

Nefndasvið Alþingis

b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 10. júní 2020

Sent með tölvupósti

150. löggjafarþing 2019–2020.

**Efni: Mál nr. 279/2020, frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.**

Vísað er til fundar með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, dags. 26. febrúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) um ofangreint frumvarp.

Laganefnd gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

**I. kafli: Undirstöður.**

Laganefnd gerir ekki sérstakar athugasemdir við þennan kafla frumvarpsins.

**II. kafli: Mannréttindi.**

Í 6. gr. frumvarpsins segir að „*allir*“ skuli vera jafnir fyrir lögum og enginn skuli sæta mismunun. Jafnrétti karla og kvenna er sérstaklega tiltekið í ákvæðinu, en ekki aðrar tegundir jafnréttis. Ef ætlunin er að telja upp þá hópa sem njóta jafnréttis þá væri rétt að geta jafnréttis á grundvelli kynþáttar, kynhneigðar, trúarbragða, kynvitundar o.s.frv., en tiltaka sérstaklega að upptalningin væri í dæmaskyni. Ákvæðið gæti annars talist þrengra en sambærilegt ákvæði 65. gr. núgildandi stjórnarskrár, en þar er einnig sérstaklega tekið fram að allir njóti mannréttinda.

Í 1. málslíð 8. gr. frumvarpsins er fjallað um réttinn til að lifa með „*mannlegri reisn*“. Í 2. málslíð 8. gr. segir að s.k. „*margbreytileiki mannlífs*“ skuli virtur í hvívetna. Að mati laganefndar er óljóst hvað í réttindunum felst. Um er að ræða almennt orðuð ákvæði, sem hætt er við að nýtt yrðu í ófyrirséðum tilgangi. Þá er ekki auðskilið hver innbyrðis tengsl málslíðanna um „*mannlega reisn*“ og „*margbreytileika mannlífs*“ eru. Ef réttindin tengjast ekki með augljósum hætti, væri réttara að láta þau í tvö mismunandi ákvæði.

Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um bann við s.k. „*ómannúðlegri meðferð*“. Í 2. mgr. 9. gr. segir m.a. að engan megi beita „*refsingu*“ og um virðist að ræða fortakslaust bann.

## LAGANEFND LMFÍ

Laganefnd leggur til að orðalagið um „*refsingu*“ verði fjarlægt. Dómstólum verður að vera heimilt að kveða á um refsingar, fyrir brot gegn almennum hegningarlögum eða sérrefsilagaákvæðum. Þá verður framkvæmdavaldshöfum að vera heimilt að beita refsingum í samræmi við endanlega dóma.

Í 10. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um vernd gegn „*ofbeldi*“. Laganefnd sér ekki ástæðu til þess að stjórnarskrárbinda þessa vernd, þegar ákvæði um vernd gegn ofbeldi koma þegar fram í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Þá er óþarft að gera tilraun til að telja upp tegundir ofbeldis í ákvæðinu sjálfu. Vísun til „*kynferðisofbeldis*“, eða þess að ofbeldi eigi sér stað „*innan heimilis eða utan*“ er því ofaukið.

Í 1.-5. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um réttinn til „*persónufrelsis*“. Að mati laganefndar er ákvæðið of ítarlegt og óskýrt. Ef ætlunin er að stjórnarskrárbinda þessi réttindi, væri rétt að kveða á um þau skorinort í stjórnarskrárákvæði, en útfæra þau svo nánar með almennri lagasetningu.

Laganefnd telur sérstaklega óheppilegt að gerð sé tilraun til að telja upp heimildir til frelsissviptingar með þeim hætti sem gert er. Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins segir t.a.m. að frelsissvipting sé óheimil nema *skv. heimild í lögum „eftir sakfellingu skv. dómi eða vegna annarra refsivörsluástæðna, réttarvörslu, barnaverndar...“*. Ákvæðið mætti skilja þannig að heimilt væri að frelsissvipta menn *án heimildar í lögum*, af tilteknum ástæðum (réttarvarsla, barnavernd o.fl.). Að mati laganefndar væri æskilegt að í ákvæðinu stæði einfaldlega „*með lögum*“. Svo yrði löggjafanum falið að útfæra nánar hvað réttlæti frelsissviptingu. Bent er á að við slíkt fyrirkomulag er miðað í núgildandi 67. gr. stjórnarskrár („*Engan má svipta frelsi nema með lögum*“).

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um a) *dvalarrétt* á Íslandi og b) *ferðafrelsi* innanlands. Að mati laganefndar er um að ræða aðskilin réttindi, sem æskilegt væri að fjalla um í mismunandi frumvarpsgreinum, ef ætlun er að stjórnarskrárbinda réttindin.

Í 1. mgr. 12. gr. er kveðið á um rétt þeirra sem dveljast „*löglega*“ í landinu til að ráða búsetu sinni. Að mati laganefndar er óþarft að kveða á um rétt til að ráða eigin búsetu í stjórnarskrá. Þá er bent á að réttur til búsetu sætir almennt ýmsum takmörkunum, t.d. vegna búsetu annarra á sama stað, eignaréttinda annarra, eignarnáms ríkisins, afplánunar manna á fangelsisdómum o.fl. Rétturinn getur ekki verið fortakslaus eins og miðað er við í ákvæðinu.

Í 2. másl. 1. mgr. 12. gr. er fjallað um rétt almennings til að ferðast um landið „*í lögmætum tilgangi*“ með virðingu fyrir náttúru og umhverfi. Laganefnd telur óþarft að kveða á um ferðafrelsi innanlands í stjórnarskrá.

Ákvæði 2.-4. mgr. 12. gr. virðast svo fjallað aftur um dvalarrétt, en ekki ferðafrelsi. Með hliðsjón af því telur laganefnd rétt að 2. másl. 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði alfarið fjarlægður úr ákvæðinu eða þá fundinn staður í kafla III. frumvarpsins um náttúruvernd.

Í 13. gr. frumvarpsins er fjallað um réttláta málsmeðferð fyrir dómi. Að mati laganefndar er orðalag 70. gr. núgildandi stjórnarskrár skýrara, sbr. einnig ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994.

