

Den islandske forfatningsprosessen

English summary

The article is a lecture by Professor Sigurður Línal held at the Constitutional Conference in Tórshavn, Faroes, in March 2003. It bears the heading: The Constitutional Process of Iceland. Here Línal offers a brief review of the Icelandic process of obtaining a modern constitution in a struggle for national emancipation at more than one level; the Icelanders' struggle for self-government first from an absolutist Danish monarchy developing from 1848 into the democratic Kingdom of Denmark, and after obtaining full national independence, also a power struggle between the popularly elected parliament (the Althingi) and the executive branches of government. Línal briefly describes the main features of the constitution, while doing so he mentions that some significant elements of the constitutional practice have developed as customary law – e.g. the issues of the parliamentary basis for executive power and cabinet ministers' accountability towards the legislative assembly. He stresses the competing powers of the executive branch and the assembly, where the executive branch of government mostly seems to have the upper hand, and he describes recent attempts by the assembly to regain some of the lost power

* Sigurður Línal. Born 1931. BA (latin and history), cand. jur. (law), MA (cand. mag., history) at the University of Iceland. Studies at the University of Copenhagen 1960, University of Bonn 1961-1962, as a research fellow of the Alexander von Humboldt-Stiftung, and University College Oxford 1998 and 2001. Assistant judge at the Civil Court in Reykjavík 1959-1960 and 1962-1964. Registrar of the Supreme Court of Iceland 1964-1972. Professor of law (jurisprudence, legal history, administrative law and labour law) at the University of Iceland 1972-2001. Visiting professor, University College, London, autumn 1982. Member of the «Tax punishment Committee» 1965-1979. Judge of the Labour Court 1974-1980. Director of the Law Institute of the University of Iceland 1976-2001. President of Hið íslenska bókmenntafélag (The Icelandic Literary Society, est. 1816) 1967-. Member of the executive committee of the Arnarnagðæan Institute of the University of Iceland 1996- (The institute is primarily engaged in research of medieval icelandic literature and textual studies). Legal adviser for the government of Faeroe-Islands in independence policy. Author of works in the field of law, political science and history, including chapters in the multi-volume History of Iceland, of which he is editor-in-chief and articles in Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder.

through constitutional revisions. Líndal shows how the judiciary has evolved into an important role of constitutional review, and finally in his lecture he discusses important issues concerning citizen's rights and basic human rights, where he somewhat provocative claims that in many cases it seems as though the modern constitutional guaranties lead to a system that is doing more to protect the criminals than their victims. He reminds us of the problem that many of these rights originally were put there to protect the citizen against an autocratic regime, while these guarantees now are being used to protect often loudly articulated and strong special interests against a government elected by the people.

Hva dreide den islandske selvstendighetskampen seg om?

Karakteristisk for det nittende århundre var kamp for frihet. På den ene side var det en kamp for nasjonal frihet som rettet seg de multinasjonale stater. På den annen side en kamp for folkefrihet rettet mot eneveldige regjeringer. I Danmark ble eneveldet avskaffet i 1848, og i fortsettelsen fikk landet egen grunnlov den 5. juni 1849. På Island ble det innkalt til et såkalt nasjonalmøte i 1851 der den danske regjering kom med forslag om hvordan Islands forfatningsmessige stilling skulle være. Grunnloven av 1848 skulle gjelde også på Island; kongen og Alltinget skulle i fellesskap ha den lovgivende makt i nærmere definerte særlandske saker, og Island skulle ha 6 representanter på det danske tinget. Dette ble avslått av Island som kom med forslag som gikk ut på at Island og Danmark skulle ha felles konge, i særlandske spørsmål skulle kongen og Alltinget ha den lovgivende makt, den utøvende makt skulle kongen ha, og innenlandske dommere skulle ha den dømmende makt. Nasjonalmøtet ble oppløst uten at den fullførte sitt arbeid, og deretter startet en 20 år lang krangel om Islands rettslige stilling og landets forfatning.¹

Island fikk sin første grunnlov i 1874. Den omfattet særlandske spørsmål slik de var definert i lov fra 1871, en lov Danmark innførte ensidig mot protester fra Islands side. Gjennom grunnloven fikk Alltinget den lovgivende makt sammen med kongen. Det ble opprettet et eget islandske ministerium, og den danske justisminister ble

