

Réttarríkið á skrytnum tímum

Togar réttarríkishugmyndin í tvær áttir?

Þjóðir sem alast upp við frelsi og sjálfsstjórn líta á öll önnur stjórnarform sem ómanneskjuleg og ónáttúruleg. Þjóðir sem vanist hafa einveldi gera slíkt hið sama. Og hversu auðveld tækifæri sem hamingjan býður þeim til breytinga, jafnvel þegar þær hafa, með miklum örðugleikum, losað sig undan ágengni eins valdhafa þá hlaupa þær til og setja annan í staðinn með sömu fórnunum, því þær geta ekki fengið sig til að hata yfirdrottunina sjálfa.¹

Michel de Montaigne (1533-1592).

I. Inngangur. Hugmyndasögulegur bakgrunnur.

Í þjóðmálaumræðu síðustu missera hefur athyglisverð afstaða ítrekað skotið upp kollinum. Hér er ég að vísa til þeirrar skoðunar, sem virðist furðu útbreidd, að gera beri svokallaða útrásarvíkinga útlæga. Í ljósi núverandi efnahags- og stjórn málaástands á Íslandi, svo ekki sé nú talað um veðráttuna, þótti mér þessi skoðun við fyrstu sýn ekki fullkomlega rökrétt. Við nánari umhugsun þykist ég þó sjá að hún er fyllilega réttlætanager. Ástæðan er sú, að djúpt í vitund þjóðarinnar býr skilningur á grundvallarhugtaki stjórnskipunarinnar, þ.e. samfélagssáttmálanum. Umræða um skóggang og fjörbaugsgarð byggir nú sem fyrr á því að umræddir menn hafi brotið gegn þessum sáttmála, sem samfélag okkar grundvallast á, og skuli því „fjarlægum ala aldur sinn í löndum“, svo notuð séu orð þjóðskáldsins.

Í ljósi allra atvika hafa einhverjir jafnvel spurt hvort þegnum Íslands hafi að undanfögnu verið tryggt það öryggi sem þeir fórna hluta frelslis síns fyrir? Hafa valdhafar vanefnt sinn hluta þessa sáttmála svo nánast liggi fyrir riftunarástæða?

Víkjum í upphafi nokkrum orðum að kenningum um samfélagssáttmálann.

¹ Michel de Montaigne, I. bók, 23. kafli, bls. 83-84.

A. Samfélagssáttmálinn

Kenningar um tilurð ríkja byggja flestar á þeirri hugmynd að í öndverðu hafi maðurinn verið frjals í ríki náttúrunnar.

Í bókinni Leviathan lýsti Hobbes því svo að lífið áður en maðurinn undirgekkst samfélagssáttmálann hafi verið einmanalegt, snautt, illt, grimmilegt og stutt. Til þess að tryggja öryggi mannsins hafi verið nauðsynlegt að koma á fót samfélagi sem lyti reglum. Kenningar John Locke um samfélagssáttmálann tengjast eignaréttindum. Locke hafði gjörólíka sýn á líf mannsins fyrir gerð samfélagssáttmálans. Samkvæmt Locke lifði maðurinn fyrir tíð þessa sáttmála í Paradís. Gallinn við Paradís var sá að eignaréttindin voru ekki varin á neinn hátt. Í því skyni að verja eignaréttinn hafi menn gert með sér samfélagssáttmála og afsalað sér hluta af frelsi sínu.

Hvað sem líður skoðanamun Hobbes og Locke á lífi mannsins í ríki náttúrunnar, voru þeir á einu máli um að þegar fram liðu stundir hafi menn gert með sér einhvers konar samfélagssáttmála þar sem hver og einn afsalaði sér hluta af náttúrulegu frelsi sínu. Rökin fyrir samfélagssáttmálanum voru öryggi einstaklinganna og regla í samskiptum manna.

Til varð það sem við köllum ríki, þ.e. þegar menn á tilteknu landsvæði hafa komið sér saman um aðferð til að taka ákvarðanir í málum sem varða samfélagið allt og setja niður deilur manna og ákveðið ennfremur að fylgja slíkum ákvörðunum eftir með sérstöku þvingunarvaldi.

Ríkinu er með þessu falið vald til að setja og breyta lögum, beita þeim og taka ákvarðanir í nafni borgaranna (þ.á m. um beitingu þvingunarvalds).

