

atlæti í uppvesti eða viljastyrk til að bæta upp þetta tvennt? Á hann ekki siðferðilega kröfu á að fá það bætt upp með því að eignast hlutdeild í því sem hinir hæfileikaríkari fá í sinn hlut?

Svar okkar við þessum spurningum ræðst e.t.v. að lokum af því hvað við teljum mikilvægast að hafa að leiðarljósi við lausn á brýnustu vandamálum samfélagsins. Á einkum að taka mið af úrskurði hinnar „hreinu og óspilltu“ skynsemi (ef eitthvað slíkt er yfirleitt til); ber okkur að uppgötva herbergjaskipan í himnaríki og byggja síðan hús okkar í samræmi við það? Eða ber okkur að dýpka rödd skynseminnar með jarðneskum undirtónum, tempru úrskurði hennar með hliðsjón af því hvernig náttúrulegt og félagslegt hlutskipti mannsins hefur mótast, með eða án aðstoðar skynseminnar? Þessar spurningar skjóta sífellt upp kollinum í rökræðunni milli jafnaðarsinna og verðleikasinna. Því á endanum snýst ágreiningurinn um það hvort samfélagið eigi að leyfa að verðleikar manna hafi áhrif á hvernig þeim vegni í lífinu. Hin himneska skynsemi segir nei, hin jarðneska skynsemi segir já.

SIGURÐUR LÍNDAL

Stjórnarskrá og mannréttindi

Á HÁTÍÐAFUNDI ALÞINGIS á Þingvöllum sem haldinn var 17. júní 1994 í tilefni af 50 ára afmæli lýðveldisins var samþykkt að stefna að endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu alþingiskosningar sem fram skyldu fara 8. apríl 1995. Þegar frumvarp lá fyrir urðu um það miklar umræður, einkum utan þings, en það var síðan samþykkt sem stjórnskipunarlög nr. 100/1995. Sameiginlegt einkenni þeirra mannréttindagreina sem samþykktar voru eru yfirlýsingar um réttindi þjóðfélagsþegnanna á afmörkuðum sviðum og er það í samræmi við það sem almennt tíðkast í stjórnarskrám nú á dögum. Í því sem hér fer á eftir verður hugað að því hvort ítrekuð áherzla á réttindagreinar sé vænleg til að tryggja mannréttindi. Veigamikil rök hníga að hinu gagnstæða.

Stjórnarskrá

Stjórnslög eða stjórnarskrá kallast lög sem geyma meginákvæði um stjórnskipan ríkis og er ætlað varanlegra gildi en öðrum lögum. Alla jafna lýtur efni þeirra að tvennu: stjórnskipulagi ríkisins og stöðu þegnanna í samfélaginu. Annars er nokkuð breytilegt meðal þjóða heims hvaða reglum er skipað í stjórnarskrá; þetta ræðst meðal annars af náttúrulegum aðstæðum, menningarhefð, venju og sérstökum sögulegum tilefnum.

Ekki eru allar reglur um íslenska stjórnskipan í stjórnarskránni. Ýmsar eru reistar á venju, en aðrar teljast til óskráðra grundvallarreglna sem hefð hefur helgað og ætla má að almenn samstaða sé um. Um sumar stofnanir þjóðfélagsins eru reglur stjórnarskrárinnar mjög fáskrúðugar, svo sem um dómstóla og sveitarfélög. Þar kemur almenn löggjöf til fulltings.

Auk reglna um skipulag þjóðfélagsins eiga í stjórnarskrá að vera ákvæði sem mæla fyrir um stöðu manna innan þess – og þá einkum gagnvart ríkinu, einu viðurkenndu valdbeitingarstofnun þjóðfélagsins. Tilgangur slíkra ákvæða er að tryggja mönnum tiltekin lágmarksréttindi og vernd gegn hugsanlegum ágangi valdhafa. Þessi réttindi eru kölluð mannréttindi eða grundvallarréttindi. Oftast eru ákvæðin í sérstökum kafla stjórnarskrár, en stundum í yfirlýsingum eða réttindaskráum sem standa sjálfstæðar og hafa sama gildi og stjórnлагаákvæði.¹ Í stjórnarskrá Íslands eru mannréttindaákvæðin í 6. og 7. kafla mikilvægust. Þar er sá háttur á hafður eins og almennt í stjórnarskrám nútímans að skráðar eru yfirlýsingar um þau réttindi sem mikilvægust teljast hverju sinni og sérstök ástæða hefur þótt til að verja. Hér má nefna ákvæði sem tryggja trúfrelsi, persónufrelsi, friðhelgi heimilis, friðhelgi eignarréttar, atvinnufrelsi, framfærslurétt, prentfrelsi, félagafrelsi og fundafrelsi.

Hvernig eru mannréttindi tryggð?

Í breytingum þeim sem lögleiddar voru með stjórnskipunarlægum nr. 100/1995 er haldið áfram á þessari braut, en ýmsu aukið við – sumu að gefnu tilefni, en öðru án sýnilegrar ástæðu. Þótt ákvæðin stefni öll að einu marki, að tryggja réttindi þjóðfélagsþegnanna, eru þau ekki í sama búningi. Fyrst má nefna ákvæði þar sem orðuð er almenn yfirlýsing um tiltekin réttindi manna, svo sem að allir eigi rétt á að stofna trúfélög og að allir skuli eiga rétt á almennri menntun. Því næst eru ákvæði sem geyma almennar yfirlýsingar um stöðu manna í þjóðfélaginu, eins og að allir skuli vera jafnir fyrir lögunum og að öllum skuli frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þá koma ákvæði sem reisa ríkisvaldi skorður í því skyni að tryggja rétt þjóðfélagsþegnanna og má sem dæmi nefna að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt

¹ Þannig er mannréttindayfirlýsing frönsku stjórnarbyltingarinnar frá 1789 sjálfstætt plagg og í stjórnarskrá Bandaríkjanna frá 1787 er réttindaskráin í sérstökum viðauka sem tók gildi 15. desember 1791.

heimild í lögum og engan megi beita ómannúðlegri eða vanvirðandi refsingu. Síðan eru greinar sem leggja tilteknar verknáðarskyldur á ríkisvaldið, svo sem að handtekinn manni skuli án undandrátta leiða fyrir dómara og að dómþing skuli háð í heyranda hljóði. Loks koma greinar þar sem ríkisvaldinu er heimiluð íhlutun um réttindi manna, að vísu með ýmsum takmörkunum. Má hér nefna ákvæði þar sem mælt er að tjáningarfrelsi megi setja skorður í þágu allsherjarreglu og að banna megi um sinn starfsemi félags með nánar tilgreindum skilyrðum.²

Vernd gegn ágangi ríkisvalds

Niðurstaðan af þessu er sú að tilgangurinn með framangreindum ákvæðum sé að vernda þjóðfélagsþegnana fyrir ágangi ríkisvaldsins, þannig að þeir geti lifað nokkurn veginn óáreittrir. Lagt er til grundvallar að þegar þjóðfélagsins eigi tiltekin réttindi sem tryggja þeim sjálfræði á þeim sviðum sem ákvæðin ná til og þangað geti armur ríkisvaldsins ekki teygt sig. Þetta hefur þá sérstöku merkingu að almenn heimild sem löggjafinn hefur til að setja lög er takmörkuð sem þessu nemur.

Ákvæði af þessu tagi eiga rót að rekja til réttindaskráa 17. og 18. aldar sem voru viðnám gegn einveldi þeirra tíma og miðuðu að því að takmarka vald, jafnt konunga sem löggjafarsamkundu. Þær voru andóf gegn ríkisvaldi sem laut óverulegum eða engum takmörkunum og var iðulega misbeitt með gerræðislegum stjórnarháttum. Ef sú hugsun sem býr að baki réttindaskráum þessum er lögð til grundvallar verður frelsi þegnanna og önnur réttindi þeirra aðallega tryggð með tvennum hætti:

Að ríkisvald teljist *eðli málsins samkvæmt* takmarkað og nái því ekki til ákveðinna sviða mannlífsins, t.d. trúarlífs og samvizku, eða einhverra þátta athafnafrelsis. Vandinn er þá að skilgreina hvar mörkin liggi milli valds ríkisins og sjálfræðis þegnanna – m.ö.o. hvar takmörk ríkisvalds liggi. Frelsi manna og sjálfræði er þá tryggt með skírskotun til náttúrlegra eða eðlislægra réttinda – til náttúruréttarins eða eðlisréttarins.

² Sjá nánar Viðauka I hér aftast.

Ad ríkisvald sæti í eðli sínu engum takmörkunum.³ Með viðurkenningu mannréttinda og lýðfrelsis *sammælist* menn hins vegar um eða *samþykki* á annan hátt að draga ákveðna þætti mannlífsins undan lögsögu stjórnarstofnana ríkisins. Þeir eru þá lagðir á vald þegnanna sjálfra eða seldir í hendur samtökum eða stofnunum utan ríkisvaldsins, svo sem kirkju, stjórnmalaflokkum eða hagsmunasamtökum. Um þessi svið hlutist ríkið alls ekki eða sem allra minnst. Ríkisvald í víðtækasta skilningi er þá takmarkað við það sem samþykkt er á hverjum tíma.

Í báðum þessum tilfellum er vald ríkisins takmarkað, annaðhvort í eðli sínu og er það í samræmi við þær hugmyndir sem búa að baki eðlis- eða náttúruréttinum, eða eftir samkomulagi og er það í samræmi við þær hugmyndir sem búa að baki vildarréttinum.⁴

3 Þessi kenning er algerlega andstæð ríkjandi kenningum á miðöldum um eðli ríkisvalds eins og síðar verður vikið að, en hennar verður fyrst vart á síðmiðöldum. Áhrifamesti formalandi hennar var Thomas Hobbes (1588-1679) sem setti hana fram í riti sínu *Leviathan* (1651). Náin tengsl eru milli alræðis og vildarréttar. Reynt er að draga úr áhrifum alræðishugmynda með því að tryggja að ákvarðanir séu teknar lýðræðislega og með því að veita lagaákvæðum misjafnt vægi eftir því hversu mikið er lagt í setningu þeirra þannig að stjórnлагаákvæði gangi framur almennum lögum og lög framur reglugerðum. Leitast er við að takmarka vald með því að tefla einu valdbóði gegn öðru.

