

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,
með síðari breytingum (íslensk tunga).

Flm.:

1. gr.

Við lögin bætist ný grein, svohljóðandi:

Íslenska er ríkismál Íslands og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

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

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Byggt er á skýrslu stjórnlaganefndar sem kom út í apríl 2011, tillögum frá Félagi heyrnarlausra og tillögum sem fram komu við meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaga sem meirihluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis lagði fram á 141. löggjafarþingi.

2. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er hvorki vikið að íslenskri tungu sem opinberu máli né íslensku táknmáli eða stöðu þess. Markmið þessa frumvarps er að styrkja stöðu íslenskunnar, undirstrika mikilvægi hennar og veita stöð þeim aðgerðum stjórnvalda sem miða að því að efla og varðveita íslenska tungu og íslenskt táknmál.

Ísland er fámennnt málsvæði og undanfarin ár hefur nokkur umræða átt sér stað um þörf fyrir að treysta undirstöður íslenskrar tungu til framtíðar, svo sem með hliðsjón af alþjóðavæðingu og hraðri tækniþróun. Ýmsar lagabreytingar og þingsályktanir hafa verið samþykktar í þessu skyni undanfarinn áratug. Sem dæmi má nefna þingsályktun um íslenska málstefnu sem samþykkt var á Alþingi þann 12. mars 2009 en hún byggðist á tillögum Íslenskrar málnefndar (þskj. 699 – 198. mál, 136. þing, 2008–2009). Í kjölfarið var stofnuð nefnd um lagalega stöðu íslenskrar tungu og táknmáls. Í skýrslu nefndarinnar kom meðal annars fram að tryggja bæri að íslensk tunga yrði áfram það tungumál sem sameini íbúa landsins óháð uppruna, að tryggður væri réttur íslenskra ríkisborgara af erlendum uppruna og erlendra ríkisborgara, sem fá hér dvalar- eða atvinnuleyfi, til kennslu í íslensku svo að þeir

eigi þess kost að taka fullan þátt í íslensku samfélagi á íslensku. Þá var vikið að stöðu íslenskunnar á ólíkum sviðum samfélagsins og sérstök umfjöllun var um notkun ensku. Ítarleg grein var gerð fyrir íslensku táknmáli og helstu þáttum sem því við koma. Nefndin taldi að setning laga um íslenska tungu væri mjög til þess fallin að styrkja stöðu hennar á öllum sviðum samfélagsins. Í slíkum lögum ætti að undirstrika skyldur stjórnvalda til þess að vinna að varðveislu íslenskrar tungu og þróun, nothæfi hennar og aðgengi manna að málinu.

Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011, byggja á tillögum nefndarinnar en með lögnum var staða íslenskrar tungu loks lögfest. Í lögnum er meðal annars mælt fyrir um varðveislu íslenskrar tungu, þróun, nothæfi og aðgengi, og tryggt að allir landsmenn eigi kost á íslenskukennslu. Þá hafa lögin að geyma fyrirmæli um notkun íslenskrar tungu innan stjórnkerfis ríkisins, Alþingis, dómstóla og stjórnvísu ríkis og sveitarfélaga. Í lögnum er íslenskt táknmál viðurkennt sem fyrsta mál þeirra sem það nota til tjáningar og samskipta. Þá er mælt fyrir um skyldu ríkis og sveitarfélaga til þess að tryggja að allir sem þess þurfa eigi kost á þjónustu á íslensku táknmáli. Samkvæmt lögnum bera stjórnvöld ábyrgð á því að varðveita íslenskt táknmál, þróa það og stuðla að notkun þess en samkvæmt lögnum er íslenskt táknmál jafnréttihátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og óheimilt er að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota.

