttarlegri skuldbindingu ríkisins (Stjórnskipun Íslands bls. 374). Þess ber þó að gæta að gerð þjóðréttarsamnings hefur ekki alltaf í för með sér að breytingar á lögum séu nauðsynlegar. Dæmi um það er venjulegur viðskiptasamningur sem ekki er ætlað að hafa nein áhrif á gildandi löggjöf viðkomandi ríkis.

Síðast en ekki síst kann þjóðréttarsamningur að hafa þau áhrif, að hann verði aðlagður íslenskri réttarskipan með tilteknum aðgerðum. Um þetta verður nánar fjallað í kafla 5.

5. Umbreyting þjóðréttarsamninga.

Það er mismunandi hvernig íslenska ríkið getur fullnægt skuldbindingu sinni skv. þjóðréttarsamningi. Koma þar ýmsar leiðir til greina og skulu þær reifaðar nokkuð en ekki er þó um tæmandi greinargerð að ræða (sjá nánar Dansk Statsforfatningsret bls. 398 oá. og Betænkning 682/1973). Þess ber að gæta að oft er unnt að nota fleiri en eina leið samtímis þegar umbreyting fer fram.

5.1. Lögfesting (inkorporation).

Unnt er að lögfesta viðkomandi þjóðréttarsamning í heild sinni. Í þessum tilvikum er oftast gengið út frá því að aðeins þeim ákvæðum verði beitt sem þýðingu hafa að landsrétti viðkomandi ríkis. Dæmi um þetta eru lög nr. 110/1951, um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Annað dæmi eru lög nr. 29/1931 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að láta öðlast gildi alþjóðleg einkamálaréttarákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar um hjúskap, ættleiðingu og lögráð. Í lögum 29/1931 eru að vísu ekki ákvæði um lagagildi samningsins en í hrd. 1984 bls. 1444 segir svo um það atriði: „... Með hliðsjón af því að sérstök lög voru sett um samninginn og eftir auglýsingu nr. 85/1931 tók hann gildi 1. janúar 1932, verður að telja að hann hafi lagagildi hérlandis ...”. Þriðja dæmi eru lög nr. 7/1975 um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að staðfesta fyrir Íslands hönd samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó, 1972, undirritaða í London 20. október 1972.

Í þeim tilvikum sem hér um ræðir er að jafnaði gengið út frá því að viðkomandi lög séu túlkuð í samræmi við þau lögskýringargögn sem gilda að þjóðarétti, þám. orð samningstextans og þær greinargerðir sem notaðar voru við gerð hans (Betænkning 682/1973). Það er auðvitað ljóst að forsenda fyrir lögfestingu þjóðréttarsamnings hlýtur að vera sú að einhver hluti hans amk. sé orðaður líkt og lagareglur þannig að stjórnvöld og aðrir geti beitt honum með

svipuðum hætti og lögum. Þjóðréttarsamninga sem einungis fela í sér viljayfirlýsingu en kveða ekki skýrt á um réttindi og skyldur ætti því tæpast að lögtaka.

Helstu kostir við það að lögtaka þjóðréttarsamning í heild sinni eru þeir að slík aðferð er auðveld í framkvæmd og tryggir það að þjóðréttarsamningum verði fullnægt. Ókostirnir eru þeir að löggjöf verður óglögg yfirlits og ma. má oft búast við að ákvæði séu fyrir hendi í landsrétti sem þjóðréttarsamningur tekur til. Að sjálfsögðu má þó ávallt framkvæma lagahreinsun til að koma í veg fyrir þetta.

5.2. Aðlögun (adaption).

Hugsanlegt er að lögtaka aðeins þau ákvæði þjóðréttarsamnings sem líkleg eru til að hafa þýðingu að landsrétti viðkomandi ríkis. Slík ákvæði þjóðréttarsamnings eru þá skoðuð nánar og borin saman við þann hluta af landslögum sem máli skiptir og viðeigandi ákvarðanir síðan teknar í framhaldi af því. Stundum kann að reynast nægjanlegt að nema úr gildi einhvern hluta gildandi landsréttar. Stundum er þó nauðsynlegt að breyta gildandi lagaákvæðum að meira eða minna leyti og jafnvel semja nýja lagabálka. Dæmi um þetta er Mannréttindasáttmáli Evrópuráðsins. Ákvæði hans hafa orðið þess valdandi, amk. að hluta til, að í undirbúningi er nú frumvarp til laga um aðskilnað dómssvalds og framkvæmdarvalds sem felur í sér verulega breytingu á dómstólakerfinu og sem hefur ma. verið samið í því skyni að fullnægja fyrrgreindum samningi. Sem annað dæmi má nefna lög nr. 18/1944 um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi. Þar er að finna lagaákvæði sem tryggir dönskum þegnum, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, að njóta jafnréttis við íslenska ríkisborgara þegar þeir dvelja hér á landi. Var þetta í samræmi við ákvæði Sambandslagasamnings Íslands og Danmerkur sem raunar var felldur úr gildi með þingsályktun frá 16. júní 1944 en áhrifin af því voru ekki látin koma fram að öllu leyti. Þriðja dæmi er Oslóarsamningur frá 10. júní 1947 um samræmda aðferð við skipamælingar. Tilteknir hlutar þess samnings, þe. varðandi mælingu skipa og um alþjóðlegt mælibréf, voru gerðir að íslenskum lögum, sbr. lög nr. 50/1970 um skipamælingar með síðari breytingum.

Helstu kostir aðlögunar eru þeir að unnt er að viðhalda fræðikerfi lögfræðinnar og þar með gera réttinn gleggri yfirlits bæði fyrir einstaklinga og stjórnvöld. Unnt er að sleppa atriðum sem talin eru þýðingarlaus. Þá má nefna að færi gefst á að túlka samning og aðlaga hann á þann hátt sem stjórnvöld telja hagkvæman. Ókostirnir eru þeir helstir að stjórnvöld geta með ýmsu móti skotið sér undan að fullnægja þjóðréttarsamningi réttilega.

5.3. Fyrirfram samþykki löggjafarvalds.

Unnt er að setja almenna heimild í lög þess efnis að þjóðréttarsamningur á tilteknu sviði sem Ísland fullgildir síðar skuli hafa lagagildi. Dæmi um þetta eru lög nr. 80/1972 um heimild ríkisstjórninni til handa til að staðfesta Bernarsáttmálann til verndar bókmenntum og listaverkum í þeirri gerð hans sem samþykkt var á ráðstefnu Bernarsambandsríkja í París 24. júlí 1971. Í 1. gr. laganna er fyrst kveðið á um að ríkisstjórninni sé heimilt að staðfesta umræddan sáttmála en síðan er sagt: „Eftir að sáttmálinn hefur verið staðfestur skulu ákvæði hans, sem Ísland er við bundið, hafa lagagildi hér á landi frá þeim tíma, sem ríkisstjórnin ákveður“. Hér má einnig nefna lög nr. 16/1971 um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband en í 1. gr. þeirra laga er ríkisstjórninni heimilað að gerast aðili fyrir Íslands hönd að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband sem gerður var í Vínarborg 18. apríl 1961 ásamt viðbótarbókunum með samningnum. Síðan segir að ákvæði samningsins skuli hafa lagagildi hér á landi.

