

IV hluti Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

IV hluti efnisyfirlit

IV A Atvinnuréttindi og réttindi launþega	bls. 1
IV A-1 Atvinnuréttindi- almennt og rétturinn til vinnu	bls. 6
IV A-2 Launakjör og réttur til orlofs	bls. 17
IV A-3 Starfsumhverfi: reglur um öryggi og heilbrigði	bls. 25
IV A-4 Verkalýðsmál	bls. 28
Heimildaskrá og frekara lesefni	bls. 34
IV B Menntun og menning	bls. 36
IV B-1 Rétturinn til náms	bls. 40
IV B-2 Nokkur álitæfni um menntun og útlendinga	bls. 50
IV B-3 Íslenskukennsla og fullorðinsfræðsla	bls. 55
Heimildaskrá og frekara lesefni	bls. 58
IV C Önnur efnahagsleg og félagsleg réttindi	bls. 60
IV C-1 Réttur til félagslegrar aðstoðar	bls. 63
IV C-2 Réttur til félagslegra trygginga	bls. 69
IV C-3 Réttur til húsnæðis	bls. 76
Heimildaskrá og frekara lesefni	bls. 79

IV A Atvinnuréttindi og réttindi launþega

Svipað og á við um reglur um rétt til búsetu og dvalar eru réttindi tengd aðgangi að atvinnu og launuðum störfum mikilvæg hagsmunamál ríkja og á forræði þeirra. Þær reglur þjóðaréttar sem áhrif hafa á atvinnuréttindi og réttindi launþega eru fyrst og fremst grundvallarmannréttindareglur þær sem settar hafa verið á vettvangi Sameinuðu þjóðanna í MYSP, Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR) og reglur settar af Alþjóðavinnuáráðinu (ILO). Þessar reglur eiga að meginstefnu við um alla, bæði eigin þegna ríkis og aðra, en takmarka má réttindin og getur það leitt til verri stöðu útlendinga en eigin þegna.

Réttindi farandlaunþega hafa lengi verið meðal mikilvægustu málefna sem ILO fæst við. Eru reglur ILO settar í þeim tilgangi að vernda grundvallarréttindi farandlaunþega og tryggja eins og kostur er jafna stöðu þeirra í samanburði við eigin þegna aðildarríkja. Eins og fram er komið hefur Ísland undirritað Samning SP um vernd og réttindi farandlaunþega (CMW), en ekki fullgilt samninginn. Mjög lítil hluti þeirra reglna sem ILO hefur sett til verndar farandlaunþegum bindur Ísland formlega að þjóðarétti, þar sem samningarnir hafa ekki verið undirritaðir af Íslands hálfu.

Evrópuráðið hefur einnig látið réttinn til atvinnu og önnur réttindi launþega til sín taka og eru ákvæði sem varða þessi réttindi fyrst og fremst í Félagsmálasáttmála Evrópu (FSE) auk þess

sem Evrópusamningur um réttarstöðu farandlaunþega frá 1977 tryggir réttindi ríkisborgara samningsaðila að því er varðar aðgang að vinnu, kjör og önnur réttindi í gistiríkinu. Evrópusamningur um staðfesturétt frá 1995 fjallar einnig um rétt ríkisborgara samningsaðila til að taka upp atvinnu í gistiríki. Ísland er aðili að FSE (með tilteknum undanþágum) og viðauka við FSE, nr. 142, sem varðar formsatriði um eftirlit með framkvæmd samningsins. Ísland hefur hins vegar ekki gerst aðili að uppfærðum FSE eða öðrum viðaukum við samninginn en þeim sem nefndur er. Þá er Ísland ekki aðili að Evrópusamningi um réttarstöðu farandlaunþega og Evrópusamningur um staðfesturétt var undirritaður af Íslands hálfu en ekki fullgiltur.[1]

Reglur ESB og EES-samningsins um fjórfrelsið hafa nú að nokkru komið í stað þeirra samninga sem gerðir eru á vegum Evrópuráðsins, að FSE frátöldum. Taka þessar reglur fyrst og fremst til aðgangs að atvinnu og staðfestu á yfirráðasvæði annarra EES-ríkja og eiga eingöngu við um ríkisborgara aðildarríkjanna (EES-útlendinga) og aðstandendur þeirra.

Á sviði vinnuréttar hefur ESB fengið auknar heimildir á umliðnum árum og hefur ESB heimildir, ásamt aðildarríkjunum, til að setja reglur um kjör launþega, starfsumhverfi og vinnuvernd, auk reglna um öryggi og hollustuhætti (136. og 137. gr. Rs.), auk þess sem reglur um launajafnrétti kynjanna, orlof o.fl. er að finna í XI. hluta Rs. Í hluta VIII. er hlutverk ESB í atvinnumálum og atvinnustefnu markað. Þær reglur sem settar eru með þessum hætti ná eðli málsins samkvæmt til allra sem eru á vinnumarkaði og falla undir viðeigandi löggjöf aðildarríkjanna. Á sviði vinnuréttar hefur EES-samningurinn að geyma hliðstæðar, en ekki eins ítarlegar reglur í [1. kafla V. hluta EES-samningsins](#), auk þess sem ýmsar gerðir og áætlanir hafa verið teknar upp í samninginn með heimild í [bókun 31](#), sbr. 5. gr. bókunarinnar um félagsmál og 15. gr. bókunarinnar um atvinnumál. Ekki verður fjallað um þessar reglur hér en rétt er að geta þess að í löggjöf ESB er leitast við að vernda þær meginreglur sem njóta verndar FSE, sbr. tilvísun í samninginn í 136. gr. Rs. Við túlkun ákvæðanna er einnig höfð hliðsjón af viðeigandi ákvæðum FSE.[2]

Þátttaka Íslands í samstarfinu um Evrópska efnahagssvæðið (EES) auðveldaði flæði útlendinga til Íslands, svo um munaði.[3] Frjáls för fólks er þáttur í hinu svonefnda fjórfrelsi, sem samstarfið grundvallast á, samanber 1. kafla III. hluta [EES-samningsins](#). Reglur samningsins sem hafa áhrif á atvinnuréttindi útlendinga eru af tvennum toga, ef frá eru taldar reglur á sviði vinnuréttar, sem gilda um alla, hvort sem er útlendinga eða eigin þegna, sbr. hér að ofan.

Annars vegar tryggir EES-samningurinn frjálsa för launþega og þeirra sem eru sjálfstætt starfandi, sbr. 28. gr. og 31. gr. EES-samningsins. Tryggja þessi ákvæði persónulegan rétt til að taka upp launuð störf, eða sjálfstæða atvinnustarfsemi, í öðrum aðildarríkjum samningsins og búseturétt sem tengist starfsemi. Þá tryggir samningurinn jafnræði einstaklinga á við eigin þegna á flestum sviðum þjóðlífsins og frekari réttindi sem eru talin nauðsynleg til að réttindin nái tilgangi sínum. Þessi réttindi eru aðeins veitt ríkisborgurum aðildarríkjanna.[4] Launþegar frá löndum sem eru aðilar að EES-samningnum hafa því fyrirhafnalítið getað flutt hingað til lands og starfað á sömu forsendum og íslenskir ríkisborgarar. Með nýlegum [breytingum á lögum um útlendinga nr. 96/2002](#), sem tóku gildi 1. ágúst 2008, er enn rýmkað um sérreglur varðandi dvöl EES-útlendinga hér (sjá VI. kafla laganna). EES-útlendingar þurfa ekki sérstakt leyfi til að stunda atvinnu hér á landi, sbr. undanþáguákvæði III. kafla [laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 96/2002](#).

Hins vegar tryggir EES-samningurinn frjálsa þjónustustarfsemi og staðfesturétt fyrirtækja í 36. gr. og 31. gr. EES-samningsins. Í þessum reglum felst að fyrirtæki geta látið starfsmenn sína starfa að ákveðnum verkum og eiga reglur EES-samningsins við um þá starfsemi, hvort sem starfsmennirnir eru ríkisborgarar aðildarríkja eða ekki. Hér má aftur greina á milli þess að fyrirtæki með staðfesturétt innan EES sem veitir þjónustu, sendi starfsmenn sína til landsins til vinnu[5] og svo þess að sérstök fyrirtæki (starfsmannaleigur) bjóði þjónustu sína hérlendis, en starfsemi þeirra felst í því að útvega launþega til starfa, undir verkstjórn vinnuveitanda, þótt ráðningarsamband sé milli launþega og starfsmannaleigunnar.[6] Eins og sjá má af íslenskum lögum um þetta efni er gert ráð fyrir því að reglur íslensks vinnuréttar tryggi launþegum í öllum tilvikum lágmarksréttindi varðandi kaup og kjör (sjá frekar IV A-2). Þá geta launþegar í þessari stöðu ekki fengið atvinnuleyfi hér á landi, en gert er ráð fyrir því að aðgangur þjónustuaðila að markaðinum, samkvæmt EES-samningnum, leiði ekki til þess að tímabundnir starfsmenn komist inn á reglulegan vinnumarkað í gistiríki.

Aðrar reglur gilda um útlendinga frá löndum utan EES, þá sem hér er fjallað um. Í þessum kafla verður orðið útlendingur því látið tákna útlending sem á ríkisfang í ríki utan EES, nema annað megi ráða af samhenginu. Um þá sem hafa slíkt ríkisfang verður rætt sem EES-útlendinga.

Niðurstöður

Reglur um rétt til atvinnu og réttarvernd í vinnusamböndum falla í flokk efnahagslegra og félagslegra réttinda. Þjóðréttarsamningar standa vörð um réttinn til vinnu og bann við nauðungarvinnu og setja auk þess tryggingar varðandi sanngjörn launakjör, starfsumhverfi, rétt til félagsaðildar í stéttarfélögum og samninga um kaup og kjör. Binda þessi ákvæði aðildarríkin og eiga að meginstefnu til við um alla á vinnumarkaði. Þó eru takmarkarnir heimilar og geta takmarkanir sem byggjast á forgangi eigin þegna og þegna annarra ríkja, sem og sjónarmiðum sem byggja á almannahagsmunum komið niður á útlendingum í ríkari mæli en eigin þegnum, enda þótt gæta eigi jafnræðis í þessu efni.

Nýlegar upplýsingar Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar um atvinnuleysi meðal útlendinga í lok árs 2008 benda til þess að útlendingar standi höllum fæti á vinnumarkaði þegar atvinna minnkar. Af 11.000-13.000 útlendingum á atvinnumarkaði voru tæplega 1.300 skráðir atvinnulausir í lok árs 2008, sem er mun hærra en áætlað 5% atvinnuleysi á landinu á þeim tíma.[7] Eins og einnig má sjá af fréttum leiðir aukið atvinnuleysi einnig til þröngrar stöðu útlendinga sem hafa tímabundið atvinnuleyfi, þar sem áframhaldandi dvalarleyfi er háð gildu atvinnuleyfi.[8] (sjá frekar umfjöllun um dvalarleyfi í kafla III B-2).

Ísland er aðili að SEFMR og FSE (með undanþágum) og hafa þessir samningar áhrif á túlkun innlendra laga og binda ríkið að þjóðarétti. Áberandi er að Ísland á ekki aðild að fjölda samninga SP og Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) sem fjalla sérstaklega um réttindi farandlaunþega og aðstandenda þeirra og að samningurinn um vernd og réttindi farandlaunþega hefur ekki verið fullgiltur (sjá umfjöllun í II B). Veita þessir samningar yfirleitt betri réttarvernd en ákvæði almennari samninga, s.s. SEFMR og FSE. Dæmi það sem nefnt er hér að framan um þrönga stöðu útlendinga þegar atvinnumöguleikar þrengjast er neikvætt dæmi um afleiðingar þess að Ísland hefur ekki gengist undir nýrri og sértækari reglur alþjóðasamfélagsins sem ætlað er að vernda farandlaunþega sem ekki njóta sérstakra réttinda samkvæmt tvíhliða eða marghliða samningum, s.s. EES-samningnum. Hins vegar eru heimildir í lögum til að taka mið af atvikum hvers máls og er því haldið fram hér að úrskurðaraðilum sé rétt að hafa hliðsjón af reglum þjóðréttarlegra samninga, einkum samningi

SÞ um vernd og réttindi farandlaunþega (þar sem samningurinn hefur verið undirritaður), sem og jafnræðissjónarmiðum við úrlausn einstakra mála.

Ítarlegar reglur eru í innlendra löggjöf um atvinnuleyfi útlendinga og er atvinnuleyfi bundið löglegri dvöl hér á landi. Rúmast þessar reglur líklega innan þess ramma sem SEFMR og FSE setja (að því marki sem ákvæði FSE eru bindandi fyrir Ísland), en þó er ekki útilokað að samverkan laga, s.s. reglna um dvalarleyfi annars vegar og atvinnuleyfi hins vegar leiði til svo mikillar takmörkunar á réttindum einstaklinga að gangi gegn kjarna þeirra réttinda sem eru tryggð í fyrrgreindum samningum. Sjá frekari umfjöllun í III D (um bann við mismunun). Þá hefur spurningum verið beint til Íslands varðandi stöðu þeirra ríkisborgara aðildarríkja Evrópuráðsins, sem ekki eru jafnframt EES-útlendingar, og aðgangi þeirra að vinnumarkaði hér á landi. Ljóst er að við framkvæmd ákvarðana um atvinnuleyfi og aðrar ákvarðanir varðandi útlendinga verður að gæta að þeim meginreglum sem samningarnir standa vörð um, einkum að ekki sé um mismunun að ræða (sjá frekar kafla III-D) varðandi aðgang að vinnu, aðstoð við vinnumiðlun og uppsögn úr starfi. Sama er að segja um aðgang að stéttarfélögum, einkum aðgang að ábyrgðar- og trúnaðarstörfum innan stéttarfélaganna.

Að því er varðar launakjör og starfsumhverfi veita íslensk lög vernd gegn mismunun á grundvelli þjóðernis og eiga allir að sitja við sama borð þegar kemur að launakjörum, orlofi, lífeyrisgreiðslum, uppsögnum o.s.frv. Leiðir þetta fremur af hagsmunavernd stéttarféлага en af þjóðréttarlegum skuldbindingum. Reglur EES-samningsins (og ESB) heimila í aðalatriðum að reglur vinnuréttar í hverju ríki haldi gildi sínu (þ.m.t. ákvæði um lágmarkslaun og aðrar reglur um starf og starfsumhverfi), en nokkur óvissa hefur ríkt um möguleika stéttarféлага til að semja um réttindi sín (og beita viðurkenndum aðferðum við slíka samninga, þ. á m. þvingunaraðgerðum) eftir nýlega dóma dómstóls ESB. (Sjá frekar [IV A-4](#))

Ekki er fjallað um reglur ESB og EES-samningsins hér, en þær reglur hafa áhrif bæði á réttarstöðu einstakra EES-útlendinga og annarra sem falla undir svið EES-réttar og hins vegar á reglur almenns vinnuréttar. Ganga þessar reglur oft lengra en þær reglur þjóðréttersamninga sem fjallað hefur verið um hér að framan. Þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem finna má í SEFMR og FSE, auk MSE, hafa þó áhrif á túlkun reglna innan ESB og má almennt segja að reglur ESB leitist við að vera í samræmi við þær meginreglur sem koma fram í þessum samningum.

Tilvísanir:

[1] Samkvæmt töflu á www.coe.int. (Sjá einnig kafla [IA](#))

[2] Sjá m.a. mál C-268/06

Impact frá 15. apríl 2008, þar sem ágreiningur var um vernd launþega og réttmæti tímabundinna vinnusamninga. Dómstóll ESB túlkaði tilskipun 1999/70 með hliðsjón af grundvallarreglum þeim sem vísað er til í 136. gr. Rs., þ.m.t. 4. gr. FSE um „rétt verkafólks til kaups, sem veiti því og fjölskyldum þess sómasamleg líf skjör“ (112-113).

[3] Eftirfarandi texti er að mestu leyti unninn af Eirik Sørðal.

[4] Sjá almenna umfjöllun um fjórfrelsisákvæði EES-samningsins m.a. Barnard.

[5] Sjá lög nr. 45/2007 um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra. Lögin innleiða tilskipun 96/71 um útsenda starfsmenn.

[6] Sjá lög nr. 139/2005 um starfsmannaleigur, sem taka á þessu. Lögin gera það að skilyrði að starfsmannaleigur hafi staðfestu innan EES til að mega bjóða þjónustu sína á Íslandi (5. mgr. 2. gr. laganna). Starfsmannaleigur frá öðrum löndum verða að öðlast staðfestu til að bjóða þjónustu sína, og falla þar með undir íslensk lög og lögsögu, nema samningar við önnur ríki heimili undanþágur frá þessu.

[7] www.mbl.is (23.01.2009).

[8] www.eyjan.is (29.01.2009).

IV A-1 Atvinnuréttindi – almennt og rétturinn til vinnu

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög	Dómar, úrskurðir, álit UA
Atvinnuréttindi - almennt og rétturinn til vinnu	23. gr. MYSP 6. gr. SEFMR Samþykkt ILO nr. 29 um nauðungarvinnu eða skylduvinnu Samþykkt ILO nr. 105 um afnám nauðungarvinnu Samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) nr. 111 varðandi misrétti með tilliti til atvinnu eða starfs 18. og 19.* gr. FSE um farandlaunþega <i>*ATH. Ísland ekki bundið af 19. gr.</i> 1. gr. FSE 4. gr. FSE 5. gr. CERD 11. gr. CEDAW Samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) nr. 156 um jafna möguleika og jafnrétti til handa körlum og konum í atvinnu: Starfsfólk með fjölskylduábyrgð	75. gr. STS Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 Lög um útlendinga nr 96/2002 Íslenskur réttur	Úrskurðir félagsmálaráðuneytis. UA 4936/2007 Dómar Hæstaréttar Mál nr. 114/2006 Mál nr. 315/2002 Dómstóll ESB C-268/06 Impact

	<p>Samþykkt ILO nr. 144 varðandi samstarf um framkvæmd alþjóðlegra reglna á sviði vinnumála.</p> <p>Samþykkt ILO nr. 122 um stefnu í atvinnumálum</p>		
--	---	--	--

Með aukinni alþjóðavæðingu og bættum samgöngum hefur hreyfing launþega milli landa aukist til muna. Þessarar þróunar hefur gætt á Íslandi eins og annars staðar í heiminum. [1] Mikill uppgangur í íslensku efnahagslífi undanfarin ár hefur aukið eftirspurn eftir vinnuafli. Vinnuveitendur hafa leitað fanga út fyrir landsteinana og erlendir ríkisborgarar hafa komið hingað í auknum mæli í atvinnuleit, rétt eins og Íslendingar hafa sótt vinnu erlendis. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni og áætlunum Vinnumálastofnunar voru um eða yfir 17.000 erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði í lok ágúst 2007. Vinnumálastofnun miðaði þá við að hlutfall erlends starfsfólks væri yfir 9% af 180.000 manna heildarfjölda á íslenskum vinnumarkaði. Þetta hlutfall var um 5,5% árið 2005. [2] Þeir sem hingað hafa komið í atvinnuleit, hafa fyrst og fremst komið frá löndum EES (og falla því utan skoðunar þessa hluta verkefnisins).

Borið hefur á því að útlendingum hafi verið greidd laun undir lágmarkstöxtum kjarasamninga, þeir hafi verið snuðaðir þegar kemur að ýmsum starfstengdum réttindum svo sem um hámarks vinnustundir, hvíldartíma, orlof og fleira, þeir hafi búið við slæman aðbúnað í húsnæði sem ekki er samþykkt til slíkra nota og svo framvegis. Útlendir starfsmenn eru af ýmsum ástæðum líklegri til að verða fórnarlömb atvinnurekenda og annarra sem vilja fara á svig við gildandi reglur á vinnumarkaði og annars staðar. Aðalástæðurnar eru eðlileg vanþekking á íslensku samfélagi og gildandi reglum, skortur á tungumálakunnáttu og ótti við að missa vinnu og verða sendur aftur til heimalandsins þar sem atvinnuástandið er ef til vill bágborið.

Vegna hins mikla fjölda farandlaunþega og stöðugar aukingar hans á síðari hluta 20. aldar og þeirri 21., hafa alþjóðlegar stofnanir sem fást við mannréttindi veitt þessum hópi sérstaka athygli. Að mati Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) telur fjöldi farandlaunþega í heiminum 100-125 milljónir og þar að auki er talið að milljónir manna dveljist ólöglega við vinnu í öðru landi en því sem þeir eiga ríkisfang í. [3]

Mannréttindi taka, samkvæmt skilgreiningu, til *allra*. Engu að síður heimila margir alþjóðlegir mannréttindasamningar að gerður sé munur á réttindum ríkisborgara og útlendinga í hverju ríki. Ekki þarf að fjölyrða um viðkvæmni ólöglegra innflytjenda fyrir misnotkun í dvalarríkinu. Margir hverjir búa við ömurleg kjör og eru í aðstæðum sem líkja má við sjálfheldu. Þeir geta ekki snúið aftur til heimalands síns, eða farið annað, og þeir hafa enga möguleika á að gera dvöl sína í öðru landi löglega. Fólk í slíkum aðstæðum er varnarlaust gegn þeim sem vilja nýta sér eynd þess. Reglur þjóðaréttar gera greinarmun á löglegum og

ólöglegum innflytjendum og eru það fyrst og fremst löglegir innflytjendur (þ.e. þeir sem hafa fylgt reglum gistiríkisins um komu, búsetu o.þ.h.) sem njóta verndar þjóðréttarreglna. Ákvæði FSE eru bundin við ríkisborgara aðildarríkja sem eru löglega búsettir eða vinna að staðaldri í gistiríki.^[4] 4. gr. FSE heimilar auk þess takmarkanir sem byggja á almannahagsmunum, en undir slík sjónarmið geta fallið sjónarmið um að innflytjendalöggjöf sé fylgt. Svipuð sjónarmið myndu einnig ráða skýringu á SEFMR. Hins vegar hefur það orðið æ mikilvægara að sporna við bágrri stöðu og misneytingu þeirra sem falla í flokk ólöglegra innflytjenda og taka samningar ILO að einhverju leyti á stöðu þeirra auk þess sem sum ákvæði Samnings SP um vernd og réttindi farandlaunþega (CMW) taka til ólöglegra innflytjenda. Ísland á ekki aðild að þessum tveimur samningnum.

MYSÞ

Rétturinn til vinnu er talinn til hinna efnahagslegu og félagslegu mannréttinda. Ólíkt því sem nafnið gefur til kynna hefur rétturinn til vinnu almennt ekki verið skilinn sem „trygging fyrir vinnu allra“^[5] eða að mönnum sé séð fyrir vinnu. Orðalag 23. gr. **MYSÞ** kynnir að gefa annað til kynna, en þar segir:

23. gr. MYSÞ

Hver maður á rétt á atvinnu að frjálsum vali, á réttlátum og hagkvæmum vinnuskilyrðum og á vernd gegn atvinnuleysi.

Mannréttindayfirlýsingin var fyrsta alþjóðlega viðurkenningin á slíkum rétti og hefur mikilvægt táknað gildi. Að því er varðar útlendinga sérstaklega sýnir aðdragandi samningsgerðarinnar þó að með orðalaginu „hver maður“ var átt við alla þá sem voru löglega búsettir á yfirráðasvæði ríkis og tekur því ekki til allra, án takmarkana.^[6]

Víðtækt atvinnuleysi í aðdraganda heimstýrjaldanna tveggja og slæmar félagslegar aðstæður í kjölfarið voru aflvakar þess að rétt var um fulla atvinnu og þar með upprætingu atvinnuleysis sem æskileg markmið. Núorðið efast menn um ágæti þess að stefna að 0% atvinnuleysi, þar sem slíkt virðist óhagkvæmt að ýmsu leyti og eitthvert atvinnuleysi á hverjum tíma er eðlilegt ástand. ^[7] Engu að síður segir í 1. gr. II. hluta FSE að samningsaðilar skuldbindi sig til „að viðurkenna sem eitt helsta markmið þeirra og skyldu að koma á og viðhalda eins mikilli og öruggri atvinnu og mögulegt er, með það fyrir augum að koma á fullri atvinnu.“ Sú skýring á tilvitnuðum mannréttindasamningum, að þeir feli í sér skyldu ríkisins til að sjá mönnum fyrir vinnu, hefur lotið í lægra haldi, enda er örðugt að sjá að slíkt sé æskilegt eða gerlegt af hálfu ríkisins.^[8] Á hinn bóginn má sjá í samningunum skýr dæmi um jákvæðar skyldur ríkisins til að gera ráðstafanir til að tryggja réttindin og stuðla að því að þau nái tilgangi sínum.

SEFMR og ILO

Réttast virðist að fjalla um réttinn til vinnu sem safn tengdra réttinda og skyldna.^[9]

6. gr. SEFMR

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt manna til vinnu, sem felur í sér rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem

hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja, og munu ríkin gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja þennan rétt.

2. Ráðstafanir þær sem ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum gera til þess að framfylgja að öllu leyti þessum réttindum skulu meðal annars vera fólgnar í tækni- og starfsfræðslu og þjálfunaráætlunum, stefnumörkun og aðferðum til þess að ná stöðugri efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri framþróun og fullri og skapandi atvinnu við aðstæður sem tryggja grundvallarfrelsi, stjórnómálega og efnahagslega, til handa einstaklingum.

Craven flokkar réttinn til vinnu í þrjá undirflokkar í umfjöllun um réttinn til vinnu í 6. gr. [SEFMR](#) (1) frelsi frá þrældómi og nauðungarvinnu, (2) aðgang að vinnu, og (3) atvinnuöryggi.[\[10\]](#)

Þessi réttindi og skyldur skarast milli hinnar óstöðugu aðgreiningar á milli efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra mannréttinda og hinna rótgrónari borgaralegu og stjórnómálegru. Þannig hefur frelsi undan nauðungarvinnu og þrældómi verið talið felast í réttinum til vinnu, en sá réttur hvers manns var og er talinn til staðar óháð öðrum rétti og hefur einn og sér verið flokkaður með hinum borgaralegu og stjórnómálegru réttindum.[\[11\]](#)

1 Frelsi frá þrældómi og nauðungarvinnu:

Þrælshald og nauðungarvinna eru bönnuð samkvæmt túlkun á 6. gr. SEFMR, sbr. einnig 8. gr. SBSR, [Samþykkt ILO nr. 29 um nauðungarvinnu eða skylduvinnu](#), [Samþykkt ILO nr. 105 um afnám nauðungarvinnu](#), samanber einnig 68., og 75. gr. [stjórnarskrárinnar](#) (STS).