4 Hugmyndir um að ríkisvald sé í eðli sínu takmarkað eru sóttar til eðlisréttarins eða náttúruréttarins. Megininntak þessara hugmynda er að ofar allri lög-gjöf, sem menn setja, gildi óumbreytanleg lög sem verði ekki haggð með neinu valdbóði. Lögin eigi sér stöð í vilja guðs eða eðli manna, einkum skynsemi. Hugmyndir af þessu tagi voru ráðandi á miðöldum í ýmsum myndum. Þegar ríkisvald eflðist innan þjóðríkja ruddu sér smám saman til rúms þau viðhorf að vald þjóðhöfðingjans og síðar hins ópersónulega ríkis lyti litlum sem engum takmörkunum. Þar af leiddi að sjálft ríkisvaldið taldist ótakmarkað, ríkið var „fullvalda“ í bókstaflegum skilningi þess orðs. Valdið er þá í höndum „fullvaldsins“ sem getur verið einn maður eða hópur manna. Umboð sitt til að stjórna getur fullvaldurinn sótt víða; til guðs, til hefðar (erfða), til fámenns valdahóps eða landslýðsins alls. Handhafi fullveldisins er ekki bundinn af neinum reglum sem kenna má við eðlisrétt; hann getur sett lög hvernig sem honum þóknast þótt auðvitað megi leggja á þau pólitískan og siðferðilegan mælikvarða. Takmörkun á þessu valdi er ekki á neinn hátt „eðlislæg“, heldur bundin ákvörðunum sem teknar eru á hverjum tíma. Lög eru þá mannasetningar sem menn geta farið með að vild og af því er dregið heitið vildarréttur, en á flestum tungum Evrópu er notað orðið „pósítívismi“ í ýmsum myndum. Stefur sem við hann eru kenndar geta birt á margvíslegan hátt, en það sem sameinar þær er að eðlisréttarhugmyndum er hafnað.

Í stjórnarskrá Íslands liggur áherzlan á að lýsa tilteknum réttindum manna, aðallega frelsisréttindum auk nokkurra tegunda félagslegra réttinda. Er þá nærtækt að spyrja hvað slík lýsing merki í raun og veru.

Ef ríkisvald telst í eðli sínu takmarkað hafa réttindagreinar lítið eða ekkert sjálfstætt gildi. Með þeim er þá verið að skýra nánar og árétta miklu víðtækari almenn réttindi. Slíkt kann að vera nauðsynlegt til að minna á og vernda þau svið þar sem reynslan sýnir að ríkisvald seilist einkum til íhlutunar um líf manna.

Ef ríkisvald telst á hinn bóginn í eðli sínu ótakmarkað gegna réttindagreinar því hlutverki að draga þau svið sem vernda á undan altæku ríkisvaldi. Það er síðan háð ákvörðunum hverju sinni hvaða skorður því skuli reistar – eða með öðrum orðum: menn sammælast um að sækja tiltekin réttindi í greipar valdhafans. Þetta er grunnhugmyndin sem býr að baki réttindagreininum í stjórnarskrá Íslands, en þær má rekja til grundvallarlaga Dana sem sett voru 5. júní 1849 í framhaldi af afnámi einveldis árið 1848. Stjórnarskrá Íslands var því eins og aðrar stjórnarskrár á þessum tíma sett í andrúmslofti einveldisskipunar og þá sem andóf gegn því.⁵

Algengast er að réttindayfirlýsingar í stjórnarskrám séu nokkuð almennt orðaðar og því fremur í ætt við stefnuskrár en lög. Oftast eru ákvæði þessi sett af ákveðnu tilefni, nánar tiltekið því að réttindi sem þar eru orðuð hafi ekki verið virt og því talizt nauðsynlegt að njörva þau niður með þessum hætti. Þannig hafi grein til tryggingar málfrelsi verið sett af því að valdhafar hafi skert það eða gert sig líklega til þess; grein um friðhelgi eignaréttar af því að gengið hafi verið á þann rétt o.s.frv. – En hvaða verkan hafa þá slíkar réttindayfirlýsingar?

Ef gengið er að því vísu að ríkisvald sé í eðli sínu ótakmarkað er alltaf hætta á að valdhafar sem vilja treysta tök sín á þjóðfélag-

5 Einveldi var komið á í Danmörku árið 1660. Konungalögin voru sett 14. nóvember 1665 í framhaldi af því. Með lögum var einveldisskipan svo rækilega njörvuð niður að naumast á sér hliðstæðu í öðru ríki Evrópu. Þau giltu sem grundvallarlög Danmerkur til ársins 1849. Þau eru birt í *Lovsamling for Island I*, bls. 298.

inu haldi því fram að allt sé bannað sem ekki sé sérstaklega leyft.⁶ Eðli stjórnmalastarfs er að öðlast hlutdeild í völdum.⁷ Má því ætla að sá sem hefur náð völdum vilji halda í skefjum réttindum sem landslýðnum eru berlega áskilin og sækja á þar sem réttindagreinar eru ekki til varnar. Í samræmi við þetta hljóta stjórnlyndir þjóðskörungar að líta svo á að með réttindagreininum séu landslýðnum skömmtuð ákveðin, afmörkuð réttindi, en ríkisvald sé að öðru leyti litlum takmörkunum háð. Þessi hættu er raunveruleg þegar þeir sem treysta á ríkisforsjá ná völdum og áhrifum. En jafnvel þótt menn játi aðra lífsskoðun er sú freisting aldrei fjarri að beita valdi að yztu mörkum í því skyni að ná ákveðnum tímabundnum markmiðum, t.d. við lausn efnahagsvanda. Í báðum tilfellum er hættu á að réttindi sem þegnum ríkisins eru áskilin verði túlkuð sem þrengst, stundum með skírskotun til raunverulegrar þjóðarnauðsynjar og þá um leið almannaheilla, en í annan tíma með slíkt að yfirskini. Þetta er alþekkt reynsla í þjóðfélagi nútímans og ef til vill ein helzta undirrót almennrar andúðar á „ríkinu“.

Við þessum ágangi valdsins sem alltaf er yfirvofandi hefur verið brugðizt með því að fjölga réttindagreininum þótt vonlaust sé að telja upp allt sem til réttinda manna heyrir. Þá verður það til ráða að rýmka orðalag ákvæðanna, en að sama skapi er haldleysi þeirra aukið. Óvíða eru réttindi manna tryggð með háleitari orðum en í alræðisríkjum. Svarið við því hvort slíkar greinar séu líklegar til að verja mannréttindi er þá þetta: Því fleiri og víðtækari

6 Gagnrýni á réttindaskrár er ekki ný af nálinni. Bandaríski stjórnmalamaðurinn og alríkisinninn Alexander Hamilton (1757?-1804) varði við setningu slíkra réttindaskráa, meðal annars á þeirri forsendu að réttindi manna yrðu aldrei tæmandi talin og hættu á að þau sem ekki væru sérstaklega tilgreind væru ekki varin. Sjá *The Federalist* nr. 84. Alexander Hamilton, James Madison og John Jay: *The Federalist*. Ritstjóri Benjamin Fletcher Wright. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1961. F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. Routledge & Kegan Paul. London and Henley 1976, bls. 185-86.

7 Sjá Max Weber: *Mennt og máttur*. Íslensk þýðing eftir Helga Skúla Kjartansson. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1973, bls. 121.

mannréttindagreinar – því minni er tryggingin fyrir slíkum réttindum.⁸

Mannréttindi eins rekast á mannréttindi annars

Nú ganga mannréttindi ekki til einnar áttar, heldur margra; réttindi eins rekast iðulega á réttindi annars. Málamiðlun er því nauðsynleg svo þeim marka má af mannréttindaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar (sjá Viðauka I). Með þeim er ríkisvaldi heimil að að skerða tiltekin réttindi til þess að tryggja önnur. Við ítrekaða áherzlu á óumdeild réttindi er hætt við að þessu sé ekki gaumur gefinn; áherzlan flytzt á einn þátt réttinda, en ekki skeytt um aðra og sá hefur sitt mál sem freklegast framfylgir þeim réttindum sem hagsmunum hans henta. Afleiðingin verður að þröngir hagsmunir einstakra manna og hópa stýra að miklu leyti allri mannréttindaumræðu og mannréttindabaráttu.

Athygli vekur hversu afbrotamenn skírskota af mikilli sannfæringu til mannréttinda og sú skírskotun fær mikinn hlómgrunn meðal ýmiss konar samtaka og almennings. Ástæðan er efalaust sú að mönnum finnst einmana afbrotamaður standa berskjaldaður gagnvart ofurvaldi ríkisins. Við þá sýn vaknar samúð, þannig að ávirðingar hans og illvirki gleymast. Menn leita að réttlætingu fyrir háttsemi afbrotamannsins og varpa sökinni á „þjóðfélagið“, hvað sem það merkir. Efasemdir um gildi refsinga ýta undir slíka afstöðu. Ekki er unnt að útiloka að þessi tegund mannréttindabaráttu eigi einhvern þátt í vaxandi ofbeldi sem veldur almenningi síauknum áhyggjum og stjórnmalamenn hirlendis virðast nú fyrst teknir að huga ofurlítið að. Fátt heyrir hins vegar frá þeim sem eiga um sárt að binda vegna afbrota, enda hafa þeir hingað til fengið takmarkaða áheyrn. Víða stendur fólk ráðþrota gagnvart glæpalyð sem stundar iðju sína í skjóli mann-

8 Sjá t.d. stjórnarskrá Sovétríkjanna frá 5. desember 1936, X. kafla. *Stjórnarskrá Sovétríkjanna ásamt framsöguræðu Jóseps Stalíns*. Bókaútgáfan Heimskringla. Reykjavík 1937. Að öðru leyti má vísa til Amos J. Peaslee: *Constitutions of Nations I-IV*. Þriðja endurskoðuð útgáfa. Martinus Nijhoff. Haag 1965. Í stjórnarskrá Kína frá 25. desember 1946 eru mannréttindi rækilega tryggð, sbr. II. kafla, 7.-24. gr.

réttinda og þeir sem halda eiga uppi lögum fá lítið að gert.⁹ Ef lítið er á alþjóðlega sáttmála kemur í ljós að drjúgum hluta þeirra er varið undir ákvæði sem tryggja réttindi afbrotamanna, en þar er ekki stafur um réttindi brotþola utan almennar yfirlýsingar um rétt til lífs, frelsis og mannhelgi.¹⁰ Ef ekki verður gagnger viðhorfsbreyting er hætt við að rétti afbrotamanna til umsvifa verði skipað skör hærra en rétti annarra þjóðfélagsþegna.

