

Sverrir Norland

**Lögskýringaraðferð umboðsmanns
Alþingis í skýringum hans á 1. mgr.
76. gr. stjórnarskrárinnar**

- BA-ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umsjónarkennari: Hafsteinn Þór Hauksson

Lagadeild Háskóla Íslands

Júní 2009

EFNISYFIRLIT

1 Inngangsorð	3
2 Almennt um umboðsmann Alþingis	3
3 Almennt um lögskýringar	4
3.1 Skilgreining	4
3.2 Fáein lykilhugtök	5
4 Almennt um túlkun stjórnarskrárákvæða	6
4.1 Inngangur	6
4.2 Túlkun mannréttindaákvæða	6
5 Túlkun umboðsmanns Alþingis á 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar	7
5.1 Inngangur	7
5.2 Almenn atriði varðandi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar	8
5.3 Lögskýringarkenningar	8
5.4 Lögskýringargögn	9
5.4.1 Inngangur	9
5.4.2 Undirbúningsgögn	10
5.5 Lagatexti sem efniviður lögskýringar	12
5.6 Lögskýringarsjónarmið	13
5.6.1 Inngangur	13
5.6.2 Skýring með vísan til orð- og textafræðilegra atriða	14
5.6.3 Skýring með vísan til atvika er varða tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn	15
5.6.4 Lagasamræmi	16
5.6.5 Markmiðsskýringar	18
5.6.6 Þjóðréttarsamningar	19
5.6.7 Sérstök atriði varðandi skýringu mannréttindaákvæða	20
5.7 Lögskýringarleiðir	22
6 Samanburður á skýringum umboðsmanns Alþingis og túlkun Hæstaréttar	24
7 Lokaorð	27

1 Inngangsorð

Ritsmíð þessi hefur að geyma stuttlega könnun á þeirri lögskýringaraðferð sem umboðsmaður Alþingis beitir við skýringar sínar á 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.¹ Höfundur hennar hefur leitast við að gera í senn knappa en glögga grein fyrir ýmsum atriðum og hugtökum úr lögskýringarfræðum, samhliða úttekt á aðferðafræði umboðsmanns. Í fyrstu köflum ritgerðarinnar verður stiklað á stóru um hlutverk og eðli þessa embættis, auk þess sem rakin verða fáein atriði er tengjast lögskýringum og túlkun á stjórnarskrárákvæðum. Í 5. kafla verður skýrt frá meginefni ritgerðarinnar. Undir lokin fylgja svo tveir litlir kaflar, hinn fyrri með samanburði á skýringum umboðsmanns við túlkun Hæstaréttar á 1. mgr. 76. gr. stjkskr., hinn síðari með samantekt á niðurstöðum ritgerðarinnar.

2 Almennt um umboðsmanns Alþingis

Í upphafi er við hæfi að fara almennum orðum um hlutverk umboðsmanns Alþingis og starfsemi hans. Brýnt er að hafa eðli embættisins og markmið þess í huga við lestur 5. kafla þessarar ritgerðar.

Hinn 1. janúar árið 1988 var embætti umboðsmanns Alþingis fyrst komið á fót, með lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Núgildandi lög nr. 85/1997 (sem héðan í frá verða nefnd ul.)leystu hin fyrri af hólmi hinn 6. júní árið 1997.² Í 1. mgr. 1. gr. ul. kemur fram að umboðsmaður Alþingis er kosinn af Alþingi til fjögurra ára í senn. Hann hefur á sinni könnu eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, líkt og nánar greinir í lögnum, og leitast við að tryggja rétt einstaklinga gagnvart stjórnvöldum landsins. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti, sbr. 2. gr. ul. Þá hefur hann einnig eftirlit með starfsemi einkaaðila eftir því sem þeim hefur verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Nefndur lagabálkur um umboðsmann er raunar hreint ekki ítarlegur um hlutverk og störf hans, heldur marka löginn starfseminni almennan ramma.³ Umboðsmaður nýtur því verulegs sjálfstæðis í störfum sínum, sbr. 2. mgr. 2. gr. ul., en þar kemur fram að hann sé í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

¹ Á síðunum sem fylgja verður víða gripið til skammstöfunarinnar stjkskr. þegar vísað er til stjórnarskrárinnar.

² Vefsíða umboðsmanns Alþingis, <http://www.umbodsmaduralthingis.is>.

³ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 205 - 247.

Mál geta komið til kasta umboðsmanns eftir tveimur leiðum. Samkvæmt 4. gr. ul. getur hver sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, sem fellur undir 1. eða 2. mgr. 3. gr. laganna, borið fram kvörtun til umboðsmanns. Einnig getur umboðsmaður tekið mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. ul.. Þá má geta þess að umboðsmanni er enn fremur heimilt að setja fram ábendingar um meinbugi í lögum, sbr. 11. gr. laganna.

Afdrif þeirra mála, sem berast inn á borð umboðsmanns, geta einnig orðið með ýmsum hætti. Umboðsmaður kann í fyrsta lagi að vísa máli frá, ef hann telur það ekki fullnægja skilyrðum ul., eða ef það gefur að hans dómi ekki nægilegt tilefni til meðferðar. Í öðru lagi getur hann fellt mál niður, ef ekki þykir tilefni til að halda því áfram. Í þriðja lagi hefur umboðsmaður þann möguleika að senda stjórnvaldi viðvörðun, telji hann að brot, sem varðað geti viðurlögum, hafi verið framið í starfi. Þá er rétt að bæta því við, að umboðsmaður Alþingis getur gefið álit um það hvort gerðir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða fari gegn góðum stjórnsýsluháttum.

Álit umboðsmanns eru leiðbeinandi, ekki bindandi. Umboðsmaður Alþingis hefur því ekkert réttarskipandi vald. Hann setur fram tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar, sem fela í sér athugasemdir varðandi málsmeðferð og/eða niðurstöðu. Gildi álitgerða hans felst því einkum í skýrri og greinargóðri röksemdafærslu, enda álit umboðsmanns að jafnaði langtum rækilegar rökstudd en til að mynda dómsúrlausnir Hæstaréttar. Af ofantöldum sökum er álitamál hvort líta beri á álit umboðsmanns sem réttarheimildir, með hliðstæðum hætti og fordæmi, eða eftir atvikum telja þau til lögskýringargagna.⁴ Hvernig sem slíkum bollaleggingum líður, hefur það margsannað sig, að úrlausnir umboðsmanns hafa mikla þýðingu í stjórnsýslurétti, og er þá senn litið til framkvæmdar löggjafar og fræðilegrar umræðu á umræddu sviði.

3 Almennt um lögskýringar

3.1 Skilgreining

Í íslensku lagamáli tíðkast að tala um „lögskýringu“ þegar vísað er til þeirrar aðgerðar að skýra sett lög. Í norrænum fræðiritum er talað um *lovfortolkning* (lagatúlkun).⁵ Hér verður við það miðað að merking sagnorðanna „að skýra“ og „að túlka“ sé í þessu samhengi hin sama, enda styðst sá skilningur í senn við almenna málnotkun og Íslenska orðabók.⁶

⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 79.

⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 13.

⁶ Sumir fræðimenn telja rétt að gera greinarmun á skýringu og túlkun, sbr. Skúla Magnússon: *Túlkun laga og vilji löggjafans*, bls. 353-357 og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 22-23.

Fræðimenn hafa jafnframt haft tilhneigingu til að greina ferli lögskýringar í *skýringu* (d. tolkning) annars vegar og *heimfærslu* (d. subsumption) hins vegar.⁷ Með hinu fyrrnefnda hugtaki er þá átt við það þegar efni lagareglu er ákvarðað. Hið síðarnefnda felur hins vegar í sér mat á því hvort lagaákvæði eigi við um tiltekin atvik. Þessi aðgreining virðist ekki þjóna mjög hagnýtu hlutverki, enda hætt við að þessi tvö stig lögskýringar renni saman í framkvæmd.⁸ Hér verður við það miðað, að *lögskýring* felist einfaldlega í þeirri aðgerð að ákvarða hvort tiltekin atvik falli undir lagareglu eða ekki.

3.2 Fáein lykilhugtök

Áður en lengra er haldið er rétt að gera stuttlega grein fyrir fjórum lykilhugtökum, sem koma munu við sögu á síðum þessarar ritgerðar, þ.e. lögskýringaraðferð, lögskýringarkenningum, lögskýringarsjónarmiðum og lögskýringarleiðum.

Róbert R. Spanó skilgreinir hugtakið *lögskýringaraðferð* með allnákvæmum hætti í riti sínu, *Túlkun lagaákvæða*, og kveður það ná yfir ferli lögskýringar í heild sinni. Samkvæmt skilgreiningu hans fer fyrst fram val á lagaákvæði, sem verður andlag túlkunar við úrlausn á lagalegum ágreiningi, því næst afmörkun á merkingarfræðilegum ramma ákvæðisins, þá val á þeim lögskýringarsjónarmiðum, sem til greina koma við túlkun ákvæðis, og loks val á lögskýringarleið að loknu heildstæðu mati. Þannig er merking lagaákvæðis, eða efnisreglan, ákveðin að virtum fyrirliggjandi atvikum málsins.⁹ Davíð Þór Björgvinsson fer aðra leið í fræðaskrifum sínum um lögskýringar. Hann virðist líta svo á að orðið „lögskýringaraðferð“ sé í reynd samheiti orðsins „lögskýringarsjónarmið“, enda lúti val á lögskýringarsjónarmiðum að aðferðinni sem notuð er við lögskýringu hverju sinni.¹⁰ Við smíði þessarar ritgerðar hefur verið leitast eftir því að taka hæfilegt mið af hvorri þessara skilgreininga um sig.

Orðið *lögskýringarkenningar* er heiti yfir kenningar fræðimanna og réttarheimspekinga um það hvaða sjónarmið eigi að liggja til grundallar við skýringu laga.¹¹ Með *lögskýringarsjónarmiðum* er vísað til vissra lögfræðilegra sjónarmiða um það hvernig lagaákvæði skuli skýrð.¹² Þessi sjónarmið verða seint tæmandi talin, og eins er trauðla hægt að halda þeim fyllilega

⁷ Sjá til að mynda Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 36-41 og Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 14-17.

