

ÓLAFUR JÓHANNESSON:

## Mannréttindi

(Flutt 10. apríl 1949)

### I.

Mannréttindi eru hornsteinar lýðræðis, stjórnfrelsis og menningar. Lýðræðisstjórn er t. d. óhugsandi án skoðanafrelsis, ritfrelsis, funda- og félagafrelsis. Það skiptir því miklu, að réttindi þessi séu viðurkennd og í heiðri höfð. Í mörgum menningarríkjum, en þó ekki öllum, njóta mannréttindi verndar stjórnskipunarlagá. Síðastliðið ár (1948) var stórt spor stigið til aukinnar viðurkenningar og verndar á mannréttindum. Á ég þar við mannréttindaskrá þá, sem Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti í desembermánuði síðastliðnum. Sú samþykkt verður sennilega síðar talin marka tímamót í sögu mannréttindamála. Rétt er því að vekja athygli á þeirri yfirlýsingu. Hefur til þessa verið hljóðara um hana hér á landi en skyldi. Ég hef af þeirri sök valið mér mannréttindi að umtalsefni. Ég mun þó ekki einskorða mál mitt við mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna, heldur mun ég einnig leitast við að gera nokkra grein fyrir uppruna sérstakra mannréttindayfirlýsinga og stjórnarskrárákvæða um það efni og athuga nokkuð lögvernd mannréttinda með öðrum þjóðum. Síðan mun ég víkja að mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna, rekja efni hennar og bera hana saman við fyrri mannréttindayfirlýsingar, eftir því sem við verður komið. Að lokum mun ég minnst á hugsanlegar breytingar á mannréttindaákvæðum vorrar eigin stjórnarskrár.

Rétt er að átta sig örliði á því í upphafi, við hvað sé átt með mannréttindum. Þó að talað sé um mannréttindi,

þá er þar ekki um að ræða rétt í þrengri merkingu. Í hugtakinu felst það því yfirleitt ekki, að einstaklingarnir eigi kröfu eða lögvarinn rétt á hendur hinu opinbera til einhvers konar framlaga af þess hálfu. Mannréttindi merkja í rauninni ákveðin frelsisréttindi einstaklinganna, þ. e. rétt þeirra til að haga lífi sínu, skoðunum eða athöfnum að eigin vild, án þess að eiga á hættu afskipti og íhlútun ríkisvaldsins. Innan vissra vébanda eiga einstaklingarnir að njóta frelsis og friðhelgi. Inn fyrir þau vébönd mega handhafar ríkisvaldsins ekki fara, a. m. k. ekki nema sérstaklega standi á. Í þessu eru mannréttindi einstaklinganna fyrst og fremst fólgin. Sum mannréttindaákvæði í stjórnarskrám eru að visu orðuð svo, að ætla mætti, að í þeim fælist loforð eða fyrirheit til þegnanna, er þeir gætu byggt á réttarkröfur. Á slíkt einkum við um stjórnarskrárákvæði, er heita þegnunum félagslegu eða efnahagslegu öryggi. Slík fyrirheit stjórnarskrárgjafa fela þó að jafnaði aðeins í sér stefnuskráryfirlýsingu, sem almenna löggjafanum er ætlað að skýra nánar og fylla út. Einstaklingarnir geta því yfirleitt ekki byggt réttarkröfur á þessum stjórnarskrárákvæðum einum út af fyrir sig. En óheimilt er handhöfum ríkisvaldsins að setja ákvæði, sem beinlínis girða fyrir framkvæmd þessara fyrirheita.

Grundvöllur mannréttinda er sú skoðun, að ríkið sem stofnun sé til vegna þegnanna, en eigi hið gagnstæða. Um leið og játað er, að ríkinu beri að vinna í þágu borgaranna, er og viðurkennt, að setja eigi valdbeitingu þess takmörk, einnig vegna hagsmuna þeirra. Það er með öðrum orðum viðurkennt, að borgararnir geti átt viss réttindi, sem ríkisvaldinu beri að virða og því sé óheimilt að skerða. Á með því að tryggja einstaklingunum öryggi gagnvart sjálfu ríkisvaldinu. Slíkt öryggi verður þeim aðeins tryggt í réttarríki. En einkenni réttarríkis eru þau, að ákveðnar réttarreglur binda æðstu handhafa ríkisvaldsins, eða með öðrum orðum, að ríkið sjálft eða æðstu valdhafar þess verða að lúta lögunum. Er þá ríkisvaldið oft

lega greint í fleiri þáttu og hverjum aðila falið að fara með hverja grein þess. Eiga valdhafarnir að vera sjálfstæðir og hverjir öðrum óháðir. Einkanlega er sjálfstæði dómstólanna nauðsynlegt. Andstæða réttarríkis er hið algera einveldi, sem Lúðvík XIV. einkenndi með orðunum: „L'état c'est moi“: Ríkið, það er ég. — Þar er æðsti handhafi ríkisvaldsins yfir lögunum. Sama máli gegnir um einræðisríki, hverju nafni sem nefnast. Valdbeitingu einræðisherrans eða einræðisflokksins eru þar litlar eða engar hömlur settar. Í slíkum ríkjum verða því borgararnir í reyndinni ætíð, að meira eða minna leyti, varnarlausir gagnvart ofurvaldi ríkisins. Lýðræði, mannréttindi og réttaröryggi verða að haldast í hendur. Hvert þeirra atriða um sig er nauðsynleg forsenda fyrir hinum tveimur. Hér verður aðeins rætt um mannréttindin, sem í eðli sínu eru frelsisréttindi, þó að þar hafi einnig í seinni tíð verið bætt við réttindum til öryggis, sem talin eru skilyrði eða forsenda einstaklingsfrelsis. Hins vegar verður hér ekki sérstaklega rætt um rétt borgaranna til þátttöku í stjórn ríkisins, þó að þar sé auðvitað um hin dýrmætustu mannréttindi að tefla. Frelsi einstaklinganna eða mannréttindi njóta nú verndar í stjórnarskrám flestra lýðræðisþjóða. Þau stjórnarskrárákvæði eða mannréttindayfirlýsingar eiga sér sína sögu. Skal nú að henni vikið. En rétt er að taka það fram, að menn nutu auðvitað víða um lönd ýmiss konar frelsis — eða mannréttinda — fyrir daga þessarar sérstöku mannréttindayfirlýsingar. Gátu slík réttindi bæði helgast af lögum og venju. En um sérstaka stjórnlagavernd mannréttinda var þá ekki að ræða. Réttindi þessi voru því ekki örugg gagnvart ríkisvaldinu. En um það efni verður ekki rætt hér.

## II.

Stjórnлагаákvæði um mannréttindi eru venjulega talin eiga rætur að rekja til réttinda-yfirlýsingar franska þjóðfundarins árið 1789. Það er þó ekki alls kostar rétt. Mann-

réttindaskrá þjóðfundarins varð að vísu fyrirmynd öðrum Evrópuríkjum, og áhrif hennar urðu mjög mikil. En mannréttindayfirlýsingin var ekki frönsk nýsmíði. Frakkar sóttu hugmyndina um mannréttindaskrá vestur um haf til Bandaríkja — Norður-Ameríku. Mannréttindayfirlýsingar eiga upptök sín í Vesturálfu, hjá nýlendum Englendinga, er síðar urðu hin völdugu Bandaríki. Rætur þeirra má þó rekja alla leið til baráttu púritananna ensku fyrir trúfrelsi sínu á 17. og 18. öld. Þeir héldu því fram, að hið veraldlega vald næði ekki til trúar manna. Þeir töldu, að hver maður ætti rétt á að þjóna guði sínum á hvern þann hátt, er samvizkan byði honum. Trúfrelsið væri óhagganlegur réttur hvers einasta manns. Síðar jukust við kröfur um fleiri réttindi. Kröfur þessar hvíldu á kenningunni um það, að hverjum manni bæri samkvæmt náttúrlegu eðli viss réttindi, sem ekki yrðu skert að réttum lögum. Skoðanir þessar fengu stuðning í ritum heimspekingsins John Locke. Og hugsjónir þessar lágu í rauninni að nokkru leyti til grundvallar „Habeas-corpus aktinum“ 1679-og-handfestu þeirri, „Bill of Rights“, sem Vilhjálmur af Úraníu hafði orðið að gefa út, er hann tók við konungdómi árið 1689. Í sjálfu sér var það engin nýjung á Englandi, að borgararnir væru tryggðir gegn ofríki valdhafa. Árið 1215 höfðu enskir aðalsmenn neytt Jóhann konung landlausa til að gefa út frelssisskrána, „Magna charta“, en þar voru ekki aðeins aðlinum, heldur og landsmönnum yfirleitt tryggð ýmis mikilsverð réttindi. Var með því grunnur lagður að frjálslegri stjórnskipun Englendinga.

En trúfrelsi var ekki í Englandi á þessum tímum. Púritanarnir urðu fyrir trúarofsóknum. Hófust af því flutningar þeirra til Norður-Ameríku. Þar stofnsettu Englendingar hverja nýlenduna á fætur annarri. Mannréttindahugsjónirnar, sem mikið var þá farið að tala og rita um, féllu í góðan jarðveg í þessum nýlendum. Þær fengu þar byr undir báða vængi. Kröfurnar um trúfrelsi og önnur náttúrleg réttindi urðu enn ákveðnari í nýlendunum en

í heimalandinu. Kom til árekstra við móðurlandið bæði út af þessum efnunum og öðrum. Leiddi það til þess, að 4. júlí 1776 sögðu 13 nýlendur skilið við Bretaveldi og lýstu yfir sjálfstæði sínu. Sjálfstæðisyfirlýsing þeirra byrjaði á eftirfarandi hátt:

„Vér álitum það augljós og óvefengjanleg sannindi, að allir menn séu fæddir jafnir, að þeir hafi af skapara sínum þegið í vöggugjöf viss óglatanleg réttindi, þeirra á meðal rétt til lífs, frelsis og leitar að lífshamingju, og að menn myndi þjóðfélög til þess að tryggja þessi réttindi.“

Höfundur að þessari sjálfstæðis- og réttinda-yfirlýsingu var Thomas Jefferson, er síðar varð forseti Bandaríkjanna. Um svipað leyti settu hin einstöku ríki eða fylki innan Bandaríkjanna sér stjórnarskrár, þar sem voru ýtarlegar reglur um mannréttindi. Meðal þeirra réttinda, sem þar voru viðurkennd og lögtryggð, var trúfrelsi, skoðanafrelsi, funda- og félagafrelsi, mannfrelsi og eignhelgi, en það eru allt mannréttindi, sem síðar hafa verið lögtryggð í stjórnarskrám lýðræðisríkja. Réttindaskrá Virginíufylkis, sem reyndar var aðeins eldri, eða frá 12. júní 1776, birtist í fyrirlestri prófessors Ágústs H. Bjarnasonar um menning og siðgæði, sem prentaður er í I. bindi Samtíðar og sögu. Gefur hún góða hugmynd um þessi mannréttindaákvæði. Var hún í 16 greinum og öll hin merkilegasta, þó að hún verði ekki rakin nánar hér. Þessar amerísku mannréttindaskrár urðu svo fyrirmynd yfirlýsingar franska þjóðfundarins 1789.

