

141. löggjafarþing 2012–2013.
415. mál.

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Með bréfi formanns stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 23. nóvember 2012, var óskað eftir umsögn velferðarnefndar um nánar tilgreind ákvæði frumvarps til stjórnarskipunarlaganna. Í minnisblaði er fylgdi bréfinu kom fram að óskað væri eftir umsögn velferðarnefndar um 12., 22., 23. og 2. mgr. 25. gr. frumvarpsins. Greinarnar fjalla um rétt barna, félagsleg réttindi, heilsu og heilbrigðisþjónustu og atvinnufrelsi er snýr að réttindum launafólks. Við umfjöllun nefndarinnar var einnig litið á fjallað um 10. og 4. mgr. 24. gr. frumvarpsins. Þá var einnig fjallað um 20. gr. frumvarpsins og þá sérstaklega 2. mgr. 20. gr. um neikvætt félagafrelsi og veitir nefndin því einnig umsögn sína um það ákvæði.

Við vinnu nefndarinnar að umsögn þessari fékk nefndin á sinn fund Hrefnu Friðriksdóttur, lektor við Háskóla Íslands, Bergstein Jónsson og Stefán Inga Stefánsson frá UNICEF, Margréti Maríu Sigurðardóttur, umboðsmann barna, og Elísabetu Guðnadóttur, starfsmann embættis umboðsmanns barna. Fjölluðu þau um 12. gr. frumvarpsins um réttindi barna. Þá komu einnig á fund nefndarinnar Brynhildur Flóvenz, lektor við Háskóla Íslands, Guðmundur Magnússon og Guðríður Ólafsdóttir frá Öryrkjabandalagi Íslands, Eyjólfur Eysteinnsson, Jóna Valgerður Kristjánsdóttir og Ragnheiður Stephensen frá Landssambandi eldri borgara, Sigríður Lillý Baldursdóttir og Ragna Haraldsdóttir frá Tryggingastofnun ríkisins og Geir Gunnlaugsson landlæknir. Fjölluðu þau um 22. og 23. gr., um félagsleg réttindi og heilsu og heilbrigðisþjónustu. Loks komu á fund nefndarinnar Lára V. Júlíusdóttir hæstaréttarlögmaður, Gylfi Arnbjörnsson, Magnús M. Norðdahl og Guðmundur Gunnarsson frá ASÍ, Guðlaug Kristjánsdóttir og Erna Guðmundsdóttir frá BHM, Árni Stefánsson og Sonja Ýr Þorbergsdóttir frá BSRB, Björn Þ. Rögnvaldsson og Kristinn Tómasson frá Vinnueftirlitinu, Gissur Pétursson frá Vinnumálastofnun, Hrafnhildur Stefánsdóttir og Ragnar Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Páll Rúnar Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda og Sigurður B. Halldórsson og Orri Hauksson frá Samtökum iðnaðarins. Fjölluðu þau um 2. mgr. 20. gr. og 2. mgr. 25. gr.

12. gr. um réttindi barna.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um réttindi barna. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að 3. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár verði 1. mgr. 12. gr. og að tvær helstu meginreglur barnaréttarins verði stjórnarskrárbundnar í 2. og 3. mgr. 12. gr. Lögð er til ein orðalagsbreyting í 1. mgr. frá 3. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár þar sem í upphafi ákvæðisins í frumvarpinu stendur að „öllum börnum“ skuli tryggð ákveðin vernd en í gildandi stjórnarskrá kemur ekki orðið „öllum“ fram. Meiri hluti nefndarinnar telur að þessi breyting leiði ekki af sér breytt réttaráhrif.

Líkt og fram kemur í greinargerð stjórnlagaráðs hefur það færst í vöxt að getið sé um réttindi barna í stjórnarskrám. Við endurskoðun stjórnarskrárinnar 1995 var gildandi 3. mgr.

