

Skýrsla

innanríkisráðherra um mannréttindi.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. Inngangur

1.1. Almenn

Með bréfi, dags. 28. maí 2015, til forseta Alþingis tilkynnti innanríkisráðherra um þá fyrirætlun sína að leggja fyrir Alþingi skýrslu um mannréttindi og um aukna samvinnu innanríkisráðuneytisins og Alþingis til að tryggja bættu upplýsingagjöf til þingsins um málefnasviðið. Í samræmi við 22. tölulið 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, ber innanríkisráðuneytið ábyrgð á mannréttindum og mannréttindasáttmálum. Í því felst meðal annars að ráðuneytið sinnir undirbúningi fullgildinga alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda, annast vinnslu reglubundinna skýrslna vegna alþjóðlegs eftirlits með mannréttindaskuldbindingum ríkisins og fyrirvar fyrir hönd íslenskra stjórnvalda gagnvart Mannréttindadómstól Evrópu. Þetta hlutverk innanríkisráðuneytisins breytir þó ekki því að í raun sinna öll ráðuneyti mannréttindamálum með einum eða öðrum hætti. Skal sérstaklega geta utanríkisráðuneytisins og hlutverki þess í alþjóðlegri samvinnu á sviði mannréttinda og við fullgildingu alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga.

Mannréttindasjónarmiða gætir með einum eða öðrum hætti í flestum verkefnum hins opinbera, líkt og sjónarmið um jafnrétti, og eru mannréttindi án vafa eitt af stærstu viðfangsefnum okkar tíma. Í heimi sífelldra breytinga, framfara, siðvæðingar, tækniþróunar og því miður einnig stríðsátaka og hryðjuverkaógnna hefur aldrei verið mikilvægara en nú að Ísland standi traustan vörð um réttindi einstaklinga. Áskoranir sem fylgja breyttri heimsmynd hafa þegar knúð dyra í okkar samfélagi. Á síðustu árum og áratugum hefur heimsmynd okkar breyst og heimurinn minnkað með stórlega þéttum samskiptum og samgöngum. Fjölmenningsamfélaginu með öllum sínum jákvæðu og efnahagslegu framförum hefur því miður einnig fylgt hætta á aukinni öfgahyggju og þar með hætta á því að mannréttindum sé kastað fyrir róða í þágu skammtímahagsmuna og ótta við breytingar. Af þessu leiðir að nauðsynlegt er að hlúa vel að umræðu um mannréttindi í sem víðustum skilningi og gegnir Alþingi afar mikilvægu hlutverki í því sambandi. Jafnframt er mikilvægt að efla upplýsingagjöf ráðuneytisins til þingsins um mannréttindamál. Þetta lýtur bæði að niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu, sérstaklega í málum sem varða Ísland, og niðurstöðum nefnda sem hafa eftirlit með

framkvæmd mannréttindaskuldbindinga Íslands á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.

1.2. Markmið skýrslunnar

Skýrslunni er ekki ætlað að vera tæmandi um allar mannréttindaskuldbindingar eða þær áskoranir sem fram undan eru heldur frekar að marka leiðina til umbóta innan málefnasviðsins með það að markmiði að Ísland standi í fremstu röð við vernd mannréttinda. Í því sambandi er afar mikilvægt að hafa í huga að ábyrgðin á því að tryggja mannréttindi hvílir á ríkinu sem heild og þarf því sérstaklega að huga að auknu samstarfi innan stjórnarráðsins annars vegar og á milli Alþingis og framkvæmdarvalds hins vegar.

Markmið skýrslunnar er að stuðla að því að mannréttindasjónarmiða gæti við stefnumótun, lagasetningu og ákvarðanatöku stjórnvalda og efla þannig mannréttindavernd. Vonir standa jafnframt til þess að hún geti orðið grundvöllur að stefnumörkun á sviði mannréttinda, gerð landsáætlunar, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir, og eftirfylgni með slíkri áætlun. Þannig gæti hún orðið liður í því að efla aðkomu þingsins og samhæfa stjórnsýslu í málum sem varða mannréttindi en það væri vel til þess fallið að auka skilvirkni þegar kemur að umsjón og eftirfylgni með mannréttindaskuldbindingum Íslands.

Það skal tekið fram að skýrslan byggir á vinnu sem farið hefur fram undanfarin misseri, svo sem þingsályktunartillögu um landsáætlun um mannréttindi¹, fylgiskjölum með henni² og skýrslu velferðarráðherra til Alþingis um réttindagæslu fyrir fólk með fötlun.³ Í almennri umfjöllun um mannréttindi og mannréttindasáttmála hefur einnig verið stuðst við rit Bjargar Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, frá 2008 og ritið *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna* sem kom út 2009 og var ritstýrt af Björgu Thorarensen, Hjördísi Björk Hákonardóttur og Róbert R. Spanó.

Brýnt er að stuðla að virkri þverpólitískri samræðu og samstöðu um aukið vægi mannréttinda í starfi stjórnsýslunnar, innanlands sem utan, og tryggja þannig að stöðugleika gæti í málaflokknum, óháð óhjákvæmilegum breytingum á sviði stjórn mála. Alþingi hefur afar mikilvægu hlutverki að gegna til þess að svo megi verða. Innanríkisráðherra leggur áherslu á að hann, ásamt ráðuneyti sínu, er reiðubúinn að vera þinginu til liðsinnis eins og frekast er unnt.

2. Mannréttindi á alþjóðavísu

2.1. Almenn

Í upphafsorðum Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir:

„Það ber að viðurkenna að hver maður sé jafnborinn til virðingar og réttinda, er eigi verði af honum tekin, og er þetta undirstaða frelsis, réttlætis og friðar í heiminum.“

¹Sjá tillögu til þingsályktunar um áætlun í mannréttindamálum til fjögurra ára, 2013–2016, lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi, <http://www.althingi.is/altext/141/s/1150.html>

²Sjá á vefsíðu innanríkisráðuneytisins, <http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/mannrettindi/landsaaetlun-i-mannrettindum/fylgiskjol/>

³Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi, <http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/1229.pdf>

Með nokkurri einföldun má segja að mannréttindi séu réttindi sem í eðli sínu eiga við um alla menn, hverrar þjóðar sem þeir eru, óháð búsetu, kyni, þjóðerni, litarhætti, trúarbrögðum, tungumáli eða annarri stöðu. Er gengið út frá því að allir eigi jafnan rétt til að njóta mannréttinda án mismununar. Mannréttindi eru því ekki réttindi sem eru veitt með lögum eða ráðast af lagalegum skilgreiningum heldur byggjast þau á þeim gildum og siðferðilegu kröfum sem réttarkerfið byggist á. Þessi skilgreining á þó fyrst og fremst við um hin svokölluðu borgaralegu og stjórnmalalegu réttindi sem eiga það flest sammerkt að fela í sér takmörkun á því hversu langt ríkisvaldið má ganga í að beita sér gagnvart borgunum. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg mannréttindi eru annars eðlis en þau fela oftár í sér skyldur ríkisins til að grípa til ákveðinna aðgerða.

