



## EFNISYFIRLIT

1	Inngangur .....	3
2	Um réttarríkishugmynd Josephs Raz .....	4
2.1	Meginreglur réttarríkisins .....	4
2.2	Ályktun Raz um mikilvægi réttarríkisins.....	5
2.3	Um neikvætt gildi réttarríkisins .....	6
3	Ágrip af réttarríkishugmyndum fleiri fræðimanna .....	7
3.1	F.A. Hayek .....	7
3.2	John Finnis .....	8
3.3	Andrei Marmor .....	8
4	Réttarríkið í íslensku samfélagi .....	9
4.1	Réttarríkið í settum lögum og lögskýringargögnum.....	10
4.2	Réttarríkið í þjóðfélagsmálum .....	12
4.2.1	Skipun dómara í Landsrétt.....	13
4.2.2	#metoo byltingin.....	15
4.2.3	Dómur Hæstaréttar í „Al Thani“ málinu.....	16
4.3	Réttarríkið á opinberum vettvangi .....	17
5	Niðurstöður .....	18
	HEIMILDASKRÁ .....	20

# 1 Inngangur

Réttarríkið er hugtak sem flestir þekkja en fræðimenn hafa þó lengi glímt við að skilgreina inntak þess með nákvæmum hætti. Árið 1977 birtist grein eftir réttarheimspekinginn Joseph Raz í breska tímaritinu *The Law Quarterly Review* sem ber nafnið „Réttarríkið og dyggð þess.“ Raz hélt því fram að lögfræðingar hafi gefið réttarríkishugtakinu alltof víðtæka og gildishlaðna merkingu og því sé oft ætlað að vísa til réttarkerfa þar sem lögin séu sanngjörn og góð, tryggi frelsi fólks, jafnrétti o.s.frv. Raz taldi að með þessari nálgun væri hugtakinu breytt í gagnslaust pólitískt slagorð og gagnrýndi kenningar fyrirrennara sinna fyrir að gefa réttarríkishugtakinu of efnislega merkingu. Hann mæltist til þess að hugtakið væri notað með minimalískum eða formlegum hætti. Hann vildi að réttarríkinu væri ekki ruglað við hugsjónir um lýðræði, jafnrétti, réttlæti eða mannréttindi, heldur taldi hugtakið einfaldlega vísa til þess þegar lögin eru þannig úr garði gerð að þeim sé fært að þjóna þeim grunntilgangi að hafa áhrif á hegðun borgaranna með skilvirkum hætti.<sup>1</sup>

Réttarríkið er reglulega til umræðu á Íslandi, ekki eingöngu hjá lögfræðingum og fræðimönnum heldur einnig stjórnámálamönnum, fjölmiðlum og almennum borgurum. Sú spurning vaknar hvort notkun hugtaksins í þeirri umræðu sé eingöngu formleg í samræmi við kenningar Raz eða hvort menn gefi því þá víðtæku og gildishlöðnu merkingu sem Raz óttaðist og réttarríkinu þannig breytt í pólitískt slagorð. Þess ber að geta að réttarríkið kemur einungis fyrir á tveimur stöðum í íslenskum lögum<sup>2</sup> og því síður en svo hægt að draga ályktanir af settum lögum um það hvernig réttarríkishugtakið sé notað. Til þess að unnt sé að komast að niðurstöðu um það hvernig notkun réttarríkishugtaksins fer raunverulega fram í íslensku samfélagi, þ.e. hvort réttarríkið sé formlegt hugtak eða pólitískt slagorð, verður því að leita svara á fjölbreyttum vettvangi. Í þessari ritgerð verður fjallað um réttarríkishugmynd fræðimannsins Josephs Raz, þær meginreglur sem hann telur felast í réttarríkinu og ályktun hans um mikilvægi þess. Þá verða réttarríkishugmyndir fræðimannanna F.A. Hayeks, Johns Finnis og Andreis Marmor reifaðar. Loks verður fjallað um réttarríkishugtakið í íslensku samfélagi með hliðsjón af íslenskum lögum og lögskýringargögnum, í þjóðfélagsmálum og á opinberum vettvangi og leitast við að komast að niðurstöðu um það hvernig raunveruleg notkun réttarríkishugtaksins er á Íslandi í samanburði við kenningar Josephs Raz.

---

<sup>1</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 258.

<sup>2</sup> Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 og lög um útlendinga nr. 80/2016.

## 2 Um réttarríkishugmynd Josephs Raz

### 2.1 Meginreglur réttarríkisins

Samkvæmt Raz er réttarríkið reist á tveimur grunnhugmyndum. Annars vegar þeirri hugmynd að þjóðfélög skuli vera lögbundin og að borgararnir skuli fylgja lögunum. Hins vegar að lög samfélagsins séu þannig úr garði gerð að þau nái þeim tilgangi sem þeim er ætlað, þ.e. að hafa áhrif á athafnir fólks. Raz telur að út frá seinni grundvallarhugmyndinni megi leiða nokkrar meginreglur sem sérhvert ríki verður að halda í heiðri til þess að unnt sé að ræða um það sem réttarríki og útlistar hann átta slíkar meginreglur í grein sinni.

Í fyrsta lagi telur hann lögini þurfa að vera framvirk, aðgengileg og skýr.<sup>3</sup> Borgararnir verða að geta kynnt sér efni laganna til að geta fylgt þeim og óskýr lagaákvæði eru augljóslega til þess fallin að valda erfiðleikum í þessu sambandi. Af þessu leiðir sömuleiðis að lög þurfi að vera birt með fullnægjandi hætti.<sup>4</sup>

Í öðru lagi þurfa lögini að vera tiltölulega stöðug.<sup>5</sup> Ef lögunum er sífellt breytt er illmögulegt að átta sig á gildandi rétti og skipuleggja athafnir sínar með réttarstöðu sína í huga. Borgararnir þurfa ekki einungis að þekkja lögini svo þeim sé kleift að gera ráðstafanir til skamms tíma heldur einnig til þess að geta skipulagt líf sitt lengra fram í tímann.<sup>6</sup>

Í þriðja lagi þarf setning nákvæmra og sértækra lagafyrirmæla að vera byggð á aðgengilegum, stöðugum, skýrum og almennum reglum. Lagaleg fyrirmæli, sett af öðrum stofnunum en löggjafanum, virðast við fyrstu sýn í beinni andstöðu við hugmyndir okkar um réttarríkið. Hins vegar telur Raz að ef þau séu ávallt sett á grundvelli aðgengilegra, stöðugra, skýrra og almennra reglna, séu þau ekki í andstöðu við formlega nálgun hugtaksins.

Í fjórða lagi þarf sjálfstæði dómstóla að vera tryggt þar sem lítil hjálp er í aðgengilegum, framvirkum og skýrum lögum ef ekki er hægt að treysta því að þeim sé framfylgt þegar látið er á þau reyna. Dómstólar eiga lokaorðið um það hver sé hinn gildandi réttur og hvernig eigi að leysa úr lagaþrætum. Því er nauðsynlegt að hægt sé að treysta því að dómstólar láti stjórnast af efni laganna en ekki persónulegum skoðunum sínum eða annarra sem áhrif kunna að hafa á þá.

Í fimmta lagi telur Raz að grunnreglur réttlátrar málsmeðferðar verði að virða. Þar nefnir hann reglur um opin réttarhöld, hlutlægni o.s.frv. sem eru nauðsynlegar fyrir rétta framfylgni laganna og þar með bægni þeirra til að hafa áhrif á hegðun borgaranna.

