

TILLAGA UM MANNRÉTTINDI Í STJÓRNARSKRÁ

GUÐMUNDUR ALFREDSSON

Í þessari grein er lögð fram tillaga um nýjan upphafskafila íslenzku stjórnarskrárinnar. Tillagan snýst aðallega um mannréttindi, og hún hvílir á þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Hugmyndir um stjórnfestutengingar koma einnig fram. Mannréttindareglur og stjórnfestusjónarmið njóta síaukins vægis í alþjóðasamskiptum, í takt við vaxandi eftirlit með framkvæmd þeirra. Lærdómur frá löndum, þar sem lýðræði hefur ýtt til hliðar gömlum stjórnarháttum á síðustu árum og áratugum, rennir frekari stoðum undir tillöguna. Sérhvert ríki, sem myndi tileinka sér hana, myndi vera í fararbroddi framfarabróunar.

Ríkið er til fyrir þjóðina, ekki þjóðin fyrir ríkið eins og stundum virðist liggja í loftinu, þegar fjallað er um ríkisstofnanir og stjórnarfyrikomulag. Það er því í alla staði eðlilegt og æskilegt, að grundvallarákvæði um mannréttindi birtist fremst í stjórnarskránni og komi á undan stofnanaköflum hennar. Þessi staðsetning er í samræmi við samtímaáherzslur og eftir henni er farið í nýjum textum, eins og t.d. stjórnarskrá Suður-Afríku.

TILLAGAN

Í staðinn fyrir upptalningu réttinda og frelsisákvæða er lagt til, að upphafskafli stjórnarskrárinnar verði stuttur og laggóður og innihaldi aðeins tvær greinar, sem gætu hljóðað svo:

1. grein:

Ísland er sjálfstætt og fullvalda lýðræðis- og réttarríki. Löggjafar-, framkvæmda- og dómstofnanir skipta með sér ríkisvaldinu. Dómarar, saksóknarar og umboðsmaður Alþingis skulu vera sjálfstæðir og óháðir löggjafar- og framkvæmdavaldinu.

2. grein:

Mannréttindareglur njóta stjórnarskrárverndar, þegar þær eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenzka ríkið samkvæmt staðfestum milliríkjasamningum.

GREINARGERÐ

Upptalningin á hefðbundnum réttindum og frelsisákvæðum í núgildandi stjórnarskrá er allöng og alls ekki slæm. Hún er samt langt frá því að vera tæm- andi og reyndar harla fátækleg í samanburði við alþjóðlegar og svæðisbundnar mannréttindareglur um borgara-, efnahags-, félags-, menningar- og stjórnmálaleg réttindi, sem Ísland hefur gengið undir með staðfestingu fjölmargra milliríkjasamninga.

Með þessum tveimur greinum, þótt stuttar séu, myndi Ísland falla í hóp fyrir- myndarríkja, að því er varðar lagaramma fyrir ríkisvaldið. Stjórnarskrárbinding alþjóðlegra reglna um lýðræði, mannréttindi og eftirlit með framkvæmd þeirra myndi þýða stórt skref í átt að samfélagi, þar sem er hægt að virða þjóðarviljann á grundvelli lögfestu,¹ heiðarleika og sanngirni.

¹ Lögfesta er þýðing á „rule of law“ í samræmi við stjórnfestu, sem stendur fyrir „good governance“, og stjórnarskrárfestu, sem stendur fyrir „constitutionalism“. Stöðastnefndu þýðinguna er að finna í grein Ágústs Þórs Árnasonar, „Stjórnarskrárfesta: grundvöllur lýðræðisins“ í *Skírni*, 173. árg., haustið 1999, bls. 467–480.

Alþjóðlegu heimildirnar

Sameinuðu þjóðirnar,² Alþjóðavinnumálastofnunin (ILO), Alþjóðahugverkastofnunin (WIPO), Evrópuráðið og önnur alþjóðleg og svæðabundin milliríkjasamtök hafa samþykkt fjölmarga samninga um mannréttindi.³ Samningarnir skipta nokkrum hundruðum, þegar allt er talið, og innihaldið hlýtur að vera af hinu góða, því að Íslenzka ríkið og önnur ríki hafa staðið að og náð víðtækri samstöðu um gerð og afgreiðslu allra þessara samninga. Íslenzka ríkið hefur staðfest allverulegan hluta þeirra.

