|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til laga um Mannréttindastofnun Íslands |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Dómsmálaráðuneyti |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  23.nóvember 2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Á undanförnum árum hefur verið stefnt að því að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun (e. National Human Rights Institution) sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið, viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir. Fjöldi áskorana hefur borist frá innlendum og erlendum aðilum um að koma á fót slíkri stofnun. Sem dæmi má nefna að íslenska ríkið fékk fjölmörg tilmæli þess efnis í tengslum við allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttinda á Íslandi árið 2016 (UPR) og var samþykkt að fylgja þeim eftir. Þá leggur samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland fullgilti árið 2016, þá skyldu á íslenska ríkið að slík stofnun sé til staðar hér á landi, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins. Frumvarp um sjálfstæða mannréttindastofnun var unnið af innanríkisráðuneytinu árið 2016 og var það birt til umsagnar í júlí það ár. Stefnt er að því að styðjast að nokkru leyti við það frumvarp og þær umsagnir sem bárust vegna þess 1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Koma á fót sjálfstæðri ríkisstofnun sem uppfyllir Parísarviðmiðin. Viðmiðin setja almenn skilyrði sem stofnun þarf að uppfylla, en þau eru m.a.:* Almenningur þarf að geta leitað til sjálfstæðrar mannréttindastofnunar og skal hún geta aðstoðað eftir atvikum við athugun og könnun á einstökum málum.
* Stofnunin skal hafa víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda.
* Kveðið skal á um hlutverk stofnunarinnar í almennum lögum eða stjórnskipunarlögum.
* Stjórn stofnunarinnar skal endurspegla borgaralegt samfélag, þ.e. vera skipuð aðilum tilnefndum af mismunandi hagsmunaaðilum eins og t.d. frjálsum félagasamtökum, háskólum, lífsskoðunarfélögum, Alþingi og öðrum stofnunum ef við á.
* Fjárhagslegt og stofnanabundið sjálfstæði stofnunarinnar skal vera tryggt og skal hún m.a. hafa eigið starfslið og starfsstöð.

Á meðal helstu verkefna sem sjálfstæðri mannréttindastofnun er ætlað að sinna samkvæmt Parísarviðmiðunum má nefna:* Veita framkvæmdarvaldinu, löggjafarvaldinu og öðrum aðilum ráðgjöf um eflingu og vernd mannréttinda og gera úttektir á stöðu mannréttindamála í landinu.
* Vinna að virkri framkvæmd mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samræmingu innlendrar réttarframkvæmdar við þá.
* Vera með framlag við gerð eftirlitsskýrslna.
* Aðstoða við mótun kennslu og rannsókna á sviði mannréttindamála.
* Stuðla að vitundarvakningu um mannréttindi meðal almennings.
1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Engin sjálfstæð innlend mannréttindastofnun sem uppfyllir fyrrnefnd Parísarviðmið hefur verið til staðar á Íslandi og er því talið nauðsynlegt að setja ný lög um slíka stofnun.  |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Í skýrslu sem innanríkisráðherra lagði fyrir Alþingi árið 2016 kemur m.a. fram að æskilegt væri ef innlendri mannréttindastofnun yrði komið á fót sem fyrst og að hún heyrði undir þingið. Með slíkri stofnun væri jafnframt skotið styrkum stoðum undir aðkomu þingsins að eftirliti með mannréttindamálum. Sem fyrr segir samþykkti íslenska ríkið einnig tilmæli þess efnis að koma á fót slíkri stofnun í síðustu allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála (UPR) árið 2016. Er því ljóst að stefnt hefur verið að þessu markmiði í nokkurn tíma. Loks má greina ákveðna áherslu á mannréttindi í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar, þar sem m.a. er lögð áhersla á mannréttindi í utanríkisstefnu Íslands, mannréttindi hinsegin fólks, mannréttindi barna skv. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í síðastnefnda samningnum er gerð krafa um tilvist sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar og er slík stofnunin því nauðsynlegur liður í innleiðingu samningsins. 1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Markmið lagasetningarinnar er að mæta alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði mannréttinda.  |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Ísland myndi ekki fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum sínum að þessu leyti. 1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

