

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Mannréttindastofnun Íslands

Frá forsætisráðherra

1. gr.

Mannréttindastofnun Íslands.

Mannréttindastofnun Íslands starfar á vegum Alþingis. Meginhlutverk hennar er að efla og vernda mannréttindi á Íslandi, eins og þau eru skilgreind í stjórnarskrá, lögum, alþjóðasamningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.

Mannréttindastofnun Íslands er sjálfstæð í störfum sínum og óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi.

2. gr.

Hlutverk.

Mannréttindastofnun Íslands skal vinna að því að opinberir aðilar og einkaaðilar virði mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins.

Verkefni Mannréttindastofnunar eru m.a. eftirfarandi:

- Vera opinberum aðilum og eftir atvikum einkaaðilum til ráðgjafar um eflingu og vernd mannréttinda.
- Hafa eftirlit með framkvæmd laga og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á sviði mannréttinda og eftir atvikum koma með ábendingar varðandi fullgildingu eða aðild að alþjóðlegum skuldbindingum sem eru til þess fallnar að auka vernd mannréttinda.
- Fjalla um ástand mannréttindamála í landinu, vekja athygli stjórnvalda og löggjafans á hugsanlegum mannréttindabrotum og koma með tillögur að úrbótum.
- Eiga samstarf við innlendar, erlendar og alþjóðlegar stofnanir og samtök á sviði mannréttinda og stuðla að samhæfingu.
- Skýrslugjöf til alþjóðlegra eftirlitsaðila á sviði mannréttinda.
- Hvetja til, stuðla að og taka þátt í rannsóknum, fræðslu og opinberri umræðu um mannréttindi.
- Veita einstaklingum sem til hennar leita leiðbeiningar, ráðgjöf og aðstoð á sviði mannréttinda, s.s. með því að leiðbeina um innlendar og alþjóðlegar kæruleiðir.

Mannréttindastofnun Íslands er ekki úrskurðaraðili á sviði mannréttinda og ákvarðanir stjórnvalda eða einkaaðila verða ekki kærðar til stofnunarinnar.

Mannréttindastofnun Íslands hefur eftirlit með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, í samræmi við 2. mgr. 33. gr. samningsins.

Mannréttindastofnun Íslands sinnir réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sbr. 9. gr.

3. gr.
Stjórn.

Alþingi kýs fimm einstaklinga í stjórn Mannréttindastofnunar Íslands og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn.

Ef stjórnarmaður andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu skal Alþingis kjósa stjórnarmann að nýju. Sama hátt skal hafa á ef stjórnarmaður lætur af störfum að eigin ósk eða tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja að víkja honum úr stjórninni.

Þau sem eiga sæti í stjórn skulu hafa sérþekkingu á mismunandi fagsviðum sem tengjast starfsemi stofnunarinnar, þar á meðal a.m.k. einn lögfræðingur með sérþekkingu á mannréttindum. Við kosningu skal þess gætt að hlutfall kvenna og karla sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Það kemur ekki í veg fyrir kosningu fólks með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá. Hlutfall kvenna skal þó aldrei vera minna en 40%. Ekki er heimilt að kjósa alþingismenn eða ráðherra í stjórn. Engan má kjósa í stjórn oftari en þrisvar í röð. Við kosningu í stjórn skal tryggja að ekki séu fleiri en þrír nýir fulltrúar kjörnir á hverjum tíma.

Stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skiptir með sér verkum og skal kjósa um það hver skuli vera formaður og varaformaður. Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi í samráði við framkvæmdastjóra og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

Forsætisnefnd Alþingis ákveður þóknun fyrir setu í stjórn Mannréttindastofnunar Íslands.

4. gr.
Framkvæmdastjóri.

Stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skipar framkvæmdastjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn. Framkvæmdastjóri skal hafa lokið háskólaprófi og búa yfir þekkingu og reynslu á sviði mannréttinda. Við skipun framkvæmdastjóra skal fylgja reglum stjórnsýsluréttar. Heimilt er að endurskipa framkvæmdastjóra einu sinni án auglýsingar.

Framkvæmdastjóri annast daglega starfsemi og rekstur Mannréttindastofnunar Íslands og kemur fram fyrir hennar hönd.

Stjórn Mannréttindastofnunar Íslands ákveður laun og önnur starfskjör framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf eða verkefni sem ekki samrýmast starfi hans.

Einungis er heimilt að víkja framkvæmdastjóra úr embætti ef hann er talinn hafa brotið með alvarlegum hætti gegn starfsskyldum sínum og þurfa þá fjórir af fimm fulltrúum í stjórn að samþykkja það.

5. gr.
Starfsfólk Mannréttindastofnunar.

Framkvæmdastjóri ræður starfsfólk Mannréttindastofnunar Íslands. Framkvæmdastjóri er heimilt að ráða sérfræðinga til að vinna að einstökum verkefnum og gera samninga við stofnanir eða samtök um einstök verkefni.

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda um starfsfólk Mannréttindastofnunar Íslands. Alþingi gerir kjarasamninga við starfsmenn Mannréttindastofnunar Íslands, sbr. 3. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

6. gr.

Ráðgjafarnefnd.

Stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skal skipa ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila til þriggja ára í senn. Í ráðgjafarnefndinni skulu vera a.m.k. tólf einstaklingar sem endurspegla sem fjölbreyttastan hóp hagsmunaaðila. Veita skal viðeigandi stuðning og aðlögun til að tryggja sem jöfnust tækifæri til setu í nefndinni.

Stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skal auglýsa opinberlega eftir fulltrúum í ráðgjafarnefndina. Fulltrúar eftirfarandi aðila skulu þó ávallt eiga sæti í nefndinni:

- a) Mannréttindastofnun Háskóla Íslands.
- b) Rauði krossinn á Íslandi.
- c) Íslandsdeild Amnesty International.
- d) Barnaheill – Save the Children á Ísland.
- e) Kvenréttindafélag Íslands.
- f) Landssamtökin Þroskahjálp.
- g) Samtökin 78.
- h) Öryrkjabandalag Íslands.

Ráðgjafarnefnd styður Mannréttindastofnun Íslands í störfum sínum með ráðgjöf og veitingu upplýsinga og umsagna eftir því sem þörf krefur.

7. gr.

Upplýsingaöflun og eftirlit.

Stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum er skylt að veita Mannréttindastofnun Íslands allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem stofnunin telur nauðsynlegar til þess að geta sinnt hlutverki sínu, sbr. 2. gr. Þá getur Mannréttindastofnun Íslands krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem varða eftirlit stofnunarinnar. Heimild þessi tekur einnig til þess að fá gögn afhent á rafrænu formi. Gögn skulu afhent stofnuninni að kostnaðarlausu. Stofnunin getur ekki krafist upplýsinga sem varða öryggis ríkisins eða utanríkismál er leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

8. gr.

Skýrsla.

Mannréttindastofnun Íslands skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína og framkvæmd mannréttindamála á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal birta opinberlega fyrir 1. október ár hvert.

9. gr.

Réttindagæslumenn fatlaðs fólks.

Innan Mannréttindastofnunar Íslands skulu starfa réttindagæslumenn fatlaðs fólks. Framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar ræður réttindagæslumenn.

Réttindagæslumenn skulu hafa þekkingu og reynslu af réttindum fatlaðs fólks. Leitast skal við að ráða réttindagæslumenn sem hafa menntun sem nýtist þeim í starfi. Réttindagæslumaður má ekki sinna störfum sem teljast ósamrýmanleg starfi réttindagæslumanns, þ. á m. sem þjónustuaðili á viðkomandi þjónustusvæði.

Ef um er að ræða fatlað barn skal réttindagæslumaður ávallt hafa það sem er barninu fyrir bestu að leiðarljósi í störfum sínum. Hann skal hlusta á skoðanir barnsins og taka réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur og þroska barnsins.

Nánar er fjallað um hlutverk réttindagæslumanna í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

10. gr.

Þagnarskylda.

Fulltrúar í stjórn, ráðgjafarnefnd og framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands ber að gæta þagnarskyldu um atvik sem þeim verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almenna- eða einkahagsmuna. Sama gildir um starfsfólk stofnunarinnar, þ. á m. réttindagæslumenn fatlaðs fólks og aðra sem starfa í þágu stofnunarinnar. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi eða verki lokið.

11. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2024.

12. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessa verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum.

1. Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011.

- a. 2. gr. laganna orðast svo: Ráðherra skal hafa yfirstjórn með réttindum fatlaðs fólks.
- b. Orðin „skal hafa yfirumsjón með réttindum fatlaðs fólks og“ í 1. mgr. 3. gr. falla brott.
- c. A-liður 2. mgr. 3. gr. fellur brott.
- d. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Réttindagæslumenn fatlaðs fólks starfa innan Mannréttindastofnunar Íslands og eru sjálfstæðir í störfum sínum. Um ráðningu og hæfisskilyrði þeirra fer eftir lögum um Mannréttindastofnun Íslands.
- e. 2. til 4. mgr. 4. gr. laganna falla brott.
- f. Í stað orðanna „högum“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. kemur „réttindum“.
- g. Í stað orðanna „Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála“ í 3. mgr. 6. gr. kemur „viðeigandi aðila.“
- h. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Fatlaður einstaklingur sem á vegna fötlunar sinnar erfitt með að tjá vilja sinn og gæta hagsmuna sinna skal eiga rétt á persónulegum talsmanni. Fatlaður einstaklingur velur sér talsmann í samráði við réttindagæslumann fatlaðs fólks. Hinn fatlaði einstaklingur og persónulegur talsmaður hans skulu undirrita samkomulag um aðstoðina. Sýslumaður skal staðfesta samkomulagið og varðveita það. Eftir atvikum skal hafa samráð við lögráðamann hins fatlaða einstaklings. Einnig skal hafa samráð við nánustu ættingja eða aðstandendur geti hinn fatlaði einstaklingur ekki tjáð vilja sinn í þeim efnum. Geti hinn fatlaði einstaklingur ekki undirritað samkomulag er heimilt að víkja frá skilyrði um undirritun en þá skal samkomulag gert að sýslumanni viðstöddum og eftir reglum sem nánar skal kveðið á um í reglugerð.
- i. 1. mgr. 8. gr. orðast svo: Sýslumaður skal halda skrá um persónulega talsmenn og hafa eftirlit með störfum þeirra. Réttindagæslumenn skulu hafa aðgang að skrá sýslumanna yfir persónulega talsmenn.

