

Janúar 2023



Grænbók um mannréttindi Stöðumat og valkostir

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Grænbók um mannréttindi ■ Stöðumat og valkostir

Janúar 2023

for@for.is

<https://stjornarradid.is/mannrettindi/>

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2023 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-36-5

Efnisyfirlit

Tillögur um næstu skref.....	6
Stöðumat og valkostir	7
1. Inngangur	8
1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar	8
1.2 Afmörkun viðfangsefnis.....	8
1.3 Tílefni stefnumótunar.....	9
2. Samráð	10
3. Stöðumat.....	12
3.1 Mannréttindaskuldbindingar Íslands.....	12
3.2 Þekking og viðhorf til mannréttinda.....	13
3.3 Staða innanlands	15
3.3.1 Mannréttindaeftirlit	15
3.3.2 Jafnræði og bann við mismunun	21
3.3.3 Borgaraleg og stjórn mála­leg réttindi.....	29
3.3.4 Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.....	33
3.3.5 Samstöðuréttindi	39
3.4 Stefna í mannréttindum	40
3.5 Alþjóðlegur samanburður	42
4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu.....	45
4.1 Valkostir □ leiðir.....	45
4.2 Drög að framtíðarsýn	45
4.3 Lykilviðfangsefni og áherslur.....	46
4.3.1 Sjálfstæð innlend mannréttindastofnun.....	46
4.3.2 Mótun, innleiðing og eftirfylgni stefnu.....	47

Myndaskrá

Mynd 1. Úr auglýsingu fyrir opna samráðsfundi um mannréttindi.....	10
Mynd 2. Það sem svarendum könnunarinnar datt fyrst í hug þegar þau hugsuðu um mannréttindi.....	13
Mynd 3. Afstaða til fullyrðingarinnar „Mannréttindi eru mikilvæg til þess að skapa réttlátara samfélag“.....	13
Mynd 4. Hversu vel eða illa þekkir þú mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands/ mannréttindasáttmála Evrópu? – Úr könnun forsætisráðuneytisins um mannréttindi.....	14
Mynd 5. Hversu vel eru þín mannréttindi tryggð?.....	14
Mynd 6. Telur þú að mannréttindaeftirliti sé sinnt vel eða illa á Íslandi?.....	16
Mynd 7. Fjárveitingar ríkisins til stofnana og aðila sem sinna mannréttindaeftirlits að öllu leiti eða að hluta til.....	19
Mynd 8. Heimilisofbeldi 2021 úr skrá ríkislögreglustjóra.....	24
Mynd 9. Mannfjöldi eftir bakgrunni 1996–2022.....	26
Mynd 10. Fjöldi dóma Mannréttindadómstóls Evrópu 1952–2022 þar sem Ísland hefur verið dæmt brotlegt.....	30
Mynd 11. Þróun fjölda mála hjá Persónuvernd.....	32
Mynd 12. Fjöldi örorku-, elli- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fengu greitt í nóvember 2022 eftir kyni.....	34
Mynd 13. Hlutfall íbúa sem búa við skort á efnislegum gæðum.....	35
Mynd 14. Börn sem skortir efnisleg gæði, eftir búsetu, 2017–2021.....	37
Mynd 15. Mælaborð aðgerðaáætlunar í jafnréttismálum 2020–2023.....	41
Mynd 16. Afstaða til fullyrðingarinnar „Mannréttindi eru mikilvæg til þess að skapa réttlátara samfélag“.....	43

Töfluskrá

Tafla 1. Yfirlit yfir úrskurði kærunefndar jafnréttismála árin 2019–2022, að undanskildum frávísunum á grundvelli laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði.....	22
Tafla 2. Yfirlit yfir úrskurði kærunefndar jafnréttismála árin 2019–2022 á grundvelli jafnréttis laga.....	23
Tafla 3. Staða Íslands á völdum mannréttindavísam.....	42

Tillögur um næstu skref

Tillaga 1 ▯ **Stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar**

Koma verði á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir að öllu leyti Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna og hefur víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda. Slík stofnun er forsenda lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Tillaga 2 ▯ **Landsáætlun um mannréttindi**

Mótuð verði heildstæð stefna í mannréttindamálum í samræmi við Vínaryfirlýsinguna til að tryggja gæði í vernd og framkvæmd mannréttindamála.

Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir (grænbók) eru greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfara stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er hægt að setja í opið samráð í samráðsgáttinni á vef Stjórnarráðsins þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið.

Stöðumat og valkostir innihalda upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem hún er innlend eða samanburðartölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnin fram undan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð stöðumats og valkosta er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sínum sjónarmiðum á framfæri.



Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem marka leiðina ásamt áherslum. Stefna fylgir yfirleitt aðgerðaáætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar stefna eða frumvarp liggur fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

1. Inngangur

Með forsetaúrskurði nr. 6/2022 var málaflökkurinn mannréttindi fluttur til forsætisráðuneytis frá dómismálaráðuneyti. Til að kortleggja málaflökkinn og til undirbúnings stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar var ákveðið að ráðast í gerð grænbókar með sérstakri áherslu á mannréttindaeftirlit.

Vinna við grænbók er nauðsynleg kortlagning sem talin var þurfa samhliða undirbúningi að stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar, m.a. til að skýra verksvið og ábyrgð. Slík stofnun er lykilatriði þegar kemur að lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá nýtist grænbók við frekari stefnumótun, ákvarðanatöku og aðgerðir stjórnvalda.

