Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1015
komudagur 12. 12. 2012

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2012.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 141. löggjafarþing 2012 -2013. Þingskjal nr. 510 – 415. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist ofangreint frumvarp til stjórnskipunarlaga til umsagnar.

MRSÍ gerir athugasemdir við þann stutta frest sem gefinn er til að leggja fram umsagnir um svo mikilvægt mál, þ.e. breytingar á slíkum grundvallarlögum sem stjórnarskrá landsins er. Virðist MRSÍ enda þess gæta merki að enn er talsvert í að frumvarpið megi teljast fullunnið svo við lögleiðingu þess verði til lög sem staðið geta sem grundvöllur lýðræðis á Íslandi. MRSÍ hvetur Alþingi til þess að gefa sér góðan tíma í vinnslu þessa máls og ná sem bestri samstöðu innan þingsins um þær breytingar sem í frumvarpinu felast án þess þó að hverfa frá þeim tillögum sem stjórnlagaráð og þjóðfundur hafa sett fram.

MRSÍ skilaði inn umsögn um skýrslu forsætisnefndar um tillögur stjórnlagaráðs sem lagðar voru fram á 140. löggjafarþingi og ítrekar þá umsögn að því leyti sem hún á enn við eftir þær breytingar sem hafa verið gerðar á frumvarpinu af hálfu sérfræðingahópsins. MRSÍ mun fyrst og fremst beina sjónum sínum að II. kafla frumvarpsins, mannréttindakaflanum, þar sem aðrir sérfræðingar eru betur til þess fallnir að fjalla um aðra kafla þess, ásamt því að ekki er nægur tími til að kynna sér að gagni þau umfjöllunarefni sem þar er að finna.

MRSÍ styður að mestu þær breytingar sem lagðar eru til á II. kafla og bætir aðeins við eða gerir athugasemdir þar sem þörf er talin á að skerpa á merkingu eða ef viðkomandi ákvæði virðist ekki fullnægjandi:

Fyrir það fyrsta gerir MRSÍ athugasemd við orðalagsbreytingar sérfræðingahóps um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá í 6. gr. sem fjallar um jafnræði. Breytingar stjórnlagaráðs lutu að því m.a. að jafna út karllægni í stjórnarskránni og því hljóðaði texti ákvæðisins „Öll erum við jöfn....". Sérfræðinganefndin breytti orðalaginu í „Allir skulu vera jafnir" – Ekki verður séð að merkingarmunur sé á ákvæðinu sem slíku hvort sem þar stendur „Öll skulum við vera jöfn fyrir lögum...." eða „Allir skulu vera jafnir". Leggur MRSÍ því til að haldið verði upphaflegu orðalagi stjórnlagaráðs í ljósi þess markmiðs sem þar er að baki.

Túngata 14, 1. hæð – 101 Reykjavik - Iceland
Simar/Phone + 354 552 27 20 – Fax + 354 552 27 21
Netfang/ E-mail: info@mannrettindi.is

Hið almenna takmörkunarákvæði í 2.mgr. 9. gr., sem er sett inn að frumkvæði sérfræðinefndarinnar , er jákvætt og stuðlar að auknu samræmi í takmörkun á þeim réttindum sem tryggð eru í kaflanum og vernd þeirra. Ákvæðið er í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að, einkum þá samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg-, félagsleg- og menningarleg réttindi. Bent hefur verið á að ákvæði þetta hafi of mikið að segja varðandi takmarkanir á einstaka ákvæðum, s.s. um atvinnufrelsi og að slíkt almennt takmörkunarákvæði verði jafnvel til að skerða mannréttindi einstaklinga frá því sem nú er. MRSÍ virðist í fljótu bragði sú hætta í raun ekki meiri en skerðingar þær sem finna má í núgildandi stjórnskipunarlögum, hlýtur túlkun þeirra ætíð að byggja á dómvenju og framkvæmd sem og taka mið af þeim alþjóðlegu samningum og skuldbindingum á sviði mannréttinda sem Ísland hefur undirgengist.

