

# AFMÆLISRIT

ÞÓR VILHJÁLMSÓN

SJÖTUGUR  
9. JÚNÍ 2000

---



BÓKAÚTGÁFA ORATORS  
REYKJAVÍK 2000



*Ritnefnd:*

*Davíð Þór Björgvinsson, ritstjóri  
Gaukur Jörundsson  
Stefán Már Stefánsson  
Tryggvi Gunnarsson*

*Framkvæmdastjóri:*

*Katrín Jónasdóttir*

*Afmælisrit – Þór Vilhjálmsson sjötugur  
9. júní 2000*

© Bókaútgáfa Orators 2000  
Grafík hf.

Bókaútgáfa Orators – Reykjavík – 2000  
Ljósmynd: Ljósmyndastofa Gunnars Ingimarssonar

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti,  
svo sem ljósmyndun, prentun, hljóðritun  
eða á annan sambærilegan hátt,  
að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis  
höfunda og útgefanda.

ISBN 9979-825-23-5

# Efnisyfirlit

Afmælikveðja ritnefndar	7
Tabula Gratulatoria	9
Garðar Gíslason: Afmælikveðja	17
Luzius Wildhaber: Judge Þór Vilhjálmsson 9. júní 2000	19
Evert A. Alkema: Access to Justice under the ECHR and Judicial Policy – A Netherlands view	21
Carl Baudenbacher: The Legal Nature of EEA Law in the Course of Time – a Drama in Six Acts, and More May Follow	39
Michael O’Boyle: The development of the right to life	65
Davíð Þór Björgvinsson: EES og framsal ríkisvalds	77
Dóra Guðmundsdóttir: Getur dómstólum borið skylda til ... ? Um hlutverk dómstóla aðildarríkja við framkvæmd réttar Evrópusambandsins og dómstóla samningsaðila við beitingu EES-réttar	111
Eiríkur Tómasson: Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á íslenskt sakamálaréttarfar	149
Isi Foighel: Freedom of expression – Three Cases on Racism and Toleration	173
Hans Gammeltoft-Hansen: Om lovregulering af de straffe- processuelle tvangsindgreb	183
Guðmundur Alfreðsson og Herdís Þorgeirsdóttir: Stjórnfesta og mannréttindi	197
Guðrún Gauksdóttir: Þýðing réttarfarsúrræða og reglna um málsmeðferð við skýringu 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu	209
Gunnar G. Schram: Deilur um fiskverndarsvæðið við Svalbarða	223

Kurt Herndl: Der EFTA-Gerichtshof und Österreich – ein Beispiel für nützliche Zusammenarbeit? . . . . .	247
Hjördís Björk Hákonardóttir: Um réttindi dýra . . . . .	261
Hjörtur Torfason: Byggð séu lönd með lögum. Nokkur orð um Evrópuráðið og Feneyjanefnd . . . . .	275
Hrafn Bragason: Er þörf á að breyta meðferð opinberra mála fyrir Hæstarétti Íslands? . . . . .	287
Jakob P. Möller: Valfrjáls viðauki við samning um afnám alls misréttis gagnvart konum. Ný alþjóðleg kæruleið . . . . .	299
Jónatan Þórmundsson: Grundvallarreglan um saknæmi . . . . .	311
Mads Magnussen: Opphevelse av voldgiftsdommer som strider mot konkurransereglene i EU og EØS . . . . .	331
Paul Mahoney: The European Court of Human Rights invents a new form of judgment . . . . .	351
Sven Norberg: Perspectives on the Future Development of the EEA . . . . .	367
Thomas Nordby: Foretak med oppgaver av almen økonomisk betydning – EØS-avtalen art 59 nr 2 . . . . .	381
Meinhard Novak: Different bridges towards Europe . . . . .	399
Páll Hreinsson: Aðstoðarmenn og umboðsmenn aðila stjórnsýslumáls . . . . .	421
Páll Sigurðsson: Hljóðritanir símtala og annars talaðs máls – Nokkur lögfræðileg álitaefni . . . . .	441
Ragnheiður Bragadóttir: Samfélagsþjónusta – á réttri leið? . . . . .	457
Ragnhildur Helgadóttir: Úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga . . . . .	487
Henry G. Schermers: The right to be informed . . . . .	517
Sigurður Tómas Magnússon: Stjórnsýsla íslenskra dómstóla . . . . .	523
Símon Sigvaldason og Inga Dóra Sigfúsdóttir: Útbreiðsla þekkingar á sviði lögfræði . . . . .	557
Stefán Már Stefánsson: Schengenreglurnar og frjáls för fólks í Evrópu . . . . .	571
Viðar Már Matthíasson: Er víst að loforð sé enn loforð? – Hugleiðingar um skuldbindingargildi loforða . . . . .	591
Þorsteinn Gylfason: Er eignarréttur náttúrlegur? Handa Þór Vilhjálmsyni sjötugum . . . . .	611
Um höfunda . . . . .	622

