



Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
IS-150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/714
komudagur 4.12.2007

Reykjavík, 3. desember 2007

Efni: Umsögn um lagafrumvarp, 7. mál 135. löggjafarþings

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dagsett 14. nóvember síðastliðinn, þar sem Félagi Sameinuðu þjóðanna er send til umsagnar þingsályktunartillaga um lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (þingskjal 7, 7. mál), hér eftir nefndur Barnasáttmálinn.

Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hefur tvisvar sinnum fjallað um skýrslur íslenskra stjórnvalda á grundvelli Barnasáttmála SP. Umfjöllunarefnið hefur verið hvað íslensk stjórnvöld hafi gert, til að koma í framkvæmd réttindum þeim sem viðurkennd eru í Barnasáttmálanum, og um hvernig miðað hefur í beitingu þeirra. Í umsögnum nefndar SP um réttindi barnsins hafa komið fram fjölmargar athugasemdir. Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi er óbundið af pólitískum skoðunum en hefur m.a. það markmið að vinna almenning í landinu til fylgis og stuðnings við samtök Sameinuðu þjóðanna.

Ekki er ástæða til að orðlengja umsögn um þetta þingmál. Skal hér aðeins bent á örfá atriði:

1. Barnasáttmálinn var undirritaður af Íslands hálfu 26. janúar 1990, og fullgiltur af Íslands hálfu 28. október 1992 að fenginni heimild Alþingis 13. maí 1992.
2. Fullgilding samninga af hálfu Íslands er aðeins háð samþykki Alþingis „ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins“, sbr. 21. gr. stjórnarskrárinnar.
3. Að þjóðarétti er Ísland skuldbundið til að fylgja ákvæðum Barnasáttmálans. Þetta þýðir með öðrum orðum að Ísland hefur skuldbundið sig til að haga löggjöf, stjórn- og dómsýslu þannig að þau réttindi sem sáttmálinn mælir fyrir um séu virt.

Stjórnsýsla

Mörg orð væri hægt að hafa um stjórnsýslu í þessum efnum. Margt er vitaskuld jákvætt. Hinsvegar verður hér aðeins litið til eins þáttar:

Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hefur fagnað viðleitni aðildarríkisins til að undirbúa samræmda, þverfaglega heildarstefnu í landinu um réttindi barna. Meðal helstu áhyggjuefna og tilmæla nefndarinnar hefur þó verið hvatning til íslenskra

stjórnvalda til að „samræma störf hinna mismunandi stofnana við framkvæmd samningsins.“¹

Stjórnvöld hafa, þar til liðið sumar, komið sér hjá því að setja heildarstefnumótun í málefnum barna. Svo virðist sem pólitísk ákvörðun hafi verið tekin um að taka ekki á málum hvað þetta varðar. Þykir hér hentugur vettvangur til að benda á slíkt, enda á málið ekki að snúast um pólitík heldur lagaleg réttindi til handa börnum, sem þau geti sótt sér til stjórnvalda og dómstóla:

- a. Árið 2001 samþykkti Alþingi þverpólitíska þingsályktunartillögu þar sem ríkisstjórninni var falið að undirbúa heildstæða stefnu í málefnum barna og unglinga. Á grundvelli stefnumótunarinnar átti að gera fimm ára framkvæmda- og aðgerðaráætlun sem leggja átti fyrir Alþingi til staðfestingar eigi síðar en haustið 2002.
- b. Þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, skipaði nefnd sem skilaði niðurstöðum fjórum árum síðar, en framkvæmda- og aðgerðaráætlun var ekki lögð fram.
- c. Næst skipaði þáverandi forsætisráðherra, Halldór Ásgrímsson, nefnd um stöðu íslensku fjölskyldunnar (hér eftir nefnd fjölskyldunefnd) til að fjalla ennfrekar um málið.
- d. Núverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde, sagði um störf fjölskyldunefndarinnar á Alþingi, þann 22. nóvember 2006, að henni væri ætlað „að fara yfir tillögur úr skýrslunni [fyrrri nefndar] með það í huga að fella þær að öðrum tillögum sem miða að því að styrkja stöðu fjölskyldunnar og huga að gerð framkvæmdaáætlunar sem kveðið er á um í þingsályktun um stefnumótun í málefnum barna og unglinga. Þar er málið núna stutt og ég hef beint þeim tilmælum til nefndarinnar að hún ljúki störfum sem fyrst.“²
- e. Fjölskyldunefnd var lögð niður einhvern tímann árið 2007. Ekki hefur frést af niðurstöðum hennar. Vefsíða forsætisráðuneytisins, sem tileinkuð er fjölskyldunefndinni, er tóm í dag.³
- f. Eftir að ný ríkisstjórn var mynduð lagði hún fram stjórnartillögu á Alþingi um aðgerðaáætlun til að styrkja stöðu barna og ungmenna, sem var samþykkt þann 13. júní sl.
- g. Svo virðist þó sem nægilegir fjármunir hafi ekki verið tryggðir á fjárlögum til að aðgerðaáætlunin geti gengið upp að öllu leyti.

