



MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 4 · 150 Reykjavík

sími: 545 9500 · bréfasími: 562 3068

postur@mrn.stjr.is · menntamálaráðuneyti.is

Stjórnlagaráð
Sif Guðjónsdóttir, framkvæmdastjóri
Ofanleiti 2
103 Reykjavík

Reykjavík 15. júlí 2011
Tilv.: MMR11061080/3.14-

Mennta- og menningarmálaráðuneytinu barst 6. júlí sl. ósk frá Stjórnlagaráði um að veita umsögn vegna tillögu um mannréttindakafla í nýrri stjórnarskrá, einkum 9. gr. og 22. gr., auk annarra ákvæða sem falla undir málefna svið ráðuneytisins. Af þessu tilefni skal þess getið að undir ráðuneytið falla, auk mennta-, vísinda- og menningarmála, fjölmiðlamál og verður því einnig gerð grein fyrir sjónarmiðum ráðuneytisins um ný ákvæði um tjáningarfrelsi, frelsi fjölmiðla og svonefnt upplýsingafrelsi.

Ráðuneytið leggur áherslu á að þegar gerðar eru tillögur í þessum efnum ber að hafa í huga að þau réttindi sem hér eru til umfjöllunar eru þegar tryggð í stjórnarskránni og Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Umrædd ákvæði stjórnarskrár og MSE eiga sér langa sögu og inntak þeirra hefur mótað í tímans rás í réttarframkvæmd Hæstaréttar Íslands og Mannréttindadómstóls Evrópu. Þá er fræðilegur grundvöllur undir þessum ákvæðum traustur. Verði farin sú leið að leggja til breytingar á stjórnarskrá að þessu leyti er mikilvægt að Stjórnlagaráð greini nákvæmlega hvar það telur að pottur sé brotinn í þeirri vernd sem gildandi ákvæði veita. Í framhaldi af því er mikilvægt að settar verði fram skýrar efnisreglur sem unnt verði að framfylgja. Að mati ráðuneytisins standa ekki augljós rök til þess eins að breyta orðalagi ákvæða sem hafa þegar mótað inntak byggt á dómafordæmum og viðurkenndum lögskýringarreglum á þessu réttarsviði. Afleiðing slíkra breytinga gæti verið réttaróvissa. Þess vegna er mikilvægt að einungis verði settar fram tillögur um þá viðbótarvernd við gildandi rétt sem Stjórnlagaráð telur þörf á. Hafa ber í huga þessi sjónarmið við lestur þessarar umsagnar. Umsögnin tekur einungis til þeirrar tillagna sem bornar hafa verið undir ráðuneytið, en ekki til hugmynda sem skoðaðar hafa verið að hálfu ráðuneytisins, t.d. að útvíkka réttindi fjölmiðla og veita þeim frekari vernd gegn því að þeir taki á sig ríkari skyldur, en slíka fyrirmynd er að finna í sænsku stjórnarskránni.

Um 6. gr. Tjáningarfrelsi

Andstætt því sem fram kemur í skýringum við 6. gr. felur tillaga Stjórnlagaráðs í sér grundvallar breytingar á gildandi tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. kveður á um að menn séu allir frjálsir skoðana sinna og sannfæringar og eigi rétt á að tjá hugsanir sínar. Þá segir í lokamálsgrein ákvæðisins að hver og einn beri ábyrgð á framsetningu skoðana sinna. Í greininni er því tekin út sú áréttning að aðeins dómstólar séu til þess bærir að meta hvort réttur til tjáningarfrelsis samkvæmt stjórnarskránni hafi verið brotinn með einhverjum hætti. Samkvæmt stjórnarskránni er það því ekki í verkahring stjórnvalda, t.d. stjórnarsýslunefndar svo dæmi sé tekið, að meta mörk tjáningarfrelsisins. Þá verður að gera athugasemd við að hver og einn beri aðeins ábyrgð á

framsetningu skoðana sinna, en ekki innihaldi þeirra en þar getur vissulega verið munur á.

Þess ber enn fremur að geta að almennt er litið svo á að viðtækum réttindum fylgi jafnframt skyldur. Tjáningarfrelsið á sér því mörk sem geta varðað t.d. þjóðaröryggi, almannaheill, friðhelgi einkalífs og æru, hatursáróður gagnvart ákveðnum hópum fólks, sæmdarrétt höfunda og almannaöryggi. Þessi mörk eru óskýr og því hefur réttaröryggi falist í því fyrir borgarana að einungis dómstólum sé falið að dæma um hvar þessi mörk liggja og dómaframkvæmd varði veginn.

Einnig ber að geta um skuldbindingu Íslands samkvæmt 10. gr. MSE, sem fjallar um tjáningarfrelsið, sem hljóðar svo:

1. Sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Sá réttur skal einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi hindra ríki í að gera útvarps-, sjónvarps- og kvikmyndafyrirtækjum að starfa aðeins samkvæmt sérstöku leyfi.
2. Þar sem af réttindum þessum leiðir skyldur og ábyrgð er heimilt að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla.

Í MSE er skýrt kveðið á um að tjáningarfrelsið kunni að eiga sér mörk og vandséð að hægt sé að milda tjáningarfrelsisákvæðið með nokkrum hætti eins og sagt er í skýringum við 10. gr. Auk þess er vandséð að staðsetning einstakra málslíða ráði úrslitum um það hvaða réttaráhrif ákvæðið hefur. Þá verður að hafa í huga að mörk tjáningarfrelsis takmarkast af öðrum stjórnarskrárvörðum réttindum eins og t.d. friðhelgi einkalífs (71. gr.) og friðhelgi eignarréttar (72. gr.) en þar undir fellur t.d. höfundaréttur. Ef ætlunin er sú að tjáningarfrelsisákvæðið eigi að vera öðrum réttindum æðra verður að skoða það vandlega í tengslum við önnur stjórnarskrárvarin réttindi og alþjóðlegar skuldbindingar eins og MSE.