## *Byggð séu lönd með lögum*

### *Nokkur orð um Evrópuráðið og Feneyjanefnd*

„Evrópuráðið var stofnað vegna sterkra strauma meðal hárra sem lágra í vesturhluta Evrópu, vegna ríkra óska um, að það yrði gert, sem dygði, til að sundrung meðal hinna mörgu ríkja þessa heimshluta kæmi ekki enn einu sinni af stað styrjöld. ... Evrópuráðið skyldi vera stjórnmalavettvangur, þar sem efla mætti samhuginn, ræða einstakar aðgerðir og hrinda þeim í framkvæmd að einhverju leyti.“ Svo segir í stuttri grein Þórs Vilhjálmssonar um þessa stofnun, sem birt var á umrótsárinu 1968 í tölublaði af tímaritinu *Samvinnunni*, er helgað var Íslandi og umheiminum.

Í stofnskrá ráðsins frá 5. maí 1949 var þetta tjáð með þeim orðum ríkisstjórna aðildarríkjanna, að þær væru sannfærðar um, að sókn eftir friði á grundvelli réttlætis og samvinnu milli þjóða væri lífsnauðsynleg forsenda þess að varðveita mannlegt samfélag og menningu. Þær kváðust vilja ítreka hollustu sína við þau andlegu og siðferðilegu verðmæti, er væru sameiginleg arfleifð þjóða þeirra og hin sönnu upptök einstaklingsfrelsis, stjórnmalalegs frjálsræðis og forræðis laga og réttar, en þau meginhugtök væru undirstaðan að öllu sönnu lýðræði. Til að treysta þessar hugsjónir og efla gildi þeirra í verki væri þörf á nánari einingu milli allra Evrópuþjóða, er væru svipaðs sinnis, sem og til að stuðla að framförum á sviði efnahags- og félagsmála. Til að mæta þeirri þörf og þeim vonum í þessa átt, sem þjóðirnar hefðu látið í ljós, væri nauðsyn að efna þegar í stað til samtaka, er komið gætu á nánara sambandi milli Evrópuríkja.

Á þessum grundvelli var Evrópuráðið stofnað, og á honum hefur það starfað þá fimm áratugi, sem síðan eru liðnir. Ísland var ekki í hópi þeirra 10 ríkja, sem undirrituðu stofnskrána, en því var boðin aðild að ráðinu á fyrsta fundi þess í Strassborg í ágúst 1949. Var

boðinu strax svarað á þann veg, að málið yrði lagt fyrir Alþingi á komandi vetri, og á fundi þess hinn 7. febrúar 1950 var aðildin samþykkt. Gekk hún í gildi við afhendingu aðildarskjals réttum mánuði síðar. Íslendingar hafa æ síðan tekið virkan þátt í störfum ráðsins á hinum ýmsu sviðum, og er það mjög að vonum, þar sem á vettvangi ráðsins er unnt að eiga samskipti og samstarf við aðrar þjóðir um málefni, er varða gagn og nauðsynjar landsins, án þess að bindast skuldbindingum, sem raski sjálfstæði þjóðarinnar. Koma skuldbindingar vegna aðildar að Evrópuráðinu fyrst og fremst til álita þegar um er að ræða gerð sáttmála og samþykkt á vegum þess um tiltekin málefni á afmörkuðum sviðum, en til aðildar að þeim er afstaða tekin sjálfstætt hverju sinni. Af þessum skuldbindingum er það mannréttindasáttmáli Evrópu frá 4. nóvember 1950, sem hæst ber, en Íslendingar hafa verið meðal aðila að honum frá öndverðu og nú veitt ákvæðum hans beint lagagildi.

Með árunum hefur þessi þátttaka orðið drýgri og fjölbreyttari og leitt til aðildar Íslands að mörgum öðrum sáttmálum á vegum ráðsins. Þrjár fulltrúar Alþingis hafa tekið reglubundinn þátt í störfum Evrópuráðsþingsins, sem hefur meðal annars það hlutverk að kjósa dómara Mannréttindadómstóls Evrópu og aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðsins. Utanríkisráðherra á sæti í ráðherranefnd ráðsins ásamt starfsbræðrum sínum, og koma þeir reglulega saman tvisvar á ári. Þess á milli eru það fastafulltrúar (sendiherrar) aðildarríkjanna og aðrir fulltrúar í sendinefndum þeirra, sem sitja fundi nefndarinnar. Frá árinu 1997 hefur fastafulltrúi Íslands við Evrópuráðið haft aðsetur í Strassborg, og á árinu 1999 var það hlutskipti Íslendinga að skipa forsæti nefndarinnar um hefðbundinn sex mánaða tíma.