Þegar fjallað er um mannréttindi ber að gefa hagsmunasamtökum gaum og þá sérstaklega stéttarfélögum. Þau njóta verndar umfram annan félagsskap í mannréttindasáttmálum og stjórnarskrárgreinum þótt nú um stundir höggvi fá eða engin samtök nær mannréttindum, a.m.k. hér á landi.¹¹ Réttur manna til að stofna

9 Þess verður nú meira vart en áður að þolendur afbrota láti til sín heyra. Hér má minna á baráttu kvennahreyfinga gegn sífjaspellum, nauðgunum og heimilisofbeldi. En þá eru öfgar á hinn veginn skammt undan, þannig að farið er að minna á galdrafár. Sjá um þetta efni: Þór Vilhjálmsson: „Undirskriftir gegn mannréttindum.“ *Tímarit lögfræðinga* 33 (1983), bls. 205-6. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir: „Hver eru mannréttindi kvenna?“ *Tímarit lögfræðinga* 35 (1985), bls. 65-67. Þór Vilhjálmsson: „Enn um mannréttindi og undirskriftasöfnun.“ *Tímarit lögfræðinga* 35 (1985), bls. 68-69.

10 Sjá t.d. Mannréttindasáttmála Evrópu 5., 6. og 7. gr. Þannig segir í 5. gr.: „Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi“. Síðan tekur við hver málsgreinin á fætur annarri til verndar þeim sem grunaðir eru um afbrot. Svo er að sjá sem þolendur brota séu ekki til, nema ef vera kynni 2. mgr. 2. gr. þar sem ekki telst fara í bága við rétt manna til lífs þótt mannsbani hljótist af valdbeitingu í þágu réttarvörzlu. Sjá einnig Alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi 9., 10., 14. og 15. gr. Þessir sáttmálar eru birtir í ritinu *Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar*. Málflutningssskrifstofa Ragnars Aðalsteinssonar hrl. o. fl. Reykjavík 1992. Sjá einnig *Samninga Íslands við erlend ríki* I-II. Helgi P. Briem bjó undir prentun. Utanríkisráðuneyti Íslands. Reykjavík 1963. Í báðum þessum ritum er vísað til frumbirtingar í stjórnartíðindum.

11 Í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um breytingu á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var milli 1. og 2. umræðu skotið inn í 74. gr., sem verndar félagafrelsi, sérstök ákvæði þess efnis að stjórnmalafélög og stéttarfélög nytu þessarar verndar. Frá stéttarfélagunum höfðu birt ákveðnar athugasemdir við 2. mgr. þar sem verndaður var réttur manna til að standa utan félaga og var með þessu komið til móts við þau þrátt fyrir framgöngu þeirra í mannréttindamálum sem nánar verður vikið að í þessari ritmið. Stjórnmalafélög fá einnig sérstaka vernd og þá jafnframt stjórnmalaflokkar. Hafa þó stjórnmalaflokkar ekki alltaf verið nein sérstök vígi mannréttinda; jafnvel hafa verið til flokkar sem barizt hafa gegn þeim. Alkunna er hvernig íslenzkir stjórnmalaflokkar hafa, sumir hverjir a.m.k., staðið í vegi fyrir jöfnun atkvæðisréttar og þar með

og starfrækja stéttarfélög gengur þannig framur rétti manna til að standa utan þeirra. Rétti stéttarfélaga til að framfylgja kjarakröfum með verkföllum er framfylgt þannig að því er enginn gaumur gefinn hvers konar hagsmuni er verið að verja. Í skjóli verkfallsréttarins leyfist einum hópi launþega – jafnvel þeim sem bezt er launaður – að stofna atvinnuöryggi annarra launþega í hættu og svipta þá rétti til vinnu. Og verkföllum er ekki beint gegn hagsmunum sem bundnir eru við fjármuni. Með þeim er ráðizt á rétt skólanemenda til menntunar, á rétt sjúklinga, öryrkja og gamalmenna til að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu.¹² Með verkföllum er jafnvel ógnað grundvelli stjórnskipunar landsins. Kennarar sem áttu í verkfalli 17. febrúar til 28. marz 1995 hótuðu að hindra afnot af skólastofum með þeim rökum að gengið væri inn á verksvið þeirra með því að búa skólastofur til kosninga. Rafiðnaðarmenn höfðu við orð að stöðva útsendingar útvarps og sjónvarps fyrir kosningar 8. apríl 1995 ef til verkfalls kæmi. Samkvæmt því víkja meginreglur stjórnskipunarinnar fyrir verkfallsréttinum.

Rithöfundar og blaðamenn krefjast tjáningarfrelsis eins og vænta má og eðlilegt er og fylgja þeim rétti svo fast eftir að honum er skipað skör hærra en rétti manna til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, auk þess sem dregið hefur verið úr æruvernd þeirra sem sinna störfum í almannabágu.¹³

Vernd eignarréttar og atvinnufrelsis ræðst mjög af því hvaða hagsmunasamtök eru til varnar. Því öflugri og áhrifameiri sem samtök eru þeim mun betur eru þessi mannréttindi tryggð. Þannig sýnir reynslan að mannréttindi hins sterka eru betur tryggð en hins sem minna á undir sér; réttur hins almenna þjóðfélagsþegns, t.d. neytandans, er þá oftast fyrir borð borinn.¹⁴ Hinn ófyrirleitni þrýstihópur er skilgetið afsprengi réttindagreinanna.

brotið gegn 21. gr. 3. mgr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948 og 24. gr. b alþjóðasamnings um borgaraleg réttindi frá 16. desember 1966.

12 Sjá nánar Viðauka II.

13 Sjá nánar Viðauka III.

14 Regluverk búvöruframleiðslunnar hefur ekki verndað eignar- og atvinnuréttindi tiltekinna hópa framleiðenda gegn ágangi annarra. Sjá nánar Sigurð Línadal: *Stjórnskipun búvöruframleiðslunnar og stjórnskipun Íslands*. Úlfjótur,

Í stuttu máli: Í skjóli réttindagreinanna ganga skýrt afmarkað-ir tímabundnir sérhagsmunir fyrir almannahagsmunum, hagsmunir hins sterka frammar hagsmunum hins veika, hinn háværi og aðgangsharði fær áheyrn meðan ekki er hlustað á hinn hógværa sem lítið á undir sér.¹⁵

Einn þáttur þessarar réttindabaráttu er að sífellt fleiri atvinnu-stéttir binda störf sín svo mjög við einkahagsmuni sína að helzt er að sjá sem stéttirnar vinni einvörðungu í eigin þágu, en ekki í þágu hinna sem verka eiga að njóta.¹⁶ Þolendur verkfalla eru þá þeir sem háðir eru framkvæmd starfa, þar á meðal aðrir launþegar, og nú á síðari árum sjúklingar, gamalmenni og skólanemendur. „Atvinnurekandinn“ er fjarverandi.¹⁷

tímarit laganema í samvinnu við Röst, samtök um eflingu landbúnaðar og byggða í landinu. Reykjavík 1992. Sama má víst segja um kvótakerfið í sjávarútvegi. Athygli vekur að í deilum um þetta efni skírskota allir hagsmunahópar til mannréttinda – eignar- og atvinnuréttinda sinna – en einungis hinir óflugustu ná að tryggja sér þau. „Þjóðin“ sem er „eigandi“ landsins og miðanna segir fátt þótt eignarréttur hennar á nytjastofnum miðanna sé sérstaklega lög-bundinn, sbr. 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Ástæðan er þó einföld: Ákvæðið er merkingarlaust ef orðið „eign“ er skilið hefðbundnum skilningi. Íslandsmið lúta einungis fullveldisrétti íslenska ríkisins sem merkir að handhafar ríkisvalds, sem til þess eru bærir, geta í skjóli valdheimilda sinna sett reglur um meðferð og nýtingu þeirra, sbr. *Hæstaréttardóma* 1981, bls. 182, einkum 193-94 og bls. 1584, einkum 1591-92. Þegar slíkar reglur eru settar ber að gæta þeirra mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar sem vernda eignar- og atvinnuréttindi allra sem hlut eiga að máli. Hætt er við að réttinda þeirra sem minna mega sín hafi ekki verið gætt sem skyldi við þá lagasetningu.

- 15 Lögmálið um ójafna dreifingu hagsmunanna virðist eiga vel við þegar leggja á mat á það hvernig mannréttindi eru tryggð. Fámennir hópar sem hafa mikla og skýra hagsmuni tryggja mannréttindi sín á kostnað réttinda annarra. Réttindagreinarnar ýta sterklega undir þá þróun. Hannes H. Gissurarson gerir almenna grein fyrir þessu lögmáli í riti sínu *Stjórnarskrármálið*. Stofnun Jóns Þorlákssonar. Reykjavík 1987, bls. 34 o. áfr.
- 16 Samkvæmt þessu virðist viðhorfið vera að vöruframleiðsla sé í þágu þeirra sem þar starfa en ekki í þágu neytenda, flugsamgöngur í þágu flugliða en ekki farþega, kennsla í þágu kennara en ekki nemenda og heilbrigðisþjónusta í þágu heilbrigðisstétta en ekki sjúklinga. Í samræmi við þetta gengur réttur starfslíðsins framur rétti neytendanna og þjónustuþeganna.
- 17 Opinberir starfsmenn fengu verkfallsrétt 1976 og var sá réttur í höndum heildarsamtakanna, BSRB. Þau gerðu verkfall 1977 og 1984 sem bitnaði bæði á skólum og sjúkrahúsum. Verkfallsrétt fengu einstök félög opinberra starfsmanna 1985. Kennarar hafa gert verkföll 1987, 1989 og 1995. Heilbrigðisstéttir hafa gert verkföll 1977, 1982, 1984, 1987, 1989, 1994 og 1995. Hér eru taldar

Afleiðing þessa misvægis hagsmuna verður þá sú að þeir sem láta sig mannréttindi almennt varða missa heildarsýn og ganga sérhagsmunahópunum á hönd, vitandi og óafvitandi, en tækifærissinnaðir stjórnálamenn elta hópana á víxl í von um stundarfylgi. Þannig þoka almannahagsmunir smám saman fyrir sérhagsmunum og ríkisvald sem á að gæta almannaheilla missir mátt til að verjast þessum ágangi og miðla málum milli hinna ólíku hagsmuna, ekki sízt að rétta hlut þeirra sem minnst eiga undir sér. Almenn mannréttindi verða sérréttindi þeirra sem hafa völd og áhrif; mannréttindin snúast í andhverfu sína.¹⁸

stéttir eins og meinatæknar, hjúkrunarfræðingar, sjúkrahjálparar og iðjubjálpar. Önnur verkföll og aðrar „aðgerðir“ hafa að sjálfsögðu truflað starfsemi bæði skóla og heilbrigðisstofnana, svo sem verkföll ræstingarfólks. Þetta yfirlit veitir aðeins ófullkomna vísbendingu um áhrif verkfallsaðgerða, en rúmið leyfir ekki rækilegri greinargerð. „Neyðarþjónusta“ tryggir engan veginn rétt sjúklinga. Því veldur meðal annars að vandi er að afmarka „neyð“; aukið vinnuálag og spenna eykur hættu á mistökum og hlýtur að hafa slæm áhrif á sjúklinga. Athygli vekur að áður fyrr voru sjúkrahús og aðrar heilbrigðisstofnanir fríðhelgar í verkföllum og stéttarfélög veittu þeim viðstöðulítið undanþágur.