---

<sup>3</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 259.

<sup>4</sup> Joseph Raz: „The rule of law and its virtue“, bls. 3.

<sup>5</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 259.

<sup>6</sup> Joseph Raz: „The rule of law and its virtue“, bls. 4.

Í sjötta lagi þurfa dómstólar að gæta þess að hinar meginreglurnar séu virtar. Þannig kemur það í hlut dómstóla að tryggja að lög og stjórnvaldsathafnir samræmist meginreglum réttarríkisins.

Í sjöunda lagi telur Raz dómstóla verða að vera aðgengilega borgurunum í ljósi mikilvægis þeirra í réttarríkinu. Hindranir á borð við langar tafir, háan málskostnað o.fl. geta leitt til þess að stór hluti þjóðfélagsins hafi ekki raunverulegan kost á að nýta sér dómskerfið og fá skorið úr um réttindi sín og skyldur.

Að lokum telur Raz að mat saksóknara og lögreglu megi ekki spilla lögunum. Stofnanirnar mega ekki eftir geðþótta ákveða að saksækja ekki fyrir ákveðna glæpi eða sleppa alltaf vissum glæpamönnum og misbeita þannig lögunum.<sup>7</sup>

Raz tekur fram að listinn sé ekki tæmandi og að tilgangurinn með því að telja meginreglurnar upp sé einungis að sýna fram á mikilvægi hinnar formlegu nálgunar réttarríkishugtaksins.<sup>8</sup> Grundvallarhugmyndin sem meginreglunum er ætlað að þjóna er þó tiltölulega skýr; meginreglurnar stuðla að því að lögin nái þeim tilgangi sínum að hafa áhrif á athafnir borgaranna með skilvirkum hætti.<sup>9</sup>

## 2.2 Ályktun Raz um mikilvægi réttarríkisins

Þótt réttarríkishugmynd Raz sé takmörkuð telur hann engu að síður að réttarríkið þjóni mikilvægu hlutverki. Kröfur réttarríkisins samkvæmt kenningum hans koma ekki í veg fyrir að löggjafinn setji lög sem reist eru á annarlegum sjónarmiðum, jafnvel geðþótta valdhafanna, en þær koma í veg fyrir að slíkar geðþóttaákvörðanir birtist með ákveðnum og sérstaklega skaðlegum hætti. Þannig er valdhöfunum í réttarríki ómögulegt að breyta lögunum afturvirkir og að sama skapi er borgurunum veitt vörn gegn geðþóttaákvörðunum dómara.

Í öðru lagi verndar réttarríkið frelsi fólks í þeim skilningi að það eykur möguleika þess til að velja á milli mismunandi kosta og skipuleggja líf sitt eftir eigin höfði, með þeim takmörkunum sem lögin gera. Þannig má segja að einstaklingur sem á þess kost að meta réttarstöðu sína og þá valkosti sem hann hefur samkvæmt henni sé frjálssari en sá sem ekki er kleift að skilja hvaða reglum honum er gert að fylgja. Raz áréttar hins vegar að þetta sé frelsi í mjög takmörkuðum skilningi, enda gætu stjórnvöld til dæmis auðveldlega sett afar frelsisskerðandi lög sem stæðust þó kröfur réttarríkisins.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 260-261.

<sup>8</sup> Joseph Raz: „The rule of law and its virtue“, bls. 5.

<sup>9</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 261.

<sup>10</sup> Sama heimild, bls. 263.

Í þriðja lagi er fylgispekt við réttarríkið nauðsynleg forsenda þess að stjórnvöld komi fram við borgarana sem sjálfstæða og sjálfráða einstaklinga. Kröfur réttarríkisins eru reistar á þeirri forsendu að einstaklingar séu færir um að skilja reglur og skipuleggja líf sitt út frá þeim. Brot gegn meginreglum réttarríkisins leiða til óvissu borgaranna um réttarstöðu sína og gera þeim ókleift að skipuleggja athafnir sínar. Slík brot geta einnig leitt til þess að lögmætar væntingar fólks til laga og réttar bresta.

Réttarríkishugtak Josephs Raz er því fjarri því að vera lítilsverður tæknilegur gátlisti fyrir löggjafann. Raz bendir á að þótt réttarríkishugmynd hans sé takmarkaðri en margra annarra sé réttarríkið engu að síður afar mikilvægt samkvæmt henni. Hann gagnrýnir hins vegar tilraunir annarra, svo sem F.A. Hayeks, fyrir að ganga of langt og reyna að sýna fram á nauðsynlegt samband réttarríkisins við siðferðileg gildi, svo sem frelsi og mannréttindi. Gildi réttarríkisins samkvæmt Raz er ekki fólgið í því að stuðla að réttlátu samfélagi heldur að tryggja möguleika fólks til þess að skipuleggja athafnir sínar með skilvirkum hætti í samræmi við gildandi lög og rétt.<sup>11</sup>

### 2.3 Um neikvætt gildi réttarríkisins

Í ljósi þeirrar réttarríkishugmyndar sem rakin hefur verið hér að framan telur Raz að gildi réttarríkisins sé neikvætt í tvennum skilningi. Í fyrsta lagi leiði fylgispekt við kröfur réttarríkisins aðeins til góðs í þeim takmarkaða skilningi að komist er hjá ákveðnum ókostum eða göllum. Í öðru lagi heldur Raz því fram að ókostirnir eða gallarnir sem komið er í veg fyrir með fylgispekt við reglur réttarríkisins stafi frá lögum sjálfum. Til útskýringar á þessu notar Raz samlíkingu við hreinskilni. Hreinskilni getur aðeins verið iðkuð af þeim sem á annað borð getur átt einhvers konar samskipti við annað fólk. Krafa um hreinskilni lýtur þess vegna að því hvernig við eigum eða eigum ekki að hafa samskipti, en gefur okkur enga ástæðu til að hafa samskipti við fólk yfir höfuð. Einstaklingur brýtur ekki á neinn hátt gegn kröfunni um hreinskilni með því að einangra sig og sleppa öllu samneyti við annað fólk. Að mati Raz samrýmist réttarríkishugmyndin með sama hætti fullkomlega þeirri ákvörðun fólks að búa hreint ekki við nein lög. Réttarríkinu sé þannig aðeins ætlað að bregðast við vandamálum sem upp spretta af tilvist laganna sjálfra.<sup>12</sup>

Raz líkir réttarríkinu við beittan hníf. Virðing fyrir kröfum réttarríkisins er nauðsynleg ef lögin eiga að ná tilgangi sínum, hvort sem þau eru efnislega góð eða slæm. Rétt eins og þeir

---

<sup>11</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 264.

