

ránsmenn höfðu áður komist í kast við lögin, mismikið þó, einn þeirra rauf 5 mánaða skilorðsdóm fyrir þjófnað og annar reynslulausn á 70 dögum vegna 7 mánaða fangelsisdóms fyrir fíkniefnabrot, en ekki verður séð að sakarferill hins þriðja geti hafa haft teljandi áhrif á refsíákvörðun. Allir fengu þeir þó sömu refsingu, eða fjögurra ára fangelsi.

Á þeim tíma er Kambránið kom fyrir dóm var mikil togstreita milli tveggja stefna í refsipólitík þeirra daga, þ. e. annars vegar var hin svokallaða stórrefsistefna undir áhrifum frá endurgjaldssjónarmiðum og hins vegar sjónarmið í anda upplýsingarstefnunnar.⁴⁵ Því er ekki auðvelt að álykta hversu strangar refsingar í Kambránsmálinu hafi verið á þeirra tíma mælikvarða. Dómur Landsyfúrréttar og staðfesting hans í Hæstarétti ytra bendir þó eindregið til þess að dómendur hafi verið samstiga hvort sem þeir aðhylltust stórrefsistefnuna, eins og Bjarni Thorarensen og Ísleifur Einarsson, eða hinar mildari grundvallarreglur eins og Magnús Stephensen, sem ritaði dómsatkvæðið.⁴⁶ Yfirmáta sök glæpamannanna gat ekki leitt til annars en hinnar þyngstu refsingar sem lög leyfðu.

Spyrja má hvaða refsingu Kambránsmenn fengu ef dæmt væri í máli þeirra í dag. Af því sem að framan er rakið má ætla að sú refsing yrði vart mikið þyngri en dæmd var í síðastgreindum dómi Sakadóms Reykjavíkur.

LITRÓF JAFNRÆÐISREGLNA

PÁLL HREINSSON

EFNI

1. Inngangur
2. Samræmi og samkvæmni í lagaframkvæmd
3. Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar
 - 3.1 Almennt um 65. gr. stjórnarskrárinnar
 - 3.2 Hvaða sjónarmið hafa dómstólar notað við skýringu og fyllingu 65. gr. stjórnarskrárinnar?
 - 3.3 Helstu niðurstöður
4. Jafnrétti og jöfnuður frá sjónarhorni stjórnmálanna
5. Bann við því að gera mun manna á milli á grundvelli ákveðinna sjónarmiða
6. Jafnrétti við málsmeðferð
7. Jafnrétti til þess að fá að taka þátt í samkeppni um takmörkuð gæði
8. Almennar og sérstakar jafnræðisreglur
9. Hefur jafnræðisregla í för með sér jákvæð eða neikvæð réttindi eða skyldur?
10. Er krafan um samræmi sérkenni jafnræðisreglna?

⁴⁵ Um þetta skrifar Björn Þórðarson: *Landsfúrdómurinn 1800–1919*, Rvk. 1947, sérstaklega bls. 101–129.

⁴⁶ Ísleifur var kominn efri ár þegar dæmt var í Kambránsmálinu og ekki jafn harður og fyrr. Björn Þórðarson segir frá því í bók sinni um *Landsfúrdóminn 1800–1919* (bls. 122) að Ísleifur hafi í einu atkvæði sínu árið 1825 (sennilega í máli Gísla Ólafssonar sem áður er getið) kveðið svo að orði: „Með sömu vitsmunum myndi ég fyrir 20 árum hafa voterað upp á æfilangan þrældóm, og sveigi nú til – að samþykkja 5 ára rasphús – ekki af indiduellum, heldur af aldarinnar þekktu röksemdum.“ Með síðast greindum orðum á Ísleifur ugglaut við sjónarmið í anda upplýsingarstefnunnar.

1. Inngangur

Í öllum vestrænum samfélögum eru jafnræðisreglur í hávegum hafðar, enda er jafnrétti bæði samofid hugmyndum manna um réttlæti og innibyggt í lýðræðishugsjónina.¹ Jafnræðisreglur innbyrðum við nánast með móðurmjólkinni og ríkjandi gildismat, sem notað er við beitingu þeirra, mótar viðhorf okkar meira en marga grunar.

Jafnræðisreglan er oft ein af fyrstu reglunum sem margir bera fyrir sig á lífsleiðinni. Hver man ekki eftir því úr æsku sinni að hafa borið sig saman við systkini sín og gætt að því hvort þau bæru eitthvað meira út bítum þegar vel stóð á og foreldrar voru að útteila eftirsóknarverðum gæðum? Og þegar við eignumst börn, þá fáum við rækilega að kenna á jafnræðisreglunni, ef við höfum ekki samræmi að leiðarljósi og höfum á reiðum höndum skiljanleg og málefnaleg sjónarmið, sem geta réttlætt allan mun á því, hvað við veitum hverju þeirra.

Í æsku finnast okkur jafnræðisreglur auðskiljanlegar. Þeir sem leggja fyrir sig að kryfja þessar reglur til mergjar síðar á ævinni komast hins vegar að raun um að jafnræðisreglurnar geta verið afar flókna. Hluti þess vanda, sem við blasir, er aðferðafræðilegur og snýr að flokkun og greiningu reglnanna. Sökum þess hve gildismat manna er persónubundið og hugtökin jafnrétti og jafnræði gildishlaðin, verður þess oft vart að menn nota sömu hugtök yfir ólíka hluti, þ. á m. öll hin fjölbreytilegu tilvik, sem varða með einhverjum hætti stöðu manna að lögum.

Í hnotskurn liggur vandinn í því, að okkur hættir til að líta svo á, að það sem við köllum jafnræðisreglur, séu í öllu samkynja og eðlislíkar reglur. Svo er ekki. Þessar ranghugmyndir geta hins vegar hæglega valdið því að menn rugla saman óskyldum reglum og þá skapast kjöraðstæður fyrir ranga lagabeitingu og önnur mistök.

Hér á eftir verður vikið að nokkrum mismunandi dæmum um reglur sem með réttu má allar kalla jafnræðisreglur. Í þessari stuttu grein eru þó ekki tækifæri til að víkja jafnstarlega að öllum þáttum jafnræðisreglnanna sem vert væri. Markmið þessarar umfjöllunar er fyrst og fremst að vekja athygli á því hversu fjölbreyttar þær reglur eru sem við nefnum jafnræðisreglur, auk þess sem vikið er að nokkrum vandamálum sem upp koma þegar slíkum reglum er beitt.

¹ Sbr. orð Jeremy Bentham: „Hver maður er einn maður og enginn meira en einn.“ Sjá Þorsteinn Gylfason: *Tilraun um heiminna*, bls. 111.

2. Samræmi og samkvæmi í lagaframkvæmd

Í 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 segir að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Í þessari jafnræðisreglu felst því að efni til samræmisregla. Þegar reglunni er beitt í stjórnisýslu er efnisgrundvöllur tveggja eða fleiri stjórnvaldsákvarðana borinn saman. Þegar stjórnvald hefur byggt ákvörðun á tilteknum sjónarmiðum við beitingu matskennds lagaákvæðis og lagt áherslu á ákveðið sjónarmið, leiðir þessi jafnræðisregla til þess að þegar *sambærilegt* mál kemur aftur til úrlausnar á grundvelli *sama lagaákvæðis* ber almennt að leysa úr því á grundvelli *sömu sjónarmiða* og með *sömu áherslu* og gert var við úrlausn hinna eldri mála. Á þennan hátt fæst sambærileg niðurstaða og samræmi er gætt. Forsenda þess að hægt sé að beita jafnræðisreglunni með þessum hætti er sú að um *sambærileg* mál sé að ræða. Þar sem engin tvö mál eru nákvæmlega eins er hins vegar ljóst að einvörðungu er gerður áskilnaður um að ákveðnir þættir stjórnisýslumáls séu sambærilegir. Greining á því hvaða þættir mála þurfi að vera sambærilegir og hvað talist geti sambærilegt, byggist á túlkun á hlutaðeigandi lagaákvæði, á gildismati, sem ráða verður af settum lögum og öðrum réttarheimildum, svo og á ríkjandi siðferðisviðhorfum.² Bæði lög og ríkjandi viðhorf breytast með tímanum og þar með það gildismat, sem slíku mati er lagt til grundvallar. Við lagabeitingu á 18. öld var t.d. ekki talið heimilt að leggja til grundvallar að konur og karlar hefðu að öllu leyti sömu stöðu að lögum. Þetta breyttist hins vegar á fyrri hluta 20. aldar.

Sú stjórnvaldsákvörðun, sem lögð er til grundvallar við samanburð og beitingu jafnræðisreglnnar, verður að vera lögmæt. Jafnræðisreglan veitir mönnum almennt ekki tilkall til neins þess sem ekki samrýmist lögum. Hafi efni ákvörðunar verið ólögmæt, getur aðili að öðru máli yfirleitt ekki krafist sambærilegrar úrlausnar með því að vísa til þeirrar ákvörðunar.³ Frá framangreindri meginreglu

² Sjá hér t.d. *Lýrd. 1871:130 (XI)*. Samkvæmt reglugerð frá 17. júlí 1782 voru prestar undanþegnir greiðslu tíundar til kirkna. Í reglugerðinni var hins vegar ekkert vikið að prestsekkjum. Mál var höfðað á hendur prestsekkju þar sem hún var krafin um tíund. Í dómnum kemur fram að ekki var talið að það hefði verið vilji löggjafans að ekkjur presta skyldu hvað gjaldfrelsi varðar vera lakar settar en þeir. Þannig sagði í dómnum að „... eðlilegast [virtist] að álíta, að löggjafinn hafi viljað veita þeim fullt jafnrétti og því einnig hið sama tíundarfrelsi sem mönnum þeirra ...“ Niðurstaða dómsins var því sú að prestsekkjur skyldu vera undanþegnar tíundarskyldu í sama mæli og prestar.

³ Sjá hér t.d. *UA 155/1989*. Maður fékk ekki endurgreidd aðflutningsgjöld og söluskatt af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð enda þótt fjármálaráðherra hefði með „einu pennastríki“ heimilað endurgreiðslu til annars manns sem eins stóð á um, en skilyrði laga voru ekki uppfyllt til þeirrar ráðstöfunar. *UA 2025/1997*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafnaði að skrá bifreið, enda þótt bifreið sömu tegundar hefði áður verið skráð fyrir mistök.

eru þó undantekningar. Hafi t.d. stjórnásluframkvæmd smám saman breyst, þannig að hún er ekki lengur samrýmanleg lögum að öllu leyti, væri almennt óheimilt að taka einn aðila út úr og halda honum til laga, meðan mál allra annarra væru leyst í samræmi við hina venjubundnu framkvæmd.

Þegar stjórnvald ákveður að nota lagaheimild til þess að veita undanþágu verður að vera ljóst á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um það er byggð, þar eð hún myndar fordæmi. Af jafnræðisreglunni leiðir að leysa ber úr sambærilegum málum, sem berast eftir það, á grundvelli sömu sjónarmiða.⁴

Í umfjöllun fræðimanna um jafnræðisregluna er oft bent á að í jafnræðisreglunni felist ekki aðeins að leysa beri úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt, heldur felist einnig í henni sú regla, að leysa beri úr ósambærilegum málum á ósambærilegan hátt.⁵ Ef mál eru því í grundvallaratriðum ósambærileg er það yfirleitt vísbending um það að ekki beri að leysa úr þeim á grundvelli sömu sjónarmiða.