Skyldleiki hinna amerísku og frönsku réttindayfirlýsinga leynir sér ekki. Sambandið milli þeirra er og auðrakið. Það er engin tilviljun, að það skyldi vera Lafayette hershöfðingi, sem flutti tillögu um mannréttindayfirlýsingu á franska þjóðfundinum. Lafayette hafði sem sjálfboðaliði tekið þátt í frelsisstríði Norður-Ameríku. Hann var hugsjónamaður og frelsisvinur. Má nærri geta, hversu hugfanginn hann hefur orðið af hinum amerísku réttindayfirlýsingum. Sagan hermir, að eftir heimkomu sína til

Frakklands hafi hann látið setja upp tvær veggtoflur í húsi sínu. Á aðra þeirra var letuð réttindayfirlýsing Norður-Ameríku-ríkjanna. Á hina var ekkert skráð að svo stöddu. En á hana skyldi síðar, í fylling tímans, skrá mannréttindayfirlýsingu Frakklands. Eftirtektarvert er það einnig, að árið 1789 verður Thomas Jefferson, höfundurinn að sjálfstæðisyfirlýsingu amerísku ríkjanna, sendiherra Bandaríkjanna í París. En með honum og Lafayette var mikil vinátta. Það verður því ekki talin ólíkleg tilgáta, að Lafayette hafi sótt til hans ráð í þessum efnunum.

Enda þótt af þessu og öðru sé ljóst, að Frakkar sóttu fyrirmynd að hinni víðfrægu mannréttindayfirlýsingu sinni til Ameríku, má ekki gleyma því, að jarðvegurinn í Frakklandi hafði verið rækilega undirbúinn. Þar hafði mikið verið ritað og rætt um mannréttindi. Ríthöfundar upplýsingarstefnunnar, svo sem Rousseau, Montesquieu og Voltaire, höfðu haft mikil áhrif. Þeir höfðu rutt brautina. Stjórnarbyltingin mikla kom sem vorleysing eftir fimbulvetur. Í einu veffangi sópaði hún á burt ævafornum sérrettindum og hefðbundnum fjötrum. Hugsjónir þær, sem þjuggu að baki hennar, endurómuðu í brjóstum allra frjálslyndra og frelsisunnandi manna í álfunni, enda þótt þær yrðu þar víðast hvar ekki að veruleika fyrr en allöngu síðar. Hitt er annað mál, að byltingamennirnir frönsku kunnu sér ekki hóf. Þeir misstu byltinguna úr reipunum, ef svo má segja. Hin alræmda ógnaröld hófst. En það er önnur saga, sem hér skal eigi rakin. Þó að mannréttindayfirlýsingin væri ekki frumsmíð Frakka, þá færðu þeir hana í nýjan og glæsilegan búning. Og þessi franska réttindayfirlýsing hefur haft mikla þýðingu fyrir viðurkenning mannréttinda og þróun mannréttindamála. Fram til þessa hafa flest menningarriki, þar á meðal íslenska ríkið, sniðið stjórnarskrárákvæði sín um mannréttindi að meira eða minna leyti eftir þessari mannréttindaskrá Frakka. Hún er sá grunnur, sem byggt hefur verið á.

Franska réttindayfirlýsingin var samþykkt af þjóðfund-

inum 26. ágúst 1789. Hún var síðan tekin upp í stjórnarskrána frá 1791 sem eins konar inngangur eða formáli. Sökum þeirrar miklu þýðingar, sem yfirlýsing þessi hefur haft, þykir rétt að birta hana hér. Hún hljóðaði svo, í fátæklegri þýðingu:

„Þjóðkjörnir fulltrúar frönsku þjóðarinnar líta svo á, að einu orsakirnar til ógæfu almennings og spillingar stjórnanna séu þær, að mönnum sé ókunnugt um mannréttindi, gleymi þeim eða traðki þau, og hafa því ákveðið að setja fram í hátíðlegri yfirlýsingu náttúrleg, ófrávikjanleg, helg réttindi manna, svo að þessi yfirlýsing, sem allir þjóðfélagsþegnar hafa stöðugt við höndina, minni þá sífellt á réttindi sín og skyldur; svo að gerðir löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins, sem þá á að vera hægt á hverjum tíma að bera saman við hlutverk þessara valdhafa, verði fyrir þá sök frekar í heiðri hafðar; svo að kröfur borgaranna, sem framvegis verða reistar á einföldum og óvefengjanlegum grundvallarreglum, snúist allar til styrktar stjórnskipuninni og til almenningsheilla.

Þess vegna viðurkennir þjóðfundurinn og setur fram, fyrir augliti hinnar æðstu veru og undir verndarvæng hennar, eftirfarandi mannréttindi og borgaraleg réttindi:

1. gr. Mennirnir fæðast og halda áfram að vera jafnrétt háir. Manngreinarmunur í þjóðfélaginu getur ekki grundvallast á öðru en almenningshagsmunum.

2. gr. Tilgangur sérhverrar þjóðfélagsmyndunar er varðveizla hinna náttúrlegu og óglatanlegu mannréttinda. Þessi réttindi eru frelsisréttur, eignarréttur, öryggisréttur og réttur til mótstöðu gegn kúgun.

3. gr. Allt þjóðfélagsvald á rætur sínar hjá þjóðinni. Engin stofnun og enginn einstaklingur geta farið með vald, nema beinlínis sé þaðan runnið.

4. gr. Frelsið er í því fólgið að mega gera allt það, sem ekki skaðar annan, þess vegna eru ekki önnur takmörk fyrir framkvæmd náttúrlegra réttinda hvers manns en þau, sem tryggja það, að aðrir þjóðfélagsborgarar njóti

þessara sömu réttinda. Þessi takmörk verða einungis ákveðin með lögum.

5. gr. Lögin hafa ekki rétt til að banna aðrar athafnir en þær, sem þjóðfélaginu eru skaðlegar. Ekki má hindra neitt það, sem ekki er bannað í lögum, og engan má neyða til að gera það, sem ekki er í lögum boðið.

6. gr. Í lögnum birtist almenningsviljinn. Allir borgarar hafa rétt til að taka þátt í samningu þeirra, annaðhvort sjálfir eða með kjörnum fulltrúum. Lögin eiga að vera hin sömu fyrir alla, bæði um vernd og refsingar. Allir borgarar eru jafnir fyrir lögnum og eiga þess vegna jafnan aðgang að öllum opinberum virðingum, stöðum og störfum, hver eftir sinni getu og án tillits til annars en dyggða og hæfileika.

7. gr. Engan má ákæra, taka fastan né hafa í haldi, nema lög heimili og eftir þeim reglum, sem þau setja. Þeir, sem æskja eftir, gefa út, framkvæma eða láta framkvæma gerræðisfullar skipanir, skulu sæta refsingu; en sérhver borgari, sem er stefnt eða settur í hald samkvæmt lögnum, á að hlýðnast þegar í stað; hann gerist sekur, ef hann veitir mótstöðu.

8. gr. Lögin mega ekki leggja á aðrar refsingar en þær, sem eru bersýnilega nauðsynlegar, og engum má refsja nema samkvæmt lögum, sem sett hafa verið og birt, áður en brotið var framið, og er löglega beitt.

9. gr. Sérhver maður skal saklaus talinn, unz sekt hans er sönnuð. Verði nauðsynlegt að setja hann fastan, skal stranglega girt fyrir alla harðneskju gagnvart honum umfram það, sem nauðsynlegt er til þess að tryggja nærveru hans. Í lögum skal ákveðin ströng refsing fyrir brot á þessum fyrirmælum.

10. gr. Engan má ofsækja vegna skoðana hans, ekki heldur trúarskoðana, enda láti hann þær ekki í ljós þannig, að truflun valdi á almennri lögákveðinni reglu.

11. gr. Frelsi til þess að láta í ljós hugsanir eða skoðanir er meðal dýrmætustu réttinda mannsins. Þess vegna

hefur hver borgari málfrelsi, ritfrelsi og prentfrelsi, þó svo að hann ber ábyrgð á misnotkun þessa frelsis eftir því, sem lögin ákveða.

12. gr. Til tryggingar mannréttindum og borgararéttindum er óhjákvæmilegt að hafa opinbert löggæzlulið. Þetta lið er þess vegna sett á stofn öllum til gagns, en ekki til sérhagsmuna fyrir þá, sem ráða yfir því.

13. gr. Til greiðslu kostnaðar af hinu opinbera löggæzluliði og kostnaðar við framkvæmdarstjórnina er almennur skattur óhjákvæmilegur; ber að leggja hann á alla borgarana í hlutfalli við greiðslugetu þeirra.

14. gr. Allir borgarar hafa rétt til þess, annaðhvort sjálfir eða með kjörnum fulltrúum, að ákveða um nauðsyn sérhvers opinbers gjalds og eru sjálfráðir að því, hvort þeir veita til þess samþykki sitt, að hafa eftirlit með notkun þess og ákvarða upphæð þess, niðurlögun, innheimtu og hversu lengi skuli gilda.

15. gr. Þjóðfélagið hefur rétt til að krefjast af sérhverjum opinberum starfsmanni reikningsskila um ráðsmennsku hans.

16. gr. Ekkert þjóðfélag er stjórnskipulegt, nema það veiti öryggi fyrir því, að mannréttindin og borgararéttindin séu tryggð, og skipting hins opinbera valds sé ákveðin.

17. gr. Þar eð eignarrétturinn er óskerðanlegur og friðhelgur, má engan svipta eign sinni, nema ótvíræð almannahéill krefji, enda séu greiddar réttlátar bætur fyrir fram.

Með yfirlýsingu þessari voru staðfestar þær hugsjónir, sem þjuggu að baki byltingunni miklu. Af eðlilegum ástæðum var yfirlýsingin aðallega miðuð við það gerræði, misrétti og rangsleitni, sem borgararnir áttu við að búa á dögum einveldisins. Henni var ætlað að girða fyrir, að slíkt endurtæki sig. Frelsi og öryggi einstaklinganna gagnvart ríkisvaldinu er sá rauði þráður, er gengur í gegnum yfirlýsinguna. Grundvöllur hennar er einstaklingshyggja

og frjálshyggja. Efni yfirlýsingarinnar skal eigi endurtekið. Athygli skal aðeins vakin á fáeinum meginatriðum.

Viðurkennt er og staðfest, að frumuppspretta ríkisvaldsins sé hjá þjóðinni sjálfri. Var með því vikið frá hinni hefðbundnu túlkun, að æðsta vald í málefnum ríkisins — konungsvaldið — væri valdhafanum í hendur fengið af guði. Skilningur sá var aldagamall. Kom hann meðal annars fram í vorri landslagabók, Jónsbók, þar sem segir í Kristindómsbálki 2: „Hefur konungur af guði veraldligt vald til veraldligr hluta.“ Mun sú skýring þó lengi hafa verið fjarlæg Íslendingum, sem vonlegt var, vegna sögu þeirra.

