

EFNISYFIRLIT

1.0 Inngangur.....	3
2.0 Félagafrelsi og mannréttindi.....	3
3.0 Umboðsmaður Alþingis.....	5
3.1 Almennt.....	5
3.2 Álit.....	6
4.0 Lögskýringarfræði.....	8
4.1 Almennt.....	8
4.2 Hugtök í lögskýringarfræðum.....	8
4.3 Túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrár.....	9
5.0 Ákvæði 1. og 2. mgr. stjórnarskrár.....	10
5.1 Almennt um 1. mgr. ákvæðisins.....	10
5.2 Um 2. mgr. ákvæðisins.....	11
6.0 Skýring umboðsmanns Alþingis á félagafrelsisákvæði stjórnarskrár.....	13
6.1 Almennt.....	13
6.2 Lögskýringargögn.....	13
6.2.1 Lagafrumvörp og greinargerðir.....	13
6.2.2 Nefndarálit.....	16
6.2.3 Umræður á Alþingi.....	17
6.3 Lögskýringarsjónarmið.....	18
6.3.1 Skýring með vísan til orð- og textafræðilegra atriða.....	18
6.3.2 Skýring með vísan til atriða sem varða tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn.....	19
6.3.3 Lagasamræmi.....	20
6.3.4 Markmiðsskýringar.....	20
6.3.5 Fordæmi.....	21
6.3.6 Þjóðréttarsamningar.....	22
6.3.7 Mannréttindavernd sem lögskýringarsjónarmið.....	23
6.4 Lögskýringarleiðir.....	24
7.0 Lokaorð.....	24
Heimildaskrá.....	26

1.0 Inngangur

Með hugtakinu félag er átt við hvers konar varanlega samvinnu einstaklinga eða lögaðila um ákveðinn tilgang, sem stofnað er til af fúsum og frjálsum vilja með einkaréttarlegum löggerningi, að jafnaði með gagnkvæmum samningi tveggja eða fleiri aðila.¹

Félagafrelsið – frelsi manna til að stofna félög í löglegum tilgangi – er meðal grunnstoða frjáls lýðræðisþjóðfélags og hefur verið verndað í stjórnarskrám vestrænna ríkja frá fyrstu tíð. Í upplýstum nútímasamfélögum er litið svo á að menn eigi að vera frjálsir til að ráða lífsháttum sínum, hugsunum og skoðunum og frjáls félagastarfsemi helst í hendur við það sjónarmið enda eru hvers kyns félög mikilvægur grundvöllur skoðanaskipta manna á milli í lýðræðisþjóðfélagi.

Lengi var hins vegar deilt um hvort í félagafrelsinu fælist einnig réttur manna til að standa utan félaga, svonefnt *neikvætt félagafrelsi*. Réttarþróun á alþjóðavettvangi benti í þá átt og neikvætt félagafrelsi var loks lögfest í stjórnarskrá Íslands með stjórnskipunarlægum nr. 95/1995.

Í þessari ritsmíð verður rannsakað hvaða áherslur má greina í lögskýringarferli umboðsmanns Alþingis þegar viðfangsefni hans er félagafrelsið sem verndað er í 74. grein stjórnarskrár. Könnuð verða álit umboðsmanns Alþingis þar sem reynir á félagafrelsisákvæðið og eru þau helsta heimild þessarar ritgerðar. Athugað verður hvort og þá til hvaða lögskýringargagna umboðsmaður lítur, hvaða lögskýringarsjónarmið hann leggur til grundvallar og loks hvaða lögskýringarleið hann velur þegar hann skýrir inntak félagafrelsisákvæðisins. Áður en álitin sjálf verða tekin til umfjöllunar þykir tilefni til að varpa ljósi á bakland ritsmíðarinnar með stuttri almennri umfjöllun um mannréttindi, starfsemi umboðsmanns Alþingis og álit hans sem verða til rannsóknar, aukinheldur sem meginhugtök lögskýringafræða verða reifuð. Í kjölfarið fylgir stutt umfjöllun um félagafrelsisákvæðið í stjórnarskrá Íslands.

2.0 Félagafrelsi og mannréttindi

Á síðari hluta átjándu aldar og í upphafi þeirrar nítjándu varð mikil vakning á meginlandi Evrópu um frelsisréttindi einstaklingsins. Uppruna stjórnarskrárákvæða á Íslandi og á öðrum Norðurlöndum má rekja til þessarar vakningar.² Því miður gefst hér ekki rými til að reifa þær

¹ Elín Blöndal, *Félagaréttur*, bls. 12.

² Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2075.

heimspekilegu forsendur sem urðu til þess að mönnum varð umhugað um að tryggja réttindi einstaklingsins og víkja burt frá þeirri viðteknu hugsun að konungar hlytu vald sitt frá guði.

Í frönsku réttindayfirlýsingunni frá 1789 var skýrlega lýst yfir að maðurinn nyti ákveðinna réttinda sem væru náttúruleg og óafsalanleg. Réttindayfirlýsingin varð fyrirmynd að mörgum stjórnarskrám sem gerðar voru í ríkjum Evrópu á fyrri hluta nítjándu aldar og þar voru Norðurlöndin ekki undanskilin. Danir settu sér grundvallarlög árið 1849 og sóttu fyrirmyndina að mannréttindaákvæðum sínum einkum til belgísku stjórnarskrárinnar frá 1831. Sú stjórnarskrá var byggð á frönsku réttindayfirlýsingunni. Þannig birtust áhrif frönsku réttindayfirlýsingarinnar óbeint í mannréttindaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar frá 1874 enda voru þau nánast samhljóða ákvæðum dönsku grundvallarlaganna.³ Mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar stóðu óhreyfð í 121 ár þar til þeim var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 og þau færð til nútímalegra horfs.

Í fyrstu réttindaskrár Evrópuríkja voru skráð svonefnd borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Markmið slíkra réttinda var að vernda einstaklinginn frá oki ríkisvaldsins og tryggja rétt hans til að ráða eigin lífsháttum, skoðunum og ásköpuðu frelsi án afskipta þess. Þessi mannréttindi hafa verið nefnd *fyrsta kynslóð* mannréttinda.⁴

Mannréttindi annarrar kynslóðar eru efnahagsleg, félagsleg og menningarleg. Ríkið skal tryggja þegnum sínum ókeypis grunnmenntun, heilsugæslu, félagslega aðstoð o. s. frv.⁵

Til *þriðju kynslóðar* mannréttinda teljast þá ýmis hópréttindi, t.d. margvísleg umhverfisréttindi.⁶

Félagafrelsið er meðal grunnstoða lýðræðisþjóðfélags enda helst það í hendur við tjáningarfrelsið. Félög og starfsemi þeirra mynda mikilvægan grundvöll fyrir skoðanaskipti í opinberri umræðu og félagafrelsið telst í flokki stjórnmalalegra réttinda – fyrstu kynslóðar mannréttinda. Ríkisvaldið verður að sýna af sér afskiptaleysi og aðhafast ekkert sem heftir félagafrelsi manna á nokkurn hátt. Í félagafrelsinu felst að menn hafa fullt frelsi til að stofna félög í löglegum tilgangi og sérstök skilyrði þarf til að stöðva starfsemi félags.⁷ Þá er einnig litið svo á að í

³ Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2075.

⁴ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 451.

⁵ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 451.

⁶ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 451. Þess verður þó að geta að fræðimenn hafa deilt um nytsemi þess að flokka mannréttindi með þessum hætti og sumir telja það þarf laust með öllu.

⁷ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 588-589.

félagafrelsinu felist að menn hafi fullt frelsi til að standa utan félaga líkt og vikið verður að síðar í þessari ritgerð.

Félagafrelsið getur þó ef til vill flokkast í hópi annarrar kynslóðar mannréttinda. Réttur til að stofna stéttarfélög, réttindi stéttarfélaganna til að ráða sínum innri málefnum án afskipta stjórnvalda sem og réttur til að semja sameiginlega eru iðulega flokkuð með félagslegum réttindum og falla undir alþjóðasamninga um þau efni, sbr. 5. og 6. grein *Félagsmálasáttmála Evrópu* og 8. grein *samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi*.⁸ Auk framangreindra samninga hafa ýmsar samþykktir verið gerðar á vegum *Alþjóðavinnuámalastofnunarinnar* sem varða sérstaklega félagafrelsi og réttindi stéttarféлага. Mikilvægastar teljast *samþykkt nr. 87 frá 9. júlí 1948 um félagafrelsi og verndun þess* og *samþykkt nr. 98 frá 1. júlí 1949 um beitingu grunvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega*.⁹

3.0 Umboðsmaður Alþingis

3.1 Almenn

Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis segir að hlutverk hans sé að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Þá segir enn fremur að hann skuli gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnvöldum og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnvöldsluátt. ¹⁰

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 85/1997 ul. og 5. gr. reglna um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis getur hver sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila er

⁸ Félagsmálasáttmáli Evrópu var fullgiltur af Íslands hálfu árið 1976. Samningur Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi var fullgiltur af íslenska ríkinu árið 1979.

