

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar

Með bréfi dagsettu 23. nóvember 2012 óskaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd eftir umsögn nefndarinnar um þann hluta frumvarps til stjórnarskipunarlaga (þingskjal 510, 415. mál, 141. þing) sem fellur undir málefnasvið nefndarinnar. Óskað var eftir því að umsögn mundi berast eigi síðar en á hádegi 10. desember 2012. Í bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru tilgreind þau ákvæði sem óskað var umsagnar nefndarinnar um og var miðað við afmörkun málefnasviðs nefndarinnar skv. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Nefndinni var því falið að fjalla um 32 greinar frumvarpsins eða nær einn þriðja hluta þess. Óskað var eftir því að nefndin kannaði breytingar frá gildandi stjórnarskrá, hvort um nýmæli væri að ræða, hvort efni væri í skilabréfi sérfræðingahópsins sem nefndin þyrfti að kanna eða taka afstöðu til, hvort ákvæði væru nægilega skýr og skýringar í greinargerð nógu skýrar og hvort ástæða væri til að gera efnislegar athugasemdir varðandi þessi atriði og efni ákvæðanna. Ljóst var því frá upphafi að nefndin þyrfti lengri tíma til að ljúka umfjöllun sinni. Meiri hlutinn bendir á að um mjög yfirgripsmikið mál er að ræða sem þarf mikla og ítarlega umfjöllun. Viðamiklar breytingar eru lagðar til frá gildandi stjórnarskrá og mörg nýmæli er að finna í fyrirbyggjandi frumvarpi. Nefndin lagði mikla áherslu á að fá til sín prófessora á sviði stjórnskipunarréttar. Komu þeir á fund nefndarinnar og afhentu minnisblöð en nokkrir þeirra treystu sér ekki til að skila inn formlegum umsögnum innan þess tímaramma sem nefndin hafði til að fjalla um málið.

Nefndin hefur fengið á sinn fund Hafstein Þór Hauksson, Pál Þórhallsson og Oddnýju Mjöll Arnardóttur úr sérfræðingahópnum sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fól að fara yfir tillögur stjórnlagaráðs, Arnfríði Guðmundsdóttur, Dögg Harðardóttur, Illuga Jökulsson, Katrínu Oddsdóttur, Pawel Bartoszek, Þorvald Gylfason og Örn Bárð Jónsson, fulltrúa úr stjórnlagaráði, Björgu Thorarensen, Ragnhildi Helgadóttur, Daða Ingólfsson, Smára McCarthy, Ragnar Aðalsteinsson, Þráin Eggertsson, Ragnar Arnason og Njörð P. Njarðvík. Þá bárust nefndinni umsagnir sem hún kynnti sér auk annarra umsagna sem borist hafa hinum ýmsu fastanefndum vegna málsins og varða þær greinar sem hún hefur haft til umfjöllunar. Meiri hlutinn bendir á að auk þeirra greina sem tilgreindar voru í bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur hún fjallað um önnur ákvæði er varða málefnasvið hennar eða vegna innbyrðis samræmis frumvarpsins og tenginga við þau ákvæði sem óskað var umsagnar um.

Í umsögn þessari verður fyrst gerð stuttlega grein fyrir fyrirbyggjandi frumvarpi, þá verður farið yfir almennar athugasemdir um málið í heild sinni og þau ákvæði sem nefndinni var falið að fjalla um, þá er að finna umfjöllun um einstakar greinar og kafla frumvarpsins. Að síðustu er að finna samantekt og ábendingar nefndarinnar, umfjöllun um þau atriði sem þurfa nánari skoðunar við og breytingartillögur meiri hlutans.

Efnisyfirlit.

Umsögn	1
I. Fyrirliggjandi frumvarp	3
II. Verkefni stjórnlagaráðs	3
III. Verkefni og umboð sérfræðingahópsins	4
IV. Innbyrðis samræmi	4
V. Greinargerð	5
VI. Mat á áhrifum	5
VII. Fullnægjandi vernd mannréttinda	6
VIII. Einstök atriði, ákvæði og kaflar	6
i. Íslensk tunga	6
ii. Ríkisborgararéttur (4. gr.)	7
iii. Gildissvið og vernd mannréttinda (5. gr. og 1. mgr. 9. gr.)	8
iv. Jafnræði (6. gr.)	9
v. Réttur til lífs (7. gr.)	10
vi. Mannleg reisn (8. gr.)	11
vii. Takmörkun mannréttinda, skerðingarákvæði (2. mgr. 9. gr.)	11
viii. Vernd gegn ofbeldi og bann við ómannúðlegri meðferð (10. gr. og 29. gr.)	12
ix. Friðhelgi einkalífs (11. gr.)	13
x. Eignaréttur (13. gr.)	14
xi. Tjáningar- og upplýsingafrelsi, upplýsingaréttur og frjáls og upplýst þjóðfélagssumræða (14.—16. gr.)	15
xii. Frelsi menningar og mennta (17. gr.)	18
xiii. Trú- og sannfæringafrelsi (18. gr.)	18
xiv. Kirkjuskipun (19. gr.)	18
xv. Félagafrelsi (20. gr.)	19
xvi. Fundafrelsi (21. gr.)	20
xvii. Menntun (24. gr.)	21
xviii. Dvalaréttur og ferðafrelsi (26. gr.)	22
xix. Frelsissvipting (27. gr.)	24
xx. Réttlát málsmeðferð (28. gr.)	25
xxi. Bann við afturvirkni refsíákvæða (30. gr.)	26
xxii. Bann við herskyldu (31. gr.)	26
xxiii. Menningarverðmæti (32. gr.)	27
xxiv. Skipun embættismanna (3. og 5. mgr. 96. gr.)	28

xxv. Dómsvald (VI. kafli).....	30
IX. Samantekt og ábendingar.....	31
Atriði sem þurfa nánari skoðunar við.....	32
Breytingartillögur meiri hlutans.....	33
Fylgiskjal I. Bókun Þráins Bertelssonar.....	36

I. Fyrirliggjandi frumvarp.

Fyrirliggjandi frumvarp til stjórnarskipunarlaga byggist á tillögum stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá sem afhentar voru forseta Alþingis 29. júlí 2011. Stjórnlagaráð var skipað 25 einstaklingum sem í fjóra mánuði unnu að endurskoðun stjórnarskrárinnar í samræmi við lög nr. 90/2010, um stjórnlagabing. Stjórnlagaráði var með lögnum falið að fjalla sérstaklega um ákveðna þætti og taka mið af niðurstöðu 950 manna þjóðfundar um stjórnarskrármálefni. Þá fékk stjórnlagaráð undirbú ningsgögn frá stjórnlaganefnd sem hafði það hlutverk að standa að þjóðfundi, vinna úr upplýsingum sem þar söfnuðust saman og afhenda stjórnlagabingi. Auk þess hafði stjórnlaganefnd það hlutverk að safna og vinna úr fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum um stjórnarskrármálefni fyrir stjórnlagaráð og leggja fram hugmyndir um breytingar til ráðsins.

Forseti Alþingis lagði tillögur ráðsins fram á Alþingi í formi skýrslu á 140. þingi sem fór til umfjöllunar í stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd (þingskjal 3, 3. mál, 140. þing.). Stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd kvaddi stjórnlagaráð aftur saman til fjögurra daga fundar í mars á síðasta ári þar sem ráðið fjallaði um spurningar og ábendingar stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar um hugsanlegar breytingar á tillögum þess.

Hinn 24. maí 2012 samþykkti Alþingi að vísa því til þjóðarinnar hvort tillögur stjórnlagaráðs skyldu lagðar til grundvallar nýrri stjórnarskrá og leita jafnframt álit þjóðarinnar á tilteknum álitaeftum, sem tengjast endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. október s.l. greiddu 64,2% kjósenda atkvæði með því að frumvarp stjórnlagaráðs yrði lagt til grundvallar nýrri stjórnarskrá. Í júní 2012 var samþykkt að senda tillögur stjórnlagaráðs til sérfræðingahóps sem falið yrði að skoða og meta tillögurnar m.a. með tilliti til innra samræmis, mögulegra mótsagna og mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að. Hópurinn skilaði niðurstöðum sínum í nóvember og í kjölfarið lagði meiri hluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar fram fyrirliggjandi frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

II. Verkefni stjórnlagaráðs.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að stjórnlagaráð hefði farið út fyrir umboð sitt við endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þannig hefði ráðið átt að fjalla sérstaklega um ákveðin atriði sem tilgreind voru í 3. gr. laga nr. 90/2010, um stjórnlagabing. Ráðið hefði jafnframt átt að vinna samkvæmt áherslum þjóðfundar en þar hefði ekki verið lögð áhersla á endurskoðun mannréttindakafila gildandi stjórnarskrár. Ráðið hefði þó frá upphafi lagt mikla áherslu á mannréttindakafilann og viðamestu breytingar ráðsins lytu að ákvæðum er varða mannréttindi.

Í þessu sambandi hefur komið fram að stjórnlaganefnd vann samkvæmt lögum nr. 90/2010, skýrslu úr upplýsingum sem söfnuðust á þjóðfundinum og afhenti stjórnlagaráði. Í skýrslunni voru jafnframt lagðar fram hugmyndir um breytingar á stjórnarskránni og settir upp ýmsir valmöguleikar í samræmi við ákvæði laganna og áherslur þjóðfundar. Þar sem endurskoðun mannréttinda var ekki tiltekin í lögnum eða á þjóðfundi lagði stjórnlaganefnd ekki fram tillögur um breytingar á mannréttindakafila stjórnarskrárinnar. Stjórnlagaráð fékk

þar af leiðandi ekki undirbúningsgögn vegna mannréttindaákvæða til sambærileg við þau gögn sem það fékk vegna annarra þátta. Meiri hlutinn bendir þó að í 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar kemur fram að mikið hafi verið rætt um mannréttindavernd stjórnarskrárinnar á þjóðfundum. Þar hafi því verið lögð áhersla á mikilvægi ýmissa réttinda sem þegar eru tryggð. Í samræmi við áherslur þjóðfundar skoðaði stjórnlaganefnd sex tiltekin atriði um hugsanlegar viðbætur við mannréttindakaflan. Í fyrsta lagi viðbætur við jafnræðisreglu þar sem bann er lagt við mismunun vegna fleiri atriða en þegar eru tilgreind. Í öðru lagi álitamál um jafnræði trúfélaga og tengsl ríkis og kirkju. Í þriðja lagi leiðir til að tryggja frekar tjáningarfrelsi, gagnsæi og frelsi í upplýsingamiðlun og fjölmiðlafrelsi. Í fjórða lagi réttindi komandi kynslóða. Í fimmta lagi grunnréttindi barna og í sjötta lagi stöðu alþjóðasamninga um mannréttindi. Nefndinni var jafnframt bent á að í fyrrgreindu ákvæði 3. gr. laga nr. 90/2010 hafi verið tiltekið sérstaklega að ráðið gæti ákveðið að taka til umfjöllunar fleiri þætti en þar væru taldir upp. Stór hluti stjórnlagaráðsfulltrúa sem kosnir voru til stjórnlagabings hafi jafnframt haft endurskoðun mannréttindaákvæða meðal stefnumála sinna og því augljós vilji kjósenda að þessi kaflar yrði endurskoðaður.

III. Verkefni og umboð sérfræðingahópsins.

Nokkuð hefur verið rætt um það hvort sérfræðingahópurinn sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fól að fara yfir tillögur stjórnlagaráðs hafi farið út fyrir umboð sitt. Samkvæmt bókun formanns stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var hópnun falið að fara yfir tillögurnar og skoða þær m.a. með tilliti til eftirfarandi atriða:

- mannréttinasáttmála sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að fara eftir,
- innra samræmis og mögulegra mótsagna,
- réttarverndar miðað við gildandi stjórnarskrá og greinargerð með tillögum,
- málsóknarmöguleika gegn ríkinu.

Umræða hefur farið fram um það hvort sérfræðingahópurinn hafi gert efnislegar breytingar á tillögum stjórnlagaráðs og þar með farið út fyrir umboð sitt. Meiri hlutinn telur að færa megi rök fyrir því að sérfræðingahópurinn hafi í ákveðnum tilvikum farið út fyrir umboð sitt og rökstýður það m.a. með vísan til ákvæða frumvarpsins um upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, eins og nánar verður vikið að síðar í þessu álitum.

Þá hefur nefndinni verið kynnt sjónarmið þess efnis að hugsanlegt sé að ákvæði frumvarpsins opni fyrir víðtækari heimildir til að takmarka mannréttindi en samkvæmt gildandi stjórnarskrá, sbr. umfjöllun um takmörkun mannréttinda í vii. kafla.

IV. Innbyrðis samræmi.

Meiri hlutinn telur brýnt að horft verði á innbyrðis samræmi í frumvarpinu og bendir á að nokkur gagnrýni hefur komið fram um uppröðun ákvæða.

Í skilabréfi sérfræðingahópsins segir að ljóst sé að upplegg stjórnlagaráðs hafi verið að hafa stjórnarskránnar heldur ítarlegri en gildandi stjórnarskrá og það hafi verið virt í störfum hópsins. Ljóst er þó af lestri skjalsins að þetta upplegg stjórnlagaráðs á einkum við nýmæli og hluti af gildandi ákvæðum er tekinn óbreyttur upp án þess að ákvæðin séu gerð ítarlegri. Nefndinni var bent á að það gæti því nokkurs ósamræmis í því hversu ítarleg ákvæði frumvarpsins eru og það leiði til ójafnvægis í framsetningu og áherslu ákvæða. Meðal annars mætti sjá dæmi þessa í nýjum ákvæðum mannréttindakafla frumvarpsins sem eiga sér ekki fyrirmynd eða grundvöll í gildandi stjórnarskrá. Sum ákvæði væru þannig sértæk og mjög nákvæmlega útfærð en í öðrum væri kveðið á um meginregluna.

Löng og útfærð ákvæði geta líka orðið til þess að flækja texta og gera hann illskiljanlegri en stjórnlagaráð lagði mikla áherslu á að texti nýrrar stjórnarskrá yrði á auðskildu máli. Brýnt er að texti ákvæða sé skýr og benti sérfræðingahópurinn m.a. á það í skilabréfi sínu að

ný ákvæði valda óhjákvæmilega túlkunarvanda og því væri erfitt að draga úr hættu á fjölgun mála þar sem reynir á ný ákvæði á meðan venjur og fordæmi skapast um skýringu þeirra. Hópurinn bendir jafnframt á að helsta leiðin „til að draga úr þessari hættu er að texti ákvæða og greinargerðar sé eins skýr og afdráttarlaus og hægt er og séð fyrir skýrum farvegi til að leysa úr ágreiningi sem upp kann að koma.“

Meiri hlutinn telur brýnt að samræmis gæti í útfærslu og orðalagi ákvæða. Það er í samræmi við stjórnskipunarhefð á Íslandi og meðal nágrannalanda að kveða á um meginreglur og láta löggjafanum eftir nánari útfærslu með almennum lögum. Hafa verður í huga að erfiðara er að breyta stjórnarskrá en almennum lögum og henni er ætlað að binda hendur löggjafans.

V. Greinargerð.

Fyrir nefndinni kom fram nokkuð hörð gagnrýni á greinargerð frumvarpsins. Greinargerðin er 210 bls. og samanstendur af skýringum stjórnlagaráðs og viðbótum sérfræðingahópsins. Meðal annars var nefndinni bent á að þetta gerði texta greinargerðarinnar óskýran. Betur hefði farið á því að endurskrifa texta greinargerðarinnar en að flétta textana saman með þessum sundurleita hætti sem gerði það að verkum að oft væri óljóst hver raunveruleg skýring við greinina ætti að vera. Mikilvægt er að nýrri stjórnarskrá fylgi skýr greinargerð sem unnt er að nýta sem lögskýringargagn og að vilji stjórnarskrárgjafans sé skýr. Óskýrleiki greinargerðar getur orðið til þess að erfitt verður að leysa úr álitamálum sem upp kunna að koma eða að slíkar úrlausnir verði andstætt vilja stjórnarskrárgjafans við setningu ákvæða. Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í umfjöllun hans hér að framan um innbyrðis samræmi, að ný ákvæði geta valdið túlkunarvanda fyrir dómstólum og helsta leiðin til að draga úr þeim vanda er að texti ákvæða og greinargerðar sé eins skýr og afdráttarlaus og unnt er.

Þeim sjónarmiðum var jafnframt komið á framfæri við nefndina að margar breytingar sem gerðar væru á gildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar yllu óvissu um inntak nýrra ákvæða. Ætti þetta ekki hvað síst við þegar orðalagi væri breytt en ekki skýrt með fullnægjandi hætti hvort með því væri leitast við að breyta inntaki ákvæðis og efnisreglum. Brýnt er því að ráða fram úr þessu og tryggja að ítarlegar, hnitmiðaðar og skýrar skýringar komi frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í nefndaráli hennar.

VI. Mat á áhrifum.

Gagnrýnt hefur verið að áhrif nýmæla í frumvarpinu og breytinga frá gildandi ákvæðum stjórnarskrár hafi ekki verið metin. Var bent á það fyrir nefndinni að í ljósi forsögu málsins ætti það ekki hvað síst við um mannréttindakaflann. Engin efnisleg skoðun hefði farið fram á því hvort þörf væri á breytingum. Í skýringum stjórnlagaráðs kæmi fram að leitast hefði verið við að tryggja betur rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og færa ákvæði til nútímahorfs. Þó er ekki tilgreint í skýringum þeirra hvar helstu vandamál við gildandi fyrirkomulag liggja eða hvar stjórnarskrárvernd mannréttinda sé áfátt. Þá hefur ekki heldur farið fram skoðun á raunverulegum ávinningi breytinga og nýmæla og mögulegum ókostum þeirra eða afleiddum áhrifum.

Sérfræðingahópurinn fjallar sérstaklega um mat á áhrifum í skilabréfi sínu og bendir á að það er grundvallarsjónarmið varðandi gæði lagasetningar að metin séu áhrif tillagna sem fela í sér breytingar. Hópurinn bendir á að m.a. hafa ákvæði um mannréttindi og ríkisborgararétt bein áhrif og því mikilvægara en ella að meta vandlega áhrif.