76. gr. bætt við mannréttindakaflann. Frá þeirri breytingu hefur verið litið svo á að um ákvæðna stefnuyfirlýsingu stjórnarskrárgjafans hafi verið að ræða en ekki efnisreglu sem hægt er að byggja réttindi á. Reglan hefur þannig að nokkru þjónað hlutverki lagaáskilnaðarreglu, þ.e. að í lögum skuli mælt fyrir um þá vernd og umönnun sem velferð barna krefst, en það eftirlátið hinum almenna löggjafa að taka sérstaka afstöðu til þess að hvaða marki og hversu langt verði gengið með lögum til að tryggja þessi réttindi, sem og stóð fyrir takmörkunum á öðrum mannréttindum í þágu barnaverndar. Þegar breytingin var gerð 1995 hafði Ísland fullgilt samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (barnasáttmálinn) og má almennt ætla að hann hafi verið hafður til hliðsjónar við samningu ákvæðisins. Í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar kemur fram að ákvæði 12. gr. sækir m.a. fyrirmynd sína til 3. og 12. gr. barnasáttmálans, þar sem í 3. gr. kemur m.a. fram sú jákvæða skylda á ríkisvaldið að tryggja börnum með lögum þá vernd og umönnun sem nauðsynleg er til að tryggja velferð þeirra og mæta lágmarkspörfum þeirra og ber þá einnig að líta til 22. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er að finna þá meginreglu að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir í málum sem það varðar. Fyrirmynd ákvæðisins er ádurnefnd 3. gr. barnasáttmálans. Um gildandi meginreglu í barnarétti er að ræða sem einnig er lögfest í 2. mgr. 1. gr. barnalaga, nr. 76/2003, eins og þeim var breytt með lögum nr. 61/2012, og í 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Með frumvarpinu er því lagt til að reglan verði stjórnarskrárvarin. Nauðsynlegt er að meta hverju sinni hvað sé barni fyrir bestu m.a. með hliðsjón af aðstæðum barns, réttindum þess og bestu þekkingu og niðurstöðum rannsókna á þörfum barna á hverjum tíma. Við mat á því hvað sé barni fyrir bestu þarf auk þess ávallt að horfa til skodana barnsins sjálfs, sbr. 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Meginregla 2. mgr. 12. gr. nær til allra ákvarðana sem varða börn með einum eða öðrum hætti hvort sem þær eru teknar af yfirvöldum, lögaðilum eða einstaklingum, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 12. gr. er lagt til að önnur meginregla barnaréttarins verði tekin upp í stjórnarskrá en þar kemur fram að barni skuli tryggður réttur til að tjá skodanir sínar í öllum málum sem það varða og að tekið skuli réttmætt tillit til skodana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska. Reglan er einnig lögfest í 43. gr. barnalaga, nr. 76/2003, og 2. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Ákvæðið felur í sér almennan rétt barna til þátttöku og sækir fyrirmynd sína í 12. gr. barnasáttmálans. Rétturinn til þátttöku nær til allra ákvarðana sem varða börn, hvort sem þær eru teknar af yfirvöldum, lögaðilum eða einstaklingum. Ákvæðið tryggir börnum rétt til þess að hafa áhrif á málefni sem þau varða og undirstrikar þannig stöðu þeirra sem sjálfstæðir einstaklingar með eigin réttindi. Á sama tíma endurspeglar ákvæðið þá staðreynd að börn bera ekki óskoraða ábyrgð á eigin lífi og hvílir því endanleg ábyrgð á ákvörðunum sem þau varða almennt á fullorðnum. Þá er mikilvægt að áréttu að ákvæðið felur í sér rétt barna til þátttöku en ekki skyldu þeirra til þess. Ákvæðið leggur hins vegar skyldu á yfirvöld til að skapa börnum skilyrði til þátttöku, bæði í eigin málum sem og almennt í samfélaginu. Eftir því sem börn eldast og þroskast eiga skodanir þeirra að fá aukið vægi og er því rétt að börn á unglingsárum ráði almennt miklu um eigin málefni svo fremi sem það gangi ekki gegn hagsmunum þeirra.