⁹ Þann 8. nóvember árið 1960 varð Ísland aðili að samþykkt nr. 87 og að samþykkt nr. 98 þann 15. júlí 1952. Héðan af verður vísað til Alþjóðavinnuámalastofnunarinnar með skammstöfuninni ILO.

¹⁰ Vefsíða umboðsmanns Alþingis, <http://www.umbodsmaduralthingis.is>. Embætti umboðsmanns Alþingis er ungt. Kristján Thorlacius lagði fram á Alþingi árið 1963 tillögu til þingsályktunar um skipan nefndar til að undirbúa löggjöf um embætti umboðsmanns Alþingis. Þetta var í samræmi við réttarþróun á öðrum Norðurlöndum. Embættið varð þó ekki að veruleika fyrr en með lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þau gengu í gildi 1. janúar 1988. 2. maí árið 1988 setti Alþingi reglur, um nánari afmörkun á starfssviði umboðsmanns, samkvæmt ofangreindum ákvæðum laga nr. 13/1987. Þær voru birtar í A-deild Stjórnartíðinda 27. ágúst 1988 sem reglur nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Hinn 17. desember 1996 var lagt fram á Alþingi nýtt frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis er var samþykkt og þá birt sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Héðan af verður vitnað til laganna með skammstöfuninni ul.

hefur á hendi stjórnýslu kvartað af því tilefni til umboðsmanns. Kvörtun til umboðsmanns lýtur ákveðnum skilyrðum sem ekki þykir ástæða til að reifa á þessum vettvangi. Þó er reynt að hafa formaskilyrði einföld og þau á almennt ekki að vera erfitt að uppfylla. Umboðsmanni er í sjálfsvald sett hvort hann tekur kvörtun til frekari meðferðar og þá hvaða þætti hennar.¹¹

Umboðsmaður getur tekið mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997 og 4. gr. reglna nr. 82/1988. Samkvæmt þessum reglum getur umboðsmaður fjallað um hvers konar háttsemi stjórnvalda sem honum þykir rannsóknarverð. Heimild umboðsmanns til að taka upp mál af eigin hvötum er rýmri en á grundvelli kvörtunar.¹²

Þá ber umboðsmanni einnig að tilkynna Alþingi og viðeigandi stjórnvaldi, eftir því sem við á, ef hann verður þess var að *meinbugir* séu á gildandi lögum. Þetta hlutverk umboðsmanns birtist í 11. grein ul.

3.2 Álit

Umboðsmaður Alþingis hefur fengist við félagafrelsið í nokkrum álitum frá því starfsemi embættisins hófst. Í þremur álitum hefur félagafrelsið verið aðalviðfangsefni umboðsmanns og í þessari ritgerð verður lögð áhersla á að rannsaka þau enda gefa álitin góðar upplýsingar um lögskýringarferlið hjá umboðsmanni Alþingis. Fyrst ber að nefna *UA 20. júlí 2007 (4771/2006)* sem fjallaði um fyrirkomulag við úthlutun byggðakvóta.

UA 20. júlí 2007 (4771/2006): Sjávarútvegsráðuneytið hafði fallist á þá tillögu við úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu Æ að hún færi fram á grundvelli samnings sveitarfélagsins við einkaaðila, þ.e. fiskverkendur og útgerðaraðila í byggðalaginu. Samkvæmt efni samningsins hafði tilgangur hans verið sá að efla byggð í Æ með því að auka aflamark byggðalagsins með skipulögðum hætti. Að þessu marki hafði verið stefnt með því að setja það skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta að umsækjendur tækjust á hendur skuldbindingu um að greiða fé í sérstakan kvótasjóð sem rekinn var á grundvelli samningsins. Umboðsmaður tók fram í áliti sínu að miðað við efni samningsins og réttindi og skyldur aðila að honum svipaði samningnum um margt til samþykka félags eða félagssamnings og í raun væri verið að skylda menn til aðildar að honum, vildu þeir fá úthlutað byggðakvóta. Ráðuneytið taldi á hinn bóginn að þetta skilyrði „væri til hagsbóta fyrir byggðarlagið þegar til lengri tíma væri litið og málefnalegt með tilliti til tilgangs byggðakvótans“. Með vísan til skilyrðis 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár um að félagaskylda verði að vera lögbundin og greinargerðar sem fylgdi stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 benti umboðsmaður á að „ekki væri séð í gildandi lögum á þessum tíma að löggjafinn hefði tekið neina afstöðu til þess að unnt væri að fara þessa leið þannig að uppfyllt væru þau skilyrði sem stjórnarskráin setur að þessu leyti.“

¹¹ Kjartan Bjarni Viðarsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 229-233.

¹² Vefsíða umboðsmanns Alþingis, <http://www.umbodsmaduralthingis.is>.

Einnig reyndi mjög á félagafrelsisákvæði stjórnarskrár í máli *UA 13. júlí 2006 (4225/2004)*

þar sem umboðsmaður fjallaði um skylduaðild að Félagi fasteignasala.

UA 13. júlí 2006 (4225/2004): Í tilefni af kvörtun ákvað umboðsmaður að eigin frumkvæði að athuga 18. gr. laga nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, sem laut að skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu ársgjalds til félagsins að virtri þeirri réttarvernd sem felst í 2. mgr. 74. greinar stjórnarskrár um félagafrelsi. Umboðsmaður ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneyti bréf og óskaði þess sérstaklega að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvort og þá að hvaða leyti lögmælt hlutverk félagsins, eins og það væri afmarkað í 18. gr. laga nr. 99/2004, gerði það að verkum að nauðsynlegt hefði verið að mæla fyrir um skylduaðild að félaginu „vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“, sbr. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðuneytið fékk prófessor við lagadeild Háskóla Íslands til að vinna álitserð um málið og í henni kom fram að með hliðsjón af einkarétti fasteignasala til að hafa milligöngu um viðskipti með fasteignir, sem næmu árlega meira en helmingi af tekju síð fjárlaga íslenska ríkisins, gæti vart verið áhorfsmál að eftirlitskerfi Félags fasteignasala væri í þágu almannahagsmuna. Þá sagði einnig í álitserð prófessorsins að „álitaefni væri hvort Félag fasteignasala væri yfir höfuð einkaréttarlegt félag sem standast þyrfti skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um neikvætt félagafrelsi“. Með vísan til greinargerðar með lögum nr. 99/2004 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að Félag fasteignasala væri félag í skilningi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár. Þá komst hann jafnframt að þeirri niðurstöðu að „verulegur vafi“ léki á því að skilyrði 2. mgr. 74. gr. væri uppfyllt enda hafði verið skilið frekar á milli starfsemi eftirlitsnefndar með störfum fasteignasala og starfsemi Félags fasteignasala við meðferð lagafrumvarpsins hjá allsherjarnefnd Alþingis.

Þá reyndi á félagafrelsið í máli *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* þar sem umboðsmaður fjallaði um greiðsluskyldu til Landssambands smábátaeigenda.

UA 12. apríl 2002 (3204/2001): Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar hvort og þá með hvaða hætti fyrirkomulag ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, um skyldu þeirra sem tóku til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum til að greiða hlutfall af hráefnisverði þess afla sem þeir tóku inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaveigenda, samrýmdist 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um félagafrelsi. Umboðsmaður vísaði til skilyrðis 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár um „almannahagsmuni og réttindi annarra“ og 2. gr. samþykktar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess sem hann sagði hafa verið túlkað með þeim hætti að ekki mætti skylda menn til að greiða félagsgjald til stéttarfélags. Ráðuneytið kaus að koma sjónarmiðum sínum ekki á framfæri enda „væri ekki séð að það væri á færi ráðuneytisins að meta stjórnskipulegt gildi laga sem sett eru af löggjafarvaldinu“. Í álit sínu færði umboðsmaður rök fyrir því að greiðsluskylda til félags kynni að ganga gegn 2. mgr. 74. greinar þrátt fyrir að menn væru ekki skyldaðir til aðildar að félagi um leið. Vísaði umboðsmaður af því tilefni meðal annars til lögskýringargagna sem fylgja 2. mgr. 74. gr. og þjóðréttarreglna um félagafrelsi sbr. 2. gr. samþykktar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 87. Þá komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að verulegur vafi léki á því hvort skilyrði 2. mgr. 74. greinar um „lögmælt hlutverk“ félags væri uppfyllt enda kæmi í skilyrðinu fram „áskilnaður um að mælt væri a.m.k. fyrir um megingrundvöll og afmörkun á hlutverki slíks félags í settum lögum frá Alþingi“.