Tillagan nefnir ekki alþjóðlegan venjurétt og grundvallarreglur laga sem viðeigandi réttarheimildir til viðbótar við milliríkjasamninga, þótt færa mætti rök til stuðnings þeim, þar sem þessar heimildir eru viðurkenndar og bindandi að þjóðarétti.⁴ Vandamálið er réttaróvissa, þar sem erfitt getur verið að benda á og ná sammæli um, hvaða reglur hafa hugsanlega öðlast óskráð samþykki í alþjóðasamfélaginu. Það reynir helzt á þetta atriði í tengslum við brotaríki, þegar Alþjóðamannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og öðrum textum er beitt til eftirlits í staðinn fyrir samninga, sem viðkomandi ríki hafa ekki staðfest.

Samspil landsréttar og þjóðaréttar

Það er mismunandi eftir ríkjum, hvort þjóðréttarskuldbindingar ríkjanna gilda að landsrétti. Í ríkjum, sem aðhyllast svokallað eineðli⁵ landsréttar og þjóðaréttar (mónismi), eins og t.d. í Bandaríkjunum, gilda þjóðréttarreglur sem væru þær landsréttur. Venjuleg löggjöf vikur því fyrir yngri þjóðréttarreglu.

Í öðrum ríkjum, eins og t.d. á Norðurlöndunum, þar sem ráða tvíeðlissjónarmið (dúalism), hefur landsrétturinn að jafnaði forgang, þar til stjórnskipuleg ákvörðun hefur verið tekin um annað. Ef frá eru taldir möguleikarnir á túlkunar- aðferðum og fyllingum í lagaeyður, gildir þjóðréttarregla ekki að landsrétti og íbúarnir geta ekki nýtt sér hana, fyrir en eldri lagareglur hafa verið aðlagðar að

² Um réttarheimildir, efni þeirra og eftirlitsaðferðir á vegum Sameinuðu þjóðanna, sjá grein Guðmundar Alfreðssonar og Jakobs Þ. Möller, „Mannréttindastarf Sameinuðu þjóðanna“ í *Úlfjófi*, 49. árg., 3.–4. tbl., 1996, bls. 225–274. Greinin var sérprentuð í ritroð Mannréttindaskrifstofunnar, nr. 2, 1997.

³ Mannréttindasáttmáli Evrópusambandsins var samþykktur sem yfirlýsing í Nizza í desember 2000, og á grundvelli hennar verður eflaust unnið að samningsgerð á komandi árum. Í sáttmálanum eru athyglisverð nýmæli um m.a. stjórnfestu og ýmsa málaflokka tengda erfðafraeði, líffraeði og læknisfraeði, sem eiga erindi inn í Íslenzka umræðu.

⁴ Sbr. 36. grein Samþykktu Alþjóðadómstólsins.

⁵ Þetta orðalag er notað í grein Stefáns Más Stefánssonar, „Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga“, *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988*, Reykjavík 1989, fylgiskjal 1.

samning Evrópuráðsins,⁷ en nýlega hefur Mannréttindasamningsnefndin mælt með því eftir skoðun á síðustu skýrslu Íslands um framkvæmd Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómálag réttindi, að hann verði lögleiddur hérlendis. Noregur hefur þegar gengið lengra og lögfest helztu samninga Sameinuðu þjóðanna.

Það er enn fremur tiltölulega nýleg afleiðing hinna alþjóðlegu mannréttindareglna, að einstaklingar og í sumum tilfellum hópar einstaklinga hafa öðlazz takmarkaða aðild að þjóðaréttinum, þ.e.a.s. þeir njóta réttinda, bera skyldur og eiga réttarfarslegan aðgang. Með tilkomu alþjóðlegs sakamálaréttar geta saksóknarar og dómstólar á vegum Sameinuðu þjóðanna í ríkara mæli sótt mál gegn einstaklingum.

Á mannréttindasviðinu stefnir því þróunin að allsherjareineðli, þótt hægt miði. Kannske verður tilefni til þess að halda því fram, þegar fram líða stundir, að mannréttindin hvíli á heimsrétti (world law) frekar en þjóðarétti (public international law). Allt byggist þetta á raunverulegri framkvæmd samninganna, og hún verður bezt tryggð í stjórnarskrá.