Því eru takmörk sett að hvaða marki löggjafinn getur veitt fyrirfram samþykki sitt með þessum hætti. Mjög almennt og ótímabundið fyrirfram samþykki um löggjafarmálefni kann

að vera talið ólögsmætt framsal löggjafarvalds og fara í bága við 2. gr. og ýmis ákvæði í III. kap. stjórnarskrárinnar (nánar til hliðsjónar Stjórnskipun Íslands bls. 365, Forfatningen i Norge 235 og Statsforfatningsret bls. 205 oá.). Skál þetta þó ekki frekar rætt hér. Að því leyti sem fyrirfram samþykki löggjafarvalds er heimilt með fyrrgreindum hætti ber að líta svo á að um lögfestingu þjóðréttarsamnings sé að ræða og réttaráhrif svipuð og um var rætt í 5.1.

5.4. Stjórnvaldsfyrirmæli.

Unnt er að veita stjórnvaldshöfum heimild með lögum til að setja reglur í samræmi við tiltekinn þjóðréttarsamning. Dæmi um þetta er 6. gr. laga nr. 55/1987, tollalög, en þar er ráðherra heimilað að láta koma til framkvæmda ákvæði í fríverslunar- og milliríkjasamningum og viðaukum og bókunum sem teljast óaðskiljanlegur hluti þeirra. Annað dæmi eru lög nr. 5 1969 um framkvæmd fyrirmæla öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Í 1. gr. laganna segir ma.: „... Með lögum þessum heimilar Alþingi ríkisstjórninni að gera þær ráðstafanir, sem nauðsynlegar kunna að vera til þess að framfylgja ákvörðunum, sem öryggisráð Sameinuðu þjóðanna tekur, samkvæmt 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða, sbr. og 39. gr. sáttmálans, og Íslandi kann að vera skylt að hlíta vegna aðildar sinnar að Sameinuðu þjóðunum. ...“. Tilvitnuð 41. gr. sáttmála hinna Sameinuðu þjóða hljóðar svo: „... Öryggisráðinu er heimilt að ákveða, hvaða aðgerðir, aðrar en hernaðaraðgerðir, skuli viðhafðar til þess að framfylgja ákvörðunum þess, og getur það hvatt félaga hinna Sameinuðu þjóða til þess að beita slíkum aðgerðum. Aðgerðir þessar mega vera fólgnar í því, að slíta viðskiptasambandi að nokkru eða öllu leyti og rjúfa samgöngur með járnbrautum, á sjó, í lofti, einnig pósti-, síma- og loftskeytasamband og slíta stjórnmalasambandi. ...“.

Reglur sem settar eru í samræmi við þetta verða að hafa lagastoð. Heimildir af þessu tagi kunna ma. að vera hentugar þegar vænta má tíðra breytinga á því efni sem þjóðréttarsamningur tekur til. Í fríverslunarsamningi Íslands við EBE var t.d. gert ráð fyrir niðurfellingu tolla í áföngum á tilteknum fresti.

5.5. Tilvísanir í þjóðarétt.

Í ýmsum lögum er tekið fram að þeim skuli beitt með hliðsjón af ákvæðum þjóðaréttar. Dæmi um þetta er 2. gr. laga nr. 44/1948, um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnnsins, en þar segir: „Reglum þeim, sem settar verða skv. 1. gr. laga þessara, skal framfylgt þannig, að þær séu ávallt í samræmi við milliríkjasamninga um þessi mál, sem Ísland er aðili að á hverjum tíma.“ Annað dæmi er 1. gr. laga nr. 34/1985, siglingalaga, en þar segir: „Lög þessi gilda um öll skip sem skráð eða skráningarskyld eru á Íslandi. Þegar athafnir íslensks framkvæmdarvalds eða dómssvalds taka til erlendra skipa skal einnig beita ákvæðum laga þessara eftir því sem við á, enda brjóti það ekki í bága við reglur þjóðaréttarins.“ Loks má nefna 45. gr. laga um meðferð einkamála í héraði þar sem segir að dómstólar hafi vald til þess að dæma mál allra þeirra er aðilar geti verið nema undantekningar séu gerðar í landslögum eða samkvæmt þjóðarétti.

Í öllum þessum tilvikum er ljóst að viðkomandi þjóðaréttarreglur verða ekki sjálfkrafa íslenskar lagareglur þótt þannig sé vísað til þeirra. Með slíkum ákvæðum er gildissvið viðkomandi laga hins vegar takmarkað þannig að tekið er tillit til þjóðréttarsamninga og annarra heimilda þjóðaréttarins.

5.6. Stjórnarskrarákvæði.

Unnt er að veita þjóðréttarsamningum almennt lagagildi með ákvæði þar um í stjórnarskrá. Í íslensku stjórnarskránni er þó ekki að finna ákvæði í þessa átt. Hugsanlegt er einnig að ná sama árangri með almennu lagaákvæði. Hætt er þó við að slík lög stæðust ekki þar sem í þeim yrði talið felast óheimilt framsal lagasetningarvalds.

5.7. Engar aðgerðir.

Stundum er engra sérstakra aðgerða þörf til þess að fullnægja þjóðréttarskuldbindingu hvorki með lagasetningu né með setningu annarra reglna. Dæmi um þetta eru viðskiptasamningar við einstök lönd sem viðskiptaráðuneytið kann að gera og sem ekki er ætlað að hafa bein áhrif á gildandi rétt. Sama niðurstaða getur einnig átt við ef gildandi löggjöf er í fullu samræmi við efni þjóðréttarsamnings. Loks getur sama einnig gilt ef menn komast að þeirri niðurstöðu að gildandi rétt megi túlka í samræmi við efni þjóðréttarsamnings eða ef stjórnvöld hafa heimildir í lögum til að fullnægja honum. Dæmi um þetta eru ýmis ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópuráðsins.

6. Alþjóðastofnanir.

Ísland er aðili að ýmsum alþjóðastofnunum sem ekki verða gerð frekari skil hér. Aðalatriðið er að sumum þessara alþjóðastofnana er fengið vald til þess að setja reglur og taka bindandi ákvarðanir þegar tiltekin skilyrði eru fyrir hendi. Slík hefur reyndin orðið innan Evrópubandalaganna (EB). Stofnunum bandalaganna hafa verið fengin völd samkvæmt Rómarsamningnum sem má í rauninni jafna til lagasetningarvalds. Þannig hafa sumar af þeim ákvörðunum sem stofnanir Evrópubandalaganna taka beint lagagildi í aðildarríkjunum og eru einnig beint bindandi fyrir borgara í þeim ríkjum eins og hver önnur lög (Efnahagsbandalag Evrópu bls. 36 oá.). Sem annað dæmi má nefna 32. gr. samnings um stofnun Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) en þar er æðstu stofnun samtakanna, þ.e. ráðinu, fengið vald til að taka bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin í tilteknum málum og er aðalreglan sú að slíkar ákvarðanir skulu teknar með samhljóða atkvæðagreiðslu. Þess eru þó dæmi að ráðinu sé heimilt að taka bindandi ákvarðanir með einföldum meirihluta. Þriðja dæmið er að Ísland hefur skuldbundið sig með yfirlýsingu til að viðurkenna dómssvald Mannréttindadómstóls Evrópu. Sem fjórða dæmi má nefna 30. gr. samnings milli Efnahagsbandalags Evrópu og Íslands en þar er gert ráð fyrir að komið verði á fót sameiginlegri nefnd sem geti tekið ákvarðanir í tilteknum tilvikum. Gert er ráð fyrir að samhljóða ákvarðanir nefndarinnar séu bindandi fyrir aðildarríkin.

Sameiginlegt með öllum þeim stofnunum sem Ísland er nú aðili að er að ákvarðanir sem stofnanir þessar kunna að hafa heimild til að taka binda í hæsta lagi íslenska ríkið en verða ekki lög í landinu nema annað og meira komi til (sjá nánar 10.6).

