

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá 1. minni hluta velferðarnefndar.

Fyrsti minni hluti velferðarnefndar vill nýta tækifæri sitt til að koma að eftirfarandi athugasemdum um 2. mgr. 20. gr. og 2. mgr. 25. gr. í frumvarpi meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um nýja stjórnarskrá fyrir Ísland. Að meginstefnu til telur 1. minni hluti að umsögn meiri hluta velferðarnefndar sé til bóta og leysi úr ýmsum álitamálum sem vakin hefur verið athygli á í umsögnum og á fundum nefndarinnar. Í ljósi mikilvægis málsins vill 1. minni hluti þó koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd, bæði um efni frumvarpsins sem og almennum athugasemdum um nauðsyn vandaðra breytinga á stjórnarskránni.

Um 2. mgr. 20. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði um félagafrelsi verði í 20. gr. Í 1. mgr. er hið jákvæða félagafrelsi sem tryggir mönnum rétt til að stofna félög og í 2. mgr. er hið neikvæða félagafrelsi sem tryggir mönnum rétt til að standa utan félaga. Eins og í öðrum mannréttindaákvæðum frumvarpsins er heimild til takmörkunar réttinda ekki að finna í ákvæðinu sjálfu heldur gildir um það hið almenna takmörkunarákvæði 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins og því heimilt að takmarka bæði hið jákvæða sem og hið neikvæða félagafrelsi. Texti ákvæðisins er óbreyttur frá gildandi stjórnarskrá að undanskildum þeim breytingum sem felast í breyttu takmörkunarákvæði.

Í umsögn ASÍ kemur fram gagnrýni á greinargerðina með 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins. Með óbreyttu orðalagi ákvæðisins frá gildandi stjórnarskrá má ætla að ákvæðið sætti sömu skýringu og verið hefur. Þá kemur það einnig fram í greinargerð stjórnlagaráðs að ekki hafi verið ætlunin að breyta gildandi rétti hvað hið neikvæða félagafrelsi varðar. Þannig vísar stjórnlagaráð sérstaklega til breytinganna sem gerðar voru á stjórnarskránni 1995 og lögskýringargagna með þeim breytingum þar sem kom fram að þó svo að kveðið yrði sérstaklega á um hið neikvæða félagafrelsi í stjórnarskránni væri tilgangur ákvæðisins ekki sá að breyta því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur á íslenskum vinnumarkaði í hartnær heila öld varðandi svokölluð forgangsréttarákvæði kjarasamninga. Í greinargerð stjórnlagaráðs er að vísu vísað til skylduaðildar en 1. minni hluti áréttar að hér er um forgangsréttarákvæði að ræða líkt og fram kemur í umsögn meiri hlutans enda hafa skylduaðildarákvæði ekki tíðkast í íslenskum kjarasamningum. Af greinargerð stjórnlagaráðs má ráða að ætlun ráðsins hafi verið að halda gildandi rétti óbreyttum og leggja ekki til umfangsmiklar breytingar á honum.

Það er því 1. minni hluta óskiljanlegt hví vikið er að því síðar í greinargerðinni með ákvæðinu sem skrifuð er af sérfræðinganefndinni að með samþykkt frumvarpsins muni þurfa að endurskoða að meira eða minna leyti það fyrirkomulag forgangsréttarákvæða sem nú tíðkast hér á landi. Er þar vísað til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli gegn

Danmörku þar sem voru til umfjöllunar áður nefnd skyldu aðildarákvæði sem líkt og fram kemur í umsögn ASÍ eru ólík forgangsréttarákvæðum íslenskra kjarasamninga. Þá telur ASÍ að langur vegur sé frá því að túlka dóm Mannréttindadómstólsins þannig að forsendur séu brostnar undan ákvæðum gildandi stjórnarskrár frá 1995 þar sem sérstaklega var tekið fram í lögskýringargögnum að hin íslensku forgangsréttarákvæði kjarasamninga samræmdust ákvæði stjórnarskrárinnar um neikvætt félagafrelsi. Þá vísar ASÍ einnig til dóma Félagsdóms sem fallið hafa eftir að Mannréttindadómstóllinn kvað upp fyrrgreindan dóm og einnig tekið fram að Mannréttindadómstóllinn hafi ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að heimilt geti verið að lögbinda skyldu aðild ef ríkir almannahagsmunir liggja til grundvallar. Við sama tón kveður í umsögn Samtaka atvinnulífsins sem mótmæla einnig þeim ummælum sem fram koma í greinargerð sérfræðingahópsins.