Fyrstu starfsárin var Evrópuráðið einkum vettvangur að umræðu um nýjar leiðir til efnahagslegrar og stjórnmálalegrar samvinnu milli ríkja í vestari hluta álfunnar, sem síðan hafa verið farnar með alkunn-um hætti. Eftir að sú samvinna fór að þróast sjálfstætt hefur Evrópuráðið haldið áfram að vera stjórnmálalegur vettvangur, þar sem unnt er að ræða málefni álfunnar á heildstæðum grundvelli. Er víðfeðmi þeirrar umræðu ótakmarkað að stefnu til, en í samræmi við stofnskrá ráðsins beinist hún mjög að atburðum og vandamálum, er varða lýðræðislegan stöðugleika í álfunni og innan einstakra aðildarríkja á hverjum tíma. Báðar meginstofnanir ráðsins gegna þessu hlutverki, en þær eru annars vegar Evrópuráðsþingið, sem kemur saman fjórum

sinnu á ári og er sögulega merkilegt að því leyti, að það er fyrsta þingmannasamkoma, sem til varð við alþjóðlega stofnun. Það er skipað fulltrúum frá þjóðþingum aðildarríkjanna, og er þeim ætlað að starfa þar sem óháðir þingmenn án beinna fyrirmæla heiman að. Hins vegar er ráðherranefnd Evrópuráðsins, sem fer með æðsta stjórnunarvald ráðsins og ákveður störf þess og stefnu. Eru fundir hennar nú að jafnaði haldnir vikulega. Að auki ber að nefna þing héraðs- og sveitarstjórna í Evrópu, sem kemur saman einu sinni á ári og er ætlað að vera ráðherranefndinni og Evrópuráðsþinginu til ráðuneytis um sveitar- og héraðsstjórnarmál. Aðalskrifstofa ráðsins hefur aðsetur í Strassborg og er skipuð fjölmennu starfsliði.

En jafnhliða hinu stjórnómálalega starfi hefur starfsemi ráðsins frá öndverðu beinst að eflingu á samstarfi milli ríkjanna um einstök viðfangsefni á sviði þjóðmála, er einkum hafa varðað lög og rétt, félagsmál, heilbrigðismál, umhverfisvernd og menntamál. Fer sú starfsemi fram á vegum ráðherranefndarinnar, sem tekur ákvörðun um val á þessum viðfangsefnum með hliðsjón af því, hvar samvinna sé líkleg til árangurs. Er könnun þeirra og meðferð gjarnan falin sérfræðinganeftendum, þar sem öll aðildarríkin eiga oftast kost á fulltrúa. Vinna nefndirnar ýmist að gerð ábendinga eða tillagna um einstök málefni eða að undirbúningi sáttmála eða samþykktar, sem ríkin eiga síðan kost á að staðfesta sín í milli. Það er ekki síst þátttakan í þessu fjölpætta starfi, sem orðið hefur Íslendingum notadrjúg í áranna rás, en hana hafa hin smærri ríki getað stundað betur en ella vegna þeirrar meginreglu, að kostnaður vegna fulltrúa í þessum nefndum skuli borinn sameiginlega að öðru jöfnu. Og sáttmálar þeir og samþykktir, sem orðið hafa til á vegum ráðsins, eru nú hátt á öðru hundraði.

Hinn vaxandi styrkur Evrópusambandsins og tengsla aðildarríkja þess í efnahagslegu og stjórnómálalegu tilliti hefur að sjálfsögðu haft áhrif til breytingar á starfsemi Evrópuráðsins á síðari árum, þar sem þau ríki eiga nú einnig annars konar vettvang til umræðna og samvinnu sín í milli. En eftir að skilin milli ríkjanna í eystri og vestari hluta Evrópu tóku að breyta á níunda áratugnum hefur starfsemin jafnframt færst út og hlutverk ráðsins endurmagnast, þar sem á komst fljótlega gagnkvæmur skilningur þess efnis, að aðild eystri ríkjanna að Evrópuráðinu væri hinn eðlilegi lykill að annarri samvinnu við þau ríki, sem þar væru fyrir, og þá aðild á þeim grundvelli, sem um

væri mælt í upphaflegri stofnskrá ráðsins, en samkvæmt 3. gr. hennar verður hvert aðildarríki að viðurkenna grundvallarreglurnar um forræði laga og réttar og um mannréttindi og grundvallarfrelsi til handa öllum einstaklingum innan lögsögu sinnar, auk þess að styðja markmið ráðsins að öðru leyti. Af þessum sökum hefur Evrópuráðið hin síðari ár orðið vettvangur samningaferlis um stjórnarfarslega umbreytingu frá harðstjórn til lýðræðis, líkt og áður hafði gerst í sambandi við inngöngu Portúgals og Spánar, sem nú standa traustum fótum meðal lýðræðisríkja álfunnar. Í því ferli hefur verið við það miðað, að hin nýju aðildarríki yrðu einnig fullgildir aðilar að mannréttindasáttmála Evrópu.

