FÉLAG UM SJÁLFBÆRNI OG LÝÐRÆÐI

Nefndarsvið Alþingis
b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn Öldu, félags um sjálfbærni og lýðræði, um
501. mál, 149. löggjafarþing 2018–2019 – Stjórnskipunarlög

Reykjavík, 21. febrúar 2019,

Alda fagnar því að á vegum Alþingis gefst á ný kostur að ræða nýja stjórnarskrá fyrir Ísland. Það er mikilvægt að ný stjórnarskrá sé samþykkt fyrir landið, enda er sú sem er í gildi á margan hátt ófullkomin, sérstaklega þegar kemur að lýðræðinu.

Alda telur að þau drög sem hér liggja fyrir séu til bóta miðað við núverandi stjórnarskrá, en telur þó rétt að breytingar séu gerðar áður en drögin yrðu samþykkt miðað við fyrirliggjandi athugasemdir. Einnig þarf að huga að innleiðingu borgaraþinga hér á landi, og ættu að vera ákvæði um slík þing í stjórnarskrá landsins. Þá þarf að huga að framtíðarferli til endurskoðunar stjórnarskrárinnar, enda eðlilegt að endurskoða stjórnarskrár reglulega, og lítið gengið í endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Borgaraþing

Áður en drögin yrðu samþykkt telur Alda rétt að setja inn í þau ákvæði meðal annars um borgaraþing, en þar er um að ræða ferli sem borgararnir geta gripið til, geti löggjafinn ekki afgreitt mál eða sinnt hlutverki sínu sem skyldi. Leggur Alda til að hægt yrði að kalla til borgaraþing þegar 8% atkvæðisbærra manna krefðust þess eða þriðjungur þingmanna, en fulltrúar á borgaraþingi yrði valdir með hlutbundinni kosningu og/eða slembivali. Með því að kalla til borgaraþings yrði vald til ákvarðanatöku í vissu málefni framselt til borgaraþingsins frá Alþingi. Borgaraþing hafa reynst vel þegar kjörnir fulltrúar ráða illa við að komast að niðurstöðu um tiltekin málefni, en nefna má auðlindagjald og veiðigjald á Íslandi sem dæmi um slík mál. Ástæðan er í grunninn sú að borgaraþing eru skipuð slembivöldum borgurum fremur en einstaklingum sem eru sérvaldir fulltrúar tiltekinna sjónarmiða, hagsmuna eða flokka. Þetta veitir þátttakendum frelsi til þess að móta sér afstöðu í gegnum þá upplýstu rökræðu sem fer fram á þingunum.

Borgaraþing hafa víða verið notuð til þess að fjalla um stór mál sem smá, og hafa reynst reynst sérlega vel þegar kemur að því að fjalla um málefni sem hin hefðbundnu stjórnmál hafa átt erfitt með að leysa. Frá árinu 2011 hafa borgaraþing á Írlandi fjallað um ýmsar stjórnarskrárbreytingar, m.a. fóstureyðingar, stöðu samkynheigðra og

þjóðaratkvæðagreiðslur. Þeim hefur einnig verið falið að fjalla um málefni á borð við viðbrögð við hækkandi aldurssamsetningu þjóðarinnar og hvernig Írland geti tekið forystu í loftslagsmálum, svo eitthvað sé nefnt. Þetta hefur reynst svo vel að fyrirhugað er að halda fleiri borgaraþing.

Lykillinn að vel heppnuðum borgaraþingum er að þau fái nægjanlegan tíma til að sinna sínu hlutverki, hlúð sé að umgjörð þeirra, og tryggt að þátttakendur þeirra hafi greiðan aðgang að sérfræðingum. En einnig er mikilvægt að þau vel skilgreint hlutverk. Með þessu móti skapast traust gagnvart þingunum, en jafnframt ábyrgðarkennd meðal þátttakenda.

Um endurskoðun stjórnarskrárinnar

Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur staðið til frá því lýðveldið var stofnað, 1944, en endurskoðunin hefur gengið bæði hægt og illa í höndum Alþingis og ráðherra landsins, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir. Það er jafnframt einkenni þessa vanda að þetta frumvarp skuli lagt fram nú, enda er hér efnislega um að ræða drög Stjórnlagaráðs sem enn hafa ekki verið efnislega afgreidd af Alþingi, þrátt fyrir það mikla lýðræðisferli sem að baki þeim er og náði hámarki með þjóðaratkvæðagreiðslunni 2011. Þetta er raunin þrátt fyrir að brýnt sé að stórir hlutar gildandi stjórnarskrár séu endurskoðaðir, eins og meðal annars forseti Íslands hefur bent Alþingi á.

Telur Alda ósennilegt að kjörnum fulltrúum þjóðarinnar á Alþingi takist að endurskoða stjórnarskrána samkvæmt því ferli sem nú er í gangi af hálfu stjórnvalda (og er óskylt þessu frumvarpi). Þá er rétt að benda á að þó drög Stjórnlagaráðs séu oft nefnd „nýja stjórnarskráin“ eru rúmlega sjö ár síðan þjóðaratkvæðagreiðslan um drögin fór fram og á þeim tíma hefur margt gerst. Því ekki út vegi að nýta tækifærið til að fela borgaraþingi að fara yfir drögin og blása til kynningar og umræðu um málið í samfélaginu.

Alda telur í ljósi þessa nauðsynlegt að almennir borgarar hafi aðkomu að endurskoðun stjórnarskrárinnar, bæði í þeirri vinnu sem nú stendur yfir og mótað sé ferli til framtíðar svo hægt sé að endurskoða stjórnarskrána, bæði skipulega og reglulega. Nauðsynlegt er að slíkt ferli sé skilgreint, þannig að allir viti hvenær megi búast við endurskoðun og viti hvernig hægt sé að kalla fram slíka endurskoðun. Eðlilegt er að endurskoðun stjórnarskrárinnar eigi sér stað í gegnum borgaraþing.

Alda er reiðubúin til að ræða nánar við þingmenn og ráðherra um umsögn þessa sé þess óskað.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,

Guðmundur D. Haraldsson,
stjórnarmaður

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12.2 2019
Mál: 201901-0052

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga, 501 mál.

Alþýðusamband Íslands styður það sjónarmið, að nauðsyn beri til þess að íslensk þjóð setji sér nýja, skýra og nútímalega stjórnarskrá í opnu og lýðræðislegu ferli. Það frumvarp sem nú er lagt fram er að niðurstaða slíks ferlis og sem ASÍ telur eðlilegt og rétt að tekið verði til efnislegrar meðferðar.

Þann 3.12 2012 veitti ASÍ Velferðarnefnd Alþingis umsögn um 2.mgr. 20.gr. og 2.mgr. 25.gr. þess frumvarps sem þá lá frammi sem mál nr. 415 á 141 þingi. Þar kemur fram, að ASÍ taldi að þær breytingatillögur sem svokölluð sérfræðinganefnd hafði gert á 20 og 25.gr. í tillögum stjórnlagaráðs hafi með öllu verið óþarfar og fara efnislega gegn tillögum stjórnlagaráðs í sumu tilliti. Í því frumvarpi sem nú er lagt fram, er byggt á niðurstöðum meirihluta Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á þingskjölum nr. 1111 og 1112 frá 141 þingi.

ASÍ ítrekar þau sjónarmið sem sett voru fram í fyrrgreindri umsögn um lágmarkslaun, eðli þeirra og ákvörðun og ekki síður hvað varðar hið neikvæða félagafrelsi en til hvorutveggja er tekið tillit í áliti meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á þingskjali 1111 frá 141.þingi.

Til frekari áréttingar fylgir umsögn ASÍ frá 3.12 2012 með umsögn þessari.

Virðingarfyllst,

Drífa Snædal,
forseti ASÍ.

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3.12 2012
201212-0001

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga, 20 og 25.gr., 415. mál.