Í banninu felst að ekki má þvinga menn til að vinna starf sem þeir kjósa að vera lausir undan. Þar með er þó ekki átt við að launþegi, sem hefur tekið að sér starf, beri engar skyldur samkvæmt vinnusamningi sínum. Í íslenskum vinnurétti, sem og víðast annars staðar, er byggt á því að vinnusambandið sé tvíhliða samningur sem báðir aðilar geta gerst brotlegir við. Slíkt getur leitt til skaðabótaskyldu launþega gagnvart vinnuveitanda, til dæmis vegna brotthlaups úr starfi, en vinnuveitanda stendur þó ekki til boða að krefjast efnda *in natura*.[\[12\]](#)

Ástandið á Íslandi er vafalaust mun skárar en víða annars staðar, en hér hafa einnig komið upp mál sem varða slæman aðbúnað útlendinga sem hingað koma í atvinnuleit, og margt bendir til þess að hér hafi átt sér stað kynlífsþrælkun, svo dæmi sé tekið.[\[13\]](#) Um bann við þrældómi og mansali er fjallað frekar í [III A-2](#).

Mikilvægi vinnu felst bæði í þeim tilgangi að sjá mönnum fyrir lífþróun og þeim möguleikum sem hún veitir þeim til að ná ólíkum markmiðum sínum.[\[14\]](#) Þegar rætt er um réttinn til vinnu er yfirleitt átt við launþega, en ekki sjálfstætt starfandi einstaklinga. Í hinu alþjóðlega regluverki mannréttinda er raunar ekki fjallað ítarlega um réttinn til að starfa sjálfstætt.[\[15\]](#) Í 10. tl. 19. gr. FSE er þó vitnað til hans og ýmis ákvæði FSE eru talin ná til sjálfstætt starfandi einstaklinga, þar sem það á við.

2 Aðgangur að vinnu

Aðgangur að vinnu vísar fyrst og fremst til þess að ríkinu beri að sjá til þess að allir hafi jöfn tækifæri til að fá vinnu, án mismununar. Þetta hefur verið talið gilda um undirbúning fyrir vinnu og atvinnuleit (meðal annars um vinnumiðlun) þó að vinnumiðlun sé ekki tekin fram í greininni.[\[16\]](#) Skýring greinarinnar veltur því einnig á skýringu 2. gr. SEMFR um bann við mismunun (sjá kafla [III D-2](#)).

Að því er varðar útlendinga sérstaklega er öruggt er að ríki geta viðhaldið reglum um atvinnuleyfi fyrir útlendinga, án þess að brjóta gegn greininni. Spurning er um þá framkvæmd ríkja að mismuna almennt hópum útlendinga, þ.e. að veita sumum hópum útlendinga aðgang að atvinnu umfram aðra hópa, svo sem gert er t.d. með EES-samningnum. Ólíklegt er að slík framkvæmd yrði talin brjóta gegn 6. gr. SEFMR.[17] Þá verður að líta til 4. gr. SEFMR, en þar kemur fram að þær takmarkanir sem ríki setja við atvinnuönguleikum útlendinga verði að réttlæta með vísan til almannahagsmuna (sjá til hliðsjónar mál MDE í *Berrehab v Netherlands*, en þar tók MDE afstöðu til varna aðildarríkis varðandi innflytjendalöggjöf).[18]

Sumir hafa haldið því fram að þar sem 2. gr. (um bann við mismunun) heimili þróunarríkjum sérstaklega að mismuna gagnvart útlendingum verði að gagnálykta frá ákvæðinu þannig að öðrum ríkjum sé ekki heimilt að mismuna á grundvelli þjóðernis.[19] Hins vegar verður að líta til þess að óvissa er um hvort 2. gr. bannar mismunun á grundvelli þjóðernis (þó að ljóst sé að mismunun á grundvelli þjóðernisuppruna sé bönnuð)[20] og að nefndin hefur aldrei einróma staðfest að svo sé. Þá er ríkjum í öllu falli heimilt að réttlæta mismunandi meðferð á grundvelli almannahagsmuna, skv. 3. mgr. 2. gr.

Réttindi útlendinga til vinnu og annarra réttinda sem tengjast atvinnu eru betur tryggð í sérstökum samningum sem taka til farandlaunþega, s.s. í ýmsum samningum ILO. Þannig gerir samþykkt ILO nr. 143 um réttindi farandlaunþega[21] ráð fyrir jafnræði innlendra og erlendra starfsmanna að því er varðar laun, starfskjör, aðgang að starfsþjálfun o.s.frv. í 10. gr. og í 14. gr. er mælt fyrir um aðgang farandlaunþega að vinnu að eigin vali eftir að hafa verið búsettur í landinu í tiltekinn tíma.[22] Í samningi SP um vernd og réttindi farandlaunþega er einnig kveðið á um jafnræði varðandi launakjör og starfskjör, sbr. 25. gr. samningsins, en ekki um jafnan aðgang að störfum. Eins og fram er komið hefur Ísland ekki fullgilt samninginn. Eina samþykkt ILO sem þetta svið varðar og Ísland á aðild að - [Samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar \(ILO\) nr. 111 varðandi misrétti með tilliti til atvinnu eða starfs](#), tekur ekki til misréttis á grundvelli þjóðernis, en verndar gegn mismunun sem byggist á öðrum ástæðum, s.s. kynþætti, þjóðernisuppruna, kynferði, stjórnmálaskoðunum o.s.frv.[23]

Óvissa um það að hvaða marki SEFMR bannar mismunun á grundvelli þjóðernis leiðir ekki til þess að samningurinn verði aldrei virkjaður í þágu útlendinga, þegar reynir á réttindi þeirra og telur Craven að nefndin muni hafa eftirlit með framkvæmd ríkja þar sem útlendingar standa höllum fæti eða þegar hætta er á að ríki eða einstaklingar notfæri sér veika stöðu hópa útlendinga.[24] Þá hefur nefndin veitt athygli stöðu ákveðinna hópa sem gætu átt erfitt uppdráttar varðandi aðgang að vinnu, s.s. konum, einstaklingum sem aðhyllast tiltekna stjórnmálaskoðanir, og síðar eldri launþegum og fötludum.[25] Um bann við mismunun er fjallað í [III-D](#).

3 Atvinnuöryggi

Þriðji þáttur í réttinum til vinnu, atvinnuöryggi, tekur fyrst og fremst til þess að einstaklingar missi ekki vinnu sína vegna ómálefnaðra ástæðna og hefur 6. gr. SEFMR verið talin taka til þessa. Atvinnusamböndum útlendinga getur lokið með sama hætti og á við um Íslendinga, enda er ákveðinn hreyfanleiki á vinnumarkaði af hinu góða. Vinnusamband er almennt uppseggjanlegt af hálfu beggja aðila og gert er ráð fyrir starfslokum þeirra sem náð hafa háum aldri. Hins vegar hafa alþjóðlegir mannréttindasáttmálar stefnt að því að leggja þær skyldur á herðar ríkjum, að þau sjái til þess að fólk sé ekki rekið og ráðið án nokkurra takmarkana.[26]

Nefndin hefur þó ekki berum orðum viðurkennt rétt til þess að vera ekki sagt upp störfum án fullnægjandi ástæðna, og almennt er miðað við að skilyrðum greinarinnar sé fullnægt ef farið er eftir reglum vinnuréttar í hverju ríki um sig. Ætti það það tryggja að ekki sé um ómálefnaleg sjónarmið að ræða, auk þess sem gera verður kröfu um að málsmeðferðarreglum sé fylgt og að viðkomandi geti leitað réttar síns vegna ágreinings um lok vinnusambands.[\[27\]](#)

Ísland er ekki aðili að Samþykkt Alþjóðavinnuárástofnunarinnar (ILO) nr. 158 um starfslok (Termination of Employment Convention) frá 1982.[\[28\]](#)

FSE og aðrir samningar

1. gr. FSE

Í því skyni að tryggja, að réttur til vinnu sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að viðurkenna sem eitt helsta markmið þeirra og skyldu að koma á og viðhalda eins mikilli og öruggri atvinnu og mögulegt er, með það fyrir augum að koma á fullri atvinnu,
2. að vernda á raunhæfan hátt rétt verkafólks til þess að vinna fyrir sér í starfi, sem það hefir valið sér,
3. að koma á eða viðhalda ókeypis vinnumiðlun fyrir allt verkafólk,
4. að láta í té eða stuðla að viðeigandi starfsfræðslu, þjálfun og endurhæfingu.

Eins og sjá má af orðalagi 1. gr. [FSE](#) mælir greinin ekki fyrir um „rétt til vinnu“ einstaklingum til handa en leggur þá skyldu á ríki að hafa atvinnustefnu sem ætlað er að ná markmiðum greinarinnar. Skyldan lýtur að aðgerðum fremur en árangri.[\[29\]](#) Þó er ljóst að þeir þættir sem fjallað var um hér að ofan varðandi 6. gr. SEMFR koma einnig fram í 1. gr. FSE, þ.e.a.s frelsi til að velja starf og vernd gegn nauðungarvinnu, sem og skylda ríkja til að auðvelda aðgang að vinnu með vinnumiðlun og starfsfræðslu.

Félagsmálanefnd Evrópu[\[30\]](#) hefur túlkað 1. gr. svo að hún banni mismunun í vinnusamböndum. Þetta þarf þó að skýra í samræmi við inngang sáttmálans og gildissvið hans (en hann tekur að meginstefnu til aðeins til ríkisborgara aðildarríkja). Ákvæði 1. gr. tekur því til útlendinga sem eru þegar annarra samningsaðila og eru löglega búsettir eða vinna að staðaldri í landinu, sbr. 1. gr. viðauka með FSE, sbr. 38. gr. FSE (upprunalegur viðauki við FSE).[\[31\]](#) Veitir greinin því ríkisborgurum annarra samningsaðila sem búsettir eru í landinu eða vinna þar að staðaldri tryggingu fyrir raunhæfri vernd þessarra réttinda. Í 3. mgr. 1. gr. er gerð sú krafa til aðildarríkja að atvinnumiðlun sé til og að þjónusta atvinnumiðlunar sé endurgjaldslaus. Nefndin hefur krafist þess að útlendingar (frá öðrum aðildarríkjum) hafi sama aðgang að vinnumiðlun og eigin þegar.

Fjallað er um atvinnuöryggi í 4. gr. FSE. Samkvæmt 4. gr. [FSE](#) skuldbinda samningsaðilar sig til að viðurkenna rétt verkafólks til hæfilegs uppsagnarfrests. Möguleikinn á að losna undan starfsskyldum getur verið farandlaunþegum mikilvægari en öðrum, enda kann þeim að reynast þungbærara að sinna starfi sínu áfram um langt skeið, þar sem þeir eru fjarri heimahögum.[\[32\]](#) Sérreglur gilda um vinnusambönd þar sem konur eiga í hlut sem miða að því að kynjajafnréttis sé gætt. eru reglur um þetta m.a. í c-lið 1. mgr. 11. gr. [CEDAW](#) auk samþykktar ILO [nr. 156 um jafna möguleika og jafnrétti til handa körlum og konum í atvinnu: Starfsfólk með fjölskylduábyrgð](#), sem Ísland á aðild að. Þá eru ítarlegar reglur um launajafnrétti kvenna í EES-rétti. Ekki verður fjallað um þessar reglur hér. Í 5. gr. alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis ([CERD](#)) er lagt bann við allri mismunun á

grundvelli „kynþáttar, litarháttar, þjóðernis- eða þjóðlegs uppruna" m.a. í atriðum sem varða réttindi launþega, m.a. varðandi réttinn til vinnu og vernd gegn atvinnuleysi.

Íslenskur réttur

Þær sérreglur sem gilda um EES-útlendinga eru ekki til sérstakrar athugunar í verkefninu. Fullyrða má að þeir sem geta byggt persónubundinn rétt til að starfa sem launþegar eða sjálfstætt starfandi í öðru ríki en heimaríki á ákvæðum 28. gr. og 31. gr. EES-samningsins og ákvæðum afleiddrar löggjafar, njóta í aðalatriðum sömu réttinda og eigin þegnar. Sama á í aðalatriðum við um aðstandendur þeirra. Það er þó skilyrði að um ríkisborgara aðildarríkjanna sé að ræða, til að styðjast megi við EES-samninginn, nema í tilvikum aðstandenda, sem draga rétt sinn frá ríkisborgara aðildarríkis EES. [33] Um rétt EES-útlendinga eru sérreglur í VI. kafla laga um útlendinga nr. 96/2002 og í III. kafla laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, en EES-útlendingar eru undanþegnir atvinnuleyfi. Þessar reglur hafa verið aðlagðar að reglum EES-samningsins, þ.m.t. tilskipun 2004/38/EB, sem uppfærði eldri gerðir ESB um búseturétt og önnur réttindi ríkisborgara aðildarríkjanna.

Tilvitnuð lög nr. 97/2002, með síðari breytingum, gilda um heimild útlendinga til atvinnu hér á landi. Í II. kafla [laganna](#) er fjallað um atvinnuleyfi, en í 5. gr. segir: „Atvinnuleyfi veitir rétt til að vinna hér á landi samkvæmt þeim lögum og reglum sem gilda á íslenskum vinnumarkaði." Samkvæmt 6. gr. er óheimilt að veita útlendingi atvinnuleyfi sem dvelst hér á landi án dvalarleyfis eða hefur verið gert að fara af landi brott samkvæmt lögum um útlendinga." Samkvæmt þessu er dvalarleyfi forsenda þess að útlendingar geti starfað hér á landi. [34] Með breytingu á lögnum með lögum nr. 78/2008, var reglum um atvinnuleyfi breytt til samræmis við breyttar reglur um dvalarleyfi.

Atvinnuleyfi eru ýmist tímabundin, sbr. 7. gr., eða óbundin, sbr. 17. gr. Tímabundin atvinnuleyfi eru veitt atvinnurekanda sem hyggst ráða útlending til starfa. Um veitingu slíks leyfis gilda ýmis skilyrði er varða útlendinginn (nánar síðar) en einnig skilyrði um aðstæður á íslenskum vinnumarkaði. Almennt er miðað við að fyrsta atvinnuleyfi sé ekki veitt til lengri tíma en eins árs, en þó aldrei til lengri tíma en sem nemur ráðningartímanum samkvæmt ráðningarsamningi. Atvinnuleyfi má endurnýja og geta sum atvinnuleyfi orðið grundvöllur óbundins atvinnuleyfis en önnur ekki. [35]

Almenn skilyrði tímabundins atvinnuleyfis eru eftirfarandi, skv. 1. mgr. 7. gr. laganna:

a. Starfsfólk fáist hvorki á innlendum vinnumarkaði né innan Evrópska efnahagssvæðisins, EFTA-ríkja eða Færeyja eða aðrar sérstakar ástæður mæli með leyfisveitingu. Áður en leyfi er veitt ber atvinnurekanda að hafa leitað eftir starfsfólki með aðstoð Vinnumálastofnunar, nema slík leit verði fyrirsjáanlega árangurslaus að mati stofnunarinnar.

b. Fyrir liggja umsögn stéttarfélags eða landssambands launafólks í hlutaðeigandi starfsgrein. Umsögn skal liggja fyrir innan sjö daga frá móttöku afrits umsóknar um atvinnuleyfi og ráðningarsamnings. Þó er heimilt að víkja frá þessu skilyrði þegar ekki er til að dreifa heildarsamtökum eða landssambandi í hlutaðeigandi starfsgrein.

c. Fyrir liggja undirritaður ráðningarsamningur til tiltekins tíma eða vegna verkefnis milli atvinnurekanda og útlending sem tryggir útlendingnum laun og önnur starfskjör til jafns við heimamenn í samræmi við gildandi lög og kjarasamninga þar um. Þegar um er að ræða störf sem falla utan gildissviðs kjarasamninga skal tryggja útlendingnum laun og önnur starfskjör til jafns við heimamenn.

d. Fyrir liggi að atvinnurekandi hafi sjúkratryggt útlending samkvæmt lögum um útlendinga.

e. Atvinnurekandi ábyrgist greiðslu á heimflutningi útlendings að starfstíma loknum, ef um er að ræða ráðningarslit sem starfsmaður á ekki sök á eða ef útlendingur verður óvinnufær um lengri tíma vegna veikinda eða slysa. Í ráðningarsamningi skal koma fram til hvaða lands heimflutningur nær.

Flokkar tímabundinna atvinnuleyfa eru nú þessir:

-Tímabundið atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar, skv. 8. gr. sem veita má útlendingum sem hafa sérfræðiþekkingu byggða á háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér, eða menntun sem jafna má til áðurgreindrar menntunar.

-Tímabundið atvinnuleyfi vegna skorts á vinnuafli, skv. 9. gr.

-Tímabundið atvinnuleyfi fyrir íþróttafólk, skv. 10. gr.

-Tímabundið atvinnuleyfi vegna sérstakra ástæðna, skv. 11. gr., en ákvæðið á við um þá sem veitt hefur verið báðabirgðadvlarleyfi eða dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða eða umsóknar um hæli.

-Tímabundið atvinnuleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar, skv. 12. gr., og á það við um nánustu aðstandendur útlendings sem hefur tímabundið atvinnuleyfi skv. 8. gr. eða 11. gr., eða óbundið dvalarleyfi.

-Tímabundið atvinnuleyfi vegna náms, skv. 13. gr., fyrir þá sem hafa dvalarleyfi sem námsmenn og

-Tímabundið atvinnuleyfi til sérhæfðra starfsmanna á grundvelli þjónustusamninga, skv. 15. gr., sem ekki skal vera til lengri tíma en 6 mánaða.

Frekari skilyrði fyrir veitingu og réttaráhrifum atvinnuleyfanna er að finna í viðeigandi ákvæðum, og vísa þau til almennra skilyrða 7. gr. laganna, eftir því sem við á.

Skilyrði þess að útlendingur fái óbundið atvinnuleyfi [\[36\]](#) samkvæmt 17. gr., eru auk undanfarandi tímabundins atvinnuleyfis og að hann hafi öðlast búsetuleyfi samkvæmt ákvæðum [laga um útlendinga nr. 96/2002](#). Vegna þess hve fáar tegundir atvinnuleyfa geta samkvæmt lögnum verið grundvöllur búsetuleyfis leiðir þetta skilyrði til þess að möguleikar útlendinga til að fá óbundið atvinnuleyfi eru litlir. (Af þeim tegundum tímabundinna atvinnuleyfa sem er fjallað um hér að framan eru það atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar og vegna mannúðarsjónarmiða sem geta orðið grundvöllur búsetuleyfis). Geta svo ströng skilyrði kallað á skoðun með vísan til þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins, einkum Sáttmála SP um vernd og réttindi farandlaunþega (sem er undirritaður en ekki fullgiltur), sem og mögulega samkvæmt jafnræðisreglu SEFMR og 26. gr. SBSR. Greinin mælir einnig fyrir um heimild til að veita óbundið atvinnuleyfi tilteknum aðstandendum útlendings sem sjálfur hefur óbundið atvinnuleyfi og þeim sem ná 18 ára aldri og hafa öðlast búsetuleyfi fyrir þann tíma.

Útlendingar, sem ekki teljast EES-útlendingar, geta einnig verið undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi ef þeir falla undir undanþáguákvæð í 22. gr.:

1. Útlendingar sem hafa verið íslenskir ríkisborgarar frá fæðingu en hafa misst íslenskan ríkisborgararétt.
2. Erlendir makar og samvistarmakar íslenskra ríkisborgara og börn þeirra að 18 ára aldri.
3. Útlendingar í einkaþjónustu sendimanna erlendra ríkja.
4. Útlendingar sem fengið hafa dvalarleyfi sem flóttamenn.

Ennfremur mega útlendingar í ákveðnum starfsstéttum vinna hér í allt að fjórar vikur að ári án atvinnuleyfis, sbr. 23. gr.

Rétt er einnig að geta þess að skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum leiða til þess að útlendingum utan evrópska efnahagssvæðisins er aðeins veitt atvinnuleyfi ef ekki hefur áður fundist hæfur starfsmaður innan þess í laust starf. Útlendingum utan EES er því mjög örðugt að hljóta slíkt leyfi. Í framkvæmd eru helstu undantekningar þar á „atvinnuleyfi til íþróttafélaga vegna íþróttamanna og þjálfara, atvinnuleyfi sem tengjast fjölskyldusameiningu [...] og atvinnuleyfi vegna stóriðjuframkvæmda." [\[37\]](#) Fjölskyldusameining getur jafnt tekið til fjölskyldna Íslendinga, útlendinga sem hafa atvinnuleyfi eða EES-útlendinga.

Í skýrslu Vinnumálastofnunar frá 19. október 2007 segir: „Mjög hefur fækkað umsóknum um ný tímabundin atvinnuleyfi frá því opnað var fyrir frjálsa för vinnuafls frá Póllandi og öðrum nýjum ríkjum ESB hinn 1. maí 2006. Þannig hafa á tímabilinu janúar til september [2007] aðeins verið veitt samtals um 390 ný tímabundin atvinnuleyfi."

Úrskurðir Vinnumálastofnunar eru kæránlegir til Félagsmálaráðuneytisins. Í engu þeirra mála sem kærð hafa verið frá árinu 2005 hefur synjun Vinnumálastofnunar verið snúið við (úrskurðina má skoða [hér](#)). Aftur á móti hafa verið gerðar athugasemdir við töf á meðferð mála hjá báðum stofnunum (sjá UA mál nr. [4936/2007](#)).

Með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lögum um atvinnuréttindi útlendinga og fyrirvara um forgang EES-útlendinga, EFTA-útlendinga og Færeyinga í 7. gr. laganna er ljóst að það getur verið torsótt fyrir aðra útlendinga en EES-útlendinga að fá atvinnuleyfi. Hefur spurningum verið beint til Íslands varðandi mun fleiri synjanir á atvinnuleyfum til ríkisborgara aðildarríkja Evrópuráðsins, sem eru ekki jafnframt ríkisborgarar EES-ríkja, en til hinna síðarnefndu en samkvæmt 18. gr. FSE ber aðildarríkjum að tryggja rétt ríkisborgara aðildarríkjanna til vinnu, m.a. með því að beita reglum frjáltslega og að einfalda formsatriði. [\[38\]](#) Þá er ljóst að í stjórnsýsluframkvæmd verður að taka mið af skuldbindingum þeim sem felast í SEFMR og FSE, einkum varðandi jafnræði og bann við mismunun.

Tilvísanir

- [1] Sjá ítarlega umfjöllun um sögu farandlaunþega í Cholewinski, fyrsta hluta.
- [2] Skýrsla Vinnumálastofnunar: *Erlent launafólk á íslenskum vinnumarkaði*, 19. október 2007, bls. 1.
- [3] Niessen, bls. 390. Tölur eru frá því fyrir 2001 og allar líkur á aukningu þeirra.
- [4] Sjá 1. gr. upphaflegs viðauka við FSE.
- [5] Eide, bls. 144.
- [6] Sjá Cholewinski, bls. 49-50.
- [7] Sjá Craven, bls. 199-200 og Drzewicki, bls. 235-236.
- [8] Sjá Craven bls. 203-205.
- [9] Drzewicki, bls. 223-227.
- [10] Craven, bls. 205.
- [11] Sjá eftirfarandi samþykktir ILO, sem Ísland á aðild að, sem dæmi um þetta: Nr. 29 um nauðungarvinnu eða skylduvinnu, nr. 105 um afnám nauðungarvinnu og nr. 182 um bann við barnavinnu í sinni verstu mynd og tafarlaugar aðgerðir til að afnema hana. Þetta bann er ástæða orðalagsins „Hver maður á rétt á atvinnu að frjálsum vali [...]“ í 23. gr. MYSP.
- [12] Í þessu tilviki væru *efndir in natura* (efndir samkvæmt aðalefni samnings) úrbætur launþega með eiginlegu vinnuframlagi sínu.
- [13] Sjá umfjöllun um [skýrslu Bandaríska sendiráðsins um mansal á Íslandi](#), á [vef Mannréttindaskrifstofu Íslands](#). Sjá einnig [sérvef Félagsmálaráðuneytisins](#) um mansal.
- [14] Sjá Craven bls. 196-197.
- [15] Eide, í Symonides, bls. 142.
- [16] Sjá Craven, bls. 216.
- [17] Craven, bls. 214.
- [18] Craven, bls. 214.
- [19] Craven 1995, bls. 213.
- [20] Craven, bls. 172.
- [21] ILO [Convention nr. 143, Migrant workers convention \(1975\)](#).
- [22] Sjá Cholewinski, bls. 108-9. Ákvæði sáttmálans mæla ekki fyrir um jafnan aðgang að vinnu og slíkt ákvæði er heldur ekki að finna í Samningi SP um vernd og réttindi farandlaunþega. Ákvæði 14. gr. í sáttmála ILO nr. 143 voru umdeild þegar um þau var samið, enda hagsmunamál margra aðildarríkja að skipuleggja innflytjendamál og vinnumál með þeim hætti að takmarki aðgang farandlaunþega að vinnu að eigin vali.
- [23] Sjá einnig Cholewinski, bls. 98.
- [24] Craven, bls. 174.
- [25] Craven (1998), bls. 224.
- [26] Smith, bls. 298.
- [27] Craven (1998), bls. 221-223.
- [28] ILO Convention nr. 158 [Termination of Employment Convention](#) (1982).
- [29] Samuel, bls. 13-14.
- [30] European Committee of Social Rights.
- [31] Almennt bann FSE við mismunun tekur ekki til þjóðernis, en tekur til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, trúarbragða, stjórnmálaskoðana, þjóðernis- eða félagslegs uppruna, sbr. inngang að sáttmálanum.
- [32] Samkvæmt 8. gr. [Evrópusamnings um réttarstöðu farandlaunþega](#) skal atvinnuleyfi, sem er gefið út í fyrsta sinn, venjulega ekki binda launþegann við sama vinnuveitanda eða sama stað í lengri tíma en eitt ár. Ísland á sem fyrr segir ekki aðild að samningnum. Í 25. gr.

samningsins er fjallað um endurráðningu farandlaunþega sem missir starf sitt vegna ástæðna sem hann ræður ekki við, svo sem fækkunar starfsmanna eða langvarandi veikinda, og skal lögbæra yfirvaldið í viðtökuríkinu stuðla að endurráðningu og starfsendurhæfingu, svo fremi hann hyggst halda áfram að starfa í hlutaðeigandi ríki eftir það.