Í 6. gr. tillagna Stjórnlagaráðs er kveðið á um að ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða. Er málslíðurinn sambærilegur núgildandi tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Næsta málslíð þar á eftir hefur hins vegar verið breytt: Samkvæmt honum má setja tjáningarfrelsi skorður með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra, svo sem nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Hér virðist vera um tæmandi upptalningu að ræða hvað varðar mörk tjáningarfrelsis og hafa tvö veigamikil atriði verið fjarlægð úr 73. gr. gildandi stjórnarskrár, en það eru hugtökin *allsherjarregla* og *siðgæði*. Af brottfellingu þessarar hugtaka mætti draga þá ályktun að ýmiss konar tjáningu sem ekki er heimil í gildandi ákvæði stjórnarskrárinnar yrði hugsanlega ekki bönnuð samkvæmt nýju ákvæði. Má í þessu sambandi nefna hugtakið *hatursáróður* sem ekki beinist að mannorði og æru einstaklings eða sérstökum réttindum. En reynsla frá öðrum löndum sýnir að fáir hatursáróður gegn hópum að viðgangast átölulaust, stuðlar það smám saman að fordómum og loks hatri sem getur leitt til sundrunar og jafnvel átaka í lýðræðissamfélagi. Það er því ýmiss konar tjáning sem myndi falla undir bæði siðgæði og allsherjarreglu sem ekki eru tiltekin í ákvæðinu, en sem gæti stefnt lýðræðissamfélaginu í hættu.

Ráðuneytið leggur einnig til að 9. gr. tillagna Stjórnlagaráðs verði felld á brott, enda vandséð að hægt sé að tryggja frelsi vísinda, fræða og lista sérstaklega með öðrum hætti en með því að tryggja tjáningarfrelsi þessara greina. Fyrsti málslíður 6. gr. tengir tjáningarfrelsið við tjáningu skoðana og sannfæringar. Samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar er sérhverjum manni tryggt þau réttindi að láta í ljós hugsanir sínar. Hugsanlega væri ákjósanlegra að tryggja betur að tjáningarfrelsið nái yfir hvers konar tjáningu hvort heldur sem um er að ræða orð, texta, mynd, kvikmynd, látbragð o.s.frv. Þá léki enginn vafi á því að tjáningarfrelsi hvers kyns listamanna yrði tryggt með tjáningarfrelsisákvæði

stjórnarskrárinnar.

Það nýmæli er að finna í tjáningarfrelsisákvæði Stjórnlagaráðs að stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu, svo sem óheftan aðgang að netinu og upplýsingatækni. Vandséð er hvernig skýra eigi þessa tilteknu málsgrein og með hvaða hætti stjórnvöld skuli tryggja óheftan aðgang að netinu og upplýsingatækni. Í fyrsta lagi vakna spurningar um hvernig stjórnvöld skuli tryggja aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu með öðrum hætti en þeim sem tryggð eru með tjáningarfrelsisákvæðinu. Felst í ákvæðinu réttur stjórnvalda til að greiða fjölmiðlum ríkisstyrki til að tryggja fjölbreytni fjölmiðla? Slíkt fyrirkomulag er að finna í Noregi, Svíþjóð og Danmörku en ekki kveðið á um það í stjórnarskrá. Felst í ákvæðinu sú skylda að stjórnvöldum beri að tryggja að í fréttum sé ávallt sagt rétt og satt frá og sérstakri stjórnsýslustofnun sé falið að hafa eftirlit með því að þessu sé framfylgt eins og gert er í Bretlandi, Danmörku og Svíþjóð? Hvað felst í óheftum aðgangi að netinu og upplýsingatækni? Ber að skilja ákvæðið svo að tryggja skuli ákveðna bandbreidd til hvers lögheimilis á landinu, eða að tryggja skuli öllum þegnum landsins tölvu? Ber að skilja ákvæðið svo að stjórnvöldum beri að tryggja að allir landsmenn hafi þekkingu á upplýsingatækni til að geta nýtt sér hana til að nýta sér tjáningarfrelsið og frelsi til upplýsinga? Þá má benda á að óheppilegt er að binda tjáningarfrelsið við tiltekna tækni, enda veit nú enginn hver verður líftími netsins og hvað kanna að koma í þess stað síðarneir.

Þess ber jafnframt að geta að vandséð er hvernig íslensk stjórnvöld geta tryggt aðgengi landsmanna að netinu. Netið er altækt samskiptakerfi fyrir tölvur og annan samskiptabúnað þar sem samskipti eiga sér stað með pakkasendingum í gegnum tengipunkta með TCP/IP-samskiptastöðlum. Umferð um netið er háð samstarfi þeirra sem veita netþjónustu, sem í flestum tilvikum eru einkaaðilar. Í þessu felst að netþjónustuveitendur þurfa að tengjast öðrum netum til þess að notandinn geti tengst tölvum sem ekki eru aðgengilegar á hans eigin neti. Með nettengipunktum geta þjónustuaðilar veitt umferð sinna notenda og annarra í gegnum sín eigin net og inn á annarra net. Netið samanstendur af yfir 27.000 netum sem hvert er tengt innbyrðis en tengist jafnframt öðrum netum út á við. Þessar sjálfstæðu einingar eru afar mikilvægar í uppbyggingu netsins. Þær eru í eigu mismunandi aðila, ríkja, netþjónustuveitenda eða stofnana. Sá eiginleiki netsins að ná yfir öll landamæri hefur einnig stuðlað að því að tengja saman samfélög og hefur verið afar mikilvægur hlekkur í alþjóðavæðingu heimsins. Sérstaða netsins sem altæks samskiptamiðils er m.a. fólgin í því að allir geta tengst því með ólíkum vélbúnaði, eftir mismunandi samskiptaleiðum, jafnt um símalínur eða gervihnetti, óháð því í hvernig tækjum upplýsingar eru sendar eða birtar. Á þennan hátt eru allar endastöðvar (tölvur) á netinu jafnrétttháar án þess að nokkuð miðstöð eða hlekkur teljist ómissandi í samskiptakeðjunni þeirra á milli. Það sem sameinar hinar netlægu samskiptaleiðir er hið staðlaða samskiptaform TCP/IP-samskiptastaðla sem með samspili við lénsheittakerfið gerir samskipti í gegnum netið möguleg. Bandaríska fyrirtækið ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) sér um yfirúthlutun IP talna, höfuðléna og fleira fyrir allt netið. Það eina sem íslensk stjórnvöld geta gert er að tryggja eins og kostur er órofa starfsemi landslénsins .is, en ekki óheftan aðgang að netinu og upplýsingatækni, þjónustu sem er að stærstum hluta eigu einkaaðila á erlendri grundu.