Mannréttindi eru hins vegar oft skilgreind og tryggð með lögum, þ. á m. með samningum og öðrum heimildum þjóðaréttar. Í alþjóðlegri löggjöf er mælt fyrir um skyldur ríkisstjórna til þess að starfa á ákveðinn hátt í því skyni að stuðla að vernd mannréttinda einstaklinga eða hópa og geta skyldur þessar verið bæði neikvæðar og jákvæðar. Þannig mega stjórnvöld ekki brjóta mannréttindi borgaranna og þurfa jafnframt að vernda einstaklinga og hópa gegn mannréttindabrotum. Á sama tíma geta ríki þurft að standa að tilteknum aðgerðum til þess að tryggja að vissir hópar eða einstaklingar eigi auðveldara með eða geti með fullnægjandi hætti nýtt sér mannréttindi sín.

2.2. Alþjóðalöggjöf um mannréttindi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Í stofnskrá Sameinuðu þjóðanna frá 1945 er sérstaklega fjallað um að aðildarríkin skuli vinna að því að efla og halda í heiðri mannréttindi og grundvallarfrelsihugsjónir, án tillits til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða. Að auki mælir stofnskráin fyrir um að aðildarríki skuldbindi sig sameiginlega og hvert í sínu lagi til að starfa að því takmarki í samvinnu við stofnunina.

2.2.1. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna

Samþykkt Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, hinn 10. desember 1948, er talin hafa markað upphaf alþjóðlegrar samvinnu um mannréttindi. Mannréttindayfirlýsingin er ekki bindandi þjóðréttarsamningur heldur yfirlýsing um markmið sem aðildarríki skuli stefna að á sviði mannréttinda. Í yfirlýsingunni er lýst yfir algildi mannréttinda. Markaði hún að því leyti tímamót og var upphafið að endalokum þeirra kenninga að mannréttindi væru innanríkismál. Mannréttindayfirlýsingin er mjög víðtæk að efni til þar sem hún kveður á um borgaraleg, efnahagsleg, félagsleg, menningarleg og stjórnmalaleg réttindi, sem og skyldur sem þeim réttindum fylgja. Hún hefur verið grunnurinn að gerð fjölda annarra samninga Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi, sem og fyrirmynd að fjölmörgum stjórnarskrám þjóðríkja⁴.

2.2.2. Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Eftir samþykkt Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna hófst samningsgerð að nýju en stefnt var að því að gera einn bindandi samning sem útfærði réttindi yfirlýsingarinnar nánar. Samningurinn felur í sér verndun ýmissa borgaralegra og stjórnmalalegra mannréttinda, s.s. réttinn til lífs, réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum, skoðana- og tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi og kosningarétt, svo fátt eitt

⁴ Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi, Björg Thorarensen, bókaútgáfan Codex, 2008, bls. 74-76

sé nefnt. Með alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi gangast aðildarríki undir þá skyldu að þjóðarétti að tryggja þau réttindi sem samningurinn mælir fyrir um.

2.2.3. *Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi*

Þau efnislegu réttindi sem samningnum er ætlað að vernda eru af efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum toga eins og nafn samningsins gefur til kynna. Réttindin lúta í grundvallaratriðum að velferð allra manna og hafa það að markmiði að skapa þeim mannsæmandi líf, s.s. réttinn til þess að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu, réttinn til menntunar og réttinn til atvinnu.

2.2.4. *Aðrir samningar*

Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hafa fleiri samningar verið samþykktir, svo sem alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis (e. ICERD), samningur um afnám allrar mismununar gegn konum (e. CEDAW), samningur um varnir gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. CAT), samningur um réttindi fólks með fötlun (e. CRPD) og samningur um réttindi barnsins (e. CRC). Þann 15. nóvember 2000 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna bókun þess efnis að koma í veg fyrir, uppræta og refsa fyrir mansal, einkum kvenna og barna, sem er viðbót við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi.

2.3. *Evrópuráðið – Svæðisbundin mannréttindavernd*

Evrópuráðið var stofnað árið 1949. Eitt helsta markmið þess var að stuðla að friði, efla mannréttindavernd innan Evrópu og koma á fót samstarfi með virkum úrræðum til að koma í veg fyrir mannréttindabrot. Mannréttindasáttmáli Evrópu er þar mikilvægasti samningurinn og nýtur sérstöðu fyrir þær sakir að eftirlitskerfi hans í þágu einstaklinga er afar öflugt. Komið var á fót tveimur stofnunum í því skyni, Mannréttindanefnd Evrópu og Mannréttindadómstól Evrópu en að auki var æðstu stofnun Evrópuráðsins, ráðherranefndinni, falið að hafa eftirlit með fullnustu dóma dómstólsins. Mannréttindanefnd Evrópu hefur verið lögð niður og Mannréttindadómstóllinn tók við því hlutverki sem hún gegndi áður sem var fyrst og fremst að taka ákvarðanir um meðferðarhæfi kæra. Geta einstaklingar nú leitað beint til dómstólsins með sín mál.

Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur verið lögfestur sérstaklega á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, en það var gert í því skyni að koma í veg fyrir hættu á árekstrum milli íslenskra laga og ákvæða samningsins, enda ganga íslensk lög í slíkum tilvikum framár ákvæðum alþjóðasamninga sem hafa ekki öðlast lagagildi.

Á vettvangi Evrópuráðsins hafa nú verið gerðir 219 þjóðréttarsamningar til að tryggja lýðræði, mannréttindi og réttarríki (e. rule of law). Af þeim eru hátt í 50 samningar á sviði mannréttinda.⁵ Evrópuráðið hefur frá stofnun verið leiðandi afl fyrir vernd mannréttinda innan Evrópu en stendur nú frammi fyrir nýjum áskorunum, m.a. vegna aukinnar hættu á hryðjuverkum en að því verður nánar vikið síðar.

⁵ Sjá skýrslu Evrópuráðsins um samninga.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=SG/Inf\(2012\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=SG/Inf(2012)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)

Í ljósi þess að samvinna á alþjóðlegum vettvangi hefur vaxið á flestum sviðum, og þá sérstaklega varðandi mannréttindi, hefur aukin áhersla verið lögð á að koma á fót alþjóðlegum stofnunum og nefndum til að vinna að sameiginlegum markmiðum mannréttindasamninga og eftirliti með framkvæmd þeirra í hverju aðildarríki.⁶ Einn liður í þessu samstarfi hefur jafnframt verið sá að hvetja ríki til þess að setja sér sérstakar landsáætlanir um mannréttindi og koma á fót innlendum mannréttindastofnunum.

3. Mannréttindi á Íslandi

3.1. Löggjöf

Alþjóðlegir mannréttindasamningar hafa á undanförunum árum haft aukin áhrif á landsrétt ríkja. Ísland er engin undantekning í þessum efnum, enda eiga Íslendingar aðild að öllum helstu mannréttindasamþykktum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins sem gerðar hafa verið og eru meðal mikilvægustu áhrifavaldar í þróun mannréttinda hérlendis. Mannréttindi eru oft drifkraftur breytinga og framþróunar og mörg stefnumál stjórnmalaflokka byggja á tilteknum mannréttindum.⁷

Mannréttindi að íslenskum rétti eru vernduð í stjórnarskránni en að auki hafa Mannréttindasáttmáli Evrópu og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna verið lögfestir í heild sinni. Aðrir mannréttindasamningar eru innleiddir í landsrétt en hefðbundið ferli er að fyrst er samningur undirritaður, því næst er unnið að innleiðingu í landsrétt (lagabreytingar) og að því loknu eru samningurinn fullgiltur fyrir Íslands hönd. Íslensk stjórnvöld hafa undirritað samning um réttindi fólks með fötlun (e. CRPD) sem var samþykktur af Sameinuðu þjóðunum 6. desember 2006 og er nú unnið að fullgildingu hans.