Nefndin hefur óskað eftir umsögn Alþýðusamband Íslands um 2.mgr. 25.gr. frumvarpsins. ASÍ kýs jafnframt að veita af þessu tilefni umsögn um 2.mgr. 20.gr.

Í upphafi er rétt að taka fram, að ASÍ telur þær breytingatillögur sem svokölluð sérfræðinganefnd hefur gert á 20 og 25.gr. í tillögum stjórnlagaráðs með öllu óþarfar og fara efnislega gegn tillögum stjórnlagaráðs í sumu tilliti. ASÍ telur rétt að ákvæðin eins og þau komu frá stjórnlagaráði og með þeirri greinargerð sem þeim fylgdi verði látin halda sér óbreytt.

Um 2.mgr. 25.gr.

Nefndin hefur sérstaklega óskað eftir umsögn ASÍ um málsgrein þessa. Þar segir:

„Í lögum skal kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem hvíldar, orlofs og frítíma. Öllum skal tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu."

Ákvæðið er orðrétt hið sama og finna má í tillögum stjórnlagaráðs. Hins vegar er greinargerð sú sem frumvarpinu fylgdi önnur er sú sem fylgdi tillögum ráðsins. Við hana gerir ASÍ alvarlegar athugasemdir og telur sérfræðinganefndina fara býsna lagt út fyrir verksvið sitt varðandi lagatæknilega yfirferð frumvarpsins og í reynd leggja til algjöra umbyltingu íslenska og norræna kjarasamningamódelsins. Í greinargerð segir þar sem fjallað er um hugtakið sanngjörn laun:

„Í 2. mgr. er einnig sérstaklega kveðið á um að öllum skuli tryggður réttur til sanngjarnra launa, en í því felst einkum bann við mismunun og krafa um að lágmarkslaun dugi til sómasamlegrar lífsafkomu. Lágmarksviðmið sómasamlegrar lífsafkomu eru sambærileg við lágmarksviðmið réttarins til lífsviðurværis í 22. gr. og eru ákvæðin því nátengd."

Hvergi í tillögum Stjórnlagaráðs, fundargerðum þess eða öðrum gögnum er að finna nokkra tilvísun til hugtaksins „lágmarkslaun". Sérfræðinganefndin skýrir það ekki sérstaklega hvers vegna hugtakið er tekið upp en virðist vísa um nánari skýringar til 22.gr. frumvarpsins og lágmarksviðmiða um hvað duga skuli til lífsviðurværis. Þetta verður ekki skilið öðru vísi en þannig lágmarkslaun hér á landi skuli eftir samþykkt frumvarpsins ákveðin með löggjöf, enda segir í niðurlagi umsagnarinnar með þessari grein: *„ Skyldur samkvæmt 25. gr. leggjast bæði á einkaaðila og hið opinbera sem vinnuveitanda, en auk þess ber ríkið jákvæða skyldu til að tryggja með lögum og öðrum aðgerðum að einkaaðilar virði þau réttindi sem kveðið er á um í greininni".* Fer þetta bæði gegn því fyrirkomulagi, gilt hefur hér á landi og á Norðurlöndunum síðan í byrjun síðustu aldar og gegn gildandi lögum, sem mæla fyrir um að lágmarkslaun þ.e.

lágmarks endurgjald fyrir launuð störf á vinnumarkaði skuli ákveðin með kjarasamningum sbr. 1.gr. laga 55/1980 þar sem segir:

„Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör, óháð kyni, þjóðerni 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."

Sá háttur að lágmarkslaun séu ákveðin með kjarasamningum er eitt af grundvallareinkennum norræns vinnumarkaðar. Byggt er á því, að laun og launahækkanir skuli ákveðin af aðilum vinnumarkaðarins í kjarasamningum og í samræmi við getu atvinnuveganna hverju sinni en ekki með pólitískri ákvörðun stjórnvalda. Segja má að með setningu laga nr. 80/1938 um Stéttarfélög og vinnudeilur og laganna nr. 55/1980 hafi löggjafinn bæði lagt grunninn að þeirri norrænu hefð að samningsaðilar vinnumarkaðar beri ríka ábyrgð á gerð kjarasamninga en einnig tryggt að þeir launamenn, sem starfa hjá fyrirtækjum sem ekki eru í samtökum atvinnurekenda fái einnig notið þeirra lágmarkskjara sem kveðið er á um í kjarasamningum. Hvernig samfélagið í heild skipuleggur síðan samspil launa og tekna á vinnumarkaði, uppbyggingu bóta- og tilfærslukerfa, skattkerfa o.fl. í því augnamiði að öllum skuli tryggður réttur til lágmarkslífsviðurværis sbr. m.a. 22.gr. frumvarpsins er síðan allt annað mál og hangir ekki saman með lögákveðnum lágmarkslaunum.

Alþýðusamband Íslands leggst eindregið gegn þeim skýringum sem fram koma í greinargerð með 2.mgr. 25.gr. og gegn ákvæðinu í heild verði skilningur sérfræðinganefndarinnar lagður til grundvallar við afgreiðslu málsins á Alþingi.

<u>Um 2.mgr. 20.gr.</u>

Eins og fyrr segir var ekki sérstaklega óskað eftir umsögn ASÍ um þetta ákvæði en þar segir:

„Engan má skylda til aðildar að félagi."

Þegar mannréttindakafla stjórnarskrárinnar var breytt árið 1995 tókst góð sátt um skýringu gildandi ákvæðis í stjórnarskrá. Af greinargerð með sama ákvæði í tillögum stjórnlagaráðs er ljóst að breið samstaða var um að breyta ekki gildandi rétti og vísaði ráðið beint í breytingarnar frá 1995. Þar segir m.a.:

„Í greininni um félagafrelsi er einnig kveðið á um svokallað neikvætt félagafrelsi, þ.e. að tryggja rétt einstaklinga til að standa utan félaga. Í undantekningartilvikum má þó skylda fólk til að tilheyra félagi, svo framarlega sem almannahagsmunir eða réttindi annarra krefjast þess. Mikið var rætt um þessa undantekningarheimild löggjafans og voru lögð fram sterk rök fyrir því að fella hana út, enda um fremur fortakslausa og víðtæka skerðingarheimild að ræða sem sumir í Stjórnlagaráði töldu að gengi gegn kjarna þeirra réttinda sem verið væri að vernda."

Í þessu sambandi vísaði stjórnlagaráð til þess að við breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995 hafi ákvæðið um skylduaðildina einnig verið mikið rætt og niðurstaðan orðið sú að heimila mætti skylduaðild með lögum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum þar sem nauðsynlegt var talið að hafa slíka skipan. Var áréttað að það væri í samræmi við þá framkvæmd sem Mannréttindadómstóllinn hefur mótað um 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Var því ákveðið að halda ákvæði 2. mgr. 74. gr. gildandi stjórnarskrár óbreyttu í 2. mgr. 20. gr."

Við annan tón kveður í greinargerð sérfræðinganefndarinnar. Þar segi m.a.:

„Einnig var lögð á það áhersla að ákvæði 2. mgr. 74. gr. gildandi stjórnarskrár, sem stjórnlagaráð tók óbreytt upp í 2. mgr. 20. gr. tillögu sinnar, beindist einkum að löggjafanum sem væri óheimilt að skylda einstaklinga til að vera í tilteknu félagi, nema undantekningarákvæði um aðildarskyldu heimilaði annað. Á þessum grundvelli var á því byggt að ákvæðið hróflaði ekki við réttarstöðu á íslenskum vinnumarkaði þar sem forgangsréttarákvæði tíðkast almennt á milli einkaaðila í kjarasamningum. Ljóst er að mannréttindaákvæði hafa síðan þá fengið sífellt ríkari einkaréttaráhrif á grundvelli þeirrar jákvæðu skyldu ríkja að vernda einkaaðila fyrir mannréttindabrotum af hálfu annarra einkaaðila. Stefna tillögur stjórnlagaráðs að því að svo verði einnig á grundvelli frumvarps þessa. Þá ber að gæta að því að árið 2006 gekk dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Rasmussen og Sørensen gegn Danmörku. Þar kemur fram að Mannréttindadómstóllinn, eins og eftirlitsnefnd félagsmálasáttmála Evrópu, gerir ekki greinarmun á aðildarskyldu að stéttarfélagi og forgangsréttarákvæðum kjarasamninga og fellir bæði undir hugtakið „closed-shop". Má af dóminum a.m.k. draga þá ályktun að þurfi einstaklingur gegn vilja sínum og sannfæringu að vera í eða greiða til tiltekins stéttarfélags til þess að fá vinnu eða halda vinnu sinni geti það vegið svo alvarlega gegn kjarna félagafrelsisins að það feli í sér brot á 11. gr. mannréttindasáttmálans. Ljóst er að túlka verður ákvæði 20. gr. frumvarps þessa til samræmis við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar Íslands og verður því í kjölfar samþykktar þess að endurskoða að meira eða minna leyti það fyrirkomulag forgagnsréttarákvæða sem nú tíðkast hér á landi."

