

SKÍRNIR

TÍMARIT
HINS ÍSLENSKA BÓKMENNTAFÉLAGS

168. ÁR

RITSTJÓRAR
VILHJÁLMUR ÁRNASON
OG
ÁSTRÁÐUR EYSTEINSSON



REYKJAVÍK

Haut · 1994

Mannréttindi í sögu og vitund Íslendinga

ALLT FRÁ ÞVÍ AÐ Sæmundur fróði nam við Svartaskóla hafa íslenskir námsmenn leitað framhaldsmenntunar á erlendri grund. Oftast varð háskólinn í kóngsins Kaupmannahöfn fyrir valinu, enda áttu Íslendingar þar vísa styrki og félagsskap landa sinna. Á fyrri hluta nítjándu aldar var eins og oft áður hópur af landsins bestu sonum við nám og störf í borginni við sundið. Þegar frelsisaldan, sem reis í Evrópu árið 1830, braust í gegnum þýsku her-
togadæmin og alla leið norður til Danmerkur, skall hún með ofurþunga á þessum fulltrúum íslensku þjóðarinnar. Hugmyndir um þjóðþing, þingræði og lýðræði hittu Íslendingana í hjartastað og þar með hófst saga íslensku þjóðfrelsisbaráttunnar.

Mannréttindabarátta Íslendinga á nítjándu og tuttugustu öld er um margt ólík því sem gerðist í öðrum löndum Norður-Evrópu þaðan sem mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar eru ættuð. Ástæðurnar fyrir því eru margvíslegar en líklega hefur ráðið mestu að baráttu Íslendinga við ríkisvald var um leið baráttu fyrir frelsi undan dönskum yfirráðum og forsjá.

Um leið og fyrstu merki nýrra stjórnarháttu fóru að sjást í Danmörku var ljóst að hagsmunir Íslendinga og danskra stjórnar-
arbótarmanna fóru ekki saman. Þegar Friðrik VI. neyddist til að gefa út tilskipun um stéttþing í Danmörku þann 28. maí 1831, tilnefndi hann tvo Íslendinga á þing Eydana sem halda átti í Hróarskeldu. Landinn lét þó ekki blinda sig með þess kyns þátttöku-
boði og hófst þá baráttu sú sem leiddi til þess að stofnun Alþingis var ákveðin með konungsúrskurði frá 8. mars árið 1843.

Í grein sem Jón Sigurðsson skrifaði í fyrsta tölublað *Andvara* árið 1874 rekur hann í allitarlegu máli sögu sjálfstæðisbaráttunnar. Ekki er annað á honum að skilja en að þetta hafi verið hin mesta þrautaganga og erfiðlega hafi gengið að ná fram rétti Íslendinga gagnvart Dönum. Hann getur þess þó sérstaklega að

árið 1859 hafi Alþingi unnið frækinn sigur þegar konungur féllst á að undirrita lög fyrir Ísland á íslensku jafnt sem dönsku. „Hin almenna stjórnarfrælsis-regla er því hér viðurkennd af konungi sjálfum, án þess að tekin sé fram hin dönsku grundvallarlög, sem ekki voru gildandi á Íslandi, eða látið svo sem þau væru í gildi“ (47). Og Jón heldur áfram:

Ef vér tökum saman hin helstu mál, sem snerta landsréttindi vor og þjóðarréttindi, þá hafði alþingi nú á fimmtán árum áunnið almennt verslunarfrælsi við allar þjóðir, með viðunanlegum kjörum, kosningafrelsi til þjóðfundar og alþingis, frjálsleg lög um prentaréttindi, rekaréttindi handa bændum, sem þeir höfðu verið sviptir um hálf þriðja hundrad ár, og nú að síðustu rétt þann, að fá löggjöf landsins staðfesta með undirskrift konungs og ráðgjafa hans, í stað þess að verða að láta sér lynda óstaðfestar útleggingar. (48)

Þessi orð Jóns sýna nokkuð skýrt vægi þátta í réttinda- og frælsisbaráttu Íslendinga. Prentfrælsi er eina atriðið í þessari upptalningu sem rekja má til mannréttindakafla dönsku stjórnarskrárinnar.