¹ Sigurður Líndal: *Jóðfundurinn 1851*. Afmælisrit. Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttæður. Bókaútgáfan Blik. Seltjarnarnes 2002, s. 165-176.

også minister for islandske saker. Det ble utnevnt en egen landshøvding over Island; han var også møtte på Alltinget. Gjennom dette hadde man til en viss grad fått gjennomført det som var første fase på nasjonalmøtets program i 1851. Med hjemmestyreloven, som trådte i kraft i 1904, ble den utøvende makt flyttet til Island, og da var andre fase av programmet fra 1851 blitt gjennomført. I 1920 ble så til slutt den øverste domsmakt overført til Island etter at Island hadde fått sin suverenitet i 1918. Da var man kommet gjennom den tredje fase som man hadde siktet inn mot i 1851. Kongefellesskapet ble til slutt brutt i 1944, men det var ikke en del av programmet til nasjonalmøtet i 1851.

Det som vi kaller selvstendighetskamp, dreide seg om å tilpasse regjeringsformen til forholdene i de enkelte land, og om å la borgerne få ta del i styringen av landet. Kort sagt – føre beslutningsmyndigheten nærmere samfunnets borgere. For å nå denne målsettingen måtte man begrense de eneveldige kongenes makt. På 1800-tallet diskuterte man på Island forskjellige veier å gå når det gjaldt dette, og til en viss grad kan man si at denne diskusjonen var et ekko av det som ble diskutert ute i Europa på denne tiden. Denne diskusjonen er dog ikke på noen måte avsluttet. Med en viss rett kan man si at selvstendighetskampen er blitt ført inn i landet og fortsetter der. Den kommer blant annet til syne som stridigheter mellom den lovgivende og utøvende makt; noe jeg vil komme inn på senere. I fortsettelsen vil jeg kort gjøre rede for hvordan utviklingen har vært når det gjelder den islandske forfatningen.

Når det gjaldt hvilke veier man skulle gå for å begrense kongens makt, var det særlig to måter som ble diskutert på Island. Den ene gikk på ministrenes ansvar overfor Alltinget, mens den andre var å begrense kongens vetorett. Der skjedde det ingenting. Kongen hadde formell vetorett mens han var islandsk statsoverhode.

Ministeransvar.

I henhold til grunnloven av 1874 var ministeren ansvarlig overfor kongen og Alltinget for at grunnloven ble fulgt, og i hjemmestyreloven fra 1903 som trådte i kraft 1904, het det at ministeren var ansvarlig for regjeringens handlinger, og at Alltinget hadde anklagemyndighet når det gjaldt hans embetsførsel. Det ble vedtatt en egen

lov for å klargjøre dette ansvaret, og det ble opprettet en egen domstol. Kort fortalt så har ingen minister blitt anklaget i de nesten hundre år som denne ordningen har vært gjeldende.

Når man diskuterte ministeransvar på 1800-tallet, var det i hovedsak det rettslige ansvar man hadde i tankene. Folks idéer om det politiske ansvar var mye mer uklare.² Ministrene var selvfølgelig ansvarlige overfor kongen som kunne avsette dem dersom de ikke lenger var til å stole på. Islendingenes krav gikk ut på at ministrene skulle delta på Alltinget slik at representantene kunne ha mulighet til å presentere sine velgeres synspunkter for dem. Likeledes at de kunne kritisere deres arbeid hvis det var grunn til det, og uttrykke sin mistillit overfor dem. Dette var et moralsk ansvar i den forstand at dersom en minister ikke lenger hadde tillit, måtte han enten gå av frivillig eller kongen avsatte ham. Med hjemmestyreloven av 1904 ble det imidlertid gjennomført en parlamentaristisk regjeringsform ved at man på forhånd forvisset seg om at den kommende minister hadde støtte fra flertallet på tinget. Ved regjeringsskiftet i 1909 ble parlamentarismen endelig vedtatt. Den er riktignok ikke nevnt noen steder i grunnloven, men bygger på en uomtvistelig konstitusjonell sedvane. Ifølge den kan ingen regjering sitte med makten med mindre den enten blir støttet av flertallet på Alltinget, eller flertallet i det minste stiller seg nøytralt.