Meta þarf hvort unnt verði að gera nauðsynlegar lagabreytingar samhliða samþykkt frumvarpsins að loknum kosningum eða hvort gera þurfi fyrirvara um gildistöku einstakra ákvæða eða fresta gildistöku þeirra meðan unnið er að nauðsynlegum lagabreytingum og

mati á áhrifum þeirra. Kom þetta atriði m.a. til umræðu vegna þeirra viðamiklu breytinga sem lagðar eru til á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. M.a. er í 5. gr. frumvarpsins lagt til að ákvæði nýs mannréttindakafla hafi bein einkaréttaráhrif og í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að vernda almenning gegn mannréttindabrotum, hvort heldur sem brotin eru af völdum handhafa ríkisvalds eða annarra. Séu lög ekki til samræmis við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og hafi sú vernd sem þar er kveðið á um ekki verið útfærð í lögum geta ákvæði stjórnarskrárinnar haft bein einkaréttaráhrif í skiptum einkaaðila auk þess sem ríkið gæti orðið bótaskyld fyrir að hafa ekki gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja fullnægjandi vernd gegn mannréttindabrotum. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að meta áhrif nýmæla en bendir á að í flestum tilvikum er um að ræða almenn ákvæði sem eftir er að útfæra í lögum og mikilvæg forsenda þess að hægt sé að leggja raunhæft mat á réttaráhrif og kostnað viðkomandi breytinga er að útfærsla ákvæðanna í lögum liggja fyrir. Meirihlutinn bendir því stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á mikilvægi þess að vinna hefjist nú þegar við að meta hvaða lögum þurfi að breyta að samþykktu nýrri stjórnarskrá. Samhliða þeirri vinnu verði lagt mat á réttaráhrif og kostnað viðkomandi lagaákvæða sem fela í sér efnisleg nýmæli og breytingar frá gildandi stjórnarskrá. Einnig telur meiri hlutinn rétt að aflað verði upplýsinga um hvort mat hafi verið lagt á áhrif þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskránni þegar henni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

VII. Fullnægjandi vernd mannréttinda.

Ábendingar bárust um að vel færi á því að hafa mannréttindakafla stjórnarskrár framarlega í frumvarpinu. Í slíku fælist yfirlýsing um þá áherslu sem íslenska þjóðin vill leggja á mannréttindi sem grundvallargildi íslensks samfélags. Tiltekin réttindi væru þó óljós og illa afmörkuð.

Nefndin hefur kynnt sér skýrslu erlendra sérfræðinga í stjórnarskrármálum sem Stjórnarskrárfélagið sendi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd um málið. Þar eru tiltekin 70 mismunandi réttindi og bent á að 24 þeirra eru varin samkvæmt gildandi stjórnarskrá en 31 samkvæmt frumvarpinu. Þar er jafnframt bent á að fjöldi réttinda í stjórnarskrá hefur aukist jöfnum skrefum í árunna rás en fyrirbyggjandi frumvarp tiltekur þó færri réttindi en njóta verndar samkvæmt öðrum nýlegum stjórnarskrám. Til samanburðar bendir meiri hlutinn á að í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi eru um 50 réttindi tryggð, en honum er skipt í sex kafla sem fjalla um reisn, frelsi, jafnræði, samstöðu, borgaraleg réttindi og réttlæti.

VIII. Einstök atriði, ákvæði og kaflar:

i. Íslensk tunga.

Nefndinni var ekki falið sérstaklega að fjalla um aðfaraorð frumvarpsins en telur þó vert að minnst á gagnrýni sem komið hefur fram um tiltekinn þátt þeirra er varðar málefnasvið hennar, þ.e. íslenska tungu. Meiri hlutinn bendir auk þess á að huga þarf sérstaklega að stöðu aðfaraorða frumvarpsins og gildi þeirra og telur brýnt að ríkari skýringar verði gerðar um þennan þátt málsins til að þýðing þeirra verði ljós. Vísar meiri hlutinn í þessum efnum m.a. til þeirra sjónarmiða sem komið var á framfæri við hana að tilgangur aðfaraorða gæti verið leiðsögn við túlkun stjórnarskrárinnar en annar tilgangur væri

að birta hugmyndafræðilegan grundvöll stjórnarskrárinnar sem endurspeglar síðan í ákvæðum hennar.

Þjóðfundurinn lagði áherslu á að staðinn yrði vörður um sameiginleg þjóðareinkenni Íslendinga, þar með talið tungumálið. Niðurstaða þjóðfundarins var að vernda og efla bæri íslenska tungu sem þjóðtöngu, að standa ætti vörð um hana í ræðu og riti og tryggja þyrfti sérstaklega stöðu íslenskrar tungu í skólum landsins.

Í 1. mgr. aðfaraorða frumvarpsins er m.a. tiltekið að saman berum við sem byggjum Ísland ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu. Að öðru leyti er ekki vísað til tungu í frumvarpinu utan þess að í jafnræðisreglu 6. gr. er áskilið að ekki skuli mismuna þegnum landsins á grundvelli tungumáls eða annarra atriða sem tiltekin eru. Í athugasemdum við 6. gr. er bent á að sterkar raddir hafi heyrst um að setja ætti íslenska tungu sem eitt af grunnildum í inngangsgrein frumvarpsins. Ekki er þó getið íslenskrar tungu í inngangsgrein frumvarpsins heldur er vísað til tungu í aðfaraorðum þess.

Hvergi er því að finna skírskotun í íslenska tungu í frumvarpinu, þrátt fyrir niðurstöðu þjóðfundar. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að brýnt væri að ráða bót á þessu og setja inn í frumvarpið ákvæði um þetta efni. Slíkt ákvæði þyrfti að vera í efnisákvæði frumvarpsins en ekki í aðfaraorðum enda væri óljóst hvort þau hefðu efnislegt gildi eða tilgang. Jafnframt var bent á að skýr stefna hefði verið mörkuð af stjórnvöldum um að styrkja stöðu íslensku og m.a. hefðu nýlega verið sett sérstök lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákna. Nefndinni var bent á að tryggja þyrfti framtíð íslensku í heimi þar sem alþjóðavæðing byggist á enskri tungu sem hefur sífellt meiri áhrif á þjóðtöngur allra landa. Íslensk tunga væri miðlæg í menningararfleifi Íslendinga og því bæri að setja ákvæði í stjórnarskrá um stöðu hennar. Fyrir nefndinni kom fram að ávinningur af ákvæði um íslenska tungu í stjórnarskrá væri m.a. að ítreka mikilvægi hennar sem grundvallarþáttar í menningu þjóðarinnar og styðja við aðgerðir stjórnvalda til að efla hana og varðveita með sérstakri löggjöf eða öðrum aðgerðum.

Í 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar er á bls. 73 gerð tillaga að svohljóðandi ákvæði um íslenska tungu í stjórnarskrá: „Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.“ Telur meiri hlutinn brýnt að þetta þjóðareinkenni Íslendinga sé varið og tekur undir niðurstöður þjóðfundar þess efnis að íslensk tunga feli í sér verðmæti fyrir Íslendinga sem beri að vernda og efla. Leggur meiri hlutinn til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að gerð verði breyting á fyrirliggjandi frumvarpi þess efnis að framangreint ákvæði um íslenska tungu verði bætt við sem nýju ákvæði við frumvarpið. Bendir meiri hlutinn á að um efnisbreytingu er að ræða en hún er hins vegar í góðu samræmi við vilja þjóðfundar og á sér stuðning í greinargerð þeirri sem fylgdi tillögum stjórnlagaráðs. Þá telur meiri hlutinn að skoða beri stöðu íslensks tákna, m.a. með tilliti til þeirra sjónarmiða sem lágu að baki því að færa í lög nr. 61/2011 sérstakt ákvæði um stöðu þess.

ii. Ríkisborgararéttur (4. gr.).

Í 4. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um ríkisborgarétt. Ákvæðið byggist að hluta á 66. gr. stjórnarskrárinnar en felur þó í sér ákveðin nýmæli. Þannig er t.a.m. lagt til að kveðið verði á um að þeir sem við fæðingu eiga foreldra með íslenskt ríkisfang öðlist sjálfir ríkisborgarétt en slíkt ákvæði er ekki að finna í 66. gr. stjórnarskrárinnar. Til samræmis við 1. málsl. 1. mgr. 66. gr. er jafnframt kveðið á um það í 4. gr. frumvarpsins að engan megi svipta íslenskum ríkisborgarétti. Sérfræðingahópurinn telur að meta verði hvort ekki sé rétt að bæta hér inn því skilyrði að viðkomandi hafi öðlast ríkisborgarétt með lögmætum hætti. Í skilabréfi hópsins er jafnframt bent á að slíkt ákvæði sé í samræmi við þróun á þessu sviði á alþjóðavettvangi.

Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og bendir á að ekki verði séð að þessi breyting gangi gegn tillögu stjórnlagaráðs. Tryggja þarf að unnt sé að svipta menn ríkisborgarétti hafi þeir öðlast hann með ólögmætum hætti, t.d. á grundvelli falsaðra gagna eða rangra

upplýsinga. Slíkt yrði ekki hægt ef ákvæðið yrði óbreytt að stjórnarskipunarlögum. Leggur meiri hlutinn til við stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd að gerð verði breyting á ákvæðinu í þá veru að tiltekið verði að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti sem hafi öðlast slíkan rétt með löglegum hætti.

iii. Gildissvið og vernd mannréttinda (5. gr. og 1. mgr. 9. gr.).

Í 5. gr. frumvarpsins er gildissvið afmarkað og er um að ræða nýmæli sem ekki byggir á ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í tillögu stjórnlagaráðs var fyrirsögn ákvæðisins „skyldur borgaranna“ en sérfræðingahópurinn breytti því í „gildissvið“ og var breytingunni ætlað að endurspeglar betur efni ákvæðisins. Í 1. mgr. er kveðið á um að stjórnvöldum beri að tryggja að allir fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í stjórnarskránni felist. Bent hefur verið á að um sé að ræða efnislega endurtekningu á ákvæðinu í 1. mgr. 9. gr. og hugsanlega mætti sameina ákvæðin. Þá væri rétt að huga að staðsetningu ákvæðisins í frumvarpinu og bent hefur verið á að ákvæðið eigi efnislega betur heima í II. kafla þess þar sem fjallað er um mannréttindi. Meiri hlutinn vill beina því til stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða þetta atriði sérstaklega.

Nýmæli er að finna í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til sú skylda á einkaaðila að virða þau réttindi sem kveðið er á um í II. kafla um mannréttindi. Bent hefur verið á að ákvæði 2. mgr. 5. gr. hefur bein efnisleg áhrif og að ákvæðið feli í sér grundvallarbreytingu á þeim sjónarmiðum og hugmyndafræði sem mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og allar vestrænar stjórnarskrár hvíla á. Brýnt sé því að skoða rækilega setningu ákvæðis af þessu tagi svo og orðalag þess og áhrif. Sérfræðingahópurinn bendir á að sú breyting sem mælt er fyrir í ákvæðinu feli í sér „að stigið er stórt skref í þá átt að þurrka út að meira eða minna leyti skil einkaréttar og opinbers réttar á sviði mannréttindamála. Þótt gera verði ráð fyrir að hin beinu einkaréttaráhrif eigi sér aðeins stað í þeim undantekningartilvikum þegar eyður eru í landsrétti hvað varðar réttindi einkaaðila í lögskiptum innbyrðis, má engu að síður ætla að þessi breyting geti haft veruleg áhrif á ýmsum réttarsviðum.“ Áhrif mannréttindaákvæða hafa einkum verið á sviði opinbers réttar, og hefur hlutverk og markmið þeirra einna helst verið að verja einstaklinga fyrir ágangi og valdbeitingu stjórnvalda. Eftir atvikum leggja ákvæðin skyldu á stjórnvöld að aðhafast annars vegar ekkert til að brjóta gegn réttindum borgara eða hins vegar að grípa til aðgerða, t.d. með lagasetningu, til að tryggja að réttindi þeirra verði virk. Með ákvæðinu er gildissvið ákvæðanna víkkað út. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að framsetning ákvæðisins virtist þannig leggja beinar skyldur á einstaklinga og þar með takmarka mannréttindi annarra án þess að slíkar takmarkanir ættu sér skýra stöð í almennum lögum. Á móti var nefndinni bent á að það væri eðlilegt samspil mannréttinda að réttindi eins gengju á rétt annars og að finna þyrfti jafnvægi þar á milli. Meiri hlutinn bendir þó á að það hefur verið talið vera vandasamt hlutverk löggjafans að ákveða þetta jafnvægi og hefur verið litið á lögmatísreglu stjórnarskipunarréttar með þeim hætti að takmarkanir á mannréttindum eigi að byggja á lögum. Það er svo dómstóla að skera úr um hvort slík lög hafi stjórnarskipulegt gildi.

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að vernda almenning gegn mannréttindabrotum, hvort heldur sem brotin eru af völdum handhafa ríkisvalds eða annarra. Leiða má af ákvæðinu að stefna megi ríkinu til greiðslu bóta fyrir að hafa ekki tryggt með lögum eða öðrum aðgerðum að einkaaðilar brjóti ekki mannréttindi hver á öðrum. Þetta ákvæði er nokkuð nátengt 5. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um bein einkaréttaráhrif mannréttindaákvæða þess og þegar hefur verið greint frá sjónarmiðum þess efnis að einfaldara og skýrara væri að hafa ákvæðin í sömu grein. Með því mætti tryggja óbreytt ákvæði um gildissvið mannréttindaverndar, kröfu um túlkun laga til samræmis við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og áréttta bæði neikvæða skyldu stjórnvalda til að

aðhafast ekkert til að brjóta gegn réttindum borgara svo og jákvæða skyldu þeirra til að grípa til aðgerða til að tryggja að þeir fái notið réttinda sinna. Hluti af þessari jákvæðu skyldu væri þá að vernda almenning gagnvart mannréttindabrotum af hálfu einkaaðila með lagasetningu eða videigandi réttargæsluúrræðum. Bein einkaréttaráhrif koma þá einungis til greina í þeim undantekningartilvikum þegar almenn lög hafa ekki útfært vernd réttindanna í skiptum einkaaðila innbyrðis og réttindin eru þess eðlis að þau geta átt við í málinu. Telur meiri hlutinn brýnt ef stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd ákveður að fara þessa leið að hún tryggi að texti í nefndaráli sé skýr um ákvæðið og þau réttaráhrif sem því er ætlað að hafa.

iv. Jafnræði (6. gr.)

Jafnræðisreglu 65. gr. gildandi stjórnarskrár er að finna í 6. gr. frumvarpsins. Sú breyting hefur þó verið gerð frá gildandi ákvæði að tiltekinn er réttur til að njóta mannréttinda án mismununar og bætt hefur verið við ýmsum þáttum í upptalningu ákvæðisins. Lagt er til að við ákvæðið bætist eftirfarandi atriði sem bannað er að byggja mismunun á: aldur, arfgerð, búseta, fötlun, kynhneigð, stjórnálagatengsl, tungumál og uppruni. Felld er brott vísan til þjóðernisuppruna. Eftir sem áður er upptalningu í ákvæðinu ekki ætlað að vera tæmandi.

Fyrir nefndinni kom fram að gildandi ákvæði 65. greinar hefur ekki valdið vandkvæðum í framkvæmd og auðvitað taki bann við mismunun til fleiri þátta en taldir eru upp í gildandi ákvæði. Þannig næði bann við mismunun að sjálfsögðu til allra þeirra þátta sem bætt er við að tillögu stjórnlagaráðs.

Þá komu fram sjónarmið þess efnis að málefnalegar ástæður geta verið fyrir því að bæta ákvæðnum þáttum við upptalningu í ákvæðinu en brýnt væri þá að geta þeirra. Skýringar við ákvæðið væru hins vegar fáorðar um ástæður viðbótanna. Þar segir þó að tveimur þáttum hafi verið bætt inn í að tillögu stjórnlaganefndar, þ.e. fötlun og kynhneigð en stjórnlaganefnd taldi einnig unnt að bæta inn tveimur til viðbótar, þ.e. aldri og búsetu, sbr. 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar, bls. 86, sem stjórnlagaráð tók upp í tillögu sinni.

Ábendingar bárust um að varhugavert gæti verið að bæta við kynvitund sem mismununarástæðu í ákvæðið. Var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að með því að bæta við kynhneigð væri mikilvægt framfaraskref stigið enda væru þá tekin af öll tvímæli og allir gagn-, sam- og tvíkynhneigðir varðir gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar sinnar. Jafn mikilvægt væri að bæta orðinu kynvitund inn í ákvæðið enda væru einstaklingar með kynáttunarvanda, þ.e. transfólk varið gegn mismunun. Þessi hópur hefði í átt mjög undir högg að sækja en nýlega voru sett lög um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda, nr. 27/2012. Með því að setja orðið kynvitund inn í jafnræðisregluna mundi Alþingi því sýna mikilvægt fordæmi og styrkja tilvistargrundvöll transfólks til mikilla muna.

Hvað varðar arfgerð, stjórnálagatengsl, tungumál og uppruna segir í skýringum við ákvæðið að uppruna sé ætlað að koma í stað þjóðernisuppruna en túlkun verði rýmri en svo að uppruni vísi eingöngu til þjóðernis. Tungumáli bætir stjórnlagaráð inn með þeim rökum að nauðsynlegt sé að nefna að bannað sé að mismuna fólki á grundvelli þessa þátta í ljósi þess að íslensk tunga er sett inn sem eitt af grunngildum í inngangsgrein. Vert er hér að minna á fyrri athugasemd í i. kafla um íslenska tungu þar sem fram kemur að íslenskrar tungu er í reynd ekki getið í aðfaraorðum heldur einungis tungu. Sérfræðingahópurinn bendir þó á í skýringum sínum við ákvæðið að tungumál er talið upp sem mismununarástæða í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og í 2. gr. 11. viðauka við sáttmálann. Meiri hlutinn telur þó brýnt að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skoði þennan þátt sérstaklega og bendir á að til að mynda sé í 19. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, sett sem skilyrði fyrir veitingu ríkisborgaréttar að umsækjandi hafi staðist próf í íslensku .

Um arfgerð segir stjórnlagaráð að henni sé bætt inn í upptalningu ákvæðisins á grundvelli innsends erindis þar sem bent var á að með auknum möguleikum á erfðaprófum, betri tækni og sífellt lægri kostnaði hafi farið fram mikil umræða um mikilvægi þess að tryggja að einstaklingum sé ekki mismunad vegna arfgerðar þeirra.

Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að óeðlilegt væri að tiltaka stjórnmatatengsl sem mismununarástæðu. Tilvísun til þessa þáttar væri ómarkviss og af skýringum við ákvæðið mætti einna helst ráða að þessu væri ætlað að sporna við spillingu eða að menn njóti forréttinda vegna slíkra tengsla. Þá kemur ekki fram hvernig beita eigi jafnræðisreglu gegn slíku enda væri tilgangur hennar að varna gegn lakari réttindum og því vandséð hvernig mælikvarða reglunnar yrði beitt á mál er varða forréttindi. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að vernda gegn mismunun á grundvelli stjórnmatatengsla eða stjórnmataskoðana og hafa verði í huga að stjórnmatatengsl geti verið forsenda mismununar er leiði til lakari réttinda, svo sem ef umsækjanda um opinbert starf er hafnað á pólitískum forsendum.