Grein Jóns í *Andvara* er fyrst og fremst skrifuð sem gagnrýni á *Stjórnarskrá um hin sjerstakelegu málefni Íslands* frá 5. janúar 1874, en hana færði Kristján konungur IX. Íslendingum seinna sama ár. Jón hefur ýmislegt við stjórnarskrána að athuga en þó er honum líklega verst við að Alþingi hafi hvorki verið haft með í ráðum við gerð hennar né verið leitað eftir samþykki þess um efni hennar þrátt fyrir fyrri yfirlýsingar konungs um slíkt. „Það verður því ekki annað sagt, en að stjórnarskrá þessi sé valdboðin, og það að óþörfu, því að alþing hafði vísað á fleiri aðra vegi, sem lágu opnir fyrir stjórnina, ef hún vildi meta réttindi vor fyllilega og ekki misbjóða hvorki þjóð vorri né alþingi“ (113).

Ekki skal gert lítið úr aðfinnslum Jóns, en þegar athugasemdir hans við mannréttindakaflann eru lesnar verður ekki betur séð en honum sé þar flest að skapi. Hann hnýtir þó í nokkur atriði eins og það, að sleppt hafi verið hluta af 48. gr. sem stjórnin (danska) hafði sjálf stungið upp á í stjórnarskrárfrumvarpinu frá 1867, um að engan megi draga frá sínu löglega varnarþingi. Jón gerir einnig athugasemd við 57. gr. um landvarnir, 58. gr. um rétt sveitarfélaga

til að ráða sjálf málefnum sínum og 59. gr. sem segir að skattgjaldsmálum skuli komið fyrir með lagaboði. Þó að ábendingar Jóns séu í sjálfu sér góðra gjalda verðar eru þær ekki þess eðlis að nauðsynlegt hafi þótt að taka mið af þeim þegar breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskránni.

Mannréttindakaflinn hefur því staðið óbreyttur frá upphafi nema hvað 48. gr. var umorðuð við stjórnarskrárbreytinguna 1915 og bætt var inn ákvæði um ríkisborgararétt og heimildir útlendinga til fasteignaréttinda þegar breytingar voru gerðar á stjórnarskránni í tengslum við að Ísland varð fullvalda árið 1918.

Eins og Gunnar G. Schram bendir á í bók sinni *Um endurskoðun stjórnarskrárinnar* (Örn og Örlygur 1977) þá verða ákvæði mannréttindakaflans að teljast furðu ítarleg miðað við hvenær þau voru samin. Gunnar telur að þau hafi „þá þegar tryggt borgurum landsins þau grundvallaréttindi, sem enn í dag eru mikilvægust talin“ (17). Gunnari þykir þó rétt að velta fyrir sér breytingum á mannréttindakaflanum bæði vegna breyttra þjóðfélagshátta og einnig til að lögfesta fleiri mannréttindaákvæði en þau sem talin voru nægja árið 1874.

Í VI. kafla *Stjórnarskrár um hin sjerstakelegu málefni Íslands* frá 5. janúar 1874 er landsmönnum tryggt *persónufrelsi* (48. gr./65. gr.), *fríðhelgi heimilisins* (49. gr./66. gr.), *fríðhelgi eignarréttar* (50. gr./67. gr.), *atvinnufrelsi* (51. gr./69. gr.), *prentfrelsi* (54. gr./72. gr.) og *funda- og félagafrelsi* (55. gr. og 56. gr./73. gr. og 74. gr.). Að auki er ákvæði um *félagaleg réttindi* þar sem segir í 52. gr. (70. gr.) að greiða skuli af almannafé styrk til þeirra sem ekki geta séð fyrir sér og sínum. Í mannréttindakaflanum er einnig að finna vísi að *jafnrétti til náms* en samkvæmt 53. gr. (71. gr.) ber hinu opinbera að sjá börnum efnalausra foreldra og mun- aðarleysingjum fyrir uppfræðingu og framfæri. Ákvæði um *trúfrelsi* er ekki í sjálfum mannréttindakaflanum (VI./VII.), heldur var því komið fyrir í sérkafla (V./VI.), þar sem einnig er staðfest að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi.