Meiri hluti nefndarinnar lítur svo á, með hliðsjón af greinargerð frumvarpsins, að með 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins sé stefnt að því að reglan sem nú er í 3. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár fái aukið efnislegt inntak en standi ekki sem óbreytt stefnuyfirlýsing. Við túlkun laga er það almennt viðhorf að lagareglur standa ekki einar og sér heldur sem hluti af stærri heild. Verður í því ljósi m.a. að túlka lagareglur með hliðsjón af þeim reglum sem standa þeim næst efnislega séð. Í 2. og 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins er að finna beinar efnisreglur sem munu hafa áhrif við túlkun á 1. mgr. ákvæðisins. Þá verður einnig við túlkun

allra ákvæða 12. gr. að horfa til annarra mannréttindaákvæða, svo sem um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og um félagslega aðstoð. Ákvæði 12. gr. fylgja réttarþróun í barnarétti og ber almennt að líta til þeirrar þróunar við túlkun reglnanna og mótun inntaks þeirra. Meiri hlutinn telur að stjórnarskrárbinding reglnanna sé rökrétt framhald þeirrar þróunar í barnarétti sem verið hefur á síðastliðnum áratugum þar sem réttindum barnsins sem sjálfstæðs einstaklings sem á óskoruð réttindi en ber takmarkaða ábyrgð hefur verið veitt aukið vægi. Ákvæðið er í samræmi við barnasáttmálann og gildandi meginreglur í íslenskum barnarétti.

Í 4. mgr. 24. gr. frumvarpsins kemur fram að virða skuli rétt foreldra til þess að tryggja að menntun barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra. Á fundi nefndarinnar kom fram gagnrýni á orðalag ákvæðisins sem miðaðist of mikið við rétt foreldra til að ráða högum barna sinna og væri því ekki í samræmi við þróun síðustu ára í barnarétti sem gengur út á að barn njóti réttinda sem sjálfstæður einstaklingur og að hlutverk foreldra sé að gæta að réttindum barnsins. Í því sambandi ber m.a. að hafa í huga að réttur barnsins til frjálsrar hugsunar, sannfæringar og trúar er verndaður í 14. gr. barnasáttmálans. Telur meiri hlutinn rétt að orðalagi ákvæðisins verði breytt og 2. mgr. 14. gr. barnasáttmálans verði höfð til hliðsjónar við þá breytingu.

22. gr. um félagsleg réttindi.

Í 22. gr. frumvarpsins er fjallað um félagsleg réttindi. Um nýtt sjálfstætt ákvæði er að ræða sem byggir á 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 9. og 11. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 25. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Þær efnislegu viðbætur sem lagðar eru til í ákvæðinu miðað við 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár eru að tekið er fram að með lögum skuli tryggja rétt til lífsviðurværis. Að öðru leyti gefur texti ákvæðisins ekki til kynna að um efnislega breytingu sé að ræða frá gildandi stjórnarskrá þó svo að í 2. mgr. séu taldir upp fleiri þættir en nú eru í 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár.