Um 7. gr. Upplýsingafrelsi

Í tillögum Stjórnlagaráðs er að finna nýjar tillögur um svonefnt „upplýsingafrelsi“ sem ætlað er að tryggja borgurum möguleika á að fylgjast með þróun mála og úrvinnslu hjá hinu opinbera. Þá kemur fram að ákvæðið byggi að hluta til á stjórnarskrá Svíþjóðar og Finnlands. Rétt þykir að gera athugasemd við þetta hugtak sem er bein þýðing á enska hugtakinu „Freedom of Information“, sbr. lög um sama efni sem bera heitið „Freedom of Information Act“. Það fer illa á því að þýða hugtakið *freedom* í enskri tungu í þessu samhengi sem „frelsi“, sem hefur aðra merkingu í íslensku máli. Af slíkri orðanotkun skapast álítaefni um hvort upplýsingar séu *frjálsar* í samhenginu ókeypis eða jafnvel að upplýsingarnar meggi ekki hefta og að þær skuli eiga greiða för frá einum stað til annars. Það samræmist íslenskri málvitund og réttarhefð á allan hátt betur að nota hið viðurkennda hugtak *upplýsingaréttur*. Í því hugtaki felst skírskotun til þess að borgararnir eigi rétt rétt á því að fá

upplýsingar frá hinu opinbera, fremur en að borgararnir séu þess *frjálsir* að krefjast upplýsinga frá stjórnvöldum, sem gefur ranga mynd af þessum grundvallarrétti og inntaki hans.

Með vísan til framanritaðs er því notað hér hugtakið upplýsingaréttur. Upplýsingaréttur tengist tjáningarfrelsi og starfsumhverfi fjölmiðla með þeim hætti að fjölmiðlar gegna því meginhlutverki að upplýsa borgarana þannig að þeir geti mótað sér skoðanir byggðar á réttum og hlutlægum upplýsingum. Til þess að fjölmiðlar geti rækt þetta hlutverk sitt verða þeir að hafa greiðan aðgang að upplýsingum um hvernig ákvarðanir eru teknar, á hvaða grunni og hverjir hafi komið að ákvarðanatökunni. Því er nauðsynlegt að stjórnsýslan sé gagnsæ og haldi til haga gögnum, sem og gott skjalastjórnunarkerfi þar sem auðvelt aðgengi er að upplýsingum um einstök mál.

Tillagan tekur ekki tillit til þess að mál geta verið í vinnslu innan stjórnsýslunnar án þess að niðurstaða hafi fengist eða ákvörðun verið tekin í máli. Samkvæmt tillögunum eru ýmis gögn sem nú eru undanþegin upplýsingalögum gerð aðgengileg almenningi sem gæti leitt til hins gagnstæða, að gögn á vegum hins opinbera verði ekki gerð opinber í skjalastjórnunarkerfum fyrr en málum er lokið. Ástæðan er sú að öll mál og gögn í vörslu hins opinbera, uppruni þeirra og innihald skal vera öllum aðgengilegur samkvæmt ákvæðinu. Þó er heimilt að setja skorður í lögum í lýðræðislegum tilgangi, en liggja skulu fyrir upplýsingar um ástæður leyndar, en þær upplýsingar einar og sér geta spilt rannsókn máls. Mál geta verið pólitískt viðkvæm, upplýsingar gæti skort til að heildarmyndin fáið og þær upplýsingar sem gerðar yrðu opinberar í fjölmiðlum um tiltekin mál yrðu þar af leiðandi rangar. Þá er í tillögunni ekki tekið tillit til þess að opið aðgengi að upplýsingum um viðskiptalega hagsmuni einstaklinga, fyrirtækja og hins opinbera kann að grafa undan trausti í viðskiptalífínu og gera fyrirtæki á markaði verðlaus á augabragði. Í ljósi þess að mennta- og menningarmálaráðuneyti er í mun að tryggja gott aðgengi að upplýsingum hins opinbera, en það er ein megin forsenda þess að fjölmiðlar geti sinnt aðhaldshlutverki sínu, telur ráðuneytið rétt að gera alvarlega athugasemd við ákvæðið, þar sem ljóst þykir að það muni í reynd hafa í för með sér skert aðgengi upplýsinga frá því sem nú er.

Um 8. gr. Frelsi fjölmiðla

Í 8. gr. tillagna Stjórnlagaráðs er frelsi fjölmiðla, ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gagnsætt eignarhald tryggt með lögum. Ekki er ljóst, hvorki af ákvæðinu sjálfu né skýringum við það, hvað felst í frelsi fjölmiðla og hvers konar réttindi þeir eigi að hafa til að tryggja frelsi þeirra. Ljóst er að réttindi fjölmiðla eru afar mismunandi í öðrum löndum þar sem frelsi og réttindi mótast af hefðum og samfélagslegum aðstæðum. Þannig þykja það sjálfsögð réttindi sænskra fjölmiðla að óheimilt sé að setja tjáningarfrelsinu neinar fyrirfram takmarkanir, t.d. með lögbanni fyrir birtingu tjáningarinnar. Á þetta jafnt við um t.d. frumsýningu kvikmyndar, útgáfu umdeildrar bókar eða opnun myndlistarsýningar. Hins vegar er markvisst eftirlit haft með framkvæmdinni og verða viðkomandi ábyrgðarmenn að ábyrgjast birtingu tjáningarinnar fyrir dómi. Á hinn bóginn er lögbann á óbirta tjáningu, t.d. í formi bóka eða greinarskrifa afar algeng í Bretlandi og þar er jafnframt rík hefð fyrir meiðyrðamálum þar sem bótaskylda getur verið víðtæk og afar heftandi fyrir tjáningarfrelsið.

