

**Sp.**

## **124. Tillaga til þingsályktunar**

**[103. mál]**

um lagahreinsun og samræmingu gildandi laga.

Flm.: Árni Gunnarsson, Birgir Ísl. Gunnarsson, Stefán Benediktsson,  
Davíð Aðalsteinsson, Guðrún Agnarsdóttir.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að skipa fimm manna nefnd er undirbúi hreinsun úreltra ákvæða úr núgildandi lögum, geri tillögur um lagabálka sem engum tilgangi þjóna lengur og fella má úr gildi og um greinar gildandi laga sem eðlilegt er og nauðsynlegt að samræma. Í nefndinni eigi sæti einn fulltrúi frá Dómarafélagi Íslands, einn frá lagadeild Háskóla Íslands og einn frá Lögmannafélagi Íslands. Þá kjósi Alþingi tvo þingreynda menn til setu í nefndinni.

### **Greinargerð.**

Nú er verið að undirbúa útgáfu nýs lagasafns sem verður mikið að vöxtum. Í safninu eiga að verða öll gildandi lög. Mörg þeirra þjóna vart nokkrum minnsta tilgangi. Formlega hafa þau ekki verið afnumin og útgáfa þeirra soun á pappír og prentsvertu. Í mörgum lagabálkum eru einnig ákvæði sem verið hafa úrelt um lengri eða skemmri tíma. Þá eru mörg dæmi þess að greinar óskyldra laga reki sig hver á annarrar horn og skarist.

Alþingi hefur verið mjög atkvæðamikið við lagasetningu, og það svo að oft hefur keyrt úr hófi. Einföldustu hlutir eru bundnir í lög. Þá hefur Alþingi ekki hagnýtt sér svonefnda „sólarlagsaðferð“, sem bindur gildistíma laga við ákveðinn árafjölda. Séu þau ekki verð endurnýjunar að þeim tíma liðnum falla þau úr gildi og lagahreinsunin verður sjálfvirk að nokkru leyti.

Öllum þingmönnum, sem setið hafa á Alþingi einhvern árafjölda, er ljóst að frá þinginu eru lög oft afgreidd með óeðlilegum hraða. Þar með skapast sú hættu að þingmenn treysti um of á lagaþekkingu starfsmanna einstakra ráðuneyta þegar um stjórnarfrumvörp er að ræða. Þingmannafrumvörp eru oftast en ekki mun lengur í meðförum þingsins og fá þá vandaðri meðferð. Það hefur heldur ekki farið fram hjá þingreyndum mönnum að alvarlegir gallar hafa komið fram í lagasetningu. Einnig er orðalagi oft mjög ábótavant, þ. e. að eðlilegt og lipurt íslenskt mál viku fyrir klúðurslegu stofnanamáli.

Það er orðið mjög tímabært að hefja undirbúning lagahreinsunar, eða „lagagrisjunar“, eins og verkið hefur stundum verið nefnt. Nefnd sú, sem hér er gerð tillaga um, þyrfti að semja mjög ítarlegt lagafrumvarp er miðaði að því að nema úr gildi öll þau lagaákvæði sem eru úrelt, valda vafa og óvissu og stangast á.

Því fer fjarri að lög þurfi fremur að grísa þótt gömul séu. Þó kemur fátíðleikinn oft skýrast fram í gömlum lögum sem eru komin úr öllu samhengi við samfélag nútímamannsins. Þessu til staðfestingar verður hér greint frá einu dæmi sem fram kemur í greinargerð dr. Páls Sigurðssonar dósentis og fylgir þessari þingsályktunartillögu sem fylgiskjal. Þar segir:

„Í 3. gr. tilskipunar um vald biskupa til að veita undanþágu frá fermingartilskipunum frá 23. mars 1827 segir: „Nú er barn, sem ferma á, krypplingur svo að það á bággt með að koma í kirkju til fermingar, eða það getur það eigi að hættulausu vegna stöðugra veikinda eða það hefur svo stórkostleg líkamslýti að koma þess og yfirheyrsla í kirkjunni gæti valdið hneyksli; og skal biskupi heimilt að leyfa að það sé fermt heima í votta viðurvist.““

Það er von flutningsmanna að þingsályktunartillaga þessi fái góðar undirtektir og að afgreiðslu hennar verði hraðað, enda væri slíkt í góðu samræmi við útgáfu nýs lagasafns.