- 18 Landssamtökin Heimili og skóli beindu meðal annars þeirri fyrirspurn til umboðsmanns barna í erindi, dagsettu 14. febrúar 1995, hvort það væri „brot á mannréttindum barna að loka skólum vegna verkfalla“. Í svari hans, dagsettu 13. marz 1995, var tekið fram að annars vegar væri um að ræða lögvarinn rétt kennara til að leggja niður vinnu og hins vegar lögákveðna skólaskyldu barna og rétt þeirra til menntunar. Síðan sagði: „Augljóst er að þessi réttindi eru ósamþýðanleg. Við aðstæður sem þessar hefur það sjónarmið verið ríkjandi að hinn sértæki réttur, í þessu tilviki réttur kennara til að gera verkfall, gangi framur hinum almenna rétti, þ.e. skólaskyldu barna og rétti þeirra til menntunar, því að öðrum kosti væri hinn sértæki réttur, verkfallsrétturinn, þýðingarlaust.“ Þetta svar er í samræmi við almenn viðhorf og varpar skýru ljósi á það að réttindagreinar tryggja sérréttindi umfram almennan rétt.

Á sama hátt gengur verkfallsrétturinn framur rétti manna til vinnu, sem bezt má marka af því að verkföll fámennta, oftast vellaunaðra starfshópa njóta stuðnings verkalýðshreyfingarinnar þótt þau stofni atvinnuöryggi annarra launþega í hættu. Þetta má marka af ítrekuðum vinnustöðvunum flugliða. Launþegasamtök fordæma viðleitni flugfélaga við að halda starfsemi gangandi jafnvel þótt stéttarfélögin sem standi að vinnustöðvuninni gangi þvert á meginstefnu stærstu launþegasamtakanna um launajöfnuð og stöðugleika. Því er borið við að það sé tilræði við verkalýðshreyfinguna að gengið sé í störf verkfallsmanna, en ekkert hugað að því hvaða málstað sé verið að styðja. Stuðningur við verkföll ætti auðvitað að ráðast af því hvort þau þjónuðu heildarhagsmunum eða ekki. Verkalýðshreyfingin hefur hins vegar kosið að verja sérhagsmuni á kostnað almannahagsmuna með úrelt sjónarmið að leidarljósi.

Önnur ástæða þess að svo fer sem nú hefur verið lýst er orðalag réttindagreinanna. Eins og fyrr hefur verið tekið fram eru í flestum þeirra almennar og mjög víðtækar yfirlýsingar um réttindi manna á flestum eða öllum sviðum. Sem dæmi má nefna mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, félagsmálasáttmála Evrópu, alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmála- leg réttindi. Hættan sem stafar af slíkum réttindagreinum er einkum tvenns konar:

Annars vegar svipta slík ákvæði mannréttindahugtakið merkingu og greinarnar verða máttlausar. Hins vegar ýta þær undir almennt tómlæti um ábyrgð og skyldur. Réttur til að njóta frelsis verður réttur til yfirgangs. Réttur til menntunar verður að rétti til námslána, rétti til að komast gegnum skóla og rétti til prófgráðu. Réttur til félagslegrar aðstoðar verður að rétti til höglífis. Réttur til heilbrigði verður að rétti til að vera „veikur“.

Varla getur leikið vafi á því að ítrekuð áherzla á óumdeilanleg réttindi sé til þess fallin að ýta undir einhliða kröfugerð og sinnuleysi um skyldur og þá er skammt að bíða unz sérréttindi nái yfirhöndinni. Á þessari braut verður nú sennilega ekki komið öllu lengra að sinni, enda bendir margt til að réttindakröfuþjóðfélög Vesturlanda séu að þrotum komin og velferðarkerfi þeirra að bresta. Hér er vert að gefa því gaum að hvers konar misrétti fer vaxandi á Vesturlöndum, meðal annars í launum og öðrum lífskjörum, þrátt fyrir hvern mannréttindasáttmálann á fætur öðrum. Þetta styrkir þá ályktun að sú ofuráherzla sem lögð hefur verið á „réttindi“ ýti eins og nú er komið undir misskiptingu auðs og hvers konar aðstöðumun í þjóðfélaginu. Þetta er önnur ástæða fyrir því að fjölgun réttindagreina – hvort heldur þær lúta að frelsisréttindum eða félagslegum réttindum – og vaxandi áherzla á þær er ekki einungis óæskileg, heldur háskaleg. Réttindagreinar eru farnar að vinna gegn mannréttindum.

Lágmarksríkið

Nú er ríkið tengt valdinu. Baráttan fyrir mannréttindum snýst nálega öll um að vernda þegnana fyrir „ofurvaldi“ þess; mannréttindaumræðan hér á landi er meðal annars til marks um það.

Megináherzlan er lögð á frelsisréttindin og spyrja má hvort þau verði ekki þezt tryggð með því að draga úr umsvifum ríkisins; og fara þess í stað leið frjálsra samtaka og samvinnu eftir því sem frekast er kostur, en leið nauðungar eins sjaldan og hægt er.¹⁹ Þeir sem lengst vilja ganga telja lágmarksríkið eitt réttlætlanlegt – ríki sem gegni því hlutverki einu að vernda menn hvern fyrir öðrum og tryggja lög og rétt. Öll ríkisafskipti umfram það séu brot á réttindum þegnanna. Ríkið sé ekki nauðsynlegt til að koma á reglu og skipulagi; hvorttveggja geti þróazt á markaði án þess að nokkur setji regluna eða ákveði skipulagið. Af þessu spretti eins konar frjálst og sjálfvirkt markaðsþjóðfélag. – Þeir sem slíkan boðskap flytja eru kallaðir markaðshyggjumenn (anarkó-kapítalistar) til aðgreiningar frá hófsamari frjálshyggjumönnum.²⁰

Þegar meta á hvort þessi leið sé líkleg til að tryggja mannréttindi, nánar tiltekið frelsisréttindin, verður að hafa í huga að veruleg hættan er á að frjáls samtök á markaði breytist áður en varir í harðsvírada þrýstihöpa. Í stað handleiðslu ríkisins koma átök

19 Friedrich A. Hayek: *Leiðin til ánaugar*. Hannes H. Gissurarson íslenzkaði. Almenna bókafélagið – Félag frjálshyggjumanna. Reykjavík 1980, bls. 23, sbr. bls. 38.

20 Hannes H. Gissurarson: „Er lágmarksríkið eitt réttlætlanlegt?“ *Frelsið* 3 (1980), bls. 252-72. Þar gerir hann meðal annars grein fyrir riti Roberts Nozick: *Anarchy, State, and Utopia (Stjórnsleysi, ríki og stadleysur)*, en í því heldur Nozick fram kenningu markaðshyggjumanna. Hér má minna á að kommúnistar litu á ríkið sem kúgunartæki ráðandi stéttar, en þegar verkalýðsstéttin hefði tekið ríkisvaldið í sínar hendur yrði þess ekki lengur þörf – það dæi út – og mannkynið stykki úr ríki nauðsynjarinnar inn í ríki frelsisins. Friedrich Engels: *Þróun sósíalísmans*. – *Hugsýn verður að vísindum*. Karl Marx og Friedrich Engels: *Úrvalsrit I. Heimskringla*. Reykjavík 1968, bls. 118-21. W. I. Lenin: *Ríki og bylting*. Bókaútgáfa Heimskringlu. Reykjavík 1938, bls 8 o. áfr., einkum bls. 22 o. áfr. Öll hefur þessi kenning reynzt fjarstæða. „Útdauði ríkisvaldsins“ snerist í illvíga harðstjórn. Hugmyndir markaðshyggjumanna og kommúnista um að frelsa mannkynið undan ánaud með því að afmá ríkisvaldið að mestu eða öllu leiðir augljóslega til kúgunar sem annað hvort birtist í gervi stjórnleysis eða ofstjórnar.

hópanna sem verða því illvígari sem ríkisvald er veikara – við tekur alræði þrýstihópanna. Í slíku þjóðfélagi er engin trygging fyrir mannréttindum. Ef hemja á þrýstihópana verður ríkið að auka íhlutun sína og þá er hætt við að frelsisréttindin skerðist. Að þessu verður nánar vikið síðar.