7. Hvaða þjóðréttarsamningum þarf að umbreyta í lög.

Spurningin um það hvaða þjóðréttarsamninga þarf að lögtaka er náskyld spurningunni um það hvaða þjóðréttarsamningum er ætlað að hafa svonefnd bein réttaráhrif. Verður nánar um þetta fjallað í þessum kafla.

7.1. Greining þjóðréttarsamninga.

Í þjóðarétti er greint á milli ýmissa tegunda þjóðréttarsamninga. Slík flokkun kann að hafa þýðingu til skilningsauka á eðli þjóðréttarsamninga yfirleitt en hún skiptir fremur litlu máli með tilliti til þeirrar spurningar sem hér er til meðferðar. Þannig er um skiptingu í almenna og sérstaka þjóðréttarsamninga (fjölpjóða eða tvíhliða þjóðréttarsamninga) en slík skipting byggist á því hvort tvær þjóðir eða fleiri eru aðilar.

Skipting þjóðréttarsamninga í réttarskipandi og réttarskapandi samninga, sbr. 1. kafla, skiptir heldur ekki miklu máli í þessu sambandi. Réttarskipandi samningar krefjast stundum að eitthvað sé gert að landsrétti til að fullnægja þeim en stundum ekki. Dæmi: Samningur um að leyfa flug yfir landssvæði krefst engra sérstakra aðgerða ef ekkert er fyrir í lögum sem

bannar slíkt flug. Sama er um venjulega viðskiptasamninga sem ekki er ætlað að hafa áhrif á gildandi rétt í viðkomandi ríki. Réttarskapandi samningar, td. samningar um viðurkenningu og fullnægju erlendra dóma, munu þó í raun oft krefjast þess að tiltekin lagasetning fari fram. Sumir þjóðréttarsamningar fjalla um opinber málefni en aðrir um einkamálefni. Sem dæmi um hina fyrrnefndu má nefna samninga um skattamálefni en sem dæmi um hina síðari má nefna samninga á sviði lausafjárkaupa. Í báðum tilvikum getur samningstexti skapað bein réttaráhrif og verður því ekki á þessari skiptingu byggt í þessu sambandi.

Þá má nefna skiptingu í tímabundna og ótímabundna samninga og í pólitíska og ópólitíska samninga en ekki verður talið að sú skipting skipti heldur hér neinu máli (Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 104 oá.).

Loks má nefna skiptingu í hreina þjóðréttarsamninga og aðra þjóðréttarsamninga og í þjóðréttarsamninga sem hafa bein réttaráhrif og þá sem ekki hafa slík áhrif. Um þessar tegundir samninga verður fjallað nánar hér á eftir sbr. 7.2. og 7.3.

7.2. Hreinir þjóðréttarsamningar.

Hér er átt við samninga sem snerta ekki innri réttarskipan ríkisins að neinu leyti heldur leggja aðeins skyldur á herðar ríkisvaldinu (eða veita því réttindi) sem heimildir eru fyrir í lögum til að fullnægja eða sem þarf ekki lagaheimild til að fullnægja. Þessi skipting skiptir auðvitað því máli að sé um hreinan þjóðréttarsamning að ræða þarf ekki að gera neinar sérstakar ráðstafanir varðandi lagasetningu innanlands til þess að fullnægja honum.

Aðalvandamálið er hér að finna hvaða samningar það eru sem eru hreinir þjóðréttarsamningar í þessum skilningi. Það fer auðvitað eftir efni þjóðréttarsamnings annars vegar og réttarskipan hvers ríkis á hverjum tíma hins vegar hvort samningar eru af þessari tegund. Sem hreina þjóðréttarsamninga mætti helst nefna samninga um þjóðaréttinn sjálfan, svo sem um samningagerð og túlkun þeirra og um önnur slík almenn atriði. Einnig mætti etv. nefna suma samninga um varnarbandalög, rammamasamninga um að gera þjóðréttarsamninga í framtíðinni á tilteknu sviði, og samninga sem leggja stjórnvöldum þá skyldu á herðar að framkvæma eitthvað, td. að senda upplýsingar til annarra ríkja í ákveðnum málaflokkum. Samningar um þróunarástod teljast hins vegar venjulega ekki til hreinna þjóðréttarsamninga að því leyti sem þeir leggja ríki þær skyldur á herðar að inna fjármuni af hendi. Til slíks þarf að jafnaði lagaheimild.

Sem frekari dæmi um hreina þjóðréttarsamninga má nefna samninga sem stjórnvaldshafi skal eða má fullnægja með beinni athöfn án nokkurra annarra umsvifa. Dæmi um samninga af þessu tagi eru samningar sem áskilja ríkisborgurum annarra ríkja greiðslur úr opinberum sjóðum eða samningar sem gera ráð fyrir því að vísindasamstarfi sé komið á fót. Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir því að ekki þurfi að koma til nein (veruleg) breyting í starfseminni vegna tilkomu þjóðréttarsamninganna sem útheimti lagabreytingar eða verulega aukid fjármagn. Loks má etv. nefna þjóðréttarsamninga sem leggja skyldur á stjórnvöld en sem þó liggja innan venjulegs verksviðs þeirra, td. samninga um upplýsingar sem gefa skal til verðlagsyfirvalda eða töllyfirvalda samningsríkis ofl. Í þessum tilvikum þarf einnig að gera ráð fyrir því að fyrir hendi sé löggjöf sem geri það mögulegt að slíkum samningum sé unnt að fullnægja án þess að meira þurfi til að koma (nánar Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 104 oá.). Í þeim tilvikum sem nú hafa verið nefnd má segja að aðstaðan geti verið sú að ekki sé þörf á sérstakri lagasetningu í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings til þess að unnt sé að hrinda honum í framkvæmd.

Vert er þó að benda á og ítreka að það kann að vera óljóst hvort slík löggjöf og hér um ræðir sé fyrir hendi. Því má vera öruggara að lögtaka þessar tegundir þjóðréttarsamninga. Af þessum sökum er umdeilanlegt hvert gildi þessi skipting hefur fyrir það efni sem hér ræðir um.

7.3. Þjóðréttarsamningar með beinum réttaráhrifum.

Loks skal minnst á samninga sem hafa svokölluð bein réttaráhrif. Hér er í aðalatriðum átt við að texti samningsins sé svo skýr og óskilyrtur að honum beri að beita á sama hátt og lögum í landinu. Þjóðréttarsamningar eru mismunandi að þessu leyti. Sumir þjóðréttarsamningar hafa að geyma almennar yfirlýsingar eða efni að öðru leyti sem er almennt ekki sambærilegt við lagatexta. Öðrum þjóðréttarsamningum er ekki ætlað að hafa áhrif á gildandi réttarskipun eins og þegar hafa verið nefnd dæmi um. Sumir þjóðréttarsamningar eru þó einmitt þannig að þeim er ætlað að hafa sambærilegt hlutverk og lagatexti og ma. oft þannig að þeim er ætlað að veita þriðja manni, þótt hann geti ekki gerst aðili að þjóðréttarsamningi, rétt eða leggja á hann beinar skyldur. Nánar felur þetta í sér að slíkum þjóðréttarsamningum er ætlað að hafa lagakraft með þeim hætti að dómstólum, stjórnvöldum og borgurum ríkis sé skylt að hlíta þeim með sama hætti og venjulegum lögum. Kenningin um þjóðréttarsamninga með beinum réttaráhrifum er tiltölulega ný af nálinni og á hún etv. fremur við í þeim löndum sem aðhyllast kenningar um eineðli þjóðréttarsamninga og landsréttar. Í þeim löndum sem aðhyllast kenningar um tvíeðli verður spurningin um það að hvaða marki þjóðréttarsamningar fái bein réttaráhrif alveg undir því komin með hvaða hætti þjóðréttarsamningi er umbreytt í landsrétt eða landsrétturinn lagaður að honum. Getur þá í fyrsta lagi verið að samningurinn sé lögtekinn meira og minna í heild sinni og/eða hann sé lögtekinn að tilteknu marki, sbr. nánar 5. kafla. Þjóðréttarsamningur fær þá venjulega bein réttaráhrif (að vísu með óbeinum hætti) að því marki sem hann er lögtekinn. Það fer einnig alveg eftir þeirri löggjöf að hvaða marki þriðji maður getur stutt málsókn við slíkar réttarreglur ef á það reynir (sjá nánar Folkcrätten, bls. 260). Nánar verður fjallað um þetta í kafla 8. Það skal þó tekið fram til skýringar að reglur þjóðaréttar gera engar sérstakar kröfur um það hvernig þjóðréttarsamningi er fullnægt (Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 130).