Det har til dels vært vanlig at Alltinget har valgt styrer i bestemte foretak og institusjoner, og at til og med alltingsrepresentanter har vært medlemmer av slike styrer. Dette har ført til uklarheter når det gjelder fordelingen av ansvar mellom styre og ministre. Det skal imidlertid nevnes at det i dag er blitt mindre av dette, blant annet på grunn av privatiseringen av de foretak som tidligere var i statlig eie.

Forbindelsene mellom den lovgivende og den utøvende makt

I henhold til gjeldende grunnlov er det i dag Alltinget som sammen med presidenten som har den lovgivende makt. Alltinget har også den bevilgende myndighet. I tillegg bestemmer det hvem som skal ha den øverste utøvende makt med grunnlag i den parlamentariske sedvane.

² Odd Didriksen: Upphaf kröfunnar um „ingræði á Íslandi. Saga, tímarit Sögufélags III (1960-63), s. 183-280.

I selvstendighetskampen hadde man gått inn for at de folkevalgte alltingsrepresentantene skulle ha innflytelse på virksomheten til den utøvende makt. Likeledes at de skulle ha innflytelse på all forfatning i landet. Det vil si at landet skulle styres i demokratiets ånd. Riktignok var stemmeretten begrenset til å begynne med, men smått om senn ble den mer utvidet. – Men hvordan er da situasjonen i dag? Etter manges mening, også blant alltingsrepresentantenes rekke, har den utøvende makt blitt stadig mer aggressiv overfor Alltinget, ja, til og med nærmet seg det å være Alltingets overmakt. Til det er det forskjellige grunner; følgende skal nevnes:

Selve den parlamentariske ordningen er slik at den minker atskillelsen mellom den lovgivende og den utøvende makt og samtidig reduserer den kontroll som tinget skal føre med den. Det skjer fordi flertallet av representantene støtter regjeringen eller i det minste stiller seg nøytral til det regjeringen gjør. Flertallet har til en viss grad ansvaret for regjeringens politikk.

Ministrene, med flertallet på tinget bak seg og embetsmannsverket som støtte, er blitt stadig mer innflytelsesrike, og Alltinget har på ingen måte klart å holde tritt med dem. Så har det da heller ikke hatt en lignende eksperttjeneste til rådighet selv om en del ting er blitt forbedret.

Det er ganske vanlig at alltingsrepresentantene klager over at ministrene prøver å kjøre sakene igjennom slik at representantene ikke får den tid de trenger til å behandle sakene ordentlig. I den opphetede stemning som av og til hersker, kan man høre ytringer om at tinget ikke er annet enn et ekspedisjonslokale for den utøvende makt.

Forsøk på å styrke Alltingets stilling

På grunn av dette har Alltinget gjort flere forsøk på å styrke sin stilling. I 1988 ble for eksempel Sivilombudet, det vil si Alltingets ombudsmann for forvaltningen, opprettet slik det tidligere var blitt gjort i de andre nordiske land, og i 1986 ble Riksrevisjonen, som før hørte under finansdepartementet, lagt under Alltingets ansvarsområde.

Alltingets oppdeling i to avdelinger (øvre og nedre) ble avskaffet i 1991. Etter manges mening hadde todelingen sikret en mer grundig

behandling av sakene og dermed styrket tingets stilling på en bedre måte enn det var sannsynlig at én avdeling ville gjøre. Det ble derfor fastsatt bestemmelser i loven om Alltingets forretningsorden for å sikre Alltingets selvstendighet og mindretallets rett, blant annet når det gjaldt minimumstid til behandling av saker.

Statsoverhodets oppløsningsrett, det vil si retten til å oppløse Alltinget, har lenge blitt ansett for å være en begrensning av den lovgivende forsamlings selvstendighet og rettigheter. Den innebærer nemlig at statsoverhodet opphever alltingsrepresentantenes fullmakter. Formelt sett er dette en rett som den islandske presidenten har.