4.0 Lögskýringarfræði

4.1 Almenn

Lögskýring er sú aðgerð að ákveða hvaða tilvik tiltekin lagaregla nær yfir og hvaða tilvik falla utan hennar.¹³ Í bók sinni, *Túlkun lagaákvæða*, notar Róbert Ragnar Spanó hugtakið *lögskýringaraðferð* yfir ferli lögskýringar í heild sinni og einstaka þætti hennar. Hann skiptir ferlinu í eftirfarandi skref:

- 1) Val á lagaákvæði sem túlkað er til úrlausnar lagalegs ágreinings.
- 2) Textaskýring – afmörkun á merkingarfræðilegum ramma lagaákvæðis (innra samhengi lögskýringar).
- 3) Val á lögskýringarsjónarmiðum sem til greina koma við túlkun textans (ytra samhengi lögskýringar).
- 4) Val á lögskýringarleið að loknu heildstæðu mati. Merking lagaákvæðis, efnisreglan, er ákveðin að virtum fyrirbyggjandi atvikum máls.¹⁴

4.2 Hugtök í lögskýringarfræðum

Í tengslum við umfjöllunarefni þessarar ritsmíðar þykir tilefni til að gera stutta grein fyrir nokkrum hugtökum sem beitt er í lögskýringarfræðum áður en lengra er haldið.

Lögskýringarkennningar eru kenningar um hvernig lög skuli skýrð og hvað eigi að ráða ferðinni við slíkt mat. Þær hafa að geyma almennar kenningar um hvað leggja skuli til grundvallar við lögskýringar og eiga rætur sínar í fræðilegum og heimspekilegum kenningum um lög og rétt. Aðferðir við lögskýringar eru þó frjálsar í þeim skilningi að dómari eða sá sem hefur til úrlausnar lagalegan ágreining er ekki bundinn af neinum reglum um lögskýringar.¹⁵

Í norrænni lögfræði er algengt að greina á milli *hugrænna* og *hlutrænna* lögskýringarkenninga. Hugrænar lögskýringarkennningar byggjast á því að við lögskýringu eigi eftir fremsta megni að velja þann kost sem best samrýmist *vilja löggjafans* og *tilgangi*. Hlutrænar lögskýringarkennningar byggjast aftur á móti á því að við lögskýringu eigi að skoða *lögin sjálf* og hvernig þau koma fyrir hverju sinni.¹⁶

¹³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 22.

¹⁴ Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða – bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands*, bls. 8-9.

¹⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 22.

¹⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 38.

Lögskýringargögn eru gögn sem verða til við undirbúning löggjafar, einkum við þinglega meðferð lagafrumvarpa. Í þessari ritsmið verður einvörðungu fengist við lögskýringargögn í *þrengri merkingu*, þ.e. greinargerðir með lagafrumvörpum, nefndarálit og upplýsingar um meðferð frumvarpa á Alþingi.¹⁷ Þessi fyrirbrigði koma iðulega til skoðunar þegar litið er til þeirra sjónarmiða sem almennt er viðurkennt að geti haft þýðingu við túlkun lagaákvæða og standa utan við texta lagaákvæðis.¹⁸

Með *lögskýringarsjónarmiðum* er átt við þau sjónarmið sem í reynd ráða vali á lögskýringarleið í hverju einstöku tilviki – þau atvik, atriði, viðhorf eða viðmiðanir sem talin eru ráða mestu um þá skýringu ákvæðis sem verður fyrir valinu. Þau varða til að mynda hvaða lögskýringargögn skipta mestu máli, að hvaða atriðum skuli leita í þeim gögnum og hvert vægi þeirra skal vera. Í raun er um að ræða kjarna þeirra röksemda sem hafa mest vægi við skýringu lagaákvæða.¹⁹

Markmið lögskýringar er að velja *lögskýringarleið*, þ.e. ákveða hvaða lögskýringarkostur skuli valinn að loknu heildstæðu mati. Í þessari ritsmið verður byggt á þeirri viðteknu skoðun fræðimanna að þessar leiðir séu þrjár; *almenn lögskýring*, *þrengjandi lögskýring* og *rúm lögskýring*.²⁰

Með almennri lögskýringu er efni lagaákvæðis ákvarðað í samræmi við eðlilegan skilning á orðalagi þess. Efni þess er hvorki rýmkað né þrengt. Með þrengjandi lögskýringu er efni lagaákvæðis ákvarðað þrengra en ætla mætti eftir orðanna hljóðan. Hið gagnstæða á þá við um rúma lögskýringu þar sem gengið er út frá því að efni ákvæðis sé rýmra en orðalag þess gefur til kynna.²¹

4.3 Túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrár

Almenna reglan er að um túlkun mannréttindaákvæða gildi sömu sjónarmið og eiga við um túlkun annarra reglna stjórnarskrárinnar. Túlkun stjórnarskrárákvæða, fyrir utan mannréttindaákvæðin, hvílir að miklu leyti á herðum framkvæmdarvalds og löggjafa enda eru reglur stjórnarskrárinnar að nokkru marki vinnureglur handhafa ríkisvalds.²²

¹⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

¹⁸ Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða – bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands*, bls. 57.

¹⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102.

²⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

²¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 24.

²² Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 96.

Dómstólar gegna aftur á móti sérstöku eftirlitshlutverki gagnvart mannréttindaákvæðunum og túlkunaraðferðir þeirra geta haft áhrif á hversu virkt eftirlit er með störfum annarra handhafa ríkisvaldsins. Tvö sjónarmið hafa verið sett fram í fræðikenningum um túlkun mannréttindaákvæða í stjórnarskrá. Annars vegar sjónarmið um *reglusetningu* og hins vegar sjónarmið um *grunnngildi* eða *grundvallarreglur stjórnarskrárinnar*. Hið fyrrnefnda felur í sér að mannréttindaákvæði séu eins og aðrar lagareglur og þær beri að túlka sem slíkar með hefðbundum aðferðum. Texti ákvæðanna eigi að vera helsta áhersluatriði túlkunar líkt og þegar notaðar eru hefðbundnar skýringaraðferðir. Sjónarmið um grunnngildi stjórnarskrárinnar byggjast aftur á móti á því að mannréttindareglur séu reistar á ákveðnum undirliggjandi grundvallarreglum. Inntak þeirra sé ekki fastmótað og líta eigi til „anda“ þeirra og markmiða. Því séu ákvæðin „lifandi“ í þeim skilningi að þau taki mið af aðstæðum eftir því sem þjóðfélagið þróast. Í bók sinni *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* segir Björg Thorarensen Ísland í hópi þeirra ríkja þar sem aðferðir dómstóla við túlkun hafa breyst frá því að byggjast á sjónarmiðum um reglusetningu að því að fremur sé litið til sjónarmiða um grunnngildi.²³

5.0 Ákvæði 1. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár

5.1 Almenn um 1. mgr. ákvæðisins

Í fyrstu málsgrein 74. greinar stjórnarskrár er réttur manna til að stofna félög í löglegum tilgangi verndaður. Sama ákvæði var efnislega að finna í 73. grein stjórnarskrárinnar fyrir breytingarnar sem gerðar voru með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 en þó voru nýmæli að tilgreina sérstaklega stjórnsmála- og stéttarfélög í ákvæðinu sem dæmi um félög sem nytu verndar þess.

Þessa réttar njóta allir menn sem eiga heimili eða dveljast hér á landi, hvort sem þeir eru íslenskir ríkisborgarar eða ekki. Markmið 1. mgr. 74. greinar er að vernda hið formlega félaga-frelsi – að menn þurfi ekki að sækja fyrirfram um leyfi stjórnvalds til að stofna félög. Í ákvæðinu er ekki kveðið á um rétt manna til að *ganga í félög* eða *vera í félögum* líkt og segir í 11. grein *samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, mannréttindasáttmála Evrópu* um félaga- og

²³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 96-98.

fundafrelsi.²⁴ Slík vernd hlýtur þó að felast í fyrrnefnda ákvæðinu enda gæti það vart annars þjónað hlutverki sínu.