Í samræmi við kenningu náttúruréttarins er staðhæft, að til séu náttúrleg og óglatanleg mannréttindi. Þessi réttindi eru: Réttur til frelsis, eigna, öryggis og mótstöðu gegn kúgun. Skoðanafrelsi, málfrelsi og prentfrelsi eru nefnd sérstaklega. Athafnafrelsi einstaklingsins er viðurkennt. Allir skulu jafnir fyrir lögum. Enginn skal ákærður né tekinn fastur án heimildar í lögum. Og enginn skal dæmdur til refsingar, nema sekt hans sé sönnuð. Bannað er að láta refsilög verka aftur fyrir sig, og refsingar mega yfirleitt ekki vera þyngri en nauðsyn krefur.

Í stjórnarskránni frá 1791 segir ennfremur, að löggjafarvaldið geti ekki sett nein þau lög, er tálmi eða hindri, að neytt sé þeirra náttúrlegu og borgaralegu réttinda, sem tryggð séu í stjórnarskránni. En jafnframt er tekið fram, að þar sem frelsið sé aðeins í því fólgið að mega gera allt það, sem ekki kemur í bága við öryggi almennings, geti lögin ákveðið refsingu fyrir athafnir, sem svo er háttað. Því verður ekki neitað, að með greindum ákvæðum eru dýrmæt mannréttindi viðurkennd og vernduð.

Réttindayfirlýsing franska þjóðfundarins hefur staðið af sér styrjaldir og byltingar. Þrátt fyrir öll þau stórvíðri, sem hvað eftir annað hafa farið yfir franska grund, er hún í gildi enn í dag. Fyrra franska stjórnlagabingið 1946 samþykkti að vísu nýja mannréttindaskrá, er vera skyldi

inngangur hinnar nýju stjórnarskrár. En sú stjórnarskrá var felld við þjóðaratkvæðagreiðslu 5. maí 1946. Í stjórnarskrá þeirri, sem endanlega var samþykkt 27. október 1946, er hins vegar réttindayfirlýsingin frá 1789 staðfest, en jafnframt er þó aukið við nokkrum ákvæðum.

Á 19. öldinni og það, sem af er þeirri tuttugustu, hafa mörg ríki sett í stjórnarskrár sínar margvísleg mannréttindaákvæði. Svo sem áður er sagt, hafa þau flest sniðið þessi ákvæði að meira eða minna leyti eftir hinni frönsku mannréttindaskrá. Eins og eðlilegt er, skilur þó margt milli mannréttindaákvæða einstakra ríkja. Nýjar mannréttindayfirlýsingar hafa verið samþykktar, einkanlega eftir styrjaldir og byltingar. Hafa þær sumar aukið við þau réttindi, sem talin eru í frönsku mannréttindaskránni. Má t. d. nefna mannréttindaskrá þá, sem Weimarstjórnarskráin þýzka frá 1919 hafði að geyma. Voru þar talin 56 grundvallarréttindi og skyldur þýzkra þegna. Ef gæfa og gengi þjóðar yrði tryggð með mannréttindaákvæðum einum, hefði mátt ætla, að framtíð þýzku þjóðarinnar væri borgið. En þar varð raunin önnur, svo sem kunnugt er. Eftir rússnesku byltinguna gáfu einnig Ráðstjórnarríkin út yfirlýsingu um réttindi og skyldur hins vinnandi fólks. Þó að yfirlýsing þessi væri bæði að formi og efni mjög frábrugðin hinum vestrænu réttindayfirlýsingum, var einnig í henni skrá um venjuleg mannréttindi. Fyrirmæli um réttindi og skyldur þegnanna eru nú í X. kafla stjórnarskrár Ráðstjórnarríkjanna. Hér er eigi kostur að rekja frekar hina sögulegu þróun mannréttindaákvæða. Hins vegar skal nokkuð vikið að lögvernd mannréttinda í ýmsum ríkjum nú á dögum.

### III.

Á öðrum fundi sínum, árið 1946, beindi Fjárhags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna þeim tilmælum til skrifstofu bandalagsins, að hún gæfi út á ári hverju skýrslu eða bók um vernd mannréttinda að lögum eða venju í

hinum einstöku ríkjum. Í fyrstu bókinni skyldu meðal annars birt öll gildandi stjórnarskrárákvæði varðandi mannréttindi. Verkefni þetta var falið félagsmáladeild skrifstofunnar. Er nú fyrsta árbókin komin út. Nefnist hún „Yearbook on Human Rights“. Er hún miðuð við árið 1946. Síðan á að gefa árlega út slíka bók. Verður þar skýrt frá nýjum ákvæðum um þessi efni og breytingum eldri ákvæða. Ennfremur verður þar getið dóma um mannréttindi. Mun því árbók þessi verða hin merkasta heimild um verndun mannréttinda. Þó er rétt að hafa í huga, að byggja verður á upplýsingum frá hinum einstöku ríkjum sjálfum.

Árbókin 1946 geymir skýrslu um mannréttindavernd í 73 þjóðlöndum. Auk þess eru birt mannréttindaákvæði úr stjórnarskrám svissnesku kantónanna, fylkja Argentínu og hinna 48 fylkja Bandaríkjanna, þ. e. úr stjórnarskrá hvernar kantónu og hvers fylkis. Tekur árbókin til ríkja í öllum álfum heims og er ekki bundin við bandalagsríki Sameinuðu þjóðanna.

Í árbók þessari eru fyrst og fremst birt öll stjórnarskrárákvæði um mannréttindi. Má af henni sjá, að í 59 ríkjum er talið, að mannréttindi séu vernduð að einhverju leyti í stjórnskipunarlægum. Þó að segja megi, að mörg eða jafnvel flest þessara stjórnarskrárákvæða séu af sama toga spunnin, skilur mikið á milli þeirra. Koma þar ýmis atriði til greina, svo sem aldur ákvæðanna, stjórnarform ríkjanna, þjóðhættir, menning og lífsviðhorf fólksins. Hin elztu þessara mannréttindaákvæða eru frá 1789, hin yngstu frá 1946. Á því skeiði hafa þjóðfélagsþættir tekið margvíslegum stakkaskiptum. Stjórnskipun þeirra ríkja, sem hér er um að ræða, er sín með hverjum hætti. Sum eru konungdæmi, önnur eru lýðveldi, og enn önnur eru ráðstjórnarríki eða sovétlýðveldi. Ríki þessi eru á mismunandi menningarstigi, og þjóðhættir þeirra eru næsta ólíkir. Ríkin eru reist á ólíkum hagkerfum. Lífsviðhorf fólksins og lífsskilyrði eru misjöfn. Saga þessara þjóða er ólík.

Hún hefur sett svip sinn á mannréttindaákvæði þeirra eigi síður en á aðra löggjöf. Þannig mætti lengi telja. Það er því ekkert undrunarefni, þó að stjórnлагаákvæði þessi séu ekki öll steypt í sama móti. Þau eru a. m. k. að öðrum þræði sniðin eftir þörf og reynslu hvernar þjóðar.

Hér er eigi kostur ýtarlegs samanburðar. Nokkrar almenningar athugasemdir og einstök dæmi verða að nægja.

Eldri stjórnarskrárnar hafa yfirleitt færri mannréttindaákvæði en þær nýrri. En jafnframt virðast þær eldri vera gagnorðari og kjarnyrtari. Mannréttindaákvæði bandarísku stjórnarskrárinnar eru t. d. aðallega fólgnar í 10 greinum. Voru þær samþykktar 1791. Stjórnarskrá Panama, sem er frá árinu 1946, hefur hins vegar að geyma 78 greinar um réttindi og skyldur borgaranna. Mun hún hafa einna ýtarlegust ákvæði um þetta efni.

Mannréttindaákvæði frá átjándu og níttjándu öldinni leggja megináherzlu á frelsi og friðhelgi einstaklingsins. Stjórnarskrárákvæði þau, sem eru frá tímabilinu eftir heimsstyrjöldina fyrri, leggja jafnframt áherzlu á ýmis atvinnu- og félagsmálaréttindi, svo sem rétt til vinnu, rétt til félagslegs öryggis, jafnrétti kvenna og annað þvilikt. Sem dæmi þessara tveggja gerða má aftur nefna stjórnarskrár Bandaríkjanna og Panama.

Þegar stjórnarskrá Bandaríkjanna var samin 1787, var ekki talið nauðsynlegt að hafa í henni skrá um réttindi borgaranna, af því að slíkar réttindaskrár voru í stjórnarskrám einstakra fylkja. Brátt kom þó í ljós, að þetta var almennt ekki talið fullnægjandi. Voru því árið 1791 samþykktar 10 viðaukagreinar við stjórnarskrána. Þær eru hin eiginlega réttindaskrá Bandaríkjanna og eru venjulega á ensku máli nefndar „Bill of Rights“. Í fyrstu grein segir, að Bandaríkjaþing megi engin lög setja um ákvörðun trúarbragða né um bann við frjálstri iðkun þeirra. Ennfremur er bannað að setja lög um skerðing málfrelsis, prentfrelsis og fundafrelsis. Í 4. grein er vernduð mannhelgi, friðhelgi heimilis og bréfhelgi. Í 5. og 6. gr. eru

ákvæði um kviðdóma í sakamálum og rétt manna til að fá málafærslumann sér til varnar og fleira. Í 9. gr. segir, að þótt einstök réttindi séu talin upp í stjórnarskránni, megi ekki túlka það á þann veg að neita um eða afnema önnur réttindi, sem þjóðin hafi notið. 10. gr. mælir svo fyrir, að vald það, sem Bandaríkjunum sé ekki falið með stjórnarskránni né í henni tekið undan valdsviði hinna einstöku ríkja, skuli falið hverju ríki um sig eða þjóðinni. Í öðrum greinum er um veigaminni atriði að ræða. Öll þessi ákvæði miða að því að tryggja frelsi og öryggi einstaklingsins gagnvart ríkisvaldinu og byggja á sjónarmiðum frjálshyggjunnar. Við athugun þeirra verður vita-skuld að hafa í huga réttindaskrár hinna einstöku fylkja.

Vik ég þá að stjórnarskrá Panama. Ákvæðum hennar um réttindi og skyldur borgaranna er skipt í sex kafla. Í fyrsta kafla, sem í eru 35 greinar, er fjallað um hin vanalegu mannréttindi, ef svo má að orði kveða. Má þar til nefna mannfrelsi, jafnræði fyrir lögunum, friðhelgi heimilis, bréfhelgi, trúfrelsi, skoðanafrelsi, fundafrelsi og félagafrelsi. Í öðrum kafla eru ákvæði til verndar fjölskyldu og heimilislífi, svo sem um viðurkenning og vernd hjúskapar, foreldravald, framfærslu og fræðslu barna. Er sá kafla í 9. greinum. Þriðji kafla, sem er í 14 greinum, fjallar um atvinnuréttindi. Er þar ákvæði um rétt og skyldu til vinnu, jöfn laun fyrir sams konar verk, verkfallsrétt og verkþann, átta stunda vinnudag, rétt vinnandi barnsmæðra og ýmislegt fleira. Fjórdi kafla, 14 greinar, er um uppeldis- og fræðslumál. Er þar m. a. fyrirheit um það, hvað ríkið ætli að gera til þess að efla menntun og þjóðlega menning. Fimmti kafla fjallar um heilbrigðismál og félagslegt öryggi. Er hann stytstur, eða aðeins 2 greinar. Í sjötta og síðasta kafla eru svo ákvæði til verndar fólki því, sem af frumbyggjum landsins er komið.