- j. 2. málsl. 2. mgr. 8. gr. orðast svo: Sýslumaður getur með samþykki hins fatlaða einstaklings afturkallað umboð persónulegs talsmanns telji hann viðkomandi ekki gegna skyldum sínum gagnvart hinum fatlaða einstaklingi.
 - k. Við lok 2. mgr. 9. gr. bætast nýir málslíðir svohljóðandi: Ráðherra skal í reglugerð kveða á um skrá sem sýslumanni ber að halda, um framkvæmd sýslumanns og eftirlit. Með reglugerðinni er heimilt að fela einu embætti sýslumanns framkvæmd verkefnisins.
 - l. 20. gr. laganna orðast svo: Á persónulegum talsmönnum fatlaðs fólks hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Um þagnarskyldu réttindagæslumanna fatlaðs fólks gildir 10. gr. laga um Mannréttindastofnun Íslands
 - m. Nýtt bráðabirgðaákvæði bætist við lögin sem orðast svo: Ákvæði 7. og 8. gr. um að sýslumaður staðfesti val á persónulegum talsmanni, haldi skrá um þá og fari með eftirlit með þeim, tekur gildi 1. apríl 2024. Ráðuneytið fer með hlutverkið þar til sýslumaður tekur við því.
2. *Lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991*
- a. Á eftir orðunum „Ríkisendurskoðunar“ í 1. málsl. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. kemur „og Mannréttindastofnunar Íslands“.
 - b. Á eftir orðunum „umboðsmaður Alþingis“ í 2. málsl. 3. mgr. 19. gr. kemur „Mannréttindastofnun Íslands“.
 - c. Á eftir orðunum „ríkisendurskoðanda“ í 2. mgr. 91. gr. kemur „Mannréttindastofnunar Íslands“
3. *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.*
- a. Á eftir orðunum „ríkisendurskoðandi“ í 1. tölul. 1. mgr. 22. gr. kemur „framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands“.
4. *Upplýsingalög nr. 140/2012*
- a. Á eftir orðunum „Ríkisendurskoðunar“ í 1. málsl. 4. mgr. mgr. 2. gr. kemur „Mannréttindastofnunar Íslands“.
5. *Lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.*
- a. Á eftir orðunum „umboðsmann Alþingis“ í 3. mgr. 14. gr. kemur „Mannréttindastofnun Íslands“.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Skilyrði 2. mgr. 4. gr., um að ekki skuli kjósa fleiri en þrjá nýja fulltrúa í stjórn á hverjum tíma, á ekki við þegar kosið er í stjórn í fyrsta sinn. Þegar kosið er í stjórn í annað sinn skulu að lágmarki tveir og að hámarki þrír fulltrúar í stjórn vera kjörnir til fjögurra ára til viðbótar.

II.

Réttindagæslumenn fatlaðs fólks sem voru með ráðningarsamband við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið við árslok 2023 skal boðið að starfa áfram við réttindagæslu og verða starfsmenn Mannréttindastofnunar Íslands.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun (e. National Human Rights Institution) sem uppfyllir viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir eða svokölluð Parísarviðmið (e. Paris Principles). Hlutverk mannréttindastofnunar er að efla og vernda mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins.

Á undanförnum árum hefur mikil umræða átt sér stað um mikilvægi þess að koma á fót mannréttindastofnun á Íslandi og ýmis skref verið tekin í þá átt. 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 því væri styrkum stöðum skotið undir aðkomu þingsins að eftirliti með mannréttindamálum. Árið 2016 voru jafnframt unnin drög að lagafrumvarpi um mannréttindastofnun í innanríkisráðuneytinu og birt til umsagnar á vef ráðuneytisins, en frumvarpið var ekki lagt fram á Alþingi. Við undirbúning frumvarps þessa var m.a. litið til þess frumvarps, sem byggði að nokkru leyti á lögum um sjálfstæða mannréttindastofnun í Noregi (n. Norges institusjon for menneskerettigheter) frá 1. júlí 2015. Árið 2018 hófst að nýju vinna við undirbúning að mannréttindastofnun í dómsmálaráðuneytinu og í mars 2019 voru birt áform um slíka stofnun á samráðsgátt stjórnvalda. Ekki var þó gert ráð fyrir stofnuninni í fjármálaáætlun og því ekki unnið áfram með áformin. Í febrúar 2021 tók ríkisstjórn Íslands ákvörðun um að skipa starfshóp, að tillögu dómsmálaráðherra, til þess að leita leiða til að koma mannréttindastofnun á fót. Starfshópurinn fór yfir hvaða kostir væru í stöðunni og komst að þeirri niðurstöðu að rétt væri að koma á fót nýrri stofnun undir Alþingi, ekki var talið heppilegt að fela sjálfseignarstofnun slíkt hlutverk né var talið koma til greina að sjálfstæð innlend mannréttindastofnun heyri undir framkvæmdarvaldið. Vinna starfshópsins var nýtt við gerð frumvarps þessa.

Mannréttindamál voru færð til forsætisráðuneytis frá dómsmálaráðuneyti með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 125/2021, sem birtur var 28. nóvember 2021. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar, sem birtur var sama dag, er kveðið á um að nýrri mannréttindastofnun skuli komið á fót.

Til undirbúnings stofnunar mannréttindastofnunar ákvað forsætisráðherra að vinna yfirlit yfir stöðu mannréttindamála á Íslandi í formi grænbókar, með sérstakri hliðsjón af mannréttindaeftirliti. Við vinnu grænbókar fór fram víðtækt samráð við félagasamtök, stofnanir og almenning, m.a. með opnum samráðsfundum forsætisráðherra um mannréttindamál um allt land.

Grænbók um mannréttindi var birt í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2023 og endanleg útgáfa var birt á vef forsætisráðuneytisins 10. mars 2023. Grænbókin var mikilvægur þáttur í undirbúningi þessa frumvarps, en með henni fylgdi m.a. sérstakt fylgirit um sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir. Í grænbókinni voru dregin fram lykilviðfangsefni á sviði

mannréttinda á næstu árum og var eitt af þeim að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun. Mannréttindastofnun var jafnframt talin ein af þeim aðgerðum sem myndi skila mestum ávinningi við að raungera þá framtíðarsýn að koma Íslandi í fremstu röð þegar kemur að því að tryggja öllum íbúum grundvallarmannréttindi. Í fylgiriti grænbókar um mannréttindi var m.a. að finna umfjöllun um mismunandi gerðir mannréttindastofnana, mannréttindastofnanir á Norðurlöndum og alþjóðlega þróun mannréttindaeftirlits.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Íslenska ríkið hefur ítrekað fengið athugasemdir og tilmæli frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum um að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun, sem uppfyllir að fullu fyrirnefnd Parísarviðmið. Ísland fékk til að mynda slík tilmæli í þeim þremur allsherjarúttektum á stöðu mannréttindamála (e. Universal Periodic Review) sem farið hafa fram hér á landi, árin 2011, 2016 og 2022. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem fullgiltur var fyrir Íslands hönd árið 2016, er fyrsti alþjóðlegi mannréttindasamningurinn sem kveður beinlínis á um að til staðar þurfi að vera sjálfstæð innlend mannréttindastofnun, sem hafi eftirlit með samningnum, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins. Er tilvist slíkrar stofnunar því talin forsenda þess að hægt sé að lögfesta samninginn hér á landi.

Innan Evrópuráðsins hefur verið lögð æ ríkari áhersla á mikilvægi mannréttindastofnana og árið 2021 samþykkti ráðherranefnd Evrópuráðsins tilmæli um þróun og styrkingu slíkra stofnana (CM/Rec(2021)). Í tilmælunum er því beint til aðildarríkja að leita allra mögulegra leiða til þess að koma sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun á laggirnar. Bent er á að mannréttindastofnanir gegni lykilhlutverki þegar kemur að því að efla og vernda mannréttindi. Mannréttindastofnunum er ætlað að byggja ákveðna brú á milli stjórnvalda og félagasamtaka og eru þannig mikilvægur hlekkur í því að samræma réttindi einstaklinga annars vegar og skyldur ríkisins hins vegar. Mannréttindastofnanir eru þegar starfandi í mörgum ríkjum heims, þar á meðal á öllum hinum Norðurlöndunum.

2.1. Parísarviðmiðin.

Sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir þurfa að uppfylla Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir, sem voru samþykkt af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1993 (ályktun nr. 48/134). Viðmiðin eru safn meginreglna um uppbyggingu, hlutverk, stöðu og starfsemi mannréttindastofnana. Parísarviðmiðin gera ekki kröfu um að skipulag mannréttindastofnunar sé með ákveðnum hætti heldur kveða á um almenn skilyrði sem slíkar stofnanir þurfa að uppfylla. Skilyrðin eru m.a. eftirfarandi:

- Kveðið skal á um hlutverk stofnunarinnar í almennum lögum eða stjórnskipunarlögum.
- Fjárhagslegt og stofnanabundið sjálfstæði stofnunarinnar skal vera tryggt og skal hún m.a. hafa eigið starfslið og starfsstöð.
- Stofnunin skal hafa víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda.
- Stofnunin skal hafa víðtækan rétt til upplýsinga sem varða mannréttindi.
- Almennigur þarf að geta leitað til stofnunarinnar til þess að fá leiðbeiningar eða ráðgjöf.
- Áhersla er lögð á fjölræði þ.e. dreifingu valds og að þau sem komi að ákvarðanatöku endurspegli borgaralegt samfélag.

Þó að Parísarviðmiðin kveði á um að almenningur skuli hafa greiðan aðgang að mannréttindastofnunum er ekki skilyrði að þær taki beinlínis til meðferðar kvörtunarmál frá einstaklingum. Þarf hvert og eitt ríki því að útfæra hvort og þá með hvaða hætti stofnunin hefur afskipti af einstaklingsmálum. Í frumvarpi þessu er ekki gert ráð fyrir því að Mannréttindastofnun Íslands taki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum, en hún mun leiðbeina og aðstoða öll sem til hennar leita.

2.2. Mannréttindaskrifstofa Íslands.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) hefur að nokkru leyti gegnt hlutverki innlendrar mannréttindastofnunar hér á landi. Mannréttindaskrifstofan var stofnuð hinn 17. júní 1994, en að henni standa fjölmörg félagasamtök og stofnanir sem láta sig mannréttindi varða. Ráðuneyti mannréttindamála (nú forsætisráðuneytið) hefur veitt skrifstofunni árlegan styrk til að sinna því hlutverki sínu að vinna að framgangi mannréttinda. Á móti skuldbindur skrifstofan sig til þess að leggja Parísarviðmiðin til grundvallar í starfi sínu.