<sup>12</sup> Sama heimild, bls. 264-265.

sem þurfa á hníf að halda vilja að hnífurinn sé beittur, hvort sem ætlunin er að fremja morð eða sneiða brauð, vilja allir þeir sem hyggjast hafa áhrif á hegðun annarra með lögum að lögin nái tilgangi sínum á skilvirkan hátt. Af þeim sökum ættu allir sem nota lög til að stýra hegðun að vilja uppfylla kröfur réttarríkisins. Réttarríkið er aðeins tæki, beittur hnífur, til þjónustu reiðubúið fyrir þá sem þurfa á lögum að halda.<sup>13</sup>

### 3 Ágrip af réttarríkishugmyndum fleiri fræðimanna

Það er langt því frá að Joseph Raz hafi verið fyrsti eða síðasti fræðimaðurinn til að glíma við skilgreiningu réttarríkishugtaksins. Hann gagnrýndi kenningar fyrirrennara sinna fyrir að gefa hugtakinu of víðtækt inntak og eftirmenn hans gagnrýndu að sama skapi kenningar hans, fyrst og fremst fyrir samlíkinguna við beitta hnífinn. Flestir eiga hinir fræðimennirnir það sameiginlegt að ganga með kenningum sínum lengra um gildi réttarríkisins en Raz. Því er gagnlegt að víkja stuttlega að fleiri réttarríkishugmyndum í því skyni að leitast við að öðlast síðan dýpri skilning á því hvernig notkun hugtaksins er háttað á Íslandi.

#### 3.1 F.A. Hayek

Fyrirmyndina að réttarríkishugmynd Josephs Raz er að finna í skrifum F. A. Hayeks, en Raz víkur að því í grein sinni að hann telji hana eina þá skýrustu og kraftmestu skilgreiningu sem fyrir finnist á réttarríkishugtakinu.<sup>14</sup> Hagfræðingurinn, heimspekingurinn og Nóbelsverðlaunahafinn Hayek fjallaði fyrst um réttarríkishugmynd sína í bókinni „The Road to Serfdom“, sem rituð var á árunum 1940-43. Hann taldi ekkert greina meira á milli aðstæðna í frjálsu ríki og aðstæðna í ríki sem væri undir ógnvaldsstjórn heldur en fylgispekt hins fyrrnefnda við hinar mikilvægu meginreglur réttarríkisins. Hayek taldi öll lög skerða frelsi einstaklingsins en að í réttarríkinu hefði einstaklingurinn í það minnsta frelsi til þess að fylgja eftir sínum persónulegu markmiðum og þrám, viss í sinni sök um að ríkisvaldi yrði ekki viljandi beitt til þess að spilla framgöngu hans.<sup>15</sup>

Raz gagnrýndi Hayek fyrir að draga of víðtækar ályktanir af réttarríkinu þar sem sá síðarnefndi taldi að í réttarríkinu væri frelsi fólks tryggt. Raz taldi réttarríkið ekki tryggja frelsi nema að takmörkuðu leyti þar sem það stæði einungis fyrir það að ríkisvaldið sé í öllum sínum aðgerðum bundið af stöðugum reglum sem tilkynntar eru fyrirfram og geri borgurunum kleift

---

<sup>13</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 265.

<sup>14</sup> Joseph Raz: „The rule of law and its virtue“, bls. 2.

<sup>15</sup> F.A. Hayek: „The Road to Serfdom“, bls. 112.

að sjá fyrir með nokkurri vissu hvernig stjórnvöld munu beita valdi sínu við tilteknar aðstæður.<sup>16</sup>

### 3.2 John Finnis

John Finnis er einn nafntogaðasti núlifandi fræðimaður á sviði réttarheimspeki, en þekktasta verk hans innan réttarheimspekinnar er ritið „Natural law and Natural Rights“ sem kom fyrst út árið 1980.<sup>17</sup> Þótt Finnis aðhyllist svipaða réttarríkishugmynd og Raz hefur hann gagnrýnt samlíkingu þess síðarnefnda við beitta hnífinn. Kröfur réttarríkisins samkvæmt Finnis virðast við fyrstu sýn vera formlegar, þ.e. þær lúta að því hvernig löggin eru úr garði gerð og hvernig þeim er framfylgt en snúast ekki um sjálft efni lagareglanna. Finnis bendir þó á að meginreglur réttarríkisins hafi veigameira hlutverki að gegna en Raz telji og að þær hafi óbein áhrif á efnisinnhald lagareglna. Samkvæmt Finnis er ennfremur þýðingarlítið að velta því fyrir sér hvort ríki einræðisherrans geti tæknilega séð uppfyllt kröfur réttarríkisins. Gagnlegra sé að gefa því gaum hvort einhver ástæða sé fyrir einræðisherrann að uppfylla kröfurnar. Stjórnvöld alræðisríkja sem hafa það að markmiði að kúga þegna sína til þjónustu við sig hafa enga sjálfstæða ástæðu til þess að gangast undir skilyrði réttarríkisins og beita sig þeim sjálfsaga sem þarf til að halda meginreglur þess í heiðri.<sup>18</sup> Réttarríkinu er fylgt þar sem komið er fram við þegnana sem sjálfstæða einstaklinga og réttur þeirra til þess að taka skynsamlegar ákvarðanir um eigið líf er virtur. Stjórnvöld sem telja ekki ástæðu til þess að koma þannig fram við þegna sína eru ekki líkleg til þess að hafa áhyggjur af þeim kröfum réttarríkisins sem áður hafa verið raktar.<sup>19</sup>

### 3.3 Andrei Marmor

Heimspekíprófessorinn Andrei Marmor gagnrýnir einnig réttarríkishugmynd Raz fyrir samlíkinguna við beittan hníf í grein sinni „The Rule of Law and its Limits“ sem út kom árið 2004. Í greininni bendir hann á að meðan eina gildi þess að brýna hnífa sé fólgið í því að þeir muni bíta betur í kjölfarið, leiði virðing fyrir meginreglum réttarríkisins til ýmissa hliðarverkana sem snerti ekki aðeins hina tæknilegu getu laganna til að hafa áhrif á athafnir fólks.<sup>20</sup> Hann telur að með því að halda fram að réttarríkið hafi einungis tæknilegt gildi horfum við framhjá því sem geri réttarríkið eftirsóknarvert. Réttarríkið sé, þegar öllu er á botninn hvolft, nátengt

---

<sup>16</sup> Joseph Raz: „The rule of law and its virtue“, bls. 6.

<sup>17</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 140.

<sup>18</sup> Sama heimild, bls. 266.

<sup>19</sup> Sama heimild, bls. 153.

<sup>20</sup> Sama heimild, bls. 267.



hugmyndum okkar um samfélag sem sé gott og ákjósanlegt. Marmor telur þetta útskýra af hverju jafn margir horfi til réttarríkisins sem mikilvægrar fyrirmyndar og raun ber vitni; menn trúa því, að ef meginreglum réttarríkisins sé fylgt, aukist líkur á því að tiltekin gæði verði uppfyllt sem séu þess virði að uppfylla.<sup>21</sup>

Marmor fjallar sérstaklega um allar meginreglur Raz í þessu ljósi, en látið verður nægja að víkja að tveimur þeirra. Eins og áður segir verða löginn að vera birt með einhverjum hætti eigi þau að geta stýrt hegðun fólks. En birting laga gerir ekki aðeins því fólki sem þarf að fylgja lögnum kleift að kynna sér efni þeirra. Birtingin gerir jafnframt almenningi kleift að kynna sér löginn, gagnrýna þau og fylgjast með því hvort þeim sé framfylgt af sanngirni. Það þarf því engan að undra að alræðisstjórnir freistist gjarnan til þess að gera undantekningar frá þeirri meginreglu að löginn séu aðgengileg borgurunum. Þá hafa sjónarmiðin að baki reglunni um bann við afturvirkni laga víðtækari afleiðingar en í fyrstu kann að virðast, rétt eins og gildir um regluna um birtingu laga. Meginreglan er ekki einvörðungu tæknileg ábending til löggjafans, heldur hefur hún einnig áhrif á túlkun laganna.<sup>22</sup> Það blasir við að einræðisherrann, sem svífst einskis í baráttunni gegn raunverulegum og ímynduðum andstæðingum sínum, muni freistast til þess að brjóta gegn meginreglunni um bann við afturvirkni laga, til dæmis með afturvirkum refsilögum í andstöðu við rótgrónu meginregluna *nullum crimen sine lege*.

