

**Fjórða skýrsla Íslands um  
framkvæmd alþjóðasamnings  
um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi  
samkvæmt 40. gr. samningsins.**



**Ríkisstjórn Íslands  
Dóms og kirkjumálaráðuneytið  
Apríl 2004**

## EFNISYFIRLIT

	<u>Málgreinar</u>
<b>I. Almennar athugasemdir</b>	1 - 32
1. Inngangur	1 - 3
2. Áhrif breytinga á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar 1995	4 - 8
3. Lagasetning á sviðum sem falla undir ákvæði samningsins	9
4. Alþjóðlegir samningar sem Ísland hefur fullgilt eða undirritað	10 - 11
5. Niðurstöður mannréttindadómstóls Evrópu og mannréttindanefndarinnar í íslenskum kærumálum	12 - 20
6. Upplýsingar sem mannréttindanefndin óskaði eftir í niðurstöðum sínum frá 1998	21 - 31
7. Fyrirvarar	32
<b>II. Upplýsingar sem varða einstök ákvæði í</b>	
<b>I. II. og III. kafla samningsins</b>	<b>33 - 136</b>
1. grein	34
2. grein	35 - 41
3. grein	42 - 46
4. grein	47
5. grein	48
6. grein	49 - 50
7. grein	51 - 53
8. grein	54 - 58
9. grein	59 - 61
10. grein	62 - 68
11. grein	69
12. grein	70
13. grein	71 - 78
14. grein	79 - 85
15. grein	86 - 87
16. grein	88
17. grein	89 - 94
18. grein	95 - 100
19. grein	101 - 105
20. grein	106 - 108
21. grein	109 - 111
22. grein	112 - 114
23. grein	115 - 119
24. grein	115 - 123
25. grein	124 - 127
26. grein	128 - 132
27. grein	133 - 136

# Fjórða skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi samkvæmt 40. gr. samningsins.

## I. Almennar athugasemdir

### 1. Inngangur

1. Hér á eftir fer fjórða skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi. Við gerð skýrslunnar var stuðst við leiðbeiningarreglur mannréttindanefndarinnar frá 26. febrúar 2001 (CCPR/C/66/GUI/Rev.2).

2. Í fyrsta hluta skýrslu þessarar verður farið almennum orðum um lagabreytingar og ráðstafanir sem gerðar hafa verið á þeim rúmlega fimm árum sem liðin eru frá því að þriðja skýrsla Íslands um framkvæmd samningsins um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi var tekin fyrir hjá mannréttindanefndinni, þann 21. október 1998.

3. Hér verður því lýst í megindráttum þróun í lagasetningu, aðgerðum stjórnvalda og framkvæmd íslenskra dómstóla á vettvangi mannréttinda sem máli skipta fyrir framkvæmd ákvæða samningsins á Íslandi fram til aprílmánaðar 2004. Nánari umfjöllun um efni laga, framkvæmd dómstóla á einstaka mannréttindaákvæðum og sérstakar aðgerðir er síðan að finna í II. hluta í tengslum við einstaka ákvæði samningsins. Einnig verður hér lýst helstu alþjóðasamningum á sviði mannréttinda sem Ísland hefur gerst aðili að á undanförunum árum. Þá verður getið úrlausna mannréttindadómstóls Evrópu og mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í kærumálum gegn Íslandi á sama tímabili. Loks verður hér leitast við að svara sérstaklega atriðum sem nefndin vék að í lokaathugasemdum sínum frá 8. nóvember 1998 eftir fyrirtöku á þriðju skýrslu Íslands um framkvæmd samningsins um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi.

### 2. Áhrif breytinga á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar 1995

4. Þriðja skýrsla Íslands var rituð árið 1995, um svipað leyti og samþykktar voru grundvallarbreytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Höfðu fyrri mannréttindaákvæði hennar þá staðið nær óbreytt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874 og tóku ekki breytingum þegar Ísland varð lýðveldi og nügildandi stjórnarskrá nr. 33/1944 tók gildi. Með breytingunum 1995 var fjöldi nýrra mannréttindaákvæða bætt við stjórnarskrána og eldri ákvæði umorðuð og færð til nútímahorfs. Fyrirmynd að þessum nýju og breyttu stjórnarskrárákvæðum var einkum sótt til mannréttinasáttmála Evrópu og samningsins um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi. Í almennum athugasemdum við frumvarpið um breytingar á stjórnarskránni er vísað til þessara samninga, auk allra helstu annarra mannréttinasamninga á vegum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins sem Ísland er aðili að. Um nánari lýsingu á þessum breytingum er vísað til þriðju skýrslu Íslands, en einnig fylgir stjórnarskráin í heild sinni með skýrslu þessari. Við fyrirtöku mannréttindanefndarinnar á þriðju skýrslu Íslands haustið 1998 voru veittar ýmsar upplýsingar um áhrif stjórnarskrárbreytinganna þremur árum frá gildistöku þeirra.

5. Óhætt er að segja að á undanförunum fimm árum hafi áhrif stjórnarskrárbreytinganna á íslenskt réttarkerfi, bæði í lagasetningu og lagaframkvæmd vaxið hröðum skrefum og orðið til þess að styrkja verulega vernd mannréttinda samkvæmt íslenskum rétti. Íslenskir dómstólar hafa verið virkir í beitingu mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar og skoðað í fjöldamörgum málum hvort aðgerðir bæði framkvæmdarvaldsins og löggjafarvaldsins hafi farið í bága við mannréttindaákvæðin. Á allra síðustu árum hafa dómstólar í auknum mæli túlkað ákvæði stjórnarskrárinnar í ljósi alþjóðlegra samningsskuldbindinga um mannréttindi, og þá sérstaklega mannréttinasáttmála Evrópu og samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Einnig hefur verið vísað til ákvæða samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og félagsmálasáttmála Evrópu auk fleiri samninga. Fjöldi dóma hefur gengið á síðustu fimm árum þar sem reynt hefur á mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og vísað er til samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Nokkrir þeirra verða reifaðir í tengslum við umfjöllun um einstaka ákvæði samningsins.

6. Fari stjórnvaldsákvörðun í bága við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar verður hún ógilt af íslenskum dómstólum og getur skapað bótarétt til handa þeim sem beðið hefur tjón af henni, og eru mörg dæmi um slíkar niðurstöður í dómaframkvæmd. Er viðurkennt, m.a. í ljósi 60. gr. stjórnarskrárinnar, að dómstólar hafi slíkt úrskurðarvald um athafnir og ákvarðanir stjórnvalda.

7. Fari löggjöf í bága við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar verður henni ekki beitt af íslenskum dómstólum þótt þeir ógildi hana ekki með formlegum hætti en jafnframt skapast bótaréttur þess sem orðið hefur fyrir skerðingu réttinda vegna laganna. Heimild íslenskra dómstóla til þess að meta stjórnskipulegt gildi laga er ekki lögfest í stjórnarskránni. Hún er byggð á stjórnskipunarvenju sem rekja má aftur til miðrar síðustu aldar, en þeirri heimild hafa dómstólar beitt af varfærni. Eftir breytingarnar 1995 hefur fjölgað verulega málum fyrir dómstólum þar sem reynir á hin nýju mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og samhliða ákvæðum alþjóðasamninga eins og samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Á sama tíma hefur fjölgað niðurstöðum dómstóla þar sem löggjöf hefur verið talin fara í bága við stjórnarskrána. Þannig hefur Hæstiréttur Íslands kveðið upp sjö dóma á þessu tímabili þess efnis að lög hafi verið andstæð mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar:

- 1) Í dómi frá 4. júní 1998, var talið að ákvæði skaðabótalaga sem kvað á um að hópur tjónþola undir tilteknu örorkustigi fengi ekki greiddar miskabætur, færi gegn jafnræðisreglu 65. gr. og eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.
- 2) Í dómi frá 3. desember 1998, var talið að sá greinarmunur sem lög um stjórn fiskveiða gerðu á möguleikum manna til að stunda veiðar í atvinnuskyni bryti gegn jafnræðisreglu 65. gr. og atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar.
- 3) Í dómi frá 18. desember 2000, var talið að ákvæði barnalaga sem takmörkuðu sóknaraðild föður að barnsfaðernismálum, bryti gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til þess að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum.
- 4) Í dómi frá 19. desember 2000, var talið að lög sem skertu lífeyrisgreiðslur úr almannatryggingakerfinu, brytu gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar um rétt til félagslegrar aðstoðar og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

- 5) Í dómi frá 14. nóvember 2002 var lagasetning sem sett var til að stöðva verkfall, talin fara að hluta til í bága við 74. gr. stjórnarskrárinnar um vernd félagafrelsis.
- 6) Í dómi frá 28. maí 2003 var talið að lagasetning færi í bága við bann við afturvirkni skattalaga skv. 77. gr. stjórnarskrárinnar.
- 7) Í dómi frá 16. október 2003 var talið að afturvirk lagasetning um skerðingu almannatryggingabóta færi gegn eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

8. Allir ofangreindir dómar hafa leitt til lagabreytinga varðandi þau ákvæði sem hafa verið talin andstæð stjórnarskrá. Um þessa dóma, og þá reyndar sérstaklega dóminn um fiskveiðistjórnunarkerfið (2) og um skerðingu bótagreiðslna úr almannatryggingakerfinu (4) spratt umtalsverð opinber umræða. Var þar m.a. tekist á um grundvallarspurningar um hvort dómstólar hefðu farið út fyrir verksvið sitt við að endurskoða pólitískar ákvarðanir löggjafans, m.a. á vettvangi félagslegra réttinda og við að framfylgja fiskveiðistefnu eða hvort þeir væru að sinna skyldu sinni að standa vörð um stjórnarskrárvernduð mannréttindi. Í dómnum um lífeyrisgreiðslurnar skýrðu íslenskir dómstólar stjórnarskrárákvæðið í 1. mgr. 76. gr. um rétt til félagslegrar aðstoðar í fyrsta skipti í ljósi ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, einkum 11. og 12. gr., svo og 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, auk 26. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Hefur lífleg umræða verið um þetta efni í íslensku þjóðfélagi á undanförunum árum sem hefur tvímælalaust aukið vitund manna um mannréttindi og alþjóðasamninga á því sviði svo og þekkingu á þeirri vernd sem stjórnarskráin veitir. Dómsmál þar sem mannréttindareglur koma við sögu eru venjulega ítarlega reifuð í fjölmiðlum og viðhalda opinberri umræðu á þessu sviði. Sama gildir um niðurstöður alþjóðlegra mannréttindastofnana þar sem íslensk mál koma til skoðunar. Þetta ýtir tvímælalaust undir að menn eru betur upplýstir um réttindi sín. Það er hvetjandi í viðleitni þeirra til að ná fram rétti fyrir dómstólum enda sýnir reynslan að það er raunhæft úrræði.

### **3. Lagasetning á sviðum sem falla undir ákvæði samningsins**

9. Hér á eftir verða taldir nokkrir helstu lagabálkar sem tekið hafa gildi eftir skýrslutöku Íslands fyrir nefndinni mitt ár 1998 og tengjast réttindum sem samningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi verndar. Efni þeirra, og reyndar fjölda annarra smærra lagabreytinga, verður nánar lýst eftir því sem tilefni er til í tengslum við upplýsingum um framkvæmd einstaka samningsákvæði í II. hluta skýrslunnar.

- 1) Ný heildarlög um dómstóla nr. 15/1998 tóku gildi 1. júlí 1998. Lögin gilda um skipan dómstólakerfisins á Íslandi, bæði héraðsdómstóla og Hæstaréttar, réttindi og skyldur dómara og innri starfsemi dómstólanna. Eitt helsta markmið þeirra var að tryggja enn frekar í sessi sjálfstæði dómstóla, gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins. Í því skyni settu lögin m.a. á fót sérstaka stofnun, dómstólaráð, og var öll stjórnábyrging héraðsdómstólanna flutt þangað úr dómsmálaráðuneytinu.
- 2) Ný lög um lögmennt nr. 77/1998, tóku einnig gildi 1. júlí 1998. Voru þar gerðar ýmsar breytingar, m.a. á skyldu lögmannna til aðildar að lögmannafélagi Íslands í ljósi hins nýja ákvæðis í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um að engan megi skylda til aðildar að félagi nema að tilteknum skilyrðum

uppfylltum. Þessi lög, ásamt dómstólalögnum voru í raun lokaáfanginn í heildarendurskoðun á löggjöf á sviði dómstóla og réttarfars, sem hófst þann 1. júlí 1992 með gildistöku laga um aðskilnað umboðsvalds í héraði og ítarlega er lýst í 2. skýrslu Íslands til nefndarinnar.

- 3) Ný lög um skráð trúfélög nr. 108/1999 tóku gildi 1. janúar 2000. Með lögnum voru settar skýrari reglur um skilgreiningu skráðra trúfélaga, réttindi þeirra og skyldur, m.a. með hliðsjón af breytingum á ákvæðum stjórnarskrárinnar um trúfrelsi í 63. og 64. gr. Einnig var afnumið skilyrði um að forstöðumaður skráðs trúfélags þurfi að vera íslenskur ríkisborgari. Verður nánar vikið að efni þeirra í umfjöllun um 18. gr. sammingsins í II. hluta.
- 4) Ný lög um ættleiðingar nr. 130/1999 tóku gildi 11. júlí 2000. Voru þar m.a. gerðar nauðsynlegar breytingar á íslenski löggjöf til þess að unnt væri að fullgilda Haag-samning frá 29. maí 1993 um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa.
- 5) Ný lög um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 tóku gildi 19. maí 2000 í kjölfar breytinga á 31. gr. stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 77/1999. Hafa með þessu verið gerðar margvíslegar breytingar á kjördæmaskipan landsins í kosningum til þjóðþingsins, Alþingis, til þess að draga úr misvægi atkvæða, sem leiddi af eldra kerfi.
- 6) Ný lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 tóku gildi 1. janúar 2001. Tilfni heildarendurskoðunar eldri laga um sama efni frá 1989 var einkum gildistaka nýrrar tilskipunar Evrópusambandsins 95/46/EC um sama efni frá 24. október 1995.
- 7) Ný lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000 tóku gildi 6. júní 2000. Með þeim voru m.a. gerðar grundvallarbreytingar á möguleikum feðra til þess að taka launað foreldraorlof eftir fæðingu barns, en áður var sá réttur að mestu bundinn við móður. Markmið laganna er að tryggja barni samvistir við bæði föður og móður og gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu og atvinnulíf.
- 8) Ný lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 96/2000 tóku gildi 6. júní 2000. Voru þar gerðar ýmsar breytingar á skipulagi jafnréttismála til að styrkja jafnréttisstarf á öllum sviðum samfélagsins. Var m.a. sett á fót sérstök stofnun, Jafnréttisstofa, sem fær skilgreint eftirlitshlutverk með framkvæmd laganna.
- 9) Lög um framkvæmd Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn nr. 43/2001 tóku gildi 1. júlí 2002. Með þeim var komið í framkvæmd þjóðréttarskyldum vegna aðildar Íslands að samþykktinni.
- 10) Ný barnaverndarlög nr. 80/2002 tóku gildi 1. júní 2002. Með þeim voru gerðar ýmsar grundvallarbreytingar á skipulagi barnaverndarmála, m.a. það mikilvæga nýmæli að úrskurðarvald í málum vegna sviptingar forsjar fluttist frá barnaverndarnefndum til dómstóla.
- 11) Ný lög um útlendinga nr. 96/2002 tóku gildi 1. janúar 2003. Með þeim var leyst af hólmi meira en 35 ára gömul löggjöf um eftirlit með útlendingum og grundvallarbreytingar gerðar á meðferð mála er varða útlendinga og hælisleitendur og skýrari reglur settar um réttarstöðu þeirra, m.a. í ljósi nýrra ákvæða 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar um að málefnum útlendinga skuli skipað með lögum.
- 12) Ný lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 tóku gildi á sama tíma og eru liður í heildarendurskoðun laga varðandi málefni útlendinga.

- 13) Ný barnalög nr. 76/2003 tóku gildi 1. nóvember 2003. Með þeim er réttarstaða barna bætt í mörgum atriðum, t.d. með skyldu móður til þess að feðra barn, um skráningu barns þegar eftir fæðingu, vernd barna gegn ofbeldi, ný úrræði vegna brota á umgengnisrétti o.fl.
- 14) Loks má geta þess að margvíslegar breytingar hafa verið gerðar á almennum hegningarlögum, sem lúta m.a. að því að skilgreina ný refsiverð brot í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga og þyngja refsingar vegna ofbeldis- og kynferðisbrota. Helstu breytingarlögin sem tengjast ákvæðum samningsins eru eftirfarandi:
- **Nr. 39/2000:** Nýju refsíákvæði bætt í 108. gr. laganna um vitnavernd og þyngd refsing skv. 210. gr. við vörslu barnakláms.
  - **Nr. 94/2000:** Komið á lagaheimildum til nálgunarbanns og brot á nálgunarbanni lýst refsivert skv. 232. gr.
  - **Nr. 14/2002:** Þyngd refsing fyrir að hafa samræði við barn undir 18 ára aldri gegn endurgjaldi.
  - **Nr. 99/2002:** Skilgreining hryðjuverks og refsing þyngd við hryðjuverkabrotum og fjármögnun hryðjuverka lýst refsiverð í 100. gr. a-c í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um bann við fjármögnun hryðjuverkabrota.
  - **Nr. 40/2003:** Þyngdar refsingar fyrir kynferðisbrot gegn börnum í 201. - 202. gr. Einnig skilgreint og lýst refsivert að gerast sekur um mansal í 227. gr. (a), og þar byggt á ákvæðum alþjóðasamninga gegn verslun með fólk.

#### **4. Alþjóðlegir samningar sem Ísland hefur fullgilt eða undirritað**

10. Ísland hefur gerst aðili að ýmsum nýjum alþjóðasamningum um mannréttindi eða tengdum mannréttindum frá því þriðju skýrslu var skilað og gert nauðsynlegar ráðstafanir og lagabreytingar til þess að koma þeim í framkvæmd. Verða þeir helstu nú taldir og jafnframt getið tímasetningar fullgildingar eða undirritunar:

- Valfrjáls bókun við samninginn um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 6. október 1999. Fullgilt 6. mars 2001.
- Valfrjáls bókun við samninginn um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám frá 25. maí 2000. Fullgilt 9. júlí 2001.
- Valfrjáls bókun við samninginn um réttindi barnsins um þátttöku barna í vopnuðum átökum frá 25. maí 2000. Fullgilt 1. október 2001.
- Rómarsamþykkt um Alþjóðlega sakamáladómstólinn frá 17. júlí 1998. Fullgilt 25. maí 2000.
- Bókun við félagsmálasáttmála Evrópu frá 21. október 1991. Fullgilt 21. febrúar 2002.
- Samningur Evrópuráðsins um ríkisfang frá 6. nóvember 1997. Fullgiltur 2. mars 2003.
- Samningur Evrópuráðsins um þátttöku útlendinga í opinberu lífi í sveitarfélögum frá 5. febrúar 1992. Fullgiltur 2. febrúar 2004.
- Evrópusamningur um málefni þátttakenda í málflutningi fyrir mannréttindadómstól Evrópu frá 5. mars 1996. Fullgiltur 4. nóvember 1998.
- Valfrjáls bókun við samninginn gegn pyndingum og annarri grimmilegri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Undirrituð í desember 2003.
- 12. viðauki við mannréttindasáttmála Evrópu frá 4. nóvember 2000. Undirritaður 4. nóvember 2000.