Sérfræðinganefndin leggur með öðrum til allt annan og nýjan skilning í ákvæðið og byggir að sögn skilning sinn á tilvitnuðum dómi Mannréttindadómstólsins. Sá skilningur nefndarinnar á sér enga stoð í fyrrgreindum dómi og byggir augljóslega á misskilningi á grundvallarhugtökum í íslenskum og alþjóðlegum vinnurétti.

Í málinu Sörensen og Rasmussen gegn Danmörku sem dæmt var í janúar 2006 fjallaði Mannréttindadómstóllinn um ákvæði í dönskum kjarasamningum sem gerðu það að verkum að réttur starfsmanna til að ráða sig í vinnu hjá tilteknum tveimur fyrirtækjum var bundinn því skilyrði að þeir gerðust aðilar að því stéttarfélagi sem gert hafði kjarasamning við viðkomandi fyrirtæki. Kjarasamningarnir kváðu m.ö.o. á um aðildarskyldu starfsmanna fyrirtækisins að ákveðnum stéttarfélögum (útilokunarákvæði eða closed shop). Þessu vildu hlutaðeigandi starfsmenn ekki una en áttu þ.a.l. ekki kost á atvinnu hjá viðkomandi fyrirtækjum. Höfðuðu þeir í kjölfarið mál á hendur þessum fyrirtækjum á þeim grundvelli að um ólögmætar uppsagnir hefðu verið ræða. Niðurstaða Mannréttindadómstólsins var í stuttu máli sú að skilyrði um aðildarskyldu líkt og um var að ræða í framangreindu máli færu í bága við 11. gr. Mannréttindasáttmálans. Dómur þessi hefur hins takmarkað gildi hér á landi hvað varðar túlkun svokallaðra forgangsréttarákvæða kjarasamninga. Þau ákvæði halda því alveg opnu að atvinnurekendur ráði utanfélagsmenn til starfa og útiloka þá ekki. Ákvæði um aðildarskyldu starfsmanna að stéttarfélögum líkt og um var fjallað í framangreindu máli eru ekki fyrir hendi í kjarasamningum aðildarfélaga Alþýðusambandsins enda slíkt ekki heimilt sbr. 12. gr. laga ASÍ. Þar segir í 2. mgr. *"Í samþykktum aðildarfélaga mega ekki vera ákvæði um félagsskyldu né ákvæði sem takmarka aðild að félögum með tilliti til búsetu og lögheimilisfesti."*

Langur vegur er frá því að túlka megi fyrrgreindan dóm Mannréttindadómstólsins þannig að forsendur séu brostnar undan gildandi ákvæðum stjórnarskrár frá 1995 þar sem sérstaklega var tekið fram í greinargerð að hin íslensku forgangsréttarákvæði kjarasamninga samræmdust fyrrgreindu ákvæði stjórnarskrár. Þetta endurspeglast m.a. í dómi Félagsdóms frá 23.1 2007 í málinu nr. 7/2006 þar sem sérstaklega er tekið fram að fyrrgreindur dómur Mannréttindadómstólsins hafi enga þýðingu hvað forgangsréttarkvæðin varðar þar sem dómurinn fjalli alls ekki um forgangsréttarákvæði lík þeim sem eru í íslenskum kjarasamningum heldur skylduaðildarákvæði eða svokallað „closed shop" ákvæði. Alþýðusambandið vill einnig gera athugasemd við þá fullyrðingu sérfræðinganefndarinnar að

„mannréttindaákvæði hafa síðan þá fengið sífellt ríkari einkaréttaráhrif á grundvelli þeirrar jákvæðu skyldu ríkja að vernda einkaaðila fyrir mannréttindabrotum af hálfu annarra einkaaðila. Stefna tillögur stjórnlagaráðs að því að svo verði einnig á grundvelli frumvarps þessa". Ljóst er að Mannréttindadómstóllinn hefur ítrekað komist að þeirri niðurstöðu, að heimilt geti verið að lögbinda skylduaðild ef ríkir almannahagsmunir liggi til grundvallar. Þá er einnig ljóst að aðildarríkjum Mannréttindasáttmálans er ætlað nokkuð svigrúm til að vega og meta hagsmuni stéttarfélaganna og samfélagsins í heild gagnvart hinu neikvæða félagafrelsi. Kom það m.a. skýrt fram i umræddum dómi Sörensen og Rasmusen að meta yrði þessi atriði í hverju tilviki fyrir sig m.a. að teknu tilliti til almannahagsmuna. Þá sætir það furðu, að sérfræðinganefndin reyni að snúa rökum og vilja stjórnlagaráðsins með því að leggja ráðinu til allt önnur rök en þau sem ráðið sjálft lagði fram.

Alþýðusamband Íslands leggst eindregið gegn þeim skýringum sem fram koma í greinargerð með 2.mgr. 20.gr. og gegn frumvarpinu í heild verði skilningur sérfræðinganefndarinnar lagður til grundvallar við meðferð málsins á Alþingi.

Virðingarfyllst,

Gylfi Arnbjörnsson,
forseti ASÍ.

Til nefndasviðs Alþingis

Varðar: Frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Í 30. gr. frumvarpsins er merkilegt nýmæli sem ég leyfi mér að fagna enda er tímabært að tilgreina berum orðum í stjórnarskránni að íslenska er þjóðtunga á Íslandi. Jafnframt er mikilvægt að í sömu grein er kveðið á um skyldur ríkisvaldsins í þessu sambandi.

Með virðingu

Ari Páll Kristinsson
rannsóknarprófessor og stofustjóri málræktarsviðs, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum

Barnaheill

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 21. febrúar 2019

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 501. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Barnaheill - Save the Children á Íslandi - Háaleitisbraut 13, 108 Reykjavík
s. 553 5900 - barnaheill@barnaheill.is - www.barnaheill.is

Umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Barnaheill – Save the Children á Íslandi þakka fyrir boð um að senda inn umsögn um ofannefnt frumvarp.

Barnaheill telja að í frumvarpinu sé að finna margar umbætur og fyllri ákvæði, hvað varðar mannréttindi almennt og þar með mannréttindi barna, frá núverandi stjórnarskrá. Auk þess er að finna fyllri ákvæði, sérstaklega um mannréttindi barna sem er fagnaðarefni. Helstu grundvallarreglur Barnasáttmálans eru tilteknar í frumvarpinu, réttur til lífs, bann við mismunun, réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum sem barn varðar og að tekið sé réttmætt tillit til þeirra. Ennfremur er þar að finna regluna um að allar ákvarðanir sem varða börn skuli teknar með það sem barni er fyrir bestu að leiðarljósi, eða að það skuli hafa forgang eins og það er orðað í íslenskri þýðingu Barnasáttmálans. (enska: „shall be a primary consideration"). Auk þessara viðbóta er að finna reglu þá sem er að finna í núverandi stjórnarskrá að öllum börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Margt annað gagnlegt má tiltaka í frumvarpinu. Til að mynda ákvæði um rétt til heilnæms umhverfis og aðgengis að náttúru sem Barnaheill telja mikilvægt að undirstrika þörf á. Ennfremur er réttur komandi kynslóða til náttúrunnar áréttaður þar sem kveðið er á um nýtingu náttúrugæða á þann veg að hún skerðist ekki til langframa. Börn eiga að mati samtakanna, að eiga óskoraðan rétt til heilnæms umhverfis og náttúru, í nútíð og framtíð. Því er gríðarlega mikilvægt að tryggja þau réttindi með skýrum hætti, hvort heldur það gerist með afgreiðslu frumvarps þessa eða með breytingum á stjórnarskrá sem ganga skemmra en það sem stefnt er að í þessu frumvarpi.

