

# Tillögur A-nefndar að texta í áfangaskjal<sup>1</sup>

með skýringum<sup>2</sup>

Lagt fram til afgreiðslu á 16. fundi Stjórnlagaráðs, 12. júlí 2011

## Mannréttindi

### 1. Mannleg reisn

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal
Öllum skal tryggður réttur til að lifa með reisn. Margbreytileiki mannlífsins skal virtur í hvívetna.	Ekkert ákvæði.

#### Skýring

- Ákvæðið var felld út úr mannréttindakaflanum á 15. ráðsfundi, með það fyrir augum að færa inntak þess í gildakafla fremst í áfangaskjalinu. A-nefnd telur að betur fari á upphaflegri staðsetningu, en gerir orðalagsbreytingu í samræmi við breytingartillögu Vilhjálms Þorsteinssonar.
- Byggist m.a. á samningi um réttindi fatlaðs fólks (UN Convention on the Rights of People with Disabilities).
- Er ætlað að tryggja einstaklingum möguleika til fullrar þátttöku og virkrar aðildar í samfélaginu.

### 3. Vernd réttinda

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
<u>Yfirvöldum ber á hverjum tíma að tryggja mannréttindi gegn úganganí ríkisvalds og annarra.</u>	Stjórnvöldum ber að tryggja síaukna vernd mannréttinda. Öllum skulu jafnframt tryggð mannréttindi gagnvart lögaðilum, hagsmunahópum og einstaklingum. Mannréttindi tryggð með stjórnarskrá þessari má því aðeins skerða, að almannahagsmunir krefjist þess, enda sé gætt meðalhófs og ekki vegið að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir.

<sup>1</sup> Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

<sup>2</sup> Undirstrikað letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar, eða frá ákvæðum núgildandi stjórnarskrár, eftir því sem við á.

## Skýring

- Ákvæðið hefur verið einfaldað frá því sem fyrst var, til að réttarfarsleg áhrif þess séu skýrari.
- 2. mgr. fyrri útgáfu hefur verið felld brott, þar sem hún þótti líkleg til að stangast á við skerðingarheimildir annars staðar í kaflanum. Að auki var talið að almenn skerðingarheimild gæti verið of víðtæk og ekki var vilji til að skapa slíkar aðstæður.

## 6. Réttur barna

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
<p><b><u>Öllum börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar tekur eru ákvarðanir í málum sem það varðar.</u></b></p> <p>Barni skal tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum sem það varðar og skal tekið réttmætt tillit til <b><u>skoðana</u></b> barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.</p>	<p>Börn eiga rétt á að njóta barnsku sinnar. Þeim skal tryggð í lögum sú vernd, virðing og umönnun sem velferð þeirra krefst. Ráðstafanir yfirvalda í málefnum barns skulu þjóna hagsmunum þess.</p> <p>Barni skal tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar <b><u>og vilja</u></b> í öllum málum sem það varðar og skal tekið réttmætt tillit til barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.</p>

## Skýring

- Orðalagi hefur verið breytt eftir ábendingar Hrefnu Friðriksdóttur, dósents í sífja- og erfðarétti hjá Háskóla Íslands.
- Vísan til „ráðstafana yfirvalda“ felld brott, enda skuli ávallt hafa það sem barni er fyrir bestu í huga, ekki aðeins þegar þær eru teknar af yfirvöldum.
- Vísan til hagsmuna barns felld brott og orðalagið „sem barni er fyrir bestu“ sett inn, talið vera lyklatríði í þróun mannréttinda barna.

## 7. **Skoðana-** og tjáningarfrelsi

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
<p>Öll erum við frjáls skoðana okkar og sannfæringar og eigum rétt á að tjá hugsanir okkar.</p> <p>Stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu. <b><u>Óheftur aðgangur að netinu og upplýsingatækni skal tryggður.</u></b></p> <p>Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Þó má setja tjáningarfrelsi skorður með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra, svo sem nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.</p> <p>Hver og einn ber ábyrgð á framsetningu skoðana sinna.</p>	<p>Öll erum við frjáls skoðana okkar og sannfæringar og eigum rétt á að tjá hugsanir okkar.</p> <p>Stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu, svo sem óheftan aðgang að netinu og upplýsingatækni.</p> <p>Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Þó má setja tjáningarfrelsi skorður með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra, svo sem nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.</p> <p>Hver og einn ber ábyrgð á framsetningu skoðana sinna.</p>

## Skýring

- Fyrirsögn breytt, til að endurspegla betur inntak ákvæðisins.
- 2. mgr. skipt upp, til að skylda hins opinbera að tryggja að ákveðnar grundvallaraðstæður til upplýstrar umræðu sé skýrari.