Allnokkur erindi hafa borist þar sem þeim sjónarmiðum er komið á framfæri að bæta ætti holdafari við sem mismununarástæðu í jafnræðisreglu 6. gr. Var m.a. bent á að mismunun vegna holdafars ætti sér víða stað í samfélaginu. Voru nefndinni kynnt sjónarmið þess efnis að fitufælni og fitufordómar væru lýðheilsuvandamál og mótstaða gegn þeim þyrfti að vera forgangsatriði í lýðheilsustefnu. Var bent á að fitufordómar gætu haft áhrif á andlega heilsu einstaklinga sem fyrir þeim verða líkt og annars konar fordómar. Til að mynda gætu þeir leitt til þunglyndis, lágs sjálfsmat og átraskana. Mismunun á grundvelli slíkra fordóma hefðu því sambærileg áhrif og mismunun á grundvelli annarra þátta sem tilteknir væru í ákvæðinu. Nefndinni var jafnframt tjáð að íslenskar rannsóknir bentu til þess að mismunun á grundvelli holdafars ætti sér stað í atvinnulífi hér á landi, auk þess sem bent var á að fólki hefði verið meinad að ættleiða barn á grundvelli holdafars.

Ábendingar bárust um að skoða þyrfti ákvæðið í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins nr. 2000/78/EB um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi og nr. 2000/43/EB um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Unnið er að gerð frumvarpa sem innleiða tilskipanirnar hér á landi, m.a. með frumvarpi um jafna meðferð á vinnumarkaði. Nefndinni var kynnt að í þeim frumvarpsdrögum sem nú liggja fyrir eru í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar heimilud víðtæk en nauðsynleg frávik frá banninu um mismunun, t.d. vegna aldurs, sem ekki virðast heimil samkvæmt jafnræðisreglu stjórnarskipunarfrumvarpsins. Svo gæti því farið að í mörgum tilvikum væri nauðsyn á frávikum frá reglum umfram það sem takmörkunarheimild 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins heimilar. Jafnframt kom fram að mismununarástæður ákvæðisins væru fleiri en samkvæmt framangreindum tilskipunum. Hugtakanotkun væri heldur ekki í samræmi við fyrrgreindar tilskipanir eða alþjóðasáttmála. Nýmælum sé bætt við án þess að þau séu skýrð með fullnægjandi hætti.

Nefndinni var jafnframt bent á að skoða þyrfti nánar samspil 1. og 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Í 1. mgr. er bannað að mismuna, m.a. vegna kynferðis. Í 2. mgr. er svo kveðið á um að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna og er hún samhljóða gildandi ákvæði 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Það væri því álitamál hvort 2. mgr. ákvæðisins væri nauðsynleg. Vekur meiri hlutinn athygli stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar á þessu.

Meiri hlutinn telur rétt að vekja athygli stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar á þessum ábendingum en gerir ekki tillögu um breytingar á ákvæðinu og áréttar að ákvæðið felur ekki í sér tæmandi upptalningu á ástæðum mismununar.

v. Réttur til lífs (7. gr.).

Í 7. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli þar sem kveðið er á um að allir hafi meðfæddan rétt til lífs. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem m.a. er kveðið á um að réttur hvers manns til lífs skuli verndaður með lögum. Í skýringum við ákvæðið er jafnframt vísað til ýmissa mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að. Þar er jafnframt fjallað um það hvenær stjórnarskrárvernd ákvæðisins hefjist, þ.e. við fæðingu. Fyrir nefndinni kom fram að þessu ákvæði stjórnlagaráðs væri m.a. ætlað að taka af skarið um túlkun með tilliti til fóstureyðinga en væri fremur til þess fallin að búa til vafa að ófyrirsýnju. Meiri hlutinn telur hins vegar skýrt að ákvæðið endurspegli skýran vilja stjórnlagaráðs um að hrófla ekki við forsendum löggjafar um fóstureyðingar hér á landi.

Þá var bent á það fyrir nefndinni að ákvæði um bann við dauðarefsingum ætti fremur heima í ákvæði um rétt til lífs en ákvæði 29. gr. frumvarpsins um bann við ómannúðlegri meðferð. Þar væri um að ræða aðra hlið á sama rétti og innra samræmi væri betra væri þessum ákvæðum haldið í sömu grein. Tekur meiri hlutinn undir þessi sjónarmið og beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ítarlega breytingu í þessa veru..

vi. Mannleg reisn (8. gr.).

Ákvæði um mannlega reisn er ekki að finna í gildandi stjórnarskrá en er í 8. gr. fyrirliggjandi frumvarps. Er þar kveðið á um að tryggja skuli öllum rétt til að lifa með reisn og að margbreytileiki mannlífsins skuli virtur í hvívetna. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að fella bæri ákvæði 8. gr. um mannlega reisn og margbreytileika mannlífsins brott enda væri um að ræða matskennd hugtök sem kæmu einkum til skoðunar í tengslum við neytingu annarra réttinda. Þar sem þau bæti engu efnislegu við mannréttindaákvæði stjórnarskrár ættu þau frekar heima í inngangsorðum. Á móti var bent á að vernd mannglegrar reisnar væri tryggð í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi og ákvæði þess efnis væri í 1. gr. hans. Þá er ljóst að ákvæðið kemur einna helst til álita í samhengi við önnur ákvæði mannréttindaáflans. Meiri hlutinn beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ákvæðið nánar og kanna samspil þess við önnur mannréttindaákvæði frumvarpsins.

Nefndinni var bent á það af sérfræðingahópnum að honum hefði yfirsést að lagfæra orðalag 8. gr. Hin ýmsu réttindi sem kveðið er á um í mannréttindaáflanum eru orðuð með mismunandi hætti eftir því hvort áherslan er á neikvæðar skyldur til að aðhafast ekkert sem brýtur gegn réttindum sem mælt er fyrir um, hvort lögð er jafnframt áhersla á jákvæðar skyldur um að grípa til aðgerða til að veita eða vernda réttindin eða hvort lögð er áhersla á að réttindin séu frekar stefnuýfirlýsingar sem sæta innleiðingu í áföngum en nánar er rætt um þennan mun á bls. 47 í greinargerð með frumvarpinu. Nefndinni var bent á að ákvæði 8. gr. er orðað þannig að öllum „skuli tryggður“ réttur til að lifa með reisn, sem vísar til þess að á stjórnvöldum hvíli jákvæðar skyldur til að veita eða vernda réttinn. Fyrir nefndinni kom fram að þetta væri ekki allskostar rétt nálgun á ákvæðið sem vísar einkum til neikvæðra skyldna og edlilegt hefði verið að sérfræðingahópurinn lagfærði þetta við yfirferð sína. Í ljósi þessa leggur meiri hlutinn til að fyrri hluti ákvæðisins verði umorðaður þannig að kveðið sé á um að allir hafi rétt til að lifa með reisn.

vii. Takmörkun mannréttinda, skerðingarákvæði (2. mgr. 9. gr.).

Í 2. mgr. 9. gr. er að finna almennt ákvæði um skerðingu eða takmörkun réttinda. Stjórnlagaráð fylgdi uppsetningu gildandi stjórnarskrár hvað þetta málefni varðar og lagði til sértækar skerðingarheimildir við ákveðin ákvæði þar sem tilgreint er hvaða markmið geta réttlætt takmarkanir á viðkomandi réttindum. Sérfræðingahópurinn breytti þessu og lagði til almennt skerðingarákvæði í 2. mgr. 9. gr. og vísaði þar til þess að þetta væri í samræmi við álit Feneýjanefndar Evrópuráðsins. Þá hafi sértæk skerðingarákvæði stjórnlagaráðs ekki

verið í samræmi við kröfur samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að.

Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á þessa breytingu sérfræðingahópsins og var bent á að hér væri um að ræða mikla efnisbreytingu og hópurinn hefði því farið út fyrir umboð sitt. Þá var gagnrýnt að með þessu ættu almennir borgarar erfiðara um vik að átta sig á þeim reglum sem giltu um réttindi sem tryggð væru með stjórnarskrá. Með því að færa skerðingarákvæði í eitt almennt ákvæði væri því vikið frá þeirri stefnu stjórnlagaráðs að hafa stjórnarskrána á auðskyldu máli svo að almenningur geti með skýrum og einföldum hætti áttað sig á stjórnarskrárvörðum réttindum sínum og skyldum.

Á fundi nefndarinnar var því komið á framfæri að sú breyting sem gerð væri með 2. mgr. 9. gr. væri líklega ein veigamesta efnisbreyting um mannréttindi sem lagt er til að komi inn í nýja stjórnarskrá. Þá var gagnrýnt að áhrif þessarar breytingar hefðu ekki verið metin og hugsanlegt væri að hún hefði í för með sér frekari takmarkanir á réttindum einstaklinga en heimilar eru samkvæmt stjórnarskránni. Fyrir nefndinni komu þó einnig fram andstæð sjónarmið og bent var á að ákvæðið fæli ekki í sér lakari réttarvernd en gildandi mannréttindakafli. Þvert á móti gerði ákvæðið mun ítarlegri og skýrari kröfur til skerðingar mannréttinda en væri í gildandi stjórnarskrá.

Fyrir nefndinni var nokkuð rætt um hugtakið „kjarna réttinda“ en í ákvæðinu er vísað til þess að óheimilt sé að skerðing réttinda sé slík að vegið sé að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir. Var bent á að hugtakið væri óljóst og hefði ekki sjálfstæða merkingu og væri ekki nægilega skýrt í greinargerð. Í athugasemdum við ákvæðið kemur þó fram að með þessu hindri ákvæðið að gengið sé svo nærri kjarna viðkomandi réttinda að þau væru í raun að engu gerð. Var nefndinni bent á að þessi nálgun á hugtakið ætti sér skýra samsvörun í réttarframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu og endurspeglit jafnframt í skýringum við nýlegar tillögur Norðmanna til stjórnarskrárbreytinga.

Jafnframt var bent á að ekki væri lengur skilyrt í ákvæðinu að nauðsyn eða brýn nauðsyn þyrfti til að skerða megi réttindi. Á móti var á það bent að þess er sérstaklega getið í athugasemdum við ákvæðið að einungis sé heimilt að skerða réttindi sé það nauðsynlegt. Jafnframt var bent á að það fælist í meðalhófsreglunni sem vísað væri til í ákvæðinu enda væri meðalhófs ekki gætt ef réttindi væru skert án þess að nauðsyn krefði. Í ákvæðinu væri jafnframt vísað til þess að eingöngu mætti skerða mannréttindi í þágu almannahagsmuna eða vegna réttinda annarra og í því fælist mat á því að skerðingin væri raunverulega nauðsynleg til verndar mikilvægum almannahagsmunum eða réttindum annarra.

Til að taka af allan vafa um þetta atriði og tryggja fullnægjandi vernd mannréttinda telur meiri hlutinn að bæta eigi inn í ákvæðið vísan til þess að mannréttindi þau sem tryggð eru með stjórnarskránni verði eingöngu skert ef það er gert með lagaheimild og sé nauðsynlegt í þágu almannahagsmuna eða til verndar réttindum annarra. Meiri hlutinn leggur því til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að gera slíka breytingu. Meiri hlutinn áréttar auk þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þurfi að meta hvort ákvæði 2. mgr. 9. gr. rúmist innan þess umboðs sem sérfræðingahópnum var gert að starfa eftir. Meiri hlutinn telur að verulegur vafi sé um réttmæti þess að gera svo viðurhlutamikla breytingu á frumvarpinu, sem gæti haft veruleg réttaráhrif.

viii. Vernd gegn ofbeldi og bann við ómannúðlegri meðferð (10. gr. og 29. gr.)

Í 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um vernd gegn ofbeldi og er ákvæðið nýmæli. Í 29. gr. er kveðið á um bann við ómannúðlegri meðferð og er ákvæðið óbreytt frá ákvæðum 68. gr. og 2. mgr. 69. gr. gildandi stjórnarskrár. Fyrir nefndinni var bent á að best færi á því að sameina 10. gr. og 29. gr. enda væru verndarþættir beggja ákvæðanna mjög samtvinnadir. Ákvæði 10. gr. næði þó yfir þau form ofbeldis sem ekki næðu því alvarleikastigi sem tiltekið

væri í 29. gr. og ætti við sama að hverjum ofbeldið beindist. Var nefndinni bent á að með því að sameina ákvæðin mætti einfalda skýringar með ákvæðunum og gera þær skýrari og beinir hún því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða þetta atriði nánar.

Vernd 10. gr. gegn ofbeldi er ætlað að ná til allra tegunda ofbeldis innan heimilis sem utan en í ákvæðinu er þó kynferðisofbeldi tiltekið í dæmaskyni. Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að með því að tiltaka sérstaklega eina gerð ofbeldis umfram aðrar væri hætta á því að stjórnarskrárgjafinn væri að gefa þau skilaboð að aðrar tegundir ofbeldis teldust ekki eins alvarlegar. Þá var því komið á framfæri við nefndina að þröngt sjónarhorn kæmi fram í tillögum stjórnlagaráðs sem endurspegladist í tilgreiningu á vernd fyrir kynferðisofbeldi og heimilisofbeldi og umfjöllun í athugasemdum við ákvæðið um kynbundið ofbeldi. Þar með féllu í skuggann aðrar tegundir alvarlegs ofbeldis og ómannúðlegar meðferðar svo og aðstæður þar sem hætta skapast á ofbeldi sem er einnig mikilvægt viðfangsefni ýmissa alþjóðasamninga um mannréttindi. Sem dæmi var bent á meðferð fanga og annarra frelsissviptra manna eða manna í viðkvæmri stöðu, svo sem sjúklinga. Í athugasemdum við ákvæðið væri ekki vísað til neinna alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að um vernd þessa hóps manna í viðkvæmri aðstöðu gagnvart ofbeldi heldur væri eingöngu vísað til alþjóðasamninga sem tengjast vernd kvenna svo og til ákvæða stjórnarskrár Suður-Afríku, Kólumbíu og Brasilíu. Bendir meiri hlutinn stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að skoða ákvæðið nánar með hliðsjón af framangreindum athugasemdum en áréttar þó að ákvæðinu er ætlað að ná til allra tegunda ofbeldis, þó að kynferðisofbeldi sé sérstaklega nefnt sem dæmi um alvarlega tegund ofbeldis, sem vegur að mannhelgi einstaklingsins.

Þá bárust ábendingar um að tilgreina bæri mansal í 29. gr. frumvarpsins eða setja jafnvel inn sérstakt ákvæði er lýtur að mansali. Því til stuðnings var bent á að ef mansal væri einungis metið út frá verstu birtingarmyndum þess væri það til þess fallið að þröngja til muna alþjóðlegar skilgreiningar á mansali, svo sem skilgreiningar 3. gr. Palermó -bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og sambærilegt ákvæði 4. gr. Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali. Bent var á að Ísland hefur fullgilt bæði bókunina og samninginn og mikilvægt væri að þröngja ekki skilgreiningu á mansali með því að fella það eingöngu undir nauðung, þvingun, pyntingar, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð. Ef það yrði gert væri hætt við að mannréttindi fórnarlamba mansals yrðu fyrir borð borin. Bendir meiri hlutinn stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að meta þurfi að því hvort þörf er á að bæta mansali við ákvæðið áður en ákvörðun er tekin þar um.

ix. Friðhelgi einkalífs (11. gr.).

Ákvæði 11. gr. um friðhelgi einkalífs byggist á 71. gr. stjórnarskrárinnar og er tekið þaðan nánast óbreytt. Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á að ákvæðinu hefði ekki verið breytt til samræmis við þróun alþjóðasáttmála og nýrra stjórnarskráa og færður þar undir réttur til verndar eigin persónuupplýsinga. Var nefndinni bent á að skýr þróun væri í þá átt að efla mannréttindavernd til að sporna við söfnun og vinnslu persónuupplýsinga, bæði á alþjóðavettvangi og í nýrri stjórnarskrám enda fara ógnir sem stöðja að friðhelgi einkalífs manna í nútímasamfélagi stöðugt vaxandi, m.a. vegna örrar tækniþróunar. Dæmi þessa mætti m.a. sjá í 8. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi, 10. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og í 103. gr. tillagna að nýjum mannréttindakafli norsku stjórnarskrárinnar.

Nefndinni var bent á að friðhelgi einkalífs annars vegar og tjáningar- og upplýsingaréttur hins vegar væru réttindi sem í eðli sínu hefðu áhrif hvort á annað. Þannig hefði réttur til friðhelgi einkalífs eðlilega áhrif á upplýsingarétt og tjáningarfrelsi og við neytingu

upplýsingaréttar þyrfti að huga að friðhelgi einkalífs. Fyrir nefndinni kom fram að ekki væri innbyrðis samræmi í þeim ákvæðum sem kvæðu á um þessi réttindi. Þannig væri ákvæði er varðaði friðhelgi einkalífs stutt og almennt orðað en ákvæði um tjáningarfrelsi og upplýsingarétt mun ítarlegri og útfærðari. Þetta gæti leitt til þess að ríkari áhersla yrði lögð á síðarnefndu réttindin sem kæmi niður á friðhelgi einkalífs. Telur meiri hlutinn rétt að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skoði ákvæðið með hliðsjón af framangreindum athugasemdum en áréttar þó að vernd persónuupplýsinga er hluti af þeirri vernd sem friðhelgi einkalífs veitir þó svo að þess sé ekki getið sérstaklega í ákvæðinu.

x. Eignarréttur (13. gr.).

13. gr. frumvarpsins er efnislega samhljóða 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar. Í tillögu stjórnlagaráðs var að finna málslið um að eignarrétti fylgdu skyldur, svo og takmarkanir í samræmi við lög. Sérfræðingahópurinn felldi þetta ákvæði brott við yfirferð sína og vísaði í þeim efnunum til þeirrar breytingar sem hann lagði til um að færa skerðingarákvæði saman í eitt ákvæði 2. mgr. 9. gr. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum komið á framfæri að með þessu hefði sérfræðingahópurinn farið út fyrir umboð sitt og bent á að ákvæðið fjallaði ekki einungis um takmarkanir eða skerðingu eignarréttar heldur jafnframt þær skyldur sem honum fylgja. Var nefndin hvött til að endurskoða þessa breytingu sérfræðingahópsins enda væri mikilvægt að halda jafnvægi hvað þetta varðar og tryggja að skýrt væri í stjórnarskrá að eignarréttur varðaði ekki eingöngu réttindi heldur fylgja honum skyldur og takmarkanir. Var í þessu samhengi m.a. bent á þýsku stjórnarskrána og brýnt fyrir nefndinni að draga til baka þessa efnislegu breytingu sérfræðingahópsins. Meiri hlutinn beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ákvæðið með hliðsjón af framangreindum athugasemdum.