1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar

Mannréttindi varða málefna svið allra ráðuneyta og sveitarfélaga með einum eða öðrum hætti. Öflug samvinna og reglulegt samráð á sviði mannréttinda er nauðsynlegt og til að sinna því samráði starfar stýrihópur Stjórnarráðsins um mannréttindi sem hefur frá 2017 haft það hlutverk að tryggja stöðugleika í verklagi og fasta aðkomu allra ráðuneyta að mannréttindamálum. Á meðal viðfangsefna stýrihópsins er að:

- tryggja samstarf og upplýsingagjöf á milli ráðuneyta um verkefni sem lúta að mannréttindum.
- fylgja eftir tilmælum vegna úttekta mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála hérlendis sem og niðurstöðum úttekta annarra alþjóðlegra eftirlitsaðila.
- samhæfa undirbúning við skýrslugerð vegna alþjóðlegra mannréttindasáttmála og fyrirtökur vegna framkvæmdar Íslands á grundvelli þeirra.

Ýmsar opinberar stofnanir starfa að verkefnum sem tengjast mannréttindum og má þar nefna Fjölmenningssetur, Jafnréttisstofu, Persónuvernd, Vinnumálastofnun og réttindagæslumenn fatlaðs fólks ásamt óháðum embættum umboðsmanns Alþingis og umboðsmanns barna. Fundað var sérstaklega með fyrrgreindum stofnunum um afmörkuð verkefni hvernar stofnunar sem snúa að mannréttindum. Þá var haft samráð við stýrihóp Stjórnarráðsins og leitað eftir ráðgjöf og upplýsingum með reglubundnum hætti.

1.2 Afmörkun viðfangsefnis

Mannréttindi er víðfeðmt hugtak en í eðli sínu eru það réttindi sem eiga við um allar manneskjur, hvernar þjóðar sem þær eru, óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum, kyntjáningu eða stöðu að öðru leiti. Öll eiga jafnan rétt til að njóta mannréttinda án mismununar. Þessi réttindi eru fjölbreytt en á sama tíma samtengd og óaðskiljanleg.

Til afmörkunar miðast stöðumatið við umfjöllun um stöðu grundvallarmannréttinda líkt og þau birtast í mannréttindakafla stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands með hliðsjón af mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að. Sérstaklega verður horft til mannréttindaeftirlits líkt og kveðið er á um í verkefnaáætlun sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda. Þá verður horft

til fjölþættra mismunarbreyta en sá fyrirvari gerður að ekki er hægt að gera þeim öllum greinargóð skil í svo afmörkuðu verkefni.

1.3 Tilefni stefnumótunar

Samstaða um mikilvægi mannréttinda er rík á Íslandi en jafnframt ljóst að samfélagið stendur stöðugt frammi fyrir nýjum áskorunum þegar kemur að mannréttindavernd og var því ákveðið að hefja vinnu við grænbók um mannréttindi, en grænbók er yfirlit yfir stöðumat og valkosti og undanfari frekari stefnumótunar. Við vinnuna verður lagt mat á stöðu mannréttindamála á Íslandi þar sem safnað er á einn stað upplýsingum um mannréttindi, þróun, tölfræði, samanburð við önnur lönd og samantekt um mismunandi leiðir eða áherslur til að mæta þeim áskorunum sem við blasa í mannréttindamálum.

Ísland hefur fengið athugasemdir frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum um að eftirliti með framkvæmd mannréttinda sé ábótavant á tilteknum sviðum. Í stöðumatinu eru þau gögn sem liggja fyrir dregin fram en jafnframt er bent á hvar skortir yfirsýn. Til að geta unnið að því að tryggja mannréttindi er mikilvægt að þekkja stöðuna og því er dregin upp mynd af henni í þessari grænbók.

Til að bregðast m.a. við athugasemdum alþjóðlegra eftirlitsaðila um eflingu mannréttinda sem og til að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þarf Ísland að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar og mun grænbók um mannréttindi liggja til grundvallar frumvarpi um nýja stofnun. Samhliða grænbókinni verður birt sérstakt fylgirit sem fjallar um sjálfstæðar innendar mannréttindastofnanir.

2. Samráð

Við undirbúning grænbókar er víðtækt samráð mikilvægt. Þegar kemur að málaflokknum mannréttindi er sérstaklega mikilvægt að fá upplýsingar sem víðast að vegna þess hversu víðfeðmt verkefnið er. Í þessum kafla er rakið hvernig samráði við framkvæmdaaðila, samstarfsaðila og hagsmunaaðila var háttað við gerð stöðumats og valkosta.

Í upphafi vinnunnar hélt skrifstofa jafnréttis- og mannréttindamála rafrænan samráðsfund þann 5. apríl 2022 með Mannréttindaskrifstofu Íslands og ýmsum öðrum samtökum sem starfa á sviði mannréttinda.

Við undirbúning grænbókar var lögð áhersla á að eiga markvisst samráð við almenning, fulltrúa stofnana, annarra ráðuneyta, mannréttindasamtaka og annarra hagsmunaaðila. Í tengslum við þá vinnu stóð forsætisráðuneytið fyrir opnum samráðsfundum á Selfossi, í Reykjavík, á Akureyri, Egilsstöðum og Ísafirði undir yfirskriftinni *Mótum framtíðina saman* á tímabilinu 29. ágúst til 8. september 2022. Á fundunum var fjallað um stöðu mannréttindamála og valkosti til framtíðar. Hver fundur samanstóð af erindum Katrínar Jakobsdóttur forsætisráðherra, dr. Kára Hólmars Ragnarssonar, lektors við Lagadeild Háskóla Íslands, og sérstöku örerindi á hverjum fundarstað áður en efnt var til umræðna með þjóðfundarfyrikomulagi. Þátttaka var opin öllum en hátt í 200 manns sóttu fundina.



Opnir samráðsfundir um stöðu mannréttinda á vegum forsætisráðuneytisins

Forsætisráðherra býður til opinna samráðsfunda um landið vegna vinnu við Grænbók um mannréttindi. Á fundunum verður fjallað um stöðu mannréttinda á Íslandi, helstu áskoranir, tækifæri og valkosti til framfara.