Hefur nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hvatt íslensk stjórnvöld „til að auka eins og framast er unnt fjárveitingar til að fylgja eftir efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum barna,“⁴ og hefur þetta verið meðal helstu áhuggjuefna og tilmæla nefndarinnar.

Væri Barnasáttmálinn lögfestur myndi það tryggja að hann yrði samþættur í öllu starfi stjórnsýslunnar, allt starf myndi sjálfkrafa taka mið af honum.

¹ Niðurstöður nefndar um réttindi barna um framkvæmd Íslands á samningi SP um réttindi barna, frá 31. janúar 2003. CRC/C/15/Add.203. Vefslóð:

<http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/mannrettindi/upplýsingar/nr/833>

² Sjá ræðu á vefsetri Alþingis: <http://www.althingi.is/raeda/133/rad20061122T152321.html>

³ Sjá vef forsætisráðuneytisins: www.forsaetisraduneyti.is → Efnisorð → Nefnd um stöðu íslensku fjölskyldunnar: <http://www.forsaetisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1744> .

⁴ Niðurstöður nefndar um réttindi barna um framkvæmd Íslands á samningi SP um réttindi barna, frá 31. janúar 2003. CRC/C/15/Add.203. Vefslóð:

<http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/mannrettindi/upplýsingar/nr/833>

Dómsýsla

Hæstiréttur hefur sannarlega ekki vísað beint til Barnasáttmálans í dómaforsendum sínum. Vísanir hafa verið óbeinar og tilviljanakenndar.⁵ Ákvæðum Barnasáttmálans þarf að beita með skipulögðum og markvissum hætti fyrir íslenskum dómstólum.

Ein meginröksemdin fyrir lögfestingu er sú að þá getur einstaklingur borið ákvæði Barnasáttmálans fyrir sig sem beina réttarreglu fyrir dómi eða stjórnvöldum hér á landi en ekki aðeins, svo sem nú er, sem leiðbeiningargagn við lögskýringar.

Hefði slíkt bein áhrif á alla stjórnsýslu og frumvarpgerð Stjórnarráðsins í framtíðinni, sem og löggjafar- og fjárveitingarstarf Alþingis, sem teldist afar jákvætt.

Samantekt

Vandasamt er að koma auga á hvers vegna Barnasáttmálinn hefur ekki þegar verið lögfestur á Íslandi. Ísland hefur skuldbundið sig til að haga löggjöf, stjórn- og dómsýslu þannig að þau réttindi sem sáttmálinn mælir fyrir um séu virt. Einnig þarf að gæta þess að fjárveitingar séu tryggðar til að fylgja eftir efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum barna.

Væri Barnasáttmálinn lögfestur myndi það tryggja að hann yrði samþættur í öllu starfi stjórnsýslunnar – allt starf myndi sjálfkrafa taka mið af honum. Til að ákvæðum Barnasáttmálans verði beitt með skipulögðum og markvissum hætti fyrir íslenskum dómstólum þarf að lögfesta hann. Slíkt hefði bein áhrif á alla stjórnsýslu og frumvarpgerð Stjórnarráðsins í framtíðinni, sem og löggjafar- og fjárveitingarstarf Alþingis, sem teldist afar jákvætt.

Félag Sameinuðu þjóðanna hvetur til að Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna verði lögfestur hið fyrsta. Á sama tíma hvetur Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi íslensk stjórnvöld til að afturkallaðar verði yfirlýsingar við 9. og 37. grein Barnasáttmálans. Það er áhyggjuefni að íslensk stjórnvöld hafi með yfirlýsingu, frá fullgildingu Íslands 28. október 1992, komið sér hjá því að fylgja viðkomandi greinum Barnasáttmálans til hlítar. Yfirlýsinguna má finna í fylgiskjali 1.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Jakobsson, formaður
Félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

Pröstur Freyr Gylfason, framkvæmdastjóri
Félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

⁵ Þórhildur Línadal (2007). Skýrsla um dóma Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem vísað er til Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna o.fl. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Bls. 66–67.

Fylgiskjal 1

Yfirlýsing íslenskra stjórnvalda við 9. og 37. grein Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, gefin út við fullgildingu Íslands, 28. október 1992:

„1. With respect to article 9, under Icelandic law the administrative authorities can take final decisions in some cases referred to in the article. These decisions are subject to judicial review in the sense that it is a principle of Icelandic law that courts can nullify administrative decisions if they conclude that they are based on unlawful premises. This competence of the courts to review administrative decisions is based on article 60 of the Constitution.

2. With respect to article 37, the separation of juvenile prisoners from adult prisoners is not obligatory under Icelandic law. However, the law relating to prisons and imprisonment provides that when deciding in which penal institution imprisonment is to take place account should be taken of, *inter alia*, the age of the prisoner. In light of the circumstances prevailing in Iceland it is expected that decisions on the imprisonment of juveniles will always take account of the juvenile's best interest.“

Byggir þetta á upplýsingum af vefsetri Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna (frá 3. desember 2007):

http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11_c.htm#reservations