Jafnframt þessu hefur efling mannréttinda og þjóðfélagslegs réttlætis og verndun menningararfs Evrópuþjóðanna orðið æ veigameiri þáttur í störfum Evrópuráðsins. Þessu fylgir það meðal annars, að víðtækari samvinna hefur komist á við ríki utan Evrópu um stuðning við mannréttindi og lýðræðislega stjórnarhætti, og að hinu leytinu er lögð aukin áhersla á málefni á borð við réttindi þjóðernisminnihluta innan Evrópuríkjanna og verndun menningar þeirra.

---

Þór Vilhjálmsson er í hópi þeirra Íslendinga, sem gert hafa öðrum meira til að glæða áhuga landsmanna á starfsemi Evrópuráðsins og stofnana þess, auk þess að hafa tekið beinan þátt í henni sem dómari við Mannréttindadómstól Evrópu um langt skeið. Í tilefni af heiðursdegi Þórs og nýliðnu fimmtugasta starfsári ráðsins færi vel á því að ræða hér til meiri hlítar um árangurinn af störfum þess og stöðu ráðsins við upphaf nýrrar aldar. Hér skal það þó ekki gert, heldur er ætlunin að fjalla stuttlega um tiltekna stofnun á vegum ráðsins, sem raunar á 10 ára afmæli um þessar mundir og hefur meðal annars átt þátt í þeim samskiptum við ríkin í austurhluta Evrópu, sem áður var getið, en starfar þó á víðari grundvelli. Er það Evrópunefndin um lýðræði með lögum (*European Commission on Democracy through Law*), sem gjarnan er kölluð Feneyjanefndin fyrir þá sök, að hún á heimili sitt þar í borg ein nefnda ráðsins. Skrifstofa nefndarinnar hefur þó aðsetur í Strassborg.

Stofnun nefndar þessarar er byggð á svonefndum hliðhollustu- eða hlutdeildarsamningi (*partial agreement*) innan Evrópuráðsins, en í því felst, að einungis þau aðildarríki, sem gerast vilja aðilar að samn-



ingnum, taka þátt í störfum hennar og leggja henni til fjármagn. Var stofnskrá nefndarinnar samþykkt með ályktun ráðherranefndar ráðsins nr. (90) 6 hinn 10. maí 1990, í framhaldi af fundi utanríkisráðherra aðildarríkjanna í Feneyjum 19.–20. janúar sama ár, þar sem stofnunin var afráðin. Segja má, að fall Berlínarmúrsins árið áður hafi orðið til að hrinda þessari ákvörðun í framkvæmd, en hugmyndin um ráðgjafarnefnd af þessum toga á sér þó lengri aldur. Dr. Antonio La Pergola, þáverandi ráðherra Evrópumála í ríkisstjórn Ítalíu og fyrrum prófessor og dómari við stjórnlagadómstól landsins, var sérstakur hvatamaður að stofnun nefndarinnar, en hann er nú dómari við Evrópudómstólinn í Luxemburg.

Feneyjaefndin hóf störf með þátttöku 18 ríkja, en nær öll ríki innan Evrópuráðsins hafa nú staðfest aðild að henni. Athyglisvert er þó, að Bretar höfðu lengi vel takmarkaðan áhuga á nefndinni, og er það fyrst á yfirstandandi ári, sem fulltrúi þeirra mun taka þátt í störfum hennar. Íslendingar gerðust aðilar að henni á árinu 1993, og var fyrsti fulltrúi þeirra dr. Magnús Kjartan Hannesson, þáverandi lektor við Háskóla Íslands. Hann hefur starfað í utanríkisþjónustunni undanfarin ár, og þurfti hann að hverfa frá stöðu sinni í nefndinni sumarið 1998, er hann varð varafastafulltrúi Íslands hjá Evrópuráðinu og starfaði þannig við ráðherranefndina sjálfa. Var sá, sem þetta ritar, þá skipaður nefndarmaður í hans stað.

Samkvæmt stofnskránni á nefndin að vera skipuð óháðum sérfræðingum, sem kunnir eru á alþjóðasviði af störfum sínum við lýðræðislegar stofnanir eða af verkum sínum til framdráttar lögum og stjórnvísindum. Eru þeir einn frá hverju aðildarríki og skipaðir fastri skipan til fjögurra ára í senn. Það er sameiginlegt með þeim og þingmönnum Evrópuráðsþingsins, að þeir eiga að starfa sjálfstætt og á eigin ábyrgð án fyrirmæla heiman að. Það er og grundvallaratriði um stöðu þeirra og nefndarinnar, að starf hennar fari fram af hlutleysi í pólitísku tilliti. Aðildarríkin bera kostnað af fundarsókn nefndarmanna sinna, og starfið er ólaunað.