Þá er heldur ekki ljóst hvað átt er við með ritstjórnarlegu sjálfstæði, en slíkt ákvæði þarfnast ávallt nánari útfærslu og skýringar. Felst í ákvæðinu að blaðamenn skuli vera sjálfstæðir í verkum sínum gagnvart ritstjóra sem fylgir stefnu eigenda sinna, eða að ritstjórinn og þá einnig blaðamenn skuli vera sjálfstæðir gagnvart eiganda sem hugsanlega reynir að hlutast til um stefnu fjölmiðilsins eða einstakar fréttir? Í öðrum löndum er á því byggt að frelsi fjölmiðla grundvallist á tjáningarfrelsi samkvæmt stjórnarskrá og útfærslu nánari reglna í löggjöf um fjölmiðla, enda breytast þarfir samfélags ört vegna örrar tækniþróunar og fjölmiðlanotkunar. Í þessu ljósi virðist því skynsamlegast að kveðið sé á um ritstjórnarlegt sjálfstæði í almennum lögum.

Þá er heldur ekki ljóst hvað átt er við með gagnsæju eignarhaldi. Er eigendum fjölmiðla sjálfum skylt að upplýsa um þetta eða hvílir sú skylda á herðum stjórnvalda að þvinga eigendur fjölmiðla til að

upplýsa um eignarhaldið? Þá er eignarhald á fjölmiðlafyrirtækjum í mörgum tilvikum flókið, t.d. þegar röð eignarhaldsfélaga á fjölmiðil. Því getur þurft að rekja flókið eignarhald margra félaga til að tryggja gagnsæi þess.

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

Ekki er ljóst hvað felst í vernd blaðamanna, en ætla má að hún haldist í hendur við ritstjórnarlegt sjálfstæði. Hér má ætla að verndin gæti falist t.d. í skýrri vernd blaðamanna gagnvart uppsögnum til að tryggja að þeir eigi það ekki á hættu að verða reknir úr starfi við það að sinna starfi sínu. Eins kann að vera að verndin felist í öðrum réttindum, t.d. að þeir hafi heimild til að gefa ekki upp nafn ónafngreindra heimildamanna nema fyrir dómi við sérstakar aðstæður. Samkvæmt ákvæðinu er óskýrt hvað átt er við þegar fjallað er um vernd blaðamanna.

Í ákvæðinu er sérstaklega talað um vernd heimildarmanna og að óheimilt sé að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingarnar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði. Ljóst er að vernd trúnaðar á milli fjölmiðlafólks og heimildarmanna er eitt af grundvallarskilyrðum þess að fjölmiðlar geti lagt sitt af mörkum til lýðræðisþjóðfélags og einn af hornsteinum tjáningarfrelsis þess. Í tjáningarfrelsi að þessu leyti felst m.a. annars réttur til að taka við og miðla upplýsingum sem eiga erindi til almennings. Það liggur í hlutarins eðli að til þess að tryggja að fjölmiðlar njóti þessa er nauðsynlegt að búa svo um hnútana að fjölmiðlafólk geti heitið heimildarmönnum sínum nafnleynd og staðið vörð um það loforð. Ef fullnægjandi heimildavernd er ekki tryggð getur það orðið til þess að upplýsingar sem erindi eiga til almennings verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna um að þeir eigi yfir höfði sér hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa af því að upplýsingum sé haldið leyndum.

Mikilvægustu reglur gildandi laga um rétt blaðamanna að neita að segja til heimildarmanna sinna birtast í lagaákvæðum er fjalla um undanþágu frá vitnaskyldu í réttarfarslöggjöfinni. Reglur að þessu leyti er annars vegar að finna í 53. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991 og hins vegar í 119. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Umrædd ákvæði veita ekki undanþágu frá því að koma fyrir dóm, heldur einungis til þess að neita að svara þar ákveðnum spurningum. Nefnt ákvæði 119. gr. er nokkuð frábrugðið samsvarandi ákvæði eldri laga um meðferð opinberra mála en því var breytt og það fært til samræmis við nefnt ákvæði laga um meðferð einkamála eftir því sem frekast var unnt. Vegna þeirrar meginreglu sakamálaréttarfars að leiða beri hið sanna í ljós eftir því sem kostur er eru þó öll frávik frá vitnaskyldu þrengri þegar um er að ræða sakamál en einkamál. Þannig er undanþágan ekki fortakslaus skv. 119. gr. laga um meðferð sakamála á sama hátt og skv. 53. gr. laga um meðferð einkamála, svo sem nánar verður vikið að síðar.

Hægt er að útfæra ákvæði um vernd heimildamanna með ýmsum hætti. Í 1. mgr. 25. gr. fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, er mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitenda sem hlotið hafa leyfi eða skráningu hjá fjölmiðlanefnd sé óheimilt að upplýsa hver sé heimildarmaður að grein, riti, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Enn fremur er mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitenda sé óheimilt að láta af hendi gögn sem hafa að geyma upplýsingar um heimildarmann eða höfund í slíkum tilvikum. Þannig nær ákvæðið jafnt til allra starfsmanna fjölmiðlaþjónustuveitenda og er það að því leyti víðtækara en ákvæði réttarfarslöggjafarinnar um undanþágu frá vitnaskyldu. Þá er trúnaðarsamband fjölmiðlamanna og höfunda og heimildarmanna verndað með ákvæðinu þó að efnið sem um er að ræða hafi ekki verið birt. Loks tekur ákvæðið með ótvíræðum hætti til heimildargagna, enda getur verið augljóst samband á milli slíkra gagna og persónu heimildarmanns svo sem fram kemur í dómi Hæstaréttar í máli nr. 419/1995. Í 2. mgr. 25. gr. sömu laga er kveðið á um að bann 1. mgr. gildi einnig um þá sem vegna tengsla við fjölmiðlaþjónustuveitenda eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er eða hefur undir höndum gögn þar að lútandi.