- 13. viðauki við mannréttindasáttmála Evrópu um afnám dauðarefsinga. Undirritaður 3. maí 2002.
- Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi frá 15. nóvember 2000 og tvær bókanir voru undirritaðar 13. desember 2000.
- Samningur Evrópuráðsins um netglæpi frá 23. nóvember 2001. Undirritaður 30. nóvember 2001.
- Viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um netglæpi, þar sem verknaður sem lýsir kynþátta- og útlendingahatri, og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi, eru gerðir refsiverðir. Undirritaður 9. október 2003.

11. Um þessar mundir er unnið að nauðsynlegum lagabreytingum og öðrum undirbúningi svo unnt sé að fullgilda ofangreinda samninga sem hafa verið undirritaðir. Hefur 13. viðauki við mannréttindasáttmála Evrópu þegar verið lögfestur með lögum nr. 128/2003.

## **5. Niðurstöður mannréttindadómstóls Evrópu og mannréttindanefndarinnar í íslenskum kærumálum**

12. Hér verður fyrst greint frá íslenskum málum fyrir mannréttindadómstól Evrópu sem tekin hafa verið til efnismeðferðar þar frá því síðustu skýrslu var skilað og viðbrögðum ríkisstjórnarinnar við þeim, en öll varða þau réttindi sem einnig eru vernduð í samningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Á þessu tímabili hafa sex kærumál gegn íslenska ríkinu verið tekin til efnislegrar meðferðar hjá dómstólnum. Tveimur þeirra lauk með sátt fyrir dóminum árið 2000, í tveimur var dæmt efnislega árið 2003 og tvö bíða nú efnislegrar úrlausnar dómstólsins.

Sáttir voru gerðar í eftirfarandi eftirfarandi málum:

13. *Siglfirðingur ehf. gegn Íslandi* (mál nr. 34142/96), lauk með sátt 30. maí 2000. Kæran varðaði brot á 2. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til áfrýjunar sakamáls, og takmörkun á því að áfrýja sektarákvörðun Félagsdóms til Hæstaréttar. Hefur lögum nú verið breytt þannig að unnt er að áfrýja ákvörðunum Félagsdóms um sektir til Hæstaréttar.

14. *Vilborg Yrsa Sigurðardóttir gegn Íslandi* (mál nr. 32451/96), lauk með sátt 30. maí 2000. Kæran varðaði brot á 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til að teljast saklaus uns sekt er sönnuð, en kæranda hafði verið neitað um bætur fyrir gæsluvarðhald í kjölfar sýknudóms, á grundvelli lagaákvæðis sem áskildi að telja mætti hana líklegri til að vera sýkna af háttseminni en seka. Þetta ákvæði laga um meðferð opinberra mála hefur nú verið fellt niður

Efnisdómar gengu í tveimur eftirfarandi málum:

15. *Pétur Þór Sigurðsson gegn Íslandi* (mál nr. 39731/98). Niðurstaða mannréttindadómstólsins frá 10. apríl 2003 var að brotið hefði verið gegn rétti kæranda til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli samkvæmt 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þar sem talið var að hæstaréttardómari í einkamáli kæranda fyrir Hæstarétti hefði ekki verið óvilhallur.

16. *Sigurþór Arnarsson gegn Íslandi* (mál nr. 44671/98). Niðurstaða dóms mannréttindadómstólsins frá 15. júlí 2003 var að brotið hefði verið gegnrétti kæranda til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þar sem



kærandi var sakfelldur fyrir refsivert brot í Hæstarétti án þess að munnlegar skýrslur hefðu verið teknar af honum eða vitnum í málinu fyrir Hæstarétti, en byggt á endurriti framburðarskýrslna þeirra fyrir héraðsdómi.

17. Kærendum í ofangreindum málum hafa verið greiddar bætur í samræmi við dómsniðurstöðurnar. Þær hafa hins vegar ekki kallað á breytingar á íslenskri löggjöf, þar sem brotið varðaði beitingu og túlkun íslenskra laga, sem uppfylla hlutlægt séð réttarfarsskilyrði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

18. Nokkrum fjölda kærumála gegn Íslandi hefur verið vísað frá mannréttindadómstólnum á undanförunum árum þar sem þau hafa ekki uppfyllt skilyrði fyrir meðferðhæfi samkvæmt 35. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Íslenska ríkisstjórnin hefur hins vegar ekki nákvæmar upplýsingar um fjölda kærumála gegn Íslandi sem vísað hefur verið frá samkvæmt ákvörðun nefndar í dómstólnum, skv. 28. gr. sáttmálans, enda er henni ekki gert viðvart um þau.

19. Þá eru til efnislegrar meðferðar fyrir mannréttindadómstól Evrópu tvö mál sem bíða dóms. Það fyrra, *Hilda Hafsteinsdóttir gegn Íslandi* (mál nr. 40905/98) varðar kæru um brot á 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu vegna vistunar kæranda í fangaklefa vegna ölvunar nokkur skipti árin 1988-1992. Það síðara, *Kjartan Ásmundsson gegn Íslandi* (mál nr. 60669/00) varðar kæru um brot á friðhelgi eignaréttar skv. 1. gr. 1. viðauka og 14. gr. mannréttindasáttmálans, þar sem kærandi telur að honum hafi verið mismunað þegar breytingar voru gerðar á lögum um Lífeyrissjóð sjómanna, sem breyttu reglum um lífeyrisréttindi sjóðþega til að bregðast við fjárhagsvanda sjóðsins og leiddu til þess að bótagreiðslur til hans féllu niður.

20. Einu kærumáli gegn Íslandi samkvæmt valkvæðri bókun við samninginn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi var vísað frá mannréttindanefndinni árið 2003. Það var mál *Björns Kristjánssonar* (mál nr. 951/2000) en kæran laut að því að skipulag íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins um úthlutun aflaheimilda bryti gegn 26. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Mannréttindanefndin taldi að málið ekki tækt til efnismeðferðar *ratione personae* á grundvelli 1. gr. viðaukans, og vísaði málinu frá með ákvörðun frá 30. júlí 2003 (CCPR/C/78/D/951/2000).

## **6. Upplýsingar sem mannréttindanefndin óskaði eftir í niðurstöðum sínum frá 1998**

21. Hér verður reynt að upplýsa um atriði sem nefndin óskaði eftir upplýsingum um í 4. skýrslu Íslands í niðurstöðum sínum frá 8. nóvember 1998 (10.-13. mgr.).

### **6.1. Heimilisofbeldi**

22. Nefndin óskaði sérstaklega eftir upplýsingum um aðgerðir sem gripið hefur verið til í baráttu við heimilisofbeldi gegn konum. Stjórnvöld hafa gripið til ýmissa aðgerða, einkum á grundvelli tillagna þriggja nefnda sem dómsmálaráðherra skipaði til að rannsaka og gera tillögur til úrbóta gegn heimilisofbeldi, en þær luku störfum 1997 og 1998. Hér verða nokkrar þeirra raktar.

23. Þess má fyrst geta að með lögum 94/2000 voru gerðar breytingar á almennum hegningarlögum og lögum um meðferð opinberra mála sem heimila nálgunarbann. Með því er átt við bann við því að maður komi á tiltekinn stað eða svæði, veiti eftirför, heimsæki eða setji sig með öðru móti í samband við annan mann ef rökstudd

ástæða er til að ætla að hann muni fremja afbrot eða raska á annan hátt friði þess manns sem í hlut á. Jafnframt er brot á nálgunarbanni lýst refsivert skv. 232. gr. almennra hegningarlaga með sektum eða fangelsi allt að einu ári eða 2 árum ef brot er stórfellt. Beinist þetta úrræði sérstaklega að aðstæðum þar sem heimilisofbeldi á sér stað þar sem fórnarlambið kann að standa frammi fyrir ítrekuðum ofsóknum eða ógnunum í einni eða annarri mynd af hálfu tiltekins manns. Það er lögregla sem gerir kröfu um nálgunarbann en dómari ákveður slíkt bann. Nálgunarbanni verður að marka ákveðinn tíma, þó ekki lengri en eitt ár, og en unnt er að framlengja slíkt bann með nýjum úrskurði. Lagabreytingarnar um nálgunarbann tóku gildi vorið 2000 og hafa dómstólar beitt heimildinni í nokkrum tilvikum.

24. Ein af tillögum nefnda dómsmálaráðherra frá 1997 var að koma á fót sérhæfðri móttöku fyrir þolendur heimilisofbeldis, þar sem þeir sem fyrir ofbeldi verða geti leitað nauðsynlegrar aðstoðar og stuðnings, sér að kostnaðarlausu. Lagt var til að þessi móttaka yrði á slysa- og bráðasviði Landspítala-háskólasjúkrahúss. Í lok árs 2002 hófst undirbúningur tilraunaverkefnis í anda þessarar tillögu innan slysa- og bráðasviðs Landspítala-háskólasjúkrahúss og er höfð til hliðsjónar sú góða reynsla sem gefist hefur af sérstakri Neyðarmóttöku fyrir þolendur kynferðisofbeldis. Komur á slysa- og bráðadeild vegna heimilisofbeldis eru um það bil 140 á ári. Fjöldi þeirra sem tengjast málunum er hins vegar yfirleitt meiri, t.d. börn kvenna sem leita til móttökunnar. Stefnt er að því að þeir sem leiti aðstoðar vegna heimilisofbeldis muni fá sérhæfða þjónustu lækna og hjúkrunarfræðinga, aðstoð félagsráðgjafa eða sálfræðings og löglærðs talsmanns. Þjónustan yrði afmörkuð og tímabundin, miðuð við bráðamóttöku. Heilsugæslan er ríkisrekin og heyrir Landspítali-háskólasjúkrahús undir heilbrigðisráðuneytið.

25. Í ársbyrjun 2003 skipaði félagsmálaráðherra nefnd um heimilisofbeldi gegn konum. Skipunartími nefndarinnar er 4 ár. Hlutverk hennar er að samhæfa aðgerðir stjórnvalda á ólíkum fagsviðum sem eru til þess fallnar að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum. Nefndin mun hafa yfirsýn með aðgerðum sem þegar hefur verið gripið til og vera til ráðuneytis um frekari úrbætur á þessu sviði. Enn fremur er nefndinni ætlað að skipuleggja herferðir og ef þurfa þykir framkvæmdaáætlanir sem hefðu það markmið að opna augu almennings fyrir ofbeldi gegn konum og því samfélagsbóli sem af því leiðir. Nefndin er skipuð 5 fulltrúum frá félagsmálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og Samtökum íslenskra sveitarfélaga.

26. Stjórnvöld hafa styrkt ýmis verkefni á vegum frjálsra félagasamtaka sem berjast gegn heimilisofbeldi og ofbeldi gegn konum almennt. Á árinu 2000 styrktu nokkur ráðuneyti, m.a. dómsmálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið og heilbrigðis og tryggingamálaráðuneytið og nokkur sveitarfélög, að hluta, herferð Stígamóta, Kvænnaathvarfs og Kvennaráðgjafarinnar „Ertu að deyja úr ást“, sem tók á ofbeldi gegn konum. Þá veitti dómsmálaráðuneytið styrk árið 2001 til rannsóknar á ofbeldi sem unnin var upp úr gögnum sem Kvænnaathvarfið hafði í sínum fórum. Á árinu 2002 veitti dómsmálaráðuneytið Kvænnaathvarfi og Stígamótum ferðastyrk á ráðstefnu í Vilnius um verslun með konur. Þá styrktu nokkur ráðuneyti og sveitarfélög ráðstefnuna „Nordic Women Against Violence“, sem Stígamót héldu árið 2001. Einnig styrkti ríkisstjórnin starfsemi í tilefni V-dagsins árið 2001 og 2002, en V-dagurinn er alþjóðlegur dagur gegn ofbeldi gegn konum.

## **6.2. Staða óskilgetinna barna varðandi íslenskan ríkisborgararétt**

27. Í fyrirtöku mannréttindanefndarinnar á þriðju skýrslu Íslands kom til umræðu greinarmunur sem lög um íslenskan ríkisborgararétt gerðu á barni íslensks föður og erlendar móður eftir því hvort foreldrar þess voru í hjúskap eða ekki. Var meginreglan sú samkvæmt lögum um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952 að barn öðlast íslenskt ríkisfang við fæðingu ef það var skilgetið og faðir þess eða móðir íslenskur ríkisborgari, eða ef það var óskilgetið og móðir þess íslenskur ríkisborgari. Óskilgetið barn erlendar móður og íslensk föður fékk þannig ekki sjálfkrafa íslenskan ríkisborgararétt. Nokkrar grundvallarbreytingar hafa verið gerðar á lögnum á undanförunum árum. Með lögum nr. 62/1998 var framangreind skipan sem fól í sér mismunun afnumin. Í fyrsta lagi var þá numið með öllu úr lögum hugtakið „óskilgetið barn“. Mikilvægasta breytingin var þó sú að barn erlendar móður og íslensks föður sem fæðist á Íslandi öðlast íslenskt ríkisfang þegar uppfyllt eru ákvæði barnalaga um feðrun, hvort sem um er að ræða gifta eða ógifta foreldra. Því er ekki lengur um neina mismunun að ræða varðandi öðlun íslensks ríkisborgararéttar gagnvart börnum sem fæðast á Íslandi, í tilvikum þar sem erlend móðir og íslenskur faðir eru ekki í hjúskap.

28. Þess má einnig geta að ekki er lengur byggt á þeirri meginreglu í íslenskri löggjöf um ríkisborgararétt að vinna gegn því að menn öðlist tvöfaldan ríkisborgararétt. Með lögum nr. 9/2003 voru gerðar ýmsar breytingar á ríkisborgararéttarlögnum sem stefna að því að íslenskir ríkisborgarar haldi áfram íslensku ríkisfangi þótt þeir öðlist ríkisborgararétt í öðru ríki, en áður gerðu lögin ráð fyrir því að við þær aðstæður félli íslenski ríkisborgararétturinn niður.

## **6.3. Kynning á þriðju skýrslu Íslands og niðurstöðum nefndarinnar frá 1998**

29. Þriðju skýrslu Íslands um framkvæmd samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi var dreift með víðtækum hætti í íslensku samfélagi. Hún var prentuð í sérstakri útgáfu á vegum dómsmálaráðuneytisins skömmu eftir að hún var rituð haustið 1995 og dreift víða, bæði til fjölmiðla, opinberra stofnana og frjálsra félagasamtaka auk þess sem henni var dreift í bókaverslanir þar sem hún var seld gegn vægu verði. Í sama riti voru gefnar út 2. skýrsla um framkvæmd samningsins og niðurstöður mannréttindanefndarinnar í íslenskri þýðingu eftir fyrirtöku þeirrar skýrslu. Þriðja skýrslan er birt á heimasíðu dómsmálaráðuneytisins.

30. Niðurstöður mannréttindanefndarinnar frá 8. nóvember 1998 eftir fyrirtöku þriðju skýrslunnar voru þýddar á íslensku og sendar fjölmiðlum með fréttatilkynningu dómsmálaráðuneytisins. Niðurstöðurnar voru einnig birtar á heimasíðu dómsmálaráðuneytisins. Þær fengu nokkra umfjöllun í íslenskum fjölmiðlum.

31. Dómsmálaráðuneytið heldur úti heimasíðu þar sem birt er allt útgefið efni á þess vegum og skýrslur í alþjóðlegri samvinnu. Er þar m.a. sérstakur liður fyrir skýrslur til alþjóðlegra mannréttindanefnda, þar sem birtar eru skýrslur um framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasamninga á íslensku og ensku (<http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/>) Verður fjórða skýrslan um framkvæmd samnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi að sjálfsögðu birt þar, svo og niðurstöður mannréttindanefndarinnar eftir fyrirtöku hennar.

## 7. Fyrirvarar

32. Eins og fram kom við fyrirtöku 3. skýrslu Íslands hefur verið fallið frá tveimur fyrirvörum við samninginn, annars vegar við 8. gr. 3. mgr. (a) –lið um þvingunarvinnu og hins vegar varðandi 13. gr. um málsmeðferð við ákvörðun við brottvísun útlendinga. Hefur löggjöf og skipan sem var við lýði varðandi þessi atriði verið breytt fyrir meira en áratug og uppfyllir nú að öllu leyti fyrrgreind ákvæði samningsins. Hvað varðar aðra fyrirvara, þ.e. varðandi 10. gr. 2. mgr. (b)-lið um aðgreiningu ungra fanga frá öðrum, 14. gr. 7. mgr. um endurupptöku dæmdra mála og 10. gr. 1. mgr. um bann við stríðsáróðri þá standa þeir áfram. Ekki eru uppi fyrirætlanir um að fella þá niður þar sem íslenska ríkið telur sjónarmiðin að baki þeim enn óbreytt.

## II. Upplýsingar sem varða einstök ákvæði í I. , II. og III. hluta samningsins

33. Hér á eftir fer umfjöllun um efni nýrrar löggjafar, framkvæmd dómstóla á einstaka mannréttindaákvæðum og sérstakar aðgerðir í tengslum við einstaka ákvæði samningsins. Ekki verður fjallað sérstaklega um atriði í ákvæðum samningsins þar sem engar lagabreytingar eða aðrar ráðstafanir hafa verið gerðar og ástand að öðru leyti óbreytt frá fyrirtöku á þriðju skýrslu Íslands.

### 1. grein. Sjálfákvörðunarréttur þjóðanna

34. Vísað er til umfjöllunar fyrri skýrslna Íslands um þetta ákvæði samningsins. Hafa engar breytingar verið gerðar á íslenskri löggjöf eða stefnu sem varðar ákvæðið og stendur fyrri umfjöllun því óbreytt.

### 2. grein. Ráðstafanir til að tryggja öllum réttindi sem samningurinn verndar

35. Eins og fram kom í 3. skýrslu Íslands varðandi þetta ákvæði þá hefur á undanförunum áratug verið bætt ákvæðum inn í lög þar sem kveðið er á um bann við mismunun og jafnræði manna fyrir lögum. Mikilvægust í þessu sambandi er tvímælalaust 65. gr. stjórnarskrárinnar með almennu jafnræðisregluna frá 1995 sem hefur komið til skoðunar í fjölda dómsmála og verður fjallað sérstaklega um hana í tengslum við 26. gr. samningsins. Einnig má benda 11. gr. stjórnsýslulaganna frá 1993 um jafnræði manna við meðferð mála fyrir stjórnsýslunni, sem hefur haft veruleg áhrif.

