

**UMSÖGN AFSTÖÐU, FÉLAG FANGA Á ÍSLANDI UM
FRUMVARP KOSNINGALAGA**

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 401 — 339. mál.

APRÍL 2021

Ávæði um kjörgengi einstaklinga varða atvinnufrelsi sem varin eru af 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins og því verða allar skerðingar á kjörgenginu að vera í samræmi við stjórnarskrárákvæðið.

Í 4. gr. laga um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 segir að kjörgengur við kosningar til Alþingis sé hver sá sem hefur kosningarétt skv. 1. gr. laganna, og hefur óflekkað mannorð. Ákvæðið á sér samsvörun í 34. gr. stjórnarskrárinnar.

Með 2. gr. laga nr. 141/2018, um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru, var gerð breyting á 5. gr. laga um kosningar til Alþingis. Breytingin fól í sér skilgreiningu á hugtakinu „óflekkað mannorð.“ Þar segir:

„Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem hlotið hefur dóm fyrir refsivert brot og refsing er óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi þegar dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið.“

Samandregin er reglan því þannig að þeir eru kjörgegnir sem hafa „óflekkað mannorð“ og þeir sem hafa hlotið óskilorðsbundinn fangelsisdóm öðlist óflekkað mannorð „þegar afplánun er að fullu lokið.“

Við úrlausn um kjörgengi þeirra sem hlotið hafa óskilorðsbundna refsidóma reynir á hugtakið „afplánun að fullu lokið.“

Lögfræðileg úrlausn málsins er ekki svo ýkja flókin sem ætla má enda hefur mótast rótgróin lögskýringarregla um lög sem skerða atvinnufrelsi manna með þeim hætti sem núverandi 5. gr. kosningalaga gerir. Um skerðingu á atvinnufrelsi hefur í dómaframkvæmd mótast lágaáskilnaðarregla um skýrleika laga sem hefur fengið sjálfstætt gildi. Þá hafa verið sett sérstök lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016 sem skilgreina hugtakið „afplánun“ og „lok afplánunar“ þangað sem leita má skilgreiningar á lokum afplánunar.

Í kjölfar breytingu á kosningalögum, sbr. lög nr. 141/2018, virðist hafa orðið skiptar skoðanir á því hvað felist í afplánunarlokum en líklegasta skýringin er sú að vinna við undirbúning og gerð lagafrumvarpsins virðist ekki nægjanlega vönduð og ekki í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til slíkra lagareglna. Hér er vísað til tveggja atriða, annars vegar orðalagi í athugasemdum í greinargerða lagafrumvarpsins og hins vegar skort á skilgreiningu þeirra almannahagsmuna sem í húfi eru.

Í athugasemdum greinargerðar við 2. grein ofangreinds lagafrumvarps, sem varð að 5. gr. laga um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 segir:

„Með 2. gr. þessa frumvarps er því lagt til að eingöngu þeir sem afplána fangelsisrefsingu hafi flekkað mannorð í skilningi 34. gr. stjórnarskrárinnar, frá því að dómur er upp kveðinn og þangað til afplánun þeirra er að fullu lokið, b.m.t. reynslulausn, sbr. VIII. kafla laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.“

Orðinu „reynslulausn“ er skotið inn í texta athugasemdanna án þess að það sé útskýrt nánar eða vísbendingar veittar um hvað felist í því hugtaki. Í greinargerðinni er þess einnig látið ógetið hvers vegna þetta orð komi ekki fram í lagatextanum sjálfum. Hins vegar vísa athugasemdirnar til VIII. kafla laga um fullnustu refsinga sem þó fjallar ekki um lok afplánunar. Um fullnustu óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga og lok afplánunar er hins vegar fjallað í III. kafla laga um fullnustu refsinga. Sérstaklega er fjallað um lok afplánunar í 36. gr. laganna.

Athugasemdir í lagafrumvarpi eru ruglingslegar og virðast einkennast af misskilningi á hugtökum. Líklegt má telja að við gerð frumvarpsins hafi reynslulausn verið ruglað saman við annars vegar afplánun og hins vegar reynslutíma. Einnig mikilvægt að hafa í huga að hinir sérstöku almannahagsmunir, sem 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár gerir kröfu um, hér varðandi skerðingu á kjörgengi, eru ekki útskýrðir eða rökstuddir í lagafrumvarpinu. Í frumvarpinu með lögum nr. 141/2018 virðist einungis vera fjallað um almannahagsmuni með almennum og handahófskenndum hætti þrátt fyrir að lögin varði breytingar á 32 lögum sem kveða á um skerðingar á grundvallarréttindum þó með ólíkum hætti og í ólíkum tilvikum. Í almennum athugasemdum við lagafrumvarpið segir um almannahagsmuni:

„[...Þá hefur verið tilefni til þess að veða og meta atvinnufrelsi skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af almannahagsmunum við undirbúning þessa frumvarps. Í þeim tilvikum þar sem efnislegar breytingar á réttarástandi eru lagðar til með frumvarpinu hefur til dæmis verið leitast við að leggja mat á hagsmuni einstaklinga gagnvart þeim sem fara með valdheimildir í réttarkerfinu og hvers konar skorður málefnalegt þygi að setja við tilteknum starfsréttindum með hliðsjón af því...]“

Engar skýringar eða vísbendingar er þarna að finna varðandi þá almannahagsmuni sem krefjast skerðinga á kjörgengi eða almennt hvernig þessir almannahagsmunir voru metnir í hverju tilviki. Alþingi hefur nokkurt frelsi til að meta almannahagsmuni en í seinni tíð Hæstiréttur hefur þó í seinni fjallað um þetta mat alþingis og hvernig það hefur verið framkvæmt og rökstutt.

Hafa þarf hugfast að 5. gr. kosningalaga mælir fyrir um skerðingu á mikilvægustu grundvallarréttum manna; annars vegar frelsi einstaklinga til að stunda þá vinnu sem þeir kjósa og, hins vegar, lýðræðisleg réttindi almennings til að kjósa sér þá leiðtoga sem þeir velja sjálfir. Því má í stuttu máli segja að um að rúmt kjörgengi varði bæði einstaklingsfrelsi og mikilvæga almannahagsmuni. Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar eru tvö ófrávíkjanleg skilyrði sett fyrir því að setja atvinnufrelsi skorður:

1. Að það sé gert með lögum.
2. Að almannahagsmunir krefjist þess.

Uppfylla þarf bæði þessi skilyrði.

Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Ísland er áskilið að ekki megi skerða atvinnufrelsi manna nema með lagaboði. Dómaframkvæmd hefur nánar útfært hvernig eigi að túlka framangreint skilyrði um að takmörkun atvinnufrelsis hvíli á lagaheimild og kröfur sem gerðar verða til löggjafar um þau efni. Með dómaframkvæmd hefur mótast sérstök lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðisins, sem öðlast hefur sjálfstætt gildi við túlkun 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár. Um þetta má m.a. lesa í riti Bjargar Thorarensen, Stjórnskipunarréttur mannréttindi, R.vík 2008, bls. 524, fyrrverandi prófessors og núverandi Hæstaréttardómara.

Eftir því sem réttindin eru mikilvægari þeim mun meiri kröfur verður að gera til skýrleika lagaheimilda.

Dómur Hæstaréttar í málinu nr. 1988:1532 (Framadómurinn) markaði þáttaskil í túlkun Hæstaréttar á atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Dómurinn fjallaði um þáverandi atvinnufrelsisákvæði 69. gr. stjórnarskrár. Þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð“ er á við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein og sér. Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki ber að túlka þau einstaklingi í hag því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.

Það að skýra kosningalögin með þeim hætti að menn öðlist ekki kjörgengi fyrr en að loknum reynslutíma rímar líklega ekki við tilgang kosningalaganna. Hann virðist vera sá að veita þeim mönnum kjörgengi sem ekki afplána refsingu. Um þetta segir í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum nr. 141/2018:

„Viðhorf til refsinga og réttinda fanga hafa tekið umtalsverðum breytingum með þróun mannréttinda og alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum. Almennt má segja að þróunin sé í þá átt að hverfa frá því að menn missi borgaraleg réttindi þegar þeir eru dæmdir til fangelsisrefsingar. Jafnframt hefur þróunin orðið sú að réttindatakmörkunin verði eingöngu sú sem óhjákvæmilega leiðir af frelsissviptingunni.“

Og um rúma skilgreiningu á hugtakinu óflekkað mannorð segir:

„Með frumvarpi þessu er lagt til að óflekkað mannorð verði skilgreint rúmt en fyrir því eru einkum lýðræðisleg sjónarmið þannig að langflestum þjóðfélagsþegnum verði unnt að bjóða sig fram. Það falli þannig í skaut stjórnmalahreyfinga og síðar kjósenda að velja fulltrúa sína til Alþingis og sveitarstjórna. Með 2. gr. þessa frumvarps er því lagt til að eingöngu þeir sem afplána fangelsisrefsingu hafi flekkað mannorð í skilningi 34. gr. stjórnarskrárinnar, frá því að dómur er upp kveðinn og þangað til afplánun þeirra er að fullu lokið, þ.m.t. reynslulausn. Tillaga þessi þykir samrýmast nútímahugmyndum í refsipólitik um að einstaklingur geti orðið virkur þjóðfélagsþegn að afplánun lokinni og hafi gert upp skuld sína við samfélagið eftir að hafa tekið út refsingu sína.“

Hér er enn mynnt á það að hugtakinu „reynslulausn“ er skotið inn í textann án skýringa og vísast um það til umfjöllunar að ofan.