Þegar deilt er um hvort jafnræðisregla hafi verið brotin er í raun oft deilt um nokkur nátengd atriði. Oftast er þá deilt um hvort ósamræmi hafi í raun verið í úrlausn mála og hvort málin hafi verið sambærileg. Í því sambandi er m.a. litið til þess hvort sá munur, sem á málunum er, réttlæti ólíka úrlausn. Það ræðst aftur af því hvort þau sjónarmið, sem litið er til við að gera greinarmun á þessum málum, séu málefnaleg og vegi nægilega þungt.⁶ Í þessu sambandi má t.d. minna á *H 1976:456*. Fimm verkfræðingar voru skipaðir í nefnd af Háskóla Íslands til þess að semja kennsluáætlun. Fjármálaráðuneytið ákvað þóknun nefndarmanna. Þóknun þriggja nefndarmanna var ákveðin 110.000 kr. Þóknun hinna tveggja, sem jafnframt voru starfsmenn Háskóla Íslands, var ákveðin á annan veg. Annar þeirra fékk greiddar kr. 80.000 og hinn kr. 90.000. Hæstiréttur taldi að starfsmennirnir hefðu mátt treysta því að þeim yrði ákveðin sanngjörn greiðsla

fyrir störfin. Talið var að ekki hefði verið sýnt fram á að fjárhæð sú, sem hefði verið greidd þeim nefndarmönnum sem ekki voru starfsmenn Háskólans, hefði verið ósanngjörn. Síðan segir í dómi Hæstaréttar: „Hins vegar verður ekki talið, að rök hafi legið til þess að ákveða [A] og [B] lægri þóknun en öðrum nefndarmönnum, þótt þeir væru á þessum tíma starfsmenn Háskóla Íslands.“ Í þessu máli var vissulega sá munur á nefndarmönnum að tveir þeirra unnu hjá Háskóla Íslands, en hinir þrír ekki. Hæstiréttur taldi hins vegar að ekki hefðu verið færð fram nein málefnaleg sjónarmið, sem réttlætt gætu að leyst væri úr málum þeirra á ólíkan hátt.

Í athugasemdum við 11. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnáslulögum, er áréttað að þegar matskenndum lagaheimildum er beitt sé heimilt að flokka mál upp og leysa úr þeim á ólíkan hátt, að því tilskildu að mismunur á úrlausn hlutaðeigandi mála byggist á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum.⁷ Í *UA 415/1991* kvörtuðu stjórnmalasamtökin X yfir fyrirkomulagi Ríkisútvarpsins á kynningu stjórnmalaflokka í tilefni af alþingiskosningum árið 1991. Bent var á að Ríkisútvarpið hefði einungis heimilað fulltrúum þeirra stjórnmalaflokka, er fulltrúa áttu á Alþingi, að koma fram í tilteknum þætti. Umboðsmaður áréttaði að Ríkisútvarpið væri ríkisstofnun og því bundið af almennum jafnræðisreglum stjórnásluréttar. Slíkar jafnræðisreglur fælu hins vegar ekki í sér að aldrei mætti gera neinn mun á stjórnmalaflokkum. Fengi munur, sem byggðist á frambærilegum og málefnalegum rökum, tvímælaust staðist og yrði í því efni að játa stjórnvöldum eftir atvikum nokkuð svigrúm til ákvörðunar, meðal annars með tilliti til þess, hvað framkvæmanlegt gæti talist. Með hliðsjón af markmiði þáttarins og þeim hætti, sem á honum var hafður, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda og tók þá tillit til þess, hvernig kynningu Ríkisútvarpsins á stjórnmalaflokkum var hagað í heild. Áleit umboðsmaður, að stjórnmalaflokkar, þ. á m. X, hefðu fengið viðhlítandi tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, m.a. með þátttöku í hringborðsumræðum fulltrúa stjórnmalaflokka kvöldið fyrir kjördag.

Það ræðst m.a. af því hvaða réttindi ákvarðanir snerta svo og hvaða sjónarmið valin eru til að greina á milli mála, hversu mikið svigrúm stjórnvöld hafa til að gera mun á efnisúrlausn fleiri mála á grundvelli matskenndrar lagaheimildar. Í því sambandi verður að hafa í huga, að þegar mál snerta mikilsverð réttindi, s.s.

⁴ Í *UA 557/1992* var deilt um hvort samræmi hefði verið í beitingu undanþága. LÍN hafði tekið tvær umsóknir um lán til afgreiðslu, enda þótt þær hefðu borist eftir lok umsóknarfrests. Öllum öðrum umsóknum, sem bárust eftir lok umsóknarfrests, var hafnað. Ástæða þess að LÍN tók umræddar umsóknir til afgreiðslu voru þær, að umsóknirnar bárust af seint vegna atvika, sem LÍN bar ábyrgð á. Þar sem jafnrættis halði verið gætt við veitingu þessara undanþága frá umsóknarfresti taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda.

⁵ Nørgaard, C.A.: „Bemærkninger om domstolenes stilling til en lighedgrundsetning i dansk forvaltningsret“, bls. 5.

⁶ Í *UA 2074/1997* kvartaði A yfir úrskurði tryggingaráðs þar sem umsókn hans um styrk til kaupa á rafmagnshjólástól var hafnað. Ljóst var af gögnum málsins að fimm einstaklingar með sambærilega skaða og A höfðu fengið rafmagnshjólástól, þar af tveir vegna aðstæðna á vinnustað. Í úrskurði tryggingaráðs kom fram, að A hefði í samtali, á meðan á meðferð málsins stóð hjá tryggingaráði, lagt áherslu á vinnu sína utan heimilis. Vegna þessa taldi umboðsmaður, með vísan til jafnræðisreglu stjórnáslulaga, rétt að tryggingaráð kannaði og tæki afstöðu til þess við endurupptöku málsins, hvort þau sjónarmið, sem réðu niðurstöðu tryggingaráðs í umræddum málum, ættu einnig við í máli A.

⁷ *Alþt.* 1993–1994, A-deild, bls. 3294. Í *UA 909/1993* taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga að því er varðaði svokallað tekjujöfnunarframlag, enda þótt nokkur munur væri gerður á milli sveitarfélaga eftir því hvort um þéttbýli eða strjálbýli var að ræða, þar sem munurinn var byggður á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum og var ekki talinn bersýnilega ósanngjarn.

atvinnuréttindi og önnur stjórnarskrárvarin réttindi, leiðir það af lögmætisreglunni og lagaáskilnaðarreglum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar að löggjafinn verður oftast sjálfur að setja helstu meginreglur um skerðingar á þessum réttindum,⁸ enda þótt fela megi stjórnvöldum nánari útfærslu þeirra. Í *dómi Hæstaréttar frá 21. apríl 1999*, í máli nr. 403/1998, var deilt um hvort heimilt hefði verið að takmarka innflutning á vetnisklórflúorkolefnum árin 1995 og 1996 með þeim hætti að *gerður* var greinarmunur á einstökum innflytjendum *eftir því efnismagni, sem þeir sjálfir fluttu inn á árinu 1989*. Í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, sbr. lög nr. 51/1993, var umhverfisráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um innflutning, sölu, notkun, örugga meðhöndlun og förgun eiturefna og hættulegra efna, sem gætu haft skaðleg áhrif á umhverfið. Á grundvelli þessarar heimildar setti ráðherra reglugerð nr. 546/1994 og á grundvelli þeirrar reglugerðar mælti ráðherra fyrir um framangreint fyrirkomulag í auglýsingu. Í lögum nr. 52/1988 var ráðherra ekki veitt heimild til þess að takmarka innflutning á grundvelli framangreindra sjónarmiða. Taldi Hæstiréttur því að auglýsing ráðherra hefði brostið lagastoð. Hlutadeigandi innflytjanda voru því dæmdar bætur að álitum vegna ólögmætra takmarkana á innflutningi hans á vetnisklórflúorkolefnum á árinu 1995.

Pegar löggjafinn mælir svo fyrir í lögum að ólíkar reglur skuli gilda við úrlausn svipaðra mála, haggja ákvæði 11. gr. stjórnisýslulaga ekki við þeirri skipan, þar sem slík ákvæði sérlaga ganga framar hinni almennu jafnræðisreglu 11. gr. stjórnisýslulaga. Við þær aðstæður getur hins vegar vaknað sú spurning hvort slík lagaákvæði fái staðist jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995.

3. Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar

3.1 Almenn um 65. gr. stjórnarskrárinnar

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995, er mælt svo fyrir, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis-, trúarbragða-, skoðana-, þjóðernisuppruna-, kynþáttar-, litarháttar-, efnahags-, ætternis og stöðu að öðru leyti. Nánar verður að þessum sjónarmiðum vikið í kafla 5 hér á eftir. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórn-

arskipunarlögum nr. 97/1995, segir m.a. að mikilvægi reglunnar felist ofar öllu í því að vera almenn leiðbeiningarregla um bann við mismunum sem beri ávallt að hafa að leiðarljósi. Það eigi ekki einvörðungu við í tengslum við lagasetningu, heldur einnig við skýringu laga, þar á meðal annarra stjórnarskrárbundinna mannréttindaákvæða.⁹ Þá er tekið fram að reglan sé öðrum þræði stefnuyfirlýsing sem varasamt sé að taka of bókstaflega án tillits til aðstæðna sem geta réttlætt eðlileg frávik frá þessu jafnræði fyrir lögum. Þannig megi t.d. nefna að skilyrðið um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum án tillits til efnahags komi ekki í veg fyrir að til séu skattleysismörk fyrir þá sem eru lakast settir fjárhagslega og skattar geti síðan verið stighækkandi eftir því sem efnahagur manna sé betri. Þá er tekið fram að ekki felist í reglunni að ríkið þurfi að tryggja öllum sömu aðstöðu án tillits til efnahags því nauðsynlegt er að þeir sem búa við rýran hag fái frekar efnahagslegan stuðning frá ríkinu en hinir sem hafa aðstæðna sinna vegna ekki þörf fyrir slíkan stuðning. Þannig geti verið réttlætanlegt að gera ákveðnum hópum hærra undir höfði í löggjöf í viðleitni til að rétta skertan hlut þeirra til jafnvægis við aðra þjóðfélagshópa. Í athugasemdunum er síðan áréttað að markmið jafnræðisreglunnar sé framar öllu að koma í veg fyrir að farið sé í manngreinarálit á grundvelli þeirra sjónarmiða sem þar eru talin upp. Það sé hins vegar ekki markmið hennar að útiloka að lögákvæðin skilyrði fyrir réttindum eða skyldum geti tekið mið af þessum atriðum ef þau byggjast á málefnalegum forsendum.¹⁰

Af framansögðu athuguðu virðist því heimilt að lögum að gera mun manna á milli, að því er varðar réttindi þeirra og skyldur, ef sá munur byggist á *málefnalegum sjónarmiðum*. Samkvæmt framangreindum lögskýringargögnum er almenna löggjafanum meira að segja heimilt að grundvalla mismun á lagalegri stöðu manna á þeim sjónarmiðum, sem í orði kveðnu má ekki líta til, skv. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig segir 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar að allir skuli njóta mannréttinda án tillits til *efnahags*. Þrátt fyrir það er samkvæmt lögskýringargögnum heimilt að mæla svo fyrir í lögum að *gerður* sé munur á réttindum og skyldum manna á grundvelli *efnahags* þeirra þannig að réttur sé hlutur þeirra sem búa við bág kjör.

Pegar litið er til framangreindra lögskýringargagna virðist mega orða regluna svo: Allir skulu vera jafnir fyrir lögum. Mannréttindi skulu mönnum tryggð án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Með lögum er þó heimilt að

⁸ Í *UA 172/1989* var deilt um hvort heimilt væri að flytja aflamark smábáta milli ára. Í álitinu sagði m.a. svo: „Í samræmi við jafnrættis- og réttarbyggissjónarmið er það álit mitt, að lögskýring, sem leiðir til slíks aðstöðumunar, verði að eiga sér skýra og ótvíráða stoð í lögnum sjálfum.“

⁹ *Alþ.* 1994–1995, A-deild, bls. 2085.

¹⁰ *Alþ.* 1994–1995, A-deild, bls. 2086.

mæla svo fyrir að skilyrði fyrir réttindum eða skyldum manna geti tekið mið af þessum atriðum ef þau markmið sem þar er stefnt að, svo og sá mismunur sem af þeim leiðir, byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.