Í nefndina hafa valist margir mætir menn og sumir átt þar langan feril. Koma þeir af ýmsum sviðum þjóðlífsins, en flestir eru úr hópi háskólakennara á sviði stjórnлага, stjórnsýslu eða alþjóðaréttar, dómara við hæstarétt, stjórnlagadómstól eða stjórnsýsludómstól hlutaðeigandi ríkis, þingmanna á þjóðþingi þess eða starfsmanna æðri stjórnsýslu. Nokkrir þeirra hafa jafnframt verið fulltrúar lands síns í

Mannréttindanefnd Evrópu eða Mannréttindadómstól Evrópu, þar á meðal núverandi nefndarmenn frá Austurríki og Liechtenstein. Antonio La Pergola hefur frá upphafi verið formaður nefndarinnar, og ritari hennar, Gianni Buquicchio, er einnig Ítali. Eiga þeir báðir óskoruðum vinsældum að fagna meðal nefndarmanna.

Aðildarríki nefndarinnar eru nú 38 talsins, og meðal þeirra eru öll ríki í austurhluta álfunnar, sem eiga nú aðild að Evrópuráðinu. Hin Norðurlöndin og Írland voru með frá byrjun, og síðar hafa Eystrasaltslöndin bæst í hópinn meðal margra annarra. Armenía, Azerbajjan, Hvíta-Rússland og Bosnía og Herzegovína eru aukaaðilar að nefndinni, en Argentína, Kanada, Páfagarður, Japan, Kasakstan, Kirgisistan, Uruguay og Bandaríkin eiga þar áheyrnarfulltrúa, auk þess sem sérstök samvinna hefur verið við Suður-Afríku undanfarin ár. Vonast er til þess, að sú samvinna geti haldið áfram og náð til fleiri ríkja þeirrar álfu, og samstarf við Brasilíu og fleiri lönd rómönsku Ameríku kann einnig að aukast á næstunni.

Nefndinni er ætlað að starfa sem ráðgjafarstofnun, eins og fyrr getur, og eiga samstarf á þeim grundvelli við aðildarríki Evrópuráðsins og ríki utan þess. Átti hið síðara í fyrstu aðallega við ríkin í Mið- og Austur-Evrópu, en var ekki bundið við þau. Samkvæmt stofnskránni á nefndin einkum að beina starfi sínu að þeim verndarstöðum, sem lög geta tryggt í þágu lýðræðis. Í starfinu ber henni að leitast við að tileinka sér þekkingu á réttarkerfi hlutaðeigandi ríkja ásamt skilningi á lagalegri menningu þeirra og kanna þau vandamál, sem lúta að starfi lýðræðislegra stofnana, eflingu þeirra og þróun. Á nefndin sérstaklega að beina sjónum að meginreglum þeim og starfsaðferðum á sviði stjórnлага, löggjafar og stjórnsýslu, sem styðja að virkni og eflingu lýðræðislegra stofnana, ásamt meginreglunni um forræði laga og réttar. Í öðru lagi ber henni að huga að almennum mannréttindum og mannfrelsi, að meðtöldu því, er varðar þátttöku borgaranna í starfi þessara stofnana, og í þriðja lagi taka mið af hlutverki staðbundinnar og svæðisbundinnar sjálfsstjórnar í þróun lýðræðis. Má segja með öðrum orðum, að starf nefndarinnar varði þá meginþætti hinnar stjórnskipulegu arfleifðar Evrópuþjóða, er lagðir voru til grundvallar að stofnskrá Evrópuráðsins, þ.e. lýðfrelsi, mannréttindi og forræði laga og réttar.

Störf nefndarinnar eru í meginatriðum þríþætt, og lýtur fyrsti þátturinn einkum að ráðgjafarverkefnum, er varða stjórnskipan,

stjórnsýslu og réttarfar einstakra ríkja. Koma þau verkefni oftast til að frumkvæði ríkjanna sjálfra, er kynna nefndinni og Evrópuráðinu hin ýmsu vandamál, sem við er að etja á þessum sviðum á hverjum tíma, en einnig geta Evrópuráðsþingið og ráðherranefndin beint því til nefndarinnar að kanna tiltekin málefni ríkjanna. Ber verkefnin gjarnan að með þeim hætti, að lögð eru fyrir nefndina drög eða hugmyndir að nýrri löggjöf eða lagabreytingum í hlutaðeigandi ríki, sem nefndin kannar og ræðir og veitir síðan umsögn um að undan- gengnum frekari viðræðum við fulltrúa og stofnanir ríkisins sjálfs. Er fámennur starfshópur þá oft kvaddur til sérstakrar umfjöllunar um verkefnið. Það er háttur nefndarinnar að byggja á gagnkvæmri viðræðu um málefni og meðmælum um úrlausn þeirra, fremur en tilraunum til að knýja fram tilteknar lausnir.