Marmor gagnrýnir líkingu Raz á kröfum réttarríkisins við kröfuna um hreinskilni með athyglisverðu dæmi. Er læknir, sem ákveður að þegja yfir þeirri uppgötvun sinni að sjúklingur hans sé haldinn alvarlegum sjúkdómi, og ákveður þess í stað að eiga engin samskipti við sjúklinginn, hreinskilinn? Marmor telur augljóst að svo sé ekki. Hann telur okkur oft bera siðferðisleg skylda til þess að eiga samskipti við annað fólk. Það sama gildi um lög.<sup>23</sup>

#### 4 Réttarríkið í íslensku samfélagi

Erfitt er að álykta um inntak réttarríkishugtaksins á Íslandi af því hvernig hugtakið birtist í settum lögum, enda kemur það sjaldan fyrir og inntak þess órætt, líkt og nánar verður vikið að. Réttarríkishugtakið hefur víðtæka skírskotun í samfélaginu og almenningur notar hugtök ekki alltaf með sama hætti og lögfræðingar og fræðimenn. Sennilega hafa fæstir nákvæma skilgreiningu réttarríkisins á reiðum höndum þótt margir kynnu að treysta sér til þess að benda á dæmi um ríki sem voru eða eru greinilega ekki réttarríki. Alræðisríki Stalíns í Sovétríkjunum og Hitlers í Þýskalandi koma sjálfsagt upp í huga margra, auk ríkja sem búa við óstöðugt

<sup>21</sup> Andrei Marmor: „The Rule of Law and its Limits“, bls 7.

<sup>22</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 267.

<sup>23</sup> Sama heimild, bls. 268.

stjórnarfar eða ógnarstjórn, líkt og Síryland, Tyrkland og Rússland. Almennum borgurum kynni hins vegar að reynast erfiðara að benda á það nákvæmlega hvaða skilyrði ríki þarf að uppfylla til þess að teljast réttarríki.<sup>24</sup>

Við skýringu orða í lagatexta er að jafnaði byggt á því sem meginreglu að einstök orð skuli skýrð til samræmis við almenna málvenju eða venjubundinn skilning á mæltu máli.<sup>25</sup> Hæstiréttur hefur í dómum sínum sett fram tilvísanir til orðabóka með það í huga að sú skilgreining á hugtaki sem þar kemur fram sé til marks um merkingu þess samkvæmt almennri málvenju.<sup>26</sup> Í íslenskri nútímaorðabók Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum er réttarríki skilgreint sem „ríki sem fer eftir réttarreglum við beitingu ríkisvalds.“<sup>27</sup> Sömu skilgreiningu hugtaksins er að finna í fleiri íslenskum orðabókum sem kannaðar voru.<sup>28</sup> Í Lögfræðiorðabók segir að réttarríki í þrengri merkingu vísi til „formlegra eiginleika, sem lög eiga að hafa, svo sem að vera framkvæmanleg, skiljanleg, birt, framvirk og almenn, svo að nokkur atriði séu nefnd.“ Með réttarríki í rýmri merkingu eða efnismerkingu sé „ekki einungis vísað til formlegra eiginleika sem lög eigi að hafa, heldur einnig til lágmarksskilyrða, sem efni laga á að uppfylla, svo sem að grundvallarmannréttindi séu virt.“<sup>29</sup> Af þessu er ljóst að merking hugtaksins samkvæmt almennri málvenju er nokkuð önnur en hin lögfræðilega merking. Skilgreiningar Lögfræðiorðabókarinnar sýna jafnframt með skýrum hætti fram á þann mun sem er á hugtakinu í form- og efnismerkingu sem Raz vísaði til í kenningum sínum. Viðfangsefni kaflans er því að kanna hvort notkun hugtaksins á margvíslegum vettvangi sé í samræmi við hina formlegu merkingu samkvæmt Lögfræðiorðabókinni og kenningum Raz eða hvort réttarríkishugtakið sé notað sem pólitískt slagorð.

#### 4.1 Réttarríkið í settum lögum og lögskýringargögnum

Hugtakið réttarríki kemur einungis fyrir á tveimur stöðum í gildandi settum lögum í þrengri merkingu, annars vegar í lögum um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 og hins vegar lögum um útlendinga nr. 80/2016. Í fyrrnefndu lögum birtist hugtakið í inngangi sjálfs sáttmálans. Þar er kveðið á um að ríkisstjórnirnar sem undirritað hafi samninginn séu stjórnir Evrópuríkja sem séu sama sinnis og eigi sameiginlega arfleifð stjórn málahefða, hugsjóna, frelsis og réttarríkis séu ásáttar um þau atriði sem samningurinn kveður á um. Í síðarnefndu

<sup>24</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: Kaflar í réttarheimspeki, bls. 257.

<sup>25</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

<sup>26</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 69. Sjá t.d. *Hrd.* 1997, bls. 2664 um skilgreiningu hugtaksins „sæluhús“.

<sup>27</sup> Vefsíða íslenskrar nútímamálsorðabókar Árnastofnunar, <http://islenskordabok.arnastofnun.is>.

<sup>28</sup> Sjá t.d. *Íslensk orðabók handa skólum og almennungi*, ritstj. Árni Böðvarsson, bls. 768.

<sup>29</sup> *Lögfræðiorðabók*, ritstj. Páll Sigurðsson, bls. 345.

lögnum segir að við mat á því hvort að ríki teljist öruggt upprunaríki beri m.a. að líta til þess hvort að í viðkomandi ríki sé stöðugt stjórnarfyrirkomulag sem byggist á viðurkenndum meginreglum um réttarríki.

Þótt tilvísanir settra laga í þrengri merkingu til réttarríkishugtaksins séu af skornum skammti er vísað til hugtaksins í þónokkrum greinargerðum með frumvörpum til laga. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 (málskot í meiðyrðamálum) segir til að mynda um 2. gr.:

Möguleiki á málskoti og endurskoðuðum úrlausnum dómstóla er nauðsynlegur hluti þess *réttarríkis* sem við búum við og í samræmi við 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Í þeirri grein stjórnarskrárinnar felst rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar, sem er einnig verndaður í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>30</sup> (Áherslur höf.)

Möguleiki á málskoti og endurskoðuðum úrlausnum dómstóla heyrir ekki til þeirra skilyrða sem Raz telur réttarríkið setja. Hins vegar er spurningin um það hvort ríki uppfylli kröfur réttarríkishugmyndarinnar ekki svarthvít. Segja má t.d. að Ísland uppfylli betur en áður kröfur réttarríkisins eftir að birting settra laga og dóma Hæstaréttar Íslands hófst á internetinu. Við það urðu upplýsingar um gildandi rétt í landinu aðgengilegri en áður og borgurinum því hægara um vik að kynna sér réttarstöðu sína. Þetta eitt þýðir hins vegar ekki að Ísland hafi ekki verið réttarríki þar til birting laga og dóma Hæstaréttar hófst á internetinu.<sup>31</sup> Að sama skapi getur möguleiki á málskoti og endurskoðuðum úrlausnum dómstóla til að mynda leitt til þess að skilyrði réttarríkisins um að sjálfstæði dómstóla verði að vera tryggt sé betur uppfyllt. Þetta þýðir þó ekki endilega að möguleikinn á málskoti sé nauðsynlegur hluti réttarríkisins líkt og haldið er fram í ofangreindri tilvitnun.