Núverandi samningur við MRSÍ gildir fyrir árin 2020 til 2024. Í samningnum kemur m.a. fram að markmið samningsins sé að skapa styrkari grundvöll fyrir rekstri skrifstofunnar og gera henni kleift að sinna hlutverki sínu og verkefnum, svo sem eftirlitshlutverki sem felst m.a. í:

- gerð viðbótarskýrslna til alþjóðlegra eftirlitsaðila og umsögnum um lagafrumvörp,
- útgáfu rita um mannréttindamál,
- alþjóðlegu samstarfi,
- svara fyrirspurnum almennings, félagasamtaka, stofnana og fjölmiðla og
- styðja við framkvæmd mannréttinda á Íslandi.

Árlegt framlag forsætisráðuneytisins til MRSÍ samkvæmt samningnum er 26 milljón kr. Samningsfjárhæðin tekur verðlagsbreytingum á samningstímanum í samræmi við launa- og verðlagsforsendur fjárlaga ár hvert. Framlag forsætisráðuneytisins fyrir árið 2022 var því um 28 milljón kr. Auk framlags forsætisráðuneytisins hefur skrifstofan fengið árlega 4 milljón kr. styrk frá utanríkisráðuneytinu og 7 milljón kr. frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Heildarfjárframlag frá ríkinu til Mannréttindaskrifstofu Íslands var því um 39 milljón kr. árið 2022.

MRSÍ hefur frá upphafi hvatt stjórnvöld til þess að koma lögbundinni mannréttindastofnun á fót og hefur ítrekað bent á að starf hennar komi ekki í stað slíkrar stofnunar, enda grundvallarskiptið samkvæmt Parísarviðmiðunum að mannréttindastofnun eigi sér styrka stoð í lögum. Í fyrrnefndum samningi er gert ráð fyrir því að greiðslur ráðuneytisins til MRSÍ falli niður ef sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun verði komið á fót. Það fjármagn sem nú rennur til MRSÍ mun því framvegis renna til Mannréttindastofnunar Íslands.

2.3. Aðrar stofnanir sem sinna mannréttindaeftirliti.

Hér á landi starfa ýmsar opinberar stofnanir eða aðilar sem sinna mannréttindaeftirliti með einum eða öðrum hætti. Má þar nefna umboðsmann Alþingis, umboðsmann barna, réttindagæslumenn fatlaðs fólks, Jafnréttisstofu og Persónuvernd.

Á undanförunum árum hafa ýmsar leiðir verið skoðaðar til þess að koma á fót mannréttindastofnun hér á landi. Rætt hefur verið hvort umboðsmaður Alþingis geti tekið að

sér hlutverk sjálfstæðrar mannréttindastofnunar eða verið nokkurs konar mannréttindaumboðsmaður. Í því sambandi hefur verið bent á að hið víðtæka hlutverk sem mannréttindastofnun er ætlað fari illa saman við núverandi hlutverk umboðsmanns, sem felst fyrst og fremst í stjórnsýslueftirliti. Þá þyrfti að breyta starfsemi umboðsmanns með svo umfangsmiklum hætti til þess að uppfylla Parísarviðmiðin að í reynd væri um nýja stofnun að ræða. Einnig hefur verið kannað hvort til greina komi að Mannréttindastofnun Háskóla Íslands taki að sér hlutverk sjálfstæðrar mannréttindastofnunar. Bent hefur verið á að innlend mannréttindastofnun sé mun umsvifameiri en Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, auk þess sem hún þurfi að annast starfsemi sem fari illa saman við sjónarmið um akademískt sjálfstæði háskólastofnana. Þá hefur verið horft til Jafnréttisstofu í þessu samhengi, en hún er undirstofnun þess ráðuneytis sem fer með jafnréttismál og því ekki talið æskilegt að hún taki að sér hlutverk sjálfstæðrar mannréttindastofnunar. Niðurstaðan hefur því verið að engin stofnun sem fyrir er uppfylli nægilega vel Parísarviðmiðin eða henti að öðru leyti vel til taka að sér hið víðtæka hlutverk sem mannréttindastofnun er ætlað. Er því talið að besti kosturinn sé að koma á fót nýrri stofnun, líkt og lagt er til í frumvarpi þessu.

Í frumvarpi þessu er lagt til að réttindagæslumenn fatlaðs fólks verði hluti af Mannréttindastofnun Íslands.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Sjálfstæð stofnun undir Alþingi.

Með frumvarpinu er lagt til að nýrri stofnun verði komið á fót til að fara með verkefni sjálfstæðrar innlendar mannréttindastofnunar hér á landi. Eitt mikilvægasta skilyrðið samkvæmt Parísarviðmiðunum er að fjárhagslegt og stofnanabundið sjálfstæði mannréttindastofnunar sé tryggt með lögum. Sem fyrr segir sjálfstæði talin grundvallarforsenda þess að mannréttindastofnun geti sinnt því víðtæka hlutverki sem henni er ætlað við að vernda og efla mannréttindi.

Til að tryggja sjálfstæði mannréttindastofnunar er lagt til að hún heyri undir Alþingi. Mannréttindastofnun mun að þessu leyti hafa sambærilega stöðu og umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi. Með því er tryggt að mannréttindastofnun sé óháð handhöfum framkvæmdarvaldsins bæði stofnanalega og fjárhagslega, sem er sérstaklega brýnt í ljósi þess mikilvæga eftirlits sem stofnuninni er ætlað að sinna. Slíkt fyrirkomulag styrkir jafnframt Alþingi í því hlutverki sínu að hafa eftirlit með því að lög séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda. Þó að stofnunin heyri undir Alþingi er hún sjálfstæð í störfum sínum og óháð fyrirmælum frá öðrum, þar á meðal þinginu.

3.2. Stjórnskipulag.

Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna leggja áherslu á dreifingu valds og að ólíkir aðilar komi að ákvarðanatöku. Í samræmi við það er lagt til að sérstök stjórn beri ábyrgð á rekstri, móti áherslur og hafi eftirlit með starfi Mannréttindastofnunar Íslands. Hins vegar annast framkvæmdastjóri daglegan rekstur stofnunarinnar og tekur flestar ákvarðanir fyrir hennar hönd. Alþingi kys stjórn stofnunarinnar og stjórnin ræður framkvæmdastjóra hennar.

Sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir gegna mikilvægu eftirlits- og fræðsluhlutverki og sem fyrr segir ætlað að vera tengiliður eða nokkurs konar brú á milli stjórnvalda annars vegar og félagasamtaka og almennings hins vegar. Skiptir aðkoma mismunandi félagasamtaka og fulltrúa borgarasamfélagsins því miklu máli í starfi mannréttindastofnana. Í frumvarpinu er kveðið á um að skipuð verði ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila til þriggja ára í senn. Með því er leitast við að tryggja að sem fjölbreyttastur

hópur hagsmunaaðila komi að störfum Mannréttindastofnunar og að hún hafi upplýsingar um og heildstæða yfirsýn yfir stöðu mannréttinda á hverjum tíma.

Gert er ráð fyrir að réttindagæslumenn fatlaðs fólks verði hluti af Mannréttindastofnun Íslands og að framkvæmdastjóri stofnunarinnar ráði þá til starfa.

3.3. Hlutverk og verkefni Mannréttindastofnunar Íslands.

Eins og fram hefur komið eru Mannréttindastofnun Íslands falin víðtæk verkefni sem miða að því að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Henni er ætlað að vinna að því að opinberir aðilar jafnt sem einkaaðilar virði mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins. Í frumvarpinu er kveðið nánar á um það hvernig Mannréttindastofnun sinni þessi hlutverki sínu, en meginverkefni stofnunarinnar eru einkum eftirfarandi:

i. Mannréttindaeftirlit.

Mannréttindastofnun Íslands er ætlað mikilvægt hlutverk þegar kemur að eftirliti með stöðu mannréttinda og við að veita aðhald á því sviði. Þannig ber henni að hafa eftirlit með framkvæmd mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands, laga og alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda, þar á meðal samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Auk þess skal stofnunin veita alþjóðlegum eftirlitsaðilum upplýsingar um stöðu mannréttindamála, til dæmis með skrifum á viðbótarskýrslum í tengslum við reglubundnar skýrslur Íslands til eftirlitsnefnda Sameinuðu þjóðanna.

ii. Ráðgjöf, rannsóknir og fræðsla.

Auk þess að veita opinberum aðilum aðhald og hafa eftirlit á sviði mannréttinda hefur Mannréttindastofnun Íslands mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að ráðgjöf. Mannréttindastofnun er ætlað að veita Alþingi, stjórnvöldum og öðrum aðilum ráðgjöf um vernd mannréttinda. Ef Mannréttindastofnun verður vör við að löggjöf, stjórnsýsluframkvæmd eða aðrar ákvarðanir hins opinbera séu ekki í samræmi við mannréttindi getur hún veitt ráðgjöf og komið með ábendingar eða tillögur að úrbótum til viðkomandi aðila.

Mannréttindastofnun er ætlað að stuðla að rannsóknum á sviði mannréttinda og þannig tryggja að til staðar séu upplýsingar um stöðu mannréttinda sem hægt er að byggja á við stefnumótun og lagasetningu. Mannréttindastofnun skal jafnframt efla vitundarvakningu um mannréttindi á Íslandi, með því að stuðla að fræðslu og hvetja til opinberrar umræðu um mannréttindi, svo sem í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum.

iii. Aðstoð og leiðbeiningar til almennings.

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að Mannréttindastofnun Íslands hafi úrskurðarvald eða taki beinlínis til meðferðar kvartanir frá einstaklingum. Með því er leitast við að tryggja að stofnunin hafi meira svigrúm til að móta störf sín og sinna því víðtæka hlutverki sem henni er ætlað. Hlutverk Mannréttindastofnunar verður að þessu leyti sambærilegt hlutverki mannréttindastofnana á öðrum Norðurlöndum, sem hafa ekki vald til að taka einstaklingsmál til meðferðar. Hins vegar er lögð áhersla á að Mannréttindastofnun leiðbeini öllum einstaklingum sem til hennar leita og veiti viðeigandi ráðgjöf og aðstoð. Þannig skal stofnunin veita einstaklingum upplýsingar um mannréttindi og leiðsögn um hvert sé hægt að leita ef á þeim er brotið, svo sem um kæru- eða kvörtunarleiðir hjá stjórnvöldum, dómstólum, umboðsmanni Alþingis eða alþjóðlegum stofnunum. Ábendingar og erindi frá einstaklingum

geta auk þess orðið til þess að Mannréttindastofnun ákveði að taka mál til frekari skoðunar að eigin frumkvæði.