Í heild má segja um bein réttaráhrif að orðalag viðkomandi þjóðréttarsamnings gefi oft til kynna einhvers konar beint réttarsamband milli samningsins og notkunar hans að landsrétti.

Þegar um réttarskapandi samninga er að ræða þá má etv. almennt búast við að orðalag þeirra kunni að líkjast venjulegum lagatexta og að þeim sé ætlað að binda hendur stjórnvalda og borgara viðkomandi ríkis með svipuðum hætti og lög gera en þegar um réttarskipandi samninga er að ræða mætti fremur búast við að þeim væri fyrst og fremst ætlað að binda hendur aðila og að þeir sköpuðu þriðja manni rétt með líkum hætti og þriðja manns gerningur. Lögð skal þó áhersla á að í báðum tilvikum getur þjóðréttarsamningur haft að geyma ákvæði með beinum réttaráhrifum.

Í þeim löndum sem aðhyllast tvíþætt eðli þjóðaréttar og landsréttar þarf ávallt að umbreyta þjóðréttarsamningum til þess að þeir hafi bein réttaráhrif svo sem áður hefur verið tekið fram. Sem dæmi af handahófi um þjóðréttarsamning sem hefur að einhverju leyti að geyma ákvæði með beinum réttaráhrifum mætti nefna samþykkt frá 9. júlí 1948 um félagaafrelsi og verndun þess, samning milli Norðurlandanna frá 15. september 1955 um félagslegt öryggi og fríverslunarsamning Íslands við EBE. Til skýringar er rétt að taka hér upp nokkur ákvæði úr samþykktinni frá 9. júlí 1948 en ákvæði þessi bera það glögglega með sér að þeim er ætlað að hafa bein réttaráhrif:

„...Félagaafrelsi.

1. gr.

Hvert það aðildarríki Alþjóðavinnuárástofnunarinnar, sem samþykkt þessi tekur til, undirgengst að framfylgja eftirfarandi ákvæðum.

2. gr.

Verkamenn og vinnuveitendur skulu án undantekningar hafa rétt til þess að stofna og ganga í félög að eigin geðþótta án undangengins leyfis, og séu þeir aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.

3. gr.

1. Félög verkamanna og vinnuveitenda skulu eiga rétt á að setja sér lög og reglur, að vera algerlega óháð í vali sínu á fyrirsvarsmönnum sínum, að skipuleggja stjórn sína og starfsemi og setja sér stefnuskrá.
2. Opinber stjórnvöld skulu forðast alla íhlutun, er skerða mundi þennan rétt eða hindra löglega beitingu hans.

4. gr.

Handhafar framkvæmdarvalds skulu ekki geta leyst upp félög vinnuveitenda eða verkamanna fyrir fullt og allt eða um stundarsakir.

5. gr.

Félög verkamanna og vinnuveitenda skulu eiga rétt á að stofna og ganga í félagasambönd, og hverju slíku félagi eða sambandi skal heimilt að ganga í alþjóðleg samtök verkamanna og vinnuveitenda.

6. gr.

Ákvæði 2., 3. og 4. greinar þessarar samþykktar taka til félagasambanda verkamanna- og vinnuveitendafélaga.

7. gr.

Réttur verkamanna- og vinnuveitendafélaga og sambanda þeirra til að teljast persónur að lögum má ekki vera háður skilyrðum þess eðlis, að þau takmarki framkvæmdir á ákvæðum 2., 3. og 4. greinar þessarar samþykktar. ...“

Þess skal loks getið að hugsanlegt er að þjóðréttarsamningar skapi beinan rétt fyrir ríki sem ekki stendur að honum að neinu leyti. Í sáttmála hinna Sameinuðu þjóða er þannig gert ráð fyrir því á mörgum stöðum að ríki sem ekki er aðili að samtökunum geti öðlast rétt skv. sáttmálanum. Sem dæmi um þetta má nefna 2. mgr. 35. gr. sem hljóðar svo: „... 2. Nú er ríki ekki meðlimur hinna sameinuðu þjóða, og er því þá heimilt að vekja athygli öryggisráðsins eða allsherjarþingsins á hverri þeirri deilu, sem það er aðili að, ef það fyrirfram skuldbindur sig til að fylgja reglum þeim um friðsamlega lausn deilumála, sem settar eru í þessum sáttmála. ...“.

Um þetta efni verður þó ekki fjallað nánar hér.

8. Dómstóla- og kæruleiðir að landsrétti í tilefni af þjóðréttarsamningum.

Hugsanlegt er að í landsrétti geti reynt á þjóðréttarsamning fyrir dómstólum, amk. með óbeinum hætti, í eftirfarandi tilvikum. Upptalningin er ekki tæmandi:

8.1. Umbreyting framkvæmd.

Umbreyting verður oftlega þess valdandi að grundvöllur skapast til höfðunar máls fyrir dómstólunum.

a) Hafi lög eða almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem hafa stöð í lögum, verið sett sérstaklega í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings má oft koma ágreiningi um skilning á þeim fyrir dómstólana. Íslenskur framleiðandi gæti t.d. höfðað mál hér á landi gegn innflytjanda vöru ef hann teldi að vara væri ekki upprunnin í EB-ríki og að hún ætti því ekki að njóta tollfríðinda af þeim sökum. Þetta stafar af því að upprunareglur þær sem fríverslunarsamningur Íslands við EBE fjallar um styðjast við auglýsingu sem hefur stöð í lögum. Það er því í raun auglýsingin

sem borin er undir dómstólana en auglýsing þessi byggist þó á umræddum fríverslunarsamningi. Hún er umbreyting frá honum og yrði væntanlega skýrð til samræmis við hann. Maður sem hefur norskan dóm í höndum getur einnig snúið sér til íslenskra dómstóla og krafist þess að hann verði gerður aðfararhæfur. Ástæðan er sú að þjóðréttarsamningur milli Norðurlandanna um viðurkenningu og fullnægju dóma hefur verið lögfestur hér á landi.