### Fylgiskjal.

#### **Greinargerð eftir dr. Pál Sigurðsson dósent um lagahreinsun og fleira.**

Senn mun nýtt lagasafn líta dagsins ljós, íslenskum lögfræðingum og mörgum öðrum til gagns og ánægju. Verður vafalaust fátt til sparað að gera lagasafnið nýja svo vel úr garði, sem unnt er. Hefur fríður og allfjöldmennur flokkur lærdóms- og dagnadarfólks, — karla og kvenna, — um langt skeið unnið við að búa safnið til prentunar, og þegar þetta er ritað er sú vinna langt á veg komin. Við útgáfu þessa lagasafns er nú í fyrsta sinn notast við svokallaða „ritvinnsluaðferð“, þ. e. texti ritsins er settur inn á tölvubúnað með þeim hætti að auðvelt er að leiðrétta hann í framtíðinni, og skapar þessi tækni auk þess margvísleg og nýstárleg tækifæri til notkunar safnsins handa þeim, sem helst þurfa á því að halda. Um hina tæknilegu hlið ræði ég ekki frekar, enda sjálfgefið að við útgáfuna sé notaður hinn besti búnaður, hverju nafni sem nefnist. Á hinn bóginn hefur þetta mikla útgáfuverk allra nügildandi laga vakið mig, og ýmsa aðra, til sérstakrar umhugsunar um efni lagasafnsins. Öllum, sem til þekkja, er ljóst, að það verður geysimikið að vöxtum, — meira en nokkru sinni fyrr í útgáfusögu lagasafna, — og þarf engan að furða ef lítið er til alls þess fjölda lagafrumvarpa, sem hafa hlotið staðfestingu Alþingis hin síðari ár, og ekki verða séð merki um, að lát muni verða á þeirri „lögjafargleði“ í næstu framtíð. Það á að heita, að lagasafnið eigi að geyma öll gildandi lög (miðað við tiltekið tímamark), en þar kennir vissulega margra grasa. Eru mýmörg lagaákvæði komin heldur betur til ára sinna og fjölmörg þeirra úrelt að nokkru leyti eða öllu, miðað við nútíma lifnaðarhætti og þjóðarhagi, þótt aldrei hafi þau verið afnumin formlega og séu því tekin með í safnið. Reyndar eru, auk þess, skiptar skoðanir um gildi margra þessara eldri ákvæða. Það, sem hér var sagt um úrelt lög frá fyrri tímum, getur reyndar einnig, eftir atvikum, átt við um ýmis ákvæði í sumum hinna nýrri laga. Að sjálfsögðu kunna að vera skiptar skoðanir um það, hvað sé úrelt í lögum og hvað sé á hinn bóginn nothæft, en auðvelt er að benda á mörg dæmi um ákvæði, sem með eru tekin en sem engum heilvita manni kemur til hugar að framfylgja eða virða, og eru sum þeirra reyndar fáránleg frá sjónarhóli nútíðarmanna. Á þessum vettvangi skal ég láta mér nægja að benda á tvö lítil dæmi þessu til skýringar, en af mörgu er vissulega að taka:

1) Í 3. gr. tilskipunar um vald biskupa til að veita undanþágur frá fermingartilskipunum, frá 23. mars 1827, segir:

„Nú er barn, sem ferma á, krypplingur, svo að það á bággt með að koma í kirkju til fermingar, eða það getur það eigi að hættulausu vegna stöðugra veikinda eða það hefur svo stórkostleg líkamslýti, að koma þess og yfirheyrsla í kirkjunni gæti vakið hneyksli; og skal þá biskupi heimilt að leyfa, að það sé fermt heima í votta viðurvist.“ (Leturbreyting mín, P.S.).

2) Í konungsbréfi um fiskútveg á Íslandi, frá 28. febrúar 1758, segir m. a.:

„(1) Allir formenn og hásetar, sem hafa látið sig leigja eður festa til að róa nokkrum fiskibát um vertíðina, skulu án forsómunar koma í þann áskilda víska tíma á þann stað, hvar

þeir ætla að róa og það allir í einu, undir það straff, að bæta fyrir þann tíma, sem þeir koma eigi, nefnilega hver formaður fyrir viku 2 mörk, fyrir hálfan mánuð 4 mörk og fyrir 3 vikur 1 ríkisdal; í sama máta hver háseti helmingi á móti því, sem fyrir formanninn er skilið. — (2) Þegar formaðurinn hefir snúið skipinu upp og fengið allar þar til heyrandi tilfæringar, má enginn af hásetunum á nokkurn hátt hindra hann frá því að sækja sjóinn, hve nær sem tækifæri gefst til þess, heldur skal sérhver skyldur vera, þegar hann er af formanninum kallaður, að láta sig án dvalar finna við bátinn og á honum róa, og varði 5 fiska í hvert sinn, að nokkur er í landi, þegar honum er sagt til, og fleiri en  $\frac{1}{4}$  af bátunum í þeirri veiðistöð róa þann dag á sjó. — (3) Ef nokkur háseti er burtu eina klukkustund, eftir það honum hefir verið sagt til, og hinir aðrir eru komnir til bátsins, skal hann gjalda þrjá fiska í sekt fyrir það, nema hann geti sannað lögleg forföll. — (4) Enginn háseti má á sjónum á nokkurn hátt kúga formanninn til að fara til lands, fyrr en hann skipar það sjálfur, og varði 2 fiska fyrir hvert sinn, er nokkur lætur á sér heyra mögl um það, að formaðurinn sitji of lengi á sjónum, og kemur öðrum til hins sama. — (5) Hver sá háseti, er sýnir sig hyskinn eða latan til að fiska og lætur ekki að formannsins áminningum og skipan, sem hann gerir honum í því tilliti, skal gjalda 2 fiska í hvert sinn.“

Í lagasafninu nýja mun því vissulega, enn sem fyrr, gefa að finna marga kynlega kvisti og kalviði, (skarn í snotrum umbúðum, svo annars konar samlíking sé tekin), sem ekkert erindi eiga til nútímamanna. Geri ég þar engan greinarmun á ákvæðum eftir uppruna þeirra eða „virðuleika“ og legg að jöfnu Jónsbókarákvæði og danskar tilskipanir. Míkil þörf hefði verið á, að jafnhliða hefðbundinni undirbúningsvinnu við útgáfu þessa lagasafns hefði verið unnið að „lagahreinsun“ eða „lagagrisjun“, þannig að tekið hefði verið saman ítarlegt lagafrumvarp, sem miðaði að því að nema úr gildi þau lagaákvæði, yngri og eldri, sem helst þykja úrelt orðin eða valdið geta vafa og óvissu, því að víða stangast ákvæði einnig á, svo sem kunnugt er. Eftir að Alþingi hefði samþykkt þess háttar frumvarp, væri þungu fargi létt af útgefendum lagasafns og safnið fengi, þannig úr garði gert, mun meira gildi en nú er, — auk þess sem það yrði þynnra og ódýrara í útgáfu.