Þó að stiklað hafi verið á stóru, má af þessu sjá, hvílik útbensla hefur verið í mannréttindaákvæðum. Ennfremur er ljóst, að slíkar mannréttindaskrár byggja ekki aðeins



á frjálshyggju og einstaklingsfrelsi, heldur einnig á félagshyggju. Og þannig er um margar hinar nýrri stjórnarskrár. Þess ber þó að gæta, að nokkrar stjórnarskrár frá tuttugustu öldinni eru eldri að stofni til. Þannig er t. d. um íslenzku og dönsku stjórnarskrárnar. Ákvæði þeirra um þessi efni eru yfirleitt frá níttjándu öld.

Til eru einnig stjórnarskrárákvæði frá tuttugustu öldinni, sem eru heldur fátækleg um mannréttindi. Úr stjórnarskrá Saudi-Arabíu eru t. d. aðeins birtar 3 greinar. Fjalla þær allar um fræðslumál. Er því heitið þar, að almenn fræðslulög skuli útgefin og koma til framkvæmda smám saman, að barnafræðsla skuli vera ókeypis og sett skuli á stofn eins konar fræðslumálaskrifstofa. Maður er sannast að segja ekki miklu fróðari en áður um mannréttindi í þessu ríki. Sýnist þar raunar tæplega hægt að tala um stjórnlagavernd eiginlegra mannréttinda.

Í Ráðstjórnarríkjunum rússnesku eru mannréttindaákvæði með nokkuð öðru sniði en í hinum vestrænu lýðræðisríkjum. Er slíkt eigi undarlegt, þar sem grundvöllur þeirra er hið sósíalistíska hagkerfi. Tíundi kafli stjórnarskrár Ráðstjórnarríkjanna er um réttindi og skyldur þegnanna. Ég skal til fróðleiks rekja nokkur þessara ákvæða.

Í 118. gr. segir, að allir þegnar Sovétríkjanna hafi rétt til vinnu, en það þýði, að hver maður hafi rétt til, að honum sé veitt trygg atvinna, sem launuð sé eftir vinnuafköstum og vinnugæðum. Síðan er sagt, að rétturinn til vinnu sé tryggður með hinu sósíalistíska skipulagi þjóðarbúskaparins, öruggri þróun framleiðsluaflla, útilokun á viðskiptakreppum og útrýmingu atvinnuleysis. Í 119. gr. segir, að allir þegnar Sovétríkjanna hafi rétt til hvíldar og hressingar. Réttur þessi er sagður tryggður með styttingu vinnudagsins í 7 stundir hjá meginþorra verkalýðsins, ákvæðum um orlof og hinum mikla fjölda hellsuhæla og hvíldarheimila um allt land, er séu til afnota fyrir alla alþýðu. 120. og 121. gr. geyma ákvæði um rétt manna til trygginga og menntunar. Þar er einnig skýrt, hvernig

réttindi þessi skuli tryggð, þ. e. með almennri skólaskyldu, ókeypis menntun í æðri og lægri skólum o. s. frv. Í 122. gr. segir, að konum séu í Sovétríkjunum tryggð sömu þegnréttindi sem körlum á öllum sviðum viðskipta, menningar, stjórn mála og félagslífs. Réttindi þessi eru tryggð með því, að konan hefur sama rétt sem karlmaðurinn til atvinnu, vinnulauna, hvíldar, þjóðfélagstrygginga og menntunar; ennfremur með sérstakri vernd mæðra. Í 123. gr. er boðið jafnrétti allra þegna, án tillits til kynstofns eða þjóðernis. Samkvæmt 124. gr. eru ríki og kirkja aðskilin til þess að tryggja skoðanafrelsi þegnanna. Öllum er frjálst að iðka trúarathafnir, svo og að vinna gegn trúarbrögðunum. 125. gr. hljóðar svo: Í samræmi við hagsmuni almennings og til tryggingar hinu sósíalistíska skipulagi er öllum þegnum Sovétríkjanna ábyrgzt með lögum: málfrelsi, prentfrelsi, funda- og samkomufrelsi og frelsi til að fara skróðgöngur og kröfugöngur. Þessi réttindi þegnanna eru tryggð með því, að hið vinnandi fólk og samtök þess hefur umráð yfir prentsmiðjum, pappírsgögnum, opinberum byggingum, götum, samgöngutækjum og öðrum efnalegum skilyrðum, sem nauðsynleg eru réttindum þessum til framkvæmdar. Í 126. gr. segir, að í samræmi við hagsmuni alþýðunnar og til eflingar félagslegri og stjórn málalegri starfsemi fjöldans sé öllum þegnum tryggður réttur til þess að mynda opinber félög: verkalýðsfélög, samvinnufélög, æskulýðsfélög, landvarnarfélög, almenn menningarfélög, tækni- og vísindafélög. Virkustu og þroskuðustu þegnarnir úr röðum verkalýðsins og annarra alþýðustétta skipa sér í kommúnistaflokk Sovétríkjanna, sem er, að því er í greininni segir, brjóstfylling alþýðunnar í baráttu hennar fyrir eflingu og þróun hins sósíalistíska skipulags og myndar forustuna í öllum samtökum alþýðunnar. Friðhelgi heimilis og bréfhelgi skal vernduð með lögum. Engan má taka fastan án undangengins dómsúrskurðar eða samþykkis saksóknara ríkisins. Í 129. gr. segir, að



Sovétríkin heimili griðastað þeim erlendum ríkisborgurum, sem ofsóttir eru vegna baráttu þeirra fyrir málefnum verkalyðsins, vísindalegrar starfsemi eða þjóðernislegrar frelsisbaráttu.

Síðan koma skyldurnar. Þær eru í stuttu máli þessar: Allir eru skyldir til að halda stjórnarskrá Sovétríkjanna, hlýða lögum, hlíta vinnuaga, rækja samvirkusamlega félagslegar skyldur og virða reglur hins sósíalístíska skipulags. Allir eru skyldir að varðveita og tryggja hinn félagslega, sósíalístíska eignarrétt sem friðhelg, heilög grundvallarlög ráðstjórnarskipulagsins. Hver sá, er gerist sekur um gripdeildir á félagslegum, sósíalístískum eignum, skoðast fjandmaður fólksins. Almenn herskylda er lögboðin. Herþjónusta í hinum rauða her verkamanna og bænda er heiðurskylda þegna Sovétríkjanna. Verndun föðurlandsins er heilög skylda allra þegna.

Ákvæði þessi takmarka lítt heimild löggjafarvaldsins. Hins vegar felast í þeim fyrirheit ríkisvaldsins til þegna um ákveðna réttarskipun. Allir eiga að fá vinnu, hvíld, menntun, o. s. frv. Slík fyrirheit eru að vísu einnig í stjórnarskrám annarra ríkja, einkanlega gæfir þeirra í nýrri stjórnarskrám, en eru þó engan veginn óþekkt í hinum eldri, sbr. t. d. 70. og 71. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Stjórnskipuleg þýðing slíkra ákvæða er harla lítil. Þau fela þó í sér vissar siðferðilegar skyldur fyrir löggjafann. En það, sem er einkennandi fyrir þessi ákvæði rússnesku stjórnarskrárinnar, eru hinar ýtarlegu skýringar á því, hvernig fyrirheit þessi séu eða skuli efnd. Þá er það og athyglisvert, hve mikil áherzla er lögð á skyldur þegna. Í stjórnarskrám Úkraínu og Hvíta-Rússlands eru mannréttindaákvæði, sem eru samhljóða þessum ákvæðum stjórnarskrár Sovétríkjanna. Nokkur ríki hafa auk þess sniðið mannréttindaákvæði sín að verulegu leyti eftir stjórnögum Rússa, t. d. Júgóslavía, sem hefur þó fleiri og ýtarlegri ákvæði um þetta efni.

Mannréttindaákvæði eru í stjórnarskrám Norðurlandanna allra. eru þau öll birt í árbókinni. Mannréttindaákvæði dönsku og íslensku stjórnarskráanna eru nokkurn veginn samhljóða, en milli hinna skilur ýmislegt. Einkum er finnska stjórnarskráin frábrugðin. Hefur hún ýtarlegust ákvæði um þetta efni. Árið 1946 voru þó gerðar nokkrar takmarkanir á þeim. Annars eru stjórnarskrárákvæði hinna fjögurra landanna fremur fá og láta sér nægja að tryggja grundvallar-frelsisréttindi einstaklinganna. Óviða munu menn þó í reynd njóta meiri mannréttinda en í þessum löndum.

Mannréttindi eru ekki stjórnskipulega varin í öllum ríkjum. Sum ríki hafa enga sérstaka skráða stjórnarskrá, og í stjórnögum annarra ríkja eru ekki sérstök mannréttindaákvæði. Hið fyrri á við um Bretland, en hið síðara um Ástralíu, Kanada, Nýja-Sjáland og Suður-Afríku. Ekki er þar með sagt, að mannréttindi njóti engrar verndar í þessum löndum.

Í árbókinni eru birtar ritgerðir um mannréttindavernd í Bretlandi, Ástralíu, Kanada og Nýja-Sjálandi. Af ritgerðum þessum er ljóst, að réttindi einstaklinganna, svo sem mannfrelsi, málfrelsi, prentfrelsi, trúfrelsi og fundag og félagafrelsi, eru viðurkennd og njóta ríkrar verndar í þessum löndum, ýmist samkvæmt lögum eða hefðbundinni venju. Er á það bent, að þingstjórn eigi sér langan aldur í löndum þessum. Lýðræðishugsjónir séu því rótgrónar í réttarvitund þessara þjóða. Frelsi einstaklinganna sé hyrningarsteinar stjórnskipunar þessara ríkja. Tveir síðustu forsætisráðherrar Bretlands, sinn af hvorum stjórn-málafllokki, hafa vikið að þessu í ræðum. Churchill sagði í janúar 1939: „Meginatriði lýðræðis eru þau, að einstaklingarnir hafi frelsi til að haga lífi sínu eins og þeir kjósa innan þeirra takmarka, sem lög, samþykkt af þjóðkjörnu þingi, setja, og að til séu dómstólar, óháðir framkvæmdarvaldinu.“ Attlee sagði í september 1945: „Lýðræði tákna ekki aðeins meirihlutastjórn, heldur meirihlutastjórn, sem

tekur réttmætt tillit til minnihlutans. Það felur í sér, að enda þótt meirihlutinn verði að ráða, þá hafi allir jafna aðstöðu til að láta skoðun sína í ljós. Það þýðir umburðarlyndi gagnvart skoðunum andstæðinganna. Þar sem skoðanakúgun gagnvart minnihluta á sér stað, er ekki lýðræði.“ Með þessum orðum munu vera túlkuð sjónarmið þessara þjóða í mannréttindamálum. En einmitt vegna þeirra rötgrónu skoðana og fast mótuðu stjórnarháttanna, sem eru í löndum þessum, hefur ekki verið talin þörf á sérstökum stjórnлагаákvæðum til verndar mannréttindum. Sagan sýnir, að mannréttindum er ekki aðeins játað í orði með þessum þjóðum, heldur og í verki og framkvæmd.

