

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

Umsögn Öldu, félags um sjálfbærni og lýðræði, um
26. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021 – Stjórnskipunarlög

Reykjavík, 12. nóvember 2020,

Frumvarp þetta er efnislega samhljóða máli 500 sem borið var upp á 149. löggjafarþing og aftur á 150. löggjafarþingi. Stjórn Öldu ítrekar umsögn sína við um það mál dags. 21. febrúar 2019.

Nú eru átta ár liðin síðan þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram um drög Stjórnlagaráðs sem oft nefnd „nýja stjórnarskráin“ og á þeim tíma hefur margt gerst. Því ekki úr vegi að nýta tækifærið til að fela borgarþingi að fara yfir drögin og ljúka þeirri vinnu sem strandaði í meðförum þingsins og taka með í reikninginn það sem lærst hefur á þessum tíma.

Alda áréttar að nauðsynlegt er 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 þannig úr garði gert að allir viti hvenær megi búast við endurskoðun og viti hvernig hægt sé að kalla fram slíka endurskoðun. Best væri að endurskoðun stjórnarskrárinnar ætti sér stað í gegnum slembivalin borgarþing og að almenningur greiði atkvæði um tillögurnar.

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

Fyrir hönd stjórnar Öldu,

Sævar Finnbogason og Guðmundur D. Haraldsson
stjórnarmenn



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

Reykjavík 17.11 2020
Mál: 202011-0017

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga, 26 mál.

Eins og fram kemur í fyrri umsögnum ASÍ um samkynja mál frá árinu 2012 og 2019, styður Alþýðusamband Íslands 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 félagaþrengi en til hvorutveggja er tekið tillit í álit 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 stjórnskipunarlag, 20 og 25.gr., 415. mál.

Nefndin hefur óskað eftir umsögn Alþýðusamband Íslands um 2.mgr. 25.gr. frumvarpsins. ASÍ kys 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 kjarasamningamóðelsins. 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 sérfræðinganeftdarinnar lagður til grundvallar við afgreiðslu málsins á Alþingi.

Um 2.mgr. 20.gr.

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 viðtæka 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 sérfræðinganeftdarinnar. 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 tillögu 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 félagsafrelsisins að það feli í sér brot á 11. gr. mannréttinasáttmálans. 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 forgangsréttarákvæða 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 Sørensen 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 ólögð 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. Mannréttinasáttmálans. 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 aðildarféлага Alþýðusambandsins enda slíkt ekki heimilt sbr. 12. gr. laga ASÍ. Þar segir í 2. mgr. „Í samþykktum aðildarféлага 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 forgangsréttarákvæðin 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 í 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,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gylfi Arnbjörnsson', followed by a horizontal line.

Gylfi Arnbjörnsson,
forseti ASÍ.



Barnaheill

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

Reykjavík 18. nóvember 2020

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, þingskj. 26 - 26. mál.

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

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

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

Barnaheill – Save the Children á Íslandi þakka fyrir boð um að senda inn umsögn um ofanefnt frumvarp. Umsögn þessi er samhljóða fyrri umsögn um sama mál.

Barnaheill vilja sérstaklega hrósa stjórnarskrárhöfundum fyrir hin fallegu aðfararorð sem í frumvarpinu eru:

Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð. Ólíkur uppruni okkar auðgar heildina og saman berum við ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.

Ísland er frjálst og fullvalda ríki. Hornsteinar þess eru virðing fyrir lögum, frelsi, jafnrétti, lýðræði og mannréttindi.

Stjórnvöld skulu vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs, lands og lífríkis.

Við viljum efla friðsæld, öryggi, heill og hamingju á meðal okkar og komandi kynslóða. Við einsetjum okkur að vinna með öðrum þjóðum að friði og virðingu fyrir jörðinni og öllu mannkyni.

Í þessu ljósi setjum við okkur nýja stjórnarskrá, æðstu lög landsins, sem öllum ber að virða.

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 áréttáður þar sem kveðið er á um nýtingu náttúrugæða og auðlinda 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.

Reykjavík, 19. nóvember 2020

Efni: Frumvarp til stjórnarskipulaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 26. mál.

Félag heyrnarlausra vill kom á framfæri athugasemdum vegna frumvarps til stjórnarskipulaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Viðurkenning íslenska táknmálsins í stjórnarskrá og almennri löggjöf er og hefur verið eitt af helstu baráttumálum félagsins um áratuga skeið.

1. Íslenska táknmálið er tungumál

Íslenska táknmálið er tungumál. Táknmál er talað af fólki víða um heim en það táknmál sem talað er hér á landi er íslenskt, heitir íslenskt táknmál og er móðurmál heyrnarlausra Íslendinga.

Íslenska táknmálið var ekki búið til heldur er það sjálfsprottið vegna eðlislægrar þarfar mannsins til að tjá sig og eiga í samskiptum. Íslenskt táknmál er því ekki táknun íslenska, eða íslenska töluð með höndunum. Íslenska táknmálið hefur sína eigin málfræði og setningaskipan líkt og önnur tungumál. Þá breytist það milli kynslóða, en sem dæmi er til barnatáknmál og unglingatáknmál. Táknmálið þróast þannig og breytist í takt við tíma og aðstæður, rétt eins og raddmálin gera.

Ekki er haldin sérstök skrá yfir fjölda heyrnarlausra á Íslandi en áætlað er að í kringum 450 til 500 Íslendingar reiði sig á íslenskt táknmál til tjáningar og samskipta. Skráðir félagsmenn í Félagi heyrnarlausra eru um 180 talsins en samkvæmt lögum félagsins verða skráðir félagsmenn að hafa náð 18 ára aldri. Utan skráningar standa því börn undir 18 ára aldri, foreldrar þeirra, fjölskylda og aðrir aðstandendur.

2. Lagaleg staða íslenska táknmálsins

Um íslenska táknmálið gilda lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls. Fyrir gildistöku laganna þann 15. júní 2011 átti íslenska táknmálið sér ekki stöð í íslenskri löggjöf. Með 3. gr. laga nr. 61/2011, hlaut íslenska táknmálið opinbera viðurkenningu sem mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og dauflindra Íslendinga. Með ákvæðinu var íslenska táknmálinu gert jafnhátt undir höfði í samskiptum og íslenskri tungu (fskj. nr. 1, bls. 6). Í 2. mgr. 13. gr. laganna segir síðan orðrétt: „Íslenskt táknmál er jafnréttthátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og er óheimilt að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota.“

3. Þörf er á setningu stjórnarskrárákvæðis um íslenskt táknmál

Þegar lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, tóku gildi 15. júní 2011 hafði opinber viðurkenning táknmálsins verið eitt helsta baráttumál Félags heyrnarlausra í yfir 20 ár. Innan samfélags heyrnarlausra voru því miklar væntingar bundnar við lagasetninguna. Reyndin er hins vegar sú að nú, rúmum átta árum eftir gildistöku laganna, hafa áhrif þeirra ekki reynst jafn mikil og vonir stóðu til. Í íslensku samfélagi er enn til staðar margskonar mismunur á grundvelli þess hvort tungumálið er notað, íslenska eða íslenskt táknmál. Afleiðingarnar eru ítrekaðar takmarkanir á rétti heyrnarlausra til að nýta sér grundvallarréttindi sín, svo sem til náms og heilbrigðisþjónustu svo eitthvað sé nefnt.

Það er því ósk Félags heyrnarlausra að sett verði stjórnarskrárákvæði sem viðurkennir íslenskt táknmál sem mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga.¹

Ýmsar skuldbindingar hvíla á ríkjum samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum um að tryggja minnihlutahópum ákveðin tungumálaréttindi. Félag heyrnarlausra bendir á að rétturinn til að nota sitt eigið tungumál og rétturinn til að njóta eigin menningar eru meðal þeirra grundvallarmannréttinda sem 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi tekur til. Táknmálið fellur ótvírætt undir slíkan rétt. Fyrir liggur að Ísland hefur skuldbundið sig að þjóðarétti til að virða samninginn. Þá er í 21. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks meðal annars fjallað um skyldur aðildarríkja til að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fatlað fólk geti nýtt sér rétt sinn til tjáningar- og skoðanafrelsis. Í b- og e-lið 21. gr. samningsins er sérstaklega tiltekið að tryggja eigi framangreindan rétt með því að viðurkenna og stuðla að notkun táknmáls. Ísland fullgilti samninginn árið 2016.

4. Tillaga Félags heyrnarlausra um stjórnarskrárákvæði um íslenska tungu og íslenskt táknmál

Af Norðurlöndunum er Finnland eina ríkið sem sett hefur bæði sérstakt ákvæði í stjórnarskrá og almenna löggjöf um opinber tungumál, svo og um rétt minnihlutahópa til að nota tungumál sitt og um réttindi þeirra sem nota táknmál eða þarfnast aðstoðar tólks. Ákvæðið stendur í 17. gr. finnsku stjórnarskrárinnar saman með mannréttindaákvæðum hennar (fskj. nr. 2, bls. 67). Í finnsku stjórnarskránni er finnska táknmálið þannig viðurkennt sem sérstakt tungumál.

Nú þegar er mælt fyrir um í gildandi lögum að íslenskt táknmál sé jafnréttihátt íslenskri tungu. Í því ljósi hlýtur tilgangur stjórnarskrárákvæðis um íslenska tungu jafnframt að vera sá að viðurkenna íslenska táknmálið sem tungumál og réttindi þeirra sem nota táknmál. Félag heyrnarlausra leggur því á þessu stigi til eftirfarandi breytingar á texta ákvæðisins:

1. gr.

Við lögin bætist ný grein, svohljóðandi:

Íslenska er þjóðartunga Íslendinga og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

Íslenskt táknmál er tungumál þeirra sem þurfa að reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Skal ríkisvaldið styðja það og vernda.

Félag heyrnarlausra er að sjálfsögðu tilbúið til frekara samstarfs á þessu stigi sé þess óskað. Þess má geta að félagið á í góðu samstarfi við systurfélög sín á Norðurlöndunum og er virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu tengdu málefnum. Félagið er því reiðubúið að afla hvers kyns upplýsinga og gagna ef þess er beiðt, svo sem um reynslu systurfélaga af lagaumhverfi táknmálsins í nágrannaríkjunum.

Virðingarfyllt,
f.h. Félags heyrnarlausra

Heiðís Dögg Eiríksdóttir, formaður Félags heyrnarlausra

¹ Félag heyrnarlausra sendi erindi til stjórnarskrárnefndar sem skipuð var árið 2005 af þáverandi forsætisráðherra. Í erindi félagsins kom fram ósk um að íslenskt táknmál yrði viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga og tók Öryrkjabandalag Íslands undir þá kröfu. Um erindi félagsins er fjallað í áfangaskýrslu nefndarinnar frá febrúar 2007, aðgengileg á vefslóðinni: <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/5543/Efni.pdf?sequence=1>.

Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlags um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands,

lagt fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021, þingskjal nr. 26.

Fyrsti flutningsmaður: Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

Frumvarp það sem hér er lagt fram inniheldur ákvæði um framsal ríkisvalds til erlendra aðila. Er þá einkum vísað til 113. greinar frumvarpsins, en hún er afar vond og skorum við á Alþingi að samþykkja þá grein ekki óbreytta.

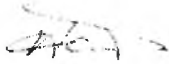
Ljóst er að 113. grein miðar fyrst og fremst að því að auðvelda inngöngu Íslands í Evrópusambandið, annað hvort með beinum hætti eða með valdaframsali í smáum skömmtum í gegnum EES-samninginn. Hvort tveggja er ekki aðeins varasamt, heldur óásættanlegt. Rök fyrir nauðsyn þess að setja í stjórnarskrá rúmar heimildir til að framselja vald úr landi eru að mestu óljós. Að því leyti sem þau er ljós, og vísa í samninga við erlenda aðila, verður ekki á þau fallist. Stangist samningur á borð við EES-samninginn við nágildandi stjórnarskrá er rétt að leysa það með því að taka viðkomandi samning til endurskoðunar eða segja honum upp, ekki að opna stjórnarskrá fyrir valdaframsali sem óljóst er hvert leiðir og getur valdið miklu tjóni.

Ákvæði frumvarpsins um framsal valds til útlanda er til komið með einkennilegum hætti. Í undanfara starfs stjórnlagaráðs var ljóst að drjúgur meirihluti þjóðarinnar taldi, og telur enn, að standa beri vörð um fullveldi Íslands. Engu að síður var niðurstaða stjórnlagaráðs að liðka ætti verulega fyrir framsali fullveldis til Evrópusambandsins og er það tekið upp í frumvarpinu sem hér er lagt fram. Hér er um að ræða stærsta einstaka atriði varðandi breytingar á stjórnarskrá Íslands, en engu að síður var látið hjá líða að spyrja sérstaklega í þjóðaratkvæðagreiðslunni sem haldin var 2012 hvort þjóðin teldi þörf á að auðvelda framsal fullveldisins. Þess í stað var spurt um nokkur önnur atriði, sem öll eiga sameiginlegt að vera afturkræf, ólíkt framsali fullveldis sem getur tekið áratugi eða aldir að endurheimta, eins og sagan hefur sýnt. Ákvæðum um framsal fullveldis er með öðrum orðum laumað með öðrum ákvæðum sem sérstaklega er haldið á lofti og kalla mætti söluvænleg. Þar má nefna ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda og arð af þeim og þjóðaratkvæðagreiðslur. Það var gert árið 2012 og virðist vera ætlunin að gera núna líka. Sú aðferð er hvorki lýðræðisleg né heiðarleg.

Í frumvarpinu sem hér um ræðir er víða gert ráð fyrir að aukinn meirihluta þurfi í atkvæðagreiðslum á Alþingi. Gert er ráð fyrir að breytingar á stjórnarskránni gangi ekki fram nema aukinn meirihluti Alþingis og aukinn meirihluti þjóðarinnar í almennri atkvæðagreiðslu samþykki breytingarnar. Í öllum þeim tilvikum sem tilgreint er að aukinn meirihluta þurfi er um að ræða afturkræfar ákvarðanir eða ákvarðanir sem vart munu skipta sköpum fyrir Íslendinga. Á hinn bóginn er ekki gert ráð fyrir auknum meirihluta í uppskrift frumvarpsins að inngöngu Íslands í Evrópusambandið í 113. grein. Þar er þó um að ræða ákvörðun sem mjög erfitt, ef ekki ómögulegt, er að draga til baka. Ósamræmið er hér himinhrópandi, en væri auðvelt að leysa með því að bæta við 113. grein ákvæði um að $\frac{3}{4}$ hluta Alþingis og þjóðarinnar þyrfti til að samþykkja

valdaframsal á borð við aðild að Evrópusambandinu, eða öðrum samningum sem þar gætu fallið undir. Óháð því frumvarpi sem hér er lagt fram væri slík málsmæðferð eðlileg.

Fyrir hönd *Heimssýnar*,



Haraldur Ólafsson, formaður
Lindarbraut 9
170 Seltjarnarnesi
S. 895 5334
haraldur68@gmail.com

Heimssýn er fjöldahreyfing til varnar fullveldi Íslands, einkum í Evrópumálum

19. nóvember 2020
Hallveigarstöðum, Reykjavík

Efni: Umsögn Kvenréttindafélags um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, þingskjal 26, 26. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Kvenréttindafélag Íslands var stofnað 27. janúar 1907 með það að markmiði að breyta stjórnarskrá Íslands, að berjast fyrir því að konur á Íslandi fengu kosningarétt. Kosningaréttinn fengu flestar konur 1915 og jöfnum kosningarétti kvenna og karla var náð 1920, en það var ekki fyrr en árið 1995 að jafnrétti var tryggt í stjórnarskránni.

Viðamiklar breytingar voru gerðar á stjórnarskránni árið 1995 og var það í fyrsta skipti sem konur tóku þátt í að skrifa stjórnarskrána. Þá var meðal annars sett inn ákvæði til að tryggja jafnrétti kynjanna og var þessu ákvæði bætt inn eftir sleitulausa baráttu Kvennalistakvenna á þingi að koma málinu á dagskrá.

Grein 65, jafnréttisákvæði gildandi stjórnarskrár, er nú orðin úrelt, enda hefur skilningur samfélagsins á jafnrétti þróast mikið síðasta aldarfjórðunginn. Greinin telur upp mismununarbreitur, upptalning sem langt í frá er tæmandi. Reyndar er erfitt að sjá að þess lags upptalning geti nokkurn tímann verið tæmandi, jafnrétti er svo víðtækt hugtak að ekki er hægt að smætta það niður í lista yfir tæmandi breytur. Að þessu sögðu, er mikilvægt að í stjórnarskrá sé jafnrétti áréttað með tilliti til þeirrar mismununar sem enn á sér stað í samfélagi okkar, en þá á sama tíma verðum við að skilja að stjórnarskráin er lifandi skjal, skjal sem Alþingi sé skylt að breyta eftir því sem skilningur okkar á jafnrétti þróast.

Löngu er orðið tímabært að breyta stjórnarskrá Íslands svo að jafnrétti og mannvirðing sé undirstaða stjórnarskipunar lýðveldisins Íslands.

Einnig er löngu orðið tímabært að breyta stjórnarskrá lýðveldisins Íslands svo að hún tali til alls fólks. Í núgildandi stjórnarskrá, sem og í því frumvarpi sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi, er ávallt vísað til fólks sem hér býr á Íslandi í karlkyni. “Allir” hér og “allir þar”. Það ætti að vera lágmarkskrafa að stjórnarskrá þjóðarinnar vísi til allra kynja og ræði um okkur “öll”.



Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir
framkvæmdastýra Kvenréttindafélags Íslands

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 19. nóvember 2020

Umsögn Landverndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 26. mál.

Með tölvupósti dags. 5. nóvember síðastliðinn óskaði stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir umsögn Landverndar um ofangreint mál. Samtökin hafa áður tjáð sig um náttúruverndar- og auðlindarákvæði í nýrri stjórnarskrá í umsögn samtakanna frá 17. júní árið 2019. Þá lýstu samtökin fullum stuðningi við náttúruverndar- og auðlindaákvæði í drögum að Nýju stjórnarskránni og telja að það styðji betur við vernd umhverfis- og náttúru en það umhverfisverndar- og auðlindaákvæði sem formannanefnd forsætisráðherra lagði til. Jafnframt tóku samtökin fram að það væri eðlilegt framhald lýðræðislegs ferlis að Nýja stjórnarskráin yrði lögð fyrir Alþingi til umræðu og atkvæðagreiðslu.

Með þessari umsögn áréttar stjórn Landverndar stuðning sinn við að Alþingi taki til afgreiðslu Nýju stjórnarskránni í samræmi við niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar frá 2012 og lýsir með því stuðningi við frumvarp þetta. Í framlagðri tillögu eru margar afar jákvæðar breytingar sem varða náttúru- og umhverfisvernd beint og óbeint. Landvernd styður sérstaklega greinar 33, 34 og 35 frumvarpsins.