VI. og VII. kafli stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. stjksl. nr. 97/1995, eru helgaðir mannréttindum. Mannréttindaákvæðin eru því grundvallarreglur um stjórnskipun líkt og önnur ákvæði stjórnarskrárinnar. Mörg þeirra réttinda sem finna má í núverandi stjórnarskrá hafa verið vernduð þar allt frá því Íslendingar fengu fyrstu stjórnarskrá sína árið 1874 en þau voru efnislega samhljóða mannréttindaákvæðum dönsku grundvallarlaganna frá 1849.

Mannréttindaákvæði í stjórnarskránni stóðu lítið breytt þar til grundvallarbreytingar voru gerðar á öllum mannréttindakafla hennar árið 1995. Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 kom inn fjöldi nýrra ákvæða um mannréttindi en fyrirmyndin var sótt til ýmissa alþjóðlegra mannréttindasamninga sem gerðir voru um og eftir miðbik síðustu aldar. Markmiðið með breytingunum var einkum þríþætt. Í fyrsta lagi að efla og samræma mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar svo að þau þjónuðu betur hlutverki sínu að vernda einstaklinga í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Í öðru lagi að endurskoða og færa ákvæðin sem fyrir voru til nútímalegra horfs og loks að taka mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem Ísland hafði undirgengist. Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar fela í sér stjórnmalaleg markmið og réttarreglur sem dómstólum ber að vinna eftir og túlka eins og aðrar réttarreglur.

Vernd mannréttinda er einn af grundvallarþáttum í íslensku þjóðfélagi og stjórnvöld leggja mikla áherslu á að tryggð sé full virðing fyrir mannréttindum í stjórnkerfinu.

⁶ Björg Thorarensen o.fl. (ritstj.). *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Bókaútgáfan Codex, 2008, bls. 340.

⁷ Björg Thorarensen. Stjórnarskipunarréttur. Mannréttindi, 2008, bls. 35

Lýðræðislegt stjórnarfar og stjórnarskráin skapa grundvöll að því að allir njóti mannréttinda. Stjórnvöld bera ábyrgð á að þessi réttindi séu virk og vernduð. Hefur þetta m.a. verið áréttað í skýrslu innanríkisráðuneytisins um stöðu mannréttinda á Íslandi sem send var til mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna í júní 2011. Þar var jafnframt tekið fram að þótt staða mannréttinda hér á landi væri almennt sterk þá þyrfti einkum að styrkja í framkvæmd nokkra þætti. Var fyrst og fremst átt við réttindi viðkvæmra þjóðfélagshópa, sem og málefni þeirra sem fóru hvað verst út úr efnahagshruninu árið 2008, einkum hvað varðar atvinnu og velferð.

3.2. *Framkvæmd mannréttindamála á Íslandi*

Það er sameiginlegt viðfangsefni þjóðríkja og alþjóðasamfélagsins að tryggja virðingu fyrir mannréttindum. Íslensk stjórnvöld bera ábyrgð á að tryggja framkvæmd alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga hér á landi og nær sú skylda til allra stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga. Meðal þeirra þátta sem stjórnvöld tryggja má nefna að réttarkerfi sé virkt, löggjöf sé samin með hliðsjón af mannréttindum og tryggi þau og að jafnrétti sé virt í framkvæmd. Rétt er að taka fram að undanfarin ár hefur margt jákvætt gerst er lýtur að mannréttindum í íslensku samfélagi og hefur skýr framþróun átt sér stað á ótal mörgum sviðum. Jafnframt hefur fagleg þekking og áhersla á málaflökkinn aukist innan stjórnarráðsins og á Alþingi er umræða um mannréttindi almennt fyrirferðarmeiri en áður. Þá hefur staðan hér heima á tilteknum sviðum – svo sem hvað snertir jafnrétti kynjanna og réttarstöðu samkynhneigðra – vakið verðskuldaða athygli erlendis. Fjöldmörg frjáls félagasamtök og stofnanir vinna ötult starf í þágu mannréttinda og þar er að finna mikla reynslu og færni, rétt eins og í stjórnsýslunni.

3.2.1. *Hlutverk löggjafans*

Alþingi ber að tryggja að lög séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda. Fjárveitingarvaldið er einnig í höndum Alþingis og getur þingið því bæði þurft að leiða í lög réttindi, sem og að tryggja fjármagn til þess að standa við skuldbindingar. Alþingi getur einnig lagt fyrir framkvæmdavaldið að vinna ákveðin verk, til dæmis í formi þingsályktana. Ólíkar leiðir hafa verið farnar að því er snertir aðkomu þjóðþinga að mannréttindamálum. Sem dæmi má nefna að í stefnumótun annarra Norðurlanda á þessu sviði hefur sérstaklega verið fjallað um þátt þeirra í að tryggja mannréttindaskuldbindingar. Í Finnlandi hefur m.a. verið farin sú leið að setja á laggirnar sérstaka mannréttindanefnd þingmanna sem hefur tiltekið frumkvæðis- og eftirlitshlutverk í mannréttindamálum.

Mikilvægt er að öflug umræða fari fram um það hvernig styrkja megi málaflökk mannréttinda innan þingsins. Þingið tekur þátt í erlendu samstarfi á sjálfstæðum forsendum og má í því sambandi t.d. nefna þing Evrópuráðsins. Þörf er á opnum og góðum samskiptum milli framkvæmda- og löggjafarvalds við undirbúning lagasetningar á sviði mannréttinda þegar kemur að alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum sem Ísland hyggst undirgangast, sem og vegna þátttöku þingsins í eftirfylgni með þeim skuldbindingum. Sérstaklega þarf að huga að því að þróa verkferla þegar kemur að tilmælum frá sérfræðinganeftendum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins, sem og niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu, en mikilvægt er að þingið sé virkjað til þátttöku vegna þeirra áhrifa sem úrlausnir þessara stofnana geta haft á lagasetningu og stefnumótun. Þess vegna þarf þingið jafnan að vera vel upplýst um það sem er á döfinni í

mannréttindamálum, bæði hér heima og á alþjóðavettvangi, og eðlilegt að það eigi virka aðkomu að stefnumótun á þessu sviði.

Ýmsar hugmyndir er hægt að nefna til að efla upplýsingaflæði til þingsins og starf innan þess, s.s. reglubundna skýrslu ráðherra um mannréttindi, sérstaka mannréttinda-nefnd þingsins eða óformlegan mannréttindahóp sem fari ofan í kjölinn á ólíkum hugmyndum í því skyni að styrkja stöðu þingsins.

3.2.2. Hlutverk framkvæmdavalds

Samkvæmt skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer innanríkisráðuneytið með mannréttindi. Það er ráðuneyti mannréttinda og hefur sem slíkt sérstöku hlutverki að gegna. Ólíkir þættir málaflokksins í heild dreifast hins vegar á önnur ráðuneyti, ekki síst velferðarráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Sveitarfélög bera einnig ábyrgð á að tryggja mannréttindi. Má hér nefna sem dæmi málefni barna, félagsþjónustu sveitarfélaga og menntamál sem heyra undir mismunandi ráðuneyti. Þess vegna er afar mikilvægt, þegar til framtíðar er litið, að öll ráðuneyti og einnig sveitarfélög líti svo á að mannréttindi séu jafnframt á þeirra ábyrgð.