Hingað til hefur verið samið við Mannréttindaskrifstofu Íslands um að gegna að nokkru leyti hlutverki sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar. Hún uppfyllir þó ekki fyrrnefnd Parísarviðmið, enda gera þau kröfu um sjálfstæða ríkisstofnun sem komið er á fót með lögum. Er lagasetning því metin nauðsynleg. 1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Á undanförnum árum hafa ýmsar leiðir verið skoðar til þess að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun. Til dæmis hefur verið skoðað hvort aðrar starfandi stofnanir, svo sem umboðsmaður Alþingis eða Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, geti tekið að sér þetta hlutverk. Niðurstaðan var sú að besti kosturinn væri að koma á fót nýrri sjálfstæðri stofnun og er fyrirhugað að leggja slíkt frumvarp fram á vorþingi 2019.  |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**

Til stendur að leggja fram frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun. Lagasetningin er nauðsynleg til þess að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, sbr. fyrri umfjöllun. 1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Um er að ræða nýja löggjöf. Gera má ráð fyrir að einhver verkefni sem nú er sinnt af öðrum ráðuneytum eða stofnunum verði færð yfir til hinnar nýju stofnunar og verða gerðar lagabreytingar í tengslum við það. Má til dæmis nefna að í III. bráðabirgðarákvæði í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 er fjallað um skipan starfshóps til þess að endurskoða fyrirkomulag réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sem átti m.a. að skoða þann möguleika að færa réttindagæslu fyrir fatlað fólk til þjóðbundinnar mannréttindastofnunar. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum í september 2012, en þar kemur m.a. fram sú tillaga að sett verði lög um sjálfstæða mannréttindastofnun sem byggi á þekkingu og reynslu Mannréttindaskrifstofu Íslands. Síðan þessari skýrslu var skilað hefur verið unnið að stofnun sérstakrar gæða- og eftirlitsstofnunar innan velferðarráðuneytisins en þrátt fyrir að ákveðnir þættir í störfum réttindagæslunnar feli í sér stjórnsýslueftirlit er að mestu leyti um að ræða sjálfstætt mannréttindaeftirlit. Á það sérstaklega við um réttindavaktina og réttindagæslumennina, en hlutverk þeirra má ekki takmarkast að einhverjum hætti af því að þeir starfi fyrir ráðuneyti eða undirstofnun þess. Á árinu 2018 er gert ráð fyrir rúmlega 100 milljónum í réttindagæslu fatlaðs fólks og við hana starfa 10 starfsmenn í um 9 stöðugildum. Meirihluti þeirra verkefna sem þar er sinnt ættu betur heima hjá nýrri mannréttindastofnun. Þá voru nýlega samþykkt lög til að innleiða tilskipanir Evrópusambandsins, sbr. lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna nr. 85/2018 og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði. Jafnréttisstofa annast framkvæmd laganna en þó eru ákveðnir þættir í þeim sem ættu jafnvel betur heima hjá sjálfstæðri mannréttindastofnun. Að sama skapi hefur oft verið bent á að ýmsar heimildir sem Jafnréttisstofa hefur myndu nýtast betur og verða virkari ef þær væru fengnar stofnun sem væri sjálfstæð gagnvart framkvæmdarvaldinu. Nú stendur yfir úttekt á jafnréttislögum og stjórnsýslu jafnréttismála og mun þar m.a. vera kannað hvort og þá hvaða verkefni samkvæmt jafnréttislögum eigi betur heima hjá sjálfstæðri mannréttindastofnun.  |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Sem fyrr segir er lagasetningin nauðsynleg til þess að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt ýmsum mannréttindasamningum, þar á meðal samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Stefnt er að því að sjálfstæð mannréttindastofnun muni hafa eftirlit með framkvæmd alþjóðlega mannréttindasamninga og mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, sbr. fyrri umfjöllun. 1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei
2. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Við nánari útfærslu á verkefnum stofnunarinnar þarf að huga að öðrum lögum á sviði mannréttinda |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Almennir borgarar, ekki síst þeir sem tilheyra viðkvæmum hópum. Mannréttindaskrifstofa Íslands og félagasamtök og stofnanir á sviði mannréttinda o.fl. 1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Mannréttindi varða öll ráðuneyti með einum eða öðrum hætti og má því gera ráð fyrir skörun við öll ráðuneytin. Sérstaklega mun dómsmálaráðuneytið vinna náið með velferðarráðuneytinu, enda er gert ráð fyrir að mörg verkefni sem falli undir málefnasvið ráðuneytisins geti átt betur heima hjá sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun, sbr. fyrri umfjöllun. 1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Stýrihópur Stjórnarráðsins um mannréttindi hefur rætt áformin og hefur komist að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt sé að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun. Árið 2016 var unnið frumvarp um stofnun sjálfstæðrar mannréttindastofnunar og var leitað eftir umsögnum frá hagsmunaaðilum um það frumvarp. Þá hefur verið rætt sérstaklega við Mannréttindaskrifstofu Íslands um áformin. 1. **Fyrirhugað samráð**

