

Ábendingar innanríkisráðuneytisins vegna erinda Stjórnlagaráðs dags. 30. júní og 2. júlí.
F.h. Hermanns Sæmundssonar,
skrifstofustjóra skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga,

Reykjavík, 22.07.2011
Þorleifur Óskarsson

Innanríkisráðuneytinu hafa borist erindi dags. 30. júní og 2. júlí þar sem óskað er eftir umsögn ráðuneytisins um áfangaskjal Stjórnlagaráðs. Umsögn ráðuneytisins miðast við áfangaskjal stjórnlagaráðs sem birt er á heimasíðu þess, www.stjornlagarad.is þann 13. júlí sl. og tekur til kaflanna *Mannréttindi*, *Dómsvald*, *Lýðræðisleg þátttaka almennings* og *Kosningar* sbr. erindi stjórnlagaráðs. Innanríkisráðuneytið leggur áherslu á að ekki er hægt að veita viðhlítandi umsögn um málið með svo skömmum fyrirvara en vill þó koma örfáum atriðum á framfæri á þessu stigi.

Meðfylgjandi er jafnframt skýrsla íslenskra stjórnvalda um stöðu mannréttindamála á Íslandi sem send var til Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna fyrir í þessum mánuði en það er hluti af Universal Periodic Review eftirlitskerfi SP. Í skýrslunni er leitast við að varpa ljósi á veikleika og styrkleika varðandi vernd mannréttinda á Íslandi og nýtist vonandi í vinnu Stjórnlagaráðs.

Mannréttindi

7. gr. Skoðana- og tjáningarfrelsi

2. mgr. 7. gr. *Stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinnar og upplýstrar umræðu. Óheftur aðgangur að netinu og upplýsingatækni skal tryggður.*

Fyrri setningin er almenns eðlis og ekki gerðar athugasemdir þar að lútandi. Síðari setningin snýst að nokkru leyti um tæknilegar úrlausnir sem eru í stöðugri þróun. Þá vekur ráðuneytið athygli á að orðalag ákvæðisins kunnir að valda vafa í framkvæmd. Þannig mætti túlka ákvæðið svo að í því fælist jákvæð skylda á stjórnvöld til þess að tryggja aðgang að internetinu og upplýsingatækni. Framkvæmd slíkrar skyldu gæti orðið nokkuð flókin, meðal annars með hliðsjón af jafnræðisreglu, sbr. 1. gr. áfangaskjals Stjórnlagaráðs, og þeirri staðreynd að innviðir fjarskipta, og þar með netsins, eru að mestu leyti í einkaeigu á Íslandi. Ljóst er að verulegar breytingar á regluverki þyrftu að koma til svo stjórnvöld gætu staðið við slíka túlkun ákvæðisins.

Með hliðsjón af ákvæðum evrópsk regluverks¹ og almennri túlkun² á inntaki á tjáningarfrelsisákvæðum mannréttindasáttmála³ má ljóst telja að aðgerðir stjórnvalda sem skerða

¹ Sjá 3. mgr. 1. gr. tilskipunar 2009/136/EC sem felur meðal annars í sér breytingar á reglum um alþjónustu en þar segir orðrétt: *This Directive neither mandates nor prohibits conditions, imposed by providers of publicly available electronic communications and services, limiting end-users' access to, and/or use of, services and applications, where allowed under national law and in conformity with Community law, but lays down an obligation to provide information regarding such conditions. National measures regarding end-users' access to, or use of, services and applications through electronic communications networks shall respect the fundamental rights and freedoms of natural persons, including in relation to privacy and due process, as defined in Article 6 of the European*

aðgang borgara að internetinu vega í raun að kjarna tjáningarfrelsisins sbr. ákvæði fyrrgreindra mannréttindasamninga og tjáningarfrelsisákvæði gildandi stjórnarskrár.

Þessari vernd eru þó settar takmarkanir. Ákvæði gildandi stjórnarskrár gerir jafnframt ráð fyrir að tjáningarfrelsinu, og því sem telst í því felast, megi setja skorður með hliðsjón af hagsmunum sem tilgreindir eru í 2. mgr. 73. gr. gildandi stjórnarskrár og spegla orðalag sambærilegs ákvæðis í 2. mgr. 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þannig er ljóst að stjórnvöldum er, miðað við gildandi réttarástand, heimilt að kveða á um að aðgangur að netinu sé takmarkaður og jafnvel illmögulegur (svokallað *internet blocking*) í þágu tiltekinna hagsmuna. Sérstök athygli er í þessu samhengi vakin á að í áfangaskjali Stjórnlagaráðs er ekki gert ráð fyrir að takmörkun tjáningarfrelsis á grundvelli almannahagsmuna eða siðgæðis séu lögmætar ástæður slíkrar skerðingar. Það kann að fela í sér afturför hvað varðar réttarvernd annarra þátta. Í þessu samhengi má meðal annars vísa til álítaefna um takmörkun aðgangs að barnaklámi.