Á fundi nefndarinnar kom fram að óljóst væri hvert lágmarksinntak réttarins til lífsviðurværis og félagslegs öryggis sé samkvæmt ákvæðinu. Í þeim efnunum mætti greinargerðin vera hnitmiðaðri og afdráttarlausari. Þannig er illa skilgreint í greinargerðinni hvað felst í hugtökunum lífsviðurværi og félagslegt öryggi. Meiri hlutinn telur þó að ákvæðið verði skýrt sömu skýringu og verið hefur og birtist m.a. í dómi Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 í svokölluðum öryrkjadómi. Kom þar fram að á ríkinu hvílir skylda samkvæmt ákvæðinu til að kveða í lögum á um réttindi til greiðslna frá almannatryggingum að vissum skilyrðum uppfylltum, þ.e. ákvæðið mælir fyrir um rétt til aðstoðar. Slíkur réttur hefur verið kallaður framfærsluréttur og í honum felst réttur til aðstoðar þegar einstaklingur getur ekki framfleytt sér sjálfur og er það almennt talið kjarni félagslegra mannréttinda. Framfærslurétturinn er þó ekki eina hlið félagslegra réttinda því hér á landi er umfangsmikið velferðarkerfi sem tekur til jafn ólíkra þátta og lífeyrisgreiðslna framfærslustyrkja vegna örorku og fæðingarorlofsgreiðslna. Lengi hefur verið deilt um hvort ákvæði sem þetta feli í sér efnislegan eða einstaklingsbundinn rétt sem mögulegt sé að framfylgja fyrir dómstólum. Líkt og ákvæðið í 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár er orðað, sem og orðalag 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins, þá ber að tryggja rétt til almannatrygginga og félagslegs öryggis. Var viðhorf manna lengi það að sú skylda hvíldi því á löggjafanum að tryggja þennan rétt en hann hefði hins vegar frjálsar hendur um að ákveða umfang félagslegru aðstoðarinnar. Með fyrrnefndum dómi Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 komst rétturinn hins vegar að þeirri niðurstöðu að 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar fæli í sér að einstaklingur sem þess þarf eigi beinan og raunhæfan rétt til aðstoðar frá ríkinu. Í dómnum segir:

„Samkvæmt framanrituðu verður 76. gr. stjórnarskrárinnar skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhvern lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnanlegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttáð. Skipulag, sem löggjafinn ákveður, verður þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá verður það að uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um að hver einstaklingur njóti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda.“

Af þessu leiðir að talið verður að í ákvæðinu felist réttur til raunhæfrar aðstoðar miðað við aðstæður allar hverju sinni, en varðandi umfang félagslegrar aðstoðar vegast mjög á einstaklingsbundnar þarfir hvers og eins og krafan um jafnræði. Meiri hlutinn telur að í ákvæði 22. gr. frumvarpsins felist ekki breytt réttarástand og þrátt fyrir ummæli í greinargerð beri ekki að líta svo á að með ákvæðinu verði lögð sú skylda á almenna löggjafann og stjórnvöld að ákveða sérstakt lágmarksviðmið eða fátæktarmörk. Það hlýtur að vera eitt af helstu markmiðum stjórnvalda á hverjum tíma að reyna eftir fremsta megni að tryggja hagsæld og velmegun í samfélaginu út frá jafnræðissjónarmiði og reyna eftir fremsta megni að draga úr fátækt. Til þess er þörf á ákveðnu svigrúmi en áréttað að meiri hlutinn lítur svo á að í ákvæðinu felist ákveðið lágmark sem skýrt verði með hliðsjón af fyrrnefndum dómi Hæstaréttar.

23. gr. um heilsu og heilbrigðisþjónustu.

Í 23. gr. frumvarpsins er að finna nýtt sjálfstætt ákvæði um heilsu og heilbrigðisþjónustu. Í 1. mgr. kemur fram að allir eigi rétt til að njóta andlegrar og líkamlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er. Í 2. mgr. kemur svo fram að öllum skuli með lögum tryggður réttur til aðgengilegrar, videigandi og fullnægjandi heilbrigðisþjónustu. Gestir á fundi nefndarinnar telja það mjög til bóta að sett sé sérstakt ákvæði um heilsu og heilbrigðisþjónustu en hingað til hefur þessi réttur almennt verið talinn felast í 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár. Þá er greinargerð ákvæðisins skýr og markar inntak þess vel.