Þegar lítið er yfir íslenska löggjöf í heild, eins og hún birtist í lagasafninu, eru þó fleiri gallar áberandi en varðandi það, sem fyrr var sagt. Hér á ég við það, hve löggjöfin er, a. m. k. á mörgum sviðum, „dreifð“ og ósamstæð. Í því sambandi leyfi ég mér að vitna í ummæli prófessors Ólafs Lárussonar í grein hans í Vöku 1927, sem síðar verður nánar getið, en þar segir hann (bls. 27):

„Þó að löggjafarstarfið sé mikið, ef lítið er á lagatöluna, og þó að mörg þessara laga hafi verið góð og til mikilla bóta, þá hefir þessari löggjöf að ýmsu leyti verið óheppilega hagað. Aðalgallinn er það, hve lítið skipulag hefir verið á henni. Þing eða stjórnir hafa þar enga fasta áætlun haft. Augnabliks þarfir og tilviljunin hafa ráðið því, hver lög voru sett. Löggjöfin hefir því orðið í brotum. Að vísu hafa verið sett nokkur heildarlög, þar sem safnað hefir verið saman í einn bálk lagaákvæðum, sem áður voru á víð og dreif, . . . en heildarlögin eru tiltölulega fá. Allt of víða eru lagareglurnar um sama efni dreifðar í smálögum, sínum frá hverjum tíma. Af skipulagsleysinu á löggjöfinni hefir og hlotist ýmiskonar ósamræmi í henni, og ennfremur það, að ýmis efni hafa orðið útundan, er þörf hefði verið á lagasetningu um. Því er löggjöf voru mjög glompótt þrátt fyrir allan lagafjöldann.“

Þessu ummæli eiga, því miður, við enn í dag að mestu leyti, þótt ýmislegt hafi reyndar áunnist á síðari áratugum. Að vísu hafa ýmsir meiri háttar lagabálkar komið til sögunnar og aðrir verið endurskoðaðir, en heildarmyndin, sem við blasir, er enn hin sama. Þó er rétt að geta þess sérstaklega, að á tilteknu sviði hefur, það sem af er þessarar aldar, verið unnið mikið og þarft verk, — sem er sannkölluð „lagahreinsun“, en þar á ég við útrýmingu margra

þeirra erlendu (danskra eða norskra) lagaákvæða eða tilskipana, sem áttu að teljast í gildi hérlendis, þótt eigi hentudu þær ætíð vel íslenskum aðstæðum. Var oft mikill vafi um gildi sumra þessara ákvæða og svo seint sem árið 1915 sagði ekki ómerkari lagamaður en prófessor Lárus H. Bjarnason, að líklega vissi þá enn enginn maður til hlítar, hvaða lög giltu á landi hér (Andvari 1915, bls. 28—29). Enda þótt baráttan við þessi gömlu og erlendu ákvæði hafi þannig borið árangur, er þó að skapast nokkurt „hættuástand“ á nýjan leik á skyldu sviði, en þar á ég við þá tilhneigingu, sem gætt hefur nokkuð á síðari árum, að lögtaka ýmsa alþjóðasáttmála, sem íslenska ríkið fullgildir, óbreytta með einfaldri tilvísun í lögum, í stað þess að setja í lög sérstök efnisákvæði af því tilefni. Þyrfti vissulega að verða breyting á þessu.

Þess var áður getið, að þegar á heildina sé lítið, verði löggjöfin víða að teljast „götótt“, — nánar tiltekið, að lagaákvæði vantar um afar mörg og mikilvæg réttaratriði eða þá að ákvæði eru alls ófullnægjandi. Á tilteknum réttarsviðum gætir þessa þó lítið, þar sem um viðamikla lagabálka er að ræða, sbr. t. d. refsirétt og réttarfar, en í vissum þáttum einkamálaréttar, — og þá einkum í fjármunaréttinum, — er þetta hins vegar áberandi og bagalegt. Á sumum sviðum fjármunaréttar gefur að vísu að finna allitarlega lagabálka, sbr. t. d. víxillög og tékkalög og lög um lausafjárkaup og um váttryggingarsamninga, (sumir þeirra eru þó einnig afar „götóttir“, sbr. t. d. lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga), en um önnur mikilvæg svið gefur hins vegar fátt sem ekkert að finna í settum lögum. Einnig skortir almennt á allt samhengi milli þeirra laga eða lagabálka, sem fyrir hendi eru. Sem dæmi um mikilvæg atriði úr fjármunarétti, sem löggjafinn hefur vanrækt, má nefna: ábyrgð, skuldabréf, verksamninga, afborgunarkaup, umsýslu, ýmis almenn atriði kröfuréttar (svo sem skuldajöfnuð), gjafir, lán, skaðabætur utan samninga (og reyndar einnig innan samninga að nokkru), fasteignakaup (borið saman við lausafjárkaupin), haldsrétt, sameign og almennt um upphaf og lok eignarréttar. Fjölmörg þeirra laga, sem nú gilda um tiltekin fjármunaréttarefni, þarfnast einnig gagngerrar endurskoðunar, sbr. t. d. lög um veð, hefð og fyrningu kröfuréttinda. Á öllum þessum sviðum, og mörgum fleiri, eru vissulega mikil verkefni framundan, sem hefjast þarf handa um við fyrsta tækifæri. Þar væri þó, að mínu áliti, heppilegast að horfið verði frá þeirri „hentistefnuaðferð“, sem svo mjög hefur einkennt lagasetninguna, sbr. það sem fyrr sagði, en þess í stað tekin upp samræmd og markviss vinnubrögð. Að mínum dómi væri þá rétt, að stefnt verði að samningu viðamikils frumvarps, — samræmdrar og samstæðrar löggjafar, — um meginrætti fjármunaréttar og reyndar alls einkamálaréttarins, og væru þá jafnframt felldir inn í það frumvarp þeir lagabálkar, sem nú gilda á einkaréttarsviðinu, með þeim breytingum, sem þurfa þætti. Fyrr fæst enginn botn í þann glundroða, sem þarna ríkir. Með öðrum orðum: *Það verður að semja lögbók, sem taki til meginþátta einkamálaréttarins eða hins borgaralega réttar, — þ. e. um lögskipti borgaranna innbyrðis.* Um gildi þess háttar lögbóka sagði Lárus H. Bjarnason á sínum tíma (Andvari 1915, á bls. 32):