Í þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland kemur réttarríkishugtakið tvisvar fyrir:<sup>32</sup>

Stefna stjórnvalda um þjóðaröryggi byggist á þeim skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og hafi grunnildi þjóðarinnar að leiðarljósi, lýðræði og virðingu fyrir *réttarríkinu* og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála. Grundvallarforsenda stefnunnar sé staða Íslands sem fámennrar eyþjóðar sem hvorki hefur burði né vilja til að ráða yfir her og tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana. Stefnan taki til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta og felist í virkri utanríkisstefnu, almannaöryggi og varnarstarfi við önnur ríki.

<sup>30</sup> Frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 (málskot í meiðyrðamálum), þskj. 562, 148. lögþ. 2017-18. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <https://www.althingi.is/altext/148/s/0562.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

<sup>31</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 262.

<sup>32</sup> Þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, þskj. 1166, 145. lögþ 2015-16. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <https://www.althingi.is/altext/145/s/1166.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

Þjóðaröryggisstefnan feli í sér eftirfarandi áherslur sem hafi jafnt vægi:  
1. Að tryggja víðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir mannréttindum og *réttarríkinu*, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi. (Áherslur höf.)

Vísað er til þess markmiðs að tryggja öryggishagsmuni Íslands með alþjóðasamstarfi á grundvelli virðingar fyrir réttarríkinu. Þá segir að stefna stjórnvalda um þjóðaröryggi byggist á þeim skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og hafi virðingu fyrir réttarríkinu að leiðarljósi.<sup>33</sup> Samkvæmt réttarríkishugmynd Raz er ekkert því til fyrirstöðu að ömurlegustu alræðisríki uppfylli kröfur réttarríkisins. Gildi réttarríkisins er samkvæmt Raz því ekki fólgið í því að stuðla að réttlátu samfélagi heldur að tryggja möguleika fólks til þess að skipuleggja athafnir sínar með skilvirkum hætti í samræmi við gildandi lög og rétt.<sup>34</sup> Þannig þyrftu ekki endilega öll ríki sem teldust til réttarríkja samkvæmt hugmynd Raz að uppfylla hin skilyrðin sem talin eru upp í þingsályktunartillögunni sem til þess fallin að tryggja öryggi Íslands. Hins vegar má vísa til hugleiðinga Finnis að ofan um það hvort ömurlegustu alræðisríki myndu yfir höfuð vilja uppfylla skilyrði réttarríkisins.

## 4.2 Réttarríkið í þjóðfélagsmálum

Réttarríkishugtakið var í brennidepli í þremur málum sem mikil umræða skapaðist um á Íslandi. Áhugavert kann að reynast að gefa því gaum hvernig notkun hugtaksins fer fram í málum sem vekja mikla athygli og umtal meðal almennings, enda kann hugsanlega að skapast hætta á því að réttarríkið verði að pólitísku slagorði þegar reynt er að höfða til almennings í tengslum við slík mál. Í fyrsta lagi skapaðist umræða um réttarríkið í tengslum við málsmeðferð við skipun dómara í Landsrétt og vantrauststillögu sem lögð var fram á dómsmálaráðherra í kjölfar hennar. Í öðru lagi við hina svokölluðu #metoo byltingu þar sem konur stigu fram og sögðu frá reynslu sinni af kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi. Loks í tengslum við niðurstöðu Hæstaréttar í Al Thani málinu sem féll í kjölfar efnahagshrunsins.

---

<sup>33</sup> Skilgreining Sameinuðu þjóðanna á réttarríkishugtakinu er svohljóðandi á upprunamálinu: „a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.“ Vefsíða Sameinuðu þjóðanna, <https://www.un.org>.

<sup>34</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 264.

#### 4.2.1 Skipun dómara í Landsrétt

Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti, fjallar um svigrúm og ábyrgð eða ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara í grein í Úlfljóti, tímariti laganema. Hún vísar að því að það sé einkenni þróaðra lýðræðisríkja þar sem réttarríkið stendur traustum fótum að vandað sé til skipunar á dómurum í því augnamiði að tryggja sjálfstæði dómstólanna og að sátt ríki um fyrirkomulag við dómaraskipanir.<sup>35</sup> Þannig hafi Ísland sem eitt Norðurlandanna löngum verið talið til ríkja þar sem framkvæmd lýðræðis og hugmyndir um réttarríki og sjálfstæði dómsvaldsins hafi verið fastar í sessi. Hún segir ágreiningsefni af sama toga og þeim sem risu upp í kjölfar skipunar dómara í Landsrétt hafa verið fáheyrð í þeim ríkjum sem skyldust séu Íslandi með tilliti til stjórnskipunar og reglna um dómsvaldið. Ísland skeri sig þannig úr þegar skipun dómara sé annars vegar. Þá segir hún viðbrögð dómsmálaráðherra við dómum Hæstaréttar frá 19. desember 2017<sup>36</sup> að lýsa sig ósammála niðurstöðum þeirra og að setja þurfi reglur um málsmeðferð þegar ráðherra hyggist víkja frá tillögum hæfnisnefndar gefa það til kynna að ekki verði breyting á þessu. Á meðan sitjandi valdhafar vantroysti og gangi fram hjá tillögum faglegrar og sjálfstæðrar nefndar sem ætlað sé að meta hæfni manna til að gegna dómaraembætti munu deilur áfram setja mark sitt á dómaraskipanir. Hætt sé við að grafið verði undan sjálfstæði dómsvaldsins á Íslandi og trausts sem almenningur þurfi að bera til dómstóla sem séu stöð stjórnskipunarinnar sem flest lýðræðisríki vilji halda í heiðri.<sup>37</sup> Af þessu má hugsanlega ráða að Björg telji að skilyrði réttarríkisins um sjálfstæði dómsvalds hafi verið ógnað með háttsemi dómsmálaráðherra við skipun dómara í Landsrétt og þeirri óvissu sem fylgdi í kjölfarið. Hér reynir því einkum á meginreglu réttarríkisins um sjálfstæði dómsvaldsins, sem Raz telur nauðsynlega í því augnamiði að sjá til þess að þeim aðgengilegu, framvirku og skýru lögum sem réttarríkið gerir kröfu um sé framfylgt.

Lögð var fram tillaga til þingsályktunar á Alþingi um vantraust á hendur Sigríðar Á. Andersen, dómsmálaráðherra, í kjölfar skipunar dómara í Landsrétt.<sup>38</sup> Réttarríkið kom fram í ræðum nokkurra þingmanna við umræðu um málefnið.<sup>39</sup> Þá kom dómsmálaráðherra inn á það í

<sup>35</sup> Björg Thorarensen: „Svigrúm og ábyrgð/ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara“, bls. 153.

<sup>36</sup> Þeir dómur sem vísað er til eru *Hrd. 19. desember 2017 (591/2017)* og *Hrd. 19. desember 2017 (592/2017)*. Í báðum dómum komst Hæstiréttur að niðurstöðu um að málsmeðferð dómsmálaráðherra við skipun dómara í Landsrétt hefði verið í andstöðu við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og tveimur úr hópi umsækjenda sem dómnefnd hafði metið hæfasta en ráðherra gengið framhjá við skipunina dæmdar miskabætur úr hendi íslenska ríkisins.

