

UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

23. RÉTTARVARSLA OG MANNRÉTTINDI

Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Samningahópur um dóms- og innanríkismál hefur unnið greinargerð um helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi 23. kafla um réttarvörslu og mannréttindi. Kaflinn fellur utan við EES-samninginn en efni hans lýtur að reglum sem ætlað er að tryggja sjálfstæða og óháða dómstóla, fullnægjandi vernd mannréttinda, réttindi sambandsborgara auk reglna sem beint er gegn spillingu. Löggjöf kaflans veldur almennt ekki vandkvæðum fyrir Ísland en þó eru tiltekinn atriði sem rétt er að skoða nánar vegna aðildarviðræðna við ESB. Samningahópurinn leggur til að eftirfarandi atriðum verði haldið til haga á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB:

EES-undanþágur, aðlaganir og sérlausnir sem forsendur eru til að halda komi til aðildar

Á ekki við

Annað sem semja þarf um

Lagt er til að lögð verði áhersla á að núverandi fyrirkomulagi um Félagsdóm verði haldið með hliðsjón af því hvernig málum er háttað í nokkrum aðildarríkja ESB. Framkvæmdastjórnin hefur gert athugasemd við að niðurstöðum Félagsdóms sé ekki hægt að áfrýja til Hæstaréttar ef frá eru skildar sektarákvarðanir. Velferðarráðuneyti, innanríkisráðuneyti og aðilar vinnu-markaðarins leggja áherslu á að núverandi skipan mála verði við haldið en svipað fyrirkomulag er við lýði í Danmörku og Svíþjóð.

Að því er varðar tilskipun nr. 2006/24/EC sem er EES tæk, um skyldu til að varðveita upplýsingar um fjarskiptaumferð, mun Ísland hugsanlega óska frestunar vegna innleiðingar hennar líkt og nokkur ESB ríki hafa gert og rétt hefur verið um á vettvangi EES samningsins.

Annað sem rétt er að vekja athygli á

Framkvæmdastjórnin hefur bent á að sá háttur sem viðhafður hefur verið við skipan dómara veki upp spurningar um sjálfstæði þeirra. Ný lög voru samþykkt um mitt ár 2010 sem gera ráð fyrir takmörkuðu svigrúmi ráðherra til að víkja frá álitum svokallaðrar hæfisnefndar. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar og á skýringarfundi um löggjöf ESB á þessu sviði¹ var bent á lagabreytingarnar og tekið fram að enn ætti eftir að koma í ljós hver áhrif þeirra verði.

Að því er varðar sjálfstæði Persónuverndar þá þyrfti e.t.v. að árétta það sérstaklega á síðari rýnifundi að stofnunin er sjálfstæð með sérstaka stjórn og að ákvörðunum hennar verður ekki skotið til ráðherra heldur til dómstóla.

Að því er varðar kosningarétt og kjörgengi til sveitarstjórna þá er rétt að árétta við framkvæmdastjórnina að lagabreytingar yrðu gerðar sem miði að því að tryggja ríkisborgurum ESB sama rétt til þátttöku og ríkisborgurum Norðurlandanna, kæmi til þess að af aðild verði.

¹ 11. og 12. janúar 2011.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

Kaflí 23 Réttarvarsla og mannréttindi

Samantekt

Kaflinn byggir einkum á þeirri grundvallarhugmynd að ESB sé byggt á meginreglunum um frelsi, lýðræði, virðingu fyrir mannréttindum og réttarríki. Lýtur efni hans því að reglum sem ætlað er að tryggja sjálfstæða og óháða dómstóla, reglum er tryggi fullnægjandi vernd mannréttinda, réttindi sambandsborgara auk þess sem hann inniheldur reglur sem beint er gegn spillingu.