Að leggja frelsið til grundvallar

Miðaldamenn lögðu frelsi og sjálfstæði til grundvallar stjórnskipaninni – að vísu ekki almennt lýðfrelsi þegnanna eins og er í þeim ríkjum þar sem lýðræði er í heiðri haft, heldur frelsi og forréttindi valdastéttanna. Hugtakið frelsi merkti upphaflega lausn undan ánaud eða þrældómi, en síðar lausn undan ásælni ríkisvalds sem einkum beindist að heimtu skatta og sekta. Jafnframt var orðið notað til að auðkenna þá þjóðfélagshópa og stofnanir, kirkju og aðal, sem nutu slíkra réttinda. Í stjórn málaátökum var með orðinu frelsi skírskotað til venjuhelgaðrar réttarstöðu þessara aðila og þá sérstaklega til forréttinda þeirra. Að öðru leyti beindist athygli stjórnspekinga miðalda ekki að réttindum, heldur skyldu manna við herra sinn, kirkju og guð.²¹ Hugmyndir um einstaklingsbundinn rétt (*droits subjectifs*) náðu fyrst viðurkenningu með eðlisréttarkenningum þeim sem mótaðar voru á 17. og 18. öld.²² Við konungstekju hétu þeir sem mestu réðu í þjóðfélaginu konungi trúnaði og hollustu, en tóku jafnframt af honum loforð sem aðallega voru tvíþætt: Annars vegar að virða öll áunnin, hefðbundin réttindi og hlíta fornum lögum og hins vegar að fella rétta dóma og koma lögum yfir brotamenn. Stjórnskipan þjóðfélagsins hefur þannig einkenni sáttmála eins og íslenska þjóðveldið ber glögglega með sér. Þótt hér ættust við valdahópar og öll

21 Stanley I. Benn: „Rights“. *The Encyclopedia of Philosophy*. Ritstjóri Paul Edwards. Sjöunda bindi. Macmillan Publishing Co., Inc. & The Free Press. New York og London 1967, bls. 195-99. Jerker Rosén og Kauko Pirinen: „Frälse“. *Kulturbistorisk leksikon for nordisk middelalder IV*. Bókaverzlun Ísafoldar. Reykjavík 1959, d. 670-95. J. C. Holt: *Magna Carta*. Cambridge University Press. Cambridge 1965, sjá m.a. bls. 19 o. áfr.; 63 o. áfr.

22 René David og John E. C. Bierley: *Major Legal Systems in the World Today*. Stevens & Sons. London 1968, gr. 29.

alþýða manna kæmi lítt við sögu má ætla að þetta megi hafa til marks um það almenna viðhorf að vald væri í eðli sínu takmarkað. Að því leyti hafi þessi skipan mála verið þegnum þjóðfélagsins hagstæð. Á hitt er að líta að stjórnarfar einkennist jafnframt af öryggisleysi og ringulreið sem bitnaði að sjálfsögðu á öllum.²³

Gamli sáttmáli Íslendinga við Noregskonung frá 1262-1264 virðist hafa þá sérstöðu að með honum afsala íslenzkir höfðingjar berum orðum fornu frelsi sínu og gangast undir skyldur við konungsvaldið. Þeir játa konungi ævinlegan skatt, sem tiltekinn er, land og þegna gegn ákveðnum skilyrðum. Mikilvægust þeirra eru að konungur láti Íslendinga ná friði og íslenzkum lögum, eins og það er orðað í sáttmálanum.

Hér birtast sömu grunnhugmyndir og í hliðstæðum sáttmálum erlendum, en sá er munur á að Gamli sáttmáli er einhliða yfirlýsing en hinir erlendu, sem venjulega eru kallaðir handfestur, eru tvíhliða.²⁴ Í sáttmálanum lýsa bændur – og þar er átt við betri bændur – einhliða yfir því hvaða skyldur þeir taka á sig. Skilyrðin sem þeir setja eru síðan orðuð án þess að neitt loforð fylgi af hendi konungs. Í hinum erlendu sáttmálum virðist trúnaðar- og þegnskyldan ekki hafa verið orðuð berlega, en loforð konungs hins vegar rækilega njörvuð niður.²⁵ Ástæðan er sú að Íslendingar töldu sig ekki þegna konungs í þeim skilningi sem gert er ráð fyrir í Gamla sáttmála og því gengju þeir ekki konungi á hönd öðru

23 Sigurður Líndal: „Lög og lagasetning í íslenzka þjóðveldinu“. *Skírnir. Tímarit Hins íslenzka bókmenntafélags* 158 (1984), bls. 121-58.

24 Um þetta eru ekki allir á einu máli. Björn Magnússon Ólsen var þeirrar skoðunar að konungur hefði í bréfi gengið að skilyrðum Íslendinga. Nefnir hann meðal annars bréf það sem nefnt er í 5. gr. sáttmálans þar sem segir: „Slíkan rétt skulu íslenzkir menn hafa í Noregi sem þá, er þeir hafa beztan haft, og þér hafið sjálfir boðið í yðrum bréfum [...]“. Telur Björn að það eigi við öll skilyrði í sáttmálanum nema því er laut að jarlinum. „Um upphaf konungsvalds á Íslandi“. *Andvari, tímarit Hins íslenzka Þjóðvinafélags* 33 (1908), bls. 57. Undir þessa skoðun tekur Knud Berlin: *Íslands statsretlige stilling efter Fristatstidens Ophör* I. Brødrene Salmonsens Boghandel (I. Salmonsens). København 1909, bls. 66, einkum bls. 86-88.

25 Í 1. gr. Magna Carta frá 1215 heitir Jóhann landlausi fyrir sjálfan sig og sína erfingja um alla eilífð kirkjunni frelsi og fyllstu réttindum. Ennfremur heitir hann öllum frjálsum mönnum í ríki sínu frelsi svo sem mælt sé í greinum þeim sem fylgja. Sem dæmi má nefna að tilteknir skattar verði ekki á lagðir nema

vísi en með sérstakri yfirlýsingu þar sem honum væri játað land og þegnar. Jafnframt virðast þeir hafa talið stöðu sína sem frjálsra og sjálfstæðra einstaklinga svo sterka að þeir gætu sett konungi einhliða skilyrði. Ef til vill hafa þeir vanmetið konungsvaldið sem mjög styrkti stöðu sínu um þessar mundir eins og Íslendingar fengu að kynna í harðvítugum átökum við það næstu áratugi eftir gerð Gamla sáttmála 1262-1264. En hvernig sem þessu kann að vera háttáð er ljóst að höfðingjar þeir sem stóðu að sáttmálanum hafa með mjög eindregnum hætti lagt frelsi sitt og sjálfstæði til grundvallar skipan þjóðfélagsins; heimildir konungs eru reistar á skilyrtu valdaafsali einstakra höfðingja og ríkismanna sem þegna hans. Þeir fallast á að takmarka frelsi sitt og taka á sig skyldur, t.d. til skattgreiðslu, með ákveðnum skilyrðum. Þetta er í samræmi við meginhugmyndir þær sem bjuggu að baki íslenska þjóðveldinu og á grundvelli þeirra verða frelsi og skylda lykilhugtök þegar Íslendingar gangast undir ríkisvald í nútíma skilningi.

Og nú má spyrja hvort ekki sé eðlilegast og í beztu samræmi við hugmyndir manna um lýðræði og mannréttindi að taka upp

með sammæli allra (12. gr., sbr. 15. gr.) og menn verði ekki gerðir útlægir nema samkvæmt dómi jafnborinna manna eða samkvæmt landslögum (39. gr.). Sjá J. C. Holt: *Magna Carta*, Viðauki IV.

Í hyllingarskjali Eiríks konungs glippings frá 1282 („Magna Carta“ Dana) lofar konungur meðal annars að halda árlega þing það sem „hof“ kallast (ríkisþing eða höfðingjafundur Dana á miðöldum), 1. gr.; að enginn verði fangelsaður nema að fullnægðum tilteknum skilyrðum, 2.-4. gr.; að halda í hvívetna lög Valdimars konungs auk þess að takmarka álögur af ýmsu tagi, 5.-10. gr. Loks er frelsi kirkjunnar viðurkennt. *Danmarks Riges Brevve* 2. Rk. Bd. III. Sjá einnig Ditlev Tamm og Jens Ulf Jørgensen: *Dansk retshistorie i hovedpunkter* I. Kilder til Dansk Retshistorie. Universitetsforlaget i København. København 1973, bls. 13.

Í frelisskrá Svía („Magna Carta“ Svía), sem sett var saman í tengslum við konungskjör Magnúsar Eiríkssonar 8. júlí 1319, eru m.a. reistar skorður við geðþótta skattlagningu. Konungur – lögráðendur fyrir hans hönd – heita að hneppa engan í fangelsi nema sekur reynist að lögum, jafnframt því sem heitið er að virða innlend lög. Konungsveldinu eru þannig reistar ýmsar skorður. Jerker Rosén: *Svensk historia* I. Svenska Bokförlaget/Bonniers. Stockholm 1962, bls. 174-77.

Sjá einnig Poul Johs. Jørgensen: *Dansk Retshistorie*. 2. Udgave. G. E. C. Gads Forlag. København 1947, bls. 64-72.

þráðinn frá miðöldum, og þá sérstaklega frá íslenska þjóðveldinu, þótt hvorki verði það gert fyrirvara- né gagnrýnislaut. Þetta merkir að miðað sé við að menn séu frjálsir og njóti fyllstu réttinda. Nánar verði réttarstaða manna síðan ákvörðuð með yfirlýsingum um skyldur sem allur þorri manna gengst undir og öðlast þá jafnframt almennt gildi. Frelsið er þannig lagt til grundvallar skipan þjóðfélagsins og hugmyndaoki einveldisins hafnað.

Stjórnarskrá í anda þegnskyldu

Í stjórnarskrá sem sett væri saman í þeim anda sem lýst hefur verið hér að framan yrði gengið að frelsi manna og grundvallarréttindum vísu og sjálfsögðum. Í inngangsyfirlýsingu eða sérstakri grein mætti minna á helztu meginreglur og þær stjórnspekiahugmyndir sem þjóðfélagið væri reist á. En í stað einstakra réttindagreina kæmi áherzla á skylduákvæði.

1. Almenn yfirlýsing um réttindi þjóðfélagsþegnanna.

*Allir menn eiga rétt til lífs, frelslis og mannhelgi. Það er því sammæli Íslendinga að allir þegnar þjóðfélagsins skuli njóta mannhelgi, friðar, jafnréttis og frelslis til orðs og athafna og friðhelgi eigna án alls manngreinarálits vegna kynferðis, trúar, skoðana, þjóðernis, kynþáttar, litarháttar, efnahags eða annarrar stöðu með þeim takmörkunum einum sem sett eru í stjórnarskrá þessari og landslögum.*²⁶

Með slíkri yfirlýsingu er ríkisvald takmarkað í anda hugmynda um þjóðfélagssáttmála, nánar tiltekið sáttmála frjálsra manna sem felur í sér viðurkenningu á framangreindum grundvallarréttindum. Er það í samræmi við þann grundvöll sem lagður var við stofnun íslenska þjóðveldisins og þá jafnframt forna

26 Með upphafsorðunum er tekið mið af 3. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og upphafsorðum Gamla sáttmála. – Hugmyndir að stjórnarskrárgreinum eru skáletraðar; þær eru fjarri því að vera fullmótaðar. Fyrirmyndir að þeim er að finna í nógildandi mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 100/1995 og *Skýrslu stjórnarskrárnefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Reykjavík, janúar 1983.