Barnaheill telja mikilvægt að tiltaka það sjónarmið að þau kyn sem talin eru upp í 6. grein frumvarpsins, eru ekki einu kynin sem tryggja þarf jafnstöðu. Að mati samtakanna væri betra að orðalag væri á þessa leið: „Öll kyn njóta jafns réttar í hvívetna".

Frumvarpið felur í sér tillögu að nýrri stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland. Sú stjórnarskrá sem Ísland hefur nú er að stofni til frá 1874. Hún inniheldur orðfæri sem ekki er aðgengilegt öllum, þ.m.t. börnum, og að ýmsu leyti er hún illskiljanleg. Það eitt og sér stríðir gegn meginreglunni um skýrleika laga, réttláta málsmeðferð og um réttarríkið. Borgararnir, þ.m.t. börn, þurfa að skilja lög og reglur svo þeir geti án milliliða þekkt réttindi sín og skyldur. Fyrir þær sakir eru Barnaheill þeirrar skoðunar að það sé eðlilegt að nútímavæða stjórnarskrána og aðlaga hana samfélaginu og þörfum þess.

Barnaheill taka ekki afstöðu til þessa frumvarps í heild en hafa nú rakið helstu röksemdir sem samtökin telja mæla með því að hún verði samþykkt með hliðsjón af réttindum barna.

Að því sögðu, má gagnrýna að enga umfjöllun er að finna í greinargerð um samráð við börn, í þeirri vinnu sem unnin var, í aðdraganda og/eða við gerð þessa frumvarps. Það er í hróplegu ósamræmi við

3. mgr. 28. gr. frumvarpsins, ef slíkt samráð hefur ekki farið fram. Barnaheill hvetja Alþingi til að huga að ríkulegu samráði við börn við afgreiðslu þessa máls.

Barnaheill styðja við bætt mannréttindi barna og hafa Barnasáttmálann að leiðarljósi í öllu sínu starfi.

FJÖLMIÐLANEFND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. mars 2019
Mál nr. 2019-1889 /0.4

Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Þann 31. janúar s.l. barst fjölmiðlanefnd erindi frá nefndasviði Alþingis þar sem óskað var umsagnar nefndarinnar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þingskjal 822 – 501. mál) sem lagt er fram á 149. löggjafarþingi 2018-2018. Var þess óskað að undirrituð umsögn bærist eigi síðar en 21. febrúar 2019. Fjölmiðlanefnd fékk frest til mánaðarmóta til að skila umsögninni.

Þar sem um viðamikið frumvarp er að ræða tekur umsögn fjölmiðlanefndar einungis til ákvæða um skoðana- og tjáningarfrelsi, frelsi fjölmiðla og vernd mannréttinda.

Almennt um frumvarpið

Fjölmiðlanefnd leggur áherslu á að þegar gerðar eru tillögur í þessum efnum verði að hafa í huga að þau tilteknu réttindi sem hér eru til umfjöllunar eru nú þegar að meginstefnu tryggð í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og Mannréttindasáttmála Evrópu. Þau ákvæði eiga sér langa sögu og inntak þeirra hefur mótast í tímans rás í réttarframkvæmd Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu. Fræðilegur grundvöllur slíkra ákvæða í frjálslyndum lýðræðisríkjum er því almennt talinn traustur. Núgildandi ákvæði stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi er sambærilegt ákvæðum þeirra ríkja sem við berum okkur saman við og sem standa fremst í mannréttinda- og lýðræðismálum samtímans. Verði farin sú leið að leggja til breytingar á stjórnarskrá að þessu leyti er mikilvægt að greint sé nákvæmlega frá því af hverju þingið telur að vernd núgildandi ákvæða í stjórnarskrá séu ófullnægjandi. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að efnisreglurnar séu skýrar og að unnt sé að framfylgja þeim. Að mati fjölmiðlanefndar standa ekki augljós rök til þess að breyta orðalagi ákvæða sem þegar hafa verið mótuð af dómstólum nema augljósir ágallar séu á núgildandi stjórnarskrá. Sérstaka athygli vekur að ekkert í greinargerðinni styður það að ákvæði stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsið sé ábótavant. Afleiðing þeirrar breytingar sem lögð er til með frumvarpi því sem hér er til umsagnar gæti orsakað mikla réttaróvissu á komandi árum. Þess

Borgartún 21 | 105 Reykjavík | Sími +354 415 0415 | Fax +354 415 0410 | postur@fjolmidlanefnd.is | www.fjolmidlanefnd.is

vegna er mikilvægt að einungis verði settar fram tillögur um þá viðbótarvernd við gildandi rétt sem þingið telur þörf á og að slíkar viðbætur verði vel rökstuddar í greinargerð.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að efni frumvarpins byggi að meginhluta á tillögum stjórnlagaráðs, auk þess sem frumvarpið hafi sérstaklega verið skoðað lagatæknilega. Frumvarpið feli í sér heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá þar sem lögð sé áhersla á skýra framsetningu, bæði málfar og uppbyggingu. Jafnframt sé að finna fjölmörg ný ákvæði en einnig hafi orðalag margra ákvæða frumvarpsins verið breytt frá gildandi stjórnarskrá, þótt ákvæðin eigi að hafa hið sama efnislega inntak.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um mannréttindi. Í skýringum við frumvarpið kemur fram að ákvæði um mannréttindi hafi verið endurskoðuð og færð framar samanborið við gildandi stjórnarskrá. Þá segir að leitast hafi verið við að tryggja betur rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og færa ákvæði til nútímahorfs. Jafnframt er í frumvarpinu nýtt almennt ákvæði um takmörkun mannréttinda í stað sértækra skerðingarheimilda í hinum ýmsu mannréttindaákvæðum, eins og er að finna í gildandi stjórnarskrá. Þannig heimilar ákvæðið ýmsar takmarkanir mannréttinda en setur takmörkunum jafnframt skýr mörk. Í mannréttindakaflanum er einnig eftir atvikum að finna sértæk takmörkunarákvæði sem bæta þá efnislega við inntak almenna skerðingarákvæðisins með strangari skilyrðum fyrir skerðingu réttinda eða nánari útfærslum á því með hvaða hætti skerðingar verði heimilaðar. Í greinargerð kemur fram að talið sé að með þessu sé mætt kröfum Mannréttindasáttmála Evrópu en jafnframt verði talið að þetta fyrirkomulag nái betur yfir hina raunverulegu réttarstöðu hér á landi en orðalag gildandi stjórnarskrár gefi til kynna.

16. gr. frumvarpsins um tjáningarfrelsi

Í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um skoðana- og tjáningarfrelsi. Ákvæðinu hefur verið breytt í nokkrum veigamiklum atriðum í samanburði við 73. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpsgreininni segir:

> Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar og eiga rétt á að tjá hugsanir sínar. Öllum er frjálst að leita eftir, taka við, safna og miðla upplýsingum og hugmyndum. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Með lögum skal tryggja aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu. Óheimilt er að takmarka aðgang að netinu og upplýsingatækni nema að uppfylltum skilyrðum 29. gr.
> Hver og einn ber ábyrgð á tjáningu sinni fyrir dómi.

