



Alþingi
Erindi nr. P 140/536
komudagur 29.11.2011

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2011.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um skýrslu forsætisnefndar um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands, 140. löggjafarþing 2011 -2012. Þingskjal nr. 3 – 3. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar ofangreind skýrsla forsætisnefndar; tillögur stjórnlagaráðs um breytingu á stjórnarskrá Íslands.

Mannréttindaskrifstofan fagnar því starfi sem fram hefur farið hjá stjórnlagaráði við yfirferð og gerð tillagna að breytingum á stjórnarskrá landsins. Ljóst er að í þeirri vinnu var hverjum steini velt við og mál skoðuð á gagnrýninn hátt. Leitað var eftir álitum sérfræðinga sem og alls almennings. Þær tillögur sem stjórnlagaráð skilaði svo af sér til forseta Alþingis þann 29. júlí sl. eru umfangsmiklar og lagðar eru til breytingar á langflestum ákvæðum núgildandi stjórnarskráar.

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við aðra kafla frumvarpsins en II. kafla, um mannréttindi og náttúru. Í kaflanum er leitast við að færa stjórnarskrárvernd mannréttinda nær alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins og réttarþróun sem átt hefur sér stað víða um heim. Enn fremur er áhersla lögð á aukið vægi alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga ríkisins í réttarkerfinu.

MRSÍ telur sérstaklega jákvæð þau viðbótarákvæði í frumvarpinu sem lúta að efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum. Skrifstofan telur þó til bóta að hafa beinlínis efnisákvæði eða greinarbetri skýringar á blæbrigðamun á milli borgaralegra og stjórnsmálaalegra réttinda og efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda.

Að mati MRSÍ er enn mikið verk fyrir höndum í því að yfirfara og samræma texta tillagnanna og jafnframt er ljóst að skýringar við ýmis ákvæði eru óljósar og þarfnast frekari lagatæknilegrar vinnu. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim atriðum sem að MRSÍ telur mikilvægust hvort sem umrætt ákvæði ætti að haldast óbreytt eða þörf er á frekari vinnu eða skýringum.

1. Einkaréttaráhrif

Af ákvæðum 5. og 9. gr frumvarps stjórnlagaráðs má ráða að efnisréttindum stjórnarskrárinnar er ætlað að hafa einkaréttaráhrif. Samkvæmt því er réttarvernd þeirra ekki takmörkuð við samskipti



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

borgaranna við opinbera aðila, heldur nær hún einnig til lögskipta borgaranna innbyrðis. Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að: ”Yfirvöldum ber ætíð að vernda borgarana gegn mannréttindabrotum, hvort heldur sem brotin eru af völdum handhafa ríkisvalds eða annarra.” Á grundvelli þessa ákvæðis verður kröfu því beint að ríkinu fyrir að hafa ekki verndað borgarana fyrir mannréttindabrotum annarra borgara, sem felur í sér hin svokölluðu óbeinu einkaréttaráhrif. Ákvæði 5. gr. frumvarpsins kveður aftur á móti á um að: „Allir skulu virða stjórnarskrá þessa í hvívetna, sem og þau lög, skyldur og réttindi sem af henni leiða.” Með vísan til 5. gr. frumvarpsins verður því kröfu beint gegn einkaaðila beint fyrir mannréttindabrot, sem felur í sér hin svokölluðu beinu einkaréttaráhrif. Mannréttindaskrifstofan fagnar því að í tillögum stjórnlagaráðs sé gert ráð fyrir einkaréttaráhrifum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar en bendir jafnframt á að í skýringum við ákvæði 9. gr. gætir nokkurs ruglings með hugtakið einkaréttaráhrif og ósamræmis við skýrt orðalag ákvæðisins sjálfs. Er því ljóst að yfirfara þarf skýringar við þessi tvö ákvæði. Einnig væri til bóta að fjallað væri í skýringum um samspil einkaréttaráhrifa við jákvæðar skyldur á grundvelli mannréttindaákvæða, en almennt verður að fara varlega í því að gera að leggja jákvæðar skyldur á einkaaðila á grundvelli mannréttindaákvæða.

2. Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Öll borgarleg og stjórnmalaleg réttindi nógildandi stjórnarskrár er að finna í frumvarpinu og nokkrum nýjum hefur verið bætt við s.s. rétti til lífs, virðingu fyrir mannhelgi og mannlegri reisn, upplýsingarétti, frelsi fjölmiðla og ákvæði þess efnis að með lögum skuli kveða á um rétt flóttamanna og hælisleitenda til réttlátrar og skjótrar málsmeðferðar. MRSÍ fagnar þessum ákvæðum öllum en vill samt sem áður benda á að ákvæði 15. gr. um upplýsingarétt er mjög ítarlegt og spurning hvort hefði farið betur á að hafa orðalag þess almennara og kveða frekar á um framkvæmd í almennum lögum. Einnig er orðalag ákvæðisins nokkuð óljóst og má þá sérstaklega benda á 3. mgr. þess þar sem segir „...safna eða standa straum af“, en ekki er talað um það í skýringunum hvað eigi að felast í því orðalagi. Einnig segir í 5. mgr. ákvæðisins að þegar lögbundin leynd hvíli yfir gögnum skuli liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma, en benda má að tryggara væri að orða ákvæðið skýrt þannig að lögin sem kveði á um leynd gagna skuli einnig kveða á um takmörkun leyndartíma.

Það er einnig vert að skoða hvort önnur ákvæði alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (ABS) og Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) eigi ekki fullan rétt á sér í hinu nýja frumvarpi en ekki er gerð grein fyrir því í skýringunum af hverju þau eru undanskilin þessari yfirferð stjórnlagaráðs. Má þar helst nefna aðskilnað ungra afbrotamanna og gæsluvarðhaldsfanga frá öðrum fögnum, bann við tvöfaldri saksókn eða refsingu fyrir sama brot, rétt til að áfrýja í sakamálum og ákvæði um bætur fyrir ranga sakfellingu, sbr. 2.-4. gr. viðauka 7 við MSE og 10. og 14. gr. ABS. Enn fremur er ekki vikið að rétti til að stofna fjölskyldu, sbr. 23. gr. ABS og 12. gr. MSE og banni við almennu skuldafangelsi, sbr. 11. gr. ABS og 1. gr. viðauka 4 við MSE. Lagt er til að þegar farið verður yfir vinnu stjórnlagaráðs verði kannað hvort ekki sé ástæða til að bæta þessum ákvæðum einnig inn í mannréttindakaflann.

Hins vegar telur MRSÍ að sérstaklega eigi að tilgreina mansal í 29. gr. eða jafnvel setja inn sérstakt ákvæði er lýtur að mansali. Ef mansal er einungis metið út frá verstu birtingarmyndum þess, er það til þess fallið að þrengja til muna alþjóðlegar skilgreiningar á mansali, svo sem skilgreiningar Palermó bókunar við samning sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali. Ísland hefur undirritað bæði bókunina og



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

samninginn og vinnur að fullgildingu þeirra. Í 3. gr. Palermó bókunarinnar og nánast samhljóða ákvæði 4. gr. Evrópuráðssamningsins, segir að um mansal sé að ræða ef beitt er þeim aðferðum sem taldar eru upp í 1. mgr. ákvæðanna og verið er að nýta sér bágar aðstæður einstaklingsins. Þá skipti samþykki hans ekki máli. Eins og áður segir er mikilvægt að þrengja ekki skilgreiningu á mansali með því að fella það eingöngu undir nauðung, þvingun, pyntingar, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð. Þá er hætt við að mannréttindi fórnarlamba mansals verði fyrir borð borin.

3. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Mannréttindaskrifstofan fagnar því að stjórnlagaráð hafi sett inn ítarlegri ákvæði um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Er hér m.a. átt við ákvæði 12. gr. um rétt barna, 17. gr. um frelsi vísinda, fræða og lista, 22. gr. um félagsleg réttindi, 23. gr. um rétt til heilsu og heilbrigðisþjónustu, 24. gr. um rétt til menntunar og 25. gr. um atvinnufrelsi. Þessi ákvæði færa réttarvernd stjórnarskrárinnar að alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum Íslands og eru mjög til þess fallin að skýra og efla réttarvernd efnahagslegra, menningarlegra og félagslegra réttinda í íslenskum rétti.

Sem dæmi um mikilvægi aukinnar réttarverndar að þessu leyti bendir Mannréttindaskrifstofan á ákvæði 22. gr. frumvarpsins. 1. mgr. 76. gr. núgildandi stjórnarskrár kveður einungis á um það að „Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.“ 2. mgr. 22. gr. frumvarps stjórnlagaráðs gerir ráð fyrir nokkurn veginn sambærilegu ákvæði sem þó kveði skýrar á um rétt til bæði til „almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar.“ Þá segir í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins: „Öllum skal með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis og félagslegs öryggis.“ Að mati MRSÍ eru þessar breytingar verulega til bóta. Af orðalagi ákvæðis 22. gr. frumvarpsins má ráða viðurkenningu á rétti hvers manns til að njóta viðunandi lífsafkomu, en ekki aðeins til þess að þiggja aðstoð. Er hér að einhverju marki horfið frá ríkjandi velferðarsjónarmiðum gagnvart þeim sem fjárhagsaðstoð þurfa og frekar hnykkir á því að það eru sjálfsögð mannréttindi að njóta lífsviðurværis, almannatrygginga og félagslegs öryggis. Aðildarríkjum að alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (AEFMR) ber, við eðlilegar aðstæður, að tryggja þegnum sínum stöðuga framþróun slíkra réttinda og á krepputímum að tryggja lágmarksinntak þeirra.

Ljóst er þó að breyting á orðalagi ákvæðisins ein og sér breytir ekki miklu, heldur þarf hugarfars- og stefnubreytingu í þessum málum, jafnt hjá stjórnvöldum og almenningi og vinna þarf alla stefnumótun og áætlanagerð út frá mannréttindasjónarmiðum. Því færi vel á því að skýra betur inntak skuldbindinga ríkisins að baki efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum sem lýtur ekki síður að því að tryggja að ríkið vinni markvisst að þessum markmiðum eftir fremsta megni hverju sinni, en að leggja á það athafna- eða athafnaleysissskyldur sem eftir atvikum væri unnt að krefjast fyrir dómi. Þrátt fyrir að Mannréttindaskrifstofan sé þannig almennt hlynnt ákvæðum frumvarps stjórnlagaráðs um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi má benda á 2 atriði sem betur mega fara.

Í 25. gr. frumvarpsins um atvinnufrelsi segir að lög skuli kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, sanngjarnra launa og rétt til að semja um starfkjör og önnur réttindi tengd vinnu. Ákvæðið sem slíkt er gott, þó ætti einnig að taka fram að tryggja eigi öllum vinnandi mönnum



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sanngjörn laun og jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar. Enn fremur að konum og körlum eigi að tryggja sömu laun fyrir jafnverðmæt störf.