íslenska stjórnskipunarhefð sem jafnvel tókst ekki að uppræta til fulls á einveldisöld.

2. Almennar skyldur þjóðfélagsþegnanna.

Skylt er öllum að hlýða lögum landsins og taka á sig þær skyldur sem lög bjóða.

Nú er það ágreiningslaust að eitt meginhlutverk ríkisins sé að halda uppi lögum og reglu og þvinga menn til hlýðni. Til þess að rækja þá skyldu hefur því verið veittur einkaréttur til að beita valdi – beita ofbeldi svo að talað sé umbúðalaust. Vegna þessa sérstaka hlutverks ríkisins er nauðsynlegt að tryggja þegnana með réttindagreinum á þessu afmarkaða sviði. Réttast er að skipa þeim ákvæðum í sérstakan kafla því til áherzlu að þau séu undantekning frá meginreglum.

3. Sérstök réttindi þjóðfélagsþegnanna.

Enginn verður sviptur frelsi nema lög heimili sérstaklega. Sá sem stjórnvöld svipta frelsi á rétt til að bera málið undir dómara sem ljúka skal málinu án ástæðulausrar tafar.

Sá sem tekinn er höndum skal eins fljótt og auðið er fá vitneskju um ástæður fyrir handtökunni. Hann ber án undandrátta að leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus, skal dómari, áður en sólarbringur er liðinn, leggja rökstuddan úrskurð á hvort hann skuli settur í gæzluvarðhald. Engum manni skal haldið í gæzluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, og megi láta hann lausan gegn tryggingu, skal ákveða í dómsúrskurði hver trygging skuli vera. Engan má setja í gæzluvarðhald fyrir sök, sem aðeins varðar fésekt eða varðhaldi.

Öllum skal tryggð réttlát meðferð mála sinna fyrir dómstólum. Hver sá sem sakaður er um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus, unz sekt hans hefur verið sönnuð lögum á samkvæmt.

Enginn skal sekur fundinn um refsiverða háttsemi, nema brot hans hafi varðað refsingu að lögum á þeim tíma sem það var

framið. Ekki má heldur dæma menn til þyngri refsingar en heimilt var á þeim tíma þegar refsivert brot var framið.

Sönnunarbyrði hvílir óskoruð á ákærvaldinu. Víkja má frá þeirri reglu þegar mikilvægir þjóðfélagsþagsmunir krefjast, enda sé skýr heimild í lögum.

Ekki er þörf á að skýra þessa grein, enda er hún í samræmi við almennt viðurkenndar meginreglur í réttarríki. Með undantekningarreglunni í síðustu málsgreininni eru sérstaklega höfð í huga brot sem lúta að meðferð áfengis og annarra fíkniefna, enda eru þar í húfi svo mikilvægir þjóðfélagsþagsmunir að neyðarréttarsjónarmið helga slíka reglu.

4. Sérstakar skyldur þjóðfélagsþegnanna.

Skylt er hverjum manni að ábyrgjast hugsanir sínar og skoðanir sem hann birtir fyrir almenningi eða lætur í ljós á annan hátt.

Skylt er hverjum manni að seta því að settar séu skorður við tjáningarfrelsi hans í þágu allsherjarreglu, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Hér er sleppt almenntri yfirlýsingu um tjáningarfrelsi af því að hennar á ekki að vera þörf.

Skylt er mönnum að gæta friðar og allsherjarreglu við hvers konar mannfundi eða annan mannsafnað.

Ekki verður séð að þörf sé á að taka fram að menn eigi rétt á að safnast saman með friðsamlegum hætti. Það er sjálfsagður réttur. Hins vegar er nauðsynlegt að minna á að menn skuli fara með friði.

Skylda má menn til að ganga í félag ef brýnir almannahagsmunir krefjast, enda sé í lögum skilmerkilega mælt fyrir um valdsvið félags, skyldur og réttindi félagsmanna.

Réttur manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi hlýtur að vera sjálfsagður; hins vegar verður að reisa rannar skorður við því að menn séu skyldaðir til að ganga í félög þótt ekki þyki fært að banna það með öllu.

Skylt er mönnum að láta af hendi eign sína ef almannaþörf krefst. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Þótt ekki séu allir þeirrar skoðunar að eignarrétturinn teljist til mannréttinda eru þó langflestir á því máli núorðið. Álitamál er hins vegar hversu víðtækur hann sé og hvað hann feli nákvæmlega í sér. Þrátt fyrir þetta sýnist varla þörf á að taka fram að eignarrétturinn sé friðhelgur, en hins vegar nauðsynlegt að takmarka skyldu manna til að afsala eignum sínum.

Skylt er mönnum að þola skerðingu á atvinnufrelsi ef almannaheill krefst, enda sé það gert með lagabódi.

Sama er að segja um þetta og eignarréttinn. Atvinnufrelsi er sjálfsgagt, en allar takmarkanir á því verður að heimila sérstaklega.

Skylt er hverjum þjóðfélagsþegn að gjalda skatta eftir því sem nánar er mælt í lögum. Skattalögur skulu ávallt ákveðnar áður en tekna er aflað.

Nauðsynlegt virðist að minna á þessa skyldu þó að þess ætti ekki að vera þörf. Jafnframt er ástæða til að banna afturvirkni skattalaga.

Skylt er öllum að vernda náttúru landsins og auðlindir þess svo að ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.

Ef ástæða þykir til að hafa slíkt ákvæði í stjórnarskrá er þetta betra orðalag en almenn yfirlýsing um að vernda skuli náttúru landsins. Af því má ljóst vera að þessi skylda hvíli ekki eingöngu á þeim sem með völdin fara, heldur öllum landsmönnum.

Skylt er öllum að varðveita íslenska tungu og standa vörð um menningararfleifð þjóðarinnar.

Hér á við það sama og áður er sagt. Ekki virðist minni ástæða til að minna á skylduna við menningararfleifðina en náttúru landsins og náttúrlegar auðlindir.

Sérhverjum vopnfærum manni er skylt að taka sjálfur þátt í vörn landsins eftir því sem nánar kann að vera fyrir mælt í lögum.

Þessi grein er efnislega samhljóða 75. gr. stjórnarskrárinnar sem felld var úr gildi með stjórnskipunarlögum nr. 100/1995.

5. Sameiginlegar skyldur við alla þegna þjóðfélagsins.

Skylt er að veita þeim félagslega aðstoð af almannaþé sem geta ekki séð sér farborða vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar eða annarra sambærilegra ástæðna eftir því sem nánar er áskilið í lögum.

Hér er mælt fyrir um skyldu þjóðfélagsþegnanna við þá sem standa höllum fæti í stað þess að mæla fyrir um rétt þeirra til félagslegrar aðstoðar.

Skylt er að sjá hverjum þjóðfélagsþegn fyrir nauðsynlegri grunnfræðslu af almannaþé eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Þetta ákvæði kemur í stað ákvæðis um að allir skuli eiga rétt til menntunar og fræðslu.

Skylt er að veita þolendum afbrota vernd og aðstoð til að sækja rétt sinn á hendur afbrotamönnum.

Með þessu ákvæði er sú skylda lögð á löggjafann að tryggja rétt brotaþola ekki síður en rétt brotamanns, meðal annars að skipa brotaþola talsmann, greiða kostnað við réttargæzlu og tryggja eftir föngum að hann fái skaða bættan. Skref í þessa átt hefur verið stigið með setningu laga nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota.

Réttindum fylgja skyldur

Og nú má spyrja: Hvað vinnst við að breyta mannréttindagreinum á þennan veg? Fylgja ekki skyldur réttindum? Er ekki einvörðungu verið að deila um keisarans skegg?

Nú verður að minna á það sem áður hefur verið sagt að réttindagreinar þær sem eru stofninn í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar eiga sér rætur í átökum við einveldisstjórn sem reist var á grundvelli altæks valds. Við þær aðstæður báru þegnarnir einvörðungu skyldur, en nutu takmarkaðra, jafnvel engra réttinda. Því voru réttindakröfur eðlilegar og réttindagreinar sjálfsgagt framhald þegar kröfum hafði fengizt framgengt. Sú umræða sem fram fer um mannréttindamál sýnir ótvírætt merki þess að andi

alræðisins svífur enn yfir vötnum. Við því er brugðizt með því að vísa til réttinda hvers og eins þjóðfélagsþegns.²⁷ Viða í veröldinni kann að vera nauðsynlegt að taka þannig á mannréttindamálum, einkum í upphafi frelsisbaráttu, en ekki í ríkjum sem lengst eru komin á braut lýðræðis, mannréttinda og velferðar. Linnulus áherzla á réttindagreinar er vísasti vegur til að splundra ríkjunum og þá um leið að grafa undan mannréttindum. Þetta á óviða betur við en á Íslandi þar sem ríkisvald er veikt.

Þar sem ríkisvald er á hinn bóginn öflugt og ágengt og helzt er þörf á að halda því í skefjum sýnir reynslan að réttindagreinar eru, þegar til lengdar lætur, furðu haldlitlar til að hamla gegn ágangi valdsins og fá valdhafa til að gegna þeirri skyldu að virða réttindi þegnanna. Vandkvæði eru á að orða þær svo að þeim sem með ríkisvald fara – einkanlega löggjafarvald – séu reistar viðhlítandi skorður, þegar til kastanna kemur. Svigrúmi valdhafa eru því lítil takmörk sett. – Dómstólar hafa löngum túlkað réttindagreinar þröngt og fræðimenn ekki gert mikið úr þeim.²⁸ Þess í stað hafa menn sett allt traust á hið lýðræðislega aðhald og ekki gert sér grein fyrir takmörkum þess.

Réttindagreinar hafa sefjunaráhrif á þjóðfélagsþegnana sem eru þá vísir til að líta á þær sem hvatningu til að hafa uppi réttindakröfur af ýmsu tagi, oftast á hendur „þjóðfélaginu“ eða „ríkinu“, án þess að gera sér grein fyrir hvað það merkir. Réttindakröfurnar verða mótsagnakenndar og sá sem skyldurnar ber lítt sýnilegur eins og von er, því að þeir sem kröfur gera og hinir sem skyldur bera eru oftast sömu þjóðfélagsþegnarnir. Sá sem tileinkar sér slík viðhorf er vís til að ýta allri ábyrgð frá sér, en oftast er óljóst hvert.²⁹

27 Poul Sieghart: *The Lawful Rights of Mankind*. Oxford University Press. Oxford and New York 1986, bls. 43-44.

28 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Önnur útgáfa. Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna. Íðunn. Reykjavík 1978, bls. 419 o. áfr.