Ákvæði sem varða náttúru- og umhverfisvernd beint

Réttur komandi kynslóða, náttúrunnar og almennings til að gæta náttúrunnar.

Með því að tiltaka sérstaklega að réttur náttúrunnar og komandi kynslóða skuli virtur er komin inn í stjórnarskrá ákvæði um það að vikið verði af þeirri ólánsbraut sem við höfum verið á mjög lengi: þar sem náttúruauðlindir þverra og við göngum sífellt á höfuðstól þeirra. Án heilnæms umhverfis hverfur ekki bara mannkynið heldur langflestar tegundir lífvera. Í sjötta sinn í jarðsögunni er fjöldadauði tegunda að raungerast, í þetta eina sinn af mannavöldum. Við þessu verður að bregðast. Stjórnarskrá með skýrum ákvæðum um vernd undirstöðu lífsafkomu mannlegs samfélags mun stuðla að því að bæt sambúð manna við náttúruna í nútíð sem í framtíðinni.

Skulda stjórnvalda til að vernda náttúruauðlindirnar og sjálfbæra nýtingu þeirra

Sameiginlegar auðlindir eru viðkvæmar. Við höfum verið og/eða erum að ganga allt of nærri þeim. Sem dæmi má nefna hálendi og víðerni Íslands sem spillt hefur verið með jarðvegs- og gróðureyðingu, raflinum og virkjunum. En einnig kóralrif á sjávarbotni sem búið er að skafa burt með botnlægum

veiðarfærum. Hreina loftinu sem spill er með útblæstri. Í tillögum að nýrri stjórnarskrá er lögð skylda á stjórnvöld og nýtingaraðila til þess að tryggja viðhald auðlindana, að nýting sé sjálfbær og að fyrir nýtinguna sé greitt fullt verð.

Aðild almennings að ákvörðunum sem varða umhverfismál tryggð

Með grein 35 í nýju stjórnarskránni er tryggður réttur almennings beint til þess að gæta náttúrunnar. Almenningsur og samtök almennings eru sterkasta mótvægið við valdamikla framkvæmdaraðila þegar kemur að vernd náttúrunnar gegn verkefnum sem hleypt er af stokkunum með skammtímahagsmuni fárra aðila í huga.

Ákvæði sem styrkja umhverfis- og náttúruvernd óbeint.

Opið samtal og virkir lýðræðislegir ferlar eru nauðsynlegir til þess að sjálfbær þróun geti átt sér stað. Þess vegna eru önnur ákvæði í Nýju stjórnarskránni sem tryggja valddreifingu, aukið vald til almennings, gegnsærri stjórnsýslu og betri aðgang að upplýsingum, ekki síður mikilvæg en ákvæði sem varða náttúruvernd og auðlindir beint. Þetta eru lykilatriði til þess að taka faglegar og vel upplýstar ákvarðanir almennt en alveg sérstaklega í umhverfismálum.

Lokaorð

Stjórn Landverndar styður að Nýja stjórnarskráin byggð á tillögum stjórnlagaráðs verði lögð fyrir Alþingi til umræðu og atkvæðagreiðslu þar sem með samþykkt hennar yrðu forsendur til náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda bætt svo um munar. Jafnframt mun Nýja stjórnarskráin auðveldar almenningi og samtökum almennings að taka þátt í og hafa eftirlit með ákvörðunum sem varða umhverfið.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. nóvember 2020

Sent með tölvupósti

151. löggjafarþing 2020-2021

Mál nr. 26

Efni: Frumvarp til stjórnskipunarлага um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frumvarp þetta var lagt fram á 150. löggjafarþingi, sem mál nr. 279. Laganefnd Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) skilaði inn umsögn um frumvarpið á því þingi, dags. 10. júní 2020. Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í ljósi þess að málið er nú endurflutt óbreytt, skilar laganefnd óbreyttri umsögn.

Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar 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 málsliðanna 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 megji beita „refsingu“ og um virðist að ræða fortakslaust bann. Laganefnd leggur til að orðalagið um „refsingu“ verði fjarlægð. 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 skörinort 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 fjalla aftur um dvalarrétt, frekar en 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 laganeftndar er orðalag 70. gr. núgildandi stjórnarskrár skýrara, sbr. einnig ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994.

Þó tekur laganeftnd 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 laganeftndar 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. Laganeftnd 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. Laganeftnd gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við ákvæðið, en telur óþarft að breyta ákvæðum 71. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Þá telur laganeftnd 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 laganeftnd 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 laganeftndar 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 opinna og upplýstrar umræðu“ eða hvaða skyldur lagðar eru á herðar ríkisvaldsins með ákvæðinu. Tjáningarfrelsi er meginreglan skv. núgildandi stjórnarskrá og því virðast aðstæður til opinna 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 laganeftndar 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 laganeftndar 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.)

Þá er að mati laganeftndar 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 laganeftndar 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 stjórnsýsluréttar og koma málum áfram.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um fjölmiðlafrelsi. Að mati laganeftndar 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 laganeftndar 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 laganeftndar. 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 laganeftndar er óþarft að breyta ákvæði 74. gr. núverandi stjórnarskrár.

Í 21. gr. frumvarpsins er fjallað um fundafrelsi. Að mati laganeftndar 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 laganeftndar 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 laganeftndar er óþarft að breyta ákvæði 72. gr. núgildandi stjórnarskrár um friðhelgi eignaréttar.

Í 23. gr. frumvarpsins er fjallað um atvinnufrelsi. Að mati laganeftndar 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 laganeftndar 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 laganeftnd 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 laganeftnd að óljóst sé hvað felst í 4. mgr. 27. gr. frumvarpsins um að virða skuli rétt foreldra til að „*byggja 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 sérfræðipækking 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 laganeftndar 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 byggja 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 laganeftndar 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 megí 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. málslíður 8. gr. (rétturinn til að lifa með reisn), 9. gr. (bann við dauðarefsingu), 11. gr. (persónufrelsi), 2.-3. mgr. 13. gr. (tiltekinn 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 laganeftndar 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.

Laganeftnd 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. Laganeftnd 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 megí „*aldrei*“ selja eða veðsetja. Laganeftnd 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 laganeftndar 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 *heyrenda hljóði eða fyrir luktum dyrum* og þurfi $\frac{3}{5}$ hluta atkvæða til að tillagan teljist samþykkt.

Laganefnd telur orðalagið bjóða upp á misskilning um að $\frac{3}{5}$ hluta atkvæða þurfi fyrir opinni umræðu. Skýrara væri að setningin vísaði einungis til þess að $\frac{3}{5}$ 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 $\frac{3}{5}$ hluta atkvæða til að tillaga um slíkt teljist samþykkt*“.

Í 63. gr. frumvarpsins segir að Alþingi kjósi í Lögréttu fimm menn til fimm ára. Vísað er til þess að almenn lög verði sett um starfsemi Lögréttu. 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 Lögréttu, réttaráhrif álitsergerða Lögréttu, tímamörk fyrir álitsergerðum í mismunandi málum o.fl.

Í 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins segir að þingnefnd eða fjórðungur Alþingsmanna geti óskað eftir álit Lögréttu 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 álit Lögréttu, 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 margoft um mismunandi álitæfni 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 gagntillögu 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 lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu eða atkvæðafjölda. Samkvæmt þessu virðist t.d. tiltölulega lítill hópur kjósenda geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur og enginn áskilnaður er gerður um lágmarkspátttöku 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 „*almannahag*“ skv. 68. gr. Hægt er að færa rök fyrir því að flest lagafrumvörp varði almannahag. Ef 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 álits*“ 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 almannaafjár. 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 refsíðabyrgð 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 laganefnar skýtur skökku við að kveða ekki á um starfsskyldur forseta með skýrum hætti í stjórnarskrá, heldur einungis ábyrgð hans á brotum á þeim skyldum. Laganefnnd 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 forgangsöröðun 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. Laganefnnd 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 gegnt 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 refsíabyrgð 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 stjórn-sýsluréttar að hæfni og málefnaleg sjónarmið eigi að ráða stjórnvaldsákvörðunum, m.a. um embættisveitingar. Regluna má leiða af réttmætis- og jafnræðisreglum stjórn-sýsluréttar. Það skýtur skökku við að stjórnarskrárbinda meginregluna á þröngu sviði, þ.e. einungis við veitingu embætta.

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 laganefndar í grundvallaratriðum óheppileg nálgun. Æskilegra 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 laganefndar 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 laganefndar 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 hérlandis.

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 valdframsal 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 framsal 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 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 stjórnarskrarákvæðum 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.

Virðingarfyllst,
f.h. laganefndar LMFÍ

Geir Gestsson, lögmaður

Benedikt Egill Árnason, lögmaður

Jón Gunnar Ásbjörnsson, lögmaður

Anna Lilja Hallgrímsdóttir, lögmaður

Einar Farestveit, lögmaður

Védís Eva Guðmundsdóttir, lögmaður

Lára Herborg Ólafsdóttir, lögmaður

Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. nóvember 2020
Tilvísun: 2020112794/GIÁ

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Persónuvernd vísar til tölvupósts stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 5. nóvember 2020, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (26. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021, þskj. 26).

Frumvarp til stjórnskipunarlaga var lagt fram á 141. löggjafarþingi (415. mál) og veitti Persónuvernd umsögn sína um það frumvarp 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 framhaldsnefndarálini 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. og 16. gr. í greinargerð með frumvarpinu er vísað til laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, en 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,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Gunnar Ingi Ágústsson



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. desember 2020

2011012SA KB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, mál nr. 26.

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 5. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðsveldisins Íslands, mál nr. 26.

Almennt

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að sett verði ný stjórnskipunarlög sem leysi af hólmi núgildandi stjórnarskrá. Ekki þarf að rekja forsögu þessa máls sem er bæði alþekkt og orðin nokkuð löng. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var það áður lagt fram á 141., 149. og 150. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga.

Pegar frumvarpið kom fyrst til þinglegrar meðferðar á 141. löggjafarþingi árin 2012-2013 sendi sambandið þinginu nokkur minnisblöð þar sem finna má ítarlegar athugasemdir við fjölmargar greinar frumvarpsins. Eins og fram kemur í tilvitnuðum minnisblöðum lúta flestar athugasemdir lögfræðinga sambandsins að atriðum sem má taka saman á eftirfarandi hátt:

- 1) Að ákvæði frumvarpsins hafi að geyma of ítarlegar efnisreglur, í stað þess að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði sem löggjafanum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga ber að framfylgja. Einnig er bent á að í ákveðnum atriðum sé gengið lengra í frumvarpinu en löggjafinn hafi hingað til treyst sér til. Þetta vekur m.a. spurningar um það hvort það eigi frekar að vera hlutverk stjórnarskrárinnar að standa vörð um tiltekin gildi heldur en að leggja til nýjar efnisreglur sem ekki er ljóst hvort almenn sátt ríkir um. Þær hugmyndir um breytingar á frumvarpinu, sem fram koma í minnisblöðunum, miða flestar að því að stytta umræddar greinar og draga um leið úr óvissu um túlkun þeirra.
- 2) Farið er ítarlega yfir ákvæði sem lúta að stöðu sveitarfélaga í stjórnarskrá, sbr. einkum VIII. kafla frv., og bent á leiðir til að styrkja sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga enn frekar í sessi en gert er í frumvarpinu.
- 3) Loks er bent á að þar sem frumvarpið er ekki lagt fram sem stjórnarfrumvarp fylgir því ekki umsögn um möguleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um að umsögn skuli fylgja öllum stjórnarfrumvörpum sem geta haft fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin. Að áliti sambandsins felur 129. gr. sveitarstjórnarlaga í

sér mikilvæga málsmeðferðarreglu sem er ætlað að draga fram kostnaðaráhrif frumvarpa gagnvart sveitarfélögum, á sama hátt og kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis er ætlað að upplýsa um fjárhagsleg áhrif frumvarpa fyrir ríkissjóð. Af hálfu sambandsins er litið svo á að frumvarp til stjórnskipunarlaga geti falið í sér mikil fjárhagsleg áhrif og mikilvægt sé að lagt verði mat á hver þau geti orðið áður en frumvarpið verður að lögum enda er augljóst að áhrif einstakra ákvæða stjórnskipunarlaga, t.d. um framfærslurétt, fræðslumál og fleiri atriði geta haft gríðarleg fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélögin. Einnig má vísa til 66. gr. laga um opinber fjármál varðandi mat á áhrifum á hið opinbera í heild.

Almennur fyrirvari við umsögn sambandsins

Rétt er að taka fram að frumvarpið hefur ekki fengið heildstæða umfjöllun á vettvangi sambandsins, svo sem í stjórn þess, frá því að það var fyrst lagt fram og verða athugasemdir sambandsins að skoðast í því ljósi.

Þrátt fyrir að einhverjar breytingar hafi orðið á frumvarpinu frá þeim tíma, bæði á efni og röð greina og blaðsíðutali í greinargerð, eru þær að mestu minniháttar og því eiga ábendingar í meðfylgjandi minnisblöðum sambandsins í öllum meginatriðum ennþá við um frumvarpið. Minnisblöðin eru því fylgiskjöl með umsögn þessari og óskar sambandið eftir að nefndin taki þau til skoðunar að breyttu breytanda. Minnisblað um VIII. kafla frv. og önnur ákvæði sem varða stöðu sveitarfélaga hefur þó verið uppfært með tilliti til lagabreytinga og annarrar þróunar.

Þingnefndin þarf að vera meðvituð um að töluverðar lagabreytingar hafa orðið frá árinu 2013 sem geta kallað á breytingar á frumvarpinu, ef ætlunin er að það verði að lögum á yfirstandandi þingi. Má þar m.a. nefna lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, upplýsingalög, ný náttúruverndarlög, lög um bann við mismunun o.s.frv. Augljóst er því að mikil lagaþróun hefur átt sér stað, ekki síst varðandi aukin réttindi borgara og aukna umhverfisvernd, þótt ekki hafi náðst sátt um nýja stjórnarskrá. Verður að teljast óheppilegt að í skýringum með frumvarpinu er á engan hátt vikið að þeirri þróun, sem kann m.a. að hafa áhrif á túlkun einstakra greina frumvarpsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 3. desember 2020

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 2011012SA

Málalýkill: 00.63

Efni: Staða sveitarfélaga í stjórnarskrárfrumvarpi

Þetta minnisblað er hugsað sem innlegg í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til stjórnskipunarlaganna, sem lagt er fram á 151. löggjafarþingi. Í minnisblaðinu er farið yfir atriði er varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga.

Þetta minnisblað fjallar aðallega um VIII. kafla frumvarpsins og álitafni sem snúa að 2. gr. frumvarpsins og öðrum ákvæðum sem lúta að skyldum stjórnvalda í frumvarpinu. Leggur undirritaður áherslu á að ávallt þarf að liggja skýrt fyrir hvort með orðinu „stjórnvöld“ er átt við bæði ríki og sveitarfélög en á því er nokkur misbrestur í frumvarpinu.

Einnig er ástæða til að benda á að þar sem frumvarpið er lagt fram af meirihluta þingnefndar fylgir því ekki umsögn um möguleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um að umsögn skuli fylgja öllum stjórnarfrumvörpum sem geta haft fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin. Undirritaður telur þó afar mikilvægt að slík umsögn verði unnin enda er augljóst að áhrif einstakra ákvæða stjórnskipunarlaganna, t.d. um framfærslurétt, fræðslumál og fleiri atriði geta haft gríðarleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Um möguleg kostnaðaráhrif vísast til minnisblaða um einstök álitafni í frumvarpinu.

Sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga – núverandi staða

Eins og alkunna er hefur Ísland undirgengist Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, án fyrirvara. Með því hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til þess að virða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, í samræmi við ákvæði sáttmálans.

Við þá endurskoðun á stjórnarskránni sem fram fór á tíunda áratug síðustu aldar voru ekki lagðar til neinar grundvallarbreytingar á stjórnarskránni hvað varðar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga, þótt orðalagi 78. gr. stjórnarskrárinnar væri breytt nokkuð. Nánar tiltekið hefur orðalag 78. gr. (áður 76. gr. í upphaflegri stjórnarskrá nr. 23/1944) þróast á eftirfarandi hátt:

- (1) Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.
- (2) Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Meginbreytingin sem fólst í lögum nr. 97/1995 um breytingar á stjórnarskránni er að við bætist ný málsgrein, sem fjallar um tekjustofna sveitarfélaga og rétt sveitarstjórna til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir, á grundvelli nánari ákvæða í lögum.

Jafnframt var orðalagi 1. mgr. breytt. Má segja að þeirri breytingu hafi verið ætlað að undirstrika sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og að afskipti stjórnvalda ríkisins af málefnum sveitarfélaga þurfi að eiga stoð í lögum.

Þótt fyrrgreindar orðalagsbreytingar hafi aðallega haft jákvæð áhrif á stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu er erfitt að halda því fram að efnislegt inntak 78. gr. sé skýrt. Lítið hefur hins vegar reynt á túlkun þessa stjórnarskrárákvæðis við úrlausn ágreiningsefna milli ríkis og sveitarfélaga. Hafa sveitarfélög raunar frekar talið sig hafa tryggt haldreipi í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga í slíkum deilumálum.

Í sveitarstjórnarlögum hefur sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga hins vegar öðlast skýrara inntak á undanförunum áratugum, fyrst við setningu sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og síðar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en í síðarnefndu lögunum er m.a. vísað í fyrsta sinn í lögum til ákvæða Evrópusáttmálans í 3. gr. laganna. Jafnframt er kveðið skýrar en áður á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga í 97. gr. laganna. Í 129. gr. laganna er síðan mikilvægt ákvæði en þar segir að ef fyrrsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Að auki er í 66. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 kveðið á um skyldu ráðherra til áhrifamats stjórnarfrumvarpa og reglugerða sem hafa verulega þýðingu.

Framangreind lagaþróun hefur styrkt stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkinu, sem er mikilvæg forsenda þess að hægt sé að halda áfram þeirri þróun að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi. Einnig er tilefni til að vísa til stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga sem samþykkt var á Alþingi árið 2019 og gildir til 2033.

Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og þörf fyrir breytingar

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur við þá endurskoðun stjórnarskrárinnar sem unnið hefur verið að með hléum í rúmlega áratug, séð ákveðin tækifæri til að kveða skýrar á um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Hefur sambandið því reynt eftir mátti að fylgjast með framvindu þessa máls undanfarin ár en hins vegar hefur sambandið aldrei átt beina aðkomu að málinu, t.d. var því ekki boðið að tilnefna fulltrúa í stjórnlaganefnd. Sambandið hefur hins vegar sætt færiss að koma á framfæri sjónarmiðum um tiltekna þætti málsins, m.a. á fundum með fulltrúum í stjórnlagaráði, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis og stjórnarskrárnefnd.