## 8. Upplýsingafrelsi

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu þeirra má aðeins setja skorður með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna <b>persónuverndar</b>, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana. Um gögn sem lögbundin leynd hvílir yfir skulu liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma. <b><u>Ákvarðanir um leynd skulu reglulega endurskoðaðar af óháðum aðila.</u></b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu þeirra má aðeins setja skorður með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana. Um gögn sem lögbundin leynd hvílir yfir skulu liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma.</p>

## Skýring

- Bætt við persónuvernd, sem heimild til skerðingar á aðgengi að upplýsingum.
- Síðasti málsliður kveður á um að óháður aðili – t.a.m. sérstaklega skipuð nefnd – endurskoði ákvarðanir stjórnvalda um það hvaða gögnum skuli hvíla leynd yfir.

## -. [Frelsi fjölmiðla]

Tillaga að breyttri staðsetningu
Ákvæði um frelsi fjölmiðla færast í kafla um undirstöður.

## Skýring

- Lagt er til að ákvæðið færast í undirstöðukafla stjórnarskrárinnar, þar sem auk grundvallarstjórnskipunar verði tiltekna ákveðnar grundvallarstofnanir þjóðfélagsins.

## -. [Þjóðkirkja]

Tillaga að breyttri staðsetningu
Ákvæði um þjóðkirkju færast í kafla um undirstöður.

### Skýring

- Lagt er til að ákvæðið færast í undirstöðukafla stjórnarskrárinnar, þar sem auk grundvallar stjórnskipunar verði tilteknar ákveðnar grundvallarstofnanir þjóðfélagsins.

## 12. Fundafrelsi

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
Öllum skal tryggður réttur til að safnast saman án sérstaks leyfis, svo sem til fundahalda og mótmæla. <b><u>Réttur þessi skal ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um</u></b> og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.	Öllum skal tryggður réttur til að safnast saman án sérstaks leyfis, svo sem til fundahalda og mótmæla. Með lögum má þó takmarka þennan rétt, enda teljist takmarkanirnar nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi.

### Skýring

- Orðalagi skerðingarheimildar breytt, til að leggja áherslu á að skerðingar á fundafrelsi skuli heyra til undantekninga.

## 14. **Dvalarréttur og ferðafrelsi**

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
Allir skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum. Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómstóla. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku. <b><u>Með lögum skal kveða á um rétt flóttamanna og hælisleitenda til réttlátrar og skjótrar málsmeðferðar.</u></b>	Allir skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum. Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómstóla. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku.

### Skýring

- Bætt við rétti flóttamanna og hælisleitenda til réttlátrar og skjótrar málsmeðferðar. Fyrirsögn ákvæðisins breytt til samræmis við það.
- Byggt á Flóttamannasamningi SP og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem banna brottvísun til heimalands eða annars ríkis ef lífi eða mannhelgi er í hættu.
- Fyrirmyndir sóttar í finnsku og þýsku stjórnarskrárnar, sem byggja á Flóttamannasamningnum.

## 16. Bann við afturvirkni refsingar

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð <b>samkvæmt lögum</b> þegar hún átti sér stað, eða má fullkomlega jafna til þeirrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en þá voru leyfð í lögum.	Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð þegar hún átti sér stað, eða má fullkomlega jafna til þeirrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en þá voru leyfð í lögum.

### Skýring

- Bætt við kröfu um að refsing sé tilgreind „samkvæmt lögum“ til að tryggja réttlátan ramma utan um framkvæmd lögjöfnunar.

## 25. **Menningarverðmæti**

	Áfangaskjal eftir 14. ráðsfund
<b><u>Breytt fyrirsögn</u></b>	<b><u>Menningarleg verðmæti</u></b> Dýrmætar þjóðareignir sem heyra til íslenskum menningararfi, svo sem þjóðminjar og fornhandrit, má hvorki eyðileggja né afhenda til varanlegrar eignar eða afnota, selja eða veðsetja.

### Skýring

- Einföld breyting á fyrirsögn.

## 26. Náttúra Íslands og umhverfi

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
Náttúra Íslands er <b><u>undirstaða lífs í landinu.</u></b> <b><u>Öllum</u></b> ber að virða hana og vernda. Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómenguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, ósnortin víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist <b><u>sem minnst</u></b> til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur. Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.	Náttúra Íslands er friðhelg. Hverjum og einum ber að virða hana og vernda. Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómenguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, ósnortin víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist ekki til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur. Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

## Skýring

- Gagnrýnt var að óljóst væri hvaða lagaáhrif friðhelgi náttúrunnar hefði í för með sér. Hefur orðalagi 1. mgr. því verið breytt, þannig að sambærileg merking komist til skila á skýrari hátt.
- Þar sem sumar auðlindir skerðast við notkun er orðinu „ekki“ breytt í „sem minnst“, og á þannig að vísa til sjálfbærnessjónarmiða.

