

Rúnar Ingi Einarsson

**Þáttur Mannréttindasáttmála Evrópu í
lögskýringaraðferðum umboðsmanns
Alþingis**

- BA ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umsjónarkennari: Hafsteinn Þór Hauksson

Lagadeild Háskóla Íslands

Júní 2009

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur	3
2	Lögfesting Mannréttindasáttmála Evrópu og beiting umboðsmanns á honum fyrir lögfestingu.....	4
3	Þáttur mannréttindasáttmála Evrópu í lögskýringum umboðsmanns Alþingis.....	7
	3.1 Áhrif msel. og Mannréttindadómstóls Evrópu við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar.....	7
	3.2 Áhrif msel. við skýringu ákvæða almennra laga	14
4	Lokaorð	19

Þáttur Mannréttindasáttmála Evrópu í lögskýringaraðferðum umboðsmanns Alþingis

1 Inngangur

Í ritgerð þessari er leitast við að rekja lögskýringaraðferðir í álitum umboðsmanns Alþingis á Mannréttindasáttmála Evrópu sem varð að lögum nr. 62/1994 (hér eftir skammstöfuð msel.) og kanna hvaða þýðingu lögfesting sáttmálans hefur við túlkun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 95/1995, og túlkun ákvæða almennra laga. Þá verður hér leitast við að varpa ljósi á hina lagalegu aðferð¹ sem umboðsmaður beitir í álitum sínum til að komast að niðurstöðu og draga ályktanir eftir því sem þörf þykir.

Lögskýringaraðferðir umboðsmanns á ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu er áhugavert viðfangsefni í ljósi þeirrar sérstöðu sem umboðsmaður og sáttmálinn nýtur í íslenskum rétti. Álit umboðsmanns eru ekki bindandi í þeim skilningi að um endanlega úrskurði í málum sé að ræða og fyrir vikið virðist sem umboðsmaður sé mun ítarlegri í rökstuðningi sínum um val á lögskýringaraðferð en almennt gengur og gerist í niðurstöðum íslenskra dómstóla. Má þannig færa rök fyrir því að umboðsmaður sé ef til vill *gegnsærri* við túlkun á íslenskum rétti og nær hinum lögfræðilegu aðferðum sem íslenskir lögfræðingar raunverulega beita þegar þeir komast að lagalegum niðurstöðum sínum en annars mætti greina í dómsniðurstöðum Hæstaréttar. Sem dæmi má nefna, til samanburðar við Hæstarétt, að umboðsmaður skorast gjarnan ekki undan að vísa í skrif fræðimanna² og dóma Mannréttindadómstóls Evrópu³ máli sínu til stuðnings.

Þá er áhugavert í ljósi fyrrgreindra athugasemda að kanna hvernig umboðsmaður beitir lögfestum Mannréttindasáttmála Evrópu sem að álitu fræðimanna nýtur enn nokkuð óskýrrar stöðu sem réttarheimild í íslenskum rétti.⁴ Þrátt fyrir að sáttmálinn hafi verið lögfestur er enn

¹ Sjá til hliðsjónar Skúli Magnússon: Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar, bls. 107: „Kjarni þeirrar lagalegu aðferðar, sem ... lögð er hér til grundvallar, er sá að lagaleg niðurstaða grundvallist á almennt viðurkenndum heimildum, sem farið er með samkvæmt almennt viðurkenndum aðferðum”.

² Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005, mál nr. 4371/2005 (synjun á gjafsókn í fyrirhuguðu forsjármáli): „[...] taldi ég hins vegar að gjafsóknarnefnd yrði jafnan að skýra slíkan vafa gjafsóknarbeiðanda í hag og leysa úr beiðninni að öðru leyti á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b- liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Vísaði ég í þessu sambandi til álits míns frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000, sbr. og til hliðsjónar Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Reykjavík 1999, bls. 52.“ Einnig m.a. álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september 2001, mál nr. 3289/2001 og 3299/2001 (yfirheyrsla á vegum skattstjóra).

³ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 12. apríl 2002, mál nr. 3204/2001 (skyldugreiðsla til Landssambands smábátaeigenda), álit frá 27. nóvember 2001, mál nr. 2805/1999 (agaviðurlög og þvagsýnistaka í fangelsum), álit frá 1. júlí 2005, mál nr. 4275/2004 (synjun á endurnýjun dvalarleyfis).

⁴ Davíð Þór Björgvinsson: „Beiting Hæstaréttar Íslands á lögum um Mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 369.

óljóst hvernig honum skuli beitt gagnvart yngri ósamþýðanlegum lögum og að auki hversu langt sé unnt að ganga í að beita sáttmálanum til fyllingar og skýringar mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Þannig hafa verið færð rök fyrir því að sáttmálinn standi að vissu leyti, og ekki síst í ljósi alþjóðlegs skuldbindingargildi hans, skör hærra en almenn lög⁵ og hafi þar að auki nokkurs konar stjórnarskrárigildi⁶. Um þær ályktanir gefst ekki rúm til að fjalla nánar í þessari ritgerð en eru engu að síður áhugaverð álitafni til að hafa til hliðsjónar við umfjöllun um áhrif Mannréttinasáttmála Evrópu í lögskýringum umboðsmanns Alþingis.

Ritgerð þessari er ætlað að kanna nánar í álitum umboðsmanns Alþingis áhrif Mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1992, í lögskýringum hans annars vegar þegar hann skýrir stjórnarskrárákvæði og hins vegar þegar hann skýrir ákvæði í settum lögum. Þá mun eftir atvikum vera gerð grein fyrir þeim lögskýringarsjónarmiðum sem búa að baki niðurstöðum umboðsmanns og þau borin saman eftir því sem þörf þykir. Ritgerðinni er að meginstefnu skipt í tvo kafla sem eru eftirfarandi: (i) Áhrif Mannréttinasáttmála Evrópu og Mannréttindadómstóls Evrópu til skýringar á stjórnarskrárákvæðum og (ii) áhrif Mannréttinasáttmála Evrópu til skýringar á almennum lögum í álitum umboðsmanns Alþingis.

Áður en lengra er haldið verður aðdragandi lögfestingar Mannréttinasáttmála Evrópu rakinn ásamt lögskýringaraðferðum umboðsmanns á ólögfestum sáttmálanum.

2 Lögfesting Mannréttinasáttmála Evrópu og beiting umboðsmanns á honum fyrir lögfestingu

Í lok árs 1988 ritaði umboðsmaður Alþingis forsætisráðherra bréf og lýsti þar áhyggjum sínum á því að íslensk lög gengju í sumum tilvikum skemmra en ákvæði alþjóðlegra mannréttinasáttmála sem íslenska ríkið væri aðili að. Taldi umboðsmaður að afleiðing þess gæti valdið vanda í lagaframkvæmd hér á landi og jafnvel orðið til þess að íslenska ríkið yrði dregið til ábyrgðar á alþjóðlegum vettvangi. Það var því mat umboðsmanns að lausn á þessum vanda gæti m.a. verið fólgin í því að lögfesta mannréttinasáttmálana sem Ísland væri aðili að

⁵ Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku Mannréttinasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti“, bls. 167: „Í greinargerð nefndarinnar, sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 62/1994, er ekki sérstaklega rökstutt hvers vegna það var lagt til að sáttmálinn yrði tekinn í almenn lög en ekki stjórnskipunarlög. Miðað við eðli ákvæðanna standa þau mun nær ákvæðum stjórnarskrár sem sett eru til verndar mannréttindum og eru oft rúmt orðaðar meginreglur sem mjög verður að fylla með skýringu“.