B. Frumdrög að réttarríki

Reynslan hefur sýnt að ekki er nægilegt, eitt og sér, að koma á fót ríkisvaldi. Sú spurning vaknar jafnskjótt, hvernig menn geti tryggt sig fyrir því að ríkisvaldið sé notað gegn frelsi þeirra og velferð og mannlegri reisn.

Þar kemur réttarríkið til skjalanna.

Sögulega rekur sú hugsun, að veldi laganna sé æðra veldi mannanna, rætur sínar langt aftur.

Aristóteles sagði að stjórn með lögum væri betri en stjórn nokkurs einstaklings.

Að baki býr sú hugmynd að rétt sé að setja valdbeitingu skorður. Vernda beri borgarana fyrir valdniðslu og ofríki valdhafa.

Réttarríkishugtakið er mikið notað í opinberri umræðu. Eins og mörg önnur hugtök sem menn veifa á þeim vettvangi (frelsi, lýðræði o.fl.) hefur það óljós mörk. Það er notað í samhengi við efnahags- og lýðræðispróun ríkja, auk þess sem iðulega er talað um réttarríki sem megingrundvöll þess að lýðræði og mannfrelsi séu virt.

Sökum frjálslegrar notkunar réttarríkishugtaksins í framkvæmd tel ég nauðsynlegt að staldra við skilgreiningu þess áður en lengra er haldið. Að því búnu mun ég leitast við að setja þessa umræðu í samhengi við það heimatilbúna gjörningaveður sem undanfarin misseri hefur gengið yfir Ísland og víkja orðum að ábyrgð í því sambandi. Að lokum mun ég velta því upp hvort skýringa á hruninu kunni að vera að leita í því að Íslendingar hafi brenglaða mynd af samskiptum yfirvalda og þegna, hvort þeir hafi óþroskaða lýðræðisvitund og hvort úr þessu megi hugsanlega bæta með nýjum samfélagssáttmála.

II. Réttarríkið

Merking réttarríkishugtaksins er ekki einhlít. Hér koma til skoðunar tvær viðurkenndar kenningar. Önnur kenningin lýtur að formi en hin að efnislegum skilyrðum sem uppfyllt þurfa að vera til að staðreyna megi tilvist réttarríkis. Þessi tvískipting hefur jafnframt verið talin eiga við um lagahugtakið sjálft.²

² Sjá m.a. *Um lög og lögfræði* e. Sigurð Línal, bls. 53-58.

A. Réttarríkið í þrengri skilningi (formlegt réttarríki / lögstjórn).

Réttarríkið í þrengri merkingu er gjarnan kennt við vildarrétt. Vildarrétturinn leitast við að útskýra tilvist og tilveru réttarreglna án þess að þurfa að styðjast við tilvísun til siðferðilegs lögmætis. Þessi þrengri skilningur felur í sér að gerðar eru tiltekna kröfur til þess hvernig lög eru sett, til forms þeirra og beitingar. Með vísan til þessa hefur Haraldur Steinþórsson lögfræðingur lagt til að notast verði við hugtakið lögstjórn í þessu sambandi. Kenningar af þessari ætt lúta ekki að efni laganna.

Samkvæmt þessum þrengri skilningi hugtaksins eru stjórnvöld í verkum sínum bundin af lögum og lögin til þess fallin að hafa áhrif á hegðun manna þannig að þeir geti séð fyrir lagalegar afleiðingar af hegðun sinni.³

Reynslan hefur sýnt að lögstjórn, girðir ekki sjálfkrafa fyrir að mannréttindi séu brotin, heldur getur þvert á móti orðið handhægt verkfæri fyrir harðstjóra og auðveldað illgjörnum valdhöfum að hrinda áætlunum sínum í framkvæmd. Sem dæmi má nefna Afríkurríkið Zimbabwe þar sem stjórn Mugabe hefur beint lögum gegn pólitískum andstæðingum sínum.⁴

B. Réttarríkið í víðtækari skilningi (réttarríkið í efnislegri merkingu/réttarríkið).

Rýmri hugtaksskilgreiningin tekur við þar sem hin þrengri fjarar út. Í því sem á eftir fer verður vísað til þessa sem réttarríkis í víðtækari skilningi eða efnislegri merkingu (e. *substantive rule of law*). Taka ber fram að þessi aðgreining milli formlegs og efnislegs réttarríkis felur í sér nokkra einföldun því ekki ríkir einhugur um skörun þessara kenninga um réttarríkið.