## LAGANEFND LMFÍ

Þó tekur laganefnd undir að æskilegt sé að bæta við ákvæði um réttindi manna til að sæta ekki tvöfaldri refsingu, eins og gert er í 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins (*ne bis in idem*). Talið hefur verið í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu að sá réttur sé sjálfstæður, en þó einnig nátengdur réttinum til réttlátrar málsmeðferðar. Að mati laganefndar gætu þannig ákvæði um *ne bis in idem* hvort sem er átt heima í ákvæði um réttláta málsmeðferð eða í sérstöku stjórnarskrárákvæði.

Í 14. gr. frumvarpsins er fjallað um bann við afturvirkni refsíákvæða. Laganefnd gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við ákvæðið, en telur óþarft að breyta ákvæðum 69. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Í 15. gr. frumvarpsins er fjallað um friðhelgi einkalífs. Laganefnd gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við ákvæðið, en telur óþarft að breyta ákvæðum 71. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Þá telur laganefnd það ekki hentuga aðferð við setningu stjórnarskrárákvæða að setja heimildir til skerðingar á réttinum til friðhelgi einkalífs í almennt skerðingarákvæði í 29. gr. frumvarpsins. Skýrara væri að fjalla um skerðingar á réttinum til friðhelgi einkalífs í ákvæðinu sjálfu. Þetta á einnig við um aðrar heimildir til skerðingar mannréttinda skv. kaflanum og verður fjallað um þetta nánar í athugasemdum við 29. gr. frumvarpsins.

Þá telur laganefnd 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins um fortakslausa vernd eigin persónuupplýsinga vera ofaukið. Sá réttur felst í hinum almenna rétti til friðhelgi einkalífs og er nánar útfærður í persónuverndarlögum. Réttur til eigin persónuupplýsinga kann að taka umtalsverðum breytingum í tímans rás og því kann að vera varhugavert að stjórnarskrárbinda réttindin með þessum hætti.

Í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um skoðana- og tjáningarfrelsi. Að mati laganefndar er óþarft að breyta ákvæði 73. gr. núgildandi stjórnarskrár um inntak þessara réttinda.

Þá er óljóst hvað átt er við með því að með lögum skuli tryggja „aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu“ eða hvaða skyldur lagðar eru á herðar ríkisvaldsins með ákvæðinu. Tjáningarfrelsi er meginreglan skv. núgildandi stjórnarskrá og því virðast aðstæður til opinnar umræðu þegar vera fyrir hendi.

Þá er kveðið á um það í ákvæðinu að „óheimilt sé að takmarka aðgang að netinu og upplýsingatækni“. Að mati laganefndar ætti þetta ákvæði betur heima í almennum lögum en í stjórnarskrárákvæði um tjáningarfrelsi. Gæta verður að því að í tilteknum tilfellum kann að vera rétt að takmarka rétt manna til aðgangs að internetinu og upplýsingatækni, t.d. við skýrslutöku fyrir dómi, vegna rannsóknarhagsmuna, við refsivist o.s.frv.

Þá er bent á að tjáningarfrelsið sætir ýmsum takmörkunum, m.a. vegna annarra stjórnarskrárákvæða um friðhelgi einkalífs og æruvernd.

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um „upplýsinga- og þátttökurétt“ almennings. Að mati laganefndar væri skýrara að aðskilja ákvæði um rétt almennings til gagna og upplýsinga annars vegar (1.-3. mgr.) og hins vegar þátttökurétt almennings í ákvarðanatöku á tilteknu réttarsviði, þ.e. á sviði náttúruverndar (4. mgr.)

## LAGANEFND LMFÍ

Þá er að mati laganefndar eðlilegra að kveðið verði á um réttindi 4. mgr. 17. gr. í almennum lögum, t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þá virðist tilgangur ákvæðisins vera náttúruvernd. Ákvæðið virðist þannig fremur eiga heima í þeim kafla frumvarpsins sem fjallar um slík réttindi (III. kafla), en í ákvæði um rétt almennings til gagna frá stjórnvöldum.

Þá er að mati laganefndar óljóst hvað felst í 4. mgr. 17. gr. frumvarpsins um rétt almennings til „aðgangs að undirbúningi ákvarðana“ og heimild almennings til að leita til „hlutlausra úrskurðaraðila“. Auðvelt er að sjá fyrir sér að aðrir en aðilar mála gætu tafið framkvæmdir úr hófi eða staðið í vegi fyrir slíkum framkvæmdum, með beiðnum um aðgang að undirbúningi ákvarðana og kærum til úrskurðaraðila. Þetta gæti aftur gert það að verkum að stjórnvöldum væri ómögulegt að gæta að málshraðareglu stjórnvölduréttar og koma málum áfram.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um fjölmiðlafrelsi. Að mati laganefndar er óþarft að stjórnarskrárbinda ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla eða ákvæði um gegnsætt eignarhald. Betur færi á því að tryggja slíkt með almennum lögum.

Í 19. gr. frumvarpsins er fjallað um trú- og sannfæringafrelsi. Að mati laganefndar er óþarft að kveða sérstaklega á um réttinn til að „breyta um trú eða sannfæringu“ í stjórnarskrá. Hverjum manni er t.d. heimilt að breyta um sannfæringu án þess að kveða þurfi sérstaklega á um þann rétt í stjórnarskrá.

Þá er í 2. mgr. 19. gr. kveðið á um rétt til að iðka trú eða sannfæringu „einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi“. Textanum er ofaukið að mati laganefndar. Rétturinn til að iðka trú eða sannfæringu á opinberum vettvangi þarf að vera háður takmörkunum að lögum, t.d. vegna allsherjarreglu, í refsivörsluskyni, vegna hagsmuna annarra o.fl.

Þá er óljóst hvað felst í „iðkun lífsskoðana“ og þá einnig hvernig skoðanir eru iðkaðar „einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi“.

Í 20. gr. frumvarpsins er fjallað um félagafrelsi. Að mati laganefndar er óþarft að breyta ákvæði 74. gr. núverandi stjórnarskrár.

Í 21. gr. frumvarpsins er fjallað um fundafrelsi. Að mati laganefndar er varhugavert að stjórnarskrárbinda réttindi til að þurfa ekki að sækja um leyfi til fundarhalda. Í ákveðnum tilfellum kann að vera nauðsynlegt að sækja um slík leyfi, vegna röskunar hagsmuna annarra, vegna sóttvarna, allsherjarreglu eða annars. Þá er að mati laganefndar óþarft að taka fram „svo sem til fundarhalda og mótmæla“, enda felst slíkt ljóslega í almennu fundafrelsi.