Í ákvæðinu er aðeins að finna eitt skilyrði fyrir félagafrelsinu og það er að félög séu stofnuð í „löglegum tilgangi“. Hvað telst „löglegt“ á hverjum tíma er í raun mat löggjafans og hann getur því ráðið hvaða félagastarfsemi telst lögleg hverju sinni að svo miklu leyti sem stjórnarskráin eða aðrar stjórnskipunarreglur geyma ekki undantekningu þar frá. Þá segir einnig í ákvæðinu að ekki megi leysa upp félag með ákvörðun stjórnvalds. Hins vegar megi, sé talið að tiltekið félag hafi ólöglegan tilgang, banna það um hríð en þá verður tafarlaust að höfða mál til að slíta því fyrir dómi.²⁵

5.2 Um 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár

Í 2. mgr. 74. greinar stjórnarskrár segir afdráttarlaust að engan megi skylda til aðildar að félagi. Þó segir í öðrum málslíð að með lögum megi skylda menn til aðildar að félagi sé það nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Einatt er fjallað um réttinn til að standa utan félaga sem *neikvætt* félagafrelsi í fræðilegri umfjöllun. Mun meira hefur reynt á neikvæða félagafrelsið fyrir dómstólum en hið *jákvæða* félagafrelsi sem kveðið er á um í 1. mgr. 74. greinar.

Allt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá 5. janúar 1874 sem Kristján níundi Danakonungur færði þjóðinni fram til breytinga á stjórnskipunarlögum árið 1995 var hvergi minnst einu orði á réttinn til að standa utan félaga. Lengi vel var það þrætuepli manna hvort neikvæða félagafrelsið væri verndað í alþjóðasamningum. Rök með því eru til að mynda að réttur til að *ganga* í félag hljóti einnig að fela í sér rétt til að *ganga ekki* í félag. Það er ef menn eru skyldaðir til aðildar að félagi kann slíkt að vega gegn rétti þeirra til að stofna eigin félög í samsvarandi tilgangi, t.d. ef girt er fyrir í samþykktum félagsins, sem skylda er til að ganga í, að sami maður geti um leið verið í öðru félagi með sambærilegu markmiði.²⁶ Sama röksemd er talin eiga við um tjáningarfrelsið sem verndað er í 73. grein stjórnarskrár - rétturinn til að tjá hugsanir sínar haldist í hendur við réttinn

²⁴ Mannréttindasáttmáli Evrópu var fullgiltur af Íslands hálfu 19. júní 1953. Hann var þá lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994 og hefur því óhjákvæmilega áhrif þegar mannréttindaákvæði stjórnarskrár eru túlkuð. Þá má að hluta rekja ástæðu þess að mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands var breytt með lögum nr. 95/1995 til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem Ísland hafði gengist undir með því að undirrita alþjóðasamninga og þá ekki síst mannréttindasáttmála Evrópu, líkt og síðar verður vikið að. Héðan af verður vísað til sáttmálans með skammstöfuninni MSE.

²⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 410-412.

²⁶ Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107.

til að láta það ógert.²⁷ Ákvæði um neikvætt félagafrelsi er að finna í 2. mgr. 20. gr. *Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948*.²⁸ Hvorki er minnst á rétt til að standa utan félaga í 11. grein MSE né í 22. gr. *Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn mála réttindi* sem undirritaður var af Íslands hálfu 30. desember 1968.

Fyrir breytingar á mannréttindakafli stjórnarskrár Íslands árið 1995 var afstaða íslenskra dómstóla skýr til þess hvort félagafrelsisákvæði þágildandi stjórnarskrár verndaði rétt til að standa utan félaga. Í *Hrd. 1988, bls. 1532* reyndi einmitt á þetta álitamál:

Hrd. 1988, bls. 1532: S hafði fengið leyfi til að aka leigubifreið skv. reglugerð nr. 320/1983 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík. Heimild fyrir reglugerðinni var að finna í 10. gr. laga nr. 36/1970 og S skuldbatt sig til að hlýða fyrirmælum hennar. Meðal skilyrða var félagsaðild að bifreiðastjórufélaginu Frami. S gekk í félagið og greiddi félagsgjöld fyrst um sinn en atvinnuleyfi hans var afturkallað í kjölfar vanskila á félagsgjöldum og yfirlýsingar S um vilja hans til að standa utan félagsins. S taldi þetta brjóta gegn þágildandi 73. gr. stjórnarskrár um félagafrelsi. Í dómi Hæstaréttar sagði meðal annars: „Verður ekki fallist á þá skoðun áfrýjanda, að efni standi nú til að skýra þessa grein stjórnarskrárinnar svo, að hún mæli fyrir um rétt manna til að neita að ganga í félag eða vera í félagi.“ (Skáletrun höf.)

Málið fór alla leið til Mannréttindadómstólsins og í máli *MDE, Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, 30. júní 1993 (16130/90)* komst dómstóllinn að annarri niðurstöðu en Hæstiréttur.²⁹ Dómurinn taldi að skylduaðild S að félagi leigubílstjóra hefði brotið gegn rétti hans sem verndaður væri af 11. gr. MSE.³⁰ Ekki síst er dómurinn athyglisverður fyrir þær sakir að dómstóllinn túlkaði sáttmálann með framsæknum hætti í samræmi við þróun á alþjóðavettvangi og sagði í fyrsta skipti berum orðum að 11. gr. MSE verndaði neikvætt félagafrelsi.³¹

Þessi áfellingdómur yfir íslenska ríkinu varð til þess að 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár var bætt við félagafrelsisákvæðið. Í greinargerð með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 kemur fram að það hafi verið skoðun nefndarinnar sem undirbjó lögfestingu MSE hér á landi að nauðsynlegt væri að endurskoða mannréttindakafli stjórnarskrárinnar, „ekki síst með hliðsjón af mannréttindasáttmálanum“. Þá er einnig sagt berum orðum í greinargerðinni að ef ekki yrði bætt við ákvæðið og séð til þess að það myndi einnig vernda neikvætt félagafrelsi væri unnt að líta svo á að

²⁷ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 415.

²⁸ Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna þann 10. desember 1948. Hún er ekki alþjóðasamningur heldur yfirlýsing um markmið sem ríki ákváðu að stefna að og hefur orðið fyrirmynd mannréttindaákvæða í stjórnarskrám fjölmargra ríkja heims.

²⁹ Héðan af verður vísað til Mannréttindadómstólsins með skammstöfuninni MDE.

³⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 416.

³¹ Elín Blöndal: „Funda- og félagafrelsi“, bls 400-401.

réttarstaðan hér stæði óbreytt frá niðurstöðu Hæstaréttar í fyrrnefndum *Hrd. 1998, bls. 1532* og réttur manna til að standa utan félaga væri ekki verndaður hér á landi. Þá segir að lokum: „Yrði að vonum erfitt að samræma slíka niðurstöðu við þá úrlausn Mannréttindadómstólsins sem áður er getið [*MDE, Sigurður Sigurjónsson gegn Íslandi, 30. júní 1993 (16130/90)*]“.³²

Af greinargerð með stjórnskipunarlagum nr. 95/1995 að dæma er ljóst að löggjafinn álitur að alþjóðlegar skuldbindingar og ekki síst MSE hafi mikil áhrif við túlkun mannréttindaákvæða í íslenskum rétti.

6.0 Skýring umboðsmanns Alþingis á félagafrelsisákvæði stjórnarskrár

6.1 Almenn

Í þessum meginkafla ritsmíðarinnar verður leitast við að varpa ljósi á þær áherslur sem greina má í lögskýringarferlinu hjá umboðsmanni Alþingis. Álit umboðsmanns Alþingis eru einnig mjög ytarleg og nákvæmlega unnin. Til að ná fyrrgreindu markmiði kaflans þykir því kjörið að rannsaka öll álit umboðsmanns sem fjalla um 1. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár. Kaflanum verður skipt í undirkafla sem hver og einn fjalla um tiltekin aðalatriði í lögskýringarferlinu.

6.2 Lögskýringargögn

Réttarframkvæmd sýnir að dómstólar hafa stuðst í ríkum mæli við margvísleg gögn og upplýsingar við skýringu laga sem ekki eru hluti þeirra í formlegum skilningi. Ljóst er að dómstólar styðja iðulega niðurstöður sínar um hvernig skýra eigi lagaákvæði með vísan til lögskýringargagna.³³ Hér verður fjallað um hvernig umboðsmaður Alþingis beitir lögskýringargögnum í þrengri merkingu eins og vikið var að hér að framan.

6.2.1 Lagafrumvörp og greinargerðir

Með lagafrumvarpi er átt við frumvarpstextann sjálfan og greinargerð sem honum fylgir. Í 36. grein laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 er fjallað um gerð lagafrumvarpa. Þar segir að þau skuli vera samin með lagasniði og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skal þá fylgja greinargerð með „umfjöllun um tilgang þeirra og skýringar á höfuðákvæðum“. Löggjafinn

³² Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107.