Réttarríkið í víðtækari skilningi byggir á þeirri forsendu að mönnum séu tryggð tiltekin lágmarksréttindi, þ.á m. um friðhelgi einkalífs og verndun eignarréttarins. Réttarríkið í þessum víðtæka skilningi er í reynd hugsjón sem skýra ber með m.a. með hliðsjón af mannréttindum, lýðræði og jafnrétti. Málsvarar víðtæks réttarríkis gera t.a.m. þær kröfur til ríkisvaldsins að það verndi tjáningarfrelsi og réttláta málsmeðferð og leggi bann við pyndingum og dauðarefsingu.

³ Raz: **The Authority of Law**, bls. 214.

⁴ Sjá Gordon, bls. 16.

Alþjóðasamtök mælast til þess að ríki sjái borgurunum fyrir heilsugæslu og menntun, skapi viðskiptum og atvinnulífi góðar aðstæður og reisi lagalegar skorður við óæskilegri hegðun af ýmsu tagi.

International Commission of Jurists hefur t.d. talið að í réttarríki skuli tryggt að fyrir hendi sé kerfi sem tryggir raunverulega vernd mannréttinda.⁵ Þeir sem leggja hvað víðtækastan skilning í réttarríkishugtakið telja að í því felist skylda réttarkerfis til að sjá til þess að öll mannréttindi séu tryggð og í þeim efnunum sé ekki gerður greinarmunur á borgaralegum- og stjórnmalalegum réttindum annars vegar og félagslegum- og efnahagslegum réttindum hins vegar. Í því felst nánar tiltekið sú skoðun að ryðja beri í burt hindrunum sem standa í vegi fyrir viðunandi lífsafkomu manna, þ.á.m. til viðunandi fæðis og húsnæðis, auk þess að styðja við þróun í átt til aukins lýðræðis, draga úr ójöfnuði, óöryggi og fátækt.

Ofangreind sjónarmið girða ekki með öllu fyrir að réttindi manna séu skert eða þeim mismunað, en slíkt verður þá aðeins gert á lögmætum og málefnalegum grundvelli og með vísan til almannahagsmuna. Þessarar verndar njóta útrásarvíkingar, ekki síður en aðrir. En útrásarvíkingarnir unnu ekki einir. Með þeim og fyrirtækjum þeirra vann fjöldi einstaklinga sem einnig þurfa á vernd að halda. Vernd gegn ómálefnalegri umræðu og palladómum. Þessa vernd veita lög og dómstólar í þeim málum sem þangað rata, en öðrum málum virðist ráðið til lykta fyrir dómstól götunnar – í fjölmiðlum. Í því andrúmslofti sem nú ríkir er hætta á lýðskrumi og yfirgangi af ýmsu tagi. Gjalda ber sérstakan varhug við múgsefjun í formi ofstækis, reiði, útskúfunar og úthrópunar á vefsíðum og í fjölmiðlum. Yfirgangurinn getur falist í „sterkum foringja“ sem eltir strauminn og hefur lög og mannréttindi að engu.

Taka verður fram, að jafnvel þótt við leyfum okkur að ganga út frá að flest viljum við stuðla að og styðja við hið víðtækara réttarríki er vandséð að nokkurt samfélag eða

⁵ “The guarantee of individual freedom and dignity within the framework of a representative government requires that:

In a State in which the Rule of Law prevails there should be effective machinery for the protection of fundamental rights and freedoms, whether or not these rights and freedoms are guaranteed in a written constitution. “

International Commission of Jurists, “Basic requirements of representative government under the Rule of Law”, para. 10, Bangkok Conference, 1965, Committee I, in International Commission of Jurists, *The Rule of Law and Human Rights: Principles and Definitions* (Geneva: International Commission of Jurists, 1966), p. 8.

réttarkerfi geti nokkru sinni náð að búa svo um hnúta að gildandi lög á hverjum tíma leysi allan vanda að þessu leyti gagnvart síbreytilegum ytri veruleika.

Vöxtur og viðhald réttarríkisins í viðtækari merkingu er eilífðarverkefni sem allir þátttakendur í réttarframkvæmdinni bera ábyrgð á.