Ritgerð um mannréttindi í Suður-Afríku var eigi tilbúin svo tímanlega, að hún gæti birzt í árbókinni 1946, en væntanlega birtist hún í þeirri næstu. En eins og kunnugt er, hafa orðið miklar deilur á þingi Sameinuðu þjóðanna um þá löggjöf, sem Suður-Afríkumenn hafa sett um réttindi manna af asiátískum uppruna. Hafa réttindi þeirra manna verið stórlega skert. Hefur Allsherjarþingið samþykkt áskorun til Suður-Afríku að breyta þeirri löggjöf.

Loks eru nokkur ríki, sem litlar öruggar upplýsingar er um að fá í árbókinni, enda þótt um þau sé þar nokkur skýrsla. Það eru lönd, þar sem mál þessi voru enn í deiglu umni eftir síðustu heimsstyrjöld.

Af árbók Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi má í stuttu máli draga þessar ályktanir: Mannréttindi eru víðast hvar viðurkennd og vernduð að einhverju leyti, a. m. k. í orði. Í flestum löndum eru þau vernduð með stjórnarskrárákvæðum, en í nokkrum með almennum lögum eða hefðbundnum venjum. Mannréttindaákvæði einstakra ríkja eru ólík í ýmsum greinum, enda þótt grunntónn þeirra sé svipaður. Vernd mannréttinda er misjöfn, bæði í orði og verki. Vitað er og, þó að árbókin um mannréttindi beri það ekki með sér, að meginmunur er í reyndinni á mannréttindavernd í hinum einstöku ríkjum. Æskilegt er, að hægt væri að samræma ákvæði um mannréttindi og vernd

þeirra. Það er markmiðið með mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna. Skal ég nú víkja að henni.

#### IV.

Samkvæmt 1. gr. stofnskrár Sameinuðu þjóðanna er það eitt af markmiðum bandalagsins að stuðla að aukinni virðingu fyrir mannréttindum og mannhelgi allra án tillits til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða. Er það verkefni Fjárhags- og félagsmálaráðsins að vinna að framkvæmd þessa stefnuskrármáls. Á fyrsta starfsári sínu kaus því ráðið sérstaka mannréttindanefnd. Var hún skipuð 18 fulltrúum, þ. e. einum fulltrúa frá hverju ríki, sem sæti átti í ráðinu. Félagsmálaráðið fól síðan nefnd þessari ýmis verkefni, m. a. að semja frumvarp að alþjóða mannréttindaskrá. Frumvarp það átti síðan að leggja fyrir Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna. Mannréttindanefndin tók til starfa 27. janúar 1947. Var formaður hennar kjörin frú Eleanor Roosevelt. Sneri nefndin sér þá þegar að því verkefni að semja frumvarp að mannréttindaskrá. Samning þess reyndist ekkert áhlaupaverk. Nefndin þurfti að afla sér ýmissa gagna og taka tillit til margs. Hún varð að reyna að samræma ólík sjónarmið 58 bandalagsþjóða. Í desember 1947 sendi hún Félagsmálaráðinu uppkast að mannréttindaskrá. Var það í 33 greinum. Eftir að ráðið hafði athugað það, var nefndin beðin að taka það til nýrrar athugunar og endurskoðunar. Um mitt sumar 1948, eða eftir 18 mánaða starf, hafði nefndin lokið þessu verkefni sínu. Hafði hún þá haldið um eitt hundrað fundi. Lagði hún þá fram frumvarp að alþjóða mannréttindaskrá í 28 greinum. Það var síðan lagt fyrir Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna, er saman kom í París í september 1948. Frumvarpinu var vísað til þriðju nefndar, — þ. e. menningar- og félagsmálanefndar þingsins. Formaður hennar var dr. Charles Malik, fulltrúi Líbanon, varaformaður var frú Bodil Begtrup, sendiherra Dana á Íslandi. Nefndin tók frumvarpið fyrst til meðferðar 30. septem-

ber. Vann hún síðan að því óslitið um tveggja mánaða skeið. Hélt hún alls um málið 85 fundi. Í nefndinni fóru því fram langar og ýtarlegar umræður. Fyrst var frumvarpið rætt í heild, en síðan hver grein út af fyrir sig. Við svo að segja hverja einustu grein frumvarpsins voru gerðar fleiri eða færri breytingatillögur. Allmargar þeirra voru samþykktar, en fleiri voru þó felldar. Hinar „sam-einuðu þjóðir“ eru ólíkar að stjórnháttum, menningu, lífsvenjum, hugsunarhætti, trúarbrögðum o. fl. Þær reyndust hafa mjög mismunandi skoðanir á því, hvernig mannréttindaskrá ætti að gera úr garði. Sumar vildu aðeins setja þar fram meginreglur, en væru skýrar og hverjum auðskildar. Aðrar vildu sníða skrána eftir lögum eða jafnvel reglugerðum og hafa hana ýtarlega og sundurliðaða. Voru það einkum Rússar, sem beittu sér fyrir því. Skoðanir voru og skiptar um afstöðu einstaklingsins gagnvart þjóðfélaginu. Segja má, að þróunin hafi víða gengið meir og meir í þá átt á síðari árum, að hagsmunir einstaklingsins hafi orðið að vika fyrir hagsmunum þjóðfélagsins. Þessi ólíku sjónarmið þjóðanna reyndi þriðja nefndin að samræma, eftir því sem kostur var. Þó að henni yrði mikið ágengt í því efni, reyndist ókleift að ná fullu samkomulagi, þannig að öll ríkin fengjust til að greiða mannréttindaskránni jáatkvæði. Er samt óneitanlegt, að yfirlýsingin ber nokkur merki málamiðlunar. Aðfaranótt 7. desember afgreiddi nefndin loks málið til Allsherjarþingsins. Úrslit urðu þau, að 29 guldu henni jáatkvæði, 7 sátu hjá, en enginn greiddi atkvæði á móti. Höfðu þá verið gerðar talsverðar breytingar á frumvarpinu, m. a. tveim greinum bætt við.

Allsherjarþingið tók málið þegar til afgreiðslu. Þann 10. desember 1948 var mannréttindaskráin samþykkt á Allsherjarþinginu af fulltrúum 48 þjóða. Mótatkvæði voru engin. Meðal þeirra, sem hjá sátu, voru Sovétríkin og önnur Austur-Evrópuríki. Aðalfulltrúi Rússa, Vishinsky,

lét svo um mælt, að ýmsar breytingar og endurbætur væru nauðsynlegar á yfirlýsingunni og þess vegna væri nauðsynlegt að ihuga málið betur, áður en það væri afgreitt.

Þessi er í fám orðum tilurðarsaga mannréttindaskrárinnar. Samning hennar tók langan tíma. Sætir slíkt engri furðu, þegar þess er gætt, úr hve mörgum þáttum hún er ofin. Í enga aðra samþykkt Sameinuðu þjóðanna hefur jafnmikil vinna verið lögð. Að baki mannréttindaskrárinnar liggur mikil hugsun og mikið starf margra manna og kvenna. Samt sem áður væri æskilegt, að ýmis ákvæði yfirlýsingarinnar væru skýrari og efni þeirra raunsærra. En það getur staðið til bóta. Þetta er fyrsta alþjóða mannréttindayfirlýsingin, og við marga erfiðleika var að etja, svo sem þegar hefur verið rakið. En hvert er þá efni þessarar alþjóða yfirlýsingar um mannréttindi? Skal það nú rakið að nokkru, en fara verður fljótt yfir sögu.

Í inngangi mannréttindaskrárinnar segir m. a., að það beri að viðurkenna, að hver maður sé jafnborinn til virðingar og réttinda, er eigi verði af honum tekin, og þetta sé undirstaða frelsis, réttlætis og friðar í heiminum. Ennfremur segir, að Sameinuðu þjóðirnar hafi skuldbundið sig til þess með sáttmála sínum að virða mannréttindi og mannhelgi og jafnrétti karla og kvenna. Það sé því nauðsynlegt, að allar þjóðirnar leggi sama skilning í það, hvað séu mannréttindi. Þess vegna hafi Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna fallið á þessa mannréttindaskrá, er birt skuli öllum þjóðum til fyrirmyndar. Einstaklingar og yfirvöld skuli jafnan hafa yfirlýsingu þessa í huga og kappkosta með fræðslu og uppeldi að efla virðingu fyrir réttindum þeim og frjálsræði, sem stefnt er að í skránni. Hverjum og einum beri að vinna að því, að markmiðum hennar verði náð og grundvallaratriði hennar í heiðri höfð.

Í 1. gr. segir, að allir menn séu bornir frjálsir og jafnir

öðrum að virðingu og réttindum og menn séu gæddir vitsmunum og samvizku og beri að breyta bróðurlega hverir við aðra.

Í 2. gr. segir, að hver maður eigi tilkall til þeirra réttinda og frjálsræðis, sem um getur í yfirlýsingunni, án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, skoðana, þjóðernis, stéttar, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.

Samkvæmt 3. gr. skulu allir menn eiga rétt til lífs, frelsis og persónulegs öryggis. Það hefði mátt ætla, að grein þessi yrði ekki ágreiningsefni. Samt sem áður fór það svo, að umræður um grein þessa stóðu yfir eina viku í þriðju nefndinni. Fluttar voru við hana átta breytingatillögur. Einna lengstar umræður urðu um viðaukatillögur frá rússneska fulltrúanum, Pavlov. Þær voru þess efnis, að lýst væri yfir skyldu ríkjanna til að vernda og tryggja líf þegnanna og dauðarefsingar skyldu afnumdar. Ýmsir fulltrúar töldu slíkar samþykktir ganga of nærri ákvörðunarrétti einstakra ríkja og mannréttindaskráin ætti ekki að geyma ákvæði um skyldur ríkja. Niðurstaðan varð sú, að allar breytingatillögur við greinina voru felldar.

Þrjár fyrstu greinar mannréttindaskrárinnar staðfesta þær grundvallarhugsjónir, sem boðaðar voru af heimspækingum 18. aldarinnar, þ. e. a. s. frelsi, jafnrétti og bræðralag. Í fyrstu greininni er yfirlýsing um bræðralag, í annarri um jafnrétti og í hinni þriðju um frelsi. Í greinum þessum felast almennar grundvallarreglur. Ellefu næstu greinar geyma síðan nánari skýringu og skilgreiningu á þessum grundvallarreglum.