Aukinni samvinnu milli ráðuneyta var komið á héraendis í aðdraganda fyrirtöku á vettvangi Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna á síðasta ári (e. *Universal Periodic Review, UPR-ferlið*), eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Er það mat innanríkisráðuneytisins að æskilegt væri að festa slíka samvinnu í sessi um málaflokkinn í heild. Tillaga þess efnis verður rædd hér á eftir.

3.2.3. Hlutverk dómstóla

Dómstólar hafa úrskurðarvald um hvort framkvæmdavaldið hafi brotið á mannréttindum einstaklinga og hvort löggjöf sé andstæð mannréttindaákvæðum stjórnarskrár. Einnig gæta dómstólar að mannréttindum innan réttarvörslukerfisins. Á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á að vernd mannréttinda sé fyrst og fremst á ábyrgð ríkja og að alþjóðlegar eftirlitsstofnanir skuli einungis koma þeirri vernd til viðbótar. Af þessu leiðir að aukin áhersla hefur verið lögð á hlutverk innlendra dómstóla við beitingu og túlkun alþjóðlegra mannréttindasáttmála. Má hér sérstaklega nefna Mannréttinda-sáttmála Evrópu og þá áherslu sem í honum er lögð á nálægðarregluna og regluna um svigrúm aðildarríkja til mats, sbr. m.a. viðauka 15 við mannréttindasáttmálann. Í þessum reglum felst meðal annars að það er fyrst og fremst hlutverk innlendra dómstóla að vernda mannréttindi samkvæmt sáttmálanum. Þessi þróun gerir auknar kröfur til innlendra dómstóla um að þeir tileinki sér alþjóðlegar mannréttindareglur og beiti þeim eftir því sem við á. Á þetta bæði við um að niðurstöður dómstóla séu efnislega í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar en ekki síður að dómstólar beiti þeirri aðferðafræði sem af slíkum skuldbindingum leiðir. Þegar kemur að þeirri mannréttindavernd sem Mannréttindasáttmála Evrópu er ætlað að tryggja hefur verið lögð áhersla á að innlendir dómstólar og Mannréttindadómstóll Evrópu myndi saman það öryggisnet sem þarf til að réttindin samkvæmt sáttmálanum séu virt.

3.2.4. Umboðsmaður Alþingis

Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og skal tryggja rétt einstaklinga gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við

lög og vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður getur jafnframt tekið til skoðunar hvort stjórnsýslan fer fram í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Með þingsályktunartillögu nr. 8/145 sem samþykkt var 19. desember sl. fól Alþingi ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, ásamt því að hefja án tafar undirbúning innleiðingar hennar hér á landi. Bókunin var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og var undirrituð fyrir Íslands hönd 23. september 2003. Í bókuninni er kveðið á um eftirlit sjálfstæðra aðila sem falið er að heimsækja reglulega stofnanir sem vista frelsissvipta einstaklinga í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Um tvíþætt eftirlit er að ræða. Annars vegar á vegum alþjóðlegrar nefndar sem heimsækir reglulega þær stofnanir í aðildarríkjunum sem vista frelsissvipta einstaklinga og setur fram tilmæli og ábendingar um úrbætur. Hins vegar er um að ræða eftirlit sem komið er á fót innan hvers aðildarríkis samkvæmt fyrirmælum bókunarinnar en þau lúta að sjálfstæði, nauðsynlegri sérþekkingu og jafnvægi í kynjahlutfalli þeirra sem sinna eftirlitinu. Það er á hinn bóginn á forræði aðildarríkjanna að taka ákvörðun um fyrirkomulag hins innlenda eftirlits.

Innanríkisráðuneytið vinnur nú að undirbúningi innleiðingarinnar en til stendur að fela umboðsmanni Alþingis það innlenda eftirlit sem bókunin lýtur að. Embætti hans uppfyllir öll skilyrði sem kveðið er á um í bókuninni og nýtur trausts í samfélaginu. Verður því að telja embættið einstaklega vel til þess fallið að sinna þessu mikilvæga verkefni. Hefur sú leið jafnframt verið farin á hinum Norðurlöndunum og er ekki annað að sjá en að hún hafi reynst vel.

3.2.5. *Umboðsmaður barna*

Umboðsmaður barna vinnur að því að bæta hag barna og unglinga og á að gæta þess að tekið sé tillit til réttinda barna, þarfa þeirra og hagsmuna á öllum sviðum samfélagsins, þ. á m. með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Umboðsmaður barna tekur þó ekki til meðferðar mál sem snúast um ágreining milli einstaklinga en leiðbeinir þeim sem til hans leita um þær leiðir sem færar eru innan stjórnsýslunnar og hjá dómstólum.

3.2.6. *Sveitarfélög*

Það kemur fyrst og fremst í hlut sveitarfélaga að sinna daglegri þjónustu við borgarana á ýmsum sviðum, svo sem félagsþjónustu, menntun og fleiru. Þar reynir oft mjög á mannréttindi og hafa sum sveitarfélög skipað mannréttindafulltrúa eða jafnvel sett á stofn mannréttindaskrifstofur og mótað sérstaka mannréttindastefnu.

3.2.7. *Hlutverk frjálsra félagasamtaka*

Frjáls félagasamtök gegna mikilvægu hlutverki við eftirlit á sviði mannréttinda. Þar má sem dæmi nefna Rauða krossinn á Íslandi, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Íslandsdeild Amnesty International. Með þátttöku í samfélagslegri umræðu og með skýrslugjöf veita frjáls félagasamtök stjórnvöldum margháttað aðhald ásamt því að vekja athygli almennings á mannréttindamálum.

3.3. Landsáætlun í mannréttindamálum

Á alþjóðaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi í Vínarborg árið 1993 var mælt til þess að öll aðildarríki SP ynnu aðgerðaáætlanir í því skyni að tryggja gæði í vernd og framkvæmd mannréttindamála, svokallaðar landsáætlanir. Skilvirk landsáætlun krefst umtalsverðs samstarfs milli stjórnvalda og borgarasamfélagsins en undir það hugtak falla stofnanir, félög og einstaklingar sem ekki eru beint tengd stjórnvöldum. Árangursríkur undirbúningur og framkvæmd slíkrar áætlunar þarf að eiga stoð í sterkum stjórnmalalegum vilja, víðtækri samvinnu milli margra ríkisstofnana, stöðugri viðleitni og vinnu að breytingum, nægjanlegum fjárveitingum og ströngu eftirliti. Það getur verið vandasamt að samhæfa alla þessa þætti en það er áskorun sem stjórnvöld þurfa að takast á við til að landsáætlun skili tilætluðum árangri. Jafnframt þarf að hafa í huga hlutverk einstakra stjórnmalaflokka og þjóðþingsins þegar kemur að því að þróa landsáætlun. Í því samhengi er mikilvægt að leitað sé eftir breiðri sátt um efni slíkra áætlana og að lögð sé áhersla á samvinnu allra stjórnmalaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Ríkisstjórnir breytast frá einum tíma til annars en nauðsynlegt er mannréttindi eigi sér ávallt vísan stað í stefnumótun stjórnvalda, þ. á m. með landsáætlun.