<sup>37</sup> Björg Thorarensen: „Svigrúm og ábyrgð/ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara“, bls. 162.

<sup>38</sup> Tillaga til þingsályktunar um vantraust á dómsmálaráðherra, þskj. 458, 148. lögp. 2017-18. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/148/s/0458.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

<sup>39</sup> Sjá t.d. Jón Þór Ólafsson (2018). Óundirbúin fyrirspurn um hugsanlegt vanhæfi dómara, 5. febrúar. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/raeda/148/rad20180205T153611.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

ræðu sinni um vantrauststillöguna að dómstólar sjálfir væru stundum ósammála, dómum héraðsdóms væri snúið við í Hæstarétti og fræðimenn og lögspekinga greindi á um túlkun laga og reglna. Þar væri einfaldlega réttarríkið að verki og samfélagið hefði komið sér saman um að una niðurstöðunni.<sup>40</sup> Þessi hugtakanotkun réttarríkisins virðist að minnsta kosti við fyrstu sýn ekki í samræmi við þær kenningar sem áður hafa verið raktar. Þess ber að geta að Raz víkur sérstaklega að því í grein sinni að réttarríkishugmyndin samrýmist fullkomlega þeirri ákvörðun fólks að búa ekki við nein lög, þ.e. réttarríkið snýr ekki að tilvist laganna sjálfra heldur tekur einfaldlega á vandamálum sem upp spretta af tilvist þeirra.<sup>41</sup> Meginregla réttarríkishugmyndaðar Raz sem kveður á um að dómstólar þurfi að gæta þess að hinar meginreglurnar séu virtar kemur til skoðunar í þessu samhengi. Með þessu heldur Raz því ekki fram að réttarríkið krefjist þess að dómstólar fari t.d. með endurskoðunarvald með stjórnskipulegu gildi almennra laga. Hann á einungis við að það komi í hlut dómstóla að tryggja að lög og stjórnvaldsathafnir samræmist meginreglum réttarríkisins.<sup>42</sup> Það er því ekki réttarríkið sem er að verki þegar fræðimenn og lögspekinga greinir á um túlkun laga or reglna og dómum er snúið við í Hæstarétti, a.m.k. ekki í þeim formlega skilningi sem Raz mælist fyrir um.

Formaður þingflokks Viðreisnar á Alþingi, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, nefndi einnig réttarríkið í ræðu sinni við umræðu um sömu vantrauststillögu. Hún lýsti yfir áhyggjum vegna réttaróvissu sem upp væri komin vegna dómsmála í kjölfar skipun dómara í Landsrétt, til langs eða skamms tíma, eftir því hvort málið fari fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Þá nefndi hún í ræðu sinni að millidómsstigið, Landréttur, væri þáttur í því að byggja upp réttarríkið í landinu.<sup>43</sup> Sú réttaróvissa sem vísað er til er sannarlega í andstöðu við meginreglu réttarríkisins sem kveður á um að lögin þurfi meðal annars að vera skýr og stöðug. Margir eru eflaust sammála því að réttaróvissa hafi skapast vegna málsmeðferðar við skipun dómara í Landsrétt og niðurstaðna Hæstaréttar þar sem dómsmálaráðherra var talinn hafa brotið lög við skipunina, og slík réttaróvissa teldist vissulega brjóta í bága við meginreglur réttarríkisins samkvæmt Raz. Þingflokksformaður Viðreisnar virðist hins vegar vísa til þess að tilvist millidómsstigsins tryggi að skilyrði réttarríkisins séu betur uppfyllt. Erfitt er að sjá að þessi fullyrðing fái beina stoð í kenningum Raz, þótt margir séu sammála um að tilkoma millidómsstigsins hafi verið réttarbót. Hugsanlega kann tilkoma millidómsstigsins þó að stuðla

---

<sup>40</sup> Sigríður Á. Andersen (2018). Vantraust á dómsmálaráðherra, 6. mars. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/alttext/raeda/148/rad20180306T172551.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

<sup>41</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í Réttarheimspeki*, bls. 265

<sup>42</sup> Sama heimild, bls. 260.

<sup>43</sup> Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir (2018). Vantraust á dómsmálaráðherra, 6. mars. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/alttext/raeda/148/rad20180306T171233.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

enn frekar að sjálfstæði dómsvaldsins sem skilyrðis réttarríkisins, en látið verður liggja milli hluta að draga endanlega ályktun þar um.

#### 4.2.2 #metoo byltingin

Efasemdir vöknudu hjá almenningi um virkni réttarríkisins þegar fjöldi kvenna steig fram og sagði reynslusögur af kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni í byltingu sem kennd hefur verið við myllumerkið #metoo, vegna þess hvernig tekið hefði verið á málefnum af dómstólum landsins. Dómsmálaráðherra, Sigríður Á. Andersen, vék m.a. að réttarríkinu í ræðu sinni um málefnið á Alþingi. Hún fjallaði þar um tímaramma sem starfsmenn Stjórnarráðsins hafa til að tilkynna um ofbeldi á vinnustað samkvæmt aðgerðaráætlun og kvað tilvist hans réttlætana svo lengi sem starfsmönnum væri það ljóst. Hún teldi það brýnt að gera þolendum áreitni eða ofbeldis auðveldara að stíga fram svo unnt væri að bregðast við, en sæi sig jafnframt knúna til þess, stöðu sinnar vegna, að minna á að við búum í réttarríki og þar gildi ákveðnar reglur um meðferð mála. Reka verði mál þessi innan ramma þeirra reglna.<sup>44</sup> Dómsmálaráðherra vísaði til þess í ræðu sinni að réttarríkishugtakið leiði til þess að ákveðnar málsmeðferðarreglur gildi þegar kemur að því hvernig tekið sé á kynferðisofbeldi á vinnustað innan Stjórnarráðsins. Ein meginregla Raz fjallar einmitt um það að málsmeðferðarreglur skuli virða og því óhætt að fullyrða að dómsmálaráðherra fjalli einungis um tæknilegt eða formlegt inntak réttarríkishugtaksins í ræðu sinni.

Það er til marks um hin víðtæku áhrif byltingarinnar á íslenskt samfélag að forseti Íslands, Guðni Th. Jóhannesson, vék að henni í ræðu sinni á þingsetningarfundum 148. löggjafarþingsins. Þar sagði:

Og nei þýðir nei. Hér skiptir engu máli í hvaða flokki fólk stendur, málstaðurinn er það sterkur, þörfin það brýn. Þrátt fyrir allt okkar ósætti, allar okkar ólíku hugsjónir, skulum við standa saman um grundvöll okkar samfélags — réttarríki og mannréttindi, víðsýni, umburðarlyndi og einstaklingsfrelsi, samkennd og samúð, jafnrétti, velferð og vernd allra gegn hvers kyns ofríki og aðkasti.<sup>45</sup>

Forsetinn lagði þannig áherslu á hugtakið sem mikilvægt gildi og vísaði til þess í sömu andrá og annarra gilda sem margir telja góð og ákjósanleg. Réttarríkið er því notað í sinni allra víðtækustu merkingu og vafalítið gildishlaðnara en mælt er fyrir um í kenningum Raz. Raz taldi gallann við slíka nálgun vera að með þessu væri hugtakinu breytt í gagnslaust pólitískt

<sup>44</sup> Sigríður Á. Andersen (2017). Sérstök umræða um „í skugga valdsins #metoo“, 19. desember. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/raeda/148/rad20171219T154802.html>, (sótt á vefinn 12. apríl 2018).