Í ákvæði 13. gr. frumvarpsins er ekki að finna ákvæði 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um að takmarka megi með lögum rétt útlendinga til að eiga fasteignir eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Fyrir nefndinni kom jafnframt fram að yfirráð yfir landi væri mikilvægur þáttur í fullveldi hvers ríkis. Því væri að finna sérreglur um fjárfestingar í stjórnarskrám margra Evrópuríkja, m.a. í 2. mgr. 44. gr. dönsku stjórnarskrárinnar en það ákvæði væri fyrirmynd þess íslenska.

Í skýringum við ákvæðið kemur fram að þrátt fyrir að ákvæðið verði fellt brott úr stjórnarskránni verði áfram heimilt að takmarka með lögum fjárfestingar útlendinga hér á landi. Svo virðist sem þeirri breytingu sem stjórnlagaráð gerði með því að fella heimildina brott hafi ekki verið ætlað að hafa efnisleg áhrif. Löggjöf sem takmarkar réttindi útlendinga til að eiga eignir hér á landi yrði áfram heimil en hún yrði þá ekki studd sérstakri heimild í stjórnarskrá. Nefndinni var bent á að óvíst væri að unnt væri að takmarka réttindi útlendinga til fjárfestinga yrði ákvæðið óbreytt að stjórnarskipunarlögum enda lægi ekki fyrir hvort slík takmörkun gæti fallið undir skerðingarákvæði 2. mgr. 9. gr. Hugsanlegt yrði að löggjöf af þessu tagi mundi brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. En fyrir nefndinni kom fram að svo yrði ekki ef ólík meðferð yrði réttlætt með hlutlægum og málefnalegum ástæðum og að gættu meðalhófi. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri að brottfall ákvæðisins sem hér um ræðir úr stjórnarskrá gæti dregið úr vægi löggjafar um takmarkanir á heimildum erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi og hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi gagnvart jafnræðisreglu og skert möguleika löggjafans til að hafa hönd í bagga með þróun mála á þessum mikilvægu sviðum. Telur meiri hlutinn brýnt að löggjafinn hafi heimild til að setja lög sem takmarka fjárfestingar útlendinga hér á landi en áréttar að það er löggjafans að ákveða hverju sinni hvort sú heimild verði nýtt. Í ljósi þeirrar óvissu sem virðist uppi um hvort áfram verði heimilt að setja lög af þessu tagi sé ekki til staðar ákvæði í stjórnarskrá sem heimili það með skýrum hætti leggur meiri hlutinn til að stjórnskipunar- og

eftirlitsnefnd leggi til breytingu á frumvarpinu í þá veru að 2. mgr. 72. gr. gildandi stjórnarskrár verði tekin upp í 13. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn bendir á að þrátt fyrir að hér sé um að ræða breytingu sem felur í sér að efnisreglu sé bætt við frumvarpið telur hún breytinguna samræmast vilja stjórnlagaráðs um að löggjafanum verði áfram heimilt að takmarka fjárfestingar útlendinga hér á landi.

Nokkrum fastanefndum Alþingis var falið að fjalla um 13. gr. frumvarpsins og telur meiri hlutinn brýnt að hugað verði sérstaklega að samspili ákvæðisins við önnur ákvæði, þar á meðal 22. gr. um félagsleg réttindi, 25. gr. um atvinnufrelsi, 34. gr. um náttúruauðlindir og 71. gr. um skatta. Öll þau ákvæði sem hér eru talin upp eru í mannréttindakafla frumvarpsins utan 71. gr. um skatta sem er í III. kafla þess sem fjallar um Alþingi. Þó svo að skattamálefni falli ekki undir málefnasvið nefndarinnar telur meiri hlutinn að huga beri að þeirri mannréttindavernd sem ákvæði gildandi stjórnarskrár um skatta er ætlað að tryggja. Nefndinni var m.a. bent á að ákvæði 13. gr. um eignarétt hefur nán efnisleg tengsl við ákvæði 77. gr. gildandi stjórnarskrár um skatta, sbr. 71. gr. frumvarpsins. Fyrir nefndinni kom fram að það undirstrikar mikilvægi gildandi 77. gr., um að skatta skuli leggja á með lögum og bann við afturvirkni, að ákvæðið standi í mannréttindakaflanum. Frá því að 77. gr. var breytt í veigamiklum atriðum árið 1995 hafi ákvæðið haft umtalsverð áhrif í dómaframkvæmd, einkum í málum tengdum banni við afturvirkni skattalaga. Bann við afturvirkni laga á þessu sviði eru þannig ótvírætt mannréttindi. Telur meiri hlutinn í þessu ljósi ákvæðin rök hníga að því að rétt sé að færa ákvæði 71. gr. frumvarpsins í mannréttindakafla þess og beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að kanna það nánar.

xi. Tjáningar- og upplýsingafrelsi, upplýsingaréttur og frjáls og upplýst þjóðfélagsumræða (14.—16. gr.).

Óskað var eftir því að nefndin fjallaði um 14. gr. um tjáningar- og upplýsingafrelsi og um 16. gr. um frjálsa og upplýsta þjóðfélagsumræðu. Ekki var óskað eftir því að nefndin veitti umsögn um 15. gr. frumvarpsins um upplýsingarétt enda fellur hún utan málefnasviðs nefndarinnar. Vegna skyldleika ákvæðanna tók nefndin ákvörðun um að fjalla um 14. – 16. gr. saman. Nefndin vísar jafnframt til þess að sérfræðingahópurinn lagði til breytingar á ákvæðunum frá tillögum stjórnlagaráðs þar sem hlutar úr 15. gr. frumvarpsins voru færðir í 14. og 16. gr. þess.

Sérfræðingahópurinn lagði til talsverðar breytingar á ákvæðunum frá tillögum stjórnlagaráðs, m.a. til að gæta innbyrðis samræmis, samræmis við mannréttindasáttmála og til að auka skýrleika ákvæða. Við umfjöllun nefndarinnar kom fram mikil gagnrýni á þær breytingar. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum komið á framfæri að breytingarnar féllu utan umboðs hópsins enda hafi þær ekki eingöngu verið tæknilegar heldur efnislegar. Þá væri gildissvið ákvæðanna þrengt verulega frá því sem það væri í tillögum stjórnlagaráðs. Jafnframt kom fram sú gagnrýni á ákvæðin að þau væru óþarflega nákvæm og útfærð og því í ósamræmi við mörg önnur ákvæði frumvarpsins. Meðal annars var bent á að talsvert virtist halla á friðhelgi einkalífs sem væri nær óbreytt frá gildandi stjórnarskrá gagnvart hinum nýju útfærðu ákvæðum sem ætlað væri að tryggja tjáningarfrelsi og upplýsingarétt og tryggja þyrfti jafnvægi milli ákvæðanna líkt og þegar hefur verið reifað í ix. kafla um friðhelgi einkalífs.

Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um tjáningar- og upplýsingafrelsi. Ákvæðið byggir að hluta á 73. gr. gildandi stjórnarskrár þar sem kveðið er á um skodana- og tjáningarfrelsi. Í tillögum stjórnlagaráðs var kveðið á um að óheimilt væri að skerða aðgang að netinu og upplýsingatækni nema með úrlausn dómara og að uppfylltum sömu efnisskilyrðum og eiga við um skordur við tjáningarfrelsi. Sérfræðingahópurinn felldi þetta brott en bætti við

málslið sem kveður á um að öllum sé frjálst að leita eftir, taka við og miðla upplýsingum enda sé það inntakið í hinu svokallaða upplýsingafrelsi. Sérfræðingahópurinn taldi ekki að um efnisbreytingu væri að ræða enda félli undir ákvæðið að leita eftir, taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum á netinu og takmarkanir á því yrðu einungis gerðar á grundvelli skerðingarákvæðis 2. mgr. 9. gr. Þessi breyting sérfræðingahópsins hefur sætt nokkurri gagnrýni, m.a. á þeim forsendum að með þessu hafi hópurinn farið út fyrir umboð sitt enda sé um efnisbreytingu að ræða. Ákvæðið heimili t.d. að sett séu lög sem hamli aðgengi að einstökum vefsvæðum. Þá var bent á að netið hefði einstaka eiginleika sem gerði það sérlega viðkvæmt fyrir ritskoðun. Það væri bæði fjölmiðill og gagnagrunnur og því væri sérstök ástæða til að tryggja því sess í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Á móti var þeim sjónarmiðum hreyft að stjórnarskrám væri ætlað að standa um langan tíma og í heimi þar sem tækniframfarir væru örvar væri ótækt að tiltaka netið sérstaklega. Því væri ákvæðið orðað með almennum hætti en skýrt ætti að vera að aðgengi að neti til að leita að, taka við og miðla upplýsingum félli undir tjáningar- og upplýsingafrelsi. Meiri hlutinn bendir á að í tillögum stjórnlagaráðs var auk netsins vísað til upplýsingatækni og netið ólíkt öðrum miðlum gerir fólki kleift að leita eftir, taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum á ódýran og skjótan hátt yfir landamæri. Mikilvægt er því að tryggja aðgengi almennings að neti í þágu upplýstrar umræðu og lýðræðis.

Skerðing á þessum aðgangi yrði einungis gerð í samræmi við 2. mgr. 9. gr. Líkt og reifað er í vii. kafla um takmörkun mannréttinda yrði slík takmörkun eingöngu gerð með lagaheimild í þágu almannahagsmuna eða til verndar réttindum annarra svo sem samræmist lýðræðishefðum. Gæta þyrfti meðalhófs og takmörkunin þyrfti því að vera nauðsynleg auk þess sem ekki mætti veða að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir.

Fyrir nefndinni var hreyft sjónarmiðum þess efnis að með því að færa skerðingarheimildir í 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins væru hugsanlega ekki gerðar jafn ríkar og strangar kröfur til skerðingar eða takmörkunar á tjáningar- og upplýsingafrelsi. Þannig mætti samkvæmt gildandi stjórnarskrá aðeins setja skorður á tjáningarfrelsi manna með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Líkt og þegar hefur verið rakið í vii. kafla um takmörkun mannréttinda hér að framan er þess ekki getið sérstaklega að skerðing réttinda sé nauðsynleg í ákvæðinu heldur einungis í athugasemdum við það enda felist sá áskilnaður í meðalhófsreglunni. Þá var nefndinni bent á að hætta væri á að auðveldara yrði að skerða tjáningarfrelsi manna þar sem ekki væri jafn ítarlega greint frá þeim tilvikum þar sem skerðing væri heimil í frumvarpinu og er í gildandi stjórnarskrá.

Í 15. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli. Fyrir nefndinni kom fram að Ísland væri meðal þeirra ríkja heims þar sem upplýsingaréttur væri hvað best tryggður og Norðurlöndin væru leiðandi í þessum efnum. Sérfræðingahópurinn lagði til verulegar breytingar á ákvæðinu. Þessum breytingum var ætlað að tryggja skýrleika ákvæðisins, innbyrðis samræmi í texta og samræmi við mannréttindasáttmála. Fyrir nefndinni kom fram að tillögur stjórnlagaráðs hafi gert ráð fyrir nýrri nálgun á upplýsingarétt hér á landi sem gerði ráð fyrir því að opinber skjöl yrðu sjálfkrafa aðgengileg og opin. Með þessu væri aðgangur að skjölum auðveldaður sem mundi stuðla að meira aðhaldi við valdhafa og upplýstari umræðu. En nú væri gert ráð fyrir því að óska þyrfti eftir aðgangi að skjölum sem takmarkaði verulega upplýsingarétt almennings og fjölmiðla og seinkaði því að unnt væri að fá gögn enda ekki kveðið á um sjálfvirkan aðgang að gögnum heldur að taka skuli afstöðu til upplýsingabeidna. Aðgangi að gögnum er seinkað þrátt fyrir að kveðið sé á um að afstöðu til slíkra beiðna skuli taka eins skjótt og auðið er. Það er álit meiri hlutans að mikill munur virðist vera á málsmeðferð samkvæmt tillögum stjórnlagaráðs og sérfræðingahópsins.

Þá var jafnframt gagnrýnt að í ákvæðinu er nú gert ráð fyrir að aðgengileg verði skrá yfir mál og opinber gögn, uppruna þeirra og innihald. Annars vegar var gagnrýnt að gerð slíkar skrár væri tímafrek fyrir stjórnsvásluna og mikil fyrirhöfn sem ekki væri auðsjáanlegt hvaða ávinningur hlytist af. Hins vegar var gagnrýnt að með þessu væri ekki gengið nægilega langt því eðlilegt væri að slík skrá væri virk þannig að unnt væri að nálgast gögn beint af henni með virkjum hlekkjum af vefsíðum nema í þeim tilvikum þar sem gögn væru undanþegin upplýsingalögum, t.d. vegna þess að þau innihéldu persónulegar upplýsingar. Tryggja þyrfti jafnframt að gagnaskrá væri leitarhæf.

Aðrir hafa gagnrýnt að ákvæðið sé of langt og ítarlegt og að sérfræðingahópurinn hafi ekki náð að gera ákvæðið skýrara eða almennara með breytingum sínum. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að betur færi á því að hafa ákvæðið stutt og almennt og útfæra upplýsingarétt svo með skýrari hætti í almennum lögum. Þannig bæri í stjórnarskrá að setja fram meginreglur og skilyrði varðandi hin ýmsu réttindi og skyldur. Ítarlegt ákvæði um eina tegund réttinda sem að vissu marki samræmist ekki almennari ákvæðum er taka til annarra réttinda gæti jafnframt gefið til kynna einhvers konar forgangsöröðum eða aukið mikilvægi einnar tegundar réttinda umfram aðrar. Hér vísast til umfjöllunar í IV. kafla um innbyrðis samræmi.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um frjálsa upplýsta þjóðfélagsmæðu og er ákvæðinu m.a. ætlað að tryggja frelsi og sjálfstæði fjölmiðla. Með ákvæðinu er lagt til að trúnaðarsamband blaðamanna við heimildarmenn sína skuli njóta verndar í lögum. Sérfræðingahópurinn felldi brott úr ákvæðinu vernd uppljóstrara enda félli slíkt undir heimildarmenn. Þvert á móti var bent á það fyrir nefndinni að uppljóstrarar hefðu aðra stöðu en heimildarmenn og þyrftu sérstakrar verndar við. Heimildarmenn vildu einna helst gæta þess að fá að vera nafnlausir en uppljóstrarar þyrftu einnig annars konar vernd enda gæti starf þeirra, staða og öryggi verið í hættu vegna þeirra upplýsinga sem þeir koma á framfæri. Meiri hlutinn tekur eindregið undir sjónarmið um að mikilvægir almannahagsmunir kalli á sérstaka vernd uppljóstrara og leggur til að ákvæðið verði óbreytt frá tillögu stjórnlagaráðs.

Enn fremur var gagnrýnt að sérfræðingahópurinn felldi brott úr 16. gr. ákvæði um ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla og þeim sjónarmiðum komið á framfæri að ekki væri nægilegt að kveða á um sjálfstæði þeirra enda væri ritstjórnarlegt sjálfstæði annars eðlis og dæmi hefðu sýnt að brýnt væri að tryggja það.

Með vísan til alls framangreinds leggur meiri hlutinn til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að fallið verði frá þeim breytingum sem sérfræðingahópurinn lagði til á tillögum stjórnlagaráðs í 14. – 16. gr. frumvarpsins. Þannig fái ákvæðin að standa óbreytt frá tillögum ráðsins. Þar sem skerðingarákvæði hafa verið færð í eitt ákvæði 2. mgr. 9. gr. er ljóst að unnt verður að takmarka þau réttindi sem kveðið er á um í 14.–16. gr. til samræmis við önnur réttindi kaflans utan þeirra sem sérstaklega eru tilgreind í ákvæðinu og má aldrei skerða. Telur meiri hlutinn eðlilegt að sömu reglur gildi um þetta líkt og annað og áréttar að þó svo að um mikilvæg réttindi sé að ræða má ekki gera þeim hærra undir höfði en jafnstæðum réttindum svo sem friðhelgi einkalífs sem oft þarf að veita til móts við tjáningar- og upplýsingarétt. Meiri hlutinn bendir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að skoða þarf hvort lagatæknilegar breytingar þurfi að gera á ákvæðinu, m.a. í ljósi þeirrar skerðingarheimildar sem er að finna í 2. mgr. 9. gr.

Meiri hlutinn bendir jafnframt á að huga þarf sérstaklega að gildistöku ákvæðanna verði farið að tillögum hans og horfið frá breytingum sérfræðingahópsins, á það ekki hvað síst við um 15. gr. enda þarf að gera grundvallarbreytingar á nýsettum upplýsingalögum í samræmi við ákvæðið. Hugsanlegt er því að fresta þurfi gildistöku ákvæða til að gefa svigrúm til að ljúka nauðsynlegum lagabreytingum.

xii. Frelsi menningar og mennta (17. gr.).

Í 17. gr. er að finna nýmæli þar sem kveðið er á um að með lögum skuli tryggja frelsi vísinda, fræða og lista. Nefndinni bárust fáar athugasemdir um ákvæðið en þó var því komið á framfæri að þar sem ákvæðið væri fyrst og fremst stefnuyfirlýsing sem túlkuð yrði í samhengi við ákvæði 14. gr. um tjáningarfrelsi gæti verið að það ætti betur heima þar. Telur meiri hlutinn eðlilegt að hrófla ekki við ákvæðinu, sérstaklega í ljósi þess að hann leggur til breytingar á 14. gr. Þá bendir meiri hlutinn á að mörg ákvæði eiga saman og t.d. hefur því verið hreyft að ákvæði 8. gr. um mannlega reisn komi einna helst til álita í samhengi við önnur ákvæði mannréttindakaflans. Meiri hlutinn bendir einnig á að ekki er einungis um stefnuyfirlýsingu að ræða enda leggur ákvæðið þær skyldur á löggjafann að grípa til lagasetningar til að vernda frelsi menningar og mennta.

xiii. Trú- og sannfæringarfrelsi (18. gr.).