Af fyrnefndum lögskýringargögnum virðist ljóst, að svarið við þeirri spurningu, hvort *mismunur* manna að lögum feli í sér ólögmeða *mismunun*, er fólgið í könnun á því, hvort sá munur byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Dómstólum landsins er ekki lítið vald falið með 65. gr. stjórnarskrárinnar, þegar þeim er fengið það hlutverk að meta hvort mismunur á lagastöðu manna byggist á málefnalegum sjónarmiðum án frekari leiðsagnar um hvernig það skuli gert. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að í áður tilvitnuðum athugasemdum er tekið fram að ákvæði í almennum lögum, sem fela í sér mismunun, brjóti í bága við regluna og er sérstaklega áréttað að slíku ákvæði kunni að verða vikið til hliðar á grundvelli reglunnar.¹¹

3.2 Hvaða sjónarmið hafa dómstólar notað við skýringu og fyllingu 65. gr. stjórnarskrárinnar?

Þegar þetta er allt virt vaknar sú spurning hvernig meta eigi hvort mismunur manna að lögum byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Ákvæði 65. gr. hefur að geyma vísireglu¹² og því vaknar enn fremur sú spurning hvaða lagasjónarmið verði notuð til fyllingar reglunnar og við ákvörðun á því hvort mismunur styðjist við málefnaleg sjónarmið. Þá vandast málið því ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar og lögskýringargögn hennar veita ekki skýrar leiðbeiningar um það. Þá hafa ekki enn gengið það margir dómur um regluna að skýrar reglur verði af þeim dregnar, en rökstuðningi dóma er stundum hagað með þeim hætti að litlar sem engar leiðbeiningar verða úr þeim lesnar um skýringu og fyllingu ákvæðisins.¹³ Finna má dóma, þar sem ekki er getið þeirra sjónarmiða, sem notuð eru til fyllingar ákvæðinu. Í forsendum þeirra eru engu að síður settar fram ályktanir, sem varpað geta ljósi á hvernig 65. gr. horfir við ákvæðnum reglum. Þannig verður t.d. dregin sú ályktun af *H 1997:34* að lagaákvæði, sem veita opinberum starfsmönnum réttindi eða skyldur umfram aðra, verði almennt ekki talin andstæð jafnræðis-

reglunni.¹⁴ Þótt ekki komi það fram í dóminum hlýtur þessi niðurstaða að byggjast á því að opinberir starfsmenn hafi um margt sérstöðu m.t.t. annarra starfsmanna, þar sem þeim er falin handhöfn opinbers valds. Það er þessi sérstaða sem réttlætir að um þá gildi að nokkru¹⁵ annars konar reglur en gilda um aðra starfsmenn. Um leið má þá búast við að gerður sé áskilnaður um að sömu reglur taki jafnt til þeirra starfsmanna hins opinbera sem eins stendur á um.¹⁶

Af þeim dómum sem gengið hafa verða dregnar nokkrar ályktanir um hvaða sjónarmið dómstólar hafa notað við skýringu og fyllingu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í *dómi Hæstaréttar frá 21. október 1999*, í máli nr. 64/1999 (neytenda- og jöfnunargjald), var deilt um hvort gjaldstofn til álagningar neytenda- og jöfnunargjalds væri andstæður 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár. Talið var að skýra bæri 3. tölul. 4. gr. laga nr. 45/1971, um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingu í sveitum, sbr. 1. gr. laga nr. 41/1982, svo, að gjaldstofninn væri ákveðinn án tillits til þess hvort verð einstakir framleiðendur fengu í raun. Hæstiréttur taldi að þetta hefði verið heimilt eins og verðlagningu landbúnaðarvara var háttáð þegar lögin voru sett. Þar sem sjálft gjaldhlutfallið var talið hafa verið ákveðið á málefnalegan hátt var almenna löggjafanum talið heimilt að ákveða gjaldstofninn með þessum hætti „enda erfitt að afla upplýsinga um hvaða verð hver framleiðandi fær fyrir sína framleiðslu þegar eins háttar til um hann og gagnáfrýjanda, en ekki er deilt um framleiðslumagn hennar“. Af þessum sökum var ákvörðun gjaldstofnsins ekki talin brjóta gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessum dómi var talið að una yrði við þann mismun á milli gjaldenda, sem leiddi af því að gjaldstofninn var ákveðinn án tillits til þess hvort verð

¹¹ *Alþr.* 1994–1995, A–deild, bls. 2085.

¹² Sjá nánar Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 43–46.

¹³ Sjá t.d. *dóm Hæstaréttar frá 18. febrúar 1999*, í máli nr. 323/1998. Í málinu var því haldið fram að fyrirmæli um lágmark sekta í 1. mgr. 40. gr. laga um virðisaukaskatt og 2. mgr. 30. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda brytu í bága við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar sagði: „Þótt fallist verði á að áðurnefnd lagafyrirmæli leiði til verulega hærris refsingar en þeirrar, sem almennt er nú ákveðin vegna sambærilegra brota og áður var ákveðin vegna samskonar brota, verða þau hvorki af þeim sökum né öðrum réttilega talin brjóta í bága við ... 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.“ Sjá sams konar rökstuðning í *dómi Hæstaréttar frá 18. febrúar 1999*, í máli nr. 327/1998.

¹⁴ Í *H 1997:34* segir m.a. svo: „Í b-lið 2. tölulíðar 242. gr. almennra hegningarlaga, svo sem lögum var breytt með 3. gr. laga nr. 71/1995, er kveðið á um leið til málsóknar vegna meidýrða gagnvart opinberum starfsmönnum, en ekki sérstaka efnislega vernd æru þeirra. Lagaákvæði, sem á þennan hátt veita opinberum starfsmönnum réttindi eða leggja á þá skyldu umfram aðra, verða ekki talin andstæð 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.“

¹⁵ Ekki er þar með sagt að hægt sé að réttlæta hvers konar mismun á lagastöðu opinberra starfsmanna og annarra starfsmanna. Í *H 1992:1962* taldi Hæstiréttur að brotið hefði verið í bága við jafnræðisreglur stjórnarskrár þegar bráðabirgðalög nr. 4/1991 höfðu þær réttarverkanir að félagsmenn stéttarféлага, sem féllu undir lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, voru sviptir þegar áunnum launahækkunum, en slíka skerðingu þurftu félagar annarra stéttarféлага ekki að þola.

¹⁶ Í *dómi Hæstaréttar frá 7. október 1999*, í máli nr. 53/1999, var það niðurstaðan að þær breytingar sem gerðar voru með 2. mgr. 34. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, frá því fyrirkomulagi sem fyrir var mælt í lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, brytu ekki í bága við jafnræðisreglur. Sú breyting varð frá 14. gr. laga nr. 38/1954 að réttur til greiðslna á biðlaunatíma réðist af mismun á launum í fyrri starfi og hinu nýja án tillits til þess hvort það var hjá ríki eða öðrum. Í dómi Hæstaréttar sagði m.a. svo: „Getur breytingin hvorki talist ómálefnaleg né ósanngjörn. Hún náði og jafnt til allra ríkisstarfsmanna, sem eins stóð á um, og verður ekki talin brot á jafnræðisreglu.“

einstakir framleiðendur fengu í raun, á grundvelli sjónarmiða um það *hvað talist gat framkvæmanlegt* við álagningu gjaldsins.

Þá verður það ráðið af dómum Hæstaréttar að þau tilvik, sem borin eru saman, *verða að vera sambærileg*.¹⁷ Fyrir Hæstarétti var því haldið fram að kindakjötsframleiðendur og mjólkurframleiðendur byggju að flestu leyti við sama laga-umhverfi varðandi rekstur sinn. Sá munur væri þó á, að framleiðendum kindakjöts væri ekki heimilt að hagræða í rekstri sínum með kaupum á viðbótarframleiðslurétti eins og framleiðendum mjólkur. Var því haldið fram, að ákvæði 3. og 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993, sem stóðu þessu í vegi, stæðust ekki 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar frá 8. júní 2000, í máli nr. 69/2000, var fallist á það með héraðsdómaranum að nefnd ákvæði færu ekki í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í héraðsdómi var tekið fram að ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar stæðu því ekki í vegi að löggjafinn setti mismunandi lagareglur um hinar ýmsu greinar atvinnulífsins. Ekki var talið að sömu lagareglur yrðu að gilda um *allar greinar landbúnaðar*. Áréttað var að hin umdeildu ákvæði hefðu verið sett í lög, ásamt fleiri ákvæðum, í málefnalegum tilgangi, til þess að ná fram ákveðnum markmiðum í sauðfjárrækt og *tækju lög in til allra þeirra er sauðfjárrækt stunda*.¹⁸

Fyrir kemur að mismunur er á milli mála, sem ekki verður talinn réttlæta að gerður sé greinarmunur á því *markmiði* sem stefnt skal að við úrlausn mállanna.

¹⁷ Sjá hér einnig *H 1993:1217*. Þar hélt leigubifreiðarstjóri því fram að stjórnskipuleg jafnræðisregla hefði verið brotin þegar sérstök aldurskilyrði, þ.e. ákveðinn hámarksaldur, voru sett um leigubifreiðarstjóra á meðan aðrir atvinnubifreiðarstjórar, svo sem vörubifreiðar- eða sendibifreiðarstjórar, þyrftu ekki að hlíta slíkum kilyrðum. Það var niðurstaða Hæstaréttar að önnur sjónarmið giltu um skipulag aksturs leigubifreiða til fólksflutninga en annarra bifreiða í atvinnuskyni. Í dómnum var einnig fjallað um þann mun sem er á réttarstöðu þeirra manna, sem fengið hafa leyfi til leiguaksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem fjöldi leigubifreiða hefur verið takmarkaður, og réttarstöðu þeirra manna, sem stunda leiguakstur utan slíkra svæða. Það var niðurstaða Hæstaréttar að lög nr. 77/1989 brytu ekki gegn jafnræðisreglu íslensks stjórnskipunarréttar. Tekið var fram að þeir, sem leyfi fái til aksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem takmörkun á fjölda gildi, öðlist við það sértíttindi, sem menn utan þeirra svæða njóti ekki. Verði atvinnuréttindum þessara aðila innan og utan svæðanna því ekki jafnað saman. Öryggis- og þjónustusjónarmið liggja því að baki að þessi atvinnuréttindi séu bundin aldurskilyrðum. Var því staðfest það mat héraðsdómara, að til grundvallar ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um aldurshámark bifreiðarstjóra-leigubifreiða til fólksflutninga lægju almenn og hludleg sjónarmið og að gætt hefði verið jafnræðis við setningu laganna, þar sem þau ná til allra sem eins eru settir.

¹⁸ Því hefur oft verið haldið fram að löggjafinn mætti gera mun á milli atvinnugreina. Eitt af elstu dæmunum um þetta er að finna í *Lýrd. 1900:176 (VI)*. Þar var því haldið fram að óheimilt hefði verið að leggja 300 kr. árlegt gjald á þá er höfðu leyfi til áfengisveitinga, en stefnandi taldi að með því væri honum ómögulegt að reka þessa atvinnu sína áfram. Taldi stefnandi að lög, er mæltu fyrir um gjaldtökuna, hefðu svipt hann „borgaralegu jafnrétti, með því að leggja gjald einungis á þá atvinnu, er hann [ræki]“ og færu lög in því í bága við þágildandi ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, þ.e. 51. gr. Í dómi Landsfyriréttar var tekið fram að í stjórnarskránni væru ekki, hvorki í 51. gr. eða annars staðar, nein ákvæði sem væru því til fyrirstöðu að með lögum væri lagður skattur á tiltektu atvinnu í landinu, eins og veitingasölu.