³³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 49.

hefur því með lögfestingu þessa ákvæðis kveðið skýrt á um að í greinargerðum skuli að finna skýringar á helstu ákvæðum laga. Líkt og Róbert Ragnar Spanó kemst að orði má segja að þessar efniskröfur 36. gr. þingskapalaga veiti þeirri almennt viðurkenndu aðferð við túlkun lagaákvæða, að rétt sé og heimilt að líta til upplýsinga í greinargerðum með lagafrumvörpum, ákveðna lög-helgan umfram önnur lögskýringargögn.³⁴

Óhætt er að halda því fram að greinargerð með stjórnskipunarlægum nr. 95/1995 hafi mikil áhrif í lögskýringarferlinu hjá umboðsmanni Alþingis þegar viðfangsefni hans er 74. grein stjórnarskrár um félagafrelsi. Í öllum álitum hans um ákvæðið hefur greinargerðin komið til athugunar til að varpa ljósi á innviði ákvæðisins. Af þessu tilefni er rétt að minnst álits *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* sem reifað var í kafla 3.2. þar sem á reyndi hvort skylda til að greiða hlutfall af hráefnisverði inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátæigenda samrýmdist félagafrelsisákvæði stjórnarskrár.

UA 12. apríl 2002 (3204/2001): Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að greiðsluskyldan fæli í sér skyldu til félagsaðildar og sú aðild uppfyllti ekki skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjkskr. Umboðsmaður studdi þessa niðurstöðu við umfjöllun í greinargerð um 12. gr. stjórnskipunarlaga nr. 95/1995. Um þetta atriði segir meðal annars í álitinu: „Að virtum framangreindum sjónarmiðum, sem ráðin verða af lögskýringargögnum að baki 74. gr. stjórnarskrárinnar, tel ég rökrétt að ganga út frá því að lögbundin skylda til greiðslu fjár til hagsmunafélags kunní, a.m.k. í ákveðnum tilvikum, að fela í sér fyrirkomulag sem gangi gegn þeirri meginreglu sem fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar hefur að geyma sem þá þurfi að réttlæta á grundvelli þeirra fyrirmæla sem fram koma í síðari másl. sama ákvæðis. Ég tel rétt að ítreka að nefnd lögskýringargögn að baki stjórnarskrárákvæðinu benda með skýrum hætti til þess að tilvist skyldu til að „greiða framlög“ til tiltekins félags verði talin hafa þýðingu við mat á því hvort um sé að ræða slíka aðstöðu að lögum.“ (Skáletrun höf.)

Í þessu áliti umboðsmanns er ljóst að athugun á lögskýringargögnum – greinargerðinni með stjórnskipunarlægum nr. 95/1995 – hefur haft úrslitaáhrif um hvort skylda til að „greiða framlög“ til félags jafngilti skyldu til aðildar. Í greinargerðinni er fjallað um rökin að baki því að lögfesta hið neikvæða félagafrelsi. Þar segir meðal annars að sé þessi réttur manna ekki verndaður hér á landi gæti sú staða komið upp að manni yrði gert að eiga aðild að félagi sem starfaði að mál-efnum gagnstætt sannfæringu hans og skoðunum og honum yrði jafnvel gert að „greiða framlög til þess“. Þessi tilvitnuðu orð höfðu mikil áhrif við mat umboðsmanns á því hvort greiðsluskylda til félags bryti í bága við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár. Við beina orðskýringu ákvæðisins virðist aðeins vera átt við að bannað sé að skylda menn til aðildar að félagi enda segir þar einungis

³⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða – Bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands*, bls. 67.

berum orðum að „engan megi skylda til aðildar að félagi“. Hins vegar leiða lögskýringargögnin annan sannleika í ljós og umboðsmaður lætur það sjónarmið ráða för:

... verður sú ályktun dregin af samhengi ákvæðisins við síðari málsl. sömu greinar og af framangreindum lögskýringargögnum að það kunni að stríða gegn þeirri grundvallarreglu sem ákvæðið hefur að geyma og tilgangi hennar ef mönnum er með lögum gert að „greiða framlög“ til tiltekins félags enda þótt þeim sé ekki jafnframt beinlínis skylt að vera meðlimir í því félagi. (Skáletrun höf.)

Í öðru álitni umboðsmanns, UA 20. júlí 2007 (4771/2006), var svipað uppi á teningnum. Í því máli reyndi á ýmis atriði og þá ekki síst félagafrelsisákvæði stjórnarskrár.

UA 20. júlí 2007 (4771/2006): Í því máli kvartaði A til umboðsmanns f.h. B og C ehf. og leitaði álits á því hvort framkvæmd sjávarútvegsráðuneytisins og sveitarfélagsins Æ á úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005/2006 hefði verið samkvæmt lögum. Umboðsmaður tók fram í álitni sínu að miðað við efni samningsins og réttindi og skyldur aðila að honum svipaði samningnum um margt til samþykka félags eða félagssamnings. Benti umboðsmaður á að sjávarútvegsráðherra hefði með staðfestingu sinni á því að úthlutun byggðakvóta í Æ skyldi fara fram skv. samningnum í reynd verið að kveða á um skylduáðild þeirra sem gátu notið úthlutunar byggðakvóta að því verkefni sem stofnað var til með samningnum. Umboðsmaður vakti því m.a. athygli sjávarútvegsráðuneytis á skilyrðum 2. ml. 2. mgr. 74. gr. stjkskr. og að ekki yrði séð að löggjafinn hefði tekið einhverja afstöðu í þessu máli. Til stuðnings við niðurstöðu sína vitnaði umboðsmaður í athugasemdir við frumvarp það sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 þar sem fram komu röksemdir fyrir því að lögfesta yrði takmarkanir á heimildum löggjafans til að mæla fyrir um skyldu manna til aðildar að félögum.

Í 2. ml. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár er að finna skilyrði fyrir því að skylda megi menn til aðildar að félagi. Kveða þarf á um skylduna í lögum og hún þarf að vera nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Umboðsmaður færði rök fyrir því að efni samnings sveitarfélagsins við einkaaðila svipaði að mörgu leyti til samþykka félags eða félagastarfsemi. Þá vitnaði hann í áðurnefnd skilyrði 2. ml. 2. mgr. 74. gr. og sagði að „ekki yrði séð að í gildandi lögum á þessum tíma hefði löggjafinn tekið neina afstöðu til þess að unnt væri að fara þessa leið þannig að uppfyllt væru þau skilyrði sem stjórnarskráin setti að þessu leyti.“ Til stuðnings þessu mikilvæga skilyrði greinarinnar vitnaði umboðsmaður til röksemda sem var að finna í greinargerð með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995.

Hér verður ekki gengið svo langt að halda því fram að lögskýringargögn hafi beinlínis haft úrslitaáhrif við skýringu umboðsmanns á 2. mgr. 74. greinar líkt og í fyrrnefndu álitni hans frá 12. apríl 2002 en ljóst þykir að athugun á greinargerð með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 hafði í það minnsta áhrif á skýringuna – hún renndi stoðum undir niðurstöðuna.

6.2.2 Nefndarálit

Á Alþingi Íslendinga starfa 12 fastanefndir skv. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Til fastanefnda getur þingið vísað þeim þingmálum sem lögð eru fram og þörf þykir á að nefnd íhugi, sbr. 1. mgr. 23. gr. þingskapalaga.³⁵

Málum er einatt vísað til viðeigandi nefnda eftir fyrstu umræðu í þinginu þó það sé í raun unnt á hvaða stigi sem er. Nefndir geta aflað upplýsinga um frumvörp; aflað skriflegra umsagna um þau og kallað til sín embættismenn, sérfræðinga eða hagsmunaaðila sem unnið hafa að frumvarpi eða hafa sérstaka reynslu eða þekkingu á því málefnasviði sem frumvarpið tekur til. Nefndir gera oft margvíslegar tillögur að breytingum á frumvörpum og slíkum breytingartillögum fylgja iðulega skýringar sem geta reynst hjálplegar síðar við skýringu einstakra ákvæða.

Stjórnskipunarlögum hefur ekki verið breytt síðan títtnefnd stjórnskipunarlög nr. 95/1995 tóku gildi. Stjórnarskrárnefnd lagði fram tillögur að breytingum á mannréttindakafli stjórnarskrár í apríl 1994 og endanlegt frumvarp bar sterkan keim þessara tillagna. Þó virðist umboðsmaður aldrei hafa vísað til nefndarinnar í álitum sínum um félagafrelsisákvæði stjórnarskrár.

Umboðsmaður hefur á hinn bóginn litið til nefndarálita við meðferð annarra lagafrumvarpa á þingi til að varpa frekara ljósi á hvort félagafrelsisákvæðið eigi við í tilteknu máli. Í máli *UA 13. júlí 2006 (4225/2004)* fékkst umboðsmaður við lögbundna skylduaðild að Félagi fasteignasala.