Ennfremur vekur ráðuneytið athygli á samspili tjáningarfrelsisákvæðis í stjórnarskrá og fjarskiptalaga eins og kemur fram í skýrslu Special Rapporteur Frank La Rue til mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna, bls. 16⁴:

The Internet, as a medium by which the right to freedom of expression can be exercised, can only serve its purpose if States assume their commitment to develop effective policies to attain universal access to the Internet.

Telji Stjórnlagaráð ástæðu til að tiltaka óheftan aðgang að netinu og upplýsingatækni sérstaklega sem sjálfstæð réttindi en ekki sem inntak tjáningarfrelsis gæti reynst farsælla að orða ákvæðið með þeim hætti að stjórnvöldum sé ekki heimilt að takmarka aðgang nema í þeim tilvikum sem uppfylla skilyrði sambærileg 2. mgr. 10. gr. MSE, sbr. 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrár 33/1944.

30. Skyldur samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum

Alþingi er heimilt að lögfesta alþjóðlega mannréttindasáttmála og umhverfissamninga og ganga þeir þá framur almennum lögum.

Ráðuneytið vekur athygli á að mannréttindasamningum hefur verið veitt lagastoð í íslenskum rétti með mismunandi hætti. Annars vegar hefur samningum verið veitt lagagildi í heild sinni með sérstakri lagasetningu, sbr. lög um Mannréttindasáttmála Evrópu, og hins vegar hefur íslenski löggjöf verið breytt til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar skv. mannréttindasáttmálum. Orðalag ákvæðisins er að mati ráðuneytisins óljóst og mætti draga af því ályktun um að aðeins

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. (Leturbreyting IRR). Innanríkisráðuneytið vinnur nú að frumvarpsdrögum til innleiðingar gerðarinnar í íslenskan rétt og er áætlað að það verði lagt fyrir Alþingi á komandi haustþingi.

² Hér má einnig vekja athygli á nýútkominni skýrslu ÖSE um tjáningarfrelsi á internetinu en þar er meðal annars kannað með hvort og þá með hvaða hætti stjórnvöld í aðildarríkjum ÖSE skerða aðgang borgaranna að internetinu: <http://www.osce.org/fom/80735>

³ Sjá skýrslu Special Rapporteur Frank La Rue, A/HRC/17/27, aðgengileg á slóðinni: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

⁴ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

Þeir samningar sem lögfestir eru í heild sinni í íslenskan rétt gangi framur almennum lögum. Að þessu mætti huga frekar.

Kosningar

1. gr. Fyrirkomulag kosninga til Alþingis

Ráðuneytið gerir almennt ekki athugasemdir við þær tillögur sem hér eru settar fram eða sér í aðalatriðum neina meinbugi á því að þær nái fram að ganga. Kjördæmaskipanin og vægi atkvæða milli landshluta er umfjöllunarefni stjórnmalanna og ekki rétt að ráðuneytið hafi skoðun á því. Gangi þessar breytingar eftir verður um grundvallar breytingu að ræða á núverandi fyrirkomulagi og breyta verður lögum um kosningar til Alþingis og eftir atvikum lögum um kosningar til sveitarstjórna til samræmis.

Hvað persónukjör varðar hefur verið unnið að mótun hugmynda þar að lútandi við kosningar til Alþingis og sveitarstjórna. Frumvörp hafa verið lögð fram á Alþingi en ekki náð fram að ganga. Í þeim er að finna ítarlega útfærslu á persónukjöri. Það er mat ráðuneytisins að mögulegt sé að innleiða slíkt kerfi án þess að bein fyrirmæli um það séu að finna í stjórnarskrá, sbr. 31. gr. stjórnarskráinnar. Ráðuneytið hefur á síðustu mánuðum haft til skoðunar hvernig þróa má frekar tillögur um persónukjör við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar. Vænta má frumvaps þess efnis á komandi þingi.

Ekki eru gerðar athugasemdir við aðrar greinar kaflans.

Dómsvald

7. gr. Stjórnarskrársamræmi

Þingnefnd, þriðjungur þingmanna, eða forseti Íslands, gefa vísuð til Hæstaréttar að dæma hvort lög, stjórnarathafnir eða athafnaleysi stjórnvalda samrýmist stjórnarskrá.

Ráðuneytið bendir á að þetta er atriði sem þyrfi að gaumgæfa mjög rækilega, hvort Hæstarétti Íslands verði falið það hlutverk sem ákvæðið gerir ráð fyrir eða hvort útfæra mætti það með öðrum hætti.