3.4. Réttindagæslumenn fatlaðs fólks.

Í júlí 2011 tóku gildi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sbr. lög nr. 88/2011, þar sem kveðið er á um að á landinu skulu starfa réttindagæslumenn fyrir fatlað fólk. Þeir skulu fylgjast með högum fatlaðs fólks á sínu svæði og vera því innan handar við hvers konar réttindagæslu. Fatlaður einstaklingur getur leitað til réttindagæslumanns með hvaðeina sem varðar réttindi hans, fjármuni og önnur persónuleg mál. Réttindagæslumaður skal veita honum stuðning og aðstoða hann við að leita réttar síns eftir því sem við á. Einnig er gert ráð fyrir að hver sá sem telur að brotið sé á réttindum fatlaðs einstaklings geti tilkynnt það réttindagæslumanni auk þess sem réttindagæslumaður getur tekið upp mál að eigin frumkvæði. Réttindagæslumenn eru hins vegar ekki úrskurðaraðilar og taka ekki ákvarðanir í um málefni einstaklinga.

Réttindagæslumenn fatlaðs fólks starfa nú innan félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins en bent hefur verið á að það fyrirkomulag tryggi ekki nægilega vel sjálfstæði réttindagæslumanna, þar sem hlutverk þeirra megi ekki takmarkast af því að þeir starfi fyrir ráðuneyti eða undirstofnun þess. Hefur því frá upphafi verið gert ráð fyrir að réttindagæslumenn myndu flytjast til mannréttindastofnunar þegar slík stofnun yrði sett á laggirnar. Má í því sambandi nefna III. bráðabirgðarákvæði í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Í því ákvæði er fjallað um skipan starfshóps til þess að endurskoða fyrirkomulag réttindagæslu fyrir fatlað fólk, en hann átti m.a. að skoða þann möguleika að færa réttindagæslu fyrir fatlað fólk til þjóðbundinnar mannréttindastofnunar. Í samræmi við það er með frumvarpinu lagt til að réttindagæslumenn fatlaðs fólks verði hluti af Mannréttindastofnun Íslands.

Þó að réttindagæslumenn fatlaðs fólks taki ekki ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga hafa þeir mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að því að aðstoða fatlað fólk og hafa eftirlit með réttindum þeirra. Sú breyting að réttindagæslumenn fatlaðs fólks verði hluti af Mannréttindastofnun Íslands felur meðal annars í sér að þeir teljast ekki lengur til stjórnvalda og mun umboðsmaður Alþingis því ekki hafa eftirlit með störfum þeirra. Hins vegar munu framkvæmdastjóri og stjórn stofnunarinnar hafa mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að því að hafa eftirlit með störfum réttindagæslumanna.

3.5. Mismunandi gerðir mannréttindastofnana og samanburður við önnur Norðurlönd.

Mannréttindastofnanir sem starfa á heimsvísu eru afar misjafnar. Í grófum dráttum má skipta þeim upp í eftirfarandi flokka:

- Mannréttindaumboðsmenn (e. Ombuds Institutions).
- Mannréttindaráð (e. Human Rights Commissions).
- Ráðgjafarnefndir (e. Consultative Commissions).
- Landsstofnanir eða miðstöðvar (e. Human Rights Institutes or Centers).
- Blandaðar stofnanir (e. Hybrid Institutions).

Mannréttindastofnanir eru vottaðar af alþjóðlegum samtökum mannréttindastofnana (e. Global Alliance of National Human Rights Institutions eða GANHRI). Samtökin mæla almennt ekki með einni tegund mannréttindastofnana umfram aðra, heldur leggja áherslu á að

hvert og eitt ríki meti hvaða fyrirkomulag hentar best. Til þess að hljóta vottun þurfa mannréttindastofnanir að uppfylla fyrirnefnd Parísarviðmið. Til þess að hljóta svokallaða A vottun þarf stofnun að uppfylla að öllu leyti Parísarviðmiðin, en þær stofnanir sem uppfylla þau einungis að hluta fá svokallaða B vottun. Til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og hafa möguleika á að taka fullan þátt á vettvangi Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna er mikilvægt að koma á fót stofnun sem uppfyllir Parísarviðmiðin að öllu leyti og getur þar með hlotið A vottun.

Í frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á fót svokallaðri landsstofnun. Slíkar stofnanir samanstanda yfirleitt af fulltrúum mismunandi hópa samfélagsins og hafa almennt ekki heimild til þess að taka við kvörtunum frá einstaklingum eða fjalla um einstaka mál. Þær leggja oft áherslu á eftirlit, fræðslu og upplýsingagjöf á sviði mannréttinda. Mannréttindastofnanir eru nú starfandi á öllum hinum Norðurlöndunum og eru þær allar svokallaðar landsstofnanir nema í Finnlandi, þar sem stofnunin er blönduð stofnun. Þær eru því að mörgu leyti sambærilegar þeirri stofnun sem lagt er til að komið verði á fót með frumvarpi þessu. Hér fyrir neðan má finna nánari umfjöllun um mannréttindastofnanir á Norðurlöndum. Þær hafa allar hlotið A vottun nema Svíþjóð, sem tók nýlega til starfa og hefur því enn ekki farið í gegnum formlega vottun. Frumvarp þetta byggist að nokkru leyti á lögum um mannréttindastofnun Noregs.

Danmörk.

Mannréttindastofnun Danmerkur (d. institut for menneskerettigheder) var sett á fót árið 2002 en hún starfar á grunni Mannréttindaskrifstofu Danmerkur sem stofnuð var árið 1987. Stofnunin er sjálfstæð og hlýtur fjárveitingu frá danska þinginu. Um er að ræða fjölmenna og öfluga stofnun, með víðtækt hlutverk á sviði mannréttinda. Stofnunin sinnir einnig jafnréttismálum og hefur eftirlit með mismununar tilskipunum Evrópusambandsins varðandi kyn, kynþátt og þjóðernisuppruna (tilskipun 2000/43/EB um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar og þjóðernis og tilskipun 2000/78/EB um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífinu). Þá hefur henni verið falið eftirlit með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks á grundvelli 2. mgr. 33. gr. samningsins. Danska stofnunin hefur ekki úrskurðarvald og tekur ekki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum.

Finnland.

Finnsku mannréttindastofnuninni var komið á fót árið 2012. Hún er samansett af umboðsmanni finnska þingsins, mannréttindaskrifstofu (e. Human Rights Centre) og mannréttindanefnd (e. Human Rights Delegation). Stjórnunarlega heyrir mannréttindaskrifstofan undir umboðsmann finnska þingsins sem skipar forstjóra mannréttindaskrifstofunnar og skipar jafnframt einstaklinga í mannréttindanefndina til fjögurra ára. Mannréttindaskrifstofan og mannréttindanefndin taka ekki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum. Umboðsmaður finnska þingsins hefur sambærilegt hlutverk og umboðsmaður Alþingis og tekur til meðferðar kvartanir frá einstaklingum.

Noregur.

Lengi vel sinnti þverfagleg rannsóknarstofnun Háskólans í Osló hlutverki mannréttindastofnunar. Sú stofnun var þó ekki talin uppfylla nægilega vel Parísarviðmiðin. Árið 2016 var því nýrri mannréttindastofnun komið á laggirnar (n. Norges institusjon for menneskerettigheter). Stofnunin er sjálfstæð og heyrir undir þingið. Stofnunin hefur víðtækt

hlutverk á sviði mannréttinda og hefur eftirlit með framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasamninga. Norska stofnunin hefur ekki úrskurðarvald og tekur ekki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum.

Svíþjóð.

Mannréttindastofnun Svíþjóðar (s. Institutet för mänskliga rättigheter) tók til starfa 1. janúar 2022. Sænska stofnunin er sjálfstæð en heyrir stjórnarfarslega undir sænska atvinnuvegaráðuneytið (s. Arbetsmarknadsdepartementet) og heyrir undir verkswið jafnréttismálaráðherra (s. jämställdhetsminister). Stofnunin hefur víðtækt hlutverk við að vinna að framgangi mannréttinda í Svíþjóð. Sænska stofnunin hefur ekki úrskurðarvald og tekur ekki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið samræmist vel stjórnarskrá Íslands og þá sérstaklega mannréttindaákvæðum hennar. Mannréttindastofnun mun m.a. hafa það hlutverk að efla og hafa eftirlit með framkvæmd mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að.

Ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland er aðili að gera ráð fyrir tilvist sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar og íslenska ríkið hefur ítrekað fengið tilmæli frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum um að koma slíkri stofnun á fót. Íslenska ríkið samþykkti til að mynda fjölmörg tilmæli þess efnis í allsherjarúttektum á stöðu mannréttindamála sem fóru fram á vegum Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna árin 2016 og 2022. Þá hefur íslenska ríkið verið hvatt til þess að koma mannréttindastofnun á fót í lokaathugasemdum þeirra nefnda sem hafa eftirlit með mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna, þar á meðal í athugasemdum frá nefnd um afnám alls kynþáttamisréttis frá árinu 2019, nefnd um réttindi barnsins frá árinu 2022 og nefnd gegn pyndingum frá árinu 2022. Sem fyrr segir kveður samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks beinlínis á um að til staðar þurfi að vera sjálfstæð innlend mannréttindastofnun, sem hefur eftirlit með samningnum, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins. Er frumvarpið því mikilvægur liður í því að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun varðar alla einstaklinga og þá ekki síst þá sem tilheyra jaðarsettum eða viðkvæmum hópum. Við undirbúning frumvarpsins var því lögð rík áhersla á samráð við almenning, félagasamtök og stofnanir. Í byrjun árs 2023 birti forsætisráðuneytið yfirlit yfir stöðu mannréttinda í formi grænbókar. Markmiðið með grænbókinni var m.a. að undirbúa frumvarp þetta. Í tengslum við grænbókina var haft víðtækt samráð við almenning, fulltrúa stofnana, önnur ráðuneyti, félagasamtök og aðra hagsmunaaðila.

Í apríl 2022 hélt forsætisráðuneytið rafrænan samráðsfund með félagsamtökum í samvinnu við Mannréttindaskrifstofu Íslands. Í ágúst 2022 var samtökum sem starfa á sviði mannréttinda boðið upp á sérstaka samráðsfundi. Þau samtök sem sóttu slíka fundi voru Barnaheill – Save the Children á Íslandi, Geðhjálp, Kvenréttindafélag Íslands, Landssamtökin Þroskahjálp, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Rauði krossinn á Íslandi, Samtökin 78, UN Women á Íslandi, UNICEF á Íslandi og Öryrkjabandalag Íslands.