Ákvæðið vísar til líkamlegrar heilsu en meiri hlutinn telur rétt að nefna skilgreiningu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar á heilsu og heilbrigði. Samkvæmt stofnuninni er heilsa og heilbrigði fullkomið líkamlegt, andlegt og félagslegt ástand velferðar og ekki aðeins það að vera laus við sjúkdóma. Meiri hlutinn telur að þessi skilningur komi vel fram í greinargerðinni og telur ekki þörf á að bæta skýringum við að því leyti.

2. mgr. 25. gr. um vinnumarkaðsmál.

Í 2. mgr. 25. gr. kemur fram að með lögum skuli kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem hvíldar, orlofs og frítíma og að öllum skuli tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu. Í 2. mgr. 20. gr. er síðan kveðið á um neikvætt félagafrelsi þar sem fram kemur að engan megi skylda til aðildar að félagi. Greinargerð ákvæðanna var töluvert gagnrýnd á fundum nefndarinnar og verður fjallað um þá gagnrýni síðar í umsögninni.

Á fundum nefndarinnar kom fram að það væri verulega til bóta og í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga að telja rétt starfsmanna til öruggs og heilsusamlegs vinnuumhverfis til mannréttinda. Í réttinum til öruggs og heilsusamlegs vinnuumhverfis felst að hver starfsmaður skuli njóta verndar gegn hvers kyns hættum sem vinnuumhverfi felur í sér og getur valdið slysum, atvinnusjúkdómum eða andláti. Í hnotskurn má segja að í þessu felist réttur hvers starfsmanns til að snúa heill heim frá hverjum vinnudegi. Hugtakanotkun 2. mgr. 25. gr. mætti hins vegar vera hnitmiðaðri. Þannig er í íslenskum rétti almennt litið

svo á að vinnuskilyrði hafi tvíþætt inntak, þ.e. annars vegar vinnuskilyrði sem samið er um í kjarasamningum, t.d. laun og orlof, og hins vegar þess sem mælt er fyrir um í lögum um aðbúnað á vinnustöðum, sbr. nú lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Meiri hlutinn telur þó að það megi vera ljóst að fyrri málsliður ákvæðisins vísar til aðbúnaðar á vinnustöðum og lögbundins frítíma og orlofs, en seinni málsliður ákvæðisins vísar til sammingsréttar aðila vinnumarkaðarins. Á fundum nefndarinnar kom einnig fram sú gagnrýni á 1. másl. 2. mgr. 25. gr. að upptalningin vísaði í raun ekki til atvika sem snúa að skilyrðum á vinnustað, heldur eru þetta þættir sem launafólk nýtur almennt utan vinnu, þ.e. hvíld, orlof og frítími. Þó svo að fram komi í greinargerð að til mannsæmandi vinnuskilyrða teljist réttur til örugga og heilsusamlegra vinnuskilyrða þá væri það bagalegt út frá réttaröryggissjónarmiðum að það skuli ekki koma berum orðum fram í ákvæðinu sjálfu. Meiri hlutinn telur það orka tvímælis að hafa ítarlega upptalningu á atvikum í dæmaskyni sem falla undir einstök ákvæði í stjórnarskrá. Stjórnarskrá á almennt að vera kjarnorð. Meiri hluti nefndarinnar tekur þó undir fyrrgreindar athugasemdir um ákvæðið og ef talið verður rétt að upptalningin verði í ákvæðinu þá leggur meiri hlutinn til að við upptalninguna bættist tilvísun til aðbúnaðar og öryggis. Með þeirri viðbót myndi 1. másl. ákvæðisins hljóða svo: „Í lögum skal kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem aðbúnaðar, öryggis, hvíldar, orlofs og frítíma.“ Með þessu móti væri það hafið yfir allan vafa að í lögum skuli ávallt tryggja rétt launafólks til öruggs og heilsusamlegs starfsumhverfis.