4. gr. segir, að engan megi hneppa í þrældóm né nauðungarvinnu. Hvers konar þrælahald og þrælaverzlun skal vera bönnuð. Samkvæmt 5. gr. skal enginn sæta pyndingum, grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Í 6. gr. segir, að rétt hæfi allra manna, hvar sem er í heiminum, skuli viðurkennt. 7. gr. fjallar um jafnræði allra manna fyrir lögnum. Í 8. grein segir, að

hver, sem sæti misrétti, er brjótí í bág við grundvallarréttindi þau, sem tryggð séu í stjórnarskrá eða lögum, skuli eiga athvarf hjá dómstólum til að fá hlut sinn réttan. 9. gr. segir, að engan megi með gerræði taka fastan, hneppa í varðhald né gera útlægan. 10. gr. er ætlað að tryggja mönnum rétt til óhlutdrægrar, réttlátrar rannsóknar fyrir óháðum dómstólum, séu þeir bornir sökum um grunsamlegt athæfi. 11. gr. geymir tvær meginreglur. Í fyrri málsgreininni er ákveðið, að hver, sem er borinn sökum fyrir refsivert athæfi, skuli saklaus talinn, unz sekt hans er sönnuð fyrir opinberum dómstóli, enda hafi verið tryggilega búið um vörn sakbornings. Þetta er í samræmi við gildandi réttarfarsreglur flestra menningarþjóða. Er það byggt á hinni gömlu sönnunarreglu opinberra mála „in dubio pro reo“, þ. e. a. s., að vafi um sekt sakbornings leiði til sýknu hans. Í annarri málsgrein segir, að enginn skuli talinn sekur um refsivert athæfi vegna athafna eða athafnaleysis, sem eigi varði refsingu að landslögum eða þjóðarétti á þeim tíma, er framið var; ennfremur, að ekki megi dæma hann til þyngri refsingar en þeirrar, sem að lögum var leyfð, þegar verknaðurinn var framinn. Í þessari reglu felst bann við afturverkun íþyngjandi refsilaga. Er það í samræmi við þá reglu, sem allengi hefur verið viðurkennd víða um lönd, þ. e. „nullum crimen sine prævnia lege poenale“. Er byggt á þeirri reglu í refsilöggjöf vorri, sbr. 2. gr. alm. hegnl. 19/1940. Í sambandi við grein þessa var allmikið rætt um Nürnbergréttarhöldin. Bentu sumir fulltrúar á, að þar hefðu stríðsglæpamennirnir verið dæmdir af dómstóli, sem eigi var til, þegar þeir frömdu glæpi sína. Breytingartillaga frá fulltrúa Kúbu þess efnis, að menn ættu rétt á því að vera dæmdir af dómstólum, sem til væru, þegar verknaðurinn var framinn, var felld. Í 12. gr. segir, að æra manns, heimilisfriður og einkamál skuli vernduð að lögum.

Í 13. gr. er sagt, að allir skuli frjálsir ferða sinna og dvalar innan landamæra hvers ríkis; ennfremur, að hver

maður hafi heimild til að yfirgefa hvaða land sem er, þar á meðal sitt eigið land, og koma aftur til heimalands síns. Með grein þessari er ákveðið ferðafrelsi manna og réttur þeirra til að skipta um dvalarstað. Fulltrúum var samt ljóst, að nú eru af stjórnarvöldum ýmissa ríkja lagðar á slíkt ýmiss konar hömlur. Enda þótt hömlur þessar kynnu að byggjast á nauðsyn og vera viðhlitandi til bráðabirgða, voru fulltrúar þriðju nefndarinnar yfirleitt á einu máli um, að fullkomið ferðafrelsi væri það mark, sem stefna bæri að, og þess yrði að vænta, að löggjöf einstakra ríkja yrði breytt í samræmi við það.

Í 14. gr. segir, að hver maður eigi rétt á að krefjast og njóta griðlands í öðrum löndum gegn ofsóknum. Slíkt kemur þó ekki til greina, þegar um er að ræða lögsókn, sem með réttu hefur verið hafin út af ópólitískum afbrotum eða atferli, er brýtur í bág við markmið og grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna. Í sambandi við grein þessa var vikið að því, að erfitt myndi að samræma hana innflytjendalöggjöf einstakra ríkja. Hjá ýmsum fulltrúum kom sú skoðun greinilega fram, að ekkert ríki myndi í reyndinni geta tekið á sig þá kvöð, sem greinin ráðgerði. Átta breytingatillögur voru fluttar við hana. Voru þær felldar að einni undanskilinni. Hætt er við, að raunhæft gildi þessarar greinar verði harla lítið.

Fimmtánda til tuttugasta og fyrsta grein fjalla um ýmis mikilvæg þjóðfélagsréttindi og þjóðfélagsstofnanir og svokölluð pólitísk réttindi. Í 15. gr. segir, að allir menn hafi rétt til ríkisfangs og engan megi með gerræði svipta ríkisfesti né rétti til þess að skipta um ríkisfang. Sama má segja um þessa grein og þá fjórtánda, að raunhæf þýðing hennar sýnist lítil. 16. gr. fjallar um hjúskaparfrelsi og fjölskylduvernd, 17. gr. um eignafrelsi og vernd eignarréttar, 18. gr. um hugsana-, samvizku- og trúfrelsi, 19. gr. um skoðana- og tjáningarfrelsi, 20. gr. um funda- og félagafrelsi og 21. gr. um rétt manna til þess að taka þátt í stjórn lands síns, annaðhvort beinlínis eða kjósa til þess

fulltrúa í frjálsum kosningum. Þar segir enn fremur, að vilji þjóðarinnar skuli vera grundvöllur að valdi ríkisins. Skal hann látinn í ljós með reglubundnum, almennum og leynilegum kosningum. Kosningaréttur skal vera jafn.

Um ýmsar þessara greina urðu miklar umræður í þriðju nefndinni. Austurlandafulltrúar héldu því t. d. fram, að greinin um, að fullveðja konum og körlum skyldi vera heimilt að stofna til hjúskapar og fjölskyldu og konur og karlar skyldu njóta jafnréttis í hjónabandinu og við stofnun og slit þess, væri sniðin eftir hugmyndum Vesturlanda um hjúskap; hins vegar væri ekki tekið tillit til aldagamalla erfðavenja og farsællar reynslu ýmissa Austurlandþjóða í þessum efnum. Bent var á, að óákveðið væri, hvenær fólk skyldi talið fullveðja í þessu sambandi, þar sem vitað væri, að lögleyfður giftingaraldur væri mjög mismunandi í ýmsum löndum.

Þegar rætt var um eignfrelsi og vernd eignarréttar, benti fulltrúi Rússa á sérstöðu Sovétríkjanna og nokkurra annarra ríkja í því efni. Þar væri sósíalískur eignarréttur grundvöllurinn, enda þótt persónulegur eignarréttur væri viðurkenndur og verndaður á ýmsum sviðum. Sumir fulltrúar töldu nauðsynlegt að setja eignarréttinum viss takmörk, og ætti þess vegna að víkja að því efni í greininni. En allar breytingatillögur voru felldar.

Nokkur ágreiningur varð um tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi. Pavlov, fulltrúi Sovétríkjanna, taldi, að menn ættu ekki að njóta frjálsræðis til að boða fasisma eða árásarstýrjaldir né til að vekja hatur þjóða í milli; enn fremur ættu félög og fundir, sem ynnu gegn lýðræði, að vera bönnuð með lögum. Flutti hann breytingatillögur, sem gengu í þessa átt, en þær voru felldar. Þarna var þeirri þýðingarmiklu spurningu hreyft, hvort leyfilegt ætti að vera að nota lýðfrelsið til að grafa undan og vinna gegn lýðræði og mannréttindum þeim, sem því eru samfara. Enn fremur vildi fulltrúi Rússa, að ríkið styddi samþök fólksins til þess að koma skoðunum sínum á framfæri,

t. d. með því að tryggja þeim aðgang að prentsmiðjum og pappírsgjöfum og öðrum nauðsynlegum efnum til blaðaútgáfu. Tillaga í þá átt var felld.

Greinarnar 22—28 fjalla um félagslegt öryggi og rétt til menntunar. Er þar yfirleitt gengið lengra en í eldri mannréttindayfirlýsingum. Eftir orðalaginu mætti ætla, að þar væri um réttlíndi í eiginlegri merkingu að tefla.

Í 22. gr. segir, að hver þjóðfélagsþegn eigi kröfu á félagslegu öryggi og þeim efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum, sem honum eru nauðsynleg til þess, að virðing hans og þroski fái notið sín.

Í 23. gr. er sagt, að hver maður eigi rétt á atvinnu að frjálsu vali, á réttlátum og hagkvæmum vinnuskilyrðum og á vernd gegn atvinnuleysi; ennfremur, að allir menn, sem vinnu stunda, skuli bera úr bótum réttláta og hagstæða þóknun, er tryggi þeim og fjölskyldum þeirra mannsæmandi lífskjör. Þeim ber og önnur félagsleg aðstoð, ef þörf krefur. Sömu laun skulu greidd fyrir sömu vinnu. Hver maður má stofna til stéttarsamtaka og ganga í þau. Efni þessarar greinar er næsta óákveðið. Töldu því sumir hæpið, að hún ætti heima í þessari mannréttindaskrá. Af þessum ástæðum greiddi frú Roosevelt atkvæði gegn grein þessari í þriðju nefndinni. Benti hún m. a. á, að engin viðhlítandi skilgreining lægi fyrir á hugtakinu „mannsæmandi lífskjör“ og mundi þess langt að biðja, að það yrði nægilega ákveðið.

24. gr. fjallar um rétt manna til hvíldar og tómtunda, 25. gr. um rétt manna til margvislegrar félagshjálpar og um sérstaka vernd mæðra og barna, 26. gr. um rétt manna til menntunar og ókeypis fræðslu og 27. gr. um rétt manna til að taka þátt í menningarlífi þjóðar sinnar og um lögvernd höfundaréttinda.

Í 28. gr. segir, að hverjum manni beri réttur til þjóðfélagsháttá og alþjóða samfélags, er virði og framkvæmi að fullu mannréttindi þau, sem talin eru upp í yfirlýsingunni.

Í 29. gr. er sagt, að hver maður hafi skyldur við þjóðfélagið, sem eitt geti tryggt fullan og frjálsan persónuþroska einstaklingsins, að við neyting réttinda sinna og frjálsræðis skuli borgararnir háðir þeim takmörkunum einum, sem settar eru með lögum í því skyni að tryggja viðurkenningu á og virðingu fyrir frelsi og réttindum annarra og til þess að fullnægja réttlátum kröfum um siðgæði, reglu og velferð almennings í lýðfrjálsu þjóðfélagi, og að mannréttindi megi aldrei framkvæma þannig, að í bága fari við markmið og grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna.

Í síðustu grein mannréttindaskrárinnar segir, að ekkert atriði í henni megi túlka á þann veg, að nokkru ríki, flokki manna eða einstaklingi sé heimilt að aðhafast nokkuð það, er stefni að því að gera að engu nokkur þeirra mannréttinda, sem nefnd eru í yfirlýsingunni.

Hér hefur þá efni mannréttindaskrárinnar verið rakið að nokkru. Sé hún borin saman við fyrri réttindayfirlýsingar, t. d. frönsku réttindaskrána frá 1789, kemur í ljós, að hún er þeim að ýmsu leyti frábrugðin. Mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna er lengri og ýtarlegri en eldri réttindayfirlýsingar. Hún er alþjóða yfirlýsing og ber þess ýmis merki, að reynt hefur verið að samræma ólík sjónarmið. Hún er ekki eingöngu byggð á frjálshyggju og einstaklingshyggju 18. aldarinnar, heldur ber hún greinileg merki félagshyggju nútímans. Þess vegna geymir hún ýmis ákvæði um félagslegt öryggi, sem óþekkt voru í elztu réttindayfirlýsingum. Mannréttindaskráin hvílir á grundvallarreglum um frelsi og jafnrétti einstaklinganna, en ef til vill er öllu meiri áherzla lögð á jafnræðisregluna.