⁸ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 15.

⁹ Róbert Ragnar Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 24.

¹⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

¹¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 38.

¹² Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

aðgreindum. Segja má að flokkun þessara sjónarmiða feli í sér viðleitni til að greina hvaða aðferðir eða sjónarmið eru í reynd notaðar við lögskýringu.

Markmiðið með lögskýringu er að komast að niðurstöðu um það hvaða lögskýringarleið skuli farin. Almennt er byggt á því að *lögskýringarleiðirnar* séu þrjár, þ.e. almenn lögskýring, þrengjandi lögskýring og rýmkaði lögskýring.¹³ Frekar verður skýrt frá þessu síðar.

4 Almenn um túlkun stjórnarskrárákvæða

4.1 Inngangur

Að mestu leyti gilda sömu sjónarmið við túlkun stjórnarskrárinnar annars vegar og skýringu almennra laga og stjórnsýslufyrirmæla hins vegar. Þó verður ævinlega að hafa í huga að stjórnarskráin er æðsta réttarheimild íslenska ríkisins. Ákvæði hennar njóta því ákveðinnar sérstöðu gagnvart öðrum réttarheimildum „enda eru þau bæði réttarreglur og yfirlýsingar um stoðir stjórnskipulagsins og meginreglur“.¹⁴ Af þessu leiðir að taka verður sérstakt mið af vissum atriðum er snerta skýringu hennar og beitingu.

Íslenskir fræðimenn hafa margir hverjir gert greinarmun á tvenns konar kenningum um skýringar á stjórnarskránni, óbreytilegri skýringu (ósveigjanlegri) og breytilegri skýringu (sveigjanlegri).¹⁵ *Kenningin um óbreytilega skýringu* felur í sér þá hugmynd að leggja eigi til grundvallar ráðandi viðhorf á þeim tíma sem stjórnarskráin var sett. Hér er því lögð áhersla á upprunalega merkingu stjórnarskrárákvæða. *Kenningin um breytilega skýringu* felur á hinn bóginn í sér þá skoðun að dómstólar eigi að hafa svigrúm til að haga og breyta skýringum á ákvæðum stjórnarskrárinnar eftir aðstæðum og þjóðfélagsháttum hverju sinni. Er í þessu tilliti stundum talað um *framsæknar skýringar*.

4.2 Túlkun mannréttindaákvæða

Almenna reglan er sú að um túlkun mannréttindaákvæða gilda í meginatriðum sömu sjónarmið og eiga við um skýringu annarra ákvæða stjórnarskrárinnar.¹⁶ Engu að síður er víst mannréttinda-

¹³ Sjá til dæmis Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 159-184 og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 277-352.

¹⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 96.

¹⁵ Hér má til dæmis vísa til Gunnars G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 46-50, auk skrifna Ólafs Jóhannessonar um stjórnskipun Íslands, sem Gunnar byggir á í sínu riti. Ennfremur má nefna Gauk Jörundsson: *Eignarréttur*, bls. 38-48. Loks má vísa til Bjargar Thoroddsen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 99-102 og Davíðs Þórs Björgvinssonar: *Lögskýringar*, bls. 234-237.

¹⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 96.

ákvæði skera sig um margt frá öðrum ákvæðum hennar. Slíkum ákvæðum er ætlað að standa vörð um viss lágmarksréttindi sem hverjum einstaklingi eru eignuð. Þau eru almennt orðuð, svo að raunin verður sú að dómstólar gegna þýðingarmiklu eftirlits- og mótunarhlutverki við beitingu og skýringu þeirra.

Í fræðaskrifum um túlkun mannréttindaákvæða hefur verið byggt á tveimur megin sjónarmiðum, þ.e. *sjónarmiðum um reglusetningu* og *sjónarmiðum um grunngildi eða grundvallarreglur stjórnarskrárinnar*.¹⁷ Fyrri viðhorfið segir að mannréttindareglur séu í engu frábrugðnar öðrum lagareglum, og því beri að túlka þær sem slíkar með hefðbundnum aðferðum. Þungamiðja túlkunarinnar verður því texti ákvæðisins og ríkjandi skilningur um merkingu orða og hugtaka við setningu þess. Síðarnefnda afstaðan byggir á því að mannréttindareglur séu reistar á tilteknum grunngildum sem ekki hafi fastákveðið inntak. Markmið ákvæðisins og andi þess eigi því að hafa lykílahrif við skýringu, auk óskráðra meginreglna og réttarþróunar í öðrum ríkjum, svo að dæmi séu tekin.

Sú þróun hefur orðið í Evrópu að vægi sjónarmiðsins um grunngildi stjórnarskrár hefur aukist á kostnað hugmynda um reglusetningu. Ísland er hér ekki undantekning. Hérlendir dómstólar voru lengst af tregir til að ganga inn á verksvið löggjafans og lýsa lagaákvæði andstæð stjórnarskrá.¹⁸ Þær breytingar, sem gerðar voru á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995, færðu þennan hluta stjórnarskrárinnar til nútímalegra horfs. Breytingarnar tóku mið af alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins og voru í takt við aukna tilhneigingu Hæstaréttar til að skýra mannréttindareglur til samræmis við slíkar skuldbindingar, sbr. *Hrd. 1990, bls. 2*.

5 Túlkun umboðsmanns Alþingis á 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar

5.1 Inngangur

Á næstu síðum verða rakin þau álit umboðsmanns Alþingis, þar sem reynt hefur á túlkun á 1. mgr. 76. gr. stjskr., og farið ofan í saumana á þeirri lögskýringaraðferð, sem umboðsmaður beitir í skýringum sínum á þessu stjórnarskrárákvæði.¹⁹ Hlaupið verður yfir atriði er tengjast

¹⁷ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 97-99.

¹⁸ Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslensku rétti“, bls. 184.

¹⁹ Álitin eru: *UA 30. desember 1999 (2125/1997)*, *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)*, *UA 17. október 2000 (2796/1999)*, *UA 18. maí 2005 (4182/2004)*, *UA 24. október 2005 (4186/2004)*, *UA 28. desember 2005 (4243/2004)*, *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)*, *UA 1. desember 2008 (5132/2007)* og *UA 29. desember 2008 (5161/2007)*.

lögskýringarkenningum, að svo búnu fjallað um meginatriði, þ.e. lögskýringargögn, lagatexta sem efnivið lögskýringar og ýmisleg lögskýringarsjónarmið. Þessum kafla lýkur svo á umfjöllun um þá lögskýringarleið sem umboðsmaður velur, að öllum þessum sjónarmiðum virtum.

5.2 Almenn atriði varðandi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar

Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. fjallar um þann rétt til aðstoðar sem jafnan hefur verið nefndur „framfærsluréttur“. Þessi réttur felur í sér kjarna félagslegra mannréttinda, og er jafnframt ein helsta undirstaða nútímalegs velferðarkerfis.²⁰ Ákvæðið er svohljóðandi:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Uppruna 1. mgr. 76. gr. stjkskr. má rekja til ákvæðis 52. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, sem var, líkt og önnur mannréttindaákvæði þeirrar stjórnarskrár, bein þýðing á samsvarandi ákvæði dönsku grundvallarlaganna.²¹ Ákvæði um þessi efni stóðu að mestu óhögguð frá 1874 fram til þeirra breytinga sem gerðar voru með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995.²² Víðfeðmur skógur lagasetningar myndar nú svokallað almannatryggingakerfi, sem er meðal annars ætlað að stefna að markmiðum 1. mgr. 76. gr. stjkskr.²³

5.3 Lögskýringarkenningar

Orðið „lögskýringarkenningar“ er hér notað sem samheiti yfir mismunandi kenningar fræðimanna og réttarheimspekinga um það hvaða sjónarmið leggja eigi til grundvallar við túlkun laga.²⁴ Lögskýringarkenningum er eðli sínu samkvæmt ekki ætlað að segja til um hvaða aðferðum er í reynd beitt í daglegri réttarframkvæmd. Þær útlista fremur rök fyrir því hvað sé æskilegt og rétt að hafa þar að leiðarljósi út frá forsendum heimspekikenninga um lög og samfélag.

²⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 542.

²¹ Ákvæði 52. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 hljóðaði svo: „Sá, sem getur ekki sjeð fyrir sjer og sínum, og sje hann ekki skyldu-ómagi annars manns, skal eiga rjett á að fá styrk úr almennum sjóði, en þá skal hann háður vera skyldum þeim, er lögin áskilja.“

²² Forvera 1. mgr. 76. gr. stjkskr. var að finna í 70. gr., og var svohljóðandi: „Sá skal eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær séð fyrir sjer og sínum, og sé eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá skal hann vera skyldum þeim háður, sem lög áskilja.“

²³ Hér má nefna lög nr. 100/2007 um almannatryggingar, lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar. Einnig mætti telja til lög nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar, lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof og lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

²⁴ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 38.

Í norrænni lögfræði er algengt að greint sé á milli *hugrænna* og *hlutrænna* lögskýringarkenninga. Fyrri flokkurinn byggir á því að við túlkun laga eigi fyrst og fremst að fylgja þeim kosti sem samræmist vilja löggjafans og tilgangi. Síðarnefni flokkurinn er aftur á móti reistur á sjónarmiðum um að við lögskýringu eigi einkum og aðallega að styðjast við lögin sjálf eins og þau koma fyrir. Í ljósi þess, að umboðsmaður Alþingis starfar í umboði þingsins, er eðlilegt að hann hafi nokkra hliðsjón af huglægum lögskýringarkenningum við lögtúlkun sína. Slíkar kenningar skarast raunar mjög við lögskýringarsjónarmið um vilja og tilgang löggjafans. Nánar verður komið að slíkum sjónarmiðum síðar. Hér verður látið við það sitja að nefna það, að við skýringar sínar á 1. mgr. 76. gr. hefur umboðsmaður í UA 22. ágúst 2000 (2416/1998) vísað til heildartilgangs löggjafar, svo að dæmi sé nefnt. Álitid verður reifað í kafla 5.6.2.