Í 22. gr. frumvarpsins er fjallað um friðhelgi eignaréttar. Að mati laganefndar er óþarft að breyta ákvæði 72. gr. núgildandi stjórnarskrár um friðhelgi eignaréttar.

Í 23. gr. frumvarpsins er fjallað um atvinnufrelsi. Að mati laganefndar er óþarft að breyta ákvæðum 75. gr. núgildandi stjórnarskrár um atvinnufrelsi.

Í 2. mgr. 23. gr. er fjallað um réttindi launafólks til mannsæmandi vinnuskilyrða, til þess að semja um starfskjör o.fl. Þau réttindi eru annars eðlis en rétturinn til þess að stunda þá atvinnu sem menn kjósa. Ef vilji er til þess að stjórnarskrárbinda réttindi launafólks,

Í stað þess að fjalla um þau í almennum lögum og kjarasamningum, væri réttara að setja þau í sérstakt ákvæði.

Í 25. gr. frumvarpsins er kveðið á um ýmis félagsleg réttindi, þ.m.t. til bótagreiðslna vegna örorku, atvinnuleysis o.fl. Laganefnd bendir á að ákvæðið virðist efnislega tengt ákvæðum 8. gr. frumvarpsins um réttinn til að lifa með mannlegri reisn, þó óljóst sé hvað í því ákvæði felst nákvæmlega. Ef um nánari útfærslu á réttindum 8. gr. er að ræða er rétt að fjalla um réttindin í einu og sama ákvæðinu.

Í 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins er fjallað um rétt til heilsu og heilbrigðisþjónustu. Að mati laganefndar er óljóst að hvað felst í réttinum til njóta „andlegrar“ og „líkamlegrar“ heilsu að „*hæsta marki sem unnt er*“. Ákvæði af þessu tagi getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar, bæði m.t.t. málssókna gegn ríkinu og útgjaldaaukningar ríkissjóðs.

Í 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins er fjallað um réttinn til menntunar og segir þar að „*öllum*“ skuli tryggður réttur til menntunar „*og fræðslu við sitt hæfi*“. Þannig virðist stjórnarskrárbundinn réttur til sérsniðinnar menntunnar. Ákvæði af þessu tagi getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar, bæði m.t.t. málssókna gegn ríkinu og útgjaldaaukningar ríkissjóðs.

Þá telur laganefnd upptalningu á markmiðum menntunar í 3. mgr. 27. gr. eiga betur heima í almennum lögum en í stjórnarskrá. Það er líklegt til að breytast í tímans rás hver markmið menntunar eru.

Þá telur laganefnd að óljóst sé hvað felist í 4. mgr. 27. gr. frumvarpsins um að virða skuli rétt foreldra til að „*tryggja að menntun barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra*“. Skilja mætti ákvæði 1. og 4. mgr. 27. gr. saman þannig að foreldrar ættu rétt á sérsniðinni og endurgjaldslausri menntun fyrir börn sín, um lífsskoðanir sínar, frá hinu opinbera, óháð því hve útbreiddar þær skoðanir eru, hvort sérfræðilekking er fyrir hendi til að kenna þær, hvort þær samræmast lögum eða siðferði o.s.frv.

Í 28. gr. frumvarpsins er fjallað um réttindi barna. Að mati laganefndar eiga ákvæði 2. – 3. mgr. fremur heima í almennum lögum, t.d. barnaverndarlögum, en í stjórnarskrá.

Í 3. mgr. 28. gr. er fjallað um rétt barna til skoðana. Hér þyrfti t.d. að gæta að samræmi við ákvæði 4. mgr. 27. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um rétt foreldra til að tryggja að menntum barna sé í samræmi við lífsskoðanir foreldranna. Þá er álitamál hvort nauðsynlegt sé að binda í stjórnarskrá rétt ólögráða einstaklinga til að hafa skoðanir.

Í 29. gr. frumvarpsins má finna almennar reglur um heimildir til skerðingar þeirra margvíslegu mannréttinda sem fjallað er um í kaflanum. Laganefnd gerir athugasemd við þá aðferð að setja allar skerðingarheimildir í eitt ákvæði. Þetta felur í sér að breytt er þekktum efnisskilyrðum fyrir skerðingu mannréttinda, sem löng dómaframkvæmd er fyrir. Þá er að mati laganefndar mun skýrara að kveða á um skilyrði fyrir skerðingu mannréttinda í hverju og einu ákvæði.

Þá eru ákvæði 29. gr. óskýr og á köflum mótsagnakennd. Í 29. gr. segir þannig að einungis megi takmarka mannréttindi að a) það sé gert með lagaheimild, b) það sé nauðsynlegt í þágu almannahagsmuna eða c) til verndar réttinda annarra, d) „*svo sem*“

samrýmist lýðræðishefðum. Þá segir að gæta skuli e) meðalhófs og f) þess að með takmörkuninni sé ekki vegið að „*kjarna*“ þeirra réttinda sem um ræðir. Þannig eru sett alls sex skilyrði fyrir skerðingu þeirra mannréttinda sem fjallað er um í kaflanum og þau eru þau sömu, óháð tegund mannréttinda. Þó segir í 29. gr. frumvarpsins að tiltekin mannréttindi séu með öllu óundanþæg, þ.m.t. 7. gr. (rétturinn til lífs), 1. málsliður 8. gr. (rétturinn til að lifa með reisn), 9. gr. (bann við dauðarefsingu), 11. gr. (persónufrelsi), 2.-3. mgr. 13. gr. (tiltekin hluti réttar til réttlátrar málsmeðferðar) og 14. gr. (bann við afturvirkni refsíákvæða).