„Nokkrar erlendar þjóðir eru svo lánsamar að eiga heildarlög um stóra kafla lagakerfisins. Þjóðverjar hafa t. d. fyrir tæpum tuttugu árum eignast ein lög um öll svo kölluð borgaraleg líf skjör sín, lögræði, hjónaband, erfðir, kaup og sölu og önnur fjárskipti m. m. Eru slík lög vitanlega mesta gersemi bæði þeim, sem með lögina fara og eftir þeim eiga að fara. En þau eru jafnframt mesta vandaverk, enda hentari þjóðum, sem þroskaðar eru, heldur en þjóðum, sem eru á gelgjuskeiði.“

Síðan bætir hann að vísu við athugasemd um, að Íslendingar muni enn hvorki vaxnir slíkum lögum, né löggjafar þeirra og lagamenn færir um að setja þau! Vera má, að það hafi

átt við árið 1915 (sem ég efast þó um), en slíkt kemur ekki til greina nú á dögum. Horttveggja er, að við þörfnumst lögbókar og eigum að hafa bolmagn til að semja hana.

Prófessor Ólafur Lárusson ritaði á sínum tíma stórmerka grein um þessi efni í tímaritið Vöku og birtist hún í fyrsta árgangi þess rits árið 1927 undir heitinu „Lög og landslýður“. Leggur hann þar til, að hið fyrsta verði hafist handa um samningu lögbókar, sem sé til þess fallin að verða almenningi töm og kunn og sem tengi þannig saman lög og landslýð. Styður hann þetta með ljósum og gildum rökum, sem enn eiga við í meginráttum. Eiga þau rök raunar við almennt um kosti settra laga fram yfir óskráðar réttarheimildir. Hann segir m. a. réttilega:

„Lög eru tvennskona. Annars vegar eru sett lög, þ. e. réttarreglur þær, sem þeir valdhafar í þjóðfélaginu hafa sett, er til þess eru bærir. Hjá oss ber nú mest á þeim settu lögum, er hið almenna löggjafarvald . . . (hefur) sett. Hins vegar eru réttarreglur þær, sem ekki eru settar með þessum hætti, og eru þær nefndar lögvenja. Það eru réttarreglur þær, sem dómstólarnir fara eftir í úrskurðum sínum og almenningur í viðskiptum sínum, hvorttveggja þær, sem sett lög brestur. Þessarar tvískiptingar á réttinum gætir allsstaðar, hefir ávallt gætt og mun gæta. Sett lög ein nægja ekki, því þau ná aldrei til allra þeirra atvika, er fyrir kunna að koma. Margbreytni lífsins reynist meiri en hugvit löggjafanna. Nú telja sumir, að heppilegast sé að láta lögvenjuna ráða sem mestu, en hafa sem fæst af settum lögum. Þeir benda á það, að sett lög eru jafnan meðalhófsreglur. Undir ákvæði þeirra hljóta að falla ýms atvik, er víkja með einhverjum hætti frá meðalhófinu, án þess að ákvæðið sé miðað við þau afbrigði. Ákvæðið verður þar ekki fyllilega sanngjarnt. Telja þeir, að þá sé heppilegra að dómurinn, sem um málið fjallar, sé óbundinn af settum lögum og hafi frjálsar hendur til að taka öll atvik málsins til greina, meta þau eftir sanngirni og úrskurða málið eftir því. Frá sjónarmiði dómarsins hefir þessi skoðun mikið til síns máls. Það getur verið mjög hart aðgöngu fyrir hann að verða að beita lögum, sem honum virðast ekki sanngjörn eftir málavöxtum. Jafnframt er þó á það að líta, að þegar finna á sanngjörn úrslit máls, dugir ekki að líta á það eitt, hvað sanngjarnast er gagnvart aðilunum sjálfum. Þar þarf víðar að horfa, aðrir hagsmunir koma þar líka til greina, heill þjóðfélagsins. Og gegn þessari skoðun má margt færa. Fyrst og fremst leggur hún alltof mikið vald í hendur dómarsins. Úr agnúum þeim, er leiða af meðalhófsedli settra laga, má bæta að nokkru, með því að gæta þess við lagasetninguna, að veita dómáranum svigrúm til að meta málavexti þar sem þess er helst þörf. En það, sem þyngst er á metunum gegn þessari skoðun, er þetta: Lögin eru ekki til þess eins, að vera til leiðbeiningar um úrskurði þeirra tiltölulega mjög fáu mála, er koma undir úrskurð dómstólanna. Hlutverk þeirra er að stjórna athöfnum manna í lögskiftum þeirra sín á milli. Þau lögskifti eru óteljandi og er aðeins örlítið brot af þeim, er til dómstólanna kemur. Til þess að lögin geti náð þessum tilgangi sínum, er það mest um vert, að þau sé glögg og skýr, að menn eigi auðvelt með að vita, hvað sé leyft og hvað sé bannað, hvern rétt tiltekin athöfn veiti, hverja skyldu hún baki o. s. frv. Að menn þurfi ekki að renna blint í sjóinn um þetta, í þeirri óvissu, sem því mundi fylgja, ef rétturinn væri kominn undir mati á málavöxtunum eftir á. Þessa vissu, þetta öryggi, geta sett lög best veitt, og það réttlætir þau, vegur fyllilega á móti þeim ókosti, að þau eru meðalhófsreglur. — Þá mundu sumir segja, að aðrar leiðir væru vænlegri til bóta á löggjöf vorri en sú, að setja lögbók. Menn kynnu jafnvel að segja, að lögbók væri til hins verra. Oss væri heldur eigi vandara um en öðrum þjóðum sumum, er enga lögbók eiga, og mundi þá sérstaklega verða vitnað til Dana og Norðmanna, sem hafa látið lögbækur Kristjáns 5. ganga úr sér, svo að þær skifta nú litlu máli um rétt þeirra. Þeir, sem hafa minnst á umbætur á löggjöf vorri, hafa hugsað sér þær þannig, að löggjöfin yrði endurskoðuð og safnað saman þeim efnunum, er saman eiga, í