5.4 Lögskýringargögn

5.4.1 Inngangur

Við lögskýringar sínar styðst umboðsmaður Alþingis, rétt eins og dómstólar, við fjölvísleg gögn og upplýsingar sem ekki heyra til settra laga í réttarheimildarlegum skilningi. Í þessum undirkafla verður fjallað um slík gögn og tiplað á notkun þeirra við skýringar umboðsmanns á 1. mgr. 76. gr. stjskr.

Merking hugtaksins „lögskýringargögn“ er fjarri því að vera fastmótuð og skýr. Ef horft er af málfarslegum sjónarhóli mætti ætla að merking orðsins væri nokkuð rúm, og tæki til allra gagna sem notuð eru við lögskýringu. Raunin er þó sú að þegar orðið „lögskýringargögn“ er notað í dómum eða kennslu- og fræðiritum, er almennt einvörðungu átt við það sem á alþjóðlegu lagamáli kallast *travaux préparatoires*. Orðasamband þetta vísar til vinnuskjala og gagna sem standa í nánnum tengslum við undirbúning og setningu viðkomandi laga eða alþjóðasamnings.²⁵ Á íslensku mætti nefna slík gögn *undirbúningsgögn*, eða *lögskýringargögn í þrengri merkingu*. *Lögskýringargögn í rýmri merkingu* vísa þá til enn annarra gagna, sem einnig standa utan við lagatextann, og túlkandi notar í reynd við lögskýringu. Af athugun á innlendri réttarframkvæmd hinna síðustu ára má draga þá ályktun að hugtakið „lögskýringargögn“ sé fyrst og fremst notað í þrengri merkingu, bæði í dómum og öðrum úrlausnum, og að auki í orðræðu íslenskra lögfræðinga.²⁶

²⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 49.

²⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 99.

Í þeim álitum umboðsmanns, sem hér eru höfð til umfjöllunar, og lúta að skýringum hans á 1. mgr. 76. gr. stjkskr., virðist hugtakið notað í hinni þrengri merkingu.²⁷ Þetta er þó ekki fullkomlega augljóst. Í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* kvartaði A yfir úrskurði menntamála-ráðherra, þar sem staðfest var ákvörðun Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra um að synja beiðni hans um túlkaþjónustu án endurgjalds fyrir húsfund í fjöleignarhúsi þar sem hann átti íbúð. Taldi A sig eiga rétt til þessarar þjónustu án endurgjalds, skv. lögum nr. 129/1990 um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra. Umboðsmaður fjallaði meðal annars um rétt A skv. 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og ritaði:

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar, m.a. vegna sjúkleika eða sambærilegra atvika. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins og *lögskýringargögnum* falla þeir einstaklingar undir þetta ákvæði sem eiga við andlega eða líkamlega fötlun að stríða á borð við heyrnarleysi eða heyrnarskerðingu og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum, sbr. einnig 2. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra.²⁸

Hér beitir umboðsmaður svokallaðri *orðskýringu*, sem nánar verður vikið að síðar, og vísar henni til stuðnings til lögskýringargagna, án þess að skera nokkuð frekar úr um hvað felist í því hugtaki. Sennilega má þó gera ráð fyrir að umboðsmaður hafi í huga athugasemdir í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Í öðrum álitum hans, þar sem reynir á skýringu á 1. mgr. 76. gr. og umboðsmaður vísar til lögskýringargagna, vísar hann einmitt til þessara athugasemda. Verður nú nánar vikið að slíkum undirbúningsgögnum.

5.4.2 Undirbúningsgögn

Hér að framan stendur ritað að lögskýringargögn í þrengri merkingu vísi til hins alþjóðlega lagahugtaks *travaux préparatoires*. Þetta franska orðasamband tekur til hinna opinberu gagna sem til verða við undirbúning lögjafar eða alþjóðasamnings. Á eftirfarandi síðum verður stuðst við enn strangari afmörkun og einvörðungu miðað við gögn sem eru hluti af þinglegri meðferð máls. Með þessu er átt við skýrslur eða almennar greinargerðir sem til verða hjá hinu opinbera (eða einkaaðila) og að auki lagafrumvarp (ásamt greinargerð) um sama eða sambærilegt málefni, sem lagt er fyrir Alþingi.²⁹

²⁷ Umboðsmaður Alþingis vísar til lögskýringargagna í fimm af þeim nú álitum, sem hér eru til skoðunar, og lúta að skýringum hans á 1. mgr. 76. gr. stjkskr.

²⁸ Skáletrun SN.

²⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls 101. Einnig má nefna að stundum er við lögskýringu litið til nefndarálita og þingræðna við meðferð frumvarps, sjá Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 107-115.

Umboðsmaður Alþingis starfar í umboði þingsins, sbr. 1. gr. ul. Af þeim sökum hlýtur að teljast eðlilegt að umboðsmaður styðjist í allríkum mæli við þau gögn sem til verða við undirbúning lagasetningar á Alþingi. Við skýringar sínar á 1. mgr. 76. gr. stjkskl. vísar hann enda nokkuð reglulega til athugasemda með frumvarpi því sem síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, eða nánar tiltekið í þrenns konar tilvikum.

Til glöggvunar á fyrsta tilvikinu má nefna *UA 30. desember 1999 (2125/1997)*. Í máli þessu kvartaði A yfir ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins á greiðsluhlutdeild A vegna dvalar hans á hjúkrunarheimili á árinu 1995 og úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þar sem sú ákvörðun var staðfest. Umboðsmaður velti því meðal annars fyrir sér hvað felist í orðalagi 1. mgr. 76. stjkskr. um að öllum, *sem þess þurfa*, skuli tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 kemur fram að „[1. mgr. 76. gr.] svari að nokkru leyti til [áðurgildandi] 70. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt hafi verið fyrir um rétt þess sem getur ekki séð fyrir sér og sínum og aðrir eru ekki framfærsluskyldir við til styrks úr almennum sjóðum.“ Í athugasemdunum segir enn fremur að ekki hafi verið ætlunin að boða þá breytingu með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, að sá, sem nægilega geti séð fyrir sér sjálfur, eigi engu að síður skýlausan rétt til þeirrar aðstoðar sem 1. mgr. 76. gr. lýsir.³⁰ Til þessara upplýsinga vísar umboðsmaður og reisir niðurstöðu sína meðal annars á þeim.

Í öðru lagi hefur umboðsmaður stuðst við athugasemdir með frumvarpi því sem síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, í því skyni að hnykkja á lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 76. gr. Í *UA 17. október 2000 (2796/1999)* kvartaði A yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem beiðni hennar um styrk til bifreiðakaupa sem næmi 40% af kaupverði bifreiðar var hafnað. Umboðsmaður ritar:

Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 97/1995 kemur fram að gengið sé út frá því að nánari reglur um opinbera aðstoð, þ. á m. félagslega aðstoð, verði settar með lögum en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggi þessa aðstoð. (Alþt. A-deild 1994-1995, bls. 2109-2110). Stjórnarskrárgjafinn hefur samkvæmt framangreindu séð ástæðu til að kveða sérstaklega á um skyldu almenna löggjafans til að mæla fyrir um opinbera fjárhagsaðstoð ríkisins til þeirra sem þess þurfa.

³⁰ Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 2109.

Sömu orð má lesa í *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)*. Umboðsmaður vísar einnig til þessara athugasemda frumvarpsins í *UA 30. desember 1999 (2125/1997)* og *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)*. Í fyrrnefnda álitinu segir meðal annars:

Ég tel að af ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar leiði ekki einungis að [nánari reglur af þeim toga sem fjallað er um í 1. mgr. 76. gr. stjkskr.] þurfi að vera í lögum heldur þurfi þær að vera skýrar og glöggar um rétt einstaklinga sem hlut geta átt að máli. Á það meðal annars við um hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að njóta aðstoðar og hvaða aðstoð sé í boði þegar þau atvik verða sem stjórnarskrárákvæðið vísar til.

Af lestri á ofantöldum álitum umboðsmanns má ráða að hann leggi ríka áherslu á þann *ramma* sem 1. mgr. 76. gr. stjkskr. markar almennum lögum um framfærslurétt og félagslega aðstoð. Frekar verður tæpt á þessum skilyrðum á næstu síðum ritgerðarinnar.

Í þriðja og síðasta lagi notast umboðsmaður við athugasemdir með frumvarpi því sem síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 til stuðnings skýringa samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins. Nánar verður fjallað um slík atriði í sérstökum undirkafla hér á eftir.

5.5 Lagatexti sem efniviður lögskýringar

Eðlilegt er að túlkun lagaákvæðis hefjist með lestri á texta ákvæðisins.³¹ Þannig má freista þess að afmarka lagalega merkingu orða og orðalags í heild. Við skýringu lagatexta er vitaskuld ekki nægilegt að líta til einstakra orða, einnig þarf að huga samhengi textans, auk setningafræðilegra atriða. Kanna þarf hvort tiltekinn skilningur á orði eða orðasambandi samræmist almennri málvenju, og hver lagaleg skýrgreining umrædds hugtaks er. Sjálfsagt er ógerningur að telja til öll þau atriði sem hafa þarf í huga að þessu leyti.

Markmiðið með skýringu lagatexta og einstakra orða hans er, líkt og gefur að skilja, að afmarka lögfræðilega merkingu ákvæðis eða lagareglu. Ef einungis er litið til texta 1. mgr. 76. gr. stjkskr. er ekki er augljóst hvað felst í þeirri „aðstoð“ sem greinin kveður á um.³² Í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* staðfesti umboðsmaður Alþingis að túlka beri rúmt hvað felst í rétti til aðstoðar. Um gildissvið 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og beitingu hennar í málinu segir meðal annars að

³¹ Ýmsir fræðimenn og dómarmar færa að því rök að jafnan eigi að veita texta lagaákvæðis öndvegisvægi við lögskýringu. Sjá til að mynda Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 59-92.