Á hinn bóginn kann þessi mismunur á málsatvikum að leiða til þess að ekki verður hjá því komist að hafa ólíkar reglur um það hvernig þessu markmiði verður náð. Í *H 1998:2233* var uppi deila af þessum toga þar sem deilt var um hvort tjónþolar fengu í öllum tilvikum fullar bætur fyrir fjártjón sitt. Áfrýjandi bar þar fyrir sig að hún hefði ekki fengið dæmdar fullar bætur vegna varanlegrar örorku þar sem úr máli hennar var leyst á grundvelli 8. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 í stað 5.–7. gr. laganna. Taldi hún að með þessu hefði henni verið mismunað. Í 1. mgr. 8. gr. skaðabótalaga segir að bætur til barna og tjónþola, sem að verulegu leyti nýta vinnugetu sína þannig, að þeir hafa engar eða takmarkaðar vinnutekjur, skuli ákvarða á grundvelli miskastigs samkvæmt 4. gr. laganna. Bætur skulu þá ákveðnar sem hundraðshluti af bótum fyrir varanlegan miska eftir reglum 1.–4. másl. 4. gr. Í dómi Hæstaréttar var bent á að af greinargerð með frumvarpi til skaðabótalaga yrði ráðið, að þessari grein yrði beitt um útreikning bóta, þegar ekki væri unnt að nota árslaun til þess að ákveða bætur samkvæmt 6. og 7. gr. laganna þar sem tekjuöflun tjónþola hefði verið mjög takmörkuð. Fram kom að þarna hefðu einkum verið höfð í huga börn, ungt námsfólk og þeir, sem vinna heimilisstörf. Það var niðurstaða Hæstaréttar að líta yrði svo á að í 6.–7. gr. skaðabótalaga kæmu fram aðalreglur um ákvörðun bóta vegna skerðingar á varanlegri örorku. Í 8. gr. laganna væri fólgið undantekningar-ákvæði, sem aðeins yrði beitt, þegar ekki væri um að ræða raunhæfar forsendur, með tilliti til reynslu, til að ákvarða líklegt tekjutap. Mismunandi niðurstaða, sem leiða kynni af ólíkum reiknireglum þessara ákvæða, gæti verið tjónþolum úr báðum hópnum til hagsbóta, og yrði það ekki fyrir fram fullyrt, að á tjónþola í öðrum hópnum halli, ef til bótaákvörðunar kæmi. Þá var einnig bent á að máli skipti að tjónþolar í hvorum hópi um sig sættu sams konar aðferðum við ákvörðun bóta, eftir því sem aðstæður væru til. Þegar til alls þessa var litið, féllst Hæstiréttur á að 1. mgr. 8. gr. skaðabótalaga væri reist á skýrum málefnalegum forsendum. Greinin var því ekki talin andstæð þeim megintilgangi laganna að tjónþoli fengi almennt, auk hæfilegra miskabóta, fullar bætur fyrir raunverulegt fjártjón sitt. 1. mgr. 8. gr. laganna var því ekki talin ganga í berhöggt við stjórnarskrárvarin réttindi áfrýjanda.

Oft standa menn frammi fyrir því að þeir hlutir, sem bornir eru saman, *teljast ekki öldungis sambærilegir þótt þeir séu af sama toga*. Þá vaknar sú spurning hvaða svigrúm löggjafinn hafi, vegna óverulegs munar á tilvikum, til að setja um þau frábrugðnar reglur. Í dómi Hæstaréttar frá 7. desember 2000, í máli nr. 331/2000, var tekin afstaða til þeirrar málsástæðu að í bága færi við jafnræðisreglu stjórnarskrár hversu þungbærar refsingar mælt væri fyrir í lögum að dæmdar skyldu fyrir brot á lögum um virðisaukaskatt, þegar borið væri saman við brot á öðrum skattalögum. Þessu svaraði Hæstiréttur á eftirfarandi hátt: „Með

setningu þessara refsíákvæða er [...] ekki án málefnalegra röksemda gerður slíkur greinarmunur á einstökum tegundum opinberra gjalda, sem vanskil verða á, að í bága fari við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.“

Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi að í lögum sé mælt fyrir um takmarkanir á atvinnufrelsi, enda krefjist almannahagsmunir þess. Slík lagafyrirmæli mega þó ekki stangast á við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Ekki er þó útilokað að tímabundnar aðgerðir fái staðist, jafnvel þótt þær skerði jafnræði manna, ef þær byggjast á knýjandi almannahagsmunum. Í *H 1998:4076* (veiðileyfamálið) var þessum möguleika a.m.k. haldið opnum. Í dóminum var bent á að skipan 5. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, horfði þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða væri bundinn við eignarhald á skipum, sem gerð hefðu verið út á öndverðum nýnda áratugnum eða hefðu komið í þeirra stað. Af því leiddi, að aðrir ættu þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir, sem fengið hefðu heimildir til þess í skjóli eignarréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti. Var talið að þessi tilhögun fæli í sér mismunun milli þeirra, sem leiddu rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma, og hinna, sem hefðu ekki átt og ættu þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Síðan segir í dóminum: „Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til að verjast hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanager, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiðir af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda.“ Þá var sérstaklega áréttað að íslenska ríkið hefði ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir væru ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland. Í dóminum sagði síðan: „Þegar allt er virt, verður ekki fallist á, að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum, sem hér hefur verið lýst.“

Í framhaldi af þessum dómi reis vafi um hvort ákvæði 7. gr. laga nr. 38/1990 hefðu í för með sér slíka mismunun að í bága færi við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991, skyldi öllum skipum úthlutað varanlegri hlutdeild í heildarafla í þeim tegundum, sem lutu aflatakmarkunum. Nefndist hún aflahlutdeild og skyldi haldast óbreytt milli ára, en aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð réðist þá af leyfðum heildarafla og hlutdeild skips í honum. Í *dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000*, í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmálið),¹⁹ var

¹⁹ Sjá einnig Karl Axelsson: „Um dóm Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í málinu nr. 12/2000“, bls. 270–274; Oddný Mjöll Arnardóttir: „Vatneyrardómurinn í ljósi tilgátu um samspil jafnræðisreglunnar og endurskoðunarvalds dómstóla“, bls. 275–281, og Sigurður Líndal: „Vatneyrardómur. Hæstiréttur og stjórn fiskveiða“, bls. 283–300.

niðurstaða Hæstaréttar sú, að þegar lög nr. 38/1990 væru virt í heild yrði að leggja til grundvallar að löggjafinn hefði við setningu þeirra metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna markmiðum laganna um að stuðla að verndun nytjastofna og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Tekið var fram að þetta mat væri á valdi löggjafans, þótt það væri á valdi dómstóla að leysa úr því hvort lögin, sem reist væru á því mati, samrýmdust grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar sagði síðan: „Þegar litið er til þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingu því samfara, verður að telja að það hafi verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar, þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja. Verður ekki fallist á að þau sjónarmið, sem réðu ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku laga nr. 38/1990, hafi verið ómálefnaleg og þannig leitt til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði [...]“ Þessi röksemdarfærsla verður vart skilin á annan veg en þann, að sá *aðstöðumunur*, sem skapaðist af ákvæði 7. gr. laganna, hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Þannig hafi það verið talið réttlætanagerlegt að þeir sætu fyrir við nýtingu þessarar auðlindar sem á þeim tíma áttu hagsmuna að gæta vegna atvinnu af sjósókn eða fjárfestinga í atvinnugreininni, en þeir bjuggu jafnframt yfir reynslu og þekkingu á þessu sviði.²⁰ Þessi niðurstaða réttlætist einnig af því að ákvæði 7. gr. laganna *lokaði ekki fyrir aðgangi annarra að atvinnugreininni*, sem hefja vildu atvinnu á þessu sviði. Í dóminum sagði svo: „Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 1/1999, getur hver sá íslenskur ríkisborgari, sem ræður yfir skrásettu fiskiskipi með haffærisskráttinu, hins vegar sótt um almennt veiðileyfi og nýtt sér heimild 1. mgr. 7. gr. fyrrnefndu laganna til veiða á tegundum, sem ekki lúta heildaraflatakmarkunum. Hann getur að auki fengið aflaheimildir í þeim tegundum, sem sæta slíkum takmörkunum, með kaupum á varanlegri aflahlutdeild eða aflamarki til tiltekins tíma. Þessum skorðum á aðgangi manna að nytjastofnum verður ekki jafnað til þeirrar ómálefnalegu mismununar, sem hlaut af reglum 5. gr. laga nr. 38/1990, sem áskildu veiðileyfi með hliðsjón af eignarhaldi á skipum á tilteknum tíma án tillits til þess hvort nauðsyn bar til aflatakmarkana, og lokuðu þannig í meginatriðum aðgangi manna að atvinnugreininni. Var sú mismunun talin andstæð 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar í áður nefndum dómi Hæstaréttar 3. desember 1998.“

²⁰ Sigurður Líndal hefur orðað þetta svo: „Hér koma því verðleikar til móts við flatan jöfnuð sem aldrei getur falið í sér réttlæti nema að takmörkuðu leyti af þeirri einföldu ástæðu að menn eru misjafnlega gerðir og velja sér ólíkt hlutskipti í lífinu.“ Sbr. Sigurður Líndal: „Vatneyrardómur. Hæstiréttur og stjórn fiskveiða“, bls. 291.

Hér má einnig nefna annað dæmi um aðstöðumun manna í atvinnurekstri sem talinn var byggður á málefnalegum sjónarmiðum. Borgarráð hafnaði beiðni A um lengri veitingatíma áfengis á veitingahúsi hans, en það var staðsett á svokölluðu miðborgarsvæði samkvæmt aðalskipulagi. Borgarráð hafði rýmkað leyfilegan veitingatíma áfengis á tilteknum afmörkuðum svæðum í miðborginni. Þar sem veitingarstaður A lá ekki á umræddu svæði var erindi hans hafnað. A höfðaði þá mál til ógildingar á þessari ákvörðun. A bar m.a. fyrir sig að 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998 færi í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvörðun borgarráðs fól í sér rýmkaðan rétt til keppinauta A, sem staðsettir voru á öðrum miðborgarsvæðum. Í dómi *Hæstaréttar frá 30. nóvember 2000*, í máli nr. 295/2000 (L.A. Café), var niðurstaða Hæstaréttar sú, að ákvörðun borgarráðs hefði byggst á stjórnskipulega gildri lagaheimild, sem veitti stjórnvöldum svigrúm innan þeirra marka, sem í henni fælust, til að setja almennar reglur um veitingatíma áfengis á veitingahúsum, enda fullnægðu ákvarðanir þeirra kröfum um málefnaleg sjónarmið og vönduð vinnubrögð. Af þessu er ljóst að 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998 felur í sér gilda lagaheimild til þess að mæla fyrir um aðstöðumun á milli veitingamanna varðandi áfengisveitingatíma, *enda byggist munurinn á málefnalegum sjónarmiðum*. Umrædd ákvörðun þótti hins vegar ógild þar sem mismunur á afgreiðslu á erindi A og keppinauta hans, sem fengið höfðu leyfi til að veita áfengi í lengri tíma en A, var byggð á þróunaráætlun miðborgar, sem þá hafði ekki hlotið afgreiðslu, sem breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur, varðandi breytta skilmála um landnotkun, starfsemi o.fl. fyrir afmarkaða hluta miðborgarinnar.

Að síðustu skal hér vikið að dómi *Hæstaréttar frá 19. desember 2000*, í máli nr. 125/2000 (Öryrkjabandalagsmálið). Öryrkjabandalag Íslands höfðaði mál til viðurkenningar á því annars vegar að Tryggingastofnun ríkisins hefði verið óheimilt frá 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka, sem ekki var lífeyrisþegi, með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna örorkulífeyrisþegans, og hins vegar að slík skerðing hefði verið óheimil eftir að hún var lögfest með lögum nr. 149/1998, sem gildi tóku 1. janúar 1999. Í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, sagði svo: „Nú nýtur aðeins annað hjóna örorkulífeyris og sameiginlegar tekjur þeirra hjóna eru ekki hærri en 1.086.048 kr. á ári og skal þá greiða tekjutryggingu til viðbótar lífeyri þess að upphæð 356.965 kr. á ári. Hafi hjón hins vegar tekjur umfram 1.086.048 kr. á ári skal skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru.“

Að því er fyrir kröfu Öryrkjabandalagsins varðar var niðurstaða Hæstaréttar sú, að ekki hefði verið nægjanleg heimild í lögum nr. 117/1993 fyrir ráðherra til að setja reglugerð, sem skerti tilkall bótaþega til fullrar tekjutryggingar þar sem

lög geymdu ekki skýr og ótvíræð ákvæði um þá skerðingu greiðslna úr sjóðum almennatrygginga, sem ákveða mætti með reglugerðum.