UA 13. júlí 2006 (4225/2004): Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar ákvæði 18. gr. laga nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, er laut að skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu árgjalds til félagsins, að virtri þeirri réttindavernd sem leiðir af 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, um frelsi til að standa utan félaga. Umboðsmaður kannaði lögskýringargögn með lögunum og komst að þeirri niðurstöðu að skylduaðildin byggðist að mestu á sjónarmiðum um nauðsyn þess að tryggja eftirlit með störfum fasteignasala með sérstakri eftirlitsnefnd á vegum félagsins. Hins vegar hafði allsherjarnefnd sent frá sér álit og breytingartillögu við meðferð frumvarpsins og þá varð grundvallarbreyting á lögformlegum tengslum nefndarinnar og félagsins. Því var niðurstaða umboðsmanns að verulegur vafi lægi á því hvort skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjkskr. um „nauðsyn“ væri uppfyllt. Í álitinu sagði m.a.: „Af nefndaráliti sem fylgdi breytingartillögu allsherjarnefndar Alþingis verður ráðin sú afstaða löggjafans að rétt hafi verið að skilja enn frekar á milli starfsemi eftirlitsnefndar samkvæmt 19. gr. laganna og starfsemi Félags fasteignasala. Með breytingartillögunni var þannig horfið frá því að Félag fasteignasala bæri kostnað af störfum nefndarinnar og innheimti árgjald til að standa straum af honum og legði nefndinni til starfsmann. Það er því samkvæmt þessu og framangreindu ljóst að við meðferð frumvarpsins á vettvangi Alþingis var gerð grundvallarbreyting á lögformlegum tengslum Félags fasteignasala við umrædda eftirlitsnefnd þannig að gert var ráð fyrir skýrum skilum á milli þessara aðila.“ (Skáletrun höf.)

³⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða – bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands*, bls. 68.

Hér virðist athugun á meðferð lagafrumvarpsins á Alþingi og nefndarálitum allsherjarnefndar hafa ráðið úrslitum við mat umboðsmanns á því hvort skilyrðum 2. ml. 2. mgr. 74. gr. væri fullnægt. Umboðsmaður gekk ekki svo langt að segja að skilyrði 74. gr. um „nauðsyn“ skyldu aðildar væri ekki fullnægt en sagði ljóst að „vafi léki á hvort þau verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið var á um í lögum nr. 99/2004 og eftir stóðu eftir breytingarnar, fælu í sér að uppfyllt væri skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setur“.

6.2.3 Umræður á Alþingi

Í 44. grein stjórnarskrár Íslands er kveðið á um að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrr en það hefur verið rætt í þremur umræðum á Alþingi. Ummæli sem þingmenn láta falla í umræðum um lagafrumvarp eða einstök ákvæði þess geta haft áhrif við skýringu lagaákvæðis og þá skipta mestu máli framsöguræður flutningsmanna frumvarps. Einnig geta framsöguræður með breytingartillögum nefnda haft umtalsvert vægi. Í dómaframkvæmd hefur þó ekki oft verið vitnað til slíkra umræðna á Alþingi.³⁶ Umboðsmaður Alþingis hefur í eitt skipti vitnað til umræðna á Alþingi við skýringu 74. greinar stjórnarskrár. Í álitum UA 12. apríl 2002 (3204/2001) sem reifað er hér fyrr í ritgerðinni vitnaði umboðsmaður meðal annars til framsöguræðu fyrsta flutningsmanns frumvarpsins sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 á 63. þingfundi, 19. desember 1994.

UA 12. apríl 2002 (3204/2001): Líkt og áður sagði fjallaði umboðsmaður hér um skyldu þeirra sem tóku til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum til að greiða hlutfall af hráefnisverði þess afla sem þeir tóku inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta. Í rökstuðningi sínum fyrir því að vafi væri á því að skilyrði 2. ml. 2. mgr. 74. gr. um „lögmælt hlutverk“ væri uppfyllt vitnaði umboðsmaður til framsöguræðu fyrsta flutningsmanns frumvarpsins sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 á 63. þingfundi, 19. desember 1994. „Þá er í tilvitnaðri framsöguræðu flutningsmanns frumvarpsins á Alþingi einnig lögð á það áhersla að þegar skylda til aðildar að félagi kann að verða lögð á menn sé vitaskuld þýðingarmikið að „tryggt sé með lögum“ að félagið sinni eingöngu þeim verkefnum sem talin eru réttlæta félagsskylduna.“ (Skáletrun höf.)

Af þessum orðum að dæma virðist framsöguræða flutningsmanns frumvarps hafa haft áhrif við skýringu á skilyrði 2. ml. 2. mgr. 74. gr. um „lögmælt hlutverk“. Umboðsmaður taldi að í skilyrðinu kæmi fram áskilnaður um að mælt væri a.m.k. fyrir um megingrundvöll og afmörkun á

³⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 64.

hlutverki félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra í settum lögum frá Alþingi. Þessu til stuðnings vísaði hann í áður nefnda framsöguræðu.

6.3 Lögskýringarsjónarmið

Það er álitamál hvernig ber að flokka lögskýringarsjónarmið og fræðimenn fara mismunandi leiðir í því efni. Í þessari ritsmíð verður byggt á flokkun Davíðs Þórs Björgvinssonar í bókinni *Lögskýringar* og aðeins verða tiltekin þau sjónarmið sem greina má í lögskýringarferlinu hjá umboðsmanni.³⁷ Um skilgreiningu á fyrirbrigðinu lögskýringarsjónarmið vísast til kafla 3.2.

6.3.1 Skýring með vísan til orð- og textafræðilegra atriða

Það er algengt sjónarmið við lögskýringu að valinn sé sá kostur sem talinn er í bestu samræmi við orðanna hljóðan. Slíkt er ekki óeðlilegt enda er texti lagaákvæðis grunnforsenda allrar túlkunar. Róbert Ragnar Spanó kemst svo að orði í bók sinni *Túlkun lagaákvæða* að texti lagaákvæðis sé sá *merkingarfræðilegi rammi* sem bæði er forsenda og grundvöllur túlkunar. Afmörkun á merkingarfræðilegum ramma lagaákvæðis skilgreinir þannig þau takmörk sem eru í hverju tilviki á því hve langt megi ganga við að ljá lagaákvæði tiltekna merkingu.³⁸

Ákvæði 74. greinar um félagafrelsi er tiltölulega skýrt og hnitmiðað. Það kemur því ekki á óvart að umboðsmaður reyni að skýra ákvæðið út frá texta þess. Í álitum þeim þar sem reynt hefur á félagafrelsið notast umboðsmaður íðulega við orðalag ákvæðisins við skýringu á inntaki þess.

Í áður nefndu álitu *UA 13. júlí 2006 (4225/2004)* fékkst umboðsmaður við skylduaðild að Félagi fasteignasala og komst að þeirri niðurstöðu að vafi léki á því hvort skylduaðild að félaginu stæðist skilyrði 74. greinar. Í álitinu sagði m.a. þetta:

Fyrir liggur að stjórnarskrárgjafinn hefur við setningu núgildandi ákvæðis 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar lagt til grundvallar að menn verði ekki skyldaðir til aðildar að félagi nema mælt sé annars vegar fyrir um slíka skyldu í lögum og hins vegar að sú skylda sé nauðsynleg til þess að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki.

³⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102.

³⁸ Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða – bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands*, bls. 59-60.

Í álitum UA 12. apríl 2002 (3204/2001) sem reifað var hér að ofan fékkst umboðsmaður við greiðsluskyldu ákveðinna aðila til Landssambands smábátæigenda og komst að því að skilyrði 2. mgr. 74. gr. væru ekki uppfyllt. Í álitinu sagði:

Af orðalagi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og lögskýringargögnum má draga tilteknar almennar ályktanir um þá aðferðafræði sem leggja verður til grundvallar þegar metið er hvort ákveðin aðstaða að lögum og/eða í framkvæmd sé samrýmanleg þeirri réttindavernd sem ákvæðið hefur að geyma. Í fyrsta lagi verður að taka til athugunar hvort tiltekin aðstaða að lögum eða í framkvæmd feli í sér að verið sé að skylda mann til aðildar að félagi í merkingu fyrri máls. 2. mgr. 74. gr. Ef svarið við þeirri spurningu er jákvætt verður að líta svo á að slík aðstaða stríði gegn meginreglu stjórnarskrárákvæðisins nema mælt sé fyrir um hana í lögum og að fallist sé á að slík skylda til aðildar að félagi sé „nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“, sbr. síðari máls. 2. mgr. 74. gr. (Skáletrun höf.)