Þegar hugað er að mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna, hlýtur sú spurning að vakna, hvert sé gildi hennar. Áður en leyst er úr því, er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir eðli mannréttinda. Svo sem vikið hefur verið að áður, byggðust réttindayfirlýsingar 18. aldarinnar á kenningum hins svokallaða náttúruréttar, en samkvæmt hon-



um voru mannréttindi vöggugjöf hvers einstaks manns, óháð löggjöf og ríkisvaldi. Þau voru honum óglatanleg og óaðskiljanleg. Spurningin er, hvort kenningar náttúruréttarins fái staðizt eða hvort hér sé um réttindi að ræða, sem ríkisvaldið veitir og ákveður hver séu. Almennt mun litið svo á af fræðimönnum nú á dögum, að hugmyndir náttúruréttarins hvíli á misskilningi. Það verða engar laga-  
legar kröfur byggðar á því út af fyrir sig, að menn eigi viss réttindi samkvæmt náttúrlegu eðli. Slíkt verður þá fyrst gert, er þau hafa öðlazi stöð í réttarreglum hlutaðeigandi ríkis. Mannréttindi eru því háð réttarskipun í hverju landi. Þau eru ekki óskerðanleg né óbreytileg. Hins vegar hafa þau slíka grundvallarþýðingu, að oftlega er æðsta valdhafa ríkisins — stjórnskipunargjafanum — einum áskilinn réttur til að breyta þeim eða fella þau niður. Samþykktir Allsherjarþingsins eru ekki lög og eru ekki bindandi fyrir bandalagsríkin. Mannréttindaskráin hefur því ekkert lagagildi. En hver er þá þýðing hennar? Með samþykkt hennar hafa Sameinuðu þjóðirnar lýst yfir þeirri skoðun sinni, að þannig eigi mannréttindaákvæði að vera — að þeirra mannréttinda, sem þar eru talin, eigi menn almennt að njóta. Mannréttindaskráin er því fyrirmynd, sem einstök ríki eiga að hafa að leiðarstjórnun í þessum efnum. Hún er mælikvarði, sem miðað verður við, þegar meta skal, hverrar verndar mannréttindi njóti í hverju ríki. Það verður einnig að telja, að „hinar sameinuðu þjóðir“ séu siðferðilega skuldbundnar til þess að breyta löggjöf sinni og réttarreglum til samræmis við mannréttindaskrána; og hitt eigi síður, að þær séu siðferðilega skuldbundnar til að haga réttarframkvæmd sinni þannig, að þegnarnir njóti þessara mannréttinda. Borgarar hvers ríkis munu og gera þá kröfu til ríkisvaldsins, að það tryggi þeim svipuð mannréttindi og í mannréttindaskránni segir. Hún skal þýdd á tungumál allra „sameinuðu þjóðanna“, og sérhvert bandalagsríki er skuldbundið til þess að kynna landsmönnum efni hennar. Vera má, að einhver ríki láti

það undir höfuð leggjast, en efni mannréttindaskrárinnar mun samt smám saman verða kunnugt. Þær hugsjónir, sem í henni eru staðfestar, munu breiðast út. Hugsjónir hafa vængi. Engar víggirðingar, landamæramúrar né tollskoðanir fá stöðvað þær fremur en fuglinn fljúgandi. Mannréttindaskráin mun því verða annað og meira en fögur og hátíðleg orð. Hún mun smám saman skapa það almenningsálit, að ekki sé annað sæmandi en að réttarskipun hvers lands veiti mönnum það frelsi, þau réttindi og þá vernd, sem í henni er gert ráð fyrir. Borgararnir munu vitna í hana til stuðnings réttindakröfum sínum. Að sú verði raunin á, hafa þegar sézt merki hér á landi.

Á síðastliðnu ári voru settar hér reglur af gjaldeyris-yfirvöldunum um það, að engum mætti selja farmiða til útlanda, nema hann hefði í höndum leyfi viðskiptanefndar. Voru þessi fyrirmæli studd við ákvæði laga nr. 42 frá 5. apríl 1948. Maður nokkur, sem synjað var um fararleyfi, höfðaði mál á hendur gjaldeyris-yfirvöldunum og krafðist þess, að framangreind fyrirmæli væru dæmd ógild og bann við sölu farmiða til hans dæmt ómerkt. Dómkröfur sínar studdi hann fyrst og fremst við það, að fyrirmæli framkvæmdarvaldsins hefðu ekki næga stöð í lögum, að fyrirmælin hefðu ekki verið birt lögum samkvæmt og þau brytu í bága við stjórnarskrána. En auk þessa var því hreyft af sækjanda hálfu, að þessar ráðstafanir yfirvaldanna og ákvæði þau, er þær byggðust á, kæmu í bága við mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna, sem Ísland væri aðili að. Í máli þessu er dómur fallinn í héraði. Þar urðu málsúrslit þau, að réttarkröfur stefnanda voru ekki teknar til greina. Um mannréttindaskrána er aðeins sagt, að hún hafi ekki lagagildi að islenskum rétti og komi því ekki til álit. Er það út af fyrir sig rétt, eins og þegar hefur verið tekið fram. En þetta sýnir glöggt, að menn munu rökstyðja kröfur sínar með því að vitna til hinna siðferðilegu skuldbindinga, sem Ísland hefur tekið á sig, er það gerðist aðili að samþykktinni. Í blaðagreinum um þessar



ráðstafanir gjaldeyrisyfirvaldanna hefur þetta sjónarmið einnig komið glögglega fram.<sup>1)</sup>

Mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna mun því smám saman skapa þá siðaskoðun í heiminum, að mannréttindi beri að virða og hafa í heiðri. Stjórnarskrám og öðrum lögum hinna einstöku ríkja mun verða breytt til samræmis við þá siðaskoðun. Réttarframkvæmdin mun fylgja á eftir. Þegar svo er komið, hefur vissulega mikið áunnizt, því að í dag skortir mikið á það víða í heiminum, að menn njóti í reyndinni fullra mannréttinda.

## V.

Stjórnarskrá vor bíður endurskoðunar. Mér þykir því hlýða að lokum að minnst á það nokkrum orðum, hverra breytinga megi vænta á mannréttindaákvæðum hennar. En um það efni hefur einmitt verið skilað álit og tillögum af stjórnarskrárnefnd, er starfaði að málinu 1945, eða réttara sagt undirnefnd hennar. Að sjálfsögðu verður að stikla á stóru. Getur því ekki orðið um að ræða neinar skýringar á einstökum ákvæðum.

Ákvæði gildandi stjórnarskrár um mannréttindi eru í VI.—VII. kafla hennar. Hafa þau haldizt nær óbreytt að efni til frá 1874, er vér fyrst fengum stjórnarskrá. Eru þau sniðin eftir hliðstæðum ákvæðum í grundvallarlögum Dana og eru þeim að mestu leyti samhljóða. Danir höfðu hins vegar sótt fyrirmynd sína í þessu efni til frönsku réttindayfirlýsingarinnar.

VI. kafli stjórnarskrárinnar fjallar um trúfrelsi. Í 63. gr. er landsmönnum veittur réttur til að stofna trúfélög, enda sé þar ekki kennt neitt né framið, sem andstætt má telja góðu siðferði og allsherjarreglu. Í grein þessari er mönnum tryggt trúarbragða- og kenningarfrelsi. 64. gr. segir, að enginn megi neins í missa af borgaralegum eða

1) Hér umrædd ákvæði laga 42/1948 voru felld niður með lögum 31/1949.

þjóðlegum réttindum sakir trúarbragða sinna né heldur megi nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri félags-skyldu. Er með þessu ákvæði tryggt, að trúarbrögð séu ekki látin hafa nein áhrif á réttarstöðu manna. Með þessum ákvæðum báðum er óskorað trúfrelsi viðurkennt hér á landi. Engar óskir munu hafa komið fram um breytingu á þeim. Heyrzt hafa hins vegar raddir um, að 62. gr. stjórnarskrárinnar væri ekki fyllilega í samræmi við þetta trúfrelsi. En þar segir, að hin evangeliska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Hinir munu þó vera miklu fleiri, sem telja þjóðkirkjuna hafa reynzt vel og vilja ekki gera breytingu á þeirri skipan. Breytinga þarf því ekki að vænta á VI. kafla stjórnarskrárinnar.

Í VII. kafla stjórnarskrárinnar eru fyrst og fremst vernduð persónuleg réttindi, eignhelgi og svokölluð pólitísk réttindi. Meðal persónulegra réttinda má fyrst nefna 65. gr. stjkskr. Samkvæmt henni á að leiða hvern þann, sem tekinn er fastur, án undandrátta fyrir dómara. Sé hann eigi jafnskjótt látinn laus, skal dómari áður en sólarhringur sé liðinn leggja rökstuddan úrskurð á, hvort hann skuli settur í varðhald. Grein þessi hefur jafnan verið skilin svo, að hún ætti aðeins við handtökur sem lið í málsókn. Ástæða er til að breyta greininni á þá leið, að skylt sé að leiða alla þá, sem fastir eru teknir, fyrir dómara, hvert sem tilefni handtökunnar er. Ætti greinin t. d. að ná til handtöku geðveikra manna og útlendinga, sem hér dveljast í heimildarleysi. Nefnd sú, sem áður var getið, gerði tillögu í þessa átt.

Í 66. gr. segir, að heimilið sé friðheilagt. Ekki má gera húsleit né kyrrsetja bréf og önnur skjöl og rannsaka þau nema eftir dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Með grein þessari eru eingöngu lagðar hömlur á framkvæmdarvaldið. Engar tillögur hafa heyrt um breytingar á þessu ákvæði.

68. gr. segir, að enginn útlendingur geti fengið ríkis-

borgararétt nema með lögum. Þetta ákvæði var fyrst sett í stjórnarskrána 1920. Með því er útilokað, að framkvæmdarvaldið veiti mönnum íslenskt ríkisfang. Hins vegar eru hendur löggjafans óbundnar í þessu efni. Öllu eðlilegra væri, að í sjálfri stjórnarskránni væru sett ákveðin skilyrði fyrir ríkisfangsveitingu. Mætti þá eigi veita íslenskan begnrétt öðrum en þeim, sem fullnægðu skilyrðum stjórnarskrárinnar. En þá væri eðlilegast, að veitingin væri stjórnarathöfn.