[33] Sjá umfjöllun, m.a. Barnard, bls. 499 o.áfr. Reglur um ríkisborgara þriðju ríkja falla undir mismunandi svið, þ.m.t. Schengen-reglurnar, en einnig undir IV. hluta Rs. varðandi rétt þeirra til búsetu, ferðafelsi, vinnu o.fl. Ekki er lagasatoð til að taka þessar reglur upp í EES-samninginn, en reglur um ríkisborgara þriðju ríkja sem eru aðstandendur EES-útlendinga hafa verið teknar upp í EES-samninginn, nú síðast með töku tilskipunar 2008/34/EB upp í EES-samninginn.

[34] Brot á lögum nr. 97/2002 er refsivert sbr. 27. gr. Ekki er að sjá að leyfislausum útlendingum hafi verið refsað, en dæmi eru um að atvinnurekendum hafi verið refsað á grundvelli greinarinnar. Nefna má [Hrd. nr. 315/2002 í máli Ákærvaldsins gegn Eysteini Gunnari Guðmundssyni](#). og [Hrd nr. 114/2006 í máli Ákærvaldsins gegn Eysteini Gunnari Guðmundssyni](#), sem dæmi.

[35] Sem dæmi um atvinnuleyfi sem getur ekki orðið grundvöllur óbundins atvinnuleyfis má nefna tímabundið atvinnuleyfi vegna skorts á vinnuafli (sbr. 6. mgr. 9. gr.) og tímabundið atvinnuleyfi vegna náms (sbr. 5. mgr. 15. gr.).

[36] Orðalagið „óbundið atvinnuleyfi“ þýðir í raun ótímabundið atvinnuleyfi samkvæmt lögunum.

[37] Skýrsla Vinnumálastofnunar: *Erlent launafólk á íslenskum vinnumarkaði*, 19. október 2007, bls. 2.

[38] Samuel, bls. 389.

SEFMR og ILO

Í 1. t.l. a-liðs 7. gr. [SEFMR](#) er fjallað um endurgjald fyrir vinnu og segir að veita skuli öllum vinnandi mönnum sanngjarnt kaup og „jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar [...]"

7. gr. SEFMR

7. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til þess að njóta sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða sem tryggja sérstaklega:

- (a) endurgjald sem veitir öllum vinnandi mönnum sem lágmark:
 - (i) sanngjarnt kaup og jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar, og séu konum sérstaklega tryggð vinnuskilyrði sem eigi séu lakari en þau sem karlmenn njóta, og jafnt kaup fyrir jafna vinnu;
 - (ii) sómasamlega lífsafkomu fyrir þá sjálfa og fjölskyldur þeirra í samræmi við ákvæði samnings þessa;

Eins og Craven bendir á getur verið erfitt að túlka kröfuna um sanngjarnt endurgjald fyrir vinnu og hefur nefndin ekki gengið lengra en að krefjast lágmarksendurgjalds og jafns endurgjalds. Þó er einnig ljóst að krafa um sanngjarnt endurgjald felur í sér meira en kröfu um lágmarkslaun, enda getur endurgjald tekið til fleiri atriða en beinna launa. [\[1\]](#) Nefndin hefur talið kröfuna um sanngjörn laun fela í sér a.m.k. skyldu að koma á kerfi þar sem farið er að reglum ILO um lágmarkslaun. [\[2\]](#)

Hafa flest ríki komið upp einhvers konar reglum um lágmarkslaun, annað hvort lögbundnum eða í formi kjarasamninga [\[3\]](#) og verður að ganga út frá því að til að fullnægja kröfum greinarinnar verði lágmarkslaun að sjá fólki a.m.k. fyrir lágmarksnauðsynum. Ákvæðið hefur verið skýrt með hliðsjón af 11. gr. SEFMR, sem mælir fyrir um lágmarkslífskjör. [\[4\]](#)

Þó að orðalag 7. gr. SEFMR bendi til þrengri túlkunar en aðrir samningar varðandi sömu laun fyrir sömu eða jafnverðmæta vinnu hefur greinin verið túlkuð rúmt og er talin taka til jafnverðmætra starfa. [\[5\]](#) Þetta getur skipt máli fyrir útlendinga, sem geta fallið utan gildissviðs FSE og samþykktar alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) nr. 111, en [Samþykkt ILO nr. 111 varðandi misrétti með tilliti til atvinnu eða starfs](#) tekur ekki til mismununar á grundvelli þjóðernis. [\[6\]](#) Það verður þó að taka fram að skylda sú sem lögð er á ríki með 7. gr. SEFMR er ríkari varðandi jöfn laun fyrir sömu vinnu, þar sem ríkjum ber samkvæmt ákvæðinu að „ tryggja" jöfn laun í þeim tilvikum, en veikara orðalag er notað um jafnverðmæt störf, þ.e. orðalagið að ríkjum beri að „virða" þann rétt. [\[7\]](#)

Í Alþjóðasamningi um afnám alls kynþáttamisréttis er einnig minnst á þessi atriði í tengslum við réttinn til vinnu. 1. t.l. e-liðs 5. gr. [CERD](#) skuldbindur aðildarríki til að ábyrgjast öllum rétt til jafnræðis fyrir lögunum, án nokkurs greinarmunar vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernis- eða þjóðlegs uppruna varðandi „rétt til vinnu, til frjáls vals á atvinnu, til sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða, til verndar gegn atvinnuleysi, til jafnra launa fyrir jafna vinnu og til sanngjarnra og hagstæðra launa."

Í d-lið 7. gr. [SEFMR](#) er m.a. fjallað um orlof. Þar ábyrgjast aðildarríki að tryggja rétt sérhvers manns til eftirfarandi:

(d) hvíld, frítíma og sanngjarna takmörkun á vinnustundum og frídaga á launum með vissu millibili svo og endurgjald fyrir opinbera frídaga.

Greinin tekur til fleiri atriða en orlofs. Nefndin hefur ekki gefið skýrar línur um lágmarksskilyrði greinarinnar en þó er ljóst að miðað er við tveggja vikna launað orlof á ári sem lágmarksréttindi samkvæmt greininni.[\[8\]](#)

FSE

Í 4. gr. FSE er mælt fyrir um launakjör og er ákvæðið, svipað og 1. gr. FSE, orðað með þeim hætti að aðildarríkjum beri að stuðla að því og tryggja launþegum rétt til sanngjarnra launa. Ber aðildarríkjum að gera þetta innan þess ramma sem lög setja um ákvörðun launa, þ.e. með kjarasamningnum eða með öðrum hætti sem tíðkast í hverju ríki fyrir sig, en ríkinu ber þó skylda til að grípa inn í ef ekki næst að tryggja réttindin með þessum hætti.[\[9\]](#)

4. gr. Réttur til sanngjarns kaups.

Í því skyni að tryggja, að réttur til sanngjarns kaups sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að viðurkenna rétt verkafólks til kaups, sem veiti því og fjölskyldum þess sómasamleg lífskjör,

2. að viðurkenna rétt verkafólks til herra kaups fyrir yfirvinnu, með undantekningum í vissum tilvikum,

3. að viðurkenna rétt karla og kvenna til sama kaups fyrir jafnverðmæt störf,

4. að viðurkenna rétt verkafólks til hæfilegs uppsagnarfrests,

5. að heimila launafrádrátt einungis með þeim skilyrðum og að því marki, sem tiltekið er í landslögum eða reglugerðum eða kveðið er á um í heildarsamningum eða gerðardómum.

Réttindum þessum skal náð með frjálsum heildarsamningum, lögákveðinni skipan launamála, eða á annan hátt, sem hæfir aðstæðum í landinu.

Félagsmálanefnd Evrópu hefur reynst erfitt að afmarka hugtakið „sómasamleg lífskjör" en í álitum hefur nefndin miðað við 60% af nettó meðallaunum í ríkinu (þar sem meðallaun taka til alls endurgjalds fyrir vinnu) og að teknu tilliti til þarfa launþegans (en ekki þarfa launþegans og fjölskyldu eins og áður var).[\[10\]](#) Að auki er miðað við að sú fjárhæð sem fæst með þessum hætti sé yfir fátækramörkum í ríkinu.

Í 19. gr. [FSE\[11\]](#) er sérstaklega minnst á farandlaunþega og þeirra kjör. Í 4. t. greinarinnar segir að aðildarríkjum beri „að tryggja slíku verkafólki, sem löglega dvelur í löndum þeirra, að því marki sem lög eða reglugerðir taka til slíkra mála eða þau eru háð eftirliti stjórnvalda, meðferð, sem sé ekki óhagstæðari meðferð eigin þegna, þegar um er að ræða: a) launakjör og önnur starfs- og vinnuskilyrði [...]". Í 5. t. segir áfram að tryggja beri farandlaunþegum „meðferð, sem sé eigi óhagstæðari meðferð eigin þegna, að því er varðar skatta, gjöld eða framlög, sem lögð eru á vinnandi fólk."

Krafan um jöfn laun, í mannréttindasáttmálum, hefur verið talin tákna að sömu laun séu greidd fyrir sömu vinnu. Afköst eru einn mælikvarði á vinnuframlagi einstaklings og því mætti segja sömu laun fyrir sömu afköst. Samanburðurinn á tveimur störfum og starfsmönnum getur hins vegar reynst flókinn.[\[12\]](#) Reglur um launajafnrétti kynjanna eru ekki til umfjöllunar hér, en frekari reglur og viðurlög er að finna í nákvæmari útfærslu m.a. í reglum ESB og EES-samningsins.

Um orlof er fjallað í 2. gr. [FSE\[13\]](#) þar sem mælt er fyrir um a.m.k. tveggja vikna árlegt orlof á launum. Heimilt hefur verið að takmarka réttindi þau sem 2. gr. felur í sér, m.a. þannig að takmarka megi réttindin við það að launþegi hafi unnið ákveðinn tíma áður en hann/hún getur krafist orlofs (1 ár). Hins vegar mega launþegar ekki afsala sér orlofi gegn greiðslu og launþegi á rétt á uppbót á orlof (í allt að 2 vikur samtals) ef veikindi eða slys hafa valdið því að orlof var ekki tekið.[\[14\]](#) Ítarlegar reglur um vinnutíma, orlof o.fl. er að finna innan ESB og EES sem ýmist eru skýrðar til samræmis við FSE, eða veita launþegum meiri vernd en þar kemur fram.

Íslenskur réttur

Íslensk lög stefna að sama marki og hinir tilvitnuðu alþjóðasamningar sem Ísland á aðild að og veita útlendingum jafnvel meiri réttindi með því að banna mismunun á grundvelli þjóðernis. Í 1. gr. [laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980](#) segir:

Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör, óháð kyni, **þjóðerni**[\[15\]](#) eða ráðningartíma fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveða skulu ógildir.

ASÍ og innlend verkalýðsfélög hafa sérstaklega beitt sér gegn því að útlendingum séu greidd lægri laun en öðrum, en Samtök atvinnulífsins hafa einnig komið þar að. Í [samkomulagi ASÍ og SA um útlendinga á íslenskum vinnumarkaði](#), frá 7. mars 2004 segir:

Aðilar þessa samkomulags eru þeirrar skoðunar að breytingar á samsetningu vinnuafls vegna fjölgunar útlendinga á íslenskum vinnumarkaði, eigi ekki að raska gildandi fyrirkomulagi við ákvörðun launa og annarra starfskjara launafólks með kjarasamningum. Áfram verði byggt á gildandi reglum um framkvæmd kjarasamninga. Það er sameiginlegt viðfangsefni aðila að stuðla að því að fyrirtæki, sem nýta erlent vinnuafll vegna framleiðslu sinnar eða þjónustu, greiði laun og starfskjör í samræmi við kjarasamninga og lög hér á landi. Ef kjarasamningar eru ekki virtir grefur það undan starfsemi annarra fyrirtækja og spillir forsendum eðlilegrar samkeppni og dregur úr ávinningi alls samfélagsins af traustu og heilbrigðu atvinnulífi.

Tilvitnuð lög og samkomulag ASÍ og SA gera engan greinarmun á því hvort um EES-útlendinga[\[16\]](#) eða aðra útlendinga er að ræða. Niðurstaðan er sú sama. Útlendingar eiga rétt á sömu launakjörum og aðrir.

Þrátt fyrir framangreint hafa nokkur brögð verið að því að útlendingum hafi verið borguð laun undir lágmarkstöxtum kjarasamninga. Þetta hefur átt við jafnt um útlendinga frá ríkjum utan og innan EES, en sem fyrr segir sitja þeir við sama borð hvað launakjör varðar og Íslendingar. Slík mál, um vangreidd laun, haf komið inn á borð Félagsdóms[\[17\]](#) og almennra dómstóla.[\[18\]](#)

Í tengslum við fjölgun erlendra verkamanna á íslenskum vinnumarkaði, í beinu samræmi við eftirspurn fyrirtækja sem hér starfa, hefur mikið borið á svokölluðum starfsmannaleigum. Um þær gilda sérstök [lög um starfsmannaleigur nr. 139/2005](#). Í 2. mgr. 1. gr. laganna segir að með starfsmannaleigu sé átt við þjónustufyrirtæki sem samkvæmt samningi leigir út starfsmenn sína gegn gjaldi til að sinna störfum á vinnustað notendafyrirtækis undir verkstjórn þess síðarnefnda. 1. mgr. 1. gr. laganna vísar til [laga um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra nr. 45/2007](#) og er því ljóst að starfsmannaleigum er skylt að greiða útleigðum starfsmönnum í samræmi við íslenska lágmarkstaxta.[\[19\]](#)

Ákvæði 7. mgr. 2. gr. laganna bannar starfsmannaleigum sem ekki hafa staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í EFTA-ríki að veita hér þjónustu án staðfestu nema samningar sem Ísland á aðild að heimili slíkt.[\[20\]](#) Ekki hefur borið á slíkum samningum. Ennfremur virðast löggin gera ráð fyrir því að starfsmenn starfsmannaleiga séu EES-útlendingar, enda segir í 1. tl. 4. gr. að starfsmannaleigu sem hyggst veita þjónustu á Íslandi beri að láta Vinnumálastofnun í té „yfirlit yfir starfsmenn sem starfa munu á vegum starfsmannaleigunnar hér á landi þar sem fram kemur nafn, fæðingardagur, heimilisfang í heimaríki, ríkisfang, upplýsingar um að viðkomandi starfsmenn njóti almannatryggingaverndar í heimaríki (E-101) og starfsréttindi eftir því sem við á.“ Tilvísun til E-101 vottorðsins[\[21\]](#) getur aðeins átt við um ríkisborgara EES-ríkis, eða einstaklinga sem hafa áunnið sér sömu rétt og ríkisborgarar gistiríkisins. Þótt [lög um starfsmannaleigur nr. 139/2005](#) virðist þannig einungis gera ráð fyrir því að starfsmenn sem hingað koma á vegum starfsmannleiga séu EES-útlendingar þykir ekki óvarlegt að líta svo á að löggin gildi um aðra útlendinga, að breyttu breytanda, enda myndu takmarkanir á þjónustustarfsemi sem gerðar eru á grundvelli þjóðernis vinnuafis geta falið í sér óheimilar takmarkanir á fjórfrelsisákvæðum EES-samnings. Sömu sjónarmið eiga við ef samningar yrðu gerðir við önnur ríki á grundvelli 7. mgr. 2. gr. laganna. Lykilatriði varðandi rekstur starfsmannaleiga er bann við gjaldtöku leigunnar af starfsmönnum sínum, samanber 5. gr. laganna, og er það ákvæði sett til verndar þessum hópi launþega.

Önnur launatengd réttindi gilda með sama hætti jafnt um útlendinga og Íslendinga.

Samkvæmt [lögum um orlof nr. 30/1987](#) eiga allir launþegar á Íslandi rétt á því að taka sér árlegt **launað orlof** frá störfum. Lágmarksorlof samkvæmt lögum eru tveir virkir dagar fyrir hvern unninn mánuð á orlofsári. Lágmarksorlofslaun eru 10,17% af heildarlaunum. Í kjarasamningum stéttarféлага er oft að finna ákvæði um betri orlofsréttindi. Félagsmálanefnd Evrópu, sem hefur eftirlit með framkvæmd FSE, hefur ekki talið ástæðu til að gera athugasemd við orlofsréttindi hér á landi.

Öllum launþegum á aldrinum 16-70 ára er skylt að **greiða í lífeyrissjóð** samkvæmt [lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 139/1997](#), sbr. 3. og 4. mgr. 1. gr. Löggin gera engar undantekningar á meginreglunni varðandi útlendinga. Í [lögum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002](#) segir í c-lið 7. gr. að eitt skilyrði veitingar tímabundins atvinnuleyfis sé að fyrir liggi „undirskrifaður ráðningarsamningur til tiltekens tíma eða verkefnis sem tryggi starfsmanni laun og önnur starfskjör til jafns við heimamenn, sbr. lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.[\[22\]](#)“

Í 4. mgr. 19. gr. laga nr. 139/1997 segir :

Heimilt er að endurgreiða iðgjöld til erlendra ríkisborgara þegar þeir flytjast úr landi enda sé slíkt ekki óheimilt samkvæmt milliríkjasamningi sem Ísland er aðili að. Óheimilt er að

takmarka endurgreiðsluna við tiltekinn hluta iðgjaldsins nema á tryggingafræðilega réttum forsendum.

Í sumum mannréttindasamningum sem fjalla um vinnuréttindi er kveðið á um skyldu til að tryggja að laun tryggi launþega **sómasamlega lífsafkomu** (e. decent standard of living) fyrir þá sjálfa og fjölskyldur þeirra, sbr. a-lið 7. gr. [SEFMR](#) og 4. gr. 4. gr. [FSE](#) (sbr. hér að ofan). Taka verður tillit til þess hver raunverulegur framfærslukostnaður í tilteknu landi er og hvað felst í laununum.[\[23\]](#) Með aukinni tilhneigingu til einkavæðingar þjónustu sem áður var á vegum hins opinbera, eykst greiðslubyrði nema skattalækkun sé samstiga hinni skertu þjónustu. Slíkt bitnar enn fremur sérstaklega á þeim sem verða að nýta sér kerfið (t.d. þeir sem eru heilsutæpir og þurfa mikla læknisþjónustu). Einnig hefur verið bent á að launagreiðslur ættu að vera í samræmi við eiginleika starfsins. Að öðrum kosti er hætt við að tiltekinn hópur (útlendinga t.d.) sé skipulega nýttur í áhættusöm störf sem aðrir eru ekki reiðubúnir að taka að sér.[\[24\]](#)

Líkt og annað sem við kemur launakjörum útlendinga á þetta ekki síður við um þá en aðra launþega á íslenskum vinnumarkaði. Verður því ekki sérstaklega fjallað um þessi síðastgreindu atriði varðandi þá.

Tilvísanir

[1] Craven (1998), bls. 233. Sjá Reporting Guidelines, UN ESCOR, Supp. (No. 3), Annex IV (UN Doc E/C.12/1994/SR.110/Add I, 7, málsgrein 36).

[2] [ILO Minimum Wage-Fixing Convention of 1970 \(Nr. 131\)](#). Ísland á ekki aðild að samningnum en hann getur haft áhrif á túlkun annarra ILO skuldbindinga og skuldbindinga samkvæmt SEFMR.

[3] Craven (1998), bls. 234.

[4] Craven (1998), bls. 235. Í 11. gr. SEFMR segir m.a.: "Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða." Sjá frekari umfjöllun í [IV C-1](#).

[5] Craven (1998), bls. 237.

[6] Samþykktin bannar hins vegar hvers kyns misrétti á grundvelli kynþáttar, litarháttar, kynferðis, trúarbragða, stjórnámálaskoðana og þjóðernislegs eða félagslegs uppruna, sbr. 1. gr. og sérstaklega varðandi vinnukjör 3. t. l. 1. gr.

[7] Craven (1998), bls. 238.

[8] Craven (1998), bls. 245.

[9] Harris og Darcy, bls. 74.

[10] Harris og Darcy, bls. 75.

(Conclusions XIV-2 (inngangur)). Sjá mat [nefndarinnar](#) á lágmarkslaunum á Íslandi.

[11] Minnt er á að 19. gr. er ekki bindandi fyrir Ísland, en ríkinu ber að haga málefnum sínum í samræmi við markmið sáttmálans.

[12] Smith, bls. 305.

[13] FSE tilgreinir sérstaklega að greiða beri a.m.k. tvær vikur á launum, sbr. 2. gr. Bæði 2. gr. FSE og d-liður 7. gr. SEFMR fyrirskipa greiðslu vegna almennra frídaga.

[14] Harris og Darcy, bls. 63-64.

[15] Feitletrun höf.[ES].

[16] Þótt aflvaki samkomulagsins hafi verið aukinn innflutningur vinnuaflds frá EES-löndum og þótt langflestir útlendingar á vinnumarkaði tilheyri þeim hópi.

[17] Hér má vísa til [máls nr. 3/2006 fyrir Félagsdómi, ASÍ f.h. Samiðnar vegna Trésmíðafélags Rvk. gegn Sóleyjabýggð ehf](#) þar sem fyrirtækið S var talið m.a. talið hafa brotið gegn kjarasamningum með því að greiða litháiskum starfsmönnum laun undir lágmarkstöxtum.

[18] Sjá t.d. [Hrd. nr. 267/2006 í máli Impregilo SpA, útibú á Íslandi gegn Antonio Augusto Monteiro](#). Í málinu var I gert að greiða A, starfsmanni portúgalskrar starfsmannaleigu, mismuninn á „portúgölskum“ launum hans skv. samningi við leiguna og lágmarkstaxta skv. gildandi íslenskum kjarasamningum í tengslum við byggingu Kárahnjúkavirkjunar.

[19] 4. gr. laga nr. 45/2007 vísar til nokkurra gildandi laga um vernd launþega á Íslandi:

I. mgr. Þegar fyrirtæki sendir starfsmann hingað til lands í skilningi laga þessara gildir eftirfarandi löggjöf um starfskjör hans og reglur settar á grundvelli hennar, án tillits til erlendra löggjafar sem að öðru leyti gildir um ráðningarsamband hans og hlutaðeigandi fyrirtækis:

1. [Lög nr. 55/1980](#), um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, 1. gr., með síðari breytingum, að því er varðar lágmarkslaun og aðra launaþætti, yfirvinnugreiðslur, réttindi til orlofs hámarksvinnutíma og lágmarkshvíldartíma.

2. [Lög nr. 46/1980](#), um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum.

3. [Lög nr. 30/1987](#), um orlof, með síðari breytingum.

4. [Lög nr. 47/2003](#), um eftirlit með skipum, 4. gr.

5. [Lög nr. 60/1998](#), um loftferðir, VI. kafli.
 6. [Lög nr. 95/2000](#), um fæðingar- og foreldraorlof, 11., 29. og 30. gr.
 7. [Lög nr. 96/2000](#), um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, auk annarra ákvæða um bann við mismunun.
- 2. mgr.** Ákvæði 1. mgr. gildir með fyrirvara um betri starfskjör starfsmanns samkvæmt ráðningarsamningi við hlutaðeigandi fyrirtæki eða samkvæmt kjarasamningi eða löggjöf í því ríki þar sem hann starfar að jafnaði.
- 3. mgr.** Greiðslur sem sérstaklega tengjast starfinu skulu reiknast inn í lágmarkslaun starfsmanns. Fyrirtæki er þó óheimilt að reikna greiðslur vegna kostnaðar sem það hefur lagt út fyrir vegna ferða starfsmanns, gistingar og upphalds inn í kröfur um lágmarkslaun skv. 1. tölul. 1. mgr.

[20] Í [greinargerð](#) með frumvarpi að lögunum er hins vegar eftirfarandi tekið fram: „Ákvæði þessu er hins vegar ekki ætlað að breyta túlkun stjórnvalda á 10. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, um að fyrirtækjum sé heimilt við sérstakar aðstæður að senda hingað sérhæfða starfsmenn sína tímabundið á grundvelli þjónustusamninga.”

[21] Sjá nánar um E-101 vottorðið [HÉR](#).

[22] Feitletrun höf.[ES].

[23] Smith bls. 303.

[24] Smith, bls. 304.

Ísland er aðeins aðili að þremur af fjölmörgum samþykktum [ILO](#) um öryggi og heilbrigði á vinnustað[3] og geta því aðrar þjóðréttarskuldbindingar en þessar skipt meira máli hér á landi en annars staðar. Gera má þó ráð fyrir að 7. gr. SEFMR yrði skýrð til samræmis við sáttmála ILO. Þá er Ísland bundið af 3. gr. FSE en þar segir:

3. gr. FSE

3. gr. Réttur til öryggis við störf og heilsusamlegra vinnuskilyrða.

Í því skyni að tryggja, að réttur til öryggis við störf og heilsusamlegra vinnuskilyrða sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að gefa út öryggis- og heilbrigðisreglugerðir,
2. að sjá um framkvæmd slíkra reglugerða með eftirliti,
3. að hafa, eftir því sem við á, samráð við samtök vinnuveitenda og verkafólks um ráðstafanir, sem ætlað er að bæta öryggi og heilbrigði á vinnustöðum.

Félagsmálanefnd Evrópu hefur við túlkun greinarinnar tekið mið af öðrum alþjóðlegum reglum, þ.m.t. reglum ILO og reglum ESB. Hefur nefndin gert kröfu um að reglur um öryggi og heilbrigði nái yfir sem flest svið atvinnustarfsemi og hefur ítrekað krafist þess að reglurnar taki einnig til þeirra sem starfa sjálfstætt.[4]

Íslenskur réttur

Á Íslandi er mikið regluverk um öryggi á vinnustöðum[5] og sérstök stofnun, [Vinnueftirlitið](#), sem hefur þennan málaflokk með höndum samkvæmt [lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980](#). Í þessum efnum eru engar sérstakar reglur varðandi útlendinga, en þeir eiga að sjálfsögðu að njóta sama öryggis og heimamenn. Lögin, sem og önnur lög hérlendis virðast í samræmi við hinar alþjóðlegu reglur, en forsenda þess að útlendingar sitji við sama borð og aðrir er, í þessu efni sem öðrum, að stjórnvöld og vinnuveitendur sinni upplýsingagjöf til þeirra á tungumáli sem þeir skilja.

Tilvísanir

[1] Sjá einnig [Samþykkt ILO nr. 139 um varnir gegn og eftirlit með áhættu í starfi vegna efna sem valda krabbameini](#).

[2] Craven (1998), bls. 240.