⁶ Hafsteinn Þór Hauksson: „Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárigildi alþjóðlegra mannréttinasáttmála“ bls. 555. Hafsteinn mótmælir í grein sinni að mannréttinasáttmáli Evrópu sé gefinn stjórnarskrárigildi. Sjá einnig Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði* (2003), bls. 85.

eða fella ákvæðin inn í stjórnskipunarlög. Umboðsmaður setti þó fyrirvara við að fella ákvæðin inn í almenn lög þar sem slíkt gæti valdið ýmsum öðrum viðtækari álitamálum.⁷

Í *UA 21. september (170/1989)* tók umboðsmaður fyrir kvörtun frá fanga þess efnis að samkvæmt þágildandi 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist væri forstöðumanni fangelsis heimilt að lengja dvöl fanga um allt að þriðjung umfram dómsúrskurð. Á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis kom hann því á framfæri við Alþingi að hann teldi þarna vera meinbugi á lögnum sem væru ósamþýðanleg ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu. Umboðsmaður rakti ákvæði 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og rökstuddi niðurstöðu sína m.a. með þessum orðum:

Ég tel, að ákvörðun fangelsisyfirvalda að láta fanga sæta einangrun samkvæmt fyrirmælum 26. gr. laga nr. 48/1988 um agaviðurlög samrýmist ekki ofangreindum ákvæðum 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, að minnsta kosti ekki ef slík ákvörðun lengir í raun refsitíma þann, sem ákveðinn hefur verið í dómi. Stafar það af því, að þá fullnægir frelsissvipting ekki lengur því skilyrði a-liðar 5. gr. að vera ákveðin af dómi [...].

Hér er einnig rétt að vekja athygli á því, að fangi, sem sakaður er um brot á fangelsisreglum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988, getur í vissum tilvikum talist borinn sökum um refsiverðan verknað í skilningi 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og má þar sérstaklega vísa til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 28. júní 1984 í máli Campells og Fells. Verður þá í slíkum tilvikum að fylgja ákvæðum 6. gr. um réttláta málsmeðferð fyrir óháðum og hlutlausum dómi.

Athyglisvert er að umboðsmaður bendir hvergi á í lögskýringaraðferð sinni að tiltekin valdheimild forstöðumanns fangelsis samkvæmt ákvæði þágildandi 26. gr. laga nr. 48/1988 geti mögulega stangast á við 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 eða þágildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar en slíkt hefði ekki verið óeðlilegt í ljósi réttshæðar réttarheimildanna⁸ sem um ræðir.⁹ Í lögskýringarfræðunum er það viðtekin lögskýringarregla að skýra beri sett lög Alþingis til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.¹⁰ Sé það ekki tækt gangi ákvæði laganna fyrir ákvæðum þjóðréttarsamninga samkvæmt reglum *lex superior*.

⁷ *UA 29. desember 1988 (70/1988)* (ábending um ófullkomin mannréttindaákvæði): „Ég tel einnig, að mjög kæmi til greina, að umræddir mannréttindasáttmálar eða hlutar þeirra verði teknir í íslensk lög. Þar rísa að vísu ýmis álitamál, er að sumu leyti tengjast annarri viðtækari spurningu um það, hvernig háttað sé tengslum íslensks réttar og alþjóðasamninga, sem Ísland er aðili að, og hvaða stefnu beri að móta á því sviði“.

⁸ Sjá til hliðsjónar Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar* (2008), bls. 224.

⁹ Til samanburðar beitir Hæstiréttur í *Hrd. 1994, bls 748 (300/1991)*, sem tekur á sama álitamáli, einungis stjórnarskrárákvæðum en víkur hvergi að mannréttindasáttmála Evrópu máli sínu til stuðnings. Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara dómendur með dómsvaldið. Í því hlutverki felst meðal annars að ákvarða mönnum refsivist vegna ólögætrar hegðunar, og eru ekki aðrir handhafar ríkisvalds bærir til þess. Er það grundvallarregla íslensks réttar, sem meðal annars á sér stoð í 65. gr. stjórnarskrárinnar, að enginn verður sviptur frelsi sínu, nema úrskurður dómara komi til. Jafnframt verður málsmeðferðin, sem leiðir til þess úrskurðar, að uppfylla ákveðin skilyrði, sem nú koma aðallega fram í lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, en á þeim tíma, er um getur í málinu, í lögum nr. 74/1974 um sama efni. Ákvæði 26. gr. laga nr. 48/1988, er lengdi refsivist og fékk forstöðumönnum fangelsa ákvörðunarvald þar um, var því í andstöðu við framangreind ákvæði stjórnarskrár.“

Hlutverk umboðsmanns í þessu álitu er hins vegar að benda á meinbugi á lögnum, skv. heimild í 11. gr. laga nr. 13/1987, á grundvelli þess að hér hefði geta komið upp óþægileg staða fyrir íslensk yfirvöld ef til dæmis aðilinn í þessu máli færi með mál sitt fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Ekki er hægt að segja með þessu álitu hafi umboðsmaður beitt ákveðinni lögskýringarreglu við túlkun ákvæða mannréttinasáttmálans en álituð lýsir engu að síður þeirri sterku stöðu sem sáttmálinn naut og nýtur enn í íslenskum rétti, enda lagði dómismálaráðherra skömmu síðar fram frumvarp um breytingu á þessu ákvæði laganna í tilefni af álitu umboðsmanns.

Í UA 25. nóvember 1993 (753/1993) tók umboðsmaður fyrir kvörtun sem honum hafði borist frá aðila sem hafði verið synjað um gjafsókn af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Byggði ráðuneytið ákvörðun sína á umsókn gjafsóknarnefndar sem vísaði til þess að hvorki fjárhagur aðilans né aðrar ástæður samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 gæfu tilefni til að mæla með gjafsókn. Umboðsmaður tók til skoðunar ákvæði í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 er mælti fyrir um að gjafsókn yrði aðeins veitt ef nægilegt tilefni væri til málshöfðunar og kannaði meðal annars tilgang ákvæðisins og ákvæði Mannréttinasáttmála Evrópu til samræmis. Í álitu sínu sagði umboðsmaður að lagaákvæði um gjafsókn væru sett til að tryggja möguleika hinna efnaminni til að fá úrlausn dómstóla um ágreiningsefni og væru því sett til að tryggja að réttindi einstaklinga glatist ekki sökum lítilla efna. Svo sagði umboðsmaður:

Það eru almennt mikilsverð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál og eru það réttindi, sem vernduð eru af mannréttinasáttmálum, svo sem 6. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því og sérstaklega með hliðsjón af tilgangi lagaákvæða um gjafsókn, er það álit mitt, að ekki eigi að beita þröngri túlkun á því skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála, sem varðar mat á tilefni málshöfðunar.

Umboðsmaður komst í álitu sínu að þeirri niðurstöðu, með markmiðsskýringu¹¹ og með hliðsjón af skýringarreglunni, sem felur í sér að skýra beri landslög til samræmis við þjóðréttarsamninga, að ekki eigi að beita þröngri túlkun við mat á tilefni málshöfðunar skv. 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Í þessu álitu gegnir mannréttinasáttmálinn ekki ráðandi hlutverki við skýringu ákvæðisins heldur er honum fremur beitt sem lögskýringargagni til að styðja frekar niðurstöðu umboðsmanns. Er þessi lögskýring og nálgun umboðsmanns í eðlilegu samhengi við hefðbundin sjónarmið um beitingu þjóðréttarsamninga.

¹⁰ Sigurður Lindal: *Um lög og lögfræði* (2003), bls. 85.

¹¹ Í bók Davíðs Þórs, *Lögskýringar*, flokkar Davíð skýringarsjónarmið um tilgang laganna undir markmiðsskýringu. Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar* (2008), bls. 126.