Til samanburðar er 73. gr. um tjáningarfrelsi svohljóðandi:

> Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar.

> Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.
> Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Það nýmæli er að finna í ákvæði frumvarpsins að öllum sé frjálst að leita eftir, taka við, safna og miðla upplýsingum og hugmyndum. Fjölmiðlanefnd telur að skoða þurfi sérstaklega hugtakið „safna" upplýsingum og hvort tillaga að hinu nýja orðalagi sé í fullu samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2019 þar sem verulegar hömlur eru á söfnun persónuupplýsinga.

Í nýju ákvæði um skoðana- og tjáningarfrelsi er lagt til að tryggja skuli aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að skýra betur hvort átt sé við að stjórnvöld eigi að tryggja opna og upplýsta umræðu. Ef svo er, telur nefndin að mikilvægt sé að taka það fram sérstaklega. Vakin er athygli á því að í norsku stjórnarskránni segir í 100. gr. um tjáningarfrelsi:

> Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Á þessu ákvæði hefur m.a. verið byggt þegar norsk stjórnvöld hafa sett lög um ríkisstyrki til einkarekinna fjölmiðla í Noregi og vegna ríkisstyrkja til fjölmiðlunar í almannaþágu. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að ef bæta á ákvæðum við stjórnarskrá þurfi að vera skýrt hvað þau merkja og hvar ábyrgðin liggur.

Ljóst er að internetið er afar mikilvægur vettvangur almennings til að afla sér upplýsinga og til að nýta tjáningarfrelsið. Í frumvarpinu er lagt til að bætt sé við málslið þar sem óheimilt er að takmarka aðgang að netinu og upplýsingatækni nema að uppfylltum skilyrðum 29. gr. Fjölmiðlanefnd telur varhugavert að tilgreina ákveðna tækni sérstaklega í stjórnarskrá, en stjórnarskrá er þess eðlis að hún þarf að standast (tæknilegar) breytingar í tímans rás. Sem dæmi eru tilteknar tæknilegar leiðir nefndar í sænsku stjórnarskránni. Slík ákvæði í stjórnarskrá hafa þar valdið miklum vandræðum þar sem ekki er tekið tillit til tækninýjunga. Þá verður að hafa í huga að internetið er ein miðlunarleið tjáningar þar sem umræða og skoðanamótun fer fram og þarf tjáningarfrelsisákvæði í stjórnarskrá eðli máls samkvæmt að vera óháð miðlunarleiðum. Fjölmiðlanefnd telur rétt að skoða hvort hægt er að breyta málsliðnum með hliðsjón af framangreindu eða taka hann alfarið út.

Fjölmiðlanefnd varar að lokum við því að ákvæði um skorður við tjáningarfrelsi verði tekið út eins lagt er til í frumvarpinu. Er rökstuðningur þess efnis að finna í umfjöllun um 29. gr. frumvarpsins.

18. gr. frumvarpsins um frelsi fjölmiðla

Í 18. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði um frelsi fjölmiðla. Þar segir:

> Frelsi fjölmiðla, ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gegnsætt eignarhald skal tryggja með lögum. Vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara skal tryggja í lögum. Óheimilt er að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði.

Í 1. mgr. 18. gr. er lagt til að frelsi fjölmiðla, ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gegnsætt eignarhald verði tryggt í stjórnarskrá. Ekki er ljóst, hvorki af ákvæðinu sjálfu né skýringum við það, hvað felst í frelsi fjölmiðla og hvers konar réttindi eigi að tryggja frelsi þeirra.

Ekki er heldur fyllilega ljóst hvað átt er við með hugtakinu ritstjórnarlegu sjálfstæði, en slíkt ákvæði þarf ávallt nánari útfærslu og skýringar. Jafnframt er ekki ljóst hvað átt er við með gegnsæju eignarhaldi í frumvarpinu. Vaninn er í nágrannaríkjum Íslands að frelsi fjölmiðla byggi á tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og útfærsluna sé síðan að finna í lögum um fjölmiðla þar sem ítarlegar er útlistað hver réttindi og skyldur fjölmiðla séu að lögum. Þannig er því einnig farið hér á landi. Ástæðan er ekki síst sú að þarfir samfélags breytist í tímans rás og með tækniþróun og breyttri fjölmiðlanotkun. Ekki er að sjá rökstuðning fyrir því hvernig ákvæðið bætir núverandi réttarástand.

Í 2. mgr. 18. gr. er kveðið á um að vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara skuli tryggð í lögum. Jafnframt að óheimilt sé að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði.

Ekki er ljóst hvað felst í vernd blaðamanna samkvæmt frumvarpinu, en ætla má að hún haldist í hendur við ákvæðið um ritstjórnarlegt sjálfstæði líkt og nú er í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Hér má ætla að verndin gæti t.d. falist í skýrri vernd blaðamanna gagnvart uppsögnum til að tryggja að þeir eigi það ekki á hættu að verða reknir úr starfi við það að sinna starfi sínu. Eins kann að vera að verndin felist í öðrum réttindum, t.d. að þeir hafi heimild til að gefa ekki upp nafn ónafngreindra heimildamanna nema fyrir dómi við sérstakar aðstæður

Í ákvæðinu er sérstaklega talað um vernd heimildarmanna og að óheimilt sé að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingarnar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði. Ljóst er að vernd trúnaðar á milli fjölmiðlafólks og heimildarmanna er eitt af grundvallarskilyrðum þess að fjölmiðlar geti lagt sitt af mörkum til lýðræðisþjóðfélagsins og einn af hornsteinum tjáningarfrelsis þeirra. Í tjáningarfrelsi að þessu leyti felst m.a. annars réttur til að taka við og miðla upplýsingum sem eiga erindi til almennings. Það liggur í hlutarins eðli að til þess að tryggja að fjölmiðlar njóti þessa réttar er nauðsynlegt að búa svo um hnútana að fjölmiðlafólk geti heitið heimildarmönnum sínum nafnleynd og staðið vörð um það loforð. Ef fullnægjandi

heimildavernd er ekki tryggð getur það orðið til þess að upplýsingar sem erindi eiga til almennings verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna um að þeir eigi yfir höfði sér hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa af því að upplýsingum sé haldið leyndum.

Um vernd heimildarmanna er fjallað í 53. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, og í 119. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Í 25. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 er jafnframt mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðla sem hlotið hafa leyfi eða skráningu hjá fjölmiðlanefnd sé óheimilt að upplýsa hver sé heimildarmaður að grein, riti, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Enn fremur er mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðlaveitna sé óheimilt að láta af hendi gögn sem hafa að geyma upplýsingar um heimildarmann eða höfund í slíkum tilvikum. Þetta þýðir m.a. að trúnaðarsamband fjölmiðlamanna og höfunda og heimildarmanna er verndað með ákvæðinu þó að efnið sem um ræðir hafi ekki verið birt. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu veitt vernd heimildarmanna mikið vægi í úrlausnum sínum. Þegar ráðið er í dómaframkvæmd hans á þessum vettvangi er ljóst að í meðförum dómstólsins hafa mótast nokkrar grundvallarreglur að þessu leyti.

Fjölmiðlanefnd telur að vernd heimildarmanna sé nú þegar tryggð í lögum og dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins gefur vísbendingar um hvernig túlka beri ákvæðið. Því er óljóst hverju málsliðurinn bætir við núverandi réttarástand.

Hvað varðar vernd uppljóstrara er að finna ákvæði um slíkt, t.d. í sænsku stjórnarskránni, sem tekur til verndar opinberra starfsmanna sem ljóstra upp um tiltekin mál innan stjórnsýslunnar. Í sænsku stjórnarskránni er þó jafnframt að finna takmarkanir á því hvað heimilt er að ljóstra upp um, en ýmsir þættir geta hamlað uppljóstrun í nágrannaríkjum okkar, svo sem trúnaðarskylda starfsmanns, öryggi ríkisins, og allsherjarregla. Við setningu ákvæðis sem tryggir vernd uppljóstrara í stjórnarskrá telur fjölmiðlanefnd ríka ástæðu til að taka til athugunar hvaða takmarkanir kynnu að vera á uppljóstrun líkt og gert er í nágrannaríkjum okkar. Þá telur nefndin að betur færi á því að setja sérstök lög um uppljóstrara þar sem ítarlega væri fjallað um réttindi og skyldur við uppljóstrun.

