

*Páttaka Íslands í samstarfi Evrópuríkja um málefni fatlaðra – HELIOS II. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík 1997.*

*Hæstaréttardómar:*

*Hrd. 1999:390. Mál nr. 177/1998.*

*Hrd. 1999:2015. Mál nr. 151/1999.*

*Hrd. 2000:4480. Mál nr. 125/2000.*

*Hrd. 16. október 2003. Mál nr. 549/2002.*

DAVIÐ ÞÓR BJÖRGVINSSON

BEITING HÆSTARÉTTAR ÍSLANDS  
Á LÖGUNUM UM  
MANNRETTINDASÁTTMÁLA EVRÓPU

*Efnisyfirlit*

1. Inngangur
2. Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu
3. Skýring almennra laga og stjórnarskrár til samræmis við ólögfesta þjóðréttarsamninga
4. Dómaframkvæmd um beitingu msel.
  - 4.1 Áhrif msel. við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar
  - 4.2 Beiting msel. sem almennra laga
  - 4.3 Áhrif msel. við skýringu ákvæða almennra laga
  - 4.4 Beiting msel. ásamt stjórnarskrá til að rökstyðja tilvist grundvallarreglna
  - 4.5 Beiting msel. við mat á því hvort almenn lög samrýmist stjórnarskránni
5. Samantekt og niðurstöður

## 1. Inngangur

Í ÞESSARI ritgerð er leitast við að greina með hvaða hætti Hæstiréttur Íslands hefur beitt lögum nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu. Markmiðið er að skoða við hvaða aðstæður og hvernig Hæstiréttur vísar í lögin. Af þessum dómum þykir mega ráða, að lög nr. 62/1994 hafa í meðförum Hæstaréttar fengið nokkra sérstöðu sem réttarheimild, séu þau borin saman við önnur almenn lög.

Þetta er fræðilega áhugavert viðfangsefni, ekki síst þegar höfð eru í huga ummæli sem fram komu í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 62/1994, þar sem lögð er mikil áhersla á stöðu laganna og ákvæða sáttmálans sem almennra laga. Er nánar vikið að þeim í öðrum kafla ritgerðarinnar. Er í þessari ritgerð færð rök fyrir þeirri skoðun að í dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands sé efnisákvæðum laganna, sem um leið eru efnisákvæði mannréttindasáttmálans, beitt þannig að þau standa skör hærra en ákvæði almennra laga og fái í dómum Hæstaréttar efnislega stöðu grundvallarreglna sem njóta stjórnskipulegrar verndar.

Bent er á að í heiti ritgerðarinnar er lögð áhersla á að greina beitingu laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu. Markmiðið er ekki að greina beitingu sáttmálans sérstaklega sem þjóðréttarskuldbindingar eða áhrif hans á íslenskan rétt að öðru leyti, nema að því leyti sem það þjónar þeim tilgangi að varpa ljósi á meginviðfangsefni ritgerðarinnar. Nánar tiltekið er hér fjallað um beitingu þeirra reglna sáttmálans, og þar með laganna, sem mæla fyrir um réttindi til handa einstaklingum, til aðgreiningar frá þeim ákvæðum sem hafa að geyma almenn markmið samningsins og reglur um stofnanir og málsmeðferð fyrir þeim. Í ritgerðinni verður vísað til laganna, þ.m.t. þessara efnisákvæði þeirra, með skammstöfuninni msel.

## 2. Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu

Í 1. gr. laga nr. 62/1994, sbr. og 1. gr. laga nr. 25/1998, segir að mannréttindasáttmáli Evrópu hafi lagagildi á Íslandi. Þar er átt við: (1) Samning frá 4. nóvember 1950 um verndun mannréttinda og mannfrelsis, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11 frá 11. maí 1994 varðandi endurskipulagningu á eftirlitskerfi samningsins, ásamt viðauka. (2) Samningsviðauka nr. 1 frá 20. mars 1952, með áorðnum breytingum samkvæmt viðauka nr. 11. (3) Samningsviðauka nr. 4 frá 16. september 1963 með áorðnum breytingum samkvæmt viðauka nr. 11. (4) Samningsviðauka nr. 6

frá 28. apríl 1983 varðandi afnám dauðarefsingar, með áorðnum breytingum samkvæmt viðauka nr. 11 og (5) Samningsviðauka nr. 7 frá 22. nóvember 1984 með áorðnum breytingum samkvæmt viðauka nr. 11.

Í 1. gr. msel. felst að efnisákvæði mannréttindasáttmálans og viðauka, sem vísað er til, hafa lagagildi á Íslandi. Í þessari ritgerð skiptir það máli að við þetta fá þau ákvæði samningsins og viðauka, sem mæla fyrir um réttindi einstaklinga, bein réttaráhrif, en það er eingöngu beiting þeirra ákvæða sem eru skoðuð í þessari ritgerð. Með lögfestingu sáttmálans er ákvæðum hans formlega skipað á bekk með almennum lögum.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 62/1994 er lögð áhersla á að ætlunin sé að ákvæði sáttmálans fái stöðu almennra laga. Um afleiðingar þessa og afstöðu laganna til stjórnarskrárinnar og annarra almennra laga segir m.a. í greinargerðinni:

Lögfesting frumvarpsins hefði þannig í för með sér að líta megi svo á að fyrir-mæli eldri laga, sem kunna að reynast ósamþýðanleg ákvæðum sáttmálans, teldust að meginreglu falla niður við gildistöku laganna. Með því hins vegar að hér yrði um almenn lög að ræða yrðu ákvæði þeirra yfirleitt að víkja fyrir yngri lögum. Af þessu er að sjálfsgöðu ljóst að eitt helsta markmið frumvarpsins, að tryggja samræmi milli íslensks landsréttar og ákvæða mannréttindasáttmálans, næst ekki út af fyrir sig formlega til frambúðar með því einu að það verði að lögum fyrst unnt væri að virða þetta markmið að vettugi með setningu yngri laga. Til þess að fyrirbyggja slíka þróun mála þyrfti að veita þessum reglum stöðu stjórnskipunar-laga, sem er ekki lagt til með þessu frumvarpi þótt það geti vel verið æskileg þróun mála þegar til lengri tíma er litið. Þrátt fyrir þetta er ekki hægt að gefa sér að yngri lög gætu vikið til hliðar ákvæðum mannréttindasáttmálans ef þetta frumvarp yrði að lögum. Í því sambandi verður að minnast þess að samþykkt þessa frumvarps mundi óhjákvæmilega orka þannig á skýringu núgildandi reglna stjórnarskrárinnar að yngri lög, sem kynnu að stangast á við ákvæði mannréttindasáttmálans, kynnu um leið að teljast stríða gegn stjórnarskránni eins og hún yrði skýrð í framtíðinni. Þá verður einnig að taka tillit til þess, að skuldbinding íslenska ríkisins að þjóðarétti samkvæmt sáttmálanum stæði óhögguð þó að yngri lög kynnu í tilteknu atriði að ganga fyrir ákvæðum laga um gildi mannréttindasáttmálans að íslenskum landsrétti. Gætu því dómstólar með sama hætti og hingað til beitt ákvæðum sáttmálans í úrlausnum sínum til skýringar á yngri lögum.<sup>1</sup>

Áþekkar hugleiðingar koma fram í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunar-laga sem varð að lögum nr. 97/1995. Þar segir að ákvæði mannréttinda-

<sup>1</sup> *Alþt.* A 1992–1993 (þskj. 1160), bls. 5890.

sáttmálans njóti ekki stöðu stjórnskipunarlaganna og því breyti þau í engu mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Þá er bent á að í athugasemdum við frumvarp til laga um mannréttindasáttmála Evrópu sé lýst þeirri skoðun að lögfestingin hafi allt að einu þau óbeinu áhrif að ríkari tilhneiging verði en áður til að beita rúmri skýringu á stjórnarskránni til samræmis við sáttmálann þar sem það gæti átt við, en ákvæði stjórnarskrárinnar séu fáorð og komin mjög til ára sinna.<sup>2</sup>

Úr þessum orðum höfunda frumvarpsins þykir mega lesa viðleitni til að koma í veg fyrir að lögfesting sáttmálans raski viðurkenndum sjónarmiðum um réttshæð réttarheimilda, sjónarmiðum um úrlausn árekstra milli ákvæða almennra laga eða lögskýringar almennr. Meðal niðurstaðna í þessari ritgerð er að þetta hafi ekki gengið að öllu leyti eftir í dómum Hæstaréttar.

### 3. Skýring almennra laga og stjórnarskrár til samræmis við ólögfesta þjóðréttarsamninga

Áður en raktir verða dómur sem fallið hafa eftir gildistöku laganna um mannréttindasáttmálann þykir rétt að fara nokkrum orðum um beitingu Hæstaréttar Íslands á þeirri reglu að skýra beri lög í samræmi við þjóðréttarskuldbindingar. Þetta er mikilvægt baksvið þess sem síðar segir um þau áhrif sem lögum um sáttmálann hafa haft við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar.

Það er viðurkennd regla í íslenski réttarframkvæmd og fræðikenningum að leitast eigi við að skýra ákvæði landsréttar til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar. Verður regla þessi hér til hægðarauka nefnd *skýringarregla*.<sup>3</sup> Þessu til stuðnings er bent á eftirtalda dóm.

#### H.1992,401

Í málinu reyndi á skýringu þágildandi 108. gr. almennra hegningarlaga. Í dómi meirihluta Hæstaréttar segir: „Við skýringu á 108. gr. ber samkvæmt almennum lögskýringarreglum að hafa hliðsjón af 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, en hún er þannig: ... / Þessi lagaákvæði ber og að skýra með tilliti til þeirra skuldbindinga um vernd, æru, persónu- og tjáningarfrelsis í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, sem íslenska ríkið hefur fullgilt. Er þar að geta mannréttindasáttmála Evrópu, sem birtur var með auglýsingu nr. 11/1954, og Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi og birtur var með auglýsingu nr. 10/1979.“

<sup>2</sup> *Alþt.* A 1994–1995 (þskj. 389), bls. 2080.

<sup>3</sup> Í H.1988,1532 er í héraðsdómi talað um almenna líkindareglu við lögskýringar.

Dómur þessi er gott dæmi um beitingu reglunnar við skýringu almennra laga. Þá virðist mega draga þá ályktun af orðalaginu að þessir sáttmálar hafi einnig áhrif á skýringu 72. gr. [nú 73. gr.] stjkskr. Skýrari dæmi um þá aðferð verða þó nefnd síðar.

#### H.1994,2497

Hald var lagt á fjölda myndbanda hjá I. Hann fékk þau aftur í hendur rúmum þremur árum síðar, en engin opinber rannsókn var höfð uppi gagnvart honum. Í dómi Hæstaréttar segir: „Í 6. gr. Evrópuráðssamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950, sem birtur var hér á landi með auglýsingu nr. 11/1954 og veitt var lagagildi ásamt síðari viðaukum með lögum nr. 62/1994, segir meðal annars, að sakaður maður eigi rétt til réttlátrar og opinberrar málshöfðunar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstóli. Hann skal án tafar fá vitnesku í smáatriðum um eðli og orsök þeirrar kærur, sem hann sætir.“ Síðar segir í dómnum: „Þótt hinni umræddu haldlagningu hjá gagnáfrýjanda hafi ekki verið áfátt að lögum, verður engu að síður að telja, að meðferð málsins hjá rannsóknaraðilum, sem á eftir fór og að framan er lýst, hafi verið svo andstæð þeim rétti sakaðra manna, sem varinn er í lögum og skýra verður með hliðsjón af mannréttindasáttmála Evrópu, að gagnáfrýjanda beri bætur eftir grunnreglum síðari málsliðar 2. tl. 151. gr., sbr. 3. tl. 154. gr., þágildandi laga nr. 74/1974, sbr. nú b-lið 176. gr. laga nr. 19/1991.“

Bent er á að atvik málsins gerðust fyrir gildistöku laga nr. 62/1994, þótt dómur Hæstaréttar hafi verið kveðinn upp eftir gildistöku þeirra. Þessi dómur er fyrst og fremst dæmi um beitingu reglunnar um skýringu landsréttar í samræmi við þjóðréttarskuldbindingar, í þessu tilviki mannréttindasáttmála Evrópu.

