



Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
við Austurvöll  
101 REYKJAVÍK

UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Rauðarárstígur 25, 105 Reykjavík  
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373  
postur@utn.stjr.is, www.utn.stjr.is

Reykjavík, 3. apríl 2018  
Tilvísun: UTN18030029/03.G.002  
StSi/jbb

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 5. mars 2018, þar sem utanríkisráðuneyti var boðið að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (móðgun við erlenda þjóðhöfðingja), 213. mál á 148. löggjafarþingi. Af þessu tilefni vill utanríkisráðuneytið taka fram að afstaða þess til frumvarpsins helgast af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem felast m.a. í alþjóðasamningi um stjórn málasamband frá árinu 1961 (Vínarsamningnum), sbr. nánar neðar.

### 1. Almenn

Samkvæmt ofangreindu frumvarpi er gerð tillaga um að fella brott 95. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Af lestri greinargerðar sem fylgir með frumvarpinu má þó ráða að því sé einkum beint gegn þeim hluta ákvæðisins sem lýtur að vernd erlendra þjóðhöfðingja. Með því að gera tillögu um brottfall 95. greinar í heild sinni mundi þó einnig falla á brott refsivernd vegna annars sem greinin mælir fyrir um, s.s. erlendrar þjóðar eða erlends ríkis, fána þess eða annars þjóðarmerkis, starfsmanna erlends ríkis, sendierindreka og sendiráðssvæðis.

Samkvæmt 1. mgr. 95. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/1976 og lögum nr. 82/1998, skal hver sem opinberlega smánar erlenda þjóð eða erlent ríki, æðsta ráðamann, þjóðhöfðingja þess, fána þess eða annað viðurkennt þjóðarmerki, fána Sameinuðu þjóðanna eða fána Evrópuráðs, sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Ef sakir eru miklar varðar brotið fangelsi allt að 6 árum. Í 2. mgr. sama ákvæðis, sbr. lög nr. 47/1941, er kveðið á um að sömu refsingu skuli hver sá sæta sem smánar opinberlega eða hefur annars í frammi skammaryrði, aðrar móðganir í orðum eða athöfnum, eða ærumeiðandi aðdróttanir við aðra starfsmenn erlends ríkis sem staddir eru hér á landi. Í 3. mgr. sama ákvæðis, sbr. lög nr. 56/2002, skal sömu refsingu hver sá sæta sem ógnar eða beitir valdi gagnvart sendierindreka erlends ríkis hér á landi eða ræðst inn á eða veldur skemmdum á sendiráðssvæði eða hótar slíku.

### 2. Vínarsamningurinn um stjórn málasamband

Ofangreint ákvæði er meðal annars til komið vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands sem kveða á um friðhelgi og vernd erlendra sendiráða, sendierindreka, o.fl. Kveðið er á um þessar

þjóðréttarlegu skuldbindingar í alþjóðasamningi um stjórnmalasamband sem gerður var í Vínarborg hinn 18. apríl 1961 (hér eftir nefndur Vínarsamningurinn). Sömu skuldbindingar helgast einnig af réttarvenju þjóðaréttar. Vínarsamninginn hefur verið fullgiltur af Íslands hálfu, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 14/1971, og hefur samningurinn lagagildi á Íslandi samkvæmt 1. gr. laga nr. 16/1971, um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband, sem sett voru af því tilefni.

Í 1. mgr. 22. gr. samningsins kemur fram að sendiráðssvæðið skuli njóta friðhelgi og hafa fulltrúar móttökuríkisins ekki heimild til að koma inn á svæðið nema með leyfi forstöðumanns sendiráðsins. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar hvílir sérstök skylda á móttökuríkinu til að gera allar þær ráðstafanir, sem viðeigandi eru, til að vernda sendiráðssvæðið fyrir öllum árásum og tjóni og koma í veg fyrir röskun á friði sendiráðsins eða skerðingu á virðingu þess. Í 29. gr. samningsins kemur fram að sendierindreki skuli njóta persónulegrar friðhelgi og má ekki handtaka hann á neinn hátt né kyrrsetja. Móttökuríkið skal sýna honum tilhlýðilega virðingu og gera allar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til þess að koma í veg fyrir hvers konar tilræði við persónu hans, frelsi eða sæmd. Þá kemur fram í 30. gr. Vínarsamningsins að einkaheimili sendierindreka skuli njóta sömu friðhelgi og verndar sem sendiráðssvæðið, sem og eignir hans, skjöl og bréfaskipti, með undantekningu samkvæmt 3. mgr. 31. gr. Alþjóðadómstóllinn í Haag hefur einnig í dómaframkvæmd staðfest skyldu móttökuríkja til að vernda sendiráðssvæði erlendra ríkja, sbr. t.d. málið *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran [I.C.J. Reports 1980, p. 3]*, þar sem dæmt var að Íran hefði átt að vernda sendiráðssvæði Bandaríkjanna í Teheran. Af framansögðu leiðir að skuldbinding Íslands hvílir, auk fyrrnefndra ákvæða Vínarsamningsins, á öðrum réttarheimildum þjóðaréttar, þ. á m. dómafordæmum Alþjóðadómstólsins í Haag, og almennum meginreglum þjóðaréttar.