Að undangengnum óvilhöllum dómum Mannréttindadómstóls Evrópu í málum gegn íslenska ríkinu var Mannréttindasáttmáli Evrópu lögfestur með lögum nr. 62/1994. Voru helstu röksemdir fyrir lögfestingu meðal annars að auka réttarvernd einstaklinga ásamt réttaröryggi og að fylla upp í eyður í íslenskri löggjöf um mannréttindi.¹² Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 62/1994 var mælt fyrir um ákveðna lögskýringarreglu þegar kemur að stöðu laganna gagnvart stjórnskipunarlögum og ákvæðum annarra settra laga, þá sérstaklega yngri ósamþýðanlegra laga. Þar segir meðal annars í greinargerðinni:

Þrátt fyrir [að mannréttindasáttmálinn sé ekki gerður að stjórnskipunarlögum] er ekki hægt að gefa sér að yngri lög gætu vikið til hliðar ákvæðum mannréttindasáttmálans ef þetta frumvarp yrði að lögum. Í því sambandi verður að minnast þess að samþykkt þessa frumvarps mundi óhjákvæmilega orka þannig á skýringu núgildandi reglna stjórnarskrárinnar að yngri lög, sem kynnu að stangast á við ákvæði mannréttindasáttmálans, kynnu um leið að teljast stríða gegn stjórnarskránni eins og hún yrði skýrð í framtíðinni. Þá verður einnig að taka tillit til þess, að skuldbinding íslenska ríkisins að þjóðarétti samkvæmt sáttmálanum stæði óhöggud þó að yngri lög kynnu í tilteknu atriði að ganga fyrir ákvæðum laga um gildi mannréttindasáttmálans að íslenskum landsrétti. Gætu því dómstólar með sama hætti og hingað til beitt ákvæðum sáttmálans í úrlausnum sínum til skýringar á yngri lögum.¹³

Ákveðinn fyrirvari var gerður á lögfestingunni að teknu tilliti til grunnreglunnar um tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar í íslenskri lögfræði. Í 2. gr. laganna kemur fram að úrlausnir mannréttindanefndar Evrópu, Mannréttindadómstóls Evrópu og ráðherranefndar Evrópuráðsins séu ekki *bindandi* að íslenskum rétti. Þá er enn fremur hnykkt á því í greinargerð með frumvarpinu að úrlausnir þessar fái ekki gildi að landsrétti með sama hætti og ákvæði sáttmálans. Það séu *eingöngu orð samninganna* sem verða hluti íslensks réttar og það sé á valdi íslenskra dómstóla og stjórnvalda, að skýra ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu sjálfstætt, þar á meðal þau ákvæði sem ekki eru til dómafordæmi um.¹⁴ Verður réttarþróun þessarar greinar í álitum umboðsmanns nánar gerð skil síðar í ritgerðinni.

3 Þáttur Mannréttindasáttmála Evrópu í lögskýringum umboðsmanns Alþingis

3.1 Áhrif msel. og Mannréttindadómstóls Evrópu við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar

Ári eftir lögfestingu mannréttindasáttmálans voru færð í stjórnarskrá mannréttindaákvæði, sbr. stjórnskipunarlög nr. 95/1995, sem voru þá samræmd lögfestum sáttmálanum. Var markmiðið með stjórnarskrárbreytingunni að færa gömlu mannréttindaákvæðin til núverandi

¹² Alþingistiðindi 1993, A-deild, bls. 801-802.

¹³ Alþt. 1993, A-deild, bls. 800

horfs og taka þar með tillit til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem Ísland hafði gengist undir. Í greinargerðinni með stjórnskipunarfrumvarpinu var þó hnykkt á stöðu mannréttindasáttmálans sem almenn lög og sagt meðal annars að hann nyti ekki stöðu stjórnarskipunarlaganna og breytti því í engu mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar.¹⁵ Þykir því vera nokkur áherslumunur á orðum greinargerðarinnar með frumvarpinu sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 annars vegar og orðum greinargerðarinnar með frumvarpi sem varð að lögum nr. 62/1994 hvað varðar áhrif sáttmálans við skýringu á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar.¹⁶

Eins og áður hefur komið fram segir í 2. gr. msl. að úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu séu ekki bindandi að íslenskum rétti. Þó er ekki unnt að segja að úrlausnir dómstólsins hafi ekki fordæmisgildi né þaðan af síður áhrif í íslenskum rétti. Þetta á ekki einungis við um dóma sem varða skýringu ákvæða sáttmálans, sbr. lög nr. 62/1994, heldur einnig mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 95/1995, enda var markmið þeirra að færa mannréttindavernd meðal annars til samræmis við Mannréttindasáttmála Evrópu.¹⁷ Þetta viðhorf er að vissu marki staðfest í dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands þar sem vísað hefur verið til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu eða álits Mannréttindanefndar Evrópu, jafnvel til skýringar á stjórnskipunarlögnum.¹⁸

Eftirfarandi álit eru dæmi um þær lögskýringaraðferðir sem umboðsmaður beitir við skýringu á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 95/1995, að teknu tilliti til Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og eftir atvikum túlkunar Mannréttindadómstólsins á hliðstæðum ákvæðum.

Í *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* fjallaði umboðsmaður um hvort lögbundinn greiðsluskylda þeirra sem stunda viðskipti við smábátaeigendur inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaeiganda samrýmdist 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um neikvætt félagafrelsi. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að þessi lögbundna skylda bryti í bága við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og beitti meðal annars túlkun Mannréttindadómstóls

¹⁴ Alpt. 1993, A-deild, bls. 800-801

¹⁵ Alpt. 1994-1995, A-deild, bls. 2080

¹⁶ Hafsteinn Þór Hauksson: „Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárigildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála“. (Í kafla 10.2).

¹⁷ Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 73-75. Sjá til hliðsjónar Björn Bjarnason: „Lögfesting Mannréttindasáttmála Evrópu og breyting á réttarfarsákvæðum hans“

¹⁸ Máli því til stuðnings má nefna *Hrd. 1990, bls. 2* (aðskilnaðardómurinn) en þar bendir dómurinn á í niðurstöðu sinni að Mannréttindanefnd Evrópu hafi komist að þeirri niðurstöðu að hinn íslenski dómstóll hafi ekki verið í samræmi við þann skilning sem lagður er í 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og skýra verði 2. gr. stjórnarskrárinnar á annan máta en áður hafði verið gert í dómaframkvæmd Hæstaréttar. Að auki má nefna *Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002)*.

Evrópu á efnislega samhljóða ákvæði sáttmálans til rökstuðnings niðurstöðu sinni. Í álitum umboðsmanns segir meðal annars:

Minni ég á að mannréttindasáttmálinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994. Vegna þeirra nánna tengsla sem eru þannig á milli 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og fyrirmæla 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem að auki hefur lagagildi hér á landi, verður að mínu álitum að taka tillit til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á því ákvæði við nánari skýringu á efni stjórnarskrárákvæðisins.

Fyrirmælin í 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu eru eftirfarandi:

1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.
2. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

Eins og sjá má kemur ekki fram með beinni textaskýringu að ákvæði 11. gr. msel. verndi neikvætt félagafrelsi líkt og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið í samningnum hefur samt sem áður verið túlkað svo með mótandi skýringu¹⁹ af Mannréttindadómstól Evrópu²⁰ að svo sé og því beittir umboðsmaður sáttmálanum, eins og hann ber fyrir sjónir dómstólsins, til nánari skýringar á annars skýru orðalagi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Óumdeilt er að nánin tengsl eru á milli laga um Mannréttindasáttmála Evrópu og mannréttindakafla stjórnarskrárinnar enda kemur það berlega fram í lögskýringargögnum er varða undirbúning stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995. Eins og sjá má skýrir umboðsmaður ákvæði stjórnarskrárinnar um neikvætt félagafrelsi með hliðsjón af túlkun Mannréttindadómstólsins.²¹ Þessi nálgun umboðsmanns er athyglisverð í ljósi þess að dómstóllinn hefur talið svo að meta þurfi í hverju máli fyrir sig hvort skylduaðild að félagi feli í sér brot á 11. gr. mannréttindasáttmálans en forðast að taka *almenna afstöðu* til inntaks neikvæðs félagafrelsis samkvæmt ákvæðinu.²²

Í *UA 21. febrúar 2003 (3409/2002)* tók umboðsmaður fyrir kvörtun sem honum barst frá Félagi íslenskra flugumferðarstjóra yfir athöfnum ráðherra í ríkisstjórn Íslands. Hafði forsætisráðherra hótad því að ef flugumferðarstjórar færu í verkfall myndi hann knýja fram

¹⁹ Einnig kölluð framsækin skýring (e. evolutive interpretation) sem lýsir sér í að túlkun Mannréttindadómstólsins á ákvæðum sáttmálans tekur mið af breyttum aðstæðum, sem ekki voru fyrir hendi þegar sáttmálinn var gerður og kallar því á að ákvæðin séu skýrð þannig að þau gangi lengra en þeim var í upphafi ætlað. Sjá til hliðsjónar Dóru Guðmundsdóttur: „Um lögtöku mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti“, bls. 179 og Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar* (2008), bls. 297.