Öryrkjabandalag Íslands byggði síðari kröfu sína á þeirri málsástæðu að ákvæði 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 149/1998, stangaðist á við ákvæði 76. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Að teknu tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga samkvæmt Félagsmálasáttmála Evrópu og Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi taldi meirihluti Hæstaréttar að 76. gr. stjórnarskrárinnar bæri að skýra á þann veg að skylt væri að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarksframsærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið væri á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefði almenni löggjafinn vald um það hvornig þessu skipulagi skyldi háttáð. Það skipulag, sem löggjafinn ákvæði, yrði þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem fælist í ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá yrði það að uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um að hver einstaklingur nyti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda. Áréttað var að telja verði það aðalreglu íslensks réttar að réttur einstaklinga til greiðslna úr opinberum sjóðum skuli vera án tillits til tekna maka. Á hinn bóginn var viðurkennt að það gæti átt við málefnaleg rök að styðjast „að gera nokkurn mun á greiðslum til einstaklinga úr opinberum sjóðum eftir því hvort viðkomandi er í sambúð eða ekki“. Af þessu verður dregin sú ályktun að hér sé um málefnalegt sjónarmið að ræða, sem ekki brjóti í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar, þegar því er beitt á þann veg að gerður er „nokkur munur“ á greiðslum til einstaklinga eftir því hvort viðkomandi er í sambúð eða ekki. Eftir stendur þá sú spurning hversu langt verði gengið í því að skerða bætur vegna tekna maka. Í dómnum var bent á að tekjutrygging falli niður við ákveðið tekjumark, sem ákveðið er annars vegar fyrir einstakling en hins vegar fyrir hjón sameiginlega. Sama gildi um sambúðarfólk. Bent var á að þetta skipulag gæti leitt til þess að öryrki í hjúskap eða sambúð, sem ekki hefði aðrar tekjur en lífeyri almennatrygginga, fengi aðeins í tekjur grunnörorkulífeyri, sem næmi 17.715 kr. á mánuði. Það var niðurstaða meirihluta Hæstaréttar að þegar litið væri til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almennatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun gætu af því leitt fyrir einstaklinga, yrði þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi sem fælust í 76. gr. stjórnarskrárinnar á þann hátt að þeir fengu notið þeirra mannréttinda sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælti fyrir um.

Í atkvæði minnihluta Hæstaréttar var einnig fallist á að telja yrði það málefnalegt löggjafarviðhorf að taka nokkurt mið af því við lagasetningu um aðstoð við öryrkja, hvað mikils stuðnings öryrki mætti vænta af maka sínum. Var löggjafinn talinn bær til að meta, hvornig tekjur maka örorkulífeyrisþega kæmu til

skoðunar, þegar þeirri skyldu stjórnarskrárinnar væri fullnægt að tryggja þeim öryrkjum lögbundinn rétt til aðstoðar, sem ekki gætu nægilega séð fyrir sér sjálfir. Ekki væru efni til, að dómstólar högguðu við því mati, enda hefði ekki verið sýnt fram á með haldbærum rökum, að staða öryrkja í hjúskap gæti vegna tekna maka orðið á þann veg, að stjórnarskrárvarinn réttur þeirra til samhjálpar væri fyrir borð borinn. Af þessum rökstuðningi verður ekki annað ráðið en að minnihlutinn hafi eins og meirihlutinn einnig talið að í 76. gr. stjórnarskrárinnar fælist ákveðið efnislegt lágmarksinntak. Á hinn bóginn taldi hann, gagnstætt meirihlutunum, að ekki hafi verið sýnt fram á með haldbærum rökum, að umrædd lög hefðu ekki fullnægt þessu lágmarksinntaki 76. gr. stjórnarskrárinnar.

3.3 Helstu niðurstöður

Af framansögðu athuguðu er ljóst að enn sem komið er verður ekki dregin upp skýr heildarmynd af því hvaða sjónarmið beri að nota við skýringu og fyllingu jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn virðist þó a.m.k. mega draga eftirfarandi ályktanir:

Þau mál, sem borin eru saman við beitingu jafnræðisreglunnar, verða að vera sambærileg. Ekki er í dómunum vikið skýrlega að þeim sjónarmiðum eða gildismati, sem þessi samanburður er byggður á. Í *H 1997:34* var ekki fallist á að staða opinberra starfsmanna og annarra starfsmanna væri sambærileg. Á þeim grundvelli var talið réttlætunlegt að hafa sérreglur um málsókn í tilefni af ærumeiðingum um opinbera starfsmenn. Í *H 1992:1962* var á hinn bóginn talið unnt að bera saman stöðu opinberra starfsmanna og annarra starfsmanna þegar bráðabirgðalög nr. 4/1991 höfðu þær réttarverkanir að félagsmenn stéttarféлага, sem féllu undir lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, voru sviptir þegar áunnum launahækkunum, en slíka skerðingu þurftu félagar í öðrum stéttarfélagum ekki að þola. Í þessu tilviki snerti úrlausnarefnið ekki á neinn hátt sérstöðu opinberra starfsmanna sem handhafa opinbers valds. Í *dómi Hæstaréttar frá 1. júní 2000*, í máli nr. 69/2000, var ekki fallist á að hægt væri að bera saman ólíkar greinar landbúnaðar, en áréttað að lögin tækju til allra þeirra er sauðfjárrækt stunda. Með því máli var kröfunni um samræmi talið fullnægt. Í *H 1993:1217* var heldur ekki fallist á að hægt væri að bera saman skipulag aksturs leigubifreiða til fólksflutninga og annarra bifreiða í atvinnuskyni. Í þessum dómi var þó gengið skrefinu lengra þar sem aðstaða þeirra, sem annast leiguakstur fólksbifreiða á svæðum, þar sem fjöldi leigubifreiða hefur verið takmarkaður og þeirra, sem stunda leiguakstur utan slíkra svæða, var ekki talinn sambærilegur, þar sem hinir fyrrnefndu öðluðust sérreittindi, sem hinir síðarnefndu gerðu ekki. Af þessum dómum verður ekki annað séð en að dómstólar ljái löggjafanum almennt nokkuð mikið svigrúm við að koma á ólíku skipulagi á milli atvinnugreina

með lögum. Á hinn bóginn verður að ætla að gerðar séu nokkuð ríkar kröfur um réttlætingu þess, þegar lög mæla fyrir um aðstöðumun manna innan sömu atvinnugreinar.

Í *dómi Hæstaréttar frá 21. október 1999*, í máli nr. 64/1999, var talið að una yrði við þann aðstöðumun á milli gjaldenda, sem leiddi af því að gjaldstofn neytenda- og jöfnunargjalds væri ákveðinn án tillits til þess hvaða verð einstakir framleiðendur fengju í raun, á grundvelli sjónarmiða um það hvað talist gat framkvæmanlegt. Svipað sjónarmið er einnig áréttað í *H 1998:4076* (veiðileyfamálið) en þar var tekið fram að ríkið hefði ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir væru ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland. Í *dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000*, í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmálið), var sá aðstöðumunur, sem leiddi af 7. gr. laga nr. 38/1990, talinn byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, enda „þótt löggjafinn hefði átt úr fleiri kostum að velja“ við tilhögun fiskveiðistjórnunar.

Samkvæmt framansögðu virðist ljóst að þegar metið er hvort um ólögmæta mismunum er að ræða, er litið til þess hvað talist getur framkvæmanlegt. Þá er ekki einvörðungu litið til þess hvað talist getur óframkvæmanlegt m.t.t. aðstaðna, kostnaðar o.fl. Eins og ráðið verður af *dómi Hæstaréttar frá 21. október 1999*, í máli nr. 64/1999, getur þörf nauðsynjar á greiðri og virkri stjórnsýslu gert það að verkum að menn þurfi að umbera nokkurn aðstöðumun. Þörf á því er oft bryn vegna þess að á sumum sviðum verða stjórnvöld að afgreiða mikinn málafjölda, sem almennt kallar á festu í stjórnsýslufrákvæmd.²¹ Þá er aðstöðumunur manna á milli oft fylgifygur þess, að ríkisvaldinu er á annað borð veitt heimild til afskipta og stjórnunar á ákveðnu sviði. Fyrst löggjafanum er játuð heimild til að stjórna og mæla fyrir um aðferð á stjórn landnýtingar með skipulags- og byggingarlögum, hefur það óhjákvæmilega í för með sér að nokkur aðstöðumunur verður á milli fasteignareigenda, allt eftir því hver landnýting er ákveðin á því svæði, þar sem þeir eiga fasteign. Reglur, sem löglega og málefnalega eru leiddar af slíkri stjórnun á landnýtingu, s.s. um veitingatíma áfengis á veitingahúsum, leiða til sömu niðurstöðu, sbr. *dóm Hæstaréttar frá 30. nóvember 2000*, í máli nr. 295/2000 (L.A. Café).

Í dómum Hæstaréttar er ekki að finna neinar reglur er ákvarða hvaða sjónarmið verði talin málefnaleg og það veigamikil að þau réttlæti að lögum aðstöðumun á milli manna. Þetta er oftast erfiðasta úrlausnarefnið við beitingu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í *H 1998:4076* (veiðileyfamálið) var því haldið opnu að *ttmabundnar aðgerðir*, eins og gripið hafði verið til með 5. gr. laga nr. 38/1990 til að

²¹ Sjá til hliðsjónar Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti“, bls. 223.

verjast hrúni fiskistofna og taldar voru hafa í för með sér mismunun, kynnu að hafa verið réttlætunarlegar, enda þótt ekki væri fallist á að heimilt væri að gera slíkan greinarmun á mönnum til frambúðar. Í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000, í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmálið), var það talið hafa verið málefnalegt að deila takmörkuðum heildarafla á milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar á grundvelli sjónarmiða um hagsmuni þeirra af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnar höfðu verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara. Í dómi Hæstaréttar frá 19. desember 2000, í máli nr. 125/2000 (Öryrkjabandalagsmálið), var viðurkennt að það gæti átt við málefnaleg rök að styðjast „að gera nokkurn mun á greiðslum til einstaklinga úr opinberum sjóðum eftir því hvort viðkomandi er í sambúð eða ekki“. Á hinn bóginn taldi meirihluti Hæstaréttar að of langt hefði verið gengið í þeim skerðingum, sem byggðar voru á þessu sjónarmiði, þar sem skipulag réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum yrði ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi sem fælust í 76. gr. stjórnskrárinnar. Forsendur dómsins hafa á hinn bóginn ekki að geyma nein sjónarmið um það, hvernig þau lágmarksréttindi sem talin eru felast í 76. gr. stjórnskrárinnar verða afmörkuð. Hlaut því að verða harla erfitt fyrir löggjafann að fóta sig og finna þau mörk sem 76. gr. stjórnskrárinnar setur valdheimildum hans við setningu laga nr. 3/2001, um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117, 20. desember 1993, með síðari breytingum.