### 3. Varðandi móðgun við erlenda þjóðhöfðingja

Hvað snertir móðgun við erlenda þjóðhöfðingja sérstaklega, má rökstyðja að öll sömu verndarsjónarmið og um sendiráð og sendierindreka eigi að gilda um þjóðhöfðingja erlends ríkis. Að mati ráðuneytisins skýtur skökku við ef þjóðhöfðingi erlends ríkis njóti minni réttarverndar heldur en t.d. sendiherra viðkomandi ríkis, aðrir sendierindrekar og fjölskyldur þeirra. Þjóðhöfðinginn er æðsti embættismaður hins erlenda ríkis og gegna sendiherrar iðulega störfum í móttökuríkinu í umboði þjóðhöfðingjans eða þess sem þjóðhöfðinginn felur vald sitt. Þessir aðilar njóta sérréttinda en gegna ennfremur skyldum gagnvart móttökuríkinu. Þannig er tekið fram í 9. gr. Vínarsamningsins að móttökuríkið geti lýst sendierindreka erlends ríkis óaskilegan (persona non grata) og beri þá sendiríkinu, eftir því sem við á, að afturkalla sendierindrekann eða binda endi á störf hans í móttökuríkinu. Hefur ákvæðinu ekki síst verið beitt þegar sendierindreki hefur persónulega gerst sekur um að móðga stjórnvöld í móttökuríkinu. Ákvæðið undirstrikar þannig þá gagnkvæmisreglu að gæta skuli fyllstu háttvísi í samskiptum ríkja á grundvelli samningsins.

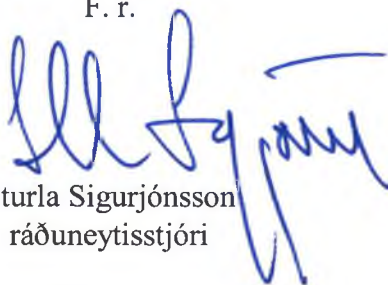
Varðandi bakgrunn reglna sem er að finna í Vínarsamningnum skal minnt á aðfararorð samningsins, þar sem m.a. kemur fram að ríki þau sem aðilar eru að samningnum treysti því að alþjóðlegur samningur um forréttindi og friðhelgi í samskiptum ríkja muni stuðla að aukinni vinsemd í sambúð þjóða, hvert sem stjórnskipulag eða þjóðfélagskerfi þeirra er, og eru þeirrar skoðunar að markmið slíkra forréttinda og friðhelgi sé ekki að vera einstaklingum í hag, heldur að tryggja árangursríkan sendierindrekstur á vegum ríkja. Þótt umræddur Vínarsamningur sé einungis rétt rúmlega hálfur aldar gamall þá hvílir hann á meginreglum er gilt hafa í diplómátskum samskiptum mun lengra aftur í tímann.

#### 4. Um gagnkvæmisregluna og lokaorð

Þá skal einnig minnt á gagnkvæmisregluna í samskiptum milli ríkja, að því leyti sem svigrúm er fyrir túlkun á reglum. Af henni leiðir að ef móttökuríki beitir tiltekinni túlkun á reglu gagnvart sendiríkinu í tvíhliða samskiptum, er mjög líklegt að það ríki sem fyrir framkvæmdinni verður spegli sömu framkvæmd gagnvart ríkinu sem byrjaði með hana. Af því leiðir að yrðu samþykkt lög sem slá af vernd og friðhelgi gagnvart sendiráðum og sendierindrekum erlendra ríkja á Íslandi, þrátt fyrir efni þjóðréttarlegra skuldbindinga og ákvæði íslenskra laga, má gera ráð fyrir að íslensk sendiráð og sendiráðsbústaðir á erlendum vettvangi yrðu beitt sambærilegum reglum af hálfu móttökuríkja þeirra og fyrir vikið njóta minni verndar. Það er mat ráðuneytisins að ekki hafi verið færð fram rök í greinargerð sem sýni fram á vandkvæði í íslenskri framkvæmd og nauðsyn þess að fella beri úr gildi 95. gr. laganna. Þá er ekki einsýnt að brottfelling ákvæðisins hafi sem slík í för með sér rýmkun tjáningafrelsis. Ennfremur mun afnám refsiverndarinnar varðandi þau atriði sem Vínarsamningurinn stendur vörð um, engu breyta um skuldbindingar Íslands á því sviði. Telur ráðuneytið að íslensk stjórnvöld þyrftu alltaf að tryggja refsiverndina með einhverjum hætti, sbr. fyrrnefnd ákvæði Vínarsamningsins um stjórnmalasamband.

Að öllu ofangreindu virtu er það því álit utanríkisráðuneytis að ekki beri að fella brott 95. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum, eins og gerð er tillaga um í ofangreindu frumvarpi til laga.

F. r.



Sturla Sigurjónsson  
ráðuneytisstjóri