²⁰ Sjá hér m.a. *MDE, Sigurður Sigurjónsson gegn Íslandi, 30. júní 1993 (16130/90)*.

²¹ Í álitum umboðsmanns frá 13. júlí 2006, nr. 4225/2004 (Skylduaðild að Félagi fasteignasala) fjallaði umboðsmaður aftur um 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Vísaði þá umboðsmaður hvergi til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á 11. gr. sáttmálans né ákvæðisins sjálfs til nánari skýringar á efni 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

²² Elín Blöndal: „Funda- og félagafrelsi“, bls. 400.

lagasetningu sem yrði til þess að Félag íslenskra flugumferðarstjóra gæti ekki nýtt sér lögbundin réttindi sín til að gera verkfall í kjarabaráttu eins og önnur stéttarfélög opinberra starfsmanna. Umboðsmaður tók í því tilefni til athugunar lögbundinn rétt félagsins til að gera verkfall í kjarabaráttu og skýrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrælsi. Þá segir umboðsmaður í álitinu sínu:

Við afmörkun á inntaki ákvæðisins [1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944] er rétt að líta til ákvæða alþjóðlegra mannréttinasáttmála um félagafrælsi en eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlags nr. 97/1995 var eitt af meginmarkmiðum þeirra breytinga sem þar voru lagðar til á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar að taka mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir með aðild sinni að alþjóðlegum mannréttinasáttmálum. (Alþt. 1994 - 95, A – deild, bls. 2080-2081.)

Ákvæði 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu sem fjallar meðal annars um réttinn til að stofna og ganga í félög til verndar hagsmunum sínum hefur verið lögfest hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu. Í ákvæðinu er ekki mælt fyrir um rétt til að gera verkföll en ákvæðið hefur verið túlkað með þeim hætti að aðildarríkjunum beri að veita stéttarfélögum nægilegt svigrúm til að gæta starfstengdra hagsmuna félagsmanna sinna, sbr. t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Schmidt og Dahlström gegn Svíþjóð frá 19. janúar 1976 (mál nr. 5589/72). Í þessum rétti felst að stéttarfélögum er heimilt að gæta þessara hagsmuna með aðgerðum af sinni hálfu, þar með talið verkföllum. Bann við verkföllum felur þannig í sér takmörkun á réttindum stéttarfélaganna til að vernda hagsmuni félaga sinna samkvæmt 1. mgr. 11. gr. sáttmálans. Slikri skerðingu á beitingu verkfallsréttarins má aðeins koma á með lögum og getur hún því aðeins samrýmst ákvæðinu að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. sáttmálans, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002.²³ Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. skal þessi réttur ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frælsi. Þá segir einnig í 2. mgr. 11. gr. að ákvæði 11. gr. skulu ekki vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

Í ákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar segir að menn eigi rétt á að stofna félög í sérhverjum *löglegum* tilgangi og að banna megi um sinn starfsemi félags sem talið er hafa *ólöglegan* tilgang, en höfða verði þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi. Mannréttinasáttmálinn er aftur á móti aðeins ítarlegri um þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að unnt sé að takmarka þennan rétt. Umboðsmaður beitir því hér samræmisskýringu og skýrir inntak 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af

²³ Í dómi Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002, í máli nr. 167/2002, var fjallað um hvort lagasetning Alþingis í tilefni af verkföllum sjómanna bryti í bága við samningsfrælsi og verkfallsrétt hlutaðeigandi stéttarfélaganna. Hæstiréttur staðfesti þar dóm héraðsdóms með vísan til forsendna. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og alþjóðasamningnum um félagsleg réttindi, sem líta mætti til við skýringar á 74. gr. stjórnarskrárinnar, yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarfélaganna. Yrði hins vegar að líta svo á að samningsfrælsi verkalýðsfélaga og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og greinir í 2. mgr. 11. gr. mannréttinasáttmálans. Þá

ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasáttmála. Í álitinu bendir umboðsmaður á að í athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlags nr. 97/1995 var eitt af markmiðunum með breytingunum að taka mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist og því sé tækt að beita þessari skýringu. Þá er rökstuðningur umboðsmanns um að unnt sé að takmarka verkfallsrétt annars vegar með lögum og hins vegar með þeim skilyrðum sem fram í koma 2. mgr. 11. gr. msel. nær efnislega samhljóða dómi Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002 (ASÍ dómurinn). Út frá lögskýringarsjónarmiðum er athyglisvert að í stjórnarskránni er ekki að finna ákvæði sem er hliðstætt 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Engu að síður er bæði í dómi Hæstaréttar og áliti umboðsmanns gengið út frá því að skýra verði 74. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af ákvæði mannréttindasáttmálans þannig að takmörkun á réttindum sé sambærileg þeim og minnst er á í 2. mgr. 11. gr. msel. Þannig skýrir umboðsmaður stjórnarskrána með hliðsjón af sáttmálanum til að löghelga lögbundnar takmarkanir á réttindum samkvæmt 74. gr. stjórnarskrárinnar.²⁴

Í UA 26. júlí 1999 (2475/1998) tók umboðsmaður til meðferðar kvörtun frá kennara í fjölbrautarskóla vegna áminningar sem honum hafði verið veitt af skólameistara fyrir ummæli sem hann hafði haft uppi í bréfi til Samkeppnisstofnunar. Var kennaranum veitt áminning á grundvelli 21. gr., sbr. 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Að áliti umboðsmanns var ekki hægt að útiloka að leiða mætti af ákvæðunum ákveðnar takmarkanir á tjáningarfrelsi ríkisstarfsmanna en að ákvörðun um slíkt væri afar matskennd og yrði því óhjákvæmilega að taka tillit til 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi. Þá sagði umboðsmaður um skýringu á því ákvæði:

Þarf þá að taka mið af því að í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að aðeins megí setja skorður við tjáningarfrelsi með lögum. Tel ég að taka verði mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir með aðild sinni að alþjóðlegum mannréttindasáttmálum við túlkun á þessari kröfu 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar. Koma þá til skoðunar ákvæði 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, er hefur lagagildi hér á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, og 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, sbr. auglýsingu nr. 10/1979. Talið hefur verið við beitingu þessara ákvæða að áskilnaður um lagaheimild samkvæmt þeim til takmörkunar á tjáningarfrelsi feli í sér að gera verður ákveðnar kröfur um verðleika laganna. Þannig hefur í dómafrákvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu verið talið að viðkomandi lög verði að samrýmast meginreglum formála mannréttindasáttmálans um réttarríkið (sjá dóm

verði að gera strangar kröfur til slíkrar lagasetningar. (Reifun umboðsmanns Alþingis í áliti frá 21. febrúar 2003, mál nr. 3409/2002)

²⁴ Davíð Þór Björgvinsson: „Beiting Hæstaréttar Íslands á lögum um Mannréttindasáttmála Evrópu”, bls. 357. Davíð bendir einnig á hvernig þessum málum er háttað í Danmörku og segir: „[...] í Danmörku er reglan um skýringu til samræmis við þjóðaréttarskuldbindingar aðeins talin eiga við til að treysta réttindi einstaklinga, en ekki til að renna stoðum undir takmarkanir á réttindum.” Að auki er athyglisvert að benda á *Hrd. 1988, bls. 1532* (Framadómur) þar sem dómurinn mótaði ákveðna lögskýringarreglu með þessum orðum: „Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum”.