Kveðið er á um trú- og sannfæringarfrelsi í 18. gr. frumvarpsins en ákvæðið er að hluta til byggt á 63. og 64. gr. gildandi stjórnarskrár. Ákvæðið nær nú ekki einungis til trúfrelsis og réttar til að iðka trú í trúfélagi heldur jafnframt til réttar til lífsskoðunar og sannfæringar svo og lífsskoðunarfélaga.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að mjög væri til bóta að færa frelsi til sannfæringar í ákvæði um trúfrelsi enda væru réttindin náskyld. Jafnframt væri jákvætt að færa ákvæði um trúfrelsi í mannréttindakafla stjórnarskrár í stað þess að hafa það í kafla um þjóðkirkju eins og nú er.

xiv. Kirkjuskipun (19. gr.).

Í 19. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um kirkjuskipun en ákvæðið er sambærilegt 62. og 3. mgr. 79. gr. gildandi stjórnarskrár. Samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs skyldi kveða á um kirkjuskipun með lögum. Í þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs var m.a. spurt hvort ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi ætti að vera í nýrri stjórnarskrá. Meiri hluti þeirra sem tóku þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni greiddi atkvæði með tillögu þess efnis og því lagði sérfræðingahópurinn til þá breytingu á ákvæðinu að kveðið verði á um að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi. Er orðalag tekið beint upp úr 62. gr. stjórnarskrárinnar.

Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að eðlilegt væri að nýta tækifærið við endurskoðun stjórnarskrárinnar og breyta orðalagi ákvæðisins. Var bent á að í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október hefði ekki verið spurt hvort ákvæði um þjóðkirkju ætti að vera óbreytt frá því sem nú er heldur einungis hvort slíkt ákvæði ætti að vera í stjórnarskránni. Því væri svigrúm til að gera breytingar á ákvæðinu. Þá hefur verið bent á að betra væri að fara nútímalegri leið og m.a. verið bent á Noreg sem fordæmi. Þannig gæti vísan til kirkjunnar verið fremur táknrænni og þó svo vísad væri til hennar yrði annarra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga jafnframt getið á þann hátt að þau nytu sambærilegra réttinda á við þjóðkirkjuna. Meiri hlutinn telur brýnt að fara að vilja þjóðarinnar og fylgja niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Þar sem ekki liggur fyrir tillaga frá stjórnlagaráði þar sem kveðið er á um þjóðkirkju er eðlilegt að hafa óbreytt ákvæði um þjóðkirkju í stjórnarskránni en meiri hlutinn bendir þó á að þessu megi breyta þegar fram líða stundir. Trúfélög og lífsskoðunarfélög eru sérstaklega nefnd í 18. gr. frumvarpsins og telur meiri hlutinn ekki ástæðu til að minnast þeirra sérstaklega í ákvæði um kirkjuskipun.

Í 3. mgr. 19. gr. segir að ef Alþingi samþykkir breytingu á kirkjuskipun ríkisins skuli leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu. Fyrir nefndinni var bent á að tilvísun til þess að kosningabærir menn væru í landinu væri úrelt og gæti útilokað fjölda Íslendinga sem búsettir

væru erlendis frá því að nýta sinn rétt til að greiða atkvæði um breytingu á kirkjuskipan. Meiri hlutinn bendir á að skv. 2. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010, fer um kosningarrétt á sama hátt og við alþingiskosningar. Samkvæmt gildandi lögum á íslenskur ríkisborgari sem býr erlendis því rétt til að taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu í átta ár frá því að hann flutti lögheimili af landinu og eftir það getur hann sótt um að eiga kosningarrétt áfram. Telur meiri hlutinn eðlilegt að samræmis sé gætt um þetta atriði og það sé ákveðið með almennum lögum. Leggur hann því til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að orðin „í landinu“ verði felld brott.

xv. Félagafrelsi (20. gr.).

Í 20. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um félagafrelsi sem byggist að mestu leyti á 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið nær þannig bæði til jákvæða félagafrelsisins, þ.e. réttar til að stofna félög, og hins neikvæða, þ.e. réttar til að standa utan félaga. Sú breyting er þó gerð á orðalaginu að í stað þess að kveðið sé á um rétt manna til að stofna félög er nú kveðið á um að tryggja skuli öllum rétt til að stofna félög. Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á þessa breytingu og því haldið fram að með henni væri ákvæðið þrengt og vernd þess veikt. Orðalag frumvarpsins bæri með sér að stjórnvöld þyrftu að gripa til aðgerða til að virkja félagafrelsið en skv. 74. gr. gildandi stjórnarskrár væri rétturinn til staðar sem sjálfsgöð réttindi. Ljóst er af skýringum við ákvæðið að ekki var stefnt að því að rýra þá vernd sem ákvæðið veitir heldur þvert á móti að auka hana. Þannig er gengið út frá því að félagafrelsið sé sjálfsgöð réttindi og að á stjórnvöldum hvíli sú skylda að aðhafast ekkert sem brýtur gegn því. Þá beri stjórnvöldum jafnframt skyldu til að tryggja að félagafrelsi sé virkt með því að veita réttindin og vernda þau með lagasetningu og aðgerðum sé þess þörf. Meiri hlutinn telur því ljóst að ekki sé verið að rýra vernd ákvæðisins og bendir á að sú breyting sem gerð er frá gildandi ákvæði er í samræmi við áherslur stjórnlagaráðs.

Í tillögum stjórnlagaráðs var ákvæði sambærilegt því sem er í 2. másl. 2. mgr. 74. gr. gildandi stjórnarskrár þar sem er að finna undanþáguheimild frá þeirri reglu að engan megi skylda til aðildar að félagi. Segir þar að með lögum megi þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmaeltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Sérfræðingahópurinn felldi ákvæði þetta brott þrátt fyrir að í skýringum stjórnlagaráðs hafi komið fram að réttaráhrif þess að fella heimildina út væru mögulega svo víðtæk að ekki væri að svo stöddu æskilegt að fara út í breytinguna. Sérfræðingahópurinn rökstyður breytinguna með því að hið almenna skerðingarákvæði 2. mgr. 9. gr. nái yfir slík tilvik og bendir á að líkt og gildir um önnur mannréttindi kann að vera nauðsynlegt að takmarka bæði hið jákvæða og hið neikvæða félagafrelsi. Sérfræðingahópurinn bætir einnig við skýringar ráðsins á ákvæðinu og vísar m.a. til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Rasmussen og Sorensen gegn Danmörku frá árinu 2006. Sérfræðingahópurinn skýrir dóminn á þann hátt að ekki sé gerður greinarmunur á aðildarskyldu að stéttarfélagi og forgangsréttarákvæðum kjarasamninga. Þá telur hópurinn að dómurinn hafi fordæmi hér á landi og í athugasemdum við ákvæðið segir að af dómnum megi „*a.m.k. draga þá ályktun að þurfi einstaklingur gegn vilja sínum og sannsæringu að vera í eða greiða til tiltekins stéttarfélags til þess að fá vinnu eða halda vinnu sinni geti það vegið svo alvarlega gegn kjarna félagafrelsisins að það feli í sér brot á 11. gr. mannréttindasáttmálans.*“ Þar segir jafnframt að: „*[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.*“ Á fundum nefndarinnar var bent á að þessi skýring væri í samræmi við skoðanir margra virtra fræðimanna á sviði vinnuréttar. Skýringin hefur jafnframt kallað á nokkuð hörð viðbrögð aðila vinnumarkaðarins sem hafa bent á að forgangsréttindarákvæði

Íslenskra kjarasamninga hafa verið talin samræmast ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. M.a. var bent á það fyrir nefndinni að reynt hefði á ákvæðið í nokkrum málum fyrir Félagsdómi sem hefur talið forgangsréttarákvæðin standast lög og hafnað því að fyrrgreindur dómur Mannréttindadómstólsins hafi fordæmisgildi hvað það varðar, sbr. mál nr. 7/2006 frá 23. janúar 2007. Taldi dómurinn að engar breytingar varðandi túlkun í þessum efnum hafi orðið með dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 11. janúar 2006, enda reyndi þar á þýðingu aðildarskyldu og atvik því ekki hliðstæð.

Af framangreindu er það mat meiri hlutans að vafi leiki á um það hvort dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá janúar 2006 hafi þau áhrif sem kveðið er á um í skýringum við ákvæðið. Telur meiri hlutinn mikilvægt að í þessum efnum sé ekki gengið lengra en þörf er á. Leggur meiri hlutinn því til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að færa á ný 2. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar inn í 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins í samræmi við tillögur stjórnlagaráðs. Að auki telur meiri hlutinn brýnt að huga að skýringum við ákvæðið og ekki sé vikið frá tillögum stjórnlagaráðs þar um.

Þó svo að stjórnlagaráð hafi byggt á 74. gr. gildandi stjórnarskrár um félagafrelsi er felld brott ákvæði sem heimilar að banna megi starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en þá verði að höfða mál án tafar gegn því til að fá því slitið með dómi. Stjórnlagaráð skýrði þessa ákvæðun sína með því að heimildin hefði aldrei verið færð í almenn lög og af því mætti ráða að hún væri í reynd óþörf. Í skýringum stjórnlagaráðs er rakið að í umræðum í ráðinu voru færð rök fyrir því að hafa setninguna inni, m.a. með vísan til þess að með slíku ákvæði mætti banna félagsskap sem stæði fyrir skipulagðri glæpastarfsemi. Var þó farin sú leið að fella ákvæðið út í ljósi þess að aldrei hefur verið gripið til þess að setja löggjöf sem hvílir á þessu ákvæði. Var talið að markmiðum á borð við baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi yrði ekki náð með því að banna félagasamtök og því væri rétt að fella út málsgreinina. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að þessi breyting væri vanhugsuð og ákvæðið þyrfti að færa inn að nýju, enda brýnt að unnt væri að banna félög með ólögmetan tilgang sem ógnuðu almannahag, svo sem skipulögð glæpasamtök. Þá þyrfti að gæta að skyldum Íslands vegna alþjóðasamninga sem það væri aðili að um að banna samtök sem hafa þjóðernishatur sem markmið. Tekur meiri hlutinn undir þessi sjónarmið en bendir á að í skýringum við ákvæðið kemur fram að þrátt fyrir að heimildin sé felld brott úr ákvæðinu veitir hið almenna skerðingarákvæði 2. mgr. 9. gr. heimildir til takmarkana á hinu jákvæða félagafrelsi, t.d. ef nauðsynlegt reynist að banna félög með ólögmetan tilgang eða starfsaðferðir. Þar er jafnframt áréttað að þessi heimild gildi fullum fetum, þrátt fyrir ummæli í skýringum stjórnlagaráðs.

xvi. Fundafrelsi (21. gr.).

Kveðið er á um fundafrelsi í 21. gr. frumvarpsins. Ákvæðið er mikið breytt frá gildandi ákvæði um fundafrelsi í 3. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni eiga menn rétt til að safnast saman vopnlausir en lögreglunni er þó heimilt að vera við almennar samkomur. Þá er þar kveðið á um að banna megi mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir. Í 21. gr. er aftur á móti kveðið á um að öllum skuli tryggður réttur til að safnast saman án sérstaks leyfis, svo sem til fundarhalda og mótmæla.

Í skýringum stjórnlagaráðs segir um þessa breytingu að tilgangur hennar sé að kveða skýrt á um frelsi fólks til að safnast saman til hvers konar funda, þar á meðal mótmæla. Þar kemur jafnframt fram að ráðið hafi rætt um að setja inn skilyrði sambærilegt því sem er í 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um að fundi þyrfti að halda í friðsamlegum tilgangi. Ráðið taldi það þó gefa yfirvöldum óþarflega víðtækar túlkunarheimildir um í hverju friðsamlegur tilgangur felist.

Meiri hlutinn bendir á að orðalag ákvæðisins um að ekki þurfi leyfi til fundarhalda á sér fyrirmynd í 13. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og 8. gr. þeirrar þýsku. Meiri hlutinn telur ákvæðið lýsa meginreglu fundafrelsis á mun nútímalegri hátt en núgildandi ákvæði. Þá áréttar meiri hlutinn að óþarfi er að gera greinarmun á útifundum og öðrum fundum, einkafundum og almennum samkomum. Líkt og með flest önnur ákvæði mannréttindakaflans verður heimilt að skerða fundafrelsið á grundvelli skerðingarákvæðis 2. mgr. 9. gr. Uppfylla þarf þau skilyrði sem þar eru tilgreind en eðli málsins samkvæmt vera skerðingarheimildir ríkari þegar um er að ræða útifundi og almennar samkomur enda ljóst að almannahagsmunir geta krafist þess að sótt sé um leyfi vegna slíkra funda. Að baki þurfi þó að liggja skýr lagaheimild og ljóst þarf að vera að takmörkunin sé raunverulega nauðsynleg í þágu t.d. allsherjarreglu eða almannaöryggis í tengslum við umferðaröryggi, rýmingarleiðir o.þ.h. Meiri hlutinn telur rétt að nefna líkt og kemur fram í ákvæðinu þarf að gæta meðalhófs og að sú takmörkun sem gerð er vegi ekki að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir.

xvii. Menntun (24. gr.).

Í 24. gr. frumvarpsins er að finna nýtt sjálfstætt ákvæði um rétt til menntunar. Markmið ákvæðisins er að tryggja rétt allra til náms í grunnskóla og framhaldsskóla, þó ekki í sérskólum, sem uppfylli ákveðin efnisleg viðmið varðandi inntak, og að tryggja öllum sem skólaskylda nær til aðgang að menntun án endurgjalds. Ákvæði 1. mgr. er óbreytt frá 2. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár, en gildissvið þess er víðara en gert var ráð fyrir við samþykkt gildandi mannréttindakafla, en það er til samræmis við alþjóðlega mannréttindaþróun.

Stjórnlagaráð lagði til ný ákvæði í 2. og 3. mgr. sem tryggja eiga ókeypisskyldumennntun og ákveðið inntak menntunar. Samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs á ákvæðið sér fyrirmynd í 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og 28. og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem og 2. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að með orðalaginu „menntun án endurgjalds“ sé ekki ætlunin að koma í veg fyrir að til séu einkaskólar sem leggja á skólagjöld. Jafnframt sé ekki ætlunin að breyta ríkjandi réttarástandi menntamála. Fyrir nefndinni kom fram að nauðsyn bæri til að fá ítarlega greiningu á því hvort stefnt sé að efnislegum breytingum þar sem nokkurra undantekninga frá þessum rétti er getið í skýringum með ákvæðinu. Í því sambandi væri brýnt að lagt sé mat á dómaframkvæmd og álit umboðsmanns Alþingis þar sem inntak núverandi 2. mgr. 76. gr. hefur komið til umfjöllunar. Í 3. mgr. 24. gr er að finna ákvæði um inntak menntunar. Í skýringum stjórnlagaráðs segir að í ákvæðinu felist að menntun er ekki aðeins ætlað að bjóða upp á tilsögn í hefðbundnum námsgreinum, heldur einnig þjálfna nemendur í gagnrýninni hugsun og kenna þeim að þekkja samfélagsleg réttindi sín og skyldur. Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að óljóst væri hvort ákvæðið fæli í sér almenna menntun eða menntun á skólaskyldustigi, sbr. 1. og 2. mgr. Meiri hlutinn bendir á að ákvæðinu sé einkum beint að grunnskóla- og framhaldsskólastigum.

Með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum Íslands, sbr. 2. másl. 2. mgr. 2. gr. viðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu og 3. mgr. 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi lagði sérfræðingahópurinn til að bætt yrði nýrri 4. mgr. við tillögu stjórnlagaráðs í 24. gr. Samkvæmt 4. mgr., ber ríkisvaldinu að virða ákvarðanir foreldra um að uppeldi og menntun barna þeirra sé í samræmi við trúar- eða lífsskóðanir þeirra. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að það feli í sér að vernda beri börn fyrir innrætingu ríkisvaldsins og kennara á gildum eða viðhorfum sem þessir aðilar aðhyllast en eru í andstöðu við trúar- eða lífsskóðanir barnsins eða foreldra þess. Einnig er vísað til þess að umræddur réttur foreldra sé nátengdur trú- og sannfæringarfrelsinu og réttinum til menntunar, sem hafi löngum þótt tilheyra kjarna mannréttindaverndar en skort

hafi á að vernda þennan rétt foreldra. Bent hefur verið á að ákvæðið taki ekki mið af breyttum viðhorfum og nýrri alþjóðaskuldbindingum um sjálfstæðan rétt barna í þessum efnunum, sbr. ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989, sem fullgiltur var hér á landi árið 1992. Einnig var bent á að Barnasáttmálinn hafi á táknað og afgerandi hátt breytt viðhorfum og áherslum sem liggja til grundvallar réttarstöðu barna og foreldra þar sem horfið hafi verið frá því að miða við rétt foreldra til að ráða uppeldi barns í samræmi við lífsskóðanir sínar en í stað þess gengið út frá því að barn njóti réttinda sem sjálfstæður einstaklingur og að hlutverk foreldra sé að gæta réttinda barnsins. Sérstaklega var bent á að réttur barns til frjálsrar hugsunar, sannfæringar og trúar væri verndaður skv. 14. gr. Barnasáttmálans en í 2. mgr. 14. gr. er áréttuð efnislega meginreglan um samspil réttinda foreldra og barns, þannig að virða skuli rétt og skyldur foreldra til að veita barni leiðsögn við að beita rétti sínum á þann hátt sem samræmist vaxandi þroska barnsins. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttuð að 14. gr. Barnasáttmálans fjallar um trúfrelsi barna, en ekki rétt til menntunar. Hér er því verið að blanda saman réttindum sem haldið er aðskildum skv. alþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Trúfrelsi barna nýtur verndar skv. 18. gr. frumvarpsins og réttur barna nýtur verndar skv. 12. gr. frumvarpsins. Þessi ákvæði sem og ákvæði 24. gr. um rétt til menntunar geta átt saman með ýmsum hætti. Réttur foreldra til að undanþiggja börn sín þeim þáttum menntakerfisins sem falið geta í sér hugmyndafræðilega innrætingu er í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum skilgreindur sem réttur foreldra en ekki barns. Í þjóðarréttindum er litið á þennan rétt sem rétt fjölskyldunnar sem slíkrar, enda mótar barn ekki sjálfmynd sína óháð fjölskyldu sinni. Samningareglur þjóðaréttarins eru skráðar í Vínarsáttmálanum um þjóðréttarsamninga. Ísland er ekki aðili að Vínarsáttmálanum en helstu meginreglur hans eru hins vegar venjuhelgaðar og því bindandi fyrir alla þjóðréttaraðila óháð aðild. Samkvæmt sáttmálanum skal túlka alþjóðlega mannréttindasáttmála þannig að þeir stangist ekki á hvor við annan. Í réttarframkvæmd hefur ekkert komið fram í þjóðaréttinum sem gefur tilefni til að álykta að tilvist 14. gr. Barnasáttmálans raski grundvallareðli réttarins til menntunar í mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Hins vegar hefur verið viðurkennt að þann rétt beri að túlka í ljósi hins síðar tilkomna ákvæðis. Samkvæmt þessu nýtur barnið trú- og sannfæringarfrelsis, og komi til þess að vilji barns og foreldra stangist á í tengslum við menntun barnsins þarf að leysa úr því með viðteknum aðferðum. Ber þá að líta til 12. gr. frumvarpsins er kveður á um að taka skuli réttmætt tillit til skodana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska. Sé litið til markmiðs 4. mgr. 24. gr. frumvarpsins og niðurstaðna alþjóðlegra mannréttindasáttmála er ekki farsælt að setja vilja barnsins eða rétt þess í öndvegi frammar vilja foreldra þess í þessum tilvikum, en það gæti gefið tilefni til togstreitu milli fjölskyldu og skólakerfis á þessu viðkvæma málefnasviði. Hefðbundin nálgun mannréttindaverndar er að koma á jafnvægi milli þeirra hagsmuna sem hér eru í húfi með því að vernda trúfrelsi barna, rétt, lýðræðisleg réttindi og skyldur og rétt foreldra til að ákveða menntun þess þannig að barninu verði ekki innrætt ákveðin hugmyndafræði í andstöðu við trúar- og lífsskóðanir þeirra ásamt því að gera kröfu um að meira sé tekið mið af vilja barnsins í þessu efni eftir því sem það eldist og þroskast. Meiri hlutinn bendir á að verksvið sérfræðingahópsins var einskordað við lögteknileg atriði en með ákvæði 4. mgr. 24. gr. er bætt við nýju efnislegu ákvæði. Meiri hlutinn leggur því til að 4. mgr. falli brott.

xviii. Dvalarréttur og ferðafrelsi (26. gr.).