Bent hefur verið á að mikilvægt sé að stofna nefnd sem hafi það meginhlutverk að samhæfa aðgerðir allra þeirra sem þurfa að koma að gerð landsáætlunar. Meðal þeirra verkefna sem mælt er til að samhæfingarnefndin sinni eru:

- að greina stöðu mannréttinda,
- að safna og bera saman viðeigandi upplýsingar um mannréttindi, svo sem rannsóknir og skýrslur stjórnvalda, mannréttindastofnana, frjálsra félagasamtaka og alþjóðastofnana,
- að hafa skilvirk samskipti og samráð við stjórnvöld og aðra hlutaðeigandi,
- að stjórna og skipuleggja opinbera fundi og ráðstefnur, einkum meðan á undirbúningi stendur, til að auka samráð við borgarasamfélagið,
- að móta drög að áætlun með því að skilgreina markmið, aðferðir, forgangsöröðun réttinda, aðgerðir, eftirlit og endurskoðun á áætluninni innan hæfilegra tímamarka,
- að skipuleggja hvernig staðið verði að eftirliti og endurskoðun áætlunarinnar,
- að dreifa samþykktri landsáætlun til allra framkvæmdaraðila hennar,
- að þróa stefnu í kynningarmálum í því skyni að kynna landsáætlunina fyrir öllum hagsmunaaðilum og auka þekkingu almennings á henni,
- að hafa samráð við ríkisstofnanir ef upp kemur galli á framkvæmd áætlunarinnar og
- að sjá um tilkynningar af ýmsu tagi til stjórnvalda og almennings um framkvæmd landsáætlunarinnar.

Nánari leiðbeiningar um þessi atriði má finna í handbók Sameinuðu þjóðanna um landsáætlanir.

4. Mögulegar umbætur og helstu áskoranir

4.1. Almenn

Þrátt fyrir að Ísland hafi allt frá stofnun lýðveldisins staðið vörð um mannréttindi er jafnan svigrúm til umbóta. Þróun mannréttinda og samfélagsins er með þeim hætti að ríkari krafa er gerð um skilvirkari viðbrögð við hugsanlegum brotum og hraðari innleiðingu nýrra mannréttindaskuldbindinga.

Í þeim tilgangi verða hér reifuð nokkur atriði sem beint er til þingsins til umræðu með sérstakri áherslu á hvernig hægt sé að efla samráð og traust á milli allra hlut- aðeigandi aðila, ekki síst á milli framkvæmdavaldsins og Alþingis.

4.2. Alþingi

Alþingi gegnir lykilhlutverki í vernd og þróun mannréttinda, enda skipað kjörnum fulltrúum þjóðarinnar. Alþingi fer jafnframt með löggjafarvaldið og fjárveitingarvaldið og í krafti þess hefur þingið í hendi sér bæði ábyrgð og vald á því hvernig staðið er að framkvæmd og vernd mannréttinda.

Alþingi ber sjálft ábyrgð á umræðu um hvernig aðkomu þess að málaflokknum verður best háttað. Meðal atriða sem sérstaklega mætti ræða væri hvort rétt væri að þingið markaði sér sérstaka stefnu varðandi alþjóðasamstarf á sviði mannréttinda. Rétt er að benda á að ákvarðanir um að fullgilda samninga á sviði mannréttinda hafa oftár en ekki fjárhagslegar skuldbindingar í för mér sér og samkvæmt nýjum lögum um opinber fjármál er ljóst að það mun koma til kasta þingsins að samþykkja fjármagn til að verða við nýjum skuldbindingum.

Eftirlit þingsins með framkvæmd mannréttindamála er einnig eitt af þeim atriðum sem gagnlegt væri að þingið mótaði afstöðu til. Nauðsyn þess að traust ríki milli almennings, þings og framkvæmdavalds verður seint ofmetin. Því er mikilvægt að það verði tekið til umræðu og skoðunar með hvaða hætti þingið geti á skilvirkan hátt fengið upplýsingar og tekið til nánari skoðunar framkvæmd og stöðu tiltekinna atriða er varða mannréttindi borgaranna. Í næsta kafla verður fjallað sérstaklega um sjálfstæða mannréttindastofnun en benda má á að slík stofnun gæti haft svipaða stöðu og umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun og falið í sér kjörið tækifæri fyrir þingið til að fá óháðar upplýsingar um stöðu mála, sem og að efla traust á eftirlitshlutverk þess með málaflokknum.

Hér verður fyrst og fremst ítrekaður sá vilji ráðherra að bæta og efla samráð og upplýsingagjöf framkvæmdavaldsins til Alþingis. Það er hins vegar háð því að Alþingi sjálft taki það til umræðu og móti afstöðu sína til þess með hvaða hætti verði best að því staðið.

4.3. Sjálfstæð mannréttindastofnun Íslands

Á undanförunum árum hefur íslenska ríkið ítrekað fengið þau tilmæli að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun (e. National Human Rights Institution) sem uppfylli svokölluð Parísarviðmið. Parísarviðmiðin voru samþykkt af allsherjarþingi SP árið 1993 en þau setja ramma og leiðbeiningar um vinnu sjálfstæðra mannréttinda- stofnana ríkja. Aukin áhersla hefur verið lögð á það í seinni tíð að ríki komi á fót slíkum stofnunum. Skilyrðin sem innlendar stofnanir þurfa að uppfylla eru eftirfarandi:

- að hafa víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda,
- að vera skilgreindar í lögum eða stjórnarskrá,
- að stjórn þeirra endurspegli borgaralegt samfélag og
- að bæði fjárhagslegt og stofnanabundið sjálfstæði þeirra sé tryggt, m.a. að þær hafi eigið starfslið og starfsstöð.

Meðal helstu verkefna sem sjálfstæðum mannréttindastofnunum er ætlað að sinna skv. Parísarviðmiðunum má nefna:

- að veita framkvæmdavaldinu, löggjafarvaldinu og öðrum aðilum ráðgjöf um eflingu og vernd mannréttinda og að gera úttektir á stöðu mannréttindamála í landinu,
- að vinna að virkri framkvæmd mannréttinasáttmála SP og samræmingu innlendrar réttarframkvæmdar við þá,
- að vera með framlag við gerð eftirlitsskýrslna,
- að aðstoða við mótun kennslu og rannsókna á sviði mannréttindamála og
- að stuðla að vitundarvakningu um mannréttindi meðal almennings.

Samkvæmt Parísarviðmiðunum er það skilyrði að almenningur geti leitað til slíkrar stofnunar og að hún geti aðstoðað eftir atvikum við skoðun á einstökum málum. Ekki þarf að vera um kæruleið að ræða til slíkrar stofnunar.

Það verkefni að koma á fót slíkri stofnun hér á landi snýr m.a. að því að nýta sem best þær stofnanir og fjárheimildir sem eru fyrir hendi nú þegar. Skoða þarf vandlega hvernig það fyrirkomulag ætti að vera, t.d. með hliðsjón af því að sameina stofnanir sem fyrir eru; ekki síst til að styrkja nýja stofnun.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur sinnt sambærilegu hlutverki og fjallað er um í Parísarviðmiðunum en uppfyllir ekki skilyrði til að teljast sjálfstæð, m.a. vegna þess að henni er hvorki ákveðið hlutverk með lögum né er henni tryggt fjármagn frá ríkinu. Á hinn bóginn er ljóst að nauðsynleg reynsla og þekking er til staðar hjá Mannréttindaskrifstofunni og verður því að telja farsælast og hagkvæmast að fela henni þetta hlutverk. Vinnur innanríkisráðuneytið nú að gerð frumvarps sem miðar að því. Jafnframt má skoða hvort hlutverk annarra stofnana geti farið saman við verkefnið, t.d. Jafnréttisstofu, Fjölmenningarseturs og/eða umboðsmanns barna.