Fyrsti minni hluti tekur undir framangreindar athugasemdir og áréttar að þegar um takmarkanir á mannréttindum er að ræða þarf ávallt að fara fram mat á þeim einstaklingsbundnu hagsmunum sem mannréttindaákvæðum er ætlað að vernda gagnvart almannahagsmunum. Líkt og fram kemur í umsögn meiri hluta velferðarnefndar telur 1. minni hluti ótækt að leggja þann skilning í ákvæðið, á skjön við tilgang stjórnlagaráðs, að óhjákvæmilegt sé að kollvarpa því fyrirkomulagi kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins sem verið hefur við Lýði hér á landi sem og annars staðar á Norðurlöndum í áratugi. Telur 1. minni hluti það mikið hagsmunamál að svo verði ekki gert á grundvelli almennra ummæla í greinargerð, á skjön við vilja aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda, og sem einnig er andstætt hagsmunum atvinnulífsins sem og launafólks. Að þessu leyti tekur 1. minni hluti undir þær athugasemdir sem fram koma í umsögn meiri hlutans að gættum þeim sjónarmiðum sem að framan greinir.

Um 2. mgr. 25. gr.

Í 25. gr. er fjallað um atvinnufrelsi og er í 1. mgr. kveðið á um að öllum skuli vera frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Í 2. mgr. kemur svo fram að í lögum skuli kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem hvíldar, orlofs og frítíma. Þá skuli einnig öllum tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu.

Fyrsti minni hluti telur það orka tvímælis að telja upp einstök ákvæði tiltekinna réttinda í stjórnarskrá ef ætlunin er ekki að veita þeim atriðum sem eru talin upp sérstaka stjórnarskrárvernd umfram aðra þætti. Þá veltir 1. minni hluti því upp hvort ekki sé undarlegt að í ákvæði sem ætlað er að tryggja mönnum mannsæmandi vinnuskilyrði skuli hvíld, orlof og frítími nefnd sem dæmi um slíkt sem allt eru þættir sem launafólk nýtur almennt utan vinnu. Má velta því upp hvort ekki væri rétt að í ákvæðinu væri vísað til almennra heilbrigðis-skilyrða á vinnustöðum líkt og fram kemur í umsögn meiri hlutans og athugasemda Vinnueftirlitsins.

Síðari málsliður 2. mgr. 25. gr. var gagnrýndur harðlega af aðilum vinnumarkaðarins á fundi nefndarinnar og í umsögnum ASÍ og Samtaka atvinnulífsins. Fram kemur í umsögn ASÍ að greinargerðin með ákvæðinu sé óskýr um inntak réttarins til sanngjarnra launa, en í greinargerðinni kemur fram að í réttinum til sanngjarnra launa felist einkum bann við mismunun og krafa um að lágmarkslaun dugi til sómasamlegrar lífsafkomu og að lágmarksviðmið sómasamlegrar lífsafkomu séu sambærileg við lágmarksviðmið réttarins til lífsviðurværis í 22. gr. frumvarpsins og því séu ákvæðin nátengd. Þá segir í greinargerðinni að skyldur skv. 25. gr. leggist bæði á einkaaðila og hið opinbera sem vinnuveitanda, en auk þess beri ríkið jákvæða skyldu til að tryggja með lögum og öðrum aðgerðum að einkaaðilar virði þau réttindi sem kveðið er á um í greininni. Þessi ummæli í greinargerðinni túlka bæði ASÍ

og Samtök atvinnulífsins á þá leið að eftir samþykkt frumvarpsins muni lágmarkslaun vera ákvæðin með lögum hverju sinni. Er það í beinni andstöðu við það fyrirkomulag sem gilt hefur hér á landi og á Norðurlöndunum frá byrjun síðustu aldar og einnig gegn gildandi lögum. Um grundvallarbreytingu væri að ræða frá gildandi fyrirkomulagi þar sem lágmarkslaun eru ákvæðin í frjálsum kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins eftir getu atvinnuveganna hverju sinni og þá tryggja lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, að allt launafólk, og einnig þeir sem starfa hjá fyrirtækjum sem ekki eru í samtökum atvinnurekenda, fái notið þeirra lágmarkskjara sem kveðið er á um í kjarasamningum. Verði frumvarpið samþykkt með þessum skýringum kunna því lágmarkslaun að verða ákvæðin með pólitískri ákvörðun stjórnvalda og horfið yrði frá gildandi fyrirkomulagi sem algjör sátt ríkir um. Þá er því einnig velt upp í umsögn Samtaka atvinnulífsins hvort með ákvæðinu sé verið að færa sammingsréttinn frá samtökum launafólks til einstaklinga þar sem ákvæðið er orðað þannig að öllum skuli tryggður réttur til að semja um launakjör sín.