Eins og áður segir, er óskýrt hvað t.d. felst nákvæmlega í réttinum til að lifa með reisn. Því vekur það sérstakar áhyggjur að réttindin séu með öllu óskerðanleg, t.d. með lögum. Þá virðist órökrétt að réttindi til t.d. persónufrelsis séu með öllu óundanþæg. Ekki er um meiri grundvallarréttindi en önnur réttindi skv. kaflanum, t.d. fundafrelsi eða tjáningarfrelsi (sem háð eru undantekningum). Þá er að mati laganefndar órökrétt að rétturinn til að sæta ekki tvöfaldri saksókn sé undanþægur skv. 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins, en ekki tiltekin formréttindi sakborninga 1.-2. mgr. 13. gr. Bent er á í þessu samhengi að óvíst er hvort brot á formréttindum sakbornings skv. 1.-2. mgr. 13. gr., hafi haft áhrif á efnisúrlausn sakamáls. Hins vegar leiðir brot á *ne bis in idem* reglu 3. mgr. 13. gr. til frávísunar seinna máls frá dómi og lúkningu sakamáls. Frá sjónarhóli sakbornings getur því vart verið mikill vafi á því hvor réttindin eru mikilvægari.

Laganefnd telur að hætta sé á því að mannréttindamál á Íslandi fari í uppnám verði frumvarpið samþykkt í núverandi mynd og réttaróvissa skapist. Einfaldast og skýrast sé að kveða á um heimildir skerðingu mannréttinda í hverju og einu mannréttindaákvæði. Þær skerðingarheimildir geta, eftir atvikum, verið mismunandi eftir eðli réttinda. Að mati nefndarinnar er rétt að vara sérstaklega við umfangsmiklum breytingum á orðalagi mannréttindaákvæða sem eiga sér stoð í Mannréttindasáttmála Evrópum, vegna þjóðréttarskuldbindinga Íslands.

### III. kafli: Samfélag og náttúra.

Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um náttúru Íslands og nýtingu náttúrugæða. Laganefnd telur óljóst hvað felist í því að „*fyrri spjöll*“ skuli bætt „*eftir föngum*“.

Í 35. gr. frumvarpsins er að finna auðlindaákvæði, þar sem m.a. er kveðið á um að auðlindir í náttúru Íslands séu ekki háðar einkaeignarétti og þær megi „*aldrei*“ selja eða veðsetja. Laganefnd tekur ekki afstöðu til þess að hvort æskilegt sé að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrá.

Í 36. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um upplýsingagjöf stjórnvalda um umhverfismál til almennings. Að mati laganefndar gætu þessi ákvæði allt eins átt heima í almennum lögum.

Í ákvæðinu er vísað til þess að stjórnvöld og „*aðrir*“ skuli upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá. Óljóst er hvaða „*aðrir*“ þetta gætu verið. Afmarka þarf nánar til hverra er vísað, enda er óvenjulegt að einkaaðilar, frekar en sérhæfðar opinberar stofnanir, hafi lagaskyldu til að upplýsa almenning um aðsteðjandi náttúruvá. Þá verður að gæta þess að verkaskipting sé skýr milli opinberra stofnana, þ.e. að skýrt sé hver hafi tilkynningaskyldu.

Þá er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að fara eftir „*meginreglum umhverfisréttar*“ . Æskilegt væri að skilgreina nánar til hvaða meginreglna umhverfisréttar vísað er til.

### IV. kafli: Alþingi.

Í 40. og 41. gr. frumvarpsins er tvítekið að kjörtímabil þingmanna sé fjögur ár. Rétt væri að taka þetta fram annað hvort í 40. eða 41. gr. frumvarpsins, en ekki í báðum frumvarpsgreinum.

Þá telur laganefnd 3. mgr. 41. gr. ofaukið, um að upphaf og lok kjörtímabils miðist við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum. Um er að ræða útfærsluatriði, sem rétt væri að kveða á um í almennum lögum.

Í 43. gr. frumvarpsins segir að Hæstaréttardómarar séu ekki kjörgengir í Alþingiskosningum. Að mati laganefndar ætti eitt að ganga yfir alla embættisdómara, þ.m.t. Landsréttardómara og héraðsdómara. Því væri æskilegt að í ákvæðinu stæði að embættisdómarar nytu ekki kjörgengis.

Í 49. gr. er fjallað um sjálfstæði Alþingismanna. Að mati laganefndar væri æskilegt að fram kæmi í ákvæðinu að Alþingismenn væru einungis bundnir við sannfæringu sína í *þingstörfum*. Ákvæðinu er væntanlega ekki ætlað að ná til háttsemi Alþingismanna utan þings.

Í 50. gr. frumvarpsins er fjallað um friðhelgi Alþingismanna. Að mati laganefndar væri æskilegt að skipta út orðalaginu „*glæp*“, fyrir „*refsiverða háttsemi*“. Orðið *glæpur* er lítið sem ekkert notað í sakamálum nú til dags og er ekki með eina skilgreinda merkingu. Þá er óljóst hvað felst í því að vera „*staðinn að*“ *glæp*.

Þá er að mati laganefndar óljóst hve langt friðhelgi Alþingismanna nær skv. ákvæðinu. Í ákvæðinu segir að ekki megi höfða sakamál gegn Alþingismönnum eða setja þá í gæsluvarðhald *án samþykkis þingsins*, nema þeir séu *staðnir að glæp*. Hér athugast að menn eru einmitt settir í gæsluvarðhald eða ákærðir í sakamáli þegar grunsemdir eru um refsiverða háttsemi. Með öðrum orðum verður að ætla að aldrei myndi reyna á áskilnaðinn um „*samþykki þingsins*“ í framkvæmd.

Ef ætlunin er að áskilja samþykki þingsins við saksókn eða gæsluvarðhaldi í tilteknum sakamálum, væri æskilegt að afmarka nákvæmlega við hvað er átt (hegningarlagabrot, sérrefsilagabrot, brot sem varða tiltekinni refsingu o.s.frv.).

Í 53. gr. frumvarpsins er fjallað um þingforseta. Laganefnd bendir á að erfitt gæti reynst að kjósa forseta þings ef meirihluti stjórnarflokka stendur tæpt og áskilinn er  $\frac{3}{5}$  hluti atkvæða fyrir kjöri.

Í 54. gr. frumvarpsins er áskilið að breytingar á þingsköpum verði aðeins gerðar með samþykki  $\frac{3}{5}$  hluta atkvæða á Alþingi. Laganefnd bendir á að erfitt gæti reynst að breyta þingsköpum ef meirihluti stjórnarflokka stendur tæpt og áskilinn er  $\frac{3}{5}$  hluti atkvæða.