Lýðræðisleg þátttaka almennings

Greinar um lýðræðislega þátttöku almennings

Ráðuneytið telur almennt að þær auknu áherslur á lýðræðislegan rétt og þátttöku almennings séu af hinu góða. Rétt er að skýra bæði hvenær ber að senda mál í þjóðaratkvæðagreiðslu og einnig hvenær frumkvæði almennings getur orðið til þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í því sambandi þarf réttilega að afmarka hvernig slík krafa er sett fram, hvernig hún er sett fram, til að hún sé lögmæt og þjóni tilgangi sínum. Í nýju frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er lagt til að 20% kosningabærra íbúa í sveitarfélagi geti krafist atkvæðagreiðslu um tiltekin mál og er ekkert undanskilið, enda fari tillagan ekki gegn lögum.

107. gr. og 108. gr. frumvarpsins eru orðaðar með eftirfarandi hætti:

107. gr.

Íbúakosningar.

Sveitarstjórn ákveður hvort fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélagsins um einstök málefni þess, sbr. þó 108. gr.

Til atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. skal boða með a.m.k. fjögurra vikna fyrirvara með opinberri auglýsingu. Samhliða skal sveitarstjórn opinberlega kynna þá tillögu sem borin verður undir atkvæði og þær upplýsingar sem kjósendum eru nauðsynlegar til að geta tekið til hennar upplýsta afstöðu.

Rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. eiga þeir sem kosningarrétt eiga í sveitarfélaginu samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna. Sveitarstjórn skal gera kjörskrá fyrir atkvæðagreiðsluna. Um gerð hennar og auglýsingu gilda ákvæði 4.–7. gr. og 9.–11. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Atkvæðagreiðsla skal vera leynileg og atkvæðisréttur jafn.

Atkvæðagreiðsla samkvæmt þessari grein, sem og 108. gr., er ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði að hún skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils. Í auglýsingu skv. 2. mgr. skal koma fram hvort atkvæðagreiðsla er bindandi. Slíka ákvörðun má binda skilyrði um að tiltekið hlutfall þeirra sem voru á kjörskrá hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir meginreglum laga um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt.

108. gr.

Frumkvæði íbúa sveitarfélags.

Ef minnst 10% af þeim sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi óska borgarafundar skv. 105. gr. skal sveitarstjórn verða við því svo fljótt sem unnt er. Hið sama á við ef minnst 20% af þeim sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi óska almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. Sveitarstjórnin á þó ákvörðunarvald um framkvæmd viðkomandi viðburðar og þá spurningu sem borin verður upp sé um að ræða almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélagsins. Um framkvæmd borgarafundar fer eftir ákvæði 105. gr. Um framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélags fer eftir ákvæði 107. gr.

Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verður hvorki krafist um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi né tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.

Ráðuneytið skal í reglugerð mæla nánar fyrir um það hvernig staðið verður að söfnun undirskrifta eða annarrar staðfestingar á ósk íbúa skv. 1. mgr. Þar má m.a. kveða á um að undirskriftir skuli lagðar fram á sérstöku eyðublaði sem ráðuneytið eða viðkomandi sveitarfélag lætur gera eða að staðfesting skulu lögð fram rafrænt á nánar tiltekinn hátt. Sé mælt fyrir um rafræna staðfestingu skal þó ávallt jafnframt gefinn kostur á að undirskriftir verði lagðar fram skriflega á þar til gerðum eyðublöðum.

Við mat á því hvort tilskilinn fjöldi hafi lagt fram ósk skv. 1. mgr. skal miðað við þá einstaklinga sem uppfylla skilyrði 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna á þeim degi sem söfnun staðfestingar lýkur samkvæmt kjörskrárstofni sem Þjóðskrá Íslands lætur sveitarfélagi í té.

Hvað varðar ákvæði um að mál sem lagt er í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt ákvæðum þessa kafla skuli varða almannahag, og að hvorki sé hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög,

fjárukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni og ríkisborgararétt, vill ráðuneytið benda á eftirfarandi:

Til þess að forðast allan vafa við túlkun ákvæðisins telur ráðuneytið að skýra megi inntak þess að *framfylgja þjóðréttarskuldbindingu* nokkuð, enda er hluti löggjafar frá Alþingi innleiðing regluverks frá Evrópusambandinu í gegnum EES-samninginn og er þannig þáttur í að framfylgja þjóðréttarskuldbindingu. Sama ætti við t.d. um ýmsar ákvarðanir innan ESB ef Ísland gengur inn í sambandið en hér að er að sjálfsögðu um að ræða pólitískt viðfangsefni sem þarf að gaumgæfa rækilega og ráðuneytið tekur ekki afstöðu til.