í máli Silver o.fl. gegn Bretlandi frá 25. mars 1983, Ser. A No. 61, § 90, og dóm í máli Golder gegn Bretlandi frá 21. febrúar 1975, Ser. A No. 18 § 34). (*Skáletrun höfundar*)

Umboðsmaður skýrir hér stjórnarskrána með hliðsjón af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir og lítur þá sérstaklega til túlkunar Mannréttindadómstólsins á lögfestu ákvæði mannréttinasáttmálans. Má því segja að hér sé um samanburðarskýringu að ræða en með samanburðarskýringu er átt við val á lögskýringarleið sem reist er á samanburði lagaákvæða við sambærileg ákvæði í rétti annarra ríkja og framkvæmd þess.²⁵ Í álitinu segir umboðsmaður að við skýringu á 10. gr. msel. hafi Mannréttindadómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að til þess að tækt sé að hefta tjáningarfrelsi þurfi lagareglur þess efnis að vera nægilega aðgengilegar og skýrar svo viðkomandi sé fær um að breyta samkvæmt þeim. Að mati umboðsmanns og í ljósi þeirra sjónarmiða var því ekki lögmætt að byggja áminninguna samkvæmt 21. gr., sbr. 14. gr. laga nr. 70/1996 á ummælum kennarans í bréfi til Samkeppnisstofnunar.

Í UA 7. desember 2001 (3028/2000) tók umboðsmaður fyrir kvörtun frá fanga sem hafði verið synjað af fangelsismálastofnun um reynslulausn að lokinni afplánun helmings dæmnds refsitíma. Var ákvörðun fangelsismálastofnunar byggð á ákvæði í reglugerð sem kvað á um að eitt af skilyrðum fyrir reynslulausn væri að viðkomandi fangi væri ekki með ólokið mál í gangi í refsivörslukerfinu þar sem hann væri grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi. Umboðsmaður taldi að ekki væri hægt að útiloka að það samrýmist lagareglum um reynslulausnir og tilgangi þeirra að stjórnvöld taki tillit til þess að afplánunarfangi muni innan skamms tíma þurfa að sæta afplánun en stoð slíkrar framkvæmdar í almennum lögum yrði engu að síður að vera í samræmi við meginreglur stjórnarskrárinnar og alþjóðlegar skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Umboðsmaður rakti ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um reynslulausn og kannaði með hvaða hætti litið skyldi til ólokinna mála í refsivörslukerfinu andspænis grundvallarreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Í því samhengi benti umboðsmaður á að 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar væri efnislega samhljóða 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Þá sagði umboðsmaður enn fremur við skýringu á 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar:

Fyrirmæli 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar fela í sér efnislegar takmarkanir á valdheimildum almenna löggjafans til að setja lög þar sem mælt er fyrir um skilyrði og framkvæmd refsímála. Kröfur 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar eiga hins vegar ekki aðeins við í refsímálum fyrir dómi, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 9. ágúst 1995 í

²⁵ Sjá Davíð Þór Björginsson: *Lögskýringar* (2008), bls. 149-150. Í evrópskum rétti er samanburðarskýringu beitt við að ákvarða merkingu orðs eða ákvæðis með vísan til þess hvernig viðkomandi orð eða ákvæði er túlkað í fleiri en einu aðildarríki sáttmálans, eða meirihluta aðildarríkja. Sjá Dóru Guðmundsdóttur: „Um lögtöku mannréttinasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti“, bls. 181.

máli nr. 1189/1994.²⁶ Í álitinu tók umboðsmaður fram að brotið væri í bága við 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem eins og fyrr greinir er efnislega samhljóða 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, ef „handhafar opinbers valds lýsa mann sekan um refsiverðan verknað, áður en sekt hans hefur verið slegið fastri með dómi“. Er í þessu sambandi vísað til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Minellis frá 25. mars 1983, Series A no. 62, bls. 18. grein 37, í máli Lutz frá 25. ágúst 1987, Series A no. 123, bls. 25, grein 60, og í máli Salabiaku frá 7. október 1988, sjá Decisions and Reports, 64, bls. 264, sjá hér nú mál Allenet de Ribemont frá 10. febrúar 1995, Series A 308, bls. 16 og einnig nýlegan dóm í máli Daktaras gegn Litháen frá 10. október 2000, bls. 11, grein 41.

Í niðurstöðu umboðsmanns var lagt til grundvallar að ekki sé unnt að beita slíkri fortakslausri reglu um ólokin mál í refsivörslukerfinu án sérstakrar lagaheimildar eins og skýra ætti ákvæði 2. mgr. 70. gr stjórnarskrárinnar með hliðsjón af 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og túlkun Mannréttindadómstólsins á 2. mgr. 6. gr. hans. Þannig skýrir umboðsmaður ákvæði stjórnarskrárinnar með hliðsjón af mannréttindasáttmálanum og túlkun Mannréttindadómstólsins á efnislega samhljóða ákvæði. Að áliti umboðsmanns voru þessar kröfur ekki uppfylltar í máli fangans.

Í *UA 30. desember 2003 (3786/2003)* tók umboðsmaður til athugunar hvort framsetning og orðalag í bréfi ríkissaksóknara til aðila um niðurfellingu máls hafi verið í samræmi við 2. mgr. 70. gr stjórnarskrárinnar. Í bréfi ríkissaksóknara er lýst meðal annars þeirri niðurstöðu að aðilinn þyki „hafa gerst sekur“ um umboðssvik og með hliðsjón af því að honum hafi verið vikið úr starfi m.a. vegna ávirðinga sem fælust í „nefndu umboðssvikabroti“ hafi verið ákveðið að falla frá saksókn á hendur honum út af því „broti“. Umboðsmaður skýrði ákvæði 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og sagði að það væri efnislega samhljóða 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, ásamt því að vísað hefði verið sérstaklega til ákvæðisins í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995. Þá sagði umboðsmaður að þessi tvö ákvæði gerðu þá kröfu til stjórnvalda við framkvæmd verkefna sem þeim eru falin með lögum að ekki séu teknar stjórnvaldsákvarðanir sem stríða gegn beinum hagsmunum sem ákvæðunum er ætlað að vernda. Jafnframt sagði umboðsmaður:

Við mat á því hvort tiltekin yfirlýsing stjórnvaldshafa um háttsemi einstaklings brýtur í bága við reglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verður einkum að horfa til þeirra orða sem notuð eru í viðkomandi yfirlýsingu. Þá verður við mat á inntaki þeirra að taka tillit til atvika hverju sinni og horfa til þess hvar og hvernig þau voru fram sett og af hvaða tilefni, sbr. til hliðsjónar dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í málum Daktaras frá 10. október 2000, grein 41, og Butkevicius frá 26. mars 2002, grein 49.

²⁶ Um þetta álit verður nánar fjallað síðar í ritgerðinni. Þess má geta að þegar þetta álit var samið var ekki komið í stjórnarskrá ákvæði samhljóða 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og því byggði umboðsmaður álit sitt eingöngu á 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu eftir samhliða skýringu á 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans að orðalag í bréfi ríkissaksóknara hafi ekki samrýmt þeirri meginreglu sem ákvæðin hafa að geyma. Að auki beitti umboðsmaður túlkun Mannréttindadómstólsins á inntaki 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans til skýringar á stjórnarskrárákvæðinu til nánari stuðnings niðurstöðu sinni. Eins og sjá má er aðeins öðruvísi nálgun umboðsmanns á ákvæði 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og í *UA 7. desember 2001 (3028/2000)*. Í þessu álit skýrir umboðsmaður 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar samhliða 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans í stað þess að skýra stjórnarskrárákvæðið *með hliðsjón af* ákvæði sáttmálans. Má þannig færa rök fyrir því að miðað við orðalag beiti umboðsmaður lögum um mannréttindasáttmála Evrópu samhliða stjórnarskránni til að staðfesta tilvist grundvallarreglu, líkt og ákvæði mannréttindasáttmálans hefðu stjórnskipulega stöðu.²⁷ Vekur það upp ýmsar álitnar spurningar um stöðu mannréttindasáttmálans í íslenskum rétti og áhrif Mannréttindadómstólsins við túlkun á stjórnarskrárákvæðum. Hafa mannréttindasáttmálinn og dómur Mannréttindadómstólsins stjórnarskrásígildi og ef svo, hvernig skal túlka mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar ef Mannréttindadómstóllinn bregður út af fordæmum sínum?