[3] Auk framangreindra samþykkt, sjá Samþykkt ILO nr. 138 um lágmarksaldur við vinnu.

[4] Harris og Darcy, bls. 68-69.

[5] [Hér](#) má sjá reglur sem eru í gildi varðandi öruggt starfsumhverfi, með því að smella á undirflokk 26 „vinnumál“ og því næst á „vinnustaður og vinnutími“.

IV A-4 Verkalýðsmál

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög	Dómar, úrskurðir, álit UA
Verkalýðsmál	8. gr. SEFMR Samþykkt ILO nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess Samþykkt ILO nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega Samþykkt ILO nr. 11 um félagafrelsi landbúnaðarverkafólks 11. gr. MSE 5. gr. FSE 6. gr. FSE b-liður, 4. tl. 19. * gr. FSE <i>*ATH. Ísland ekki bundið af 19. gr.</i> 5. gr. CERD	74. gr. STS ákvæði um féлага- og fundafrelsi. 75. gr. STS um réttinn til að semja um kaup og kjör Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 Lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 Réttur ESB og EES Íslenskur réttur	Dómar Hæstaréttar Mál nr. 167/2002 MDE Sigurður Sigurjónsson gegn Íslandi Young, James and Webster gegn Stóra-Bretlandi Dómstóll ESB C-438/05 Viking Line C-341/05 Laval

74. gr. [STS](#) verndar féлага- og fundafrelsi á Íslandi og í greininni er sérstaklega vikið að starfsemi stéttarféлага, samtökum launþega. Þessi réttindi hafa jafnan verið talin til hinna borgaralegu- og stjórnmalalegu mannréttinda og er minnst á þau í þeim alþjóðlegu sáttmálum sem þann flokk varða, en skilin eru óglögg milli flokka réttinda á þessu sviði. Af þeim samningum sem hér hefur verið fjallað um og Ísland hefur undirgengist má nefna nokkur ákvæði sem hnykkja á skyldu stjórnvalda og er áherslan breytileg eftir því um hvaða samning er að ræða, enda þótt viðurkennt sé að ákvæði SEFMR og samþykktu ILO séu að mörgu leyti lík og hvorum öðrum til fyllingar. Sama má segja um ákvæði FSE. Ákvæði 2. mgr. 75. gr. STS mælir fyrir um það að í lögum skuli kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín.

SEFMR

8. gr. [SEFMR](#) mælir fyrir um skyldu ríkja til að ábyrgjast rétt allra til að stofna stéttarfélög og gerast félagar í stéttarfélagi að eigin vali.

8. gr. SEFMR

8. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast:

(a) rétt allra til þess að stofna stéttarfélög og að gerast félagar í því stéttarfélagi sem þeir velja sér, einungis að áskildum reglum hlutaðeigandi félags, í því skyni að efla og vernda efnahags- og félagslega hagsmuni sína. Eigi má binda rétt þennan neinum takmörkunum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

(b) rétt stéttarféлага til þess að mynda landssambönd eða stéttarfélagasambönd og rétt hinna síðarnefndu til þess að stofna eða ganga í alþjóðleg stéttasamtök;

(c) rétt stéttarféлага til þess að starfa óhindrað, að engum takmörkunum áskildum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

(d) verkfallsrétt, að því áskildu að honum sé beitt í samræmi við lög viðkomandi lands.

2. Ákvæði þessarar greinar skulu ekki vera því til fyrirstöðu að lögmætar takmarkanir séu settar við því að herliðar eða lögreglumenn eða stjórnvaldshafar ríkisins beiti þessum rétti.

3. Ekkert í grein þessari skal heimila ríkjum, sem aðilar eru að samþykkt á vegum Alþjóðavinnumálastofnunarinnar frá 1948 um félagafrelsi og verndun þess, að gera ráðstafanir með lögum sem myndu skaða eða beita lögum á þann hátt að það myndi skaða það sem tryggt er í þeirri samþykkt.

Greinin skapar því skýra skyldu sem ætlað er að vera virk samkvæmt orðum sínum (þ.e. þess er ekki eingöngu krafist að ríki skuli stuðla að eða vinna að áformum um rétt til að stofna stéttarfélög; þessi réttur skal vera virtur). Þó felast fyrst og fremst jákvæðar skyldur í ákvæðinu. Auk þess sem ríkjum ber að tryggja réttindin, ber þeim að stuðla að framgangi þeirra og banna starfsemi sem fer gegn ákvæðum greinarinnar.

8. gr. SEFMR heimilar ákveðnar takmarkanir á félagafrelsi í þessu tilliti: sérstakar takmarkanir eru settar varðandi her, lögreglu og „stjórnvaldshafa“ (þ.e. opinbera starfsmenn). Hefur síðastgreind takmörkun verið umdeild og er talin vera í andstöðu við 9. gr. samþykktar ILO nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess, sem heimilar takmarkanir á réttindum hermanna og lögreglumanna en ekki opinberra starfsmanna.^[1] Þar sem 9. mgr. 8. gr. SEFMR vísar til ILO um lágmark réttinda verður þó að telja að ríkjum sem eru bundin af þeirri samþykkt sé ekki kleift að takmarka réttindi opinberra starfsmanna og jafnvel að skýring samninganna til samræmis leiði til þess að ríkjum sé það almennt óhemilt, hvort sem þau eru aðilar að samþykkt ILO eða ekki.^[2]

Ákvæðin eiga það öll sammerkt að leita jafnvægis milli frelsisréttinda einstaklinga (þ.e. réttinum til að stofna og ganga í félög að eigin vali) og hagsmuna stéttarféлага sem aftur miða að því að gæta hagsmuna einstaklinga sem hópa launþega. Árekstrar geta einkum orðið milli þessarra hagsmuna þegar stéttarfélög krefjast skylduáðilar (eða greiðslu félagsgjalda), eða ná samningum við vinnuveitendur sem takmarka aðgang að störfum við félagsmenn þeirra eða veita þeim forgang (e. closed-shop). Þrátt fyrir orðalag 8. gr. SEFMR og tilgang er ekki öruggt að greinin heimili slíkt fyrirkomulag. Hefur nefndin fallist á það sjónarmið að slíkar ráðstafanir gangi gegn frelsi einstaklinga til að ganga í félög að eigin vali.^[3]

Varðandi frekari umfjöllun um félagsaðild og réttinn til að semja sameiginlega sjá umfjöllun undir FSE hér að neðan.

ILO

Tvær samþykktir ILO sem Ísland á aðild að fjalla einnig um efnið, [samþykkt nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess](#) og [samþykkt nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega](#). [4] Ísland hefur fullgilt báðar þessar samþykktir en auk þess hefur 11. gr. MSE áhrif á réttarstöðu einstaklinga og félaga, en greinin verndar bæði jákvætt og neikvætt félagafrelsi.

FSE

Ákvæði 5. gr. FSE er svohljóðandi:

5.gr FSE

Í því skyni að tryggja og stuðla að frelsi verkafólks og vinnuveitenda til að stofna staðbundin félög, landsfélög eða fjölþjóðleg sambönd til að gæta hagsmuna þeirra á sviði efnahags- og félagsmála og til að ganga í slík félög, skuldbinda samningsaðilar sig til að sjá um, að landslög skerði ekki það frelsi né að þeim verði beitt til að skerða það. Í landslögum eða reglugerðum skal ákveða að hve miklu leyti trygging sú, sem þessi grein veitir, skuli taka til lögreglunnar. Það skal einnig ákvarðast í landslögum eða reglugerðum að hve miklu leyti tryggingin, sem grein þessi gerir ráð fyrir, skuli ná til manna í herþjónustu.

Ákvæði 5. gr. FSE er skýrt á sama hátt og hér að framan greinir, þannig að ákvæðið banni það fyrirkomulag sem lýst er hér að framan (e. closed-shop), og er það einnig í samræmi við túlkun á 11. gr. MSE. [5] Þá hefur nefndin talið það brjóta gegn 5. gr. FSE að leggja á einstaklinga skyldu til að greiða félagsgjöld til tiltekinnna félaga, að veita félagsbundnum einstaklingum forgang að störfum sem og það að réttur til atvinnuleysistryggingabóta væri háður félagsaðild, en nefndin taldi Ísland hafa brotið gegn 5. gr. FSE með reglum af þessu tagi. [6] Ákvæði 8. gr. SEFMR hefur einnig verið túlkuð til samræmis við samþykktir ILO að því er varðar verkfallsréttinn (sbr. samþykkt ILO nr. 87) og við 6. gr. FSE.

Ákvæði 6. gr. FSE mælir fyrir um réttinn til að semja sameiginlega, þ.m.t verkfallsréttinn:

6.gr. FSE

Í því skyni að tryggja, að réttur til að semja sameiginlega verði raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að stuðla að sameiginlegum viðræðum milli verkafólks og vinnuveitenda,
2. að stuðla að frjálsum samningaumleitunum milli vinnuveitenda eða vinnuveitendafélaga og verkalýðsfélaga, þegar nauðsynlegt er eða við á, í þeim tilgangi að ákvarða laun og vinnuskilyrði með heildarsamningum,
3. að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi við lausn vinnudeilna, og viðurkenna,
4. rétt verkafólks og vinnuveitenda á sameiginlegum aðgerðum, þegar hagsmunaárekstrar verða, þ. á m. verkfallsrétti, með þeim takmörkunum, sem til kynnu að koma vegna gerðra heildarsamninga.

Að því er sérstaklega varðar réttindi útlendinga í sambandi við félagsaðild og réttinn til að semja sameiginlega gera 5. og 6. gr. FSE ráð fyrir fullri þátttöku útlendinga, þ.e. a.m.k ríkisborgara aðildarríkja FSE sem eru búsettir eða vinna reglulega í aðildarríkinu. 5. gr. FSE verndar því sömu réttindi og 19. gr. FSE. Í b-lið, 4. tl. þeirrar greinar sáttmálans er sérstaklega fjallað um skyldur ríkja að þessu leyti varðandi farandlaunþega. Aðildarríkjum ber að tryggja útlendingum ekki óhagstæðari meðferð en þá sem við á um eigin þegna, þegar um er að ræða: „aðild að stéttarfélögum og að njóta góðs af heildarsamningum.“[\[7\]](#)

Félagsmálanefnd Evrópu hefur gagnrýnt framkvæmd í mörgum aðildarríkjum sem í gegnum tíðina hafa beitt reglum og framkvæmd sem takmarka þátttöku útlendinga í ábyrgðarstöðum og áhrifastöðum í stéttarfélögum, m.a. við tiltekinn búsetutíma eða þjóðerni.[\[8\]](#) 8. gr. SEFMR nær til fleiri útlendinga (án tillit til þjóðernis), en nefnd um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur ekki gefið skýrar línur um það hvort útlendingar eigi rétt á fullri þátttöku í stéttarfélögum, enda þótt niðurstöður hennar gefi til kynna að takmörkun á grundvelli þjóðernis kunni að brjóta gegn greininni.[\[9\]](#) Sérreglur um farandlaunþega tryggja jafnræði í þessu efni, en Ísland á ekki aðild að þeim samningum, s.s. samþykkt ILO nr. 97[\[10\]](#) og Samningi SP um vernd og réttindi farandlaunþega (CMW). Í 2. tl. e-liðs 5. gr. [CERD](#) er einnig fjallað um rétt til að stofna og ganga í verkalýðsfélög, án mismununar.

Réttur ESB og EES

Reglur um stéttarfélög, kjarasamninga og verkfallsrétt eru ekki hluti af EES-samningnum, enda féllu skipulag verkalýðsmála og reglur á sviði vinnuréttar að mestu utan valdsviðs ESB á þeim tíma er EES-samningurinn var gerður. Síðan hefur reglum um þetta efni fjölgað innan ESB, sem og reglum um samráð milli vinnuveitenda og launþega, þar sem mælt er fyrir um réttindi launþega til að hafa áhrif á ákvarðanir. Hafa þessar reglur einnig áhrif innan EES bæði með aðgangi EFTA-ríkja EES-samningsins að samstarfi og samráði atvinnurekenda og launþega í Evrópu og með upptöku gerða, m.a. í [viðauka XVIII](#) við EES-samninginn. Eina ákvæði EES-samningsins sem vísar til kjarasamninga og samráðs á vinnumarkaði er í 71. gr. EES, þar sem segir: „Samningsaðilar skulu leitast við að auka skoðanaskipti milli vinnuveitenda og launþega í Evrópu.“ Reglur um samstarfsráð eru tekin upp með upptöku tilskipunar 94/45/EB í 27. lið [XVIII viðauka](#).

Með 28. gr. Mannréttindaskrár ESB er samninga- og verkfallsrétturinn viðurkenndur innan ESB, með vísan í rétt aðildarríkjanna og er það nýmæli í rétti ESB. Af dómaframkvæmd er ljóst að þessi réttindi verða vegin á móti öðrum réttindum sem ESB tryggir, einkum réttindum sem byggjast á fjórfrelsisákvæðunum, sbr. m.a. dóma dómstóls ESB í [Viking Line](#)[\[11\]](#) og [Laval](#).[\[12\]](#) Er líklegt að svipuð sjónarmið muni ráða túlkun við skýringu EES-samningsins, en þá kæmu til álita ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar fremur en ákvæði Mannréttindaskrár ESB, sem ekki kemur til með að binda EFTA-ríki EES-samningsins beint.

Íslenskur réttur

Eins og áður kom fram tryggir 74. gr. [STS](#) félagafrelsi, bæði neikvætt og jákvætt,[\[13\]](#) og hefur auk þess verið talin standa vörð um starfsemi stéttarfélaganna og það hlutverk þeirra að semja um kaup og kjör. Í hæstaréttarmáli [167/2002 \(ASÍ\)](#) kom fram að stuðst var við 11. gr. [MSE](#) við skýringu á 74. gr. STS og að aftur var stuðst við FSE og SEFMR við túlkun 11. gr. MSE:[\[14\]](#) Var þar vísað til þess hlutverks stéttarfélaganna að semja um kaup og kjör, en stéttarfélög fara með það hlutverk án íhlutunar ríkisvaldsins, nema sérstakar ástæður leiði til annars.

Stéttarfélög starfa samkvæmt lögum [nr. 80/1938](#) um stéttarfélög og vinnudeilur, sem síðast var breytt árið 2001. Í 2. gr. laganna segir að stéttarfélög skuli opin öllum í hlutaðeigandi starfsgrein á félagssvæðinu eftir nánari reglum í samþykktum félaganna. Engar takmarkanir eru gerðar með tilliti til þjóðernis í lögnum, en þar er heldur ekki að finna ákvæði sem bannar mismunun. Ólíklegt er að bein takmörkun á aðgangi að stéttarfélögum yrði byggð á þjóðerni, enda fæli slíkt í sér brot gegn þeim meginsjónarmiðum sem fram koma í áðurgreindum samningum, sem og í almennri jafnræðisreglu íslensks réttar, auk þess að vera í andstöðu við tilgang og heildarhagsmuni stéttarfélaga. Ákvæði FSE og reglur sem leiddar eru af EES-samningnum myndu að auki vernda gegn mismunun í aðgangi að ábyrgðastöðum innan verkalýðsfélaga, a.m.k. að því er varðar ríkisborgara þeirra Evrópuríkja sem aðild eiga að samningnum. Auk þess verður að telja að reglur þjóðaréttar, s.s. SEFMR og reglur ILO, sem hafa áhrif á skýringu SEFMR, leiði til þess að allar takmarkanir byggðar á þjóðerni, búsetu o.s.frv. verði að skýra þröngt.

Tilvísanir

- [1] Sjá m.a. Craven, bls. 262-3. Sjá um samþykkt ILO nr. 87 hér að neðan.
- [2] Craven, bls. 265. Þessi niðurstaða samræmist einnig túlkun á 5. gr. FSE, sbr. Harris og Darcy, bls. 89.
- [3] Craven, bls. 269.
- [4] Ísland hefur einnig fullgilt [Samþykkt ILO nr. 11 um félagafrelsi landbúnaðarverkafólks](#). Um aðrar samþykktir ILO sem varða þetta efni en Ísland hefur ekki fullgilt sjá [hér](#).
- [5] Sjá [Young, James and Webster gegn Stóra-Bretlandi](#) (dómur 13. ágúst 1981) og sjá umfjöllun um 5.gr. FSE í Harris og Darcy, bls. 94-95.
- [6] Sjá niðurstöður nefndarinnar í CIX-I 48 (Iceland) og C-IX-I 78 (Iceland), sjá Harris og Darcy, bls. 95.
- [7] Eins og fram er komið er Ísland ekki bundið af 19. gr. FSE.
- [8] Harris og Darcy, bls. 92.
- [9] Sjá Craven, bls. 265, sem vísar í niðurstöður nefndarinnar í Alvarez Vita, E/C 12/1990/SR.40; Texier, E/C 12/1990/SR 40 (Kosta Ríka og Panama) og niðurstöður í máli Senegal (E/C.12/1993/18).
- [10] ILO [Migration for Employment Convention nr. 97](#). Farandlaunþegum er tryggður jafn aðgangur að stéttarfélögum og að sameiginlegum samningum í 6. gr. samþykktarinnar.
- [11] Mál C-438/05 frá 11. desember 2007.
- [12] Mál C-341/05 frá 18. desember 2007.
- [13] Um neikvæða þátt félagafrelsisins sjá dóm MDE í máli [Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi](#) (dómur 13. júní 1993).
- [14] Um áhrif annarra þjóðréttarskuldbindinga sagði í héraðsdómi, sem staðfestur var af Hæstarétti., Við fyllingu á 1. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmálans hefur verið leitað fanga í Félagsmálasáttmála Evrópu frá árinu 1961 sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976 og öðlaðist gildi 14. febrúar 1976, Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem fullgiltur var 22. ágúst 1979 og öðlaðist gildi 22. nóvember 1980 og samþykktu ILO nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess og nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega, sem báðar hafa verið fullgiltar af Íslands hálfu." [...] "Með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og þeim alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta má til við skýringar á 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, verður 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallréttar stéttarféлага. Hins vegar verður að líta svo á að samningarfrelsi verkalyðsféлага og beitingu verkfallsréttar megi aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans."

Heimildaskrá og frekara lesefni

- Barnard, Catherine.** *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms.* Oxford University Press, 2007.
- Cholewinski, Ryszard.** *Migrant Workers in International Human Rights Law.* Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Craven, Matthew.** *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development.* Clarendon Press, Oxford, 1995 (og 2. útg. 1998).
- Drzewicki, Krzysztof.** „The Right to Work and Rights in Work." Eide, Krause og Rosas (Ritstj.). *Economic, Social and Cultural Rights* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001, 14. kafli, bls. 223.
- Eide, Asbjørn.** „Economic and Social Rights." Symonides, Janusz (ritstj.). *Human Rights: Concept and Standards.* Aldershot, Ashgate, 2000, bls. 109-173.
- Faruk Sen og Sedef Koray.** „Migrant Workers' Rights" Symonides, Janusz (ritstj.) *Human Rights: Concept and Standards.* Aldershot, Ashgate, 2000, 10. kafli, bls. 327.
- Harris, David og Darcy, John.** *The European Social Charter* (2. útg.). Transnational Publishers, Ardsley, New York, 2001.
- Källström og Eide.** „Article 23." Eide, Asbjørn og Guðmundur Alfreðsson (ritstj.). *The Universal Declaration of Human Rights.* Martinus Nijhoff Publishers, Haag, 1999.
- Niessen, Jan.** „Migrant Workers." Eide, Krause og Rosas (ritstj.). *Economic, Social and Cultural Rights.* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001, 21. kafli, bls. 389.
- Samuel, Lenia.** *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter* (2. útg.). Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002.
- Smith, Rhona K.M.** „The Right to Work." *Textbook on International Human Rights.* Oxford University Press, Oxford, 2003, 21. kafli.
- Wallace, Rebecca M.M.** „Migrant Workers." *International Human Rights.* Sweet & Maxwell, London, 2001, 8. kafli.

Íslenskar skýrslur:

[Erlent launafólk á íslenskum vinnumarkaði](#), skýrsla ASÍ,

[Starfsmannaleigur, greinargerð unnin fyrir félagsmálaráðuneytið](#), Elín Blöndal, október 2005.

[Skýrsla starfshóps um málefni útlendinga á íslenskum vinnumarkaði](#), apríl 2007.

[Erlent starfsfólk á íslenskum vinnumarkaði](#), Vinnumálastofnun, 19. október 2007.

[Samkomulag ASÍ og SA um útlendinga á íslenskum vinnumarkaði](#), frá 7. mars 2004.

[Innflytjendur og erlent launafólk - greining á umfjöllun fjölmiðla árið 2006](#), Fjölmiðlavaktin, 16. apríl 2007.

Tillögur ASÍ og SA vegna erlendra starfsmanna, gerviverktöku, opinberra innkaupa og lögbrotu í atvinnustarfsemi, frá 20. júní 2006.

Kjarasamningur milli Starfsgreinasamband Íslands og Samtaka atvinnulífsins frá 17. febrúar 2008.

Aðrar skýrslur:

[Skýrsla Bandaríska sendiráðsins um mansal á Íslandi](#), á [vef Mannréttindaskrifstofu Íslands](#).

[sérvefur Félagsmálaráðuneytisins](#) um mansal.

Gagnlegar vefslóðir

Félagsmálaráðuneyti www.felagsmalaraduneyti.is

Utanríkisráðuneyti www.utanrikisraduneyti.is

Alþýðusamband Íslands (ASÍ) www.asi.is

Vinnumálastofnun www.vinnumalastofnun.is

Hagstofa Íslands www.hagstofa.is

EES-samningurinn www.ees.is

ESB www.europa.eu

IV B Menntun og menning

Rétturinn til menntunar fellur undir menningarleg réttindi og tengist öðrum réttindum sem lúta að stöðu og þroska einstaklinga í samfélaginu. Rétturinn til menntunar nýtur verndar í fjölda alþjóðlegra samninga og yfirlýsinga bæði á vettvangi Sameinuðu Þjóðanna og í staðbundnum mannréttindasamningum og öðrum þjóðréttarlegum samningum. Rétturinn felur bæði í sér neikvæðar og jákvæðar skyldur aðildarríkja og tekur rétturinn til menntunar, í víðtækustu merkingu, til margra þátta. Skylda ríkisins til að sjá öllum börnum fyrir grunnmenntun og bann við mismunun eru grundvallarþættir í meirihluta þeirra ákvæða sem fjalla um efnið. Skal grunnmentun barna veitt ókeypis og stuðla að því að öll börn hafi jöfn tækifæri til að þroska hæfileika sína. Þá koma samfélagsleg markmið menntunar fram í þessum samningum, einkum að stuðla að virðingu fyrir öðrum, sameiginlegum gildum og þekkingu.

Í þessum hluta verður fjallað um þjóðréttarlegar skuldbindingar sem binda íslenska ríkið á þessu sviði. Þá verða nokkur atriði sem sérstaklega snerta stöðu útlendinga tekin til umfjöllunar. Kaflinn er byggður upp með öðrum hætti en fyrri kaflar. Í [IV B-1](#) verður fjallað um þjóðréttarlegar skuldbindingar sem varða réttinn til náms en í [IV B-2](#) verður fjallað um valin álitæfni úr íslenskum rétti á þessu sviði, þ.e. álitæfni um menntun og útlendinga. Í [IV B-3](#) er stutt umfjöllun um íslenskukennslu og fullorðinsfræðslu. Kaflinn fjallar ekki um önnur atriði sem tengjast menningarlegum réttindum, utan stuttrar umfjöllunar um menningarlegt mikilvægi tungumáls og réttindi sem lúta að notkun eigin tungu.

Niðurstöður

Þau ákvæði þjóðréttarsamninga sem sem mæla fyrir um skyldur aðildarríkja varðandi menntun og eru veigamest, í þeim skilningi að í þeim felast bindandi þjóðéttarskyldur, eru ákvæði SEFMR og Barnasáttmálans og er fjallað um þessi ákvæði hér. Vegna þeirrar óvissu sem ríkir um almennt bann SEFMR við mismunun á grundvelli þjóðernis (eins og komið hefur fram) er vert að taka fram að þegar fjallað er um menntun barna leikur enginn vafi á því að mismunun á grundvelli þjóðernis er ólögmat: öll börn á skólaaldri skulu njóta sama réttar til þeirrar menntunar sem boðið er upp á í ríkinu. Í [Almennri athugasemd nr 13](#) vísaði nefnd um efnahagsleg, félagleg og menningarleg réttindi (hér eftir nefndin) [\[1\]](#) til 2. gr. Barnasáttmálans og UNESCO sáttmálans gegn mismunun í menntakerfinu og taldi að bann við mismunun á grundvelli þjóðernis tæki til allra barna á skólaaldri sem búa innan ríkisins, óháð þjóðerni og óháð lagalegri stöðu.[\[2\]](#) Verður að telja að rétturinn til grunnmenntunar sé svo mikilvægur að litlar sem engar takmarkanir verði gerðar á aðgangi barna að menntun, og það jafnvel ekki þótt um ólöglega innflytjendur sé að ræða. Er miðað við að ekki megi neita neinum um lágmarkskjarna þeirra réttinda sem 13 gr. SEFMR verndar, þ.e. a.m.k. grunnskólanám og jafnvel framhaldsskólanám.[\[3\]](#) Æðri menntun og menntun fullorðinna myndi falla utan þessarar skyldu en bæði SEFMR og önnur ákvæði tryggja þó rétt til æðri menntunar, starfsþjálfunar o.s.frv. sem einnig getur átt við um útlendinga, eins og frekar er fjallað um í kaflanum.

Undirstofnanir Sameinuðu Þjóðanna hafa einnig staðið að gerð samninga sem varða menntun og vernd barna og ungmenna. Menningamálastofnun SP [UNESCO](#) hefur unnið að því að setja reglur og hafa eftirlit með menntamálum og í SEMFR er gert ráð fyrir samvinnu og samráði

við UNESCO. Mikilvægasti samningur UNESCO varðandi menntun er [UNESCO-sáttmálinn gegn mismunun í menntakerfinu](#) en Ísland hefur ekki undirritað hann. Þar kemur m.a. fram skylda ríkja til að veita útlendingum sem eru löglega búsettir innan yfirráðasvæðis ríkisins jafnan aðgang að menntun og eigin þegnum.[4] [UNESCO-samningur um tæknimenntun og starfsþjálfun](#) hefur heldur ekki verið undirritaður af Íslands hálfu.[5]

Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO) hefur menntun ekki á stefnuskrá sinni. Þó hafa samþykktir ILO, einkum [Samþykkt ILO nr. 138 um lágmarks-aldur við vinnu](#) og [nr. 182 um afnám barnavinnu í sinni verstu mynd](#) að geyma ákvæði sem miða að vernd barna, m.a. í þeim tilgangi að þau geti notið menntunar. Ísland er aðili að þessum samningum.

Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur ekki að geyma ítarleg ákvæði um réttinn til menntunar, eða mismunun á grundvelli þjóðernis enda eru borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi aðaláhersluatriði í [MSE](#) (sjá umfjöllun í [IV B-1](#)). [FSE](#), sem tekur til efnahagslegra og félagslegra réttinda, hefur ekki að geyma ákvæði um menntun, en í 3. mgr 7. gr. er kveðið á um skyldu aðildarríkja að koma í veg fyrir að börn á skólaskyldualdri séu ráðin í vinnu þannig að gangi gegn tilgangi réttarins til menntunar. Eftirlit með aðildarríkjum hefur leitt til þeirrar niðurstöðu að vinna barna og unglunga í 25 tíma á viku braut gegn ákvæðinu og reglur sem heimiluðu 3 klst. vinnu á virkum dögum og 6-8 klst. um helgar voru einnig taldar brjóta gegn ákvæðinu.[6] Ísland er ekki bundið af 7. gr FSE, sbr. fullgildingarskjal við samninginn. 10. gr. hefur að geyma ákvæði um starfsþjálfun. Ísland er ekki heldur bundið af 10. gr.

Þó að hvorki MSE eða FSE geymi ítarleg ákvæði um réttinn til menntunar fjalla ýmsir Evrópuráðssamningar um réttinn til menntunar og fyrirkomulag menntamála í aðildarríkjum Evrópuráðsins og varða þessir samningar einkum æðra nám (nám á háskólastigi). Ekki er fjallað um þessa samninga í verkefninu en eftirfarandi samningar binda íslenska ríkið:

[Evrópusamningur um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar æðra skólastig á Evrópusvæðinu](#) (nr. 165), samningur nr. 21 um jafngildi háskólanáms[7]; samningur nr.32 um viðurkenningu á háskólagráðum [8];samningur nr. 69 um greiðslu styrkja til nemenda erlendis[9] og samningur um viðurkenningu á menntun sem leiðir til háskólanáms (nr. 15).[10] Samningarnir taka til þeirra aðildarríkja Evrópuráðsins sem hafa fullgilt þá og geta því náð til annarra en EES-útlendinga. Hins vegar eru frekari reglur sem settar hafa verið innan ESB og ná til EES vegna aðgangs EES-ríkjanna að samstarfi í menntamálum og vegna reglna EES um fjórfrelsið, sbr. 30. gr. EES-samningsins og ítarlegar reglur í [VII viðauka](#) við EES-samninginn og [Lög um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum nr. 83/1993](#).

Evrópusambandið fer ekki með valdheimildir til að setja reglur í menntamálum en hefur heimildir til að stuðla að samvinnu aðildarríkjanna á því sviði, sbr. 149. gr. Rs, og 150. gr. sem fjallar um heimildir ESB varðandi starfsþjálfun. EFTA-ríkjum EES-samningsins hefur boðist þátttaka í ýmsum framkvæmdaáætlunum ESB og fylgir þróun menntamála innan EES-ríkjanna því þróuninni innan ESB að miklu leyti (sjá m.a. [bókun 31 við samninginn](#), 4. gr). Þá leiða fjórfrelsisákvæði EES-samningsins og lagasamruni til þess að EES-útlendingar sem hafa verið launþegar, eða eiga á annan hátt undir fjórfrelsisákvæði EES-samningsins, sem og aðstandendur þeirra, eiga rétt á sama aðgangi að menntun, á öllum stigum, og þegar gistiríkis. Auk þess eiga þessir aðilar rétt á sambærilegum kjörum varðandi námsaðstoð, styrki og aðra fyrirgreiðslu, en það fer þó frekar eftir stöðu þeirra og þeim ítarlegu afleiddu reglum sem gilda innan EES og ekki er fjallað um hér. Með evrópskum ríkisborgararétti hefur enn bæst við þá áherslu sem er á menntun og jafnræði með tilliti til menntunar innan ESB.[11] Óvíst er að hve miklu leyti sömu sjónarmið eiga við innan EES-samningsins, þar sem samevrópskur þegnréttur tekur ekki til EES-samningsins, þó að reglur sem tengjast þegnrétti

hafi verið teknar upp í EES-samninginn með upptöku tilskipunar 2004/38/EB.

Rétturinn til menntunar felur í sér mikilvæg grundvallarréttindi og eru þessi réttindi forsenda framþróunar og samvinnu milli einstaklinga og þjóða. Þeir samningar sem Ísland á aðild að vernda þennan rétt með margvíslegum hætti og íslensk löggjöf og framkvæmd gætir þessarra réttinda. Í auknum mæli er einnig lögð áhersla á gildi menntunar og tungumálakennslu sem forsendu þátttöku í daglegu lífi og opinberu lífi þar sem fólk býr. Þá er einnig aukið áhersla á virðingu fyrir tungumáli og menningu útlendinga sem eru búsettir hérlandis. Má m.a. sjá þessa áherslu í 10. gr. [framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda](#) og í starfsemi þeirra stofnana sem sjálfstætt, eða fyrir hönd ríkisins, vinna að málefnum útlendinga. Stefna stjórnvalda að því er lýtur að tungumálakennslu er dæmi um framkvæmd jákvæðrar skyldu ríkisins, sem kemur fram í lögbundinni skyldu til að bjóða tungumálakennslu, fremur en að binda búseturéttindi eða atvinnuréttindi við tungumálakunnáttu (sjá þó um próf í íslensku sem skilyrði ríkisborgararéttar umfjöllun í kafla [III-C](#)).

Af athugun á þessu sviði, sem einkum beinist að réttinum til menntunar, virðist sem meginsjónarmiðum þjóðréttarlegra skuldbindinga sé fylgt í íslenskri löggjöf og framkvæmd. Bent hefur verið á að útlendingar sem ekki njóta sérstakra réttinda með samningum við Norðurlönd eða samkvæmt EES-samningnum eigi ekki rétt á fjárhagslegri aðstoð við framhaldsnám óháð búsetutíma. Brýtur slíkt ekki ótvírætt gegn þeim skuldbindingum sem fjallað hefur verið um hér að framan, en gera má ráð fyrir því að evrópskar reglur kunni að hafa áhrif á niðurstöðu í einstökum málum, sem og að jafnræðisákvæði íslensku stjórnarskrárinnar nái til útlendinga sem búsettir hafa verið hér á landi og hafa með þeim hætti öðlast réttarstöðu sem jafna má til annarra útlendinga og eigin þegna (sbr. nánar kafla [III-D](#) um bann við mismunun).

Tilvísanir:

[1] Committee on Economic, Social and Cultural rights.

[2] Málsgrein 34.

[3] Beiter, bls. 416-18.

[4] Sjá 3. gr. (e) samningsins.

[5] Um yfirlit og umfjöllun um sáttmála og tilmæli Menningamálastofnunar SP sjá Beiter, bls. 225-235.

[6] Sjá Samuel, bls. 181.

[7] [European Convention on the Equivalence of Periods of University Study.](#)

[8] [European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications.](#)

[9] [European Agreement on continued Payment of Scholarships to students studying abroad.](#)

[10] [European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities.](#)

[11] Sjá m.a. dóm dómstóls ESB í máli [C-209/03 Bidar](#), þar sem viðurkennt var að franskur ríkisborgari ætti sama rétt til fjárhagslegrar námsaðstoðar í Bretlandi og breskur ríkisborgari, eins og aðstæðum var háttað í málinu.

IV B-1 Rétturinn til náms

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög	Dómar, úrskurðir, álit UA
Rétturinn til náms, rétturinn til að kenna og réttindi foreldra	26. og 27. gr. MYSP 13. gr. SEFMR 28. gr. Barnasáttmála 29. gr. Barnasáttmála 2. gr. 1. viðauka MSE 14. gr. MSE 5. tl. e-liðs 5. gr. CERD 7. gr. CERD b-liður 1. mgr. 5. gr. UNESCO-sáttmáli gegn mismunun í menntakerfinu* Samningur SP um réttindi fólks með fötlun** 7. og 10. gr. FSE Samþykkt ILO nr. 138 um lágmarks-aldur við vinnu Samþykkt ILO nr. 182 um afnám barnavinnu í sinni verstu mynd	2. mgr. 76. gr. STS Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 Lög um grunnskóla nr. 66/1995 XIII. kafli og 9. gr. 41. gr. laga um framhaldsskóla nr. 80/1996. 3. gr. laga um háskóla nr. 63/2006. Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992	MDE Belgíska tungumáladeilan Campbell og Cosans gegn Bretlandi Blom gegn Svíþjóð Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen gegn Danmörku Kýpur gegn Tyrklandi Dómar Hæstaréttar Mál nr.177/1998 UA UA 2285/1998

	<p>*Ísland er ekki aðili að þessum samningi.)</p> <p>** Samningurinn hefur verið undirritaður en ekki fullgiltur</p>		
--	--	--	--

Rétturinn til menntunar er tryggður í mörgum alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að. Ennfremur segir í 2. mgr. 76. gr. STS : „Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.”

Menntun, sem mannréttindi, er gott dæmi um hve illa verður skilið á milli borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda, annars vegar, og efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda, hins vegar, en rétturinn er venjulega settur undir hatt menningarlegra mannréttinda. Ákveðinnar menntunar er krafist vegna fjölda starfa og menntun leiðir því til efnahagslegs ávinnings.^[1] Ágóði menntunar er þó ekki aðeins fjárhagslegur fyrir einstaklinginn sem hana hlýtur. Lágmarksmenntun er í reynd forsenda þess að unnt sé að njóta margra annarra réttinda, svo sem að geta tekið þátt í stjórnála- og menningarlífi, að kjósa sér atvinnu og njóta jafns aðgangs að störfum í opinbera þágu svo dæmi séu tekin.^[2] Ólíklegra er að menn fá notið réttinda sinna til fulls ef þeir eru ekki meðvitaðir um þau. Þeir eru í það minnsta auðveldari fórnarlömb hvers kyns mannréttindabrota. Það er því augljóslega mikilvægt að menn geti nálgast og skilið hvað í réttindunum felst. Til þess þarf viðkomandi helst að vera læs og hafa lágmarksmenntun. Rétturinn til menntunar er því samslunginn öðrum mannréttindum, og er aukinheldur forsenda mannréttindafræðslu (e. human rights education).^[3]

Rétturinn til menntunar er einnig gott dæmi um hvernig mannréttindi geta samtímis lagt jákvæðar og neikvæðar skyldur á ríki. Þegar rætt er um neikvæðar skyldur, er átt við að ríkisvaldið beri að halda að sér höndum og forðast inngríp í líf einstaklinga. *Réttur* einstaklingsins felur því í sér samsvarandi *skyldu* ríkisins til að láta hann afskiptann. Nefna mætti trúfrelsi sem dæmi. Hverjum er frjálst að iðka hverja þá trú sem honum sýnist, innan þeirra marka að trúariðkun hans brjóti ekki á réttindum annarra. Skylda ríkisins í þessu sambandi er neikvæð. Því ber að leyfa hvers kyns trúariðkun að eiga sér stað. Oftast er rætt um neikvæðar skyldur í tengslum við borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Neikvæðar skyldur ríkis þegar kemur að réttinum til menntunar, eru margþættar. Ríki ber að láta einstaklingum sjálfum eftir að ákveða hvort og þá í hvaða fagi þeir leita sér framhaldsmenntunar, eftir að skólaskylda lýkur. Ríkinu ber til dæmis að eftirláta einstaklingum svigrúm til að kenna og stofna skóla. Að sama skapi verða fræðimenn að njóta akademísku frelsis og geta stundað rannsóknarstörf án afskipta stjórnvalda, en þessi réttur stendur í nánnum tengslum við almennt tjáningarfrelsi.

Jákvæðar skyldur ríkisins krefjast aftur á móti athafna af þess hálfu. Flest efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi leggja með einhverju móti slíkar jákvæðar skyldur á ríkin, sem aftur er ein meginástæða þess hve ólíkar útfærslur þeirra eru og hve erfitt reynist að fylgjast með framkvæmd þeirra. Eitt af því sem samstaða er um að felist í réttinum til menntunar er almenn skólaskylda ungra barna. Slík almenn skólaskylda krefst þess í öllum tilvikum að ríkið hafist eitthvað að, til að koma henni í kring, eins og nánar verður vikið að.

MYSÞ

Mannréttindayfirlýsing SP ([MYSÞ](#)) fjallar um réttinn til menntunar í 26. gr. og um þátt menntunar í menningarlífi í 27. gr.

26. gr.MYSÞ

- 1) Hver maður á rétt til menntunar. Skal hún veitt ókeypis, að minnsta kosti barnafræðsla og undirstöðumenntun. Börn skulu vera skólaskyld. Iðnaðar- og verknám skal öllum standa til boða og æðri menntun vera öllum jafnfrjál, þeim er hæfileika hafa til að njóta hennar.
- 2) Menntun skal beina í þá átt að þroska persónuleika einstaklinganna og innræta þeim virðingu fyrir mannréttindum og mannhelgi. Hún skal miða að því að efla skilning, umburðarlyndi og vináttu meðal allra þjóða, kynþátta og trúarflokka og að efla starf Sameinuðu þjóðanna í þágu friðarins.
- 3) Foreldrar skulu fremur öðrum ráða, hverrar menntunar börn þeirra skuli njóta.

27. gr.MYSÞ

1. Hverjum manni ber réttur til þess að taka frjálsan þátt í menningarlífi þjóðfélagsins, njóta lista, eiga þátt í framförum á sviði vísinda og verða aðnjótandi þeirra gæða, er af þeim leiðir.
2. Hver maður skal njóta lögverndar þeirra hagsmuna, í andlegum og efnalegum skilningi, er leiðir af vísindaverki, ritverki eða listaverki, sem hann er höfundur að, hverju nafni sem nefnist.

Í greinunum koma fram þær áherslur sem áður eru nefndar varðandi jákvæða skyldu ríkja til að sjá börnum fyrir menntun og neikvæðar skyldur þeirra að virða ákvörðunarvald foreldra í tengslum við menntun barna þeirra. Greinin er útfærð frekar í [SEFMR](#).

SEFMR

13. gr.SEFMR

- 13. gr.** 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til menntunar. Þau eru ásátt um að menntun skuli beinast að fullum þroska mannlegs persónuleika og meðvitund um göfgi mannsins og skuli stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrélsi. Enn fremur eru þau ásátt um að menntun skuli gera öllum kleift að taka þátt í frjálsu þjóðfélagi á virkan hátt, stuðla að skilningi, umburðarlyndi og vináttu á milli allra þjóða og allra kynþátta-, staðfélags- og trúarbragðahópa og efla starfsemi Sameinuðu þjóðanna til varðveislu friðar.
2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna að, til þess að framfylgja að öllu leyti þessum rétti:
- (a) skuli barnafræðsla vera skyldubundin og öllum tiltæk án endurgjalds;
 - (b) skuli framhaldsmenntun í hinum ýmsu myndum, þar á meðal tækni- og iðnframhaldsmenntun, gerð öllum tiltæk og aðgengileg með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum;
 - (c) skuli æðri menntun gerð öllum jafn aðgengileg á grundvelli hæfni með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum;
 - (d) skuli hvatt til undirstöðumenntunar og hún aukin eins og mögulegt er fyrir þá sem hafa ekki hlotið eða lokið öllu skeiði barnafræðslu;

(e) skuli þróun skólakerfa á öllum stigum ötullega efla, hæfilegu styrkjakerfi skuli komið á og efnislegur aðbúnaður kennaraliðs skuli stöðugt bættur.

3. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að virða frelsi foreldra og, þegar við á, lögráðamanna til þess að velja skóla fyrir börn sín, aðra en þá sem stofnaðir eru af opinberum stjórnvöldum, sem hafa sambærileg lágmarksmenntunarskilyrði og þau sem sett eru eða samþykkt kunna að vera af ríkinu og að ábyrgjast trúarlega og siðferðilega menntun barna þeirra í samræmi við þeirra eigin sannfæringu.

4. Engan hluta þessarar greinar skal túlka þannig að það brjóti í bága við frelsi einstaklinga og félaga til þess að stofna og stjórna menntastofnunum, alltaf að því áskildu að gætt sé grundvallaratriða þeirra sem sett eru fram í 1. mgr. þessarar greinar og því sé fullnægt að menntun sem veitt er í slíkum stofnunum samræmist þeim lágmarksskilyrðum sem ríkið kann að setja.

Í skýrslu frá nítjándi fundi nefndarinnar, 1999, var fjallað um inntak réttarins til menntunar, eins og hann birtist í 13 gr. SEFMR. [4] Þar er lagt upp með að rétturinn sé samsettur úr fjórum grunnstefjum. Takist ríki ekki að uppfylla eitthvert þeirra væri rétt að líta svo á, að það hefði ekki uppfyllt skyldur sínar skv. 13. gr.

Í fyrsta lagi felur rétturinn til menntunar í sér, að engum skuli synjað um menntun. Í þessu felst að öllum skuli tryggður aðgangur að þeim menntastofnunum sem til staðar eru, án mismununar nokkru tagi.

Í öðru lagi ber öllum réttur til lágmarksmenntunar. Þetta tekur einnig til fullorðinna, sem þurfa t.d. að læra að lesa eða þurfa á grundvallarstarfsþjálfun að halda. Grunnskólamenntun skalvera skylda allra og hún skal veitt ókeypis. Í þessu felst að hvorki barnið sjálf né þriðji aðili, svo sem foreldrar eða vinnuveitendur, geta meinað barni um sókn skyldunáms.

Í þriðja lagi ber hverjum og einum réttur til að velja sér menntun, án afskipta ríkisins (að því marki sem kröfum skyldunáms er fullnægt) eða þriðja aðila, sérstaklega með tilliti til trúarlegrar og heimspekilegrar sannfæringar.

Í fjórða lagi ber ríkjum að heimila minnihlutahópum innan þjóðfélagsins að njóta kennslu innan stofnana utan hins opinbera menntakerfis. Tekur þetta til að mynda til erlendra ríkisborgara, hópa annarra þjóðarbrotta eða þeirra sem tala annað tungumál en það sem opinber kennsla fer fram á.

Árið 1998 setti mannréttindanefnd SP á fót embætti [sérlegs skýrslugjafa um menntamál](#). [5] Frá stofndegi til ársins 2004 gengdi Katarina Tomasevski þessu embætti. Í fyrstu skýrslu sinni setti hún fram fjögur atriði sem miða ætti við að ríki þyrftu að uppfylla. [6] Hin fjögur atriðisorð ganga undir nafninu A'in fjögur (e. *the 4-A's*) vegna hinna ensku heita: *availability, accessibility, acceptability og adaptability*. Þetta mætti þýða með samsvarandi íslenskum orðum: *tilvist, aðgengi, ásættanleiki, aðlögunarhæfni*.

Tilvist, vísar til þess að ríkjum ber að sjá til þess að skólar séu til staðar alls staðar þar sem börn á skólaskyldustigi er að finna, þannig að enginn sé útilokaður frá skólasókn af þeirri ástæðu að skóla sé ekki að finna nálægt heimili viðkomandi. Ekki er nauðsynlegt að ríki sjái um rekstur alls grunnskólakerfisins, en þar sem enginn heldur úti slíkum rekstri ber ríkinu að uppfylla skyldur sínar sem síðasta úrræði.

Aðgengi vísar til þeirrar skyldu ríkja að sjá til þess að öllum börnum sé veitt menntun í þeim stofnunum sem til staðar eru, án mismununar vegna kynferðis, kynþáttar, þjóðernis, trúarbragða o.s.frv. Víða í heimi er aðgengi stúlkna að skólum ógreitt. Annars staðar er börnum mismunað af öðrum ástæðum, meðal annars af einhverri hinna ofantöldu. Ríki bera bæði neikvæða skyldu þess efnis að útiloka engan frá námi, og jákvæða skyldu að ná til þeirra sem ekki sækja skóla, óháð því hvort um útilokun af einhverju tagi sé að ræða. Börnum útlendinga sem dvelja utan heimalands síns er sérstaklega hætt við að lenda utangáttar.

Ásættanleiki vísar til þess að börn, og umfram allt forráðamenn þeirra, verða að geta sætt sig við námsefni skyldumenntunar. Hér togast á sjónarmið annars vegar um að ríkið eitt eigi ákvörðunarrétt um hvað og hvernig kenna skuli börnum og hins vegar um að foreldrar eigi rétt á að ala börnin sín upp og því beri að taka tillit til sérstakra skoðana þeirra. Sérstök áhersla hefur verið lögð á að ekki skuli kenna börnum það sem gengur gegn trúarlegri, siðferðilegri eða heimspekilegri sannfæringu foreldra þeirra. En ríkjum hefur verið talið heimilt að ákveða námsskrá, sem nokkurs konar lægsta samnefnara skyldunáms.

Aðlögunarhæfni vísar til þeirrar skyldu ríkisins að sjá til þess að skyldunám sé í takt við tímann. Notkun nýrrar tækni, að því marki sem unnt er, og kennslu í samræmi við aukna alþjóðavæðingu, má nefna sem dæmi í þessu samhengi.

Barnasáttmálinn

28. gr. [Barnasáttmála](#) SP hefur að geyma svipuð ákvæði og SEFMR: Þar segir:

28. gr. Barnasáttmálans

1. Aðildarríki viðurkenna rétt barns til menntunar og skulu þau, til þess að réttur þessi nái fram að ganga stig af stigi og þannig að allir njóti sömu tækifæra, einkum:
 - a) Koma á skyldu til grunnmenntunar sem allir geti notið ókeypis.
 - b) Stuðla að þróun ýmiss konar framhaldsmenntunar, þar á meðal almennrar menntunar og starfsmenntunar, veita öllum börnum kost á að njóta hennar, og gera aðrar ráðstafanir sem við eiga, svo sem með því að veita ókeypis menntun og bjóða fjárhagslega aðstoð þeim sem hennar þurfa með.
 - c) Veita öllum kost á æðri menntun eftir hæfileikum, með hverjum þeim ráðum sem við eiga.
 - d) Sjá til þess að upplýsingar og ráðgjöf um nám og starfsval séu fyrir hendi og aðgengilegar öllum börnum.
 - e) Gera ráðstafanir til að stuðla að reglulegri skólasókn og draga úr því að nemendur hverfi frá námi.
2. Aðildarríki skulu gera allt það sem við á til að tryggja að námsaga sé haldið uppi með þeim hætti sem samrýmist mannlegri reisn barnsins og í samræmi við samning þennan.
3. Aðildarríki skulu stuðla að og hvetja til alþjóðasamvinnu um menntamál, einkum í því skyni að leggja fram skerf til útrýmingar á vanþekkingu og ólæsi hvarvetna í heiminum, og greiða fyrir aðgangi að vísinda- og tækniþekkingu og nútímakennsluáðferðum. Hvað þetta snertir skal tekið sérstakt tillit til þarfa þróunarríkja.

Skýra verður 28. gr. með hliðsjón af 4. gr. hans sem mælir fyrir um jákvæða skyldu ríkja til að stuðla að framkvæmd samningsins og veita til þess tiltækum fjármunum. Eru þessar skyldur svipaðar þeim sem lesnar eru inn í 13. gr. SEFMR, en þó er orðalag 28. gr. Barnasáttmálans (einkum varðandi aðgang að menntun á hinum ýmsu stigum) veikara en 13. gr. SEFMR. [\[7\]](#)

Ekki er auðvelt að skilgreina hvert inntak og markmið menntunar skuli vera. Allir hljóta að geta verið sammála um að markmiðið með menntun barna sé að þau öðlist þroska og hagnýta þekkingu sem nýtist þeim í lífinu. Menntun stefnir almennt að aukinni þekkingu. Öll þessi hugtök vekja þó upp nýjar spurningar. Úr hverju þekking samanstendur og hvaða þekking er æskileg eru til dæmis aðrar spurningar og flóknari. Margir hafa gert tilraunir til að skilgreina menntun með ýmsum hætti, jafnt innan alþjóðlegra mannréttindafræða[8] og víðar.

Ítarlegasta ákvæðið um markmið menntunar barna, sem finna má í alþjóðasamningum, er 29. gr. Barnasáttmálans. Aðildarríki að sáttmálanum eru 190, fleiri en að nokkrum öðrum mannréttindasáttmála sem fjallar um efnið og af því má draga þá ályktun að samstaða sé um innihald hans. Aðrir sáttmálar útlista inntak hugtaksins ekki með jafnítarlegum hætti.[9]

1. mgr. 29. gr Barnasáttmálans

1. Aðildarríki eru sammála um að menntun barns skuli beinast að því að:
 - a) Rækta eftir því sem frekast er unnt persónuleika, hæfileika og andlega og líkamlega getu þess.
 - b) Móta með því virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi og grundvallarsjónarmiðum þeim er fram koma í sáttmála hinna Sameinuðu þjóða.
 - c) Móta með því virðingu fyrir foreldrum þess, menningarlegri arfleifð þess, tungu og gildismati, þjóðernislegum gildum þess lands er það býr í og þess er það kann að vera upprunnið frá, og fyrir öðrum menningarháttum sem frábrugðnir eru menningu þess sjálfs.
 - d) Undirbúa barn til að lifa ábyrgu lífi í frjálsum þjóðfélagi, í anda skilnings, friðar, umburðarlyndis, jafnréttis karla og kvenna og vináttu milli allra þjóða, þjóðháttá-, þjóðernis- og trúarhópa, og fólks af frumbyggjaættum.
 - e) Að móta með því virðingu fyrir náttúrulegu umhverfi mannsins.

Þetta er því viðmiðið um menntun barna, en ekki verður farið nánar ofan í saumana á þessum atriðum hér. Þessi viðmið endurspeglar það sem fram kemur í 2. mgr. 26. gr. MYSP og í 13. gr. SEFMR og fela ekki aðeins í sér áherslu á þroska hvers barns heldur einnig samfélagslegt hlutverk menntunar, sem er þáttur í því að móta virðingu einstaklinga fyrir hverjum öðrum og umhverfi sínu.