Ákvæðið er reist tilmælum Evrópuráðsins frá árinu 2000 og sýnir að slíkt ákvæði þarf að tryggja vegna efnis sem er bæði birt og óbirt og verður að ná til bæði blaðamannsins sjálfs og þeirra sem kunna að hafa upplýsingar um hver heimildarmaðurinn sé. Í 3. mgr. 25. gr. fjölmiðlalaga er svo mælt fyrir um að heimildarvernd skv. 1. og 2. mgr. verði einungis aflétt með samþykki viðkomandi heimildarmanns eða þegar við á höfundar eða á grundvelli 119. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Vitni skv. a-lið 2. mgr. 119. gr. nefndra laga er óheimilt án leyfis þess sem í hlut á að svara spurningum um hver sé höfundur eða heimildarmaður að riti, grein, frásögn eða tilkynningu sem hefur birst án þess að hann væri nafngreindur, ef vitnið ber ábyrgð að lögum á efni prentaðs rits eða öðru efni sem birtist opinberlega eða það hefur öðlast vitneskju um höfund eða heimildarmann í starfi hjá ábyrgðarmanni. Í 3. mgr. 25. gr. er mælt fyrir um að dómari geti þrátt fyrir framangreint ákveðið að vitni skuli svara spurningum um tiltekin atriði telji hann að vitnisburður geti ráðið úrslitum um niðurstöðu máls, enda séu ríkari hagsmunir af því að spurningunum verði svarað en trúnaði haldið. Þegar svo háttar til getur dómari því aflétt heimildarverndinni, óháð vilja þess sem hlut á að máli, ef hagsmunir af því að vitni svari tilteknum spurningum vegur að hans mati þyngra en þeir hagsmunir að trúnaði sé haldið. Hér yrði dómari að leggja annars vegar mat á trúnaðarsambandið og eðli þess og hins vegar á alvarleika málsins. Því alvarlegri sem sakargiftir eru, þeim mun líklegra væri að trúnaði yrði aflétt og því ríkari sem trúnaður er, því líklegra væri að hann haldi.

Ljóst er að ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. MSE um tjáningarfrelsi geta haft áhrif á túlkun og beitingu reglna um undanþágu frá vitnaskyldu. Því er mikilvægt að gaumgæfa vandlega nýtt tjáningarfrelsisákvæði og ákvæði um fjölmiðlafrelsi í tillögum Stjórnlagaráðs til að tryggja hvort tveggja, vernd heimildarmanna og að hægt sé að aflétta vernd þegar rík ástæða er til. Þess ber að geta að alloft hefur reynt á það fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu hvort réttlætanlegt hafi verið að aflétta heimildarvernd í einstökum tilvikum. Í dómaframkvæmd hans er rík áhersla lögð á það að vernd trúnaðarsambands fjölmiðlafólks og heimildarmanna þeirra sé nauðsynlegur þáttur í tjáningarfrelsi fjölmiðla og grundvallarskilyrði fyrir því að þeir geti sinnt lýðræðislegu hlutverki sínu. Þetta er glögglega útlistað í dómi Mannréttindadómstólsins frá 27. mars 1996 í máli Goodwins gegn Bretlandi, en þar segir m.a.:

Heimildavernd frétta er eitt af grunnskilyrðunum fyrir tjáningarfrelsi fjölmiðla. Án slíkrar verndar kynnu heimildarmenn að forðast það að veita fjölmiðlum liðsinni í að upplýsa almenning í málum er varða hagsmuni almennings. Af því kann að leiða að grafið verði undan eftirlitshlutverki fjölmiðla og dregið úr möguleikum þeirra til að miðla nákvæmum og áreiðanlegum upplýsingum. Að teknu tilliti til mikilvægis verndar heimildarmanna fjölmiðla fyrir tjáningarfrelsi fjölmiðla í lýðræðissamfélagi og hugsanlegs skaða er fyrirmæli um uppljóstrun heimilda kynnu að valda er slíkt úrræði ósamrýmanlegt 10. gr. sáttmálans, nema það sé réttlætt með mikilsverðum hagsmunum almennings.

Í ljósi þessa hefur Mannréttindadómstóll Evrópu veitt vernd heimildarmanna mikið vægi í úrlausnum sínum. Þegar ráðið er í dómaframkvæmd hans á þessum vettvangi er ljóst að í meðförum dómstólsins hafa mótað nokkrar grundvallarreglur að þessu leyti. Skilyrðin um að takmörkun sé lögmæt og beinist að lögmætu markmiði eru jafnan uppfyllt. Úrslitin ráðast því í flestum tilvikum af því hvort takmörkunin teljist nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Til þess að svo teljist vera þarf takmörkun að beinast að því að vernda mikilsverða hagsmuni almennings (e. an overriding requirement in the public interest).