Árið 1945 skipaði Alþingi 12 manna nefnd sem vera átti starfandi stjórnarskrárnefnd til ráðuneytis. Áður en 12 manna nefndin lauk störfum var skipuð þriðja nefndin til að fjalla um endur-

skoðun stjórnarskrárinnar og féll þá umboð tveggja eldri nefndanna niður. Yngsta nefndin starfaði í nokkur ár og átti það sameiginlegt með forverum sínum að hún skilaði ekki af sér. Í maí 1972 var svo enn skipuð nefnd sem ljúka átti endurskoðun stjórnarskrárinnar, sem þá átti skammt í að verða 100 ára gömul auk þess sem styttest í þrítugsafmæli lýðveldisins. Ekki varð sjáanlega meiri árangur af starfi hennar en hinna fyrri.

Vorið 1978 ályktaði Alþingi um endurskoðun stjórnarskrárinnar og var þá enn skipuð nefnd.

Á fyrsta fundi hennar, 1. desember sama ár, var Gunnar Thoroddsen kjörinn formaður. Gunnar G. Schram, prófessor, var nefndinni til ráðuneytis. Nefndin, sem gjarnan hefur verið kennd við formann sinn, sendi þegar í ágústmánuði 1980 frá sér tvær skýrslur. Önnur þeirra fjallaði um endurskoðun stjórnarskrárinnar í heild en hin um kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulag. Í janúar 1983 var skýrslan um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar gefin út og 14. mars sama ár flutti Gunnar Thoroddsen, forsætisráðherra og formaður nefndarinnar, frumvarp um endurskoðun stjórnarskrárinnar á grundvelli þeirrar vinnu sem farið hafði fram á vegum stjórnarskrárnefndarinnar.

Gunnar gerði þingheimi grein fyrir breytingartillögunum lið fyrir lið. Þegar kom að mannréttindakaflanum sagði hann m.a.:

Í þessum kafla eru bæði endurskoðuð mörg ákvæði um þau mannréttindi sem fyrir eru í stjórnarskrá, gerð fyllri og ítarlegri með hliðsjón af þróun og breytingum sem gerst hafa í þjóðfélaginu, og ennfremur tekin upp ný ákvæði um réttindi, höfð hér mjög hliðsjón af ýmsum hinum nýrri stjórnarskrám og m.a. af mannréttindasáttmála Evrópuráðs, félagsmálasáttmála Evrópu, alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi eða Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, einnig samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. (*Alþingistíðindi*, B-hluti, 19. hefti, 1982-83, d. 3094)

Mörg nýmæli er að finna í mannréttindakafla frumvarpsins, t.a.m. í 66. gr. en samkvæmt henni er bann lagt við afturvirkni refsilaga. Samkvæmt 68. gr. er tjáningarfrelsið ekki bundið við að láta hugsanir sínar í ljós á prenti heldur á fólk að hafa rétt til að afla sér upplýsinga eða mynda sér skoðanir og koma skoðunum

sínum og hverskonar upplýsingum á framfæri. 72. gr. frumvarpsins átti að tryggja ferðafrelsi Íslendinga. 73., 74. og 75. gr. áttu að tryggja félagsleg réttindi sem nánar skyldu útfærð í almennum lögum. Í 77. gr. var lagt bann við afturvirkni skattalaga. Þá var lagt til að stofnað yrði embætti ármanns (umboðsmanns Alþingis) og að stjórnarskrárbreytingar yrðu í framtíðinni lagðar fyrir dóm þjóðarinnar eftir að hafa hlotið samþykki Alþingis.

Margt af því sem lagt er til í frumvarpinu svipar til þeirra hugmynda sem koma fram í bók Gunnars G. Schram *Um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Að eigin sögn studdist Gunnar m.a. við vinnu nefndarinnar sem skipuð var 1972 við samningu bókarinnar. Það vekur þó athygli að sú áhersla sem Gunnar leggur á að taka upp ákvæði um jafnrétti karla og kvenna fékk ekki hlómgrunn hjá stjórnarskrárnefndinni. Fulltrúar Alþýðubandalagsins lögðu þó til að á eftir 63. gr. [„Mannréttinda skulu menn njóta án manngreiningarálits vegna kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernis, kynþáttar, litarháttar, efnahags eða stöðu sinnar í öðru tiliti.“] kæmi ný grein, svohljóðandi: „Konur og karlar eiga jafnan rétt á öllum sviðum og ber að tryggja þeim sömu tækifæri til starfa og jafnt kaup fyrir sambærilega vinnu.“ Þeirri tillögu var hafnað af meirihluta nefndarinnar. Frumvarpið sjálft varð ekki að lögum.