III. Um ábyrgð á vexti og viðhaldi réttarríkisins.

A. Ábyrgð almennings

Í bankahruninu og aðdraganda þess brustu ýmsir innviðir samfélags okkar og þar með réttarríkisins. Er unnt að leggja ábyrgð á því á örfáa menn eða stofnanir? Þarf þjóðin í heild ekki að líta í spegil og spyrja sjálfa sig alvarlegra spurninga? Færa má haldgóð rök fyrir því að ábyrgðin hvíli á fleirum en einstaka bankastjórum, embættismönnum og stofnunum. Hinar kristnu höfuðsyndir (höfuðlestir) birtast flestar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Dramb, öfund, reiði, græðgi og óhóf.*

En syndirnar eru fleiri en þessar. Hver er ábyrgð hinna almennu borgara sem sáu hvert stefndi en aðhöfðust ekkert? Hver er ábyrgð þeirra sem létu *leti* og / eða *hugleysi* aftra sér frá því að standa gegn umpólun samfélagsins? Í þessu ljósi er ekki svo einfalt að draga seka og saklausa í dilka.

Hafa ber í huga að jafnvel þótt við sendum útrásarvíkingana í útlegð eða tökum upp dauðarefsingar til útrýmingar á vondum mönnum og gírugum, þá mun okkur ekki endast ævin né aldirnar til að útrýma homo sapiens, sem verður syndunum sjö að bráð. Í því ljósi verður að efast um að lausnin sé fólgin í fullkominni lagasetningu. Miklu fremur veltur þetta á útfærslu laga og eftirliti með þeim af hálfu framkvæmdavalds, dómstóla og síðast en ekki síst hinni samfélagslegu vitund. Réttarríkið leikur þar stórt hlutverk.

B. Ábyrgð lögfræðinnar.

Tilgangur lagadagsins er kannski ekki síst að gefa lögfræðingum tækifæri til að staldra við og klappa sjálfum sér og kollegum sínum á bakið.

Útfærsla réttarríkisins er daglega til meðferðar hjá öllum þáttum ríkisvaldins. Án vafa bera lögfræðingar hitann og þungann af þeirri vinnu sem þetta útheimtir. Hlutverk lögfræðistéttarinnar í víðtæku réttarríki er ekki síst-sá að vernda mannréttindi fyrir ágangi opinbers valds og stórfyrirtækja. Ekki er að efa að öll erum við að reyna að gera okkar besta. Því er fullt tilefni til að halda þennan dag hátiðlegan og gleðjast yfir því sem vel er gert. Um leið er rétt að við nýtum tækifærið til að líta í eigin barm og spyrja gagnrýnna spurninga. (Eða eins og Ármann Snævarr vinur okkar orðaði kaflaheiti í bók sinni um Almenna lögfræði: „Horft um öxl. Hugað að framhaldi“).

Fyrir lögmenn og dómara skiptir auðvitað mestu sá hluti fyrrgreindrar vinnu sem unnin er fyrir dómstólum. Fram hjá hinu verður þó ekki litið að mikill fjöldi álitamála, sennilega mestur hluti, kemur aldrei til úrlausnar dómstóla. Stór hluti þeirrar ráðgjafar sem lögmenn/lögfræðingar láta umbjóðendum sínum í té, sætir engri endurskoðun. Hlutverk lögmanna er meðal annars að túlka réttarreglur umbj. sínum í vil með samanburði við aðrar reglur og út frá margræðu orðalagi einstakra ákvæða. Í grein eftir Robert W. Gordon, lagaprófessor við Yale háskólann í Bandaríkjunum⁶, segir höfundur að lögmenn vinni – í fullkominni einlægni – út frá þeirri hugsun að ekkert sé athugavert við að leita að og finna skýringu á réttarreglu sem hentar markmiði umbjóðandans, jafnvel þótt sú skýring gangi þvert gegn tilgangi laganna. Þetta telja þeir „fullkomlega lögmætt“ og að inngrip af hálfu ríkisins bryti gegn skuldbindingum réttarríkisins. Slík „skapandi hlýðni“ við lögin þróast þannig út í að hinum skráðu reglum verður snúið gegn þeim sjálfum í þeim tilgangi að gera þau máttvana. Þetta kallar Gordon túlkunarstjórnleysi. Allt er þá tínt til í þeim tilgangi að hjálpa umbjóðandanum. Lögfræðingum er oft falið að leita að veikum blettum á löggjöfinni og hjálpa til við að velja út þau ákvæði sem eru of víðtæk eða stangast á við önnur ákvæði. Þannig verða kröfurnar til eftirlitsaðilanna sífellt meiri, þeir þurfa sífellt að teygja sig lengra til að hafa stjórn á því sem er verið að gera á markaðnum. Þetta fá lögmenn greitt fyrir en skuggahliðin er sú að þetta grefur undan möguleikum ríkisins á að halda uppi lögum og hafa eftirlit með þeim sem eru á markaðnum. Í ríkjum þar sem eftirlitið er veikt fyrir getur svona nokkuð orðið til þess að stjórnvöld missi alveg tökin á því sem fram fer á hinum títtnefnda markaði. Þá sitja menn uppi með stjórnleysi. Með þessum hætti er lagaþekking nýtt til þess að sneiða hjá öryggisventlum og varnögnum í löggjöf sem ætlað er að vernda fjárfesta og almenning fyrir svikum, blekkingum og óhóflegri áhættutöku. Þannig getur lögfræðin orðið til þess að gera réttarreglurnar – og þar er núgildandi