Í 56. gr. frumvarpsins segir að forseti eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum geti lagt til að umræður um þingmál fari fram fyrir luktum dyrum enda krefjist öryggi ríkisins eða brýnir þjóðarhagsmunir þess. Þingfundur skeri úr um hvort

ræða skuli málið í *heyrandu hljóði eða fyrir luktum dyrum* og þurfi <sup>3/5</sup> hluta atkvæða til að tillagan teljist samþykkt.

Laganefnd telur orðalagið bjóða upp á misskilning um að <sup>3/5</sup> hluta atkvæða þurfi fyrir opinni umræðu. Skýrara væri að setningin vísaði einungis til þess að <sup>3/5</sup> hluta þyrfti til að umræða færi fram fyrir luktum dyrum, t.d. svona: „*Þingfundur skeri úr um hvort ræða skuli málið fyrir luktum dyrum og þarf <sup>3/5</sup> hluta atkvæða til að tillaga um slíkt teljist samþykkt*“.

Í 63. gr. frumvarpsins segir að Alþingi kjósi í Lögréttnu fimm menn til fimm ára. Vísað er til þess að almenn lög verði sett um starfsemi Lögréttnu. Í ljósi þess að um nýja stofnun og hugsanlega grundvallarbreytingu á starfsemi þings er að ræða, má ljóst vera að slík almenn lög þyrftu að innihalda nákvæm ákvæði um hæfisskilyrði Lögréttumanna, starfsemi Lögréttnu, réttaráhrif álitserða Lögréttnu, tímamörk fyrir álitserðum í mismunandi málum o.fl.

Í 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins segir að þingnefnd eða fjórðungur Alþingsmanna geti óskað eftir álitu Lögréttnu á því hvort frumvarp samræmist „*þjóðréttarlegum skuldbindingum*“ og að ekki megi afgreiða frumvarp úr þingi fyrr en slíkt álit liggur fyrir.

Laganefnd bendir á að fyrst einungis fjórðungur þingmanna hefur fortakslausan rétt til að óska eftir álitu Lögréttnu, þá geti hér verið um að ræða leið fyrir lítinn hóp þingmanna til að fresta afgreiðslu frumvarps eða setja mál í gíslingu. Þá virðist ekkert koma í veg fyrir að óskað verði álita margoift um mismunandi álitaefni um þjóðréttarlegar skuldbindingar í einu og sama frumvarpinu. Þetta er til þess fallið að tefja mál úr hófi.

Í 1. mgr. 67. gr. frumvarpsins er fjallað um þingmál sem berast Alþingi að frumkvæði kjósenda. Þar segir að 2% kjósenda geti lagt fram frumvarp til laga til Alþingis. Í 2. mgr. 67. gr. frumvarpsins segir hins vegar að 10% kjósenda geti lagt fram frumvarp til laga. Ekki verður betur séð en að um beint ósamræmi milli málsgreina sé að ræða, sem þyrfti að lagfæra eða a.m.k. skýra betur í texta ákvæðisins.

Þá virðist óljóst hver mælir fyrir þingmáli kjósenda á Alþingi. Þá segir að Alþingi geti lagt fram gagentlöggu við máli kjósenda í „*formi annars frumvarps*“. Þá virðist gengið út frá því að þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvörp kjósenda fari fram. Óljóst er hins vegar hver er til þess bær að vísa slíkum málum til þjóðaratkvæðis eða með hvaða hætti. Þá virðist gengið út frá því að þjóðaratkvæðagreiðsla um slík frumvörp geti ýmist verið óbindandi eða bindandi, eftir ákvörðun Alþingis. Mat Alþingis um þetta efni virðist frjálst. Enginn áskilnaður er gerður um lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu eða atkvæðafjölda. Samkvæmt þessu virðist t.d. tiltölulega lítill hópur kjósenda geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur og enginn áskilnaður er gerður um lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslunni.

Í 68. gr. er þó kveðið á um framkvæmd „*undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu*“ skv. 67. gr. laganna. Að mati laganefndar væri skýrara að skilyrðin fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu væru sett fram í 67. gr. sjálfri, enda eiga þessi ákvæði einungis við um undirskriftasöfnun og þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 67. gr.

Ekki virðist ljóst hvað átt er við þegar vísað er til þess að frumvarp varði „*almanahag*“ skv. 68. gr. Hægt er að færa rök fyrir því að flest lagafrumvörp varði almanahag. Ef



## LAGANEFND LMFÍ

ætlunin er að hækka þröskuldinn fyrir því að mál geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu, væri æskilegra að nota orðalag á borð við „*mikilvæga almannahagsmuni*“.

Í 68. gr. segir einnig að ef rísi ágreiningur um það hvort skilyrði fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu séu uppfyllt, þá skeri dómstólar úr um þann ágreining. Bent er á að málsmeðferðartími fyrir dómstólum er almennt talinn í árum og því verður ekki séð að í öllum tilfellum takist að bera mál undir þjóðaratkvæði innan tveggja ára frá því að það hefur verið afhent Alþingi, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Slík mál þyrftu því væntanlega að hljóta flýtimeðferð fyrir dómstólum. Þá vakna spurningar um það hver vísar málinu til dómstóla og hverjir fara með aðild að slíku máli sóknar- og varnarmegin.

Þá segir í ákvæðinu að þess skuli gætt að frumvarp að tillögu kjósenda „*samrýmist stjórnarskrá*“. Ætla má að þessi áskilnaður eigi við um öll frumvörp sem lögð eru fyrir Alþingi. Óþarft virðist að taka þetta sérstaklega fram í stjórnarskrá.

Þá segir í ákvæðinu að rísi ágreiningur um það hvort frumvarp samrýmist stjórnarskrá, skuli „*leita álit*“ Lögréttu. Hér vakna spurningar um það hver vísar máli til Lögréttu og skv. hvaða skilyrðum. Þá vakna spurningar um það hvaða réttaráhrif álit Lögréttu á að hafa á meðferð máls frá kjósendum, t.d. hvort neikvætt álit eigi að koma í veg fyrir að mál verði borið undir þjóðaratkvæði eða hvort það sé einungis ráðgefandi.

Aftur, þá verður að hafa í huga að þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarp verður að fara fram innan tveggja ára frá því að mál er afhent Alþingi, skv. frumvarpinu. Því er væntanlega rétt að Lögréttu verði gert að afhenda álit innan tiltekins tímafrests.