Í skýringum stjórnlagaráðs með ákvæðinu er sérstaklega fjallað um að ekki hafi náðst samstaða um jafnlauna ákvæði fyrir sömu störf þar sem erfitt sé að meta hvað séu sömu störf og ýmsar breytur geti haft áhrif á slíkt mat. Mannréttindaskrifstofan telur hins vegar þær skýringar stjórnlagaráðs ófullnægjandi og ótækt ef tillögur stjórnlagaráðs leiddu til þess að stigin væru skref afturábak hvað þetta varðar. Skýrt er kveðið á um réttinn til jafns endurgjalds fyrri jafnverðmæta vinnu í 7. gr. AEFMR, en auk þess er kveðið á um rétt kvenna og karla til sama kaups fyrir jafnverðmæt störf í 3.tl. 4. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Ljóst er að þó oft geti verið erfitt að meta þessa hluti þá sé það nauðsynlegt og felist beinlínis í jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar að launþegar eigi rétt á sömu launum fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf. Komi upp vafatilvik eru til staðar kærunefnd jafnréttismála og dómstólar sem vísa má þeim til

Þá bendir Mannréttindaskrifstofan á það að í tengslum við ákvæði 24. gr. frumvarpsins um réttinn til menntunar hefur láðst að kveða skýrt á um rétt foreldra til að tryggja að menntun og fræðsla barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra. Þessi réttur er ótvírætt verndaður í 2. gr. viðauka 1 við MSE og 3. mgr. 13. gr. AEFMR og engin ástæða til þess að undanskilja hann frá ákvæði stjórnarskrárinnar um réttinn til menntunar.

4. Ákvæði um takmarkanir á mannréttindum.

Mannréttindaskrifstofan telur þau ákvæði frumvarpsins sem lúta að takmörkun á mannréttindum almennt frekar illa ígrunduð og þar gæta nokkurs innbyrðis ósamræmis. Sú mynd af heimilum takmörkunum mannréttinda sem þar birtist er heldur ekki nægilega góðu samræmi við sambærileg ákvæði í alþjóðlegum mannréttinasáttmálum. Sem dæmi má nefna 27. gr. (frelssvipting) „Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.“ Telur MRSÍ hér um allt of vítt heimildarákvæði fyrir frelssviptingum að ræða. Bent skal á að í 5. gr. MSE eru þessar heimildir skýrt taldar upp með tæmandi hætti í 6 liðum og túlkaðar þröngt. Þær eru: Refsidómar, dómsúrskurður eða frelssvipting vegna efnda á lögmæltri skyldu, vegna gruns um refsivert brot, gæsla ungmenna vegna eftirlits með uppeldi þeirra, til að koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma, vegna andlegra veikinda og fíkna og til að koma í veg fyrir ólöglega komu inn í landið eða í tengslum við brottvísun úr landi og framsal.

Þá er gert að efnislegu skilyrði að takmarkanir séu „nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi“ t.d. í 14. gr. (skoðana- og tjáningarfrelsi), 15. gr. (upplýsingaréttur), 18. gr. (trúfrelsi) og 21. gr. (fundafrelsi). Hins vegar er slíkt skilyrði ekki að finna hvað varðar 11. gr. (friðhelgi einkalífs) og 2. mgr. 20. gr. (neikvætt félagafrelsi).

Enn fremur er í frumvarpinu að finna ýmist of víð eða of þröng takmörkunarákvæði. Í 11. gr. (friðhelgi einkalífs) segir að gera megi líkamsrannsóknir, leitir og rannsóknir á fjarskiptum samkvæmt dómsúrskurði eða lagaheimild. Telur MRSÍ ákvæðið of vítt, engin takmörkun er á því í hvaða tilgangi má gera þetta. Hins vegar segir í ákvæðinu að takmarka megi friðhelgi einkalífs á annan hátt með lagaheimild ef brýna nauðsyn beri til vegna réttinda annarra. Þetta ákvæði telur Mannréttindaskrifstofa of þröngt, hvað með t.d. þjóðaröryggi og almannaeilsu?



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í 14. gr. (skodana- og tjáningarfrelsi) frumvarpsins segir að setja megi tjáningarfrelsi skordur með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra. Að mati MRSÍ er ákvæðið of þröngt, hvað með til verndar siðgæði, til að koma í veg fyrir uppljóstrun trúnaðarmála eða glæpi?