#### H.1998,4076 (kvótadómurinn fyrri)

Málavextir voru þeir að sjávarútvegsráðuneytið synjaði V um leyfi til veiða í atvinnuskyni og um aflaheimildir. Í málinu vísaði stefnandi m.a. til jafnræðisreglu íslensku stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um það, að allir skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Jafnræðisregla þessi var áður meðal ólögfesta grundvallarreglna í íslenski stjórnskipun. Hún á sér nokkra hliðstæðu í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966, sem Ísland er aðili að, sbr. auglýsingu nr. 10/1979 í C-deild Stjórnartíðinda.“

Í dómnum segir aðeins að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar eigi sér hliðstæðu í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 1966. Tilvísun til þessara sáttmála í dómi Hæstaréttar er í samræmi við athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlagum nr. 97/1995.<sup>4</sup> Þar er tekið fram að jafnræðisreglan sé skýrlega orðuð í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland sé aðili að og því til eðlilegrar samræmingar að festa hana í stjórnarskrá. Ekki er ljóst hvaða ályktanir verða dregnar af þessum tilvísunum Hæstaréttar varðandi beina þýðingu þessara sáttmálagreina fyrir úrlausn málsins, einkum 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem ekki hefur verið lögfestur á Íslandi. Eðlilegast sýnist að leggja í þetta þann skilning að við skýringu á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar beri að hafa hliðsjón af skýringum þeirra ákvæða alþjóðsáttmála sem vitnað er til. Verður væntanlega einnig að skilja athugasemdir í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaga á sama hátt. Ef þessi skilningur er lagður til grundvallar vitnar dómurinn um áhrif ólögfesta þjóðréttarreglna, í þessu tilviki 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 1966, á skýringu stjórnarskrárinnar.

#### H.1999,390

Málavextir voru þeir að R, sem var blind, hvarf frá námi við Háskóla Íslands. Hélt hún því fram að hún hefði ekki fengið þá aðstoð og aðstöðu sem fötlun hennar útheimti og krafðist skaðabóta. R vísaði til fjölmargra alþjóðasamninga og alþjóðasamþykktar kröfum sínum til stuðnings.

Hafa ber í huga að atvik málsins gerðust að mestu fyrir gildistöku laga nr. 62/1994. Um þýðingu mannréttindasáttmála Evrópu í málinu segir þetta í dómnum:

Í 2. gr. viðauka nr. 1 við Evrópuráðssamning um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950 er kveðið á um að engum manni skuli synjað um rétt til menntunar. Í 14. gr. samningsins sjálfs er sagt að réttindi þau um frelsi, sem lýst sé í samningnum, skuli tryggð án nokkurs manngreinarálits. Verður að skilja það svo að ákvæðið taki einnig til frelisis til mennta og eigi þannig að tryggja jafnrétti til náms. Samningur þessi öðlaðist lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Fyrir þann

<sup>4</sup> *Alþi.* A 1994 (þskj. 389), bls. 2070 og áfram. Einkum er vísað til greinargerðar í heild. Ennfremur: Björg Thorarensen: „Beiting ákvæða um efnahagsleg og félagsleg mannréttindi í stjórnarskrá og alþjóðasamningum“ (2002), einkum bls. 83–85.

tíma var talið rétt að skýra íslensk lög til samræmis við ákvæði samningsins, enda er það viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra lög til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríki hefur staðfest, eftir því sem kostur er. Framangreind ákvæði mannréttindasáttmálans eru einnig í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, en hún var áður meðal ólögfesta grundvallarreglna í íslenskri stjórnskipun.

Í dómi Hæstaréttar er sérstaklega tekið fram að fyrir lögtöku mannréttindasáttmála Evrópu hafi átt að skýra íslensk lög til samræmis við sáttmálann. Ástæðan er sú að í dómnum er fjallað um atvik sem að mestu áttu sér stað fyrir setningu laga nr. 62/1994. Allt að einu er talið að fyrir lögfestingu hans hafi sáttmálinn átt að hafa þau áhrif að skýra hafi átt íslensk lög til samræmis við hann. Þjóðrétarskuldbindingar eru hér augljóslega látnar hafa mikil áhrif á skýringu og beitingu landsréttar, þótt að formi til sé það gert innan ramma kenningarinnar um tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar og reglunnar um að skýra beri landsrétt til samræmis við þjóðrétarskuldbindingar. Hæstiréttur byggir ekki með beinum hætti á öðrum þeim þjóðréttarreglum sem R byggði máláttilbúnað sinn á.

Athyglisvert er að Hæstiréttur kveður upp úr um það berum orðum að það sé viðurkennd regla í *norrænum rétti* að skýra skuli lög, eftir því sem kostur er, til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríki hefur staðfest. Ekki er þó víst að á það yrði fallist t.d. í dönskum rétti að ólögfestir þjóðrétarsamningar geti haft slík áhrif á skýringu dönsku stjórnarskrárinnar þar sem almennt er litið svo á að skýringarreglan eigi fyrst og fremst við um skýringu almennra laga en ekki ákvæði stjórnarskrárinnar.<sup>5</sup> Dómur þessi, að því leyti sem alþjóðasamningar eru látnir hafa þýðingu við skýringu 65. gr. stjórnarskrárinnar, gengur að því leyti lengra en t.d. í dönskum rétti, en þjóðrétarskuldbindingar eru hér látnar orka með þeim hætti á skýringu stjórnarskrár að almenn lög eru talin andstæð henni.<sup>6</sup> Geta má sér þess til að markmið stjórnarskrár-

<sup>5</sup> Sjá t.d. Spiermann: „Højesterets anvendelse af folkeret i det 20. århundrede“ (2001) bls. 1–29, einkum bls. 29. Þar kemur fram í 3. lið í niðurstöðum að skýringarreglunni (tolkningsreglen) verði almennt ekki beitt þegar ákvæði stjórnarskrárinnar eiga í hlut.

<sup>6</sup> Sams konar tilvísun til norræns réttar er að finna í dómi *Hæstaréttar frá 19. desember 2000* (örorkjádómur). Í þeim dómi eru þjóðrétarsamningar þeir sem vitnað er til látnir hafa áhrif á skýringu ákvæða stjórnarskrár, þ.e. einkum 76. gr., en einnig 65. gr. Ákvæði almanna-tryggingalaga nr. 117/1993 voru síðan talin andstæð ákvæðum stjórnarskrárinnar eins og þau bar að skýra í ljósi þjóðréttarreglna þeirra sem til er vitnað. Áftur er hér vísað til þess að það sé almenn regla í „norrænum rétti“ að skýra skuli lög til samræmis við al-

gjafans með stjórnskipunarlögum nr. 95/1997 ráði hér talsverðu um þessa aðferðafræði Hæstaréttar, sbr. það sem rakið er hér að framan. Í H.2000,4480 er einnig að finna mjög skýrt dæmi um þau áhrif sem ólögfestir þjóðréttarsamningar hafa við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar. Um það efni segir í dóminum:

Svo sem áður greinir verður að telja að í l. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar felist ákveðin lágmarksréttindi, sem miðuð séu við einstakling. Þrátt fyrir svigrúm almenna löggjafans til mats á því, hvernig þessi lágmarksréttindi skuli ákvörðuð, geta dómstólar ekki vikið sér undan því að taka afstöðu til þess, hvort það mat samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun geta af því leitt fyrir einstaklinga, verður þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi, sem í framangreindu stjórnarskrárákvæði felast, á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælir þeim, svo sem það ákvæði verður skilið að íslenskum rétti, sbr. 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaaleg réttindi, sem var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979, (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979) og 9. gr. fyrrnefnds alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Í samræmi við það, sem að ofan greinir, er fallist á þá kröfu gagnáfrýjanda, að viðurkennt verði að óheimilt hafi verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 á þann hátt sem gert er í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998.

Hér ber einnig að nefna H.2000,1534 (kvótadómurinn síðari). Þar segir m.a.:

Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum. Hefur íslenska ríkið og skuldbundið sig að þjóðarétti til þess að tryggja skynsamlega nýtingu þessarar auðlindar samkvæmt 61. gr. og 62. gr. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. auglýsingu nr. 7/1985 í C- deild Stjórnartíðinda. Ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofveiði með aflatakörkunum eru nauðsynlegur þáttur í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskstofna. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni séu settar skorður af þessum sökum. Stendur ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar ekki í vegi því að með lögum sé mælt fyrir um tak-

þjóðasamninga, þótt fyrst og fremst sé verið að fjalla um skýringu ákvæða stjórnarskrár. Sjá enn fremur Sigurð Línadal: „Um lagasetningarvald dómstóla.“ (2002), bls. 101–128, sbr. einkum bls. 115–116 þar sem dómurinn er skýrður þannig að Hæstiréttur hafi sett nýja reglu til viðbótar ákvæði 76. gr. stjskr., þ.e. að löggjafanum beri að tryggja tiltekin lágmarksréttindi til framfærslu fjölskyldu.

markanir á leyfilegum heildarafla úr einstökum nytjastofnum eftir því, sem nauðsyn ber til, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 3. desember 1998, bls. 4076 í dómasafni.

Í þessum dómi er athyglisverð tilvísun Hæstaréttar Íslands til 61. og 62. gr. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Óljóst er þó af rökstuðningi Hæstaréttar hvaða tilgangi hún þjónar. Virðist þrennt koma til greina í því sambandi.

Í fyrsta lagi má líta svo á að tilvitnuð ákvæði hafréttarsáttmálans séu, ásamt öðrum atvikum sem til er vísað, notuð sem grundvöllur til að skjóta stöðum undir lögmæti þeirra takmarkana á atvinnufrelsi sem viðurkennt er að felist í stjórnkerfi fiskveiða og til stuðnings þeirri niðurstöðu að takmarkanirnar fullnægi þeim áskilnaði að skerðingarnar hvíla á nægilegri lagastöð og samræmist að því leyti 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessari skýringu á dóminum hefur ólögfestri þjóðaréttarreglu verið beitt, ásamt öðrum reglum, í málinu, til að löghelga íþyngjandi ráðstafanir ríkisvaldsins gagnvart þegnum. Sé þetta réttur skilningur á dóminum er ólögfest þjóðaréttarregla látin hafa áhrif að landsrétti sem eru umfram það sem rúmast getur innan reglunnar um tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar.