<sup>45</sup> Vefsíða forsetaembættisins, <http://www.forseti.is>.

slagorð, því okkur greinir vissulega á um hvað séu til að mynda góð lög og sanngjörn og til hvers konar ákvarðana kröfur um jafnrétti skuli leiða.<sup>46</sup>

#### 4.2.3 Dómur Hæstaréttar í „Al Thani“ málinu

*Hrd. 12. febrúar 2015 (145/2014)* í svokölluðu Al Thani máli,<sup>47</sup> sem reis af atburðum í kjölfar íslenska efnahagshrunsins, var meðal annars gagnrýndur fyrir þær sakir að með honum væri brotið gegn skilyrðum réttarríkisins.<sup>48</sup> Fremstir í flokki voru sakborningar í málinu sem veltu því meðal annars upp hvort að réttarríki væri við lýði á Íslandi með þeim röksemdum að íslenskt réttarkerfi hefði dæmt saklausa menn seka.<sup>49</sup> Það voru þó ekki einungis sakborningar lýstu yfir áhyggjum um íslenska réttarríkið í kjölfar dómsins, heldur fjallaði alþingismaðurinn Brynjar Níelsson um málefnið auk þess sem Lögmannafélag Íslands sendi frá sér yfirlýsingu í tengslum við dómsmálið.

Alþingismaðurinn Brynjar Níelsson skrifaði úttekt um Al Thani málið í grein á fréttamiðlinum Pressunni og var tíðrætt um réttarríkið. Hann vék til að mynda að því að það teljist til grunnreglna réttarríkisins að í dómsmálum njóti hinir ákærðu réttlátrar málsmeðferðar á grundvelli skýrra refsheimilda og það sé ákærvaldsins að sanna sekt ákærða. Í kjölfar hruns bankanna og afleiðinga þess hafi komið fram krafa um refsíabyrgð stjórnenda bankanna vegna reiðiviðbragða almennings. Við slíkar aðstæður sé hætt við því að grunnreglur réttarríkisins skolist til og málsmeðferð verði ekki réttlátt, slegið verði af sönnunarkröfum og túlkun refsíákvæða breytist. Reglur um réttláta málsmeðferð sem vísað er til heyrta til formskilyrða réttarríkisins samkvæmt réttarríkishugmynd Raz.<sup>50</sup>

Í yfirlýsingu Lögmannafélagsins sagði meðal annars að réttaróvissa sem uppi væri um stöðu aðila og vitna í kjölfar niðurstöðu í Al Thani málinu væri bagaleg og gæti haft veruleg áhrif á þau sakamál sem til meðferðar væru fyrir dómstólum. Þessari réttaróvissu yrði að eyða án tafar þar sem hún væri til þess fallin að rýra trúverðugleika réttarkerfisins og þar með réttarríkisins.<sup>51</sup> Réttaróvissa brýtur líkt og áður hefur verið vikið að gegn skilyrðum

<sup>46</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 258.

<sup>47</sup> *Hrd. 12. febrúar 2015 (145/2014)*. Í málinu voru H, S, Ó og M sakfelldir fyrir markaðsmisnotkun og hlutdeild í markaðsmisnotkun á grundvelli 117. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007, umboðssvik og hlutdeild í umboðssvikum samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 fyrir lán sem veitt hafði verið fyrir kaupum auðuga kaupsýslumannsins MAT á hlutafé í bankanum K.

<sup>48</sup> Sjá t.d. Sigurður Einarsson: „Guð blessi réttarríkið!“, <http://www.visir.is>, (skoðað 12. apríl 2018). Höfundur greinarinnar, sem var einn sakborninga í málinu, telur m.a. þá staðreynd að mál gagnvart íslenska ríkinu hafi ítrekað verið til rannsóknar hjá Mannréttindadómstól Evrópu sé til marks um það að Ísland sé ekki réttarríki út frá skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna.

<sup>49</sup> „Ólafur vísar málinu til Mannréttindadómstólsins“, <https://www.mbl.is>.

<sup>50</sup> Brynjar Níelsson: „Al Thanímálið: Úttekt“, <http://www.pressan.is>.

<sup>51</sup> „Telja dóm í Al Thani-máli vega að stoðum réttarríkisins“, <http://www.visir.is>.



réttarríkisins samkvæmt Raz. Það er þó umhugsunarvert hvort að unnt sé að fallast á að réttaróvissa sé bagaleg af þeirri ástæðu að hún rýri trúverðugleika réttarkerfisins og þar með réttarríkisins. Samkvæmt Raz eru rökin fyrir því að stöðugleiki laga sé skilyrði í réttarríkinu þau að þannig sé borgurunum kleift að skipuleggja athafnir sínar fram í tímann. Notkun réttarríkishugtaksins samkvæmt yfirlýsingu Lögmannafélagsins yrði þannig líklega talin út fyrir formlega merkingu þess samkvæmt kenningu Raz.

### 4.3 Réttarríkið á opinberum vettvangi

Að lokum kann að vera athyglisvert að kanna hvernig stjórnámálamenn nota réttarríkishugtakið á opinberum vettvangi, svosem við tilefni sem rata í fjölmiðla, en hugsanlega má halda því fram að þar séu auknar líkur á því að réttarríkið sé notað sem pólitískt slagorð.

Heillaóskir Bjarna Benediktssonar, þáverandi forsætisráðherra, til nýkjörins forseta Bandaríkjanna, Donalds Trump, eru áhugaverðar í þessu samhengi. Í bréfi sínu til Bandaríkjaforseta áréttar forsætisráðherra langvarandi samvinnu og vinasamband þjóðanna, sem byggi á sömu gildum – virðingu fyrir frelsi, lýðræði, mannréttindum og réttarríkinu.<sup>52</sup> Í bréfinu er vísað til réttarríkisins í sömu andrá og annarra gildishlaðinna hugtaka, sem gefur hugsanlega tilefni til að álykta um að réttarríkið sé notað sem pólitískt slagorð. Þetta leiðir eflaust af eðli tilkynningarinnar, enda bréf sem þessi send af pólitískum ástæðum, og sennilega ekki til marks um að forsætisráðherra sé þeirrar skoðunar að Bandaríkin uppfylli skilyrði réttarríkisins til fulls.

Forseti Íslands, Guðni Th. Jóhannesson, flutti ræðu við innsetningu hans í embætti í ágúst 2016. Ræðan var tekin upp og birt í fjölmiðlum<sup>53</sup> og kann því að reynast athyglisverð sem heimild um notkun réttarríkishugtaksins á opinberum vettvangi.