b) Oft er umbreytingar ekki talin þörf í tilefni af gerð þjóðréttarsamnings þar sem löggjöf viðkomandi lands er talin í samræmi við hann. Því kann þó síðar að vera haldið fram að slík löggjöf samræmist ekki ákvæðum þjóðréttarsamnings. Því má segja að í slíkum tilvikum getur komið til málsóknar þar sem reynir amk. óbeint á skýringu þjóðréttarsamnings þar sem leysa verður úr því hvort og að hvaða marki lögin verða skýrð með hliðsjón af honum. Dæmi um þetta er hundamálið svonefnda sem reifað er í hrd. 1975 bls. 601. Því var haldið fram að íslensk lög, sem bönnuðu hundahald, færu í bága við mannréttindasáttmála Evrópuráðsins. Röksemd sóknaraðila þess efnis að lagareglur um bann við hundahaldi færu í bága við sáttmála Evrópuráðsins um mannréttindi var að vísu ekki tekin til greina þar sem umrædd grein mannréttindasáttmálans var ekki talin ná yfir réttindi af þessu tagi. Hins vegar sýnir dæmið að þarna hefði getað reynt á skýringu laganna til samræmis við mannréttindasáttmálann ef tilvikið hefði verið talið falla undir hann.

c) Vera má að yfirvöld hafi þegar felld niður tolla, skatta eða önnur íþyngjandi gjöld samkvæmt heimildarákvæði í lögum, í því skyni að fullnægja ákvæðum þjóðréttarsamninga. Slíkar ákvarðanir binda sennilega hendur yfirvalda í þeim skilningi að þau geta ekki lagt gjöldin á að nýju með þeim hætti að afturkalla fyrri ákvörðun. Aðalatriðið hér er þó það að þetta þýðir í raun að allar deilur um það hvort nægileg lagaheimild sé fyrir hendi til að leggja á álögur sem teljast fara í bága við þjóðréttarsamninga má bera undir dómstóla. Dæmi um þetta er að ef stjórnvöld settu nýja takmörkun á innflutning tiltekinnar vöru (í bága við 13. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE) yrði slík ákvörðun að hafa ótvíræða stöð í réttarreglum því annars gætu dómstólar hrundið henni og í því sambandi beitt túlkun viðkomandi þjóðréttarsamnings til skýringar. Þessi áhrif mætti etv. nefna stöðvunaráhrif.

8.2. Umbreyting ekki framkvæmd.

Hafi þjóðréttarsamningi ekki verið umbreytt að neinu leyti með settum lögum eða öðrum lagareglum og þau tilvik að öðru leyti ekki fyrir hendi sem að ofan eru nefnd er almennt vonlítið að koma ágreiningi út af þjóðréttarsamningi fyrir dómstóla. Þetta gildir jafnvel þó ákvæði tiltekins þjóðréttarsamnings eða orðalag hans sé þannig að hann myndi ella talinn hafa bein réttaráhrif. Þau úrræði sem þá koma til álita fyrir þriðja mann eru einkum þessi:

a) Hann getur snúið sér til viðkomandi stjórnvalds, eftir atvikum með kæru til æðra stjórnvalds, og krafist þess að ákvæðum þjóðréttarsamningsins sé fullnægt. Stjórnvaldi er skylt að framfylgja þjóðréttarsamningi nema ótvíræðar lagareglur standi því í vegi.

b) Hann getur hugsanlega kvartað yfir meintu broti til gagnaðila samningsins, þ.e. til hins aðila þjóðréttarsamningsins. Kynni þá að vera að sá aðili grípi til einhverra úrræða til þess að knýja gagnaðila til þess að framfylgja samningnum.

c) Sumir halda því fram að ákvæði mannréttindasáttmála Evrópuráðsins hafi sérstöðu að því leyti að hann geti verið bein réttarheimild í viðkomandi landi án þess að hann sé lögtekinn (sbr. td. Hovedpunkter i folkeretten bls. 274 og Tidsskrift for retsvitenskap bls. 182 oá.). Þetta er þó tæpast gildandi réttur hér á landi enn sem komið er.

d) Stundum er talið að dómstólar geti beitt þjóðarétti um ólögákveðin tilvik (sjá nánar Finlands lag, bls. 177 oá. og Hovedpunkter i folkeretten bls. 242). Telja verður að þessi skoðun geti staðist hér á landi, amk. fræðilega. Aðalatriðið er að unnt er að koma málum fyrir dómstólana á grundvelli íslenskra réttarheimilda. Sé engum bindandi réttarheimildum (skv. kafla 4) til að dreifa er unnt að styðjast við þær réttarheimildir sem víkjandi eru og er

þjóðaréttur þar á meðal. Í þessum tilvikum getur því þjóðarétturinn fremur en ella orðið sjálfstæð réttarheimild íslensks réttar og haft meiri áhrif (sjá nánar Folkeret bls. 75). Þess ber þó að gæta að oft mun vera unnt að líta svo á að settar reglur hafi í raun verið fyrir hendi. Þjóðarétturinn var þá aðeins notaður sem lögskýringargagn til þess að skýra gildandi rétt.

e) Í vissum afmörkuðum tilvikum er unnt að nota þjóðréttarsamninga beint sem réttarheimild. Hafi td. erlent ríki gefið þá yfirlýsingu í þjóðréttarsamningi að það muni greiða tjón af völdum tiltekinna umsvifa sinna hér á landi og að það muni að auki hlíta íslenskum dómsúrlausnum við ákvörðun skaðabótaskyldu og tjónbóta mundu íslenskir dómstólar geta beitt slíkum þjóðréttarsamningi beint. Ástæðan er sú að þarna hefur ríki gefið þriðja manni með skuldbindandi hætti heimild til lögsóknar fyrir íslenskum dómstólum út af tilteknum lögskiptum (Hovedpunkter i folkeretten bls. 245).

f) Þriðji maður getur ávallt borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis skv. l. 13/1987 ef hann telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Þetta þýðir ma. að þriðji maður, t.d. erlendur innflytjandi, getur kvartað til umboðsmanns ef hann telur að íslenskt stjórnvald hafi brotið á sér rétt með rangri túlkun eða framkvæmd á þjóðréttarsamningi.

9. Áhrif þjóðréttarsamninga að rétti nokkurra Evrópuríkja.

Hér verður gerð nokkur grein fyrir hvernig þjóðréttarsamningum er fullnægt í nokkrum löndum Evrópu en aðeins verður þó um mjög stutt yfirlit að ræða (sjá ma. Betænkning 682/1973 bls. 29 oá.).

9.1. Norðurlönd.

Í stuttu máli má segja að um áhrif þjóðaréttar á landsrétt viðkomandi ríkis (kafla 3) og um umbreytingu (kafla 5) gildi líkar réttarreglur og líkar lagahefðir og hér á landi. Þó er ljóst að í Svíþjóð og Finnlandi er algengara að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni en á hinum Norðurlöndunum.

9.2. Holland.

Skv. 65. og 67. gr. hollensku stjórnarskrárinnar eru þeir þjóðréttarsamningar og þær ákvarðanir sem alþjóðastofnanir taka með heimild í þjóðréttarsamningum bindandi fyrir alla einstaklinga eftir því sem efni þeirra stendur til. Dómstólar landsins skera úr um það hvaða ákvæði þjóðréttarsamninga séu bindandi fyrir alla einstaklinga með fyrrgreindum hætti og hafa í því efni verið taldir fara varlega. Þjóðréttarsamningar sem eru bindandi fyrir alla einstaklinga skv. ofangreindu ryðja burtu ósamrýmanlegum lagaákvæðum og skiptir ekki máli hvort þau lagaákvæði voru eldri eða yngri en viðkomandi þjóðréttarsamningur. Um aðra þjóðréttarsamninga gildir það hins vegar að yngri ósamrýmanleg löggjöf er rétthærri.