Í 71. gr. frumvarpsins segir að fjárlaganefnd eigi rétt til tiltekinna upplýsinga um ráðstöfun almannaþjár. Að mati laganefndar væri réttara að Alþingi ætti þennan rétt, frekar en ein einstök nefnd á vegum þingsins.

Í 3. mgr. 73. er vísað til þess að náttúruauðlindir og landréttindi séu þjóðareign o.fl. Um virðist að ræða óþarfa endurtekningu að hluta á ákvæði 35. gr. frumvarpsins. Laganefnd mælir þ.a.l. með því að ákvæði 3. mgr. 73. gr. verði fjarlægð úr frumvarpinu.

Í 75.- 76. gr. er fjallað um embætti Ríkisendurskoðanda og Umboðsmanns Alþingis. Laganefnd gerir í sjálfu sér ekki lítið úr mikilvægi þeirra stofnana. Álitamál er hins vegar hvort rétt sé að fjalla um þau í stjórnarskrá, fremur en í almennum lögum, eins og nú er gert. Þess skal getið að um alls kyns mikilvæg embætti og stofnanir er einungis fjallað í almennum lögum í dag, t.d. Umboðsmann skuldara, Umboðsmann barna, Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið, Umhverfisstofnun, sýslumannsembætti o.fl. Ekki er t.d. heldur fjallað um starfsemi héraðsdóms, Landsréttar og Hæstaréttar Íslands í núgildandi stjórnarskrá.

### V. kafli: Forseti Íslands.

Í kafla frumvarpsins um embætti forseta Íslands er kveðið á um það með ítarlegum hætti hvenær forseti sætir refsiaþbyrgð fyrir brot á skyldum sínum og með hvaða hætti mögulegt á að vera að koma honum frá störfum. Hvergi er hins vegar fjallað um það hvert stjórnskipulegt hlutverk forseta er og hvaða starfsskyldur hann hefur nákvæmlega. Felld hafa verið út öll ákvæði núgildandi stjórnarskrár um hvað felist í starfi og embætti forseta Íslands (t.d. 13. gr., 15. gr., 16. gr., 20. gr., 21. gr., 22. gr., 23. gr., 24. gr., 25. gr., 26. gr., 28. gr., 29. gr., 30. gr., 37. gr. og 57. gr.). Að mati

laganefndar skýtur skökkku við að kveða ekki á um starfsskyldur forseta með skýrum hætti í stjórnarskrá, heldur einungis ábyrgð hans á brotum á þeim skyldum. Laganefnd telur því að best væri að kaflinn byrjaði á því að skilgreina starf og hlutverk forseta með nákvæmum hætti.

Í 79. gr. er fjallað um forsetakjör. Óskýrt virðist hvernig efnisskilyrðið um forgangsröðun kjósenda á frambjóðendum er „best uppfyllt“ skv. stjórnarskrárákvæðinu. Ef engin sérstök efnismerking er á bak við skilyrðið er réttast að fjarlægja skilyrðið alfarið úr ákvæðinu.

Í 81. gr. er fjallað um eiðstaf forseta. Laganefnd bendir á að óvenjulegt er, m.v. íslenska lagahefð, að taka eiðstafinn orðrétt upp í stjórnarskrárákvæði. Það gæti enda breyst í tímans rás hvaða eiðstaf eðlilegt er talið að forseti sverji.

Í 82. gr. er fjallað um starfskjör forseta og honum m.a. bannað að taka að sér ólaunuð störf fyrir opinbera og einkaaðila. Hafa verður í huga að um er að ræða íþyngjandi ákvæði gagnvart þeim sem gegnir stöðu forseta. Velta má því upp hvort of langt sé gengið í því að takmarka atvinnufrelsi forseta, í því ljósi að ýmiss konar ólaunuð góðgerðastörf geta vel samræmst hlutverki forseta Íslands.

Í 83. gr. frumvarpsins er fjallað um hver skuli gegna stöðu staðgengils forseta ef hann verður tímabundið ófær um að gegna stöðunni. Í 1. mgr. 84. gr. frumvarpsins er svo fjallað um þá aðstöðu þegar forseti fellur frá, getur ekki gengt stöðunni til frambúðar vegna veikinda eða hann lætur af störfum áður en kjörtímabili lýkur. Samkvæmt 2. mgr. 84. gr. getur Alþingi þá krafist þess með  $\frac{3}{4}$  hlutum atkvæða að Hæstiréttur skeri úr um hvort skilyrðum ákvæða 83. gr. og 1. mgr. 84. gr. sé fullnægt fyrir því að staðgengill taki við embættinu tímabundið eða til frambúðar.

Hér athugast að Hæstiréttur þarf væntanlega ekki að skera úr um hvort forseti sé fallinn frá, né hvort hann hafi látið af störfum áður en kjörtímabili lauk. Æskilegt er því að texti frumvarpsins endurspegli að Hæstiréttur skeri einungis úr um það hvort forseti sé *varanlega* orðinn ófær um að gegna starfi skv. 1. mgr. 84. gr. frumvarpsins eða *tímabundið* ófær um að gegna starfinu skv. 1. mgr. 83. gr. frumvarpsins.

Í 85. gr. er að finna ýmis ákvæði um embættislausn forseta. Þriðju aðilum er gert kleift að víkja honum frá eftir ýmsum leiðum. Alþingi getur óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um embættislausn eða tiltölulega lágt hlutfall kjósenda, 20%. Um er að ræða það lágt hlutfall að auðvelt væri að misnota ákvæðið og óska í sífellu eftir nýrri þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þá getur Hæstiréttur leyst forseta undan embætti vegna „ásetnings“ brota á stjórnarskrá eða „öðrum lögum“. Ákvæðið er einkennilegt í ljósi þess að í frumvarpinu virðist gert ráð fyrir því að felldar séu niður allar helstu starfsskyldur forseta Íslands og óljóst virðist hvaða stjórnskipulega hlutverki hann gegnir. Draga má í efa að nauðsyn sé á því að setja sérstakt ákvæði, þar sem kveðið er á um það með ítarlegum hætti hvernig koma má forseta sem hefur takmörkuð völd og hlutverk frá völdum. Þá virðist vanta í 3. mgr. ákvæðisins nákvæma skilgreiningu á því hve mörg atkvæði þarf til að víkja forseta frá (einfaldan meirihluta atkvæða,  $\frac{3}{4}$ , annað?).