Efnisreglurnar

Umfang mannréttinda í nútímanum er anzi vítt og breitt, eins og efni milliríkjasamninganna ber vott um. Það leikur lítill vafi á því, að mannúðarréttur, flóttamannaréttur, reglur um réttindi vinnandi fólks og aðstæður á vinnustað, hugverkaréttur og alþjóðlegur sakamálaréttur falla að hluta eða öllu leyti undir mannréttindahattinn.

Samningsreglurnar um borgaraleg og stjórnómálag réttindi eru algildar, og staðfestingarríkin eiga að framkvæma þær strax og undanbragðalaust. Aðeins tilgreindar undantekningar eru leyfðar, og þær ber að nefna í lögum. Einsflokka- og einræðisríki setja iðulega fram kröfur um varnagla, t.d. um skyldur eða sérstöðu, sem hafa þann tilgang helztan að grafa undan algildinu og skapa réttlætningar eða afsakanir fyrir brotum gegn alþjóðareglunum. Allar slíkar tilraunir til að vega að algildinu ber að varast.

Reglurnar um efnahags-, félags- og menningarlegu réttindin eru líka algildar, en orðalag og tilætlud verndun eru oft á tíðum ekki eins markviss. Ákvæði um réttinn til vinnu⁸ og réttinn til félagslegs öryggis eru að verulegu leyti stefnumarkandi og ekki í heild fallin til dómstóla- eða kærumeðferðar, eins og samn-

⁷ Í grein „Um lögfestingu mannréttindasamnings“ í *Tímanum*, 26. janúar 1994, bls. 5, benti ég á ýmsa tæknilega vankanta á því, hvernig íslenska ríkið stóð að lögleiðingu Evrópusamningsins.

⁸ Sbr. 6. grein Alþjóðasamningsins um efnahags-, félags- og menningarleg réttindi og Samning Alþjóðavinnu-málastofnunarinnar nr. 122 frá 1964 um atvinnustefnu (Convention concerning Employment Policy).

ingsákvæðin standa í dag, hvorki að landsrétti né þjóðarétti. Í öllum stefnumótunarreglum af þessu tagi felst samt efnislegt innihald. Jafnræðisreglan og bannið við mismunun í 2. og 3. grein Alþjóðasamningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru afdráttarlaus. Ákveðnir þættir aðrir, eins og tiltekna málsgreinar í 6.–8. og 13. grein í samningnum, eru einnig settir fram á afgerandi hátt.

Á alþjóðavettvangi eru áform uppi um að efla mörg þessara efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttinda og eftirlitið með þeim, sbr. áætlanir þar að lútandi í lokayfirlýsingu heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi í Vínarborg árið 1993. Það hefur kannske takmarkað gildi að stjórnarskrárbinda stefnuyfirlýsingar, en það er enn vafasamara að ætla stjórnámálamönnum að velja og gera upp á milli alþjóðaákvæðanna, þegar að lögleiðingu kemur. Að auki uppfyllir Íslenzka ríkið sennilega margar eða flestar reglnanna í reynd.

Alþjóðareglurnar um mannréttindi eru lágmarksreglur. Ef þær skyldu ekki ganga nógu langt fyrir landann nú eða seinna, má alltaf bæta stjórnarskrárákvæðum um aukin réttindi við innlenda réttindakaflann. Því miður hefur 78. grein lýðveldisstjórnarskrárinnar verið felld niður, en þar var mælt fyrir um, að sérréttindi bundin við aðal, nafnbætur og lögtign mætti ekki taka í lög. Þetta fyrirmyndarákvæði á sér ekki hliðstæðu í alþjóðasamningunum, þótt það sé skylt en ekki endilega samfara jafnrættisreglunni eins og hún er skýrð sums staðar í útlöndum. Aðrar þvífkar spurningar, þar sem afgerandi samningsákvæði eru ekki til staðar, varða þjóðkirkju, þjóðaratkvæði og ýmsa þáttu velferðarríkisins.⁹

Sjálfstætt og fullvalda ríki

Sjálfstæðis og fullveldis er getið strax í upphafi tillögunnar, enda er þar að mörgu leyti um að ræða innri og ytri forsendur þess, að einstaklingar fái notið mannréttindanna. Í lýðræðisríki okkar á stjórnarskráin að standa sem vörður til að gæta þess, að vilji þjóðarinnar sé virtur, bæði að því er varðar gæzlu fullveldis og sjálfstæðis og val löggjafa og ríkisstjórnar.