Ifølge grunnloven skal tinget oppløses dersom det blir foretatt endringer i grunnloven, og likeledes under de bestemte forhold som når dersom Islands president må avsettes fra embetet. Under andre forhold er det tillatt å oppløse Alltinget I grunnloven heter det at presidenten kan oppløse tinget – uten at det nevnes betingelser for det. Det er derfor ingen hindringer i veien når det gjelder denne retten. For at presidenten skal kunne oppløse tinget, kreves medvirkning av statsministeren. Man kan derfor si at oppløsningsretten er en rett som tilhører statsministeren eller regjeringen. Ved dannelsen av en koalisjonsregjering blir det vanligvis inngått avtale om at man ikke skal benytte seg av denne retten med mindre alle partier i regjeringen er enig i det. Man kan derfor egentlig si at i dag innebærer oppløsningsretten en henvendelse til velgerne når politiske forhold krever det. Oppløsningsretten tilhører i alminnelighet Alltinget, men kan også være et våpen for regjeringen. To ganger, i 1931 og 1974, har det vært voldsomme stridigheter om bruken av den, men her det ikke tid gå nærmere inn på dem.

Vanligvis ble Alltinget oppløst på en slik måte at alltingsrepresentantenes fullmakter ikke ble opphevet før et nytt allting var blitt valgt. På den måten var det alltid en handlekraftig nasjonalforsamling i landet. Vi har likevel to omdiskuterte eksempler på annet – eksempler på at alltingsrepresentantenes fullmakter ble opphevet før, og da fra den dato som presidenten utstedte et brev vedrørende dette. Dette betød at landet var uten alltingsrepresentanter helt til valget var gjennomført, og det igjen betød en styrking av regjeringens stilling. Regjeringen hadde ikke Alltinget å bry seg med – om man kan si det

på den måten – og kunne blant annet slik slippe unna mistillit. I 1991 ble grunnloven imidlertid endret slik at i dag beholder alltingsrepresentantene sine fullmakter helt til valgdagen. På den måten er landet i dag aldri uten alltingsrepresentanter, og av den grunn kan regjeringen ikke unnslippe mistillit. I tillegg ble forskjellige tidsfrister forkortet. Det er for eksempel slik i dag at valg til Alltinget skal foregå 45 dager etter at tinget er oppløst og ikke etter to måneder slik ordningen var før. Dessuten skal tinget komme sammen igjen ikke senere enn 10 uker etter valget i stedet for 8 måneder etter valget slik det var før.³

I den islandske grunnloven har det fra starten av vært hjemmel for å vedta midlertidige lover. Til tider ble bruken av denne hjemmelen oppfattet som en krenkelse av tingets rett og ble kritisert for det.

Med grunnlovsendringen av 1991 prøvde man å styrke Alltingets stilling. I stedet for å avslutte sesjonen om våren og begynne på igjen om høsten, skulle sesjonen vare hele året. Og i stedet for at sesjonen ble avsluttet, ble den nå utsatt. Dette, samt bedre kommunikasjoner, førte til at det ble lettere enn før å kalle sammen Alltinget, og behovet for å vedta midlertidige lover minket. I tillegg ble det vedtatt strengere regler for hvordan de skulle bekreftes i Alltinget. Dette var en reaksjon på den kritikk som gikk ut på at regjeringen, som øverste innehaver av den utøvende makt, i for stor grad overtrådte lovgivers rettigheter gjennom å vedta hyppige midlertidige lover. Det er klart at antall midlertidige lover er blitt betydelig redusert etter at denne endringen ble gjennomført.⁴

I det foregående har jeg nevnt noen av de viktigste endringene i grunnloven og andre lover; endringer som er blitt gjort for å styrke nasjonalforsamlingens stilling.

Doms maktens stilling

Det som til en viss grad karakteriserer utviklingen av den islandske forfatningen, er den stadig økende innflytelse domstolene har på lovgivningen.

³ Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Íðunn. Reykjavík 1978, s. 247-255.

⁴ Op. cit.: s. 317-327.