Loks má ætla að þeim mun meiri aðstöðumunur, sem lög mæla fyrir um að vera skuli á milli manna, þeim mun meiri kröfur verður að gera til vægis þeirra sjónarmiða sem réttlæta eiga þá lagaskipan. Þótt sjónarmið teljist út af fyrir sig málefnalegt verður *mikill munur* á lagastöðu manna talinn bersýnilega ósanngjarn ef hann byggist ekki á veigamiklu sjónarmiði sem réttlætir nauðsyn hans. Ætla verður að dómstólar beiti meðalhófsreglu við mat á þessu sviði. Það er hins vegar annað mál hversu langt dómstólar munu ganga í þessu mati og hvaða svigrúm löggjafanum verður þar eftirlátið. Í sératkvæði í *H 1992:1962*, þar sem dæmt var um, hvort brotið hefði verið í bága við jafnræðisreglur stjórnskrár þegar bráðabirgðalög nr. 4/1991 höfðu þær réttarverkanir að félagsmenn stéttarfélaga, sem féllu undir lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, voru sviptir þegar áunnum launahækkunum; var tekið fram; að eftir staði „að meta hvort til svo hárkalegra ráða [hefði] verið gripið, að ólöglegt sé gagnvart áfrýjanda.“ Það var niðurstaða minnihlutans að „kauplækkunin [hefði] ekki verið svo mikil, miðað við það markmið, sem að var stefnt, og þær greiðslur, sem á móti komu, að um ólöglega mismunun [hefði] verið að ræða“. Á þessi viðhorf féllst meirihlutinn ekki.

4. Jafnrétti og jöfnuður frá sjónarhorni stjórnmalanna

Stjórnmalamenn nota orðið jafnræði oft til rökstuðnings fyrir því að það beri að gera eitthvað eða að láta eitthvað ógert. Þegar Alþingistíðindi eru lesin kemst maður að raun um, að stjórnmalamenn virðast ekki ávallt leggja sama skilning í orðið jafnræði. Hvað sem því líður virðast stjórnmalamenn þó sjaldnast vera að ræða um það inntak jafnræðisreglunnar sem minnst var á hér að framan í kafla 2, þ.e. samræmi í lagaframkvæmd. Oft eru stjórnmalamenn að ræða um að koma á jöfnuði með lögum, þar sem gripið er til opinberra afskipta með því að taka fé úr einum vasa og setja í annan.

Gott dæmi um gjörólíka notkun hugtaksins jafnræðis má finna í álitum umboðsmanns Alþingis frá 1992, bls. 74, *UA 346/1990* og *UA 353/1990*. Þar var deilt um hvort Húsnæðisstofnun ríkisins hefði verið heimilt að taka innheimtukostnað af íbúðarlánum sem Byggingarsjóður ríkisins hafði veitt í formi skuldabréfs. Umboðsmaður taldi að stofnunin gæti krafist skuldara um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem væru í vanskilum við þá sjóði, sem undir stofnunina féllu, þannig að stofnunin yrði skaðlaus á grundvelli þeirrar almennu reglu, að kröfuhafi gæti krafist skuldara um þann kostnað, sem stafaði af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila. Kostnaðurinn við innheimtu var mismikill eftir því hvort skuldari bjó á höfuðborgarsvæðinu eða annars staðar á landinu. Umboðsmaður benti á að engin heimild væri til að jafna kostnaðinum út. Það átti m.ö.o. að beita þessari skaðleysisreglu af samræmi. Þarna voru því allir jafnir fyrir lögum og þessari reglu. Þessi niðurstaða umboðsmanns varð Alþingi hins vegar tilefni til lagabreytinga þar sem Húsnæðisstofnun var veitt heimild til þess að jafna niður innheimtukostnaði á alla vanskilamenn stofnunarinnar. Þetta var rökstutt í athugasemdum við frumvarpið svo, að með þessum hætti yrði tryggt það jafnræði að skuldarar greiddu sama gjald hvar sem væri á landinu.²²

Í þessu máli notaði umboðsmaður Alþingis jafnræðisregluna, þ.e. þá reglu að allir væru jafnir fyrir lögum og að beita ætti skaðleysisreglunni af samræmi, þannig að hver bætti það tjón sem hann væri ábyrgur fyrir.

Alþingi setti nýja reglu á grundvelli sjónarmiða um að koma á jöfnuði og um fjárhæð innheimtugjalds, og lagði þar grundvöll að rétti manna til að greiða sama innheimtukostnað, án tillits til þess hver kostnaður væri af innheimtunni, þ.e. því tjóni sem hlaut af vanskilunum. Þetta var gert með því að láta suma greiða hærri gjald en hlotist hafði af vanskilainnheimtu vegna þeirra, en aðra lægra.

²² *Alþ.* 1992–1993, A-deild, bls. 2668–2669.

5. Bann við því að gera mun manna á milli á grundvelli ákveðinna sjónarmiða

Til eru jafnrædisreglur, sem tilgreina ákveðin sjónarmið og banna síðan að gerður verði munur manna á milli á grundvelli þeirra. Sem dæmi um slíka reglu má benda á 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga, en þar er t.d. bannað að byggja matskennda ákvörðun á sjónarmiðum um kynferði, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögð, stjórnmálaskoðanir, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum aðila málsins. Við val á umsækjanda í opinbert starf má því t.d. ekki byggja á ætterni hans skv. 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga. Í þessu sambandi má einnig minna á UA 1532/1995. Nokkrum nemendum var synjað um innngöngu í Menntaskólanum í Reykjavík. Deilt var um á grundvelli hvaða sjónarmiða nemendur utan skólahverfis hefðu verið teknir inn í skólann. Umboðsmaður tók fram að ákvörðun um inntöku annarra nemenda en þeirra, sem nytu forgangsréttar, yrði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum, svo sem árangri í námi, en ekki á því hvort umsækjandi hefði átt systkini í skólanum eða hvort foreldrar væru gamlir nemendur skólans. Í ljósi þeirra skýringa sem rektor veitti var það niðurstaða umboðsmanns að ekki lægi ljóst fyrir að fulls samræmis hefði verið gætt við mat á umsóknum nemenda um innritun í skólann.

Lög nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, mæla svo fyrir að hvers kyns mismunur eftir kynferði sé óheimil. Lögin hafa að geyma nokkur ákvæði sem áréttá þessa reglu í sérgreindum tilvikum. Þannig skal t.d. greiða konum og körlum jöfn laun og láta þau njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf, sbr. 14. gr. laganna.²³

Eins og áður segir er mælt svo fyrir í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Í 2. mgr. 65. gr. er síðan áréttáð að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Eins og vikið var að í kafla 3 hér að framan verður engu að síður ráðið af lögskýringargögnum, að almenna löggjafanum eigi að vera heimilt að gera mun á lagastöðu manna á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem í orði kveðnu má ekki líta til skv. 65. gr. stjórnarskrárinnar, ef hann byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Þegar þetta er haft í huga vaknar sú spurning hvort upptalningin á þessum atriðum í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar sé alveg þýðingarlausa. Þessari spurningu verður að svara neitandi. Sagan sýnir að þau atriði, sem upp eru talin í ákvæðinu, hafa oft verið notuð sem grundvöllur að ómálefnalegri mismunun

manna, jafnvel ofsóknum og glæpum gegn mannkyninu. Í annan stað er oft erfitt að réttlæta að þessi atriði geti verið málefnalegur grundvöllur að ólíkri lagastöðu manna. Því verður að telja að ekki sé ólíklegt að gerðar verði auknari kröfur um rökstuðning og réttlætingu þess að heimilt sé að nota þessi atriði sem grundvöll að mismunandi lagastöðu manna, heldur en ef sá munur byggðist á öðrum sjónarmiðum. Með því er þó ekki sagt að jafnríkar kröfur verði gerðar um öll þau atriði, sem upp eru talin í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig verður t.d. að ætla að veigameiri sjónarmið þurfi til að réttlæta aðstöðumun á grundvelli kynferðis en efnahags. Ætla verður að mismunandi lagastaða manna, sem byggð er á kynferði, þurfi að byggjast á mjög veigamiklum og málefnalegum sjónarmiðum til að slíkt ákvæði fái staðist gagnvart 1. og 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sem dæmi um málefnaleg og veigamikil sjónarmið, sem réttlætt geta slíkan mun, má nefna það þegar sérstakt tillit er tekið til kvenna vegna þungunar eða barnsburðar. Þegar slíkum tilvikum sleppir getur verið erfitt að réttlæta mismun á lagastöðu byggðan á kynferði. Þessa sér stað í dómum:

Í H 1997:683 var m.a. deilt um grundvöll fyrir útreikningi bóta vegna örorkutjóns stúlku. Þar sem hún var 13 ára á slysdagi varð útreikningur tjóns að byggjast á áætlun um framtíðarhorfur hennar á vinnumarkaði. Deilt var um hvort miða bæri við meðaltekjur iðnaðarmanna eða 75% þeirra tekna, í ljósi þess að meðaltekjur kvenna hefðu almennt verið lægri en karla. Í dómi Hæstaréttar var tekið fram að þótt útreikningar sýndu að meðaltekjur kvenna hefðu almennt verið lægri en karla gæti það eitt ekki ráðið úrslitum, þegar til framtíðar væri litið. „Mismunur um áætlun framtíðartekna, þegar engar skýrar vísbendingar liggja fyrir um tjónþola sjálfan, verður ekki réttlætt með skírskotun til meðaltalsreikninga, en í 65. gr. stjórnarskrárinnar er boðið, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og konur og karlar njóta jafns réttar í hvívetna [...]“

Í H 1998:500 var dæmt um kröfu föður, sem var ríkisstarfsmaður, til þess að fá greiðslu launa í einn mánuð í fæðingarorlofi, en eiginkona hans, sem einnig var ríkisstarfsmaður, hafði lýst því yfir að hún myndi afsala sér launum í fæðingarorlofi í einn mánuð. Erindi föðursins var synjað með vísan til 17. gr. laga nr. 38/1954 þar sem kveðið var svo á að ákveða skyldi með reglugerð hvernig færi um launagreiðslur til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar. Mælt var fyrir um þennan rétt í reglugerð nr. 410/1989. Í dómi Hæstaréttar var áréttáð að konum og körlum skyldu greidd jöfn laun og þau njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf, skv. 4. gr. laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Í greininni var jafnframt kveðið svo á að með launum væri átt við venjulegt grunn- eða lágmarkskaup og hvers konar frekari þóknun, beina eða óbeina, hvort heldur væri með hlunnindagreiðslum eða öðrum hætti, og sagt að með kjörum væri átt við lífeyris-, orlofs- og veikindarétt og hvers konar önnur

²³ Sjá hér t.d. H 1978:738 og H 1997:1008.

sammingsréttindi. Af lögskýringargögnum þótti verða ráðið að tilgangur lög-gjafans með fæðingarorlofi væri annars vegar sá, að konur fengju tækifæri til að ná sér eftir barnsburð og hins vegar að foreldrar fengju báðir tækifæri til að annast barn sitt fyrstu mánuði ævi þess. Þegar lítið var til framangreindra atriða taldi Hæstiréttur að ekki hefði verið rétt að beita ákvæðum 17. gr. laga 38/1954 og reglugerðar nr. 410/1989 gagnvart föðurnum með þeim hætti sem gert var. Það var niðurstaða Hæstaréttar að synjun fjármálaráðuneytisins á greiðslu launa til föðurins í fæðingarorlofi einn mánuð hefði ekki samrýmst 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og 3. og 4. gr. laga nr. 28/1991.