29 Kröfur ríkisstarfsmanna til hærri launa, svo og kröfur einstakra þjóðfélagsþéna til framlaga úr ríkissjóði eru öðrum þræði kröfur á hendur skattgreiðendum sem að mestu leyti er sama fólkíð þótt það beri ólíkar byrðar. Hagsmunabaráttan felur iðulega í sér kröfur eins þrýstihóps á hendur öðrum og sá

Þá má minna á að réttindagreinar eru alla jafna almennt orðaðar og því ekki ýkja skýrar né skilmerkilegar; þar af leiðandi er óvissa um skyldur. Því er nokkur hættu á að réttindagreinar kyndi undir ófriði og illdeilum alveg á sama hátt og merkingarlitlar lagagreinar gera yfirleitt.

Réttindagreinar vekja ennfremur andúð á ríkinu og valdi þess og undir merkjum þeirra fær barátta gegn ríkinu meiri hlómgrunn en réttlætunlegt er. En skyldu þeir sem þá baráttu heyja gefa því gaum hvað við kunni að taka þegar allan mátt hefur dregið úr ríkisvaldinu? Tekur þá ekki við alræði kröfugerðar- og þrýstihópanna, svo sem að framan er lýst, og stríð allra gegn öllum?

Undir merkjum réttindagreinnanna er tekizt á í þjóðfélaginu; launþegar eiga í erjum við fyrirtækin, landslýðurinn heyr stríð við stjórnvöld („kerfið“), skólanemendur við kennara, hjón hvert við annað, börn við foreldra, sjúkir og fatlaðir við heilbrigða og þannig mætti áfram telja. Til að styrkja vígstöðu sína ráða stjórnendur kröfugerðarhópanna sér starfslið og skipuleggja fylkingu trúnaðarmanna, réttindaskrifstofur rísa upp, samninganefndir verða fleiri og fjölmennari, „samstarfsnefndir“ og „ráð“ af ýmsu tagi fá vaxandi verkefni. Þeir sem hafa ekki bolmagn til slíkra umsvifa kalla á ríkisvaldið og krefjast félagslegrar aðstoðar í réttindabaráttunni. Mannréttindaskrifstofum er komið á fót og opinberir gæzlumenn hvers konar hagsmuna birtast síðan hver af öðrum: fulltrúar, trúnaðarmenn, eftirlitsmenn, ráðgjafar og umboðsmenn, auk þeirra sem starfa á frjálsum markaði. Þannig verður réttindabaráttu og kröfugerð einn helzti vaxtarbroddur atvinnulífsins. Þeir sem þar starfa nærast á deilum og árekstrum; réttindakröfumenn leita uppi það sem verða kann til ásteytings og magna upp átök.

Ög svo verður að leysa málin og við tekur langt samningsferli svo að enn er ærinn starfi og að lokum nást samningar sem verða

hefur sitt fram sem mest á undir sér, en hinn sem verður undir leitar til ríkisins. Hitt gerist einnig að báðir þrýstihóparnir leita til ríkisins og setja því þá úrslitakosti að þeir leysi ekki ágreining sinn nema ríkið gangi að tilteknum kröfum. Þetta er sú aðferð sem aðilar vinnuarkaðarins viðhafa æ oftar.

stöðugt flóknari unz sérhæft fólk eitt skilur hvað í þeim felst, ef þeir á annað borð merkja eitthvað. Enn fylgir ærinn starfi við túlkun og framkvæmd. – Til þessarar sögu nægir að nefna kjara-deilur og kjarasamninga.

Jafnframt þessu verður ríkisvaldið að veita fulltingi og þaðan berst stríður straumur laga og reglugerða þar sem seilzt er sífellt lengra inn í öll samskipti manna og jafnvel einkalíf. Stöðugt er ráðskast meira með þegna þjóðfélagsins sem verða smám saman lítt myndugir leiksoppar yfirvalda og hagsmunavaktara. Áður en varir eru menn hnepptir í ánaud reglugerðarríkisins. – Skyldurnar hafa gleymzt og réttindagreinarnar grafið undan mannréttindum.

Hvað vinnst við skylduákvæðin?

Skylduákvæðin eru á hinn bóginn líkleg til að breyta áherzlum. Þó verður að hafa í huga að ekki er nægilegt að kveða á um skyldu almennt. Leitast verður við að mæla sem skilmerkilegast fyrir um hver beri skyldu og gagnvart hverjum þótt því séu takmörk sett hversu ýtarlega stjórnarskrárákvæði verða orðuð.

Með skylduákvæðum eru þá afmörkuð þau svið, þar sem handhöfum almannavalds – einkum löggjafarvalds – er gerlegt að skerða frelsi þjóðfélagsþegnanna, leggja á þá kvaðir eða önnur þyngsl. Þar sem slíka heimild skorti yrði almannavald, þ.á m. löggjafinn, að halda sér í skefjum. Allt sem er ekki takmarkað sérstaklega er frjálst.

Mikilvægast er þó að skylduákvæðum fylgir viðhorfsbreyting.³⁰ Sá sem gengst undir skyldurnar lýsir sig um leið reiðubúinn að bera ábyrgð. Þegar svo báðir, þegn og valdhafi, hafa skyldurnar að leiðarljósi er líklegt að þeir sameinist um að halda í heiðri þær grundvallarreglur sem þjóðfélagið hlýtur að vera reist á.

30 Um líklega viðhorfsbreytingu má nefna þetta sem dæmi:

A nýtur fullkomins tjáningarfrelsis – hann má segja allt sem hann vill.

A tekur á sig þá skyldu að takmarka tjáningarfrelsi sitt vegna tiltekinnna hagsmuna annarra.

A hefur þetta að leiðarljósi í ræðu og riti.

B nýtur einungis þess tjáningarfrelsis sem honum er skammtað í réttindagrein.

Skylduákvæðin minna þegna þjóðfélagsins á að frjáls maður gegnir *skyldum*, en klifur ekki í sífellu á réttindum sínum. Stjórnskipanin hvílir þá á sáttmála – þjóðfélagssáttmála – frjálsra og viti borinna manna en ekki á valdboðum. Ríki á grundvelli þjóðfélagssáttmála er sú framtíðarsýn sem blasa ætti við í mannréttindamálum á tuttugustu og fyrstu öld.

Þessi ritgerð er að stofni til fyrirlestur sem fluttur var á fundi í Lögfræðingafélagi Íslands 3. febrúar 1994 þar sem umræðuefnið var: „Hvaða breytingar eru tímaþærar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar?“ Ritgerð þessi á sér þó miklu lengri aðdraganda sem ekki er ástæða til að rekja hér. Fyrirlesturinn var síðan birtur í hlutum í dagblaðinu *Tímanum* 11., 17., 24. febrúar, 2., 3. og 4. marz 1994. – Ritstjórum *Skírnis* þakka ég gagnlegar ábendingar.

B vill tryggja tjáningarfrelsi sitt til hins ýtrasta og reynir eftir megni að komast fram hjá öllum takmörkunum.

B hefur þetta að leiðarljósi hvenær sem hann tjáir sig.

Ólík viðhorf hljóta að ráða hvernig tjáningarfrelsis er neytt og raunar allra réttinda. A takmarkar rétt sinn sjálfur, B reynir að brjótast undan valdboðum.

Viðauki I

Almenn yfirlýsing um tiltekin réttindi manna – allir skulu eiga rétt ..., öllum skuli tryggður réttur.

Hér má nefna ákvæði þar sem segir að allir eigi rétt á að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins, 63. gr.;³¹ að hver maður sem hefur verið sviptur frelsi eigi rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess, 67. gr., 1. mgr.; að hver sá sem af öðrum ástæðum sé sviptur frelsi eigi rétt á að dómstóll kveði á um lögmati þess svo fljótt sem verða má, 67. gr., 4. mgr.; að hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skuli hann eiga rétt til skaðabóta, 67. gr., 5. mgr.; að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, 70. gr., 1. mgr.; að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, 73. gr., 2. mgr.; að menn eigi rétt á að stofna félög, þar á meðal stjórnmalafélög og stéttarfélög, 74. gr., 1. mgr.; að menn eigi rétt á að safnast saman vopnlausir, 74. gr., 3. mgr.; að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu, 75. gr., 2. mgr.; að öllum sem þessa þurfa skuli tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika, 76. gr., 1. mgr.; að öllum skuli tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi, 76. gr., 2. mgr.

Almennt orðaðar yfirlýsingar um réttarstöðu manna – allir skulu ráða ..., njóta ..., vera frjálssir ...

Slíkar yfirlýsingar eru nokkrar í stjórnarskránni. Þannig er tekið fram að öllum sé frjálst að standa utan trúfélaga, 64. gr., 2. mgr.; að allir skuli vera jafnir fyrir lögnum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti, 65. gr.; að allir sem dveljist í landinu skuli ráða búsetu sinni og vera frjálssir ferða sinna, 66. gr., 4. mgr.; að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, 71. gr., 1. mgr.; að allir séu frjálssir skoðana sinna og sannfæringar, 73. gr., 1. mgr.; að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, 75. gr., 1. mgr.

Ákvæði sem reisa ríkisvaldi skordur – engan megi ..., enginn sé skyldur ..., engum verði ..., engum skuli ...

Hér má nefna ákvæði þar sem svo er mælt að enginn megi neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúar sinnar, 64. gr.,

31 Hér er vísað í greinar stjórnarskrárinnar eins og þær eru samkvæmt stjórn-skipunarlögum nr. 100/1995.

1. mgr.; að enginn sé skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að, 64. gr., 2. mgr.; að engan megi svipta íslenskum ríkisborgarétti, að íslenskum ríkisborgara verði ekki meinað að koma til landsins og að engum verði meinað að hverfa úr landi, 66. gr., 1.-3. mgr.; að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum, 67. gr., 1. mgr.; að maður skuli aldrei sæta gæzluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, 67. gr., 3. mgr.; að engan megi beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi refsingu og engum skuli gert að leysa af hendi nauðungarvinnu, 68. gr.; að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerzt sekur um háttsemi sem refsiverð hafi verið á þeim tíma samkvæmt lögum og að viðurlög megi ekki vera þyngri en heimiluð voru í lögum þá er háttsemi átti sér stað, 69. gr., 1. mgr.; að í lögum megi aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu, 69. gr., 2. mgr.; að hver sá sem borinn sé sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð, 70. gr., 2. mgr.; að ekki megi gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild, sama eigi við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns, 71. gr., 2. mgr.; að eignarrétturinn sé friðhelgur, engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almannabörf krefji, þurfi lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir, 72. gr., 1. mgr.; að ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða, 73. gr., 2. mgr.; að félag megi ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalda, 74. gr., 1. mgr.; að engan megi skylda til aðildar að félagi, 74. gr., 2. mgr.; að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann og að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu, 77. gr.; að sveitarfélög hafi rétt til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir skuli nýttir, 78. gr.