Á liðnum árum hafa breytingar á stjórnarskrám verðandi aðildar- ríkja Evrópuráðsins skipað tiltölulega mikið rúm í starfi nefndarinnar, en það spannar þó mun víðtækara löggjafarsvið, svo sem lög um stjórnlagadómstóla, almenna dómstóla og réttarfar, kosningalög, stjórnsýslulög og aðrar lagareglur, er mannréttindi varða, svo sem reglur um stöðu og réttindi þjóðernisminnihluta. Hafa málefni sam- bandsríkja og annarra ríkja, er byggja á innri sjálfstjórn tiltekinna svæða, meðal annars komið mjög til umræðu. Meðal hinna mörgu landa, sem átt hafa farsæl tvíhliða samskipti við nefndina, má nefna Albaníu, Bosníu og Herzegovínu, Eystrasaltslöndin, Kákasusríkin, Moldóvu og Úkraínu.

Í öðru lagi vinnur nefndin að ýmsum athugunum og samanburðar- verkefnum, er varða aðildarríkin í heild eða einstaka hluta álfunnar og lúta að þróun mannréttinda og lýðræðislegra stjórnarháttá á tilteknum sviðum. Markmið þeirra er gjarnan að staðreyna, hvaða stjórnskipuleg gildi eru sameiginleg um alla Evrópu og hvar veikleika kunni að vera að finna í löggjöf eða stjórnarhari einstakra ríkja. Þessi verkefni eru að hluta til unnin sem þáttur í venjulegu ráðgjafarstarfi nefndarinnar, en samkvæmt stofnskrá sinni er henni heimilt að halda uppi rannsóknum að eigin frumkvæði. Að hinu leytinu eru þau leyst af hendi með því að efna til málþinga og vinnufunda, þar sem reyndir aðilar úr hópi fræðimanna, embættismanna og stjórnámálamanna eru kvaddir til framsögu um tiltekin málefni, sem ofarlega eru á baugi. eru málþingin að jafnaði haldin í samvinnu við tiltekinn háskóla, dómstól eða aðra stofnun í einhverju aðildarríkja. Á þessum vett-

vangi hefur nefndin sérstaklega skipulagt röð málþinga undir heitinu *UniDem (Universities for Democracy) Seminars*, sem orðin eru fastur þáttur í starfi hennar. Hinar almennu athuganir nefndarinnar leiða stundum til þess, að birtar eru álitserðir eða skýrslur um tiltekin málefni, en einnig hefur nefndin gefið út ritröð undir heitinu *Science and Technique of Democracy*, þar sem birt eru gögn um rannsóknir á vegum nefndarinnar og frá *UniDem* málþingum. eru þau rit nú orðin nær þrjátíu talsins.

Meðal nýlegra viðfangsefna af þessu tagi, sem einnig varða ríkin í vesturhluta Evrópu, má nefna athuganir á dreifingu kosningaréttar, hindrunum við starfi stjórnmalaflokka og skipan trúarbragðakennslu í skólum, og ennfremur skýrslu um skipulag öryggisþjónustu innan ríkjanna og eftirlit með henni, sem gerð var að beiðni laga- og mannréttindanefndar Evrópuráðsþingsins. Þá hafa reglur um fjármögnun stjórnmalaflokka einnig verið á dagskrá. Á nýlegum *UniDem* málþingum hefur meðal annars verið rætt um mannréttindi á tímum neyðarástands, málefni sambandsríkja og svæðaskiptra ríkja, breytingar þjóðríkisins í Evrópu í dögum 21. aldar og meginregluna um verndun virðingar mannsins í meðförum dómstóla. Það er og dæmigert um áherslur nefndarinnar, að fyrsta ráðstefna á vegum hennar í október 1990 var fundur í Piazzola sul Brenta á milli forseta stjórnlagadómstóla og annarra dómstóla með stjórnskipulegt endurskoðunarvald, þar sem þeir ræddu störf dómstóla sinna. Var Guðrún Erlendsdóttir þar fulltrúi Hæstaréttar Íslands.

Í þriðja lagi hefur nefndin beint starfi sínu að eflingu upplýsingaskipta um starfsemi stjórnlagadómstóla og annarra dómstóla með stjórnskipulegt endurskoðunarvald í þeim ríkjum, sem hún á samskipti við. Í því skyni hefur hún komið á fót gagnamiðstöð með heitinu *Centre on Constitutional Justice*, sem tengd er skrifstofu nefndarinnar í Strassborg og hefur einkum það hlutverk að safna dómum frá þessum dómstólum í stjórnarskrártengdum málum og koma þeim á framfæri með því að birta útdrætti úr þeim í samræmdu formi. Er það gert í fréttabréfi um dóma í stjórnskipunarmálum (*Bulletin on Constitutional Case-Law*), sem gefið hefur verið út frá árinu 1993 á ensku og frönsku, og eru þrjú tölublöð í hverjum árgangi. Dómarnir eru fengnir beint frá hverjum dómstól með aðstoð tengiliðar hjá dómstólnum. Þátttaka dómstóla víðsvegar um Evrópu í þessu útgáfustarfi hefur farið sívaxandi, og þess er að vænta, að

helstu dómur frá Hæstarétti á sviði stjórnskipunarréttar hljóti framvegis reglubundna birtingu á þessum vettvangi.