3.2 Áhrif msel. við skýringu ákvæða almennra laga

Ákvæði mannréttindasáttmálans (og eftir atvikum túlkun Mannréttindadómstólsins á ákvæðum sáttmálans) í álitum umboðsmanns geta haft þýðingu við skýringu almennra laga og eru þar ekki undanskilin yngri lög.²⁸ Það er þó helst að umboðsmaður beiti sáttmálanum með mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar til að skýra ákvæði almennra laga en það kemur þó fyrir að hann beitir sáttmálanum einum og sér. Eftirfarandi álit eru dæmi um lögskýringaraðferðir umboðsmanns þegar kemur að því skýra almenn lög að teknu tilliti til mannréttindasáttmála Evrópu.

Í *UA 9. ágúst 1995 (1189/1994)* tók umboðsmaður til meðferðar kvörtun aðila sem hafði verið sviptur reynslulausn af fangelsismálastofnun vegna „ótvíræðra“ hegningarlaga brota á skilorðstímanum. Var þessi ákvörðun fangelsismálastofnunnar staðfest af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og byggð í bæði skiptin á gögnum frá Rannsóknarlögreglu Íslands og ákvæðum þágildandi 2. mgr. 42. gr. almennra hegningalaga nr. 19/1940, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 28/1993. Umboðsmaður taldi að það væri almennt á valdi

²⁷ Þar sem hér kemur einnig til greina *lex posterior* er ekki unnt að fullyrða út frá þessu álit að sáttmálinn gangi fyrir ósamþýðanlegum yngri ákvæðum almennra laga.

fangelsismálastofnunar að ákveða hvort skilyrði reynslulausnar hefðu verið brotin og það væri í samræmi við sjónarmið að baki a-liðar 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Umboðsmaður sagði m.a. í álitinu sínu:

Að mínum dómi verður að skýra ákvæði 42. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 svo, sbr. einnig 9. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um fullnustu refsídóma, að almennt sé á valdi fangelsismálastofnunar að ákveða, að reynslulausn falli niður og fangi hefji afplánun á ný, ef um brot á skilyrðum fyrir reynslulausn hefur verið að ræða. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verður maður hneppur í fangelsi, hafi hann verið sakfelldur af til þess bærnum dómstóli. Þessi fyrirmæli eiga yfirleitt einnig við um afplánun, sem ákveðin er á grundvelli rofs á skilorði reynslulausnar. Fangelsun réttlætist hér eftir sem áður af refsídómi þeim, sem fangi hafði byrjað að afplána, þegar reynslulausn var veitt. Í úrlausnum mannréttindanefndar Evrópu og mannréttindadómstóls Evrópu hefur þess þó verið krafist, að jafnan sé nægilegt samhengi milli refsíðs og frelsissviptingar í þeim skilningi, að frelsissvipting sé afleiðing sakfellingar samkvæmt dóminum og byggist á henni (sjá t.d. dóm í máli Weeks frá 2. mars 1987, Series A nr. 114, bls. 23, grein 42). Ekki verður annað séð en að fangelsisvist A í framhaldi af umræddri ákvörðun fangelsismálastofnunar frá 15. september 1993 samrýmist þessum sjónarmiðum.

Umboðsmaður rökstyður með samræmisskýringu að valdheimild fangelsismálastofnunar, sbr. 42. gr. laga nr. 19/1940 sé í samræmi við 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og túlkun mannréttindadómstóls Evrópu á sama ákvæði. Í niðurstöðu sinni beindi þó umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka til athugunar í framtíðinni yfirlýsingar í rökstuðningi um „ótvíræða sök“ gegn almennu hegningarlögunum sem samræmist ekki að álitinu umboðsmanns 2. mgr. 6. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í *UA 7. júlí 2000 (2426/1998)* tók umboðsmaður til meðferðar kvörtun fanga á ákvörðun fangelsisyrvalda um að gera honum að sæta einangrun. Kvartaði fanginn yfir því að ekki hefði verið nægilega tekið tilliti til andlegs ástands hans á þeim tíma er sú ákvörðun var tekin. Ákvörðun um einangrun var byggð á grundvelli þágildandi 31. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist en ákvæðið veitti forstöðumanni, að undangenginni yfirheyrslu og annarri rannsókn eftir aðstæðum, heimild til að taka ákvörðun um einangrun fanga í allt að 30 daga. Umboðsmaður rakti ákvæði 31. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist sem heimilar forstöðumanni að ákveða agaviðurlög fyrir brot á reglum fangelsis og skýrði inntak ákvæðisins í samræmi við 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í álitinu sínu sagði umboðsmaður:

Í 3. gr. [mannréttindasáttmála Evrópu] segir að enginn maður skuli sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Slæm meðferð verður að teljast nokkuð alvarleg til þess að vera álitin ómannleg í skilningi ákvæðisins. Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa litið svo á að skortur á viðeigandi og nauðsynlegri lækni meðferð geti talist brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans. Ekki verður lagt mat á það hér hvort atvik máls þessa verði talin til ómannlegrar

²⁸ Enda er það viðtekin lögskýringarregla að skýra skuli landslög til samræmis við þjóðréttarsamninga.

meðferðar eftir þeim mælikvarða sem viðhafður hefur verið við framkvæmd þess ákvæðis sáttmálans. Lögfesting mannréttinasáttmálans felur hins vegar í sér skuldbindingu af hálfu íslenska ríkisins til að haga löggjöf sinni og stjórnvöldum þannig að réttindi samkvæmt honum séu virt. Ber stjórnvöldum því að haga refsifullnustu þannig að gætt sé að líkamlegri og andlegri velferð fanga og þeim *tryggð* viðeigandi lækniþjónusta.²⁹ (Skáletrun höfundar.)

Þannig skýrir umboðsmaður með samræmisskýringu rannsóknarskyldu forstöðumanns samkvæmt 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 út frá túlkun Mannréttindadómstólsins á 3. gr. msel og kemst að þeirri niðurstöðu að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi verið rétt að kanna sérstaklega réttmæti einangrunar fangans *með tilliti til andlegs ástands hans*. Hér er 3. gr. msel. beitt sem almennum lögum og út frá lögskýringu umboðsmanns er unnt að draga þá ályktun að ekki einungis séu efnisákvæði greinarinnar grundvöllur beinnar réttarverkan aðila í kvörtunarmáli til umboðsmanns heldur einnig túlkun Mannréttindadómstólsins á ákvæðinu. Að áliti umboðsmanns hvíldi þannig á 4. mgr. 31. gr. um fangelsi og fangavist, sbr. 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu nr. 62/1994, í ljósi túlkunar Mannréttindadómstólsins á ákvæðinu, *jákvæð skylda* á yfirvöldum að tryggja viðeigandi *lækniþjónustu* og leita þannig eftir skriflegri staðfestingu fangelsislæknis um andlegt ástand fangans. Niðurstaða umboðsmanns er athyglisverð þar sem að samkvæmt sáttmálanum er með mannréttindum í meginatriðum átt við frelsisréttindi einstaklinganna til að haga lífi sínu, skoðunum og athöfnum að eigin vild *án þess* að eiga í hættu afskipti eða íhlutun ríkisins.³⁰ Í áliti umboðsmanns má þó sjá að einstaklingur í kvörtunarmáli getur byggt mál sitt á ekki einungis því sem yfirvald hefur *gert* á hlut viðkomandi samkvæmt mannréttinasáttmálanum heldur einnig látið *ógert* samkvæmt honum.³¹

Í UA 6. febrúar 2002 (3047/2000) tók umboðsmaður fyrir kvörtun frá aðila sem bar samkvæmt úrskurði frá yfirskattanefnd að greiða sekt vegna brots á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Kvartaði aðilinn undan því að um óeðlilegar tafir hefðu orðið á meðferð málsins og því hefði ekki verið hægt samkvæmt lögum að miða fyrningarrof þeirra brota sem honum voru gefin að sök við upphaf rannsóknar málsins hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, eins og lagt hafði verið til grundvallar af hálfu yfirskattanefndar. Í málinu reyndi aðallega á túlkun orðanna „óeðlilegar tafir“ í ákvæði 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 um

²⁹ Eflaust er sérstakt athugunarefni út af fyrir sig með hvaða hætti umboðsmaður beitir ófullgiltum evrópsku fangelsisreglum við skýringu á ákvæðinu.*

³⁰ Alþt. 1993, A-deild, bls 28.