Skylda ríkisvalds til ákveðinna athafna – að ... skuli.

Í nokkrum ákvæðum er slík skylda lögð á þá sem fara með almannavald. Nefna má ákvæði eins og að handtekinn manni skuli án undandrátur leiða fyrir dómara og sé maður ekki jafnskjött látinn laus skuli dómari áður en sólarhringur er liðinn ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæzluvarðhaldi og að með lögum skuli tryggja rétt þess sem sætir gæzluvarðhaldi til að skjóta úrskurðinum til æðri dóms, 67. gr., 3. mgr.; að dómþing skuli háð í heyranda hljóði nema annað sé ákveðið samkvæmt nánar tilteknum skilyrðum, 70. gr., 1. mgr.; að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefjist, 76. gr., 3. mgr.

Handhöfum ríkisvalds heimilað að takmarka réttindi manna – að ... megi takmarka ..., standi ekki í vegi ..., setja skorður ..., kveða á um skyldu ...

Nokkur ákvæði heimila handhöfum ríkisvalds innan tiltekinna marka að skerða réttindi manna. Þannig er mælt að þrátt fyrir rétt manna til að njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu megi með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt þá friðhelgi ef það sé nauðsynlegt vegna réttinda annarra, 71. gr., 1. mgr.; að með lögum megi takmarka rétt annarra en íslenskra ríkisborgara til að eignast fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi, 72. gr., 2. mgr.; að tjáningarfrelsi megi aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmast lýðræðishefðum, 73. gr., 2. mgr.; að banna megi þó um sinn starfsemi félags sem talið er hafa ólöglegan tilgang, en höfða verði þá mál án ástæðulausrar tafar gegn félaginu til að fá því slitið með dómi, 74. gr., 1. mgr.; að með lögum megi skylda menn til aðilar að félagi ef það sé nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra, 74. gr., 2. mgr.; að lögreglu sé heimilt að vera við almennar samkomur og banna megi mannfundi undir berum himni ef ugðvænt þyki að af þeim leiði óspektir, 74. gr., 3. mgr.; að frelsi manna til að stunda þá vinnu sem þeir kjósa megi setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess, 75. gr., 1. mgr.

Sameiginlegt öllum þessum ákvæðum er að skírskotað er með einum eða öðrum hætti til réttinda þjóðfélagsþegnanna.

Víðauki II

Hér verða rakin ákvæði í stjórnarskrá Íslands og helztu alþjóðasáttmálum sem annars vegar vernda stéttarfélag og samningsrétt þeirra, þ. á m. verkfallsrétt, og hins vegar rétt manna til að standa utan félaga, rétt manna til vinnu, rétt til menntunar og rétt til heilbrigðisþjónustu. Í skjóli framangreindrar lögverndar brjóta stéttarfélagin rétt manna til vinnu, rétt manna til að standa utan félags, rétt til menntunar og rétt til heilbrigðisþjónustu. Réttindagreinar vernda öll þessi gildi, en í reynd leiðir aðstöðumunur til þess að sérhagsmunir eru verndaðir á kostnað almannahagsmuna og tímabundnir hagsmunir, svo sem réttur til að taka þátt í lífsgæðakapphlaupi, ganga framur grundvallarréttindum sem bundin eru við frelsi, vinnu, menntun og heilbrigði.

Réttur til að stofna stéttarfélag og semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu er tryggður í 74. gr., 1. mgr. og 75. gr., 2. mgr. stjórnarskrárinnar. Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna er mönnum mæltur réttur til að stofna stéttarfélag og semja sameiginlega, 23. gr., 4.

mgr., sjá einnig mannréttindasáttmála Evrópu, 11. gr., 1. mgr., félagsmálasáttmála Evrópu I, 5.-6. tl., II, 5.-6. gr., alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 8. gr. og alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, 22. gr., 1. mgr. Sjá enn fremur samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um félagsfrelsi og verndun þess [nr. 87] 9. júlí 1948 (ILO 87), I. og II. kafla. Þar er félögum verkamanna og vinnuveitenda veitt vernd. Sjá einnig samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 98, um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félag og semja sameiginlega (ILO 98), 1.-6. gr.

Réttur til verkfalla er tryggður í félagsmálasáttmála Evrópu, 6. gr., 4. mgr. og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 8. gr. 1. mgr., d.

Réttur til að standa utan félaga er tryggður í 74. gr., 2. mgr. stjórnarskrárinnar með þeim takmörkunum að skylda megi mann til aðilar með lögum ef nauðsynlegt er til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Sjá einnig mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, 20. gr., 2. mgr., innangang mannréttindasáttmála Evrópu þess efnis að ríkisstjórnir þær sem undirritað hafa samninginn og eru aðilar að Evrópuráðinu „hafa í huga mannréttindayfirlýsingu þá sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti hinn 10. desember 1948“. Sjá einnig félagsmálasáttmála Evrópu II, 1. gr., 2. mgr.

Réttur til vinnu er tryggður í 75. gr., 1. mgr. stjórnarskrárinnar. Sjá einnig mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, 23. gr., 1. mgr., félagsmálasáttmála Evrópu I, 1. tl., II, 1. gr., sbr. víðauka II. kafla, 1. gr., 2. mgr. og alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 6. gr., 1. mgr.

Réttur til menntunar er tryggður í 76. gr., 2. mgr. stjórnarskrárinnar. Sjá einnig mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, 26. gr., mannréttindasáttmála Evrópu, víðauka nr. 1, 2. gr., félagsmálasáttmála Evrópu I, 10. tl., alþjóðasáttmála um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 13. gr., og samning um réttindi barna, 27. gr.

Réttur til aðstoðar vegna sjúkleika er tryggður í 76. gr., 1. mgr. stjórnarskrárinnar. Sjá einnig félagsmálasáttmála Evrópu, 11., 13. og 15. gr. og alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 12. gr.

Víðauki III

Tjáningarfrelsi er tryggt í 73. gr., 2. mgr. stjórnarskrárinnar þannig að allir eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar. Sjá einnig mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, 19. gr., mannréttindasáttmála Evrópu, 10. gr., 1. mgr. og alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, 19. gr., 1.-2. mgr. – Jafnframt er svo mælt að menn verði að ábyrgjast skoðanir sínar fyrir dómi, 73. gr., 2. mgr. Heimilt er einnig að setja

tjáningarfrelsi skorður „með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.“ Sjá einnig mannréttindasáttmála Evrópu, 10. gr., 3. mgr. og alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sbr. 19. gr., 3. mgr.

Um fáar greinar hefur meira verið rætt en þær sem lúta að tjáningarfrelsi. Samtök rithöfunda og blaðamanna hafa lagzt fast gegn öllum ákvæðum sem mæla fyrir um takmarkanir á málfrelsi og gagnrýnt harðlega dóma sem gegn þeim hafa gengið í meiðyrðamálum. Hér mótur ákvæðið öflugur þrýstihópur með skýrt afmarkaða hagsmuni og sterka aðstöðu til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með þeim afleiðingum að réttur manna til friðhelgi einkalífs og æruverndar þokar. Þetta má marka bæði í löggjöf og dómaframkvæmd og sýnir hvernig réttindagreinarar verja sérhagsmunina. Í þessu viðfangi er rétt að minna á að aðdróttanir, sögusagnir og rógur er orðin mikilvæg söluvara sem margir hafa atvinnu af að framleiða.

KRISTÍN GEIRSDÓTTIR

Hvað er sannleikur?

I

HVAÐ ER SANNLEIKUR? Þannig var eitt sinn spurt svo sem frá er greint í helgri bók, og fátt er mér minnisstæðara frá bernsku minni en sú djúpa hryggð, sem gagntók mig, þegar eg sat með biblíusögurnar mínar og las um það að landstjórinn, sem bar fram spurninguna, beið ekki eftir svari mannsónarins, heldur veik frá án þess að fá svar. Mér fannst þetta svo óendanlega sorglegt, að fá ekki svar við slíkri spurningu, þegar það virtist svona nærri, en skynja í stað leiðsagnar aðeins auðn og tóm. Og enn er spurningunni ósvarað.

Á langri ævi hef eg oft leitt hugann að þeim yfirgengilegu breytingum, sem orðið hafa síðan eg var barn. Það er eins og komin sé alveg ný veröld. Tvær heimsstyrjaldir hafa ekki látið sig án vitnisburðar, en stórfelldustu breytingarnar munu tengjast þeim tækniundrum, sem menn hafa nú á sínu valdi og enn eru á fleygiferð. Allt verður að vera stórfenglegra en áður hefur þekkt, stærra og margbrotnara og æ sjálfvirkara. Vissulega er það dásamlegt, jafnvel þó að beygur við kjarnorkuna, mengunina og sitthvað fleira valdi áhyggjum. – Íslendingar bjuggu við lítt breytta verkmenningu í meira en þúsund ár og því fylgdi auðvit að takmarkalaus þrældómur og strit, en tiltölulega lítil afköst, hvað sem menn lögðu á sig og kepptust við. En þegar loksins fór að rofa til, gengu breytingarnar svo undrhratt yfir, of hratt að eg held.

Eitt af því, sem tekið hefur gagngerum breytingum frá því að eg man fyrst eftir, er skilningur á okkar fornu bókmenntum, þjóðararfinum, sem oft er svo fjálglega nefndur, þegar mikið skal við hafa. Nú á að meðhöndla þessar gömlu bækur á raunsærri og skynsamlegri hátt en áður var gert, nú skal engin rómantík, fornaldardýrkun eða óskhyggja villa mönnum sýn. Það er auðvitað ekki nema gott. Sjálf er eg ekki farin að trúa jafn bókstaflega á