MSE

MSE hefur verið talin gilda um öll stig menntunar, allt frá leikskóla til háskóla.[10]

Mannréttindasamningar Evrópuráðsins fjalla einungis að litlu leyti um réttinn til menntunar. Í 2. gr. 1. viðauka MSE segir:

2. gr. 1. viðauka MSE

Engum manni skal synjað um rétt til menntunar. Hið opinbera skal í öllum ráðstöfunum sínum, er miða að menntun og fræðslu, virða rétt foreldra til þess að tryggja það að slík menntun og fræðsla sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra.

Eins og ákvæðið ber með er lögð rík áhersla á réttinn til að kenna í MSE, þar á meðal til að stofna einkarekna skóla. Sá réttur er einnig verndaður í 4. mgr. 13. gr. SEFMR og í 2. mgr. 29. gr. Barnasáttmálans. Í báðum greinum segir að samningana skuli ekki túlka á þann veg að í þeim sé fólgin nein íhlutun í rétt manna og hópa til að koma á fót og stjórna menntastofnunum, enda sé annarra meginreglna gætt og lágmarkskrafna sem ríkisvaldið kann að gera til menntunar sem slíkar stofnanir veita.

Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu sýnir að MSE hefur ekki verið túlkaður á þann veg að ríkjum beri jákvæð skylda til að byggja nýja skóla og sjá til þess að allir fái kennslu, heldur aðeins að engum sé synjað um aðgang að þeim menntastofnunum sem til staðar eru. [\[11\]](#) Ekki hefur verið litið svo á að ríkisvaldið verði nauðsynlega sjálft að reka menntastofnanirnar, heldur einungis að sjá til þess að þjónustan sé veitt, án mismununar.

Sumir hafa talið dómaframkvæmdina hníga í þá átt að ekki hafi verið ætlunin „að ákvæðið gengi lengra en að tryggja réttinn til að kenna. Hafa samningsaðilarnir því fyrst og fremst undirgengist að tryggja öllum innan sinna vébanda rétt til aðgangs að menntastofnunum sem eru til á hverjum tíma á þeirra vegum.“[\[12\]](#)

Þessi túlkun stenst ekki að öllu leyti, að minnsta kosti ekki hvað skyldunám varðar. Réttinn til menntunar samkvæmt MSE verður að skilja svo, að um skyldunám gildi að ríkið verði að bjóða upp á einhvers konar lágmarksmenntun.[\[13\]](#) Ef svo væri ekki væri *rétturinn til menntunar*, sem er yfirskrift ákvæðisins, ekki allra. Einnig verður að hafa hugfast að nánast öll ríki sem fullgilt hafa MSE eru jafnframt aðilar að SEFMR[\[14\]](#) og öðrum sáttmálum sameinuðu þjóðanna sem áskilja berum orðum að skyldunám skuli vera fyrir alla og ókeypis. Þetta verður ekki öðruvísi skilið en á þann hátt að ríkið verði með jákvæðum hætti að sjá börnum fyrir lágmarksmenntun ef þau hafa ekki tök á að nýta sér einkareknar stofnanir, af fjárhagslegum, félagslegum eða öðrum ástæðum. Í máli *Blom gegn Svíþjóð* sem rekið var fyrir Mannréttindanefnd SP[\[15\]](#) hafnaði Mannréttindanefndin á hinn bóginn að í því fælist mismunun gagnvart börnum í einkaskólum (eða foreldrum þeirra) að ríkið styrkti ríkisskóla sérstaklega með þjónustu á borð við flutning til og frá skóla, máltíðir á skólatíma, námsgögn o.fl. Rök nefndarinnar voru þau, að þjónustan sem veitt væri af ríkinu, stæði öllum til boða, líka þeim sem kosið höfðu einkaskóla.

Áhersla MSE er engu að síður fyrst og fremst á hinni neikvæðu skyldu ríkja, til að sjá til þess að allir eigi jafnan aðgang að menntun og að leyfa einstaklingum að reka eigin menntastofnanir[\[16\]](#) og til að skipta sér ekki af trúarlegri, siðferðilegri og heimspekilegri sannfæringu sem foreldrar vilja innræta börnum sínum. Annar málsliður greinarinnar vísar því sérstaklega til foreldranna sem handhafa réttinda, en ekki til barnanna.

Menntun barna byggir ávallt á jafnvægi milli réttinda foreldra og réttinda barna.[\[17\]](#) Að sama skapi byggist hún á jafnvægi á milli valds foreldra og valds ríkisins yfir velferð barnanna.[\[18\]](#)

Skyldunámið þjónar að hluta þeim tilgangi að vernda börn, meðal annars gegn eigin foreldrum, sem gætu séð sér hag í því, til dæmis, að láta börn sín vinna í stað þess að senda þau í skóla. Hagsmunir barna hafa forgang ef árekstur verður og hafa aðildarríki svigrúm til mats varðandi reglur um menntun barna og skipulag náms. Ákvæði samninganna veita einnig foreldrum vernd gegn alræði ríkisins og stjórn yfir börnum þeirra. Líkt og í 2. gr. 1. viðauka MSE er trúarlegri, siðferðilegri og heimspekilegri sannfæringu foreldra veitt vernd í 3. mgr. 26. gr. MYSP, 3. mgr. 13. gr. SEFMR og 4. mgr. 18. gr. SBSR.

Í máli [Campbell og Cosans gegn Bretlandi](#) skilgreindi MDE hvað felst í hugtaki: „heimspekileg sannfæring“. Þar sagði, að undir hugtakið falli sannfæring sem er þessleg að hana beri að virða í lýðræðissamfélagi og stríðir ekki gegn mannlegri reisn. [19] Lægri viðmiðunarmörk eru þau að meira en skoðun eða álit (t.d. um hvernig best sé að haga menntun fatlaðra barna) þarf að koma til; heimspekileg eða trúarleg sannfæring hefur dýpri rætur en afstaða eða skoðun. Ljóst er að slík sannfæring kann að eiga sér menningarlegar rætur, rétt eins og trúarsannfæring, og því hættara við að réttindi minnihlutahópa, líkt og útlendinga, verði fyrir borð borin. Hvers kyns trúboð í almenna menntakerfinu er til að mynda andstætt öllum tilvitnuðum sáttmálum.

Ákvæðið felur ekki í sér skyldu ríkisins til að bjóða upp á tiltekna menntun, t.d. skóla sem reknir eru samkvæmt tilteknum trúar- eða heimspekikeningum, en aðildarríkjum ber að virða heimspekilega og trúarlega sannfæringu fólks innan þess kerfis sem er við lýði. Sú skylda getur einnig falið í sér jákvæðar skyldur ríkisins við skipulagningu námskerfis, fjárveitingu og ábyrgð. Þannig er ekki hægt að vísa ábyrgð á menntun barna alfarið til hópa fólks sem setja upp skóla sem fylgja ákveðnum heimspekilegum eða trúarlegum viðhorfum; ábyrgð ríkisins getur tekið til starfsemi slíkra skóla ef reynir á ákvæði um mannréttindavernd.

Þá felur ákvæðið ekki í sér rétt til að kjósa kennslu á ákveðnu tungumáli að eigin vali. Á hinn bóginn getur það brotið gegn 2. gr. 1. viðauka MSE og 14. gr. ef um það er að ræða að börn njóti ekki menntunar vegna þess að viðeigandi menntun sé ekki aðgengileg á tungumáli sem þau skilja (Sjá [Kýpur gegn Tyrklandi](#)). [20] (sjá frekari umfjöllun í [IV B-3](#)).

14. gr. MSE

Í 14. gr. MSE er almennt ákvæði um bann við mismunun, sem tengist beitingu efnisákvæða samningsins. Ítarlegra ákvæði, sem varðar beinlínis menntun, er að finna í [Alþjóðasamningi um afnám alls kynþáttamisréttis \(CERD\)](#), í 5. gl. e-liðs 5. gr. Þá segir í 7. gr. [21]

7. gr. CERD

Aðildarríki skuldbinda sig til að gera skjótar og raunhæfar ráðstafanir, sérstaklega á sviði kennslu, menntunar, menningar og upplýsinga, í því skyni að berjast gegn fordómum sem leiða til kynþáttamisréttis og að efla skilning, umburðarlyndi og vináttu á milli þjóða og kynþáttahópa eða þjóðlegra hópa, samhliða því að kynna markmið og meginreglur sáttmála Sameinuðu þjóðanna, mannréttindayfirlýsingarinnar, yfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis og samnings þessa.

Önnur ákvæði sem vernda sérstaka hópa, t.a.m. fatlaða, eru m.a. yfirlýsing um rétt fatlaðra (Declaration on the Rights of Disabled Persons) frá 1975 og nýrri [samningur SP um réttindi fólks með fötlun](#). Í 24. gr. þess samnings er mælt fyrir um rétt fatlaðra til menntunar, m.a. bann við mismunun og skyldu til að aðstoða fatlaða, þ.m.t. réttur til endurgjaldslaus grunn- og framhaldsnáms. Samningurinn hefur verið undirritaður af Íslandi. Í 23. gr. Barnasáttmálans, kemur fram í 3. mgr. að aðildarríki skuli tryggja rétt fatlaðra barna til aðgangs að menntun og til að njóta menntunar, að teknu tilliti til hinna sérstöku þarfa þeirra og að teknu tilliti til kostnaðar, en ekki er skilyrðislaus krafa um að menntun eða þjálfun fatlaðs barns eða önnur aðstoð við það sé veitt án endurgjalds. [22]

FSE

Tvö ákvæði FSE skipta máli varðandi menntun, 7. gr. og 10. gr. sem varðar starfsþjálfun.

7. gr. FSE

7. gr. Réttur barna og ungmenna til verndar.

Í því skyni að tryggja, að réttur barna og ungmenna til verndar sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að sjá um, að lágmarksaldur til ráðningar í starf sé 15 ár að tilskildum undanþágum fyrir börn, sem vinna tilgreinda léttu vinnu, sem ekki er skaðleg heilsu þeirra, siðgæði eða menntun,
2. að sjá um, að hærri aldursmörk verði sett til ráðninga í ákveðin störf, sem álitin eru hættuleg eða óholl,
3. að sjá um, að fólk, sem enn er við skyldunám, verði ekki ráðið í vinnu, sem hindrað gæti það í að njóta námsins til fulls,
4. að sjá um, að vinnutími fólks yngra en 16 ára sé takmarkaður samkvæmt þörf þess til þroska, og sérstaklega í samræmi við þörf þess á starfsþjálfun,

10. gr. FSE

10. gr. Réttur til starfsþjálfunar.

Í því skyni að tryggja, að réttur til starfsþjálfunar sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að sjá fyrir eða stuðla að tækni- og starfsþjálfun alls fólks, þ. á m. fatlaðra, eftir því sem þörf krefur og í samráði við samtök vinnuveitenda og verkafólks, og að veita aðstöðu til aðgangs að æðri tækni- og háskólamenntun, sem grundvallast eingöngu á hæfni einstaklingsins,
2. að sjá fyrir eða stuðla að því, að komið verði á fót þjálfunarkerfi og öðrum kerfisbundnum ráðstöfunum til að þjálfa unga drengi og stúlkur í hinum ýmsu störfum þeirra,
3. að sjá fyrir eða stuðla að, eftir því sem þörf krefur:
 - a) nægri og aðgengilegri þjálfunaraðstöðu fyrir fullorðið verkafólk,
 - b) sérstakri aðstöðu til endurþjálfunar fullorðins verkafólks, sem þörf er á vegna tækniþróunar eða nýrrar stefnu í atvinnumálum,
4. að hvetja til fullrar nýtingar á þeim möguleikum, sem fyrir hendi eru, með viðeigandi aðgerðum, svo sem:
 - a) lækkun eða niðurfellingu hvers kyns gjalda,
 - b) veitingu fjárhagsaðstoðar í viðeigandi tilvikum,
 - c) að fella inn í venjulegan vinnutíma þann tíma, sem notaður er til framhaldsþjálfunar starfsmanns samkvæmt ósk vinnuveitanda,
 - d) að tryggja með nægu eftirliti, í samráði við samtök vinnuveitenda og verkafólks, að árangur af námi og annarri þjálfun ungs verkafólks verði eins mikill og unnt er, og að ungt verkafólk yfirleitt njóti nægrar verndar.

Ísland er ekki bundið af þessum greinum samkvæmt fyrirvara sem gerður var við fullgildinguna samningsins.

Tilvísanir

- [1] Smith, bls. 326.
- [2] Nowak, bls. 245 og áfram.
- [3] Alfreðsson, bls. 273-289.
- [4] Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ECOSOC), Report on the eighteenth and nineteenth sessions. <http://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-22.htm>
- [5] Sjá ákvörðun 1998/33 og framlenging starfstíma með ákvörðun 2008/04. Nú gegnir stöðunni Vernor Munoz Villalobo. <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/rapporteur/index.htm>
- [6] [Preliminary report of the Special Rapporteur on the right to education](#), Ms. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1998/33. ODS file E/CN.4/1999/49.
- [7] Sjá Beiter, bls. 116.
- [8] Sjá t.d. Nowak bls. 251; Smith bls. 330.
- [9] Sjá t.d. 2. mgr. 30. gr. MYSP og 13. gr. SEFMR.
- [10] Sjá dóm MDE í *Belgísku tungumáladeilunni*, (dómur 23. júlí 1968) . „Þó að Mannréttindadómstóllinn og Mannréttindanefndin hafi einkum fengist við mál sem varða menntun á grunnskólastigi hefur engu að síður almennt verið litið svo á að hugtakið taki til grunnskólanáms, framhaldsnáms og æðri menntunar eða háskólastigs, bls. 511.
- [11] Nowak. bls. 254
- [12] Þorsteinsdóttir, bls. 511.
- [13] Van Dijk o.fl., bls. 899
- [14] Andorra virðist í fljótu bragði eina aðildarríkið að MSE sem ekki hefur jafnframt fullgilt SEFMR.
- [15] Mál nr. 191/1985. Sjá einnig í [III D-3](#)
- [16] Sjá ummæli í dómi MDE í máli [Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen gegn Danmörku](#), (dómur 7. desember 1976), 50. mgr.
- [17] Smith, bls. 326.
- [18] Oft virðast börnin, sem eru hin skólaskyldu, hafa minnst um nám sitt að segja. Flestir myndu eflaust fallast á að sú tilhögun sé eðlileg í ljósi þess að börn hafa yfirleitt ekki andlegan þroska á við fullorðna, og þau skortir hæfileika til að geta skipulagt líf sitt fram í tímann. En sumir telja að velta megi því fyrir sér, hvort börn eigi sjálf ekki að hafa meira um skyldumenntun sína að segja. Sjá þessi sjónarmið t.d. í Nowak, bls. 262-263.
- [19] Dómur MDE í máli Campbell og Cosans gegn Bretlandi (dómur 25. febrúar 1982), 36. mgr.
- [20] Kýpur gegn Tyrklandi (dómur 10.maí 2001).
- [21] Sjá einnig 11. og 18. mgr. í Almennri athugasemd nr . 1 nefndar um réttindi barnsins. [Sjá hér.](#)
- [22] Úr íslenskri réttarfrankvæmd sjá til hliðsjónar [Hrd nr.177/1998](#) og [UA 2285/1998](#).

IV B-2 Nokkur álitæfni um menntun og útlendinga

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög	Dómar, úrskurðir, álit UA
Íslenskur réttur og nokkur álitæfni um stöðu útlendinga:			
Aðgangur að leikskóla	-	Lög um leikskóla nr. 78/1994	
Skyldunám í grunnskóla	1. mgr. 26. gr. MYSP 13. gr. SEFMR 1. mgr. 28. gr. Barnasáttmála 7. gr. FSE* <i>*ATH. Ísland ekki bundið af 7. gr.</i>	Lög um grunnskóla nr. 66/1995	
Aðgangur að framhalds- og háskólanámi	B-liður 2. mgr. 13. gr. SEFMR 26. gr. MYSP C-liður 2. mgr. 13. gr. SEFMR	15 gr. laga um framhaldsskóla nr. 80/1996. 19. gr. laga um háskóla nr. 63/2006. 13. gr. laga um LÍN nr. 21/1992.	UA 1805/1996 UA 3042/2000

76. gr. [STS](#) gildir, líkt og önnur mannréttindaákvæði hennar, um alla sem dvelja á íslensku yfirráðasvæði. Hið sama gildir um þær skuldbindingar sem Ísland hefur tekist á hendur, varðandi menntun, í formi alþjóðlegra mannréttindasamninga.

Útlend börn á skólaskyldualdri eiga því rétt á aðgangi að hérlendum grunnskólum, og þeim er raunar skylt að sækja þá. Um framhaldsmenntun og menntun á háskólastigi gildir að útlendingar skuli hafa sama aðgang að þeim menntastofnunum sem í boði eru. Enn fremur hefur íslenska ríkið tekist á hendur að viðhalda lágmarksmenntun allra sem hér á landi dveljast og á það einnig við um fullorðið fólk sem farið hefur á mis við slíka menntun í æsku.

Tungumálaörðugleikar, menningarlegur og trúarlegur mismunur eru þó á meðal þess sem getur gert útlendingum erfiðara fyrir að nýta þessi réttindi sín.

Aðgangur að leikskóla

Ekki virðast gerðar neinar sérstakar takmarkanir á [leikskólavist](#) barna af útlendu foreldri. Í [lögum um leikskóla nr.78/1994](#) segir í 15. gr. að börn á leikskólaaldri, sem vegna fötlunar, tilfinningalegra eða félagslegra erfiðleika þurfa sérstaka aðstoð og þjálfun, eiga rétt á henni innan leikskólans undir handleiðslu sérfræðinga. Þótt ekki sé vikið að því sérstaklega í greinargerð með frumvarpinu myndu líklega börn sem ættu erfiðara með aðlögun vegna framandi tungumáls og menningar falla hér undir.

Alþjóðasamningar sem íslenska ríkið hefur undirritað fjalla ekki sérstaklega um leikskólamála.

Skyldunám í grunnskóla

Rétturinn til menntunar er í hópi fárra mannréttinda sem leggja samsvarandi skyldu á einstaklinginn, að hann nýti sér þau. Ein leið til að byggja undir jöfn tækifæri allra, er ókeypiss menntun og almenn skólaskylda.^[1] Þess vegna er kveðið á um að menntun barna skuli vera ókeypiss og að á börnum skuli hvíla skólaskylda í 1. mgr. 26. gr. [MYSÞ](#), a-lið 2.mgr. 13. gr. [SEFMR](#) og a-lið 1.mgr. 28. gr. [Barnasáttmálans](#).

Á Íslandi er almenn skólaskylda barna. Ákvæði 2. mgr. 76. gr. [STS](#) tekur til allra sem búa Íslandi, óháð ríkisborgararétti. Útlend börn sem búsett eru hér á landi eiga því bæði ótvíræðan rétt til menntunar og eru jafnframt skólaskyld.

Í 1. gr. [laga um grunnskóla](#) nr. 66/1995 segir að sveitarfélögum sé skylt að halda skóla fyrir öll börn á aldrinum 6 til 16 ára sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu. Ótvírætt er að þessi skylda sveitarfélaganna nái einnig til menntunar barna sem eru útlendingar. Í 3. mgr. 29. gr. laganna er sérstök jafnræðisregla. Segir þar: „Markmið náms og kennslu og starfshættir grunnskóla skulu vera þannig að komið sé í veg fyrir mismunun vegna uppruna, kyns, kynhneigðar, búsetu, stéttar, trúarbragða, fötlunar eða stöðu að öðru leyti.“ Samkvæmt þessu er skýr réttur barna, að þau hljóti almenna menntun, samkvæmt 76. gr. STS og grunnskólalögum. Þeim ber jafnframt skylda til að sækja grunnskóla, um tíu ára skeið, frá sex ára aldri, sbr. 35. gr. grunnskólalaga. Í 6. gr. laganna er umsjón með skólaskyldu barns lögð á herðar forráðamanna þess.

Um 76. gr. STS, sbr. 14. gr. laga nr. 97/1995, segir í greinargerð með frumvarpi: „tryggingin, sem er ætlast til að þessi regla veiti, er einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess að engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólagjalda fyrir hana.“^[2] Í frumvarpinu er enn fremur vísað til 13. gr. SEFMR og 27. gr. Barnasáttmálans.

76. gr. STS eftirlætur löggjafanum nánari framkvæmd þess að efni til. Nokkrir þeirra alþjóðlegu mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að, fjalla þó nánar um útfærslu réttarins til menntunar, hvað varðar skólaskyldu.

Aðgangur að framhalds- og háskólanámi

Í skýringum með 76. gr. STS segir að orðalagið „almennt nám“ taki til annars náms en háskólanáms eða sérhæfðs framhaldsnáms. Vernd ákvæðisins beinist því fyrst og fremst að skyldunámi, en einnig að almennt námi í framhaldsskóla. Um framhaldsskólanám virðast því einnig gilda reglur um bann við fjöldatakmörkunum eða áskilnað um greiðslu skólagjalda (þótt ekki sé þar með girt fyrir stofnun einkaskóla, eins og áður er rætt). Þetta er í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum.

Í 26. gr. [MYSÞ](#) er sérstaklega minnst á aðgang allra að allri framhaldsmenntun:

Hver maður á rétt til menntunar. Skal hún veitt ókeypis, að minnsta kosti barnafræðsla og undirstöðumenntun. Börn skulu vera skólaskyld. Iðnaðar- og verknám skal öllum standa til boða og æðri menntun vera öllum jafnfrjál, þeim er hæfileika hafa til að njóta hennar.

Í b-lið 2. mgr. 13. [SEFMR](#) segir að til að framfylgja réttinum til menntunar: „skuli framhaldsmenntun í hinum ýmsu myndum, þar á meðal tækni- og iðnframhaldsmenntun, gerð öllum tiltæk og aðgengileg með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum.“ og í c-lið segir að æðri menntun skuli „gerð öllum jafn aðgengileg á grundvelli hæfni með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum.“

Skyldu ríkisins til að sjá mönnum fyrir menntun sleppir samkvæmt samningunum að grunnmenntun lokinni. Þegar ofar er komið leggja hinir viðeigandi samningar fremur áherslu á jöfn tækifæri allra til að stunda áframhaldandi nám og þar af leiðandi notkun hlutlægra mælikvarða þegar framboð af námsplássum er takmarkað. 2. gr. 1. viðauka MSE veitir öllum jafnan aðgang að stofnunum á öllum stigum menntakerfisins. Þar með er þó ekki sagt að ekki megi setja ákveðin skilyrði fyrir umsókn, inngöngu, lengd náms og fleira. Greinin girðir með öðrum orðum ekki fyrir sanngjarna samkeppni í námi, nema hvað varðar skyldunám.^[3] Aðalatriðið varðandi framhaldsmenntun er að allir eigi jafnan aðgang á grundvelli verðleika sinna.^[4]

Á Íslandi standa framhaldsskólar og háskólar útlendingum til boða, með sama hætti og Íslendingum. Samkeppnisstaða þeirra útlendu nemenda, sem ekki hafa fullt vald á íslensku tungu, er þó skert, eins og gefur að skilja. Að undanfögnu hafa þó verið boðnar fram námsbrautir í framhaldsskólum landsins, þar sem kennt er á ensku (sjá t.d. [IB-studies í MH](#) og sérstakar námsbrautir fyrir erlenda nemendur í FB, MK, FÁ og Iðnskólanum).

Svipuð þróun hefur átt sér stað innan háskólanna. Sumt háskólanám fer að fullu fram á ensku, einstök námskeið og námsefni er einnig að finna á ensku og í mörgum tilvikum er mögulegt að skila verkefnum og þreyta próf á ensku. Slíkt ætti að jafna stöðu útlendinga í samkeppni við Íslendinga í háskólanámi.

Sem fyrr segir, er framhaldsskólanám almennt ókeypis, en nemendur verða að greiða skrásetningargjöld og greiða fyrir eigin bóka- og efniskostnað. Nemendur í framhaldsskóla geta sótt um að vera á framfæri foreldra sinna til 20 ára aldurs, í stað 18 ára.^[5]

Útlenskir nemendur sitja því við sama borð og íslenskir þegar kemur að framhaldsskólanámi, ef litið er framhjá tungumálaörðugleikum sem kunna að hrjá einhverja þeirra vegna ófullkominnar íslenskukunnáttu.

Ekki er sömu sögu að segja um hina fjárhagslegu hlið þess að stunda háskólanám sem útlendingur. Krafa um íslenskan ríkisborgararétt er meginregla 13. gr. laga um lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992[6] um skilyrði fyrir veitingu láns, önnur en þau er lúta að náminu sjálfu. Einnig geta slegið námslán Norrænir ríkisborgarar sem búa á Íslandi, eru skráðir í háskóla og þiggja ekki aðstoð frá heimalandi sínu, sem og námsmenn sem eru borgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu og teljast farandlaunþegar[7] Hið sama gildir um nánustu fjölskyldu farandlaunþega innan EES. EES-útlendingar sem starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi, og fjölskyldur þeirra, öðlast fyrst rétt til námslána eftir fimm ára samfellda búsetu á Íslandi. Í máli finnskra ríkisborgara sem komu fyrir Umboðsmann Alþingis reyndi á reglur EES-samningsins og norrænar reglur um fjárhagslega aðstoð. Komst Umboðsmaður að þeirri niðurstöðu í máli [nr.1805/1996](#) að skýra bæri innlendar reglur til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar og gerði athugasemdir við endurupptöku málsins hjá stjórnvöldum sem leiddi til neikvæðrar niðurstöðu um beitingu EES-reglna. Með sama hætti voru athugasemdir gerðar við röksemdafærslu málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna í máli [nr. 3042/2000](#), en nefndin hafnaði því að EES-reglur leiddu til þeirrar niðurstöðu að finnskur ríkisborgari ætti rétt á námsaðstoð erlendis án teljandi rökstuðnings.

Sérreglur gilda um flóttamenn, en í sumum tilvikum hefur verið litið svo á að þeir hafi sömu stöðu og íslenskir ríkisborgarar. Aðrir útlendingar, sem eru viðfangsefni þessarar könnunar, eiga samkvæmt lögunum ekki kost á námslánum á Íslandi, óháð búsetutíma. Í 5. mgr. 13. gr. laganna er þó gerð sú undanþága að menntamálaráðherra getur sett reglur um rétt íslenskra og erlendra ríkisborgara til námslána á Íslandi og erlendis, þar á meðal vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga. Þessa undanþáguheimild virðist ráðherra ekki hafa nýtt.

Tilvísanir

[1] Nowak, bls. 253.

[2] Alpt. A. 1994, bls. 2210.

[3] Van Dijk o.fl., bls. 898.