Fyrsti minni hluti telur í ljósi framangreindra athugasemda, sem telja verður sem afar alvarlegar aðfinnslur við greinargerð sérfræðingahópsins, verulega vafasamt að framangreind ákvæði frumvarpsins verði samþykkt með þeim skýringum sem þeim fylgja í frumvarpinu. Telja verður að stjórnarskrárákvæði um vinnumarkaðsmál verði að vera þannig að góð sátt ríki um þau meðal aðila vinnumarkaðarins.

Um endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Nú liggja fyrir tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá íslenska lýðveldisins sem er grundvallarlöggjöf samfélagsins. Þær eru nú til umræðu og er mikil þörf á því að ræða þær á Alþingi og ekki síður meðal þjóðarinnar. Skipun stjórnlagaráðs var söguleg eins og menn muna, eftir kosningu sem úrskurðuð var ógild af Hæstarétti, en ráðið hefur starfað og skilað af sér ítarlegum tillögum um nýja stjórnarskrá sem felur í sér miklar breytingar frá þeirri sem nú gildir. Ljóst er að áhersla var lögð á það í stjórnlagaráði að ná saman um tillögur, og endanleg niðurstaða er máламиðlun milli mismunandi sjónarmiða sem vissulega voru fyrir hendi innan ráðsins. Stjórnlagaráð vann mikla vinnu við þetta verk, ekki síst í ljósi þess að því var ætlaður mjög skammur tími til þess að ná niðurstöðu.

Það plagg sem nú liggur fyrir er ekki hafið yfir gagnrýni fremur en önnur manna verk. Nú er nauðsynlegt að tillögurnar fái vandaða og yfirvegaða umfjöllun, þá er mjög áriðandi að líta til lengri tíma og reyna eftir föngum að gera sér ljósa grein fyrir áhrifum þeirra á samfélagsþróunina til frambúðar. Niðurstaðan verði síðan lögð í dóm þjóðarinnar. Nauðsyn ber til að skapa Alþingi svigrúm til þess að vinna þetta verk að sínum hluta og kynna málið með skipulegum hætti í þjóðfélaginu öllu.

Framsóknarmenn samþykktu tillögu um stjórnlagabing á flokksþingi árið 2009. Það var í kjölfar þess að dægurmálin urðu til þess að vinna endurskoðunarnefndar um stjórnarskrána strandaði. Ekki síst í ljósi þess ber að leggja sérstaka áherslu á að láta ekki persónur, stjórnsmáladeilur dagsins eða þær hremmingar sem þjóðfélagið hefur gengið í gegnum síðustu árin yfirskyggja alla sýn til framtíðar. Hins vegar skal hér bent á nokkur grundvallaratriði sem þarfnast úrlausnar og Framsóknarflokkurinn hefur lagt áherslu á:

- Að eignarhald Íslendinga á auðlindum sínum verði tryggt í stjórnarskrá.
- Að valdsvið og hlutverk forseta Íslands verði skilgreint með óumdeildum hætti.
- Að þriggreining ríkisvaldsins verði styrkt. Ráðherrar sitji ekki á Alþingi með atkvæðisrétt samhliða ráðherradómi og ráðning hæstaréttardómara verði aðskilin frá framkvæmdarvaldinu.
- Að auðlindaákvæði komi inn í stjórnarskrána.

- Að stjórnarskráin sé grundvöllur mannréttinda og lýðræðis.
- Að um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna gildi skýrar reglur sem festar eru í löggjöf. Skipulag fiskveiða, öðru nafni kvótakerfið, hefur verið heitt deilumál í samfélaginu um árabíl. Við framsóknarmenn leggjum áherslu á að auðlindir sjávar eru sameign þjóðarinnar og nauðsyn er að fá sátt um veiðiréttinn og gjaldtöku fyrir hann. Auðlindaákvæði þarf að mynda grunn fyrir slíka sátt, þótt útfærslan sé í löggjöf.

Hér er stiklað á stóru. Stjórnarskráin þarf að vera skýrt plagg um grundvallaratriði samfélagsskipunarinnar. Hún á ekki að innihalda orðmargar stefnuyfirlýsingar. Nú er nauðsyn að fram fari góð og gagnleg umræða í framhaldi af því starfi sem unnið hefur verið á vettvangi stjórnlagaráðs.

Alþingi, 22. janúar 2013.

Birkir Jón Jónsson.