Í öðru lagi má skilja tilvísun til ákvæða hafréttarsáttmálans svo að þau séu látin hafa áhrif á skýringu ákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar. Röksemdarfærslan er þá þessi: Samkvæmt hafréttarsáttmálanum hefur íslenska ríkið skuldbundið sig að þjóðarétti til að tryggja verndun og skynsamlega nýtingu fiskistofnanna í hafinu umhverfis landið. Þá er tekið fram að ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofveiði með aflatakörkunum séu nauðsynlegur þáttur í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskstofna og af því leiði að almannahagsmunir krefjist þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni séu settar skorður af þessum sökum. Sé þessi skilningur réttur er dómurinn í samræmi við þá aðferð sem notuð hefur verið í öðrum dómum þar sem þjóðaréttarskuldbindingar hafa áhrif á skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar. Það er aftur á móti óvenjulegt að ólögfestar þjóðaréttarreglur séu með þessum hætti notaðar til að réttlæta takmarkanir sem samkvæmt almennum lagaviðhorfum þurfa að hvíla á ótvíræðri lagastöð. Þess ber þó að geta að takmarkanir á atvinnufrelsi í þessu tilviki hvíldu einnig á lagastöð, en ákvæði hafréttarsáttmálans, sem til er vitnað, eru látin styðja þá niðurstöðu að þær takmarkanir rúmest innan stjórnarskrárinnar.

Í þriðja lagi má skilja það svo að tilvísun til þjóðaréttarskuldbindinga samkvæmt í hafréttarsáttmálanum þjóni þeim tilgangi með öðrum atriðum,

að rökstyðja að fullnægt sé því skilyrði 75. gr. stjkskr. að almannahagsmunir krefjist þess að takmarkanir séu settar við frelsi manna til að stunda fiskveiðar. Það er þó erfitt að sjá að önnur réttlægri réttarregla, sem auk þess hefur ekki bein lagaáhrif í íslenskum rétti, eigi að geta bundið hendur dómstóla eða löggjafans við mat á þessu skilyrði. Í öllu falli verður afleiðingin sú að ólögfest þjóðréttarregla er notuð til að rökstyðja takmarkanir á réttindum sem stjórnarskráin annars verndar. Það eitt og sér er ekki í samræmi við það meginviðhorf að skýring til samræmis við ólögfestar þjóðréttarreglur verði aðallega beitt til að styrkja réttarvernd einstaklinga, en ekki til að réttlæta takmörkun réttinda.

Einnig má hér nefna *H.1999,1709* þar sem vísað er til Vínarsamnings um vernd ósonlagsins dags. 22. mars 1985 og Montrealbókunar dags. 16. september 1987 um efni, sem valda rýmun ósonlagsins, sbr. og síðari breytingar á henni til að skjóta rötum undir heimildir ráðherra til að takmarka innflutning á vetnisflúorkolefnum. Það er ekki að öllu leyti skýrt hvort Hæstiréttur vísar til þessara samninga til stuðnings þeirri skýringu 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, að hún feli í sér nægilega heimild fyrir ráðherra til að takmarka innflutninginn, eða hvort vísað er til efnisákvæða þeirra beint til að löghelga þær takmarkanir. Í fyrra tilvikinu fellur dómurinn að meginreglunni um að skýra beri lög til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar, í þessu tilviki til að skjóta rötum undir skýringu sem felur í sér ríkari takmarkanir á atvinnufrelsi en orðalag laga kynni annars að gefa tilefni til. Nefndir alþjóðasamningar eru þá notaðir til stuðnings þeirri niðurstöðu að takmarkanirnar samræmist 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt síðari skýringarkostinum hefur ólögfestri þjóðréttarreglu verið beitt, ásamt öðrum reglum til að löghelga íþyngjandi ráðstafanir ríkisvaldsins gagnvart þegnumum. Ef sá skýringarkostur er valinn hefur ólögfest þjóðréttarregla verið látin hafa áhrif að landsrétti sem eru umfram það sem rúmast getur innan reglunnar um tvíeðli þjóðréttar og landsréttar.

Vert er að benda á að í dómi Hæstaréttar *H.1995,1444* (fulltrúadómur), sem nánar er rakinn síðar, segir m.a.: „Hæstiréttur hafði fyrir gildistöku laga nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu kveðið á um það í dómum sínum að skýra bæri íslensk lög til samræmis við sáttmálann, sbr. *H.1990,2*, *H.1992,92*, *H.1992,174*, *H.1992,401*.“ Samkvæmt þessu telur Hæstiréttur að reglunni um skýringu landsréttar til samræmis við þjóðarétt hafi verið beitt í þessum dómum öllum. Þetta er þó varla einhlít skýring á *H.1990,2* og *H.1992,174*. Færa má rök fyrir að í báðum þessum málum sé gengið mun lengra en rúmast getur innan reglunnar um skýringu landsréttar í samræmi

við þjóðarétt. Einkum á það við um *H.1992,174* sem í reynd er erfitt að skýra með öðrum hætti en þeim að ólögfestri þjóðréttarreglu hafi verið beitt sem réttarheimild.<sup>7</sup>

Fleiri dóma Hæstaréttar mætti nefna þar sem rétturinn beitir þeirri reglu að skýra beri lög (og stjórnarskrá) til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar. Í *H.1989,28* eru þjóðréttarsamningar nefndir „lögskýringargögn“.<sup>8</sup> Í *H.1994,2632* var höfð hliðsjón af mannréttindasáttmálanum við túlkun ákvæða 1. mgr. 13. eldri löggræðisлага nr. 68/1984 um bráðabirgðavistun.<sup>9</sup> Atvik málsins gerðust fyrir gildistöku laga nr. 62/1994 og virðist dómurinn endurspegla það. Einnig má hér minna á *H.1988,1532* þar sem vísað er í héraðsdómi til „almennrar líkindareglu“ um samræmi laga og þjóðréttarskuldbindinga.

Af þeim dómum sem raktir hafa verið um beitingu reglunnar um skýringu laga til samræmis við þjóðréttarsamninga, og þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu fyrir lögfestingu hans, þykir mega draga eftirtaldir ályktanir: (i) Það er viðtekið regla í íslenskum rétti að skýra beri lög til samræmis við þjóðréttarsamninga eftir því sem kostur er. Virðist þetta að meginstefnu geta átt við um alla þjóðréttarsamninga óháð málefnasviði, þótt mismunandi mikið geti reynt á þá eðli málsins samkvæmt. (ii) Samkvæmt íslenskri lagaframkvæmd er reglan ekki bundin við almenn lög (og almenn stjórnsýslufyrirmæli) heldur einnig með *sama hætti* þegar skýrð eru ákvæði stjórnarskrárinnar. (iii) Reglunni er oftast beitt með því að vísað er til þjóðréttarreglna til að ná fram skýringu landsréttar, þ.m.t. stjórnarskrár, sem stuðlar að ríkari vernd réttinda borgaranna en ella myndi leiða af viðkomandi lögum. Reglan er þó ekki takmörkuð við þetta, heldur virðist af dómum einnig mega draga þá ályktun að skýringu til samræmis við ólögfesta þjóðréttarreglu megi beita til að skjóta stöðum undir skýringu landsréttar, hvort heldur eru ákvæði almennra laga eða stjórnarskrár, sem löghelgar íþyngjandi ráðstafanir stjórnvalda og takmarkanir á réttindum sem stjórnarskráin annars verndar. Þá er áréttað að einstaka dómur Hæstaréttar ganga lengra en rúmast innan skýringarreglunnar, sbr. einkum *H.1992,174*.

<sup>7</sup> Sjá einnig *H.1993,147* þar sem málsmeðferð hjá ríkissaksóknara var talin andstæð 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en sáttmálinn hafði þá ekki verið lögfestur.

<sup>8</sup> Um hugtakið lögskýringargögn sjá nánar Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði* (1989), bls. 381–402. Þar er miðað við þrönga skilgreiningu þess hugstaks og það talið ná til þess sem nefna má undirbúningsgögn sem verða til við undirbúning lagasetningar og við meðferð frumvarps á Alþingi. Til hliðsjónar sjá Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar* (1996), þar sem þessi hugtakanotkun er skýrð.

<sup>9</sup> Sjá nú löggræðislag nr. 71/1997.

#### 4. Dómafrákvæmd um beitingu msel.

Dómum þeim sem hér um ræðir þykir mega skipa í a.m.k. fimm flokka. Dómar þar sem vísað er til laga nr. 62/1994 við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar (4.1). Dómar þar sem vísað er til laganna með hliðstæðum hætti og annarra almennra laga (4.2). Dómar þar sem ákvæði laganna eru ráðandi við skýringu ákvæða almennra laga með hliðstæðum hætti og ákvæði stjórnarskrár (4.3). Dómar þar sem lögunum er beitt ásamt ákvæði stjórnarskrár, því til stuðnings eða frekari fyllingar (4.4). Dómar, þar sem vísað er til ákvæða laganna ásamt ákvæði stjórnarskrár þegar metið er stjórnskipulegt gildi laga (4.5).

##### 4.1 Áhrif msel. við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar

Áður en dómar verða raktir er nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um undirbúning breytinga þeirra sem gerðar voru á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995. Í lögskýringargögnum kemur fram að eitt af markmiðunum var að færa ákvæði stjórnarskrárinnar til samræmis við hliðstæð ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem íslenska ríkið er aðili að. Var það ekki síst mannréttindasáttmáli Evrópu sem hafður var í huga, eins og endurtekið er staðfest í greinargerð með frumvarpi því til stjórnskipunarlaga sem varð að lögum nr. 97/1995.<sup>10</sup> Mannréttindasáttmálinn var þegar orðinn að lögum þegar nefnd stjórnskipunarlög tóku gildi. Ef því er haldið til streitu að msel., sem lögfesta ákvæði sáttmálans, hafi sama gildi og hver önnur almenn lög má segja, að formlega séð, hafi mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar verið færð til samræmis við ákvæði um sama efni sem fyrir voru í almennum lögum.<sup>11</sup> Með þessum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 voru hin nýju stjórnarskrárákvæði með mjög afgerandi hætti tengd alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu. Afleiðingar þessa eru margháttáðar eins og síðar kemur fram í þessari ritgerð. Ein er sú að erfitt er að skýra til hlítar raunverulega stöðu efnisákvæða sáttmálans með vísan til formlegrar stöðu þeirra sem almennra laga. Minna má á að fyrir gildistöku sáttmálans var þegar farið að beita þeirri aðferð að skýra ákvæði stjórnarskrárinnar til samræmis við hliðstæð ákvæði í mannréttindasáttmál-

<sup>10</sup> *Alþt.* A 1994 (þskj. 389), einkum bls. 2073 og 2077–2080.

<sup>11</sup> Hér ber þess þó að geta að að hluta til var unnið samhliða að breytingum á stjórnarskránni og undirbúningi að lögfestingu mannréttindasáttmálans.

anum, sbr. kaflann hér á undan. Verða nú raktir nokkrir dómar sem vitna um beitingu msel. við skýringu stjórnarskrárinnar.