Selv om det ikke i grunnloven finnes bestemmelser om hvem som skal vurdere lovenes forfatningsmessige gyldighet, eksisterer det en fast konstitusjonell sedvane som sier at dette er en oppgave for de ordinære domstolene. På Island er det aldri blitt opprettet egne domstoler for forvaltnings- eller forfatningsspørsmål. De første sakene der dette ble satt på prøve, ble forelagt den islandske landsoverretten i 1900, og i 1943 konkluderte Høyesterett for første gang med at en bestemt lov stred mot en grunnlovsbestemmelse om vern av ytringsfriheten. Siden har det skjedd, trolig seks ganger, at Høyesterett har ansett en lov for å være i strid med grunnloven. Det har enten gått på om en lov er blitt vedtatt på en forfatningsmessig riktig måte, eller om innholdet av den har vært i samsvar med bestemmelsene i grunnloven. I de aller fleste tilfeller har det dreid seg om det sistnevnte. De bestemmelser i grunnloven som helst er blitt vurdert av domstoler, har dreid seg om likerett, personlig frihet, vern av eiendomsrett, skattespørsmål, ytringsfrihet og næringsfrihet. I 2000 ble det avsagt en dom der en bestemt lov ble ansett for ikke å tilfredsstille den grunnlovsbestemmelsen som skal sikre en person en viss minimumsstøtte i forbindelse med sykdom, uførhet, alderdom, arbeidsløshet, fattigdom og andre lignende forhold. Her var det for første gang spørsmål om de sosiale rettigheter som til en viss grad er sikret i den islandske grunnloven.

Som tidligere nevnt ble den islandske høyesterett opprettet i 1920. I overensstemmelse med det som var det vanlige syn blant islandske jurister, betraktet dommerne grunnlovsbestemmelsene i større grad som programerklæringer enn som lovregler. Domstolen var forsiktig med å gå inn på lovgiverens område, og ble beskyldt for "alltid å dømme til fordel for staten". Det har imidlertid skjedd en viss endring når det gjelder dette. I dag ser domstolen på bestemmelsene i grunnloven som lov, og gir bestemmelsene en mer bestemt betydning enn det som var vanlig tidligere. Nå blir den derfor beskyldt, særlig av politikere, for å gå for langt og ut over de forfatningsmessige hjemler som Høyesterett har.

Høyesterett har i virkeligheten utformet regler innenfor flere grener av retten enn innenfor forfatningsrett, for eksempel innenfor erstatningsrett, formuerett, forvaltningsrett og familierett. Til å begynne med utviste domstolen forsiktighet på dette området, men har smått om senn økt sin aktivitet.

På grunn av Høyesteretts voksende andel i utviklingen av retten, har det vært ganske stor diskusjon på Island om hvilke hjemler domstolene egentlig har til å fastsette regler, siden de ikke har de samme demokratiske fullmakter som den lovgivende makten har.

Domstolene hører med til statsforfatningen, men de kan ikke utføre sine oppgaver med mindre de har et visst spillerom når det gjelder å utforme regler. Det er nemlig aldri mulig å fastsette regler som fjerner all tenkelig tvil. Utforming av regler må derfor være en del av dommerfunksjonens natur som er å fjerne uvisshet.

Ved å ta med denne virksomheten til domstolene, har grunnlovgiveren lovfestet den. Domstolenes demokratiske makthjemler bygger ellers på hevd der erfaringen har styrt folks adferd slik at den kan sidestilles med et tiende samtykke ("Den som tier, samtykker."). Hevd er da i realiteten en overenskomst mellom generasjoner som på denne måten har fått en demokratisk lovfestelse. Og med grunnlag i dette blir domstolene et viktig vern mot lovgiverens hastige beslutninger.⁵

Den islandske presidents stilling

Ved opprettelsen av den islandske republikken var det nødvendig å bestemme hvilken stilling statsoverhodet skulle ha. Presidenten var kongens arvtaker, men det ble likevel lagt vekt på at det ikke dreide seg om en forlengelse av kongedømmet.

Sammen med Alltinget er det presidenten som er innehaver av den lovgivende makt, og det er hans bekreftelse som trengs for at lover skal tre i kraft. Dersom presidenten nedlegger veto i forbindelse med en lovproposisjon, blir den likevel gyldig som lov. Dette skal imidlertid forelegges alle velgere slik at de skal kunne bestemme om det skal vedtas eller avslås. Hva presidentens vetorett egentlig innebærer, er man ikke enige om, for den er aldri blitt satt på prøve. Presidenten står ikke ansvarlig for regjeringens handlinger, og derfor er det nærliggende å mene at det trengs medvirkning fra en ministers side for at han skal nedlegge et slikt veto. Det kan imidlertid se ut som det er mer naturlig å forklare vetoet på denne måten: Som den ene av de to