36. Íslenska ríkið telur fólgið í 2. gr. samningsins að það skuli *ábyrgjast* vernd réttinda með sérstökum aðgerðum, t.d. lagasetningu til að sporna við því að einstaklingar brjóti gegn réttindum hvers annars, m.a. með mismunun. Í því sambandi má benda á að með lögum nr. 82/1998 var bætt inn í almenn hegningarlög sértækum ákvæðum sem beinast sérstaklega að því að vernda ákveðna minnihlutahópa fyrir mismunun. Þannig leggur 180. gr. laganna sektir eða fangelsi allt að 6 mánuðum við því ef aðili í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar. Með sömu lögum var breytt 233. gr. (a) almennu hegningarlaganna sem leggur refsingu við því að ráðast opinberlega með háði, smánun eða ógnun á mann eða hóp manna vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernis, trúarbragða o.fl., þannig að bætt var við atriðinu *kynhneigð* en með því er stefnt að sérstakri vernd fyrir samkynhneigða.

37. Þegar einstaklingur telur brotið gegn réttindunum sínum sem samningurinn verndar standa honum til boða ýmis raunhæf úrræði til þess að ná fram rétti sínum. Verða þau helstu nú rakin í stuttu máli.

38. Sá sem telur réttindi sín brotin í meðferð máls hjá stjórnvöldum, t.d. opinberum stofnunum eða nefndum, getur venjulega kært ákvörðunina til æðra stjórnvalds til þess að fá hana endurskoðaða eða fellda úr gildi á grundvelli þess að hún fari í bága við stjórnarskrána. Æðra stjórnvald er venjulega ráðuneyti eða sérstök stjórnsýslunefnd sem hefur það hlutverk að leysa úr kærumálum. Slíkur kæruréttur og aðrar reglur til að tryggja réttaröryggi í málsmeðferð stjórnvalda eru í stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

39. Hlutverki umboðsmanns Alþingis hefur verið ítarlega lýst í 2. og 3. skýrslu en hann starfar samkvæmt lögum nr. 85/1997. Umboðsmaður hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga til að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnsýslunni. Hver sá sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum getur borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis. Ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds með kæru er þó ekki unnt að kvarta við umboðsmann fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Umboðsmaður getur einnig tekið upp mál að eigin frumkvæði. Hann fylgist m.a. með því hvort lög brjóti í bága við stjórnarskrá eða séu haldin öðrum meinbugum, þar á meðal hvort þau samrýmast alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að. Í niðurstöðum umboðsmanns í einstaka kærumálum gefur hann álit sitt um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða góða stjórnsýsluhætti. Álit umboðsmanns hafa haft mikil áhrif innan stjórnsýslunnar sem hafa orðið við tilmælum hans og ábendingum og reynt að rétta hlut kæranda samkvæmt þeim. Í ljósi þess að um mjög raun hæft úrræði er að ræða hefur kvörtunum til hans fjölgað verulega frá því hann hóf starfsemi sína árið 1988, eins og sjá má af neðangreindri töflu:

Málfjöldi	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kvartanir	67	150	151	168	190	235	337	329	330	354	278	263	229	246	273	293
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	3	4	1	2	4	3	5	4	4	6	10	9	3	2	3	6
<b>Samtals</b>	<b>70</b>	<b>154</b>	<b>152</b>	<b>170</b>	<b>194</b>	<b>238</b>	<b>342</b>	<b>333</b>	<b>334</b>	<b>360</b>	<b>288</b>	<b>272</b>	<b>232</b>	<b>248</b>	<b>280</b>	<b>299</b>

40. Ákvarðanir stjórnvalda er unnt að bera undir dómstóla til ógildingar. Dómstólar endurskoða hvort stjórnsýsluákvæðanir hvíla á lögumætum grundvelli og hvort réttra aðferða hefur verið gætt við meðferð málsins. Telji þeir að ákvörðun sé ólögumæt vegna slíkra ágalla, t.d. að hún brjóti gegn stjórnarskrárvernduðum réttindum, geta þeir ógilt hana og lagt fyrir stjórnvöld að taka nýja ákvörðun. Telji maður að tiltekin löggjöf brjóti gegn réttindum hans getur hann höfðað mál og krafist þess að dómstólar beiti henni ekki gagnvart honum eða felli úr gildi stjórnsýsluákvörðun sem er byggð á

lögnum. Ef efnahagsaðstæður manns eru þannig að kostnaður af rekstri dómsmáls verði honum ofviða eða úrlausn þess hefur verulega almenna þýðingu eða varðar verulega miklu um einkahagi hans, getur hann sótt um gjafsókn til dómsmálaráðuneytisins. Gjafsókn þýðir að laun lögmanns og annar kostnaður vegna málshöfðunar er greiddur úr ríkissjóði. Sérstök nefnd, gjafsóknarnefnd, veitir umsögn um hvort gjafsókn skuli veitt en dómsmálaráðherra veitir hana. Nánari reglur um gjafsókn eru í XX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 69/2000. Þeim sem telja að þvingunaraðgerðir lögreglu, t.d. handtaka, leit, hald á munum, gæsluvarðhald eða önnur frelsissvipting, hafi brotið gegn réttindum sínum eru tryggð sérstök úrræði til að ná fram rétti sínum. Þeir eiga þannig fortakslausan rétt á gjafsókn fyrir dómstólunum í bótamáli gegn ríkinu. Þó ber að hafa í huga að bótamál vegna slíkra lögregluaðgerða verður að höfða innan sex mánaða frá því að aðgerðin var framkvæmd eða frelsissviptingu lauk.

41. Loks má áréttta að sá sem telur að lög brjóti gegn stjórnarskrárvernduðum réttindum sínum, eða réttindum sem vernduð eru af samningnum, getur höfðað dómsmál fyrir almennum dómstólum og krafist viðurkenningar á því að lög séu andstæð stjórnarskrá. Hefur þetta reynst raunhæft úrræði, sbr. umfjöllun í I. hluta að framan, og dómstólar hafa nokkrum sinnum kveðið á um að lög hafi brotið gegn mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Hefur það leitt til skjótra viðbragða af hálfu löggjafans sem hefur breytt lögum í samræmi við niðurstöður dómstóla.

### **3. grein. Jöfn réttindi karla og kvenna**

42. Margvíslegar ráðstafanir hafa átt sér stað á vettvangi jafnréttismála frá því að 3. skýrsla Íslands var kynnt. Ljóst er að fullt lagalegt jafnrétti hefur náðst milli karla og kvenna til þess að njóta allra þeirra borgaralegu og stjórnmalalegu réttinda sem talin eru í samningnum og að því leyti gildir 3. gr. samningsins fullum fetum. Auk almennu jafnræðisreglunnar í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er sérstaklega árétttað í 2. mgr. 65. gr. að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna, en fjallað verður nánar um áhrif þessa stjórnarskrárákvæðis í tengslum við 26. gr. samningsins.

43. Þó fullu lagalegu jafnrétti hafi verið náð hefur ekki tekist að fullu að vinna bug á launamismun kynjanna. Þótt rannsóknir hafi sýnt að launamunur milli kynjanna hafi minnkað all nokkuð, sýna kjararannsóknir á almennum vinnumarkaði að enn er til staðar nokkur kynbundinn launamismunur. Hér er því bæði vísað til þess að nokkur launamunur virðist vera milli hefðbundinna kvennastarfa og hefðbundinna karlastarfa. Má segja að stór hluti aðgerða íslenskra stjórnvalda á undanförunum árum í jafnréttismálum beinist einmitt að þessum þætti. Er um það vísað nánar til ítarlegrar umfjöllunar um fimmtu skýrslu Íslands varðandi framkvæmd samnings um afnám allrar mismununar gagnvart konum (CEDAW) sem var gerð í mars 2003 og var skilað nýlega til nefndarinnar sem starfar samkvæmt samningnum.

44. Vert er þó að geta nýlegra aðgerða sem hafa sértaklega það markmið að jafna stöðu karla og kvenna á öllum sviðum samfélagsins. Í fyrsta lagi ber að nefna að árið 2000 voru samþykkt ný lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000. Verða nú rakin nokkur helstu markmið og nýmæli laganna:

- Ný stofnun, Jafnréttisstofa, var sett á fót sem heyrir undir félagsmálaráðuneytið og hefur fengið skilgreind verkefni við eftirlit með framkvæmd laganna. Meginbreytingin sem í þessu fólst var að verkefnin sem samkvæmt eldri lögum

voru á ábyrgð Jafnréttisráðs, sem skipað er fulltrúum hagsmunasamtaka og aðilum vinnumarkaðarins, eru nú falin sérstakri stofnun til framkvæmdar.

- Sú skylda er lögð á stjórnendur stofnana eða fyrirtækja þar sem fleiri en 25 manns starfa skuli gera jafnréttisáætlanir sem taki m.a. til launa og almennra starfskjara eða kveði sérstaklega á um jafnrétti kvenna og karla í starfsmannastefnu sinni. Ákvæði sem þetta er að finna í lögum annars staðar á Norðurlöndum og hefur sýnt sig að jafnréttisáætlanir eru kjörin leið til að þróa starfsemi stofnana og fyrirtækja í jafnréttisátt.
- Í lögnum eru ýmis ákvæði um samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs, en það hefur verið sérstakt viðfangsefni í norrænni samvinnu, hjá Evrópuráðinu, Evrópusambandinu og hjá Sameinuðu þjóðunum.
- Í lögnum er kynferðisleg áreitni skilgreind og skilgreindar ákveðnar skyldur hjá vinnurekenda og skólastjórnenda til að koma í veg fyrir hana, svo og hvernig staðið skuli að meðferð máls komi slíkt upp á vinnustað eða í skóla.
- Í lögnum er sérstakt ákvæði um greiningu tölfræðiupplýsinga eftir kynjum. Er þetta gert í ljósi þess hve mikilvægt það er í öllu jafnréttisstarfi að upplýsingar um stöðu kynjanna í samfélaginu séu nákvæmar og aðgengilegar.
- Samkvæmt lögnum starfar sérstök nefnd, kærunefnd jafnréttismála. Félagsmálaráðherra skipar kærunefnd jafnréttismála. Verkefni kærunefndar jafnréttismála er að taka til meðferðar og gefa skriflegt rökstutt álit um hvort ákvæði laganna hafi verið brotin. Álitin eru ekki bindandi með sama hætti og dómur en unnt er að vísa ágreiningi um þau til dómstóla og sæta þau því ekki kærur til æðra stjórnvalds. Einstaklingar og félagasamtök, í eigin nafni eða fyrir hönd félagsmanna, sem telja að ákvæði laga þessara hafi verið brotin á sér, geta kvartað til nefndarinnar. Kærunefnd getur enn fremur þegar sérstaklega stendur á tekið mál til meðferðar samkvæmt ábendingum annarra. Nefndin hefur fengið all mörg mál til úrlausnar á undanförunum árum. Frá árinu 2000 til ársloka 2003 hafa alls 40 kvartanir borist kærunefndinni. Í 12 tilvikum var það niðurstaða hennar að brotið hefði verið gegn jafnréttislögum, í 18 tilvikum var talið að ekki væri um brot að ræða, í 6 tilvikum var málum lokið með samkomulagi eða vísað frá og 4 málum er ólokið. Í 3 tilvikum fóru niðurstöður nefndarinnar um brot fyrir dómstóla, í tveimur tilvikum sneru dómstólar þeirri niðurstöðu við en staðfestu í einu tilviki.

45. Auk ofangreindrar nýrrar heildarlöggjafar á sviði jafnréttismála er vert að nefna mikilvægt skref sem hefur verið tekið á vettvangi jafnréttismála á vinnumarkaði, með samþykkt nýrra laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000. Markmið laganna er að tryggja barni samvistir bæði við föður og móður og ekki síður að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Þannig veita lögin, auk fæðingarorlofs móður, föður barns sjálfstæðan rétt til þriggja mánaða feðraorlofs eftir fæðingu barns þar sem hann fær greidd 80% launa meðan á orlofinu stendur, en samkvæmt eldri lögum var réttur til fæðingarorlofs á launum takmarkaður við móður. Sá réttur sem faðir fær með nýju lögnum er ekki færanlegur yfir til móður. Með lögnum var settur á fót sérstakur Fæðingarorlofssjóður sem stendur straum af greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi. Meginmarkmið nýju laganna er að auðvelda útivinnandi foreldrum, bæði mæðrum og feðrum, að samræma þær skyldur sem þeim eru lagðar á herðar í starfi og fjölskyldulífi. Lögin byggja á því að forsenda árangursríkrar stefnu í jafnréttismálum sé samþætt heildarstefna þar sem gert er ráð fyrir að vinnutími verði betur skipulagður og sveigjanlegri auk þess sem fólki verði gert auðveldara að fara aftur út á vinnumarkaðinn. Auk nýrra reglna um fæðingarorlof

eiga foreldrar sameiginlegan rétt á þremur mánuðum til viðbótar sem annað foreldrið getur tekið í heild eða foreldrar skipt með sér. Markmiðið með þessari lögbundnu skiptingu milli foreldra er meðal annars að stuðla að jafnri foreldraábyrgð sem og jafnri stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Er um tímabundna aðgerð að ræða sem einkum er gerð til að bæta hag karla þar sem reynslan hefur sýnt að í núgildandi kerfi hafa konur aðallega nýtt réttinn til fæðingarorlofs þrátt fyrir að foreldrar eigi þann rétt sameiginlegan.

46. Vert er að taka fram að nýju lögin hafa þegar leitt til grundvallarbreytinga á þátttöku feðra í umönnun ungra barna, þar sem þeir hafa nýtt sér í mjög ríkum mæli rétt sinn til þess að taka fæðingarorlof. Má segja að með lögunum hafi verið tekið tímamótaskref í jafnréttisbaráttu í viðleitni til að líta á að karlar og konur hafi jafn mikilvægu hlutverki að gegna varðandi ábyrgð á börnum og heimili, sem stuðlar að viðhorfsbreytingu og fullu launajafnrétti á vinnumarkaði.

#### **4. grein. Ráðstafanir í neyðarástandi**

47. Engar breytingar hafa átt sér stað hvorki í íslenskri löggjöf né framkvæmd sem varðar þetta ákvæði samningsins og eru slíkar breytingar ekki fyrirhugaðar. Þótt íslenska stjórnarskráin mæli ekki fyrir um heimildir í neyðarástand yrði væntanlega talið að neyðarréttarsjónarmið geti réttlætt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar, þótt ekki sé þar að styðjast við skráða lagareglu. Hafa verður í huga að við slíkar aðstæður er íslenska ríkið þó ótvírætt bundið af þeim skorðum sem lýst er í 4. gr. samningsins og 15. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Engu breytir hvernig landslöggjöf yrði háttað í þeim efnum, neyðarástand myndi aldrei geta réttlætt frávik frá undirstöðureglum siðmenntaðra þjóða um vernd lágmarks mannréttinda.

#### **5. grein. Skerðing réttinda samkvæmt samningnum**

48. Engar breytingar hafa orðið á lögum eða framkvæmd varðandi þetta ákvæði samningsins. Þess má geta að í nýlegum dómi sem kveðinn var upp í Hæstarétti 24. apríl 2002, var í fyrsta skipti dæmt fyrir brot á ákvæði almennu hegningarlaganna sem leggur refsingu við útbreiðslu kynþáttafordóma og kynþáttahatus. Í héraðsdóminum frá 25. október 2001 var m.a. vísað til 17. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur sambærilegt markmið og 5. gr. samningsins. Þannig var ekki fallist á að sakborningur gæti misnotað tjáningarfrelsi sitt til þess að brjóta gegn friðhelgi einkalífs hóps af ákveðnum kynþætti. Verður annars nánar fjallað um þennan dóm í umfjöllun um 20. gr. samningsins um bann við málflutningi sem stuðlar að kynþáttahatri.

#### **6. grein. Réttur til lífs**

49. Í lok ársins 2003 samþykkti Alþingi lög nr. 128/2003 sem mæla fyrir um lögfestingu 13. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um bann við dauðarefsingu í öllum tilvikum. Viðaukinn var undirritaður af Íslands hálfu 3. maí 2002 og verður fullgiltur á næstunni.

50. Engar aðrar breytingar hafa orðið á íslenskri löggjöf sem lúta að framkvæmd þessa samningsákvæðis eða bókunar við samninginn varðandi dauðarefsingar og því vísað til 3. skýrslu til frekari upplýsingar um íslenska löggjöf og 2. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar sem leggur fortakslaust bann við því að í lögum verði mælt fyrir um dauðarefsingu. Með fullgildingu 13. viðauka mannréttindasáttmálans er sú vernd sem borgarar njóta skv. 2. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar styrkt enn frekar auk þess sem



Íslenska ríkið sýnir með henni samstöðu á alþjóðlegum vettvangi um að dauðarefsingu beri að afnema í öllum tilvikum.

## **7. grein. Bann við pyndingum eða grimmilegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu**

51. Atriði sem lýst er í 2. og 3. skýrslu Íslands í tengslum við löggjöf á sviði 7. gr. samningsins eru í öllum meginatriðum óbreytt, en í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar er ákvæði sambærilegt þessu ákvæði samningsins og ákvæði almennra hegningarlaga leggja refsingu við háttsemi opinberrar starfsmanna, einkum innan réttarvörslukerfisins sem fellur undir skilgreiningu 7. gr. samningsins. Engir dómur hafa gengið þar sem reynt hefur á ákvæðið, né heldur kærur sendar alþjóðlegum stofnunum.

52. Til nánari upplýsinga um stöðu íslenskar löggjafar og framkvæmd hennar má vísa til 2. skýrslu Íslands um framkvæmd samningsins gegn pyndingum (CAT/C/59/Add.2) sem var tekið fyrir hjá nefndinni um bann við pyndingum 1. og 2. maí 2003 og niðurstaðna nefndarinnar frá 13. maí 2003 (CAT/C/30/CR/3). Meðal jákvæðra þátta sem nefndi tiltók var samþykkt nýrra barnaverndarlaga, nr. 80/2000, sem veita börnum aukna vernd fyrir ómannúðlegri meðferð og breyting á lögreglugögum nr. 90/1996, þar sem mælt er svo fyrir að meint brot lögreglumanna skuli nú lögð beint fyrir ríkissaksóknara til rannsóknar.

53. Íslensk löggjöf veitir ekki aðeins úrræði til þess að vernda menn sem eru sviptir frelsi vegna gruns um refsiverða háttsemi eða vegna afplánun refsídóms, gegn pyndingum og annarri ómannúðlegri meðferð. Álitíð er að hætta á slíkri meðferð geti ekki aðeins skapast í fangelsum, heldur ekki síður gagnvart mönnum, sem hafa verið sviptir frelsi vegna andlegrar vanheilsu og er haldið nauðugum á sjúkrahúsi, eða ósakhæfum ungmönnum sem er haldið nauðugum á unglingaheimili svo dæmi séu tekin. Er einnig haft í huga að slík hætta geti almennt skapast þar sem einstaklingur er settur undir boðvald annars eða er háður öðrum vegna viðkvæmrar stöðu sinnar. Getur komið til álita í þessu sambandi meðferð barna á heimili eða í skólum og meðferð sjúklinga á sjúkrahúsum svo dæmi séu tekin. Í löggjöf er brugðist við þessu með sérstökum verndarákvæðum sem taka til þessara aðstæðna til að koma í veg fyrir grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð. Sjúklingar njóta einnig sérstakrar lagaverndar gegn grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð, samkvæmt ákvæðum laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklinga. Þar er m.a. fjallað sérstaklega um rétt sjúklings til þess að neita lækni meðferð, sbr. 7. gr. laganna og skv. 10. gr. verður skriflegt samþykki sjúklings að liggja fyrir ef hann tekur þátt í vísindarannsóknunum, svo sem tilraunum á nýjum lyfjum. Því er ljóst að sérstök lagaákvæði hafa verið sett til að tryggja réttindi samkvæmt seinni málslið 7. gr. samningsins.