##### H.1995,1444 (fulltrúadómur)<sup>12</sup>

Í málinu var m.a. fjallað um það hvort það fyrirkomulag að láta dómarafulltrúa annast dómstörf í eigin nafni og á eigin ábyrgð væri samrýmanlegt 2. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en dómarafulltrúar störfuðu samkvæmt heimild í 6. gr. laga nr. 92/1989. Eftir ítarlegan og langan rökstuðning segir í dómi Hæstaréttar „Verður því að fallast á það að staða dómarafulltrúa, eins og henni er nú fyrir komið, uppfylli ekki grunnreglur stjórnarskrár um sjálfstæði dómvaldsins, svo sem þær verða skýrðar með hliðsjón af 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um sjálfstæða og óvilhalla dómara, til þess að þeir geti á eigin ábyrgð farið með þau dómstörf ...“

Hér skiptir mestu máli að í dómnum segir berum orðum að skýra verði ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómvaldsins með hliðsjón af msel., nánar 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Þessi aðferð er vissulega í góðu samræmi við ráðagerðir í greinargerð með frumvarpi til laga um mannréttindasáttmála Evrópu sem vísað er til hér að framan.

Annað skýrt dæmi um þýðingu mannréttindasáttmálans við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar er dómur *Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002*.

Alþýðusamband Íslands höfðaði mál gegn íslenska ríkinu o. fl. til viðurkenningar á því að stéttarfélag innan vébanda sambandsins hefðu verkfallsrétt, þrátt fyrir 1., 2. og 3. gr. laga nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna og fleira, sem settu verkfallsrétti þeirra skorður. Var á því byggt að með setningu laganna hefði verið brotið gegn samningsfrelsi og verkfallsrétti stéttarféлага sem verndað sé með félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í dómi héraðsdóms er fjallað um tilvitnuð ákvæði og baksvið þeirra og m.a. bent á að við fyllingu 1. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans hafi verið leitað fanga í félagsmálasáttmála Evrópu frá árinu 1961, sem fullgiltur hafi verið af Íslands hálfu 15. janúar 1976 og öðlaðist gildi 14. febrúar 1976, alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menn-

<sup>12</sup> Fleiri dómar féllu á sama veg. Í H.1995,1525 var vísað til H.1995,1444 og sagt að þar hefði Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu „að staða dómarafulltrúa, eins og henni er nú fyrir komið uppfylli ekki grunnreglur stjórnarskrár um sjálfstæði dómvaldsins.“ Sjá einnig sömu niðurstöðu í H.1995,1536, 2538, 1540, 1570, 1594, 1596, 1597, 1598, 1599, 1600, 1603, 1604, 1605, 1606, 1607, 1608, 1609, 1610, 1611, 1613, 1614, 1615, 1616, 1617, 1618, 1623, 1625, 1626, 1627, 1628, 162



ingarleg réttindi sem fullgiltur var 22. ágúst 1979 og öðlaðist gildi 22. nóvember 1980 og samþykktá ILO nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess og nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega, sem báðir hafi verið fullgiltir af Íslands hálfu. Þá er bent á að ákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar sé hliðstætt 1. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Í 74. gr. stjórnarskrárinnar hafi hins vegar ekki verið tekið upp ákvæði sem sé sambærilegt 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Þá segir orðrétt í héraðsdómi: „Ákvæði mannréttindasáttmálans njóta ekki stöðu stjórnskipunarlaga. Með vísan til greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 97/1995 um breytingu á stjórnarskránni og dóma Hæstaréttar um túlkun á ákvæðum stjórnarskrár þykir rétt að túlka félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrár með hliðsjón af 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Samkvæmt framangreindum athugasemdum við 74. gr. í greinargerð með frumvarpinu verður ákvæðið ekki talið veita félagafrelsi minni vernd en 11. gr. mannréttindasáttmálans gerir ráð fyrir.<sup>13</sup> Með vísan til viðtekinnar túlkunar á 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans verður að túlka 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar svo að ákvæðið verndi ekki einungis rétt manna til að stofna stéttarfélög heldur verndi það einnig frelsi stéttarfélaganna til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Samningafrelsi félaganna er leið að slíku marki og nýtur því sérstakrar verndar. Líta verður svo á að verkfallsrétturinn sé í þeim skilningi hluti af samningsfrelsi þeirra þegar lítið er til þess eðlis hans að hann er lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga.“ Síðar í dómnum segir: „Með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og þeim alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta má til við skýringar á 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, verður 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarfélaganna. Hins vegar verður að líta svo á að samningafrelsi verkalýðsfélaga og beitingu verkfallsréttar megi aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans.“ Ennfremur segir: „Framangreindir alþjóðasamningar um félagsleg réttindi hafa allir verið fullgiltir af Íslands hálfu en ekki verið lögfestir hér á landi. Með vísan til áhrifa þeirra á túlkun 11. gr. mannréttindasáttmálans þykir einnig rétt að horfa til þeirra við túlkun á 74. gr. stjórnarskrárinnar að því leyti sem þeir fjalla um réttindi stéttarfélaganna og Mannréttindadómstóllinn hefur vísað til þeirra við túlkun á 11. gr. mannréttindasáttmál-

<sup>13</sup> Hér er vísað til athugasemda í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 97/1995, varðandi tengsl félagafrelsisákvæðisins við hliðstæð ákvæði í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi og mannréttindasáttmála Evrópu. Sjá *Alþt.* A 1994 (pskj. 389), bls. 2105–2107.

ans.“ Og að lokum: „Af 1. mgr. 74. gr. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar eins og ákvæðin verða túlkuð með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans og öðrum framangreindum ákvæðum alþjóðlegra sáttmála um félagsleg réttindi þykir hins vegar leiða að gera verður strangar kröfur til lagasetningar sem banna tiltekin verkföll eða verkbönn.“ Niðurstaðan varð sú að kröfum Alþjóðsambandsins var hafnað, að öðru leyti en varðandi nánar tilgreind aðildarfélög. Niðurstaðan var staðfest í Hæstarétti með vísan til forsendna héraðsdóms.

Af dómi þessum er ljóst að 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hefur úrslitabýðingu varðandi skýringu félagafrelsisákvæðisins í 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 75. gr. hennar. Þá staðfestir dómurinn einnig hin ríku áhrif sem ólögfestir alþjóðasamningar geta haft við skýringu stjórnarskrárinnar. Þessi áhrif mannréttindasáttmálans í dómnum eru mjög rík og vert að skoða þessi ákvæði hans svolítið nánar. Í 74. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún er eftir breytingarnar sem gerðar voru með lögum nr. 97/1995, er mælt fyrir um rétt manna til þess að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi. Þá er í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar mælt svo fyrir að í lögum skuli kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Í 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans segir:

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

Athygli er vakin á því að í stjórnarskránni er ekki að finna ákvæði sem er hliðstætt 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Samt er í dómnum gengið út frá því að skýra verði 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af þessu ákvæði sáttmálans, þannig að rétturinn samkvæmt tilvitnuðum ákvæðum stjórnarskrárinnar sæti sambærilegum takmörkunum og þar er kveðið á um. Samkvæmt þessu er stjórnarskráin skýrð með hliðsjón af sáttmálanum til að löghelga lögbundnar takmarkanir á réttindum samkvæmt 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi er einnig vert að benda á að í Danmörku er reglan um skýringu til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar að-



eins talin eiga við til að treysta réttindi einstaklinga, en ekki til að renna stoðum undir takmarkanir á réttindum.<sup>14</sup> Aftur verður hér að hafa í huga at-hugasemdir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlög-um nr. 97/1995 sem fela í sér ráðagerðir um þessar lögskýringaraðferðir.

Í reynd raskar sú aðferð við lögskýringar sem notuð er í *H.1995,1444* og í dóminum frá 14. nóvember 2002 viðteknum viðhorfum um tengsl réttarheimildanna og lögskýringar. Frá formlegu sjónarmiði samræmist það ekki vel viðteknum hugmyndum að almenn lög, í þessu tilviki ákvæði mannréttindasáttmálans, sem standa skör lægra sem réttarheimild, hafi með þessum hætti afgerandi þýðingu við skýringu stjórnarskrár. Í fyrrnefnda málinu leiðir þessi aðferð við skýringu stjórnarskrárinnar til þess að lög, sem lengi höfðu verið í gildi, voru talin andstæð stjórnarskránni eins og hana ber að skýra í ljósi sáttmálans og laga nr. 62/1994. Það breytir engu um þessa niðurstöðu þótt ráðagerðir um þessa aðferðarfræði sé að finna bæði í frumvarpi til laga nr. 62/1994 og einnig frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Með þessari framsetningu verða almenn lög einfaldlega ráðandi um inntak mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, hvað sem líður formlegri stöðu þeirra sem almennra laga. Þá breytir sá formlegi greinarmunur sem unnt er að gera milli laganna sem lögfesta samninginn annars vegar og þjóðréttarskuldbindinga þeirra sem felast í samningnum hins vegar engu um þessa niðurstöðu, enda standa ólögfestar þjóðréttarskuldbindingar skör lægra sem réttarheimildir en almenn lög og raunar umdeilt meðal íslenskra fræðimanna hvort slíkar þjóðréttarskuldbindingar teljast yfir höfuð til réttarheimilda.

Af stöðu sáttmálans sem almennra laga leiðir m.a. að formlega bindur hann ekki hendur lögjafans í framtíðinni við setningu nýrra reglna sem kunna að brjóta í bága við hann. Slík löggjöf, að svo miklu leyti sem hún kann að vera andstæð ákvæðum sáttmálans, fæli þó að sjálfsögðu í sér brot á skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt sáttmálanum. Aftur á móti er það óljóst hvort og þá að hvaða marki slíkt gæti orðið grundvöllur að einkaréttarlegum kröfum á hendur íslenska ríkinu af hálfu þeirra sem telja að á sér hafi verið brotinn réttur og hafa orðið fyrir tjóni vegna þess. Þótt hér sé um efni að ræða sem að nokkru fellur utan við meginefni ritgerðarinnar er engu að síður ástæða til að fara um að nokkrum orðum um það. Bent er á dóm Hæstaréttar Íslands *H.1998,2528* í því sambandi, en dómurinn gefur tilefni til margvíslegra hugleiðinga um stöðu mannréttindasáttmálans að þessu leyti, þótt ekki verði ítarlega fjallað um hann hér.

<sup>14</sup> Sjá t.d. Gulman: „Folkeret som retskilde“ (1991), bls. 266.