Af þessum álitum að dæma virðist umboðsmaður veita orðalagi ákvæðisins sjálfs mikla athygli þó vissulega komi ýmislegt annað til skoðunar, t.d. lögskýringargögn, í lögskýringarferlinu.

6.3.2 Skýring með vísan til atvika sem varða tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn

Við val á lögskýringarkosti er oftlega vísað til atvika sem varða tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn.³⁹ Líkt og fram kom í kafla 5.2.2 lítur umboðsmaður til greinargerðar með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 við skýringu á félagafrelsisákvæði stjórnarskrár. Í greinargerðinni er að finna ýmis rök fyrir lögfestingu ákvæðisins og þar á meðal sögulegar ástæður. *Hrd. 1988, bls. 1532* skiptir þar miklu enda komst Hæstiréttur þá að þeirri niðurstöðu að þáverandi félagafrelsisákvæði verndaði ekki neikvætt félagafrelsi. Þetta atriði í greinargerðinni er rifjað upp í álitum UA 20. júlí 2007 (4771/2006) (Úthlutun byggðakvóta) og UA 12. apríl 2002 (3204/2001) (Greiðsluskylda til Landssambands smábátæigenda) og hafði bersýnilega áhrif á skýringu ákvæðisins.

Þá er einnig ljóst af téðri greinargerð að dómur MDE í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, 30. júní 1993 (16130/90)* hafði áhrif á lögfestingu ákvæðisins. Niðurstaða dómsins var sú að með því að þvinga leigubílstjóra til aðildar að stéttarfélögum hefði íslenska ríkið gerst brotlegt gegn 11. grein MSE. Í greinargerðinni segir svo:

Er ástæða til að benda á að ef ákvæði núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar yrðu tekin upp efnislega óbreytt í nýjum mannréttindakafla hennar án reglu á borð við 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins gæti

³⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 106.

verið unnt að bera því við að vegna fyrrnefnds dóms Hæstaréttar frá árinu 1988, sem byggðist efnislega á sömu reglu, yrði enn að líta svo á að réttur til að standa utan félaga væri á engan hátt verndaður hér á landi.⁴⁰

Í álitum UA 12. apríl 2002 (Greiðsluskylda til Landssambands smábátæigenda) getur umboðsmaður þessara orða í greinargerðinni til að skýra frekar inntak neikvæða félagafrelsisins í 2. mgr. 74. greinar. Ljóst er að sögulegur bakgrunnur ákvæðisins hefur áhrif við túlkun þess.

6.3.3 Lagasamræmi

Í 73. grein íslensku stjórnarskrárinnar er kveðið á um skoðana- og tjáningarfrelsi manna. Félagafrelsið helst óneitanlega í hendur við þennan rétt af augljósum ástæðum enda má halda því fram að lífsviðhorf manna séu einatt ein forsenda þess að þeir kjósa að bindast félagasamtökum.

Í greinargerð með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 segir meðal annars að sé neikvætt félagafrelsi ekki verndað í stjórnarskrá megi færa rök fyrir að slíkt fyrirkomulag standist ekki 11. grein frumvarpsins, sbr. nú 73. grein stjórnarskrár, um frjálsan rétt manna til skoðana og sannfæringar. Í álitum UA 12. apríl 2002 (3204/2001) (Landssamband smábátæigenda) vísaði umboðsmaður til þessa rökstuðnings sem birtist í greinargerðinni. Í álitum sínu rifjaði umboðsmaður upp þá röksemd að væri ákvæðið ekki lögfest gæti sú aðstaða komið upp að mönnum yrði gert að eiga aðild að félögum sem störfuðu andstætt sannfæringu þeirra og skoðunum. Þá segir í álitinu:

Er einnig rakið í athugasemdunum að með gildum rökum megi halda því fram að slíkt fyrirkomulag fengi ekki staðist ákvæði 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins, sbr. nú 73. gr. stjórnarskrárinnar, um skoðanafrelsi manna.

73. grein stjórnarskrár um skoðana- og tjáningarfrelsi manna hefur því bersýnilega áhrif við skýringu 2. mgr. 74. greinar.

6.3.4 Markmiðsskýringar

Fyrr í þessari ritgerð var rætt um lögskýringarkenningar og kom þar fram að ein þeirra kveði á um að fyrst og fremst beri að líta til *vilja löggjafans* við lögskýringu. Fræðimenn hafa deilt um tilvist þessa fyrirbrigðis enda er óljóst hvað í því nákvæmlega felst. Þó er ljóst að vísað hefur

⁴⁰ Alpt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107.

verið til þessa hugtaks í dómaframkvæmd. Þá getur einnig sérstakur *tilgangur laga* verið lögskýringarsjónarmið.⁴¹

Umboðsmaður Alþingis hefur ekki notað þessi hugtök orðrétt í þeim álitum sínum sem fjalla um þanmörk félagafrelsisins skv. 74. grein stjórnarskrár. Þó er ljóst að umboðsmaður reynir að hafa *vilja löggjafans* að leiðarljósi við lögskýringar sínar. Fyrr í þessari ritgerð var sýnt fram á af hversu miklum þunga umboðsmaður vísar til lögskýringargagna og þá sérstaklega til ýtarlegrar greinargerðar með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995. Í áðurnefndu álitum *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* um Landssamband smábátæigenda vitnaði umboðsmaður m.a. annars til greinargerðar með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 og þeirra röksemda sem þar birtast fyrir lögfestingu neikvæða félagafrelsisins. Í röksemdunum birtast í raun vilji og ástæður löggjafans til að lögfesta neikvætt félagafrelsi – í greinargerðinni segir til að mynda að ef réttur manna til að standa utan félaga yrði ekki verndaður hér á landi „yrði að vonum erfitt að samræma slíka niðurstöðu við þá úrlausn mannréttindadómstólsins sem áður er getið“.

Í dómum hefur verið tekið svo til orða að í greinargerð sé að finna helstu heimild um vilja löggjafans við setningu laga.⁴² Þetta skýrir þá tilhneigingu fræðimanna að setja umfjöllun um vilja löggjafans í samhengi við umfjöllun um lögskýringargögn.⁴³ Sá er þetta ritar telur að sú ríka hneigð umboðsmanns til að líta til lögskýringargagna og vilja löggjafans við skýringu félagafrelsisákvæðisins stafi ekki síst af því að hann starfar á vegum löggjafans. Hann er eftirlitsmaður Alþingis, löggjafans, og fylgist með stjórnarsýslunni. Því er eðlilegt að hann leitist við að draga vilja löggjafans fram í dagsljósið við lögskýringar sínar.

6.3.5 Fordæmi

Í almennri lögfræði eru fordæmi jafnan talin til réttarheimilda. Þau er hins vegar einnig unnt að telja til lögskýringarsjónarmiða enda ljóst af dómaframkvæmd að fyrri skýringar dómstóla á lagaákvæðum geta haft áhrif í síðari málum.⁴⁴

Ekki ber á því að umboðsmaður Alþingis leggi þunga áherslu á fordæmi við skýringu sína á inntaki 74. mgr. stjórnarskrár en þó verður að líta til þess að dómur MDE í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, 30. júní 1993 (16130/90)* var hvati að því að 2. mgr. 74. gr. var lögfest líkt og fram kemur í greinargerð með stjórnskipunarlögum nr. 95/1995. Umboðsmaður

⁴¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 122.

⁴² Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 122.

⁴³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 122.

⁴⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 143.

vísar ítrekað til þessarar greinargerðar og í álitni *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* segir meðal annars:

Með framangreindri breytingu á 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, var eins og fram kemur í tilvitnaðri greinargerð leitast við að tryggja að sú þróun í átt til aukinnar réttindaverndar á þessu sviði, sem hafði átt sér stað í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um skýringu á ákvæði 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sjá hér m.a. dóm frá 30. júní 1993 í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi*, yrði stjórnskipulega staðfest hér á landi.

Téður dómur MDE er því augljóslega mikilvægur við skýringu ákvæðisins enda má segja að það eigi rót sína að rekja til hans.

6.3.6 Þjóðréttarsamningar

Það er viðurkennt sjónarmið við lögskýringu að skýra beri ákvæði landsréttar til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Davíð Þór Björgvinsson heldur því fram að segja megi að megineinkenni á þróun íslensks réttar undanfarna tvo áratugi sé vaxandi áhrif þjóðréttarsamninga við skýringu og beitingu landsréttar.⁴⁵ Staða þjóðréttarsamninga í íslenskum rétti verður þó ekki rædd sérstaklega á þessum vettvangi.