Haustið 2022 var fundað með ýmsum stofnunum sem starfa á sviði mannréttinda, en þær voru Fjölmenningarsetur, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Persónuvernd,

réttindagæslumenn fatlaðs fólks, umboðsmaður Alþingis, umboðsmaður barna og Vinnumálastofnun.

Forsætisráðherra stóð fyrir fimm opnum samráðsfundum um mannréttindi, en þeir fóru fram á Selfossi 29. ágúst, í Reykjavík 31. ágúst, á Akureyri 5. september, á Egilsstöðum 6. september og á Ísafirði 8. september 2022. Samtals sóttu hátt í 200 einstaklingar fundina. Þar að auki voru haldnir sérstakir samráðsfundir með ákveðnum hópum. Haldinn var fundur með börnum í samvinnu við umboðsmann barna, með fötluðu fólki með milligöngu Þroskahjálpar, með fólki sem glímir við heimilisleysi í samvinnu við Frú Ragnheiði og Skjólið og loks með umsækjendum um alþjóðlega vernd og flóttafólk í samstarfi við Rauða Krossinn.

Í tengslum við vinnu við grænbók um mannréttindi fékk forsætisráðuneytið skoðanakönnunarfyrirtækið Maskínu til gera könnun á þekkingu, vitund og viðhorfi almennings til mannréttinda og jafnframt að kanna afstöðu til tiltekinna fullyrðinga sem Evrópustofnun grundvallarmannréttinda hefur notað í könnun á grundvallarmannréttindum (e. Fundamental rights survey) í Evrópu.

Helstu niðurstöður könnunarinnar voru eftirfarandi:

- 92,8% Íslendinga þykja mannréttindi mikilvæg til að skapa réttlátara samfélag sem er sambærilegt viðhorfum í Evrópu.
- 93,4% eru ósammála því að mannréttindi séu tilgangslaus.
- 30,2% telja að mannréttindaeftirliti sé vel sinnt á Íslandi.
- Aðeins 9,2% þekkja mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands vel og í tilfelli Mannréttindasáttmála Evrópu er hlutfallið svipað eða 10,6%.

Af þessum niðurstöðum má ráða að þekkingu almennings á mannréttindum sé töluvert ábótavant. Jafnframt virðist almenningur telja að mannréttindaeftirliti sé ekki nægilega vel sinnt á Íslandi. Á sama tíma telja Íslendingar mannréttindi afar mikilvæg og eru ósammála því að þau sé tilgangslaus. Endurspeglar þessar niðurstöður vel mikilvægi þess að koma á fót Mannréttindastofnun, m.a. í þeim tilgangi að efla mannréttindaeftirlit og auka þekkingu og skilning á mannréttindum.

Áform um frumvarp um mannréttindastofnun voru til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda frá 25. nóvember til 12. desember 2022. Þar gafst almenningi og hagsmunaaðilum kostur á að senda inn athugasemdir. Níu umsagnir bárust, frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Landssamtökunum Þroskahjálpar, UN Women á Íslandi, Öryrkjabandalagi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Barnaheillum – Save the Children á Íslandi, Siðmennt og tveimur einstaklingum. Við vinnslu frumvarpsins var hugað að því sem fram kom í fyrirnefndu samráði vegna grænbókar um mannréttindamál sem og þeim umsögnum sem bárust um áformin í samráðsgátt. Auk þess var haft samráð við Mannréttindaskrifstofu Íslands og stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er nýrri sjálfstæðri stofnunin, sem heyrir undir Alþingi, komið á fót. Stofnunin mun gegna mikilvægu hlutverki þegar kemur að því að auka mannréttindavernd og eftirlit hér á landi. Þau verkefni sem frumvarpið felur í sér miða að því að Mannréttindastofnun Íslands gegni lykilhlutverki við að vinna að því að opinberir aðilar og einkaaðilar virði mannréttindi, m.a. með því að veita ráðgjöf, fylgja eftir alþjóðlegum skuldbindingum og með því að stuðla að rannsóknum og fræðslu á sviði mannréttinda. Þá geta einstaklingar leitað til

stofnunarinnar til að fá ráðgjöf um réttindi sín og leiðbeiningar um hvert sé hægt að leita ef á þeim er brotið. Stofnunin stuðlar því að aukinni vernd réttinda einstaklinga hér á landi og þá ekki síst þeirra sem tilheyra jaðarsettum hópum.

Stofnunin mun hafa eftirlit með og veita aðhald vegna framkvæmdar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum á sviði mannréttinda og því þurfa ráðuneyti og aðrar stofnanir ríkis og sveitarfélaga að eiga samskipti við stofnunina og svara erindum frá henni. Á móti mun stofnunin veita stjórnvöldum og Alþingi ráðgjöf á sviði mannréttindamála, sem getur stutt við störf hins opinbera á því sviði. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi bein áhrif á starfsemi sveitarfélaga, nema að því leyti sem leiðir af virku mannréttindaeftirliti. Slíkt er ekki talið til þess fallið að auka útgjöld þeirra.

Með frumvarpinu er lagt til að réttindagæslumenn fatlaðs fólks flytjist til stofnunarinnar frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Þau verkefni sem Mannréttindastofnun er ætlað að sinna geta í einhverjum tilvikum skarast á við verkefni annarra stofnana sem hafa eftirlit með mannréttindum á ákveðnum sviðum, svo sem umboðsmanns barna. Má ætla að það hafi einhver áhrif í för með sér, m.a. í formi samstarfs og samráðs milli þessara stofnana.

Mannréttindastofnun Íslands mun hafa jákvæð áhrif á starf félagasamtaka sem starfa á sviði mannréttinda. Gert er ráð fyrir virku samstarfi við félagasamtök og aðra sem starfa á sviði mannréttinda, m.a. í gegnum ráðgjafarnefnd stofnunarinnar. Enn fremur munu fjárframlög ríkisins til Mannréttindaskrifstofu Íslands falla niður og framvegis renna til stofnunarinnar.

Jafnréttismat var unnið við vinnslu frumvarpsins. Mannréttindastofnun Íslands er ætlað viðtækt og heildstætt hlutverk við að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Stofnunin mun hafa eftirlit með framkvæmd mannréttindasamninga sem íslenska ríkið er aðili að, þ. á m. samningi Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum (CEDAW). Þá mun stofnunin hafa það hlutverk að aðstoða og leiðbeina öllum sem til hennar leita. Sú aðstoð mun gagnast einstaklingum af öllum kynjum en gera má ráð fyrir að hún skipti mestu máli fyrir jaðarsetta hópa sem eru sérstaklega útsettir fyrir mannréttindabrotum. Verði frumvarpið samþykkt mun það því stuðla að auknu jafnrétti kynjanna sem og jafnrétti í viðtækum skilningi.

Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd mun útgjaldaaukning fyrir ríkissjóð vera um 43,9 milljón kr. á ársgrundvelli þegar búið er að taka tillit til millifærslna á fjárheimildum. Þar að auki gæti tímabundin fjárveiting numið um 9 milljón kr. vegna stofnkostnaðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um stofnun Mannréttindastofnunar Íslands, en henni er ætlað að gegna hlutverki sjálfstæðrar innlendar mannréttindastofnunar á Íslandi. Mannréttindastofnun ber að taka mið af Parísarviðmiðum Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir í sínum störfum. Mannréttindastofnun Íslands starfar á vegum Alþingis og hefur þannig sambærilega stöðu stjórnarfarslega og umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Með þessum hætti er leitast við að tryggja sjálfstæði Mannréttindastofnunar, sem er algjört grundvallarskilyrði samkvæmt Parísarviðmiðunum. Þar sem stofnunin heyrir undir Alþingi er hún óháð stjórnvöldum, bæði fjárhagslega og stofnanalega. Þá fellur stofnunin ekki undir eftirlit umboðsmanns Alþingis eða ríkisendurskoðanda, sbr. a-lið 4. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis og 4. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Meginmarkmiðið með stofnun Mannréttindastofnunar er að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Með mannréttindum er átt við réttindi sem eru skilgreind í stjórnarskrá Íslands, lögum, alþjóðlegum mannréttindasamningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum. Þó að starf stofnunarinnar muni líklega fyrst og fremst taka mið af þeim alþjóðlegu samningum sem íslenska ríkið er þegar aðili að mun hún einnig hafa það hlutverk að fylgjast með framþróun á sviði alþjóðlegra mannréttinda.

Í 2. mgr. er áréttað að Mannréttindastofnun sé sjálfstæð í störfum sínum. Þannig er stofnunin óháð stjórnvöldum bæði fjárhagslega og stofnanalega. Sjálfstæði stofnunarinnar felur í sér að hvorki handhafar framkvæmdaavalds né Alþingi geta gefið stofnuninni fyrirmæli eða sagt henni að öðru leyti fyrir verkum. Sjálfstæði er grundvallarforsenda þess að stofnunin geti sinnt því viðtæka hlutverki sem henni er ætlað, sem felst m.a. í eftirliti með framkvæmd mannréttinda á Íslandi.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um hlutverk Mannréttindastofnunar Íslands. Mannréttindastofnun Íslands er ætlað viðtækt og heildstætt hlutverk við að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Í samræmi við meginhlutverk sitt ber Mannréttindastofnun að vinna að því að bæði opinberir aðilar og einkaaðilar virði mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins. Þannig er Mannréttindastofnun ætlað að stuðla að því að allir opinberir aðilar ríkis og sveitarfélaga, hvort sem þeir tilheyra dóms-, framkvæmdar- eða löggjafarvaldinu, virði og verndi mannréttindi með virkum hætti. Mannréttindastofnun ber jafnframt að hafa ákveðið eftirlit með því að einkaaðilar, þar með talið samtök og fyrirtæki, taki fullt tillit til mannréttinda í sínum störfum.

Líkt og fram kemur í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er með hugtakinu mannréttindi átt við réttindi eins og þau eru skilgreind í stjórnarskrá, lögum, alþjóðasamningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum. Þannig fer stofnunin m.a. með eftirlit á grundvelli mannréttindakafla stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi, alþjóðasamningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, samningi sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, samningi Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum, alþjóðasamningnum um afnám alls kynþáttamisréttis og samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Í 2. mgr. er farið yfir það með hvaða hætti Mannréttindastofnun sinni því hlutverki sínu að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Ákvæðið er ekki tæmandi, enda talinn mikilvægur þáttur í sjálfstæði stofnunarinnar að hún hafi svigrúm til að móta starf sitt sjálf. Í málsgreininni eru þó talin upp mikilvæg verkefni sem stofnuninni er ætlað að sinna, en þau taka mið af hlutverki sjálfstæðra innlendra mannréttindastofnana samkvæmt Parísarviðmiðum Sameinuðu þjóðanna.