Atvik málsins voru með þeim hætti að K höfðaði skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu vegna tjóns sem hann hafði orðið fyrir við málaferli sín gegn Faghúsum hf., sbr. dóm Hæstaréttar *H.1995,1613*, þar sem Hæstiréttur vísaði málinu heim í hérað vegna þess að staða dómarafulltrúa uppfyllti ekki grunnreglur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómvaldsins. Byggði K kröfu sína á því að ríkið bæri skaðabótaábyrgð á þeirri lagasetningu sem var grundvöllur starfa dómarafulltrúans, sem hvorki stóðst ákvæði stjórnarskrárinnar né ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu. Í dómi Hæstaréttar segir: „Svo sem fram er komið, var það niðurstaða Hæstaréttar 7. júní 1995 í máli því, sem stefndi hafði skotið til réttarins, að málið hefði ekki fengið þá meðferð fyrir héraðsdómi, sem stæðist áskilnað stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu um sjálfstæði dómvaldsins. Þótt meðferð Héraðsdóms Reykjavíkur á málinu, að því er varðar úthlutun til dómarafulltrúa og umfjöllun hans um málið, hafi verið í samræmi við það, sem tíðkast hafði, var engu að síður brotinn réttur á stefnda við meðferð þessa með þeim afleiðingum, að málskot hans til Hæstaréttar ónýttist. Við úrlausn þess, hvort stefndi eigi rétt á því að fá bættan þann kostnað, sem sannanlega megj rekja til þessa, verður að líta til þess, að hér var um brot á mikilvægum grundvallarréttindum að ræða, sem meðal annars er kveðið á um í mannréttindasáttmála Evrópu, er lögtekin var hér á landi með lögum nr. 62/1994. Þykir því lagagrundvöllur vera til þess að telja áfrýjanda ábyrgan fyrir þessu tjóni stefnda.“

Þótt dómur Hæstaréttar *H.1995,1613* hafi verið reistur á ákvæðum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómvaldsins ásamt mannréttindasáttmála Evrópu, er rökstuðningur með þeim hætti í þessum dómi, að lögð er sérstök áhersla á grundvallarréttindi sem mælt er fyrir um í mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. niðurlag tilvitnaðra orða. Af þessu er mögulegt að draga þá ályktun að tjón sem einstaklingar eða lögaðilar kunna að verða fyrir, vegna brota ríkisins á sáttmálanum, geti orðið grundvöllur að skaðabótaskyldu þess. Dómur Hæstaréttar frá árinu 1995 var kveðinn upp eftir gildistöku laga nr. 62/1994. Af dóminum frá 1998 verður því ekki dregin sú ályktun að brot íslenska ríkisins á þjóðréttarskuldbindingum þeim sem í sáttmálanum felast sérstaklega, geti leitt til skaðabótaskyldu ríkisins gagnvart einstaklingum eða lögaðilum. Verður því líklega að miða við að lögfesting þeirra ákvæða sáttmálans sem talið var að brotin hefðu verið, sé forsenda þess að brot á þeim gætu varðað ríkið skaðabótaskyldu.<sup>15</sup> Með þennan skilning að leiðarljósi er dóm-

<sup>15</sup> Hér verður þó að hafa á þann fyrirvara, að hugsanlegt er að sáttmálinn, þótt ekki hefði verið lögfestur, hefði haft þau áhrif á skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar, að leitt hefði til sömu niðurstöðu, og stjórnarskráin þannig ein orðið grundvöllur að skaðabótaskyldu ríkisins.

urinn í samræmi við fjölmarga aðra dóma Hæstaréttar, þar sem kveðið hefur verið á um skaðabótaskyldu ríkisins vegna réttarbrota í stjórnsýslunni, setningar almennra stjórnsýslufyrirmæla án fullnægjandi lagastofnar eða eftir atvikum setningar löggjafar sem fer gegn stjórnarskrá.<sup>16</sup>

Beiting mannréttindasáttmálans og laga nr. 62/1994 við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar hefur kosti og galla frá lagapólitísku sjónarmiði. Eiga þær hugleiðingar raunar einnig við ólögfesta mannréttindasamninga, enda verður ekki annað ráðið af dómaframkvæmd en að ólögfestir samningar hafi sambærileg áhrif við skýringu stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmáli Evrópu, eins og sýnt er hér að framan. Kostir þessarar aðferðar við skýringu stjórnarskrárinnar eru þeir að hún stuðlar að því að stjórnarskráin sé skýrð til samræmis við alþjóðlega mannréttindasáttmála og þar með í samræmi við almenn alþjóðleg viðmið um vernd mannréttinda, en það var einmitt eitt að markmiðunum með breytingum þeim sem gerðar voru á stjórnarskránni með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Þessi lagaframkvæmd vitnar þar með um vilja til þess að fullnægja þeim skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur tekið á sig á þessu sviði. Á hinn bóginn er það hlutverk stjórnarskrárinnar að skilgreina stöðu íslenska ríkisins sem sjálfstæðs og fullvalda ríkis í samfélagi þjóðanna og hún er sá grunnur sem íslensk réttarskipun er reist á. Stjórnarskráin á þannig að vera fallin til þess að skapa festu um stjórnarskrá framkvæmd, sem reist sé á innlendra lagahefð í víðum skilningi. Tekur það bæði til hugmynda um skiptingu ríkisvalds í valdabætti og verkaskiptingu milli þeirra, svo og til hugmynda um vernd mannréttinda og lýðræðis. Breytileg skýring ákvæða stjórnarskrárinnar til samræmis við nýja alþjóðasáttmála um mannréttindi eða breytingar á skýringu þeirra og framkvæmd fyrir alþjóðlegum stofnunum getur verið til þess fallin að raska þeirri festu í

<sup>16</sup> Sjá t.d. *H.1996,2956*. Í þessum dómi var bótagrundvöllurinn ákvörðun stjórnvalds sem byggði á ólögmætri réttarheimild, þ.e. ákvörðun sem tekin var á grundvelli reglugerðar sem sett var með stöð í lögum sem talin voru andstæð ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi; *H.1996,3002*. Í dómnum var niðurfelling fullvirðisréttar til framleiðslu mjólkur ekki talin styðjast við gilda lagaheimild. Stefnandi, sem krafðist skaðabóta, var talinn eiga rétt á greiðslu frá ríkinu vegna þessarar skerðingar. Í dómi Hæstaréttar er að vísu ekki notað orðið skaðabætur, heldur greiðsla. Eldri dómur sem reistir eru á áþekkingu sjónarmiðum eru *H.1984,209*, Dómurinn ber með sér að ríki og sveitarfélög geta orðið bótaskyld vegna ákvarðana sem byggjast ekki á gildri réttarheimild. Ennfremur eru til allmargir dómur þar sem ríkið hefur verið dæmt bótaskyld vegna þess að ákvarðanir stjórnvalda eru ekki í samræmi við lög, sbr. *H.1991,1726*, *H.1989,42*, *H.1994,2632*, *H.1995,382*, *H.1995,2592*, *H.1982,902*, *H.1991,1474*, *H.1995,2664*. Upptalningin er ekki tæmandi.

stjórnarskrá framkvæmd sem eðlilegt er að gera ráð fyrir að stjórnarskráin standi vörð um. Þetta mætti einnig orða svo að fullveldisréttindi íslenska ríkisins í mannréttindamálum séu á óbeinan hátt framseld til þeirra aðila sem að stjórn lögum hafa heimild til að stofna til þjóðréttarskuldbindingar eða eftir atvikum til alþjóðlegra stofnana. Sú ríka tilhneiging íslenskra dómstóla að taka mið af þjóðréttarlegum skuldbindingum við skýringu stjórnarskrárinnar hljóta þannig að kalla á sérstakt mat á hugsanlegum áhrifum slíkra skuldbindinga á skýringu og beitingu ákvæða stjórnarskrárinnar áður en til þeirra er stofnað.

#### 4.2 Beiting msl. sem almennra laga

Finna má dóma þar sem dómsniðurstæða er reist sjálfstætt á ákvæðum laga nr. 62/1994, með algjörlega hliðstæðum hætti og á við um lög endranær.

##### *H.1996,8*

Í málinu var gerð krafa um að héraðsdómari viki sæti, þar sem hann væri vanhæfur af ástæðum sem nánar eru raktar í dómnum og vísað til laga um meðferð einkamála, sbr. og einnig ákvæði 1. og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í úrskurði héraðsdómara var ekki fallist á að dómara bæri að vika sæti vegna þeirra ákvæða einkamála laga sem til var vínað. Þá var tekið sérstaklega fram, að ekkert hefði komið fram sem benti til annars en að sóknaraðili hafi notið þess réttar sem honum væri veittur í 1. og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Úrskurðurinn var staðfestur í dómi Hæstaréttar með vísan til forsendna hans.

Hér er 1. og 6. gr. mannréttindasáttmálans beitt með sama eða alveg hliðstæðum hætti og almennum lögum endranær og kveðið svo á, að sakborningur hafi notið þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í tilvitnuðu ákvæði.

##### *H.1997,11*

Í málinu var deilt um það hvenær aðalmeðferð skyldi fara fram. Dagsetningu, sem héraðsdómari hafði í huga, var andmælt af sækjanda og verjanda, þar sem þeir töldu frestinn of skamman. Fallist var á það með sækjanda og verjanda að héraðsdómari hafi ekki veitt viðunandi frest til aðalmeðferðar málsins, „svo sem varnaraðila er m.a. áskilinn í b-lið 3. mgr. 6. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu“.

Í þessum dómi er ákvæði b-liðar 3. mgr. 6. gr. sáttmálans beitt og komist að þeirri niðurstöðu að héraðsdómari hafi ekki veitt aðilum viðunandi frest samkvæmt ákvæðinu til að undirbúa sig fyrir aðalmeðferð.

Með lögfestingu sáttmálans fengu efnisákvæði hans beina réttarverkan í íslenskum rétti, eftir því sem efni þeirra gefur tilefni til. Dómar þessir

endurspegla þá staðreynd og gefa ekki sérstakt tilefni til frekari athugasemda.

#### 4.3 Áhrif msel. við skýringu ákvæða almennra laga

Í þriðja lagi má nefna dóma þar sem ákvæði msel. eru ráðandi um skýringu ákvæða almennra laga með hliðstæðum hætti og ákvæði stjórnarskrár. Skýrt dæmi um þetta er H.1995,408.

Mál var höfðað vegna ærumeiðandi ummæla í Pressunni í garð fyrirtækisins Gallerí Borg (atvik málsins gerðust fyrir lögfestingu mannréttindasáttmálans). Í dómi Hæstaréttar segir: „Við skýringu á lagareglum, sem vernda æru manna, ber að hafa hliðsjón af þeim grundvallarreglum um frelsi manna til að tjá sig í ræðu og riti, sem felast í 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. meðal annars einnig 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem nú hefur verið lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994.“ Þá er því bætt við að fyrirtæki sem bjóða þjónustu sína verði að þola gagnrýni um þá starfsemi í meira-mæli en aðrir. Lögð er áhersla á að fjölmiðlar hafi mikilvægu hlutverki að gegna í nútíma-þjóðfélagi, og jata verði blaðamönnum frelsi til tjáningar. Engu að stóur var talið að ummælin sem stefnt var útaf hefðu farið út fyrir hæfilega gagnrýni.

Í þessum dómi hafa msel. þýðingu við skýringu íslenskra lagareglna um vernd æru manna með hliðstæðum hætti og stjórnarskráin. Í þessari framsetningu fá lögín sem lögfesta sáttmálann nokkra sérstöðu gagnvart lagareglum um vernd æru manna að því leyti, að hann hefur þýðingu við skýringu laganna með hliðstæðum hætti og sjálf stjórnarskráin. Áhrif ákvæða sáttmálans við skýringu lagareglna um vernd æru manna eru jafnframt einhliða, ef svo má að orði komast, þar sem ekki er gert ráð fyrir að þessar lagareglur, þótt formlega hafi sömu stöðu og ákvæði msel., geti haft áhrif á skýringu þeirra síðarnefndu. Hér er því ekki um að ræða eiginlega samræmisskýringu, þar sem leitast er við að skýra lagareglur sem hafa sömu stöðu þannig að samræmi fáiast, en viðtekin viðhorf réttarheimildafræðinnar eru þau að þetta sé fyrst reynt við aðstæður sem þessar. Fremur virðast ákvæði sáttmálans sett framur ákvæðum hegningarlaga um vernd æru manna, eins og þau væru æðri-lög (lex superior).<sup>17</sup>

Hér má spyrja hvort þessi beiting sáttmálans feli ekki einfaldlega í sér beitingu reglunnar um skýringu laga til samræmis við þjóðréttarsamninga, sem almennrar viðurkenningar njóti. Hér séu því ekki sérstök nýmæli á ferð-

<sup>17</sup> Ákvæði 10. gr. sáttmálans ásamt ákvæði stjórnarskrár var beitt með hliðstæðum hætti í sérákvæði í H.1995,752.

inni sem tengjast lögfestingu sáttmálans, heldur sé hann látinn hafa sömu áhrif að þessu leyti hvort sem ákvæði hans hafa verið lögfest eða ekki. Um sé að ræða þjóðréttarskuldbindingu sem þurfi að virða með sama hætti þótt ákvæðin hafi verið lögfest. Þetta sjónarmið hefur nokkuð til síns máls. Samt vekur hér athygli að ákvæði sáttmálans er nefnt í beinu sambengi við ákvæði stjórnarskrárinnar og beitt með hliðstæðum hætti. Ef talið var að tilvitnað ákvæði stjórnarskrárinnar ætti að leiða til þessarar niðurstöðu, var óþarfi að nefna jafnframt ákvæði mannréttindasáttmálans í þessu sambandi, nema tilgangurinn sé sá að undirstrika sérstaka stöðu hans og þá þýðingu sem hann er talinn hafa við skýringu laganna.