Ef yfirvöld hafa einhver önnur úrræði en þau að gera fjölmiðlamönnum að afhjúpa heimildarmenn sína hefur dómstóllinn lagt áherslu á að þeim skuli beitt. Þannig skuli rof heimildarverndar ætíð vera síðasta úrræðið sem gripið er til. Það kemur því einungis til skoðunar hvort nægir hagsmunir séu í húfi til að aflétta heimildarverndinni ef ekki eru önnur vægari úrræði til staðar. Komið hefur fram að viðskiptahagsmunir séu ekki nægjanlegir í þessu sambandi. Trúnaðarbrot, hvort heldur af hálfu starfsmanna einkaaðila eða ríkisstarfsmanna, teljast heldur ekki nægjanleg ein og sér til að rjúfa heimildarverndina. Þeir hagsmunir sem dómstóllinn hefur einkum talið heimildarverndinni yfirsterkari eru að með því að aflétta heimildarverndinni verði unnt að koma í veg fyrir eða upplýsa alvarlegan glæp á borð við morð, manndráp, nauðgun, misnotkun barna, landráð eða sambærilega

glæpi. Það er því ljóst að einungis í allra alvarlegustu tilvikum telur dómstóllinn koma til greina að skylda fjölmiðla til að upplýsa um heimildarmenn sína. Enn fremur hefur komið fram að það að upplýsinga sé aflað á ólögmatan hátt af hálfu heimildarmanns nægi ekki eitt sér til að rjúfa heimildarverndina sem og að yfirvöld geti ekki komist fram hjá heimildarverndinni með því að beita öðrum þvingunarúrræðum svo sem húsleit eða símhlerunum. Loks hefur glögglega komið fram að ekki skiptir máli hver heimildarmaður er eða hvaða stöðu hann gegnir. Opinberir starfsmenn njóta þannig sömu verndar og aðrir og sams konar hagsmunir þurfa að vera í húfi svo réttlætanlegt sé að víkja heimildarverndinni til hliðar þegar þeir eiga í hlut.

Af þessu leiðir að ljóst má vera að vernd heimildarmanna er nú þegar tryggð og dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins gefur vísbendingar um hvernig túlka beri ákvæðið.

Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um vernd uppljóstrara. Uppljóstrari er sá sem kemur upp um misferli, óstjórn, óheiðarleika eða ólöglegt athæfi í stofnunum framkvæmdavaldsins, í opinberum eða einkareknum samtökum eða í fyrirtækjum. Vernd uppljóstrara er að finna í löggjöf ýmissa ríkja, t.d. vernd starfsmanna einkafyrirtækja í Bandaríkjunum eða vernd uppljóstrara í Svíþjóð sem einnig tekur til opinberra starfsmanna. Markmið bandarísku laganna er að tryggja vernd þeirra sem upplýsa um m.a. óheiðarleika og ólöglegt athæfi sem getur skaðað almenning, t.d. alvarleg umhverfisbrot eða skattamisferli. Í Svíþjóð er verndinni einnig ætlað að tryggja aðhald með framkvæmdavaldinu, þar sem starfsfólk á vegum stjórnsýslunnar getur haft vitneskju um t.d. spillingu eða að sérhagsmunir séu framar almannahagsmunum í ákvarðanatöku. Ekki er vitað til þess að algild vernd sé fyrir uppljóstrara í öðrum löndum og að engar takmarkanir hafðar á því hvað heimilt sé að ljóstra upp um. Sem dæmi má nefna þá eru ýmsir þættir sem geta hamlað uppljóstrun í öðrum löndum, svo sem trúnaðarskylda starfsmanns, öryggi ríkisins, og allsherjarregla. Þá eru ákvæði í ýmsum sérlægum sem tryggja trúnað ákveðinna stétta gagnvart skjólstæðingum sínum. Að óbreyttu eru vafasamt að slík ákvæði sérлага myndu halda gagnvart slíku stjórnarskrárákvæði sem Stjórnlagaráð leggur til. Við mótnun ákvæðis sem tryggir vernd uppljóstrara í stjórnarskrá telur mennta- og menningarmálaráðuneyti ríka ástæðu til að taka til athugunar hvaða takmarkanir kynnu að vera á uppljóstrun líkt og gert er í öðrum löndum.

Um 22. gr. Menntun

Í 1. mgr. er ákvæði sem virðist við fyrstu sýn sambærilegt við 2. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár. Fram kemur í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 2. mgr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Í athugasemdum með því frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem síðar varð að lögum nr. 97/1995 segir eftirfarandi um það ákvæði sem varð að 2. mgr. 76. gr:

Ákvæðinu er ætlað að tryggja aðgang allra að almennri menntun. Með því orðalagi er rétturinn í þessu efnum bundinn við aðra menntun en sérnám, en með því er m.a. átt við nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám svo dæmi séu tekin af sviðum sem mundu falla utan marka reglunnar. Tryggingin, sem er ætlast til að þessi regla veiti er einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmörkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess sem engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólagjalda fyrir hana.

Þegar umræddar breytingar á stjórnarskránni voru til umfjöllunar á Alþingi öðru sinni árið 1995 komst fyrsti flutningsmaður frumvarpsins svo að orði þegar hann lýsti efni núverandi 76. gr. í framsöguræðu sinni:

Þetta er mikilvæg regla sem felur fyrst og fremst í sér að allir skuli eiga jafnan aðgang að almennri menntun eða skyldunámi án þess að setja megi hindranir við því.

Við afmörkun þeirra réttinda sem fjallað er um í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þarf að vera ljóst hvað felst í orðunum *almenn menntun* eins og þau orð eru notuð í ákvæðinu. Slík afmörkun er

nauðsynleg vegna þeirrar tryggingar sem ákvæðinu er ætlað að veita, þ.e. að engan megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmörkanir eða samsvarandi hindrunum, auk þess sem engan má útiloka frá almennri menntun með því að áskilja skólagjöld fyrir hana, sbr. ummæli í tilvitnuðum athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 97/1995. Ákvæðið setur því löggjafanum og stjórnvöldum takmörk, um fyrirkomulag þess almenna náms sem fellur undir regluna og þátttöku í kostnaði við það.