Í 26. gr. frumvarpsins er kveðið á um dvalarrétt og ferðafrelsi og eru 1. og 2. mgr. efnislega sambærilegar 3. og 4. mgr. 66. gr. gildandi stjórnarskrár.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að með því að kveða á um að engum verði meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómstóla myndist ósamræmi í

hugtakanotkun enda er í gildandi stjórnarskrá vísað til ákvörðunar dómara auk þess sem í 27. gr. frumvarpsins væri vísað til dómara en ekki dómstóla. Meiri hlutinn bendir á að í VI. kafla frumvarpsins um dómvald er fjallað bæði um dómstóla, dómara og dómendur. Í 100. gr. frumvarpsins er t.a.m. kveðið á um lögsögu dómstóla og verkefni þeirra og hlutverk tilgreind. Meiri hlutinn telur enga hættu á ruglingi þó orðið dómstólar sé notað í 2. mgr. 26. gr. né að vegið sé að innbyrðis samræmi frumvarpsins. Þá er skýrt tekið fram í athugasemdum við 26. gr. að orðalagsbreytingin hefur engin efnisáhrif og ákvæðið verði skýrt með sama hætti og verið hefur.

Í 1. másl. 3. mgr. 26. gr. er kveðið á um að með lögum skuli skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hvaða sakir sé hægt að vísa þeim úr landi. Í 2. másl. 3. mgr. er svo kveðið á um að setja skuli lög þar sem kveðið er á um rétt flóttamanna og hælisleitenda sem gætu átt á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu til réttlátrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma.

Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á að í 26. gr. væri ekki að finna sérstakt ákvæði sem bannar framsal manna til ríkja þar sem þeir eiga á hættu að mæta dauðarefsingu. Var m.a. bent á að í 19. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi væri að finna ákvæði sem bannar brottflutning, brottvísun og framsal manns ef veruleg hætta er á að hann verði látinn sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Telur meiri hlutinn þessa athugasemd byggða á misskilningi og bendir á að þetta er ekki viðfangsefni 26. gr. enda er inntak ákvæðisins að flóttamenn og hælisleitendur í ákveðinni stöðu eigi rétt á réttlátri málsmeðferð á stjórnslustigi, en auk þess tryggir það skilyrðislausan kærurétt og rétt til þess að slík kæra eða málsmeðferð fyrir dómi fresti framkvæmd brottvísunar og endursendingar hælisleitenda og flóttamanna.

Með 29. gr. frumvarpsins er lagt bann við ómannúðlegri meðferð, sbr. 68. gr. gildandi stjórnarskrár og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Bendir nefndin á að ákvæði 29. gr. veitir því nú þegar vernd gegn því að mönnum verði vísað af landi brott eða framseldir til ríkis þar sem þeir eiga á hættu að verða fyrir pyndingum og ómannúðlegri meðferð. Skiptir þá ekki máli hvort viðkomandi sé flóttamaður, hælisleitandi eða útlendingur með aðra stöðu.

Í skýringum við 26. gr. kemur fram að tilvísun til réttinda flóttamanna og hælisleitenda til réttlátrar málsmeðferðar í 3. mgr. 26. gr. sé ætlað að hnykkja á alþjóðaskuldbindingum um réttindi flóttamanna sem nú koma fram í ákvæðum útlendingalaga, nr. 96/2002. Var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að með þessu nýja ákvæði um hælisleitendur yrði til óþörf skörun við önnur mannréttindaákvæði. Þannig fæli hugtakið réttlát málsmeðferð almennt í sér tilvísun til meðferðar máls fyrir dómstólum en kveðið væri á um vernd þess réttar í 28. gr. frumvarpsins. Þar væri einnig verndaður rétturinn til að fá úrlausn máls innan hæfilegs tíma fyrir dómstólum. Var því gagnrýnt að setja í stjórnarskrá ákvæði sem kvæði einungis á um rétt eins hóps manna sem eiga mikilvæg mál undir stjórnvöldum, þ.e. hælisleitenda í tiltekinni stöðu, til skjótrar málsmeðferðar í stjórnslunni en ekki annarra. Var m.a. bent á að fjölmörg mál væru til úrlausnar í stjórnslunni þar sem oft eru jafn mikilvægir eða persónulegir hagsmunir einstaklinga undir, svo sem útlendinga sem ekki eru hælisleitendur. Þá var áréttað að allir eiga rétt á því að ákvarðanir í málum þeirra séu teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. málshraðareglu 9. gr. stjórnslulaga. Var ákvæðið gagnrýnt og bent á að með því væri einum hópi tryggð sérmeðferð í stjórnslumálum umfram aðra útlendinga sem og aðra borgara.

Það er álit meiri hlutans að ljóst sé að nokkurs misskilnings gætir um efni og umfang 26. gr. frumvarpsins. Þá bendir meiri hlutinn á að þó svo að 29. gr. þess veiti nú þegar vernd gegn því að mönnum verði vísað af landi brott eða framseldir til ríkis þar sem þeir eiga á

hættu að verða fyrir pyndingum eða ómannúðlegri meðferð er sú vernd ekki tiltekin sérstaklega líkt og gert er í 19. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi.

Beinir meiri hlutinn því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða hvort það geti orðið til að auka skýrleika 26. gr. og tryggja fullnægjandi réttarvernd að fella 2. másl. 3. mgr. ákvæðisins brott og bæta þess í stað við nýrri málsgrein sem tekur með almennari hætti á þessum málum en stjórnlagaráð lagði til. Þar væri unnt að kveða á um að óheimilt er að vísa brott, endursenda eða framselja útlending til ríkis þar sem hann er í hættu á að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Slíkt ákvæði væri ekki takmarkað við flóttamenn og hælisleitendur og tryggði því öllum útlendingum vernd. Í ákvæðinu mætti áfram kveða á um að tryggja skuli réttláta málsmeðferð innan hæfilegs tíma í slíkum málum. Meiri hlutinn áréttar að telji stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að gera beri slíka breytingu fælist í því að virða beri meginreglur stjórnsýsluréttar um vandaða málsmeðferð í slíkum málum, að kæra stjórnvaldsákvörðunar í þessum málum fresti framkvæmd þeirra og að ákvæðið fæli í sér þá efnislegu sérreglu gagnvart 3. mgr. 100. gr. frumvarpsins að yrði lögmæti slíkra stjórnsýsluákvæðana borið undir dóm fresti það framkvæmd þeirra. Meiri hlutinn bendir sérstaklega á umfjöllun í athugasemdum við 26. gr. þar sem fjallað er um málsmeðferð innan hæfilegs tíma og samspil ákvæðisins við 28. gr. frumvarpsins.

xix. Frelsisvipting (27. gr.).

Kveðið er á um persónufrelsi og bann við frelssivptingu í 27. gr. frumvarpsins og byggist ákvæðið á 67. gr. gildandi stjórnarskrár. Í því er þó ekki að finna sambærilega heimild og í 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar dómara að láta sakborning lausan gegn tryggingu. Stjórnlagaráð skýrði þá ákvörðun sína um að fella heimildina brott með vísan til óskýrrar réttarstöðu þar sem heimildinni hefur aldrei verið beitt. Þá taldi stjórnlagaráð að hún gæti mismunað sakborningum á grundvelli efnahags. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að þessi ákvörðun stjórnlagaráðs virtist ekki nægilega ígrunduð. Þá bendi sérfræðingahópurinn á það í skilabréfi sínu að við endurskoðun laga um meðferð sakamála árið 2008 hafi verið tekin ákvörðun um að halda heimildinni í lögnum og orðalagi hennar breytt til að laga hana að nútímaaðstæðum, sbr. 101. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Bendir meiri hlutinn á að sérfræðingar virðast á sama máli um þetta efni og telur því að ákvæðið þurfi nánari skoðunar við. Þá bendir meiri hlutinn á að verði ekki gerðar breytingar á þessu þarf að gera breytingar á lögum um meðferð sakamála verði frumvarpið samþykkt.

Nefndinni hefur verið bent á að fyrirsögn ákvæðisins væri ekki í samræmi við efni þess. Ákvæðinu væri ætlað að vernda persónufrelsi en fyrirsögn þess endurspegladi ekki réttindin heldur aftur á móti einungis alvarlegustu takmörkun á réttindum manns. Þetta væri jafnframt í ósamræmi við önnur ákvæði mannréttindakaflans þar sem fyrirsagnir ákvæða lýstu réttindum en ekki takmörkun þeirra. Leggur meiri hlutinn því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að gera breytingatillögu á fyrirsögn ákvæðisins í „Persónufrelsi“ til að gæta innra samræmis mannréttindakaflans og bendir á að það er jafnframt í samræmi við 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem kveðið er á um sambærileg réttindi undir fyrirsögninni „réttur til frelsis og mannhelgi.“

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að margar af þeim breytingum sem stjórnlagaráð lagði til væru til bóta. Þannig er í gildandi ákvæði 67. gr. kveðið á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Í 3. másl. 3. mgr. 27. gr. frumvarpinu hefur orðalagi verið breytt á þann hátt að kveðið er á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem fangelsisvist liggur við. Orðalagið er nútímalegra og í samræmi við gildandi rétt enda hefur varðhald sem

viðurlagategund verið fellt brott úr íslenskum lögum. Nefndinni var þó bent á að lengra hefði mátt ganga í að vernda persónufrelsi og að rétt væri að leita aukins samræmis við ákvæði gildandi laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þar sem gengið væri lengra en frumvarpið mælir fyrir um. Í 3. mgr. 95. gr. laganna er kveðið á um að ekki megi beita gæsluvarðhaldi ef sýnt þykir að brot sakbornings muni aðeins hafa í för með sér sektir eða skilorðsbundna fangelsisrefsingu miðað við aðstæður. Orðalag ákvæðisins virðist því bera með sér strangara mat á aðstæðum og málavöxtum í máli viðkomandi sakbornings og því ríkari vernd en orðalag frumvarpsins gefur til kynna. Leggur meiri hlutinn til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að huga að því hvort breyta eigi ákvæðinu til samræmis við orðalag 3. mgr. 95. gr. sakamálalaga.

xx. Réttlát málsmeðferð (28. gr.).

Í 28. gr. frumvarpsins er kveðið á um réttláta málsmeðferð og á ákvæðið sér nokkurt fordæmi í 70. gr. gildandi stjórnarskrár þó að það feli jafnframt í sér nýmæli. Í 1. mgr. er að finna ákvæði um að allir hafi rétt til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða ákæru á hendur sér með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli og dómþing skuli háð í heyranda hljóði. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 1. mgr. 70. gr. Fyrir nefndinni var bent á að þar sem skerðingarákvæði hefði verið fært úr ákvæðinu yfir í 2. mgr. 9. gr. þyrfti að gæta þess að heimild dómara til að loka þinghaldi í dómsal yrði ekki rýmkuð verulega umfram það sem nú er. Var bent á að samkvæmt gildandi ákvæði megi dómari aðeins loka þinghaldi til að gæta velsæmis, allsherjarreglu og öryggis ríkisins svo og vegna hagsmuna málsaðila en nú liti út fyrir að dómari hefði viðtækari heimild til að loka þinghaldi, t.d. með vísan til almannahagsmuna. Meiri hlutinn bendir á að í athugasemdum við ákvæðið er ítarlega fjallað um þau sjónarmið sem réttlætt geta lokun þinghalds og áréttar nefndin þann skilning sinn að með þessu sé ekki verið að rýmka heimild dómara umfram það sem nú er. Þeim ber því að viðhafa sama mat og nú er verði frumvarpið samþykkt.

Nýmæli er að finna í 3. mgr. 28. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að enginn skuli eiga á hættu að sæta opinberri málsmeðferð eða refsingu að nýju fyrir sama brot innan lögsögu ríkisins og hann hefur þegar verið sakfelldur fyrir eða sýknaður af með endanlegri úrlausn samkvæmt lögum. Sérfræðingahópurinn lagði til að ákvæðinu yrði bætt við með vísan til 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 7. mgr. 14. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn mála réttindi. Auk þess sem í skýringum við ákvæðið er bent á að sambærilegt ákvæði er að finna í 50. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi, 3. mgr. 103. gr. þýsku stjórnarskrárinnar og 3. mgr. 35. gr. suður-afrísku stjórnarskrárinnar. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að þó svo að vísad sé til 4. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmálans sé orðalag ákvæðisins með öðrum hætti en þar og geti því verið misvísandi. Þannig sé í ákvæðinu lagt bann við nýrri opinberri málsmeðferð sem sé ekki skilgreint lagahugtak í íslensku réttarfari og því liggi ekki ljóst fyrir við hvað sé átt. Orðið hafi hingað til almennt verið notað til að lýsa opnum þinghöldum fyrir dómstólum og eigi því ekki allskostar við í þessu samhengi. Óvissa geti skapast um merkingu þess. Þá er vísad til þess að maður hafi verið sýknaður eða sakfelldur með endanlegri úrlausn samkvæmt lögum en ekki með dómi sem þó væri eðlilegri orðanotkun í samræmi við réttarfarslög enda verði sakborningar einungis sakfelldir eða sýknaðir með dómi. Þá var þeim sjónarmiðum komið á framfæri að ekki sé fyllilega ljóst hvað átt er við með orðalaginu að enginn skuli eiga á hættu að sæta opinberri málsmeðferð. Það að eiga hættu á að sæta málsmeðferðinni sé óvenjulegt orðalag í samanburði við orðalag annarra mannréttindaákvæða og nægilegt sé að vísa til þess að enginn skuli sæta málsmeðferð.

Meiri hlutinn bendir á að ef orðalagi ákvæðisins yrði breytt á þann veg að eingöngu yrði vísað til sakkfellingar eða sýknu með endanlegri úrlausn samkvæmt dómum en ekki úrlausnar samkvæmt lögum yrði gildissvið ákvæðisins þrengt. Orðalag ákvæðisins vísar þannig bæði til úrlausnar fyrir dómi og einnig til álagningar refsikennndra viðurlaga með endanlegri stjórnvaldsákvörðun. Þá áréttar meiri hlutinn að líkt og fram kemur í skýringum við ákvæðið verður það túlkað til samræmis við 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Líkt og fram kemur í athugasemdum um 28. gr. er 3. mgr. hennar ekki eingöngu ætlað að veita vernd gegn endurteknum dómum vegna sama brots heldur einnig því álagi og óþægindum sem ný málsmeðferð hefur í för með sér. Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið að áhrif ákvæðisins gætu orðið þau að vafi myndaðist um það hvort hægt væri að hefja lögreglurannsókn á ný vegna gruns um refsivert brot hafi rannsókn um það áður verið lokið án þess að ákæra hafi verið gefin út. Þannig væri óskýrt hvort fyrri rannsókn gæti talist endanleg úrlausn samkvæmt ákvæðinu. Meiri hlutinn bendir á að í skýringum við ákvæðið segir um þetta efni að ný málsmeðferð „*telst vera hafin þegar opinber rannsókn hefst á atvikum máls vegna gruns um refsivert brot eða maður eigi á hættu að sæta slíkri rannsókn þrátt fyrir að endanleg úrlausn liggja fyrir vegna sömu atvika. Ekki er því skilyrði að formleg ákæra hafi verið gefin út.*“ Áréttar nefndin að ákvæðið hindrar ekki að heimiluð verði með lögum endurupptaka rannsóknar ef nýjar eða nýupplýstar staðreyndir koma fram eða ef alvarlegir ágallar hafa verið á málsmeðferðinni áður.

Í samræmi við framangreint leggur meiri hlutinn til við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að skoðað verði hvort gera eigi orðalagsbreytingar á 3. mgr. 28. gr. Þá telur meiri hlutinn jafnframt að huga þurfi að því að meta áhrif ákvæðisins á lög um meðferð sakamála og hvort leggja þurfi til breytingar á þeim lögum.

Fleiri ábendingar bárust um 28. gr. þar sem m.a. var bent á að þagnarréttur væri ekki sérstaklega tryggður í ákvæðinu, þ.e. sá réttur sakbornings að svara ekki ákveðnum spurningum. Þar væri heldur ekki getið sérstaklega réttar sakbornings til lögmanns eða verjanda og til að krefjast vitnaleiðslu í dómsmáli. Nefndinni var þó jafnframt bent á að þagnarrétturinn væri ekki sérstaklega tilgreindur eða skilgreindur á skýran hátt í mannréttindasáttmála Evrópu en réttur til vitnaleiðslu og verjanda væri tryggður í 3. mgr. 6. gr. sáttmálans. Meiri hlutinn bendir á að ekki hefur farið fram mat á því hvort þörf sé á því að bæta ákvæðum sem þessum í mannréttindakafnan. Hluti þessara réttinda er þó tilgreindur í VI. bálk sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi þar sem fjallað er um réttlæti. Meiri hlutinn bendir á að hér er jafnframt um að ræða réttarfarsreglur sem eru að hluta tryggðar í lögum um meðferð sakamála. Telur meiri hlutinn eðlilegt að áður en komi til frekari breytinga á 28. gr. verði þörf á slíkum breytingum metin og áhrif þeirra.

xxi. Bann við afturvirkni refsíákvæða (30. gr.).