Í síðari málslið 2. mgr. 25. gr. kemur fram að öllum skuli tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi. Á fundum nefndarinnar kom fram nokkur gagnrýni á að notað væri hugtakið „sanngjörn laun“ þar sem um gildishlaðið hugtak er að ræða sem hægt sé að túlka á mjög misjafnan hátt. Þá bæti greinargerð með ákvæðinu ekki úr þar sem hún sé einnig óskýr varðandi hvað felst í sanngjörnum launum. Komu fram þau sjónarmið að með vísan til sanngjarnra launa væri grafið undan sammingsumboði samtaka launafólks þar sem ákvæðið gæti leitt til þess að kjarasamningar sem samið hefði verið um og samþykktir af félagsmönnum mundu vera dregnir í efa fyrir dómstólum þar sem hægt væri að túlka þá sem svo að í þeim fælust ekki sanngjörn laun. Kynni það að leiða til óvissuástands og veikingar verkalýðshreyfingarinnar sem ekki verði séð að hafi verið tilgangur stjórnlagaráðs með ákvæðinu. Þá kom einnig fram að ummæli í greinargerðinni um að í réttinum til sanngjarnra launa felist einkum bann við mismunun og sú krafa að lágmarkslaun dugi til sómasamlegrar lífsafkomu og að lágmarksviðmið sómasamlegrar lífsafkomu séu sambærileg við lágmarksviðmið réttarins til lífsviðurværis í 22. gr. um félagsleg réttindi og ákvæðin séu því nátengd. Töldu gestir að túlka mætti þessi ummæli þannig að á ríkinu hvíldu þá jákvæðar skyldur um setningu laga um lágmarkslaun sem mundu þannig duga fyrir sómasamlegri lífsafkomu. Með því væri horfið frá því vinnumarkaðskerfi sem hefur viðgengist á Íslandi og Norðurlöndunum í áratugi, að lágmarkslaun séu ákveðin í kjarasamningum. Þá töldu gestir einnig að tilvísun til 22. gr. um félagsleg réttindi ætti lítt heima í þessu ákvæði þar sem það fjallaði um vinnumarkaðsmál sem réðust alfarið af kjarasamningum en fólki er hins vegar veittur réttur til lífsviðurværis og félagslegrar aðstoðar með lögum. Með því að tengja þessi tvö atriði saman væri hætt við því að ákvæðin yrðu túlkuð saman og þá þannig að löggjafanum væri skylt að setja lög um annars vegar lágmarksframfærsluviðmið og hins vegar lágmarkslaun. Var það álit gesta sem komu fyrir nefndina, sérstaklega aðila vinnumarkaðarins, að það væri óheillaspor ef þessi skilningur yrði lagður í ákvæðin.

Í ljósi athugasemda gesta við skýringar við 25. gr. frumvarpsins álitur meiri hlutinn að í ákvæðinu sjálfu felist ekki brotthvarf frá því fyrirkomulagi sem hefur verið við lýði á íslenskum vinnumarkaði í áratugi. Hér hefur verið talið að ákvörðun um laun og

lágmarkslaun sé á ábyrgð aðila vinnumarkaðarins sem semji um þau í kjarasamningum. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, eru laun og önnur starfskjör sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, lágmarkskjör óháð kyni, þjóðerni eða ráðningartíma fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á því svæði sem samningur tekur til. Um þetta fyrirkomulag er alger sátt milli aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda og hefur verið lengi. Meiri hlutinn telur því að rétt sé að þessu fyrirkomulagi verði viðhaldið og að í 2. másl. 2. mgr. 25. gr. felist fyrst og fremst rétturinn til að semja um laun, starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu. Þá áréttar meiri hlutinn einnig að með því að viðhalda núverandi fyrirkomulagi á íslenskum vinnumarkaði felist óbreytt staða stéttarfélaganna til kjarasamningsgerða.