9.3. Frakkland.

Allir þjóðréttarsamningar sem Frakkar gerast aðilar að verða sjálfkrafa franskir réttarreglur og öll lög sem kunna að vera ósamrýmanleg þeim á þeim tíma sem þjóðréttarsamningur er gerður breytast sjálfkrafa eða falla úr gildi án þess að nokkuð meira þurfi til að koma. Þessi áhrif verða þó aðeins að því leyti sem þjóðréttarsamningur er talinn hafa bein réttaráhrif. Það er fyrst og fremst hlutverk franskra dómstóla að túlka þjóðréttarsamninga í samræmi við þetta. Talið er að þjóðréttarsamningar ryðji einnig í burt ósamrýmanlegum ákvæðum í síðari löggjöf landsins en þó er réttarstaðan talin óleggri um það atriði.

9.4. Sambandslýðveldið Þýskaland.

Í 25. gr. þýsku stjórnarskrárinnar segir að reglur þjóðaréttar séu hluti af landslögum og gangi á undan þeim. Í 59. gr. er síðan gert ráð fyrir því að allir þjóðréttarsamningar sem skapa réttindi og skyldur fyrir einstaklinga skuli hljóta samþykki löggjafans. Þetta samþykki fer fram með sérstökum lögum, þ.e. staðfestingarlögum, þar sem viðkomandi samningi er veitt lagagildi. Dómsstólar þar í landi hafa litið svo á að eftir að löggjafinn hefur samþykkt viðkomandi þjóðréttarsamninga með lögum sé hann þar með orðinn hluti af lögum ríkisins. Í þýskri lögfræði hefur verið litið svo á að lögtekin samningsákvæði geti haft bein réttaráhrif ef þau skapa réttindi og skyldur og eru auk þess nægilega ákveðin og óskilyrt og ef þau þar að auki eru þess eðlis að þau beinist ekki eingöngu að viðkomandi ríkjum. Þegar þjóðréttarsamningur leggur aðeins skyldur á hendur ríkinu fylgir einnig oftast löggjöf í kjölfarið og er þá þjóðréttarsamningurinn talinn gilda samhliða lögnum. Í enn öðrum tilvikum er þó aðlögun láatin duga.

Þjóðréttarsamningar ryðja eldri ósamrýmanlegum lögum úr vegi en víkja hins vegar fyrir ósamrýmanlegri yngri löggjöf. Sérstaklega er athyglisvert að hin þýska aðferð að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni virðist ekki hafa skapað vandkvæði í framkvæmd (Indgaaelse og opfyldelse af traktater bls. 451 oá.).

9.5. Austurríki.

Þjóðréttarsamningar sem hafa áhrif á löggjöf landsins verður forseti landsins að undirrita og þjóðþingið að samþykkja. Venjulega fá staðfestir þjóðréttarsamningar lagagildi strax og þeir hafa verið birtir og þeir breyta því gildandi rétti ef því er að skipta. Ákvæði þjóðréttarsamninga ryðja hins vegar ekki síðari ósamrýmanlegri löggjöf í burtu.

Stundum getur forseti við staðfestingu ákveðið að aðlaga skuli samninginn að löggjöf landsins. Þegar svo er fer það eftir slíkri aðlögunarlöggjöf hvert lagagildi samningurinn fær. Þeir þjóðréttarsamningar sem þjóðþing hefur samþykkt fá venjulegt lagagildi en aðrir (þ.e. þeir sem ekki hafa áhrif á lög landsins) fá gildi sem reglur eða reglugerðir.

Talið er að dómsstólar viðurkenni í orði kveðnu að þjóðréttarsamningar geti haft bein réttaráhrif en í framkvæmd hefur þó lítið á þetta reynt.

9.6. Sviss.

Gildi þjóðréttarsamninga er yfirleitt háð samþykki þjóðþings. Skv. 113. gr. stjórnarskrárinnar er talið að slíkir þjóðréttarsamningar verði hluti af lögum landsins án þess að nokkuð annað þurfi til að koma. Þjóðréttarsamning þarf þó að birta ef hann á að verða bindandi fyrir einstaklinga. Dómsstólar líta svo á að þjóðréttarsamningar geti haft bein réttaráhrif og liggja fyrir nokkrir dómur sem staðfesta þetta. Engin ákvæði eru í svissnesku stjórnarskránni um réttahæð þjóðréttarsamninga gagnvart landslögum. Það er þó almenn skoðun fræðimanna að ákvæði þjóðréttarsamninga ryðji burt öllum ósamrýmanlegum ákvæðum í lögum hvort sem slík ákvæði eru til komin fyrir eða eftir gildistöku þjóðréttarsamnings.

10. Niðurstöður að því er varðar íslenskan rétt.

10.1. Staða þjóðréttarsamninga.

Svo sem sýnt hefur verið fram á hér að framan er staða þeirra þjóðréttarsamninga sem ætlað er að hafa svonefnd bein réttaráhrif tiltölulega veik eftir gildandi íslenskum rétti.

Réttarstaðan fer aðallega eftir því hvort, og þá í hve ríkum mæli, þeim hefur verið umbreytt hér á landi í sett lög. Hafi það ekki verið rækilega gert er oft lítil von til þess að unnt sé að bera ákvæði þjóðréttarsamnings undir dómsstóla með árangri. sbr. kafla 8. Þá ber einnig að hafa í huga að í þeim tilvikum sem þetta væri unnt yrðu ákvæði þjóðréttarsamninga ávallt

að víkja fyrir ósamrýmanlegum settum lögum eða eftir atvikum ósamrýmanlegum síðari settum lögum (ef gert er ráð fyrir að málsókn hafi í upphafi verið studd við sett lög). Tvö dæmi skulu nefnd til að skýra þetta: Setji Alþingi, eða stjórnvald með stoð í lögum, reglur um magntakmörkun á innflutningi tiltekinnar vöru í bága við 13. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EB væri að vísu unnt að bera slíkt mál undir dómsstóla en dómsstólar gætu sennilega ekki hvíkað frá lagareglunni jafnvel þó þeir teldu hana andstæða fríverslunarsamningnum. Annað dæmi: Í 5. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE segir að lækka beri tolla eða fella þá niður þegar hafin er framleiðsla á sams konar vörum og taldar eru upp í viðauka II með samningnum. Ef erlendur innflytjandi telur að tollur sé ranglega á lagður eða við haldið með hliðsjón af fyrrnefndu samningsákvæði ætti hann litla von í því að vinna dómsmál gegn ríki eða öðrum einstaklingi vegna ágreinings um slíkt sakarefni þar sem hann á erfitt með að styðja kröfur sínar þeim lagarökum sem duga.

Ekki bætir það úr skák að óvissa er oft um það að hvaða marki eða með hvaða hætti þjóðréttarsamningum er umbreytt. Stjórnvöld og Alþingi taka ákvörðun um þetta en meginreglur sem liggja til grundvallar slíkri ákvarðanatöku eru ekki ávallt ljósar.