Auk hinna reglulegu fréttabréfa hefur þessi miðstöð um stjórnskipulegt réttlæti gefið út sérstök fréttabréf undir sama heiti, þar sem birtar eru annars vegar lýsingar á umræddum dómstólum og skipulagi þeirra og hins vegar landslög þau og réttarfarsreglur, er liggja til grundvallar að starfi hvers þeirra um sig, þannig að auðveldara sé að skoða dóma frá hinum ýmsu löndum í eðlilegu samhengi. Kom hið nýjasta þessara fréttabréfa (*Special Edition – Description of Courts*) út á nýliðnum vetri, og er þar að finna stutturorða lýsingu á Hæstarétti og störfum hans.

Jafnhliða þessu hefur skrifstofa nefndarinnar í Strassborg komið á fót gagnagrunni í tölvutæku formi með heitinu CODICES, þar sem haldið er saman öllum dómum um stjórnskipuleg efni, sem sendir eru miðstöðinni. Má þar finna alla útdrætti, sem birtir hafa verið í fréttabréfinu, og einnig umtalsverðan fjölda dóma í fullri lengd. Í CODICES hafa einnig verið skráðar þær grundvallarreglur um dómstólana, sem fyrr getur, og allmargar af stjórnarskrám aðildarríkjanna. Að auki hefur verið tekið saman kerfisbundið safn atriðisorða (*Systematic Thesaurus*), sem ætlað er til að auðvelda leit í gagnagrunninum eftir efni á tilteknum sviðum. Aðgang að grunninum má fá á CD-ROM diskum, sem miðstöðin lætur í té, og einnig á internetinu.

Nefndin heldur reglulega fundi fjórum sinnum á ári, og á milli þeirra fer fram vinna að einstökum málum, sem síðan eru lögð fyrir og rædd eftir þörfum. Hefur skrifstofa nefndarinnar þar víðtæku hlutverki að gegna. Einnig hafa nefndarmenn skipað sér í undirnefndir, er fjalla um tiltekna málaflokka, þar á meðal undirnefndir um stjórnskipulegt réttlæti, um sambandsríki og svæðaskipt ríki, um alþjóðalög, um verndum minnihlutahópa og um lýðræðislegar stofnanir, svo og stjórnarnefnd UniDem málþinga. Nýlega var stofnuð undirnefnd um málefni Suðaustur-Evrópu, og um þessar mundir er sérstakur vinnuhópur að störfum um málefni Kosovo. Fundir undirnefndanna eru yfirleitt haldnir í tengslum við fundi nefndarinnar sjálfrar. Þess ber að geta, að undirnefndin um stjórnskipulegt réttlæti heldur árlega fundi með tengiliðum gagnamiðstöðvarinnar við hina ýmsu dómstóla, ýmist í Feneyjum eða í heima borg einhvers dómstólanna.

Fundi nefndarinnar sækja fulltrúar samtaka og stofnana, sem hún er tengd eða á samskipti við, og er þar fremsta að telja fulltrúa frá ráðherranefnd Evrópuráðsins og Evrópuráðsþinginu ásamt fulltrúa héraðs- og sveitarstjórnþingsins, svo og fulltrúa Evrópusambandsins. Einnig mæta þar oftlega fulltrúar einstakra ríkja til að tjá sig um verkefni, sem til meðferðar eru, og ræða þau við nefndarmenn.

---

Það er mat flestra, sem til þekkja, að Evrópunefndinni um lýðræði með lögum hafi tekist vonum framar að halda á því hlutverki, sem henni var ætlað, og hún verið stofnsett á réttum tíma. Svo mikið er víst, að samstarf hennar á ráðgjafar- og umræðugrundvelli við hin mörgu ríki í austurhluta Evrópu og víðar, sem verið hafa að breyta stjórnarháttum í átt til aukins lýðræðis, hefur í flestum tilvikum leitt til vinsamlegra samskipta, sem haldist hafa eftir að þeim var komið á fót, þannig að nefndin hefur haft færi á að fylgjast með þeirri þróun, sem þar hefur átt sér stað á sviði löggjafar um stjórnskipunartengd málefni, mannréttindi og réttarfar. Það er og ljóst, að ríkin í vesturhluta álfunnar munu geta dregið mikilsverðan lærdóm af þeirri þróun og hinni gagnkvæmu viðræðu við fulltrúa þessara ríkja.