Öll eru velkomin. Skráning fer fram á stjornarradid.is/mannrettindafundur. Hægt er að fara inn á síðuna með því að skanna QR-kóðann í vinstra horni auglýsingarinnar. **Gott aðgengi er á öllum fundarstöðunum fyrir hjólastóla og táknaðstúlkun stendur til boða sé þess óskað með 7 daga fyrirvara.**

Fundirnir verða á eftirtöldum stöðum:

- 29. ágúst kl. 16:00 Selfoss (Hótel Selfoss)
- 31. ágúst kl. 16:00 Reykjavík (Ríma í Hörpu)
- 5. september kl. 17:00 Akureyri (Hamar í Menningarhúsinu Hofi)
- 6. september kl. 17:00 Egilsstaðir (Icelandair Hótel Hérað)
- 8. september kl. 10:00 Ísafjörður (Edinborgarhúsið)

Dagskrá

Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra
Opnunarávarp

Dr. Kári Hólmur Ragnarsson, lektor við Lagadeild Háskóla Íslands
Hvað eru mannréttindi?

Örerindi um mannréttindi

Selfoss: **Unnur Helga Óttarsdóttir**, formaður Landssamtakanna broskahjálpar
Reykjavík: **Buríður Harpa Sigurðardóttir**, formaður Öryrkjabandalags Íslands
Akureyri: **Sonja Ýr Þorbergsdóttir**, formaður BSRB
Egilsstaðir: **Jón Björn Hákonarson**, bæjarstjóri Fjarðabyggðar og stjórnarmaður í Sambandi íslenskra sveitarfélaga
Ísafjörður: **Nichole Leigh Mosty**, forstöðumaður Fjölmenningsseturs

Umræður

Fundargestum er skipt upp í umræðuhópa sem fjalla um einstök viðfangsefni. Hver hópur kynnir niðurstöður sínar stuttlega í lok fundar.

Boðið verður upp á hressingu á fundunum.

Stjórnarráð Íslands
Forsætisráðuneytið

Mynd 1. Úr auglýsingu fyrir opna samráðsfundi um mannréttindi.

„Ég vil hrósa vettvanginum. Hann gerir fleirum mögulegt að taka þátt í samtalinu. Það mætti vera meira og oftár samráð.“

Af opnum samráðsfundi um mannréttindi

Til viðbótar við opnu fundina var haft sérstakt samráð við:

- börn á sérstökum samráðsfundi með aðstoð umboðsmanns barna.
- umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk í samstarfi við Rauða krossinn á Íslandi.
- fötluð ungmenni með milligöngu Þroskahjálpar.
- konur sem glíma við heimilisleysi, fyrir tilstuðlan Frú Ragnheiðar og Skjólinsins.

Þá var samtökum sem starfa á sviði mannréttinda boðið upp á sérstaka samráðsfundi í ágúst 2022 til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Þau samtök sem sóttu slíka fundi voru:

- Barnaheill – Save the Children á Íslandi
- Geðhjálp
- Kvenréttindafélag Íslands
- Landssamtökin Þroskahjálpar
- Mannréttindaskrifstofa Íslands
- Rauði krossinn á Íslandi
- Samtökin '78
- UN Women á Íslandi
- UNICEF á Íslandi
- Öryrkjabandalag Íslands

Ákveðnum stofnunum sem vinna að því að tryggja mannréttindi eða sinna mannréttindaeftirliti var boðið á stöðumatsfundi í október og nóvember 2022.

Á þeim fundum var kallað eftir upplýsingum um stöðu mannréttinda, áskorunum og tækifærum eftir því sem við átti hverju sinni. Þær stofnanir sem var haft samráð við voru:

- Fjölmenningssetur
- Mannréttindastofnun Háskóla Íslands
- Persónuvernd
- Réttindagæslumenn fatlaðs fólks
- Umboðsmaður Alþingis
- Umboðsmaður barna
- Vinnumálastofnun

Á samráðsfundunum komu fram ýmis sjónarmið sem gerð er nánari grein fyrir í lok hvers undirkafla í stöðumati innanlands. Samráðskaflana er að finna á bls. 20, 28, 32, 38, 39 og 42.

Frekara samráð við hagaðila og almenning um efni grænbókar fer fram í samráðsgátt stjórnvalda.

3. Stöðumat

Öll mannréttindi eru algild, ódeilanleg, innbyrðis háð og samtvinnuð. Í umfjöllun um stöðu þeirra er reynt að hópa saman viss atriði sem tengjast náið en það er ekki algilt.

3.1 Mannréttindaskuldbindingar Íslands

Mannréttindi eru tryggð í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og hinum ýmsu lögum í lagasafni Alþingis. Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 eru kafli VII helgaður mannréttindum. Núverandi mannréttindaákvæði komu inn í stjórnarskrá með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, en mannréttindaákvæðin höfðu fram að því staðið lítið breytt frá því að fyrsta stjórnarskrá Íslands var sett árið 1874. Þá kom inn fjöldi nýrra ákvæða um mannréttindi sem sóttu fyrirmynd sína til ýmissa alþjóðlegra mannréttindasamninga, sem gerðir voru um og eftir miðbik 20. aldar.

Þau mannréttindi sem eru tryggð í stjórnarskránni eru nánar útfærð í ýmsum almennum lögum. Í raun gætir mannréttindasjónarmiða í flestum lögum með einum eða öðrum hætti, enda varða mannréttindi öll svið samfélagsins og þar með flest verkefni hins opinbera. Þá er sérstakan mannréttindakafla að finna í lagasafni Alþingis en þar falla undir lög um jafnrétti, lög um mannréttindasáttmála Evrópu og aðrir alþjóðsamningar um mannréttindi.

Alþjóðlegir mannréttindasamningar

Íslenska ríkið er aðili að helstu alþjóðsamningum um mannréttindi og hefur skuldbundið sig til þess að tryggja öllum á yfirráðasvæði sínu réttindi sem þar eru upp talin. Á Íslandi er hefð fyrir því að aðlaga íslensk lög að mannréttindasamningum fremur en að lögfesta þá í heild sinni. Auk þess er meginreglan sú að lög eru túlkuð til samræmis við alþjóðlega mannréttindasamninga.