29. gr. frumvarpsins um vernd mannréttinda

Í 29. gr. frumvarpsins er að finna nýtt almennt ákvæði um skerðingu eða takmörkun mannréttinda:

> Mannréttindi tryggð með stjórnarskrá þessari má því aðeins takmarka að það sé gert með lagaheimild og sé nauðsynlegt í þágu almannahagsmuna eða til verndar réttindum annarra svo sem samræmist lýðræðishefðum. Gæta skal meðalhófs og þess að ekki sé með takmörkuninni vegið að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir. Réttindi skv. 7. gr., 1. málsl.

8. gr., 9. gr., 11. gr., 2. og 3. mgr. 13. gr. og 14. gr. má þó aldrei takmarka á grundvelli þessa ákvæðis.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að í tillögum A-nefndar stjórnlagaráðs hafi verið nýtt almennt ákvæði um skerðingu eða takmörkun réttinda en að það hafi verið fellt út í meðförum ráðsins með vísan til þess að ákvæðið skaraðist of mikið við sértækar skerðingarheimildir í hinum ýmsu ákvæðum mannréttindakaflans. Þá höfðu meðlimir ráðsins áhyggjur af því að ákvæðið gerði kleift að skerða mannréttindi almennt.

Í greinargerðinni kemur ennfremur fram að við vinnslu frumvarpsins hafi verið talin hætta á því að ákvæði í tillögu stjórnlagaráðs hefðu getað verið túlkuð of þröngt eftir orðanna hljóðan, sérstaklega í ljósi þess að því var hafnað í meðförum ráðsins að hafa almennt takmörkunarákvæði sem stæði þeim til fyllingar og gæti eftir atvikum heimilað frekari takmarkanir. Svo þröng túlkun hefði getað leitt til þess að takmarkanir sem teldust nauðsynlegar væru óheimilar. Í greinargerðinni segir ennfremur að það hafi átt við um takmarkanir á tjáningarfresi sem hefðu aðeins verið heimilar til verndar börnum, öryggi, heilsu réttindum og mannorði annarra, en ekki til verndar siðgæði eða allsherjarreglu.

Það vekur sérstaka athygli fjölmiðlanefndar að í frumvarpinu er ekki að finna sömu upptalningu á takmörkunum tjáningarfrelsisins og í stjórnarskránni, auk þess sem það hefur þýðingu að búið er að færa skerðingarákvæðin í aðra grein sem varða mannréttindi almennt. Jafnframt vekur það athygli að skerðingarheimildir eru að finna í grein sem nefnd er „vernd mannréttinda". Með þessu verða mörk ýmissa réttinda, t.d. gagnvart öðrum mannréttindaákvæðum ekki eins skýr og samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar. Það er ekki tilviljun að bæði réttindi og skyldur vegna tjáningar er jafnan að finna á sama stað í stjórnarskrám nágrannaríkja okkar. Sést það m.a. í 77. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem er mjög knappt ákvæði um tjáningarfrelsi, í 100. gr. norsku stjórnarskrárinnar, sem er heldur ítarlegra ákvæði, og í tveimur af fjórum stjórnarskrám í Svíþjóð er varða tjáningarfrelsið, annars vegar „tryckfrihetsförordningen" og hins vegar „yttrandefrihetsgrundlagen", þar sem réttindi og skyldur um tjáningar- og skoðanafrelsi eru sett fram með afar ítarlegum hætti.

Samkvæmt stjórnarskrá Íslands er nú heimilt að setja tjáningarfrelsi skorður með lögum í þágu allsherjarreglu, öryggis ríkisins, til verndar heilsu og siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Í 29. gr. frumvarpsins er aðeins heimilt að takmarka mannréttindi í þágu almannahagsmuna eða til verndar réttindum annarra svo sem samræmist lýðræðishefðum. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að benda á að afar óljóst er hvað felst í hugtökunum „almannahagsmunir" og „vernd réttinda annarra" þar sem verið er að kynna til sögunnar ný hugtök. Því er ekki ljóst hverskonar takmarkanir falli þar undir verði frumvarpið að lögum og kæmi til ágreinings fyrir dómstólum.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að ákvæðið um tjáningarfrelsi taki mið af 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Ákvæði 10. gr. MSE hjóðar svo:

1. Sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Sá réttur skal einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi hindra ríki í að gera útvarps-, sjónvarps- og kvikmyndafyrirtækjum að starfa aðeins samkvæmt sérstöku leyfi.

2. Þar sem af réttindum þessum leiðir skyldur og ábyrgð er heimilt að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna *þjóðaröryggis*, *landvarna* eða *almannaheilla*, til þess að *firra glundroða eða glæpum*, til *verndar heilsu* eða *siðgæði* manna, *mannorði eða réttindum* og til þess að koma í veg fyrir *uppljóstran trúnaðarmála* eða til þess að tryggja *vald og óhlutdrægni dómstóla*.

Þá hljóðar 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi svo:

1. Allir skulu eiga rétt á að ráða skoðunum sínum afskiptalaust.

2. Allir skulu eiga rétt til að láta í ljós skoðanir sínar; í þessum rétti felst frelsi til þess að leita, taka við og miðla alls konar vitneskju og hugmyndum án tillits til landamæra, annaðhvort munnlega, skriflega eða á prenti, í formi lista, eða eftir hverjum öðrum leiðum að þeirra vali.

3. Sérstakar skyldur og ábyrgð felast í því að nota sér réttindi þau sem um getur í 2. mgr. þessarar greinar. Því má takmarka þessi réttindi að vissu marki, en þó aðeins að því marki sem mælt er í lögum og er nauðsynlegt:

(a) til þess að virða *réttindi* eða *mannorð* annarra;

(b) til þess að vernda *þjóðaröryggi* eða *allsherjarreglu* (ordre public), eða *heilbrigði almennings* eða *siðgæði*.

Fjölmiðlanefnd fær ekki séð að orðalag tjáningarfrelsisákvæðisins í frumvarpinu taki mið af þeim tveimur alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og nefndar eru sem fyrirmyndir í greinargerðinni með frumvarpinu. Í 73. gr. stjórnarskrárinnar kemur skýrt fram að tjáningarfrelsi fylgir bæði réttindi og skyldur og er talið upp hvaða skorður megi setja slíkri tjáningingu í greininni sjálfri. Orðalag 73. gr. er þannig í fullu samræmi við ákvæði 10. gr. MSE og 19. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Í núverandi stjórnarskrá er fjallað um hugtökin *þjóðaröryggi*, *allsherjarreglu*, *vernd heilsu manna* og *siðgæði*. Eru það sömu hugtök og tiltekin eru í MSE og í alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi.

Þegar gerðar eru svo veigamiklar breytingar á stjórnarskrá, líkt og lagt er til í frumvarpinu, er alls óvíst hvort að frumvarpið nái þeim tilgangi sínum að hafa sama efnislega inntak og ákvæði gildandi stjórnarskrár.