## **8. grein. Bann við þrældómi og nauðungarvinnu**

54. Hverskonar þrældómur og nauðungarvinna er bönnuð samkvæmt íslenskum lögum, en grundvallarreglu þessa efnis má finna í 2. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Engar borgaralegar skyldur eru við lýði í íslenskri löggjöf sem kunna að fara gegn ákvæðinu en herskylda hefur aldrei verið tekin upp á Íslandi og íslenskur her hefur aldrei verið settur á fót. Löggjöf og framkvæmd á sviðum sem kunna að tengjast þessu ákvæði samningsins eru í öllum meginatriðum óbreytt og er því vísað til fyrri skýrslna Íslands.

55. Í 3. skýrslu Ísland var undir þessu samningsákvæði greint frá nýjum lögum um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 svo og markmiðum og skilyrðum samfélagsþjónustu. Hafa verið gerðar nokkrar breytingar síðan á löggjöf á þessu sviði. Með lögum nr. 123/1997 voru ákvæði laganna um samfélagsþjónustu felld inn í sérstakan kafla í lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Með vísan til reynslunnar af þessu úrræði var gildissvið samfélagsþjónustu útvíkkað þannig að nú má fullnusta allt að sex mánaða refsivist í stað þriggja mánaða samkvæmt eldri lögum. Hefur því eftir þessar lagabreytingar fjölgað nokkuð tilvikum þar sem þessu úrræði er beitt í stað refsivistar. Fangelsismálastofnun útvegar hentuga vinnustaði fyrir samfélagsþjónustu. Það hefur reynst vandkvæðalítið í framkvæmd og hefur þessum starfskröftum hvarvetna verið vel tekið. Fangelsismálastofnun gerir samning við vinnustaðina áður en samfélagsþjónusta hefst í fyrsta sinn. Gildir slíkur samningur tímabundið og er uppsegjanlegur af hálfu beggja samningsaðila. Í samningi koma m.a. fram skyldur eftirlitsmanns í tengslum við samfélagsþjónustu. Fulltrúi fangelsismálastofnunar kynnir vinnuveitanda og eftirlitsaðila á vinnustað úrræðið rækilega og er lögð rík áhersla á skyldur þeirra tengdar eftirliti. Frá upphafi hefur verið miðað við að þau störf sem komi til greina séu fyrst og fremst aðstoðarstörf hjá opinberum stofnunum, stofnunum sem njóta opinberra styrkja eða félagasamtökum. Miðað er við að vinnustaðirnir geti lagt til verkefni sem ófaglærður starfsmaður geti auðveldlega sinnt. Verkefnið skiptast í tvennt, annars vegar er um að ræða hrein verkleg störf, t.d. þrif, viðhaldsvinna og innsláttur á tölvur, hins vegar umönnun og aðstoð við félagsstarf ungmenna, aldraðra, geðfatlaðra og annarra fatlaðra.

56. Loks er vert að árétta að menn verða aldrei þvingaðir til þess að vinna í samfélagsþjónustu gegn vilja sínum. Samkvæmt 23. gr. laganna um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 er það frumskilyrði sett fyrir samfélagsþjónustu að dómþoli óski skriflega eftir henni við fangelsismálastofnun í stað refsivistar.

57. Vert er að geta þess að í síðustu árum hefur umræða um þrælահald og nauðungarvinnu í íslensku samfélagi borið á góma í tengslum við þátttöku Íslands í alþjóðlegri baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi og verslun með fólk. Hafa íslensk stjórnvöld tekið virkan þátt í þeirri baráttu, m.a. á vettvangi lögreglusamvinnu og fullgilt eða vinna að fullgildingu helstu alþjóðasamninga á þessu sviði. Þann 9. júlí 2001 fullgilti Ísland valfrjálsa bókun við samninginn um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavændi og barnaklámi frá 25. maí 2000. Ísland undirritaði þann 13. desember 2000 samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi frá 15. nóvember 2000 og á sama tíma viðauka til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Er nú unnið að fullgildingu samningsins og viðaukans. Einn þáttur í þeim undirbúningi var samþykkt laga nr. 40/2003 sem bættu sérstöku ákvæði inn í almennu hegningarlögin, grein 227. gr. (a), sem byggir á skilgreiningu brotsins „verslun með fólk“ úr viðaukanum. Samkvæmt hinu nýju refsíákvæði í 227. gr. (a) skal hverjum þeim sem gerist sekur um eftirfarandi verknað í þeim tilgangi að notfæra sér mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans refsað fyrir mansal með allt að 8 ára fangelsi:

1. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einhverjum sem beittur er eða hefur verið beittur ólögumatri nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólögumætum blekkingum með því að vekja,

styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða annarri ótilhlýðilegri aðferð.

2. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára eða láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis frá þeim sem hefur umsjón með barni.

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 2. tölul. 1. mgr.

58. Með þessari lagaheimild eru komnar skýrari refsheimildir en áður voru til staðar varðandi verslun með fólk. Þegar viðaukinn verður fullgiltur skapast betri möguleikar fyrir íslensk lögregluþyriföld til að taka þátt í alþjóðlegri lögreglusamvinnu um rannsókn slíkra brota og til að beita úrræðum sammingsins gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi í samskiptum við önnur aðildarríki við að uppræta slíka starfsemi.

### **9. grein. Réttur til frelsis og mannhelgi**

59. Engar grundvallarbreytingar hafa átt sér stað á löggjöf eða framkvæmd sem varðar frelsissviptingu og réttarstöðu frelsissvipts manns frá því að 3. skýrsla Íslands var tekin fyrir hjá mannréttindanefndinni. Ljóst er að öll þau atriði sem vernduð eru í 9. gr. sammingsins koma fram í 67. gr. stjórnarskrárinnar og eru ítarlega útfærð í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991. Í 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um rétt manns sem sviptur hefur verið frelsi að ósekju til skaðabóta. Nánari reglur um bótarétt vegna lögregluaðgerða má finna í 176. gr. laga um meðferð opinberra mála. Samkvæmt því ákvæði má dæma bætur vegna handtöku, gæsluvarðhalds og annarra aðgerða sem hafa frelsisskerðingu í för með sér ef lögmæt skilyrði hefur brostið til slíkra aðgerða, eða ekki hefur verið eins og á stóð nægilegt tilefni til slíkra aðgerða eða þær hafa verið framkvæmdar á óþarflega hættulegan, særandi eða móðgandi hátt. Fjallar 177. gr. sömu laga sérstaklega um bótarétt þess sem saklaus hefur hlotið refsisdóm, en ekki hefur verið höfðað dómsmál til heimtu bóta á grundvelli þessarar lagagreinar.

60. Þeim sem telja að frelsi sitt hafi verið skert með ólögmætum hætti er auðveldað sérstaklega að sækja mál sitt fyrir dómstólum og krefjast bóta, en samkvæmt 178. gr. laganna skal veita aðila gjafsókn fyrir báðum dómstigum. Markmið reglunnar er að auka réttaröryggi borgaranna og veita lögreglunni aðhald í störfum sínum. Nokkur dæmi má finna frá síðustu árum um að höfðuð hafi verið bótamál gegn íslenska ríkinu á grundvelli 176. gr., bæði vegna gæsluvarðhalds en þó einkum vegna ólögmætrar handtöku. Í slíkum málum kemur þá einkum til álita hvort nægilegt tilefni hafi verið til handtöku. Á árunum 1988 til 2003 voru t.d. höfðuð 36 bótamál á hendur ríkinu vegna handtöku lögreglu og geymslu í fangaklefa í stuttan tíma. Í 13 tilvikum var íslenska ríkið sýknað. Í 22 tilvikum var fallist á bótaskyldu ríkisins og dæmdar bætur og einu máli var vísað frá. Þessar tölur sýna að það er raunhæfur og virkur möguleiki fyrir einstakling sem handtekinn er að fá úrlausn dómstóla hvort heldur um það hvort handtaka á stóð í lögum og reglum svo og hvort lögreglan hefur gætt meðalhófs við framkvæmd starfa sinna.

61. Þess má geta að í dómi **Hæstaréttar frá 30. september 1999** (mál nr. 65/1999) kom til álita hvort lagaheimild væri til staðar í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar þegar átta menn voru handteknir í miðbæ Reykjavíkur við mótmæli. Á þessum tíma

fór þar fram bein sjónvarpsútsending á vegum bandarískrar sjónvarpsstöðvar á þættinum „Good morning America“ en mennirnir voru handteknir þar sem þeir héldu mótmælaborðum og hrópuðu slagorð gegn bandarískum stjórnvöldum. Taldi Hæstiréttur að ekki væru uppfyllt lagskilyrði um að mótmælendurnir hefðu með mótmælum sínum sýnt óspektir eða hætta hefði verið á óspektum og því hefði verið brotið gegn 67. gr. stjórnarskrárinnar. Auk þess benti dómurinn á að mótmæli, sem fram færu með þessum hætti væru ótvírætt tjáning í skilningi 73. gr. stjórnarskrárinnar og nytu því verndar hennar. Yrði að gera ríkar kröfur til þess, að skýr heimild væri í settum lögum til handtöku manna, sem hefðu uppi mótmæli sem þessi.

#### **10. grein. Meðferð frelssviptra manna**

62. Ekki hafa orðið veigamiklar breytingar á íslenskri löggjöf um meðferð fanga frá því þriðja skýrslan var rædd hjá mannréttindanefndinni. Meginlöggjöf á þessu sviði eru lög um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Er þar fjallað um stjórn og skipulag fangelsismála, atriði sem varða fangavistina og um réttindi fanga og samfélagsþjónustu. Fimm fangelsi eru á Íslandi, sem geta vistað alls 136 fanga og eru í þeirri tölu meðtaldir bæði fangar í afplánun og gæsluvarðhaldi. Á árinu 2003 var meðaltalsfjöldi fanga á dag 116 fangar.

63. Með lögum nr. 123/1997 sem tóku gildi 1. janúar 1998 var bætt nýju ákvæði inn í 2. gr. laganna sem mælir fyrir um að í fangelsum skuli fangar njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, auk þeirrar sérstöku heilbrigðisþjónustu sem lög og reglur um fanga segja til um. Að höfðu samráði við fangelsismálastofnun sér heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum. Þessar lagabreytingar voru einkum gerðar til að uppfylla tilmæli Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum í kjölfar heimsóknar hennar til Íslands sumarið 1993, en niðurstöðum nefndarinnar var lýst í umfjöllun um þetta ákvæði samningsins í 3. skýrslu Íslands.

64. Evrópunefndin um varnir gegn pyndingum kom aftur til Íslands sumarið 1998 og heimsótti nokkur fangelsi, lögreglustöðvar og geðsjúkrahús. Í skýrslu nefndarinnar frá 10. desember 1998 kemur fram að hún hafi í heimsókn sinni ekki heyrt ásakanir um pyndingar á fólki eða á neinn hátt orðið vör við að slíkum aðferðum væri beitt. Einnig segir í skýrslunni að henni hafa borist mjög fáar ásakanir um að lögreglumenn beittu fólki í haldi harðræði af öðru tagi, en þær sem um væri að ræða vörðudu aðallega óhóflega valdbeitingu lögreglumanna við handtöku. Nefndin tekur fram að lítil hætta sé á að fólk sem íslenska lögreglan hefur svipt frelsi sínu, sæti illri meðferð. Eftir þá heimsókn gerði nefndin ýmis tilmæli til íslenskra stjórnvalda um það sem betur mætti fara. Þau lutu m.a. að bæta þyrfti aðbúnað til tímabundinnar vistunar á tilgreindum löggæslustofnunum svo og aðbúnað útlendinga sem synjað hefur verið um landgöngu á Keflavíkurflugvelli og bíður þess undir lögreglu eftirliti á transit-svæði að vera snúið við úr landi. Nefndin gerði nokkrar athugasemdir við þau þrjú fangelsi sem hún heimsótti, m.a. varðandi útbúnað sumra fangaklefa sem hún kannaði. Loks benti nefndin á ýmis atriði sem betur mættu fara varðandi lækniþjónustu við fanga. Hún lýsti áhyggjum á skorti á geðlæknaþjónustu við þá og að engin stefna eða leiðbeiningarreglur giltu um varnir gegn sjálfsvígum í fangelsum. Hafa íslensk stjórnvöld brugðist við tilmælum nefndarinnar með ýmsum aðgerðum, m.a. stendur fyrir dyrum að setja ný heildarlög um fangelsi og málefni fanga svo sem síðar verður rakið. Til nánari upplýsinga um heimsókn og niðurstöðu nefndarinnar er

vísað er til skýrslunnar sjálfrar sem birt er á vefsíðu nefndarinnar gegn pyndingum á vefslóðinni <http://www.cpt.coe.int/documents/isl/1999-01-inf-eng.htm> svo og svara íslenskra stjórnvalda á <http://www.cpt.coe.int/documents/isl/1999-13-inf-eng.htm>.

65. Þótt fyrirvari Íslands við b-lið 2. mgr. og seinni málslið 3. mgr. 10. gr., um að ákærðir, ófullveðja menn skuli vera aðskildir frá fullorðnum mönnum, hafi ekki verið felldur niður, er ljóst að slík aðgreining gildir í raun í framkvæmd, þótt slík regla sé ekki bundin fyrirvaralaust í lög. Urðu mikilvægar breytingar til að ná þessu markmiði í október 1998. Þá gerðu fangelsismálastofnun ríkisins og Barnaverndarstofa, sem er miðlægt stjórnvald með yfirstjórn barnverndarmála í landinu, samning um samstarf þess efnis að miða beri að því að fangar undir 18 ára aldri verði vistaðir á meðferðarheimilum sem rekin eru samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga þar sem fram fer sérhæfð meðferð sem hæfir aldri þeirra og réttarstöðu. Samningur þessi var endurnýjaður 5. nóvember 1999. Með honum er m.a. reynt að koma til móts við 37. gr. sammingsins um réttindi barnsins, og ákvæði 3. mgr. 10. gr. sammingsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi um að halda skuli barni sem svipt er frjálsræði sínu aðskildu frá fullorðnum.

66. Þar sem ekkert unglíngafangelsi er á Íslandi er ekki unnt að fullnægja ákvæði barnasáttmálans í þessu efni með öðrum hætti. Um vistun fer almennt eftir þeim ákvæðum sem gilda um vistun barna á meðferðarheimilum undir yfirumsjón Barnaverndarstofu. Þegar fangelsismálastofnun berst dómur til fullnustu þar sem dómþoli yngri en 18 ára er dæmdur í óskilorðsbundið fangelsi skal Barnaverndarstofu þegar tilkynnt um það. Barnaverndarstofa skal kanna hvort mögulegt sé að dómþoli afpláni refsingu sína á meðferðarheimili á vegum stofunnar, enda liggja að jafnaði fyrir vilji hans til slíkrar afplánunar. Komi slík ráðstöfun til greina skal Barnaverndarstofa afla afstöðu viðkomandi barnaverndarnefndar til málsins. Sama málsmeðferð skal viðhöfð þegar um er að ræða unglíng sem úrskurðaður hefur verið í gæsluvarðhald. Slík vistun skal framkvæmd í samráði við rannsóknaraðila málsins. Barnaverndarstofa velur tiltekið meðferðarheimili í hvert skipti og metur meðal annars hvort ástæða er til að viðkomandi fari í greiningar- og/eða meðferðarvistun á meðferðarstöð ríkisins, Stuðla. Áður en ákvörðun er tekin um vistun skal liggja fyrir skriflegur samningur við fangann og forsjáraðila hans um vistun í meðferð í að minnsta kosti sex mánuði óháð lengd refsitímans eða úrskurður barnaverndarnefndar. Í samningnum skal tekið fram hvað felst í því að vera í meðferð og hvaða lagareglur gilda um meðferðina. Auk þess skal tekið fram að ef fangi brýtur skilyrði sem honum eru sett eða reglur heimilis, svo sem ef hann strýkur eða reynir að strjúka, þá muni hann verða fluttur tafarlaust í fangelsi til áframhaldandi afplánunar. Sama gildir þegar dómþoli er á meðferðarheimilinu þegar dómur kemur til fullnustu. Barnaverndarstofa skuldbindur sig til að bjóða vistun út refsitímann þeim föngum sem verða 18 ára í meðferð ef refsitími þeirra er ekki liðinn við það tímamark en ekki lengur en til sex mánaða.

67. Heildarendurskoðun á skipulagi fangelsismála og reglum um réttindi fanga stendur nú yfir. Er unnið að gerð nýrra heildarlaga um fullnustu refsinga og var frumvarp þess efnis kynnt á Alþingi haustið 2003. Í frumvarpinu er lagt til að fjölmörgum ákvæðum laga og reglugerða um fullnustu refsinga verði skipað í ein heildarlög, er varði réttindi og skyldur dæmdra manna. Miðar frumvarpið bæði að því að gera gildandi reglur skýrari og að styrkja lagastoð ýmissa ákvæða. Sem dæmi má

nefna að ýmis ákvæði eru í frumvarpinu um réttindi og skyldur fanga hvað varðar símtöl og bréfaskriftir, hvaða muni fangi má hafa í klefa sínum, rétt hans til að njóta útiveru, iðka tómstundastörf, aðgang að hreinlætisaðstöðu, aðgang að fjölmiðli til að fylgjast með gangi þjóðmála og rétt til að hafa samband við prest eða annan sambærilegan fulltrúa skráðs trúfélags. Þá miðar frumvarpið að því að bæta öryggi í fangelsum til hagsbóta fyrir bæði þá sem dvelja þar og starfa. Lagt er til að fangaverðir og annað starfsfólk fangelsa sé bundið þagnarskyldu áþekkri þeirri sem lögreglumenn hlíta. Einnig er lagt til að heimild fangavarða til að beita valdi verði lögbundin, en hún verði bundin því skilyrði að þeir megi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur. Hefur áður verið byggt á óskráðum reglum um þessi atriði, en þessi ákvæði frumvarpsins sækja meðal annars fyrirmynd til ákvæða lögreglulaga um valdbeitingarheimildir lögreglu. Auk þess eru lögð til ákvæði til að stemma stigu við smygli á munum og eignum til fanga, sem honum er óheimilt að hafa í fangelsi. Samkvæmt frumvarpinu verður heimilt að leita á þeim sem heimsækir fanga og að láta hann gangast undir líkamsrannsókn. Þá verði jafnframt refsivert að smygla eða reyna að smygla munum eða eignum til fanga.

68. Frumvarpið vakti töluverða umræðu eftir að það var lagt fram og hlaut nokkra gagnrýni fyrir að tryggja ekki nægilega ýmis réttindi fanga og eða ganga í sumum tilvikum of langt til takmörkunar á réttindum þeirra. Er nú unnið að breytingum á frumvarpinu, m.a. til að mæta þeirri gagnrýni, en stefnt er að því að leggja það aftur fram á Alþingi haustið 2004.