Sá kafli frumvarpsins sem fjallar um sveitarfélög felur að áliti sambandsins í sér jákvæðar breytingar og er hann til þess fallinn að styrkja stjórnskipulega stöðu sveitarstjórnarstigsins umtalsvert. Hlýtur það að vera sameiginlegt markmið sveitarstjórna um land allt og samtaka þeirra að sjálfstjórnarrétturinn verði viðurkenndur á sem gleggstan hátt í nýrri stjórnarskrá, þótt jafnframt verði að virða þá skoðun sem fjölmargir hafa lýst - sveitarstjórnarmenn jafnt sem aðrir - að stjórnskráin sé ágæt eins og hún er.

Nýmæli í kaflanum eru eftirfarandi:

- (1) Í 2. mgr. 107 gr. segir að sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum.
- (2) Svonefnd nálagðarregla er innleidd í 108. gr. og hljóðar svo: Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, skulu vera þeir þættir opinberrar

þjónustu sem best þykir fyrir komið undir staðbundinni stjórn þeirra svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.

- (3) Í 109. gr. er ákvæði um kosningar til sveitarstjórna og atkvæða-greiðslur er hljóðar svo: Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem starfa í umboði íbúa og eru kjörnar í almennum, leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess skal skipað með lögum.
- (4) Í 110. gr. er kveðið á um að við undirbúning laga sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga skuli hafa samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra.

Ábending við 107. gr.

Orðalag 2. mgr. 107. gr. getur að áliti sambandsins verið tvíeggjað m.t.t. sjálfsstjórnarréttarins, því eins og fram kemur í skýringum við frumvarpsákvæðið er tilgangur ákvæðisins tvíþættur. Annars vegar vísar það til þess að sveitarfélög þurfi að hafa nægilega tekjustofna til að standa undir verkefnum sínum en hins vegar felst í ákvæðinu að sveitarfélög þurfi að vera nægilega stór til að standa undir þeim verkefnum sem þeim eru ætluð samkvæmt lögum.

Með vísan til skýringa með ákvæðinu virðist tilefni til að árétta þann skilning að ákvæðið feli ekki í sér bein fyrirmæli til ráðuneytis sveitarstjórnarmála eða annarra stjórnvalda að þvinga fram sameiningu sveitarfélaga. Hins vegar má án efa segja að ákvæðið styðji við þá stefnu um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga sem Alþingi hefur þegar samþykkt í stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga.

Til frekari áréttingar skal minnt á að í sveitarstjórnarlögum er kveðið ítarlega á um heimildir sveitarfélaga til þess að eiga samvinnu sín á milli um framkvæmd verkefna. Hvergi kemur fram í skýringum við frumvarpið að 2. mgr. 107. gr. sé ætlað að þrengja heimildir sveitarfélaga til slíkrar samvinnu. Þvert á móti segir í skýringum við frumvarpið, á bls. 297:

Í skýringum stjórnlagaráðs segir að markmiðinu um nægilega burði og samræmi milli verkefna og tekna megj einnig ná með samstarfi milli sveitarfélaga, svo sem nú sé algengt í svonefndum byggðasamlögum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og fleiri lögum.

Verður samkvæmt þessari skýringu að líta svo á að markmið ákvæðisins sé ekki að mæla fyrir um grundvallarbreytingar á skipan sveitarfélaga hér á landi.

Ábendingar við 108. – 110 gr.

Af ofangreindum ákvæðum telur sambandið augljóst að 108. gr. og 110. gr. eru til þess fallnar að styrkja sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. og er inntak sjálfsstjórnarréttar sveitarfélaga umtalsvert skýrara en í 78. gr. gildandi stjórnarskrár.

Ákvæði 109. gr. fela ekki í sér neinar verulegar breytingar frá gildandi lagaumhverfi, þótt nýmæli sé að mæla fyrir um sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði í stjórnarskrá. Verður ekki annað séð en að þau lagafyrirmæli sem nú gilda um sveitarstjórnarkosningar og almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum samræmist vel orðalagi greinarinnar.

Ákvæði 110. gr. byggist á tillögu stjórnlagaráðs en þó hafa verið gerðar orðalagsbreytingar á henni. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að ákvæðið taki

aðeins til undirbúnings laga sem með „beinum hætti“ varða málefni sveitarfélaga en í tillögu stjórnlagaráðs var gildissvið ákvæðisins aðeins afmarkað með því að vísa til lagasetningar sem „varðar málefni sveitarfélaga“. Í skýringum við frumvarpið segir að markmið orðalagsbreytingarinnar er að gera gildissvið ákvæðisins skýrara. Reglan felur þannig í sér að samráð skuli viðhaft við undirbúning lagasetningar þegar frumvörp varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.

Að áliti sambandsins þrengir orðalagsbreytingin gildissvið 110. gr. og er hún ekki endilega til bóta. Ýmis dæmi eru um að þingmál hafi veruleg áhrif á sveitarfélögin án þess að þau verði talin „varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.“ Má t.d. nefna að algengt er að skattalagabreytingar hafi mikil fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, þótt meginefni þeirra snúi ekki beint að sveitarfélögum, en jafnframt er alltof algengt að skattalagafrumvörp séu unnin og lögð fram á Alþingi án undangengins samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt er iðulega misbrestur á því að kostnaðaráhrif slíkra frumvarpa séu metin á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Leggur sambandið til að á eftir orðunum „sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga“ komi:

eða hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Jafnframt telur sambandið ástæðu til að taka undir þá skýringu á hugtakinu „samráð“ sem fram kemur á bls. 299 í frumvarpinu, en þar segir:

Fram kemur að um inntak hins lögskylda samráðs byggji ráðið á hefðbundnum lagaskilningi sem felur í sér að samráð sé ekki aðeins einhliða tilkynning og heldur ekki samningur tveggja jafnsettra aðila heldur millistig, þ.e. að gefið sé færi á að gera athugasemdir við tillögu, með hæfilegum fyrirvara og með það að markmiði að eiga í kjölfarið viðræður og leita samkomulags. Hvað telst hæfilegur fyrirvari fer m.a. eftir því hvort um er að ræða verulegar breytingar á gildandi rétti eða fyrirliggjandi stöðu. Þá geta óvæntar og knýjandi aðstæður leitt til kröfu um skjóta lagasetningu sem um leið hefur áhrif á það hversu ítarlegs samráðs er krafist. Hafa má ákvæðið til hliðsjónar við setningu stjórnvaldsfyrirmæla á borð við reglugerða ef þær fela í sér þýngjandi reglur fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra og sveitarstjórnir.

Sambandið telur að öðru leyti ekki tilefni til athugasemda við þessar 108.-100. gr.

Frekari ábendingar við VII. kafla

Tilefni er til að nefna að lokum að það sem einkum vantar upp á til að Evrópusáttmálinn um sjálfsstjórn sveitarfélaga geti talist að fullu innleiddur hér á landi er að sveitarfélög geta ekki borið undir dómstóla meint brot gegn sjálfsstjórnarréttinum, sbr. 11. gr. sáttmálans. Rétt þykir að taka fram til frekari skýringa að þessi ábending er í samræmi við ábendingu í skýrslu Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins í skýrslu frá 2010 um stöðu íslenskra sveitarstjórnarstigsins en þar segir m.a.:

„The Icelandic authorities are urged to introduce appropriate legislation to give local authorities a right of appeal against decisions taken at national level which might infringe principles of local self-government.“

Hefur sambandið tekið þetta atriði upp í stefnumörkun sína og lagt áherslu á að málefnið fengi umfjöllun í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Við þessari ábendingu hefur ekki verið brugðist í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi, en í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar til sérfræðinganefndar sem yfirlit frumvarpið á sínum tíma, kemur fram sú afstaða, með vísan til skýrslu sem unnin var af sérfræðinganefnd á vegum Evrópuráðsins, að réttarfarsúrræði sveitarfélaga séu fullnægjandi hér á landi. Því mati er sambandið ekki sammála en væntanlega er hér um að ræða málefni sem ekki verður leyst í stjórnarskrá heldur frekar í almennum lögum. Í fyrrgreindri umsögn var þó bent á þann möguleika að veita mætti Sambandi íslenskra sveitarfélaga heimild til þess að óska eftir álit Lögréttu, sbr. 63. gr. frumvarpsins. Telur sambandið ástæðu til að árétta þessa ábendingu sem kann að fela í sér ákveðna málamiðlun hvað varðar möguleika sveitarfélaga til þess að fá skorið úr um stjórnskipulegt gildi laga sem varða verkefni þeirra. Rétt er að taka fram að sambandið telur ekki líkur á að oft myndi reyna á þetta úrræði en það væri mjög líklega til þess fallið að styrkja sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga enn frekar í sessi að hafa aðgang að því þegar á reynir.

Þegar frumvarpið var í vinnslu í Stjórnlagaráði gerðu fulltrúar sambandsins grein fyrir breytingum sem nýlega höfðu verið gerðar á sænsku stjórnarskránni. Meðal annars var í þeim samskiptum vakin athygli á nýju ákvæði sem kveður á um að takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga megi ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt. Þessi meðalhófsregla sænsku stjórnarskrárinnar felur í sér að meta þarf við hverja lagasetningu hvaða áhrif ákvæði frumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla hafa á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. Ef hægt er að ná markmiði laga eftir mismunandi leiðum á að velja þá leið sem takmarkar sjálfsstjórnarréttinn minnst. Í lauslegri þýðingu hljómar greinin svo:

„Takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga má ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem stefnt er að.“

Ofangreindur texti úr 3. gr. 14. kafla laga nr. 2010:1408, um breytingar á sænsku stjórnarskránni gæti, hæglega komið til fyllingar þeim ákvæðum sem er að finna í VII. kafla frumvarpsins og myndi án efa verða til þess að styrkja enn frekar sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga.

Má ljóst vera að sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga og skilningur á mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipan lýðræðisríkja hafði mikið vægi við endurskoðun sænsku stjórnarskrárinnar. Hafa má í huga að í Svíþjóð er hlutdeild sveitarfélaga og héraða nálægt 60% af heildarútgjöldum hins opinbera. Á Íslandi er hlutdeild sveitarfélaga tæpur þriðjungur en fer vaxandi í samræmi við aukin verkefni sveitarfélaga. Af þeirri ástæðu er rík ástæða til þess að huga vel að stöðu sveitarfélaga í stjórnskipan íslenska lýðveldisins.

Má sem dæmi nefna að í sænsku stjórnarskránni segir eftirfarandi í 1. gr., í lauslegri þýðingu:

„Allt opinbert vald í Svíþjóð á rætur sínar að rekja til borgaranna. Hin sænska lýðræðisstjórnun byggir á frjálsri skoðanamyndun og á almennum og jöfnum kosningarétti. Hún er raungerð með fulltrúalýðræði og þingræði og sjálfsstjórn sveitarfélaga.“

Samantekin afstaða til VIII. kafla

Samantekið er það afstaða undirritaðs að VIII. kafla frumvarpsins feli í sér umtalsverð framfaraskref fyrir íslensk sveitarfélög en til álita komi að kveða enn skýrar á um úrræði á grundvelli 11. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Einnig komi til álita að bæta inn í frumvarpið meðalhófsreglu varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga og kveða skýrar á um mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipun landsins, með hliðsjón af nýlegum breytingum sænsku stjórnarskránni. Einnig er ástæða til að kveða skýrt á um það í nefndarálinni að ekki beri að túlka 2. mgr. 107. gr. á þann veg að í henni felist fyrirhæfi um að sameina fámenn sveitarfélög.

Handhafa framkvæmdavalds, 2. gr.

Í umsögn sambandsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu forsætisnefndar Alþingis um tillögur Stjórnlagaráðs, dags. 30. nóvember 2012, komu fram áherslur sem vert er að árétta í þessari umsögn. Einkum leggur sambandið áherslu á að nefndin gaumgæfi kosti og galla þeirrar tillögu að orðið „sveitarfélög“ bætist við upptalningu í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins á handhöfum framkvæmdavalds. Upptalningin yrði þá svohljóðandi:

Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn, sveitarfélög og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdavaldið.

Fram kemur í skýringum við 2. gr. frumvarpsins að við undirbúning frumvarpsins hafi verið rætt hvort telja ætti sveitarfélög sérstaklega til handhafa framkvæmdavalds eins og t.d. er í sænsku stjórnarskránni. Fallið var frá því, að því er virðist vegna þess að hlutverk sveitarfélaga er rakið í VIII. kafla.

Að áliti undirritaðs hefði fyrrgreind orðalagsbreyting töluverða kosti því ljóst virðist að flestum þeirra greina frumvarpsins sem fjalla um skyldur „stjórnvalda“ er bæði ætlað að ná til stofnana ríkis og sveitarfélaga en vegna þess að ekki er skýrt hvort 2. gr. nær bæði til ríkis og sveitarfélaga er í einhverjum tilvikum vafi um gildissvið einstakra frumvarpsgreina gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi sérstaklega nefna 73. og 114. gr., sbr. umfjöllun um þær greinar hér á eftir.

Hugtökin stjórnvöld og handhafa ríkisvalds

Í 1. mgr. 5. gr. frv. segir: *Handhöfum ríkisvalds ber að tryggja að allir fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í þessari stjórnarskrá felst.*

Algengara er í frumvarpinu að notað sé hugtakið stjórnvöld og virðist í flestum tilvikum ráðgert að ákvæði nái bæði yfir ríki og sveitarfélög. Má í því sambandi benda á skýringar við 107. gr. frv. þar sem segir: *„Sveitarfélögin teljast til stjórnvalda og eru bundin af lögum með sama hætti og önnur stjórnvöld“*

Þrátt fyrir þessa skýringu í frumvarpinu telur sambandið það mikilvægan þátt í umfjöllun um frumvarpið að farið verði yfir samræmi í hugtakanotkun með tilliti til gildissviðs einstakra ákvæða gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi benda á eftirtalin ákvæði:

3. mgr. 35. gr.: *Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.*

36. gr.: Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfissréttar.

61. gr.: Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má ekki beita fyrr en eftir birtingu þeirra. Óbirt lög binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að lögum.

71. gr.: Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum.

Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Að áliti sambandsins eru framangreind ákvæði ekki líkleg til að valda túlkunarvanda og verður að telja líklegast að með orðinu „stjórnvöld“ sé í þeim bæði verið að vísa til ríkis og sveitarfélaga, eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum.

Ákvæði sem vafi er um að eigi við um sveitarfélög

Í 2. mgr. 73. gr. er einnig notað hugtakið „stjórnvöld“ en að áliti sambandsins getur samt eingöngu verið átt við ríkið og stofnanir þess í greininni, m.a. með hliðsjón af fyrirsögn greinarinnar, þeirri staðreynd að ríkið ber ekki lagalega ábyrgð á skuldbindingum sveitarfélaga og Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga:

73. gr. Eignir og skuldbindingar ríkisins.

Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.

Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.

Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.

Vert er að vekja athygli nefndarinnar á því að í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar sem unnið var að beiðni sérfræðinganefnd sem yfirfor frumvarpið, er lögð til orðalagsbreyting í 73. gr. til þess að taka af vafa um gildissvið greinarinnar. Af einhverjum ástæðum hefur ekki verið tekið tillit til þeirrar ábendingar.

Meiri vafi kann að vera um gildissvið 114. gr., en ef það er afstaða Alþingis að sveitarfélög teljist ekki til handhafa ríkisvalds, sbr. ábendingar við 2. gr. frumvarpsins, er eðlilegt að gagnálykta að ákvæði 114. gr. feli ekki í sér skuldbindingar fyrir sveitarfélögin:

114. gr. Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða mannréttindareglur sem eru bindandi fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.

Þegar Alþingi hefur lögfest alþjóðlega mannréttindasáttmála og umhverfissamninga ganga þeir framur almennum lögum.

Rétt er hins vegar að taka fram að undirritaður telur líklegt að umrætt ákvæði hljóti að eiga að gilda um sveitarfélögin á sama hátt og stjórnvöld ríkisins og virðist helst að hér sé um að ræða skort á samræmi í hugtakanotkun í frumvarpinu, sem er að sjálfsögðu mikilvægt að laga. Vísast nánar um túlkun greinarinnar til skýringa á bls. 314 í frumvarpinu, en þar kemur fram að skylda til þess að virða mannréttindaákvæða hvíli á öllum handhöfum ríkisvalds, hvort heldur á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða annarra sem fara með framkvæmdavald.

Lokaorð og frekari athugasemdir við frumvarpið

Það er von undirritaðs að þær ábendingar sem koma fram í þessari umsögn gagnist vel við yfirferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á frumvarpinu.

Vert er að undirstrika að hér er einungis um að ræða hluta af stærri yfirferð um frumvarpið og er hér eingöngu fjallað um atriði sem varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga og gildissvið einstakra ákvæða frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum, þ.e.a.s. formhlið frumvarpsins.

Lögfræðingar sambandsins hafa yfirfarið minnisblöð frá árinu 2013 um sama mál og hafa þau að hluta verið uppfærð að teknu tilliti til breytinga sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá þeim tíma en að stærstum hluta eiga þær ábendingar þó enn við og taka þær til allmargra efnisgreina sem geta haft mikil áhrif á sveitarfélögin.

GB



Alþingi
Erindi nr. P 141/1247
komudagur 15.1.2013

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 14. janúar 2013

1104019SA GB
Málalykill: 320

Efni: Álitaefni í mannréttindakafla stjórnarskrár sem snerta sveitarfélög

Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins hefur undanfarnar vikur unnið að yfirferð á frumvarpi til stjórnskipunarlaga. Umsögn um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga samkvæmt frumvarpinu var send til nefndarinnar 21. desember 2012 en henni til viðbótar hafa lögfræðingar sambandsins samið minnisblöð um einstök álitaefni í frumvarpinu sem varðað geta sveitarfélög. Hjalagt sendast minnisblöð um eftirfarandi greinar frumvarpsins:

- 12. gr. um rétt barna
- 15. gr. um upplýsingarétt almenninga
- 22. gr. um félagsleg réttindi
- 24. gr. um menntun
- 33.-35. gr. um náttúru Íslands og umhverfi, náttúruauðlindir og upplýsingar um umhverfi og málсаðild

Meginniðurstöður og ábendingar um breytingar á frumvarpinu

Eins og fram kemur í minnisblöðunum lúta flestar athugasemdir lögfræðinga sambandsins að því að ákvæði frumvarpsins hafi að geyma of ítarlegar efnisreglur, í stað þess að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði sem löggjafanum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga ber að framfylgja. Einnig er bent á að í ákveðnum atriðum sé gengið lengra í frumvarpinu en löggjafinn hafi hingað til treyst sér til. Þetta vekur m.a. spurningar um það hvort það eigi frekar að vera hlutverk stjórnarskrárinnar að standa vörð um tiltekin gildi heldur en að leggja til nýjar efnisreglur sem ekki er ljóst hvort almenn sátt ríkir um.