Kjarnasamningar Sameinuðu þjóðanna sem Ísland hefur fullgilt eru:

- Alþjóðsamningur um afnám alls kynþáttamisréttis
- Alþjóðsamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi
- Alþjóðsamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum
- Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Þar að auki er Ísland aðili að mannréttindasáttmála Evrópu og ýmsum öðrum samningum Evrópuráðsins, t.d. félagsmálasáttmála Evrópu, Evrópuráðssamningi um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun (Lanzarote-samningurinn) og samningi Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (Istanbul-samningurinn).

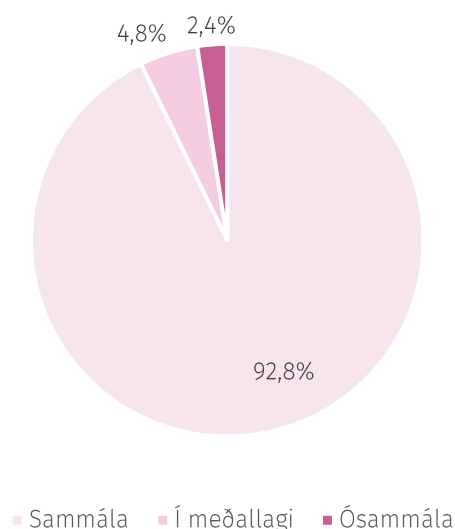
Tveir mannréttindasamningar hafa verið lögfestir í heild sinni en það eru mannréttindasáttmáli Evrópu (lög nr. 62/1994) og samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (lög nr. 19/2013). Unnið er að lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

3.2 Þekking og viðhorf til mannréttinda

Til að varpa ljósi á þekkingu og viðhorf til mannréttinda fékk forsætisráðuneytið Maskínu til að framkvæma skoðanakönnun þar sem fram kom að viðhorf almennings til mannréttinda er mjög jákvætt á Íslandi.

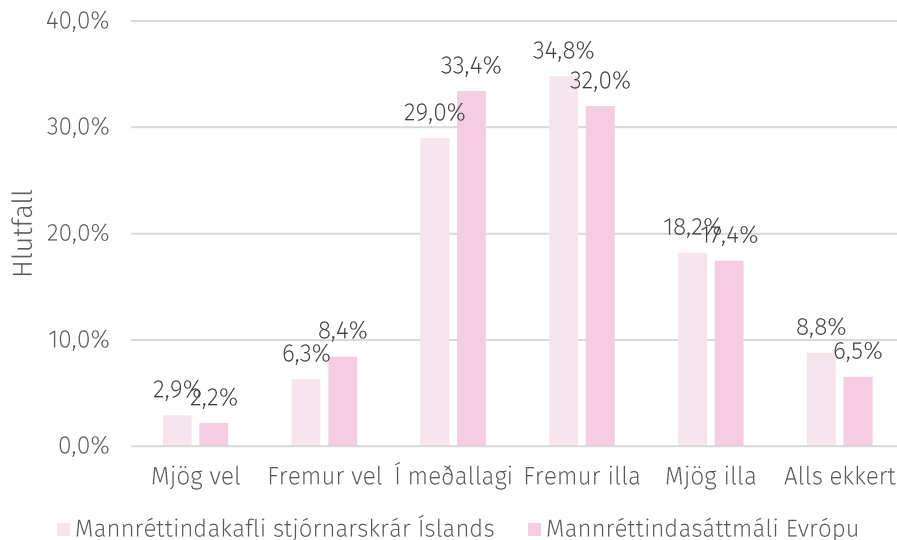


Mynd 2. Það sem svarendum könnunarinnar datt fyrst í hug þegar þau hugsuðu um mannréttindi.



Mynd 3. Afstaða til fullyrðingarinnar „Mannréttindi eru mikilvæg til þess að skapa réttlátara samfélag“.

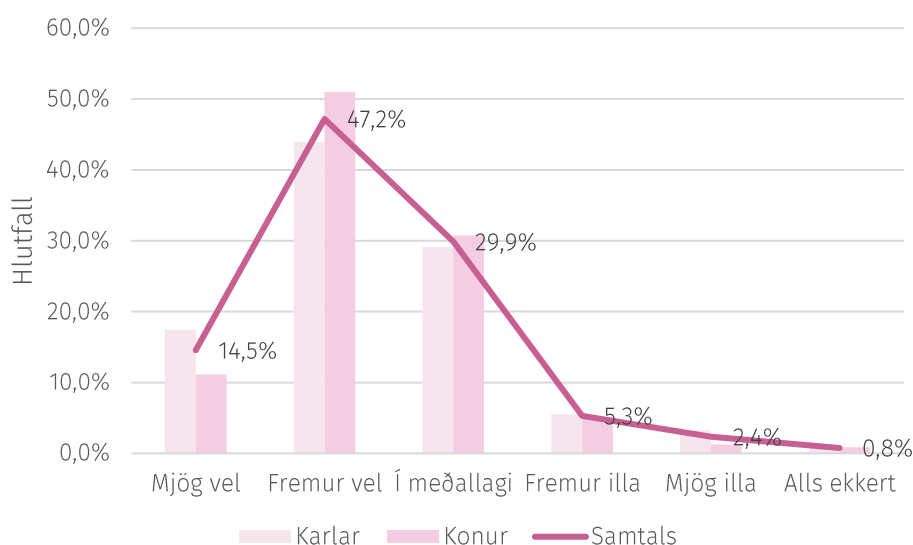
Tæpum 93% almennings þykja mannréttindi mikilvæg til að skapa réttlátara samfélag sem er sambærilegt viðhorfum í sambærilegum mælingum í Evrópu.



Mynd 4. Hversu vel eða illa þekkir þú mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands/ mannréttindasáttmála Evrópu? – Úr könnun forsætisráðuneytisins um mannréttindi.