MRSÍ vill einnig taka undir orð annarra sérfræðinga og gjalda varhuga við að flytja ákvæði 77. gr. núgildandi stjórnskipunarlaga úr mannréttindakaflanum yfir í kaflann um Alþingi. Í 1. málslið 40. gr. núgildandi stjórnarskrár og 77. gr. hennar er að finna formkröfur sem gerðar eru til skattlagningar. Krafan í 1. málslið 40. gr. lýtur fyrst og fremst að fjárveitingarvaldi Alþingis. Kröfurnar í 77. gr. lúta hins vegar að vernd borgaranna gagnvart stjórnvöldum, eins og önnur ákvæði núgildandi mannréttindakafla. Því má telja hættu á að mannréttindavernd borgaranna minnki með tilætluðum flutningi og skal því afar varlega ráðist í slíka breytingu.

MRSÍ tekur einnig undir ábendingar varðandi það að efniskröfur til skattlagningar eru sóttar í 65. og 72. gr. núgildandi stjórnarskrár (þ.e. jafnræðisreglu og friðhelgi eignaréttarins) og að breyting á þeim ákvæðum kunni að hafa áhrif á inntak skattlagningarvalds til framtíðar.

Hvað varðar 15. gr. frumvarpsins um upplýsingarétt, en í greinargerðinni er m.a. vísað til sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum gögnum sem Ísland hefur undirritað, tekur MRSÍ undir þau sjónarmið sem þar koma fram en telur þó fara betur á því að hafa ákvæðið almennara og styttra. Betur mætti síðan kveða á um upplýsingarétt í almennum lögum. Bæði er, að í stjórnarskrá ber fyrst og fremst að setja fram meginreglur og skilyrði varðandi hin ýmsu réttindi og skyldur, og hitt að svo ítarlegt ákvæði um eina tegund réttinda sem að vissu marki samræmist ekki almennari ákvæðum er taka til annarra réttinda, gæti gefið til kynna einhvers konar forgangsröðun eða aukið mikilvægi einnar tegundar réttinda umfram aðrar.

Breytingar á atvinnufrelsisákvæðinu í 25. gr. eru að mestu jákvæðar en MRSÍ ítrekar að taka ætti einnig fram að tryggja eigi öllum vinnandi mönnum sanngjörn laun og jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar. Enn fremur að konum og körlum eigi að tryggja sömu laun fyrir jafn verðmæt störf.

MRSÍ telur 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 fullgilt bæði bókunina og samninginn. Í 3. gr. Palermó

Túngata 14, 1. hæð – 101 Reykjavik - Iceland
Símar/Phone + 354 552 27 20 – Fax + 354 552 27 21
Netfang/ E-mail: info@mannrettindi.is

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.

Hvað varðar 34. gr. frumvarpsins, þá tekur MRSÍ undir það sjónarmið sérfræðinga að atvinnuréttindi þau sem fylgja nýtingarheimildum náttúruauðlinda njóti ákveðinnar verndar. Telur MRSÍ hins vegar að ákvæðið, eins og það hljóðar nú, samræmist vilja þjóðarinnar, eins og hann kom fram á þjóðfundinum, í vinnu stjórnlagaráðs og síðar í þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs. Athugasemdir þeirra sérfræðinga sem sérfræðinefndin leitaði til varðandi þetta ákvæði eru fremur til þess fallnar að halda ástandi auðlindamála í sama farinu og verið hefur til þessa að því leyti að vernd hins óbeina eignaréttar yfir nytjastofnum sjávar er enn til staðar. MRSÍ telur óbreytt ástand ekki vera það sem þjóðin kaus um hinn 20. október sl. og að meirihluti almennings telji núverandi fyrirkomulaga óréttlátt.

Umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu um ákvæðið er of löng og óhnitmiðuð og erfitt er að gera sér fyllilega grein fyrir því hvert raunverulegt markmið ákvæðisins er. MRSÍ telur að það sama gildi mikið til um greinargerðina í heild, einkum eftir að umfjöllun sérfræðihópsins var bætt inn, þrátt fyrir margar góðar athugasemdir og breytingar hópsins. Best færi jafnvel á því að skrifa nýja greinargerð, hnitmiðaðri og skýrari um markmið ákvæða.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdarstjóri

Túngata 14, 1. hæð – 101 Reykjavik - Iceland
Símar/Phone + 354 552 27 20 – Fax + 354 552 27 21
Netfang/ E-mail: info@mannrettindi.is