Ofangreind tillaga um að setja alþjóðlegu mannréttindareglurnar í upphafskafila stjórnarskrárinnar stangast hvorki á við sjálfstæði né fullveldi, þar sem samningsvinna og staðfestingarvald munu sem áður hvíla hjá löggjafar- og framkvæmdavaldinu. Fyrirvarar að þjóðarétti geta og komið í veg fyrir gildistöku

⁹ Um þessi og önnur möguleg efnisatriði fjalla ég í greininni „Hugleiðingar um mannréttindi í stjórnarskrá“ í *Mannréttindi í stjórnarskrá*, Mannréttindaskrifstofa Íslands, rit nr. 1, 1994, bls. 11–17.

efnisákvæða að landsrétti. Ríki getur gert formlega fyrirvara við milliríkjasamninga, þegar þeir eru staðfestir, nema annað sé tekið fram í samningi eða fyrirvarinn brjóti í bága við höfuðmarkmið samnings.

Ekki er ástæða til að geta um sjálfsákvörðunarréttinn, þar sem við höfum þegar notið hans. Fullveldið er miðað við 1918 og sjálfstæðið kom til sögunnar 1944, þegar við nýttum okkur réttinn til fulls. Það má halda því fram, að Íslendingar hafi verið fyrstir eða í hópi fyrstu þjóða heims til að nýta sér þennan rétt í nútímaskilningi og að við höfum þannig rutt brautina til lögbundins hruns nýlenduvelða vesturheims. Óbeint er samt ástæða til að hafa þennan rétt í huga í sambandi við æskilegt stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæði til samþykktar á afsali sjálfstæðis og fullveldis, t.d. við hugsanlega aðild að yfirþjóðlegum milliríkjastofnunum.

Á annað hundrað þjóðir hafa nýtt sér sjálfsákvörðunarréttinn til sjálfstæðis og fullveldis á síðustu áratugum, og aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna á enn eftir að fjölga. Hann er nú löghelgaður í þjóðaréttinum, a.m.k. til afnáms nýlenduhalds. Færeyingar og Grænlandingar eru meðal þeirra þjóða, sem hafa ekki enn átt þess kost og eiga eftir að njóta þessa réttar.

Lýðræðisríki

Lýðræðið á einnig erindi í fyrstu setningu tillögunnar. Í Stofnskrá Evrópuráðsins er lýðræðið talið meðal inngönguskilyrða fyrir aðildarríki. Í 21. grein Alþjóðamannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948 segir, að stjórnvöld skuli byggja á þjóðarviljanum. Í 25. grein Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi og í 1. grein fyrsta viðauka Mannréttindasamnings Evrópuráðsins er mælt fyrir um reglubundnar, leynilegar kosningar.

Fjöldmörg mannréttindi eru nauðsynleg lýðræðisferlinu, og flest þeirra eru rammlega vernduð í alþjóðasamningunum. Málfrælsið og upplýsingafrelsið ná til stjórnmálaumræðu og fréttaflutnings og umfjöllunar fjölmiðla, fundafrelsið nær til stjórnmálasamkoma og götumótmæla, og félagafrelsið nær til stjórnmálaflokka, verkalýðsfélaga og hagsmunasamtaka.

Réttarríki, lögfesta og sjálfstæðir dómstólar

Hér verður ekki fjallað um skilgreiningar á hugtökunum réttarríki og lögfesta eða um nauðsyn þess, að dómstólar, saksóknarar og umboðsmaður (eða umboðsmenn) Alþingis séu sjálfstæðir og óháðir í störfum sínum. Auk ákvæða í milli-

ríkjasamningum eru til viðmiðunarreglur frá Sameinuðu þjóðunum um þessa málaflokka.¹⁰

Réttaröryggissjónarmiða myndi þurfa að gæta með birtingu tilheyrandi milli-ríkjasamninga í viðauka við stjórnarskrána. Þetta veldur því ennfremur, að tilvísanir til venjureglna eiga varla heima í stjórnarskrá. Að því er varðar tilvísanir til lýðræðis og þrfskiptingar ríkisvaldsins yrðu eftirfarandi stofnanakaflar stjórnarskrárinnar að sjálfsögðu að falla efnislega í sama farveg og upphafsgreinarnar.