Þó að viðhorf til mannréttinda sé jákvætt hér á landi virðist vera lítil þekking á þeim lögum sem liggja til grundvallar mannréttindum á Íslandi. Þannig þekkja aðeins um 9,2% mannréttindakafla stjórnarskrár Íslands mjög vel eða fremur vel og í tilfalli mannréttindasáttmála Evrópu er hlutfallið svipað, eða 10,6%. Álit almennings í samráðinu renndi svo enn frekar stoðum undir þessar tölur, en þar sagði einn þátttakandi í umræðum eftirfarandi:

„Þegar upp er staðið er ekki endilega djúpt á mannréttindavitund og skilningi en fólk skilur mikilvægi þess að við njótum mannréttinda. Það þarf að viðhalda því.“
 Af opnum samráðsfundi um mannréttindi



Mynd 5. Hversu vel eru þín mannréttindi tryggð?

Einnig var spurt hversu vel mannréttindi svarenda væru tryggð. Þar kom í ljós að meirihluti telur mannréttindi sín vel tryggð, tæplega þriðjungur svaraði að þau væru í meðallagi vel tryggð og 8,5% að þau væru ekki vel tryggð.

3.3 Staða innanlands

Umfjöllun um stöðu mannréttinda innanlands er skipt upp í fimm meginkafla. Fyrst verður fjallað sérstaklega um mannréttindaeftirlit á Íslandi. Því næst er fjallað um jafnræði í sérstökum kafla í ljósi víðfeðmi ákvæðisins. Í kjölfarið fylgja kaflar um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi annars vegar og efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hins vegar. Að lokum er sérstakur kafli um samstöðuréttindi sem hafa rutt sér til rúms undanfarið og voru gjarnan nefnd á samráðsfundum við almenning.

Stöðumat innanlands byggir á þremur meginstöðum:

- Í fyrsta lagi er litið til fyrirliggjandi gagna frá opinberum aðilum og félagasamtökum.
- Í öðru lagi er litið til sjónarmiða sem komu fram á samráðsfundum með félagasamtökum, sem starfa á sviði mannréttinda, almenningi og fulltrúum tiltekinna hópa.
- Í þriðja lagi liggja til grundvallar lokaathugasemdir alþjóðlegra eftirlitsstofnana sem byggja á skýrslum sem stjórnvöld senda frá sér um framkvæmd mannréttindasamninga hér á landi.

Í hverjum meginkafla er sérstaklega afmörkuð umfjöllun um það sem kom fram á samráðsfundunum og hverjar helstu áskoranir og tækifæri eru.

3.3.1 Mannréttindaeftirlit

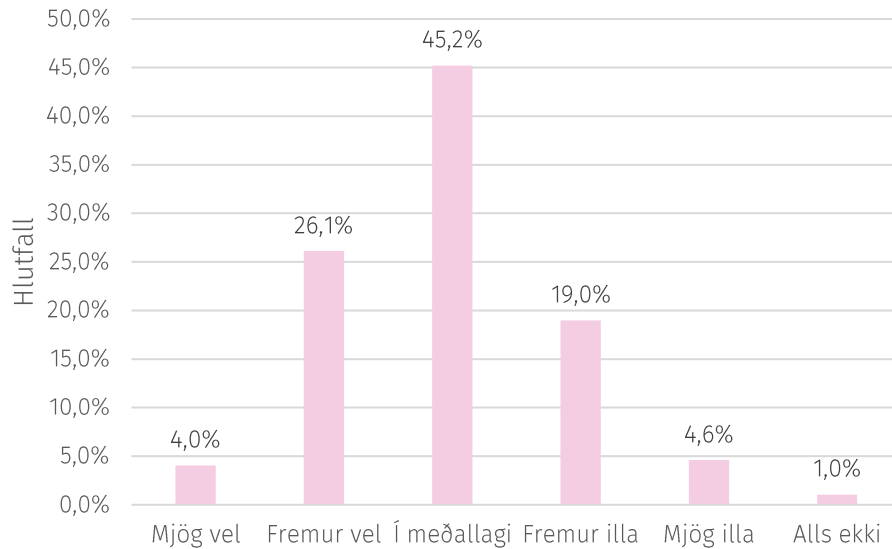
Það er sameiginlegt viðfangsefni þjóðríkja og alþjóðasamfélagsins að tryggja virðingu fyrir mannréttindum. Íslensk stjórnvöld bera ábyrgð á að tryggja framkvæmd alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga hér á landi og nær sú skylda til ríkis og sveitarfélaga. Meðal þeirra þátta sem stjórnvöld tryggja má nefna að réttarkerfi sé virkt, löggjöf sé samin með hliðsjón af mannréttindum og tryggi þau og að jafnrétti sé virt í framkvæmd.

Eftirlit innanlands

Íslensk stjórnvöld bera ábyrgð á því að mannréttindi séu virt í framkvæmd. Auk þess hafa Alþingi og dómstólar mikilvægu eftirlitshlutverki að gegna þegar kemur að vernd mannréttinda.

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 Íslandi er ekki til staðar sjálfstæð innlend mannréttindastofnun en tilvist slíkrar stofnunar er talin forsenda þess að hægt sé að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur að nokkru leyti gegnt þessu hlutverki undanfarin ár en forsætisráðuneytið styrkir starf skrifstofunnar gegn því að hún skuldbindi sig til þess að leggja Parísarviðmiðin til grundvallar í sínu starfi. Þannig stuðla stjórnvöld að sjálfstæði og styrk starfseminnar í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.



Mynd 6. Telur þú að mannréttindaeftirliti sé sinnt vel eða illa á Íslandi?

Í könnun forsætisráðuneytisins um mannréttindi kom fram að betur megi standa að mannréttindaeftirliti. Svarendur töldu mannréttindaeftirliti ekki nægjanlega vel sinnt en einungis rúmum 30% þótti því vera vel sinnt á Íslandi. Það má því greina ákall um markvissara mannréttindaeftirlit hjá almenningi líkt og alþjóðastofnunum. Nánar er fjallað um sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir og hlutverk þeirra í fylgiriti.