Loks skal svo minnt á *dóm Hæstaréttar frá 18. desember 2000*, í máli nr. 419/2000, en þar höfðaði M mál gegn K og krafðist viðurkenningar á því 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. Í dómi Hæstaréttar var bent á, að frá gildistöku barnalaga hefðu mikilsháttar breytingar orðið á íslenskum rétti sem snertu þann ágreining sem hér væri uppi, þ.e. 3. og 8. gr. stjórnarskipunarlag nr. 97/1995, er breyttu 65. og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var einnig minnt á bann við mismunun er birtist í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í dómi Hæstaréttar sagði síðan svo: „Af lögskýringargögnum verður ekki ráðið að sú mismunun kynjanna sem birtist í 43. gr. barnalaga byggist á málefnalegum rökum er hníga sérstaklega að því að vernda hagsmuni kvenna í þessu tilliti fremur en karla. Til þess ber og að líta að mikilvægir þjóðfélagslegir hagsmunir eru fólgnir í því að faðerni barna sé í ljós leitt og ákvarðað. Síðast en ekki síst ber að hafa í huga ríka hagsmuni barnsins sjálfs af því að það sé réttilega feðrað. Nægir þar að nefna rétt muni til að njóta umgengni við foreldra sína og umsjár þeirra, auk fjárhagslegra hagsmuna sem þessu eru tengdir. Í almennum athugasemdum, sem fylgdu VII. og VIII. kafla í frumvarpi til barnalaga, kemur fram að ætlunin með faðernismálum sé að leita sannleikans um það, hver sé faðir barns. Hér sé það ekki síst hagur og heill barnsins sem í húfi er. Réttarskráreglum verði að haga svo, að þær þjóni þeim tilgangi sem stefnt er að um könnun á faðerni barns.“ Að framansögðu athuguðu var það niðurstaða Hæstaréttar að ekki væri unnt að fallast á að „nægar málefnalegar forsendur“ stæðu til þeirrar mismununar sem birtist í reglum barnalaga um málsaðild í barnsfaðernismálum.

6. Jafnrétti við málsmeðferð

Það er meginregla við meðferð einkamála að báðir eða allir málsaðilar skuli hafa jafna aðstöðu til að vera á dómþingum, setja fram kröfur, kynna sér yfirlýsingar og sönnunargögn í máli, gefa yfirlýsingar og bera fram sannanir um staðhæfingar sínar bæði til sóknar og varnar, svo og til að setja fram málsástæður og flytja mál sitt.²⁴ Þessi regla er skýrt dæmi um jafnræðisreglu, sem hægt er að flokka sem málsmeðferðarreglu. Svipuð regla gildir í stjórnslurétti um þau tiltölulega fáu mál sem koma til kasta stjórnvalda, þar sem eru tveir eða fleiri málsaðilar með ólíka hagsmuni, þótt ekki sé reglan jafnströng og í réttarfari.

7. Jafnrétti til þess að fá að taka þátt í samkeppni um takmörkuð gæði

Þá er rétt að víkja að annarri tegund jafnræðisreglna. Markmið þeirra er að allir, sem uppfylla einhver lágmarksskilyrði, standi á ákveðnu tímamarki jafnfætis í samkeppni um tiltekin gæði, sem eru í takmörkuðu magni og hið opinbera veitir.²⁵ Á grundvelli þessara lagaviðhorfa er svo fyrir mælt að auglýsa skuli opinberar stöður. Reglur um opinber útboð²⁶ eru öðrum þræði reistar á þessum viðhorfum. Kjarni þessara jafnræðisreglna er sá, að menn hafi jafna möguleika til þátttöku og gangi því í upphafi jafnir til leiks. Af slíkum jafnræðisreglum leiðir oft kröfu um að mál byrji með opinberri auglýsingu. Í ólögfestum tilvikum getur slík skylda

²⁴ Sjá t.d. Þór Vilhjálmsson: *Réttarfar* I, 3. útg., bls. 10.

²⁵ Sjá hér einnig til hljóðsónar *UA 630/1992*. Fyrirtækið A var svipt leyfi til að semja við Varnarliðið um verk við sorpförgun, sem fyrirtækið hafði haft með höndum um árabíl samkvæmt samningi, staðfestum af varnarmálanefnd, þrátt fyrir óaðfinnanlega framkvæmd og að báðir sammingsaðilar hefðu viljað framlengja samninginn. Utanríkisráðuneytið veitti fyrirtækinu X einu rétt til að semja um umrætt verk. Það var niðurstaða umboðsmanns að engin málefnaleg sjónarmið hefðu verið færð fram sem réttlætt gátu umrædda ákvörðun. Að lögum hefði þó sú skylda hvílt á ráðuneytinu, eins og öðrum stjórnvöldum, að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn sambærilegra mála og því bæri að veita þeim aðilum, sem eftir því leituðu, heimild til að semja um verk við Varnarliðið, þegar þau sjónarmið, sem varnarsamningurinn og 6. gr. viðbættis hans, svo og önnur lögmet sjónarmið, væru því ekki til fyrirstöðu.

²⁶ Sjá hér til hljóðsónar *UA 136/1989* en þar kvartaði A yfir því að hafa ekki fengið að taka þátt í lokuðu útboði sem ÁTVN hélt í tilefni af því að sala á áfengum bjór var leyfð hér á landi. Umboðsmaður taldi að fyrst lokað útboð hefði verið valið hefði stjórnvöldum borið að sjá til þess að val bjóðenda byggðist á skýrum og málefnalegum grundvelli, er tryggði jafnræði og kæmi í veg fyrir tortryggni og handahóf í vali. Sú viðmiðun, sem stuðst hafði verið við, „að hjórtægund skyldi vera þekkt hér á landi“, hefði verið lítt til þess fallin, þar sem fyrrisjónlegt hefði verið að erftit yrði að ganga úr skugga um, hvaða bjórtægundir fullnægðu þessu skilyrði m.a. vegna áratuga banns á sölu áfengs bjórs hér á landi.

verið fyrir hendi þótt erfitt sé að gefa um það skýrar reglur.²⁷ Í þessu sambandi má minna á álit umboðsmanns Alþingis, UA 166/1989. Þar kvartaði maður yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði mismunað umsækjendum um leyfi til að veiða háhyrniga á árinu 1989. Ráðuneytið veitti aðeins einum aðila heimild til veiða á lifandi háhyrnigum og var ákveðið að umrætt ár yrði það X. Þau sjónarmið, sem mestu réðu við ákvörðun ráðuneytisins, voru að veiðarnar færu fram með sem bestum hætti og að aðbúnaður dýranna væri yfir gagnrýni hafinn. Vegna fyrri reyngu X svo og þess að X hafði yfir að ráða einu hvalalauginni hér á landi, þótti X best fallinn til þess að fullnægja þessum skilyrðum. Þar sem ákvörðun ráðuneytisins hafði verið tekin að undangengnu mati á aðstöðu A og X til veiðanna og geymslu dýranna, þótti umboðsmanni ekki ástæða til að gera athugasemdir við niðurstöðu ráðuneytisins. Umboðsmaður gerði hins vegar eftirfarandi athugasemd við meðferð málsins: „Í lögum nr. 26/1949 er ekki að finna reglur um það, með hvaða hætti skuli staðið að birtingu upplýsinga um fyrirhugaðar leyfisveitingar samkvæmt lögnum eða um form umsókna um þau. Leyfi stjórnvalda til að veiða lifandi háhyrniga felur í sér heimild til handa leyfishafa til að afla verulegra verðmæta. Jafnframt hvílir sú skylda á stjórnvöldum að gæta jafnræðis milli borgaranna við ráðstöfun leyfa sem þessara. Það er því niðurstáða mín, að réttara hefði verið að sjávarútvegsráðuneytið auglýsti fyrirfram, að það ætlaði að veita leyfi til veiða á tilteknum fjölda lifandi háhyrniga á árinu, og greindi jafnframt frá þeim skilyrðum, sem ráðuneytið setti fyrir slíkum leyfum. Var og sérstök ástæða til þess í þessu tilviki, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafði ákveðið að veita aðeins einum aðila leyfi til veiðanna.“

²⁷ Sjá hér UA 993/1994. Umboðsmaður áreitaði að þar sem sú skylda hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnrættis milli borgaranna, teldi hann rétt, að ríkisjarðir, sem lausar væru til ábúðar og ætlunin væri að leigja, væru auglýstar, þannig að allir þeir, sem áhuga hefðu, fengju sama tækifæri til að sækja um. Í UA 1718/1996 voru málsatvik þau að landbúnaðarráðuneytið úthlutaði rekstrarstyrkjum til afurðastöðva í mjólkuriðnaði fyrir árið 1995. Umboðsmaður tók fram að með innheimtu verðmiðlunargjalda væri skattur lagður á framleiðendur nautgripa- og sauðfjárafurða. Ráðstöfun teknanna með styrkveitingum væri því úthlutun skattfjár til afurðastöðva sem fullnægðu skilyrðum laganna. Taldi umboðsmaður að réttara hefði verið og í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að landbúnaðarráðherra hefði auglýst fyrirfram fyrirætlun um úthlutun rekstrarstyrkjanna. Taldi umboðsmaður það ekki fullnægjandi til að gæta jafnræðis að tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins og samtaka viðeigandi afurðastöðva væri leitað.

8. Almennar og sérstakar jafnræðisreglur

Í norrænum stjórnsýslurétti er jafnan gerður greinarmunur á svonefndum almennum og sérstökum jafnræðisreglum.²⁸ Þannig felur 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga í sér *almenna* jafnræðisreglu. Samkvæmt henni er m.a. óheimilt að líta til kynferðis þegar valið er hverja skipa á í stjórnsýslunefndir. Í 20. gr. laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, er hins vegar að finna *sérstaka* jafnræðisreglu. Þar er m.a. mælt svo fyrir að í nefndum, stjórnnum og ráðum á vegum ríkis og sveitarfélaga skuli, þar sem því verður við komið, sitja sem næst jafnarmarg konur og karlar. Samkvæmt þessari reglu er ekki óheimilt að líta til kynferðis. Það er ekki heldur aðeins heimilt heldur er beinlínis lögð lagaskylda á stjórnvöld að líta til kynferðis þeirra sem skipaðir eru í stjórnsýslunefndir og gæta að því að sem næst jafnarmarg konur og karlar sitji í hverri nefnd. Þarna fæst því gagnstæð niðurstaða allt eftir því hvort beitt er hinni almennu jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga eða 20. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Síðarnefnda greinin hefur að geyma sérákvæði og gengur því framur.

Sérstakar jafnræðisreglur eru oft forgangsreglur (d. prioriteringsreglur). Þótt forgangsregla komi ekki fram í lögum eru þó til dæmi um að dómstólar hafi talið að skýra bæri ákvæði í samræmi við þá reglu. Eitt þekktasta dæmið um það er að finna í H 1993:2230. Í dómnum sagði m.a. svo: „Af þessu er ljóst að með [lögum nr. 65/1985 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla] er leitast við að stemma stigu við mismunum. Erfitt er oft á tíðum að sanna að um hana hafi verið að ræða. Lögin yrðu að þessu leyti þýðingarlítil nema meginreglurnar í 1., 2., 3. og 9. gr. séu skýrðar svo við núverandi aðstæður að konu skuli veita starf ef hún er að minnsta kosti jafnt að því komin að því er varðar menntun og annað sem máli skiptir og karlmaður sem við hana keppir, ef á starfs sviðinu eru fáar konur. Ber að leggja þá skýringu til grundvallar í máli þessu.“²⁹

Það er oft álitamál hvort rétt sé að nefna forgangsreglur, jafnræðisreglur. Sem dæmi má nefna að á blómáttma Sovétríkjanna giltu reglur í Moskvu um að tilteknaðar akreinar væru eingöngu til nota fyrir háttsetta menn í kommúnista-flokknum og sendimenn erlendra ríkja. Þegar sá forgangur og aðstöðumunur, sem slíkar reglur veita, er ekki augljóslega réttlætanagerur, er eðlilegt að okkur finnist þær þera vott um valdníðslu – einhvers konar óverðskulduð forréttindi. Berst þá leikurinn oft á þær slóðir, sem urðu George Orwell að yrkisefni um að allir séu jafnir, en sumir þó jafnari en aðrir.

²⁸ Christensen, Bent: *Forvaltningsret*, bls. 159–162.

²⁹ Í eftirfarandi dómum voru sambærileg ákvæði skýrð á sama veg: H 1996:3760, H 1998:3599 og H 1998:4533.