Á sama hátt virðumst við Íslendingar ekki jafn einsleitir og áður fyrr. Við játum ólík trúarbrögð, stöndum sum utan trúfélaga, við erum ólík á hörund, við getum heitið erlendum eiginnöfnum, þúsundir íbúa þessa lands eiga sér erlendan uppruna og tala litla sem enga íslensku en láta samt gott af sér leiða hér. Við lifum tíma fjölbreytni og megi þeir halda áfram þannig að hver og einn geti rækt sín sérkenni, látið eigin drauma rætast en fundið skjól og styrk í samfélagi manna og réttarríki hér á landi.<sup>54</sup>

Með réttarríkinu virðist í ofangreindri tilvitnun ætlað að skírskota til frelsis einstaklingsins, nánar tiltekið er átt við að réttarríkið geri mönnum kleift að rækta sín sérkenni og láta drauma sína rætast. Raz telur réttarríkið einungis vernda frelsi fólks í þeim skilningi að það auki

<sup>52</sup> Vefsíða Stjórnarráðsins, <https://www.stjornarradid.is>.

<sup>53</sup> Sjá t.d. vef fréttamiðilsins Stundarinnar: „Ræðan hans Guðna í heild“, <https://stundin.is>.

<sup>54</sup> Vefsíða forsetaembættisins, <http://www.forseti.is>.

möguleika þess til þess að velja á milli mismunandi kosta og skipuleggja líf sitt eftir eigin höfði, með þeim takmörkunum sem lögin gera.<sup>55</sup> Hann gagnrýndi hins vegar sérstaklega kenningar fræðimannsins F.A. Hayeks fyrir að halda því fram að réttarríkið tryggði frelsi í víðtækari skilningi, líkt og hér er gert.<sup>56</sup>

## 5 Niðurstöður

Ofangreind umfjöllun leiðir í ljós að sennilega er erfitt að henda reiður á það nákvæmlega til hvers er almennt vísað með réttarríkishugtakinu í íslensku samfélagi. Þó má draga vissar ályktanir um notkun hugtaksins af þeim dæmum sem rakin hafa verið.

Í fyrsta lagi er ljóst að réttarríkishugtakið er ekki notað með jafn minimalískum hætti og Raz mæltist fyrir um með skrifum sínum. Þótt vissulega sé hægt að taka undir með Raz um hina formlegu réttarríkishugmynd eru ályktanir hans um takmarkað gildi réttarríkisins of róttækar. Fullyrðing Raz um að réttarríkið verji okkur aðeins gegn ókostum í stað þess að tryggja ákveðin gæði er einfaldlega ekki í samræmi við raunveruleikann. Líkt og John Finnis benti á með gagnrýni sinni á réttarríkishugmynd Raz er engin ástæða fyrir ömurleg alræðisríki til að uppfylla kröfur réttarríkisins. Réttarkerfi sem virða kröfur réttarríkisins eru því að jafnaði betri en þau réttarkerfi sem virða þær ekki og réttarríkið þess vegna siðferðislega gott. Þetta þarf þó ekki endilega að benda til þess að hugtakið sé notað sem pólitískt slagorð á Íslandi. Það má sennilega telja eðlilegt að stjórnáamenn og almennir borgarar á Íslandi, ríki sem uppfyllir flest eða öll skilyrði réttarríkisins að einhverju marki og er að auki eitt af lýðræðissinnuðustu ríkjum heims,<sup>57</sup> tengi réttarríkið við tiltekið stjórnarfar sem almennt er talið gott og æskilegt. Þetta skýrir til dæmis það að þegar forseti Íslands ávarpar almenning vísi hann til réttarríkisins í sömu andrá og annarra gilda sem að jafnaði eru talin góð og ákjósanleg, svo sem hugsjóna um lýðræði, frelsi og mannréttindi. Réttarríkið hefur einfaldlega víðtæka skírskotun sem þessa í hugum almennings.

Í öðru lagi virðist með umræðu um réttarríkið yfirleitt vísað til atriða sem varða dómstólana í landinu. Þannig er oftast vikið að þeim meginreglum réttarríkishugmyndar Raz sem snúa að dómstólum, svo sem um sjálfstæði þeirra og hlutleysi, réttláta málsmeðferð og aðgæslu með eftirfylgni hinna meginreglnanna. Sjaldnar virðist skírskotað til þeirra meginreglna sem varða til að mynda stöðugleika laga, setningu stjórnvaldsfyrirmæla á

---

<sup>55</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki*, bls. 263.

<sup>56</sup> Sama heimild, bls. 258.

<sup>57</sup> Sjá t.d. The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2017, <https://www.eiu.com>. Samkvæmt þessu var Ísland annað mesta lýðræðisríki heims árið 2017.

grundvelli skýrra, aðgengilegra og almennra lagareglna og hlutleysis í mati saksóknara og lögreglu. Af þessu má hugsanlega draga þá ályktun að almenningur tengi réttarríkið einna helst við dómsvaldið og framfylgni laga innan þess en síður við hina þætti ríkisvaldsins.

Réttarríkishugtakið spilar stórt hlutverk í íslensku samfélagi og notkun þess nær langt út fyrir fræðiheim lögfræðinnar. Þótt erfitt reynist að henda reiður á það hvaða merkingu hver og einn leggur í hugtakið virðast flestir vera sammála um það að eftirsóknarvert sé að uppfylla skilyrði réttarríkisins og að fylgispekt við þau leiði til betra samfélags. Réttarríkið er því nátengt hugmyndum fólks um samfélag sem er gott og ákjósanlegt.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistiðindi.*

Andrei Marmor: „The Rule of Law and its Limits“. *Law and Philosophy*, 1. tbl. 2004, bls. 1-43.

Björg Thorarensen: „Svigrúm og ábyrgð/ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara“. *Úlfjótur*, 1. tbl. 2018, bls 153-162.

Brynjar Níelsson: „Al Thanímálið: Úttekt“, <http://www.pressan.is>, 11. janúar 2014 (skoðað 12. apríl 2018).

Davíð Þór Björgvinsson. *Lögskýringar*. Reykjavík 2008.

F.A. Hayek: „The Road to Serfdom“. *The Collected Works of F.A. Hayek, Volume II*. Ritstj. Bruce Calwell. New York 2008, bls. 116-123.

Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. *Kaflar í réttarheimspeki*. Reykjavík 2014.

Joseph Raz: „The Rule of Law and its Virtue“. *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford 2012, bls. 1-10.

*Íslensk orðabók handa skólum og almenningi*. Ritstj. Árni Böðvarsson. Reykjavík 1983, bls. 768.

*Lögfræðiorðabók með skýringum*. Ritstj. Páll Sigurðsson. Reykjavík 2008, bls. 345.

„Ólafur vísar málinu til Mannréttindadómstólsins“, <http://www.visir.is>, 13. febrúar 2015 (skoðað 12. apríl 2018)

Róbert R. Spanó. *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.

„Ræðan hans Guðna í heild“, <https://stundin.is>, 2. ágúst 2016 (skoðað 12. apríl 2018).

Sigurður Einarsson: „Guð blessi réttarríkið!“, <http://www.visir.is>, 17. júlí 2016, (skoðað 12. apríl 2018).

„Telja dóm í Al Thani-máli vega að stoðum réttarríkisins“, <http://www.visir.is>, 7. febrúar 2014 (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com>, 2017 (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða forsetaembættisins, <http://www.forseti.is>, 1. ágúst 2016 (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða forsetaembættisins, <http://www.forseti.is>, 14. desember 2017 (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða íslenskrar nútímamálsorðabókar Árnastofnunar, <http://islenskordabok.arnastofnun.is> (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða Sameinuðu þjóðanna, <https://www.un.org> (skoðað 12. apríl 2018).

Vefsíða Stjórnarráðsins, <https://www.stjornarradid.is/>, 20. janúar 2017 (skoðað 12. apríl 2018).