Ísland hefur fengið athugasemdir frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum um að koma á fót sjálfstæðri innlendra mannréttindastofnun. Alls liggja fyrir 71 tilmæli þess efnis í sjö mismunandi úttektum hjá sex eftirlitsstofnunum Sameinuðu þjóðanna.

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) var stofnuð árið 1994 og eru aðildarfélög hennar eftirfarandi: Íslandsdeild Amnesty International, Barnaheill, Biskupsstofa, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn í Reykjavík, Hjálparstarf kirkjunnar, Kvenréttindafélag Íslands, Landssamtökin Geðhjálp, Landssamtökin Þroskahjálp, Rauði krossinn á Íslandi, Samtökin '78, Siðmennt, Solaris, UN Women á Íslandi, W.O.M.E.N. og Öryrkjabandalag Íslands. Aðildarfélög MRSÍ koma öll að mannréttindum á einn eða annan hátt. Stjórn skrifstofunnar er skipuð fulltrúum allra aðildarfélaganna, auk þriggja löglærðra sérfræðinga á sviði mannréttinda.¹

Mannréttindaskrifstofan hefur að nokkru leyti gegnt hlutverki innlendra mannréttindastofnunar. Forsætisráðuneytið styrkir starf skrifstofunnar, sem gerir henni kleift að sinna hlutverki sínu. Þar

¹ Sjá heimasíðu MRSÍ <https://www.humanrights.is/is/um-okkur/stjorn-og-adilarfelog>

að auki fær skrifstofan árlegan styrk til þess að sinna ákveðnum verkefnum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu.

Markmið skrifstofunnar er að vinna að framgangi mannréttinda, m.a. með öflun upplýsinga um mannréttindamál innanlands og veita almenningi upplýsingar, stuðla að rannsóknum og fræðslu og efla umræðu og vitundarvakningu um mannréttindi á Íslandi. Skrifstofan veitir einnig umsagnir um lagafrumvörp og skilar skýrslum um mannréttindamál til alþjóðlegra eftirlitsnefnda. Í árslok 2022 störfuðu tvær á skrifstofunni, framkvæmdastjóri og einn starfsmaður.

Mannréttindaskrifstofan starfar að miklu leyti líkt og innlend mannréttindastofnun en hún uppfyllir ekki Parísarviðmiðin að fullu, enda grundvallarskilyrði samkvæmt þeim að um sé að ræða stofnun sem eigi sér styrka lagastofna.

Framlag forsætisráðuneytisins til Mannréttindaskrifstofu Íslands er 30,1 m.kr. á árinu 2022. Þar að auki fær skrifstofan árlegan styrk til þess að sinna ákveðnum verkefnum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu, alls 7 m.kr. frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og 4 m.kr. frá utanríkisráðuneyti.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 41,1 m.kr.

Umboðsmaður Alþingis

Embætti umboðsmanns Alþingis var sett á fót í janúar 1988 og starfar á grundvelli laga nr. 85/1997. Hlutverk umboðsmanns er að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt einstaklinga gagnvart stjórnvöldum landsins. Umboðsmaður skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Meginverkefni umboðsmanns felast í rannsókn einstakra mála í tilefni af kvörtunum sem honum berast á hendur einstökum stjórnvöldum. Umboðsmaður getur þó einnig tekið mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Þá getur hann fjallað um meinbugi á gildandi lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða starfsháttum í stjórnslu.

Árið 2018 hóf umboðsmaður eftirlit með aðbúnaði og réttindum frelsisviptra einstaklinga á grundvelli bógunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Eftirlitið felst í reglubundnum heimsóknum á staði þar sem einstaklingar hafa verið sviptir frelsi sínu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir pyndingar eða aðra illa meðferð.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 346,8 m.kr.

Umboðsmaður barna

Embætti umboðsmanns barna var stofnað 1. janúar 1995 og starfar á grundvelli laga nr. 83/1994. Hlutverk umboðsmanns er að vinna að því að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra, m.a. samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Umboðsmaður barna getur sett fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins.

Umboðsmaður barna er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, en forsætisráðuneytið hefur eftirlit með fjárreiðum embættisins og umboðsmaður skilar forsætisráðherra skýrslu árlega um starfsemina.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 97,5 m.kr.

Jafnréttisstofa

Jafnréttisstofa var stofnuð árið 2000. Hún annast stjórnslu á sviði jafnréttismála í samræmi við lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020, lög um jafna meðferð utan vinnnumarkaðar nr. 85/2018 og lög um jafna meðferð á vinnnumarkaði nr. 86/2018. Eitt viðamesta hlutverk Jafnréttisstofu er að annast eftirlit með því að fyrirtæki og stofnanir öðlist jafnlaunavottun/jafnlaunastaðfestingu, auk þess að skila inn fullnægjandi jafnréttisáætlunum. Jafnréttisstofa hefur heimild til að beita dagsektum.

Jafnréttisstofa hefur eftirlit með framkvæmd framangreindra lagabálka, sér um fræðslu og upplýsingastarfsemi á sviði jafnréttismála, veitir ráðgjöf og aðstoð á sviði jafnréttismála, hvetur til virkrar þátttöku á sviði jafnréttismála, m.a. með aukinni aðkomu karla að jafnréttisstarfi. Stofnunin vinnur einnig að forvörnum gegn kynbundnu ofbeldi, kynbundinni og kynferðislegri áreitni, launamisrétti á grundvelli kyns og gegn neikvæðum kynja- og staðalímyndum ásamt öðrum mismununarþáttum, svo dæmi séu tekin.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 166,2 m.kr.