Í 30. gr. er kveðið á um bann við afturvirkni refsíákvæða og byggist ákvæðið á 1. mgr. 69. gr. gildandi stjórnarskrár. Fyrir nefndinni kom fram að fyrirsögn ákvæðisins væri of þröng og það mætti útvíkka hana til samræmis við 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Fyrirsögn ákvæðisins er Bann við afturvirkni refsíákvæða en fyrirsögn sambærilegs ákvæðis sáttmálans er Engin refsing án lagafyrirmæla. Meiri hlutinn bendir á að þrátt fyrir þetta verður efnisinntaki ákvæðisins í raun betur lýst með tilvísun til banns við afturvirkni refsíákvæða enda felst í því að engin refsing sé gerð án laga. Almennt er jafnframt vísað til banns við afturvirkni refsíákvæða í umfjöllun um sambærileg ákvæði, þar á meðal 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Telur meiri hlutinn því fyrirsögnina vera í samræmi við efni ákvæðisins.

xxii. Bann við herskyldu (31. gr.).

Í 31. gr. frumvarpsins er kveðið á um bann við herskyldu. Ákvæðið er nýmæli en markmið þess er að ekki verði herskylda á Íslandi þótt Íslendingar erlendis geti þurft að þjóna í her. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að ákvæðið eigi stöð í túlkun á viðhorfi þjóðfundar gegn þátttöku Íslands í hernaði og að Ísland væri herlaust og hernaðarlega hlutlaust friðarríki. Meiri hlutinn bendir á að tillaga um bann við herskyldu kom ekki berum orðum fram á þjóðfundinum heldur var talið ljóst að í þeirri afstöðu sem þar birtist væri hið minnsta falin afstaða gegn rekstri íslensks hers og þar með stuðningur við bann við herskyldu.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í ákvæðinu en bendir jafnframt á að ákvæðið eigi ekki að koma í veg fyrir beitingu neyðarréttar til að kveðja landsmenn til varnar landi og þjóð og bjargar samfélagsverðmætum sem og innviðum í neyðartilvikum ef öryggi þjóðarinnar er ógnað. Þjóðvarðlið sjálfboðaliða má kalla saman eftir sem áður beri brýna nauðsyn til.

xxiii. Menningarverðmæti (32. gr.).

Í 32. grein er að finna nýmæli þar sem kveðið er á um að dýrmætar þjóðareignir sem tilheyra íslenskum menningararfi, svo sem þjóðminjar og fornhandrit, megi hvorki eyðileggja né afhenda til eignar eða varanlegra afnota, selja eða veðsetja.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að ekki yrði betur séð en að með ákvæðinu væri færð í stjórnarskrá opin heimild fyrir löggjafann til að takmarka eignarréttindi manna. Í skýringum við ákvæðið er tekið fram að ekki sé átt við eignarréttarhugtak í hefðbundnum skilningi en orðalag ákvæðisins ber það þó ekki með sér. Löggjafinn geti því skilgreint eignir sem dýrmætar þjóðareignir og takmarkað þannig eignarréttindi. Þannig væri óljóst hvort skerðingarheimild 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins ætti við eða hvort sett væri fram sérregla um takmarkanir á eignarréttindum sem gengur lengra þegar menningarverðmæti af þessum toga eru annars vegar.

Nefndinni var jafnframt bent á að ekki væri skilgreint sérstaklega í 32. gr. hvað teljist til svo dýrmætra þátta menningararfsins að það falli undir þjóðareignarhugtakið, en meginreglur um mat á því geta almenni löggjafinn og stjórnvöld í tilteknu falli leitt af þeim dæmum sem talin eru í skýringunum. Í skýringum við ákvæðið segir m.a. að ákvæðið feli í sér „skyldu á hendur almenna löggjafanum til að setja lög sem tryggja vernd dýrmætra þátta menningararfsins, þ.m.t. menningarminja, sögu og tungu og búa svo um að þeim sé skilað óskemmdum til komandi kynslóða. Stjórnvöld fara aftur á móti almennt með handhöfn hinna dýrmætu þjóðareigna sem tilheyra íslenskum menningararfi. Ákvæðið leggur þeim með beinum hætti á herðar hinar skilgreindu hömlur þjóðareignarhugtaksins, þ.e. bann við eyðileggingu, sölu, veðsetningu og afhendingu til eignar eða varanlegra afnota.“ Var því haldið fram að óljóst væri af þessum skýringum hver áhrif ákvæðisins yrðu á verðmæti sem nú eru í einkaeign og falla undir hugtakið menningarminjar, t.d. fornminjar sem finnast á eignarlandi í framtíðinni, og gætu verið skilgreind með lögum sem dýrmæt þjóðareign. Þá var því velt upp hvort skilja mætti ákvæðið sem svo að í því fælist sérstök eignarnámsheimild án þess að tekið væri fram að fullt verð komi fyrir enda heimilar það sviptingu á ráðstöfunarrétti mögulegra eigenda að verðmætum sem falla undir það.

Fyrir nefndinni kom einnig fram að ákvæðið og skýringar við það í greinargerð virðast vera í nokkru samræmi við nýleg lög um menningarminjar, nr. 80/2012, en ósamræmi gætti þó sérstaklega í hugtakanotkun og orðfæri. Skv. 2. gr. laganna teljast til menningarminja ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og bátar, samgöngutæki, listmunir og nytjahlutir, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar. Þá eru þjóðminjar og þjóðarverðmæti skilgreind í 2. gr. laganna. Þjóðminjar teljast skv. 1.

mgr. 2. gr. laganna vera jarðfastar minjar eða lausir gripir eða hlutir sem eru einstakir og hafa sérstaka merkingu og mikilvægi fyrir menningarsögu Íslands. Til þjóðarverðmæta skv. 2. mgr. 2. gr. laganna teljast hvers konar munir, gripir, myndir, skjöl, handrit og bækur í eigu opinberra stofnana, fyrirtækja, félagasamtaka eða einstaklinga sem hafa sérstaka þýðingu fyrir íslenska þjóðmenningu. Í skýringum stjórnlagaráðs er aftur á móti vísað til þess að með menningarminjum sé átt við ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og báta, samgöngutæki, listmuni og nytjahluti, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar og staði sem tengjast menningarsögunni. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að betur færi á því að nota sömu hugtök og orð og kæmu fyrir í lögum nr. 80/2012, um menningarminjar.

Meiri hlutinn tekur undir að skýra þurfi betur hvernig fara skuli með menningarverðmæti, svo sem fornhandrit, sem lúta einkaeignarrétti. Beinir meiri hlutinn því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að huga sérstaklega að þessu atriði og þá hvort leggja eigi til breytingar á ákvæðinu eða bæta skýringar við það. Bendir meiri hlutinn á að hafa megi hliðsjón af lögum nr. 80/2012, um menningarminjar, við þá skoðun.

xxiv. Skipun embættismanna (3. og 5. mgr. 96. gr.).

Í 96. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipun embættismanna. Ákvæðið byggist að hluta á 20. gr. gildandi stjórnarskrár en tók nokkrum breytingum og þar er einnig að finna nýmæli. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd óskaði eftir því að nefndin fjallaði um 3. og 5. mgr. 96. gr. Í 3. mgr. er kveðið á um skipun dómara og ríkissaksóknara og í 5. mgr. um skipan nefndar sem gera á tillögu um skipun í embætti. Nánar er kveðið á um þessa nefnd í 4. mgr. Þá er í 2. mgr. kveðið á um að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða við skipun í embætti. Meiri hlutinn telur ljóst að fjalla þarf um ákvæðið í heild sinni og hefur því ekki takmarkað umfjöllun sína við 3. og 5. mgr. 96. gr.

Sérfræðingahópurinn fjallar um ákvæðið í skilabréfi sínu og bendir á að í ákvæðinu er gert ráð fyrir einni nefnd en samkvæmt gildandi rétti er um margar nefndir að ræða. Telur sérfræðingahópurinn að betur fari á því að löggjafinn hafi meira svigrúm til að ákvarða hvaða háttur sé hafður á mati á hæfni umsækjenda um embætti. Þá telur hópurinn að vandlega þurfi að veða og meta kosti og galla þess að Alþingi sé léð hlutverk við skipun dómara og annarra embættismanna, ekki síst ef tekið er mið af grundvallarreglu stjórnskipunarinnar um þriggriingingu ríkisvalds.

Sérfræðingahópurinn fjallar jafnframt um ákvæðið í tengslum við umfjöllun sína um kafla stjórnarskrárinnar um forseta Íslands og bendir þar á að það leiði „af 2. mgr. 96. gr. frumvarpsins að ráðherra þarf að fá samþykki 2/3 hluta Alþingis samþykki forseti Íslands ekki að sá verði skipaður dómari eða ríkissaksóknari sem ráðherra leggur til. Þá er forseta falið í 4. mgr. 96. gr. að skipa formann nefndar sem metur hæfi umsækjenda um önnur embætti en dómara og ríkissaksóknara eins og þau eru ákveðin í lögum. Samanburður við aðrar stjórnarskrár leiðir í ljós að það er óvenjulegt að fela forseta aðkomu af þessu tagi í ferli þar sem hann kemur inn sem milliliður milli ráðherra og þings. Mun algengara er að forseti hafi endanlega aðkomu að skipun æðstu embættismanna, líkt og núgildandi stjórnarskrá kveður á um.“ Þá telur hópurinn einnig athugandi varðandi tillögu stjórnlagaráðs að ekki skuli getið um hæfnisnefnd vegna dómara heldur eingöngu vegna annarra embættismanna. Hæfnismat dómara af hálfu nefndar sé í raun mun fastara í sessi en varðandi aðra embættismenn. Ljóst er að sérfræðingahópurinn hafði samkvæmt umboði sínu ekki svigrúm til að leggja til breytingar á ákvæðunum en nefndin telur mikilvægt að þær séu gerðar.

Í skýringum við ákvæðið segir m.a. um 3. mgr. varðandi skipun dómara: „Nýverið var ákvæðum dómstólalaga um veitingu dómaraembætta breytt og kveðið á um hlutverk sérstakrar hæfnisnefndar. Talið er að sú skipan þjóni vel markmiðum þessa ákvæðis, þó að ekki sé útilokað að annað fyrirkomulag geti verið betur til þess fallið í framtíðinni“. Ekki verður séð hvernig þessi athugasemd samræmist því að fyrirkomulagi við skipun dómara er breytt. Þannig er forseta Íslands t.a.m. falið nýtt hlutverk til að neita að fara að tillögu ráðherra og þá í raun endurskoða mat hans á því hvort hæfni og málefnaleg sjónarmið ráða vali á umsækjanda um dómara starf. Var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að með þessu yrði los á skipulagi sem var komið á með breytingu á dómstólalögum árið 2010 um að ráðherra skuli byggja ákvörðun sína á umsögn fagleggrar dómnefndar. Þá var bent á að þar væri tryggð aðkoma Alþingis að skipun dómara, fari ráðherra ekki að tillögu dómnefndarinnar og að þessi tilhögun hafi gefist vel.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að með því að bæta forseta Íslands inn í skipunarferlið væri honum í reynd falið geðþóttavald enda væri ekki getið nokkurra skilyrða fyrir því að forseti ákveði að synja tillögu ráðherra, þannig eru honum ekki settar neinar skordur er tryggi að fagleg sjónarmið ráði för. Þá komu einnig fram sjónarmið um að þessi tillaga um nýja tilhögun við dómarskipun búi til ófyrirsjáanlega möguleika á pólitískum ágreiningi og ófriði um skipun dómara, þar sem ráðherra, þing og forseti blandast allir inn ferlið. Fyrir nefndinni kom jafnframt fram gagnrýni á að í 1. mgr. 96. gr. frumvarpsins væri vísað til þess að ráðherrar og önnur stjórnvöld veiti þau embætti sem lög mæla fyrir um. Slíkt væri til þess fallið að gera óskýrt hvaða embætti væri átt við. Embætti væru tiltölulega fá og talin upp í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Með því að tiltaka önnur stjórnvöld ásamt ráðherrum væri gefið í skyn að fjölga ætti embættum. Telur meiri hlutinn orðalagið ekki til þess fallið að valda ruglingi og bendir á að með því er löggjafanum gefið ákvæðið svigrúm til að gera breytingar á reglum um embættismenn og veitingu embætta.

Telur meiri hlutinn að grundvöllur 96. gr. sé sú meginhugsun að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Þegar litið er til þeirrar gagnrýni sem komið hefur fram um greinina virðist ekki ljóst að ákvæðið nái fram þessum markmiðum sínum. Meiri hlutinn telur aðkomu forseta að skipunarferlinu líklega til að flækja skipunarferlið auk þess sem það auki vafa um að fagleg sjónarmið ráði för við skipun. Meiri hlutinn leggur ekki til breytingar á ákvæðinu en áréttar við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd mikilvægi þess að ákvæðið nái fram markmiði sínu og að það ferli sem þar er kveðið á um gangi upp. Telur meiri hlutinn að skoða megi að fella brott 3.–5. mgr. ákvæðisins en kveða á um það í 2. mgr. að tryggja skuli með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð að hlutverk sérstakrar hæfnisnefndar við skipun dómara hafi reynst vel og bendir á að slíkt fyrirkomulag hefur enn fremur verið viðhaft um ýmis embætti. Meiri hlutinn telur þó ekki sýnt að skipun embættismanna verði almennt best fyrirkomið með því að ein nefnd meti hæfi allra embættismanna enda getur þurft að meta hæfni út frá mismunandi sjónarmiðum og því hugsanlegt að sérstaka þekkingu þurfi til í einstökum málum. Meiri hlutinn bendir á að ljóst er að þróun við skipun embættismanna hefur verið í þá átt að skipa sérstakar hæfnisnefndir. Í 19. gr. nýlegra laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er kveðið á um að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum skuli ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Meiri hlutinn telur brýnt að lög séu skýr um feril skipunar embættismanna og hæfni og fagleg sjónarmið ráði ávallt för við skipun manna í embætti.

xxv. Dómsvald (VI. kafli).

Í VI. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um dómsvald. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stjórnlagaráð taldi að ákvæði V. kafla núgildandi stjórnarskrár þarfnadist ekki mikilla efnislegra breytinga en þó var talið mikilvægt að styrkja stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna.

Í 98. gr. frumvarpsins er vikið að skipan dómsvaldsins. Ákvæðið byggist á 59. gr. gildandi stjórnarskrár en á að kveða með fyllri hætti á um skyldur löggjafans til að ákveða skipan dómsvaldsins. Sérfræðingahópurinn lagði til að notað verði hugtakið „dómsvald“ líkt og í 59. gr. gildandi stjórnarskrár þar sem hugtakið er víðtækara og nær m.a. til málsmeðferðarreglna dómstóla.

Í 99. gr. er kveðið á um sjálfstæði dómstóla. Um nýmæli er að ræða en ráða má af ýmsum ákvæðum gildandi stjórnarskrár að dómstólar skuli njóta sjálfstæðis, sbr. einkum 59., 61. og 70. gr. Bent var á að þegar heildarmynd frumvarpsins væri skoðuð með hliðsjón af ákvæðinu þá væru uppi efasemdir um sjálfstæði dómstólanna þar sem dómstólum eru falin verkefni sem nú falla undir aðra handhafa ríkisvalds eða ný verkefni búin til. Vísað var til þess að það samrýmdist ekki stjórnskipulegri stöðu og hlutverki dómstóla og aðgreiningu ríkisvaldsins að fela þeim margvísleg störf sem eru í eðli sínu ekki dómstörf heldur stjórnsýsluathafnir sem í raun ættu að vera á hendi framkvæmdarvalds. Í þessu sambandi var sérstaklega bent á 3. mgr. 43. gr. þar sem heimilt er að skjóta úrskurðum landskjörstjórnar um gildi forsetakosninga og kosninga til Alþingis til Hæstaréttar Íslands, 2. mgr. 83. gr. um að Alþingi geti krafist þess með 2/3 hlutum atkvæða að Hæstiréttur Íslands skeri úr um hvort skilyrðum ákvæða 82. gr. um staðgengil forseta Íslands eða 1. mgr. 83. gr. um fráfall forseta sé fullnægt. Einnig var bent á ákvæði 1. mgr. 67. gr. um að ef ágreiningur risi um framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu þá eigi dómstólar að skera þar úr. Nefndinni var bent á að skynsamlegra væri að falla frá þessum tillögum því að þróun í þessa átt væri til þess fallin að veikja sjálfstæði dómstólanna til lengri tíma. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ákvæðið með tilliti til þeirra athugasemda sem borist hafa.

Í 100. gr. er fjallað um lögsögu dómstóla en ákvæðið á sér nokkra samsvörun í 60. gr. stjórnarskrárinnar. Markmið ákvæðisins er að lýsa nánar valdheimildum dómstóla og festa í stjórnarskrá rótgróna stjórnskipunarvenju um heimild dómstóla til að meta stjórnskipulegt gildi. Ákvæði 2. mgr. 100. gr. er ætlað að lögfesta gildandi stjórnskipunarvenju um úrskurðarvald dómstóla að því er varðar stjórnskipulegt gildi laga án efnislegrar breytingar. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að hugtakið „stjórnarskrá“ eigi í þessu samhengi að sæta rúmri lögskýringu. Í ljósi þess lagði sérfræðingahópurinn til að ákvæðið yrði skýrt nánar og stuðst við hefðbundnara orðalag um að dómstólar skeri úr um „stjórnskipulegt gildi laga“. Jafnframt lagði sérfræðingahópurinn til þær breytingar á orðalagi ákvæðisins að endurskoðunarvaldi dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga verði aðeins beitt eftir því sem á reynir í dómsmáli. Með þessu er áréttað að ekki sé hægt að bera stjórnskipuleg álitafni undir dómstóla án tengsla við fyrirbyggjandi dómsmål þar sem aðilar hafa lögvarða hagsmuni af dómsniðurstöðunni. Með þessum breytingum er ekki verið að gera breytingar á ríkjandi réttarframkvæmd. Meiri hlutinn gerir ekki athugasemdir við þessar breytingar. Í 3. mgr. 100. gr. er kveðið á um að dómstólar skeri úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum og að hjá ákvörðun stjórnvalds verði ekki komist í brád með því að bera lögmæti hennar undir dóm. Hér er um að ræða þá meginreglu að málskot til dómstóla fresti ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar. Sérfræðingahópurinn lagði til að bætt yrði við ákvæði 3. mgr. að málskot til dómstóla geti frestað réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar standi lagaheimildir til þess eða ákvörðun stjórnvalds þar að lútandi liggi fyrir. Meiri hlutinn bendir á að með þessum breytingum sé verið að auka réttarverndina.