Hvað varðar ákvæði 4. mgr. 85. gr. frumvarpsins þá vantar í texta ákvæðisins skilgreiningu á því hvers kyns afbrot geta varðað embættismissi. Til dæmis gæti verið eðlilegt að gera greinarmun á því hvort um er að ræða brot *í starfi* eða *utan starfs*. Þá kann að vera eðlilegt að áskilja tiltekinn alvarleika brota. Varla getur verið eðlilegt að forseti sæti embættismissi fyrir t.d. einstakt hraðakstursbrot, sem hefur ekkert með starf forseta að gera.

Þá er hugtakið „*saksókn*“ almennt notað um refsímál, en ekki um mál sem varða embættismissi. Óskýrt er af orðalagi 4. mgr. 85. gr. hvort mál sem varðar embættismissi verður sótt sérstaklega eða í einu lagi í refsímáli gagnvart forsetanum.

Þá kemur fram í 4. mgr. 85. gr. að forseti verði ekki saksóttur án samþykkis þingsins og að Hæstiréttur dæmi slík mál að kröfu  $\frac{3}{4}$  þingmanna. Ef  $\frac{3}{4}$  þingmanna krefjast á annað borð málshöfðunar gagnvart forseta Íslands, þá felst væntanlega í því að samþykki þings sé fyrir hendi fyrir saksókninni. Áskilnaðnum um samþykki þingsins virðist þannig ofaukið.

### VI. kafli: Ráðherrar og ríkisstjórn.

Í 90. gr. laganna er fjallað um hagsmunaskráningu ráðherra fyrir aðra o.fl. Um er að ræða ákvæði sem hægt er að færa rök fyrir því að eigi fremur heima í almennum lögum eða jafnvel siðareglum. Þá athugast að fyrirsögn greinarinnar um „*opinber störf*“ er í ósamræmi við efni hennar, sem fjallar bæði um opinber störf og störf í einkageira.

Í 2. mgr. 97. gr. er fjallað um refsíabýrgð ráðherra. Þar segir einungis að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skuli ákveða „*að undangenginni könnun*“ hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Þá segir að nefndin skipi „*saksóknara*“, sem annast sakamálarannsókn og sækir málið fyrir dómi ef tilefni er til. Hér athugast að það er meginregla íslensks sakamálaréttarfars að rannsókn og saksókn eiga ekki að vera á sömu hendi. Þá ber almennt að gjalda varhug við því að rannsókn refsímála hefjist skv. ákvörðun nefndar sem er pólitískt skipuð.

Í 98. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að ráðherrar, en ekki forseti Íslands, veiti þau opinberu embætti sem lög mæla fyrir um. Laganefnd telur orðalag 20. gr. núgildandi stjórnarskrár vera skýrara en orðalag 98. gr. frumvarpsins. Ef vilji er til þess að færa veitingarvaldið til ráðherra í stað forseta, væri að mati laganefndar ráðlegt að halda orðalagi 20. gr. óbreyttu, að því frátöldu að „*forseta*“ yrði breytt í „*ráðherra*“. Þá bendir laganefnd á að það er þegar meginregla stjórnvæðingaráttar að hæfni og málefnaleg sjónarmið eigi að ráða stjórnvaldsákvörðunum, m.a. um embættisveitingar. Regluna má leiða af réttmætis- og jafnræðisreglum stjórnvæðingaráttar. Það skýtur skökku við að stjórnarskrárbinda meginregluna á þröngu sviði, þ.e. einungis við veitingu embættis.

Þá telur laganefnd að ákvæði um skipan dómara eigi heima í VII. kafla frumvarpsins um dómsvald, en ekki í kafla um skipun embættismanna.

Í 99. gr. frumvarpsins er miðað við að tilteknar opinberar stofnanir geti notið sérstaks sjálfstæðis skv. ákvörðun Alþingis. Starfsemi slíkra stofnana verði þannig ekki breytt verulega, þær lagðar niður eða starfsemi þeirra færð til annarra stofnana, nema með samþykki  $\frac{3}{5}$  hluta Alþingismanna. Laganefnd gerir ekki lítið úr því að mikilvægt sé að tilteknar opinberar stofnanir njóti sjálfstæðis frá stjórn málaafskiptum, en leyfir sér þó

að benda á að töluvert minna mál virðist vera að breyta starfsemi *dómstóla* skv. VII. kafla frumvarpsins en *umræddra stofnana*. Í 100. gr. frumvarpsins segir þannig einungis að sjálfstæði dómstóla skuli tryggt með lögum. Þá er bent á að sameining opinberra stofnana kann að vera til þess fallin að styrkja sjálfstæði þeirra gagnvart stjórn málaafskiptum, en ekki öfugt.

### VII. kafli: Dómsvald.

Í 102. gr. er gerð tilraun til að telja upp verkefni dómstóla. Það er að mati laganeftndar í grundvallaratriðum óheppileg nálgun. Réttara væri að í greininni kæmi einfaldlega fram að öll mál eigi undir dómstóla sem lög og landsréttur ná til, nema þau séu sérstaklega undanskilin lögsögu þeirra, með lögum, venju eða samningi. Hér mætti t.d. hafa hliðsjón af sambærilegu orðalagi 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Í 103. gr. er fjallað um Hæstarétt Íslands. Í 100. gr. frumvarpsins segir þó að skipan dómstóla sé ákveðin með almennum lögum (en ekki í stjórnarskrá). Frumvarpsgreinarnar virðast þannig vera í innbyrðis ósamræmi. Þá er bent á að ef ætlunin er að fjalla um dómstóla í stjórnarskrá, þá væri rétt að fjalla einnig um aðra dómstóla en Hæstarétt, t.d. héraðsdómstóla og Landsrétt.

Í 106. gr. er fjallað um ákærvald og ríkissaksóknara. Alvarleg athugasemd er gerð við að fjallað sé um ákærvald og ríkissaksóknara í þeim kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar um dómsvald. Þessi embætti eru ekki hluti dómsvalds. Sérstaklega mikilvægt er að þau hafi þá ásýnd að þau séu sjálfstæð frá dómsvaldi.