⁶ Grein þessi er aðeins aðgengileg á netinu þegar þetta er ritað.

stjórnarskrá ekki nauðsynlega undanskilin - áhrifalausar og í reynd stuðlað að stjórnleysi. Bak við grímu lögstjórnar / réttarríkis ríkir þá stjórnleysi, sem jafngildir hugmyndafræðilegri sjónhverfingu.

Kröfurnar til lögmanna eru mjög miklar og við getum ekki staðið undir þeim öllum, því þær fara ekki alltaf vel saman:

- Lögmenn eiga að vera sjálfstæðir, en samt trúir skjólstæðingum / vinnuveitendum sínum.
- Lögmönnum ber að berjast af einurð fyrir skjólstæðinga sína, en um leið styðja upp að vissu marki við samfélagsleg gildi.
- Lögmenn eru útverðir lýðfrelsis gagnvart ágengu ríkisvaldi, en eiga um leið sýna lögmætri beitingu ríkisvalds virðingu.

Að ýmsu leyti er einfaldast og þægilegast lögmenn að tileinka sér „póstmoderníska“ sýn á hlutverk sitt og taka sér stöðu málaliða eða tæknimanna. Vart þarf að fjölyrða um að þegar þátttakendur í lagaframkvæmd temja sér þröngsýni og sérgæsku á kostnað samfélagslegra markmiða eða hugsjóna geta afleiðingarnar orðið alvarlegar þegar til lengdar lætur.

Lagadeildirnar þurfa einnig að spyrja sig spurninga: Hefur lagakennsla á Íslandi sl. ár og áratugi gert nemendum kleift að setja lög in í samhengi við það pólitíska, félagslega og fræðilega umhverfi sem þau eru sprottin úr.⁷ Hefur nægilegum tíma verið varið í að fjalla t.a.m. um hvort eða hvernig siðferði og lög eru tengd? Er hluti skýringarinnar á því hvernig farið hefur að lögfræðingar hafa einungis nálgast lög in eins og tæknimenn og ekki sett lög in í víðara félagslegt samhengi? Líður íslenskur réttur fyrir of mikla áherslu á vildarréttinn sl. áratugi? Þetta væri verðugt viðfangsefni annarrar málstofu og sú umræða bíður betri tíma.

IV. Réttarríkið og hrúnið.

⁷ Kahn-Freund: „Reflections on Legal Education“. *Modern Law Review* 1966, bls. 123.

Eins og ég vék að hér að framan, rúmast innan hugmyndarinnar um réttarríki tvær gjörólíkar túlkanir á hugtakinu.

Það er eflaust engin tilviljun að lögmannafélagið hafi kosið einmitt þetta umræðuefni við þær aðstæður sem nú eru uppi. AFP fréttastofan sagði frá því 21. apríl sl. að íslenska þjóðin væri „í sjálfsleit“ eftir hrunið. Umræðan hér og næstu vikur, mánuði og misseri hlýtur að snúast um það hvaða grundvöll viljum við leggja að því samfélagi sem byggt verður upp af rústunum. Þetta snýst um tilveru og öryggi einstaklinganna sem hér búa. Getur verið að hluti af vandanum sem hér varð til stafi af því að menn hafi í of ríkum mæli hugsað lögin ofan frá og niður, en ekki frá grunni og upp? Í þessu sambandi er vert að ræða nánar um lýðræðið eða öllu heldur samband Íslendinga við lögin og þá ekki síst grundvallarlögin, sjálfa stjórnarskrána.