Með breytingum á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 84/2011, var samþykkt ákvæði um íslensku sem þingmál. Þá var samþykkt nýtt ákvæði um málstefnu í 26. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, um að forsætisráðherra móti Stjórnarráðinu málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál. Ákvæði sama efnis er í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

Vorið 2014 samþykkti Alþingi þingsályktun um aðgerðaráætlun um notkun íslensku í stafrænni upplýsingatækni (þskj. 504 – 268. mál, 143. þing, 2013–2014). Þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi var samþykkt 7. júní 2019 en ályktunin inniheldur aðgerðaráætlun fyrir árin 2019–2021 (þskj. 631 – 443. mál, 149. þing, 2018–2019). Haustið 2016 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp til að hafa umsjón með kortlagningu á máltækni, stefnumörkun og vali á tæknilegri útfærslu fyrir íslensku. Í tilkynningu um stofnun stýrihópsins segir: „Vaxandi áhrif tölvutækni á daglegt líf munu á næstu árum krefjast aðgerða af hálfu stjórnvalda til að tryggja að íslenskan verði gjaldgeng í samskiptum sem byggja á tölvu- og fjarskiptatækni. Það er mat þeirra sem best til þekkja að íslenskunni stafi hætta af þessari þróun verði ekkert að gert. Jafnframt felast í því mikil tækifæri fyrir íslenskt samfélag ef hægt er að nota tungumálið til fulls í samskiptum við snjalltæki ýmiss konar.“ Í júní 2017 skilaði hópurinn skýrslu eða máltækniáætlun fyrir stjórnvöld fyrir árin 2018–2022.

Fyrirnefndar aðgerðir endurspeglar metnað og vilja, bæði af hálfu stjórnvalda og Alþingis, til þess að styðja við íslenska tungu og tryggja varðveislu og notagildi hennar til framtíðar. Frumvarp þetta veitir slíkum aðgerðunum styrkari stoð og felur þar að auki í sér mikilvæga markmiðssetningu um framtíð íslenskunnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

1. mgr. fjallar um stöðu íslenskrar tungu sem ríkismáls á Íslandi en með ríkismáli er átt við viðurkennt opinbert mál íslenska ríkisins. Íslenska er einnig þjóðtunga Íslendinga eða sameiginlegt mál þjóðarinnar. Í einhverjum af fyrri tillögum að stjórnarskrárákvæði um íslenska tungu var notast við þjóðtunguhugtakið, t.d. í frumvarpi því sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis lagði fram á 141. löggjafarþingi (þskj. 1111 og 1112 - 415. mál, 141. þing, 2012–2013). Í því frumvarpi sem nú er lagt fram þykir hins vegar réttara að notast við

hugtakið ríkismál, m.a. vegna þess að við greinina hefur bæst við ný málsgrein um íslenskt táknmál, sem er móðurmál þeirra Íslendinga sem reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Einnig vegna þess að hér á landi eru minnihlutahópar sem hafa önnur móðurmál en íslensku eða eru tvítýngdir.

Með ákvæðinu er lögð skylda á ríkisvaldið til þess að styðja og vernda íslenska tungu. Í því felst m.a. það að löggjafinn grípi til lagasetningar ef þess er þörf til að tryggja vernd íslenskunnar auk þess sem ákvæðið veitir stöð aðgerðum stjórnvalda sem ætlað er að efla og varðveita íslenska tungu, s.s. á sviði rannsókna og tækni, svo tryggja megi notagildi hennar til framtíðar.

Í 2. mgr. er fjallað um íslenskt táknmál sem tungumál þeirra sem þurfa að reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Með ákvæðinu er íslensku táknmáli gert jafnhátt undir höfði í samskiptum og íslenskri tungu. Kveðið er á um skyldu ríkisvaldsins til þess að styðja það og vernda. Með ákvæðinu er lögð áhersla á rétt heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga til þess að nota móðurmál sitt auk þess sem aðgerðum stjórnvalda og löggjafa í þágu íslensks táknmáls er tryggður traustur grundvöllur.