Í a-lið kemur fram að Mannréttindastofnun skuli vera opinberum aðilum og eftir atvikum einkaaðilum til ráðgjafar á öllum sviðum samfélagsins um eflingu og vernd mannréttinda. Sú ráðgjöf sem stofnunin veitir getur m.a. verið í formi skýrslna, álitsgerða, tillagna og umsagna um hvað eina er varðar mannréttindi. Stofnunin getur ákveðið að birta þessi skjöl opinberlega ef hún telur þau eiga erindi við almenning. Með umsögnum sínum hefur stofnunin tækifæri til að stuðla að því að löggjöf og stjórnsýsla séu í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og að þau réttindi sem þar er kveðið á um séu virt í framkvæmd.

Í b-lið kemur fram að Mannréttindastofnun hafi eftirlit með framkvæmd laga og alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda. Þar að auki ber stofnuninni að fylgjast með þróun mannréttinda og getur eftir atvikum komið með ábendingar um fullgildingu eða aðild íslenska ríkisins að alþjóðlegum skuldbindingum sem að mati stofnunarinnar eru til þess fallnar að stuðla að aukinni vernd mannréttinda hér á landi. Mannréttindastofnun Íslands ber þannig m.a. að vekja athygli viðeigandi ráðuneyta á því ef framkvæmd laga samræmist ekki mannréttindum. Ekki er hægt að afmarka nánar til hvaða laga eftirlitið tekur, enda varða mannréttindi öll sviði samfélagsins og því gætir mannréttindasjónarmiða í flestum lögum með einum eða öðrum hætti

Í c-lið kemur fram að Mannréttindastofnun skuli fjalla um ástand mannréttindamála í landinu. Með þessu er stofnuninni veitt heildstætt og víðtækt hlutverk til að meta og fjalla um stöðu mannréttinda á hverjum tíma, eftir því sem stofnunin telur þörf á. Til að fá upplýsingar um stöðuna er mikilvægt að stofnunin eigi reglulegt samráð og samstarf við félagasamtök, háskólasamfélagið, stofnanir og aðra sem vinna á sviði mannréttinda. Auk þess geta upplýsingar frá einstaklingum sem leita til stofnunarinnar skipt máli í þessu sambandi. Ráðgjafarnefnd stofnunarinnar mun einnig gegna mikilvægu hlutverki við að upplýsa stofnunina um stöðu mannréttinda og veita henni ráðgjöf um það á hvaða málefni eða málefnasvið sé rétt að leggja áherslu á á hverjum tíma. Umfjöllun stofnunarinnar um mannréttindamál getur átt sér stað með ýmsum hætti, t.d. með útgáfu skýrslna, birtingu fréttar á vefsvæði stofnunarinnar, umfjöllun í fjölmiðlum, fundum eða málþingum um mannréttindamál. Mannréttindastofnun er ætlað að vera ákveðinn tengiliður milli borgaralegs samfélags og hins opinbera og er því sérstaklega áreitt að Mannréttindastofnun beri að vekja athygli stjórnvalda, hvort sem það er á vegum ríkis eða sveitarfélaga, og löggjafans á hugsanlegum mannréttindabrotum. Mannréttindastofnun hefur jafnframt það hlutverk að koma tillögum að úrbótum á framfæri. Slíkt getur falist í að koma með ábendingar eða hugmyndir að aðgerðum til að stuðla að aukinni mannréttindavernd.

Í d-lið kemur fram að Mannréttindastofnun skuli eiga samstarf við innlendar, erlendar og alþjóðlegar stofnanir og samtök á sviði mannréttinda. Ýmis samtök og stofnanir vinna að mannréttindamálum, oft með áherslu á réttindi ákveðinna hópa. Samstarf stofnunarinnar við þessa aðila sem og alþjóðlega aðila á sviði mannréttinda er mikilvægt til þess að stofnunin hafi heildstæða sýn og þekkingu á stöðu mannréttindamála. Þar að auki getur slíkt samstarf auðveldað stofnuninni að forgangsraða þeim víðtæku verkefnum sem henni er ætlað að sinna og komið í veg fyrir að verkefni hennar skarist á við verkefni annarra aðila. Jafnframt ber stofnuninni að stuðla að samhæfingu á milli ólíkra aðila sem vinna á sviði mannréttinda, sem getur t.d. falist í því að hvetja til samstarfs milli viðeigandi opinberra aðila og annarra aðila sem vinna að mannréttindamálum.

Í e-lið kemur fram að Mannréttindastofnun sinni skýrslugjöf til alþjóðlegra eftirlitsaðila á sviði mannréttindamála. Þar sem stofnunin er sjálfstæð og óháð stjórnvöldum mun skýrslugjöf hennar ekki koma í stað reglulegra skýrslna íslenskra stjórnvalda til nefnda sem starfa á grundvelli mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna eða Evrópuráðsins. Hins vegar er stofnuninni ætlað að veita stjórnvöldum ráðgjöf og vera til samráðs við slík skýrsluskrif. Þá skal stofnunin sjálf skila svokölluðum viðbótarskýrslum í tengslum við fyrirtökur íslenska ríkisins hjá eftirlitsnefndum Sameinuðu þjóðanna og í tengslum við allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála.

Í f-lið kemur fram Mannréttindastofnun hafi það hlutverk að hvetja til, stuðla að og taka þátt í rannsóknum, fræðslu og opinberri umræðu um mannréttindi. Er slíkt mikilvægur liður í því hlutverki stofnunarinnar að fylgjast með og hafa áhrif á þróun mannréttindamála í

samfélaginu. Mannréttindastofnun getur sjálf staðið fyrir rannsóknum um ýmis mál sem varða mannréttindi, m.a. í tengslum við önnur verkefni sem talin eru upp í ákvæðinu. Hún getur þó jafnframt gert samninga við aðra aðila um slíkar rannsóknir, svo sem við háskóla, fræðimenn eða samtök. Þekking á mannréttindum, bæði innan hins opinbera og meðal almennings, er grundvallarforsenda þess að réttindi einstaklinga séu virt í framkvæmd. Má því gera ráð fyrir að fræðsla verði mikilvægur þáttur í starfsemi stofnunarinnar. Með sama hætti og þegar kemur að rannsóknum getur stofnunin sjálf staðið fyrir fræðslu eða eftir atvikum stutt við eða átt samstarf við aðra aðila sem sinna slíkri fræðslu. Í þessum lið er einnig áréttað það hlutverk Mannréttindastofnunar að taka þátt í opinberri umræðu um mannréttindi, bæði í fjölmiðlum og á öðrum opinberum vettvangi. Er það í samræmi við fyrrnefnt verkefni stofnunarinnar að fjalla um ástand mannréttindamála í landinu, auk þess sem slíkt stuðlar að sýnileika stofnunarinnar og vitundarvakningu um mannréttindi.

Í g-lið kemur fram að allir einstaklingar geti leitað til stofnunarinnar til þess að fá ráðgjöf, leiðbeiningar og eftir atvikum aðstoð. Stofnunin skal m.a. veita sérstaka leiðsögn um það hvert einstaklingar geta leitað ef á þeim er brotið, svo sem um kærú- og kvörtunarleiðir sem standa til boða hjá stjórnvöldum, dómstólum, umboðsmanni Alþingis eða alþjóðlegum stofnunum. Þó að Mannréttindastofnun sé ekki úrskurðaðili á sviði mannréttinda má gera ráð fyrir því að erindi frá einstaklingum muni hafa umtalsverð áhrif á starfsemi stofnunarinnar og veiti mikilvægar upplýsingar um stöðu mannréttinda í landinu. Þá geta ábendingar frá einstaklingum bent til þess að mannréttindi á ákveðnu sviði séu ekki virt í framkvæmd og orðið til þess að stofnunin ákveði að taka mál til skoðunar að eigin frumkvæði.

Í 3. mgr. kemur fram að Mannréttindastofnun Íslands sé ekki úrskurðaraðili á sviði mannréttinda og ákvarðanir stjórnvalda eða einkaaðila verði ekki kærðar til stofnunarinnar. Ekki er gert ráð fyrir að stofnunin taki til meðferðar kvartanir frá einstaklingum eða öðrum aðilum, enda myndi umfang slíks hlutverks að öllum líkindum vera slíkt að Mannréttindastofnun hefði takmarkaðan tíma til að sinna öðrum verkefnum. Hins vegar ber stofnuninni sem fyrr segir að veita öllum sem til hennar leita ráðgjöf, leiðbeiningar og aðstoð.

Í 4. mgr. er sérstaklega tekið fram að Mannréttindastofnun Íslands hafi eftirlit með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Mannréttindastofnun hefur almennu eftirlitshlutverki að gegna gagnvart öllum mannréttindaákvæðum og mannréttindaskuldbindingum sem Ísland er aðili að. Hins vegar þykir rétt að áréttta þetta hlutverk sérstaklega gagnvart samningum um réttindi fatlaðs fólks, þar sem hann er fyrsti mannréttindasamningurinn sem gerir beinlínis kröfu um að til staðar sé stofnun sem uppfylli Parísarviðmiðin sem hafi eftirlit með framkvæmd samningsins, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins. Til að gegna þessu hlutverki þarf stofnunin að huga að meginreglum samningsins og gæta þess að tryggja virka þátttöku fatlaðs fólks, þ.m.t. fatlaðra barna, sbr. 3. tl. 1. mgr. 4. gr. samningsins um réttindi fatlaðs fólks.

Í 5. mgr. er tekið fram að Mannréttindastofnun Íslands sinni réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sbr. nánari umfjöllun í athugasemdum með 9. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um stjórn Mannréttindastofnunar Íslands. Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna leggja áherslu á dreifingu valds og að ólíkir aðilar komi að ákvarðanatöku. Er því lagt til að sérstök stjórn beri ábyrgð á rekstri Mannréttindastofnunar. Í 1. mgr. kemur fram að Alþingi kjósi fimm einstaklinga í stjórn og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn. Við

kosningu stjórnar skal hugað að Parísarviðmiðunum og leitast við að tryggja að stjórnin endurspegli sem best samfélagið.

Í 2. mgr. er kveðið á um hvernig skuli kjósa nýjan fulltrúa í stjórn ef stjórnarmaður lætur af störfum. Til að tryggja sjálfstæði stjórnar er einungis heimilt að víkja fulltrúa úr stjórn ef tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja það. Er það sambærileg krafa og gerð er í 2. mgr. 1. gr laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og 2. mgr. 2. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016.