Réttindagæslumenn fatlaðs fólks

Í júlí 2011 tóku gildi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Í lögnum er kveðið á um að svæðisbundnir réttindagæslumenn skuli starfa 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. Réttindagæslumaður skal vera sýnilegur og standa fyrir fræðslu fyrir fatlað fólk og þá sem starfa með því.

Réttindagæslumenn starfa nú innan félags- og vinnnumarkaðsráðuneytisins en bent hefur verið á að það fyrirkomulag tryggi ekki nægilega vel sjálfstæði þeirra, þar sem hlutverk þeirra meggi ekki takmarkast af því að þeir starfi fyrir ráðuneyti eða undirstofnun þess. Hefur því frá upphafi verið gert ráð fyrir því að réttindagæslumenn myndu flytjast til mannréttindastofnunar ef henni yrði komið á fót. Má í því sambandi nefna að í III. bráðabirgðaákvæði 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.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 110,7 m.kr.

Persónuvernd

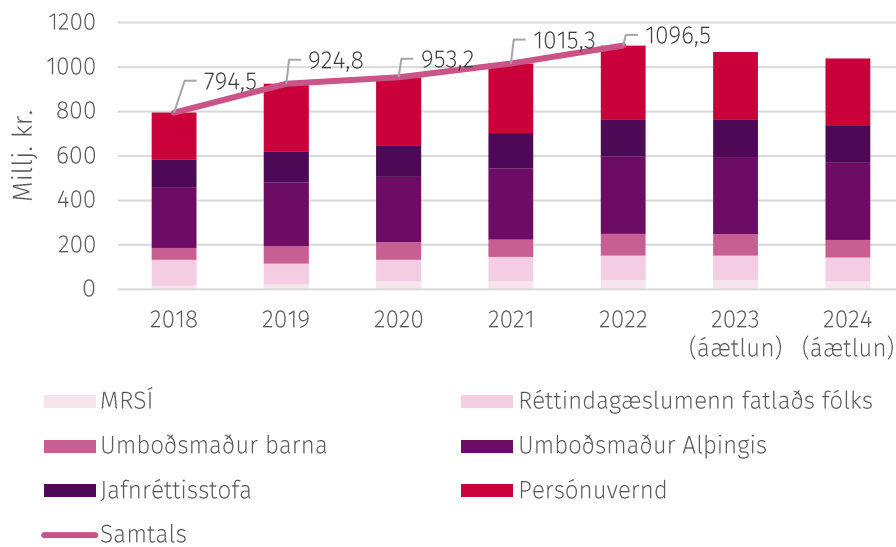
Persónuvernd tók til starfa 1. janúar 2001 og starfar á grundvelli laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Persónuvernd er sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn. Hlutverk hennar er að tryggja að stofnanir og einkaaðilar þekki og fari eftir lögum og reglum um meðferð persónuupplýsinga. Markmiðið er að einstaklingar geti staðið vörð um réttindi sín og friðhelgi sem og að ábyrgðaraðilar og vinnsluaðilar persónuupplýsinga séu

meðvitaðir um skyldur sínar. Persónuvernd tekur við kvörtunum og úrskurðar um hvort brotið hafi verið gegn persónuverndarlöggjöfni. Stofnunin tekur einnig við leyfisumsóknun og tilkynningum um öryggisbresti, auk þess sem hún mælir fyrir um ráðstafanir varðandi vinnslu persónuupplýsinga.

Fjárveitingar til starfseminnar árið 2022 voru 334,2 m.kr.

Fjárheimildir stofnana og aðila sem sinna mannréttindaeftirliti innanlands

Myndin sýnir þróun fjárheimilda til stofnana og aðila sem sinna mannréttindaeftirliti á Íslandi. Um er að ræða heildarfjárveitingar til eftirfarandi stofnana og aðila þrátt fyrir að sumar þeirra sinni mannréttindaeftirliti aðeins að hluta til.



Mynd 7. Fjárveitingar ríkisins til stofnana og aðila sem sinna mannréttindaeftirlits að öllu leiti eða að hluta til.

Alþjóðleg eftirlit

Í velflestum mannréttindasamningum er mælt fyrir um einhvers konar eftirlit eða úttektir á skuldbindingum aðildarríkja. Eftirlit fer oftast fram með þeim hætti að stjórnvöld senda reglulega frá sér skýrslu um framkvæmd viðkomandi samnings hér á landi. Eftirlitsaðilinn fer síðan yfir skýrslu ríkisins og sendir frá sér athugasemdir og fyrirspurnir um einstök atriði sem ríkinu gefst kostur á að svara áður en eftirlitsaðilinn gefur út lokaathugasemdir sínar um framkvæmdina með tillitum um hvað mætti betur fara. Ferlið endurtekur sig svo að einhverjum árum liðnum en misjafnt er eftir samningum hve oft ríki skila skýrslum til eftirlitsaðila. Eftirlitsaðilar hvetja jafnframt félagasamtök og aðra hagsmunaaðila til að senda inn viðbótarskýrslur til að varpa enn betur ljósi á framkvæmd tiltekna samnings og tækifæri til úrbóta.

Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) var stofnaður árið 1959 á grundvelli mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstólum er ætlað að tryggja að aðildarríki Evrópuráðsins (Council of Europe) virði þau réttindi sem kveðið er á um í sáttmálanum. Einstaklingar innan aðildarríkja Evrópuráðsins geta leitað til dómstólsins telji þeir að stjórnvöld hafi brotið á réttindum þeirra sem vernduð eru í mannréttindasáttmálanum hafi þeir tæmt innlend réttarúrræði. Einstök ríki geta einnig lagt fram kærur á hendur öðru aðildarríki vegna brota á sáttmálanum.

Ísland er einnig aðili að kvörtunarleiðum til nokkurra eftirlitsnefnda sem starfa á grundvelli mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna, en þær eru:

- Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna
- Nefnd um afnám mismununar gagnvart konum
- Nefnd um afnám kynþáttamísréttis
- Nefnd um varnir gegn pyndingum

Ísland samþykkti auk þess tilmæli í allsherjarúttekt á stöðu mannréttindamála árið 2022 að fullgilda valfrjálsar bókanir sem fela í sér kvörtunarleið til nefnda Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og réttindi fatlaðs fólks.