Það sem einkum þarf að taka til skoðunar hvað efni kaflans varðar er dómskerfið hér á landi en framkvæmdastjórnin hefur ítrekað gert athugasemdir vegna þess, t.a.m. í álitinu sínu á umsókn Íslands sem og í afstöðu sinni við opnun viðræðna um aðild Íslands. Þær hafa einkum lotið að hlutverki ráðherra við skipun dómara en það er talið grafa undan raunverulegu sjálfstæði dómvaldsins. Einnig er gerð athugasemd við Félagsdóm og það að hve takmörkuðu leyti er hægt að skjóta niðurstöðum hans til Hæstaréttar.

Þá falla athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar um hagsmunaárekstra undir þennan kafla. Ísland þarf að tryggja að innlend löggjöf sé í fullu samræmi við löggjöf ESB um spillingu og þarf jafnframt að gerast aðili að tilteknum samningum á því sviði auk þess sem bregðast þarf við tilmælum GRECO. Þessi málefni eru til nánari skoðunar í samningahópnum

Hvað mannréttindi varðar þá hefur framkvæmdastjórnin borið lof á vernd þeirra hér á landi og mun sá hluti því engum vandkvæðum valda. Ísland er aðili að mannréttinasáttmála Evrópu (MSE) ef frá er talinn viðauki 12 en mælt er til þess að aðildarríki séu aðilar að honum. Hópurinn leggur til að sáttmáli ESB um grundvallarréttindi verði tekinn til almennrar kynningar og umræðu í samfélaginu til að koma í veg fyrir að hann komi á óvart við aðild.

Hvað snertir sambandsborgararétt þá mun Ísland þurfa að setja lög um kosningar til Evrópuþingsins og gera breytingar á lögum um sveitarstjórnarkosningar og lögum um vegabréf. Af þessum breytingum væru lög um sveitarstjórnarkosningar þau einu sem kynnu að verða umdeild en þau fælu í sér afnám mismunar milli norrænna ríkisborgara og annarra evrópskra til að bjóða sig fram og kjósa í sveitarstjórnarkosningum hér á landi. Sambandsborgararétturinn krefst þess að Ísland, ef til aðildar kemur, geti veitt neyðaraðstoð í ákveðnum tilvikum til ríkisborgara annarra ESB ríkja sem og að unnt verði að gefa út neyðarvegabréf til sambandsborgara þegar ríki þeirra er ekki með fyrirsvar á tilteknum stað.

Efni kafla

Dómskerfið, varnir gegn spillingu, persónuvernd,² sambandsborgararéttur og mannréttindi.

² Um persónuvernd er einnig fjallað í 24. kafla um dóms- og innanríkismál. Þrátt fyrir að gerðir á því sviði sé að finna í tveimur samningsköflum mun framkvæmdastjórn ESB í aðildarviðræðunum fjalla um gerðir og önnur atriði á því sviði í tengslum við 23. kafla eingöngu. Í greinargerð um 24. kafla er því vísað til umfjöllunar um efnið í greinargerð um 23. kafla.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Mikilvægustu gerðir

Eftirfarandi er yfirlit yfir þær gerðir sem einkum er talið að skipti máli, ýmist m.t.t. hugsanlegrar umræðu í samfélaginu eða vegna lagabreytinga sem þær kalla á.

- Sáttmáli ESB um grundvallarréttindi;
- Reglugerð ráðsins nr. (EC) 168/2007 sem kemur á fót stofnun Evrópusambandsins um grundvallarréttindi;
- Gerð nr. 787/76/EB um kosningu fulltrúa á Evrópuþing með beinum, almennum kosningum eins og henni var breytt með ákvörðun ráðsins 25. júní og 23. september 2002;
- Tilskipun ráðsins nr. 94/80/EB um að kveða nánar á um rétt borgaranna í Sambandinu til þess að kjósa og vera í framboði í kosningum til sveitarstjórna í því aðildarríki sem þeir búa í, þó að þeir séu ríkisborgarar í öðru aðildarríki.
- Á sviði Persónuverndar þarf að huga sérstaklega að tilskipun 2006/24/EC um varðveislu gagna (on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks).