Niðurstaða

Líkt og ítarlega hefur verið rakið hér að framan er að mati fjölmiðlanefndar ekki að finna augljós rök fyrir því af hverju lagt er til að breyta orðalagi ákvæða sem þegar hafa verið mótuð í

dómaframkvæmd. Þá er ekki að sjá að tilteknir séu augljósir ágallar á gildandi stjórnarskrá sem kalli á svo róttækar breytingar. Fjölmiðlanefnd telur að hugsanlega megi bæta við málsliðum í frumvarp það sem hér er til umsagnar t.d. um að stuðlað skuli að upplýstri umræðu, en þá þurfi að vera alveg skýrt hvað þeir merki og ljóst hvernig eigi að framfylgja þeim. Fjölmiðlanefnd telur breytingar þær sem settar eru fram í frumvarpinu og vikið er að hér að framan geta verið til þess fallnar að skapa mikla réttaróvissu um ókomin ár, verði frumvarpið að lögum.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir

ALÞINGI

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Alþingi v/Austurvöll.

Reykjavík, 17. maí 2019
1901110
0.33.1

Vísað er til erindis frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þar sem óskað er umsagna forsætisnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 501. mál þingsins.

Forsætisnefnd vekur athygli á því að nefndin er þverpólitískur samráðsvettvangur sem fer með stjórnsýslu Alþingis og blandar sér almennt ekki í umfjöllun um þingmál, ekki síst mál sem pólitískur ágreiningur getur verið um. Nefndin veitir því að jafnaði ekki umsögn um þingmál nema hún telji, að eigin frumkvæði, að sérstakt tilefni sé til að lýsa skoðun hennar á málinu og að jafnhliða varði málið skipulag og starfsemi Alþingis.

Forsætisnefnd mun því ekki veita umsögn um ofangreint þingmál.

FORSETI ALÞINGIS

ALÞINGI • 101 REYKJAVÍK • SÍMI: 563 0900 • forseti@althingi.is

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. febrúar 2019.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 501. mál, þskj. 822.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar. Á 141. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til stjórnskipunarlaga sem ekki náði fram að ganga og frumvarp þetta, eins og það er lagt fram í þingskjali 822, felur í sér að það hefur verið uppfært með þeim breytingartillögum sem fylgdu framhaldsnefndaráliti meiri hluta þáverandi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á þskj. 1111 á tilvitnuðu löggjafarþingi.

Skrifstofan fagnar því að frumvarpið er nú endurflutt og þeim breytingum sem gerðar voru á mannréttindakafla þess. Það er löngu orðið tímabært að færa núgildandi stjórnarskrá í nútímalegt horf og til móts við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir. Unnin var mikilvæg grunnvinna með úrvinnslu niðurstaðna þjóðfundarins um stjórnarskrá Íslands árið 2010 og af hálfu stjórnlaganefndar og stjórnlagaráðs auk þess sem ýmsir sérfræðingar á sviði mannréttinda gáfu umsagnir um mannréttindakafla frumvarpsins sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi. Í áður tilvitnuðu þskj. 1111 hefur verið tekið tillit til helstu þeirra athugasemda sem og athugasemda Feneyjanefndarinnar.

Í ljósi þessa hefur MRSÍ litlar athugasemdir fram að færa við efni frumvarpsins. Í greinargerðinni koma fram skýringar og nálganir stjórnlagaráðs ásamt því að grein er gerð fyrir öllum þeim leiðréttingum og viðbótum sem sérfræðingahópurinn gerði á grundvelli umboðs síns og síðari breytingum á grundvelli framkominna umsagna. Þrátt fyrir gagnsemi þessarra upplýsinga og lögskýringargildi þeirra, þá færi jafnvel betur á því að skrifa styttri og hnitmiðaðri skýringar með öllum ákvæðum mannréttindakaflans á grunni þeirra upplýsinga sem fram koma í greinargerðinni.

Í frumvarpinu er greint frá ástæðum þess að hæfa þótti að fella niður upptalningu mismununarástæðna, sjá 6. gr. frumvarpsins. MRSÍ hefur talað fyrir slíkum tilgreiningum en telur umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins um hvaða mismununarástæður geti t.d. fallið hér undir, þ. á m. þær ástæður sem taldar eru upp í 65. g. núgildandi stjórnarskrár auk fleiri ástæðna, gefa vilja löggjafans glöggt til kynna. Því gerir MRSÍ ekki athugasemdir við ákvæði 6. gr. frumvarpsins en áréttar þó það er að framan greinir um endurskrif skýringa við mannréttindakafla frumvarpsins og einstök ákvæði hans.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

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

Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
150 Reykjavík

Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 21. febrúar 2019
Tilvísun: 2019020203BFR/--

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Persónuvernd vísar til tölvupósts stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 31. janúar 2019, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (501. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019, þskj. 822).

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga var lagt fram á 141. löggjafarþingi (415. mál) og veitti Persónuvernd um það umsögn sína, með bréfi dags. 28. desember 2012. Í greinargerð með frumvarpi því sem nú er til umsagnar segir að fyrra frumvarpið hafi verið uppfært með þeim breytingartillögum sem fylgdu framhaldsnefndaráliti meirihluta þáverandi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. þskj. 1111 á 141. löggjafarþingi.

Í umsögn um fyrra frumvarpið, dags. 28. desember 2012 (mál nr. 2012/1419), gerði Persónuvernd athugasemd við að ekki væri þar fjallað um réttinn til verndar persónuupplýsinga. Nú segir aftur á móti í 3. mgr. 15. gr. að allir eigi rétt til verndar eigin persónuupplýsinga og að nánar skuli mælt fyrir um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga með lögum. Telur Persónuvernd að með þessu hafi verið komið til móts við umrædda athugasemd stofnunarinnar með fullnægjandi hætti. Hins vegar bendir stofnunin á að í athugasemdum við 15. gr. í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, gildi nú á þessu sviði. Persónuvernd áréttar að ný lög sama efnis hafa öðlast gildi, þ.e. lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Persónuvernd gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við frumvarpið.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Bjarni Freyr Rúnarsson

Samtök eigenda sjávarjarða.
Pósthólf 90,
780 Hornafirði.
ses.netlog@gmail.com

Alþingi nefndasvið,
stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis,
101 Reykjavík.
nefndasvid@althingi.is

Hornafirði, 14. febrúar 2019.

Athugasemdir vegna frumvarps til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 149. löggjafarþing 2018-2019. Þingskjal 822 - 501. mál.

Fyrir hönd Samtaka eigenda sjávarjarða, sem eru um 500 manna samtök yfir allt landið, leggur undirritaður fram eftirfarandi breytingartillögu við fyrrgreint frumvarp.

Það er mikilvægt að 22. gr. *Eignarréttur* haldi sinni fyrri skýringu í stjórnarskrá þ.e.: „Eignarrétturinn er friðhelgur“.

Þessi skýring á ekki síður við í framhaldinu í 22. gr. þar sem svipað orðalag er í 15. gr. „*Friðhelgi einkalífs*“. Í raun er friðhelgi eignarréttarins miklu eldri og rótgrónari skráð mannréttindi heldur en friðhelgi einkalífs.

Orðalag 22. gr. verði:

Eignarréttur.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Allir hafa rétt til að njóta eigna sinna í friði. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Eignarrétti fylgja skyldur, svo og takmarkanir í samræmi við lög.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hluti í atvinnufyrirtæki hér á landi. Allar slíkar takmarkanir eignarréttinda skulu uppfylla skilyrði 29. gr.

Þar sem um eitt mesta mannréttindamál er að ræða er mikilvægt að eignarréttindi séu vel tryggð í stjórnarskrá og séu orðuð með almennum og hnitmiðuðum hætti sem allir skilja. Alþingi og alþingismenn hafa ekki umboð eða heimildir til að skerða eignarréttinn í stjórnarskrá. Meirihluti borgaranna hefur það ekki heldur í einhverjum kosningum. Því er mikilvægt að fyrrgreint orðalag verði áfram til staðar í stjórnarskrá.

Virðingarfyllst,
f.h Samtaka eigenda sjávarjarða

Ómar Antonsson, formaður. ses.netlog@gmail.com

Afrit:
Forseti Íslands.
forseti@forseti.is

Nefndasvið Alþingis
Berist stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Reykjavík, 28. febrúar 2019

Umsögn um 501. mál á 149. löggjafarþingi

Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi hefur borist til umsagnar frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 501. mál á 149. löggjafarþingi.