[4] Smith, bls. 328.

[5] Sjá [heimasíðu Alþjóðahússins](#).

[6] [Lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna](#).

[7] Sbr. ákvæði reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum, sbr. 1. gr. laga nr. 47/1993, um frjálstan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. Sjá nú einnig tilskipun 2004/38 sem kemur að hluta í stað fyrrnefndrar reglugerðar.

IV B-3 Íslenskukennsla og fullorðinsfræðsla

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög	Dómar,úrskurðir, álit UA
Íslenskukennsla og fullorðinsfræðsla	30. gr. Barnasáttmála 2. gr. UNESCO-sáttmála gegn mismunun í menntakerfinu 2. gr. Menningarsáttmála Evrópu (ME)	36. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995. 20. gr. laga um framhaldsskóla nr. 80/1996. Rgl. um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku 391/1996. Rgl. um sérstaka íslenskukennslu í framhaldsskólum 329/1997. 9. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, um íslenskukennslu fyrir fólk með atvinnuleyfi.	MDE Belgíska tungumáladeilan

Tungumálið er stór hluti menningar. Færni í íslensku nýtist útlendingum sem hyggjast búa í íslensku samfélagi með ýmsum hætti.

Meirihluti útlendinga sem komið hefur hingað til lands á undanförunum árum eru fullorðnir einstaklingar í atvinnuleit. Ekki eru gerð skilyrði um íslenskukunnáttu við veitingu tímabundins dvalarleyfis eða atvinnuleyfis. Í 14. gr. [laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002](#) er kveðið á um skyldu atvinnurekanda og stéttarféлага til að veita starfsmanni með tímabundið atvinnuleyfi upplýsingar um grunnnámskeið í íslensku fyrir útlendinga, samfélagsfræðslu og aðra þá fræðslu sem honum og fjölskyldu hans stendur til boða.

Aftur á móti er skilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis (ótímabundins dvalarleyfis), samkvæmt 15. gr. [laga um útlendinga nr. 96/2002](#), að umsækjandi hafi sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Nánar er kveðið á um slík námskeið[1] í greininni[2] og í 50. gr. [reglugerðar um útlendinga nr. 53/2003](#). [3] Í reglugerðinni sem sett er á grundvelli laganna segir: „Þeim sem

heldur námskeið eða próf skv. 1. og 2. mgr. er heimilt að krefja umsækjanda um gjald vegna námskeiðs, prófs og útgáfu vottorðs." Ekki eru sett nein viðmiðunarmörk fyrir slíkri gjaldtöku.

Að öðru leyti er rétt að taka það fram, varðandi menntun fullorðinna, að hvorki rétturinn til menntunar né rétturinn til mannréttindafræðslu er takmarkaður við börn. Rétturinn til menntunar getur því lagt þá skyldu á ríki, að þau sjá til þess að fullorðið fólk njóti einnig lágmarksmenntunar, sé læst og kunni skil á tölum.[4] Í d-lið 2. mgr. 13. gr. SEFMR er tekið fram að hvatt skuli til undirstöðumenntunar og hún aukin eins og mögulegt er fyrir þá sem hafa ekki hlotið eða lokið öllu skeiði barnafræðslu.

Í [FSE](#) er einungis fjallað um menntun í tengslum við starfsþjálfun, sbr. 10. gr. Er áherslan þar lögð á fullorðið fólk.

Rétturinn til menntunar samkvæmt MSE leiðir ekki til þess að útlendingar eigi rétt á menntun á sínu eigin tungumáli. Rétturinn tekur einungis til óhefts aðgangs að þeim menntastofnunum og því námi sem í boði er fyrir, en leggur ekki þá skyldu á herðar ríkinu að bregðast við sérþörfum hvers og eins, að þessu leyti. Aðrir alþjóðlegir mannréttindasamningar gera svipaðar kröfur. Á hitt er hins vegar að líta, að útlendingar, sem ekki tala tungumálið sem kennt er á, geta ekki nýtt sér rétt sinn til menntunar nema að þeim sé sérstaklega kennt tungumálið. Því hefur verið talið að þeir verði að eiga rétt á sérkennslu í tungumálinu. Þetta á hið minnsta við um útlendinga á skyldunámsstigi.[5] Slík sérkennsla er boðin þeim nemendum sem ekki tala góða íslensku af ýmsum ástæðum jafnt í grunnskóla[6], sbr. [rgl. um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku 391/1996](#). og í framhaldsskóla, sbr. [rgl. um sérstaka íslenskukennslu í framhaldsskólum 329/1997](#).

2. gr. [UNESCO-sáttmála gegn mismunun í menntakerfinu](#), sem Ísland hefur ekki undirritað, heimilar hópum sem tala annað tungumál en opinbert tungumál ríkis og hópum sem aðhyllast aðra trú en hina ríkjandi, svo annað dæmi sé tekið, að hljóta sérkennslu.[7] Þessi réttur er tryggður útlendingum hér á landi, samanber það sem áður hefur verið sagt um réttinn til að kenna. Slík kennsla er þó háð einkaframtaki.[8] Ekkert er því til fyrirstöðu að börn hljóti sérkennslu utan hinna ríkisreknu grunnskóla og réttur barna til að nota eigið móðurmál er að öðru leyti tryggður, sbr. 30. gr. [Barnasáttmála](#), meðal annars, en sé hins vegar ætlunin að stofna einkarekinn grunnskóla, verður engu að síður að fylgja lögum, reglugerðum menntamálaráðuneytisins og [aðalnámskrá](#) grunnskóla, sbr. 9. gr. [laga um grunnskóla nr. 66/1995](#). Ríkinu hefur ekki verið talið skylt samkvæmt MSE, að greiða sérstaklega með skólum sem vilja kenna á öðru tungumáli en ríkistungumálinu eða með öðrum sérstökum menntastofnunum.[9]

Í [Menningarsáttmála Evrópu](#) er að finna mun veikari skyldur og leiðbeiningar um samráð ríkja Evrópuráðsins til að vernda samevrópskan menningararf, þ.á.m. tungumál, m.a. með því að stuðla að kennslu í tungumálum annarra samningsaðila og kennslu í eigin tungu á landssvæði annarra samningsaðila. Svipuð sjónarið ráða stefnumótun innan ESB, og er þar um áætlanir og tilmæli að ræða, fremur en bindandi reglur.

Tilvísanir

[1] Íslenska ríkið hefur styrkt námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Sjá t.d. um [íslenskukennslu í á vegum Alþjóðahúss](#).

[2] Í 3. mgr. 15. gr. segir: „Dómsmálaráðherra setur reglur um námskeið í íslensku fyrir útlendinga skv. 1. mgr. Þar skal kveðið á um lengd námskeiðs, lágmarkstímasókn og vottorð til staðfestingar á þátttöku. Einnig er heimilt að kveða þar á um undanþágu frá þátttöku í námskeiði fyrir útlendinga sem náð hafa viðhlítandi þekkingu í íslensku og um próf því til staðfestingar. Þá er í reglugerðinni heimilt að kveða á um gjald vegna þátttöku í námskeiði eða prófi.“

[3] Nánar er fjallað um skilyrði dvalar- og búsetuleyfis [III B-2](#).

[4] Smith, bls. 326.

[5] Van Dijk o.fl. bls. 909.

[6] Árið 2004, höfðu um 3,6% grunnskólanema annað móðurmál en íslensku, [skv. tölum Hagstofu](#) frá 2004, óhætt er að álykta að sá fjöldi hafi vaxið síðan.

[7] Smith, bls. 328.

[8] Sjá 64. og 65. mgr. í [ársskýrslu sérstaks skýrslugjafa um menntamál hjá ECOSOC 1999](#) um þetta álitaeefni.

[9] Van Dijk o.fl. bls. 901.

Heimildaskrá og frekara lesefni

Alfreðsson, Guðmundur. „The Right to Human Rights Education." Eide, Krause og Rosas (ritstj.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001.

Beiter, Klaus Dieter. *The Protection of the Right to Education by International law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.

Cholewinski, Ryszard. *Migrant Workers in International Human Rights Law*. Clarendon Press, Oxford, 1997.

Nowak, Manfred. „The Right to Education." Eide, Krause og Rosas (ritstj.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001.

Samuel, Lenia. *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter* (2. útg.). Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002.

Smith, Rhona K.M. „The Right to Education and Human Rights Education." *Textbook on International Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2003, 21. kafli.

Van Dijk o.fl. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia, Antwerpen, 2006.

Vermeulen, Ben. „The Right to Education (Article 2 of Protocol no. 1)." í Van Dijk o.fl.(ritstj.). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia, Antwerpen, 2006, 18. kafli.

Wallace, Rebecca M.M. *International Human Rights*. Sweet & Maxwell, London, 2001, 8. kafli.

Porsteinsdóttir, Ragnheiður Elfa. „Réttur til menntunar og frjálsra kosninga." Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Björk Hákonardóttir (ritstj.). *Mannréttindasáttmáli Evrópu - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Mannréttindastofnun HÍ og Lagadeild HR, Reykjavík 2005, 15. kafli.

SP-skjöl:

(1) ECOSOC, Report on the 18th and 19th sessions 1998. *19th session: The right to education (articles 13 and 14 of the CESC)* [Sjá hér.](#)

(2) ECOSOC, General Assembly, 52nd session, 1997, *Progress Report on the Implementation Process of the Education for all Objectives*. [Sjá hér.](#)

(3) ECOSOC, General Comment no. 13. on CESC, *The Right to Education (article 13 of the Covenant)*. [Sjá hér.](#)

(4) ECOSOC, General Comment no. 11 *Plans of action for primary education (article 14 of the Covenant)*. [Sjá hér.](#)

(5) General Comment no. 1 on the CRC, *Article 29, The Aims of Education, 2001*. [Sjá hér.](#)

(6) Ársskýrsla sérstaks skýrslugjafa um menntamál hjá ECOSOC, 1999. [Sjá hér.](#)

Evrópuráðið:

ECRI General Policy Recommendation N°10 on combating racism and racial discrimination in and through school education Adopted by The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on 15 December 2006. [Sjá hér.](#)

Íslenskar skýrslur og efni:

[Framkvæmdaáætlun
í málefnum innflytjenda](#)

Aðrir hlekkir:

Unesco-síða um réttinn til menntunar.

[http://portal.unesco.org/education/en/ev.php
URL_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php
URL_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Evrópuráðið um menntun:

http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/

IV C Önnur efnahagsleg og félagsleg réttindi: Réttur til aðstoðar, trygginga, heilbrigði og húsnæðis

[1]Kafli [IV A](#) fjallaði um atvinnuréttindi og efnahagsleg og félagsleg réttindi sem tengjast stöðu á vinnumarkaði. Í þessum kafla verður gefið stutt yfirlit yfir önnur efnahagsleg og félagsleg réttindi og áhrif þjóðréttarsamninga á þessi réttindi og stöðu útlendinga sérstaklega.

Erfitt er að greina nákvæmlega á milli þessarra réttinda, eins og samningar Alþjóðavinnuástandstofnunarinnar (ILO) bera með sér, en stofnunin fjallar strangt til tekið ekki um önnur svið en þau sem tengjast vinnurétti. Í raun setur ILO þó reglur sem teygja sig yfir á tengd svið og varða önnur atriði í félagslegu umhverfi einstaklinga. Hér verður farið yfir réttindi sem ekki tengjast vinnusambandi sérstaklega. Fjallað verður *almennt* um rétt til félagslegra trygginga (e. social security) og rétt til félagslegrar aðstoðar (e. social assistance). Grundvallarmunur er á þessum flokkum réttinda þar sem réttur til félagslegra trygginga fjallar um tryggingargreiðslur, sem oft byggjast á endurgjaldi einstaklinga, annað hvort með skattgreiðslum eða með iðgjaldi. Félagleg aðstoð tekur til aðstoðar sem ekki er skilyrt greiðslu iðgjalda.

Það skal tekið fram að ekki er hægt að gefa tæmandi yfirlit um þennan flokk réttinda, vegna þess hversu víðfemt sviðið er [\[2\]](#), en leitast er við að gefa yfirlit yfir bindandi þjóðréttarskuldbindingar og draga álykanir um það hvaða áhrif þær hafa á réttarstöðu útlendinga sérstaklega. Umfjöllunin tekur til eftirfarandi flokka réttinda: (1) Réttur til félagslegrar aðstoðar, þ.m.t. rétturinn til lágmarkslífskjara ([IV C-1](#)); (2) Réttur til heilbrigðisþjónustu og félagslegra trygginga ([IV C-2](#)) og (2) Réttur til húsnæðis ([IV C-3](#)).

Í töflum í köflum IV C-1 til IV C-3 er vísað í ákvæði þeirra samninga sem Ísland er aðili að, sem og íslensk lög á hverju sviði. Töflurnar eru settar upp með öðrum hætti en í fyrri köflum, þó þannig að uppsetning er eins að því er varðar rétt til félagslegrar aðstoðar (almennt), rétt til félagslegra trygginga (almennt) og rétt til húsnæðis (almennt). Varðandi íslenska löggjöf verður að mestu að láta við það sitja að vísa til íslenskra laga með tenglum í töflunni en ekki er sjálfstæð umfjöllun um íslenskan rétt á öllum þessum sviðum.

Niðurstöður

Efnahagsleg og félagsleg réttindi urðu sífellt mikilvægari bæði í landsrétti og þjóðréttarsamningum á 20. öld og í vaxandi mæli er viðurkennt að órjúfanleg tengsl séu milli þessarra réttinda annars vegar og borgaralegra og stjórnámálalegra réttinda hins vegar. Lágmarkslífsgæði eru þá talin forsenda þess að hægt sé að njóta persónulegra og stjórnámálalegra réttinda.

Á þessu sviði hefur rótgróin flokkun réttinda þó enn áhrif og er algengt að efnahagsleg og félagsleg réttindi séu orðuð með óákveðnari hætti en borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi, sem stefnuyfirlýsingar og markmið. Í kaflanum er farið yfir helstu þjóðréttarsamninga sem skuldbinda Ísland og er þar tekið fram í hvaða tilvikum talið er að ákvæðin feli í sér efnisréttindi.

Grundvallarsáttmálar SP og Evrópuráðsins binda Ísland á þessu sviði en áberandi er að samningar sem veita frekari réttindi, einkum samningar sem miða að því að tryggja réttarstöðu farandlaunþega hafa ekki verið fullgiltir af Íslandi.

Tilvísanir

[1] Eirik Sørðal safnaði upplýsingum í töflu. Dóra Guðmundsdóttir vann meðfylgjandi texta.

[2] Benda má á rit Guðmundar Sigurðssonar og Ragnildar Helgadóttur, *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*, JPV útgáfa, Reykjavík, 2007.

IV C-1 Réttur til félagslegrar aðstoðar

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög
Réttur til félagslegrar aðstoðar, þ.m.t. lágmarkslífskjara	25. gr. MYSP 11. gr. SEFMR 13. gr. FSE 14. gr. FSE 26.- 27. gr Barnasáttmálans Samþykkt ILO nr. 102 Evrópusamningur um félagslega aðstoð	76. gr. STS Lög nr. 40/1991 um félagslega aðstoð Íslenskur réttur Dómar Hæstaréttar Mál nr. 125/2000

Mælt er fyrir um rétt til félagslegrar aðstoðar í 25. gr. [MYSP](#), og í SEFMR, FSE og Barnasáttmálanum. Í þessum ákvæðum er einnig sérstaklega mælt fyrir um réttinn til lágmarkslífskjara.

11. gr SEFMR

11. gr.

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Aðildarríkin munu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að þessum rétti verði framfylgt og viðurkenna að í þessum tilgangi sé alþjóðasamvinna, byggð á frjálsu samþykki, mjög mikilvæg.

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna þann grundvallarrétt sérhvers manns að vera laus við hungur og skulu gera þær ráðstafanir, ein sér og með alþjóðasamvinnu, þar á meðal ráðstafanir samkvæmt sérstökum áætlunum, sem þarf til þess að:

(a) bæta framleiðsluáferðir, geymslu og dreifingu matvæla með því að notfæra sér tæknilega og vísindalega þekkingu til fulls, með því að miðla þekkingu á grundvallaratriðum um næringu og með því að þróa og endurbæta landbúnaðarkerfi til þess að ná hagkvæmasti þróun og nýtingu náttúruauðlinda;

(b) tryggja sanngjarna dreifingu matvælaforða heimsins í hlutfalli við þarfir, og skal tekið tillit til vandamála landa sem flytja út matvæli og þeirra sem flytja inn matvæli.

11. gr. [SEFMR](#) mælir ekki berum orðum fyrir um réttinn til félagslegrar aðstoðar, en tryggir réttinn til viðunandi lífsafkomu, sem getur falið í sér a.m.k. lágmarksinntak réttarins til félagslegrar aðstoðar.^[1] Eins og á við um önnur réttindi sem tryggð eru í SEFMR er sú skylda fyrst og fremst lögð á aðildarríki að stuðla að því með öllum tiltækum ráðum að réttindi þessi séu virt (sbr. 2. gr.), en í greininni felst þó sú beina skylda að tryggja lágmarksinntak réttindanna þegar í stað.

Önnur ákvæði mannréttindasamninga, s.s. vernd eignaréttar, rétturinn til vinnu og rétturinn til félagslegra trygginga stuðla einnig að því markmiði að tryggja viðunandi lífsafkomu fólks, en rétturinn til lágmarkslífskjara tryggir öllum lágmarksvernd, án tillits til efnahags eða stöðu. Eðli málsins samkvæmt er erfitt að skilgreina hvað felst í lágmarkslífskjörum, en skilgreining miðast við stöðu mála í hverju samfélagi og má miða við að lágmarkslífskjör vísi til efna sem eru ofan fátækramarka í samfélaginu.^[2] Fela lágmarkslífskjör a.m.k. í sér lágmarksfæði og húsnæði og aðgang að aðstoð þar sem nauðsyn ber til.^[3]

Barnasáttmálinn

Ákvæði [Barnasáttmálans](#) fela í sér víðtækar skyldur ríkja til að sjá um að lágmarkslífskjör barna séu tryggð. Er þetta gert m.a. í 24. gr. Barnasáttmálans, þar sem sú skylda er lögð á ríki að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja læknisaðstoð, berjast gegn sjúkdómum og vannæringu og tryggja aðgang að upplýsingum og menntun og felur ákvæðið í sér víðtækar jákvæðar skyldur, sem ríkjum ber að stefna að með löggjöf og stefnumótun. Í 26. og 27. gr. Barnasáttmálans er sérstaklega mælt fyrir um rétt barna til félagslegrar aðstoðar, þ.m.t. almannatryggingar og lágmarks lífskjara.

26. gr. Barnasáttmála

26. gr. 1. Aðildarríki viðurkenna rétt hvers barns til að njóta félagslegrar aðstoðar, þar með talið almannatrygginga, og skulu þau gera nauðsynlegar ráðstafanir samkvæmt lögum sínum til að rétti þessum sé komið til fullra framkvæmda.
2. Bætur skulu þar sem við á veittar með hliðsjón af efnum og aðstæðum barns og þeirra sem bera ábyrgð á framfærslu þess, svo og öllu öðru sem snertir umsókn um bætur lagða fram af barninu eða öðrum fyrir þess hönd.

27. gr. Barnasáttmála

27. gr. 1. Aðildarríki viðurkenna rétt hvers barns til lífsafkomu sem nægir því til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðilegum og félagslegum þroska.
2. Foreldrar eða foreldri, eða aðrir sem ábyrgir eru fyrir uppeldi barns, bera höfuðábyrgð á því í samræmi við getu sína og fjárhagsaðstæður að sjá barni fyrir þeim lífsskilyrðum sem eru því nauðsynleg til að komast til þroska.
3. Aðildarríki skulu í samræmi við aðstæður sínar og efni gera viðeigandi ráðstafanir til að veita foreldrum og öðrum sem ábyrgir eru fyrir uppeldi barns aðstoð til að neyta þessa réttar, og skulu þegar þörf krefur láta í té efnislega aðstoð og sjá fyrir stuðningsúrráðum, einkum að því er fæði, klæðnað og húsnæði snertir.
4. Aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til að innheimta framfærslueyri með barni frá foreldrum eða öðrum sem bera fjárhagslega ábyrgð á barninu, bæði innanlands og frá útlöndum. Einkum skulu þau stuðla að aðild að alþjóðasamningum eða að gerð slíkra samninga svo og gera aðrar ráðstafanir sem við eiga þegar sá sem ber fjárhagslega ábyrgð á

barninu býr í öðru ríki en barnið.

Þegar ákvæðin eru túlkuð með hliðsjón af 2. gr. Barnasáttmálans, sem mælir fyrir um bann við mismunun er ljóst að börn njóta víðtækrar verndar að því er lýtur að lágmarksvelferð og félagslegri þjónustu. Hefur verið talið í þessu samhengi sem og varðandi önnur réttindi að réttur til að vera ekki beittur mismunun feli í sér efnisréttindi, sem krefjast má efnda á, og að ástæður bornar fram til að réttlæta mismunandi meðferð sem eru byggðar á efnhagslegum rökum séu ekki viðurkenndar.^[4]

ILO

Réttur til félagslegrar aðstoðar er einnig tryggður í ýmsum samþykktum alþjóðavinnumálastofnunarinnar ILO, þ. á m. [samþykkt nr. 102](#) um lágmark félagslegs öryggis, sem Ísland á aðild að. Sú samþykkt fjallar þó fyrst og fremst um félagslegar tryggingar sjá umfjöllun í [IV C-2](#). Réttur til félagslegrar aðstoðar er einnig tryggður í ýmsum öðrum samþykktum SP og Alþjóðavinnumálastofnunarinnar sem varða farandlaunþega. Þar er að jafnaði einnig gerður greinarmunur á félagslegri aðstoð annars vegar og félaglegum tryggingum. Eins og komið hefur fram hefur Ísland ekki fullgilt mikilvæga samninga á þessu sviði og hafa þeir því ekki bein áhrif á túlkun íslenskra laga.

FSE og Evrópuráðið

Ísland á ekki aðild að Evrópureglum um félagslegt öryggi og bókun við þær, né að Evrópusamningi um réttarstöðu farandlaunþega, sem taka á þessum málum, en Ísland er bundið af 13. gr. [FSE](#).

13.gr. FSE

13. gr. Réttur til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar.

Í því skyni að tryggja, að réttur til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að tryggja, að sérhverjum manni, sem hefir ónóg fjárráð og sem ekki getur aflað sér þeirra af eigin rammleik eða annars staðar frá, og þá sérstaklega með greiðslum samkvæmt tryggingakerfi, verði veitt næg aðstoð, og ef um veikindi er að ræða, sú umönnun, sem nauðsynleg er vegna ástands hans,
2. að tryggja það, að fólk, sem slíkrar aðstoðar nýtur, bíði ekki fyrir þá ástæðu hnekki í sambandi við stjórnmalaleg eða félagsleg réttindi sín,
3. að sjá til þess með viðeigandi opinberri þjónustu, að allir fái eftir þörfum notið ráðlegginga og persónulegrar aðstoðar til þess að koma í veg fyrir, bægja frá eða draga úr skorti, að því er þá sjálfa eða fjölskyldur þeirra varðar,
4. að beita ákvæðum 1., 2. og 3. málsgreina þessarar greinar jafnt gagnvart eigin þegnum og þegnum annarra samningsaðila, sem löglega dvelja í löndum þeirra, í samræmi við skuldbindingar þeirra í Evrópusamþykktinni um félagslega aðstoð og læknishjálpar, sem undirrituð var í París þ. 11. desember 1953.

Efnislega felur ákvæði 13. gr. í sér skýrari skyldu en 11. gr. SBSR og er orðað sem „réttur“ hvers þess sem hefur ónóg fjárráð. Ber orðlag ákvæðisins þess merki að eldri hugmyndir um ölmusu, sem oft hafa í för með sér fordóma, séu ekki lengur ráðandi.^[5]

Minna verður á að, eins og fram kemur í 4. mgr. 13. gr. er réttur útlendinga bundinn við ríkisborgararétt í öðrum aðildarríkjum Evrópuráðsins, en ekki er krafist gagnkvæmni að því marki að heimaríki hafi fullgilt FSE (eða þessa grein FSE). Innan þess hóps tekur ákvæðið til allra sem eru löglega búsettir eða stunda reglulega vinnu í ríkinu og beitir nefndin þá 1. - 3 mgr. greinarinnar, þ.e. nefndin metur ekki eingöngu hvort brotið er gegn jafnræðisreglu í málum útlendinga, heldur telur að útlendingar, sem eru löglega búsettir eða í fastri vinnu í ríkinu, eigi tilkall til þeirra réttinda sem talin eru í 1. - 3. mgr. [6] 4. mgr. greinarinnar, sem tryggir jafnan rétt, er ennþá beitt um þá sem eru löglega innan yfirráðasvæðis þeirra, en ekki löglega búsettir eða í fastri vinnu (þ.e. t.d. ferðamenn eða nemendur).

14. gr. FSE

14. gr. Réttur til að njóta góðs af félagslegri velferðarþjónustu.

Í því skyni að tryggja, að réttur til að njóta góðs af félagslegri velferðarþjónustu sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að efla eða láta í té þjónustu, sem með því að beita félagslegum vinnubrögðum mundi stuðla að velferð og þroska bæði einstaklinga og hópa í samfélaginu og að aðlögun þeirra að hinu félagslega umhverfi,
2. að hvetja til þátttöku einstaklinga og sjálfboðaliða eða annarra samtaka í því að koma á fót og viðhalda slíkri þjónustu.

14. gr. FSE tryggir rétt til félagsþjónustu, sem getur falið í sér hvers konar félagslega þjónustu sem ríkið (eða sveitarfélög) veita. Greinin á þó fremur við um almenna þjónustu, upplýsingar og fyrirgreiðslu en félagslega aðstoð (sbr. 13. gr.) og tekur til allra, án tillits til þess hvort viðkomandi getur séð fyrir sér og sínum. [7] 14. gr. hefur einnig verið talin skapa rétt (réttindi) sem hægt er að framfylgja fyrir dómi, fremur en að leggja óakveðnari framkvæmdaskyldu á stjórnvöld. [8]

Ísland hefur einnig fullgilt Evrópusamning um félagslega aðstoð ([European convention on social and Medical Assistance](#)) frá 1953. Samningurinn mælir fyrir um rétt ríkisborgara aðildarríkja samningsins, sem eru löglega staddir í landinu, að njóta félagslegrar aðstoðar og læknaaðstoðar, með sama hætti og eigin þegnar, án tillits til efnahags þeirra (1. gr.). Átján ríki Evrópuráðsins hafa fullgilt samninginn, sjá [hér](#).