#### **11. grein. Bann við skuldafangelsi**

69. Vísað er til fyrri umfjöllunar um þetta ákvæði í 2. og 3. skýrslu Íslands. Engar breytingar hafa orðið á íslenski löggjöf eða framkvæmd sem tengist þessum réttindum og eru þau að fullu tryggð í samræmi við 11. gr. samningsins.

#### **12. grein. Réttur til frjálsrar farar**

70. Engar breytingar hafa orðið á löggjöf eða framkvæmd varðandi þetta ákvæði samningsins frá fyrirtöku 3. skýrslu Íslands hjá nefndinni. Í 3. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að engum verði meinað að fara úr landi nema með ákvörðun dómara, en stöðva megi þó brottför manns úr landi með lögumætri handtöku. Í 4. mgr. sömu stjórnarskrárgreinar segir að allir sem dveljast löglega í landinu skuli ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem settar eru með lögum. Bæði þessi ákvæði komu ný inn í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 og sóttu m.a. fyrirmynd í 12. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnómálag réttindi og 2. gr. 4. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki hafa gengið dómur hjá íslenskum dómstólum þar sem deilt er um þessi ákvæði stjórnarskrárinnar.

#### **13. gr. Réttarstaða útlendinga vegna brottvísunar**

71. Sú grundvallarregla gildir samkvæmt 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar að skipa skal með lögum rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast þar, svo og fyrir hvaða sakir hægt sé að vísa þeim úr landi. Þetta ákvæði kom nýtt inn í íslensku stjórnarskrána árið 1995 og í skýringum við ákvæðið er vísað til 13. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnómálag réttindi meðal þeirra fyrirmynda alþjóðlegra samningsákvæða sem ákvæðið byggir á.

72. Veigamiklar breytingar hafa orðið á íslenskri löggjöf sem varðar þetta ákvæði samningsins, frá því að 3. skýrsla Íslands var tekin fyrir og allmikil þróun orðið á þessu sviði. Þær mikilvægustu eru að ný heildarlöggjöf um útlendinga, lög nr. 96/2002 voru samþykkt vorið 2002 er tóku gildi 1. janúar 2003. Lögin leystu af hólmi lög um eftirlit með útlendingum nr. 42/1965, en þótt þau lög hefðu tekið ýmsum breytingum var orðið brýn nauðsyn á endurskoðun þeirra, enda skorti þar verulega á skýrari reglur um útlendingamálefni og réttarstöðu útlendinga, m.a. um málsmeðferð varðandi brottvísun þeirra, málefni hælisleitenda, o.fl.

73. Nýju lögin hafa að geyma ítarlegar reglur um réttarstöðu útlendinga hér á landi, við komu þeirra, dvöl og brottför. Þá eru settar þar reglur um rétt flóttamanna til hælís hér á landi og um vernd gegn ofsóknum. Lögin sækja að nokkru fyrirmynd til norskrar útlendingalöggjafar, enda eru Ísland og Noregur einu ríkin á Norðurlöndum sem eiga aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið en ekki Evrópusambandinu, auk þess sem ríkin hafa hliðstæða stöðu gagnvart Evrópusambandinu með þátttöku í svokölluðu Schengen-samstarfi. Kjarni Schengen-samstarfsins felst í því að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna og fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna. Schengen-samstarfið tekur einnig til annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar og má þar helst nefna samræmingu á persónueftirliti á ytri landamærum þátttökuríkjanna, samvinnu um vegabréfsáritanir, sem meðal annars felur í sér að samræmd áritun gildir á öllu Schengen-svæðinu, og sameiginlegar reglur um vissa þætti málsmeðferðar vegna beiðni um hæli.

74. Dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum og setur nánari reglur um heimild útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér á landi. Framkvæmd laganna að öðru leyti annast Útlendingastofnun, sem er sjálfstæð miðstýrð stjórnslustofnun fyrir landið allt sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið og einnig er framkvæmd laganna í höndum lögreglu.

75. Reglur um brottvísun útlendinga eru í 20.-22. gr. útlendingalaganna, sbr. lög nr. 20/2004. eru ástæður brottvísunar taldar með tæmandi hætti í 20 gr. en þær eru þrenns konar: í fyrsta lagi þegar útlendingur hefur brotið gegn ákvæðum laganna, hann dvelur ólöglega í landinu, eða hann kemur sér hjá að hlíta ákvörðun sem felur í sér að hann skuli yfirgefa landið; í öðru lagi ef útlendingur hefur verið dæmdur fyrir alvarleg afbrot; og í þriðja lagi ef það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins. Ýmsar takmarkanir eru settar við heimild til brottvísunar í 2. mgr. 20. gr., svo og í 21. gr. að því er varðar útlendinga sem fæddir eru hér á landi eða hafa búsetuleyfi.

76. Ákvörðun um brottvísun útlendinga er í höndum Útlendingastofnunar, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Í V. kafla laganna eru ítarlegar reglur um málsmeðferð í öllum málum sem tengjast réttindum og skyldum útlendinga og eiga þar með við um brottvísun. eru þar m.a. áréttáðar nokkrar meginreglur sem gilda samkvæmt stjórnslulögum nr. 97/1993, svo sem andmælaréttur og leiðbeiningaskylda við aðila, en að stjórnslulögin gilda annars um meðferð mála. Samkvæmt 30. gr. laganna er ákvörðun Útlendingastofnunar um brottvísun ávallt kæránleg til dómsmálaráðuneytis sem getur fellt hana úr gildi eða staðfest. Ber að kynna útlendingi um kærueheimildina og vilji hann nýta hana skal hann lýsa kæru innan 15 daga frá því að honum var kynnt ákvörðunin.

77. Í 34. gr. laganna, eins og henni var breytt með lögum nr. 20/2004, er fjallað um réttaraðstoð við útlendinga. Þegar útlendingur kærir ákvörðun sem varðar frávísun, brottvísun eða afturköllun leyfis og í máli vegna umsóknar um hæli skal hann eiga rétt á að stjórnvald skipi honum talsmann og ber stjórnvaldi að gera honum grein fyrir þeim rétti. Þetta gildir þó ekki í málum vegna brottvísunar sem ákveðin er vegna refsídóma sem hann hefur verið dæmdur til erlendis eða hérlendis, eða þegar krafa um hæli er ekki tekin til efnismeðferðar hér á landi heldur er tekin til úrlausnar í öðru samningsríki Dyflinnarsamningsins (nú reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003) og þar með mat á því hvort umsækjandi skuli hafa stöðu flóttamanns eða ekki. Ákvæði laga um meðferð opinberra mála sem fjalla um verjendur gilda eftir því sem við á um réttaraðstoð fyrir útlendinga. Krefja skal útlending um endurgreiðslu kostnaðar af réttaraðstoð að hluta til eða að öllu leyti ef hann hefur ráð á því.

78. Á árinu 2002 var 20 útlendingum vísað brott frá Íslandi á grundvelli þágildandi laga sem höfðu svipuð brottvísunarskilyrði. Voru 3 þessara ákvarðana kærðar til dómsmálaráðuneytisins sem staðfesti niðurstöður þeirra. Voru forsendur ákvarðana um brottvísunina eftirfarandi: 15 sakfellingar vegna brota gegn ávana- og fíkniefnalöggjöfinni og stórfelldra fíkniefnabrota samkvæmt almennum hegningarlögum, 2 sakfellingar vegna annarra brota gegn almennum hegningarlögum (fjársvik og kynferðisbrot) og 3 vegna brota gegn útlendingalögum. Á árinu 2003 var 29 útlendingum brottvísað á grundvelli ákvæða nýju útlendingalaganna Tvær ákvarðanir voru kærðar til dómsmálaráðuneytisins. Niðurstaða ráðuneytisins var staðfesting á ákvörðun Útlendingastofnunar í öðru kærumálinu en í hinu var ákvörðun Útlendingastofnunar felld úr gildi. Forsendur ákvarðana um brottvísun og endurkomubann í þessum málum byggðu aðallega á refsídómum fyrir brot gegn ákvæðum ávana- og fíkniefnalöggjafarinnar (9 mál), brot gegn ákvæðum almennra hegningarlaga (14 mál) og brot gegn útlendingalöggjöfinni (1 mál). Þá var fimm útlendingum brottvísað vegna ólögmatrar dvalar á Íslandi sem telst brot gegn útlendingalöggjöfinni.

#### **14. grein. Réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum**

79. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á lögum um skipulag dómskerfisins og réttarfarslöggjöf frá því að 3. skýrsla Íslands var tekin fyrir hjá mannréttindanefndinni. Helstu grunnreglur 14. gr. samningsins koma fram í 70. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um rétt manna til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi og kom ákvæðið nýtt inn í stjórnarskrána 1995.

80. Svo sem lýst var í almennum hluta skýrslu þessarar hafa tekið gildi ný heildarlög um dómstóla nr. 15/1998 sem tóku gildi 1. júlí 1998. Lögin gilda um skipan dómstólakerfisins á Íslandi, bæði héraðsdómstóla og Hæstaréttar, réttindi og skyldur dómara og innri starfsemi dómstólanna. Eitt helsta markmið þeirra var að tryggja enn frekar í sessi sjálfstæði dómstóla, gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins. Í því skyni settu lögin m.a. á fót sérstaka stofnun, dómstólaráð, og var öll stjórnýsla héraðsdómstólanna flutt þangað úr dómsmálaráðuneytinu.

81. Ýmsar breytingar á löggjöf á málsmeðferð fyrir dómstólunum hafa tengst meðferð refsímála og hafa einkum miðað að því að treysta stöðu sakbornings og taka af skarið um ýmis réttindi sakbornings sem vernduð eru í 14. gr. samningsins en



einnig stefna þær að því markmiði að bæta stöðu brotaþola í refsímálum. Að hluta til má rekja lagabreytingar til ákvarðana og dóma frá mannréttindadómstól Evrópu í íslenskum kærumálum sem varða 6. gr. mannréttinasáttmálans og öðrum réttarfarsreglum í 7. viðauka við sáttmálann, en þeim málum var lýst stuttlega í almennum athugasemdum skýrslu þessar. Þær breytingar á lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 sem mesta þýðingu hafa varðandi 14. gr. samningsins voru gerðar með lögum nr. 36/1999 sem tóku gildi 1. maí 1999. Meðal breytinga sem þar voru gerðar lutu að bótaákvæði í 175. gr. laganna. Eldra ákvæðið gerði ráð fyrir því ef maður sem sætt hefði gæsluvarðhaldi vegna lögreglurannsóknar, höfðaði bótamál vegna varðhaldsins í kjölfar sýknudóms, skyldu honum ekki dæmdar bætur nema telja mætti hann líklegri til að vera sýkn af háttseminni en sekan. Þannig var dómstólum í bótamálinu í raun falið að endurmeta sök manns, þrátt fyrir að dómsniðurstaða lægi fyrir í refsímálinu um að maðurinn væri sýkn. Í ljósi reglunnar um að hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð, sbr. 2. mgr. 14. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, svo og reglunnar um að hver maður, sem sviptur hefur verið frelsi að ósekju, skuli eiga rétt til skaðabóta, sbr. 5. mgr. 9. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, og 5. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, var þetta skilyrði afnumið. Í kjölfar lagabreytingarinnar var máli *Vilborgar Yrsu Sigurðardóttir gegn Íslandi* (mál nr. 32451/96) fyrir mannréttindadómstól Evrópu sem fjallaði um þetta álitaefni lokið með sátt þann 30. maí 2000.

82. Meginmarkmið breytingarlaganna nr. 36/1999 var að styrkja réttarstöðu brotaþola. Sérstaklega var stefnt að því að bæta réttarstöðu þeirra einstaklinga sem hafa verið beittir ofbeldi í einhverri mynd, og sérstakt tillit var tekið til stöðu barna sem brotaþola, m.a. um ráðstafanir við skýrslutöku af börnum Ástæða þessa er sú að þolendur afbrota hafa sérstakra hagsmuna að gæta, umfram aðra, þótt þeir séu ekki beinir aðilar að sakamáli á sama hátt og ákærvaldið og ákærði. Meginbreytingin á réttarstöðu brotaþola var að tekin var upp skylda til að tilnefna eða skipa brotaþola réttargæslumann til að gæta hagsmuna hans í opinberu máli ef hann hefur verið beittur ofbeldi þannig að hann hafi orðið fyrir verulegu tjóni af þess völdum og þurfi á sérstakri aðstoð slíks málsvara að halda. Er þessi regla enn afdráttarlausari ef um er að ræða börn yngri en 18 ára, leiki grunur á því að þau hafi orðið fórnarlömb kynferðisbrota. Er skylt skipa þeim réttargæslumann undir öllum kringumstæðum. Meðal annarra breytinga sem gerðar voru má nefnda skyldu lögreglu til að leiðbeina brotaþola um lögmælt réttindi hans svo og þegar um er að ræða rannsókn á kynferðisbroti og brotaþoli er barn undir 18 ára aldri að dómari taki skýrslu af honum svo fljótt sem verða má, þ.e. áður en ákæra er gefin út.

83. Lagabreytingar hafa verið gerðar til að tryggja í sessi 5. mgr. 14. gr. samningsins en þær má rekja til íslensks kærumáls *Sigfirðingur ehf. gegn Íslandi* (mál nr. 34142/96), fyrir mannréttindadómstól Evrópu sem varðaði brot á 2. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu. Þar var kvartað yfir því að ekki var unnt að áfrýja sektarákvörðun Félagsdóms, sem er sérdómstóll um vinnuréttarmálefni, til Hæstaréttar. Málinu lauk með sátt fyrir dómnum 30. maí 2000. Í kjölfarið voru gerðar breytingar með lögum nr. 20/2001 á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 þannig að nú er unnt er að áfrýja ákvörðunum Félagsdóms um sektir til Hæstaréttar.

84. Eins og greint var frá í almennum athugasemdum við skýrslu þessa gengu tveir áfellsdómar gegn íslenska ríkinu fyrir mannréttindadómstól Evrópu árið 2003 um brot á 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þetta var annars vegar dómur frá 10. apríl 2003 í máli *Péturs Þórs Sigurðssonar* (mál nr. 39731/98) þar sem talið var að hæstaréttardómari í einkamáli kæranda fyrir Hæstarétti hefði ekki verið óvilhallur. Hins vegar var um að ræða dóm mannréttindadómstólsins 15. júlí 2003 í máli *Sigurþórs Arnarssonar* (mál nr. 44671/98) þar sem það var talið brjóta gegn 6. gr. að kærandi hafði verið sakfelldur fyrir refsivert brot í Hæstarétti eftir sýknu í héraðsdómi án þess að tekið hefðu verið munnlegar skýrslur af honum eða vitnum í málinu fyrir Hæstarétti, en byggt á skriflegum endurritum úr héraðsdómi. Kærendum í ofangreindum málum hafa verið greiddar bætur í samræmi við dómsniðurstöðurnar. Þær hafa hins vegar ekki kallað á breytingar á íslenskri löggjöf, þar sem brotið varðaði beitingu og túlkun íslenskra laga, sem uppfylla hlutlægt séð réttarfarsskilyrði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

85. Þess má loks geta að ýmsir dómar hafa gengið fyrir íslenskum dómstólum á undanförunum árum þar sem reynt hefur á túlkun 70. gr. stjórnarskrárinnar, m.a. varðandi rétt manna til aðgangs að dómstólum, réttláta málsmeðferð og réttindi sakborninga í dómsmálum, tafir í málsmeðferð dómstóla o.fl. Er vert að benda sérstaklega á dóm Hæstaréttar frá 18. desember 2000 (mál nr. 419/2000) þar sem fjallað var um takmarkanir sem þágildandi barnalög nr. 20/1992 gerðu á rétti karlmannna til aðildar að faðernismáli, þ.e. að fá dómsúrlausn til viðurkenningar á því að þeir væru feður barna. Var réttur til að höfða slík mál takmarkaður við barn og móður. Við úrlausn málsins vísaði Hæstiréttur til þeirra breytinga 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. Taldi dómstóllinn því að löggjöf, sem við þessar aðstæður takmarkaði rétt manns til að fá úrlausn dómstóla um málefni er vörðuðu hagsmunum hans, bryti gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá var ekki fallist á að nægar málefnalegar forsendur stæðu til þeirrar mismununar sem birtist í reglum barnalaga um málsaðild í faðernismálum. Með vísan til 70. gr. stjórnarskrárinnar varð því ekki talið að þær takmarkanir á aðild faðernismáls, sem kveðið var á um í 1. málslíð 1. mgr. 43. gr. barnalaga gætu staðið í vegi fyrir því að M fengi efnisúrlausn dómstóla um kröfur sínar. Þar sem lögin voru talin andstæðin stjórnarskrá hafa þessar takmarkanir á málshöfðunarrétti verði felldar út í nýjum barnalögum, nr. 76/2003.

### **15. grein. Engin refsing án laga**

86. Almenn löggjöf sem tengist réttindum í 15. gr. sammingsins er óbreytt frá því að 3. skýrsla Íslands kom til umfjöllunar hjá mannréttindanefndinni. Eins og þar kom fram eru þessi réttindi nú sérstaklega tryggð í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt það ákvæði bættist nýtt inn í stjórnarskrána 1995 hafa þessi réttindi verið vernduð í íslenskum hegningarlögum um áratuga skeið og teljast til undirstöðureglna íslensks refsiréttar.

87. Nokkur framkvæmd er komin á beitingu þessa stjórnarskrárákvæðis fyrir íslenskum dómstólum en þau álítaefni hafa öll tengst því hvort refsheimildir í lögum

reynast nægilega skýrar og fyrirsjáanlegar til þess að þau uppfylli skilyrði 1. mgr. 69. gr. Ekki hafa gengið dómar á þessum tíma sem fjalla um afturvirkni refsilaga.

#### **16. grein. Réttur til að vera viðurkenndur sem aðili að lögum**

88. Íslensk löggjöf er í fullu samræmi við þetta ákvæði samningsins þótt hún sé ekki tekin fram þar berum orðum. Löggjöf og réttarframkvæmd sem tengjast gildissviði 16. gr. samningsins er óbreytt frá fyrirtöku 3. skýrslu Íslands og ekki hafa komið upp álitaefni sem tengjast þessum réttindum.

#### **17. grein. Friðhelgi einkalífs**

89. Svo sem greint var frá í 3. skýrslu Íslands sætti stjórnarskrárákvæðið um friðhelgi einkalífs verulegri endurskoðun árið 1995 en vernd eldra stjórnarskrárákvæðis var samkvæmt orðanna hljóðan takmarkað við friðhelgi heimilisins og bréfaskipta og miðaði einkum að því að setja ákveðin skilyrði fyrir rannsóknaraðgerðum lögreglu sem beindust að þessum réttindum. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar er nú skýrt kveðið á um að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu auk þess sem í 2. og 3. mgr. sama ákvæðis eru ítarlega útfærð skilyrði fyrir þessum takmörkunum, þ.e. að þær skuli hvíla á lagaheimild og í sumum tilvikum einnig dómsúrskurði og að þær skuli stefna að ákveðnum markmiðum. Þar sem gildissvið 17. gr. samningsins er afar rúmt, er augljóst að enginn einn lagabálkur er gildandi samkvæmt íslenskum rétti til að útfæra á einum stað umrædd réttindi, en margvísleg löggjöf er í gildi sem hefur það markmið að vernda réttindi sem talin eru í 17. gr. eða hefur áhrif á þessi réttindi á einn eða annan hátt.