A. Lagasetning og lýðræði.

Íslenska þjóðin gengur nú vissulega í gegnum erfitt uppgjör við atburði síðustu ára og jafnvel áratuga. Sú spurning er áleitin hvort tæplega 700 ára undirokun þjóðarinnar sé okkur enn fjötur um fót í lýðræðislegu tilliti. Vísbendingar eru um að aldalöng kúgun varpi enn löngum skugga yfir íslensk stjórnsmál. Óþægilega margt bendir til þess lýðveldistíminn hafi enn ekki dugað til að hreinsa burt þessa skugga fortíðarinnar.

Franski lögfræðingurinn og rithöfundurinn Michel de Montaigne (1533 – 1592) sagði meðal annars þetta um viðjar vanans:

„Vaninn heldur okkur í heljargreipum, svo sterkum að það er varla á okkar valdi að losna úr þeim þannig að við getum lagt sjálfstætt mat á fyrirskipanir hans. Í raun stafar þetta af því að við drekkum hefðirnar í okkur með móðurmjólkinni og vegna þess að veröldin birtist okkur í þessari mynd í upphafi tilveru okkar, teljum við okkur hafa fæðst með því skilyrði að við fylgjum þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið. [...]

Þjóðir sem alast upp við frelsi og sjálfstjórn líta á öll önnur stjórnarform sem ómanneskjuleg og ónáttúruleg. Þjóðir sem vanist hafa einveldi gera slíkt hið sama. Og

hversu auðveld tækifæri sem hamingjan býður þeim til breytinga, jafnvel þegar þær hafa, með miklum örðugleikum, losað sig undan ágengni eins valdhafa þá hlaupa þær til og setja annan í staðinn með sömu fórnunum, því þær geta ekki fengið sig til að hatast við yfirdrottunina sjálfa.”⁸

Við vissum áður en nýleg skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis kom út að lög sem sett eru á Alþingi hafa sjaldnast verið rædd í aðdraganda kosninga. Við vissum að mikilvæg lög hafa að staðaldri verið samin og sett af framkvæmdavaldinu í nafni Alþingis án þess að hafa nokkru sinni ratað inn í almenna umræðu og þjóðinni þannig gefist kostur á að tjá hug sinn. Eins og Ragnar Aðalsteinsson benti á í grein sinni „...einungis eftir lögunum...” er þess háttar málsmeðferð ólýðræðisleg. Hann talar þar einnig um að ríkið hafi undirgengist skyldur að þjóðarétti að virða reglur lýðræðisins.⁹ Ragnar bendir á að forsendur lýðræðisins séu ekki aðeins trygg stjórnmalaréttindi og tjáningarfrelsi, heldur einnig að virtar séu reglur réttarríkisins um jafnfræði fyrir lögunum, lögætisreglan, reglan um óháða dómstóla og vernd borgaranna fyrir ágangi ríkisvalds og einkaaðila á mannréttindi.

Auk ofangreinds bætist nú við sú staðreynd, að íslenskur réttur er nú að miklu leyti saminn erlendis og reglurnar svo innleiddar sem íslensk lög, gagnrýnislaust eða -lítið, en íslensk stjórnvöld virðast lítt eða ekki nýta sér það svigrúm til aðlögunar sem þeim er játað.¹⁰

Lýðræði og réttarríki eru ekki ótengd fyrirbæri. Þau skarast í mikilvægustu stofnun samfélagsins: Löggjafanum. Eins og að framan er rakið hefur það þó ekki reynst nægileg trygging fyrir því að lög séu lýðræðisleg og virði grunnreglur réttarríkisins sem hér voru nefndar. Dómstólarnir verða þá síðasta vígi borgaranna ef þeir telja lög brjóta gegn

⁸ *Montaigne, I. bók, 23. kafli, bls. 83-84.*

⁹ Bls. 10 í grein RA.

¹⁰ Sjá t.a.m. skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis bls. 22-24.

réttindum sínum. Því er mikilvægt að mjög sé vandað til verka við skipun í dómaraembætti.