9. Hefur jafnrædisregla í för með sér jákvæð eða neikvæð réttindi eða skyldur?

Þá má geta þess að flokka má jafnrædisreglur eftir því hvort þær fela efnislega í sér skyldu fyrir löggjafann eða stjórnvöld til að sýna af sér athafnaleysi, þ.e. að aðhafast ekkert sem brýtur gegn jöfnum rétti borgaranna, en þær eru nefndar neikvæðar skyldur, og hins vegar jákvæðar skyldur, en þá ber löggjafanum eða stjórnvöldum skylda til virkra og oft kostnaðarsamra ráðstafana til að tryggja borgurinum að þeir geti notið ákveðinna réttinda til jafns við aðra. Loks eru til jafnrædisreglur sem fela í sér báða þessa þætti.

Í 7. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, er kveðið svo á að fatlaðir skuli eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skuli leitast við að veita fötludum þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar og heilbrigðis- og félagsþjónustu. Reynist þjónustuhöfð hans fatlaða meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skuli hinn fatlaði fá þjónustu samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra.

Dómstólar hafa talið að í framangreindri lagagrein felist jákvæðar skyldur. Það er aftur á móti erfitt úrlausnarefni að ákvarða hversu víðtækar þær skyldur nákvæmlega eru í hverju tilvik. Í dómi *Hæstaréttar frá 4. febrúar 1999*, í máli nr. 177/1998, var deilt um hvort Háskóli Íslands hefði gripið til víðeigandi úrræða, þegar blind stúlka innritaðist í viðskipta- og hagfræðideild. Henni höfðu verið veittar undanþágur frá próftilhögun auk þess sem henni voru veittar aðrar undanþágur og aðstoð. Lögðu sumir kennarar sig í framkróka við að búa kennslu-efni í hendur henni. Þrátt fyrir þetta var talið að skólinn og deildin hefðu brotið rétt á henni þar sem skort hefði á að samþykkt væru almenn fyrirmæli sem fylgja ætti við nám hennar og próftöku sem fatlaðs nemanda, svo hún gæti sem mest staðið jafnfætis ófötludum nemendum. Sannað þótti að skortur á slíkum fyrirmælum hefði leitt til mistaka af hálfu deildarinnar og árekstra við nemandann. Var talið að í þessu hefði falist ólöglegt meingerð gegn nemandanum og frelsi hennar til menntunar og voru henni því dæmdar bætur vegna ófjárhagslegs tjóns.

Í dómi *Hæstaréttar frá 6. maí 1999*, í máli nr. 151/1999, var tekin afstaða til kröfu Félags heyrnarlaustra um að Ríkisútvarpinu yrði gert skylt að láta túlka á táknumáli frambodsræður í sjónvarpi kvöldið fyrir kosningar til Alþingis um leið og þær færu fram. Bent var á að það væri í samræmi við lögákvæðið hlutverk Ríkisútvarpsins, skv. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, að það kynnti frambjóðendur og stefnumál þeirra fyrir kosningar til Alþingis. Bæri Ríkisútvarpinu ótvírætt að gæta jafnræðis þegar það sinnti þessu hlutverki sínu og lyti sú skylda ekki aðeins að frambjóðendum og þeim stjórnsmálaoðflum sem í hlut ættu, heldur einnig að þeim sem útsendingunum væri beint til. Féllst Hæstiréttur á að Ríkis-

útvarpinu bæri eftir megni að haga gerð og útsendingu frambodsumræðna þannig að aðgengilegt væri heyrnarlausum, sbr. 7. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Talið var að játa bæri Ríkisútvarpinu verulegt svigrúm við tilhögun dagskrár og útsendinga. Ákvarðanir, sem röskuðu þeim skyldum og réttindum sem mælt væri fyrir um í 15. gr. útvarpslaga og 7. gr. laga um málefni fatlaðra, yrðu á hinn bóginn að styðjast við gild málefnaleg rök en Ríkisútvarpið var ekki talið hafa fært fram slík rök. Viðurkennt var að sú tilhögun sem Félag heyrnarlaustra óskaði eftir var tæknilega vel framkvæmanleg. Lögð var sérstök áhersla á að þessi beina útsending sjónvarpsumræðnanna færi fram í lok kosningabaráttunnar, að kvöldi síðasta dags fyrir kjördag og einungis nokkrum klukkustundum áður en kjörfundur hæfist. Það var niðurstaða Hæstaréttar að við þessar aðstæður þætti Félag heyrnarlaustra eiga rétt á því að kröfur þeirra yrðu teknar til greina.

10. Er krafan um samræmi sérkenni jafnrædisreglna?

Samkvæmt framansögðu stefna jafnrædisreglur 65. gr. stjórnarskrárinnar, 11. gr. stjórnsýslulaga og fleiri að sama markmiði, þ.e. að tryggja samræmi í lagatúlkun og lagabeitingu svo og við úrlausn sambærilegra mála. *Samræmið* er því kjarni þessara reglna, þ.e. að leysa úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt og ósambærilegum á ósambærilegan hátt. Þá vaknar sú spurning, hvort þar sé um að ræða sérkenni margra jafnrædisreglna, sem greini þær frá öllum öðrum reglum.

Krafan um samræmi kemur víða fram í lagakerfi okkar án þess að við kennum það við jafnræði. Við túlkun laga er samræmi almennt haft í öndvegi. Við höfum það t.d. sem upphafsreit að túlka undanþágur frá meginreglum þröngt til þess að þau tilvik, sem eru eðlislík, séu öll leyst á grundvelli sömu reglu, þ.e. meginreglunnar. Þannig eru viðhorf um samræmi oft ákvarðandi um val á lögskýringarleiðum. Annað dæmi um það er að við túlkum gjarnan lagaákvæði rúmt, ef við náum með þeim hætti öllum sambærilegum tilvikum undir sömu réttarregluna og tryggjum með því samræmi í réttarframkvæmd. Krafan um samræmi er einnig grunnrök lögjöfnunar og meginreglna laga sem réttarheimilda. Lögjöfnun er fólgin í því að beita lagaákvæði um ólögákvæðið atriði sem er eðlisskylt eða samkynja því sem rúmast innan ákvæðisins. Lögjöfnun er beinlínis reist á því laga-viðhorfi, að tilvik, sem eiga efnislega samstöðu, eigi að hljóta sambærilega úrlausn. Þá leikur samræmið einnig stórt hlutverk þegar kemur að beitingu réttarheimildarinnar fordæmi. Þegar við notum eldri dómsúrlausn sem fyrirmynd við úrlausn í öðru dómsmáli, sem varðar eðlislíkt tilvik, tryggjum við samkvæmi í réttarframkvæmd. Hið sama er að segja um dómvenjur.

Samkvæmt framansögðu virðist því ljóst að krafan um samræmi hefur ekki aðeins þýðingu fyrir jafnræðisreglur heldur er hún vafalítið einn af hornsteinunum sem réttarskipan okkar hvílir á.

Lögbergi, 15. febrúar 2001.

Heimildir

Alþingistiðindi.

Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnslurétti.“ *Afmælisrit: Gíaur Bergsteinsson nítíuæður 18. apríl 1992*. Reykjavík 1992, bls. 207–225.

Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík 1969.

Karl Axelsson: „Um dóm Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í málinu nr. 12/2000.“ *Útlyfjotur 2*. töl. 53. árg. 2000, bls. 270–274.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Vatneyrardómurinn í ljósi tilgátu um samspil jafnræðisreglunnar og endurskoðunarvalds dómstóla.“ *Útlyfjotur 2*. töl. 53. árg. 2000, bls. 276–281.

Nørgaard, C.A.: „Bemærkninger om domstolenes stilling til en lighedsgrundsætning i dansk forvaltningsret.“ *Juristen* 1965, bls. 1–19.

Sigurður Línadal: „Vatneyrardómur. Hæstiréttur og stjórn fiskveiða.“ *Útlyfjotur 2*. töl. 53. árg. 2000, bls. 283–300.

Þorsteinn Gylfason: *Túraun um heiminn*. Reykjavík 1992.

Þór Vilhjálmsson. *Réturfar I*. 3. útg. Reykjavík 1985.

SAMANBURÐARLÖGFRÆÐI

HUGLEIÐINGAR UM EFNISVIÐ GREINARINNAR, GAGNSEMI

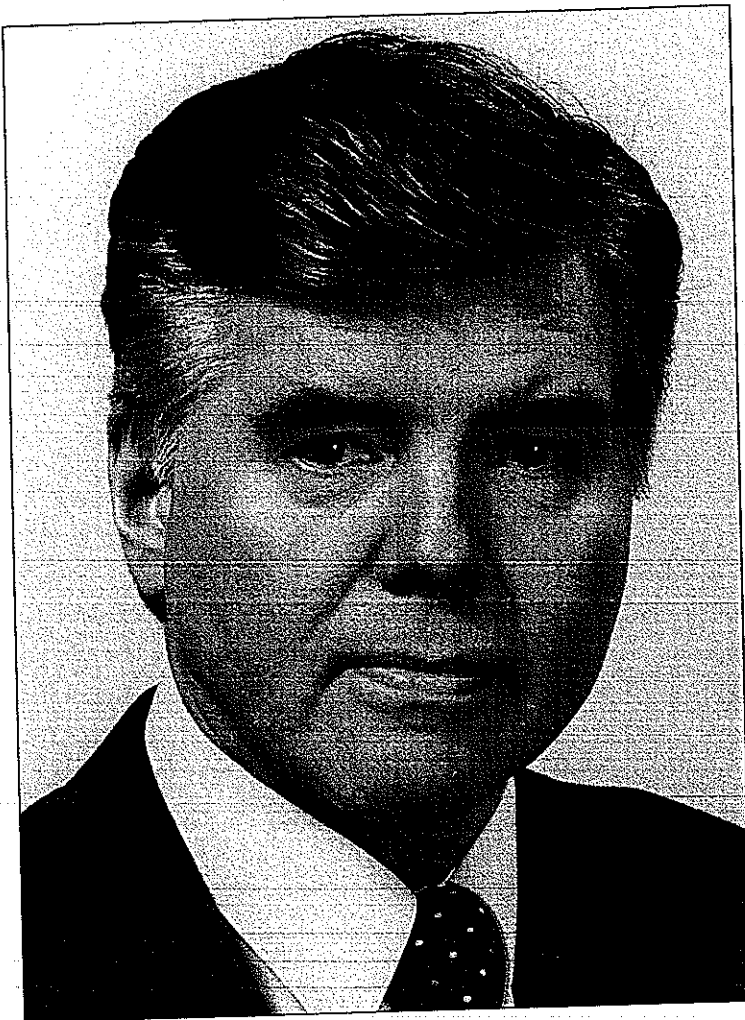
HENNAR, MARKMIÐ, RÉTTARKERFI OG RÉTTAR-

FJÖLSKYLDUR HEIMS

PÁLL SIGURÐSSON

EFNI

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1. Inngangur | c. Fyrirmyndir við löggjafarsmið |
| 2. Nánar um fræðigreininna | d. Lögleiðing erlendra |
| a. Þörfin fyrir víkkaðan | réttarheimilda |
| sjóndeildarhring | e. Á sviði þjóðaréttar |
| b. Hvað er samanburðarlögfræði? | f. Á sviði lagaskilaréttar |
| c. Almenn og sérgreind | g. Fjölbjóðleg eða alþjóðlega |
| samanburðarlögfræði | samræming réttarreglna |
| 3. Staða samanburðarlögfræðinnar í | 6. Vandamál, sem við er að glíma |
| heimi fræða og kennslu | 7. Um sjálfan samanburðinn |
| 4. Markmið fræðslu og fræða á þessu | 8. Nánar um réttarkerfi og |
| sviði | réttarfjölskyldur heims |
| 5. Gagnsemi greinarinnar | a. Almenn |
| a. Almenn menntunar- og | b. Hugtakið „réttarfjölskylda“ |
| þroskagildi | 9. Réttur og menning |
| b. Nytsemi fyrir fræðimenn í lögum | 10. Helstu réttarfjölskyldur heims |



Gunnar G. Schram

AFMÆLISRIT

TIL HEIÐURS GUNNARI G. SCHRAM SJÖTUGUM

20. FEBRÚAR 2001



Almenna bókafélagið