Drög að frumvarpinu verða unnin í nánu samstarfi við sérfræðinga velferðarráðuneytisins og stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi. Auk innra samráðs innan Stjórnarráðsins er fyrirhugað að setja áform um lagasetningu á samráðsgátt Stjórnarráðsins. Loks er ætlunin að leita sérstaklega til Mannréttindaskrifstofu Íslands og annarra hagsmunaaðila eftir ábendingum.  |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. Áform um frumvarp sem miðar að stofnun sjálfstæðrar mannréttindastofnunar er þáttur í því að mæta alþjóðlegum skuldbindingum.

Áætlað er að kostnaðaráhrif fyrirhugaðrar leiðar með stofnun sjálfstæðrar mannréttinda-stofnunar sem heyrir undir Alþingi geta verið allt að 60,6 m.kr. á ársgrundvelli, en þá er gengið út frá því að auk forstjóra verði starfandi tveir starfsmenn hjá stofnuninni. Þar sem fyrirhuguð leið er ófjármögnuð í fyrirliggjandi frumvarpi til fjárlaga 2019 og gildandi fjármálaáætlun 2019-2023 þarf að finna útgjöldunum stað innan heildarútgjaldaramma ríkissjóðs samkvæmt fjármálaáætlun 2019-2023. Vonast er til að í umsögnum sem fram koma í innra samráði innan Stjórnarráðsins og ytra samráði í gegnum samráðsgátt Stjórnarráðsins, komi fram mat á fyrirliggjandi áætlun um kostnaðaráhrif auk hugmynda að útfærslum um hvernig hægt verði að koma starfseminni á fót og tryggja framtíðarrekstur hennar innan ramma gildandi fjármálaáætlunar. Ekki verður séð að frumvarpið hafi bein áhrif á starfsemi sveitarfélaga, nema að því leyti sem leiðir af virku mannréttindaeftirliti. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið muni hafa mismunandi áhrif á einstaklinga eftir kyni. Hins vegar mun eðli starfseminnar mögulega fela í sér eftirlit á sviði jafnréttismála og þar með stuðla að auknu jafnrétti.  |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Nei
2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Gera þarf ráð fyrir eðlilegum tíma til þess að koma stofnuninni á fót, ráða starfsfólk, finna húsnæði o.s.frv. Ekki er gert ráð fyrir að hún geti tekið til starfa fyrr en árið 20201. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Tryggja þarf fjármögnun verkefnisins og gott samstarf milli ráðuneyta og stofnana. Tryggja þarf að löggjöfin sé þannig að Parísarviðmiðunum verði fullnægt og stofnunin nægilega sjálfstæð í störfum sínum. 1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Tryggja þarf að Parísarviðmiðum sé fullnægt og stefnt er að því að stofnunin fái vottun sem stofnun í A-flokki. Þá er traust meðal almennings og aðgengi allra að stofnuninni mikilvægur mælikvarði á árangur stofnunar af þessu tagi. Virkt samráð sem nær til alls samfélagsins og stjórnvalda skiptir líka miklu máli, auk öflugs eftirlits með stöðu mannréttindamála. 1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Almennt er talið að staða mannréttindamála sé mikilvægur mælikvarði á árangur stofnana af þessu tagi og eru tilmæli frá alþjóðlegum eftirlitsnefndum sem starfa á grundvelli mannréttindasamninga því einn mælikvarði á árangur stofnunarinnar. Einnig kæmi til skoðunar að greina fjölmiðlaumfjöllun sem varðar stofnunina og traust og viðhorf almennings, löggjafans og stjórnvalda til hennar  |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**
 |