## 27. Náttúruauðlindir

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
<p>Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og því má aldrei selja þær eða veðsetja.</p> <p>Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu, vatns- og virkjunarréttindi og jarðhita- og námaréttindi.</p> <p><u><a href="#">Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.</a></u></p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa <u><a href="#">sjálfbæra þróun og almannahag</a></u> að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar þeirra, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.</p>	<p>Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og því má aldrei selja þær eða veðsetja.</p> <p>Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu, vatns- og virkjunarréttindi og jarðhita- og námaréttindi.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbærni að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar þeirra, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.</p>

## Skýring

- Dýptarákvæði bætt við upptalningu í 2. mgr., í samræmi við breytingartillögu Andrésar Magnússonar.
- 3. mgr. breytt í samræmi við breytingartillögu Ara Teitssonar og Ómars Ragnarssonar, sem bentu á að „sjálfbærni“ væri ekki jafnskýrt orðalag og „sjálfbær þróun“.

## 28. Upplýsingar um umhverfi [og málsaðild](#)

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
<p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p>	<p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p>

<p>Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og <a href="#">heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila</a>.</p> <p>Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p>	<p>Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og aðild að tengdum dómsmálum.</p> <p>Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á <a href="#">lögbundnum</a> meginreglum umhverfisréttar.</p>
--	---

### Skýring

- Aðildarákvæði 2. mgr. víkkað út, þannig að ekki sé einungis hægt að leita til dómstóla, heldur t.d. úrskurðarnefnda eftir tilvikum.
- 3. mgr. breytt, þannig að ekki sé einungis um lögbundnar meginreglur umhverfisréttar að ræða, enda séu þær fæstar bundnar í lög.

## 29. Dýravernd

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
<p>Með lögum skal kveðið á um vernd dýra gegn illri meðferð og dýrategunda gegn útrýmingu.</p>	<p>Með lögum skal kveðið á um vernd dýra gegn illri meðferð og dýrategunda gegn útrýmingu.</p> <p><a href="#">Við nýtingu dýrastofna og annars lífríkis skal gæta virðingar fyrir öllum lifandi verum.</a></p>

### Skýring

- Ákvæðið stýtt og einfaldað. Líffræðilegur fjölbreytileiki sem var í 2. mgr. fellur undir náttúruvernd.

## 30. Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum

Breytingartillaga A-nefndar	Áfangaskjal eftir 15. ráðsfund
<p>Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða mannréttindareglur sem bindandi eru fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.</p> <p>Alþingi er heimilt að lögfesta alþjóðlega mannréttinasáttmála <a href="#">og umhverfissamninga</a> og ganga þeir þá framar almennum lögum.</p>	<p>Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða mannréttindareglur sem bindandi eru fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.</p> <p>Alþingi er heimilt að lögfesta alþjóðlega mannréttinasáttmála og ganga þeir þá framar almennum lögum.</p>

### Skýring

- Alþjóðlegum umhverfissamningum veitt sama staða og mannréttinasáttmálum.

## Undirstöður

### 3. Frelsi fjölmiðla

Tillaga að breyttri staðsetningu	Áfangaskjal
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.	Ákvæðið var í mannréttindakafla.

#### Skýring

- Lagt er til að ákvæðið færist úr mannréttindakafla í undirstöðukafla stjórnarskrárinnar, þar sem auk grundvallar stjórnskipunar verði tilteknar ákveðnar grundvallarstofnanir þjóðfélagsins.

### 4. Þjóðkirkja

Tillaga að breyttri staðsetningu	Áfangaskjal
Í lögum má kveða á um kirkjuskipan ríkisins. Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.	Ákvæðið var í mannréttindakafla.

#### Skýring

- Lagt er til að ákvæðið færist úr mannréttindakafla í undirstöðukafla stjórnarskrárinnar, þar sem auk grundvallar stjórnskipunar verði tilteknar ákveðnar grundvallarstofnanir þjóðfélagsins.
- Áður hafa verið kynntar tvær útgáfur af þjóðkirkjuákvæðinu. Hér eru báðar fyrri útgáfurnar felldar brott. Í staðinn kemur nýtt ákvæði, þar sem er m.a. brugðist við umræðum á ráðsfundi og innsendum erindum.
- Eftir samráð við aðra fulltrúa í Stjórnlagaráði á 39. fundi A-nefndar varð sá kostur ofan á að leggja til að þjóðkirkjan njóti ekki lengur sérstakrar verndar í stjórnarskrá, en löggjafanum sé heimilt að setja um hana lög. Breytingar á slíkum lögum, sem hefðu í för með sér breytingar á sambandi ríkis og kirkju, þyrfti að bera undir atkvæði þjóðarinnar, líkt og er í núgildandi stjórnarskrá.