Áhrif kafla

- Helstu lagabreytingar

Dómskerfið: Breytingar voru gerðar á lögum um skipun dómara sbr. lög sem tóku gildi 29. maí 2010 en þær koma m.a. til móts við athugasemdir ESB hvað varðar sjálfstæði dómenda.³ Hvað varðar stöðu Félagsdóms er rétt að geta þess að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins telja hvorki lagalega né efnislega nauðsyn liggja því til grundvallar að breyta lögum um Félagsdóm, líkt og framkvæmdastjórn ESB leggur til í greiningarskýrslu sinni, á þann hátt að dómum hans sé hægt að áfrýja til Hæstaréttar, að öðru leyti en því sem gert er ráð fyrir í núgildandi lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Því þarf að skoða sérstaklega með hvaða hætti unnt er að halda núverandi fyrirkomulagi.

Mannréttindi. Skoða ætti hvort æskilegt sé að gerast aðilar að viðauka 12 við MSE sem er þó ekki skylda fyrir aðild en það kann að kalla á breytingar á lögum um MSE.

Sambandsborgararéttur. Setja þyrfti ný lög um kosningar til Evrópuþingsins. Breyta þyrfti lögum um kosningar til sveitarstjórna til að heimila þátttöku í sveitarstjórnarkosningum hér á landi. Einnig þyrfti að breyta lögum um vegabréf.

- Kerfisbreytingar / stofnanir

Dómskerfið. Sjá að framan um Félagsdóm.

Persónuvernd. Skoða þarf hvort endurskoða þurfi stjórnsýslulega stöðu Persónuverndar, hvað varðar fjárhagslegt sjálfstæði stofnunarinnar og kærueimildir ákvarðana hennar.

- Fjárhagsleg áhrif
- Annað

³ Í framvinduskýrslu Framkvæmdastjórnarinnar haustið 2010 er bent á umræddar lagabreytingar og tekið fram að enn eigi eftir að sjá hvernig breytt fyrirkomulag muni reynast við skipun dómara.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Persónuvernd. Framkvæmdastjórnin gerði í álitinu sínu athugasemdir við stjórnsýslulega stöðu Persónuverndar en í Schengen-úttektum hafa sambærilegar athugasemdir verið gerðar. Í kjölfar síðustu úttektar 2005 var gerð breyting á reglugerð sem kom að nokkru til móts við þessar athugasemdir, en umkrafin kerfisbreyting hefur ekki verið gerð.

EES og Schengen (ef við á)

- Staða innleiðingar
- Undanþágur

Alþjóðasamningar sem eiga undir kaflann

Ísland er aðili að flestum alþjóðasamningnum sem undir kaflann heyra. ESB hefur hins vegar bent á að Ísland þurfi að gerast aðili að eða fullgilda tiltekna samninga. Eftirfarandi er yfirlit yfir þá samninga sem einkum hefur verið bent á:

- Samningur Evrópuráðsins á sviði einkamálaréttar um spillingu (fullgilda);
- Sáttmáli Sp gegn spillingu (aðild);
- Viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins nr. 108 um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga, þ.e. um eftirlitsyfirvöld og gagnafleði yfir landamæri (ETS 181)(fullgilda);
- Rammasamningur Evrópuráðsins um vernd minnihlutahópa (fullgilda).

Ísland mun einnig þurfa að skoða nánar einstaka samninga sem þegar eru fullgiltir með tilliti til fyrirvara sem gerðir hafa verið vegna þeirra t.a.m. við samninginn um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi.

ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann

Mannréttindastofnun Evrópu, sbr. reglugerð ráðsins nr. 168/2007.

Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur

- Mikilvægustu hagsmunir

Félagsdómur og afstaða stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.

- Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum

Dómur vinnuréttardómstólanna í Danmörku og Svíþjóð er ekki unnt að áfrýja til Hæstaréttar og hefur ESB ekki gert athugasemdir við það fyrirkomulag.⁴

Írland og Bretland taka ekki þátt í Schengen samstarfinu og Danmörk hefur verið s.k. opt-out frá samstarfinu á vettvangi dóms- og innanríkismála.