³² Fullyrða má að orðið „aðstoð“ í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. vísi fyrst og fremst til fjárhagslegrar aðstoðar. Þó ber að hafa í huga, að í áðurgildandi ákvæði 70. gr. stjkskr., sem núgildandi 1. mgr. 76. gr. leysti af hólmi með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, var kveðið á um að aðstoð skyldi veitt úr almennum sjóði. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. setur ekki það skilyrði að aðstoðin komi úr almennum sjóði, og því má líkast til draga þá ályktun að gildissvið 1. mgr. 76. gr. sé ekki einskorðað við fjárgreiðslur.

samkvæmt orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum falli þeir einstaklingar undir þetta ákvæði sem eiga við andlega eða líkamlega fötlun að stríða á borð við heyrnarleysi eða heyrnarskerðingu og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum. Kvillar á borð við heyrnarleysi og heyrnarskerðingu eru hér felldir undir „sjúkleika eða sambærileg atvik“. Frekar verður fjallað um þessi atriði í undirkafla 5.6 um val umboðsmanns á lögskýringarleið.

Að auki má nefna að ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. telur ekki með tæmandi hætti þær aðstæður manna sem leitt geta til þess að réttur til aðstoðar vakni. Þar eru aðeins sett fram þau tilvik, sem líklegust eru til að mynda slíka þörf, en um leið er því haldið opnu, að önnur sambærileg tilvik geti komið til greina. Umboðsmaður Alþingis hefur ekki rýnt með sérlega málvísindalegum og setningafræðilegum hætti í texta 1. mgr. 76. gr. Orðalag ákvæðisins er ágætlega heppnað, og vísast ekki mikil þörf á slíkum bollaleggingum. Í 1. mgr. 76. gr. er gerður áskilnaður um að efni ákvæðisins verði nánar útfært með almennum lögum. Umboðsmaður hefur síðan lagt mat á það hvort almenni löggjafinn hafi fullnægt tilskildum form- og efnisskilyrðum við þessa útfærslu.

5.6 Lögskýringarsjónarmið

5.6.1 Inngangur

Með hugtakinu „lögskýringarsjónarmið“ er vísað til þeirra sjónarmiða sem í reynd ráða vali á lögskýringarleið í hverju einstöku tilviki, þ.e. horft er til þeirra atvika, atriða, viðhorfa og viðmiðana sem talin eru ráða mestu um þá skýringu ákvæðis er fyrir valinu verður.³³ Lögskýringarsjónarmið skera úr um hvaða lögskýringargögn hafa höfuðþýðingu við túlkun lagareglu og á hvaða atriði þeirra beri að leggja ríkasta áherslu. Að baki þeim hvíla ýmsar heimspekilegar og fræðilegar vangaveltur um eðli og markmið hinnar lögfræðilegu aðferðafræði.

Á næstu síðum hefur verið leitast eftir því að setja fram skýra og hnitmiðaða flokkun á þeim lögskýringarsjónarmiðum sem höfundur þessarar ritsmíðar þykist hafa greint í skýringum umboðsmanns Alþingis á 1. mgr. 76. gr. stjkskr.³⁴ Flokkunin er því vitaskuld ekki tæmandi um lögskýringarsjónarmið almennt, heldur eru einungis dregin fram sjónarmið úr þeim álitum umboðsmanns sem hér eru höfð að viðfangi.

³³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102.

³⁴ Sú flokkun lögskýringarsjónarmiða sem notuð var við samningu ritgerðarinnar er í meginatriðum einföldun á þeirri flokkun sem fræðimaðurinn og lagaprófessorinn Davíð Þór Björgvinsson setur fram í riti sínu um lögskýringar. Sjá Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102-158.

5.6.2 Skýring með vísan til orð- og textafræðilegra atriða

Lögskýringarsjónarmið með vísan til orð- og textafræðilegra atriða skarast að stórum þætti við þau sjónarmið sem fram koma í kafla 5.5 um lagatexta sem efnivið lögskýringar. Engu að síður er tilefni til að gera hér stuttlega grein fyrir lögskýringarsjónarmiðum í þessum dúr. Algengasta lögskýringarsjónarmiðið af þessum meiði er *skýring í samræmi við orðanna hljóðan*. Þá er farin sú leið við túlkun lagaákvæðis sem best samræmist texta ákvæðisins. Vísast er einfaldast að orða þessa reglu svo, að koma þurfi til sérstök rök eigi þetta sjónarmið að víkja fyrir öðrum lögskýringarsjónarmiðum.³⁵

Í *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)* lagði A fram kvörtun vegna úrskurðar tryggingaráðs sem hafnaði beiðni hennar um umönnunargreiðslur skv. lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð, þar sem slíkar greiðslur væru ekki greiddar samtímis greiðslum í fæðingarorlofi, sbr. ákvæði 2. mgr. 43. gr. þágildandi laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Í álitum umboðsmanns segir meðal annars:

[Ég tel] að ef vafi leikur á um val á lögskýringarkostum við túlkun á inntaki [almennra lagaákvæða sem fela í sér nánari útfærslu á 1. mgr. 76. gr. stjkskr.] verði að velja þann skýringarkost sem best samrýmist tilgangi löggjafarinnar í heild sinni, eðlilegri framkvæmd þeirra og þeim markmiðum sem henni er ætlað að ná að því gættu að slík túlkun falli að *orðalagi ákvæðisins*.³⁶

Hér setur umboðsmaður fram þá skoðun að í vafatilvikum sé eðlilegt að beita hinum nánar tilgreindu lögskýringarsjónarmiðum, svo framarlega sem slík túlkun samræmist orðalagi 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Sömu skoðun um núning milli orðalags ákvæðis og annarra lögskýringarsjónarmiða má lesa í *október 2000 (2796/1999)*. Sjónarmiðið um skýringu með tilliti til orð- og textafræðilegra atriða hefur því öndvegisþýðingu við túlkun umboðsmanns. Orðalag 1. mgr. 76. gr. er vissulega nokkuð rúmt, enda eru mannréttindaákvæði almennt vítt orðuð. Auk þess mótast efni þeirra mjög í dómaframkvæmd og skrifum fræðimanna. Umboðsmaður Alþingis hefur raunar staðfest í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* að túlka beri rúmt hvað felist í rétti til aðstoðar, líkt og áður hefur verið vikið að.

Í *UA 24. október 2005 (4186/2004)* kvartaði A yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, þar sem staðfest var sú ákvörðun úthlutunarnefndar, að A bæri að endurgreiða Atvinnuleysistryggingarsjóði einfaldar ofgreiddar atvinnuleysisbætur, auk þess sem bótaréttur hennar var felldur niður í tvo mánuði vegna aðstoðar hennar við eiginmann sinn er rak

³⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 104.

³⁶ Skáletrun SN.

ræstingafyrirtæki. Var nánar tiltekið vísað til þess að A hefði aðstoðað maka sinn við pappírsvinnu og samningagerð, titlað sig sem markaðs- og sölustjóra og aðstoðað við að afla nýrra verkefna. Úrskurðurinn var felldur með vísan til 15. gr. og 2. mgr. 27. gr. þágildandi laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar. Í 1. mgr. 15. gr. laganna sagði, að sá sem *reyni* að afla sér bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum um hagi sína, missi rétt til bóta. Í álitum umboðsmanns stóð meðal annars:

Í 15. gr. laga nr. 12/1997 er mælt fyrir um að bótaþegi missi bótarétt sinn ef hann „reynir“ að afla sér bóta með því að gefa „rangar eða villandi“ upplýsingar eða „leyna“ upplýsingum um hagi sína. Af sögninni „að reyna“ sem löggjafinn hefur valið að nota í ákvæðinu verður ekki önnur ályktun dregin að mínu álitum en að það þurfi að hafa verið meðvituð ætlun bótaþega að afla sér bóta með þeim hætti sem nánar er lýst; með öðrum orðum, maður „reynir“ ekki eitthvað af gáleysi. Styðst þessi ályktun einnig við lýsingu ákvæðisins á þeirri háttsemi að bótaþegi „leyni“ upplýsingum um hagi sína. Orðalag 15. gr. laga nr. 12/1997 virðist þannig útiloka þann skilning að bótaþegi geti misst bótarétt sinn ef aðeins er sýnt fram á að röng eða villandi upplýsingagjöf eða skortur á upplýsingum um hagi hans verði rakin til gáleysis.

Hér gegnir texti lagaákvæðis auðsæilega meginhlutverki við skýringu umboðsmanns. Að vísu er um að ræða túlkun á texta almenns lagaákvæðis, en hafa verður í huga að áðurgildandi 15. gr. laga nr. 12/1997 var útfærsla á hinum stjórnarskrárvarða rétti sem 1. mgr. 76. gr. stjkskr. verndar. Í stuttu máli dregur umboðsmaður þá ályktun af nefndarálitum félagsmálanefndar við meðferð frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 12/1997, að ætlun löggjafa með því því að taka orðið „vísvitandi“ úr eldra ákvæði laga um atvinnuleysistryggingar, hafi verið að gera gáleysislega háttsemi að nægjanlegu skilyrði fyrir beitingu greinarinnar. Umboðsmaður taldi hins vegar að afnám umrædds orðs með þessa fyrirætlun að markmiði hefði ekki dugað eitt og sér í ljósi þess hvernig texti 15. gr. laga nr. 12/1997 var að öðru leyti orðaður. Með öðrum orðum, hér þoka sjónarmið um skýringu með tilliti til orð- og textafræðilegra atriða öðrum lögskýringarsjónarmiðum á borð við markmið og vilja löggjafa til hliðar.

5.6.3 Skýring með vísan til atvika er varða tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn

Við val á lögskýringarkosti er oft og tíðum vísað til atvika sem snerta tilurð lagasetningar og sögulegan bakgrunn hennar. Atvik þessi kunna að vera að ýmsum toga; sem dæmi má nefna forsendur, tilefni, ástæður og forsögu lagasetningarinnar. Hér verður einungis stiklað á atriðum er tengjast *forsögu 1. mgr. 76. gr. stjkskr.*

Þegar litið er til réttarframkvæmdar er algengast að könnun á forsögu lagaákvæðis hafi þýðingu þegar nýtt ákvæði felur í sér breytingu á eldra ákvæði um sama eða svipað efni.