lagabálka. Löggjöfin yrði því eftir sem áður í brotum. Brotin yrðu aðeins stærri og færri en þau eru nú. Þetta væri til mikilla bóta, að minnsta kosti í bili. En hætt er við, ef ekki væri vel að gætt, að fljótt mundi sækja í hið fyrra horfið. Lögunum yrði breytt með sérstökum lögum, lagafjöldinn ykist aftur og með því tvístringurinn. En þessi endurbót á lögunum kæmi enganveginn að sama haldi og lögbók.“

Til viðbótar þessum ummælum prófessors Ólafs má einnig benda á, að góð lögbók er *aðgengileg* (og á margan hátt aðgengilegri en lagasafn), af „*skynsamlegri*“ stærð og texti hennar „*auðskilinn almenningi*“. Tilkoma lögbókar er einnig til þess fallin að *vekja eða auka áhuga almennings á lögum og rétti*, sem vitanlega skiptir miklu máli. Lögbók er einnig *starfandi lögfræðingum til mikils hagræðis og sparar þannig fé og fyrirhöfn* og tilkoma nýrrar lögbókar myndi *létta lögfræðinemum nám þeirra*. Lögbók þarf vitanlega að endurskoða eins og hver önnur lög, en reynsla ýmissa annarra þjóða, t. d. Svía, Þjóðverja og Frakka, sýnir ljóslega, að auðvelt er að koma nauðsynlegum breytingum og nýmælum fyrir innan ramma lögbókar, sbr. einnig síðar.

Á þessum stað er ekki ráðrúm til að ræða ítarlega um þær lögbækur, sem eru eða hafa verið við lýði meðal annarra þjóða, og verður þar að mestu leyti að vísa til ritskrárinnar í greinarlok, en þó verður ekki hjá því komist að benda á, að flestar þjóðir heims eiga sér lögbækur, sem sumar hverjar eiga sér langa og merka sögu. Hefur setning nýrrar og vandaðrar lögbókar ætíð talist til merkra viðburða í sögu þjóðanna og almennt verið litið svo á, að tilkoma þeirra hefði í för með sér réttarbót, enda hafa þær sumar orðið almannaæign, í fleiri en einum skilningi, og stuðlað mjög að áhuga og skilningi almennings á landslögunum. Lögbækurnar hafa eflt þjóðerniskennd og þær hafa oft orðið máttarstólpar menningar og framfara. Sumar þeirra, t. d. franska borgaralögbókin (Code civil), hafa með réttu verið taldar til menningargersema, og samning þýsku borgaralögbókarinnar (BGB) var á sínum tíma talin andlegt afreksverk. Það eru í rauninni aðeins fjórar Evrópuþjóðir, sem skera sig úr að þessu leyti nú á tímum, þ. e. Danir, Norðmenn, Bretar og Íslendingar. (Svíar og Finnar eiga sér lögbók frá 1734, sem enn er í gildi að formi til, en með miklum breytingum). Danir og Norðmenn fengu nær samhljóða lögbækur á síðari hluta 17. aldar, sem þeir létu ganga sér til húðar (með eftirsjá) og hafa síðan ekki reynt menn til að endurnýja. Hugmyndir um setningu lögbókar hafa ætíð verið flestum breskum lagamönnum fjarlæggar\*), en þar í landi hefur gildi óskráðra réttarheimilda og fordæma löngum verið mun meira en annars staðar (þetta á einnig að nokkru leyti við um bandarískan rétt).