Persónuvernd: Mörg ríki hafa fengið frest varðandi innleiðingu áðurnefndrar tilskipunar nr. 2006/24/EC sem felur í sér skyldu til að varðveita upplýsingar um fjarskipptaumferð svo að

⁴ Ath í Svíþjóð er áfrýjunarheimild til staðar þó hún sé afar þröng.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

þær megi nota við rannsókn sakamála. Ísland þyrfti að skoða hvort ástæða sé talin á að gera slíkt hið sama.⁵ Pólitísk umræða um efnislega samhljóða atriði átti sér stað á Íslandi árið 2005 í tengslum við forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu og voru sambærileg ákvæði sett í íslenska löggjöf. Tilskipunin er hins vegar mun nákvæmari og því er spurning hvort fara ætti fram á frestun.

- Hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland

Viðhalda núverandi Félagsdómsfyrirkomulagi.

Persónuvernd: Afla þarf frekari upplýsinga um og taka afstöðu til krafna um breytingar á stjórnsýslulegri stöðu Persónuverndar, m.a. í áliti framkvæmdastjórnarinnar.

- Annað

Annað (framτίðarþróun, dómafordæmi o.s.frv.)

Skoða þarf sérstaklega Stokkhólmsáætlunina sem samþykkt var í lok árs 2009 og gildir til 2014, auk aðgerðaráætlunarinnar sem sett er á grundvelli hennar. Hún skilgreinir áherslur ESB á sviði lögreglu- og tollasamvinnu, almannavarna, samvinnu á sviði einka- og sakamála og stefnu í hælís-, innflytjenda- og áritanamálum. Það sem hæst ber í þeim er vinna við gerð samræmdrar stefnu í innflytjendamálum auk samræmds kerfis í hælismálum en stefnt er að þeirri vinnu ljúki árið 2012. Einnig er unnið að stefnumótun vegna baráttunnar gegn glæpum og hryðjuverkum, neyðarviðbragðakerfi auk þess sem auka á gagnavernd. Sem umsóknarríki mun Ísland þurfa að líta til þessarar vinnu og eftir atvikum gera viðeigandi ráðstafanir til að bregðast við henni.

Við gildistöku Lissabon-sáttmálans öðlaðist sáttmáli ESB um grundvallarréttindi frá árinu 2000 sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB. Hinn síðarnefndi sameinar í einn sáttmála hefðbundin borgaraleg og pólitísk réttindi auk efnahagslegra og félagslegra réttinda. Þannig inniheldur hann ákvæði sem hingað til hafa verið í sértækum sáttmálum t.a.m. MSE, félagsmálasáttmála Evrópu, vinnuverndarsáttmálum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar auk annarra sáttmála á þeim sviðum sem tilgreind eru. Samkvæmt Lissabon-sáttmálanum skal hann gilda stofnanir og fulltrúa ESB að teknu tilliti til dreifræðisreglunnar sem og um aðildarríkin þegar þessir aðilar beita löggjöf ESB. Þar segir enn fremur að sáttmálinn víkki ekki út gildissvið ESB löggjafar umfram það sem ESB er þegar falið og að hann skapi ekki nýjar heimildir eða verkefni fyrir sambandið, né að hann breyti heimildum eða verkefnum þess eins og þau eru skilgreind í stofnsáttmálunum. Að mestu leyti er samhljómur milli sáttmálans og íslenskrar löggjafar en engu að síður er hann afdráttarlausari á ýmsum sviðum og líklegur til að hafa mikil áhrif í framtíðinni. Hann kann því að vera tilefni til almennrar kynningu og umræðu.

⁵ Á þeim tíma sem greinargerðin er skrifuð er deilt um hvernig taka beri hana upp í EES samninginn og hvort óska eigi eftir aðlögunum á borð við þær sem nokkur ESB ríki hafa fengið hvað varðar tímafresti vegna innleiðingar.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.