90. Frá því að 3. skýrsla Íslands var tekin fyrir má benda á ýmis konar löggjöf sem sett hefur verið og tengist 17. gr. samningsins. Veigamestu nýmælin í þessu sambandi eru lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 er tóku gildi 1. janúar 2001 og leystu af hólmi eldri lög um sama efni nr. 121/1989. Tilefni heildarendurskoðunar var einkum gildistaka nýrrar tilskipunar Evrópusambandsins nr. 95/46/EC um sama efni frá 24. október 1995. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna kemur fram að lögin stefna auk þess m.a. að því að uppfylla margvíslegar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar um persónuvernd og er þar m.a. vísað til 17. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi svo og ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna frá 14. desember 1990 nr. 45/95, (Guidelines Concerning Computerized Personal Data Files), auk samninga Evrópuráðsins um þær lágmarkskröfur sem gera ber til þeirra sem með persónuupplýsingar fara. Nýju lögin um persónuvernd eru all ítarleg og verða hér aðeins raktir nokkrir meginþættir sem lúta að efni þeirra og markmiðum.

91. Lögin skiptast í sjö efnislega kafla þar sem fjallað er um eftirtalin atriði: Markmið, skilgreiningar og gildissvið (I. kafli); almennar reglur um vinnslu persónuupplýsinga (II. kafli); upplýsingaréttur og upplýsingaskylda; fræðslu- og viðvörðunarskylda; réttur til rökstuðnings (III. kafli); leiðrétting, eyðing, lokun o.fl. (IV. kafli); flutningur persónuupplýsinga úr landi (V. kafli); tilkynningarskylda, leyfisskylda o.fl. (VI. kafli); og eftirlit og viðurlög (VII. kafli). Lögin gilda um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga en einnig um handvirka vinnslu persónuupplýsinga séu þær eða eigi þær að verða hluti af skrá. Er þetta nokkuð rýmra gildissvið en eldri lög höfðu. Afmörkun á gildissviði laganna tekur mið af ákvæðum 3. gr. tilskipunar Evrópusambandsins. Þar kemur fram að hún nær til meðferðar

persónuupplýsinga sem er rafræn í heild eða að hluta, svo og til handunninnar meðferðar ef persónuupplýsingar eru eða eiga að verða hluti af skrá. Með nýju lögnum var sett á fót sérstök stjórnsýslustofnun Persónuvernd, en hlutverk hennar er að hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Er stofnunin að öllu leyti sjálfstæð í störfum sínum og verða ákvarðanir hennar ekki kærðar til ráðuneytis en unnt er að bera þær undir dómstóla til ógildingar. Með nýju lögnum er stefnt að því að réttindi þeirra sem upplýsingar varða, þ.e. hinna skráðu, verði stórlega aukin og birtist það með þrennum hætti í lögnum. Í fyrsta lagi með því að ábyrgðaraðila er að eigin frumkvæði gert skylt að framkvæma ýmsar ráðstafanir sem hafa það að markmiði að tryggja að hinn skráði geti nýtt sér réttindi sín samkvæmt lögnum. Þannig er sú skylda lögð á ábyrgðaraðila, þ.e. þann sem ákveður tilgang vinnslu persónuupplýsinga, að veita einstaklingi sem upplýsingar eru skráðar um fræðslu um tiltekin atriði þegar safnað er upplýsingum um hann. Í öðru lagi veita lögin hinum skráða nokkur ný eða rýmkuð réttindi sem hann verður sjálfur að hafa frumkvæði að því að nýta sér. Hér má sem dæmi nefna rétt manna til almennrar vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga og reglur um rétt hins skráða til þess að krefjast rökstuðnings fyrir ákvörðun. Í þriðja lagi auka lögin réttaröryggi fyrir almenning sem felst í því að Persónuvernd skal samkvæmt lögnum halda skrá yfir alla þá vinnslu sem henni er tilkynnt um og vinnslu sem hún heimilar. Skal skrá þessi vera aðgengileg almenningi.

92. Nokkrir hæstaréttadómar hafa gengið um túlkun 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir hafa m.a. tengst ágreiningi um rannsóknaraðgerðir lögreglu, málum um æruvernd og vernd persónuupplýsinga. Einn þessara dóma varðaði umdeilt mál í íslenskri þjóðfélagsumræðu, lög um gagnagrunn á heilbrigðissviði nr. 139/1998 sem tóku gildi 30. desember 1998. Markmið laganna er að heimila gerð og starfrækslu miðlægs gagnagrunns með ópersónugreinanlegum heilsufarsupplýsingum sem berast frá heilbrigðisstofnunum í þeim tilgangi að auka þekkingu til þess að bæta heilsu og efla heilbrigðisþjónustu. Við meðferð skráa, annarra gagna og upplýsinga skal fylgt þeim skilyrðum sem Persónuvernd metur nauðsynleg hverju sinni. Sjúklingur getur ákveðið að upplýsingar um hann verði ekki fluttar í gagnagrunninn á heilbrigðissviði og skal tilkynna landlækni um þá ákvörðun sína.

93. Í dómi Hæstaréttar frá 27. nóvember 2003 (mál nr. 151/2003) var dæmt um kröfu konu á hendur íslenska ríkinu um að ógilt yrði með dómi synjun landlæknis á beiðni hennar um að ekki yrðu færðar í gagnagrunn á heilbrigðissviði heilsufarsupplýsingar, sem skráðar hefðu verið í sjúkraskrár um látinn föður hennar. Hæstiréttur leit til þess að í sjúkraskrár væru færðar yfirgripsmiklar upplýsingar um heilsufar manna, læknismeðferð, sem þeir sæta, lifnaðarhætti og félagslegar aðstæður, atvinnu og fjölskylduhagi, ásamt nákvæmri tilgreiningu á því hver sá maður er sem upplýsingarnar varða. Ótvírætt var talið að ákvæði 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar tæki til slíkra upplýsinga og veitti sérhverjum manni friðhelgi um einkalíf sitt að þessu leyti. Fallist var á að svokölluð dulkóðun persónuupplýsinga í eina átt geti verið framkvæmd með slíku öryggi að nánast megi telja útilokað að lesa dulritaðar upplýsingar. Til þess yrði á hinn bóginn að líta að í lögum nr. 139/1998 væri hvergi tiltekið nánar hvaða upplýsingar úr sjúkraskrár verði að dulkóða á þennan hátt fyrir flutning þeirra í gagnagrunninn eða hvort tiltekna upplýsingar, sem komi fram í sjúkraskrár, verði ekki fluttar þangað. Einnig var talið að þótt í einstökum ákvæðum laga nr. 139/1998 væri ítrekað skírskotað til þess að heilsufarsupplýsingar í

gagnagrunni á heilbrigðissviði ættu að vera ópersónugreinanlegar þá skorti mjög á að tryggð væri nægilega, með ákvæðum settra laga, að þessu yfirlýsta markmiði verði náð. Vegna þeirra skyldna sem 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar legði á löggjafann gæti ýmiss konar eftirlit með gerð og starfrækslu gagnagrunnsins ekki komið hér í staðinn, án þess að við ákveðnar lögmæltar viðmiðanir sé að styðjast. Að þessu athuguðu yrði að gættum meginreglum íslenskra laga um þagnarvernd einkalífs voru kröfur málshöfðanda teknar til greina.

94. Dómur þessi vakti á ný upp miklar umræður í þjóðfélaginu um gagnagrunn á heilbrigðissviði. Ljóst er af dóminum að starfræksla gagnagrunnsins sem slík er ekki talin andstæð 71. gr. stjórnarskrárinnar. Dómurinn gerir hins vegar strangar kröfur til þess að lögin sjálf verði að mæla fyrir um þau skilyrði sem sett eru starfrækslunni, m.a. sem lúta að því hvaða upplýsingar eru ópersónugreinanlegar. Það var þannig talið brjóta gegn 71. gr. stjórnarskrárinnar að fela framkvæmdarvaldshöfum að setja nánari reglur um svo mikilvæg atriði er tengjast friðhelgi manna til einkalífs. Eftir að dómurinn gekk hefur verið unnið að endurskoðun laga nr. 139/1998 en starfræksla gagnagrunnsins er ekki enn hafin og engar upplýsingar hafa enn verið færðar í hann.

### **18. grein. Trúfrelsi og réttur til frjálsrar sannfæringar**

95. Vísað er til umfjöllunar í 2. og 3. skýrslu Íslands varðandi vernd stjórnarskrárinnar á trúfrelsi. Eru réttindi samkvæmt 8. gr. sammingsins vernduð í 63. og 64. gr. stjórnarskrárinnar sem tóku nokkrum orðalagsbreytingum árið 1995 og raktar eru í 3. skýrslunni.

96. Það er ekki skilyrði fyrir starfsemi trúfélags að fyrirfram sé sótt um leyfi til þess og að það sé skráð hjá stjórnvöldum. Slík skilyrði myndu ekki standast áskilnað 63. gr. um rétt manna til að stofna trúfélög og iðka trú sína án afskipta stjórnvalda. Hins vegar er skráning trúfélags skilyrði þess að forstöðumenn trúfélaga geti framkvæmt athafnir sem ákveðin réttaráhrif eru bundin við að lögum, svo sem hjónavígslur. Með saman hætti er skráning trúfélags skilyrði þess að ríkið innheimti gjöld af félagsmönnum í trúfélagi, sem eru látin renna til félagsins. Af þessum ástæðum hefur verið talið nauðsynlegt að setja sérstakar reglur um skráð trúfélög, sem skilgreina sérstaklega hver eru skilyrði þess að trúfélag fái skráð svo og um réttindi og skyldur slíkra félaga.

97. Frá fyrirtöku 3. skýrslunnar hafa verið sett ný heildarlög um starfsemi trúfélaga sem hafa það markmið að útfæra nánar þessi stjórnarskrárákvæði. Það eru lög um skráð trúfélög nr. 108/1999 sem tóku gildi 1. janúar 2000 og leystu af hólmi lög um trúfélög nr. 18/1975. Með lögnum voru margvíslegar breytingar gerðar á starfsumhverfi skráðra trúfélaga á Íslandi og verða þær helstu nú raktar.

98. Í fyrsta lagi taka lögin nr. 108/1999 aðeins til skráðra trúfélaga og ber nafn laganna skýrt vott um það. Því gilda þau að engu leyti um trúfélög sem ekki hefur verið sóst eftir skráningu á. Stjórnvöld hafa því enga ástæðu til þess að safna upplýsingum eða skrá slík trúfélög. Í öðru lagi kveða lögin skýrt á um skilyrði fyrir skráningu trúfélags. Þannig segir í 3. gr. þeirra að skilyrði fyrir skráningu trúfélags sé að um ræði félag sem leggur stund á átrúnað eða trú sem tengja má við þau trúarbrögð mannkyns sem eigi sér sögulegar eða menningarlegar rætur. Þetta skilyrði leiðir meðal annars til þess að hópur manna getur ekki tekið sig til og stofnað trúfélag án

nokkurra skírskotana til viðurkenndra trúarbragða og fengið sér þannig greidda hlutdeild í tekjuskatti sem rennur til skráðra trúfélaga. Í þriðja lagi hefur með nýju lögnum um skráð trúfélög verið afnumið skilyrði um að forstöðumaður skráðs trúfélags þurfi að vera íslenskur ríkisborgari. Með þessu er komið til móts við trúfélög sem starfa hér á landi en byggja á alþjóðlegri skipulagðri starfsemi. Í reynd voru röksemdir fyrir því að forstöðumaður erlends trúfélags væri íslenskur ríkisborgari takmarkaðar, enda eru t.d. embættisathafnir þeirra einvörðungu bundnar við hjónavígslur, útgáfu vottorða og skýrslugjöf til stjórnvalda. Í fjórða lagi eru settar skýrari reglur um eftirlit með fjárreiðum trúfélaga. Tekjur trúfélaga eru lögákveðnar og ríkir innheimtir tekjur fyrir þau með því að skila þeim ákveðinni hlutdeild í tekjuskatti. Er því eðlilegt að félag geri grein fyrir ráðstöfunum þeirra fjármuna sem renna til þess að grundvelli laga um sóknargjöld, sem vikið verður að síðar í skýrslu þessari.

99. Í 62. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og hefur þessi skipan verið við lýði frá því Ísland fékk sína fyrst stjórnarskrá árið 1874. Samkvæmt 2. mgr. 62. gr. má breyta þessu með lögum en þó ber skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar að leggja slíka breytingu á kirkjuskipan ríkisins undir þjóðaratkvæðagreiðslu. Mikill meirihluti landsmanna eða yfir 86% er skráður í þjóðkirkjuna en þessi tala hefur farið nokkuð lækkandi undanfarin áratug. Á undanförunum árum hefur komið upp umræða um stjórnarskrárbreytingar sem miði að því að breyta kirkjuskipaninni, en tillögur þess efnis hafa ekki náð fram að ganga hjá Alþingi.

100. Skráning í trúfélög og utan trúfélaga á Íslandi 1. desember 2003 var eftirfarandi:

<b>Mannfjöldi alls</b>	<b>290490</b>
Þjóðkirkjan	250051
Frikirkjan í Reykjavík	5933
Óháði söfnuðurinn	2496
Frikirkjan í Hafnarfirði	4127
Kapólska kirkjan	5582
Kirkja sjöunda d. Aðventista á Ísl.	727
Hvítasunnukirkjan á Íslandi	1721
Sjónarhæðarsöfnuður	54
Vottar Jehóva	655
Baháísamfélag	374
Ásatrúarfélag	777
Krossinn	572
Kirkja Jesú Krists hinna síðari daga heilögu	190
Frikirkjan Vegurinn	704
Orð lífsins	0
Kletturinn - kristið samfélag	0
Búddistafélag Íslands	518
Kefas - kristið samfélag	129
Baptistakirkjan	10
Félag Múslima á Íslandi	289
Íslenska Kristskirkjan	203
Boðunarkirkjan	83

Samfélag trúaðra	35
Zen á Íslandi – Nátthagi	40
Betanía	147
Söfnuður Moskvu-Patríarkatsins í Reykjavík	97
Fæðing Heilagrar Guðsmóður	118
Önnur trúfélög og ótilgreint	7929
<b>Utan trúfélaga</b>	<b>6929</b>

### 19. grein. Skoðana- og tjáningarfrelsi

101. Skoðana og tjáningarfrelsi er verndað í 73. gr. stjórnarskrárinnar, en ákvæðið var endurbætt og breytt verulega með stjórnarskrárbreytingunum 1995, og er vísað nánar til 3. skýrslu Íslands um það efni. Vert er að árétta að í skýringum með hinu nýja stjórnarskrárákvæði var sérstaklega vísað til 19. gr. samningsins og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem höfð var hliðsjón af.

102. Löggjöf sem tengist almennum reglum um tjáningarfrelsi hefur ekki breyst í megindráttum frá því sem lýst var í 3. skýrslu Íslands, þótt ljóst sé að margvísleg lagasetning hefur orðið sem getur á einn eða annan hátt haft á áhrif á tjáningarfrelsið. Frá árinu 1997 hafa gengið á annan tug hæstaréttardóma þar sem reynt hefur á ýmis grundvallaratriði um skýringu 73. gr. stjórnarskrárinnar. Má þar nefna ýmis dæmigerð álitaefni sem tengjast takmörkun á tjáningarfrelsi í meiðyrðamálum, m.a. á vettvangi stjórn málaumræðu, en einnig ný viðfangsefni sem íslenskir dómstólar hafa fengið til úrlausnar, t.d. um takmarkanir á útbreiðslu kynþáttafordóma, rétt til að halda mótmælafundi, rétt til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum, bann við áfengisauglýsingum o.fl. Hér verður ekki færi á að reifa alla þessa dóma nema nokkra helstu til að lýsa þessari þróun. Af þeim má sjá að eftir gildistöku hins nýja tjáningarfrelsisákvæðis rökstyðja dómstólar nú mun ítarlegar en áður niðurstöður sínar í málum sem tengjast þessu stjórnarskrárákvæði. Í þeim er venjulega einnig vísað til ákvæða 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 19. gr. samningsins um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi. Aðferðir við mat á því hvort takmarkanir á tjáningarfrelsi eru réttlætanagera hafa einnig þróast verulega m.a. út frá beitingu meðalhófsreglu og hvort telja megi þær nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi.

103. Á sumum sviðum hefur vernd tjáningarfrelsis greinilega aukist frá því sem áður var. Þetta á sérstaklega við um vernd samfélagslegrar umræðu um opinberar stofnanir og gagnrýni sem kann að koma fram á starfsemi þeirra og opinbera starfsmenn. Í nokkrum dómum, t.d. í dómi Hæstaréttar frá 4. desember 1997 (mál nr. 274/1997 varðandi ummæli um forstjóra fangelsismálastofnunar) og dómi Hæstaréttar frá 2. apríl 1998 (mál nr. 280/1997 varðandi ummæli um starfsmenn Húsnæðisstofnunar ríkisins) rökstuddi Hæstiréttur sérstaklega nauðsyn þess að vernda opinbera umræðu um hagsmuni almennings. Hæstiréttur hefur slegið einnig slegið föstu í dómi sínum frá 30. september 1999 (mál nr. 65/1999) að réttur til opinberra mótmæla njóti verndar 73. gr. stjórnarskrárinnar og gera verði sérstaklega ríkar kröfur til þess að lagaheimildir sem takmarka þennan rétt séu skýrar og ótvíræðar (málið fjallaði um handtöku lögreglu á nokkrum mótmælendum í miðbæ Reykjavíkur sem mótmæltu stefnu bandarískra stjórnvalda). Loks hefur Hæstiréttur slegið föstu í dómi sínum frá 14. mars 2002 (mál nr. 397/2001) að takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að upplýsingum frá stjórnvöldum samkvæmt upplýsingalögum nr. 50/1996, verði að túlka með útfrá sjónarmiðum um tjáningarfrelsi og verði að sýna fram á nauðsyn

þeirra í Lýðræðisþjóðfélagi. Einnig má benda á dóm Hæstaréttar frá 24. apríl 2002 (mál nr. 461/2001), fyrsta refsímálið um brot á 233. gr. (a) almennra hegningarlaga sem bannar útbreiðslu kynþáttafordóma, en nánar verður fjallað um þann dóm í tengslum við 20. gr. samningsins hér á eftir.

104. Nokkur umræða varð seinni hluta ársins 2003 um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi. Hefur verið deilt á það að eignarhald á nokkrum stærstu ljósvakamiðlum og dagblöðum á Íslandi hafi þjappast um of á fárra hendur og að setja þurfi takmarkanir við því til að vernda sjálfstæði og hlutleysi fjölmiðla til að þeir geti sinnt hlutverki sínu í Lýðræðisþjóðfélagi. Til að bregðast við þessari umræðu skipaði menntamálaráðherra í lok ársins 2003 nefnd til þess að kanna hvort rétt sé að setja sérstaka löggjöf um eignarhald á fjölmiðlum. Nefndin lauk störfum í apríl 2004 en hún leggur til að settar verði skýrar reglur varðandi eignarhald og m.a. að sett verði mörk á hlutfall eignarhalds á hendi sama aðila á fjölmiðlamarkaði. Er í þessu sambandi m.a. vísað til þjóðréttarskyldna Íslands á vettvangi Evrópuráðs til þess að tryggja fjölbreytni í fjölmiðlum og til að tryggja sjálfstæði fjölmiðla.