4. Aðdragandi og fyrri tillögur að stjórnarskrárákvæði um íslenska tungu

Árið 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd sem var falið að ljúka endurskoðun stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði I. og II. kafla um forseta og framkvæmdarvald en einnig V. kafla um dómstólaskipan, og skilaði nefndin áfangaskýrslu vorið 2007. Í starfi hennar var meðal annars kallað eftir tillögum frá einstaklingum, félagasamtökum og stofnunum í samfélaginu. Komu þar fram tillögur um ýmis grundvallarákvæði sem ættu heima í almennum kafla fremst í stjórnarskránni. Þar má nefna tillögu frá Íslenskri málnefnd um að mælt verði fyrir um það í stjórnarskránni að íslenska sé ríkismál Íslands. Þá sendi Félag heyrnarlausra nefndinni ósk um að íslenskt táknmál verði viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga og tók Öryrkjabandalag Íslands undir þessa kröfu (þskj. 1293 – 709. mál, 133. þing, 2006–2007).

Á þjóðfundi um stjórnarskrá Íslands sem haldinn var árið 2010 var lögð áhersla á að staðinn yrði vörður um sameiginleg þjóðareinkenni Íslendinga, þar á meðal tungumálið. Niðurstaða þjóðfundarins var að vernda bæri og efla íslenska tungu sem þjóðtungu, að standa ætti vörð um hana í ræðu og riti og tryggja þyrfti sérstaklega stöðu íslenskrar tungu í skólum landsins. Stjórnlaganefnd fjallaði áfram um tillögur fundarins en í skýrslu nefndarinnar, sem kom út árið 2011, er greinargóð úttekt á stöðu íslenskrar tungu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Úttektina gerði Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, en hún fjallar meðal annars um söguleg atriði og fyrri tillögur til að styrkja íslenska tungu, einnig um það hvernig slík ákvæði koma fram í stjórnarskrám annarra ríkja og í hvaða tilgangi þau hafa verið sett.

Í kjölfar ógildingar kosninga til stjórnlagabings skipaði Alþingi ráðgefandi stjórnlagaráð. Ráðinu var falið að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá í formi frumvarps til stjórnarskipunarlaga. Stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá 29. júlí 2011 og hlaut það ítarlega meðferð hjá þinginu næstu misseri. Í frumvarpinu var ekki að finna ákvæði um íslenska tungu en í 1. mgr. aðfararorða frumvarpsins var þó vísað í sameiginlega ábyrgð þeirra sem byggja Ísland á „arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.“

Haustið 2012 lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þskj. 510 – 415. mál, 141. þing, 2012–2013). Í upphafi innihélt frumvarpið ekki ákvæði um íslenska tungu en við meðferð þess

var slíku ákvæði bætt við. Tillaga þess efnis kom fram í umsögn allsherjar- og menntamála- nefndar um frumvarpið þar var bent á að breytingin væri í samræmi við aðfararorð og vilja þjóðfundar sem taldi að íslensk tunga fæli í sér verðmæti fyrir Íslendinga sem bæri að vernda og efla.

Um þetta er einnig fjallað í nefndaráliti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þar sem segir að fyrir nefndinni hafi „komið fram sjónarmið um að æskilegt sé að í stjórnarskrá sé ákvæði um að íslenska sé tungumál lýðveldisins Íslands. Slíkt ákvæði mundi styrkja stöðu tungunnar, undirstrika mikilvægi hennar og styðja við aðgerðir stjórnvalda til að efla og varðveita íslenska tungu.“ Þá lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fram breytingartillögu þess efnis að við frumvarpið bættist ný grein, svohljóðandi: „Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.“ Frumvarpið náði ekki fram að ganga en í því frumvarpi sem nú er lagt fram er stuðst við ofangreindar tillögur meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (sbr. þskj. 1111 og 1112 – 415. mál, 141. þing, 2012–2013).