Ljóst er að mannréttinasáttmáli Evrópu sem lögfestur var hér á landi með lögum 62/1994 vegur þungt við túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrár. Líkt og áður hefur fram komið komst Mannréttindadómstóll Evrópu að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið gegn 11. grein MSE í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi*, 30. júní 1993 (16130/90). Í þeirri niðurstöðu felst rót þess að neikvæða félagafrelsið var lögfest hér á landi í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár.

Líkt og fyrr sagði er fjallað um þetta atriði í greinargerð með stjórnarskipunarlögum nr. 95/1995 sem umboðsmaður vísar svo oftlega til. Því er ljóst að umboðsmaður lítur til MSE við skýringu ákvæðisins. Í álitni *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* (Landssamband smábátæigenda), sem áður hefur verið reifað, sagði m.a.:

Vegna þeirra nánu tengsla sem eru þannig á milli 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og fyrirmæla 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sem að auki hefur lagagildi hér á landi, verður að mínu álitni að taka tillit til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á því ákvæði við nánari skýringu á efni stjórnarskrárákvæðisins.

⁴⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 150.

Í sama máli vitnaði umboðsmaður einnig til niðurstöðu nefndar Alþjóðavinnuárástofnunarinnar (ILO) um skýringu á ákvæðum samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess. Í málinu reyndi á hvort greiðsluskylda til Landssambands smábátæigenda bryti gegn félagafrelsisákvæðinu. Í álitinu sagði m. a.:

Nefnd Alþjóðavinnuárástofnunarinnar um félagafrelsi hefur í störfum sínum komist að þeirri niðurstöðu að lögbundin skylda til greiðslu gjalds til ákveðins stéttarfélags brjóti í bága við tilvitnaða 2. gr. samþykktar ILO nr. 87 ...

Umboðsmaður vitnaði aukinheldur til þess að í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi*, 30. júní 1993 (16130/90) fyrir MDE hafði dómstóllinn fjallað um niðurstöður nefndarinnar um þróun á alþjóðavettvangi til sameiginlegra viðmiða um inntak félagafrelsis:

Í dóminum er að þessu leyti m.a. vísað til niðurstaðna nefndar Alþjóðavinnuárástofnunarinnar (ILO) um félagafrelsi (The Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO), um skýringu á ákvæðum samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, við túlkun dómstólsins á ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Að virtum skuldbindingum íslenska ríkisins að þjóðarétti að því er varðar umrædda samþykkt ILO nr. 87, sem fullgilt var af Íslands hálfu árið 1950, sbr. auglýsing nr. 86/1950, tel ég eins og síðar verður nánar rakið að hafa verði einnig hliðsjón af niðurstöðum nefndar ILO um félagafrelsi um túlkun á ákvæðum samþykktarinnar, og þá einkum 2. gr. hennar, við skýringu á 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. (Skáletrun höf.)

Því þykir ljóst að við skýringu sína á 74. gr. stjórnarskrár lítur umboðsmaður til alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins þrátt fyrir að þær hafi ekki verið lögfestar hér á landi.

6.3.7 Mannréttindavernd sem lögskýringarsjónarmið

Það er almennt viðurkennt sjónarmið í lögskýringarfræðum að lagaákvæði sem á einhvern hátt takmarka grundvallarréttindi manna eigi að skýra borgurunum í hag. Þetta sjónarmið helst í hendur við ýmis önnur til dæmis meginreglur laga og eðli máls.⁴⁶ Félagafrelsið er hluti af mannréttindaákvæðum stjórnarskrár og því skýrir umboðsmaður Alþingis undantekningar frá því eðlilega þröngt og borgunum í hag líkt og nánar verður vikið að í næsta kafla.

Í þeim álitum sem hér hafa verið reifuð hefur umboðsmaður skýrt ákvæðin borgurum í hag. Í tveimur þeirra, *UA 13. júlí 2006 (4225/2004)* (Félag fasteignasala) og *UA 12. apríl 2002 (3204/2001)* (Landssamband smábátæigenda), fullyrti umboðsmaður í niðurstöðum sínum að „verulegur vafi“ léki á því að skilyrðum félagafrelsisákvæðsins væri fullnægt.

⁴⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 150.

UA 12. apríl 2002 (3204/2001): „Með vísan til þess sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að verulegur vafi leiki nú á því hvort tilhögun ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, fullnægi þeim kröfum sem síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir. Hef ég því ákveðið að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á þessu álitinu og beina þeim tilmælum til þeirra að kannað verði hvort og þá með hvaða hætti þurfi að endurskoða lög nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem ég hef rakið í þessu álitinu.“

Vafinn einn nægði til þess að umboðsmaður beindi tilmælum sínum til viðeigandi stjórnvalda og það bendir til að hann hneigist til þess að skýra lagaákvæðið borgurunum í hag.

6.4 Lögskýringarleiðir

Val á lögskýringarleið er í raun niðurstaða lögskýringar. Einstök sjónarmið geta leitt til þess að ýmist almenn, þrengjandi eða rýmkandi lögskýring verður fyrir valinu, allt eftir því hvaða lögskýringarsjónarmið hlýtur mest vægi við lögskýringu.⁴⁷

Í kaflanum hér á undan var á það minnst að viðtekin væri sú skoðun að skýra beri lagaákvæði sem takmarka grundvallarréttindi á borð við félagafrelsið borgurunum í hag. Þar var einnig staðhæft að umboðsmaður Alþingis hefði þessa mannréttindavernd að leiðarljósi við skýringu sína á félagafrelsinu. Hér verður einnig dregin sú ályktun að sú lögskýringarleið sem umboðsmaður velur þegar viðfangsefni hans tengist félagafrelsi manna sé þrengjandi lögskýring. Sú niðurstaða byggist í raun á sömu röksemdum og finna má í kafla 6.3.7 hér á undan. Mannréttindaverndin – sú afstaða að skýra beri vafaatriði um vernd grundvallarréttinda borgurum í hag – er eitt þeirra sjónarmiða sem umboðsmaður leggur mikla áherslu á við lögskýringu sína og er rót þess að umboðsmaður skýrir lagaákvæði þröngt sem takmarka eða hefta félagafrelsi manna með einhverjum hætti. Áður hefur verið minnst á að í þeim álitum sem reifuð hafa verið í þessari ritsmíð hefur umboðsmaður talið „verulegan vafa“ á því að skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár sé fullnægt nægja til að gera athugasemdir við framgöngu stjórnvalda. Það er engum vafa undirorpið að umboðsmaður beitir þröngri lögskýringu í samræmi við það sem almennt er viðurkennt um lögskýringar þegar lagaákvæði sem skerða grundvallarréttindi manna á borð við félagafrelsið eru annars vegar.

⁴⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 159.

7.0. Lokaorð

Ljóst er að margt kemur til skoðunar í lögskýringarferli hjá umboðsmanni Alþingis þegar viðfangsefni hans er félagafrelsisákvæði stjórnarskrár Íslands. Og hér að framan hafa mörg þau sjónarmið sem umboðsmaður lítur til verið dregin fram í dagsljósið og reifuð. Ljóst er þó að greinargerðin sem fylgir stjórnskipunarlögum nr. 95/1995 leikur lykilhlutverk í lögskýringarferlinu enda vísar umboðsmaður undantekningarlaust til orða hennar í álitum sínum. Þá má segja að hún sé leiðandi stef í mörgum sjónarmiðum sem umboðsmaður lítur til, t.d. birtast áhrif þjóðréttarsamninga á skýringu ákvæðisins og markmið með lögfestingu þess ekki síst í greinargerðinni. Þá er einnig minnst á lagasamræmið við 73. gr. um tjáningarfrelsið í greinargerðinni og hún varpar ennfremur ljósi á sögulegan bakgrunn ákvæðisins. Greinargerðin er enda nákvæm og ýtarleg og í henni birtist greinilega sýn og vilji löggjafans gagnvart ákvæðinu. Umboðsmaður starfar ennfremur á vegum Alþingis og hefur eftirlit með stjórn-sýslunni. Hann horfir því eðlilega til gagna sem berast frá löggjafanum og reynir að leiða í ljós vilja hans og tilgang laganna.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

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

Elín Blöndal: *Félagaréttur.* Reykjavík 1999.

Elín Blöndal: „Funda- og félagafrelsi“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu – meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt.* Ritstj. Björg Thorarensen. Reykjavík 2005, bls. 390-422.

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

Kjartan Bjarni Viðarsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2000, bls. 205-246.

Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða – bráðabirgðaútgáfa til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands.* Reykjavík 2006.

Vefsíða umboðsmanns Alþingis, <http://www.umbodsmaduralthingis.is>.