Það, að Danir og Norðmenn skyldu „glopra niður“ lögbókum sínum, á síst af öllu að vera okkur Íslendingum til fyrirmyndar eða sem viðbára gegn gagnsemi lögbóka, og sama gildir um sérvisku Breta í réttarfræðum og löggjafarmálefnum, enda þótt hún sé forvitnileg á sinn hátt. Íslendingar áttu sér góða og merka lögbók um margra alda skeið, — Jónsbók, — sem aldrei hefur verið formlega afnumin í heild, en flest ákvæði hennar urðu úrelt með tímanum og aldrei komst í verk að setja nýja og endurskoðaða lögbók, þótt tilraunir væru til þess gerðar. Ástandið í löggjafarmálum hjá okkur er því svipað og meðal Dana og Norðmanna og ekki til fyrirmyndar að öllu leyti, svo sem fyrr hefur verið rakið. Svo mikil var og er þessi „lögfræðilega leti“ okkar, að hinar vel rökstuddu tillögur Ólafs Lárússonar, sem fyrr getur, fengu ekki nægan hlómgrunn og komust ekki til framkvæmda, þótt enginn yrði heldur til að mótmæla þeim af neinni alvöru. Það er þó ekki hægt að segja, að Danir og Norðmenn hafi verið alveg sofandi í þessum efnun. Ýmsir áhrifamenn þeirra á meðal hafa t. d. tekið vel í hugmyndir um samningu „samnorðmennar“ lögbókar, sem skutu nokkrum sinnum upp kollinum fyrr á öldinni (og voru t. d. nokkrum sinnum ræddar á norrænu

\*) Breski heimspekingurinn Bentham var þó, á sínum tíma, mikill hvatamaður þess, að sett yrði lögbók þar í landi.

lögfræðingabingunum), en þar ber að sjálfsögðu hæst frumvarp það til norrænnar lögbókar, sem hinn mikli danski lögvisindamaður Frederik Vinding Kruse samdi af eigin frumkvæði og lagði fram á lögfræðingabinginu 1948. En hugmyndin um sameiginlega og samhljóða lögbók fyrir allar Norðurlandabjóðirnar var frá upphafi óraunhæf, — þótt framtak Vindings Kruse væri einstætt og efni frumvarps hans stórlega áhugavert að öðru leyti, — enda hefur verið hljótt um þess háttar hugmyndir á síðari árum. Hitt skiptir hins vegar meira máli, að Norðmenn hafa, hina síðustu áratugi, haft nokkra tilburði um að koma sér upp nýrri lögbók á sviði einkamálaréttarins. Norðmenn búa reyndar svo vel, að þar er samning þess háttar lögbókar lögmælt á ekki ómerkari stað en í sjálfri stjórnarskránni og hafa fyrirmælin staðið þar allar götur frá 1814. Í 94. gr. stjórnarskrárinnar segir: „En ny almindelig civil og kriminal Lovbog skal foranstaltet udgivet paa første, eller om det ikke er muligt, paa andet ordentlige Storting.“ Þessi fróma ósk hinna vísu landsfeðra á Eiðsvelli rættist að nokkru leyti, hvað refsiréttinn varðar, með setningu hegningarlaganna norsku undir miðja 19. öld, en hin borgaralega lögbók hefur enn ekki litið dagsins ljós og liggja til þess ýmsar ástæður. Þann 24. maí árið 1949 ályktaði norska Stórþingið þó, að samin skyldi borgaraleg lögbók og skömmu síðar var sett á stofn nefnd („Sivillovbokusvalet“), sem átti að vinna að þessu lögbókarverki, en skemmst er frá því að segja, að hún hefur enga lögbók samið og er alls ekki að vænta að svo verði, þótt nefndin starfi enn og frá henni hafi komið nokkur lagafrumvörp á sviði eignar- og veðréttar og óðalsréttar. Því miður hafa umræður í Noregi um væntanlega lögbók, svo og starf lögbókarnefndarinnar, markast mjög af hinum hörðu deilum um ritmál og talmál þar í landi, sem eru mörgum Norðmanni viðkvæmismál, og hefur þetta staðið hugmyndinni um samningu nýrrar lögbókar fyrir þrifum, en „nýnorskumenn“ voru upphafsmenn að þingsályktuninni, sem fyrr er getið, og hafa einnig ráðið ferðinni í lögbókarnefndinni. Þessar sérstöku aðstæður, sem nú voru nefndar og sem staðið hafa lögbókarverkinu fyrir þrifum, koma hins vegar okkur Íslendingum lítið við og skipta ekki máli varðandi nauðsyn þess, að lögbók sé samin.

Það gefur auga leið, að skoðanir manna, sem láta sig þetta mál varða, muni verða nokkuð skiptar skoðanir um það, hvernig væntanlegri lögbók yrði best hagað varðandi *form og efni*, og er það að vonum þar sem hér yrði um algera nýsmíði að ræða. Ég get, fyrir mitt leyti, tekið undir orð Ólafs Lárussonar, þar sem hann segir um þetta efni (Vaka 1927, á bls. 33—34):