5. Stjórnarskrár annarra ríkja

Í stjórnarskrám flestra nútímaríkja er vikið að þjóðtongu eða opinberu tungumáli ríkisins með einhverjum hætti en algengt er að slík ákvæði hafi verið fest í stjórnarskrár á síðustu áratugum. Stjórnarskrárákvæði um tungumál eru algengari í ríkjum þar sem fleiri en eitt tungumál er talað og er þá gjarnan fjallað um hvaða tungumál hafi stöðu opinbers tungumáls og um þau réttindi sem minnihlutahópar eða þjóðarbrot hafa til þess að nota sitt tungumál. Sem dæmi um þetta má nefna 1. mgr. 3. gr. stjórnarskrár Spánar. Í stjórnarskrám Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs er ekki að finna tungumálaákvæði en mælt er fyrir um ríkistungumál og tengd réttindi í almennum lögum bæði í Svíþjóð og Noregi. Finnska stjórnarskráin inniheldur hins vegar sérstakt ákvæði um opinber tungumál ríkisins auk vísunar í réttindi þeirra sem nota táknmál.

Ísland hefur ákveðna sérstöðu að því leyti að hér býr ein þjóð með sameiginlegt tungumál. Vegna þessarar einsleitni var lengi talið sjálfsagt að íslenska væri opinbert mál á Íslandi og ekki verið talin þörf til þess að festa það í lög eða stjórnarskrá ríkisins. Íslenskt samfélag er hins vegar í stöðugri þróun, áhrif erlendra tungumála hafa aukist og samfélagið er fjölþjóðlegra en áður. Meðal annars með hliðsjón af þessari þróun voru árið 2011 sett lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011. Ítarefni varðandi tungumálaákvæði í stjórnarskrám annarra ríkja má finna í úttekt Bjargar Thorarensen í skýrslu Stjórnlaganefndar frá árinu 2011 (1. bindi, V. þáttur, bls. 217–224).

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpsgreinin felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir stjórnvöld og löggjafann. Verði frumvarpið samþykkt en vandséð er að nokkur neikvæð áhrif geti fylgt samþykkt þess enda eru, eins og áður hefur komið fram, þegar í gildi ýmis almenn lög sem snúa að íslenskrari tungu og íslensku táknmáli sem endurspeglar markmið þessa frumvarps. Ákvæðið myndi fyrst og fremst gagnast við almenna stefnumörkun stjórnvalda, ákvarðanatöku og reglusetningu, einnig við túlkun réttarheimilda og frekari lagasetningu er varðar íslenska tungu og íslenskt táknmál. Félag heyrnarlausra hefur lýst því að þrátt fyrir gildandi ákvæði laga um stöðu íslensks táknmáls verði notendur táknmáls enn fyrir mismunum og takmörkunum á réttindum. Félagið hefur því kallað sérstaklega eftir að samþykkt verði stjórnarskrárákvæði um stöðu íslensks táknmáls svo tryggja megi betur réttindi heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga. Verði frumvarpið samþykkt og ákvæði um íslenskt táknmál fest í stjórnarskrá má

ætla að réttarstaða þeirra sem þurfa að reiða sig á táknmál til tjáningar og samskipta verði betur tryggð.

Rétt er að taka fram að frumvarpsgreinin dregur ekki úr réttindum minnihlutahópa eða þeirra sem hafa annað móðurmál en íslensku til þess að nota sitt tungumál. Íslenskt samfélag er nokkuð fjölþjóðlegt og hefur fjöldi innflytjenda á Íslandi aukist undanfarin ár en árið 2018 voru þeir samkvæmt Hagstofu Íslands 12,6% íbúa landsins. Réttur minnihlutahópa til þess að nota sitt tungumál er hluti af mikilvægum mannréttindum þeirra, enda er fjallað um hann í 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Auk þess felur 14. gr. mannréttinasáttmála Evrópu í sér bann við mismunun og tryggir réttindi manna óháð tungu þeirra, þjóðerni eða tengslum við þjóðernisminnihluta.