⁵ Sigurður Línal: Domstolenes legitimasjon til å skape rett. Ånd og rett. Festskrift til Birger Stuevold Lassen. Universitetsforlaget. Oslo 1997, s. 687-694.

innhaverne av den lovgivende makt, trenger presidenten ikke ministerens medvirkning for å nedlegge veto. Han er kun uten ansvar som øverste innehaver av den utøvende makt, og der er det ministrene som håndterer hans makt. Dette betyr at presidenten har makt til la en lov gå til folkeavstemning, mens den lovgivende makt som Alltinget har, er av en slags midlertidig karakter. Man kan riktignok diskutere hvor heldig denne ordningen er. Da republikkens grunnlov ble vedtatt, var det stor diskusjon om denne ordningen.

Presidenten har videre hjemmel til å innføre lover når Alltinget ikke er samlet. Da er ordningen slik at i stedet for å legge frem en proposisjon for Alltinget, legger ministeren det frem for presidenten, den andre innehaveren av den lovgivende makt. Presidenten kan selvsagt nekte å innføre loven, og da blir det ingenting av innføringen med mindre Alltinget kommer sammen og innfører loven på vanlig måte.

Som tidligere sagt er presidenten øverste innehaver av den utøvende makt. Der er han uten ansvar, der er det ministrene som håndterer hans makt. De står bak alle regjeringens iverksettelse og har ansvaret for dem. Ministrenes signatur på noter fra regjeringen gir dem validitet. Av dette er det klart at presidenten i liten grad kan bruke sin utøvende makt til direkte tiltak uten medvirkning fra ministrenes side. Dersom imidlertid presidenten nekter å gi sitt samtykke til eller nekter å bekrefte regjeringshandlingen, blir det ingenting av iverksettelsen.

Det må nevnes at det ikke er alle som er enige i den beskrivelse av presidentens rettslige stilling som er gitt i det foregående. Det er mange, særlige politikere, som mener at det ikke er noen stor forfatningsmessig makt som presidenten har. Han er kun en leder som samler folket, og hans posisjon er ikke annet enn en symbolsk hedersstilling.

Det som imidlertid ikke er omdiskutert, er at ved en regjeringdannelse er presidenten ikke bundet av ufravikelige regler. Det er likevel vanlig at han rådfører seg med partilederne for å få deres syn. Dersom det ikke fås klare svar, blir det tatt kontakt med lederen for det største partiet eller lederen for det partiet som har hatt størst

økning i oppslutning ved valget, og anses for å ha de største muligheter til å lede en regjering. Ellers har presidenten helt frie hender og kan på den måten ha stor innflytelse på den politiske utvikling. Den som først får i oppdrag å danne regjering, har et betydelig forsprang overfor de andre.⁶

Om menneskerettighetene

Til slutt vil det være riktig å komme inn på hvordan menneskerettighetene er sikret. Menneskerettighetene har fått to egne kapitler i grunnloven; bestemmelser som har vært der helt siden 1874. I anledning av 50-årsjubileet for den islandske republikken i 1994 ble det besluttet å revidere disse bestemmelsene, og de nye trådte i kraft i 1995. Revisjonen hadde Den europeiske menneskerettighetskonvensjon som modell.

Bestemmelsene om menneskerettigheter i den islandske grunnloven kan føres tilbake til den danske grunnloven av 5. juni 1849. Den igjen har sine røtter i europeisk tradisjon, og kan føres helt tilbake til den franske grunnlov av 1791. Slike rettighetserklæringer ble fastsatt for å sikre borgerne bestemte rettigheter overfor eneveldige regjeringer i det 18. og 19. århundre; rettigheter som all erfaring viste det ikke ble tatt hensyn til. Dette var rettigheter som for eksempel ytringsfrihet, vern av eiendomsrett, vern mot tilfeldig fengsling og så videre.

Menneskerettighetsparagrafene sikrer folks rettigheter på forskjellig vis: Gjennom generelle erklæringer om bestemte rettigheter. Gjennom bestemmelser som begrenser statens makt slik at for eksempel ingen er pliktig til å utføre bestemte handlinger. Gjennom at innehaverne av den statlige myndighet er pliktige til å utføre bestemte handlinger for å verne folks rettigheter. Gjennom bestemmelser der hjemmelen til å avgrense borgernes rettigheter er underlagt bestemte begrensninger. Et felles karakteristisk trekk for alle disse bestemmelsene er at på en eller annen måte er samfunnets borgere sikret nærmere bestemte rettigheter.