10.2. Nauðsyn breyttrar meðferðar þjóðréttarsamninga.

Á undanförunum árum hefur þjóðaréttur þróast hratt, ekki síst í Evrópu, í þá átt að ríki telja sér með einum eða öðrum hætti skylt að viðurkenna tilvist hans og framfylgja honum. Að því er varðar þjóðréttarsamninga ber hér sérstaklega að nefna samstarf ríkja EB, samstarf EFTA-ríkja bæði innbyrðis og við aðildarríki EB, og samstarf ríkja Evrópuráðsins. Þróun af þessu tagi er greinilega talin æskileg af þeim sem þátt taka í slíku samstarfi. Má í því sambandi ma. nefna yfirlýsingu ráðherra EB- og EFTA-ríkja frá 1985 um sameiginlegan Evrópumarkað. Ljóst er að til þess að unnt sé að ná markmiðum af þessu tagi þarf að samræma lög viðkomandi ríkja í veigamiklum atriðum. Í framkvæmd verður þetta einkum gert með þjóðréttarsamningum. Til þess að góður árangur náist verður með einhverjum hætti að tryggja að réttarstaðan samkvæmt þjóðréttarsamningum liggi tiltölulega ljós fyrir og að þeim sé unnt að beita með líkum hætti og venjulegum lögum eftir því sem efni þeirra stendur til. Tvö dæmi skulu nefnd þessu til skýringar. Í 3. gr. fríverslunarsamnings Íslands við EBE segir ma. að engir nýir innflutningstollar verði lagðir á viðskipti milli Íslands og EBE. Séu engu að síður lagðir á innflutningstollar, td. með lögum eða reglugerð sem hefði stoð í lögum, gæti viðkomandi innflytjandi einfaldlega stutt málsókn sína við 3. gr. fyrrnefnds fríverslunarsamnings enda er þá gert ráð fyrir því að hann hafi verið lögtekin. Að vísu kynni sækjandi málsins hér etv. að tapa málinu þar eð þjóðaréttur yrði væntanlega að víkja fyrir ósamrýmanlegri síðari löggjöf. Færi svo væri engu að síður mikilvægt fyrir viðkomandi aðila að dómur lægi fyrir um það að tiltekin lög brytu í bága við þjóðréttarsamning. Væri mjög ólíklegt að aðili með slíkan dóm í höndum fengi ekki leiðréttingu mála sinna. Á sama hátt myndi það skipta verulegu máli fyrir þann sem teldi mannréttindi á sér brotin að geta stutt málsókn út af því beint við mannréttindasáttmála Evrópuráðsins og að fá eftir atvikum innlenda dómsúrlausn um túlkun hans og gildi í tilteknu máli.

10.3. Almenn lagaboð um þjóðréttarsamninga.

Að því er íslenskan rétt varðar er hugsanlegt að veita þjóðréttarsamningum eða tilteknum tegundum þeirra lagagildi í eitt skipti fyrir öll. Þetta verður þó tæpast gert nema með breytingu á stjórnarskránni. Væri þetta gert myndu dómsstólar meta að hvaða marki ákvæði tiltekins þjóðréttarsamnings hefðu bein réttaráhrif. Það skal þó tekið fram að breyting á stjórnarskrá er flókin aðgerð í framkvæmd. Hins vegar er tæpast hægt að ákveða með almennu lagaboði að þjóðréttarsamningar án frekari tilgreiningar skuli hafa bein réttaráhrif. sbr. nánar kafla 5.6. Slíkt framsal af hálfu löggjafans yrði væntanlega í flestum tilvikum talið of vítt og teldist fara í bága við stjórnarskrána.

10.4. Lögfesting þjóðréttarsamninga.

Miðað við íslenska réttarskipan verður að telja öruggast að lögtaka þjóðréttarsamninga. Þetta á auðvitað fyrst og fremst við þá þjóðréttarsamninga sem ætlað er að hafa bein réttaráhrif hér á landi. Sem dæmi um samninga af þessu tagi má nefna fríverslunarsamning Íslands við EBE, mannréttindasáttmála Evrópuráðsins, samninga um alþjóðlega gerðardóma, samninga um alþjóðleg varnarþing og gagnkvæma viðurkenningu og fullnægju dóma osfrv. Engin ákvæði eru í stjórnarskránni sem banna slíka aðferð enda er hún í raun stundum notuð svo sem þegar hefur verið sýnt fram á. Stundum getur verið spurning um á hvern hátt skuli lögtaka þjóðréttarsamning, þ.e. hvort lögtaka eigi hann í heild sinni, eða hvort gerð skuli gangskör að því að færa reglur hans inn í viðeigandi lög. Hér skal engin afstaða tekin til þessa atriðis, en bent á að hvor aðferð um sig hefur vissa kosti og vissa galla. Bent skal þó á að sú aðferð að lögtaka viðkomandi þjóðréttarsamning í heild sinni tryggir betur að viðkomandi þjóðréttarsamningi verði í raun fullnægt. Ástæðan er sú að við umbreytingu að hluta til verður ávallt álitæfni hvaða atriði samningsins skuli lögtekin og hver ekki. Þetta eru álitæfni sem í rauninni aðeins dómstólar geta skorið úr um ef vel á að fara. Sömu röksemdir leiða til þess að sennilega er rétt að lögtaka alla þjóðréttarsamninga nema þá sem augljóslega er ekki ætlað að hafa bein réttaráhrif. Samkvæmt þessu er td. hvorki ástæða til að lögtaka samþykktir Alþjóðadómsins (stofnaður skv. stofnskrá Sameinuðu þjóðanna) né sáttmála frá 27. ágúst 1928 um að fyrirdæma stríð til að skera úr deilum milli ríkja (Kellogg-sáttmálinn) því þar er ekkert ákvæði að finna sem ætlað er að hafa bein réttaráhrif.

Tekið skal þó fram að fyrrgreind aðferð, að lögtaka þjóðréttarsamninga í heild sinni, á þó etv. ekki alltaf við. Fyrir utan hina svonefndu hreinu þjóðréttarsamninga (kafla 7.2.) má ma. nefna að rök kunna að vera fyrir því að skipa refsíákvæðum þannig að þau séu aðgengileg og leynist ekki. Etv. kynni einnig að skipta máli hvort texti þjóðréttarsamnings væri í lögfræðilegum búningi og loks kynni lögfesting þjóðréttarsamnings að vera ónauðsynleg ef aðeins þyrfti að fella lög úr gildi til þess að fullnægja honum. Allt eru þetta þó undantekningartilvik og öruggara sýnist að lögtaka þjóðréttarsamninga fremur en ekki í vafatilvikum ef þau markmið eiga að nást sem hér hefur verið gerð grein fyrir.

10.5. Athugunarefni varðandi lögteknna þjóðréttarsamninga.

Þó að þjóðréttarsamningar séu lögteknir hér á landi með þeim hætti sem hér er lýst eru ekki öll vandamál úr sögunni. Þrjú tilvik skulu nefnd: 1) Ekki er öruggt, ef um fjölþjóðasamning er að ræða, að túlkun þjóðréttarsamnings yrði alls staðar sú sama í þeim ríkjum sem að honum standa. 2) Ekki er unnt með vissu að fullyrða fyrirfram um það hvaða ákvæðum í þjóðréttarsamningi héraðs dómstólar mundu veita svonefnd bein réttaráhrif. 3) Umrædd aðferð hefur þann ókost að síðari löggjöf sem væri andstæð ákvæðum í lögbundnum þjóðréttarsamningi myndi víkja ákvæðum þjóðréttarsamnings til hliðar ef hún væri ósamrýmanleg þeim. Að vísu myndi gilda hér sú almenna regla að lagaákvæðið væri túlkað í samræmi við ákvæði þjóðréttarsamningsins að því leyti sem þetta væri unnt með skynsamlegu móti. Þá kemur einnig til greina sú almenna skýringarregla að ákvæði í sérlögum skuli víkja ákvæðum almennra laga til hliðar. Verði hins vegar beinn árekstur lagaákvæða þá gildir þó sú regla sem að framan sagði. Í því sambandi ber þó enn að hafa í huga að það hlýtur að hafa réttaráhrif í viðkomandi ríki og jafnvel í öðrum ríkjum ef dómstólar viðkomandi lands komast að þeirri niðurstöðu að sett hafi verið lög sem talin eru brot á þjóðréttarsamningi.