Eftir því sem reglur ESB verða ítarlegri á þessu sviði - og með tilkomu ríkisborgararéttar sambandins, hafa reglur Evrópuráðsins minna vægi fyrir ríkisborgara ESB (sjá [IV C-2](#)). Reglurnar geta þó haft áhrif á túlkun réttar ESB

Íslenskur réttur

Í 76. gr. [STS](#) er öllum tryggður réttur til „aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.“ Við skýringu á þessu ákvæði hefur Hæstiréttur tekið mið af 12. gr. FSE (um almannatryggingar) og 13. gr. FSE (hér að ofan), sem og 11. og 12. gr. SEFMR, um félagslegt öryggi og lágmarkslífskjör ([hæstaréttarmál nr. 125/2000](#)). Í málinu, sem fjallaði um rétt til örorkulífeyris, taldi Hæstiréttur að réttindi fælust í greininni, sem skýra þyrfti með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. [10] Að svo miklu leyti sem greinin mælir fyrir um rétt til aðstoðar verður að telja að í henni felist réttur til aðgerða(r) og/eða fjárstuðnings, eftir nánari túlkun, og að við túlkun greinarinnar verði jafnræðisregla STS höfð til hliðsjónar. Slík túlkun getur, eftir atvikum málsins, styrkt stöðu útlendinga, sérstaklega þeirra sem hafa búið lengi hér á landi.

Í [lögum nr. 40/1991](#) um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um rétt allra þeirra sem lögheimili eiga í sveitarfélagi til aðstoðar, sem nánar er tilgreind. Í 15. gr. laganna kemur fram að erlendir ríkisborgarar, sem ekki eiga lögheimili í sveitarfélaginu, eigi rétt á aðstoð í sérstökum tilvikum og er mælt fyrir um að ríkið endurgreiði sveitarfélagi fyrir aðstoð.

Réttur útlendinga til félagslegrar aðstoðar er því í aðalatriðum tryggður og ekki er heimilt að mismuna beint á grundvelli þjóðernis samkvæmt ofangreindum lögum og samkvæmt 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar kemur fram í 11. gr. [laga nr. 96/2002](#) um útlendinga, um grunnskilyrði dvalarleyfis, að það fullnægi ekki kröfum greinarinnar um framfærslu ef útlendingur nýtur félagslegrar aðstoðar eða greiðslna frá almannatryggingum. Getur félagsleg aðstoð því leitt til þess að dvalarleyfi útlendinga verði ekki endurnýjað. Gæti slíkt brotið gegn jafnræðissjónarmiðum, en það færi nánar eftir atvikum hvers máls hvort svo yrði talið vera.

Tilvísanir

[1] Tooze, bls. 333.

[2] Eide, bls. 130.

[3] E. „adequate care“. Sjá frekari umfjöllun , Eide, bls. 135.

[4] Sjá Vandenhoe, bls. 28. Sjá einnig frekari umfjöllun í III D.

[5] Harris og Darcy, bls. 165.

[6] Harris og Darcy, bls. 174-75.

[7] Harris og Darcy, bls. 177

[8] Harris og Darcy, bls. 179.

[9] Sjá m.a. dóm dómstóls ESB í máli C-85/96 [Martínez Sala](#) (frá 1996) þar sem reyndi á áðurgreindan Evrópusamning, auk reglna um ríkisborgararétt í ESB (sjá hér).

[10] Sjá umfjöllun um dóminn Guðmundsdóttir (Guðrúnarbók).

IV C-2 Réttur til félagslegra trygginga

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög
Réttur til félagslegra trygginga (almennt)	25. gr. MYSP 9. gr. SEFMR Samþykkt ILO nr. 102 68. gr. samþykktar ILO nr. 102 12. gr. FSE 26. -27. gr. Barnasáttmálans Bráðabirgðasamningar Evrópuríkja um félagslegar tryggingar (Þessir samningar eru fullgiltir af Íslands hálfu en ekki er fjallað um þá hér)	Lög um almannatryggingar nr. 117/1993 Íslenskur réttur
Sjúkratryggingar (aðgangur að íslensku heilbrigðiskerfi)		32. -34. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993. (Takmarkast við þá sem hafa verið búsettir á landinu síðustu 6 mánuði, nema annað leiði af samningum og heimilt er að greiða nauðsynlega þjónustu vegna skyndilegra sjúkdómstilvika). Börn eru sjúkratryggð með foreldrum.
Réttur til atvinnuleysisbóta		Lög nr 54/2006 um atvinnuleysistryggingar: 3. gr (launamen), 9. gr. (sjálfstætt starfandi), 13. gr. (13. gr. d og 18. gr. d setja sem skilyrði að umsækjandi hafi heimild til að ráða sig til vinnu án takmarkana).
Réttur til örorkulífeyris og örorkustyrks		12. gr. og 13. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 (Takmarkast við þá sem átt hafa lögheimili a.m.k. þrjú ár fyrir umsókn eða 6 mánuði ef starfsorka er óskert þegar

		búseta er tekin upp).
Réttur til slysatrygginga Slysa hjálpa Dagpeningar Örokrubætur Dánarbætur	-	24. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 (tekur til allra launþega á íslenskum vinnumarkaði nema þröngt afmarkaðra hópa, s.s. erlenda embættismenn og starfslíðs þeirra, og samkvæmt undanþágu ef viðkomandi er tryggður erlendis)
Réttur til ellilífeyris og eftirlauna	-	11. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 (Takmarkast við þá sem átt hafa lögheimili a.m.k. þrjú ár frá 16-67 ára aldurs; annars greiðist lífeyrir í hlutfalli við búsetutíma) Lög um eftirlaun til aldraðra nr. 113/1994.
Réttur til fæðingar- og foreldraorlofs og fæðingarstyrks	2. mgr. 10. gr. SEFMR 8. gr. FSE	Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000. (Leyfi frá launuðum störfum; 13. gr. um greiðslu úr fæðingarorlofssjóði eftir samfellt 6 mánuði á innlendum vinnumarkaði. 18. gr. um fæðingarstyrk, bundinn við lögheimili við fæðingu og í 12 mánuði fyrir fæðingu)
Réttur til fæðingarstyrks	2. mgr. 10. gr. SEFMR 8. gr. FSE	15. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 (Takmarkast við að móðir hafi átt lögheimili á Íslandi a.m.k. 12 mánuði fyrir fæðingu).

Áherslan á rétt til félagslegra trygginga er áberandi í mörgum alþjóðlegum samningum, þ.á m. SEFMR og sáttmálum Alþjóðavinnuárástofnunarinnar (ILO). Á þessu sviði geta útlendingar staðið höllum fæti vegna þess að ríki geta rökstutt takmarkanir á réttindum þeirra með vísan til fjárhagslegrar og sögulegrar samkenndar og samstöðu eigin þegna (e solidarity). Á þessu sviði, sem öðrum, veita þjóðréttarreglur ríkjum svigrúm til mats og geta þjóðréttarskuldbindingar aðeins rétt stöðu útlendinga að vissu marki. Hefur áherslan oft miðað að því að tryggja að áunnin réttindi geti færst á milli landa sem og að tryggja útlendingum aðgang að réttindum, a.m.k. þegar fjárframlag hefur verið greitt. Á þessu sviði á ennfremur við að samningar sem byggja á gagnkvæmni veita hópum útlendinga vernd, án þess að sú vernd nái til allra útlendinga.

Sama er að segja um reglur ESB (og EES) en reglur um samræmingu á félagslegum tryggingum og millifærslu þeirra milli landa, til að tryggja að áunnin réttindi tapist ekki, eru viðamiklar á sviði félagslegrar löggjafar innan ESB. Ákveðnir hópar ríkisborgara aðildarríkjanna njóta tiltekinna réttinda - þ.e. launþegar eða aðrir þeir sem geta byggt persónulegan rétt á fjórfrelsisákvæðunum (sem og aðstandendur þeirra) og hafa reglurnar verið rýmkaðar til að taka einnig til sjálfstætt starfandi einstaklinga sem fara á milli landa og til ríkisborgara þriðju ríkja sem uppfylla ákvæðin skilyrði. Ákvæði Reglugerðar 1408/71, með síðari breytingum, mæla fyrir um uppsöfnun réttinda og útfærslu réttinda. Önnur afleidd löggjöf á sviði félagsmálaréttar, s.s. tilskipun 79/7 (um jafnrétti kvenna og karla varðandi félagslegar tryggingar) getur einnig skipt máli. Þessar reglur eru einnig hluti EES-samningsins, en ekki verður fjallað um þær hér (sjá varðandi Reglugerð 1408/71 [viðauka VI við EES samninginn](#)). Með reglum um ríkisborgararétt innan ESB hefur tilkall til félagslegra trygginga og félagslegrar aðstoðar aukist, að því er varðar ríkisborgara aðildarríkjanna, og byggist það á reglum 18. gr. Rs. (um frjálsa för án hindrana) og einkum á 12. gr. Rs. um jafnræði. Þessar reglur eiga ekki við um EES-samninginn, en þó getur komið til að byggja megi rétt á tilskipun 2004/38, sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn, eftir að hún hefur verið innleidd í íslenskan rétt. Verður þá jafnframt að hafa hliðsjón af III. kafla Mannréttindaskrárinnar um jafnrétti.

MYSÞ

Í 25. gr. [MYSÞ](#) er mælt fyrir um rétt allra til félagslegs öryggis og eru þar sérstaklega tilteknar kröfur um öryggi vegna „atvinnuleysis, veikinda, fötlunar, fyrirvinnumissis, elli eða annars sem skorti veldur og menn geta ekki við gert“.

SEFMR

[SEFMR](#) leggur eftirfarandi skyldu á aðildarríki í 9. gr.

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til félagslegs öryggis, þar á meðal til almannatrygginga.

Orðalag ákvæðisins er skýrt og felur í sér efnisleg réttindi. Í skýringum á greininni hefur nefnd um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (nefndin) haft til viðmiðunar sáttmála ILO, einkum sáttmála nr. 102, sem tilekur 9 flokka trygginga: lækniástoð (Hluti II), sjúkratryggingar (Hluti III), atvinnuleysistryggingar (Hluti IV), ellilífeyrir (Hluti V), slysatryggingar (Hluti VI), fjöskyldutryggingar (Hluti VII), fæðingastyrk (Hluti VIII), örorkubætur (Hluti IX) og lífeyrisgreiðslur vegna missis framfæranda (Hluti X).^[1] Þetta er

staðfest í ítarlegum skýringarreglum nefndarinnar í [almennri athugasemd nr. 19](#) þar sem einnig kemur fram að félagslegar tryggingar gegna mikilvægu hlutverki að því er lýtur að baráttu gegn fátækt og félagslegri útilokun. Ríkjum ber því skylda til að sjá til þess að félagslegt tryggingakerfi sé til staðar og bera stjórnvöld ábyrgð á kerfinu (hvort sem það er rekið af opinberum aðilum eða að einhverju leyti einkavætt). Þá bera stjórnvöld ábyrgð á því að kerfið tryggi nægilega fyrirgreiðslu þannig að lágmarksréttindum þeim sem SEFMR tryggir sé fullnægt. Í athugasemdunum er einnig tekið fram að félagslega tryggingakerfið veiti útlendingum einnig rétt.^[2] Er sérstaklega tekið fram að þar sem útlendingar hafa greitt iðgjöld til kerfisins eigi þeir rétt á greiðslu úr kerfinu; þá eiga útlendingar rétt á greiðslum og fyrirgreiðslu vegna fjárhagserfiðleika, í heilbrigðiskerfi og til verndar fjölskyldunni, þótt um tryggingar sé að ræða sem ekki stofnað til með greiðslu iðgjalda; ber ríkjum að beita takmörkunum hóflega og af sanngirni.^[3] Er lögð sú skylda á aðildarríkin að útrýma mismunun í raun (og tryggja aðgang að kerfinu), einkum fyrir hópa sem standa höllum fæti, sem og að sjá til þess að aðgangur að kerfinu sé tryggður hópum fólks sem standa höllum fæti.^[4] Loks eru gefnar skýrar leiðbeiningar um þá þætti sem fela í sér efnisréttindi (þ.e.a.s. hvaða skylda hvílir á ríkjum sem hægt er a fullnægja, þrátt fyrir þá kröfu að unnið sé að því að koma réttindunum í framkvæmd eftir því sem kostur er). Er bann við mismunun meðal þeirra þátta sem teljast til efnisréttinda.

ILO

Sáttmálar Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar, ILO, taka einnig á réttindum á þessu sviði, þ.á m. viðamesti sáttmáli á þessu sviði, [sáttmáli nr. 102](#) um lágmark félagslegs öryggis. Eru ítarlegar reglur settar um þá flokka félagslegra réttinda sem ríkjum ber að tryggja, en eins og fram er komið vísa aðrir samningar oft til þessa sáttmála ILO. Í 68. gr. er mælt fyrir um jafnan rétt til trygginga, með þeim fyrirvara að takmarka má réttindin að því er varðar bætur úr almennum sjóðum (þ.e. sem iðgjöld koma ekki á móti) og að ríki geta gert það að skilyrði að einstaklingar falli undir gildissvið tvíhliða samninga. Ísland er aðili að þessum samningi ILO.^[5]

68. gr. ILO nr. 102

1. Erlendir menn, búsettir í landinu, skulu hafa sama rétt og þegnar ríkisins, þar búsettir, að því tilskyldu[svo] að sérstakar reglur má setja um erlenda þegna og þegna ríkisins, sem fæddir eru utan yfirráðasvæðis aðildarríkisins, að því er tekur til bóta eða hluta af bótum greiddum að öllu eða mestu úr almennum sjóðum, og að því er varðar breytingarráðstafanir.

2. Þar sem um er að ræða félagslegar tryggingar með iðgjaldaskyldu, sem taka til starfsfólks, skulu hinir tryggðu, sem eru þegnar annars aðildarríkis, er tekið hefur á sig skyldur, er greinir í viðeigandi kafla samþykktarinnar, njóta samkvæmt þeim kafla, sömu réttinda og þegnar hlutaðeigandi ríkis, að því tilskyldu[svo] að framkvæmd þessa töluliðs megi binda því skilyrði, að fyrir hendi sé gagnkvæmissamningur milli tveggja eða fleiri aðila.

Hér er því mælt fyrir um aðgang útlendinga að almanntryggingakerfum, en heimilað að takmarka réttindi útlendinga sem fæddir eru utan yfirráðasvæðis ríkis og að takmarka rétt til trygginga sem byggja á iðgjöldum við það að gagnkvæmir samningar mæli fyrir um það. Greinina verður að skýra í samræmi við ákvæði 9. gr. SEFMR.

[CERD](#), 5.gr. e og [CEDAW](#), mæla fyrir um rétt til félagslegra trygginga án mismununar á grundvelli kynþáttar annars vegar og kynferðis hins vegar og mælir CEDAW jafnframt fyrir

um sérstök réttindi fyrir konur vegna barneigna, sbr. einnig 10. gr. SEFMR, þar sem mælt er fyrir um svipaða vernd. Þá mælir 26. gr. Barnasáttmálans fyrir um félagslegar tryggingar, sbr. hér að ofan.

Loks ber að nefna eftirfarandi reglur, þótt Ísland eigi ekki aðild að þeim og þær séu því ekki bindandi að þjóðarétti með sama hætti og áðurgreind ákvæði.

Sáttmáli Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar [ILO nr. 97](#) setur fram meginregluna um jafnræði meðal farandlaunþega og eigin þegna, í 6. gr. (I)(b) og tekur jafnrétti til trygginga (en takmarka má aðgang útlendinga að félagslegri aðstoð og almennt aðstoð sem framlag kemur ekki á móti). [Sáttmáli nr. 143](#) hefur einnig að geyma reglur um jafnan rétt farandlaunþega og eigin þegna og er ekki greint á milli trygginga og aðstoðar (þ.e. framlaga eða ekki).^[6] ILO sáttmálar mæla ekki fyrir um viðamiklar skyldur varðandi heilbrigðisþjónustu fyrir farandlaunþega, enda er enn um viðkvæmt mál að ræða, sem getur kallað á veruleg útgjöld gistiríkis, en sáttmálar ILO mæla fyrir um öryggi og heilbrigðiseftirlit í sambandi við vinnu, sem getur leitt til fyrirbyggjandi aðgerða.^[7]

Samningur SP um réttarstöðu farandlaunþega setur að mörgu leyti fram svipaðar reglur og ILO sáttmálarnir, en tryggir betri vernd.^[8] Í 27. gr. samningsins er mælt fyrir um jafnrétti farandlaunþega og eigin þegna í samræmi við löggjöf landsins (þ.e.a.s. með fyrirvara um þau skilyrði sem landslög setja og með fyrirvara um tvíhliða og marghliða samninga).^[9] Þetta ákvæði tekur, eins og önnur ákvæði í þessum hluta samningsins, einnig til þeirra sem ekki eru löglega búsettir í landinu. Samningur SP um réttindi farandlaunþega fjallar í 28. gr. um rétt til heilbrigðisþjónustu í neyðartilvikum, og tekur sá réttur til allra farandlaunþega, löglegra sem ólöglegra, og aðstandenda þeirra. Orðalag greinarinnar er hins vegar þröngt og miðast við neyðaraðstoð en veitir ekki jafnan rétt til almennrar heilbrigðisþjónustu. 45. gr. veitir þeim sem eru löglega búsettir frekari réttindi, m.a. aðgang fjölskyldu að heilbrigðiskerfi og félagslegu kerfi, svo framarlega sem launþegar og fjölskyldur taka þátt í kerfinu (þ.e. borga iðgjöld ef þeirra er krafist eða skatta).

FSE

12. gr. [FSE](#) vísar einnig til sáttmála Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar nr. 102 um það lágmark sem FSE tryggir.

12. gr. Réttur til félagslegs öryggis.

Í því skyni að tryggja, að réttur til félagslegs öryggis sé raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að koma á eða viðhalda almannatryggingum,
2. að gera almannatryggingum það hátt undir höfði, að það jafnist a.m.k. á við það, sem krafist er til fullgildingar á alþjóðavinnuumálasamþykkt (nr. 102) um lágmark félagslegs öryggis,
3. að reyna smátt og smátt að hefja almannatryggingarnar á hærra stig,
4. að gera ráðstafanir með gerð viðeigandi tvíhliða og fjölhliða samninga, eða á annan hátt, og samkvæmt þeim skilyrðum, sem sett er í slíkum samningum, til að tryggja:
 - a) jafnrétti þegna annarra samningsaðila við eigin þegna, þegar um er að ræða rétt til að halda tryggingabótum án tillits til flutnings hins tryggða fólks milli landa samningsaðila,

b) veitingu, viðhald og endurheimt tryggingaréttinda, með því t.d. að leggja saman trygginga- eða starfstímabil, sem lokið er samkvæmt löggjöf sérhvers samningsaðila.

Við túlkun greinarinnar verður að taka mið af forsögu hennar en hún er byggð á fyrri reglum sem settar voru innan Evrópuráðsins og hefur verið mótuð með skírskotun til reglna ILO. Hugtakið „félagslegar tryggingar“ er ekki skilgreint í FSE en er nægilega víðtækt til að geta tekið til hvers konar tryggingakerfa, sem ríkin hafa sett upp, hvort sem þau eru byggð upp sem iðgjaldakerfi eða ekki. Hins vegar er viðurkennt að gera verði greinarmun á félagslegum tryggingum annars vegar og félgslegri aðstoð hins vegar.^[10] Þó að ákvæðið sé almennt felur það í sér kröfu um lágmarksumfang tryggingakerfisins og kallar á athugun nefndarinnar ef hópar fólks (t.d þeir sem stunda hlutavinnu) eru ekki tryggðir.^[11]

Íslenskur réttur

Um réttarstöðu á þessu sviði verður að vísa í töflu hér að ofan. Í fljótu bragði má sjá að réttindi til almannatrygginga eru ekki takmörkuð með beinum hætti við þjóðerni og má ætla að í meginatriðum samræmist íslensk félagsmálalöggjöf þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem binda ríkið. Nokkuð er um að réttur til tiltekinna bóta sé miðaður við búsetu í landinu um ákveðið árabil og getur það orkað tvímælis, einkum ef gerður er áskilnaður um langvarandi búsetu. Sem dæmi má nefna að séu skilyrði 13. og 18. gr. laga um atvinnuleysistryggingar skýrðar svo að það sé skilyrði fyrir greiðslu atvinnuleysisbóta að viðkomandi hafi ótímabundið atvinnuleyfi gæti slíkt gengið nærri kjarna þeirra réttinda sem vernduð eru í þeim samningum sem fjallað er um hér að framan. Þá má nefna að skilyrði laga um að börn séu slysatryggð með fjölskyldum sínum og að 6 mánaða biðtími er lögleiddur fyrir útlendinga, að því er varðar aðgang að heilbrigðiskerfi (sjúkratryggingar) getur vegið að þeim réttindum sem börnum eru tryggð í Barnasáttmálanum (en réttindi barna njóta víðtækrar verndar bæði samkvæmt Barnasáttmálanum og öðrum þjóðréttarlegum skuldbindingum). Við úrlausn einstakra álitaefna verður að taka mið af aðstæðum í hverju máli, ákvæðum sem veita tilteknum hópum fólks aukna vernd og almennum jafnræðissjónarmiðum (sjá einnig umfjölun í [III D](#)).

Tilvísanir

[1] Sjá Eide, bls. 146.

[2] Forsenda 31.

[3] Forsendur 36-37.

[4] Forsenda 39.

[5] Aðrir samningar, ILO 118 (concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security) og ILO nr 157 (concerning the establishment of an International System for the Maintenance of Social Security Rights) (acquired rights) - eiga við um alla þætti félagslegra trygginga en byggjast á gagnkvæmni, þ.e. taka bara til ríkisborgara þeirra ríkja sem eru aðilar að samningunum. Ísland á ekki aðild að þessum samningum.

[6] Colewinski, bls. 113.

[7] Cholewinnski, bls. 120-121.

[8] Sjá umfjöllun um samninginn í II B.

[9] Cholewinski, bls. 165.

[10] Harris og Darcy, bls. 155

[11] Harris og Darcy, bls. 156.

IV C-3 Réttur til húsnæðis

Réttindi	Sáttmálar	Íslensk lög
Réttur til húsnæðis og til húsnæðisstyrks	11. gr. SEFMR 3. mgr. 27. gr. Barnasáttmálans FSE endurskoðaður* *Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt FSE eftir endurskoðun hans.	Lög um húsaleigubætur nr. 138/1997. Sjá 1. gr. Engar takmarkanir á búsetutíma eða þjóðerni. Húsaleigubætur greiðast miðað við þörf og greiðast af sveitarfélögum. Íslenskur réttur

11. gr. [SEFMR](#) nefnir réttinn til húsnæðis sem þátt í grundvallarréttindum allra og hefur nefndin talið að í þeim rétti felist meira en sú lágmarkskrafa að allir hafi einhvers konar húskjól. Nefndin hefur talið að tryggja verði öryggi (þ.e. vernd gegn útburði og hótunum um aðgerðir til að svipta fólk húsnæði); lágmarksgæði húsnæðis (s.s. hita, vatn hreinlætisaðstöðu o.s.frv.); viðráðanlegan kostnað; það að húsnæði sé íbúðarhæft; aðgengi og staðsetingu sem tryggir aðgang að vinnu og nauðsynlegri þjónustu.^[1]

Í 3. mgr. 27. gr. [Barnasáttmálans](#) er sérstaklega mælt fyrir um skyldu ríkisins til að láta í té, þegar þörf krefur, efnislega aðstoð og stuðningsúræði við foreldra og aðra þá sem sjá um börn, einkum varðandi fæði, klæði og húsnæði.

FSE, eftir endurskoðun, mælir fyrir um að aðildarríki skuli stuðla að því að fólk hafi hæfilegt húsnæði til afnota, að minnka fjölda heimilislausra og aðstoða þá sem hafa nægileg fjárráð til að afla sér húsnæðis í (31. gr.). Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt FSE, eftir endurskoðun hans.

Sáttmáli ILO nr. 97 hefur að geyma ákvæði um jafnrétti varðandi íverustað og í yfirlýsingum (recommendations) hefur ILO einnig mælt til þess að farandlaunþegum sé séð fyrir hæfilegu húsnæði (ILO R 86, 100 og 115 og 151). Yfirlýsingar hafa minna vægi en sáttmálar þar sem þær eru ekki formlega bindandi. Samningur SP um réttindi farandlaunþega veitir farandlaunþegum sem eru löglega í landinu rétt til jafnræðis við eigin þegna varðandi aðgang að húsnæði, þ.m.t. félaglegra íbúða, og vernd gegn misneytingu varðandi leigu (43. gr.). Um fremur veikt ákvæði er að ræða og Ísland hefur ekki fullgilt samninginn. Því er óvíst hvert vægi samningurinn hefur ef reynir á ákvæði um rétt til húsnæðis hér á landi.

Íslenskur réttur

Engar takmarkanir eru á því að útlendingar, sem búsettir eru hérlandis, eigi aðgang að húsaleigubótum. Allur greinarmunur á grundvelli þjóðernis varðandi aðgang að húsnæði og fjármögnun þess myndi að líkindum falla innan gildissviðs 65. gr. STS og jafnræðisreglu stjórnslulaga.

Tilvísanir

[1] Eide, bls. 133.

Heimildaskrá og frekara lesefni

Eide, Asbjørn. „Economic and Social Rights." Eide, Krause og Rosas (ritstj.). *Economic Social and cultural Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001.

Guðmundsdóttir, Dóra. „Stjórnarskrárbundnar meginreglur og stjórnarskrárvarin réttindi." *Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur*. Reykjavík, Hið íslenska bókmenntafélag, 2006, bls. 133-158.

Harris, David og Darcy, John. *The European Social Charter* (2. útg.). Transnational Publishers, Ardsley, New York, 2001.

Sigurðsson, Guðmundur og Helgadóttir, Ragnhildur. *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*. JVP útgáfa, Reykjavík, 2007.

Tooze, Jennifer. „The Rights to Social Security and Social Assistance." Baderin o.fl. (ritstj.). *Economic, Social and Cultural Rights in action*. Oxford University Press, 2007.

Vandenhoe, Wouter. *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*. Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2005.

Almenn athugasemd nr. 19. SEFMR-nefnd (General Comment nr. 19) GEN/G08/407/97.