Hér er einnig vísað til álits Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2265/1997 þar sem segir að skilgreiningin á „óflekkuðu mannorði“ verði að eiga sér samsömun í tilgangi laga um kosningar til alþingis.

Lagareglan sem skilgreinir óflekkað mannorð er skýr hvað það varðar að við lok afplánunar verður borgari kjörgengur, sem áður sætti fangavist. Lagareglan vísar til laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 sem fjallar um fullnustu refsinga og það hvenær afplánun er að fullu lokið.

Við skoðun á því hvenær afplánun lýkur að fullu er fjallað í III. kafla laga um fullnustu refsinga. VIII. kaflinn fjallar ekki um slíkt þrátt fyrir vísan í þann kafla í greinargerð með lögunum. Í 32. gr. laga um fullnustu refsinga er fjallað um að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti og í 36. gr. er skýrt ákvæði um lok afplánunar. Reynslulausn er því óviðkomandi enda er reynslulausn fólgin í ákvörðun sem afgreidd er fyrir lok afplánunar. Lok afplánunar skýrist enn við skoðun á 82. gr. fullnustulaganna sem fjallar um skilorðsrof „eftir“ að viðkomandi hlýtur reynslulausn og fyrir lok reynslutíma. Skilorðsrof á reynslutíma getur s.s. aðeins komið til eftir reynslulausn.

Hafi það verið ætlun Alþingis að láta kjörgengi miðast við lok reynslutíma verður að gera kröfu um að það sé skilgreint í lögunum sjálfum með nákvæmum hætti. Ekki er hægt að samþykkja reglu sem á sér óljósa tilvist í greinargerð í slíkum tilvikum sem reynir á skerðingar á frelsisákvæðum stjórnarskrár. Þá verður að gera kröfu um að almannahagsmunir þeir sem í húf kunna að vera séu tíundaðir enda er um að ræða ákveðna forræðishyggju gagnvart borgurum.

Hér má einnig vísa til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 1947:438, sem varðaði afturvirkni laga varðandi skerðingar á frelsisákvæðum stjórnarskrárinnar. Dómurinn mælir fyrir um að íþyngjandi frelsisskerðingar skulu ákveðnar með lögum en ekki er nóg að fjalla um þær í greinargerð lagafrumvarps.

Hér gilda sömu sjónarmið. Orðalag í greinargerð með lögum skal ekki koma til skoðunar.

Við skýringu á reglum um kjörgengi þarf auk þess sem að ofan greinir að taka mið af 65. gr. stjórnarskrár um jafnræði, 75. gr. um atvinnufrelsi og að auki meðalhófsreglu sem er mælikvarði dómstóla í dag í slíkum málum.

Dómur hæstaréttar í málinu nr. 1988:1532 (Framadómur) markaði ákvæðin þáttaskil í túlkun dómstóla á reglum sem skerða atvinnufrelsi. Þar segir m.a. að skv. 69. gr. stjórnarskrár (þágildandi atvinnufrelsisákvæði) þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð“ er á við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein og sér. Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki ber að túlka þau einstaklingi í hag því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.

Sömu sjónarmið um lagaáskilnað eru uppi í dómum Hæstaréttar í málunum nr. Hrd. 1996:2956 (Samherjamálið), nr. 2000:1621 (Stjórnugrísmálið), o.fl.

Sama

Loks hafa dómur í seinni tíð skoðað hvort skerðingar löggjafans hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum varðandi almannahagsmuni að teknu tilliti til meðalhófsreglu. Af slíkum dómum má nefna dóma Hæstaréttar í málunum nr. 1993:1217, nr. 1998:4076, nr. 2000:1534 og nr. 182/2007.

Af öllu ofansögðu má vera ljóst að kjörgengi skal taka mið af lokum afplánunar sem kemur til við losun úr fangelsi. Reynslulausn er málinu óviðkomandi og reynslutími skal ekki koma til skoðunar enda er hann hvergi nefndur.

Afstaða lýsir sig tilbúið til þess að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til þess að útskýra og fara yfir umsögn þessa

f.h. Afstöðu, félags fanga á Íslandi

Guðmundur Ingi Þóroddsson
formaður