Meiri hlutinn telur einnig vert að hafa í huga við túlkun ákvæðisins að alþjóðlegir mannréttindasamningar sem kveða á um félagsleg réttindi eru almennt ekki bindandi að þjóðarétti. Á það t.d. við um alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem vísað er til í greinargerð með ákvæðinu. Orða- og hugtakanotkun er oft með öðrum hætti í slíkum samningum sem eru fyrst og fremst stefnuyfirlýsingar en ekki réttarskapandi. Erfitt getur því verið að taka orða- og hugtakanotkun slíkra samninga beint upp í stjórnarskrá sem er bindandi réttarheimild og verður að vera orðuð með afdráttarlausum hætti svo hægt sé að byggja á henni rétt fyrir dómstólum.

Meiri hlutinn telur að tilgangur ákvæðisins sé ekki að breyta núverandi skipan vinnumarkaðsmála en ummæli í greinargerð kunna hins vegar að gefa tilefni til þess. Meiri hlutinn telur í besta falli að hugtakið geti vísað til þess að þau kjör sem samið er um í kjarasamningum hverju sinni geti talist „sanngjörn laun“ en hafa verður í huga að samið er um lágmarkslaun sem öllum kunna ekki að þykja sanngjörn. Um afar erfitt hugtak í meðförum er því að ræða. Í ljósi þessa og fyrrgreindra athugasemda og þess að hugtakið „sanngjörn laun“ er ekki skýrt á annan veg í greinargerðinni en með tilvísun til jákvæðra skyldna ríkisins og með tengingu við 22. gr. frumvarpsins um félagsleg réttindi, telur meiri hlutinn að rétt sé að fella hugtakið brott úr texta ákvæðisins. Leggur meiri hlutinn til að horft verði bæði til orðalags ákvæðis í gildandi stjórnarskrá sem og annarra ákvæða frumvarpsins og leggur til að 2. másl. 2. mgr. 25. gr. hljóði svo: „Öllum skal með lögum tryggður réttur til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu.“ Nefndin ræddi hvort rétt væri að ákvæðið yrði óbreytt frá gildandi stjórnarskrá þar sem það eigi ekki að fela í sér breytt réttaráhrif. Meiri hlutinn telur að það raski innra samræmi frumvarpsins að gera slíka tillögu um einstaka grein þess. Rétt sé að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taki afstöðu til þess með skipulögðum hætti um þær greinar sem það á við í frumvarpinu.

2. mgr. 20. gr. um neikvætt félagafrelsi.

Þrátt fyrir að nefndinni væri ekki falið að veita umsögn um 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins um neikvætt félagafrelsi er sá réttur mjög tengdur vinnumarkaðsmálum sem fjallað er um í 2. mgr. 25. gr. Á fundum nefndarinnar var fjallað um ákvæðið og því veitir nefndin álit sitt á því.

Texti ákvæðisins er skýr og gefur einn og sér ekki tilefni til annars en að um óbreytt ákvæði sé að ræða. Nú stendur ákvæðið sem 1. másl. 2. mgr. 74. gr. gildandi stjórnarskrár og var því bætt við stjórnarskrána með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, m.a. í kjölfar dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi sem höfðað var í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli Hrd. 1988, bls. 1532, og sækir ákvæðið fyrirmynd sína til 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Dómur Mannréttindadómstólsins í máli Sigurðar Sigurjónssonar er stefnumarkandi dómur um rétt manna til að standa utan félaga.