Á fimmtíu ára afmæli íslenska lýðveldisins þann 17. júní 1994 var samþykkt á hátiðarfundi Alþingis á Þingvöllum þingsályktunartillaga um að stefnt skuli að því að ljúka endurskoðun VII. kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegu alþingiskosningar.

Í greinargerð með þingsályktuninni segir svo:

Að mati flutningsmanna ræður einkum þrennt því að eðlilegt er að endurskoða mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi þarf að efla, samhæfa og samræma mannréttindaákvæðin þannig að þau gegni betur en nú því hlutverki sínu að vera vörn almennings í samskiptum við þá sem með ríkisvaldið fara. Í öðru lagi er þörf á því að færa ýmis ákvæði til nútímalegra horfs enda eru þau óbreytt frá því að fyrsta stjórnarskrá Íslands var sett árið 1874. Í þriðja lagi er tímabært að endurskoða mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar með tilliti til þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir með því að gerast aðili að alþjóðlegum sáttmálum til verndar mannréttindum.

Þó að hér hafi aðeins verið um þingsályktunartillögu að ræða, og hún sett fram með þeim fyrirvara að ekkert yrði af breytingunni nema Alþingi sæti út kjörtímabilið, þá var lengst af óljóst hvort samstaða næðist meðal alþingismanna um málsmeðferðina. Stjórnarskrárnefnd hafði fyrir á þessu ári lokið gerð frumvarps um breytingu á mannréttindakaflanum en ekki náðist samstaða um það meðal þingmanna.

Í þingsályktuninni segir reyndar að það beri að hafa hliðsjón af tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 við endurskoðun mannréttindakaflans.

Í tillögunni segir: „Miðað verði m.a. að því að færa ákvæði kaflans til samræmis við alþjóðlega sáttmála um mannréttindi sem Ísland hefur gerst aðili að.“ Einnig er lagt til að við endurskoðunina verði höfð hliðsjón af tillögum stjórnarskrárnefndar um breytingar á mannréttindakaflanum. Hér verður ekki farið nánar út í efni tillagnanna, enda eru þær öllum aðgengilegar í *Alþingistíðindum*, heldur skal athygli vakin á greinargerð með tillögunum, en þar segir m. a.:

Við breytingar á stjórnarskrá er nauðsynlegt að gæta þeirra skuldbindinga, sem Ísland hefur bundist með staðfestingu ýmissa sáttmála til verndar mannréttindum og þessir sáttmálar munu jafnan hafa verulega þýðingu með skýringu mannréttindaákvæða í íslenskrí stjórnarskrá. Þau sjónarmið standa því þó ekki í vegi, að mannréttindaákvæði lúti þeirri hefð, að stjórnarskrá geymi fáorðar meginreglur um þau málefni, sem mestu varða í íslenskrí stjórnskipan. Þá verður að hafa í huga, að alþjóðleg mannréttindaákvæði eru í eðli sínu lágmarksákvæði, þannig að síst er úr vegi að tryggja betur rétt manna með stjórnarskrá en gert er í alþjóðasamningum.

Hér á eftir er gerð tillaga um þau mannréttindi, sem veigamest eru og ástæða er til að taka í stjórnarskrá með hliðsjón af viðhorfum og þjóðfélagsháttum hér á landi. (A-hluti, 20. hefti, 1993-94, bls. 5223-24)

Mér þykir rétt að vekja athygli á seinni málsgrein tilvitnunarinnar. Þar segir að gerð sé tillaga með hliðsjón af „viðhorfum og þjóðfélagsháttum hér á landi“. Eins og fram hefur komið í greinarkorni þessu, þá var mannréttindakafli stjórnarskrárinnar, sem Kristján IX. færði Íslendingum fyrir 120 árum, ekki tilefni deilmála og voru stjórnámálamenn þess tíma uppteknari af öðru en

stjórnlagalegu formi mannréttinda. Sagan sýnir að Íslendingar fóru ekki að velta fyrir sér ákvæðum mannréttindakafans fyrr en ríkið hafði undirritað og fullgilt nokkra alþjóðlega mannréttinda-samninga. Hópurinn sem sýnt hefur málinu áhuga hefur ekki verið stór þó að hann fari nú stækkandi. Það þarf því varla að undra þó að umræðan í þjóðfélaginu um stjórnarskrárbundin mannréttindi hafi verið takmörkuð. Vel má vera að ofangreind fullyrðing eigi við rök að styðjast, um að hliðsjón hafi verið höfð af viðhorfum hér á landi við samningu breytingartillagna stjórnarskrárnefndar, en ekki veit ég hvaðan þær upplýsingar koma. Mér vitandi hefur engin sú umræða farið fram sem á að móta slík viðhorf.