Sé litið á framangreint í heild sinni verður að telja líklegt að lögtaka þjóðréttarsamninga með þeim hætti sem fyrr er greint sé til verulegra bóta. Hún gerir réttarstöðuna ljósari og veitir einstaklingum og öðrum skýran og aukinn rétt til þess að bera þjóðréttarsamning eða tiltekin

ákvæði hans undir dómstóla. Telja verður einnig að hættan á því sé lítil að löggjafinn myndi með síðari lagasetningu vilja víkja lögteknnum þjóðréttarsamningi eða einstökum ákvæðum hans til hliðar nema um fullgildar ástæður væri að ræða. Verður fyrirfram að ætla að þá væri um óviljaverk að ræða.

10.6. Ákvarðanir alþjóðastofnana.

Sé gert ráð fyrir því að þjóðréttarsamningur sé lögtekin er spurning hvernig litið sé á þær ákvarðanir sem alþjóðastofnanir taka með heimild í viðkomandi þjóðréttarsamningum. Venjan er að líta svo á að slíkum ákvörðunum sé ekki ætlað að hafa bein réttaráhrif. Gildir þetta hvort sem slíkar ákvarðanir beinast gegn viðkomandi ríki eða gegn borgurum viðkomandi ríkja. Þannig er þessu td. farið með ákvarðanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir í tilefni af ófriði skv. 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Hins vegar er hugsanlegt að Ísland verði aðili að alþjóðastofnun í framtíðinni sem, skv. ákvæðum viðkomandi þjóðréttarsamnings, getur tekið ákvarðanir sem hafa bein réttaráhrif þannig að það bindi stjórnvöld viðkomandi ríkis í sérhverju tilliti svo og borgara þess með sama hætti og lög. Það er lögskýringaratriði hverju sinni hvort þjóðréttarsamningur feli í sér slíkar heimildir. Eins og nánar var rakið í kafla 6 er Rómarsamningurinn dæmi um þetta. Komi til þjóðréttarsamninga af þessu tagi verður að ætla að breyta þurfi stjórnarskránni því að óbreytt leyfir hún tæpast framsal lagasetningarvalds til annarra ríkja eða alþjóðastofnana (sjá ma. Statsforfatningsret bls. 307 oá.).

10.7. Lög um túlkun landslaga í samræmi við þjóðréttarsamninga.

Til bóta væri að lögtaka almenn lög sem kvæðu á um að landslög bæri að túlka í samræmi við þjóðréttarsamninga (og þjóðarétt). Þetta er að vísu óskráð lagaregla en slík lög myndu væntanlega festa hana í sessi og tryggja betur að þjóðaréttarsamningar yrðu ávallt hafðir í huga við íslenska réttarframkvæmd. Slík lög kynnu einnig að tryggja betur að meira samræmi næðist í úrlausnum dómstóla einstakra samningsríkja við framkvæmd þjóðréttarsamninga. Sem dæmi um þetta má nefna framkvæmd fríverslunarsamninga EBE við einstök EFTA-lönd en þeir samningar eru í aðalatriðum samhljóða. Þessir samningar geta með ýmsum hætti komið fyrir augu dómstóla í aðildarríkjunum. Það er þó fátt sem tryggir að túlkun dómstóla í einstökum ríkjum sé eins þótt ákvæði viðkomandi fríverslunarsamninga séu sambærileg. Sama gildir um að tekið sé sambærilegt tillit til þjóðréttarins við þá túlkun.

HEIMILDIR

1. Andenæs, Joh., *Forfatningen i Norge*, Oslo 1986.
2. Andersen, Poul, *Dansk statsforfatningsret*, København 1954.
3. Ármann Snævarr, *Almenn lögfræði*, sjötta útgáfa (handrit), bls. 261-266, Reykjavík 1988.
4. Arnljótur Björnsson, *Tímarit lögfræðinga*, 1987, bls. 8-31.
5. Berber, Friedrich, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 1. Band, München 1975.
6. Betænkning om kundgjørelse og opfyldelse af traktater nr. 682/1973.
7. Eek-Bring-Hjerner, *Folkrätten*, 1987.
8. Espersen, Ole, *Indgaaelse og opfyldelse af traktater*, Juristforbundets forlag, København 1970.
9. Fleischer, Carl August, *Hovedpunkter i folkeretten*, 4. utg. Oslo 1966.
10. Guðmundur Alfredsson, *Útfærsla íslensku fiskveiðilögsögunnar í 50 mílur og dómsaga Alþjóðadómstólsins*, Ólafsbók, bls. 331-360, Reykjavík 1983.
11. Gunnar G. Schram, *Ágrip af þjóðarétti*, Reykjavík 1986.
12. Hilding, Eek, *Folkerätten*, Lund 1980.
13. Jakobini, H. G., *International Law, USA*, 1968.
14. Lindholm, Per ofl., *Finlands lag*, Helsingfors 1974.
15. Madsen, Niels, Domstolenes anvendelse af folkeret og EF-ret, *Festskrift til Højesteret*, særudgave af Ugeskrift for Retsvæsen, 1986.
16. Ólafur Jóhannesson, *Sameinuðu þjóðirnar*, Reykjavík 1948.
17. Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, 2. útg. Reykjavík 1978.
18. Parry, Clive, *The Law of treaties*, Manual of Public International Law, bls. 175-248, New York 1968.
19. Pétur Gunnar Thorsteinsson, *Beiting þjóðaréttar fyrir íslenskum dómstólum*, Reykjavík 1979.
20. Ross, Alf, *Dansk Statsforfatningsret I*, København 1980.
21. Ross, Alf, *Lærebog i folkeret fjerde utg.*, København 1967.
22. Carsten, Smith, Den internasjonale rettens innvirkning paa den nasjonale retten, *Tidskrift for retsvitenskap* 1962.
23. Stefán M. Stefánsson, *Efnahagsbandalag Evrópu*, Reykjavík 1978.
24. Strömberg, Haakon og Melander, Göran, *Folkrätt*, Malmö 1978.
25. Sørensen, Max, *Statsforfatningsret*, 2. utg. 6. opl. 1973.
26. Zahle, Henrik, *Dansk forfatningsret 3*, København 1987.

Fylgiskjal II.

Lög

nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

1. gr.

Kjör umboðsmanns Alþingis fer fram í sameinuðu þingi. Kosningin gildir til fjögurra ára. Hann skal uppfylla skilyrði laga til að mega gegna embætti hæstaréttardómara og má ekki vera alþingismaður.

Ef umboðsmaður andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal sameinað þing kjósa umboðsmann að nýju. Sama hátt skal hafa á ef umboðsmaður fær að eigin ósk lausn frá embætti sínu eða tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja að víkja honum úr embætti.

Við tímabundin forföll umboðsmanns getur Alþingi kosið staðgengil til að gegna embættinu meðan forföll vara.

2. gr.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti.

3. gr.

Því aðeins fjallar umboðsmaður um stjórnsýslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

4. gr.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

5. gr.

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Kvörtun getur hver sá borið fram við umboðsmann sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum.

6. gr.

Kvörtun til umboðsmanns skal vera skrifleg og skal þar greint nafn og heimilisfang þess er kvartar. Öll tiltæk sönnunargögn um málsatvik skulu og fylgja kvörtun.

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því er stjórnsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur.

Ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrir en æðra stjórnvald hefur felld úrskurð sinn í málinu. Ársfresturinn skv. 2. mgr. hefst þá frá þeim tíma.