Þær hugmyndir um breytingar á frumvarpinu, sem fram koma í minnisblöðunum, miða flestar að því að stytta umræddar greinar og draga um leið úr óvissu um túlkun þeirra. Breytingartillögurnar eru þessar, en um frekari skýringar á þeim vísast til minnisblaða um viðkomandi greinar frumvarpsins:

Lagt er til að 15. gr. verði svohljóðandi:

Upplýsingaréttur.

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og gögnum þar að lútandi haldið til haga, svo sem fundargerðum, auk þess sem erindi skulu skrásett og skjalfest, með tilliti til uppruna þeirra, ferlis og afdrifa. Allir hafa rétt til aðgangs að slíkum gögnum með þeim takmörkunum sem lög hafa að geyma um persónuvernd og aðra mikilvæga hagsmuni.



Lagt er til að 22. gr. verði svohljóðandi:

22. gr. Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fötlunar, veikinda eða örorku. Aðrar sambærilegar aðstæður, sem hindra fólk í virkri þátttöku í atvinnulífi eða öðrum sviðum samfélagsins, veita sama rétt til aðstoðar með þeim skilyrðum sem lög greina.

Lagt er til að 24. gr. verði svohljóðandi:

24. gr. Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Til vara er lagt til að 24. gr. orðist svo:

24. gr. Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða kennsla án endurgjalds.

Almenn menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýnni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal ábyrgð, rétt og skyldur foreldra til að veita barni sínu leiðsögn í samræmi við vaxandi þroska þess er barnið beitir rétti sínum til að njóta menntunar í samræmi við trúar- og lífsskoðanir sínar.

Lagt er til að 3. mgr. 33. gr. verði svohljóðandi:

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.

Jafnframt er gerð athugasemd við að orðalag 2. mgr. 33. gr. sé of óljóst og ef ætlunin sé á annað borð að hafa slíkt ákvæði í frumvarpinu þurfi að umorða það.

Lagt er til að 2. mgr. 35. gr. verði svohljóðandi:

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru.

Lagt er til að 3. mgr. 35. gr. falli brott.

Að lokum skal tekið fram að ekki er gerð breytingartillaga við 12. gr. frumvarpsins, um rétt barna.

Frekari athugasemdir við frumvarpið

Eins og rakið er í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 eru ýmis fleiri atriði í frumvarpinu sem sambandið hefur hug á að gera athugasemdir við



eftir því sem tími og verkefnastaða leyfa. Munu lögfræðingar sambandsins því hafa frumvarpið til frekari skoðunar næstu daga og verða frekari athugasemdir sendar eftir því sem þeirri vinnu miðar áfram.

Ítrekun á ósk um að frumvarpið verði kostnaðarmetið

Undirritaður vill að lokum ítreka ábendingu sem fram kemur í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012, varðandi það að frumvarpið hefur ekki verið kostnaðarmetið í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 129/2011. Ástæðan er sú að frumvarpið er ekki lagt fram sem stjórnarfrumvarp heldur er það lagt fram að meirihluta þingnefndar, þótt ríkisstjórnin standi að baki málinu.

Að áliti sambandsins felur 129. gr. sveitarstjórnarlaga í sér mikilvæga málsmeðferðarreglu sem er ætlað að draga fram kostnaðaráhrif frumvarpa gagnvart sveitarfélögum, á sama hátt og kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis er ætlað að upplýsa um fjárhagsleg áhrif frumvarpa fyrir ríkissjóð. Af hálfu sambandsins er litið svo á að frumvarp til stjórnskipunarlaga geti falið í sér mikil fjárhagsleg áhrif og mikilvægt sé að lagt verði mat á hver þau geti orðið áður en frumvarpið verður að lögum.

Sérstaklega vill sambandið benda á að ákvæði 22. gr. um félagsleg réttindi og 24. gr. um menntun geta falið í sér umtalsverð kostnaðaráhrif bæði fyrir ríki og sveitarfélög sem rétt væri að leggja mat á.

Fulltrúar sambandsins eru að sjálfsögðu tilbúnir að koma að vinnu við slíkt fjárhagslegt mat ef eftir því verður óskað.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA
Málalykill: 320

Efni: Ábendingar við 12. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga, 415. mál 141. lþ.

Í þessu minnisblaði er fjallað um 12. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

12. gr. Réttur barna.

Öllum börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir í málum sem það varða.

Barni skal tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum sem það varða og skal tekið réttmætt tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.

Um 1. mgr.

Ákvæðið er samhljóða 3. mgr. 76. gr. núgildandi stjórnarskrár að öðru leyti en því að bætt hefur verið við tilvísun til allra barna. Engin ástæða er til þess að gera athugasemd við þá breytingu.

Um 2. mgr.

Þetta ákvæði á sér fyrirmynd í 3. gr. Barnasáttmála SP. Sambandið hefur lýst yfir stuðningi við lögfestingu sáttmálans, sbr. umsögn um frv. þess efnis sem nú liggur fyrir Alþingi (155. mál). Um mikilvægt lögskýringarsjónarmið er að ræða sem eðlilegt er að eigi sér skýra fótfestu í stjórnarskrá.

Um 3. mgr.

Þetta ákvæði byggist á 12. gr. Barnasáttmála SP og er viðkennt að túlkun ákvæðisins fari að verulegu leyti eftir framkvæmda samningsins.

Tekið skal fram að í áðurnefndri umsögn sambandsins um lögfestingu sáttmálans var lögð áhersla á að skyldur samkvæmt ákvæðinu væru oft háðar því að tiltekin aðstaða sé fyrir hendi m.a. varðandi túlkun. Í greinargerð með lögfestingarfrumvarpinu (155. mál) kemur fram að allra tiltækra leiða sé leitað til þess að réttur barns til skoðanaskipta nái fram að ganga. Þetta orðalag ber skýrt með sér að skylda stjórnvalda við framkvæmd 12. gr. Barnasáttmálans sé ekki fortakslaus.

Af þeirri ástæðu er æskilegt að í álitum þingnefnda vegna málsins verði áréttað að leitast beri við að framfylgja skyldu skv. 3. mgr. eftir því sem við verður komið.



Að öðru leyti er ekki gerð athugasemd við 12. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarлага.

GB /Trp



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 10. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA
Málalykill: 320

Efni: Ábendingar við 15. gr. í frv. til stjórnskipunarlags - 415. mál 141. lþ.

Í þessu minnisblaði er fjallað um 15. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlags frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

15. gr. Upplýsingaréttur.

Allir hafa rétt til aðgangs að opinberum gögnum.

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og skal halda til haga gögnum, svo sem fundargerðum, og skrásetja og skjalfesta erindi, uppruna þeirra, ferli og afdrif. Slíkum gögnum má ekki eyða nema samkvæmt lögum.

Í því skyni að auðvelda almenningi upplýsingaleit skal skrá yfir mál og opinber gögn, uppruna þeirra og innihald, vera aðgengileg eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Taka skal afstöðu til upplýsingabeiðna eins skjótt og auðið er og skal synjun um aðgang rökstudd. Í lögum skal kveða á um hvenær hömlur á aðgangi að tilteknum flokkum gagna falla niður og skal sá tímafrestur ekki vera lengri en nauðsyn krefur. Heimilt er í lögum að takmarka aðgang að vinnuskjölum enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur til að varðveita eðlileg starfsskilyrði opinberra aðila.

Í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að leggja á þagnarskyldu um upplýsingar á grundvelli laga enda sé það nauðsynlegt til verndar lögmaetum opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Undir þagnarskyldu falla ekki upplýsingar um lögbrot í starfsemi stjórnvalda.

Almennt um ákvæðið

Greinin öll hefur að geyma margvísleg nýmæli miðað við gildandi stjórnarskrá.

Fyrir sveitarfélögin mun greinin – verði hún að stjórnlögum – hafa veruleg íþyngjandi áhrif á stjórnsýsluna með því að leggja fortakslausar skyldur á stjórnvöld að gera aðgengilegar skrár um mál og opinber gögn, uppruna þeirra og innihald. Hér er um afar víðtæka frumkvæðisskyldu að ræða sem óhjákvæmilegt er að gera kröfu til að verði kostnaðarmetin gagnvart sveitarfélögunum, sé það vilji Alþingis að halda tillögunni til streitu.

Lögfræðingar sambandsins sjá hins vegar enga ástæðu til þess að um þetta atriði sé fjallað í stjórnarskrá og taka í því efni undir umsögn Bjargar Thorarensen, sem bendir á að ákvæðið leggi á stjórnvöld því sem næst óframkvæmanlegar skyldur sem virðast ekki þjóna neinu hagnýtu markmiði. Bent er á að skýringar stjórnlagaráðs á nytsemi tillagnanna eru ekki sannfærandi.



Þá vekur framsetning ákvæðanna athygli, en hún er bæði mjög frábrugðin því sem tíðkast í núgildandi stjórnarskrá sem og því hvernig aðrar greinar eru orðaðar í frumvarpinu. Þannig hljóða ákvæði 15. gr. fremur eins og lagagreinar með afar nákvæmu orðalagi, í stað þess að hafa að geyma almennar meginreglur.

Í þessu sambandi skal bent á 100. gr. norsku stjórnarskrárinnar sem fjallar með almennum hætti um tjáningarfrelsi, upplýsingafrelsi, fjölmiðla o.fl. Þar er meginreglan um aðgangsrétt sett fram með skorinorðum hætti í 5. mgr. er hljóðar svo:

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Efni og framsetning ákvæðisins var ákveðin eftir gagngera endurskoðun sem fór fram árið 2004 og endurspeglar því réttarþróun síðastliðinna áratuga. Frumkvæðisskylda af hálfu stjórnvalda kemur síðan fram í 6. mgr. þar sem segir:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

Samkvæmt gildandi lögum eru Ísland og Noregur meðal þeirra ríkja sem ganga allra lengst í því að skylda stjórnvöld til þess að tryggja aðgang að gögnum og stuðla að opinni og lýðræðislegri umræðu. Fullyrða má að það muni hafa ófyrirsjáanleg áhrif ef nýmæli í stjórnarskrá leiða til þess að enn lengra verði gengið.

Minnt er á að hagsmunamat er alltaf á bak við öll álitamál um rétt til aðgangs að opinberum gögnum, þar sem vega þarf saman hagsmuni almennings af aðgangi og hins vegar hagsmuni af trúnaði um tiltekin gögn. Nauðsynlegt er að bregðast megi við þróun í tækni og aðferðum við upplýsingaöflun með breytingum á lögum, en augljóst er að ef tillaga stjórnlagaráðs nær fram að ganga eru löggjafanum settar verulegar skorður um viðbrögð við ástandi sem upp kann að koma.

Af þessum ástæðum telja lögfræðingar sambandsins rétt að leggja til að 15. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga verði færð til svipaðs horfs og er í Noregi og hljóði svo:

15. gr. Upplýsingaréttur.

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og gögnum þar að lútandi haldið til haga, svo sem fundargerðum, auk þess sem erindi skulu skrásett og skjalfest, með tilliti til uppruna þeirra, ferlis og afdrifa. Allir hafa rétt til aðgangs að slíkum gögnum með þeim takmörkunum sem lög hafa að geyma um persónuvernd og aðra mikilvæga hagsmuni.

GB / TrÞ

Tilvísanir:

Norska stjórnarskráin (100. gr.): <http://www.lovdato.no/all/tl-18140517-000-006.html#100>.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 9. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason, Tryggvi Þórhallsson
og Gyða Hjartardóttir

Málsnr.: 1104019SA
Málalýkill: 320

Efni: Umfjöllun um 22. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lp.

Í þessu minnisblaði er fjallað um 22. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga út frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

22. gr. Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis og félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fátæktar, fötlunar, veikinda, örorku eða sambærilegra aðstæðna.

Eins og fram kemur í greinargerð er hér um að ræða nýtt sjálfstætt ákvæði um félagsleg réttindi. Segir þar einnig að byggt sé á 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár en jafnframt má ljóst vera að efni og framsetning réttinda er með verulega breyttu sniði.

Að mati sérfræðinga sambandsins er það áleitin spurning hvaða þýðingu breytt efni og framsetning ákvæðisins muni hafa fyrir framkvæmd samfélagslegrar aðstoðar, hvort sem hún er veitt af hálfu sveitarfélaganna eða stjórnvalda ríkisins. Í því efni tókum við undir veigamiklar athugasemdir sem Tryggingastofnun ríkisins (TR) gerir í umsögn sinni um 22. gr. Ástæða er til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, að taka til gaumgæfilegrar skoðunar hvort raunhæft er að halda því til streitu að umræddar breytingar verði gerðar.

Í öllu falli er ljóst að áformaðri breytingu á framsetningu og efni núgildandi 1. mgr. 76. gr. verða að fylgja miklu betur unnin lögskýringargögn þar sem afstaða er tekin til margvíslegra álitaefna. Nokkur þessara álitaefna eru rakin hér á eftir, en lögð er áhersla á að veruleg óvissa mun verða því samfara að ætla þessum álitaefnum að skýrast í framkvæmd.

Hvað þetta varðar er vert að hafa í huga að félagsleg réttindi bjóða eðli málsins samkvæmt upp á margvíslega túlkun auk þess sem þau tvinnast í framkvæmd náð við jafnræðisreglur. Í því sambandi er rétt að minna á svonefnda öryrkjadóma sem gengu eftir tilkomu 1. mgr. 76. gr. í gildandi stjórnarskrá. Mikilvægt er að sneiða eftir fremsta megni hjá réttaróvissu eins og skapaðist í þeim málum, með því að breyta stjórnarskrá án þess greint sé hvaða afleiðingar það hafi.



Hvað felst í rétti til lífsviðurværis?

Afgerandi nýmæli kemur fram í 1. mgr. 22. gr. þar sem segir að öllum skuli með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis.

Þessi réttur er settur fram án þeirrar tilvísunar sem er í núgildandi stjórnarskrárákvæði, þ.e. að öllum „sem þess þurfa“ beri tiltekin réttindi. Ætla verður að gild ástæða hljóti að vera fyrir þessari breyttu framsetningu og að tillagan sé gerð með ráðnum hug.

Því kemur það verulega á óvart að í skýringargögnum kemur fram að meiginreglan skv. 1. mgr. 22. gr. sé sú að hver einstaklingur noti öll tiltæk ráð til þess að tryggja sjálfum sér og fjölskyldu sinni viðunandi lífsafkomu. Skyldur ríkisins til þess að tryggja þessi réttindi verði einungis virkar þegar nauðsyn beri til, t.d. vegna þess að viðkomandi einstaklingur hefur ekki jöfn tækifæri á við aðra eða lifir við hindranir af öðru tagi.

Að mati sambandsins er illskiljanlegt og raunar ótækt, að slá því fram að meginregla felist í stjórnarskrárákvæði sem ekki kemur skýrt fram í orðalagi þess. Sjálfstæður réttur til lífsviðurværis mun verða að veruleika náí tillaga stjórnlagaráðs fram að ganga. Með sama hætti og vilji almenna löggjafans verður að vera alveg skýr um lögbundnar takmarkanir á mannréttindum, verður vilji stjórnarskrárgjafans að vera afdráttarlaus um inntak þeirra réttinda sem veitt eru. Vítt og loðið inntak réttar til lífsviðurværis samkvæmt fyrirbyggjandi tillögu uppfyllir engan veginn þær kröfur.

Þá vekur einnig athygli að af skýringum við 1. mgr. 22. gr. má leiða að rétturinn til lífsviðurværis felist í raun í því að „ tryggja að fólk eigi möguleika á því að taka fullan þátt í samfélaginu og náí að lifa yfir fátæktarmörkum sem viðurkennd eru í viðkomandi landi“.

Sambandið telur að þessar tilvísanir til mælikvarða um fátækt og lífsafkomu opni fyrir óæskilegt samspil milli ákvæða 1. og 2. mgr. 22. gr. og leggur til að orðin „lífsviðurværis og“ verði felld út úr fyrri málsgreininni en að skert verði á markmiði aðstoðar skv. 2. mgr. samanber hér á eftir.

Skilgreining hugtaksins „félagslegt öryggi“

Fram kemur í skýringum með frv. að ákvæði 1. mgr. 22. gr. um félagslegt öryggi byggist einkum á 9. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR).

Starfsmenn sambandsins eru sammála því að í stjórnarskrá verði kveðið með almennum hætti á um rétt til félagslegs öryggis með sérstakri vísun til umrædds alþjóðasamnings. Fyrst og fremst myndi slíkt ákvæði hafa þýðingu til að undirstrika þá skyldu löggjafans að koma á og viðhalda fyrirkomulagi sem kenna má við heildstætt öryggisnet í samfélaginu, þ.e. tryggja að opinber stuðningur við þá sem þess þurfa sé til staðar og koma í veg fyrir að einstaklingar lendi í kerfislægum gloppum. Samfella sé með öðrum orðum tryggð bæði milli ólíkra þjónustu- og bótakerfa og á æviskeiði hvers einstaklings.

Minnt er á að skv. 9. gr. SEFMR verður kerfið (öryggisnetið) að tryggja ekki færri en níu greinar félagslegs öryggis, þ.e. heilbrigðisþjónustu, sjúkra-tryggingar, ellilífeyri, atvinnuleysisbætur, slysatryggingar, fjölskyldu- og



barnalífeyri, fæðingarorlof og aðstoð í tengslum við barnsburð, örorkulífeyri og dánarbætur.

Þá má taka undir þá ábendingu í umsögn TR að tilgangur almenns ákvæðis um félagslegt öryggi eigi einkum að vera „að standa vörð um þá þjónustu sem þegar er veitt“, sbr. tilvísun til skýringar við 23. gr. frv.

Í ljósi þessara atriða má velja því upp hvort ekki færi betur á því að hafa almennt ákvæði um félagslegt öryggi þannig staðsett í stjórnarskrá að það vísi ekki einungis til félagslegrar aðstoðar, heldur einnig aðstoðar sem veitt er í þágu heilbrigðis, barna o.fl.

Er „fátækt“ nothæfur mælikvarði í stjórnarskrá?

Tillaga stjórnlagaráðs gerir ráð fyrir að orðið fátækt komi í stað örbirgðar í núgildandi stjórnarskrárákvæði. Fram kemur í greinargerð að sú orðalagsbreyting (ásamt fleirum) hafi ekki „efnisáhrif“.

Þessi staðhæfing stenst engan veginn og eru þvert á móti allar líkur á því að það muni hafa veruleg en um leið ófyrirsjáanleg áhrif á efni löggjafar um samfélagsaðstoð að taka státækt upp sem mælikvarða í stjórnarskrárákvæði sem slík lög sækja stóð sína til.

Nái breytingin fram að ganga verður að telja afar sennilegt að endurskoða þurfi löggjöf um samfélagsaðstoð út frá lágmarksviðmiðum um framfærslu. Í umsögn sinni telur TR „gefið undir fótinn“ hvað þetta varðar og er það síst ófæmelt.