105. Þegar þessi skýrsla er rituð hefur ríkisstjórnin nýlega lagt fram á Alþingi lagafrumvarp um eignarhald á fjölmiðlum sem byggir á tillögum nefndarinnar. Þar eru lagðar til breytingar á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1998 sem stefna að því að setja eignarhaldi á ljósvakafjölmiðlum skorður með því að setja ný skilyrði fyrir veitingu útvarpsleyfa. Ráðgert er að óheimilt verði að veita fyrirtæki útvarpsleyfi sem að hluta eða öllu leyti er í eigu fyrirtækis eða fyrirtækja í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta. Þá verður óheimilt að veita fyrirtæki útvarpsleyfi ef fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamstæðu eiga samanlagt meira en 25% í því. Loks er ráðgert að óheimilt verði að veita fyrirtæki útvarpsleyfi ef það eða fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamstæðu eiga hlut í útgefanda dagblaðs eða það er að hluta eða öllu leyti í eigu slíks fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu. Frumvarp þetta hefur valdið miklum opinberum umræðum í íslensku samfélagi og hefur verið gagnrýnt fyrir að skerða einkum rétt tiltekinnar fyrirtækjasamsteypu sem fyrir er á íslenska fjölmiðlamarkaðnum og á samhliða því fyrirtæki í óskyldum rekstri auk þess sem hún á bæði dagblað og ljósvakamiðla. Munu lögin, ef þau verða samþykkt, fyrirsjáanlega hafa áhrif á eignarhald þessarar fyrirtækjasamsteypu á fjölmiðlum en lögin ráðgera þó tveggja ára aðlögunartíma fyrir fyrirtæki til þess að laga sig að skilyrðum laganna.

## **20. grein. Bann við stríðsáróðri og málflutningi um kynþáttahatur**

106. Íslensk löggjöf sem varðar efni 20. gr. samningsins stendur óbreytt frá fyrirtöku 3. skýrslu Íslands og er því vísað til fyrri skýrslna um það. Ekki eru uppi fyrirætlanir um að fella niður fyrirvara Íslands við 1. mgr. 20. gr. samningsins um bann við stríðsáróðri.

107. Hvað varðar 2. mgr. 20. gr. þá er mikilvægt að benda á dóm Hæstaréttar frá 24. apríl 2002 (mál nr. 461/2001). Þar kom í fyrsta skipti til úrlausnar íslenskra dómstóla ákæra fyrir brot á ákvæði sem bætt var við almennu hegningarlögin í 233. gr. (a) árið 1973 með lögum nr. 96/1973, í því markmiði að sporna við kynþáttahatri. Í ákvæðinu er refsing við því að ráðast opinberlega með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt á mann eða hóp manna m.a. vegna litarháttar eða kynþáttar. Uppruna refsíákvæðisins má rekja til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands í 4. gr. samnings



Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis frá 1965. Tilefni refsímálsins var opnuviðtal sem birtist í dagblaði við varaformann Félags íslenskra þjóðernissinna, undir fyrirsögninni „Hvíta Ísland“. Í viðtalinu sem var slegið upp með forsíðumynd af viðmælandanum birtust ummæli hans í garð fólks af svörtum kynþætti sem byggðust einkum á samanburði á Íslendingi og „Afríkunegra“ eins og það var kallað í greininni. Lýsti hann þar ótvíræðum yfirburðum hvíta kynstofnsins og benti á ýmsa neikvæða eiginleika í fari Afríkubúa. Að öðru leyti var allt viðtalið helgað umfjöllun um Félag íslenskra þjóðernissinna og skoðunum sem það stæði fyrir, en markmið þess væri að stöðva innflutning á fólki af öðrum uppruna en evrópskum til landsins og vernda íslenska kynstofninn. Hæstiréttur vó hér andstæða hagsmuni einkum út frá sjónarmiðum um vernd tjáningarfrelsis ákærða. Var það niðurstaða dómsins að ummæli ákærða fælu í sér háttsemi sem félli skýrlega að verknaðarlýsingu 233. gr. (a) almennra hegningarlaga. Lagaákvæðinu væri ætlað að koma í veg fyrir kynþáttamisrétti og kynþáttahatur og er markmið þess því lögmætt og þær skorður sem það setur tjáningarfrelsi nauðsynlegar og samrýmast lýðræðishefðum.

108. Dómurinn er mikilvægt fordæmi um skýringu á 233. gr. (a) almennra hegningarlaga, ekki síst vegna hins ítarlegs rökstuðnings þar sem kemur fram varðandi takmarkanir á tjáningarfrelsi og sjónarmið sem leggja beri til grundvallar út frá hagsmunum lýðræðisþjóðfélags.

## **21. grein. Fundafrelsi**

109. Fundafrelsið er verndað í 3. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Engar breytingar hafa orðið á löggjöf sem varðar fundafrelsi frá fyrirtöku 3. skýrslu, en nokkur álitaefni hafa vaknað í framkvæmd sem hafa verið borin undir dómstóla eða umboðsmann Alþingis. Má þar fyrst nefna dóm Hæstaréttar frá 30. september 1999 (mál nr. 65/1999), sem lýst var í umfjöllun um 19. gr. sammingsins varðandi takmarkanir lögreglu á opinberum mótmælafundi, þar sem mótmælendur voru handteknir og fluttir af vettvangi. Dómurinn benti á að handtaka manna, sem hafa í frammi mótmæli sem þessi, væri viður hlutamikil skerðing á því tjáningar- og fundafrelsi, sem verndað er í 73. og 74. gr. stjórnarskrárinnar, en taldi auk þess brotið gegn 67. gr. stjórnarskrárinnar um að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

110. Einnig er vert að benda á að í júní mánuði 2002 komu upp ýmis ágreiningsefni tengd takmörkunum sem lögregla setti við mótmælafundum sem haldnir voru á vegum samtakanna Falun Gong í tilefni af opinberri heimsókn forseta Kína til Íslands. Fólu aðgerðir lögreglunnar m.a. í sér að fjölda mótmælenda frá ýmsum löndum sem ætluðu að koma hingað til lands til að taka þátt í skipulögðum mótmælaaðgerðum var synjað um landgöngu og mótmælafundunum voru mörkuð ákveðin svæði. Leiddu þessar aðgerðir til kvartana félagsmanna Falun Gong til umboðsmanns Alþingis, og héldu þeir því fram að þær hefðu falið í sér brot gegn grundvallarmannréttindum, m.a. tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi, ferðafrelsi og friðhelgi einkalífs.

111. Eftir frumathugun málsins og að fengnum gögnum sem óskað var eftir frá íslenskum stjórnvöldum ákvað umboðsmaður Alþingis 29. desember 2003 að ljúka athugun sinni á öllum liðum kvörtunarinnar utan einum sem beindist að ákvörðunum um að synja Falun Gong iðkendum um aðgang að flugvélum á leið til Íslands á flugvöllum í Evrópu og Norður-Ameríku. Í ítarlegum rökstuðningi fyrir þessari niðurstöðu lagði umboðsmaður áherslu á stjórnarskrárákvæði um tjáningarfrelsi og

fundafrelsi sköpuðu útlendingum ekki sjálfstæðan rétt til komu eða dvalar í landinu. Það væri því ekki hægt að líta svo á að ákvörðun um að synja tilteknum útlendingi landgöngu fæli sem slík í sér brot gegn tjáningarfrelsi hans væri hún byggð á lögmætum sjónarmiðum. Benti hann jafnframt á að ofangreind réttindi væru ekki fortaklaus samkvæmt stjórnarskránni. Umboðsmaður minnti á að lögreglu væru með lögum veittar rúmar heimildir til íhlutunar í málefni borgaranna væri það mat hennar að aðstæður væru með þeim hætti að fullnægði skilyrðum viðkomandi laga. Líta mætti á slíka íhlutun sem takmörkun á stjórnarskrárvörðum rétti manna til tjáningar og til að safnast saman friðsamlega. Það væri þannig í verkahring stjórnvalda að framfylgja fyrirmælum lögreglulaga nr. 90/1996, ákvæðum viðeigandi lögreglusamþykktu og öðrum lagaákvæðum á þann hátt að samrýmdist heimiludum takmörkunum framangreindra réttinda samkvæmt stjórnarskránni. Þannig yrðu aðgerðir lögreglu að miða að lögmætu markmiði, svo sem að tryggja allsherjarreglu, og mættu ekki ganga lengra en nauðsyn krefði til að ná því markmiði svo þær gætu talist nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og samrýmanlegar lýðræðishefðum. Umboðsmaður tók fram að hann hefði ekki fengið í hendur nein gögn sem sýndu fram á að Falun Gong iðkendur hafi verið meinað að nýta sér stjórnarskrárvarinn rétt sinn við mótmæli sín meðan á heimsókn Kínaforseta stóð né að ráðstafanir hafi gengið lengra en heimilt var samkvæmt stjórnarskránni.

## **22. grein. Félagafrelsi**

112. Almenn löggjöf sem varðar stofnun félaga og vernd félagafrelsis stendur óbreytt frá fyrirtöku 3. skýrslu Íslands, en eins og þar var rakið eru réttindi samkvæmt 22. gr. samningsins vernduð í 1. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Vert er að benda á stjórnarskrárákvæðin ganga lengra en 22. gr. samningsins, varðandi vernd neikvæðs félagafrelsis, þar sem slegið er föstu í 2. mgr. 74. gr. að engan megi skylda til aðildar að félagi, en þó megi kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

113. Í nýlegu dómsmáli sem varðaði 74. gr. stjórnarskrárinnar komu til úrlausnar ýmsar grundvallarspurningar um gildissvið ákvæðisins varðandi vernd verkfallsréttar stéttarféлага. Í dómi Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 í máli Alþýðusambands Íslands gegn íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins (mál nr. 167/2002) var deilt um lög um kjaramál fiskimanna o.fl. nr. 34/2001. Lögin voru sett til þess að stöðva verkföll sjómanna innan aðildarféлага Alþýðusambands Íslands sem höfðu staðið í 44 daga þegar lögin tóku gildi þann 16. maí 2001 og mæltu þau jafnframt fyrir um stofnun gerðardóms sem var falið að ákveða tilgreind atriði um kjaramál fiskimanna í félögum sem talin voru í 1. gr. Markmið laganna var að grípa til aðgerða á grundvelli almannahagsmuna vegna skaða sem vinnustöðvunin hefði valdið fyrir atvinnulíf landsmanna, nýtingu auðlinda sjávar, útflutningshagsmuni og fleiri þætti. Var m.a. vísað til alvarlegra áhrifa fyrir einstaklinga sem störfuðu við fiskvinnslu og fyrirtæki og sveitarfélög sem byggðu afkomu sína á sjávarútvegi. Einnig væru skýr merki um áhrif vinnustöðvunarinnar á efnahagslífið og ef ekkert yrði að gert myndi hún valda óbætanlegu tjóni fyrir þjóðarbúið í heild. Það var mat dómstóla að verkfallsrétturinn væri veigamikill þáttur í starfsemi stéttarféлага til þess að vinna að hagsmunum félagsmanna sinni og teldist því verndaður af 74. gr. stjórnarskrárinnar. Þeim rétti væri hins vegar unnt að setja takmarkanir, væru þær lögmæltar, stefndu að réttmætu markmiði og teldust nauðsynlegar til að ná því marki.

114. Í dóminum er ítarlegur rökstuðningur, m.a. um áhrif ýmissa alþjóðlegra samningsákvæða um vernd félagafrelsis og vísað bæði til 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 22. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi. Einnig er vísað til ákvæða félagsmálasáttmála Evrópu og alþjóðsamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi varðandi vernd svo og samþykktu alþjóðavinnuálagastofnunarinnar um réttindi stéttarféлага og verkfallsrétt. Þess ber þó að geta að lög nr. 34/2001 náðu einnig til þriggja aðildarféлага Alþýðusambands Íslands sem ekki höfðu hafið verkfall. Féllst dómurinn ekki á að almannaheill hafi krafist þess að hin umdeilda lagasetning tæki til þessara þriggja aðildarféлага þar sem *vinnustöðvun var ekki í gangi* þegar löggin tóku gildi. Var talið að sá þáttur lagasetningarinnar stæðist ekki ákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og að þessum félögum innan Alþýðusambands Íslands væri þrátt fyrir ákvæði laganna heimilt að efna til verkfalls.

### **23. grein. Vernd fjölskyldunnar og stofnun hjúskapar**

115. Eins og rakið er í 2. og 3. skýrslu Íslands byggir íslenskt samfélag á þeirri grunnreglu að fjölskyldan sé hin eðlilega grundvallarhópeining þjóðfélagsins og njóti verndar ríkisins, án þess að þessi regla sé orðuð sérstaklega í stjórnarskrá eða almennum lögum. Öll löggjöf sem lýtur að málefnum fjölskyldna og barna byggir á þessum sjónarmiðum. Frá því að 3. skýrsla Íslands var tekin fyrir hjá mannréttindanefndinni, hafa ekki orðið sérstakar breytingar á lögum er varða hjúskap, en meginlagabálkur á því sviði er hjúskaparlög nr. 31/1993 og eru helstu atriði laganna rakin í skýrslunni. Löggjöfin byggir að miklu leyti á samnorrænum sjónarmiðum varðandi stofnun og slit hjúskapar og um fjármál hjóna. Lögð er áhersla á það grunnsjónarmið sem setur mjög mark sitt á norrænan sífjarétt að hjúskapur sé frjálst samkomulag karls og konu. Eftir sem áður er talið rétt að sporna við hjúskaparslitum sem ráðin eru í bráðræði, einkum með þeim hætti að þjóðfélagið veiti mönnum kost á að njóta sáttatilraunar. Þegar ósjálfráða börnum er til að dreifa sem hjón hafa forsjá fyrir er mælt fyrir um skyldu til að leita sátta.

116. Hjúskaparlögin stefna einnig að fullu jafnræði karls og konu, þannig að hjón njóti jafnréttis að því er varðar réttindi og skyldur og í tengslum við börn sín, við giftingu, í hjúskap og ef til hjónaskilnaðar kemur. Ýmis skref hafa verið tekin til þess að stuðla að jafnri ábyrgð karla og kvenna á uppeldi barna og heimili. Mikilvægasta skrefið í þessu sambandi er án efa nýja fæðingarorlofslöggjöfin, lög nr. 95/2000, sem veitir feðrum sjálfstæðan lögbundinn rétt til fæðingar og foreldraorlofs, en markmið laganna er að tryggja barni samvistir bæði við föður og móður og ekki síður að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Er vísað til nánari umfjöllunar um 3. gr. samningsins hér að framan varðandi lög þessi.

117. Í nýjum barnalögum nr. 76/2003 er m.a. skipað ítarlegum reglum um forsjá barna og hvernig fari um forsjá þeirra í tengslum við hjónaskilnað. Meginbreytingin frá eldri reglum barnalaga um sama efni er að komi upp ágreiningur um forsjá barns við hjónaskilnað er úrlausn slíkra mála aðeins í höndum dómstóla en ekki hjá dómismálaráðuneytinu, en áður gátu foreldrar lagt slík mál til úrlausnar í dómismálaráðuneytinu ef þau voru því bæði samþykkt í stað þess að bera mál undir dómstóla.

118. Þess má loks geta varðandi þessa grein samningsins að ýmsar réttarbætur hafa orðið frá gerð 3. skýrslunnar á réttarstöðu samkynhneigðra í sambúð. Frumvarpið sem greint var frá í 3. skýrslu varð að lögum um staðfesta samvist nr. 87/1996. Í því felst að samkynhneigð pör geta staðfest sambúð sína formlega hjá yfirvöldum. Kirkjulegar vígslur hafa ekki verið heimilaðar með lögum en nokkur umræða hefur skapast undanfarin ár um afstöðu þjóðkirkjunnar til kirkjulegrar vígslu samkynhneigðra án þess að hún hafi breyst. Staðfest samvist hefur sömu réttaráhrif og hjúskapur, að því undanskildu að samkynhneigðir mega ekki frumættleiða barn, en stjúpættleiðing er þó heimil, þ.e. samvistarmaki getur ættleitt barn maka síns. Auk þess eru tæknifrjógvanir innan heilbrigðiskerfisins samkvæmt tæknifrjógvanarlögum ekki heimilar samkynhneigðum pörum.

119. Haustið 2003 skipaði forsætisráðherra nefnd til þess að gera úttekt á réttarstöðu samkynhneigðra, m.a. að kanna hvort breyta þurfi lögum til þess að afnema frekari mismunun. Nefndinni er m.a. ætlað að kanna lagabreytingar sem gera samkynhneigðum kleift að taka upp skráða sambúð líkt og gagnkynhneigð pör geta gert, en slík sambúð hefur ýmis takmarkaðri réttaráhrif en hjúskapur. Einnig er nefndinni ætlað að kanna hvort breyta eigi skilyrðum fyrir staðfestri samvist, sem lúta að ríkisborgararétti og lögheimili og loks hvort veita eigi samkynhneigðum pörum heimild til frumættleiðinga á börnum og tæknifrjógvanar. Er tillagna nefndarinnar að vænta síðar þessu ári.

#### **24. gr. Réttindi barna**

120. Svo sem lýst er í 3. skýrslu Íslands var nýju ákvæði bætt í 3. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar árið 1995 sem kveður á um að tryggja skuli börnum í lögum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, en þetta orðalag sækir sérstaklega fyrirmynd til 2. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Ákvæðinu er ætlað að árétta sérstaklega skyldur stjórnvalda til að setja lög og reglur og grípa til annarra aðgerða sem stefna að því að tryggja velferð barna á öllum sviðum.

121. Margvíslegar breytingar hafa orðið á íslenski löggjöf sem tengjast réttindum barna frá fyrirtöku 3. skýrslunnar um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Tveir nýir lagabálkar á þessu sviði hafa verið samþykktir, annars vegar ný barnaverndarlög, nr. 80/2002 sem tóku gildi 1. júní 2002 og hins vegar ný barnalög nr. 76/2003 sem tóku gildi 1. nóvember 2003. Um meginþætti nýju barnaverndarlaganna er fjallað ítarlega í 2. skýrslu Íslands um framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (CRC/C/83/Add.5) svo og í lokaniðurstöðum nefndar um réttindi barnsins (CRC/C/15/Add.203) frá 31. janúar 2003 eftir fyrirtöku hennar á þeirri skýrslu. Hér verða rakin nokkur helstu markmið nýju barnaverndarlaganna. Meginmarkmið þeirra kemur fram í 2. gr. en það er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Jafnframt er það tekið fram að leitast skuli við að ná markmiðum laganna með því að styrkja uppeldishlutverk fjölskyldunnar og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við. Í 4. gr. eru nánar raktar þær meginreglur sem barnaverndaryfirvöldum ber að byggja starf sitt á, m.a. að beita þeim ráðstöfunum sem ætla má að barni séu fyrir bestu með tilliti til sjónarmiða og óska barna eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til, en ávallt skuli gæta samræmis og jafnræðis í ákvörðunum þeirra. Í lögnum er áréttað að barnaverndaryfirvöld skuli eftir füngum gæta þess að almenn og vægari úrræði til stuðnings fjölskyldu séu reynd áður en

gripið er til annarra úrræða. Þau skulu jafnframt ávallt miða við að beitt sé vægustu ráðstöfunum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og byggja þannig á meðalhófsreglu. Með lögnum voru gerðar ýmsar grundvallarbreytingar á skipulagi barnaverndarmála og málsmeðferð, m.a. það mikilvæga nýmæli að úrskurðarvald í málum vegna sviptingar forsjár fluttist frá barnaverndarnefndum til dómstóla. Er markmið þess að tryggja enn frekar vandaða málsmeðferð í þessum viðkvæmu málum.