Það var samdóma álit þeirra forvígismanna þjóðarinnar, sem tóku ákvörðun um þátttöku Íslands í Evrópuráðinu fyrir hálfri öld, að seinni tímar yrðu að leiða í ljós, hversu áhrifarík þessi samtök kynnu að verða. Það mun vera sannmæli, að þar hafi verið hægt af stað farið, þegar frá eru talin áhrif ráðsins á þá efnahagssamvinnu milli hópa aðildarríkja, sem til var stofnað snemma á starfsferli þess. Því var og gjarnan haldið fram fyrir á árum, að Evrópuráðið væri fremur sama- staður orða en athafna, eins og einnig var stundum sagt um Sameinuðu þjóðirnar. Má geta þess hér til gamans, að sá sem þetta ritar, fékk þennan boðskap af vörum fagurrar franskrar hjúkrunarkonu, þegar hann átti fyrst leið til Strassborgar veturinn 1968–1969 í járnbrautarlest frá Luxemburg sem afleysingamaður fyrir Þór Vilhjálmsson í sérfræðinganevnd um samanburðarlögfræði. *On parle beaucoup, mais on ne fait pas grand'chose*, var það sem hún hafði einkum heyrt um Evrópuráðið heima fyrir.

Á þessu hefur orðið umtalsverð breyting í áranna rás, þannig að verka Evrópuráðsins má sjá stað á mörgum sviðum þjóðlífs í aðildar-

löndum þess. Sú breyting, sem mestu varðar í augum þeirra, er fást við lög og stjórnsmál, er þó væntanlega fólgin í áhrifum þeirrar grundvallaráherslu á mannréttindi og mannfrelsi, sem fylgt hefur ráðinu frá öndverðu og birst með vaxandi þunga í störfum þess og hinna sameiginlegu stofnana, sem komið var á fót með mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. Mannréttindanefndar Evrópu og Mannréttindadómstóls Evrópu, sem nú hafa verið endurskipulagðar, þannig að dómstóllinn hefur tekið við verkefni beggja. Hin víðtæka þróun í átt til aukinna mannréttinda í orði og verki, sem leitt hefur af starfi þessara stofnana, fór einnig hægt af stað að sínu leyti, og það var víðar en á Íslandi, sem dómstólar og stjórnvöld gáfu verkum þeirra tiltölulega lítinn gaum í eigin störfum lengi vel. Á sama hátt er það nú einnig víðar en hér, sem tillitið til mannréttindasáttmálans og stofnana hans þykir sjálfsögð nauðsyn, og það viðhorf er ekki aðeins að finna hjá dómstólum og valdhöfum, heldur hjá öllum þorra almennings. Meðal hins marga, sem áunnist hefur, er aukin viðurkenning á sjálfstæði dómstólanna og grundvallarþýðingu þess fyrir varðveislu lýðræðis og friðar í hverju landi og friðsamlega sambúð þjóðanna.

Þegar litið er yfir sviðið við aldarlok verður að telja það mikla gæfu, að þróun þessa starfs hafði náð svo langt, sem raun ber vitni, þegar nýjar leiðir opnuðust til samvinnu milli austurs og vesturs fyrir rúmum áratug. Hefði blekið þá verið nýþornað á mannréttindasáttmála Evrópu er samstarfsgrundvöllurinn ólíkur því, sem verið hefur þennan áratug. Þjóðirnar í vestri hefðu væntanlega getað bent á efnahagslegar framfarir sín megin ásamt þeirri staðreynd, að þeim hefði tekist að halda frið sín í milli, en krafan um lýðræði í skjóli mannréttinda sem grundvöll að hvoru tveggja hefði hljómað á annan veg. Meðal þess, sem erfiðara væri að finna, er jarðvegur til stofnunar nefndar á borð við Feneyjanefndina og hljómgrunnur fyrir rödd hennar á vettvangi hins nýja samstarfs. Má í því ljósi líta á tilvist nefndarinnar sem beinan ávöxt af starfi þessara merku stofnana sáttmálans og sem tilraun til útfærslu á áhrifum þeirra í annarri mynd.

Miðað við stöðu mála í upphafi nýrrar aldar má hiklaust taka undir þá skoðun, að Evrópunefndin um lýðræði með lögum geti átt veigamiklu hlutverki að gegna í næstu framtíð. Er það meðal annars vegna þess, að samstarfið innan óskiptrar Evrópu er enn í mótun, og miklu skiptir, að þar sé vel á haldið, þar sem þjóðir í öðrum heimshlutum munu mjög draga lærdóm af því, hvernig til tekst, þegar fram í sækir.

En auk frekari vinnu í þágu þessa samstarfs er þess einnig að vænta, að nefndin geti átt erindi við hinar eldri aðildarþjóðir Evrópuráðsins í sambandi við þróun stjórnskipunar og réttarfars í ríkjum þeirra. Má þar minna á hið fornkveðna, að fáum er hættara við að brjóta boðorðin en þeim, sem fremst telja sig virða þau. Hvað sem þessu líður sýnist saga síðustu fimmtíu ára gefa skýrt til kynna, að hugsjónirnar um lýðfrelsi, mannréttindi og lönd byggð með lögum séu þess virði, að í þær sé fast haldið enn um sinn.