Í 69. gr. segir, að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þurfi lagaþóð til. Ákvæði þetta bindur á engan hátt hendur löggjafans, því að talið er, að honum beri úrslitamat þess, hvort almannaheill krefji. Gildi greinarinnar virðist heldur lítið nú á dögum. Í henni felst þó stefnuskráryfirlýsing stjórnarskrárgjafans. Í upphaflegri mynd hljóðaði grein þessi svo: „Öll bönd þau, er hamla frelsi í atvinnuvegunum og jafnrétti manna til atvinnu og eigi eru byggð á almenningsheill, skal aftaka með lagaboði.“ Var greinin þá miðuð við atvinnu- eða iðngreinafélög, „Laug“, sem aldrei þekktust hér á landi. Æskilegt væri, að ýtarlegri ákvæði væru sett í stjórnarskrána um atvinnufrelsi. Sýnist hæpið að veita löggjafanum færi á að gerbreyta efnahagslegri undirstöðu þjóðfélagsins. Slíkt ætti aðeins að vera hægt með stjórnarskrárbreytingu. Er eðlilegt, að fram komi í stjórnarskránni, á hverjum grundvallarstefnum á að byggja atvinnurekstur í landinu, enda þótt fúslega skuli viðurkennt, að löggjafinn verði jafnan að hafa allmikið svigrúm í þeim efnum.

70. og 71. gr. stjórnarskrárinnar fjalla um framfærslurétt. Samkvæmt 70. gr. skal sá eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær séð fyrir sér og sínum, enda sé eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá skal hann vera skyldum þeim háður, er lög áskilja. Í 71. gr. segir: „Hafi foreldrar eigi efni á að fræða sjálf börn sín, eða séu börnin munaðarlaus og öreigar, er skylt að sjá þeim

fyrir uppfræðingu af almannafé.“ Greinar þessar hafa í sjálfu sér ekki mikla réttarlega þýðingu fremur en 69. gr., því að löggjafanum er fengin öll nánari ákvörðun um þetta. Í stjórnarskrárákvæðunum felst aðeins stefnuyfirlýsing. Þeirri stefnuyfirlýsingu hefur löggjafinn reynt trúr. Lög hafa verið sett um viðtækar almannaþryggingar. Allir njóta ókeypiss menntunar, ekki aðeins í barnaskólum, heldur og í framhaldsskólum, svo sem kunnugt er. Sumir telja eðlilegt að breyta stjórnarskrárákvæðum þessum til samræmis við raunveruleikann. Í fyrrgreindu nefndarálitinu voru gerðar tillögur í þá átt. Samkvæmt því skyldi fyrri greinin hljóða þannig: „Hverjum manni skal tryggð fjárhagsleg afkoma með fullkomnum tryggingalögum eða opinberri framfærslu, þar sem þau ná ekki til.“ En hin síðari skyldi vera svo: „Réttur til fræðslu og menntunar er almennur og jafn og skylda til að nota hann samkvæmt fræðslulögum.“

Um eignhelgi fjallar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Er hún svohljóðandi: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji, þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir.“ Heyrzt hafa raddir um, að slaka ætti á kröfunni um fullar bætur fyrir eign, sem tekin er lögnámi. Er þá sennilega gert ráð fyrir, að það sé á valdi löggjafans að kveða nánar á um bætur í hverjum lögnámslögum. Slík breyting sýnist þó vafasöm. Reynslan virðist ekki benda til þess, að þetta stjórnarskrárákvæði hafi reynt framkvæmdum ríkisins óeðlilegur fjötur um fót. Með því líkri breytingu væri og réttaröryggi borgaranna skert mjög mikið. Vegna sívaxandi afskipta ríkisvaldsins af efnahagsmálum þegnanna virðist einmitt nú á dögum þörf á ríkri réttarvernd á þessu sviði. Ólíklegt er því, að 67. gr. verði breytt í verulegum atriðum.

Um hin svokölluðu pólitísku réttindi eru þrjár greinar í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Eru það 72., 73. og 74. gr. Með þeim er mönnum tryggt prentfrelsi, félags-

frelsi og samkomufrelsi. Þessi frelsisréttindi eru svo sjálf-sögð og rótgróin í réttarvitund Íslendinga, að engar breytingar koma til greina á þeim. Þau eru, eins og áður er sagt, hyrningarsteinar lýðræðisins.

Um sérstakar þegnskyldur landsmanna eru ekki ákvæði í VII. kafla stjkskr. nema 75. gr. Segir þar, að sérhver vopnfær maður sé skyldur til að taka sjálfur þátt í vörn landsins, eftir því sem nákvæmar kann að verða fyrir mælt í lögum. Ekki er trúlegt, að því ákvæði verði breytt.

Hér hefur verið dregið á helztu ákvæði gildandi stjórnarskrár um mannréttindi og vikið að hugsanlegum breytingum þeirra. Auk þessara mannréttindaákvæða eru svo ákvæði um almennan kosningarrétt og kjörgengi til Alþingis í stjórnarskránni, sbr. 33. og 34. gr. hennar.

Eins og áður er sagt, hafa mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar haldizt svo að segja óbreytt frá 1874. Að stofni til eru þau þó enn eldri. Á því tímabili, sem liðið er síðan, hafa ýmsar þjóðfélagsaðstæður breytt. Er því eðlilegt, að sú spurning vakni, hvort ekki sé ástæða til að gera enn frekari breytingar á þessum kafla stjórnarskrárinnar en hér hefur verið rætt um, þ. e. a. s., hvort ekki sé rétt að bæta við nýjum ákvæðum um mannréttindi. Nokkrar tillögur í þá átt eru í nefndaráliti því, sem áður hefur verið vitnað til. Eru þær yfirleitt staðfesting þeirra réttinda, er menn njóta hér að lögum. Þar er lagt til, að yfirlýsing sé sett um jöfn mannréttindi allra, að staðfest sé, að konur hafi sömu þjóðfélagsréttindi og karlmenn og fái sömu laun fyrir sömu vinnu, og mæðrum og börnum skuli tryggð sérstök ríkisvernd. Þá eru ákvæði um, að mannhelgi megi ekki skerða, að réttur manns til öryggis lífs og líkama, frelsis og lögmætra athafna skuli verndaður, að engan megi af lífi taka né beita pyndingum, líkamlegum eða andlegum, að ekki megi dæma menn í refsingu né önnur slík viðurlög, nema heimild hafi verið til þess í lögum, þegar brotið var framið, og eigi í þyngri

viðurlög en orðið hefði eftir þeim lögum. Loks er tillaga um svohljóðandi ákvæði: „Hver vinnufær maður hefur rétt til löglegra nýtsamra starfa og rétt til hæfilegrar hvíldar. Geti hann ekki sjálfur aflað sér atvinnu, á hann rétt á, að honum sé séð fyrir atvinnu við hans hæfi eða atvinnuleysisbótum, er nægi fyrir nauðsynjum hans og þeirra, er hann hefur á framfæri. Nánari ákvæði skal setja með lögum.“

Öll þessi ákvæði eiga sér hliðstæður í mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna. Ef greindar breytingar væru gerðar á stjórnarskránni, verður ekki betur séð en mannréttindaákvæði hennar væru í samræmi við mannréttindaskrána í öllum verulegum atriðum. Rétt væri þó að gefnu tilefni að setja auk þess í stjórnarskrána ákvæði til verndar ferðafrelsi, sbr. XIII. gr. mannréttindaskrárinnar. Vafalaust rís og spurning um það, hvort setja skuli í stjórnarskrána sérstaka yfirlýsingu um vernd lýðræðis. Um það efni munu vera nokkuð skiptar skoðanir, bæði hér á landi og annars staðar, þar sem það hefur borið á góma. En ýmsir telja, eins og áður er sagt, að óeðlilegt sé að leyfa mönnum að nota lýðfrelsi og mannréttindi til þess að vinna gegn lýðræðinu og til að afnema það. Aðrir telja ekki þörf sérstakrar yfirlýsingar um þetta efni; aðalatriðið sé, að stjórnskipunin sé lýðræðisleg, að sú stjórnskipun og þau mannréttindi, sem eru undirstaða hennar, séu vernduð í stjórnarskránni. Skal engu um það spáð hér, hvort eitthvert ákvæði um lýðræðisvernd verði tekið í stjórnarskrá vora eða ekki. Hér skal ekki dregið á fleiri hugsanlegar breytingar á þessum ákvæðum stjkskr., enda þótt ýmislegt fleira mætti tína til.

Af framangreindu má ráða, að breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrár vorrar muni ganga mjög í sömu stefnu og átt hefur sér stað annars staðar. Félagshyggja mun verða sett á bekk með frjálshyggju. Markmið ákvæðanna mun ekki einungis verða það að tryggja

frelsi einstaklingsins, heldur og félagslegt og efnahagslegt öryggi hans. En af því kann aftur á móti að leiða vissa takmörkun á persónufrelsinu.

Það er sjálfsagt að reyna að gera mannréttindaákvæði stjórnarskrár vörrar sem bezt úr garði. Í því er mikið réttaröryggi fólgið. En jafnframt er rétt að minna á það, að lagaboð eru aldrei einhlít, hversu vel sem um þau er búið. Aðalatriðið er, að réttindi þessi séu greypt í réttarvitund fólksins. Með því er bezt tryggt, að yfirlýsingar og lagaákvæði um mannréttindi verði meira en innantóm orð. Ennfremur er rétt að minna á það, að mannréttindi eru ekki óglatanleg. Þó að hlaðinn sé um þau múr af stjórnarskrárákvæðum, þá er sá múr ekki óyfirtíganlegur. Það verður því jafnan að standa vörð um þessi réttindi og kenna hverri uppvaðandi kynslóð að skilja og meta þýðingu þeirra. Reynsla annarra þjóða hefur sýnt, að þessa er þörf. Vér Íslendingar þurfum einnig að hafa andvara á oss í þessum efnum. Annars gæti svo farið, að vér vöknudum við það einhvern morgun, að réttindi þessi væru héðan landræk ger.

**HANS KUHN:**

## Upphaf íslenzkra örnefna og bæjanafna

(Flutt á íslenzku 18. apríl 1948)

Rannsókn örnefna og bæjanafna er víða í Norðurláfu orðin mikilvæg grein mál- og sagnfræði. Hún gefur þjóðum furðulega miklar og fjölbreyttar upplýsingar um sögu þeirra á öldum, sem litlar sögur fara annars af, aðallega um byggðar- og búnaðarsögu. Hér á Íslandi hefur líka verið hægt að draga fram úr þessum nöfnum allmikið, sem kemur öðrum sögugreinum að gagni, og þess má vænta, að enn verði hægt að bæta þar ýmsu við. Samt er það, sem þannig verður unnið til aukinnar þekkingar á sögu lands og þjóðar; lítið hjá því, sem aðrar þjóðir fá upp úr örnefnarannsóknum sínum. Því að í sögu Íslands er ekkert tímabil, sem er ekki sæmilega þekkt af öðrum heimildum, allt frá því að landið byggðist.

En hér er annað hægt, sem varla mun vera minna um vert. Óvíða annars staðar er þess nokkur kostur með neinum ráðum að rekja feril örnefna og bæjanafna aftur til upptaka byggðarinnar, til myndanar elztu nafna. Í hinum Norðurlöndunum er það orðið að kreddu, að enginn flokkur varðveittra nafna sé eldri en frá byrjun jarnaldar, fyrir hér um bil 2500 árum. Það er langur tími, en þó var byggð þessara landa þá orðin gömul. Menn geta þar ekki gert neina rökstudda grein fyrir því, hvornig nöfn og nafnaflokkar urðu til og hvornig menn fóru að, þegar þeir gáfu bæjum, byggðum og stöðum nöfn. En það er hægt á Íslandi. Hér má snúa þessu við. Í stað þess að