122. Nýju barnalögin nr. 76/2003 hafa ýmis nýmæli sem miða m.a. að því að tryggja sérstök réttindi barna sem talin eru í 2. og 3. mgr. 24. gr. sammingsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í 7. gr. laganna er þannig sérstaklega kveðið á um skráningu barns í þjóðskrá þegar eftir fæðingu en markmið þess er að tryggja að tilvist þess sé opinberlega viðurkennd. Slík lagaregla var ekki til staðar áður, en hún endurspeglar langa framkvæmd varðandi skráningu barna. Meðal fleiri nýmæla sem nefna má er skylda móður til að feðra barn við fæðingu. Markmið þessarar reglu er að tryggja rétt barns til að þekkja báða foreldra sína og er m.a. vísað til sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins í skýringum við lagaákvæðið. Lögin kveða með skýrari hætti en áður á um hvernig faðerni barna verði ákveðið auk þess sem mælt er fyrir um heimild manns sem telur sig föður barns til að höfða faðernismál. Eins og lýst var í almennum athugasemdum er með þessu brugðist við dómi Hæstaréttar frá 18. desember 2000 (mál nr. 419/2000) sem kvað á um að takmarkanir á rétti manna til að höfða barnsfaðernismál færu gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til þess að fá úrlausn dómstóla um réttindi sín og skyldur. Loks ber að árétta að með nýju barnalögnum er komið á nýrri skipan um úrskurðarvald í ágreiningsmálum um forsjá, þannig að aðeins dómstólar leysa úr slíkum málum, en ekki ráðuneyti eins og heimilt var samkvæmt eldri lögum.

123. Hvað varðar 3. mgr. 24. gr. sammingsins um rétt barna til að öðlast þjóðerni er vert að árétta að samkvæmt 1. gr. laganna um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952 skal barn, sem fundist hefur hér á landi, teljast, þar til annað reynist sannara, vera íslenskur ríkisborgari. Einnig skal ítrekað að með lögum nr. 62/1998 sem breyttu lögnum um ríkisborgararétt var breytt reglum sem ákvarða þjóðerni barns erlendrar móður á grundvelli þess hvort það er fætt innan eða utan hjónabands. Þannig öðlast barn erlendrar móður og íslensks föður sem fæðist á Íslandi íslenskt ríkisfang þegar uppfyllt eru ákvæði barnalaga um feðrun, og því er ekki um neina mismunun að ræða lengur eftir því hvort um er að ræða gifta eða ógifta foreldra.

## **25. grein. Réttur til lýðræðislegra kosninga o.fl.**

124. Eins og lýst var í þriðju skýrslu Íslands hefur lengi verið til umræðu í íslensku þjóðfélag þörf á því leiðrétta kosningalög og afnema misvægi í vægi atkvæða eftir búsetu. Hefur slíkt misræmi meðal annars skapast vegna byggðapróunar undanfarna áratugi, þar sem sífellt stærra hlutfall landsmanna býr í höfuðborginni Reykjavík og nágrennasveitarfélögum en íbúum hefur fækkað að sama skapi í ýmsum kjördæmum úti á landi. Við þessu var brugðist með breytingum sem gerðar voru á 31. gr. stjórnarskrárinnar með stjórnskipunarlægum nr. 77/1999 og veigamiklum breytingum á íslensku kosningalöggjöfnni sem gerðar voru í kjölfarið. Stjórnarskrárbreytingin byggðist á tillögum nefndar sem forsætisráðherra skipaði haustið 1997 til að endurskoða kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis í því skyni að draga úr misvægi atkvæða og laga hana að þróun búsetu í landinu.

Nefndin var skipuð fulltrúum allra stjórnmalaflokka og fluttu forustumenn stjórnmalaflokkanna sameiginlegt frumvarp er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 77/1999. Meginmarkmið breytinganna á 31. gr. stjórnarskrárinnar var að gera kosningakerfið í senn sveigjanlegra og varanlegra. Í stað rækilegra ákvæða um kjördæmamörk og úthlutun þingsæta hefur stjórnarskráin nú færri og að sama skapi almennari ákvæði um meginrætti í kjördæmaskipan landsins og tilhögun kosninga til Alþingis. Almenna löggjafanum er hins vegar eftirlátin útfærsla þeirra í lögum.

125. Reglur um heildarfjölda þingsæta, sem eru 63 talsins, og 4 ára lengd kjörtíma eru eftir sem áður stjórnarskrárbundnar, svo og tilhögun kosninga í meginráttum, svo sem að þær skuli vera leynilegar og hlutbundnar. Hins vegar er nú lagt í hendur almenna löggjafans að ákveða fjölda kjördæma og þingsæta í hverju kjördæmi, innan þeirra marka sem stjórnarskrá setur. Með þessu móti er hægt að breyta vissum atriðum er lúta að kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi án þess að til þurfi stjórnarskrárbreytingu. Í 31. gr. stjórnarskrárinnar komu einnig tvö nýmæli. Annars vegar var horfið frá þeirri reglu núgildandi kosningalaga að þau stjórnmalasamtök ein komi til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem fengið hafa kjördæmissæti. Í staðinn var í stjórnarskrá tekin sú regla að þau samtök ein, sem hlotið hafa fimm af hundraði atkvæða á landsvísu eða meira, geti fengið úthlutað jöfnunarsæti, jafnvel þótt þau hafi ekki fengi þingsæti í kjördæmi. Hins vegar er komið í veg fyrir að misvægi á milli atkvæða kjósenda að baki hverju þingsæti í einstökum kjördæmum geti farið yfir 1:2 með því að fela landskjörstjórn að flytja þingsæti á milli kjördæma þar sem munurinn er mestur til að draga úr misvæginu. Í samræmi við breytingar á stjórnarskrá var samþykkt ný heildarlöggjöf um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 en í helstu meginbreytingar með þeim eru eftirfarandi.

- Kjördæmin eru nú sex að tölu í stað átta áður. Mörk þeirra eru ákveðin í lögum, þó þannig að landskjörstjórn er falið að ákveða mörkin milli kjördæmanna tveggja í Reykjavík á grundvelli íbúaskrár þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag.
- Þingsætatala í hverju kjördæmi er ákveðin þannig að í hverju kjördæmi eru 9 kjördæmissæti og 1–2 jöfnunarsæti.
- Heimild landskjörstjórnar til að færa þingsæti á milli kjördæma til að draga úr misvægi atkvæða er bundin við kjördæmissæti og þá eingöngu þau sem eru umfram stjórnarskrárbundið lágmark.
- Möguleikar kjósenda til að hafa áhrif á röð efstu frambjóðenda á lista eru auknir.

126. Lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998 hefur verið breytt á þann veg að erlendir ríkisborgarar hafa hlotið kosningarétt og kjörgengi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. 1. gr. laga 27/2002. Með lagabreytingunni njóta allir erlendir ríkisborgarar, aðrir en danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar, sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfellt fyrir kjördag, kosningarrétt og kjörgengis við sveitarstjórnarkosningar. Áfram gildir skilyrði um þriggja ára samfellda búsetu norrænna ríkisborgara til að njóta slíks réttar. Í athugasemdum við frumvarp laganna var tekið fram að aukin pólitísk réttindi séu til þess fallin að auðvelda aðlögun erlendra ríkisborgara og að með breytingunni væri stigið stórt skref í þá átt að bjóða þennan hóp velkominn til þátttöku í íslensku samfélagi.

127. Ekki hafa orðið sérstakar breytingar á annarri löggjöf eða framkvæmd sem tengist 25. gr. samningsins og er því vísað til 2. og 3. skýrslu Íslands um atriði sem varða (a) og (c) lið þessa samningsákvæðis.

## **26. grein. Jafnræði allra fyrir lögunum**

128. Eins og rakið var í 3. skýrslu Íslands bættist nýtt ákvæði í 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar árið 1995 sem kveður á um jafnræði allra fyrir lögunum og bann við mismunun. Ákvæði þetta sækir einkum fyrirmynd til 26. gr. samningsins eins og vísað er til í skýringargögnum með stjórnarskrárfrumvarpinu. Áhrif almennu jafnræðisreglunnar í 65. gr. stjórnarskrárinnar hafa orðið verulega mikil í íslenski réttarframkvæmd og á henni hefur verið byggt í fjöldamörgum dómum sem ekki gefst færi á að reifa hér nema að litlu leyti. Í dómum sem varða 65. gr. stjórnarskrárinnar er mjög algengt að einnig sé vísað til 26. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

129. Hér verður reynt að draga saman nokkur svið og vísa til dæma þar sem jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar hefur haft veigamikil áhrif í dómaframkvæmd. Í fyrsta lagi má nefna dóma þar sem fjallað hefur verið um kröfur fatlaðra til að njóta jafnra réttinda á við aðra og skyldu stjórnvalda til aðgerða. Í dómi Hæstaréttar frá 4. febrúar 1999 (mál nr. 177/1998) var fjallað um brot á rétti blinds nemanda við Háskóla Íslands til þess að gripið væri til sérstakra ráðstafana svo að hún gæti sem mest staðið jafnfætis öðrum nemendum við skólann. Vísað var til löggjafar um réttindi fatlaðra og 65. gr. stjórnarskrárinnar í þessu sambandi og nemandanum dæmdar bætur. Í hæstaréttardómi frá 6. maí 1999 (mál nr. 151/1999) var fjallað um kröfu heyrnarlausra til þess að til þess að fá kosningaumuræður fulltrúa stjórnmalaflokkanna kvöldið fyrir kjördag í ríkissjónvarpi túlkaðar á táknmáli. Taldi dómurinn m.a. með vísan til skyldu ríkisútvarpsins samkvæmt útvarpslögum að senda út kosningaumuræður og 65. gr. stjórnarskrárinnar að því bæri að tryggja útsendingar með táknmálstúlkun.

130. Nokkrir mikilvægir dómar hafa gengið um úrlausn þess hvort ólögmat mismunun hafi átt sér stað þar sem reynt hefur á túlkun jafnræðisreglu 65 gr. stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar frá 20. febrúar 1997 (mál nr. 147/1996) var talið að tjónsútreikningur á örorku vegna líkamstjóns unglingsstólku sem byggði á niðurstöðum almennra kjararannsóknna að meðaltekjur kvenna væru lægri en karla bryti gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar frá 4. júní 1998 (mál nr. 317/1997) var talið að það skilyrði skaðabótalaga fyrir greiðslu miskabóta að byggt væri á ákveðnu lágmarks miskastigi færi í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í kjölfarið var skaðabótalögum breytt og þetta skilyrði afnumið.

131. Nokkrir dómar hafa gengið um það hvort ýmsar takmarkanir á atvinnufrelsi sem verndað er í 75. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér mismunun þannig að brotið sé gegn 65. gr. hennar. Þau mál sem mestum deilum hafa valdið tengjast álitamálum um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið og hvort þær takmarkanir sem íslensk löggjöf setur við fiskveiðum í atvinnuskyni og úthlutun aflaheimilda til veiða á tilteknum fiskistofnun séu réttlætanager út frá 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998 (mál nr. 145/1998) var talið að þröngar skorður sem fiskveiðistjórnunarlög settu við útgáfu veiðileyfa til skipa í fiskveiðiflotanum brytu gegn 65. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Leiddi þetta til breytinga á fiskveiðistjórnunarlögum þar sem

heimildir stjórnvalda til útgáfu veiðileyfa til nýrra fiskiskipa voru rýmkaðar. Í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 (mál nr. 12/2000), kom álitaefnið aftur til umfjöllunar dómstóla nú í formi refsímáls. Þar voru útgerðarmaður og skipstjóri ákærðir fyrir brot á lögum um stjórn fiskiveiða þar sem sá síðarnefndi hafði haldið til veiða án aflaheimilda. Hæstiréttur taldi að ákvæði fiskveiðistjórnunarlaganna um takmarkanir á úthlutun aflaheimilda stefndu að réttmætu markmiði, þ.e. vernd fiskistofna á Íslandsmiðum og mikilvægi fiskveiðistjórnunar fyrir íslenskan þjóðarhag, og þau mismunun sem þau fælu í sér byggði á lögmætum sjónarmiðum. Var ákærði því sakfelldur. Eins og nefnt var í almennum athugasemdum við skýrsluna kærði sakfelldi í málinu niðurstöðuna til mannréttindanefndarinnar á grundvelli valkvæðu bókunarinnar við samninginn um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi og að brotið hefði verið gegn réttindum hans samkvæmt 26. gr. samningsins um borgarleg og stjórnómálaleg réttindi. Er vísað til ítarlegra gagna sem kærandi og íslenska ríkið lögðu fyrir mannréttindanefndina í máli *Björns Kristjánssonar* (mál nr. 951/2000). Mannréttindanefndin taldi að málið ekki tækt til efnismeðferðar *ratione personae* á grundvelli 1. gr. viðaukans, og vísaði málinu frá með ákvörðun frá 30. júlí 2003 (CCPR/C/78/D/951/2000).

132. Að lokum er vert að benda sérstaklega á dóm Hæstaréttar frá 19. desember 2000 (mál nr. 125/2000) í máli Öryrkjabandalags Íslands gegn íslenska ríkinu. Niðurstaða dómsins var að breytingar á almannatryggingalögum sem skertu bótarétt öryrkja brytu á bága við 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Var 76. gr. stjórnarskrárinnar talin fela í sér vernd ákveðinnar lágmarks félagslegrar aðstoðar og var ákvæðið túlkað í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga s.s. félagsmálasáttmála Evrópu og samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, og einnig var vísað til 26. gr. samningsins um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi.

## **27. grein. Réttindi minnihlutahópa**

133. Á sviði 27. gr. samningsins hafa ekki átt sér stað heildstæðar lagabreytingar sem miða sérstaklega að því að vernda réttindi minnihlutahópa á Íslandi. Eins og rakið var í 2. og 3. skýrslu hefur íslenskt þjóðfélag allt frá því landið var numið á 9. öld verið einsleitt þar sem þjóðin á sameiginlegan sögulegan, menningarlegan, tungumálalegan og trúarbragðalegan uppruna og ekki fyrirfinnast hópar á borð við frumbyggja. Ýmsar breytingar hafa þó orðið frá gerð síðustu skýrslu þar sem útlendingum á Íslandi hefur fjölgað allnokkuð og hlutfall þeirra í mannfjöldatölum á Íslandi fer hækkandi. Þann 1. desember 2003 var mannfjöldi á Íslandi 290.570 en af þeim voru erlendir ríkisborgarar alls 10.180. Hlutfall erlendra ríkisborgara á Íslandi í desember 2003 hefur nær tvöfaldast frá árinu 1994 eða úr 1,8% í 3,5% landsmanna. Langflestir erlendu ríkisborgaranna eru frá öðrum Evrópulöndum, eða um 70% þeirra, og úr þeirra hópi koma flestir frá Póllandi en um nokkurt árabíl hafa Pólverjar komið til starfa á Íslandi þar sem skortur er á vinnuafli á ýmsum sviðum. Hvað varðar erlenda ríkisborgara frá öðrum heimsálfum en Evrópu má geta þess að um 17% þeirra koma frá Asíulöndum, en tveir þriðju hlutar þess fjölda eru frá Filippseyjum og Tailandi.

134. Hafa ber í huga að innflytjendum sem fengið hafa íslenskan ríkisborgararétt og afkomendum þeirra hefur fjölgað, og því verður einnig að líta til talnalegra upplýsinga um fjölda íslenskra ríkisborgara fæddra erlendis. Hafa ber þó í huga að í þeirri tölu eru einnig talin með börn íslenskra foreldra fædd erlendis. Þann 1. desember 2003 voru



Íslendingar fæddir erlendis alls 19.072 talsins eða tæplega 7% mannfjöldans. Langstærstur hluti, eða nálægt þremur fjórðu hluta voru fæddir í Evrópulöndum eða Bandaríkjunum en hlutfall íslenskra ríkisborgara sem fæddir eru í Asíuríkjum hefur hækkað allmikið á undanförunum árum, og voru þeir rúmlega 3 þúsund í desember 2003.

135. Tölur undanfarinna ára sýna að innflytjendum frá Asíuríkjum hefur fjölgað hlutfallslega mest í hópi innflytjenda á Íslandi á síðustu árum þótt ekki sé almennt talin rætt um þessa íbúa landsins sem sérstakan minnihlutahóp, enda hefur þessi hópur ekki sérstök önnur sameiginleg einkenni. Íslensk stjórnvöld leggja engar hindranir við því innflytjendur á Íslandi njóti þeirra réttinda sem talin eru í 27. gr. sammingsins. Þeim er frjálst að njóta menningar sinnar, stofna trúfélög og iðka trú sína eins og allir aðrir og fá trúfélög sín skráð eftir þeim lögum og reglum sem gilda þar um, eins og sjá má af fjölbreytilegum lista yfir trúfélög.

136. Sveitarfélögin sem fara með málefni grunnskóla hafa verið virk í því að styðja við bakið á innflytjendum og öðrum útlendingum á Íslandi með ýmis konar úrræðum, innan skólakerfisins og utan. Þar má sérstaklega nefna starfrækslu Alþjóðahúss í Reykjavík. Alþjóðahúsið var stofnað í desember 2001 af Reykjavíkurborg og nágrannasveitarfélögunum og Reykjavíkurborg og Rauða Kross Íslands. Í Alþjóðahúsi fer fram margvísleg starfsemi sem byggir á stefnu sem sveitarfélögin hafa sett sér um fjölmenningslegu samfélag og stuðlar starfsemi hússins að fjölmenningslegu samskiptum. Þar starfa 12 manns og er helmingur þeirra af erlendum uppruna. Boðið er upp á ýmis námskeið bæði fyrir Íslendinga og fólk af erlendum uppruna. Til dæmis er boðið upp á fordómafræðslu, menningarnámskeið, fræðslu fyrir ungt fólk og hagnýt íslenskunámskeið. Þá fara fram rannsóknarstörf á vegum Alþjóðahúss og þar má finna margvíslegar upplýsingar sem varða fjölmenningslegu samfélag. Útlendingar geta leitað til Alþjóðahúss eftir margvíslegri ráðgjöf, t.d. um atvinnu- og dvalarleyfi, tryggingamál eða almennt um réttindamál mál, en hjá Alþjóðahúsi starfar m.a. lögfræðingur sem veitir ráðgjöf. Einnig starfa aðrir sérfræðingar í málefnum eins og fjölmenningslegri kennslu, málefnum tvítýngdra barna og mannréttindum.