Hér á landi hefur um langt skeið tíðkast að í kjarasamningum séu svonefnd forgangsréttarákvæði sem veiti aðilum stéttarféлага forgang að störfum. Þau ákvæði verða almennt virk séu tveir jafnhæfir einstaklingar um starf og velja þarf á milli þeirra. Hefur þá sá forgang að starfinu sem er aðili að stéttarfélagi. Í greinargerð með 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins er fjallað um dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku þar sem fjallað var um svokölluð útilokunarákvæði kjarasamninga, en í þeim felst að aðeins er heimilt að ráða til vinnu menn sem eru meðlimir í stéttarfélagi. Felst því í ákvæðunum útilokun á öðrum en félagsmönnum til vinnu. Í greinargerðinni kemur fram að Mannréttindadómstóllinn geri ekki greinarmun á útilokunarákvæðum, þ.e. aðildarskyldu að stéttarfélagi og forgangsréttarákvæðum. Á fundum nefndarinnar var þessari túlkun mótmælt harðlega og færð fyrir því rök að fyrrnefndur dómur Mannréttindadómstólsins hafi ekki fordæmisgildi hvað varðar forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga þar sem ekki sé hægt að jafna að fullu saman útilokunarákvæðum sem fjallað var um í dóminum og forgangsréttarákvæðum sem tíðkast hér á landi. Þá hafi Félagsdómur haldið fast við þá túlkun sína að forgangsréttarákvæði brjóti ekki gegn 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar þrátt fyrir fyrrnefndan dóm Mannréttindadómstólsins.

Meiri hlutinn telur rétt að hafa í huga sögu ákvæðisins. Þegar því var bætt við stjórnarskrána árið 1995 kom fram í lögskýringargögnum að stjórnarskrárgjafinn hafi ekki ætlað að hrófla við þáverandi aðstöðu á vinnumarkaði hvað forgangsréttarákvæði kjarasamninga varðar. Þá var markmið ákvæðisins fyrst og fremst að vernda borgarana gegn því að skylduáðild að félagi yrði sett á með lögum en ekki til að raska kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins. Af greinargerð þeirri sem fylgdi tillögum stjórnlagaráðs, eins og fram kemur í skýrslu forsætisnefndar um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands (140. lögjþ., þskj. 3), verður ekki ráðið að stjórnlagaráð hafi ætlað ákvæðinu breytt réttaráhrif frá því sem nú er. Þrátt fyrir að fyrrnefndur dómur gefi ákveðnar vísendingar um túlkun á hinu neikvæða félagafrelsi gagnvart forgangsréttarákvæðum kjarasamninga eða álíka ákvæðum telur meiri hlutinn hann ekki bindandi fyrir íslenska ríkið. Í því sambandi verður að horfa til þess að ekki var fjallað um forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga. Góð sátt er á milli aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda um það fyrirkomulag sem verið hefur á íslenskum vinnumarkaði um áratugaskeið. Þá er einnig ljóst að aðildarríkjum Mannréttindasáttmálans er veitt nokkuð svigrúm til að veга og meta heildarhagsmuni samfélagsins, stéttarféлага og atvinnurekenda gagnvart hinu neikvæða félagafrelsi. Meiri hlutinn telur að stjórnarskrárgjafanum beri ekki skylda til að breyta núverandi fyrirkomulagi á vinnumarkaði, sem reynst hefur vel, á grundvelli dómafordæmis Mannréttindadómstóls Evrópu nema að um mál gegn íslenska ríkinu sé að ræða eða að fordæmisgildi dómsins sé algerlega hafið yfir vafa sem meiri hlutinn telur ekki vera í þessu tilfelli. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að síðasta málsgrein greinargerðar með 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins verði virt í ljósi þess sem hér hefur verið rakið. Þá telur meiri hlutinn, þar sem ætlunin hafi ekki verið að breyta réttaráhrifum ákvæðisins, að það sé óvarlegt að breyta orðalagi þess eða samhengi líkt og gert er með því að heimild til takmörkunar hins neikvæða félagafrelsis kemur ekki fram í ákvæðinu sjálfu heldur aðeins í almennu takmörkunarákvæði.

Alþingi, 9. janúar 2013.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, form.,
Ólafur Þ. Gunnarsson,
Jónína Rós Guðmundsdóttir,
Oddný Harðardóttir,
Árni Þór Sigurðsson,

Guðmundur Steingrímsson.