Í 3. mgr. er tekið fram að þau sem eigi sæti í stjórn skuli hafa sérþekkingu á mismunandi fagsviðum sem tengjast starfsemi stofnunarinnar. Í ljósi hlutverks Mannréttindastofnunar Íslands er talið mikilvægt að a.m.k. einn einstaklingur í stjórn sé lögfræðingur með sérþekkingu á mannréttindum. Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að við kosningu skuli þess gætt að hlutfall kvenna og karla sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Það kemur þó ekki í veg fyrir kosningu fólks með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá. Hlutfall kvenna skal þó aldrei vera minna en 40%. Er það í samræmi við 1. mgr. 82. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Til að undirstrika mikilvægi sjálfstæðis stjórnar er einnig tekið fram að ekki sé heimilt að kjósa alþingismenn eða ráðherra í stjórn.

Til að stuðla enn frekar að því að fjölbreytt sjónarmið komi fram hjá stjórninni er tekið fram að engan megi kjósa í stjórn oftari en þrisvar í röð. Hver stjórnarmaður getur því einungis setið samfellt í 12 ár í stjórninni. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að sami einstaklingur sé kosinn aftur í stjórn síðar. Til að tryggja samfellu í starfi stofnunarinnar er auk þess tekið fram að við kosningu í stjórn skuli tryggja að ekki séu fleiri en þrír nýir fulltrúar kjörnir á hverjum tíma. Þannig er gert ráð fyrir því að a.m.k. tveir stjórnarmenn séu endurkjörnir í hvert sinn sem stjórn er kosin.

Í 4. mgr. kemur fram að stjórn Mannréttindastofnunar skipti sjálf með sér verkum og kjósi formann og varaformann. Þannig er leitast við að tryggja enn frekar sjálfstæði stjórnarinnar. Hlutverk stjórnar er að móta stefnu og áherslur stofnunarinnar, í samráði við framkvæmdastjóra. Stjórnin getur m.a. sinnt þessu hlutverki með því að samþykkja stefnu stofnunarinnar, móta áherslusvið hverju sinni og eftir atvikum setja reglur um starf stofnunarinnar. Þá hefur stjórnin eftirlit með rekstri stofnunarinnar. Stjórnin hefur einnig það hlutverk að ráða framkvæmdastjóra. Þar sem framkvæmdastjóri ber ábyrgð á daglegum rekstri stofnunarinnar og tekur almennt ákvarðanir fyrir hennar hönd er ljóst að stjórnin þarf að vinna náið með framkvæmdastjóra í öllum sínum störfum.

Í 5. mgr. er fjallað um þóknun fyrir setu í stjórn Mannréttindastofnunar Íslands. Ekki er gert ráð fyrir því að seta í stjórn stofnunarinnar sé fullt starf, en rétt þykir að forsætisnefnd Alþingis ákveði þóknun til þeirra sem eiga sæti í stjórn.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um framkvæmdastjóra Mannréttindastofnunar Íslands. Í 1. mgr. kemur fram að stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skipi framkvæmdastjóra. Til að tryggja samfellu í starfi stofnunarinnar er framkvæmdastjóri skipaður til lengri tíma en fulltrúar í stjórn eða til fimm ára í senn. Er það sami tími og gildir almennt um embættismenn, sbr. 23. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Í ákvæðinu eru sett fram þau hæfisskilyrði sem framkvæmdastjóri þarf að uppfylla. Í ljósi hlutverks stofnunarinnar er talið rétt að gera þá kröfu að framkvæmdastjóri hafi lokið námi á háskólastigi, auk þess sem viðkomandi skal búa yfir þekkingu og reynslu á sviði mannréttinda.

Stjórnin hefur það hlutverk að meta hæfni umsækjanda, en hún getur annaðhvort metið umsóknir sjálf eða skipað sérstaka hæfisnefnd til þess. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að fylgja skuli reglum stjórnisýsluréttar við skipun í embætti framkvæmdastjóra. Ákvæði stjórnisýslulaga taka ekki til starfsemi Mannréttindastofnunar Íslands þar sem stofnunin mun ekki heyra undir framkvæmdarvaldið, sbr. 1. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Aftur á móti þykir rétt að sambærilegar reglur gildi um skipun framkvæmdastjóra og skipun embættismanna í stjórnisýslunni. Meðal þeirra reglna sem ber að fara eftir er verðleikareglan svokallaða, þ.e. að ráða skuli hæfasta einstaklinginn af umsækjendum í starfið, réttmætisreglan, jafnræðisreglan sem og skráðar og óskráðar málsmeðferðarreglur á borð við rannsóknar- og andmælaregluna. Auk reglna stjórnisýsluréttar þarf að huga sérstaklega að Parísarviðmiðum Sameinuðu þjóðanna við mat á hæfni umsækjanda og tryggja að sá aðili sem er skipaður sé ekki svo tengdur opinberum aðilum að það stefni sjálfstæði stofnunarinnar í hættu. Ljóst er að starf Mannréttindastofnunar mun mótast að miklu leyti af þeim einstaklingi sem gegnir starfi framkvæmdastjóra hverju sinni. Er því tekið fram að einungis megi endurskipa framkvæmdastjóra einu sinni og getur því sami einstaklingur einungis gegnt embættinu í að hámarki 10 ár.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á daglegu starfi Mannréttindastofnunar, annast daglega starfsemi og rekstur og kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar.

Í 3. mgr. kemur fram að stjórn Mannréttindastofnunar ákveði laun framkvæmdastjóra og á það sömuleiðis við um önnur starfskjör. Þá er kveðið á um að framkvæmdastjóra sé óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf eða verkefni sem ekki samrýmast starfi hans. Við mat á því hvaða störf eru samrýmanleg starfi framkvæmdastjóra þarf að horfa til kröfu Parísarviðmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði. Mikilvægt er að framkvæmdastjóri sé sjálfstæður og óháður öðrum aðilum svo hann geti sinnt því víðtæka hlutverki sem stofnuninni er ætlað á óhlutdrægan hátt. Stjórn stofnunarinnar metur hvort önnur verkefni séu talin samrýmast starfi framkvæmdastjóra eða ekki.

Í 4. mgr. er kveðið á um skilyrði þess að víkja megi framkvæmdastjóra úr embætti. Tekið er fram að einungis sé heimilt að víkja honum úr embætti ef hann er talinn hafa brotið með alvarlegum hætti gegn starfsskyldum sínum og þá einungis ef fjórir af fimm fulltrúum í stjórn samþykkja það. Með þessu er leitast við að tryggja sjálfstæði framkvæmdastjóra í starfi.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að framkvæmdastjóri ráði annað starfsfólk Mannréttindastofnunar Íslands. Talið er mikilvægt að starf stofnunarinnar sé sveigjanlegt og geti mótast af áherslum hverju sinni. Getur framkvæmdastjóri því einnig ráðið sérfræðinga til að sinna einstökum verkefnum eða gert samninga við stofnanir eða samtök um einstök verkefni. Sem dæmi má nefna að framkvæmdastjóri getur gert samning við aðra aðila um að sinna rannsóknum eða greiningu á ákveðnu sviði. Við gerð slíkra samninga þarf þó ávallt að huga að Parísarviðmiðunum og gæta að sjálfstæði stofnunarinnar.

Í 2. mgr. er lagt til að ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins taki til starfsmanna Mannréttindastofnunar Íslands. Er það í samræmi við það fyrirkomulag sem gildir um starfsfólk Ríkisendurskoðunar, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Í því felst m.a. að auglýsa ber laus störf hjá Mannréttindastofnun Íslands, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Í ákvæðinu er einnig tekið fram að forseti Alþingis geri kjarasamninga við starfsmenn Mannréttindastofnunar Íslands, sbr. 3. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga

opinbera starfsmanna. Er það sama fyrirkomulag og gildir um starfsfólk Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ráðgjafarnefnd Mannréttindastofnunar Íslands. Markmiðið með ráðgjafarnefndinni er að tryggja að fjölbreyttur hópur hagsmunaaðila komi að starfi stofnunarinnar. Er það í samræmi við Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna, þar sem lögð er áhersla á dreifingu valds og að þau sem komi að starfi stofnunarinnar endurspegli sem best samfélagið. Í 1. mgr. kemur fram að ráðgjafarnefndin sé skipuð af stjórn til þriggja ára í senn. Með því er leitast við að stuðla að reglulegri endurnýjun í nefndinni. Til að tryggja sem jöfnust tækifæri til þátttöku í nefndinni er sérstaklega áréttað í ákvæðinu að veita skuli viðeigandi aðlögun og stuðning eftir þörfum. Þar að auki þarf að tryggja möguleika til þátttöku í nefndinni óháð búsetu. Í ákvæðinu er tekið fram að í nefndinni skuli eiga sæti a.m.k. tólf einstaklingar á hverjum tíma. Með því að kveða á um lágmarksfjölda er leitast við að tryggja að fjölbreytt sjónarmið, þekking og reynsla endurspeglist hjá nefndinni. Hins vegar er ekki talið rétt að kveða á um hámarksfjölda í nefndinni, heldur eftirláta Mannréttindastofnun svigrúm til að fjölga fulltrúum ef hún telur þörf á. Gert er ráð fyrir að stjórnin setji sér nánari starfsreglur um ráðgjafarnefndina, í samráði við framkvæmdastjóra. Ekki er gert ráð fyrir því að seta í ráðgjafarnefnd sé launuð sérstaklega.

Í 2. mgr. er fjallað um hvernig velja skuli fulltrúa í ráðgjafarnefndina. Til að ráðgjafarnefndin endurspegli sem best samfélagið þarf að tryggja að í nefndinni eigi sæti fjölbreyttur hópur og að fulltrúar mismunandi hagsmunahópa fái tækifæri til að taka þátt. Er því tekið fram í ákvæðinu að stjórn Mannréttindastofnunar Íslands skuli auglýsa opinberlega eftir fulltrúum sem hafi áhuga á að eiga sæti í ráðgjafarnefndinni. Í ákvæðinu eru þó jafnframt taldir upp ákveðnir aðilar sem ávallt skulu eiga fulltrúa í nefndinni, en það eru Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Rauði krossinn á Íslandi, Íslandsdeild Amnesty International, Barnaheill – Save the Children á Íslandi, Landssamtökin Þroskahjálp, Samtökin 78 og Öryrkjabandalag Íslands.