„Í mörgum nýrri lögbókum hefir aðaláherslan verið lögð á form ákvæðanna. Bækurnar hafa verið sniðnar eftir fræðikerfi lögfræðinnar og mest um það hugsað, að orða ákvæðin þannig og skipa þeim niður svo, að hvert tæki við af öðru, þannig að þau yrðu fullkomlega rökföst heild. Ég skal fúslega játa, að ég býst ekki við, að vér getum samið slíka lögbók, enda eigum vér ekki að færast það í fang. Þessi aðferð þykir líka gefast misjafnlega. Lögin verða óþarflega tyrfín og óþjál í framkvæmd. Það verður of mikill fræðikeimur af þeim og þess vegna verða þau fjær lífinu en ella. Um borgarlögbókina þýsku, sem er samin með þessum hætti, hefur það verið sagt, að hún hafi að geyma líffærafræði réttarins, en ekki lífeðlisfræði hans. Slíka lögbók eigum vér ekki að semja. Vér ættum að setja oss tvær meginreglur við bókargerðina, aðra um formið og hina um efnið, og þær segja til um það, hvernig bókin á að vera. Forminu, máli og stíl, skyldi jafnan reynt að haga svo, að bókin yrði sem auðskildust og hver maður gæti sér að gagni sótt þangað fræðslu um lög og rétt landsins.

Að því er til efnisins tekur, skyldi fyrst og fremst látið um það hugsað, að ákvæðin ættu sem best við landshagi vora. Í hvorugu atriðinu skyldi binda sig um og við erlendar fyrirmyndir. Með þessu móti mætti fá lögbók, er ynni það gagn, sem lögbók fyrst og fremst á að vinna. Fræðihliðin yrði ekki látin vera aðalatriðið. Með því að haga bókinni þannig, tel ég að oss ætti að vera unnt að semja hana. Gallalaus yrði hún að sjálfsögðu ekki en það stæði til bóta við endurskoðun hennar síðar.“

Hins vegar er ég ósammála Ólafi um *efnissvið* lögbókarinnar. Hann taldi, að bókin ætti að vera svo víðtæk að hún næði yfir allan einkamálaréttinn, réttarfarið og refsiréttinn, en ég held á hinn bóginn að með því móti yrði bókin of viðamikil, auk þess sem meginreglur refsiréttar og réttarfars eru nú þegar í viðamiklum lagabálkum. Réttara væri að miða einungis við einkamálaréttinn, þ. e. hinn borgaralega rétt, eins og hann var fyrrum kallaður, — á sama hátt og er t. d. um hinar kunnustu lögbækur á meginlandi Vestur-Evrópu, þ. e. borgaralögbækur Þjóðverja og Frakka. Bókin ætti því fyrst og fremst að hafa að geyma ákvæði um erfða-, sífja- og persónurétt, eignar-, og veðrétt, höfundar-, vörumerkja- og einkaleyfisrétt og um kröfurétt (eða a. m. k. helstu þætti hins almenna og sérstaka hluta hans), auk þess sem rétt væri að hafa í bókinni ýmis almenn ákvæði um lögskipti einstaklinga, skýringar á tilteknum grundvallarhugtökum, sem víða eru notuð í bókinni, o. þ. h. Ýmis sérsvið, þar sem mikið reynir á fjármunaréttarlögskipti, yrðu þó að vera utan bókarinnar, einkum vegna umfangs, og á ég þar t. d. við efni siglingalaga og e. t. v. einnig sjómannalaga. Efni ábúðarlaga væri hins vegar, að mínu mati, rétt að hafa með og varla væri ástæða til að rígbinda efni bókarinnar við einkamálarétt í allra þrengstu merkingu, ef annað sýnist æskilegt samhengis vegna eða notagildis bókarinnar, og má í því sambandi t. d. velta fyrir sér efni jarðalaga. Hvað varðar fyrirmyndir við lögbókarsmíðina er vissulega af nógu að taka, þar sem eru hinar kunnur borgaralögbækur Evrópuþjóðanna, en einnig má vafalaust hafa gagn af frumvarpi Vindings Kruse að samnorrænni lögbók, sem fyrr var getið. Þó er það vitanlega höfuðskylda, að bókin beri þjóðlegan svip og hæfi í hvívetna íslenskum aðstæðum. Sérstaklega skal þess getið, að sá háttur, sem Vinding Kruse hafði á um töluröðun greina í frumvarpi sínu, er skynsamlegur og til fyrirmyndar. Þar er ekki notast við áframhaldandi töluröð (svo sem hins vegar er t. d. í þýsku og frönsku lögbókunum) heldur eru greinar auðkenndar með vísun til kaflanúmers og síðan stöðu greinarinnar innan tiltekins undirkafli, — á svipaðan hátt og gert var í hinum norsku og dönsku lögbókum Kristjáns konungs V á sínum tíma. Þetta verður til þess, að auðvelt er að breyta einstökum köflum, bæta við nýjum greinum o. þ. h., án þess að raska þurfi töluröð allra greina, sem síðar koma í bókinni. Stærð lögbókarfrumvarps Vinding Kruse er einnig skapleg, þ. e. ca. 1400 greinar.