³¹ Í ljósi þess er ef til vill ekkert óeðlilegt að velta upp stöðu fanga og þær jákvæður skyldur sem hvíla á stjórnvaldi við fangelsun. Í því samhengi hlýtur að spila inn í að viðkomandi er í umsjá ríkisins og af því leiðir því ríkari skyldur ríkisins til athafna. Höfundur bendir á að það er ekki aðalathugunarefni hans í áliti þessu heldur frekar að umboðsmaður tekur hér efnislega afstöðu til ákvæðisins á þá leið að á stjórnvöldum hafi borið skylda til að tryggja viðeigandi lækniþjónustu í stað þess að eftirláta yfirvöldum að ákveða hvernig markmiði um mannvirðandi meðferð skuli náð, sbr. 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

tekjuskatt og eignarskatt. Að mati yfirskattanefndar bar að skýra greinina í samræmi við almennar fyrningarreglur, sbr. athugasemdir í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 19/1940 þar sem vísað er til þágildandi 2. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga en þar er lagt til grundvallar við mat á því hvort um „óeðlilegar tafir“ hafi orðið á máli hvort ætla mætti að rannsókn hafi verið hætt eða hvort rannsókn hafi stöðvast um óákveðinn tíma. Umboðsmaður bar saman ákvæðin og kannaði lögskýringargögn að baki þeim og sagði svo að skýra þyrfti þessi ákvæði með tilliti til 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 um rétt manna til að fá úrlausn mála sinna innan hæfilegs tíma. Þá vísaði umboðsmaður jafnframt í athugasemdir greinargerðar með 8. gr. í frumvarpi því er varð að sama ákvæði í lögum nr. 97/1995 en þar segir að ákvæðið gangi „jafnlangt og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu“, sbr. lög nr. 62/1994. Umboðsmaður sagði svo í álitinu sínu:

Ég tek fram að við það hefur verið miðað í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu að mál sem varða álagningu skatta og annarra opinberra gjalda falli að jafnaði ekki undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, sbr. nú síðast mál Ferrazzini gegn Ítalíu frá 12. júlí 2001. Á hinn bóginn hefur verið lagt til grundvallar að ef maður hefur verið sakaður um refsiverða háttsemi í tengslum við brot á skattalögum þá falli málsmeðferð af því tilefni að jafnaði undir ákvæðið, sjá hér ofangreint mál Ferrazzini gegn Ítalíu frá 12. júlí 2001, 25. grein, og eldra mál Bendenoun gegn Frakklandi frá 24. febrúar 1994, 47. grein, sjá hér einnig Eirík Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, Reykjavík 1999, bls. 38 og 42-43.

Enda þótt fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu séu almennt miðuð við meðferð máls fyrir dómi verður með tilliti til náninna tengsla þeirra að skýra málshraðareglu þá sem fram kemur í ákvæðunum með rýmri hætti en svo en að hún eigi aðeins við frá þingfestingu opinbers máls. Hefur raunar verið miðað við það í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu að málshraðaregla 1. mgr. 6. gr. sáttmálans verði virk í málum, þar sem maður hefur verið sakaður um refsiverða háttsemi, um leið og rannsókn eða meðferð máls að öðru leyti er farin að hafa umtalsverð áhrif á stöðu slíks manns, sbr. dóm í máli Deweer gegn Belgíu 27. febrúar 1980, A 35, gr. 46. Er því ekki nauðsynlegt að viðkomandi hafi verið formlega sakaður um slíka háttsemi, sbr. dóm í máli Corigliano gegn Ítalíu 10. desember 1982, A 57, gr. 34, heldur aðeins að aðgerð yfirvalda hafi haft umtalsverð áhrif á stöðu hans, sjá hér nánar Eirík Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, Reykjavík 1999, bls. 118 og Ben Emmerson & Andrew Ashworth: Human Rights and Criminal Justice, London 2001, bls. 350-353.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég að við skýringu lokamálsliðar 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 kunnir fyrirmæli 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, um málsmeðferð innan hæfilegs tíma, að hafa þýðingu við mat á því hvort óeðlilegar tafir hafi orðið á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar í merkingu fyrrnefnds ákvæðis laga nr. 75/1981. Er þá nánar átt við að ef tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar vegna gruns um refsivert brot á skattalögum yrðu taldar vera ósamrýmanlegar ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þá kynni slík aðstaða að leiða til þess að leggja yrði til grundvallar að slíkar tafir væru einnig „óeðlilegar“ í merkingu 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu með tilliti til þeirra tafa sem skorti fullnægjandi skýringar fyrir af hálfu yfirskattanefndar og rakin eru í álitinu að ekki væri annað hægt en að leggja til grundvallar að um óeðlilegar tafir hefði verið að ræða, sbr. 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, á því að aðilanum hafi verið ákvörðuð refsing. Í lögskýringu sinni telur umboðsmaður 1. mgr. 6. gr. msel. vera ráðandi um inntak ákvæðis 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 við skýringu á „óeðlilegum töfum“ þó að hann taki ekki beinlínis afstöðu til hvort ákvörðun yfirskattanefndar hafi verið ósamþýðanleg mannréttindaákvæðinu um málshraða né fari nánar út í efni ákvæðisins. Það má þó greina í áliti hans að ef fyrir lægi túlkun Mannréttindadómstólsins á 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans á eðlislíku máli kunni sú túlkun að vera ráðandi við skýringu á 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981.

Í *UA 31. desember 2001 (3212/2001)* tók umboðsmaður fyrir kvörtun frá konu sem hafði verið synjað um gjafsókn af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á grundvelli 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Var skilyrði upphafsmálsliðar greinarinnar um að málstaður hennar gæfi ekki nægilegt „tílefni til málshöfðunar“ talið ekki hafa verið uppfyllt. Að mati umboðsmanns reyndi aðallega á túlkun ákvæðisins um „tílefni til málshöfðunar“ og hvort gjafsóknarnefndin sem fjallaði um málið hefði beitt heldur þröngri lögskýringu við túlkun á 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Umboðsmaður tók ákvæðið til skoðunar og rakti athugasemdir í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 91/1991. Þá benti umboðsmaður á fyrri álit sín sem vörðuðu sama ákvæði³² og hvernig skýra bæri ákvæðið í samræmi við 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Umboðsmaður sagði svo:

Samanburðarskýring upphafsskilyrðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og umræddra ákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu leiðir til þess að leggja verður til grundvallar að lög nr. 91/1991 veiti stjórnvöldum aðeins mat um það hvort málstaður gjafsóknarbeiðanda sé við fyrstu sýn bersýnilega haldlítill. Við mat á „tílefni málshöfðunar“ ber stjórnvöldum einkum að líta til lagareglna sem girða fyrir framlagningu tiltekinnar sönnunargagna eða málsástæðna, sem gjafsóknarbeiðandi ætlar sér að byggja málstað sinn á, eða til þess hvort hafðar eru í frammi kröfur fyrir dómi sem sýnilegt er að séu ódómhæfar eða að öðru leyti vanreifaðar. Ef til staðar er raunverulegur vafi um rétt atvik máls, með tilliti til sönnunargagna málsins og aðstæðna að öðru leyti, og þá hvort málshöfðun geti að lögum skilað þeim árangri sem gjafsóknarbeiðandi vonast eftir, tel ég hins vegar að gjafsóknarnefnd verði jafnan að skýra slíkan vafa gjafsóknarbeiðanda í hag og leysa úr beiðninni að öðru leyti á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, sjá hér áður nefnt álit mitt frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000, sbr. og til hliðsjónar Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Reykjavík 1999, bls. 52.