Í 3. mgr. er fjallað um hlutverk ráðgjafarnefndar, en henni er ætlað að styðja Mannréttindastofnun Íslands í störfum sínum með ráðgjöf, veitingu upplýsinga og umsagna eftir því sem þörf krefur. Gert er ráð fyrir því að framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands fundi reglulega með ráðgjafarnefndinni. Þannig er tryggt að Mannréttindastofnun hafi sem besta yfirsýn yfir stöðu mannréttindamála.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um rétt Mannréttindastofnunar Íslands til upplýsinga. Af Parísarviðmiðum Sameinuðu þjóðanna leiðir að stofnunin þarf að hafa greiðan aðgang að upplýsingum sem varða mannréttindi, í þágu þeirra almannahagsmuna sem stofnunin hefur eftirlit með. Ákvæðið er víðtækt og kveður á um skyldu stofnana, fyrirtækja og félagsamtaka til að veita stofnuninni upplýsingar. Í ákvæðinu er vísað til stofnana, fyrirtækja og félagsamtaka og er það í samræmi við 1. mgr. 5. gr. laga um stjórnslu jafnréttismála nr. 151/2020, þar sem fram kemur að stofnunum, fyrirtækjum og félagsamtökum sé skylt að veita Jafnréttisstofu hvers konar upplýsingar sem nauðsynlegar eru starfsemi hennar. Samkvæmt ákvæðinu hefur Mannréttindastofnun rétt á því að afla allra þeirra upplýsinga sem eru nauðsynlegar til að hún geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt 2. gr. frumvarpsins. Stofnunin getur fengið afhent gögn á rafrænu formi og að gögnin skuli afhent stofnuninni að kostnaðarlausu. Ákvæðið byggist að hluta til á 7. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr.

85/1997. Víðtækur upplýsingaréttur stofnunarinnar svipar einnig að mörgu leyti til þeirra heimilda sem umboðsmaður barna hefur samkvæmt 5. gr. laga um umboðsmann barna nr. 83/1994.

Til þess að stofnunin geti sinnt því hlutverki sínu að hafa eftirlit með stöðu mannréttinda má gera ráð fyrir því að hún þurfi i einhverjum tilvikum að afla viðkvæmra og persónugreinanlegra upplýsinga. Er því sérstaklega tekið fram að stofnunin geti krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem varða eftirlit stofnunarinnar. Við beitingu þessarar heimildar ber stofnuninni að gæta meðalhófs. Enn fremur ber stofnuninni að hafa hliðsjón af lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, þó að starfsemi hennar falli utan gildissviðs laganna, sbr. 5. mgr. 4. gr. þeirra laga. Þá ber Mannréttindastofnun Íslands að gæta leyndar um þær persónuupplýsingar sem hún aflar eða henni berast nema viðkomandi einstaklingur veiti afdráttarlaust samþykki sitt.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu Mannréttindastofnunar Íslands til að gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína og framkvæmd mannréttindamála á liðnu almanaksári. Skal skýrslan gerð opinber fyrir 1. október ár hvert. Er þetta talinn mikilvægur liður í því að tryggja reglulega umræðu um stöðu mannréttindamála, auk þess sem slíkt veitir stjórnvöldum virkt aðhald við framkvæmd mannréttinda. Opinber umfjöllun um starf stofnunarinnar getur einnig nýst við stefnumótun á sviði mannréttindamála.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um réttindagæslumenn fatlaðs fólks. Í 1. mgr. kemur fram að réttindagæslumenn fatlaðs fólks starfi innan Mannréttindastofnunar Íslands. Það er hlutverk framkvæmdastjóra að ráða réttindagæslumenn. Samkvæmt núgildandi lögum heyra réttindagæslumenn undir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og það er ráðherra sem ræður réttindagæslumenn, sbr. 4. gr. laga nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Frá því að umrædd lög voru sett hefur verið gagnrýnt að réttindagæslumenn heyri undir ráðuneyti, þar sem slíkt er talið stefna sjálfstæði þeirra í hættu. Er því talið rétt að réttindagæslumenn heyri fremur undir Mannréttindastofnun, enda felur hlutverk þeirra í sér sjálfstætt mannréttindaeftirlit sem fer vel saman við hlutverk stofnunarinnar að öðru leyti. Auk þess getur þekking og reynsla réttindagæslumanna verið mikilvægur þáttur í eftirliti stofnunarinnar með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er ekki beinlínis tekið fram að réttindagæslumenn séu svæðisbundnir, líkt og gert er í núgildandi lögum. Rétt þykir að Mannréttindastofnun Íslands hafi svigrúm til að móta hvaða fyrirkomulag hentar best að þessu leyti. Áfram er þó gert ráð fyrir að réttindagæslumenn verði staðsettir í mismunandi landshlutum og að aðgengi fatlaðs fólks að þjónustu þeirra verði tryggt, óháð búsetu.

Réttindagæslumenn sinna réttindagæslu fyrir fatlað fólk og hafa m.a. það hlutverk að styðja við fatlaða einstaklinga sem telja að réttindi þeirra hafi verið brotin, s.s. með því að aðstoða þá við að kæra mál til viðeigandi úrskurðaraðila. Réttindagæslumenn eru hins vegar ekki úrskurðaraðilar og taka ekki ákvarðanir um réttindi og skyldur einstaklinga.

Í 2. mgr. er fjallað um þær kröfur sem eru gerðar til réttindagæslumanna og byggist ákvæðið á 1. mgr. 4. gr. núgildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Mikilvægt er að réttindagæslumenn hafi þekkingu og reynslu af málefnum fatlaðs fólks, auk þess sem talið er æskilegt að þeir hafi menntun sem nýtist þeim í starfi.

Í 3. mgr. er fjallað um hlutverk réttindagæslumanna gagnvart fötluðum börnum og er ákvæðið samhljóða núgildandi 3. mgr. 4. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Í 4. mgr. er vísað til þess að nánar sé fjallað um hlutverk réttindagæslumanna í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, en lagðar eru til viðeigandi breytingar á þeim lögum í frumvarpi þessu. Rétt þykir að áfram sé fjallað um réttindagæslu fatlaðs fólks í sérstökum lögum, sem heyra undir þann ráðherra sem ber ábyrgð á málaflokki fatlaðs fólks (nú félags- og vinnumarkaðsráðherra). Þó að réttindagæslumenn fatlaðs fólks verði samkvæmt frumvarpinu hluti af Mannréttindastofnun Íslands mun félags- og vinnumarkaðsráðuneytið áfram hafa mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að réttindagæslu. Má til dæmis nefna að áfram er gert ráð fyrir að réttindavakt starfi innan ráðuneytisins, sbr. 3. gr. núgildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Enn fremur er áfram fjallað um persónulega talsmenn fatlaðs fólks í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Sú breyting er lögð til að í stað réttindagæslumanna verði það hlutverk sýslumanns að staðfesta val á persónulegum talsmönnum, halda skrá um þá og hafa eftirlit með störfum þeirra. Hins vegar er gert ráð fyrir því að fatlaður einstaklingur hafi samráð við réttindagæslumann um val á persónulegum talsmanni.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um þagnarskyldu allra þeirra sem starfa hjá eða á vegum Mannréttindastofnunar Íslands. Þagnarskyldan nær m.a. til framkvæmdastjóra, fulltrúa í stjórn, fulltrúa í ráðgjafarnefnd, starfsfólks, þar á meðal réttindagæslumanna og þeirra sem stofnunin gerir samninga við um einstök verkefni. Sambærileg ákvæði gilda um umboðsmann Alþingis, sbr. 8. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og ríkisendurskoðanda, sbr. 12. grein laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Þagnarskyldan nær til atvika sem þeim sem starfa í þágu stofnunarinnar verða kunn í starfinu en með því er átt við ýmiss konar vitneskju, upplýsingar og gögn. Við nánari afmörkun á því hvað beri að telja til lögmætra almanna- og einkahagsmuna ber einkum að líta til 9. og 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, auk laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Sérstaklega er áréttað í ákvæðinu að þagnarskyldan helst þótt hlutaðeigandi hafi látið af starfi.

Um 11. gr.

Ákvæðið kveður á um gildistöku.

Um 12. gr.

Í 1. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, sem leiða af flutningi réttindagæslumanna fatlaðs fólks til stofnunarinnar sbr. umfjöllun í athugasemdum með 9. gr. frumvarpsins. Áfram verður fyrst og fremst fjallað um hlutverk réttindagæslumanna fatlaðs fólks í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Hlutverk réttindagæslumanna fatlaðs fólks er að mestu leyti óbreytt þrátt fyrir flutning þeirra til Mannréttindastofnunar Íslands. Þó er lagt til að hlutverk réttindagæslumanna gagnvart persónulegum talsmönnum færist yfir til sýslumanna. Þannig er gert ráð fyrir að sýslumenn staðfesti val á persónulegum talsmönnum og hafi eftirlit með störfum þeirra. Er slíkt hlutverk talið falla vel að hlutverki sýslumanna sem yfirlögráðendur, sem felst m.a. í eftirliti með lögráðamönnum og ráðsmönnum samkvæmt lögræðislögum nr. 71/1997.

Í 2. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991, sem leiða að því að stofnunin heyri undir Alþingi.

Í 3. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Breytingin felur í sér að framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands teljist embættismaður samkvæmt umræddum lögum, með sama hætti og skrifstofustjóri Alþingis, ríkisendurskoðandi og umboðsmaður Alþingis.

Í 4. tölul. eru lagðar til breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012. Þar sem stofnunin heyrir undir Alþingi taka upplýsingalögin ekki með beinum hætti til stofnunarinnar. Engu að síður skal stofnunin leitist við að tryggja gagnsæi í sínum störfum og fylgja almennt sambærilegum reglum og fram koma í upplýsingalögum.

Í 5. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Með breytingunni er lagt til að Mannréttindastofnun Íslands verði undanþegin gildissviði laga um opinber skjalasöfn og þar með skilaskyldu á gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands. Er það sama fyrirkomulag og gildir um Alþingi, umboðsmann Alþingis og ríkisendurskoðanda.

Um ákvæði til bráðabirgða

I.

Til að tryggja samfellu í starfi Mannréttindastofnunar Íslands er kveðið á um að þegar kosið er í annað sinn í stjórn skuli að lágmarki tveir og að hámarki þrír fulltrúar vera kjörnir til áframhaldandi setu í stjórn. Þannig er tryggt að framvegis verði hægt að uppfylla skilyrði 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins um að ekki skuli kjósa fleiri en þrjá nýja fulltrúa í stjórn á hverjum tíma.

II.

Til að tryggja samfellu í þeirri þjónustu sem réttindagæslumenn fatlaðs fólks veita er sérstaklega tekið fram að þeir réttindagæslumenn sem voru með ráðningarsamband við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið við árslok 2023 skuli boðið að starfa áfram við réttindagæslu og verða starfsmenn Mannréttindastofnunar Íslands.