Samanburður á eldri og yngri lagaákvæðum getur á stundum haft úrslitaáhrif um það hvaða merkingu beri að ljá hinu nýja ákvæði. Hér skiptir höfuðmáli að gera samanburð á orðalagi slíkra ákvæða. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. leysti af hólmi áðurgildandi ákvæði 70. gr. stjkskr. Nokkur orðalagsmunur er á hinu núgildandi ákvæði og forvera þess.³⁷ Um þetta ritar umboðsmaður í *UA 30. desember 1999 (2125/1997)*:

Í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 97/1995 kemur fram að þetta ákvæði svari að nokkru leyti til þágildandi 70. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt hafi verið fyrir um rétt þess sem getur ekki séð fyrir sér og sínum og aðrir eru ekki framfærsluskyldir við til styrks úr almennum sjóðum. Síðan segir að „með [1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sé] hins vegar ekki lögð til breyting frá gildandi reglu að því leyti að ekki er ráðgert að sá sem geti séð nægilega fyrir sér sjálfur þurfi að njóta réttar til slíkrar aðstoðar, en þann rétt væri þó fyllilega heimilt að veita honum ef löggjafinn kysi svo“. (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2109.)

Þó svo að skýrt komi fram í lögskýringargögnum, eða í öðrum upplýsingum um forsögu gildandi ákvæðis, að lagabreyting eigi ekki að fela í sér efnisbreytingu á gildandi rétti, er engu að síður ekki sjálfgefið að sú verði niðurstaðan þegar reynir á túlkun gildandi lagaákvæðis.³⁸ Hér gengur umboðsmaður þó út frá því að 1. mgr. 76. gr. stjkskr. feli ekki í sér breytingu frá áðurgildandi ákvæði 70. gr. stjkskr. Þá niðurstöðu sína byggir umboðsmaður annars vegar á lögskýringargögnum, og hins vegar á samræmisskýringu við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr., sem sérstaklega verður fjallað um í næsta undirkafla.

5.6.4 *Lagasamræmi*

Lagasamræmi er þýðingarríkt sjónarmið við lögskýringu. Í fyrsta lagi getur orðið „lög“ í þessu samhengi vísað einvörðungu til tiltekins lagabálks og ákvæða innan hans. Í öðru lagi getur orðið vísað til allra settra laga í þrengri merkingu, þ.e. laga sem Alþingi hefur sett. Í þriðja lagi getur það vísað til settra laga í rýmri merkingu, þ.e. settra laga Alþingis auk almennra stjórnsýslufyrirmæla. Í fjórða og síðasta lagi vísar orðið stundum til réttarins í heild, þ.e. settra lagareglna auk reglna sem byggjast á öðrum réttarheimildum.³⁹ Hér verður einungis litið til hinna tveggja fyrrgreindu flokka.

³⁷ Áðurgildandi ákvæði 70. gr. stjkskr. hljóðaði svo: „Sá skal eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær séð fyrir sér og sínum, og sé eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá skal hann vera skyldum þeim háður, sem lög áskilja.“ Núgildandi ákvæði 1. mgr. 76. gr. er svohljóðandi: „Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.“

³⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 165-166.

³⁹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 114.

Einstök ákvæði í lagabálki ber að skýra með hliðsjón af ákvæðum og efni hans í heild. Slík niðurstaða gefur auga leið, enda mikilvægt að gæta *samræmis innan sama lagabálks*.⁴⁰ Sem dæmi má nefna að aðstoð þá, sem um er rætt í 1. mgr. 76. gr. stjkskr., verður að veita á jafnræðisgrundvelli. Í þessum efnnum ber því einkum að taka mið af jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. Þannig eiga tveir menn, sem búa við sambærilegar aðstæður, rétt á sams konar aðstoð.⁴¹

Umboðsmaður Alþingis skýrir 1. mgr. 76. gr. til samræmis við jafnræðisreglu 65. gr. í tveimur þeirra álita, sem hér eru til umfjöllunar. Í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)*, þar sem deilt var um endurgjald vegna túlkabjónustu á húsfundi, benti umboðsmaður á að löggjafinn kynni að þurfa að leggja á það mat hvort sú réttindavernd, sem veitt er fötluðum einstaklingum skv. 1. mgr. 76. gr. stjkskr., leiði til þess að þeir eigi á grundvelli ákvæðisins, og *eftir atvikum í samhengi við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr.*, rétt til þess að njóta í vissum tilvikum slíkrar opinberrar þjónustu án endurgjalds, svo að þeim sé kleift að rækja lögmæltar skyldur sínar líkt og aðrir borgarar, og gæta þar með lögvarinna réttinda sinna með fullnægjandi hætti.

Rækilegri umfjöllun um samþætta beitingu 65. gr. og 1. mgr. 76. gr. stjkskr. má lesa í *UA 30. desember 1999 (2125/1997)*. Í máli þessu var deilt um greiðsluhlutdeild A vegna dvalar hans á hjúkrunarheimili. Umboðsmaður túlkar ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. meðal annars í ljósi lögskýringargagna að baki jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. Í athugasemdum í greinargerð með jafnræðisreglu 3. gr. frumvarps þess sem varð að stjórnisýslulögum nr. 97/1995 segir að réttlæt看legt geti talist að gera tilteknum hópi manna hærra undir höfði í löggjöf í þeirri viðleitni að rétta skertan hlut hans til jafnvægis við aðra þjóðfélagshópa. Umboðsmaður vísar jafnframt til lögskýringargagna að baki 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og kemst að þeirri niðurstöðu að í vissum tilvikum sé viðunandi að tiltekinn hópur manna taki þátt í greiðslu sjúkrakostnaðar hafi þeir, sem í hópinn falla, til þess fjárhagslega burði, enda þótt aðrir fái slíka þjónustu sér að kostnaðarlausu. Ákvæði af slíkri gerð þurfi þó að vera skýr og glögg, auk þess sem framkvæmd slíkra tilvika verði að byggjast á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.

Við skýringu lagaákvæða er ekki einungis brýnt að gæta samræmis innan sama lagabálks, heldur þarf einnig að huga að *samræmi milli lagabálka*. Að þessu leyti reynir á ótal mismunandi tilbrigði, sem ómögulegt er að telja með tæmandi hætti. Í dæmaskyni má þó nefna að gæta þarf

⁴⁰ Hugmyndir af þessum toga eru reistar á sjónarmiðum um réttarikið og réttaröryggi borgaranna. Ósamræmi milli lagaákvæða (og lagabálka) leiðir til óþolandi aðstöðu fyrir þann sem fylgja þarf lögnum. Hér má vísa til Lon. L. Fuller: *The Morality of Law*, bls. 65-70.

⁴¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 551.

samræmis í merkingu hugtaka, auk þess sem gæta þarf samræmis í skýringum lagaákvæða, svo að sömu réttarreglur gildi, þegar fjallað er um sömu réttaratriði í fleiri en einum lagabálki.

Ekki reynir með sérlega ítarlegum hætti á skýringar af þessari tegund í þeim álitum umboðsmanns sem hér eru undir smásjóni. Helst mætti geta *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)*, þar sem umboðsmaður gerði gaumgæfilega rannsókn á réttarstöðu aldraðra og stjórnarsýslu málefna þeirra. Í því álitum tvinnast stjórnarskrávarin réttindi aldraðra saman við reglur stjórnarsýslunnar, meðal annars stjórnarsýslulög nr. 37/1993, og aðrar lagareglur um málefni aldraðra.

5.6.5 Markmiðsskýringar

Þess var áður getið að ein af lögskýringarkenningunum væri sú að *vilji löggjafans* eigi fyrst og fremst að ráða við skýringu laga. Í lögfræðilegri aðferðafræði hefur þetta verið útfært enn frekar sem veigamikilið lögskýringarsjónarmið.⁴² Í fjölmörgum dómum hefur val á lögskýringarleið til að mynda verið látið ráðast af því sem best er talið samræmast vilja löggjafans, ellegar slík tilvísun verið notuð til stuðnings skýringu eftir orðanna hljóðan, eða eftir atvikum niðurstöðu sem leiðir af öðrum sjónarmiðum. Í lagaframkvæmd er ennfremur algengt að vitnað sé til *tilgangs lagaákvæðis* (lat. ratio legis).⁴³ Val á lögskýringarleið veltur þá á því hvaða skýring sé í bestu samræmi við tilgang lagaákvæðisins.⁴⁴ Líkt og fram hefur komið er eðlilegt að umboðsmaður Alþingis líti til ofangreindra sjónarmiða við lagatúlkun sína, enda starfar hann í umboði þingsins, sbr. 1. gr. ul.

Í tveimur álitum umboðsmanns, *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)* og *UA 17. október 2000 (2796/1999)*, sem bæði hafa áður verið kynnt til sögunnar, vísar umboðsmaður til heildartilgangs löggjafar, auk markmiða hennar. Í fyrrnefnda álitinu segir:

[Ég tel] að ef vafi leikur á um val á lögskýringarkostum við túlkun á inntaki [almennra lagaákvæða sem fela í sér nánari útfærslu á 1. mgr. 76. gr. stjkskr.] verði að velja þann skýringarkost sem best samrýmist *tilgangi löggjafarinnar í heild sinni*, eðlilegri framkvæmd þeirra og *þeim markmiðum sem henni er ætlað að ná* að því gættu að slík túlkun falli að orðalagi ákvæðisins.⁴⁵

⁴² Til eru þeir fræðimenn sem efast um að til sé nokkuð sem heitir „vilji löggjafa“. Sem dæmi má nefna að Skúli Magnússon setur fram slíkar hugmyndir í ýmsum skrifum sínum, til að mynda í ritinu *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar*.

⁴³ Einnig þekkist að lítið sé til *tilgangs laga í heild sinni*.

⁴⁴ Upplýsingar um markmið og tilgang löggjafar má oftlega ráða af lögskýringargögnum. Einnig er til í dæminu að sjálf löggin hafi að geyma ákvæði sem kveða á um tilgang þeirra. Í öðrum tilvikum getur verið nokkuð ljóst af efni laga hver tilgangur þeirra er, þótt ekki innihaldi þau sérstök ákvæði þess efnis.