Menneskerettighetsparagrafene i de enkelte lands grunnlover og multinasjonale konvensjoner er blitt flere og flere, men det er slett

⁶ Sigurður Línal: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands. Skírnir. Tímarit Hins íslenska bókmenntafélags 166. árg. (1992), s. 425-439.

ikke alle som er enige i hvor langt man bør gå. Når det gjelder de rettigheter som er knyttet til frihet, er det stor enighet, men om de sosiale rettighetene hersker det uenighet. Når det gjelder tredje generasjon av menneskelige rettigheter, for eksempel retten til uberørt miljø og andre lignende ting, er enigheten enda mindre.

Men nå er det kanskje riktig å stoppe opp litt og spørre om vi er på rett vei. Kan det tenkes at i de land der demokrati og menneskerettigheter er best sikret, der sikrer rettighetsparagrafene særinteressene bedre enn allmenninteressene?

For meg ser det ut som om den debatt som vi har i dag om forbrytelser og straff, i større grad dreier seg om forbryternes rettigheter enn om ofrenes. Debatten om ytringsfrihet dreier seg i større grad om medie-folkenes og andres som skriver rett, enn om folks rettigheter når det gjelder privatlivets fred. Debatten om næringsfrihet dreier seg heller om retten til alle typer virksomhet, selv om de er ulovlige som for eksempel prostitusjon og salg av mennesker, enn om de skadelidtes rett. Debatten om streik og andre tvangstiltak på arbeidsmarkedet som høytlønte i nøkkelstillinger tyr til mer ofte enn tidligere, dreier seg i større grad om retten til slike tiltak, enn om den rett de har som blir utsatt for slike handlinger, og for eksempel mister arbeidet. Kort sagt: Rettighetsparagrafene støtter sterke og godt organiserte pressgrupper med klart avgrensede interesser til å gå imot allmenninteresser som er så spredt at de ikke danner noen motvekt. Kanskje kan man i dag merke en viss endring i holdningene, men de andre stemmene er mer høylydte.

I vår tids demokratier og rettsstater synes det nå å komme på tale å snu på flisa og bygge på frihet og optimale rettigheter. Siden blir de begrenset gjennom at folk tar på seg avgrensede og nærmere definerte forpliktelser.

Her må vi ha i tankene at rettighetsparagrafene ble utformet i striden med de eneveldige regjeringer. I stedet for dem er det nå kommet folkevalgte regjeringer som gjør at det er blitt mer uklart enn tidligere hvem disse rettighetsparagrafene retter seg mot.

Man kan så spørre seg om dette egentlig betyr noe siden det til rettighetene må høre forpliktelser. På den annen side kan man spørre

hvem det er som skal oppfylle disse forpliktelsene? Ifølge rettighetsparagrafene er det innehaverne av statsmakten som skal gjøre det, men i realiteten hviler forpliktelsene i mye større grad på dem som er utsatt for særinteressenes vold.

Egne rettighetsparagrafer kan rettferdigjøres der demokratiet er kommet kort og der menneskerettighetene ikke så sikret som de skulle være. Men altfor ofte blir de ikke annet enn døde bokstaver fordi idéene bak bestemmelsene ikke har røtter i kulturen til de land som er involvert. I diktaturstatene kan man ofte finne høytsvevende erklæringer om borgernes rettigheter.

I de stater der demokrati og menneskerettigheter er sikret, virker rettighetsparagrafene som sovemedisin gjennom sin støtte til særinteresser og ved å oppmuntre til stridigheter i samfunnet. På den annen side vil forpliktelsene sannsynligvis føre til en bevisstgjøring av folks forpliktelser og ansvar overfor andre samfunnsborgere og bidra til enighet og fred i samfunnet.

Her skal vi ha i tankene at en fri mann som er trofast mot samfunnet, han oppfyller sine forpliktelser og hamrer ikke på sine rettigheter.⁷

⁷ Sigurður Línðal: Stjórnarskrá og mannréttindi. Skírnir. Tímarit Hins íslenska bókmenntafélags 169. árg. (1995), s. 396-398.