Til þess er hins vegar að líta að umfjöllun um státækt er mjög skammt á veg komin hérlandis og mikil vinna óunnin til þess að telja megi að almenn sátt ríki um það hvað státæktarmælikvarði eigi að endurspegla. Fyrsta áfanga í þeirri vinnu lauk með útgáfu skýrslu á vegum velferðarráðuneytisins (*Íslensk neysluviðmið*, febrúar 2011) en síðan hefur verkefnið legið í láginni.

Pólítísk umræða af þessum toga er mjög vandmeðfarin og hefur reynst nágrannaþjóðum erfið. Skemmst er að minnast stöðunnar í Danmörku þar sem sveitarfélögin hafa lengi kallað eftir því að státæktarmælikvarði verði búinn til. Það var hins vegar fyrst á síðasta ári að brugðist var við þessum kröfum sveitarfélaganna með skipun sérfræðinganevndar sem ákveða á „fattigdomsgrænse“ (sjá meðf. frétt frá KL, danska sveitarfélagasambandinu). Nevndinni er ætlað að skila niðurstöðum sínum á þessu ári.

Sérfræðingar sambandsins telja fullkomlega ótímabært og misráðið að stíga það skref sem stjórnlagaráð lagði til og fer fram á að orðið státækt verði fellt út úr 2. mgr. 22. gr. frv.

Framsetning á aðstæðum sem eru forsendur aðstoðar

Fram kemur í greinargerð með 2. mgr. 22. gr. frv. að upptalningu hafi verið ætlað að ná utan um alla þá hópa sem ákvæðinu er ætlað að tryggja vernd.

Af hálfu sambandsins er líklega ekki tilefni til athugasemda við það sem bæst hefur við upptalninguna frá gildandi ákvæði en taka má undir athugasemd TR um að endurskoða notkun hugtaksins „örorka“ og hugsanlega framsetningu á fleiri skilgreindum atriðum. Enda þótt lagaákvæðum sé beint að tilteknum hópum er áriðandi að hafa í huga að inntak mannréttinda styðst í dag ekki



hvað síst við þá staðreynd að fólk þarf að yfirstíga margvíslegar samfélagslegar hindranir til þess að eiga möguleika á fullri þátttöku í samfélaginu.

Mikilvægt er að halda þessari hugsun til haga þegar upptalningu ákvæðisins sleppir. Tillaga stjórnlagaráðs er að halda texta gildandi stjórnarskrár með þeirri breytingu að vísa til sambærilegra aðstæðna í stað sambærilegra atvika. Rökréttara er að gera þetta að sjálfstæðum málslið þar sem sami réttur til aðstoðar verði tengdur öðrum sambærilegum aðstæðum, sem hindra fólk í virkri þátttöku á vinnumarkaði og öðrum sviðum samfélagsins.

Athyglisvert er einnig að skoða ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar í þessu samhengi en í 75. gr. hennar segir:

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse.

Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtigelser, som loven herom byder.

Rétt er að hafa í huga að þetta danska ákvæði er að stofni til 150 ára gamalt, en fór þó í gegnum heildarendurskoðun árið 1953. Nýlega hefur reynt á það fyrir dönskum dómstólum hvort samræmi sé milli þessa ákvæðis og fyrirmæla í alþjóðlegum mannréttindasamningum, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sjá 8. gr., 14. gr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 1.

Dómur Hæstaréttar Danmerkur frá 15. febrúar 2012 í svonefndu „starthjælp“-máli tekur hins vegar af skarið um að skilyrt fjárhagsaðstoð veitt af dönsku sveitarfélagi stríði hvorki gegn 75. gr. stjórnarskrár né tilvitnuðum ákvæðum MSE. Sérstaklega er tekið fram í dóminum að velferðarkerfi sem fjármagnað er með sköttum hljóti eðli málsins samkvæmt að byggjast á viðmiðum til afmörkunar á því hverjir eigi rétt til aðstoðar.

Að mati undirritaðra er einboðið að fara þá leið sem Danir hafa farið enda verður að telja að hún sé í góðu samræmi við almenna réttarvitund hér á landi, þ.e. að eðlilegt sé að afmarka þann hóp sem eigi rétt til aðstoðar og setja fram sanngjörn skilyrði fyrir aðstoð.

Undirritaðir telja rétt að taka niðurlag danska ákvæðisins efnislega upp í 22. gr. þannig að vísað sé til þess að réttur til aðstoðar sé með þeim skilyrðum sem lög greini. Er hvað þetta varðar tekið undir athugasemdir í umsögn TR.

Möguleg kostnaðaráhrif

Meðfylgjandi er félagsþjónustuskýrsla sambandsins fyrir árið 2012, en þar koma fram ýmsar upplýsingar um útgjöld sveitarfélaga vegna félagslegra réttinda íbúa (sjá 2. kafla og undirkafla einkum 2.2 um fjárhagsaðstoð og 2.4.2 um sérstakar húsaleigubætur).

Af þessum tölum má ráða að öll útvíkkun á hópum sem eiga rétt til félagslegrar aðstoðar mun hafa veruleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Reikna má með að hvert prósentustig í fjölgun umsókna um fjárhagsaðstoð kalli á aukin útgjöld fyrir sveitarstjórnarstigið sem nemi hátt í hálfum miljarði króna á ársgrundvelli.

Ekki eru forsendur til þess af hálfu sambandsins að leggja mat á það hvort breytt ákvæði stjórnarskrár og afleiddar breytingar á lögum muni fjölga



umsóknum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hitt má vera ljóst að ef ekki er leyst úr ofangreindum álitaefnum mun það skapa verulegan þrýsting á þá félagslegu aðstoð sem sveitarfélögin veita og koma ofan í þá þróun sem þegar er hafin í þá veru að mjög stórir hópar fólks flytjist af atvinnuleysisbótum yfir á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Samantekt

Sérfræðingar sambandsins telja ástæðu til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að skoða, í samráði við velferðarnefnd, hvort raunhæft sé að svo stöddu að breyta efni og framsetningu núgildandi stjórnarskrárákvæðis um félagslega aðstoð.

Verði breytingar gerðar er mælt til þess að tillaga um 22. gr. frv. verði endurskoðuð í meðförum þingsins þannig að greinin hljóði svo:

22. gr. Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fötlunar, veikinda eða örorku. Aðrar sambærilegar aðstæður, sem hindra fólk í virkri þátttöku í atvinnulífi eða öðrum sviðum samfélagsins, veita sama rétt til aðstoðar með þeim skilyrðum sem lög greina.

GB/Trp/GH

Tilvísanir:

Neysluviðmið fyrir íslensk heimili. Skýrsla unnin af Jóni Þór Sturlusyni, Guðnýju Björk Eydal og Andrési Júlíusi Ólafssyni. Velferðarráðuneytið, febrúar 2011.

http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrsur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf.

Ekspertpanel skal fastsætte fattigdomsgrænse. Frétt á vef Kommunernes Landsforening [dönsku sveitarfélagasamtökin], 11. maí 2012.

<http://www.kl.dk/Om-KL/Expertpanel-skal-fastesatte-fattigdomsgranse-id103261/>.

Dómur Hæstaréttar Danmerkur dags. 15. febrúar 2012 í máli nr. 159/2009 (2. avd.)

http://kammeradvokaten.dk/media/896298/Startshjælpssagen_dom%202012.pdf.

Félagsþjónustuskýrsla fyrir árið 2012. Samband íslenskra sveitarfélaga, desember 2012.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA
Málalykill: 320

Efni: Ábendingar við 24. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lþ.

Í þessu minnisblaði er fjallað um 24. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

24. gr. Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða menntun án endurgjalds.

Menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýnni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal rétt foreldra til þess að tryggja að menntun barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra.

Um 1. mgr.

Ákvæðið er óbreytt frá gildandi stjórnarskrá og almennt ætti það að gefa til kynna að ekki eigi að verða breyting á megininntaki þess réttar til menntunar sem varinn er af stjórnarskrá.

Hugtakið „almenn menntun“ hefur af fræðimönnum verið skýrt þannig, að átt sé við nám í grunnskóla og framhaldsskóla. Sérnám, þ.e. háskólamenntun, framhalds- og fullorðinsfræðsla o.fl., hefur fallið utan hugtaksins og er gildandi ákvæði 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrár ekki skýrt svo að það felli skyldur á stjórnvöld (ríki eða sveitarfélög) að standa fyrir slíkri menntun.

Ekki verður séð að íslenskir fræðimenn hafi fjallað um það hvort nám í leikskóla teljist til almennrar menntunar í þessum skilningi stjórnarskrárinnar. Hins vegar hefur verið rætt um leikskólastigið í tengslum við menntunarhugtak 1. mgr. 28. gr. Barnasáttmála SP og 2. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur verið litið svo á að gildandi löggjöf um leikskólann, sem fyrsta skólastigið, sé í samræmi við þessar alþjóðlegu skuldbindingar. Til að mynda er ekki gerð nein tillaga um breytingu á lögum nr. 90/2008, um leikskóla, í frumvarpi því sem liggur fyrir Alþingi um lögfestingu barnasáttmálans (155. mál). Liggur þar að baki að þótt starfsemi leikskóla sé vissulega flokkuð sem grunnþjónusta séu skyldur sveitarfélaga um margt ólíkar þeim lagareglum sem gilda um grunnskóla. Þá er ekki um að ræða afdráttarlausan rétt allra barna á leikskólaaldri til þess að fá vist á leikskóla.

Með þessi atriði í huga telja lögfræðingar sambandsins að ganga verði út frá því að hugtakið „almenn menntun“ í skilningi stjórnarskrárinnar, sbr. tillögu 1. mgr., nái að óbreyttum lögum ekki yfir leikskólastigið.



Nauðsynlegt er hins vegar að kalla eftir því við allsherjar- og menntamálanefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að þessi skilningur verði staðfestur í álitum sem tekin verða saman við meðferð málsins. Helgast það einkum af því að samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs (sem fram koma í greinargerð með frv.) eigi nú að skilja hugtakið „almenn menntun“ með víðtækari hætti en áður og er þar vísað í rétt til iðnnáms, verkmenntanáms og annars sérhæfðs náms á framhaldsskólastigi auk almenns bóknáms.

Taka verður af skarið um að þessi útvíkkun hugtaksins nái ekki til leikskólans enda gæti það haft miklar afleiðingar fyrir sveitarfélögin ef ný stjórnarskrá yrði skýrð með þeim hætti, meðal annars þegar tillit er tekið til kostnaðarþátttöku foreldra í leikskóladvöl, sbr. umfjöllun hér á eftir um 2. mgr.

Verði rekstur leikskóla og grunnskóla lagður að jöfnu í skilningi 1. mgr. mun það m.a. snerta skyldu sem samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs felst í ákvæðinu til „að tryggja að í landinu sé nægjanlegur fjöldi grunnskóla og framhaldsskóla“ og „að menntastofnanir séu innan hæfilegrar fjarlægðar frá búsetusvæðum...“. Skilgreiningin myndi einnig hafa áhrif á samspil menntunarákvæða og jafnræðisreglna og draga almennt úr svigrúmi sem nú er til staðar í starfsemi leikskóla. Viðbúið er að það hefði veruleg kostnaðaráhrif þegar fram í sækti.

Um 2. mgr.

Ákvæðið er nýmæli og er því ætlað að treysta þá meginreglu í sessi að skyldunám sé gjaldfrjálst.

Meginreglan stendur föstum fótum í gildandi lögum og eins og nefnt er í greinargerð með 2. mgr. 24. gr. mun framkvæmdin fyrst og fremst helgast af menntastefnu á hverjum tíma, því bæði megi „hugsa sér að hluti leikskólans verði gerður að skyldu og að öllum ungmennum verði gert skylt að vera í skóla“ eins og segir í skýringum stjórnlagaráðs.

Af þeirri ástæðu má spyrja hvort raunverulegt tilefni sé til þeirrar breytingar sem hér er lögð til því eðlilegra væri að láta þetta atriði ráðast af því hvernig löggjöf þróast. Má þar hafa í huga að í norsku stjórnarskránni sem þykir framsækin að ýmsu leyti er ekkert ákvæði um menntun.

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda eru hins vegar menntunarákvæði og gefur framsetning þeirra færi á að skoða hvernig haga megi hliðstæðu íslensku ákvæði.

Í dönsku stjórnarskránni segir:

§ 76. Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.

Gjaldfrelsisákvæði er í 1. mgr. 16. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og í 2. mgr. er sérstakt ákvæði um aðra skólaþjónustu m.a. vegna sérparfa („... other educational services in accordance with their ability and special needs ...“). Athyglisvert er einnig að í 123. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er vikið sérstaklega að stöðu einkaskóla við hlið þeirrar þjónustu sem ríki og sveitarfélög veita („Provisions on the principles governing the other educational services arranged by the State and the municipalities, as well as on the right to arrange corresponding education in private educational institutions, are laid down by an Act.“)



Almennt ákvæði um menntun í 18. gr. sænsku stjórnarskrárinnar tiltekur sérstaklega að gjaldfrelsi nái til grunnmenntunar (grundläggande utbildning).

Af framsetningu þessara ákvæða má ráða að:

- Menntun er mjög vítt hugtak og ástæða til þess að greina á milli ólíkra þátta þess (nám, kennsla, fræðsla) verði niðurstaðan sú að gjaldfrelsisákvæði skuli tekið upp í stjórnarskrá. Í dönsku stjórnarskránni er meginreglan bundin kennslu (fri undervisning) og þannig afmarkað hvaða þættir í skólastarfinu eru endurgjaldslausir. Án slíkrar skýringar er boðið upp á túlkunarvanda gagnvart margvíslegri gjaldtöku sem nú tíðkast í grunnskólum hérlandis m.a. fyrir skólamáltíðir, ritföng, lengda viðveru og vettvangsferðir.
- Finnsla stjórnarskráin tiltekur sérstaklega þjónustu við börn með sérþarfir. Ástæða er til þess að greina vel hvort ekki þurfi að fara sömu leið hérlandis í ljósi þess að börn frá margvíslega meðferð hjá sérfræðingum í heilbrigðisþjónustu, sem ekki telst með öllu gjaldfrjáls þegar gert er ráð fyrir kostnaðarhlutdeild foreldra.
- Bæði í dönsku og finnsku stjórnarskránni er afmarkað hvert er inntak skólaskyldu gagnvart heimakennslu og einkaskólum. Athyglisvert er að í þeirri finnsku er sérstaklega rætt um réttinn til þess að veita menntun í einkaskólum.

Í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að tillögu þess um 2. mgr. 24. gr. sé ekki ætlað að „koma í veg fyrir“ að til séu einkaskólar sem leggja á skólagjöld. Ákvæðinu sé einungis ætlað að tryggja að allir þeir sem skólaskylda nær til skuli eiga kost á að njóta menntunar í boði stjórnvalda án þess að greiða fyrir hana beint, kjósi þeir að þiggja hana.

Að vísað sé til valfrelsis borgaranna í skýringargögnum með stjórnskipunarlögum kallar óhjákvæmilega á að nánar sé skilgreint hvaða mörk megi setja í almennri löggjöf um það atriði.

Sé ætlunin að taka upp gjaldfrelsisákvæði í íslensku stjórnarskrána telja lögfræðingar sambandsins ljóst að veruleg greiningarvinna þurfi að fara fram áður en hægt verður að taka afstöðu til ofangreindra atriða. Sérstaklega þarf að horfa til áhrifa á leikskólastigið í þessu sambandi, sér í lagi þar sem ráðagerð býr að baki tillögunni um að hann verði gjaldfrjáls. Einnig má taka undir ábendingar Bjargar Thorarensen um að leggja þurfi mat á dómaframkvæmd og álit umboðsmanns Alþingis þar sem reynt hefur á inntak núverandi 2. mgr. 76. gr.

Eins og áður er rakið verður ekki séð að brýn þörf sé á því að taka upp slíkt ákvæði nú og er ástæða til þess að leggja til við þingnefndir að horfið verði frá þessu nýmæli í þessari umferð.

Um 3. mgr.

Þriðja málsgrein er einnig nýmæli en er einkum ætlað að vera vísiregla um hlutverk almennra menntastofnana á sviði náms og kennslu.

Eins og ákvæðið er sett fram hefur það yfirbragð þess að stjórnarskráin sé að mæla fyrir um það að borgararnir skuli leita sér menntunar undir þeim formerkjum sem ákvæðið greinir. Viðtekin skýring menntunarhugtaksins er hins vegar rýmri en það, og hvatir fólks til þess að leita sér menntunar fjölbreyttari en svo að það hafi nokkra þýðingu að mæla fyrir um slíkt í stjórnarskrá.



Telja verður einnig að margvísleg sérhæfð fræðsla sé undanskilin í þessu sambandi með svipuðum rökum og lögð eru til grundvallar við aðgreiningu á milli almennrar menntunar og sérnáms, en eðlileg krafa er að slík sjónarmið komi fram í greinargerð.

Orðalag ákvæðisins er því of vítt að mati sérfræðinga sambandsins og að lágmarki nauðsynlegt að tiltaka að um almenna menntun sé að ræða.

Um 4. mgr.

Ákvæðið er nýmæli sem inn kemur að tillögu sérfræðingahóps.

Að mati sérfræðinga sambandsins myndi breytingartillaga í þessa veru grafa undan stöðu skólafólks, sem iðulega þarf í sínum störfum að taka afstöðu til þess hvernig hagsmunum barns í skólanum er best borgið. Ekki er sjálfgefið að hagsmunir barnsins og forráðamanna þess fari saman í öllum tilvikum.

Því er aðallega lagt til að 4. mgr. verði alfarið felld út úr 24. gr. og að inntak þeirra réttinda sem hér um ræðir verði látið ráðast á skýringu á viðhlítandi ákvæðum alþjóðasamninga sem lögfestir hafa verið á Íslandi og í samræmi við réttarþróun þeirra.

Verði það á hinn bóginn niðurstaða stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að efnisleg grein af þessum toga eigi heima í menntunarákvæðum stjórnarskrár, lýsir sambandið sig sammála sjónarmiðum er fyrir liggja í umsögnum til nefndarinnar frá Hrefnu Friðriksdóttur, Björgu Thorarensen og Margréti Maríu Sigurðardóttur, umboðsmanni barna.

Samantekt

Með vísan til framangreinds telja undirritaðir rétt að leggja til að menntunarákvæði í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár verði einungis ein málsgrein svohljóðandi:

24. gr. Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Til vara er lagt til að greinin orðist svo:

24. gr. Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða kennsla án endurgjalds.

Almenn menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýnni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal ábyrgð, rétt og skyldur foreldra til að veita barni sínu leiðsögn í samræmi við vaxandi þroska þess er barnið beitir rétti sínum til að njóta menntunar í samræmi við trúar- og lífsskoðanir sínar.

GB / TrÞ

Tilvísanir:

Skilgreining grunnþjónustu á sviði fræðslumála. Samantekt sambandsins frá 2008.
<http://www.samband.is/media/skolamal/Grundthjonusta-a-svidi-fraedslumala.pdf>.