Af lögskýringargögnum verður ekki ráðið hvaða skólastig falla undir réttinn til „almennrar menntunar og fræðslu“. Hins vegar er ljóst að í ákvæðinu felst að öllum skal tryggður slíkur réttur í lögum. Stjórnarskráin leggur því þá skyldu á löggjafann að kveða á um þennan rétt manna. Er þannig gengið út frá því að þessi réttur verði að vera til staðar og hann sé jafnt tryggður öllum borgurunum. (Sjá nánar Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur. Um lög og rétt, helstu greinar íslenskrar lögfræði. Reykjavík 2006, bls. 96—97.) Af stjórnarskrárvernd þessara réttinda leiðir jafnframt að löggjöf um þessi efni þarf að uppfylla ákveðnar lágmarkskröfur um skýrleika. Í skýringu á 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið er gengið út frá því að nám við þá skóla, að minnsta kosti þá sem hið opinbera rekur, skuli vera opið öllum. Í þessu sambandi skal bent á að skv. 1. mgr. 15. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, er nemendum á skólaskyldu að sækja grunnskóla en skv. 3. gr. laganna hefst skólaskylda við 6 ára aldur og stendur yfir í um 10 ára skeið. Skylda til rekstrar grunnskóla hvílir á sveitarfélögum skv. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 91/2008 en sveitarfélag hefur val um hvort sú skylda er innt af hendi í skóla sem sveitarfélag rekur sjálft, í sjálfstætt reknum grunnskólum eða með öðrum viðurkenndum hætti samkvæmt lögnum. Þá hefur 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verið túlkuð svo að það nám sem undir ákvæðið fellur skuli almennt vera gjaldfrjálst og sérstaka réttlætingu þurfi fyrir gjaldtöku í slíku námi. Þannig er sérstaklega kveðið á um kostnað nemenda í skyldunámi í 31. gr. laga um grunnskóla og eru ákvarðanir um gjaldtöku skv. greininni kærarlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Í 1. mgr. greinarinnar segir að kennsla í skyldunámi í *opinberum* grunnskólum skuli veitt nemendum að kostnaðarlausu og sé óheimilt að krefja nemendur eða foreldra þeirra um greiðslu fyrir kennslu, þjónustu, námsgögn eða annað efni sem nemendum er gert skylt að nota í námi sínu og samrýmist ákvæðum laga þessara og aðalnámskrá. Á sambærilegan hátt er kveðið á um gjaldtöku framhaldsskóla í 45. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Þar er mælt fyrir um ákvörðun og innheimtu innritunar- og efnisgjalda sem framhaldsskólanemendum er gert skylt að greiða við upphaf námsannar eða skólaárs. Þótt skólaskyldu ljúki almennt við 16 ára aldur, lýkur svonefndri fræðsluskyldu ekki fyrr en við 18 ára aldur barns, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um framhaldsskóla. Því má segja að rétt sé að túlka 2. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár á þann veg að réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi feli að lágmarki í sér rétt til að njóta skólagöngu frá 6 ára aldri til 18 ára aldurs. Líklega væri þó rétt að líta svo á að í þessu felist jafnframt réttur nemenda til að ljúka námi við framhaldsskóla, enda uppfylli þeir kröfur um námsframvindu skv. aðalnámskrá og reglum skóla.

Í tillögu Stjórnlagaráðs hefur verið felld út *og fræðslu við sitt hæfi* sem eru nú í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar án þess að það fram komi sérstakar skýringar á því. Af því má draga þá ályktun að skertur sé réttur nemenda til að njóta menntunar og fræðslu í samræmi við þroska og þarfir hvers og eins. Að mati ráðuneytisins kann tillaga Stjórnlagaráðs að þessu leyti að vera andstæð þeim skyldum sem Ísland hefur undirgengist með fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (sem öðlaðist gildi hér á landi í nóvember 1992, sbr. auglýsingu C nr. 18/1992). Í 28. gr. samningsins segir að aðildarríki hans viðurkenni rétt barns til menntunar, þar á meðal ókeypis framhaldsmenntunar og fjárhagslegrar aðstoðar þeim sem hennar þurfi með, og skuli m.a. gera ráðstafanir til að stuðla að reglulegri skólasókn og draga úr því að nemendur hverfi frá námi. Í 2. gr. samningsins, sem hefur þýðingu fyrir túlkun á 28. gr., segir m.a. að aðildarríki samningsins skuli virða og tryggja hverju barni innan lögsögu sinnar þau réttindi sem kveðið sé á um í samningnum, án mismununar af nokkru tagi, án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmálaskoðana eða annarra skoðana, uppruna með tilliti til þjóðernis, þjóðháttar eða félagslegrar stöðu, eigna, fötlunar, ættarinnar eða annarra aðstæðna þess eða foreldris þess eða lögráðamanns. Með hliðsjón af þessu má telja ákveðnar líkur á því að brottfelling orðanna *og fræðslu við sitt hæfi* gangi í

berhögg við skyldur Íslands skv. barnasáttmálanum. Þessar skyldur hafa verið nánar útfærðar í 2. mgr. 40. gr. laga um grunnskóla, sem er svohljóðandi:

Í grunnskólum skal frá upphafi skólagöngu nemenda unnið að forvarnastarfi með skimunum og athugunum á nemendum til að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi. Auk þess skal fara fram greining á nemendum sem eiga í sálrænum eða félagslegum erfiðleikum sem hafa áhrif á nám þeirra. Allar athuganir á vegum skóla sem varða einstaka nemendur skulu gerðar í samráði við og með samþykki foreldra og óheimilt er að taka gjald fyrir slíkar athuganir. Greina skal foreldrum frá niðurstöðum slíkra athugana.