Þrátt fyrir góðan vilja og ágætar tillögur virðist stjórnarskrárnefnd ekki hafa áttað sig á því að leiðin að betri stjórnarskrá má ekki vera vörðuð forsjarhyggju og ólýðræðislegum vinnubrögðum. Nefndin hefði átt að stuðla að almennri umræðu um hugsanlegar breytingar áður en ráðist var í gerð frumvarps um málið þó að vel hafi verið til vandað. Meðal mikilvægustu mannréttinda er rétturinn til þátttöku. Lýðræði nú á tímum er skilgreint sem mannréttindi í sjálfu sér. Þó að rök flutningsmanna þingsályktunartillögunnar fyrir endurskoðun mannréttindakafans séu öll góð og gild verða þau seint til þess að auka skilning almennings á stjórnarskrárbundnum mannréttindum. Dómar hérlendir benda til þess að þeir sem þá fella hafi ekki náð að tileinka sér breytt viðhorf til mannréttindamála í þeim löndum sem við helst viljum líkjast. Ég leyfi mér því að fullyrða að það sé bæði leikum og lærdum nauðsynlegt að fá að taka þátt í almennilegri umræðu um hverju þurfi að breyta í stjórnarskrárbundnum mannréttindaákvæðum og hvers vegna. Tilgangur áðurnefndra breytinga getur ekki verið sá að ætla sér fyrst og fremst að þóknast einhverjum heldur hlýtur hann að vera sá að við viljum, um leið og við staðfestum niðurstöðu víðtækrar umræðu, vísa í átt til þess réttarríkis sem við teljum okkur sæma.

Ágúst Þór Arnason

Að blekkja og blekkja ekki

PÁLL SKÚLASON, PRÓFESSOR, skrifaði fyrir örfáum árum grein sem birtist í þessu tímariti og bar yfirskriftina: „Spurningar til rithöfunda“.¹ Greinin virðist hafa verið skrifuð með það fyrir augum að ýta við rithöfundum og hrinda af stað umræðu um sköpunarstarf þeirra og tilgang fagurbókmennta, því að Páll beinir máli sínu einkum til höfunda sem fást við slíkar bókmenntir.

Skemmst er frá því að segja að spurningar Páls brunnu ekki á höfundum þessa lands og aðeins einn tók sig til og skrifaði grein, en ekki í búningi svars, heldur var um að ræða hugleiðingar hans sjálfs. Þessi höfundur var Guðbergur Bergsson.² Eftir lesturinn á grein Guðbergs og við nánari umhugsun komst ég að raun um að ekki er unnt að svara spurningunum sem Páll varpar fram. En þær eru svohljóðandi:

Takist þið [rithöfundar] raunverulega á við það verkefni að vinna úr reynslu mannfólksins og móta nýjan sjálfsskilning og skilning á heiminum við mótsagnakenndar aðstæður samtímans? Eða er með öllu óviðeigandi að vænta þess að þið sinnið þessu verkefni? (bls. 433)³

Auðsætt er á formi spurninganna („takist þið“ o.s.frv.), að hverjum höfundi um sig er ætlað að líta í eigin barm, enda væri það hin mesta ósvinna að fara að líta í barm kolleganna og svara fyrir þá. En jafnvel þótt við gæfum okkur að höfundarnir settust niður og skoðuðu sálarfylgsni sín, meira að segja flettu blöðum eigin verka, væri heldur ekki við hæfi að þeir svöruðu slíkum spurningum. Þegar höfundur hefur lokið verki er það ekki hans að dæma hvort honum hafi tekist, eða ekki tekist, að móta nýjan

1 *Skírnir*, 164. ár, haust 1990, bls. 425-434.

2 „Er skáldsagan leið til hjálpræðis?“ *Skírnir*, 165. ár, haust 1991, bls. 438-449.

3 Allar tilvitnanir eru teknar úr grein Páls Skúlasonar, nema annað sé nefnt.