Í 101. gr. er að finna nýmæli sem kveður á um að Hæstiréttur Íslands sé æðsti dómstóll ríkisins en þó megi ákveða með lögum að sérstakur dómstóll leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvana. Félagsdómur er því eini sérdómstóllinn sem nýtur verndar stjórnarskrár ef frumvarpið verður að lögum. Í skilabréfi sérfræðingahópsins er vakin athygli á því að ákvæðið um sérdómstól, þ.e. félagsdóm, bindi hendur löggjafans þannig að aðrir sérdómstólar verða þá ekki settir á fót. Það er mat sérfræðingahópsins að álitamál sé hvort rétt hefði verið að skilja eftir svigrúm fyrir löggjafann til að meta þörfina hverju sinni á sérdómstólum.

Þá var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að ekki lægi fyrir hvort heimilt yrði að stofna millidómstig ef ákvæðið yrði samþykkt óbreytt. Í því er kveðið á um að Hæstiréttur hafi endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem eru lögð fyrir dómstóla. Í þeim tillögum sem til umræðu hafa verið um millidómstig hefur verið lagt upp með að einungis verði heimilt að vísa tilteknum málum eða atriðum til úrlausnar Hæstaréttar en ekki öllum. Því geti niðurstaða millidómsstigs orðið endanleg í einhverjum málum og ekki liggja fyrir hvort það samræmist orðalagi 101. gr. frumvarpsins. Telur meiri hlutinn mikilvægt að ekki sé komið í veg fyrir stofnun millidómstigs og bendir í þessu samhengi á niðurstöður starfshóps innanríkisráðherra sem skilaði skýrslu í júní 2011 þar sem fram kemur að full rök séu til þess að ráðast beri í stofnun millidómstigs í einkamálum og sakamálum hér á landi. Einnig bendir meiri hlutinn á skýrslu nefndar dómsmálaráðherra til að fjalla um hvernig tryggja mætti sem best milliliðalaus sönnunarfærslu í meðferð sakamála frá 1. október 2008. Meiri hlutinn beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að ákvæðið sé skoðað nánar með hliðsjón af framangreindum athugasemdum.

Kveðið er á um skipun dómara í 102. gr. frumvarpsins líkt og er í 61. gr. gildandi stjórnarskrár. Ákvæðið er nokkuð breytt og í greinargerð kemur fram að það er fyllra og í betra samræmi við gildandi réttarástand. Í 96. gr. sem þegar hefur verið fjallað um er jafnframt kveðið á um skipan dómara og vísar nefndin til þeirra sjónarmiða sem fram koma í xxiv. kafla hér að framan

Ákvæði 103. gr. um sjálfstæði dómara er sambærilegt 1. másl. 61. gr. gildandi stjórnarskrár og samhljóða tillögu stjórnlaganefndar. Í 104. gr. er svo kveðið á um ákærvald og ríkissaksóknara. Ákvæðið er nýmæli og er ætlað að veita stöðu og sjálfstæði ákærvaldsins stjórnarskrárvernd. Í greininni er að finna ákvæði um skipun ákærvaldsins og ríkissaksóknara, stöðu ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvaldsins og um sjálfstæði og vernd ríkissaksóknara. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að ekki væri samræmi milli ákvæða um dómara og dómstóla annars vegar og ákærvald og ríkissaksóknara hins vegar. Þannig væri til að mynda ákvæði um sjálfstæði ríkissaksóknara hluti af 104. gr. en kveðið væri á um sjálfstæði dómara eitt og sér í 103. gr. Huga mætti því að sameiningu ákvæða um dómara. Þá telur meiri hlutinn rétt að benda á að líkt og með dómara er kveðið á um skipun ríkissaksóknara í tveimur aðskildum greinum, þ.e. 96. gr. og 104. gr.

IX. Samantekt og ábendingar.

Meiri hlutinn hefur við vinnu sína gengið út frá því að breyta sem minnstu frá tillögum stjórnlagaráðs enda brýnt að vilji þjóðarinnar eins og hann birtist í niðurstöðum þjóðaratkvæðagreiðslunnar þann 20. október 2012 sé virtur með því að frumvarp stjórnlagaráðs sé lagt til grundvallar nýrri stjórnarskrá. Meiri hlutinn hefur rýnt þær breytingar sem sérfræðingahópurinn gerði og telur sýnt að í flestum tilfellum sé um að ræða lagatæknilegar breytingar eða breytingar sem gerðar eru til að tryggja innra samræmi frumvarpsins eða samræmi þess við alþjóðlega sáttmála sem Ísland er aðili að. Í einstöku tilfellum telur meiri hlutinn að sérfræðingahópurinn hafi farið út fyrir umboð sitt og leggur

þá til að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geri breytingar á frumvarpinu þar sem gengið er til baka frá breytingum sérfræðingahópsins og tillögur ráðsins fái að halda sér.

Þó svo að meiri hlutinn telji brýnt að hrófla ekki að meginstefnu við tillögum stjórnlagaráðs telur hann þó að í fáeinum tilvikum hnígi rík rök til þess að leggja til breytingar sem ekki eru upprunnar í tillögum stjórnlagaráðs og er því þá beint til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að gera þær. Meiri hlutinn hefur í áliti þessu jafnframt tiltekið einstök atriði eða ákvæði sem hann telur að þurfi nánari skoðunar við og beinir því þá til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að huga sérstaklega að því. Meðfylgjandi er yfirlit yfir helstu atriði sem meiri hlutinn telur að þurfi nánari skoðunar við og þær breytingar sem hann telur að leggja eigi til við málið. Að öðru leyti vísar meiri hlutinn til ítarlegrar umfjöllunar sinnar um málið hér að framan.

Atriði sem þurfa nánari skoðunar við.

Greinargerð frumvarpsins hefur verið gagnrýnd fyrir óskýrleika. Meiri hlutinn telur að brýnt sé að ráða úr því og að skýringar séu afdráttarlausar og aðgengilegar við einstök ákvæði í nefndaráli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Brýnt er að meta áhrif frumvarpsins verði það samþykkt. Á þetta m.a. við um fjárhagsleg áhrif þess, raunveruleg réttaráhrif og ávinning breytinga og nýmæla og mögulega ókosti þeirra eða afleidd áhrif. Meiri hlutinn bendir jafnframt á að meta þarf hvaða lögum þurfi að breyta í kjölfar samþykktar frumvarpsins til að tryggj sé að þær réttarbætur sem mælt er fyrir um í frumvarpinu endurspeglar í gildandi lögum. Meta þarf hvort unnt verði að gera nauðsynlegar lagabreytingar samhliða samþykkt frumvarpsins að loknum kosningum eða hvort gera þurfi fyrirvara um gildistöku einstakra ákvæða eða fresta gildistöku þeirra meðan unnið er að nauðsynlegum lagabreytingum. Skoða þarf hvort mat hafi verið lagt á áhrif þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskránni þegar henni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Huga þarf að uppröðun ákvæða í mannréttindakafli og m.a. að því hvort sameina eigi 1. mgr. 9. gr. og 5. gr. þess og láta 2. mgr. 9. gr. standa sem sérstakt ákvæði. Skoða þarf 2. mgr. 5. gr. með hliðsjón af skilum á milli einkaréttar og opinbers réttar á sviði mannréttindamála. Skoða þarf ákvæði 1. mgr. 9. gr. með hliðsjón af skaðabótaskyldu íslenska ríkisins. Jafnframt telur meiri hlutinn að skoða þurfi hvort ákvæði 71. gr. um skatta eigi ekki betur heima í mannréttindakafli frumvarpsins.

Meiri hlutinn telur að skoða þurfi ákvæði 2. mgr. 9. gr. með hliðsjón af þeirri gagnrýni sem fram hefur komið á að það kunni að draga úr réttarvernd mannréttindaákvæða miðað við frumvarp stjórnlagaráðs.

Meiri hlutinn telur að skoða þurfi betur jafnræðisreglu 6. gr. og þær mismununarástæður sem þar eru taldar upp, svo og bæta skýringar við ákvæðið.

Meiri hlutinn beinir því jafnframt til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða nánar 7. gr. í ljósi þeirra sjónarmiða sem komið hafa fram.

Meiri hlutinn telur að skoða beri ákvæði 8. gr. um mannlega reisn nánar sem og áhrif þess.

Meiri hlutinn telur að skoða þurfi nánar samspil 10. gr. um vernd gegn ofbeldi og 29. gr. um bann við ómannúðlegri meðferð og hvort ástæða sé til að sameina ákvæðin enda mætti þá einfalda skýringar með ákvæðunum og gera þær skýrari. Jafnframt þarf að skoða ákvæðin með hliðsjón af þeim ábendingum sem fram komu um þau.

Meiri hlutinn beinir því einnig til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða 11. gr. um friðhelgi einkalífs í ljósi athugasemda sem komið hafa fram um breytingar á ákvæðinu, svo og að innra samræmis við önnur ákvæði sé ekki nægilega gætt.

Meiri hlutinn beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ákvæði 13. gr. um eignarrétt í ljósi athugasemda um að sérfræðingahópurinn hafi farið út fyrir umboð sitt með því að fella á brott að eignarrétti fylgi skyldur, svo og takmarkanir í samræmi við lög. Einnig beinir meiri hlutinn því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða samspil 13. gr. frumvarpsins við önnur ákvæði sem og hvort færa eigi ákvæði 71. gr. frumvarpsins í II. kafla frumvarpsins.

Meiri hlutinn leggur til að í 14.–16. gr. verði horfið frá þeim breytingum sem sérfræðingahópurinn gerði á tillögum stjórnlagaráðs. Hann bendir þó jafnframt á að skoða þurfi hvort gera þurfi lagatæknilegar breytingar á ákvæðinu, m.a. í ljósi þess að skerðingarheimildir hafa verið færðar í eitt sameiginlegt ákvæði 2. mgr. 9. gr.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á ákvæði 20. gr. um félagafrelsi til samræmis við tillögu stjórnlagaráðs. Að auki telur meiri hlutinn brýnt að huga að skýringum við ákvæðið og ekki sé vikið frá tillögum stjórnlagaráðs þar um.

Meiri hlutinn leggur til að í 4. mgr. 24. gr. verði horfið frá þeim breytingum sem sérfræðingahópurinn lagði til á tillögu stjórnlagaráðs.

Meiri hlutinn beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða hvort það geti orðið til að auka skýrleika 26. gr. og tryggja fullnægjandi réttarvernd að gera á ákvæðinu breytingar til samræmis við þær ábendingar sem borist hafa.

Meiri hlutinn telur að skoða þurfi hvort gera eigi breytingar á 27. gr. og bendir á að m.a. hafa komið fram sjónarmið um að þrengja beri heimildir til að úrskurða gæsluvarðhald til að tryggja sakborningum ríkari vernd, að færa eigi á ný inn ákvæðið sem heimili dómara að láta sakborning lausan gegn tryggingu og að breyta eigi fyrirsögn ákvæðisins. Beinir meiri hlutinn því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða þessi atriði nánar.

Meiri hlutinn bendir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að skoða hvort gera eigi orðalagsbreytingar á 3. mgr. 28. gr.

Meiri hlutinn bendir á að skoða þurfi ákvæði 32. gr. um menningarverðmæti og skýringar við það nánar í ljósi þeirra athugasemda sem borist hafa.

Meiri hlutinn áréttar við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd mikilvægi þess að ákvæði 96. gr. um skipun embættismanna nái fram markmiði sínu og að það ferli sem þar er kveðið á um sé raunhæft. Hann telur mikilvægt að ákvæðið verði endurskoðað í samræmi við þau sjónarmið sem komið hafa fram og samhliða komi ákvæði 102. gr. og 104. gr. um skipun dómara og ríkissaksóknara til skoðunar enda er einnig kveðið á um skipun þeirra í 96. gr.

Meiri hlutinn telur að skoða þurfi ákvæði 99. gr. um sjálfstæði dómstóla samhliða öðrum ákvæðum frumvarpsins þar sem kveðið er á um hlutverk og verkefni dómstóla, m.a. 3. mgr. 43. gr., 2. mgr. 83. gr. og 1. mgr. 67. gr. Beinir hann því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að huga að því að sjálfstæði dómstóla til lengri tíma sé tryggt og að skoða ákvæðið með tilliti til þeirra athugasemda sem borist hafa.

Í 101. gr. er að finna ákvæði um Hæstarétt Íslands. Þar er m.a. kveðið á um að hann sé æðsti dómstóll ríkisins en þó lagt til að heimilt verði að kveða á um sérdómstól með lögum sem leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvana. Telur meiri hlutinn að skoða þurfi hvort skilja eigi eftir svigrúm fyrir löggjafann til að meta þörf hverju sinni á sérdómstólum og heimildin verði ekki takmörkuð við félagsdóm. Þá telur meiri hlutinn að skoða þurfi nánar ákvæðið með tilliti til þess að ákvæðið komi ekki í veg fyrir að millidómstig verði sett á fót með lögum. Beinir hann því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða ákvæðið nánar í samræmi við þær athugasemdir og sjónarmið sem fram koma í umsögn þessari.

Breytingartillögur meiri hlutans.

1. Á eftir orðunum „Íslenskum ríkisborgararétti“ í 2. mgr. 4. gr. komi: sem öðlast hefur slíkan rétt með löglegum hætti:
2. Á eftir 4. gr. komi ný grein ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Íslensk tunga.

Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.
3. Í stað orðanna „Öllum skal tryggður réttur“ í 8. gr. komi: Allir hafa rétt.
4. Á eftir orðinu „lagageimild“ í 2. mgr. 9. gr. komi: og sé nauðsynlegt.
5. Við 13. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.
6. 14. gr. ásamt fyrirsögn orðist svo:

Skodana- og tjáningarfrelsi.

Allir eru frjálssir skodana sinna og sannfæringar og eiga rétt á að tjá hugsanir sínar. Ritskodun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Þó má setja tjáningarfrelsi skordur með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra, svo sem nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi. Stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu. Óheimilt er að skerða aðgang að netinu og upplýsingatækni nema með úrlausn dómara og að uppfylltum sömu efnisskilyrðum og eiga við um skordur við tjáningarfrelsi. Hver og einn ber ábyrgð á framsetningu skodana sinna fyrir dómi.
7. 15. gr. ásamt fyrirsögn orðist svo:

Upplýsingaréttur.

Öllum er frjálst að safna og miðla upplýsingum. Stjórnsýsla skal vera gegnsæ og 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. Upplýsingar og gögn í fórum stjórnvalda skulu vera tiltæk án undandrátta og skal með lögum tryggja aðgang almennings að öllum gögnum sem opinberir aðilar safna eða standa straum af. Listi yfir öll mál og gögn í vörslu hins opinbera, uppruna þeirra og innihald, skal vera öllum aðgengilegur. Söfnun, miðlun og afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu má aðeins setja skordur með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna persónuverndar, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana. Heimilt er í lögum að takmarka aðgang að vinnuskjölum enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur til að varðveita eðlileg starfsskilyrði stjórnvalda. Um gögn sem lögbundin leynd hvílir yfir skulu liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma.
8. 16. gr. ásamt fyrirsögn orðist svo:

Frelsi fjölmiðla.

Frelsi fjölmiðla, ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gegnsætt eignarhald skal tryggja með lögum. Vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara skal tryggja í lögum. Óheimilt er að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði.
9. Orðin „í landinu“ í 3. mgr. 19. gr. falli brott.
10. Við 2. mgr. 20. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.
11. 4. mgr. 24. gr. falli brott.

12. Fyrirsögn 27. gr. orðist svo: *Persónufrelsi*.

Þráinn Bertelsson var fjarverandi við afgreiðslu umsagnarinnar en tók þátt í vinnslu hennar og er samþykkur umsögn meiri hluta nefndarinnar.

Alþingi, 17. janúar 2013.

Björgvin G. Sigurðsson, form.

Skúli Helgason.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Auður Lilja Erlingsdóttir.

Magnús Orri Schram.

Birgitta Jónsdóttir.

Fylgiskjal I. Bókun Þráins Bertelssonar.

Þar sem þetta nefndarálit um tilteknar greinar stjórnlagafrumvarpsins sem er unnið samkvæmt beiðni frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallar ekki um frumvarpið í heild vil ég með þessari sérstöku bókun koma því á framfæri að ég tel að þær lagfæringartillögur sem meiri hluti allsherjar – og menntamálanefndar leggur til í þessu nefndaráliti séu til bóta.

En þá er hins að gæta að allsherjar – og menntamálanefnd var ekki beðin um að gaumgæfa frumvarpið í heild heldur aðeins tilteknar greinar þess. Þrátt fyrir yfirvegaðar tillögur að tæknibreytingum á þeim greinum sem nefndinni var falið að skoða er ekki þar með sagt að allir þeir 63 þingmenn sem nú sitja á Alþingi hafi sama skilning og meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar á því hvar mörkin liggja milli tæknibreytinga og efnisbreytinga. Af því leiðir að tillögur um tæknibreytingar eru líklegar til að framkalla rökræður um margvíslegar skilgreiningar á því hvað sé „tæknibreyting“ og hvað sé „efnisbreyting“. Óvíst er og jafnvel ólíklegt að botn fáiast í merkingarfræðilega umræðu á þeim vikum sem eftir eru af starfstíma 141. löggjafarþings.

Til að reyna að afstýra því að þetta tímamótafrumvarp drukkni í orðkynngi þingmanna og botnlausri keldu merkingarfræðilegrar umræðu tel ég rétt á þessu stigi málsins að benda á að til er þrýðilegt íslenskt orð sem ætla má að allur þingheimur skilji einum skilningi og gæti afstýrt ótímabærum dauðdaga nýrrar stjórnarskrár. Það er orðið „breyting“. Jafnvel þeir sem sjóaðir eru í þrætubótalist hljóta að viðurkenna að ekki er erfitt að greina muninn á því að breyta einhverju og að láta það í friði.

Alþingi getur treyst því að verði stjórnarskrárfrumvarp stjórnlagaráðs lagt í hendur þjóðarinnar án tæknibreytinga eða efnisbreytinga til samræmis við fjölbreyttar skoðanir og misjafnan smekk okkar sem nú erum að ljúka okkar kjörtímabili mun þjóðin sjálf og þeir kjörnu fulltrúar sem eftir okkur koma valda því verkefni að slípa og endurbæta stjórnarskrá Íslands samkvæmt þörf hvers tíma- án handleiðslu eða forskriftar okkar sem nú njótum þeirra ábyrgðarmiklu forréttinda að fá að þjóna þjóð okkar sem alþingismenn.