Fram kemur í frumvarpinu að frumvarpið hafi áður verið lagt fram á 141. löggjafarþingi, 415. mál, og væri nú endurflutt.

Samtökin vísa til fyrri umsagnar Landssambands íslenskra útvegsmanna, dags. 13. desember 2012, ásamt þeirri álitsgerð frá Lex lögmannsstofu, dags. 12. desember 2012, sem henni fylgdi. Þau sjónarmið sem þar eru sett fram eru hér ítrekuð.

Vísað er til þess að í því frumvarpi sem nú er lagt fram hafi ekki verið tekið tillit fyrri sjónarmiða nema að litlu leyti í meðförum þáverandi meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 141. löggjafarþingi, sbr. þingskjal 1111 frá því þingi. En fram kemur að það frumvarp sem nú sé til umfjöllunar sé byggt á því þingskjali.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

Jón Kristinn Sverrisson

Stjórnarskrárfélagið

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis,
skrifstofa Alþingis, nefndasvið,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 21. febrúar 2019

Málefni: Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga, þingskjal 822, 501. mál - 149. löggjafarþing.

Ágætu fulltrúar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Stjórnarskrárfélagið fagnar því að ofangreint frumvarp sé á ný komið fyrir Alþingi eftir langt hlé. Frumvarpið er höfuðviðfangsefni Alþingis í stjórnarskrármálinu. Sem kunnugt er lá sama frumvarp fyrir fullbúið af hálfu þingsins í mars 2013 en var ekki borið undir atkvæði. Óþarfi er að fjölyrða um alvarleika þess að Alþingi skuli ekki enn hafa virt afgerandi úrslit lögmætrar þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögu að nýrri stjórnarskrá - þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi sjálft boðaði til. Af nefndum ástæðum er ekki aðeins brýnt að ljúka málinu heldur er það vel gerlegt.

Frumvarpið var og er efnislega í samræmi við vilja kjósenda eins og hann birtist þann 20. október 2012, að undanskyldum nokkrum greinum, m.a. í grein 35 um Náttúruauðlindir (áður 34. gr.). Á lokametrunum var gerð sú breyting á henni að í staðinn fyrir orðin „gegn fullu gjaldi“ komu orðin „gegn eðlilegu gjaldi.“ Sömuleiðis er talað um auðlindir sem „ekki eru háðar einkaeignarétti“ í stað auðlinda sem ekki eru í einkaeigu og óttast félagið að nýtingarheimildir háðar einkaeignarétti gætu þannig fallið undir skilgreiningu ákvæðisins. Í þessu sambandi er áréttað að texta stjórnarskrárinnar var ætlað að vera skýr og öllum skiljanlegur. Einnig eru augljósar breytingar á 115. grein frumvarpsins, breytingarákvæðinu, miðað við upphaflega útgáfu Stjórnlagaráðs (áður 113. gr.) þar sem krafist er aukins meirihluta, bæði við atkvæðagreiðslu á Alþingi og svo einnig í þjóðaratkvæðagreiðslu.[1] Brýnt er að fara yfir þessar breytingar þar sem þær eru efnislega á skjön við það sem kjósendur samþykktu í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Er hægt að sýna með óyggjandi hætti fram á að breyttar greinar þjóni betur almannahag en þær sem samþykktar voru af kjósendum í þjóðaratkvæðagreiðslu? Því slíka viðmiðun verður að hafa, eins og Ragnar Aðalsteinsson lögmaður hefur bent á:

„Ákvæði Stjórnlagaráðs var samið af óháðum og sjálfstæðum fulltrúum, sem þjóðin hafði til þess kjörið, og Alþingi svo skipað eftir ógildingu Hæstaréttar á grundvelli formsatriða. Ráðið vann verkefnið fyrir opnum tjöldum og tók sjónarmiðum almennings opnum örmum og gaumgæfði þau. Ráðsmenn komust að sameiginlegum niðurstöðum um efni og orðalag nýrrar stjórnarskrár fyrir landið. Stjórnarskrárfrumvarpið var þannig samið á lýðræðislegan hátt. Þeim, sem hafa hug á að endursemja og breyta tillögum ráðsins, er vandi á höndum, því færa má að því rök að þeir, sem það reyna, verði að færa á það ótvíræðar sönnur að breytingartillögur þeirra séu betur til þess fallnar að treysta almannahag en tillögur ráðsins.“[2]

Skilningur á þessu var fyrir hendi á Alþingi eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna 20. október 2012. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins, sem lagði gríðarmikla vinnu í verkið, skoðaði fyrst og fremst tæknilegar breytingar á þeim tillögum sem kjósendur höfðu samþykkt, en ekki efnislegar breytingar (með örfáum undartekningum að vísu). Það var rökrétt, sanngjarnt og lýðræðislegt. Því ef Alþingi færi að raska samþykktum grundvelli og velja og hafna samþykktum tillögum, væri ekki von á góðu. Þá væri í smíðum stjórnarskrá

stjórnmálaflokkanna en ekki sú stjórnarskrá sem almennir borgarar lögðu grunn að og kjósendur lýstu stuðningi við með afgerandi hætti. Það væri órökrétt, ósanngjarnt og ólýðræðislegt.

Löngu er tímabært að efna loforðið frá 1944 um nýja stjórnarskrá í stað þess að standa í vegi fyrir því. Einnig þarf að hafa í huga hvernig þetta frumvarp, sem nefndin er nú með í höndunum, er tilkomið: Friðsamlegt svar almennings á Íslandi við efnahagslegu og samfélaglegu áfalli; að semja sér nýja stjórnarskrá og samþykkja hana í þjóðaratkvæðagreiðslu, felur ekki aðeins í sér nauðsynlegar og löngu tímabærar umbætur á stjórnkerfi landsins; Stjórnarskrárferlið og hin nýja stjórnarskrá eru höfuðþáttur í því að gera upp við áfallið, sættast við það og snúa sér að því að byggja upp betra samfélag og traust til stofnana og stjórnmálaflokka. Í því ljósi ber að umgangast tillögur að nýrri stjórnarskrá sem 2/3 hlutar kjósenda samþykktu í þjóðaratkvæðagreiðslu, og hafa í huga eftirfarandi varnaðarorð eins fremsta sérfræðings heimsins í gerð evrópskra stjórnarskráa, Jon Elsters: „Þannig séð, er almennt óráðlegt að fela föstu löggjafarþingi lykilhlutverk við gerð stjórnarskrár, hvort sem er við gerð frumvarps eða staðfestingu þess, vegna augljósar hættu á stofnanalegri sjálfsþjónkun.“[3]

Stjórnarskrárfélagið óskar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins góðs gengis við undirbúning að afgreiðslu málsins. Félagið er í sambandi við marga mikilsvirta stjórnlagafræðinga víða um heim og myndi með glöðu geði koma stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í samband við þá, yrði þess óskað.

F. h. Stjórnarskrárfélagsins,

_____

Katrín Oddsdóttir, formaður.

[1] Að auki má nefna efirfarandi greinar: 6, 11, 29, 30, 34. Stjórnarskrárfélagið tekur einnig undir ítarlega greinargerð Daða Ingólfssonar sem lögð var fram sem umsögn um frumvarpið á fyrri stigum dags. 6. 12. 2012 (erindi nr. Þ 141/896).

[2]Ragnar Aðalsteinsson. „Náttúruauðlindir í stjórnarskrá“. Fréttablaðið 16. árg. 77. tbl., 23. mars 2016, bls. 19.
[http://www.visir.is/paper/fbl/160323.pdf]
[3]Jon Elster (2016), “Icelandic Constitution-making in Comparative Perspective,.” in Valur Ingimundarson, Philipe Urfalino, and Irma Erlingsdottir (eds.), Iceland’s Financial Crisis: The Politics of Blame,
Protest, and Reconstruction, Routledge, London, England.