Stjórnfestan

Stjórnfestan er efnislega nátengd mannréttindum og lýðræði, og viðmiðunarreglur alþjóðlegra fjármála- og þróunarstofnana um stjórnfestuna eiga margt sameiginlegt með hinum alþjóðlegu mannréttindareglum, sem með margvíslegum hætti ná til stjórnsýslunnar og góðra stjórnarháttanna.¹¹ Stjórnfestan er hins vegar ekki enn skráð í milli-ríkjasamninga á sama veg og mannréttindin.

Greiður aðgangur að stjórnsýsluupplýsingum og öðrum opinberum gögnum tengist greinilega upplýsingafrelsinu. Stjórnunarábyrgð krefst sjálfstæðra, óháðra og virkra dómstóla, saksóknara og umboðsmanns. Spilling, þar sem mútur, flokkshollusta eða fjölskyldutengsl ráða afgreiðslu mála, leiðir til mismununar og býður heim brotum á jafnræðisreglunni. Heiðarleiki í stjórnámálum útheimtir skyldu til að upplýsa um fjármál stjórnmalaflokka.

Á þessum grunni væri freistandi að bæta 3. greininni við tillöguna um hugsanlegan upphafskafila stjórnarskrárinnar: „Viðmiðunarreglur stjórnfestunnar um ábyrgðarhluta, gegnsæi, upplýsingaaðgang og bann við spillingu skulu ávallt hafðar til hliðsjónar við túlkun landsréttar.“ Þetta er a.m.k. ágætt umhugsunarefni, og hvað sem öðru líður tilefni starlegrar lagasetningar.

¹⁰ „Basic Principles on the Independence of the Judiciary“, „Guidelines on the Role of Prosecutors“ og „Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“ í ályktunum Allsherjarþingsins nr. 40/146 frá 1985, 45/166 frá 1990 og 48/134 frá 1993. Meðal innlendra höfundna, sem hafa fjallað um hin vinsælu viðfangsefni réttarríki og lögfestu, eru Garðar Gíslason, „Hvað er réttarríki og hverjir eru kostir þess?“ í *Tímariti lögfæðinga*, 33. árg., 2. hefti, 1983, bls. 66–72; og Ágúst Þór Árnason, „Retsstat eller hvem skal have interpretationsmonopol på forfatningen“, óprentað erindi, haldið á þingi Norræna sumaraháskólans í Tromsø, Arendal, Noregi, í ágúst 1996.

¹¹ Um heimildir og inntak stjórnfestunnar ásamt samanburði við mannréttindin, sjá grein Guðmundar Alfréðssonar og Herdísar Þorgeirsdóttur, „Stjórnfesta og mannréttindi“ í *Afmælisriti. Þór Vilhjálmsson sjötugur*, Bókaútgáfa Orators, 2000, bls. 197–208. Sjá einnig tilvitnun í 4. neðanmálgrein að ofan til Mannréttindasáttmála Evrópusambandsins, þar sem er athyglisvert nýmæli um stjórnfestuna.

NIÐURLAGSORÐ

Ýmsir kostir fylgja tillögunni, sem hér hefur verið lýst. Lögleiðing einstakra milliríkjasamninga á mannréttindasviðinu yrði óþörf. Þeim ríkjum fer fjölgandi, sem í stjórnarskrám veita alþjóðlegum heimildum landsréttargildi, enda um að ræða beina og greiða leið til að tryggja framkvæmd reglnanna í reynd. Forðæmisgildi stjórnarskrárverndaðra alþjóðareglna gagnvart umheiminum yrði ótvírætt og eftir því tekið um allan heim. Önnur lönd myndu fyrir eða síðar fylgja í kjölfarið.

Engir augljósir gallar fylgja tillögunni. Stefnumarkandi textar myndu einvörðungu gilda sem slíkir og ekki stofna til beinna réttinda nema í tengslum við jafnréttisregluna. Alþjóðlegir eftirlitsaðilar, eins og t.d. Mannréttindadómstóll Evrópuráðsins, myndu eftir sem áður geta lagt mat á frammistöðu íslenskra stjórnvalda, og túlkun reglnanna af til þess bærum alþjóðastofnunum myndi halda áfram að móta innihald þeirra, eins og raun ber vitni um þegar í dag. Gæta þyrfti betur að þýðingu og birtingu dóma og annarra niðurstaðna af því tagi en nú er gert.

Efnið er viðamikilið og greinargerðin stutt. Það er samt von höfundar, að tillagan geti orðið tilefni nýrrar og ferskrar umræðu um mannréttindi í stjórnarskrá Íslands.