Niðurstaða umboðsmanns var að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi ekki verið í samræmi við lög eins og skilja beri 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 í samræmi við 1.

mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Umboðsmaður beitir í álitinu samanburðarskýringu á 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1944. Eins og áður hefur komið fram er með samanburðarskýringu átt við val á lögskýringarleið sem reist er á samanburði lagaákvæðis við sambærileg ákvæði í rétti annarra ríkja og framkvæmd þess.³³ Sú skýring er í samræmi við það sem síðar kemur fram í álitinu en þar segir umboðsmaður að í niðurstöðu sinni um það hvernig skýra eigi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 hafi hann tekið tillit til nýlegrar þróunar við túlkun á 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. lög nr. 62/1994, hjá Mannréttindadómstól Evrópu. Með þeim orðum segir umboðsmaður beinlínis að túlkun Mannréttindadómstólsins á 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sé ráðandi við mat á efnisinntaki 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991.³⁴

4 Lokaorð

Greina má í framanreifuðum álitum að áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu við lögskýringu eru talsverð í álitum umboðsmanns en óvíst er hvort lögfesting sáttmálans hafi breytt miklu um lögskýringaraðferðir umboðsmanns, þá sérstaklega í ljósi þess að það er viðtekin regla í íslenskum rétti að skýra beri lög til samræmis við þjóðréttarsamninga. Álit fyrir lögfestingu sem snerta mannréttindaákvæði sáttmálans eru ekki svo mörg að unnt sé að gera fullnægjandi samanburð en þó má greina að eftir lögfestingu styðst umboðsmaður í ríkari mæli í lögskýringu sinni við túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu. Umboðsmaður beitir mjög gjarnan samræmisskýringu við túlkun stjórnarskrásákvæða og ákvæða almennra laga og þannig má lesa úr framanreifuðum álitum að túlkun dómstólsins hefur nokkuð sterk áhrif þegar kemur að beitingu þess lögskýringarsjónarmiðs. Að vissu leyti er það í takt við 2. gr. msel. sem segir að úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu séu *ekki bindandi* að íslenskum landsrétti að því leytinu til að ekki er unnt að lesa úr álitum umboðsmanns að hann beiti úrlausnum dómstólsins skilyrðislaust í lögskýringu sinni. Engu að síður liggur það beinast við hjá umboðsmanni að líta til úrlausnanna þar sem ákvæði mannréttindasáttmálans eru mjög almennt orðuð og „röng túlkun“ ákvæðanna getur orsakað skaðabótaskyldu íslenska ríkisins og rof á þjóðréttarskuldbindingu. Það vekur þó athygli að þegar umboðsmaður vísar í dóma

³² Sbr. álit umboðsmanns frá 25. nóvember, mál nr. 753/1993 sem reifað er á bls. 4 í ritgerðinni.

³³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar* (2008), bls. 149.

³⁴ Í *UA 30. desember 2005 (4371/2005)* reyndi einnig á sama ákvæði í lögum um meðferð einkamála. Umboðsmaður reifaði sem fyrr ofangreind sjónarmið um skýringu á 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og ítrekaði af því tilefni að hann teldi þýðingarmikið að hafa þau í huga við túlkun skilyrðis um „ítrekun til málshöfðunar“.

mannréttindadómstóls Evrópu lætur hann hjá liggja að reifa dómana líkt og þeir séu á allra manna vitorði og/eða allra að kanna innihald þeirra. Þannig má greina ákveðna afstöðu hjá umboðsmanni um að dómar Mannréttindadómstóls Evrópu séu álíka aðgengilegir íslenskum þegnum sem vilja kanna rétt sinn og dómar íslenskra dómstóla. Má þannig færa rök fyrir því að á þeim grundvelli sé dómum mannréttindadómstóls Evrópu skipað á sama bekk og dómum íslenskra dómstóla.

Eins og titill þessarar ritgerðar ber er markmið hennar að kanna þátt Mannréttinasáttmála Evrópu í lögskýringum umboðsmanns og að kanna þá áhrif sáttmálans við túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar og almennra lagaákvæða. Af framanreifuðum álitum er unnt að draga þrjár ályktanir um lögskýringaraðferðir umboðsmanns og áhrif mannréttinasáttmála Evrópu við túlkun lagaákvæða. (1) Við túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar sem eiga sér hliðstæðu í mannréttinasáttmála Evrópu er í álitum umboðsmanns höfð hliðsjón af túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu. Í undantekningartilvikum er túlkun dómstólsins ráðandi við skýringu mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar.³⁵ (2) Við skýringu á grundvallarreglu er í álitum umboðsmanns ákvæði mannréttinasáttmála Evrópu beitt samhliða mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, líkt og ákvæði mannréttinasáttmálans hefðu stjórnskipulega stöðu. (3) Við túlkun ákvæða almennra laga hefur umboðsmaður hliðsjón af lögfestum ákvæðum mannréttinasáttmála Evrópu og í langflestum tilvikum lítur hann til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu við ákvörðun um inntak efnisreglu.

³⁵ Sjá m.a. álit umboðsmanns frá 26. júlí 1999, mál nr. 2475/1998. Álit reifað á bls. 10.

HEIMILDASKRÁ

Björn Bjarnason: „Lögfesting Mannréttindasáttmála Evrópu og breyting á réttarfarsákvæðum hans". *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti. 1993, bls. 9-20.

Björg Thorarensen: „Beiting ákvæða um efnahagsleg og félagsleg mannréttindi í stjórnarskrá og alþjóðasamningum". *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2001, bls. 75-104.

Elín Blöndal: „Funda- og félagafrelsi". *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 390-422.

Davíð Þór Björgvinsson: „Beiting Hæstaréttar Íslands á lögnum um Mannréttindasáttmála Evrópu". *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2003, bls. 345-371.

Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum landsrétti". *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 63-102.

Davíð Þór Björgvinsson. *Lögskýringar. Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*. Reykjavík 2008.

Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting.". *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 29-88.

Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti". *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 1994, bls. 154-190.

Guðrún Gauksdóttir: „Bann við pyndingum". *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 110-135.

Hafsteinn Þór Hauksson: „Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárígildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála". *Úlfljótur*, 4. tbl. 2004, bls. 501-573.

Páll Þórhallsson: „Lögfesting Mannréttindasáttmála Evrópu". *Úlfljótur*, 2. tbl. 1994, bls. 157-169.

Ragnar Aðalsteinsson: „Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur". *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 1990, bls. 3-27.

Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða. Bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Íslands*. Reykjavík 2006.

Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar. Fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Reykjavík 2003.

Sigurður Línal. *Um lög og lögfræði*. Reykjavík 2003.

ÁLITA- OG DÓMSKRÁ

Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 21. september (170/1989)

UA 25. nóvember 1993 (753/1993)

UA 9. ágúst 1995 (1189/1994)

UA 26. júlí 1999 (2475/1998)

UA 7. júlí 2000 (2426/1998)

UA 7. desember 2001 (3028/2000)

UA 31. desember 2001 (3212/2001)

UA 6. febrúar 2002 (3047/2000)

UA 12. apríl 2002 (3204/2001)

UA 21. febrúar 2003 (3409/2002)

UA 30. desember 2003 (3786/2003)

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1990, bls. 2

Hrd. 1994, bls. 748 (300/1991)

Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002)