Í aðdraganda hrunsins voru margir þingmenn á himinháum styrkjum frá viðskiptalífinu. Á sama tíma gumaði Viðskiptaráð af því að Alþingi hafi í um 90% tilvika farið eftir tillögum ráðsins:

“Athugun Viðskiptaráðs sýnir að Alþingi fór í 90% tilfella að hluta eða öllu leyti eftir tilmælum ráðsins. Það var því aðeins í 9 tilfellum sem Alþingi komst að gagnstæðri niðurstöðu.”

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 20. JÚNÍ 2006

Þegar við þetta bætist að hið ógnarsterka framkvæmdavald skarast við löggjafarvaldið með þingsetu ráðherra blasir ekki við glæsileg mynd af iðkun lýðræðsins á Íslandi hingað til. Vonandi ber framtíðin betri framkvæmd í skauti sér.

B. Viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

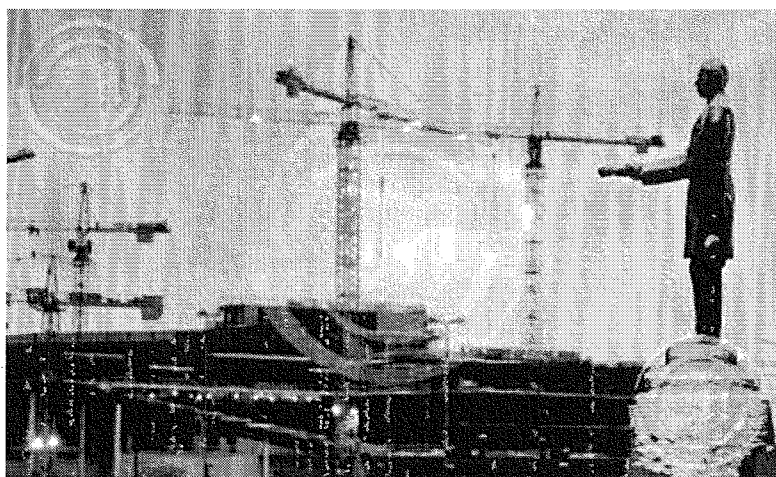
Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis er eins og blýsakka sem varpað hefur verið ofan í þjóðarsálina til að kanna hversu djúp hún er.

Við erum á skilgreinandi andartaki í Íslandssögunni. Framtíð okkar í bráð og lengd ræðst af því hvernig okkur lánast að takast á við þá vondu stöðu sem nú er uppi. Þá er ég ekki að vísa sérstaklega til efnahagslegra sviptivinda og náttúruhamfara, heldur hins stjórnmálalega og lýðræðislega og jafnframt lagalega vanda, sem fyrr var vikið orðum að.

Atburðir síðustu missera ættu að færa okkur heim sanninn um það að íslenskri þjóð er nauðsynlegt að vinna nýjan samfélagssáttmála. Við þurfum sjálf að leggja grunn að nýju samfélagi okkar, eigi það að geta batnað og þroskast. Sú stjórnarskrá sem við höfum búið við er

ekki slíkur sáttmáli. Stjórnarskráin er að allri uppistöðu til sú sama og Kristján níundi afhenti þjóðinni af „góðvild sinni og náð“ árið 1874.

Áður vék ég orðum að umfjöllun Montaigne um vanann, sem harðasta húsbónda hvers manns og hverrar þjóðar. Montaigne var þeirrar skoðunar að siðferðis- og lagareglur sem stjórna mannlegri hegðun ættu rót að rekja til venju og til hefða. „Því sannleikurinn er sá að vaninn er harðneskjulegur og fláráður lærimeistari.“¹¹ Venjur geta leitt greindasta fólk til þess að tileinka sér af hugsunarleysi hugmyndir og háttsemi sem fara í bága við lögmál skynseminnar. Margt bendir til þess að hvorki stjórnarskráin 1874, með síðari viðbótum, heimastjórnin 1904, fullveldi 1918, né lýðveldisstofnun 1944 hafi haggað eða breytt skynjun þjóðarinnar á sambandi hennar við löginn og valdhafana. Löginn koma ofan frá en ekki í gegnum lýðræðisleg skoðanaskipti. Valdhlyðni og vanmetakennd fara saman og birtast ápreifanlega framan við sjálfa stjórnarráðsbygginguna við Lækjargötu.