⁴⁵ Skáletrun SN.

Sambærilegt orðalag má finna í *UA 17. október 2000 (2796/1999)*. Þar túlkar umboðsmaður hið almenna lagaákvæði 11. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð í ljósi þeirra skilyrða sem 1. mgr. 76. gr. stjkskr. setur, og vísar ennfremur til *markmiða löggjafar um félagslega aðstoð*. Hér hefur umboðsmaður því hliðsjón af heildarmarkmiðum löggjafar á tilteknu sviði. Loks má nefna að í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* vísar umboðsmaður til meintrar „ráðagerðar“ stjórnvalda, við samningu stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um að lögfesta með 76. gr. stjkskr. að einhverju leyti skuldbindingar sambærilegar þeim sem íslenska ríkið hafði þegar undirgengist með alþjóðlegum sáttmálum og samningum.

5.6.6 Þjóðréttarsamningar

Það er viðurkennt sjónarmið við skýringu landsréttar að skýra skuli hann til samræmis við þjóðarétt, enda leiði önnur ríkari sjónarmið ekki til annarrar niðurstöðu.⁴⁶ Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948 eru talin upp nokkur hinna helstu efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttinda. Þar er sú stefna kynnt að miða skuli að virkri vernd þessara réttinda með skuldbindandi alþjóðasamningum. Íslenska ríkið er aðili að tveimur helstu alþjóðasamningum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem báðir útfæra nánar ákvæði 22. - 27. gr. Mannréttindayfirlýsingarinnar. Þetta eru annars vegar félagsmálasáttmáli Evrópu (FSE) frá 1961 og hins vegar alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR) frá 1966.⁴⁷ Vísað er til beggja þessara samninga í athugasemdum að baki 76. gr. stjkskr. í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 87/1995.

Í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* gerði umboðsmaður Alþingis greinargóða úttekt á réttarstöðu aldraðra og stjórnsýslu málefna þeirra. Hann kannaði með nokkuð ítarlegum hætti hvort ákvæði laga og reglna sem gilda um þessi mál uppfylltu þær kröfur sem leiða af stjórnarskrá Íslands og þeim alþjóðaskuldbindingum sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að fylgja. Umboðsmaður tekur fram að í athugasemdum að baki 76. gr. stjkskr. í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 sé vísað sérstaklega til 12. og 13. gr. FSE og 11.

⁴⁶ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 261.

⁴⁷ Íslenska ríkið hefur gengist undir fleiri alþjóðlegar skuldbindingar af þessum toga. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis frá 1965 er til dæmis eitt ákvæði sem helgað er þeim helstu efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttindum, sem tryggja ber öllum án tillits til kynþáttar, litarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna. Að auki má nefna samning frá 1979 um afnám allrar mismununar gegn konum. Sá samningur leggur áherslu á að tryggja konum efnahagsleg og félagsleg réttindi til jafns á við karla. Loks má geta samnings frá 1989 um réttindi barnsins, þar sem ýmis sambærileg réttindi eru talin.

og 12. gr. SEFMR. Að svo búnu tekur hann fram að „[ljóst sé] að við setningu 76. gr. stjórnarskrárinnar árið 1995 [hafi verið] horft sérstaklega til þeirra fjölpjódlegu samninga sem fjalla um þessi mál og Ísland hefur gerst aðili að“. Umboðsmaður lætur ekki sitja við að vísa einvörðungu til FSE og SEFMR, heldur minnst hann að auki á samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar nr. 102, um lágmark félagslegs öryggis. Hann tekur fram að Hæstiréttur hafi einnig vísað til þessarar samþykktar í öryrkjadómi hinum fyrri, *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*, en þar reyndi á túlkun íslenskra laga á þessu sviði með tilliti til alþjóðlegra samninga.⁴⁸ Um þennan dóm verður fjallað í 6. kafla hér á eftir. Umboðsmaður hallast að þeirri niðurstöðu að skýra beri 1. mgr. 76. gr. til samræmis við áður nefndar alþjóðlegar skuldbindingar:

Í ljósi þeirrar tilvísunar til alþjóðlegra skuldbindinga sem fram [kemur] í lögskýringargögnum við ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verður ekki annað séð en við meðferð frumvarps þess sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 hafi verið uppi ráðagerð [um] að stjórnvöld bæru eftir gildistöku laganna að minnsta kosti að einhverju leyti sambærilegar skuldbindingar til að tryggja félagslegt öryggi og félagslega aðstoð á grundvelli stjórnarskrárinnar og þau höfðu þegar undirgengist samkvæmt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hefðu undirritað og fullgilt. Sú ályktun verður a.m.k. ekki dregin af frumvarpinu að ákvæði 1. mgr. 76. gr. væri ætlað inntak sem viki í veigamiklum atriðum frá sömu skuldbindingum íslenskra stjórnvalda.

Umboðsmaður kemst ekki að efnislegri niðurstöðu um það hvaða áhrif hinir fjölpjódlegu og alþjóðlegu samningar kunni að hafa á lágmarksfjárhæð ellilífeyris. Á hinn bóginn telur hann ljóst að umræddar réttarheimildir leggi þá skyldu á íslensk stjórnvöld að gæta að því við lagasetningu um fjárhæð og breytingar á ellilífeyri að þau taki afstöðu til þess hvaða þýðingu þær hafi um þetta atriði og hvernig þau telji sig uppfylla kröfur þeirra.

5.6.7 Sérstök atriði varðandi skýringu mannréttindaákvæða

Við skýringu lagaákvæða, sem takmarka með einum eða öðrum hætti grundvallarréttindi manna og frelsi, er það almennt viðurkennt lögskýringarsjónarmið, að skýra eigi slík lagaákvæði

⁴⁸ Í dómi Hæstaréttar sagði: „Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi að lögum nr. 97/1995, var tekið fram, að gengið væri út frá því, að nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði yrðu settar með lögum, en með ákvæðinu væri markaður sá rammi, að til þurfi að vera reglur, sem tryggi þessa aðstoð. Var sérstaklega í því sambandi vakin athygli á 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976, (Stjórnartíðindi C nr. 3/1976), og 11. og 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 22. ágúst 1979. (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979.) Lýtur fyrrnefndi samningurinn að því að samningsaðilar skuldbinda sig meðal annars til að koma á eða viðhalda almannatryggingum eða gera þeim þátt hátt undir höfði, sem krafist er til fullgildingar á alþjóðavinnuálagssamþykkt um lágmark félagslegs öryggis, en í 67. gr. þeirrar samþykktar er mælt fyrir um þær reglur, sem þetta lágmark þarf að uppfylla, og kemur þar fram að um skerðingar geti ekki verið að ræða nema vegna verulegra viðbótarfjárhæða. Síðari samningurinn lýtur hins vegar að því meðal annars að samningsaðilar viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans.“

borgurunum í hag. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. um framfærslurétt sker sig að þessu leyti frá flestum öðrum ákvæðum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, þar sem ekki er mælt fyrir um tilteknar skorður sem löggjafanum eru settar, líkt og algengt er að gert sé í mannréttindaákvæðunum, heldur um *skyldu* hans í tilteknum efnum. Hér verður vikið að fáeinum samþættum atriðum, sem tengjast stöðu 1. mgr. 76. gr. sem stjórnarskrárbundins mannréttindaákvæðis.

Ákvæði 1. mgr. 76. gr. lýsir ekki berum orðum rétti einstaklings til aðstoðar; einungis segir að slíkan rétt skuli tryggja með lögum. Umboðsmaður hefur nokkrum sinnum getið sérstaklega þessarar stjórnarskrárbundnu frumskyldu almenna löggjafans í skýringum sínum á 1. mgr. 76. gr. stjkskr.⁴⁹ Í *UA 30. desember 1999 (2125/1997)* teflir umboðsmaður fram fáeinum skilyrðum sem reglur settar til þess að útfæra nánar efni 1. mgr. 76. gr. stjkskr. þurfa að uppfylla. Ekki er nægilegt að slíkar reglur séu *í lögum*, heldur þurfa þær að auki að vera *skýrar og glöggar um rétt einstaklinga* sem hlut geta átt að máli. Á þetta meðal annars við um *hvaða skilyrði* þurfa að vera uppfyllt til að réttur til aðstoðar vakni og *hvaða aðstoð* sé í boði þegar þau atvik verða sem stjórnarskrárákvæðið vísar til.

Í *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)* og *UA 17. október 2000 (2796/1999)* tekur umboðsmaður fram að stjórnarskrárgjafinn hafi séð ástæðu til að kveða sérstaklega á um skyldu almenna löggjafans til að mæla fyrir um fjárhagsaðstoð ríkisins til þeirra sem þess þurfa. Þessa ályktun reisir umboðsmaður á orðalagi 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og lögskýringargögnum. Hann telur að ef vafi leiki á um val á lögskýringarkostum við túlkun á inntaki slíkra lagaákvæða verði að velja þann skýringarkost sem best samrýmist tilgangi löggjafarinnar í heild sinni, eðlilegri framkvæmd hennar og þeim markmiðum sem löggjöfinni er ætlað að ná að því gættu að slík túlkun falli að orðalagi ákvæðisins.

Í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* tók umboðsmaður fyrir álitaeefni er vörðuðu *grundvallarréttindi* aldraðra einstaklinga gagnvart opinberum aðilum, ríki og sveitarfélögum, vegna breytinga sem verða á félagslegri og fjárhagslegri stöðu þeirra í ljósi aldurs og oft breytinga á heilsu. Í máli þessu reyndi því á hvaða *lágmarkskröfur* þessir einstaklingar eiga að lögum til aðstoðar og þjónustu af hálfu hins opinbera. Umboðsmaður vakti athygli á 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og ritaði meðal annars:

⁴⁹ Sjá í þessu samhengi *UA 30. desember 1999 (2125/1997)*, *UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)*, *UA 17. október 2000 (2796/1999)* og *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)*.