Ennfremur má halda því fram að tilvísun til sáttmálans sé eingöngu til viðbótar við ákvæði stjórnarskrárinnar, t.d. til að skýra ákvæði hennar. Hér sé því einfaldlega um það að ræða að lögín séu skýrð til samræmis við stjórnarskrána, eins og hana ber að skýra í ljósi sáttmálans og laga nr. 62/1994. Þannig skilinn fellur dómurinn að dómum þeim sem reifaðir eru í 4.2. hér að framan og lögín ráða skýringu stjórnarskrárinnar.

#### 4.4 Beiting msel. ásamt stjórnarskrá til að rökstyðja tilvist meginreglna

Hér verða nefndir dómar þar sem ákvæði msel. er beitt ásamt ákvæði stjórnarskrár til að styðja við staðhæfingar um gildi grundvallarreglna. Nokkuð skýrt dæmi um þetta er H.1995,2871.

Úrskurður Héraðsdóms Austurlands, um ógildingu fjárnámsgerðar, var kærður til Hæstaréttar. Krafan átti rót sína að rekja til sérstaks gjalds sem lagt var á varnaraðila vegna ólögmeats sjávarafla samkvæmt ákvörðun Fiskistofu, sbr. lög nr. 37/1992. Samkvæmt 6. gr. laganna er unnt að skjóta ákvörðun Fiskistofu til sérstakrar þriggja manna nefndar. Sóknaraðili fyrir Hæstarétti taldi að vísa bæri málinu frá þar sem varnaraðili hefði ekki nýtt sér þessa kæruleið. Í dómi Hæstaréttar segir: „Kæruleiðir á stjórnsýslustigi samkvæmt 3. mgr. 7. gr. nefndra laga fela í sér heimildir fyrir þann, sem ekki vill sæta íþyngjandi stjórnarathöfn. Samkvæmt skýrri meginreglu laga er heimilt að bera réttarágreining undir endanlegan úrskurð dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Takmörkun á þeim rétti í lögum verður að vera skýr og ótvíræð, svo að hún komi til álita. Orðalag laga nr. 37/1992 rennir ekki stoðum undir þá túlkun sóknaraðila, að það sé óhjákvæmilegt skilyrði til málsóknar fyrir dómstólum, að áður hafi verið nýttar tiltækar kæruleiðir til úrskurðaraðila innan stjórnsýslunnar.“

Hér vekur athygli að 60. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans er beitt saman til að renna stoðum undir þá grundvallarreglu að mönnum beri réttur til að bera réttarágreining undir endanlegan úrskurð dómstóla. Óumdeilt er að þessi regla nýtur stjórnskipulegrar verndar. Eftir ströngu orðalagi dómsins er reglum stjórnarskrár annars vegar og sáttmálans hins vegar að nokkru beitt eins og þær væru hliðstæðar og geri sömu eða sambærilegar kröfur um efni almennra laga og skýrleika ákvæða í þeim, sem fela í sér frávik frá grundvallarreglum. Rök eru til þess að líta svo á að ákvæðum laga nr. 62/1992 sé í reynd beitt í málinu eins og þau hefðu stjórnskipulega stöðu. Ef lítið er svo á að hér sé sáttmálanum beitt án tillits til lögfestingar hans leiða sömu rök til þess að þjóðréttarskuldbindingu hafi verið beitt eins og hún hefði stjórnskipulega stöðu.

Þetta kann að þykja djörf ályktun og hér megi sem oftast líta svo á að tilvísun til sáttmálans þjóni því hlutverki að styðja við tiltekna skýringu stjórnarskrárinnar. Samt er ályktunin sem hér er dregin í betra samræmi við orðalag dómsins. Við hæfi þykir að miða við að orðalagið sé valið að vandlega yfirlögðu ráði og vitni um raunverulega stöðu efnisákvæða laganna og um leið sáttmálans sem réttarheimildar í hugum dómara við Hæstarétt.

#### H.1997,3231

Ákærða var gefið að sök kynferðisbrot gagnvart dóttur sinni. Héraðsdómur ákvað að honum bæri að víkja af dómþingi á meðan dóttir hans gæfi skýrslu fyrir dómi á grundvelli 6. mgr. 59. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991. Hæstiréttur vísaði til þeirrar meginreglu að ákærði ætti rétt á að vera viðstaddur. Við skýringu 6. mgr. 59. gr. yrði að taka mið af því að um grundvallarréttindi væri að ræða sem ættu stöð í 70. gr. stjkskr., sbr. og 8. gr. laga nr. 97/1995, og d-lið 3. mgr. 6. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Þó var talið að atvik væru það sérstök að heimilt væri að beita undantekningarákvæði 6. mgr. 59. gr. laga um meðferð opinberra mála til að víkja varnaraðila af dómþingi.

Hér er ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans beitt saman og með hliðstæðum hætti til að renna frekari stoðum undir gildi þeirrar meginreglu og þýðingu þeirra grundvallarréttinda sem 6. mgr. 59. gr. laga um meðferð opinberra mála er talin hvíla á.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Annað dæmi er dómur *Hæstaréttar* 24. apríl 2002 í máli nr. 461/2001. Í dómnum er vísað að samhliða til 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um rétt manna til skoðana og til að láta í þær ljós. Ennfremur dómur *Hæstaréttar* 14. mars 2002 í máli nr. 397/2001. Deilt var um rétt Ó til

#### H. 1996,1998

Fulltrúi við Héraðsdóm Vesturlands kvað upp úrskurð um framlengingu gæsluvarðhalds yfir ákærðu, en úrskurðurinn var byggður á 2. mgr. 103. gr. laga nr. 19/1991. Við þingfestingu málsins í héraði hafði sami dómarafulltrúi háð þinghaldið og birt ákærðuna. Var því haldið fram af hálfu ákærðu að þetta ætti að leiða til þess að Hæstiréttur ómerkti málsmeðferðina í héraði án kröfu. Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „...er ekki óeðlilegt, að ákærðu geti haft af því beyg, að sú hafi verið raunin og að héraðsdómariinn væri ekki óvilhallur vegna fyrri afskipta embættis hans af málinu. Telja verður, eins og hér hagar til, að sá beygur geti verið á rökum reistur frá hlutlægu sjónarmiði. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 19/1991, sbr. g-lið 5. gr. laga nr. 91/1991, og 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögleiddur var með lögum nr. 62/1994, verður því að telja héraðsdómariinn vanhæfan til að fara með málið. Samkvæmt heimild í 1. mgr. 156. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 16. gr. laga nr. 37/1994, er rétt að ómerkja hinn áfrýjaða dóm og málsmeðferðina í héraði í heild og vísa málinu heim í hérað til löglegrar meðferðar og dómsálagningar að nýju, þar sem héraðsdómariinn og fulltrúi hans hafi ekki að réttum lögum mátt fara með málið“.

Hér er eins og í fyrri málum vísað til stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu saman. Um orðalag dómsins eiga við sömu athugasemdir og að framan.<sup>19</sup>

Að nokkru leyti hliðstæða beitingu sáttmálans er að finna í *H.1995,2172*, þar sem vísað er til „alþjóðasamninga“.

Atvik voru þau að dómarafulltrúi kvað upp úrskurð um framlengingu gæsluvarðhalds. Sakborningur kærði úrskurðinn til Hæstaréttar og bar fyrir sig að það stæðist ekki 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar að dómarafulltrúi kvæði upp

að fá aðgang að minnisblaði sem fylgt hafði tilteknu skipunarbréfi forsætisráðuneytisins um skipun starfshóps í kjölfar dóms Hæstaréttar í fyrra öryrkjamálinu, sbr. *H.2000, 4480*. Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Ber af þessum sökum við úrlausn málsins að beita meginreglu 1. mgr. 3. gr. laganna um rétt almennings til aðgangs að gögnum í opinberri stjórn-sýslu, sbr. og 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem veitt var lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994, en það ákvæði hefur meðal annars verið skýrt svo að það eigi að tryggja að lagaákvæði sem veita almennan aðgang að upplýsingum verði aðeins takmörkuð á þann hátt sem nauðsynlegt teljist í lýðræðisþjóðfélagi til verndar löglegum almanna- og einkahagsmunum.“ Hér er ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans beitt saman.

<sup>19</sup> Annað dæmi um þetta er *H.1997,2828* (framsal). Í málinu er réttur sakborninga til réttlátrar málsmeðferðar studdur við 70. gr. stjórnskipunarlaga og 6. gr. mannréttindasáttmálans.

gæsluvarðhaldsúrskurði. Taldi hann jafnframt að af 1. mgr. 6. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu ætti að leiða að embættisdómarar yrðu að kveða upp gæsluvarðhaldsúrskurði. Þá væri þessi framkvæmd ekki í samræmi við ráðagerðir í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 80/1995, um að heimild til að láta dómarafulltrúa kveða upp slíka úrskurði yrði almennt ekki nýtt. Í dómi Hæstaréttar segir: „Af lögskýringargögnum verður ráðið, að áður nefnd framkvæmd sé á annan veg en löggjafinn hefur ætlast til. Það breytir þó ekki því, að eftir orðalagi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 92/1989, svo sem henni var breytt með 1. gr. laga nr. 80/1995, er viðhlítandi lagastof fyrir því að dómarafulltrúi fari með kröfu um gæsluvarðhald og kveði upp úrskurð. Eins og staða dómarafulltrúa er nú orðin, stenst þessi skipan þær kröfur sem verða leiddar af stjórnskipunarlægum og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að“.