### VIII. kafli: Sveitarfélög.

Í 2. mgr. 107. gr. frumvarpsins segir að sveitarfélög skuli hafa nægar tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Álitamál kann að vera hvort slíkt ákvæði á heima í stjórnarskrá eða hvort nægjanlegt sé að fjalla um tekjur sveitarfélaga í almennum lögum.

Í 108. gr. frumvarpsins er fjallað um nálægðarreglu, þ.e. að taka beri ákvarðanir sem næst þeim hagsmunum sem um ræðir. Að mati laganeftndar er um að ræða reglu, sem betur á heima í almennum lögum en í stjórnarskrá. Þá er ekki víst að algilt sé að betra sé að taka ákvörðun nær hagsmunum en fjær þeim og því er óheppilegt að stjórnarskrárbinda réttindin.

Í 110. gr. frumvarpsins er að finna reglur um samráðsskyldu ríkis við undirbúning laga sem snerta um málefni sveitarfélaga. Að mati laganeftndar er um að ræða reglu, sem betur á heima í almennum lögum en í stjórnarskrá. Þar sem um mikinn fjölda mála kann að vera að ræða, væri rétt að afmarka nánar með almennum lögum hvenær samráðsskylda er nákvæmlega fyrir hendi.

### IX. kafli: Utanríkismál.

Í 112. gr. frumvarpsins segir að það þurfi alltaf samþykki Alþingis fyrir tilteknum tegundum þjóðréttarsamninga sem utanríkisráðherra gerir. Á Íslandi gildir hin s.k. tvíeðliskenning þjóðaréttar, þ.e. alþjóðasamningar hafa ekki réttaráhrif hérlendis, nema löggjafinn samþykki þá. Undirritanir á þjóðréttarsamninga skuldbinda íslenska ríkið

m.ö.o. einungis að þjóðarétti, en samþykki Alþingis þarf til að samningar öðlist formlegt gildi að landsrétti.

Að mati laganeftndar er ekki skýrt af orðalagi ákvæðisins hvort ætlunin sé að breyta þessu fyrirkomulagi, þ.e. hvort áskilið sé nú samþykki Alþingis fyrir undirritun þjóðréttarsamninga eða hvort um sé að ræða áréttingu á því tvíeðlisfyrirkomulagi sem hingað til hefur gilt hérlendis.

Í 113. gr. frumvarpsins er fjallað um framsal ríkisvalds. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að dómstólar geti alltaf endurmetið efni, umfang og lögmæti framsals ríkisvalds „í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á framseldum valdheimildum á hverjum tíma“. Laganeftnd telur að textinn sé óþarfur. Dómstólar hafi nú þegar vald til að meta það hvort valdframsali fari gegn stjórnarskrá þegar slík mál koma upp, enda hefur það efni ekki verið sérstaklega undanþegið lögsögu dómstóla. Það er svo pólitísk ákvörðun Alþingis, en ekki ákvörðun dómstóla, hvort samstarfi verður hætt vegna þess að framsali hefur reynst víðtækara en gert var ráð fyrir í upphafi.

Í 114. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um að öllum handhöfum ríkisvaldsins beri að virða mannréttindareglur sem „bindandi eru að þjóðarétti“. Þannig virðist ætlast til þess að handhafar ríkisvalds fari eftir reglum alþjóðasamninga sem ekki hefur verið veitt lagagildi á Íslandi. Ákvæðið virðist m.a. fara í bága við 105. gr. frumvarpsins, um að dómstólar dæmi einungis eftir *lögum*. Þá fer ákvæðið í bága grundvallarreglur íslenskrar réttarskipanar um tvíeðli.

### **X. kafli: Ýmis ákvæði.**

Laganeftnd gerir ekki sérstakar athugasemdir við þennan kafla frumvarpsins.

### **Niðurlag.**

Að lokum leyfir laganeftnd sér að setja fram nokkrar almennar athugasemdir, sem hún vonar að geti nýst við mögulega endurskoðun frumvarpsins:

- Gæta þarf að því að ákvæðum sé rétt skipað í kafla.
- Gæta þarf að því að fyrirsagnir frumvarpsgreina séu í samræmi við efni þeirra.
- Gæta þarf að innbyrðis samræmi milli ákvæða frumvarpsins.
- Gæta þarf að því að því að ekki sé kveðið á um sömu réttindi í mörgum mismunandi ákvæðum.
- Óæskilegt er að kveða á um ólík efnisréttindi í sömu frumvarpsgrein. Skýrara er að aðgreina réttindin og setja þau í tvær mismunandi greinar.
- Varhugavert er að setja réttindaákvæði í stjórnarskrá með óljósu og opnu orðalagi.
- Gjalda þarf varhug við breytingum á orðalagi mannréttindaákvæða, í ljósi þjóðréttarskuldbindinga Íslands og áralangrar dómaframkvæmdar um inntak ákvæðanna.
- Í lengri lagatexta felst ekki alltaf meiri vernd. Tilraunir til að telja upp réttindi í stjórnarskrárákvæðum geta snúist upp í andhverfu sína. Ef ætlunin er að telja upp réttindi verður að vera skýrt af orðalagi ákvæðis að upptalning sé í dæmaskyni.

## LAGANEFND LMFÍ

- Stjórnarskrárbinding réttinda gerir það að verkum að svigrúm löggjafans til að ráða hagsmunamálum þjóðarinnar með almennri lagasetningu minnkar.

Ofangreindar athugasemdir laganefndar verða að skoðast í því ljósi að hún hefur haft takmarkaðan tíma til að skila inn umsögn um frumvarp þar sem lagðar eru til umfangsmiklar og flóknar breytingar á stjórnskipun landsins. Einungis er því um um frumathugasemdir við tilteknar frumvarpsgreinar að ræða, en ekki tæmandi athugasemdir um öll efnisatriði frumvarpsins.

Laganefnd leggur skv. þessu til að frumvarpið verði skoðað betur.

## LAGANEFND LMFÍ

Virðingarfyllst,  
f.h. laganefndar LMFÍ

Geir Gestsson, lögmaður

Aldís Geirdal Sverrisdóttir, lögmaður

Jón Gunnar Ásbjörnsson, lögmaður

Benedikt Egill Árnason, lögmaður

Einar Farestveit, lögmaður

Anna Lilja Hallgrímsdóttir, lögmaður