[...] með ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er sú frumskylda lögð á Alþingi að það taki afstöðu í formi löggjafar til þess hvaða rétt menn skuli eiga til félagslegrar aðstoðar af hálfu hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, meðal annars vegna elli. Það leiðir í eðli sínu af þessari skyldu að löggjafanum ber að sjá til þess að fyrir hendi séu almennar, aðgengilegar og skýrar reglur um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingar eiga rétt á vegna elli og annarra þar tilgreindra atriða, hvort sem sú aðstoð er í formi þjónustu og umönnunar eða fjárframlaga.

Í *UA 24. október 2005 (4186/2004)* fjallaði umboðsmaður um almennar lagareglur sem fela í sér *efnislega útfærslu* af hálfu löggjafans á stjórnarskrárvörðum rétti borgaranna til aðstoðar vegna atvinnuleysis, og taldi að allar heimildir til takmarkana á slíkum rétti þurfi að vera skýrar og glöggar. Í *UA 28. desember 2005 (4243/2004)*, þar sem A kvartaði yfir ákvörðun Atvinnuleysistryggingasjóðs þess efnis að ekki bæri að greiða honum dráttarvexti af atvinnuleysisbótum, vísaði umboðsmaður til fyrra álits síns, *UA 24. október 2005 (4186/2004)*, og kvað þágildandi lög nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar fela í sér útfærslu löggjafans á stjórnarskrárvörðum rétti borgaranna til aðstoðar vegna atvinnuleysis. Var niðurstaða umboðsmanns sú að sá, sem fullnægði efnisskilyrðum laganna til að eiga slíkan bótarétt, eignaðist að öllu jöfnu fjárkröfu á hendur hinu opinbera, sem kynni, að öðrum skilyrðum uppfylltum, að teljast allsherjarréttarleg peningakrafa í skilningi þágildandi laga nr. 28/2001 um vexti og verðtryggingu.

Að ofansögðu sést að umboðsmaður gerir nokkuð strangar form- og efniskröfur til lagaákvæða, er lúta að stjórnarskrárvörðum rétti borgaranna til framfærslu, og takmarkana á slíkum rétti. Ákvæði af þessum toga þurfa að vera skýr og glögg og taka fram hvaða aðstoð sé í boði, og telja að auki til þau skilyrði, sem einstaklingar þurfi að uppfylla, svo að réttur til aðstoðarinnar vakni. Vísast er rétt að skýra vafaatriði af þessum toga borgurunum í hag. Í *UA 24. október 2005 (4186/2004)* var ekki fullreynt hvort ætlun löggjafa með tiltekinni orðalagsbreytingu frá fyrri lögum við setningu þágildandi laga nr. 12/1997, hefði verið að draga úr sönnunarkröfum um meðvitaða ætlun (ásætning) bótaþega til að afla sér bóta með tilteknum hætti. Vafi um þessi atriði var metinn borgara í hag, enda taldi umboðsmaður nauðsynlegt að slíkan vilja mætti ráða með skýrum hætti af orðalagi laganna, væri ætlunin að draga úr sönnunarkröfum.

5.7 Lögskýringarleiðir

Hinar svonefndu lögskýringarleiðir eru þrjár, þ.e. almenn lögskýring, þrengjandi lögskýring og rýmikandi lögskýring. Lögskýringarleiðirnar lýsa í reynd aðeins niðurstöðu lögskýringarinnar, sem fengin er með þeim sjónarmiðum sem að framan eru talin, ellegar öðrum sjónarmiðum sem ekki reynir á í þessari ritsmíð. Einstök lögskýringarsjónarmið geta orðið til þess hver hinna

þriggja lögskýringarleiða verður fyrir valinu við lögskýringu hverju sinni. Valið veltur ævinlega á því hvaða lögskýringarsjónarmiði er fengið mest vægi við lögskýringuna, eftir könnun á texta ákvæðisins auk annarra fyrirbyggjandi gagna. Í raun eru lögskýringarleiðirnar því ekki hluti þeirra meginraka sem ráða niðurstöðu, heldur einungis fræðileg heiti sem menn hafa notað til þess að lýsa ólíkum niðurstöðum.⁵⁰

Með *almennri lögskýringu* er átt við að lagaákvæði sé túlkað til samræmis við það sem ætla má að falli innan marka lagatextans í heild. Hér er því stuðst við almennar aðferðir við lögskýringu, s.s. lagatexta sem efnivið lögskýringar, sbr. kafla 5.5, svo og skýringar með vísan til orð- og textafræðilegra atriða, sbr. kafla 5.6.2. Að jafnaði merkir þetta að lagaákvæði er skýrt í samræmi við almennan skilning á texta þess í heild eða einstökum orðum.⁵¹ Með *rýmkaði lögskýringu* er átt við að efni settrar lagareglu er ákvarðað rýmra en orðalag hennar gefur tilefni til. Á hinn bóginn vísar *þrengjandi lögskýring* til þess að efni lagaákvæðis sé ákvarðað þrengra en orð þess benda til að gera ætti. Lögskýringu af síðastnefndum toga er til að mynda beitt við skýringu á ákvæðum sem skerða mannréttindi og frelsi.⁵² Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr., sem hér er til skoðunar, er, sem fyrr segir, um margt sérstakt að þessu leyti, enda mælir ákvæðið ekki fyrir um skorður, sem löggjafanum eru settar, heldur skyldu hans til þess að tryggja öllum sem þess þurfa framfærslurétt í lögum.

Í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* staðfesti umboðsmaður Alþingis að túlka beri rúmt hvað felist í rétti til aðstoðar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Í málinu var fjallað um kvörtun A yfir úrskurði menntamálaráðherra, þar sem staðfest var ákvörðun Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra um að hafna beiðni A um túlkaþjónustu án endurgjalds fyrir húsfund í fjöleignarhúsi þar sem hann átti íbúð. A taldi sig eiga rétt til þessarar þjónustu án endurgjalds á grundvelli laga nr. 129/1990. Umboðsmaður ritar:

Samkvæmt orðalagi [1. mgr. 76. gr. stjkskr.] og lögskýringargögnum falla þeir einstaklingar undir þetta ákvæði sem eiga við andlega eða líkamlega fötlun að stríða á borð við heyrnarleysi eða heyrnarskerðingu og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum, sbr. einnig 2. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra.

Hér fellir umboðsmaður kvilla á borð við heyrnarleysi og heyrnarskerðingu undir áskilnað 1. mgr. 76. gr. stjkskr. um „sjúkleika eða sambærileg atvik“. Umboðsmaður bendir á það í áliti sínu,

⁵⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 159.

⁵¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 160.

⁵² Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 169.

að velji löggjafinn að fara þá leið að veita fötluðum nauðsynlega aðstoð með því að setja á laggirnar opinbera stofnun, sem meðal annars er falið að veita slíkum einstaklingum þá sérstöku þjónustu, sem þeir þurfa vegna fötlunar sinnar, verði almennt að heiðra þá meginreglu stjórnsýsluréttar að opinber þjónusta skuli veitt borgurunum án endurgjalds nema sérstök lagaheimild til gjaldtöku sé fyrir hendi.

Eigi að skerða þennan stjórnarskrárbundna rétt einstaklinga til aðstoðar þarf að huga að vissum atriðum. Í *UA 1. desember 2008 (5132/2007)* voru málavextir þeir, að A leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna úrskurðar úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem nefndin staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja honum um styrk vegna kaupa á bifreið. A hafði sótt um styrkinn með vísan til þess að hann byggi við verulega skerta færni í öxlum og handleggjum, auk þess sem hann þyrfti að nota hjólastól. Þá hefði ástand hans versnað töluvert frá því að hann fékk síðast styrk til bifreiðakaupa á árinu 2004 og flutningar milli hjólastjóls og bílsætis á þeim bíl, sem hann nú æki, væru honum ofviða og bifreiðin því nánast ónothæft hjálpartæki. Í álitinu kemst umboðsmaður svo að orði:

Eins og ég hef áður tekið fram í áliti mínu frá 30. desember 1999 í máli nr. 2125/1997 þá leiðir ekki það eitt af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að [reglur, sem fela í sér lögfestingu á tilteknum réttindum borgaranna til aðstoðar vegna sjúkleika, sem ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. áskilur að séu tryggð í lögum] þurfi að vera til í lögum heldur þurfa þær að mæla efnislega fyrir rétt einstaklinga sem hlut geta átt að máli. Á það meðal annars við um hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að njóta aðstoðar og hvaða aðstoð sé í boði þegar þau atvik verða sem stjórnarskrárákvæðið vísar til. Á það jafnframt við um það að hvaða marki heimilt sé að *takmarka* hinn lögbundna rétt til aðstoðar eða jafnvel *afnema* hann með stjórnvaldsfyrirmælum sem ráðherra setur.⁵³

Í máli þessu var það niðurstaða umboðsmanns að tiltekin skilyrði reglugerðar nr. 752/2002, um styrki og uppbætur Tryggingastofnunar ríkisins til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiðakaupa, hefðu ekki byggst á viðhlítandi lagastöð. Mæla þarf fyrir um allar takmarkanir á hinum stjórnarskrárbundna rétti manna til framfærslu með skýrum og efnislegum hætti í almennum lögum.

6 Samanburður á skýringum umboðsmanns Alþingis og túlkun Hæstaréttar

Í þessum kafla verður gerður stuttlegur samanburður á því hvernig Hæstiréttur annars vegar og umboðsmaður Alþingis hins vegar nálgast 1. mgr. 76. gr. stjkskr. í lögskýringum sínum. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. um framfærslurétt kom í fyrsta skipti til kasta dómstóla í *Hrd. 2000, bls. 4480*

⁵³ Skáletrun SN.

(125/2000), eða öryrkjamáli hinu fyrra.⁵⁴ Margt hefur verið skrafað og skrifað um þennan dóm, og vísast nóg til þess að æra óstöðugan. Hér verður látið við það sitja að stikla á staksteinum.