Athygli vekur að Hæstiréttur vísar almennt til þeirra krafna sem leiddar verða af alþjóðasamningum, án þess að tilgreina hvaða samningar það eru sem við er átt og án þess að geta þess hvort þeir hafa verið lögfestir eða ekki. Þar sem vísað var til mannréttindasáttmálans í röksemdum sakbornings verður að skilja þetta svo að hann sé meðal þeirra sem átt er við. Hér er ástæða til að vekja athygli á að samkvæmt beinu orðalagi dómsins er alþjóðasamningum, þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu, skipað á bekk með ákvæðum stjórnarskrárinnar og af þeim leiddar kröfur um efnislagasetningar með hliðstæðum hætti og af stjórnarskránni sjálfri. Að svo miklu leyti sem hér er vísað til mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, er ljóst að hann er settur skör hærra en lög nr. 80/1995, þar sem þau eru talin uppfylla þær kröfur sem í sáttmálanum, og þ.m.t. lögnum sem lögfesta hann, eru taldar felast. Virðist það ekki hafa þýðingu við mat á samræmi lagabálkanna að lög 80/1995 eru yngri og hefðu þar með á grundvelli hefðbundinna sjónarmiða átt að ganga framur lögum 62/1994. Vert er að benda á það álitamál hvort rétt væri að flokka dóminn meðal þeirra sem raktir eru í næsta kafla (4.5).<sup>20</sup>

#### 4.5 Beiting msel. við mat á því hvort almenn lög samrýmist stjórnarskránni

Í fimmta lagi ber að nefna dóm þar sem ákvæðum laga nr. 62/1994 (mannréttindasáttmálans) er beitt ásamt ákvæði stjórnarskrár við mat á því hvort lög samrýmist stjórnarskránni. Má þar fyrst nefna *H.1996,2553*.

<sup>20</sup> Til hliðsjónar má einnig benda á *H.1995,3149*. Togari var tekinn á ólöglegum veiðum innan íslenskrar landhelgi, en skipstjórinn var sofandi í káetu. Reyndi á það hvort skipstjóri bæri hlutlæga refsíabyrgð á brotinu. Í héraðsdómi var hann sýknaður, m.a. með vís-

Þósti og síma var með vísan til b-liðar 86. gr. og 1. og 2. mgr. 87. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 heimilað að veita lögreglu upplýsingar um símtöl úr tilteknu GSM-farsímanúmeri. Ekki var talið að skráningin sem slík væri andstæð ákvæðum laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga. Í dómi Hæstaréttar segir: „Krafa sóknaraðila á sér stoð í fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 19/1991, sem hvorki eru andstæð stjórnarskránni, svo sem henni var breytt með 9. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995, né 8. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.“

Í dóminum er 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmálans beitt saman. Orðalag dómsins gefur til kynna að prófað sé með sama eða hliðstæðum hætti hvort umrædd ákvæði laga um meðferð opinberra mála samrýmist annars vegar 71. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar 8. gr. mannréttindasáttmálans. Af þessu verður tæplega dregin önnur ályktun en sú að ákvæði 8. gr. sáttmálans hefði átt að ganga fyrir ákvæðum 1. og 2. mgr. 87. gr. laga um meðferð opinberra mála ef ósamræmi hefði verið talið vera fyrir hendi. Þar sem lög nr. 62/1994 eru yngri en lög nr. 19/1991, hefði verið unnt að láta hin síðarnefndu víkja á grundvelli þeirrar reglu að yngri lög gangi framur eldri lögum ef talið hefði verið að um áreksstur hefði verið að ræða. Á hinn bóginn gefur sú staðreynd, að ákvæði-sáttmálans er nefnt samhliða ákvæðum stjórnarskrárinnar, tilefni til þess að álykta að mannréttindasáttmálinn og þar með lög nr. 62/1994 hafi þá stöðu að prófa þurfi sérstaklega hvort almenn lög, óháð því hvort þau eru eldri eða yngri en lög nr. 62/1994, samrýmist sáttmálanum. Það er álitamál hvort réttmætt sé að orða það svo að stjórnskipulegt gildi laga sé prófað með þessum hætti, en beiting ákvæðis sáttmálans við hlið stjórnarskrárákvæðis réttlætir það. Með þessu fær sáttmálinn og lög nr. 62/1994 stöðu sem er, a.m.k. að þessu leyti, hliðstæð

an til 2. tl. 6. gr. og 1. tl. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hæstiréttur staðfesti héraðsdóm með vísan til fyrri málsliðar 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, en vísar ekki sérstaklega til nefndra ákvæða sáttmálans. Í öðrum dómum hefur ákvæði stjórnarskrár verið beitt með mannréttindasáttmálanum við svipaðar aðstæður. Ekki er ljóst hvaða reglu Hæstiréttur beittir varðandi tilvísanir til sáttmálans. Ennfremur má benda á dóm *Hæstaréttar Íslands frá 27. janúar 2000 (máli nr. 442/1999)*, þar sem fram kemur, að virtum fyrri málslið 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og fyrri málslið 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að refsíabyrgð verði aðeins byggð á sök brotamanns og undantekningar þar frá verði að vera skýrt orðaðar í lögum. Til hliðsjónar *H.1970,212* sem reifaður er í kafla (IV) 5.4. Sjá einnig Jónatan Þórmundsson: „Afbriðileg refsíabyrgð“ (2001), bls. 247–274.

mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Eins og í *H.1995,2172*, sem rakinn er að framan, eru rök til þess að líta svo á að ákvæðum sáttmálans og þar með laga nr. 62/1994 sé í þessu máli í reynd beitt eins og þau hefðu stjórnskipulega stöðu þótt um almenn lög sé að ræða að formi til.

#### *H.1996.4284*

Í dómi Hæstaréttar var prófað hvort ákvæði laga um meðferð opinberra mála, sem m.a. heimila takmarkanir á aðgangi ákærðu að framlögðum skjölum sem innihalda skýrslur vitna eða annarra sakborninga fyrir lögreglu, væru samrýmanlegar 3. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans eða 70. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómnum segir: „Samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún hljóðar eftir breytingu þá sem gerð var með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, skal sá sem ákærður er fyrir refsiverða háttsemi eiga rétt til réttlátrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, sbr. 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sem veitt var lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994. Hvert aðildarríki sáttmálans fyrir sig getur sett lög í samræmi við og til fyllingar ákvæðum 6. gr. hans. Dómur Hæstaréttar 19. apríl 1994 var meðal annars reistur á því að það færi ekki í bága við sjónarmið um jafnræði og réttláta dómsmeðferð, að sakborningur verði yfirheyrður um sakarefni fyrir óháðum dómstóli áður en hann kynnir sér skjöl málsins, þar á meðal framburð annarra ákærðu, enda standi réttmætar og efnislegar ástæður til þess. Ekkert í 1. og 3. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans eða 70. gr. stjórnarskrárinnar breytir þessu eða leiðir til þess að jafnræði aðila sé skert, eða um óréttláta málsmeðferð sé að ræða, þótt ákærða sé ekki heimilað að kynna sér gögn málsins til hlítar fyrir en eftir að hann hefur gefið skýrslu sína fyrir dómi, og áður en mál verður sótt og varið. Verjendur eiga ætíð rétt til þess að kynna sér gögn málsins á hverju stigi þess, og gæta þeir þannig lögvarinna hagsmuna skjólstaðinga sinna.“<sup>21</sup>

Hér er prófað með hliðstæðum hætti og í *H.1996, 2553* hvort ákvæði laga um meðferð opinberra mála, sem heimila takmarkanir á aðgangi að framlögðum skjölum sem innihalda skýrslur vitna eða annarra sakborninga fyrir lögreglu, væru samrýmanleg sáttmálanum og stjórnarskránni. Hér skiptir máli að Hæstiréttur sér ástæðu til að prófa sérstaklega hvort lög þessi samrýmist sáttmálanum. Um þetta eiga við sömu athugasemdir og hér að framan.

#### *H.1997,2908*

Í málinu var J ákærður fyrir að aka tvívegis undir áhrifum áfengis. Þá hafði hann í apríl 1994 hlotið skilorðsdóm vegna fíkniefnabrota sem drýgð voru á

<sup>21</sup> Sjá einnig sama álitaefti í *H.1997,2397*.

árinu 1986. Í þeim dómi var öll refsingin, 12 mánaða fangelsi, bundin skilorði. Ákærði rauf skilorð þess dóms með þremur brotum gegn umferðarlögum í júlí 1994 og var felldur dómur á þau í desember 1994, þar sem skilorðsrefsing samkvæmt fyrri dómi var tekin upp og ákærði dæmdur í 15 mánaða fangelsi, þar af 12 mánuði skilorðsbundna. Saksóknari krafðist þess að inn í ákvörðun refsingar í nýja málinu yrði tekinn skilorðshluti dómsins frá 1994. Í dómi Hæstaréttar segir: „Skilorðsrefsingin, sem ákærvaldið krefst nú að verði tekin upp á ný, á rætur að rekja til fíkniefnabrota ákærðs, sem drýgð voru fyrir nærri 12 árum. Þau brot hans og brotin í þessu máli eru mjög mismunandi tegundar. Samkvæmt því og þar sem dómur nú um óskilorðsbundna refsingu vegna eldri brotanna fengi ekki staðist í ljósi 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, svo og 1. mgr. 6. gr. sammings um vernd mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttinasáttmála Evrópu, þykir rétt að neyta heimildar 60. gr. almennra hegningarlaga með áorðnum breytingum til að láta eldri skilorðsdóm 30. desember 1994 haldast...“

Dómurinn fjallar ekki beint um stjórnskipulegt gildi almennra laga, en á samt erindi hér þar sem álitaeftið er hvort það fengi samrýmst grundvallarreglum að heita lögum með þeim hætti að tekin yrði upp skilorðsdómur á þann veg sem saksóknari krafðist. Í dómnum er ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans beitt saman við þetta mat. Prófað var í málinu hvort það stæðist gagnvart þessum ákvæðum, að taka eldri skilorðsdóm upp og virðist ekki hafa verið gerður greinarmunur á gildi stjórnarskrárinnar annars vegar og mannréttinasáttmálans hins vegar að því er varðar mat á því atriði.

#### *H.1997,3700*

Í Hæstarétti var því borið við að það stæðist ekki 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, og 6. gr. sammings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttinasáttmála Evrópu, að dómafulltrúi kvæði upp gæsluvarðhaldsúrskurð eins og mælt er fyrir um í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1989, sbr. 1. gr. laga nr. 80/1995. Í Hæstarétti er tekið fram að í lögum sé viðhlítandi stoð fyrir þessu hlutverki dómafulltrúa. Segir síðan: „Sú heimild stenst tilvitnuð ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála ásamt 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar svo sem henni var breytt með 5. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. dóma Hæstaréttar, sem birtir eru í dómasafni 1995 á bls. 1673 og 2172.“<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Sjá einnig *H. 1998, 734*.

Hér eiga við sömu athugasemdir og áður. Því má bæta við að lögin sem á reyndi í málinu voru yngri en lög nr. 62/1994 og hefðu hin síðarnefndu því eftir hefðbundum sjónarmiðum ekki átt að skipta máli þar sem þau eru eldri lög. Engu að síður er hér prófað sérstaklega hvort yngri lögin séu samrýmanleg sáttmálanum, sbr. lög nr. 62/1994.

Hér þykir einnig rétt að nefna dóm *Hæstaréttar 18. desember 2000 í máli nr. 419/2000*.