Sama hugsun, sami heimóttinn, birtist í orðum þjóðsöngsins, sem Matthías Jochumsson orti 1874, um „eilífðar smáblómið“.

Er nú ekki tímabært að við köstum af okkur yfirlýðingarsögu 19. aldarinnar og stígum inn í

¹¹ Montaigne, I. bók, 23. kafli, bls. 77.

nútímann?

VI. Lokaorð

Í því andrúmslofti sem nú ríkir gefst Íslendingum einstakt tækifæri til að móta framtíðarsýn og gildismat sem leggja ber til grundvallar við stofnun nýs lýðveldis. Kalla ber saman stjórnlagaping hið fyrsta og semja nýjan samfélagssáttmála í formi nýrrar stjórnarskrár. Fyrsta tilraun til að kalla saman slíkt þing koðnaði því miður niður í meðförum Alþingis. Krafan um stjórnlagaping er hins vegar réttmæt, eðlileg og raunar nauðsynleg eins og á stendur. Fortíð Íslands, nútíð og framtíð krefjast þess að stjórnlagaping komi saman í ofangreindum tilgangi. Handhafar löggjafarvalds sem hugleiða að leggjast gegn slíkri tillögu öðru sinni eða svæfa hana í meðförum þingsins, gerast sekir um tvöfalt siðgæði gagnvart lýðræðinu (og réttarríkinu í víðtækari merkingu). Slíkur tvískinnungur yrði óafturkallanlegur smánarblettur á Alþingi og til þess fallinn að grafa enn undan þeim grunnstoðum réttarríkisins sem uppi standa. Með sama hætti má fullyrða að löggjöf um stjórnlagaping gæti valdið vatnaskilum í íslenskri réttarframkvæmd um ókomna tíð. Vandséð er raunar hvernig stjórnmalamenn geta með öðrum hætti endurheimt traust kjósenda.

Vera kann, að frammi fyrir ytri aðsteðjandi vanda þyki mörgum óforsvaranlegt að eyða tíma og fjármunum í tal um stjórnlagaping og samfélagssáttmála. Sþyrja verður á móti: Höfum við efni á að sleppa þessu tækifæri til að setja valdbeitingu af hálfu ríkis, fjármagns og fjölmiðla hertar skorður. Það þarf meira aðhald, draga úr freistingum, draga úr völdum valdanna vegna, dreifa valdinu í tíma og rúmi. Í þessu sambandi verður að huga að hugsunarhætti, menntun og menningu, jafnvel skyldunámi sem leggur áherslu á góð gildi, hófsemd, náungakærleika, auðmýkt og félagslega ábyrgð. Valdið, í krafti peninga og langvarandi yfirráða á þingi, í ríkisstjórn, í fjölmiðlum, í hagsmunasamtökum, í bönkum, í dómstólum og í kerfinu öllu, kollvarpaði okkur í allri sjálfumgleðinni.

Því verður ekki neitað að hin einfalda sýn á réttarríkið í þrengri skilningi hefur visst aðdráttarafl. Það hljómar vel að byggt sé á reglum sem eru ekki afturvirkar, stöðugar, öllum kunngerðar, skiljanlegar, ekki mótsagnakenndar og framkvæmdar eru með fyrirsjáanlegum hætti hverju sinni af embættismönnum.

Hins vegar má ekki rugla þessari hugmynd saman við önnur og dýpri félagsleg gæði. Reynsla annarra þjóða sýnir að leiðin niður á við getur reynst furðu hröð, enda er sú brekka bæði brött og hál. Það á sérstaklega við á tímum eins og þeim sem við nú lifum. Óskin um „sterkan leiðtoga“ sem nú heyrir úr nánast hverju horni dugar ein og sér til aðvörunar um þá hættu sem lýðræðinu og réttarríkinu í víðtækari skilningi er búin við óbreyttar aðstæður.

Ólýðræðislegt réttarkerfi, sem byggt er á afneitun mannréttinda, sérhagsmunum, útbreiddri fátækt, kynjamisrétti eða ofsóknum á grundvelli trúar eða stjórnmálaskoðana, getur, fræðilega séð, uppfyllt skilyrði þess að stjórnað sé með lögum, en efnislegt inntak slíks kerfis væri ekki mikils virði.

Vor 2010,

Arnar Þór Jónsson.