Danska stjórnarskráin: <http://www.grundloven.dk/>.



Ensk þýðing finnsku stjórnarskrárinnar:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

Sænska stjórnarskráin: <http://notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19740152.htm>.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 1104019SA

Málalykill: 320

Efni: Umfjöllun um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaganna, 415. mál

Í þessu minnisblaði er fjallað um þær þrjár greinar frumvarps til stjórnskipunarlaganna sem snúa beint að náttúru Íslands, umhverfi og nýtingu náttúruauðlinda. Sambærileg ákvæði er ekki að finna í mannréttindakafla gildandi stjórnarskrár en að sumu leyti eiga tillögurnar sér samsvörun í lögum sem Alþingi hefur sett, m.a. varðandi mengunarvarnir, mat á umhverfisáhrifum, stjórn vatnamála, eignar- og nýtingarrétt á auðlindum og upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Einnig er töluverð samsvörun við ákvæði frumvarps til náttúruverndarlaga sem nú er til umfjöllunar á Alþingi. Verður hér á eftir fjallað um hvert ákvæði fyrir sig.

33. gr. Náttúra Íslands og umhverfi.

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt. Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

Í greininni eru talin upp markmið sem a.m.k. sum hver verða að teljast lítt umdeild en almennt má þó segja að í henni sé gengið lengra í ákveðnum atriðum en löggjafinn hefur þegar treyst sér til. Hlýtur að vera umhugsunarefni hvort rétt sé að taka svo stór skref í frumvarpi til stjórnarskrár.

Einkum telur undirritaður tilefni til að gera athugasemd við að nota afdráttarlaust orðalag á borð við „Öllum skal með lögum tryggður réttur á....“, í því samhengi sem um ræðir í 2. mgr. 33. gr. Spyrja verður hvort það sé yfirleitt á valdi löggjafans eða stjórnvalda að tryggja þann rétt sem hér um ræðir, enda má ljóst vera að ýmsir utanaðkomandi þættir geta spilt andrúmslofti og umhverfi. Einnig hlýtur það að stórum hluta að vera túlkunaratriði hvenær andrúmsloft telst vera ómengað og náttúra óspillt, eins og vikið er lítillega að í minnisblaði Aagotar V. Óskarsdóttur til sérfræðingahóps sem yfirfór frumvarpstillögu Stjórnlagaráðs. Í skýringum við 33. gr. kemur raunar fram að ekki beri að skilja 2. mgr. 33. gr. of bókstaflega en þar segir m.a.:

„Tilvísun 2. mgr. 33. gr. til „óspilltrar náttúru“ verður að skilja í ljósi 1. mgr. þar sem fram kemur að krafan um algerlega óspillta náttúru er óraunhæf. Í



„Tilvísun 2. mgr. 33. gr. til „óspilltrar náttúru“ verður að skilja í ljósi 1. mgr. þar sem fram kemur að krafan um algerlega óspillta náttúru er óraunhæf. Í skilabréfi fundar fulltrúa í stjórnlagaráði sem haldinn var 8.–11. mars 2012 kemur til viðbótar fram að skilja beri ákvæðið þannig að í því felist að hver maður eigi rétt til þess að hluti náttúrunnar verði skilinn eftir eins óspilltur og aðgengilegur almenningi og verða má. Ekki sé með þessu girt fyrir að hróflað sé við náttúrunni, að mannvirki séu reist eða að gæði náttúrunnar séu hagnýtt innan eðlilegra marka.“

Með vísan til framangreindrar skýringar virðist undirrituðum eðlilegast, ef ætlunin er á annað borð að hafa slíkt ákvæði í stjórnarskrá, að kveða frekar almennt á um þá verndarhagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir, þ.m.t. hve langt sé eðlilegt að ganga til að tryggja vernd þeirra. Verður ávallt að hafa í huga að í löggjöf þurfa að vegast á sjónarmið um vernd og nýtingu auk þess sem vega þarf saman þörf fyrir verndaraðgerðir, kostnað við framkvæmd slíkra aðgerða og væntan árangur þeirra miðað við þær forsendur sem fyrir liggja.

Í 3. mgr. 33. gr. er ástæða til að staldra sérstaklega við hugtakið „gildi náttúrunnar“. Í skýringum við 33. gr. frv. kemur fram að í tillögu stjórnlagaráðs var 3. mgr. 33. gr. svohljóðandi: *„Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.“* Nú er vísað til þess að „gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða“ séu virt. Þótt undirritaður telji það líklega vera skref í rétta átt að fella brott orðalag um „rétt náttúrunnar“ sem fram kom í tillögu Stjórnlagaráðs, verður ekki annað séð en að það orðalag, sem sérfræðingahópurinn leggur til, sé hrein merkingarleysa. Undirritaður kannast ekki við að umrætt hugtak hafi tiltekna lagalega merkingu og vart verður heldur talið að um sé að ræða hugtak sem eigi sér fótfestu í íslensku máli. Slík óljós hugtök ber augljóslega að forðast í stjórnskipunarlögum. Eru því miður of mörg dæmi um það í frumvarpinu að ákvæði séu of löng og hafi jafnframt óljósa merkingu. Hér myndi væntanlega nægja að setja punkt á eftir orðinu „langframa“ þannig að 3. mgr. 33. gr. hljóði svo:

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.

Vert er jafnframt að benda á að sama regla um sjálfbæra nýtingu auðlinda er í raun endurtekin í 3. mgr. 34. gr., þar sem segir: „Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.“

Undirritaður telur ekki tilefni til athugasemda við 4. mgr. 34. gr., sem mun væntanlega styrkja rétt almennings til frjálsrar fara um eignarlönd jafnt sem þjóðlendur. Rétt er þó að hafa í huga að töluverð umræða hefur verið um hvort sambærileg ákvæði náttúruverndarlaga séu nógu skýr um það hvort landeigendum sé heimilt að synja ferðapjónustuaðilum um aðgang að eignarlöndum sínum fyrir skipulagða ferðamannahópa í atvinnuskyni. Er eðlilegt að í skýringum við 34. gr. komi fram hver sé skilningur Alþingis á því álitaefni.



34. gr. Náttúruauðlindir.

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

Ákvæði 34. gr. er eitt af umdeildustu ákvæðum frumvarpsins og er í því fjallað um reglur sem hafa mikil eignarréttarleg og efnahagsleg áhrif, einkum hvað varðar nýtingu náttúruauðlinda sem falla undir hugtakið „þjóðareign“. Undirritaður telur sig ekki hafa forsendur til þess að fjalla ítarlega um ákvæðið en vill þó benda á tiltekin atriði í ákvæðinu sem m.a. varða hagsmuni sveitarfélaga.

Fyrir sveitarfélögin skiptir töluverðu máli að í 1. mgr. hefur verið gerð sú orðalagsbreyting frá tillögu stjórnlagaráðs að orðinu „í einkaeigu“ hefur nú verið breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Í skýringum við 1. mgr. 34. gr. segir eftirfarandi um þessa breytingu:

„Samkvæmt lögfræðilegri hugtakanotkun er með því vísað til eigna einstaklinga og einkaaðila, gagnstætt við opinbera eign. Þannig eru t.d. allar jarðir, landspildur og lóðir í eigu ríkis og sveitarfélaga í opinberri eign. Miðað við orðalagið „ekki í einkaeigu“ þyrfti t.d. við sölu slíks lands að undanskilja öll náttúrugæði. Hér má sem dæmi nefna jarðhita til heimilis- og búsparfa sem og virkjanlegt vatnsafl undir 10 MW, sbr. 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, nr. 57/1998, og 1. mgr. 16. gr. vatnalaga, nr. 15/1923. Jafnframt væri veðsetning þeirra með öllu óheimil. Að því er varðar sveitarfélög virðist jafnframt ljóst að í ákvæðinu mundi felast eignarnám. Af frumvarpi stjórnlagaráðs verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið að gera slíkar eignir ríkis og sveitarfélaga að þjóðareignum. Hér er því lagt til að orðalaginu „í einkaeigu“ verði breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Hugtakið einkaeignarréttur nær bæði til einkaeigu sem og hefðbundinnar opinberrar eignar, t.d. á ríkisjörð. Í því sambandi ber að taka fram að svo sem áður var rakið eru þess dæmi að ríkið fari samkvæmt lögum með sérstakt form eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt að ríkiseignum.

Að áliti undirritaðs er ljóst að sú orðalagsbreyting sem hér um ræðir nauðsynleg og til hagsbóta fyrir sveitarfélögin. Hið sama virðist eiga við um orðalagsbreytingu í 2. mgr. sem er skýrð á eftirfarandi hátt í skýringum við 2. mgr. 34. gr.:

Í öðru lagi er orðalaginu „uppsprettur ... virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda“ breytt í „vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum“. Samkvæmt



auðlindalögum, nr. 57/1998, fylgir hverri landareign, þar á meðal þjóðlendum, eignarréttur að auðlindum í jörðu, þ.m.t. jarðhita og jarðefnum. Enda þótt réttur til nýtingar tiltekins vatnsafls, jarðhitasvæðis eða jarðefna í þjóðlendu kunni að vera háður óbeinum eignarréttindum annarra en íslenska ríkisins er ljóst að íslenska ríkið er eitt eigandi þjóðlendna, að teknu tilliti til þeirrar sérstöðu meðal eigna ríkisins sem lög nr. 58/1998 kveða á um. Hins vegar er líklegt að skerðing á slíkum réttindum í eignarlöndum, sbr. t.d. gildandi ákvæði auðlindalaga, nr. 57/1998, um það efni, mundi fela í sér eignarnám og bótaskyldu ríkisins, enda hefur nýtingu af þessu tagi augljóslega lengi verið víða að finna þar. Ætlun stjórnlagaráðs er þó ekki að raska fyrirbyggjandi eignarréttindum, svo sem áður var rakið. Því er skýrt að um eignarlönd gegnir öðru máli í þessu sambandi en um þjóðlendur. Hér er gert ráð fyrir því að um vatnsafl, jarðhita og jarðefni í eignarlandi ríkis og sveitarfélaga fari með sama hætti og um annað eignarland, sbr. það sem að framan greinir um breytingu á orðalaginu „í einkaeigu“. Í þriðja lagi er orðalaginu „uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda“ breytt í skýra yfirlýsingu um þjóðareign á vatni, án þess að með því sé raskað fyrirbyggjandi vatnsréttindum. Samkvæmt vatnalögum, nr. 15/1923, fylgir hverri landareign, þ.m.t. þjóðlendu, réttur til ýmissa umráða og hagnýtingar á vatni, þ.m.t. virkjunarréttindi. Um eignarrétt að vatni hefur hins vegar verið deilt hér á landi. Skilja verður ákvæði frumvarpsins sem framlag og niðurstöðu stjórnlagaráðs í því efni. Í henni felst hvorki röskun á þeim vatnsréttindum einstaklinga og lögaðila sem varin eru af stjórnarskrá né á heimildum löggjafans til að kveða á um almennar takmarkanir eignarráða.”

Hvað varðar 3. mgr. 34. gr., sem fjallar um sjálfbæra nýtingu og almannahag, líkt og 3. mgr. 33. gr., má benda á að ákvæði af sama toga hafa áður komið fram. Nærtækt dæmi er frumvarp sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi, 385. mál. Þar var m.a. ákvæði í 1. gr. um sjálfbæra nýtingu auðlinda og eginarhald á auðlindum í þjóðareign, sem virðist betur orðað og mætti því hafa til hliðsjónar við umfjöllun um 3. mgr. 34. gr. þess frumvarps sem nú er til umsagnar. Ákvæðið var svohljóðandi:

„Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir.

35. gr. Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.

Markmið 35. gr. er að kveða á um helstu meginreglur umhverfisréttar í stjórnarskrá. Orðalagið er óbreytt frá tillögu stjórnlagaráðs að því undanskildu að við 2. mgr. um rétt almennings til aðgangs að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru hefur verið bætt orðinu „umtalsverð“.

Að áliti undirritaðs hlýtur að vera umdeilanlegt hvort þörf sé á 35. gr. í stjórnarskrá en eins og greinin er orðuð felst þó tæplega í því mikil áhætta. Í meginatriðum er markmið greinarinnar að kveða á um skyldu stjórnvalda til að



upplýsa almenning um hættur í umhverfinu, tryggja gagnsæi við undirbúning ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og að tryggja vandaðan undirbúning slíkra ákvarðana. Flest þessara atriða eru nú þegar ágætlega tryggð í lögum, samanber m.a. lög um Veðurstofu Íslands, lög um almannavarnir, skipulagslög, lög um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um framkvæmdaleyfi, og vísa jafnframt í mörgum tilvikum til áralangrar framkvæmdar, svo sem að vara almenning við náttúruvá. Undirritaður vill einkum gera athugasemd við þrennt í greininni:

Í fyrsta lagi orkar það tvímælis að telja sérstaklega upp umhverfismengun í 1. mgr. 35. gr. Margs konar önnur náttúruvá kallar á aðvaranir til almennings og má þar t.d. nefna hættu á óveðrum, snjóflóðahættu o.s.frv. Virðist eðlilegra að setja punkt á eftir orðinu „náttúruvá“ enda eiga upptalningar af þessum toga varla rétt á sér í stjórnarskrá.

Í öðru lagi hlýtur að orka tvímælis að kveða í stjórnarskrá á um rétt almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila, eins og lagt er til í 2. mgr. Má m.a. spyrja hvort ekki sé þá ástæða til að kveða á um slíkan rétt í fleiri ákvæðum frumvarpsins. Starfræktar eru fjölmargar úrskurðarnefndir sem hægt er að skjóta til stjórnsýsluákvörðunum. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er ein þeirra en hvergi í frumvarpinu er vikið að verkefnum annarra sambærilegra úrskurðarnefnda.

Rétt er jafnframt að benda á að í 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, er málskotsréttur afmarkaður þannig að þeir einir geta kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga geta þó kært tilgreindar ákvæðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Var nokkuð hart tekist á um afmörkun þessa málskotsréttar á Alþingi og varð niðurstaðan sú að hverfa frá tillögu í upphaflegu frumvarpi þar sem kveðið var á um málskotsrétt almennings. Með því að kveða í 2. mgr. 35. gr. á um rétt „almennings“ til málskots virðist undirrituðum ljóst að markmiðið sé að útvíkka málskotsrétt samkvæmt fyrrgreindum lögum þannig að hvaða einstaklingur sem er eigi málskotsrétt, án tillits til þess hvort hann eigi lögvarinna hagsmuna að gæta. Hlýtur Samband íslenskra sveitarfélaga að leggja gegn slíkum áformum með hliðsjón af umsögnum sínum um frumvarp til laga um fyrrgreinda úrskurðarnefnd.

Með vísan til framangreindra athugasemda telur undirritaður rétt að leggja til að 2. mgr. 35. gr. orðist svo:

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru.

Í þriðja lagi þarfnast hugtakið „meginreglur umhverfisréttar“ nánari skýringa. Í skýringum við 3. mgr. er vísað til fimm meginreglna sem eiga sér uppruna í alþjóðlegum skuldbindingum, þ.m.t. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, og yfirlýsingum á borð við Ríóyfirlýsinguna, og segir í skýringum að þær hafi að nokkru leyti verið útfærðar með einum eða öðrum hætti í íslenskri löggjöf. Meginreglurnar eru þessar:

Varúðarregla: Þegar hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á umhverfi og náttúruauðlindir skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem



rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem geta komið í veg fyrir áhrifin eða dregið úr þeim.

Greiðsluregla. Í því skyni að tekið sé tillit til umhverfiskostnaðar skal beita hagrænum stjórnækjum í samræmi við meginregluna um að sá sem mengar beri að jafnaði þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar.

Sambætting. Sambætta skal sjónarmið um umhverfisvernd við önnur sjónarmið þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

Fyrirbyggjandi aðgerðir. Þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi skal eins og mögulegt er draga úr þeim, minnka þau eða koma í veg fyrir þau og að umhverfi skerðist að magni eða gæðum.“

Nytjagreiðsluregla, sem er ákveðin útfærsla á greiðslureglu, og mælir fyrir um að notandi náttúruauðlinda greiði fyrir notkunina, en um þau atriði er sérstaklega fjallað í 4. mgr. 34. gr. frumvarpsins.

Ofangreindar reglur eru eðli máls samkvæmt misjafnlega umdeildar en að áliti undirritaðs orkar verulega tvímælist að stjórnarskrárbinda vísun til þessara reglna, sem verður að telja að séu enn í mótun. Þannig má benda á að frumvarp sem umhverfisráðherra lagði fram um lögfestingu meginreglna umhverfisréttar lagði fram á 133. löggjafarþingi náði ekki fram að ganga og hefur það ekki verið endurflutt. Einnig má benda á að ekki er fullt samræmi milli II. kafla frumvarps til náttúruverndarlaga, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, og skýringa við 35. gr. frv. til stjórnskipunarlaga. Er það álit undirritaðs að réttara væri að lögfesta slíkar reglur í náttúruverndarlögum áður en til álita geti komið að samþykkja vísan til þeirra í stjórnarskrá.

Með vísan til framangreinds telur undirritaður rétt að leggja til að 3. mgr. 35. gr. frv. falli brott.

Samanteknar athugasemdir um 33.-35. gr. frv.

Eins og fram kemur í þessu minnisblaði eru veigamestu athugasemdir gerðar við eftirfarandi atriði í 33.-35. gr.:

- Í frumvarpinu er í ákveðnum atriðum gengið lengra en löggjafinn hefur til þessa treyst sér til. Einnig mættu sum ákvæðin vera orðuð hnitmiðaðar en gert er í frumvarpinu, þannig að merking þeirra verði ljósari. Telur undirritaður rétt að leggja til styttingu á orðalagi 3. mgr. 33. gr. og 1. mgr. 35. gr. af þeim sökum. Einnig er af sömu ástæðu gerð athugasemd við orðalag 2. mgr. 33. gr.
- Ekki er tilefni til að kveða í 2. mgr. 35. á um málskotsrétt almennings og hlýtur sambandið að leggjast gegn því að í frumvarpi til stjórnskipunarlaga sé gengið lengra í þeim efnum en gert var í lögum sem samþykkt voru á árinu 2011. Virðist því ástæða til að leggja til orðalagsbreytingu í 2. mgr. 35. gr.
- Að áliti undirritaðs orkar tvímælis að stjórnarskrárbinda vísun til ólögfestra meginreglna umhverfisréttar og virðist því ástæða til að leggja til að 3. mgr. 35. gr. frumvarpsins falli brott.

GB



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 23. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA

Málalykill: 320

Efni: Ábendingar við greinar um lagasetningarferli o.fl. í frv. til stjórnskipunarlaga, 415. mál

Í þessu minnisblaði er fjallað um ákvæði III. kafla frumvarps til stjórnskipunarlaga, sem lúta að lagasetningu á Alþingi, frumkvæði almenningss og opinber fjármál, sbr. 57.-72. gr. frumvarpsins. Af þeim greinum telur undirritaður einkum ástæðu til að setja fram ábendingar við eftirfarandi atriði:

57. gr. Meðferð lagafrumvarpa.

Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi. Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.

Samkvæmt gildandi lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, verður frumvarp ekki að lögum fyrr en að loknum þremur umræðum. Þótt aðkoma sambandsins og annarra umsagnaraðila að þingmálum eigi sér almennt stað að lokinni fyrstu umræðu, yfirleitt með formlegri umsögn til þingnefndar, eru einnig allmörg dæmi um að sambandið hafi komið á framfæri athugasemdum á milli annarrar og þriðju umræðu. Í nokkur skipti hafa slíkar athugasemdir leitt til breytinga á þingmálum og er nærtækt að nefna breytingar sem gerðar voru á frumvarpi til sveitarstjórnarlaga sem varð að lögum nr. 138/2011. Einnig eru dæmi um að þingnefnd hafi óskað eftir afstöðu sambandsins til tiltekinna álitaefna sem nefndin hefur tekið til skoðunar fyrir lokaumræðu um frumvarp.

Fækkun umræðna um þingmál þýðir að þessi möguleiki verður ekki lengur til staðar og hlýtur undirritaður að vara við því að sú breyting sem lögð er til í 1. mgr. 57. gr. geti í einhverjum tilvikum leitt til lakari lagasetningar. Hitt er þó einnig ljóst að þriðja umræða um mál er mjög oft einungis formsatriði og er þá spurningin hvort eigi að vera þyngra, skilvirkari afgreiðsla þingmála eða það öryggi sem felst í því að hafa það svigrúm, sem nú er til staðar á milli annarrar og þriðju umræðu, til að skoða nánar einstök álitaefni í frumvarpi og eftir atvikum leggja fram tillögur til nauðsynlegra breytinga. Hvað skilvirkni varðar má raunar benda á að líklega verður oft erfiðara að ná sátt um að taka mál úr nefnd til annarrar umræðu ef nefnd hefur ekki lengur þann möguleika að sammælast um að mál verði tekið til nánari skoðunar fyrir lokaumræðu.

Hvað varðar 2. mgr. 57. gr. hefur nýlega verið lögfest skylda til þess að kostnaðarmeta lagafrumvörp sem fyrirsjáanlegt er að hafi áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og studdi sambandið þá lagabreytingu eindregið. Jafnframt hefur sambandið lýst jákvæðri afstöðu til þess að fram fari



almennt mat á áhrifum lagasetningar vegna mikilvægra mála, svo sem mála sem haft geta mikil þjóðhagsleg áhrif. Verður að telja að slíkt mat sé mikilvægur þáttur í því að vanda lagasetningu hér á landi og mætti oft leggja meiri áherslu á að fram fari mat á afleiðingum laga og reglugerða sem sett eru. Umrætt ákvæði frumvarpsins hefur þó þann galla að í því felst engin afmörkun á því hvað skuli meta og má því segja að ákvæðið hafi afar litla sjálfstæða þýðingu í stjórnarskrá. Einnig tekur ákvæðið einungis til lagafrumvarpa en ekki reglugerða, öfugt við umrætt ákvæði sveitarstjórnarlaga og virðist rík ástæða til að endurskoða þá afmörkun í ákvæðinu. Má sem dæmi nefna að byggingarreglugerð er mál sem haft getur víðtæka þýðingu fyrir mjög marga aðila í þjóðfélaginu og ætti því að sæta mjög víðtæku mati á áhrifum.

Í 3. mgr. 57. gr. felst sú breyting að frumvörp sem ekki hafa hlotið afgreiðslu áður en þingi lýkur falla ekki niður nema ef um er að ræða síðasta þing kjörtímabils. Tillagan hefur bæði kosti og galla. Allmörg lagafrumvörp eru lögð fram óbreytt þing eftir þing og má segja að ef frumvarp er vel unnið en fellur á tíma í meðförum þingsins ætti ekki að vera sérstök þörf á að endurflytja mál. Í meðförum Alþingis hefur mótast það verklag að ef mál er endurflutt sem þegar hefur verið sent út til umsagna eru umsagnir frá fyrra þingi lagðar til grundvallar þótt umsagnaraðilum sé stundum gefinn stuttur frestur til að koma að frekari athugasemdum. Hefur undirrituðum þótt þetta verklag ágætlega skilvirkt.

Hitt er þó líklega jafn algengt að frumvarp sem lagt er fram á Alþingi er endurflutt með breytingum, sem oftast verður að ætla að séu til bóta, og er þá að jafnaði haft samráð við sveitarfélög og hagsmunaaðila um þær breytingar eftir því sem tilefni er til. Myndi breytingin í 3. mgr. 57. gr. væntanlega virka letjandi á ráðuneyti að leggja fram breytt frumvörp enda felst í því allnokkur vinna og kostnaður að endurflytja frumvarp sem áður hefur verið lagt fram á Alþingi. Í flestum tilvikum myndu ráðuneytin því velja þann kost að láta frumvarp standa óbreytt og leggja það í hendur Alþingis að gera nauðsynlegar breytingar á frumvörpum en breytt verklag hvað þetta varðar er líklegt til að draga úr samráði um efnisatriði mála.

Undirritaður hefur ekki mjög sterka skoðun á ákvæði 3. mgr. 57. gr., þótt hún sé líklega ekki til mikilla bóta, en vill hins vegar benda á að alltof algengt er að endurflutt þingmál eru ekki lögð fram nægilega snemma af viðkomandi ráðuneytum. eru þannig mörg dæmi um að slík þingmál eru ekki lögð fram fyrr en í nóvember án þess að nokkur sjáanleg ástæða sé fyrir slíkum töfum.

Jafnframt vill undirritaður vekja athygli á að í **2. mgr. 58. gr.** er lagt til að tillögur til þingsályktana falli niður við lok löggjafarþings. Er ekki auðvelt að sjá rök fyrir þessum tillögum í frumvarpinu um mismunandi málsmeðferð þingmála.

62. gr. Lögrétta.

Alþingi kys í Lögréttu fimm menn til fimm ára.

Þingnefnd eða fjórðungur alþingismanna getur óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Ekki má afgreiða frumvarpið fyrr en álit Lögréttu liggur fyrir.

Um Lögréttu skal nánar mælt fyrir í lögum.



Eins og vikið er að í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga í frumvarpinu hefur sérfræðinganefnd frá Evrópuráðinu gert athugasemd við að sveitarfélögin hafa takmarkaða möguleika á því að fá skorið úr stjórnskipulegu gildi laga, í samræmi við 11. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Frumvarpið bætir á engan hátt úr þessum ágalla en í umsögninni er bent á að það gæti verið til bóta ef Samband íslenskra sveitarfélaga ætti möguleika á að nýta sér það nýmæli sem felst í 62. gr. frumvarpsins, með því að óska eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp fullnægir ákvæðum stjórnarskrárinnar eða umræddum sáttmála. Er þessi ábending hér með ítrekuð.

65. gr. Málskot til þjóðarinnar.

Tíu af hundraði kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt.

Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Lögin falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur.

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að krafa kjósenda var lögð fram.

66. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda.

Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram frumvarp til laga eða tillögu til þingsályktunar á Alþingi.

Tíu af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gagnstillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði, svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi getur ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi.

Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því að málið hefur verið afhent Alþingi.

65. og 66. gr. gefa ekki tilefni til ítarlegra athugasemda af hálfu sambandsins. Undirritaður vill þó benda á að í þessum ákvæðum er gengið mjög langt í átt til þáttökulýðræðis kjósenda. Til samanburðar má benda á að sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 þykja töluvert framsækin hvað varðar samráð við íbúa og þátttöku þeirra í ákvörðunum. Í þeim lögum er þó gengið mun skemra en lagt er til í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, svo sem varðandi hlutfall kjósenda sem þarf til að knýja fram atkvæðagreiðslu um einstök málefni. Rétt er þó að benda á að sú takmörkun sem fram kemur í 1. mgr. 67. gr. dregur umtalsvert úr möguleikum kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu og á sú takmörkun sér samsvörun í 108. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt umræddri frumvarpsgrein skal mál, sem er borið undir þjóðaratkvæði að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt ákvæðum 65. og 66. gr., varða almannahag. Er jafnframt tekið fram að á grundvelli þessara frumvarpsgreina er hvorki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Þess skal jafnframt gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr. Þrátt fyrir þær takmarkanir sem leiða af 1. mgr. 67. gr. hljóta umræddar frumvarpsgreinar að fela í sér umtalsverða ógn við stöðu og hlutverk Alþingis við setningu laga og hefur undirritaður verulegar efasemdir um ágæti þessara tillagna.



68. gr. *Frumvarp til fjárlaga.*

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Skal í frumvarpinu vera fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Undirritaður telur ástæðu til að benda á að í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er kveðið á um að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga skuli afgreiddar fyrir 15. desember ár hvert. Við undirbúning þeirrar lagasetningar var mikið rætt um nauðsyn þess að forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga liggi tímanlega fyrir, svo sem áætlanir um framlög til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, skatthlutfall tryggingagjalds og fleiri atriði sem haft geta veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Til að tryggja það að forsendur fjárhagsáætlana séu traustar er mikilvægt að fjárlög liggi fyrir eins fljótt og mögulegt er og alls ekki síðar en 1. desember ár hvert. Undirritaður telur umdeilanlegt hvort rétt sé að binda slíka dagetningu í stjórnarskrá en slíkt verður þó tæpast talið fráleitt.

71. gr. *Skattar.*

Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum.

Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Ákvæðið felur ekki í sér neina efnislega breytingu frá 77. gr. gildandi stjórnarskrár og hefur ákvæðið ekki valdið neinum sérstökum vandamálum gagnvart sveitarfélögum. Einkum skiptir máli að það svigrúm sem sveitarstjórnnum er veitt til þess að ákveða útsvarshlutfall og fasteignaskatt innan tiltekins ramma, sem kveðið er á um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, verið talið samrýmast umræddu stjórnarskrárákvæði. Engin breyting verður á því svigrúmi ef frumvarpið verður að lögum og sér undirritaður því enga þörf á athugasemdum við frumvarpsgreinina.

72. gr.

Eignir og skuldbindingar ríkisins.

Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.

Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.

Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.

Í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 er gerð veruleg athugasemd við ákvæði 2. mgr. 72. gr. Er full ástæða til þess að ítreka að sérstakar reglur gilda samkvæmt sveitarstjórnarlögum um ábyrgðarveitingar sveitarfélaga, sbr. 69. gr. laga nr. 138/2011. Er augljóst að þrengja þarf orðalag 2. mgr. 72. gr. þannig að ákvæðið nái eingöngu til stofnana ríkisins.

GB



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti
b.t. stjórnarskrárnefndar
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík 13. ágúst 2014

1408005SA GB
Málalykill: 320

Efni: Umsögn um fyrstu áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar

Vísað er til áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar sem birt var á heimasíðu forsætisráðuneytisins í júní sl.

Lögfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa á undanförunum árum lagt umtalsverða vinnu í að koma á framfæri sjónarmiðum og áherslum sveitarfélaga í tengslum við störf stjórnlagaráðs og umfjöllun á Alþingi um frumvarp til stjórnskipunarlaganna.

Pótt í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar sem skipuð var í nóvember 2013 sé einungis óbeint fjallað um málefni sem snúa að sveitarfélögum þykir rétt að koma á framfæri við nefndina ábendingum sem annars vegar snúa að umfjöllunarefnum í áfangaskýrslunni og hins vegar að hugmyndum nefndarinnar um næstu umfjöllunarefni.

Ábendingar við áfangaskýrsluna

Sú samantekt fyrri tillagna um helstu álitaefni sem nefndin ákvað að taka til umfjöllunar í þessari fyrstu áfangaskýrslu er mjög aðgengileg og er því ástæða til að ætla að nefndin muni fá góð viðbrögð við þeim spurningum og álitaefnum sem sett eru fram í lok hvers kafla.

Þar sem ekki er hægt að vísa til samþykkrar stefnu á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga um mörg þeirra atriða sem óskað er álits á byggja svör sambandsins fyrst og fremst á sjónarmiðum sem sett hafa verið fram í umsögnum um þingmál, eftir því sem unnt er.

1. Um þjóðaratkvæðagreiðslur

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaefnum:

- 1) Ertu sammála þeirri nálgun að nýjar heimildir stjórnarskrár til þjóðaratkvæðagreiðslna lúti að rétti þjóðar til að hnekkja löggjöf, ályktunum Alþingis og mikilvægum ákvörðunum stjórnvalda?
- 2) Hvaða fjölda undirskrifa (eða hlutfalls kosningabærra manna) á að krefjast svo skylt sé að halda þjóðaratkvæðagreiðslu?
- 3) Á heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að ná til þingsályktana um fullgildingu milliríkjasamninga?
- 4) Á að krefjast lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu svo að hún teljist bindandi?



- 5) Ætti Alþingi að eiga aðild að þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem þannig að tiltekinn hluti þingmanna verði að styðja undirskriftasöfnun?
- 6) Kemur til greina að heimila þjóðaratkvæðagreiðslu að beiðni 1/3 hluta þingmanna að danskri fyrirmynd í stað eða samhliða þjóðaratkvæðagreiðslum á grundvelli undirskrifa?

Í minnisblaði lögfræðinga sambandsins, dags. 23. janúar 2013, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis var ekki gerð bein athugasemd við að í stjórnarskrána kæmi ákvæði um rétt kjósenda til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Þeirri skoðun var þó lýst að í ákvæði 65. gr. frv. til stjórnskipunarlaga væri gengið heldur langt með því að miða við að einungist þyrfti undirskriftir 10% kosningarbærra manna til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið mál. Til samanburðar var bent á að í 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er þetta hlutfall 20%.

Telja verður að við afmörkun á gildissviði slíkrar heimildar hljóti að koma til skoðunar afmörkun á því til hvaða mála þessi réttur kjósenda eigi að ná, eins og gert var ráð fyrir í 67. gr. sama frumvarps. Til samanburðar má horfa til 3. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem segir: „Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verður ekki krafist um efni fjárhagsáætlunar skv. 62. gr. og viðauka skv. 63. gr., um tekjustofna sveitarfélaga eða álagningu annarra lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarmanna eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.“

Ekki virðist endilega vera þörf á aðkomu Alþingis að kröfum um þjóðaratkvæðagreiðslu, að því tilskildu að viðmið um fjölda kjósenda sé þokkalega hátt. Frekar virðist koma til álita að tiltekið hlutfall þingmanna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um umdeild lagafrumvörp, en þó með svipuðum takmörkunum og áður er getið um, t.d. að ekki verði hægt á þeim grundvelli að fresta gildistöku fjárlaga.

2. Um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaefnum:

- 1) Við hvaða hlutfall alþingismanna ætti framsal valdheimilda að styðjast? Einfaldan meiri hluta, 2/3 eða hærra hlutfall?
- 2) Á að vera í stjórnarskrá ákvæði sem afnemur venjubundna hefð til framsals valdheimilda?
- 3) Á Alþingi að geta samþykkt ákvörðun um framsal valdheimilda eða skal ávallt bera slíka ákvörðun undir þjóðaratkvæði?
- 4) Á ákvæði um framsal valdheimilda að ná til aðildar að ESB?

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað sér stefnu um þau álitamál sem eru til umfjöllunar í öðrum kafla áfangaskýrslunnar.



3. Ákvæði um auðlindir

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaefnum:

- 1) Hvernig á að afmarka hugtakið *þjóðareign*? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vísa til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?
- 2) Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?
- 3) Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?
- 4) Á einungis að kveða á um heimild ríkisins til gjaldtöku vegna nýtingar sameiginlegra náttúruauðlinda?

Í minnisblaði sambandsins um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 8. janúar 2013, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, var ekki tekin bein afstaða til hugtaksins þjóðareign eða gjaldtöku ríkisins fyrir afnot af slíkum auðlindum, enda hefur Samband íslenskra sveitarfélaga ekki markað sér stefnu í auðlindamálum. Í minnisblaðinu var hins vegar tekið mjög jákvætt í tilteknar orðalagsbreytingar, sem gerðar voru frá tillögum stjórnlagaráðs, og sem almennt virðast vera til hagsbóta fyrir sveitarfélögin. Þannig telur sambandið mikilvægt að utan við hugtakið „þjóðareign“ falli ekki aðeins auðlindir sem eru í „einkaeigu“ heldur einnig auðlindir sem eru „háðar einkaeignarrétti“, svo sem auðlindir í eigu sveitarfélaga eða fyrirtækja í eigu sveitarfélaga. Að öðru leyti vísast til meðfylgjandi minnisblaðs.

4. Umhverfisvernd

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaefnum:

- 1) Á ákvæði um umhverfisvernd að kveða á um *skyldu* almannavaldsins til að tryggja hagsmunum sem tengjast umhverfi eða fela í sér rétt borgaranna til heilnæms umhverfis? Því eru ákveðin takmörk sett að hvaða marki stjórnvöld geta tryggt slíkan rétt, sjá meðf. minnisblað, og er eðlilegt að við útfærslu ákvæðisins sé ekki kveðið á um ítarlegri skuldbindingar hins opinbera heldur en stjórnarskrárnefnd telur raunhæft að það geti staðið undir.
- 2) Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálsrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar í skamman tíma? Það kann að vera eðlilegur þáttur í slíku ákvæði að kveða á um almannarétt, sem þó er ágætlega útfærður í náttúruverndarlögum. Rétt er þó að hafa í huga að töluverð umræða hefur verið um hvort sambærileg ákvæði náttúruverndarlaga séu nógu skýr um það hvort landeigendum sé heimilt að synja ferðapjónustuaðilum um aðgang að eignarlöndum sínum fyrir skipulagða ferðamannahópa í atvinnuskyni. Er eðlilegt að í skýringum við umrædda grein komi fram hver sé skilningur stjórnarskrárnefndar á því álitaefni.
- 3) Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau? Ekki virðist vera sérstök þörf á því að kveða á um slík atriði í



stjórnarskrá. Tillaga stjórnlagaráðs um þessi atriði var að áliti sambandsins alltof ítarleg.

- 4) Á í slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu? Ekki virðist endilega vera þörf á ítarlega útfærðu ákvæði þar sem komið er beinlínis inn á þessi atriði ef meginreglan í greininni er skýr.