Í málinu var deilt um skerðingu, sem gerð var með lögum nr. 117/1993, vegna tekna maka sem ekki var ellilífeyrisþegi. Hér verður einungis litið til atriða, sem þýðingu hafa fyrir ritgerð þessa, þ.e. túlkun Hæstaréttar á inntaki 1. mgr. 76. gr. stjkskr.⁵⁵ Um þetta segir meðal annars í dómsorði Hæstaréttar:

[...] verður 76. gr. stjórnarskrárinnar skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einherrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnanlegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað. Skipulag, sem löggjafinn ákveður, verður þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá verður það að uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um að hver einstaklingur njóti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda.

Ef marka má dóm Hæstaréttar, felst í meginreglunni, um að þeir sem þurfa eigi rétt á aðstoð ríkisins vegna örorku, í fyrsta lagi einstaklingsbundinn réttur til lágmarksframfærslu handa þeim, sem ekki geta framfleytt sér sjálfir, að því marki sem slíkt er raunverulega og lagalega mögulegt. Hæstiréttur vísar til þess, að þessi réttindi hafi áður verið háð því að viðkomandi ætti sér ekki skylduframfærendur. Í ljósi þess að sá áskilnaður var afnuminn með stjórnarskrárbreytingu árið 1995, leggur Hæstiréttur áherslu á að ekki sé lengur um að ræða takmörkuð eða skilyrt réttindi. Í öðru lagi kemur glögglega fram hjá meirihluta dómsins, að hver einstaklingur geti gert tilkall til umfjallaðra réttinda, án tillits til þess hvernig stöðu hans er háttað. Með öðrum orðum felst það í meginreglu stjórnarskrárinnar, að mati dómsins, að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einherrar lágmarksframfærslu. Til stuðnings þessari ályktun sinni tekur Hæstiréttur mið af alþjóðasamningum um félagsleg réttindi, og vísar til FSE, SEFMR og samþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar nr. 102, um lágmark félagslegs öryggis, rétt eins og umboðsmaður Alþingis gerir í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)*.

Af öryrkjadómi hinum fyrri skapaðist nokkur réttaróvissa um það hvort í dóminum fælist, að löggjafanum væri almennt óheimilt að láta tekjur maka hafa áhrif á tekjutryggingu öryrkja til

⁵⁴ Fram að þessum tímapunkti höfðu dómstólar aldrei þurft að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar um framfærslurétt.

⁵⁵ Um frekari reifun á málavöxtum, auk almennra bollalegginga sprotnum af hinum margslungnu álitaefnum dómsins, vísast til margvíslegra skrifa fræðimanna á borð við Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 544 - 548; Dóru Guðmundsdóttur: „Stjórnarskrárbundnar meginreglur og stjórnarskrárvarin réttindi“ og Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 127 - 137.

skerðingar, eða hvort um ólögsmæta mismunun væri að ræða. Í *Hrd. 2003, bls. 3411 (549/2002)*, eða öryrkjamáli hinu síðara, var tekið af skarið um að slíkur skilningur stæðist ekki. Hæstiréttur tók þar fram, að það geti átt við málefnaleg rök að styðjast að gera nokkurn mun á greiðslum til einstaklinga úr opinberum sjóðum eftir því, hvort viðkomandi væri í sambúð eða ekki.

Umboðsmaður Alþingis hefur í álitum sínum vísað til *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*.⁵⁶ Í *UA 1. desember 2008 (5132/2007)* vísar umboðsmaður orðrætt til dómsins, um að gera verði „[...] þá kröfu til [löggjafans] að lög geymi skýr og ótvíræð ákvæði um þá skerðingu greiðslna úr sjóðum almannatrygginga, sem ákveða megi með reglugerðum“. Í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* gerði umboðsmaður glögga úttekt á réttarstöðu aldraðra og stjórnsýslu málefna þeirra, og verður nokkuð tíðrætt um *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*. Í álit sitt ritar hann meðal annars:

Hvað sem líður þeim ályktunum sem kunna að verða dregnar af [*Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*] um réttindi sem leiða beint af stjórnarskránni sjálfri og hugsanlegt lágmarksinntak þeirra, þá verður að mínu áliti ekki hjá því litið að með ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er sú frumskylda lögð á Alþingi að það taki afstöðu í formi lögjafar til þess hvaða rétt menn skuli eiga til félagslegrar aðstoðar af hálfu hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, meðal annars vegna elli. Það leiðir í eðli sínu af þessari skyldu að lögjafanum ber að sjá til þess að fyrir hendi séu almennar, aðgengilegar og skýrar reglur um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingar eiga rétt á vegna elli og annarra þar tilgreindra atriða, hvort sem sú aðstoð er í formi þjónustu og umönnunar eða fjárframlaga.

Umboðsmaður stígur nokkuð varfærnislega til jarðar og dregur ekki of víðtækar ályktanir af *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*. Líkt og áður hefur fram komið í kafla 5.6.6 vitnar hann í *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* til tilvísunar þeirrar til alþjóðlegra skuldbindinga sem fram kemur í lögskýringargögnum við ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Að svo búnu ritar hann, að í *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)* sé gengið út frá því að ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. verði að skýra til samræmis við ákvæði FSE og SEFMR. Umboðsmaður klykkir svo út með þessum orðum:

Ég tek það fram að ég hef ekki við athugun mína á þessu máli tekið afstöðu til þess beinlínis hvaða þýðingu ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eða hinir fjölbjóðlegu og alþjóðlegu samningar sem vísað hefur verið til hér að framan kunni að hafa um lágmarksfjárhæð þess ellilífeyris sem greiddur er á hverjum tíma. *Ég tel hins vegar ljóst að umræddar réttarheimildir leggi þá skyldu á íslensk stjórnvöld að gæta að því við lagasetningu um fjárhæð og breytingar á ellilífeyri að þau taki afstöðu til þess hvaða þýðingu þær hafi um þetta atriði og hvernig þau telja sig uppfylla þær.*⁵⁷

⁵⁶ Sjá *UA 18. maí 2005 (4182/2004)*, *UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)* og *UA 1. desember 2008 (5132/2007)*.

⁵⁷ Skáletrun SN.

Líkt og undanfarandi orð bera með sér er umboðsmaður um margt varfærnari í skýringum sínum en Hæstiréttur, sem í *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)* skar úr um það að 1. mgr. 76. gr. stjkskr. geymi sérstök efnisleg réttindi til handa einstaklingi, og dómstólar geti metið hvort löggjöf gangi of langt í að skerða þau. Þetta er eðlilegt, enda hefur umboðsmaður Alþingis ekki úrskurðarvald um það hvort lög standist stjórnarskrá. Á hinn bóginn er það hlutverk dómstóla að veita löggjafa aðhald.

7 Lokaorð

Að lokum er rétt að skýra í snarplegri samantekt frá þeim meginsjónarmiðum sem fram koma í skýringum umboðsmanns Alþingis á 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Líkt og ráða má að þessari umfjöllun styðst umboðsmaður fyrst og fremst við lögskýringu með tilliti til orð- og textafræðilegra sjónarmiða. Þá vísar hann oftlega til lögskýringargagna og samræmisskýringar við 65. gr. stjkskr. Algennt er að fáein sjónarmið tvinnist saman og leiði til niðurstöðu.

Umboðsmaður ítrekar enn fremur þá frumskyldu, sem 1. mgr. 76. gr. stjkskr. leggur á Alþingi, að þingið taki afstöðu í formi löggjafar til þess hvaða rétt menn eiga til félagslegrar aðstoðar af hálfu hins opinbera. Lagareglur þær, sem Alþingi setur til þess að fullnægja þessari skyldu sinni, eigi að vera almennar, aðgengilegar og skýrar um inntak þessarar aðstoðar, og kveða á um hvaða skilyrði einstaklingar verði að uppfylla, til þess að eiga tilkall til hennar. Að auki þurfi slík lög að skera úr um á hvaða formi aðstoðin skuli veitt.

Að virtu heildstæðu mati á lögskýringarsjónarmiðum staðfestir umboðsmaður í *UA 18. maí 2005 (4182/2004)* að túlka beri rúmt hvað felist í þeim rétti til aðstoðar sem 1. mgr. 76. gr. kveður á um. Segja má að slík túlkun sé í samræmi við sjónarmið um að mannréttindaákvæði beri að skýra borgurum í hag. Þess má geta að umboðsmaður fer nokkuð varfærnislegar í sakirnar í skýringum sínum á 1. mgr. 76. gr. en Hæstiréttur gerir í *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*, enda hefur umboðsmaður ekki úrskurðunarvald um það hvort lög samræmist stjórnarskrá, öndvert við Hæstarétt. Umboðsmaður tekur ekki afstöðu til þess hvaða áhrif 1. mgr. 76. gr. hefur á lágmarksinntak réttar einstaklinga til framfærslu. Aftur á móti leggur hann áherslu á að brýnt sé að löggjafinn taki afstöðu til slíkra atriða.

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1990, bls. 2

Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)

Hrd. 2003, bls. 3411 (549/2002)

Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 30. desember 1999 (2125/1997)

UA 22. ágúst 2000 (2416/1998)

UA 17. október 2000 (2796/1999)

UA 18. maí 2005 (4182/2004)

UA 24. október 2005 (4186/2004)

UA 28. desember 2005 (4243/2004)

UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)

UA 1. desember 2008 (5132/2007)

UA 29. desember 2008 (5161/2007)

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

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

Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar.* Reykjavík 2008.

Dóra Guðmundsdóttir: „Stjórnskrárbundnar meginreglur og stjórnskrárvarin réttindi“. *Guðrúnarbók. Guðrún Erlendsdóttir sjötug.* Reykjavík 2006, bls. 133 - 158.

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

Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám.* Reykjavík 1969.

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

Íslensk orðabók. Þriðja útgáfa, aukin og endurbætt. Ristjóri: Mörður Árnason. Reykjavík 2002.

Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2008, bls. 205 - 247.

Lon L. Fuller: *The Morality of Law. Revised edition.* New Haven 1969.

Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða.* Reykjavík 2007.

Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga - réttarheimildir.* 2. útgáfa. Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar.* Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: „Túlkun laga og vilji löggjafans“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 353 - 387.

Tryggvi Gunnarsson: „Frá sjónarhóli umboðsmanns - Hlutverk og starfið“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2008, bls. 135 - 169.

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