Hvaða valda- eða áhrifastofnun í þjóðfélaginu ætti svo að eiga frumkvæði að því, að lögbók verði samin? Að minni hyggju er lítils framtaks í því efni að vænta frá Stjórnarráðinu og sýnist mér mun vænlegra að Alþingi sjálft eigi frumkvæðið, fyrir tilstilli áhugasamra þingmanna úr öllum flokkum, og að tryggt sé að Alþingi fylgist með framvindu verksins, þannig að það dagi ekki uppi úti í „kerfinu“. Heppilegast er, að fámennri nefnd mikilhæfra lögfræðinga verði falið að vinna að samningu lögbókarfrumvarpsins og að nefndin sækji síðan ráðgjöf til sérfræðinga á ýmsum sviðum. Ef þess er gætt, að nefndarmenn séu eigi hlaðnir öðrum störfum og gegni jafnvel þessu starfi einu saman (er hér ekki m. a. verkefni fyrir einn eða tvo hæstaréttardómara á eftirlaunum?!), má ætla að verkefninu yrði lokið á fáum árum. Að öllu athuguðu þykir mér líklegt, að vegur Alþingis og traust almennings til þess muni vaxa og batna, ef því tekst að leiða þetta þjóðþrifamál til lykta á farsælan hátt, en að margra mati mun ekki veita af að þessi ædsta stofnun ríkisins reki duglega af sér það slyðruorð, sem hún hefur því miður ekki farið algerlega varhluta af.



Jafnframt lögbókarsmíðinni, — og reyndar án tillits til þess hvort af samningu lögbókar verður, — þarf svo hið fyrsta að hefjast handa um almenna „lagahreinsun“, eins og fyrr var dregið á, með löggjöf þar að lútandi og mætti í því sambandi hafa nokkurt mið af lögum, sem Norðmenn settu þann 15. febrúar 1963 („lov om å ta bort ymse forældre lovføresegner“), en með þeim voru numin brott fjölmörg úrelt lagaákvæði á hinum ýmsu réttar- og þjóðlífssviðum. Frumkvæði að þessari „lagahreinsun“ ætti einnig að koma frá Alþingi Íslendinga.

#### Heimildir og hliðsjónarrit.

Hvað varðar frekara lesefni um lögbækur og lagahreinsun má einkum benda á eftirtalin rit:

Lárus H. Bjarnason, „Lagahreinsun“, Andvari 1915, bls. 21–34; Ólafur Lárusson, „Lög og landslýður“, Vaka 1927, bls. 19–34; Sami höf., „Lögbókarfrumvarp Vindings Kruse“, Tímarit lögfræðinga 1951, bls. 211–216; Frederik Vinding Kruse, „En nordisk lovbog — udkast til en fælles borgerlig lovbog for Danmark, Finland, Island, Norge og Sverrig“, Khöfn 1948 og 2. útg. 1962. Um lögbókarfrumvarp Vindings Kruse (þ. e. einstaka þætti þess) eru greinar eftir Gösta Walin, Hjalmar Karlgren, Jørgen Øvergaard, Sjur Brækhus, Þórð Eyjólfsson, Sigrid Beckman, Nils Beckman, Y.J. Hakulinen og Kyösti Haataja í Svensk Juristtidning 1950, bls. 321–337 og 879–897, og 1951, bls. 241–246. Um umræður á norrænum lögfræðingapingum og víðar varðandi samnorræna lögbók má m. a. vísa til samantektar eftir Henrik Tamm í riti hans „De nordiske juristmøder 1872–1972“, bls. 195 og áfr. Einn helsti forvígismaður þess, að sett verði lögbók í Noregi, er prófessor Sjur Brækhus, sbr. ritgerð hans „Bør vår privatrett kodifiseres?“, Samtiden 1949, bls. 550–564 (endurprentuð í afmælisriti hans „Juridiske arbeider fra sjø og land“, Osló 1968, bls. 5–15). Um ritmál væntanlegrar lögbókar er þó Brækhus ósammála þeim, sem mestu hafa ráðið í lögbókarmálefnum þar í landi, sbr. ritgerð hans „Sprogstrid og lovsprog“, sem birt er í fyrrnefndu afmælisriti á bls. 19–39. Um norska „Sivillovbokutvalet“ og undirbúning að samningu norskrar lögbókar má vísa til ritsins „St. meld. nr. 90 (1951) — Om plan for kodifikationsarbeidet med sikte på en norsk lovbok“, útg. af Justis- og politidepartementet (til á bókasafni Alþingis), og ritgerðar eftir prófessor Knut Robberstad, „Det norske sivillovbkarbeidet“ í Úlfjóti, 2. tbl. 1954, bls. 18–26. Um hinar norsku og dönsku lögbækur Kristjáns V. frá 1683 og 1687 og margvíslegan fróðleik um eldri evrópskar lögbækur vísast einkum til ritsins „Danske og Norske Lov i 300 år“, Khöfn 1983; sjá þar m. a. grein eftir Pál Sigurðsson, „Danske og Norske Lov i Island og de islandske kodifikationplaner“, á bls. 347–366, sbr. einnig grein eftir sama höfund, „Nokkur orð um Norsku og Dönsku lög Kristjáns V. og innleiðingu þeirra á Íslandi“, í ritinu „Brot úr réttarsögu“, Rvík 1971, bls. 164–196. Um ýmsar evrópskar lögbækur o. fl., sem því efni tengist eða nýtist til samanburðar, má benda á rit eftir sama höfund (P.S.): „Um Code civil og franskan samningsrétt“, Rvík 1983 (fjöl.) og „Um þýsku borgaralögbókina (BGB) og um þýskan samningarétt“, Rvík 1983 (fjöl.). Varðandi Jónsbók, sjá grein eftir sama höfund, „Um Jónsbók — sjö alda afmælisminning“ í 1. tbl. Úlfjóts 1982, bls. 3–26. Um ýmis álitamál varðandi lögbækur í nútímasamfélagi má m. a. vísa til greinar eftir Friedrich Kübler, „Kodifikation und Demokratie“, í Juristenzeitung, 20. tbl. 1969, bls. 645–651.

Reykjavík, 15. september 1983.