M höfðaði mál gegn K og krafðist viðurkenningar á því að hann væri faðir barns K. Krafðist K frávisunar málsins frá héraðsdómi með þeim rökum að M gæti ekki átt aðild að faðernismáli, enda væru aðilar að slíkum málum tæmandi taldir í 1. og 2. mgr. 43. gr. barnalaga nr. 20/1992. Við úrlausn málsins hafði Hæstiréttur hliðsjón af breytingum sem gerðar voru á stjórnarskránni eftir gildistöku barnalaga, þar sem í 65. og 70. gr. voru stjórnarskrárbundin ákvæði um jafnræði borgaranna og rétt þeirra til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstóli. Einnig var vísað til ríkra hagsmuna barnsins sjálfs af því að vera réttilega feðrað. Við mat á því hvort M skyldi heimilt að fá efnisúrlausn um kröfur sínar vó sú staðreynd þungt að hann hafði leitt að því líkur að hann gæti verið faðir barns K. Í dómi Hæstaréttar segir: „Fallast ber á það með söknaðila að löggjöf, sem við þessar aðstæður takmarkar rétt manns til að fá úrlausn dómstóla um málefni er varða hagsmuni hans, brjóti gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.“

Hér kemst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að 1. mgr. 43. gr. barnalaga hafi verið andstæð 70. gr. stjórnarskrárinnar og „einnig“ 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í þessari framsetningu felst að prófað var sérstaklega hvort tilvitnað ákvæði barnalaga samrýmdist mannréttindasáttmálanum. Niðurstaðan var sú að svo væri ekki og yrði ákvæðinu, m.a. af þeirri ástæðu ekki beitt, til að takmarka rétt M til að höfða mál til viðurkenningar á faðerni sínu. Þótt lög nr. 62/1994 séu yngri en ákvæði barnalaga skýrir það ekki hvers vegna ákvæði barnalaganna er látið víkja, enda er ákvæði barnalaganna sérregla gagnvart þeirri almennu reglu sem felst í sáttmálanum. Af þessu verður ekki dregin önnur ályktun en sú, að vegna eðlis þeirra réttinda sem lögin um mannréttindasáttmálann mæla fyrir um gangi þau framar öðrum hliðsettum lagaákvæðum og hafi stöðu sem að nokkru má jafna til ákvæða stjórnarskrárinnar.

Í fjölmörgum öðrum dómum er msl. beitt með hliðstæðum hætti, þar sem lögunum er beitt með stjórnarskránni við mat á stjórnskipulegu gildi laga þótt orðalag einstakra dóma sé að þessu leyti mismunandi, sbr. t.d. *H.1996, 2972, H.1996,4284, H.1997, 3419, H.1998,516, H.1998,693, H.1999,781,*

*H.1999,857, H.1999,1916, dóm Hæstaréttar 6. desember 2001 í máli nr. 308/2001, dóm Hæstaréttar 22. apríl 2002 í máli nr. 156/2002 og dóm Hæstaréttar 6. júní 2002 í máli nr. 25/2002.*

Vísað er til mannréttindasáttmála Evrópu með einum eða öðrum hætti í mun fleiri dómum en hér hafa verið nefndir, en þeir gefa ekki tilefni til þess að af þeim verði dregnar sérstakar ályktanir um stöðu sáttmálans sem réttarheimildar, sbr. t.d. *H.1994,2603, H.1995.1043, H.1995,2300, H.1996, 2584, H.1997,1160, H.1997.2072, H.1997, 3618, H.1998,1376, H.1999, 2147.*

### 5. Samantekt og niðurstöður

Eins og heiti greinar ritgerðar þessarar ber með sér er markmið hennar að skoða hvernig Hæstiréttur beitir lögunum um mannréttindasáttmála Evrópu. Í kafla 4.1. er gerð grein fyrir dómum sem bera vitni um áhrif ólögfesta þjóðréttarsamninga við lögskýringar. Meginniðurstöður þess hluta eru: (i) Það er viðtekin regla í íslenskum rétti að skýra beri lög til samræmis við þjóðréttarsamninga eftir því sem kostur er. (ii) Reglan á við þegar skýrð eru ákvæði almennra laga (og almennra stjórnsýslufyrirmæla) og einnig eru dæmi þess að henni sé beitt þegar skýrð eru ákvæði stjórnarskrárinnar. (iii) Reglunni er oftast beitt til að ná fram skýringu landsréttar, þ.m.t. stjórnarskrár, sem stuðlar að ríkari vernd réttinda borgaranna en ella myndi leiða af viðkomandi lögum. Reglunni virðist þó einnig beitt til að skjóta stoðum undir skýringar sem löghelga íþyngjandi ráðstafanir stjórnvalda og takmarkanir á réttindum sem stjórnarskráin annars verndar. (iv) Bent er á að einstaka dómur Hæstaréttar ganga lengra en rúmast innan skýringarreglunnar og sem túlka má þannig að þjóðréttarreglu sé beitt sem réttarheimild. Þessi atriði er heppilegt að hafa í huga m.a. við mat á því atriði hvort lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu hefur einhverju breytt að því er varðar stöðu hans sem réttarheimildar. Skiptir í því efni máli síu staðreynd að fyrir lögfestingu sáttmálans var farið að gæta að vissu marki þeirra aðferða og sjónarmiða sem nú marka sérstöðu laga nr. 62/1994.

Að því er varðar stöðu sáttmálans eftir lögfestingu hans er því haldið fram að þrátt fyrir að sáttmálinn hafi formlega stöðu sem almenn lög sýni dómur sem hér hafa verið reifaðir og ræddir að í dómaframkvæmd Hæstaréttar er rík tilhneiging til að gera ákvæðum hans hærra undir höfði en leitt verður af formlegri stöðu laganna.<sup>23</sup> Þetta er líklega að einhverju leyti óhjákvæmilegt

<sup>23</sup> Á þetta m.a. bendir Páll Þórhallsson í grein sinni: „Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu“ (1994), bls. 164–166.



og leiðir beinlínis af eðli þeirra réttinda sem grundvallarréttinda, sem lögum nr. 62/1994 og sáttmálanum er ætlað að standa vörð um. Þá leiðir þetta einnig að nokkru leyti af þjóðréttarlegum bakgrunni ákvæða sáttmálans og þeirri viðurkenndu reglu í íslenskum rétti að skýra beri lög til samræmis við þjóðrétterskuldbindingar. Áhrifin eru þó miklu ríkari en beinlínis verða leidd af þeirri reglu einni og sér, enda er henni beitt við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar og jafnframt til að löghelga takmarkanir á vernd réttinda sem annars er mælt fyrir um í stjórnarskrá. Þó er bent á að þessara aðferða var farið að gæta við beitingu sáttmálans fyrir lögfestingu hans og því vafasamt að lögfestingin ein og sér ráði úrslitum í þessu efni, þótt dómunum fjölgi og þeir verði afráttarlausari og skýrari eftir lögfestinguna. Ennfremur hafa hér eflaust mikla þýðingu ráðagerðir sem fram komá í frumvarpi til laga 62/1994 annars vegar og stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 hins vegar um áhrif alþjóðlegra mannréttindasáttmála við skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar, en þau sjónarmið sem þar eru rakin gefa þessum skýringaraðferðum við beitingu laga 62/1994 vissulega byr undir vængi.

Að öðru leyti en því sem rakið var felst réttarheimildaleg sérstaða og gildi ákvæða mannréttindasáttmálans og laga nr. 62/1994 í eftirtöldum atriðum:

1) Beiting sáttmálans og laga nr. 62/1994 raskar venjubundnum aðferðum við úrlausn árekstra milli hliðsettra ákvæða. Hún verður þar af leiðandi ekki skýrð til hlítar með vísan til formlegrar stöðu laganna sem almennra laga, þ.m.t. hefðbundinna sjónarmiða um tengsl eldri laga og yngri og tengsl sér-laga og almennra laga. Þessi athugasemd getur einnig að nokkru átt við stöðu ólögfesta þjóðrétarsamninga eins og fram kemur í kafla 4.1, en á augljóslega við um beitingu laga 62/1994.

2) Sáttmálinn eins og hann er lögfestur með lögum nr. 62/1994 er ráðandi um skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar. Þetta er í samræmi við tilætlun lög-gjafans eins og fram kemur í lögskýringargögnum sem varða undirbúning laga nr. 62/1994 og stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Þó er bent á að þetta gengur lengra en viðtekin sjónarmið um skýringu laga til samræmis við þjóðréttar-samninga í norrænum rétti, m.a. vegna þess að reglan er talin eiga við um almenn lög en ekki stjórnarskrá. Þá er það nærtæk ályktun af þessari aðferð sem Hæstiréttur notar og höfundar frumvarps til laga nr. 62/1994 og stjórn-skipunarlaga nr. 97/1995 mæla með, að líta svo á að lögin sem lögfesta samn-inginn, hafi að geyma réttindaákvæði sem njóta stjórnskipulegrar verndar. Í því atriði einu sér felst mikil sérstaða laganna. Vitaskuld getur löggjafinn fellt lög nr. 62/1994 úr gildi, en einstökum réttindaákvæðum þeirra getur löggjaf-

inn ekki breytt og takmarkað réttindin án þess að fari gegn þjóðrétterskuld-bindinginum og stjórnarskránni.

3) Ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu og laga nr. 62/1994 er beitt til hliðar við ákvæði stjórnarskrárinnar til að undirbyggja staðhæfingar um gildi grundvallarreglna sem njóta stjórnskipulegrar verndar.

4) Ákvæðum mannréttindasáttmálans og laga nr. 62/1994 er beitt ásamt ákvæðum stjórnarskrár þegar prófað er hvort lög samrýmast stjórnarskrá.®

### Heimildaskrá

Rit sem vísað er til í neðanmálgreinum:

Alþingistíðindi.

Árman Snævarr: *Almenn lögfræði*. Reykjavík 1989.

Björg Thorarensen: „Beiting ákvæða um efnahagsleg og félagsleg mannréttindi í stjórnarskrá og alþjóðasamningum.“ *Tímarit lögfræðinga* 2. hefti 2002, bls. 75–105

Davíð Þór Björgvinsson. *Lögskýringar*. Reykjavík 1996

*Dómar Hæstaréttar Íslands*

Gulman, Claus: „Folkeret som retskilde“. Í riti W.E. von Eyben. *Juridisk Grundbog 1. Ret-skildene*. Kaupmannahöfn 1991

Jónatan Þórmundsson: „Afrögðileg refsiaþbyrgð.“ *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*. Bls. 247–274.

Páll Þórhallsson: „Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu (1994)“, *Úlfjótur* 2. töl. 1994, bls. 157–169.

Sigurður Línal: „Um lagasetningarvald dómstóla.“ *Tímarit lögfræðinga* 2. hefti 2002, bls. 101–128

Spiermann, Ole: „Højesterets anvendelse af folkeret i det 20 århundrede.“ *Juristen* (1) 2001, bls. 1–29.

Önnur rit um sama eða skyld efni sem ekki er sérstaklega vísað til í neðanmálgreinum:

Björn Bjarnason: „Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu og breyting á réttarfarsákvæðum hans.“ *Tímarit lögfræðinga* 4. hefti 1993, bls. 9–20.

*Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret*. Betænkning nr. 1407. Kaupmannahöfn 2001.

Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum landsrétti.“ *Úlfjótur* 1. töl. 1997, bls. 63–102. – *Þjóðaréttur og íslensk-ur landsréttur*. Fjölrit ætlað til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands. Febrúar 2003.

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

Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Íslensk lög og lagaframkvæmd t ljósi 1. og 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu*. Reykjavík 1999. – „Áhrif mannréttinda-sáttmála Evrópu á íslenskt sakamálaréttarfar.“ *Afmælisrit. Þór Vilhjálmsson sjötugur 9. júní 2000*. Reykjavík 2000, bls. 149–172.

# LÖGBERG

RIT LAGASTOFNUNAR  
HÁSKÓLA ÍSLANDS

RITSTJÓRAR

STEFÁN MÁR STEFÁNSSON

VIÐAR MÁR MATTHÍASSON

HÁSKÓLAÚTGÁFAN

---

REYKJAVÍK 2003