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fólks með fötlun var í fyrsta skipti gerð sú krafa að sjálfstæð mannréttindastofnun sé til staðar til að sinna eftirliti og er því ekki unnt að ljúka við fullgildingu samningsins fyrr en slík stofnun hefur verið sett á laggirnar. Má telja næsta víst að í þeim samningum sem gerðir verða framvegis verði sambærileg krafa, þ.e. að slíkar innlendar stofnanir sinni eftirliti með framkvæmd mannréttindamála innanlands. Er það jafnframt í samræmi við þá áherslu sem undanfarið hefur verið lögð á að frumskylda til verndar mannréttindum hvíli á ríkjunum sjálfum og að eftirlit á alþjóðavettvangi skuli vera þeirri vernd til viðbótar. Á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu og Evrópuráðsins hefur þetta verið skilgreint sem nálægðarreglan (e. principle of subsidiarity).

Æskilegast væri að innlendri mannréttindastofnun yrði komið á fót sem fyrst og að hún heyrði undir þingið líkt og umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Með slíkri stofnun væri jafnframt skotið styrkum stöðum undir aðkomu þingsins að eftirliti með mannréttindamálum. Má þess og geta að Norðmenn samþykktu nýlega löggjöf um slíka stofnun.

4.4. Stjórnarráðið

Stefnumörkun í málaflokknum er á ábyrgð stjórnarráðsins og er gott samstarf innan þess lykilþáttur í að tryggja skilvirka vernd mannréttinda, fullgildingu alþjóðalegra mannréttindaskuldbindinga og ekki síst til að forðast tvíverknað.

Hér verður tillögum til umbóta innan stjórnarráðsins skipt í þrjá hluta: fyrirvar fyrir Mannréttindadómstól Evrópu, skýrslugjöf til alþjóðlegra eftirlitsaðila og aukið samráð og skilvirkni innan stjórnarráðsins.

4.4.1. Fyrirvar fyrir Mannréttindadómstól Evrópu

Fyrirvar Íslands fyrir Mannréttindadómstól Evrópu (MDE) er formlega í höndum ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins en síðustu ár hafa verkþættir vegna mála-reksturs fyrir MDE verið unnir að miklu leyti í verktöku. Helstu verkþættir eru ritun greinargerða, samskipti við MDE og fyrirvarsaðila annarra ríkja auk eftirfylgni með dómum MDE. Vissulega fylgja því kostir að fyrirvarinu sé háttað með þessum hætti, t.a.m. helst nauðsynleg þekking á mannréttindasáttmálanum og dómaframkvæmd dómstólsins hjá ráðuneytinu og fullnusta dómanna er á ábyrgð sama aðila. Hins vegar verður að telja ókostina fleiri. Málarekstur sem þessi er mjög eðlislíkur öðrum störfum ráðuneytisins og hætta er á að verkefnið týnist eins og raunin hefur verið að einhverju leyti. Þá má nefna að það liggja fyrir ákveðnar vísbendingar um að vinna vegna mála fyrir MDE kunni að aukast á komandi misserum. Nú eru sjö mál hjá MDE þar sem dómstóllinn hefur óskað eftir athugasemdum íslenska ríkisins og er líklegt að þau verði fleiri á næstunni. Þessi staða hefur ekki komið upp áður og skýrist einkum af tvennu; miklum fjölda kæra sem MDE hefur borist undanfarin ár, einkum vegna ætlaðra brota gegn tjáningarfrelsi og málum sem tengjast uppgjöri við efnahagshrunið. Þá hefur MDE tekið upp nýja aðferð við vinnslu mála sem ríkið þarf að hafa aðkomu að. Sú aðferð flýttir fyrir meðferð mála en kallar jafnframt á aukna vinnu af hálfu ríkisins. Af þessu leiðir að nauðsynlegt er að huga að framtíðarfyrirkomulagi á fyrirvari fyrir MDE.

Evrópuráðið hefur mælt til þess að einn aðili, einstaklingur eða nefnd, fari með höfuðábyrgð á og fylgi eftir fullnustu dóma MDE.⁸ Sá aðili þarf að greina dóminn til að leggja lögfræðilegt mat á hvaða aðgerðir eru nauðsynlegar til að fullnusta hann, bæði gagnvart aðila málsins en einnig til hvaða almennu aðgerða er þörf að grípa til að koma í veg fyrir að sambærilegt brot eigi sér stað aftur.

Fyrirvar og eftirfylgni með fullnustu dóma er ekki alltaf á sömu hendi innan aðildarríkjanna. Fullnusta dóma getur kallað á ýmsar aðgerðir af hálfu stjórnvalda, svo sem lagabreytingar (t.a.m. á sviði réttarfars eða refsiréttar), fræðslu o.fl. Þá felur hún alltaf í sér þýðingu og dreifingu á dómunum en það verkefni er þegar í góðum farvegi með samstarfi milli innanríkisráðuneytisins og Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands. Stundum kann fullnusta dóma að kalla á samstarf milli ólíkra ráðuneyta og stjórnvalda en hér á eftir verður sett fram tillaga um mannréttindateymi stjórnarráðsins en það gæti þjónað mikilvægu hlutverki sem samræmingaraðili að þessu leyti. Telja verður þó æskilegt að ábyrgð á og eftirfylgni með fullnustu dóma verði áfram í höndum innanríkisráðuneytisins en með stuðningi mannréttindateymisins, enda fellur verkefnið vel að málefna sviði ráðuneytisins.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið þykir rétt að gera þá tillögu um framtíðarskipan fyrirvars gagnvart Mannréttindadómstól Evrópu að það verði flutt til ríkislögmans. Kostirnir við það eru m.a. þeir að embætti ríkislögmans er sjálfstætt og verkefnið samræmist vel öðrum störfum hans sem málflytjanda er gættir hagsmuna ríkisins. Þá mun nauðsynleg þekking engu að síður haldast innan stjórnarráðsins, m.a.

⁸ Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights

með því að það sjái áfram um eftirfylgni með fullnustu dómanna. Þá mun ríkislögmaður sinna hlutverkinu í umboði íslenska ríkisins svo ákvarðanir um málareksturinn, svo sem um hvort ganga skuli til sátta, verða áfram í höndum stjórnvalda. Gera þyrfti ráð fyrir fjárveitingu til ríkislögmanns vegna verkefnatilfærslunnar.

4.4.2. Skýrslugjöf vegna alþjóðlegs eftirlits

Í velflestum mannréttindasamningum er mælt fyrir um einhvers konar eftirlit eða úttektir á skuldbindingum aðildarríkja. Eftirlit fer oftast fram með þeim hætti að spurningalistar eru sendir stjórnvöldum og þá yfirleitt því ráðuneyti sem fer með forræði á viðkomandi sviði. Spurningarnar sjálfar ná hins vegar oft yfir verkefni sem heyra undir önnur ráðuneyti og ýmsar stofnanir samfélagsins. Spurningunum er þá úthlutað til viðeigandi aðila sem leggja til svörin. Oft er vandkvæðum háð að fá þessi svör og gjarnan eru hinir ýmsu aðilar að svara sömu spurningunum á spurningalistum frá mismunandi aðilum. Þá getur tekið langan tíma að ljúka við svörin og ekki tekst að skila þeim innan tilskilins frests.