Almennt lýsti sambandið þeirri afstöðu til tillagna um ákvæði mannréttindakafla frv. til stjórnskipunarlaganna að kaflinn hefði að geyma of ítarleg og jafnframt of óljós efnisákvæði, í stað þess að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði. Þessi ábending átti m.a. við um 33.-35. gr. frv., sem fjölluðu um náttúru Íslands, náttúruauðlindir og upplýsingarétt í umhverfismálum og málsaðild

Eðlilegast virðist, ef ætlunin er á annað borð að hafa ákvæði um umhverfisvernd í stjórnarskrá, að kveða frekar almennt á um þá verndarhagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir, þ.m.t. hve langt sé eðlilegt að ganga til að tryggja vernd þeirra. Verður ávallt að hafa í huga að í löggjöf þurfa að vegast á sjónarmið um vernd og nýtingu auk þess sem vega þarf saman þörf fyrir verndaraðgerðir, kostnað við framkvæmd slíkra aðgerða og væntan árangur þeirra miðað við þær forsendur sem fyrir liggja.

Að áliti sambandsins ætti stjórnarskrárnefnd að beina sjónum að því hvort hægt sé að ná sátt innan nefndarinnar um ákveðnar meginreglur varðandi ákvæði um eignarhald og nýtingu auðlinda og um náttúruvernd og umhverfismál almennt, sem síðan yrðu útfærðar nánar í löggjöf, frekar en að stefna að því að setja mjög ítarleg ákvæði um þessi álitafni.

Sem dæmi má nefna að í fyrrnefndu minnisblaði sambandsins um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaganna var lagt til að í stað orðalagsins: „Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt“ í 3. mgr. 33. gr. frv. kæmi: Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.

Einnig var í sama minnisblaði lagt til orðalagið „Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru“ í 35. gr. í stað „Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.“

Að öðru leyti vísast til ítarlegs minnisblaðs sambandsins um umræddar frumvarpsgreinar, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Næstu umfjöllunarefni nefndarinnar

Sveitarfélögin eru önnur stoð framkvæmdavaldsins hér á landi en ákvæði gildandi stjórnarskrár eru næsta fáorð um stöðu og hlutverk þeirra í stjórnskipun landsins. Það eru því ákveðin vonbrigði að á bls. 26 í



áfangaskýrslunni skuli engin fyrirheit vera gefin um að stjórnarskrárnefnd hyggist fjalla um stöðu sveitarfélaga í stjórnskipun Íslands.

Að áliti sambandsins er ærið tilefni til þess að beina sjónum að stöðu sveitarfélaga í stjórnarskránni. Í umfjöllun um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem fram fór á árunum 2010 til 2013 var sammæli um að þörf væri fyrir ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og var það niðurstaða bæði stjórnlagaráðs og meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis að leggja til nýjan VII. kafla þar sem fjallað væri um sveitarfélögin.

Þótt umfjöllun um málið á Alþingi einkenndist almennt af mjög miklu ósamskipti stjórnmálaflokkanna virtist vera tiltölulega góð sátt um þennan kafla frumvarpsins. Í ítarlegri umsögn sambandsins um málið var tekið mjög jákvætt í efni kaflans þótt settar væru fram ábendingar um nokkur atriði sem hægt væri að bæta í kaflanum. Í umsögninni var m.a. vísað til nýlegra breytinga á sænsku stjórnarskránni til hliðsjónar. Umrædd umsögn sambandsins er fylgiskjal með umsögn þessari.

Ef á annað borð reynist vera vilji til þess að gera einhverjar breytingar á stjórnarskránni er að áliti sambandsins eðlilegt að skoða sérstaklega hvaða atriði úr fyrri endurskoðunarvinnu er helst hægt að segja að góð sátt hafi ríkt um og taka þau atriði upp í frumvarp til stjórnskipunarlaganna. Verður að ætla að fyrrgreindur VII. kafli frumvarps til stjórnskipunarlaganna muni koma mjög sterkt út í slíkri skoðun.

Einnig er vert að benda á að breytingar á stjórnarskránni í þeim tilgangi að skýra nánar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga væru algerlega í takt við nýlega endurskoðun sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og fyrirhugaða lagasetningu um opinber fjármál. Virðist vera ágæt sátt um það milli ríkisstjórnar, sveitarstjórna og Alþingis að mikilvægt sé að setja skýrari löggjöf um samskipti ríkis og sveitarfélaga og ábyrgð hvors stjórnsýslustigsins á þeim verkefnum sem þeim eru falin. Að áliti sambandsins er eðlilegt að stjórnarskrárnefnd taki tillit til þessarar löggjafarþróunar í sínum störfum.

Kostnaðarmat breytinga á stjórnarskránni

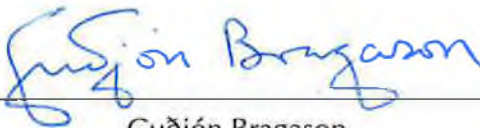
Sambandið leggur áherslu á að hugsanlegar breytingar á stjórnarskránni sem haft geta áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Í svo þýðingarmikilli vinnu er eðlilegt að áhrif fyrirhugaðra breytinga verði metin þegar á vinnslustigi tillagna, sem auðveldar jafnframt samanburð ólíkra leiða sem til greina kunna að koma.

Framangreind ábending á ekki síst við um fyrirhugaða umfjöllun nefndarinnar um mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, þ.m.t. ákvæði um félagsleg réttindi og réttinn til menntunar. Fulltrúar sambandsins óska sérstaklega eftir því að verða kallaðir á fund nefndarinnar til að ræða mögulegar breytingar á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar. Minnisblöð sambandsins um tiltekin atriði í mannréttindakafla frv. til stjórnskipunarlaganna fylgja umsögn þessari.



Fulltrúar sambandsins eru að sjálfsgöðu tilbúnir að mæta á fund nefndarinnar til þess að gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið reifuð.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjöl:

Umsögn um frv. til stjórnskipunarlag, dags. 21. desember 2012
Minnisblað um álitaefni í mannréttindakafla, dags. 14. janúar 2013
Minnisblað um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 8. janúar 2013
Minnisblað um 22. gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 9. janúar 2013
Minnisblað um 15. gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 10. janúar 2013
Minnisblað um 12. gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 8. janúar 2013
Minnisblað um 24. gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 8. janúar 2013
Minnisblað um 57.-72.gr. frv. til stjórnskipunarlag, dags. 23. janúar 2013



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti
Lækjartorgi Stjórnarráðshúsið
101 Reykjavík

Reykjavík 27. júní 2019

1905017SA BG
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlag, auðlindir náttúru Íslands og umhverfisvernd – S-128/2019 og S-129/2019

Vísað er til mála nr. S-128/2019 og 129/2019 í samráðsgátt stjórnvalda, þar sem óskað er eftir umsögnum varðandi drög að frumvörpum um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, með síðari breytingum. Frumvörpin eru annars vegar um ákvæði um auðlindir náttúru Íslands og hins vegar ákvæði um umhverfisvernd.

Almennt

Umrædd frumvarpsdrög eru afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi og er byggt á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016. Frumvarpstextinn varðandi auðlindaákvæðið hefur þó tekið breytingum frá þeim tíma til einföldunar og hefur orðalagi um gjaldtöku vegna nýtingarheimilda verið breytt þannig að gjaldtaka miðist fyrst og fremst við nýtingu í ábataskyni. Ákvæðið um umhverfisvernd er óbreytt frá fyrri umræðu en aukið hefur verið við greinargerð á stöku stað til frekari skýringar á ákvæðinu.

Ákvæði um auðlindir náttúru Íslands – S-128/2019

Drög að stjórnarskrarákvæði um auðlindir náttúru Íslands er svohljóðandi:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

Í fyrri umsögnum sambandsins hafa komið fram ábendingar um mikilvægi þess að nota orðið „einkaeignarrétt“ í tengslum við skilgreiningu á því hvaða náttúruauðlindir og landsréttindi séu þjóðareign. Skiptir það því sveitarfélögin töluverði máli að í 2. mgr. hefur verið gerð sú orðalagsbreyting frá tillögu stjórnlagaráðs að orðinu „í einkaeigu“ hefur nú verið breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Þar sem „í einkaeigu“ þýðir að um sé að ræða eign einstaklings en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga hefði slíkt ákvæði haft þær afleiðingar að allar auðlindir í eigu sveitarfélaga yrðu lýstar

þjóðareignir og í raun væri um eignarnám að ræða frá sveitarfélögum sbr. umfjöllun er kemur fram í greinargerð með ákvæðinu. Er því mun skýrara að nota orðið einkaeignarrétt og styður sambandið þá breytingu frá tillögu stjórnlagaráðs.

Ákvæði um umhverfisvernd – S-129/2019

Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd er svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.

Allir skulu njóta heilnæms umhverfis. Almennungi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttshafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.

Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

Umrætt ákvæði er óbreytt frá tillögu stjórnarskrárnefndar er skilaði tillögum til forsætisráðherra í júlí 2016. Sú tillaga hafði þó tekið breytingum frá tillögum stjórnlagaráðs. Helstu athugasemdir sambandsins við fyrri tillögur hafa snúið að málsskotsrétti almennings og vísunar til ólögfesta meginreglna umhverfisréttar. Þ.e.a.s. að óvenjulegt sé að staðsetja málsskotsrétt um umhverfismál í stjórnarskrá umfram aðra mikilvæga málsskotsrétti almennings ásamt því að óljóst er hvernig eigi að framfylgja ólögfestum meginreglum umhverfisréttar sem séu enn í dag misjafnlega umdeildar og enn í mótun. Hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemda í umræddum drögum.

Sambandið vill þó vekja athygli á því að hvergi í greinargerð er vikið að því hvað falli undir hugtakið náttúra. Í greinargerðinni er svo dæmi sé nefnt tekið fram að hugtakið umhverfi verði að skilgreina rúmt og að það nái einnig til náttúrulegra þátta sem og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Það gæti því verið tilefni til í 3. kafla um meginefni frumvarpsins, undirkafla A. a., að fjalla um hugtakið náttúra þannig að það sé notað við túlkun ákvæðisins í samræmi við vilja löggjafans.

Næstu skref í endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Í stefnumörkun Sambandsins kemur fram það meginmarkmið að sjálfsstjórn sveitarfélaga skuli vera viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru önnur stöð framkvæmdavaldsins hér á landi en ákvæði gildandi stjórnarskrár eru fáorð um stöðu og hlutverk þeirra í stjórnskipan landsins. Að áliti sambandsins er ærið tilefni til þess að beina sjónum að stöðu sveitarfélaga í stjórnarskránni. Í umfjöllun um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem fram fór á árunum 2010 til 2013 varð sammæli um að þörf væri fyrir ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og var það niðurstaða bæði stjórnlagaráðs og meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis að leggja til nýjan VII. kafla þar sem fjallað væri um sveitarfélögin. Þótt umfjöllun um stjórnarskrárbreytingar

einkennist oft af miklu ósamkomulagi virðist vera tiltölulega góð sátt um þetta atriði. Hvetur sambandið því til þess að næstu skref í endurskoðun stjórnarskrárinnar feli í sér ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og sú vinna verði unnið í samráði við sambandið.

Að lokum

Lögfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa á undanförum árum lagt umtalsverða vinnu í að koma á framfæri sjónarmiðum og áherslum sveitarfélaga í tengslum við störf stjórnlagaráðs og umfjöllun á Alþingi um frumvarp til stjórnskipunarlag. Samkvæmt stefnumörkun sambandsins skal sambandið gæta hagsmuna sveitarstjórnarstigsins við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Það hefur verið mat sambandsins að ákvæði stjórnskipunarlag eigi að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði og eigi að kveða almennt á um hagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir. Þannig aukast líkur á að stjórnarskrarákvæði standist til lengri tíma og geti þróast með samfélaginu. Fyrirliggjandi tillögur um ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd falla vel að þeirri hugmyndafræði.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

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

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

Hornafirði, 19. nóvember 2020.

Umsögn um Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 151. löggjafarþing 2020–2021. Þingskjal 26 — 26. mál.

Fyrir hönd Samtaka eigenda sjávarjarða, sem eru landssamtök sem verja hagsmuni sjávarjarðaeigenda, leggur undirritaður fram eftirfarandi breytingartillögu við fyrrgreint frumvarp.

Hvað viðvíkur ákvæði um eignarrétt vegna stjórnskipunarlaga er vísað í fyrri umsagnir mínar til nefndasviðs, m.a. dags. 19. febrúar 2020, 4. desember 2019, 14. febrúar 2019, 10. mars 2013, 13. desember 2012, 20. febrúar 2013 og 5. mars 2013.

Vísað er í 35. gr. um náttúruauðlindir. Um þá grein legg ég fram eftirfarandi umsögn. Þar segir: *Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru*. Þessi setning er illskiljanleg og gætil valdið misskilningi og jafnvel óþarfa deilum um hvað verið væri að meina. Langar deilur gætu komið upp um það hvort eitthvað sé háð einhverju. Betur færi því á því að segja: *Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru í einkaeign eru*

Sama má segja um eftirfarandi setningu í sömu grein:

Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Betur færi því á því að segja: *Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki í einkaeign.*

Vísað er í **Lögbókin þín** eftir Björn Þ. Guðmundsson þar sem orðið “háður” kemur fyrir:

Afnotaréttindi Afnotaréttindi eru þau eignarréttindi nefnd sem heimila rétthafanum viðtæk not og umráð hlutar sem **háður** er eignarrétti annars aðila. Dæmi: A hefur íbúð B á leigu.

Stjórnskipunarlög eru mikið mannréttindamál og þurfa þau því að vera á máli sem almenningur skilur vel. Hann á ekki að þurfa að fara í orðabók til að skilja hvað þar er sagt.

Virðingarfyllt,
f.h Samtaka eigenda sjávarjarða

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



Stjórnarskrárfélagið

Reykjavík, 17. nóvember 2020.

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

Málefni: Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaqa. þingskjal 26 - 26.
mál - 151. löggjafarþing.

Ágætu fulltrúar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Stjórnarskrárfélagið fagnar því að ofangreint frumvarp sé enn á ný lagt fram á Alþingi. Staðfest kröfugerð 43.423 Íslendinga á kosningaaldri, sem forsætisráðherra veitti móttöku á 8 ára afmæli þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur að nýrri stjórnarskrá, sýna að landsmenn hafa ekki gleymt og ætla ekki að gleyma því að þeir hafa sjálfir samið sér nýja stjórnarskrá. Framlagning frumvarpsins er því raunsætt og rökrétt skref. Málið er ekki flókið. Allt sem þarf til að ljúka því eru heilindi fulltrúa á Alþingi gagnvart þjóðinni og virðing fyrir lýðræðislegum grundvallarreglum og stjórnarháttum.

Stjórnarskrárfélagið telur ekki óskynsamlegt að gera eins og hér er gert, að leggja frumvarpið fram eins og skilið var við það í mars 2013. Það getur reynst farsælt að taka upp þráðinn þar sem frá var horfið. Þó þarf að hafa í huga að frumvarpið, eins og það lá fyrir Alþingi 2013 og liggur fyrir hér, er að mestu en ekki að öllu leyti efnislega í samræmi við vilja kjósenda eins og hann birtist í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012. Fara þarf yfir breytingar á frumvarpinu sem gerðar voru í meðförum Alþingis. Félagið vill sérstaklega vara við þeim breytingum sem gerðar voru á breytingarákvæðinu og sömuleiðis á auðlindaákvæðinu. Sýna þarf fram á að hver og ein þeirra breytinga sem gerðar voru þjóni betur almannahag en óbreyttar tillögur sem

kjósendur samþykktu. Ragnar Aðalsteinsson lögmaður hefur útlistað verklagið:

„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.“¹

Sú lýðræðislega þjóðaratkvæðagreiðsla sem Alþingi sjálft boðaði til þann 20. október 2012 leiddi í ljós vilja 2/3 hluta kjósenda um að tillögur Stjórnlagaráðs skyldu verða grundvöllur nýrrar stjórnarskrár. Glæný skoðanakönnun MMR sýnir að sá stuðningur hefur heldur aukist, sérstaklega á meðal yngstu kjósenda.² Þrátt fyrir þennan eindregna vilja almennra borgara verður að teljast tvísýnt um að frumvarpið verði afgreitt fyrir komandi alþingiskosningar. Ósætti meðal stjórnsmálaflokka á Alþingi á ekki og má ekki spilla fyrir svo mikilvægu máli sem sátt ríkir um meðal þjóðarinnar sjálfar. Stjórnarskrárfélagið vill þess vegna hvetja alla flokka á Alþingi til að sýna viljann í verki með því að samþykkja lýðræðislegt breytingarákvæði í núgildandi stjórnarskrá. Breytingarákvæðið þarf að undirstrika að það er þjóðin sjálf sem er stjórnarskrárgjafinn. Þannig má ljúka málinu á sómasamlegan hátt á næsta kjörtímabili með lögfestingu nýrrar stjórnarskrár.

Stjórnarskrárfélagið vill að lokum óska stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins góðs gengis við afgreiðslu málsins.

Kveðja, f. h. Stjórnarskrárfélagsins,

Katrín Oddsdóttir, formaður

¹ Ragnar Aðalsteinsson. „Náttúruauðlindir í stjórnarskrá“. *Fréttablaðið* 16. árg. 77. tbl., 23. mars 2016, bls. 19. [<http://www.visir.is/paper/fbl/160323.pdf>]

² https://mmr.is/frettir/birtar-nieurstoeur/843?fbclid=IwAR3RQjJefyvoaaGvDsiV99EaQsBc4oJT-c9_t5hAOvkN6S4PycC733vzpvvc



Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. nóvember 2020

Sent með tölvupósti

Efni: Umsögn Örkyrjabandlags Íslands við frumvarp til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 151. löggjafarþing 2020-2021, þingskjal 26 – 26. mál.

Örkyrjabandalag Íslands (ÖBÍ) þakkar fyrir boð um að senda inn umsögn við ofangreint frumvarp. ÖBÍ fagnar því að frumvarp þetta sé lagt fram og styður það sjónarmið að íslensk þjóð fái það tækifæri að setja sér skýra stjórnarskrá í lýðræðislegu ferli

II. kafli: Mannréttindi

Í 6. gr. frumvarpsins segir að „allir“ skuli vera jafnir fyrir lögum og enginn skuli sæta mismunun. Þá er jafnrétti kvenna og karla sérstaklega tiltekið í ákvæðinu en aðrar tegundir sem njóta eiga jafnréttis ekki upptaldar. ÖBÍ telur að réttast sé að telja upp mismununarástæður í ákvæðinu en upptalningin hefur þau áhrif að draga fram þau einkenni sem síst mega liggja til grundvallar mismunun. Ef ákvæðið, eins og það er sett fram í frumvarpinu, helst óbreytt gæti það talist þrengra en ákvæði 65. gr. gildandi stjórnarskrár kveður á um sem yrði algjör afturför. Það er mat ÖBÍ að þær breytingar sem gerðar hafa verið í meðförum Alþingis séu til þess fallnar að koma verri við þann hóp sem ÖBÍ talar sérstaklega fyrir og svo öðrum jaðarsettum hópum samfélagsins. ÖBÍ biður því nefndarmenn um að endurskoða afstöðu sína sérstaklega m.t.t. þessa.

Ekkert um okkur án okkar!

Þuríður Harpa Sigurðardóttir
Formaður Örkyrjabandlags Íslands