Samkvæmt 21. gr. (fundafrelsi) frumvarpsins má takmarka fundafrelsi samkvæmt lögum. Telur MRSÍ hér um of víða heimild að ræða, engar skordur eru settar við því í hvaða tilgangi megi takmarka fundafrelsi.

5. Menningarverðmæti, náttúra og umhverfismál

Ákvæði 33. – 36. gr. frumvarps stjórnlagaráðs um vernd menningarverðmæta, náttúru Íslands og umhverfi, náttúruauðlindir, upplýsingar um umhverfi og málsaðild og dýravernd teljast til hinnar svokölluðu þriðju kynslóðar mannréttinda, en umfang og inntak þessháttar réttinda er enn í þróun. Þau njóta því ekki sömu stöðu og borgaraleg, stjórnmalaleg, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi að vera almennt viðurkennd af alþjóðasamfélaginu í lagalega skuldbindandi sáttmálum. Segja má að í þessum flokki réttinda séu samfélög í forgrunni en ekki réttindi einstaklinga sem slíkra. Mannréttindaskrifstofan telur jákvætt í sjálfu sér að kveðið sé á um einhver slík réttindi í stjórnarskrá og gerir almennt ekki athugasemdir við þessi ákvæði sem virðast um margt vel unnin af hálfu stjórnlagaráðs. Ójákvæmilegt er þó að benda á orðalag og inntak 34. gr. um náttúruauðlindir. Í 1. mgr. segir m.a.: „Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“ en í 2. mgr. segir “Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námarréttinda.” Samspil þessarra tveggja málsgreina er ekki nægilega skýrt. Verði ekki með skýrum hætti tekið fram í 2. mgr., að þau dæmi sem þar eru talin takmarkist við þau náttúrugæði sem ekki eru þegar í einkaeigu er vandséð hvernig skýra á þessar tvær málsgreinar saman. Talsverð hættu virðist þá á því að með ákvæði 34. gr. verði talið að lýst sé yfir þjóðareign á eignarréttindum s.s. jarðhita- og námarréttindum, sem nú þegar eru í einkaeigu og njóta því réttarverndar friðhelgi eignarréttar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. viðauka 1 við MSE. Því telur MRSÍ að skýra þurfi þetta ákvæði betur og tryggja að með því sé ekki brotið gegn friðhelgi eignarréttar.

6. Lagatæknileg atriði.

Að lokum skal bent á ýmis lagatæknileg atriði s.s. uppröðun réttinda en greinar sem kveða á um eðlislík réttindi standa ekki alltaf saman innan mannréttindakaflans, t.d. 10. gr. (mannhelgi og vernd gegn hvers kyns ofbeldi) og 29. gr. (bann við ómannúðlegri meðferð), 28. gr. (réttlát málsmeðferð) og 30. gr. (bann við afturvirkni refsingar), efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í gr. 12., 17. og 22.-25. gr.

Þá er nokkuð um ósamræmi í orðalagi, s.s. „dómsúrskurður“, „úrlausn dómara“ eða „ákvörðun dómstóla“, sjá 11. gr. (friðhelgi einkalífs), 14. gr. (skodana- og tjáningarfrelsi) og 26. gr. (dvalarréttur og ferðafrelsi). Í 14. og 15. gr. er ýmist talað um „nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi“ eða „í lýðræðislegum tilgangi“ Í 2. mgr. 18. gr. (trúfrelsi) segir „iðka trú“ en í 3. mgr. sama ákvæðis segir „rækja trú“. Í 32. gr. (menningarverðmæti) og 2. mgr. 34. gr. (náttúruauðlindir) er



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

ýmist talað um „þjóðareignir“ eða „sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“. Slíkt ósamræmi er til þess fallið að valda vafa, hvort höfundur hafi með vilja viðhaft mismunandi orðalag og hvaða þýðingu það hafi. Eins og að framan greinir er orðalag og á tíðum óljóst, s.s. í 15. gr.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir
framkvæmdastjóri