Eftir að spurningalistum hefur verið svarað geta komið fram fleiri spurningar í kjölfarið en að lokum gefur viðkomandi eftirlitsaðili út tilmæli til íslenskra stjórnvalda um það sem betur mætti fara. Allur gangur er á eftirfylgni með slíkum tilmælum og má nefna sem dæmi að ítrekað hefur verið hvatt til þess að íslensk stjórnvöld komi á fót sjálfstæðri mannréttindastofnun.

Árið 2009 gáfu Sameinuðu þjóðirnar út nýjar leiðbeiningar til aðildarþjóða vegna skýrslugjafar um mannréttindaskuldbindingar. Þar er lögð áhersla á að svokallað almennt kjarnaskjal (e. common core document) sé lagt til grundvallar allri skýrslugjöf en að auki sé útbúið kjarnaskjal fyrir hvern samning sem liggja til grundvallar reglubundinni skýrslugjöf. Núgildandi almenna kjarnaskjal Íslands sem birt er á vefsíðu Sameinuðu þjóðanna er frá árinu 1993 og ljóst að tímabært er að uppfæra það.

Tryggja þarf samræmda og skilvirka svörin á spurningalista og trausta upplýsingagjöf til alþjóðlegra eftirlitsaðila, sem og eftirfylgni með þeim tilmælum sem beint er til Íslands í kjölfarið. Þetta skiptir meginmáli ef tryggja á bæði öflugt eftirlit og eftirfylgni með stöðu mannréttinda. Tvær leiðir þykja vænlegar til að ná þessu markmiði, annars vegar að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun, sem fjallað hefur verið um hér að framan, en hins vegar að stofna mannréttindateymi stjórnarráðsins. Verður gerð nánari grein fyrir því í næsta kafla.

Jafnframt er rétt að vekja hér sérstaklega athygli á úttektum Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála hér á landi (e. Universal Periodical Review, UPR). Fyrsta úttektin fór fram árið 2011 og önnur úttektin stendur nú yfir. Tilgangurinn er bæði að varpa ljósi á það sem vel er gert í mannréttindamálum og benda á atriði sem ríki telja að betur megi fara í framkvæmd hvert hjá öðru. Í því skyni beina þau tilmælum hvert til annars og hefur ríkið sem er til skoðunar þá tækifæri til þess að taka afstöðu til þeirra.

Í úttektarferlinu er lögð áhersla á samráð og samstarf innan sem utan stjórnarráðsins. Starfshópur sem vinnur skýrslu fyrir Íslands hönd í því úttektarferli sem nú er í gangi hefur þegar tekið til starfa. Í honum eru fulltrúar fjögurra ráðuneyta auk innanríkisráðuneytisins en fulltrúi þess stýrir vinnu hópsins. Þá hafa frjáls félagasamtök og aðrir hagsmunaaðilar verið upplýstir um úttektina og áttu þess kost að skila skýrslu beint til SP um stöðu mannréttindamála hér á landi. Þeim verður jafnframt gefið færi á að koma athugasemdum til innanríkisráðuneytisins við þá skýrslu sem nú er unnið að.

Þessar úttektir fara fram með reglulegu millibili og hefur það samráð sem hér hefur verið lýst reynst vel. Er full ástæða til að festa það í sessi og ekki einungis að því er við kemur þessu tiltekna ferli heldur varðandi málaflokkinn í heild.

4.4.3. Aukið samráð og skilvirkni

Innanríkisráðuneytið ber ábyrgð á mannréttindum sem málaflokki en málaflokkurinn varðar þó allt stjórnarráðið, stjórnsýsluna og sveitarfélög. Það samstarf sem nú er til staðar byggir á einstökum verkefnum og má þar nefna sem dæmi innleiðingu samnings um réttindi fólks með fötlun og ofangreint UPR ferli. Það fyrirkomulag hefur þó ýmsa ókosti, ekki síst þar sem það er tilfallandi og ekki fastmótað verklag en að auki skipta verkefni oft um hendur innan ráðuneytis og misjafnt er hvað teljast vera forgangsmál.

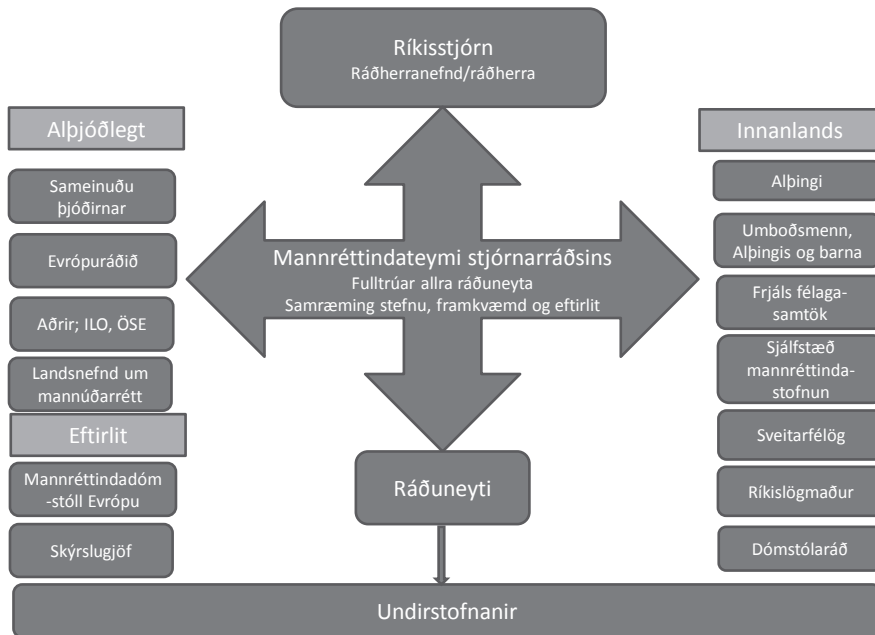
Á síðustu árum hefur innan stjórnarráðsins verið lögð áhersla á mótun stefnu um samhent stjórnarráð. Með vísan til hennar má sjá fyrir sér að komið verði á fót mannréttindateymi stjórnarráðsins sem skipað verði fulltrúum embættismanna allra ráðuneyta. Með því yrði myndaður fastur samráðsvettvangur til að tryggja stöðugt verklag og fasta aðkomu allra ráðuneyta að málaflokknum. Einnig mætti gefa fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga kost á að sitja fundi teymisins sem áheyrnarfulltrúa. Þess má líka geta að eftirlitskröfur samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fólks með fötlun gera einnig kröfu um miðstöð innan stjórnsýslunnar (e. focal point, sbr. 1. mgr. 33. gr. samningsins) til að sinna eftirliti og eftirfylgni með framkvæmd hans. Mannréttindateymið gæti sinnt þessu hlutverki en að auki má fela því ýmis fleiri verkefni, svo sem:

- samskipti við ríkislögmann vegna dómsmála fyrir Mannréttindadómstól Evrópu,
- eftirfylgni og fullnustu dóma Mannréttindadómstólsins,
- umsjón og samhæfingu svara við spurningalistum alþjóðlegra eftirlitsaðila,
- eftirfylgni með tilmælum alþjóðlegra eftirlitsaðila,
- samhæfingu utanríkis- og innanríkisstefnu á sviði mannréttinda,
- tryggja upplýsingagjöf til og á milli ráðuneyta og undirstofnana,
- upplýsingagjöf til Alþingis,
- samskipti við sjálfstæða mannréttindastofnun og
- umsjón og eftirfylgni með innleiðingu/fullgildingu alþjóðlegra mannréttindasamninga.