Um hlutverk og skyldur framhaldsskóla er m.a. fjallað í 1. mgr. 2. gr. laga um framhaldsskóla en þar segir að hlutverk framhaldsskóla sé að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi. Um skyldur framhaldsskóla til að mæta þörfum nemenda með sérþarfir er fjallað í 34. gr. laga um framhaldsskóla, sem hljóðar svo:

Á framhaldsskólastigi skal veita nemendum með fötlun, sbr. 2. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og nemendum með tilfinningalega eða félagslega örðugleika kennslu og sérstakan stuðning í námi. Látin skal í té sérfræðileg aðstoð og viðeigandi aðbúnaður eftir því sem þörf krefur. Nemendur með fötlun skulu stunda nám við hlið annarra nemenda eftir því sem kostur er. Ráðherra getur í samningi við framhaldsskóla heimilað rekstur sérstakra námsbrauta við framhaldsskóla fyrir nemendur með fötlun. Nemendur með leshömlun skulu eiga aðgang að sérsniðnum námsgögnum eftir því sem við verður komið. Framhaldsskóli gerir grein fyrir því í skólanámskrá hvernig staðið er að skimun og greiningu leshömlunar, ásamt eftirfylgni og stuðningi við nemendur sem greindir eru með leshömlun. Framhaldsskólar skulu leitast við að veita þeim nemendum sérstakan stuðning sem eiga við sértæka námsörðugleika að stríða eða veikindi. Ráðherra getur sett reglugerð með nánari ákvæðum um réttindi, kennslu og nám í framhaldsskólum. Einnig skal í reglugerð kveðið á um rétt heyrnarskertra eða heyrnarlausra nemenda til sérstakrar kennslu í íslensku táknmáli.

Lagt er til að í tillögum Stjórnlagaráðs verði tekið tillit til þessa og að auk réttar til almennrar menntunar verði fjallað um rétt til fræðslu miðað við þarfir hvers og eins.

Í 2. mgr. 22. gr. tillagna Stjórnlagaráðs er lagt til að grunnskólamenntun skuli vera gjaldfrjáls. Af samlestri ákvæðisins við 1. mgr. 22. gr. sem fjallað er um hér að framan verður ekki annað séð en að 2. mgr. dragi úr gildissviði 1. mgr., þannig að gagnálykta verði frá ákvæðinu á þann veg að réttur til almennrar menntunar eigi einkum við um grunnskólastigið en ekki með sama hætti um nám á framhaldsskólastigi. Sérstaklega skal bent á það ósamræmi sem er á milli tillögunnar og 34. gr. laga um framhaldsskóla um fræðsluskyldu nemenda til 18 ára aldurs. Af þeirri skyldu má helst ráða að menntun eigi ekki aðeins að vera án endurgjalds á grunnskólastigi, heldur skuli menntun í framhaldsskóla einnig vera án endurgjalds, að undanskildum hugsanlegum efniskostnaði.

Ákvæði 2. mgr. 22. gr. vekur upp ýmsar spurningar varðandi gjalddöku í skólum:

- felst í ákvæðinu að skólamáltíðir verði án endurgjalds?
- felur ákvæðið í sér að ritföng verði nemendum að kostnaðarlausu?
- felur ákvæðið í sér að skólaferðir aðrar en vettvangsferðir verði án endurgjalds?
- felur ákvæðið í sér að uppihald í námsferðum nemenda verði án endurgjalds?
- felur ákvæðið í sér að lengd viðvera í skóla/frístundaheimili og tómstundastarf sem boðið er upp á fyrir og eftir reglulegan skólatíma verði án endurgjalds?
- hver eru áhrif ákvæðisins fyrir kostnað af sérfræðipjónustu skóla vegna greiningar á þroska- og hegðunarröskunum nemenda eða kostnað vegna greiningar á sálrænum- eða félagslegum erfiðleikum?
- hver eru áhrif ákvæðisins fyrir einkaskóla á grunnskóla- og framhaldsskólastigi – á kennsla í slíkum skólum að vera án endurgjalds? Hefur það þýðingu að þeir taka nú við skólagjöldum frá foreldrum til viðbótar opinberu framlagi frá sveitarfélagi eða ríki?

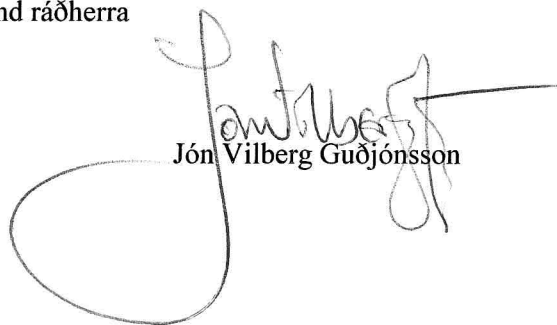
Í 3. mgr. 22. gr. tillagna Stjórnlagaráðs er ákvæði sem er nýtt miðað við orðalag 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Af samlestri þess við 1. mgr. er það mat ráðuneytisins að það feli í sér nánari útfærslu á 1. mgr. en ekki útvíkkun hennar með sama hætti og síðari hluti 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Með því er átt við að 3. mgr. felur ekki í sér sjálfstæðan rétt til að njóta kennslu í samræmi við þarfir hvers og eins eins felst í gildandi stjórnarskrarákvæði. Um nánari þýðingu þessa vísast til framangreindrar umfjöllunar um 1. mgr. 22. gr. tillagna Stjórnlagaráðs.

Síðari hluti 3. mgr. 22. gr., þ.e. „gagnrýnni hugsun og vitund um lýðræðisleg réttindi og skyldur“ felur í sér jákvæða viðbót gildandi stjórnarskrarákvæði með hliðsjón af því að verið er að höfða til markmiða almennrar menntunar sem eru bæði samfélagsleg og einstaklingsmiðuð og mótuð eru á grundvelli þeirra þarfa sem uppi eru á hverjum tíma.

Að öðru leyti vill ráðuneytið vísa til hvernig menntunarákvæðum er fyrirkomið í stjórnarskrám annarra norrænna ríkja þar sem slík ákvæði fjalla ekki einungis um fræðsluskyldu hins opinbera heldur einnig um hlutverk og skyldur foreldra í þessu efni. Vísast hér einkum til ákvæða finnsku stjórnarskrárinnar.

Fyrir hönd ráðherra


Ásta Magnúsdóttir


Jón Vilberg Guðjónsson