Mannréttindateymið hefði jafnframt það hlutverk að upplýsa ráðherra eða ríkisstjórn um tiltekin mál þegar nauðsyn bæri til auk þess að sinna upplýsingagjöf til þingsins samkvæmt beiðni ráðherra.

Mikilvægt er að hægt sé byggja trausta brú milli þings og framkvæmdavalds til að tryggja bæði aðhald og aðstoð við stjórnsýsluna. Hægt væri að gera það í formi ráðherranefndar um mannréttindamál eða þingnefndar sem fundað gæti með mannréttindateymi stjórnarráðsins með reglulegum hætti.

Þessu fyrirkomulagi má lýsa með eftirfarandi hætti:



Rétt er að undirstrika að stefnumótun er almennt á hendi hvers fagraðuneytis en í ljósi þess hve víða mannréttindi koma fyrir er mikilvægt að stefna sé samræmd milli ráðuneyta. Mannréttindateymið gæti gegnt lykilhlutverki við að tryggja slíka samræmingu og jafnframt fallið vel að þeim kröfum sem gerðar hafa verið á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um innlent eftirlit með mannréttindum og gerð landsáætlana eins og þegar hefur verið rætt.

4.5. Hagsmunaaðilar og almenningur

Á síðustu árum hefur aukin áhersla verið lögð á umræðu um mannréttindi og lýðræði, sem og á opna og gagnsæja stjórnsýslu. Engu að síður er það oft svo að lítið traust er borið til stjórnvalda. Umræðan litast gjarnan af þeim verkefnum sem í gangi eru hverju sinni og lítil áhersla lögð á mannréttindi sem ekki eru í brennidepli líðandi stundar. Mikilvægur liður í því að auka traust og tiltrú almennings og hagsmunaaðila er að koma á fót sjálfstæðri mannréttindastofnun og að auka aðkomu og eftirlit þingsins. Skýrir verkferlar og opin umræða um málaflokkinn er einnig mjög mikilvæg.

Borgarasamfélagið gegnir mikilvægu hlutverki að þessu leyti og hefur hlutverk þess í opinberri stefnumótun aukist síðustu áratugi í flestum ríkjum. Almennigur er nú betur upplýstur um mannréttindi en áður og á auðveldara með að tjá skoðanir sínar og koma þeim á framfæri. Er nauðsynlegt að gera ráð fyrir miklu og frjóu samráði við borgarasamfélagið, ekki síst frjáls félagasamtök, um þróun og framkvæmd landsáætlana um mannréttindi.

4.6. Helstu áskoranir

Umræða um öryggismál er nátengd mannréttindum. Í sinni einföldustu mynd má skilgreina öryggi einstaklingsins eða samfélagsins út frá því hvort mannréttindi séu virt bæði af stjórnvöldum og öðrum. Fram undan eru tímar þar sem ljóst er að grípa verður til ýmissa aðgerða á grundvelli alþjóðasamninga til að tryggja öryggi og frið. Hætt er við að litið verði á ýmsar af þeim aðgerðum sem takmörkun á mannréttindum einstaklinga þrátt fyrir að slíkir samningar séu almennt gerðir með þeim fororðum að virða beri mannréttindi að fullu. Má hér nefna sem dæmi upplýsingaöflun vegna öryggismála annars vegar og friðhelgi einkalífs og vernd þess hins vegar. Mikilvægt er því að skapa traust um þær aðgerðir sem hugsanlega munu teljast nauðsynlegar.

Öfgahyggja og vaxandi útlendingahatur vegna straums hælisleitenda og flóttamanna til Evrópu er sérstakt áhyggjuefni. Barátta gegn öfgahyggju og hatursglæpum er mikilvægur liður í því að tryggja mannréttindi til framtíðar. Stjórnvöld þurfa að móta sér stefnu um forvarnir gegn öfgahyggju. Aukið samstarf félagsþjónustu og lögreglu getur skipt sköpum í baráttunni gegn öfgahyggju. Einnig þarf að byggja upp traust á milli almennings og stjórnvalda þannig að einstaklingar sem sýna af sér óæskilega hegðun séu tilkynntir til stjórnvalda svo hægt sé að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða. Viðbrögð stjórnvalda þurfa að vera með áherslu á forvarnir og að reynt sé að aðstoða viðkomandi einstaklinga til að taka eðlilegan þátt í samfélaginu. Má í þessu sambandi benda á að dönsk stjórnvöld hafa sett sér stefnu um „de-radicalisation“ sem byggir á handleiðslu fyrir einstaklinga sem aðhyllast öfgahyggju.⁹ Samstarfið byggir á náinni samvinnu skóla, félagsþjónustu og lögreglu.

Með því að draga fram þessi atriði er ætlunin að fá fram umræðu á þingi um samspil öryggis og mannréttinda, enda mikilvægt að sú umræða fari fram fyrir opnum tjöldum.

5. Niðurstaða

Í ljósi þess sem að ofan hefur verið rakið er ljóst að aðkoma Alþingis að mannréttindum hefur sjaldan verið mikilvægari en nú og óskar innanríkisráðherra eftir víðtækri samvinnu við Alþingi við gerð aðgerðaáætlunar sem fæli m.a. í sér að tryggja að upplýsingagjöf ráðuneytisins til Alþingis um mannréttindamál yrði markaður betri farvegur en nú er. Æskilegt væri að slík aðgerðaáætlun byggði á þingsályktun þar sem hlutverk þings og framkvæmdavalds yrði skýrt. Vilji ráðherra stendur til þess að auka verulega samráð framkvæmdavaldsins við Alþingi í þessum málaflokki og hann treystir á góðan vilja alþingismanna til þverpólitískrar samstöðu um þetta mikilvæga mál. Er því mjög mikilvægt að Alþingi taki afstöðu til þess hvernig aðkomu þess verði háttáð og hvernig lýðræðislega kjörnir fulltrúar geti tekið virkan þátt í að þróa og efla vernd mannréttinda. Meðal mikilvægra verkefna slíks vettvangs Alþingis og framkvæmdavaldsins yrði að taka til skoðunar stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar.

Innanríkisráðherra mun einnig taka að sér að koma eftirtöldum tillögum til framkvæmda:

1. Komið verði á mannréttindateymi stjórnarráðsins.

⁹ <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf>

2. Skýrslugjöf til alþjóðastofnana vegna mannréttindamála verði samræmd og heyri undir mannréttindateymi stjórnarráðsins.
3. Fyrirsvar Íslands fyrir Mannréttindadómstól Evrópu verði fært til ríkislögmanns.

Ábendingunum hér að ofan er sem fyrr segir ekki ætlað að vera tæmandi en teljast til þeirra atriða sem að mati innanríkisráðherra er brýnt að tekin verði afstaða til. Jafnframt er þess óskað að Alþingi komi sínum eigin ábendingum á framfæri.

Vernd mannréttinda er samstarfsverkefni samfélagsins alls og hafa íslensk stjórnvöld vilja og burði til að sinna því verkefni af metnaði.