Samráð

Mannréttindaeftirlit var fólki ofarlega í huga á opnum samráðsfundum um mannréttindi. Þrátt fyrir sterka lagalega stöðu mannréttinda er talið vanta að tryggja þau betur í framkvæmd. Því kom fram mikill stuðningur við áform stjórnvalda um stofnun sjálfstæðrar innlendra mannréttindastofnunar.

Eftirlit með réttindum barna var talið vera í góðum farvegi hjá umboðsmanni barna. Þó var bent á að tryggja þyrfti betur aðgengi barna að kvörtunar- og kæruleiðum.

Félagasamtök bentu mörg hver á að eftirlit með réttindum jaðarsettra hópa væri ekki nógu öflugt. Ásókn í þjónustu réttindagæslumanna var nefnd sem úrræði sem annaði ekki eftirspurn og á meðan staðan væri slík væri mikið leitað til félagasamtaka.

Bent var á að eftirlit með mannréttindum væri of oft viðbragð við stöðu fremur en forvirkar aðgerðir.

Talsvert var rætt um að gögn skorti um stöðu jaðarsettra hópa til þess að gera stefnumótun og eftirlit markvissara.

Félagasamtök bentu á að þekking væri til staðar innan Mannréttindaskrifstofu Íslands sem þyrfti að nýta við stofnun sjálfstæðrar innlendra mannréttindastofnunar.

Fræðsla um mannréttindi var einnig mikið til umræðu í samráðsferlinu. Fræðsla um mannréttindi var talin eiga heima á öllum stigum skólakerfisins, ásamt því að vera talin nauðsynleg fyrir fullorðna. Með fræðslu þekkir fólk rétt sinn betur og hvert eigi að leita ef fólk telur brotið á mannréttindum sínum.

Rætt var um að tækniþróun myndi leiða af sér ýmsar áskoranir tengdar mannréttindum en að eftirlit skorti með ýmsum þáttum.

Áskoranir og tækifæri

- Tækifæri eru til staðar með stofnun nýrrar sjálfstæðrar innlendra mannréttindastofnunar sem myndi starfa í samræmi við Parísarviðmiðin til að styrkja mannréttindaeftirlit á Íslandi. Stofnun slíkrar stofnunar er í samræmi við ákall alþjóðlegra eftirlitsstofnana, innlendra félagasamtaka og almennings.
- Tækifæri eru til að efla mannréttindi í framkvæmd með heildstæðu mannréttindaeftirliti.

- Tækifæri eru til að ná betur utan um jaðarsetta hópa með heildstæðri nálgun á mannréttindi.
- Það felast tækifæri í vitundarvakningu um mannréttindi meðal almennings, fyrirtækja og opinberra aðila.
- Tækifæri eru til staðar með betri kynningu á þeim kvörtunarleiðum sem eru nú þegar til staðar.
- Það hefur reynt áskorun að safna gögnum sem þarf til greiningar á stöðu ýmissa hópa. Mælingar á stöðu jaðarsettra hópa eru ýmist ómarkvissar eða ekki til staðar. Tækifæri eru til markvissari aðgerða með betri mælingum.

3.3.2 Jafnræði og bann við mismunun

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er að finna almenna jafnræðisreglu en þar kemur fram að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Í athugasemdum með umræddu ákvæði er skýrt tekið fram að ekki sé um að ræða tæmandi talningu og að orðalagið „stöðu að öðru leyti“ nái til fjölmargra atriða, svo sem heilsufars eða líkamlegs ástands.

Réttur til jafnræðis og bann við mismunun er meðal grundvallarhugtaka í alþjóðlegum mannréttindalögum. Rétturinn til jafnrar meðferðar krefst þess að allir einstaklingar séu jafnir fyrir lögum, án alls misréttis. Bann við mismunun á að tryggja að ólíkir einstaklingar í sömu aðstæðum standi jafnir frammi fyrir lögum og komið sé fram við þá á sama hátt, án tillits til sérkenna. Það felur þó enn fremur í sér að í ákveðnum tilvikum þarf að koma fram við einstaklinga í ólíkri stöðu á mismunandi hátt til að tryggja að þeir njóti sömu réttinda.

Almenna jafnræðisreglu má finna í ýmsum lögum og mannréttindasamningum. Nokkrir lagabálkar fjalla auk þess sérstaklega um jafnræði og bann við mismunun og má þar einkum nefna:

- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020.
- Lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar nr. 85/2018.
- Lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018.

Í september 2018 tóku gildi lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018. Lögin gilda um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu, svo sem hvað varðar: aðgengi að störfum, sjálfstæðri atvinnustarfsemi eða starfsgreinum, þar með talið við ráðningar og framgang í starfi; aðgengi að starfsráðgjöf, starfsmenntun og starfsþjálfun; ákvarðanir í tengslum við laun, önnur starfskjör og uppsagnir; þátttöku í samtökum launafólks eða atvinnurekenda, þar með talin þau hlunnindi sem þau veita félagsmönnum.

Á sama tíma tóku gildi lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Sumarið 2022 var gildissvið þeirra laga víkkað út og heitinu breytt. Lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, nr. 85/2018, taka nú til jafnrar meðferðar á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu. Er því í fyrsta sinn til staðar heildstæð mismununarlöggjöf á Íslandi.

Jafnréttisstofa fer með eftirlit með lögunum um jafna meðferð og er hægt að kæra ætluð brot á þeim til kærunefndar jafnréttismála. Hér að neðan er yfirlit yfir úrskurði á grundvelli laga um jafna meðferð á vinnumarkaði en ekki hefur enn reynt á lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar.

Tafla 1. Yfirlit yfir úrskurði kærunefndar jafnréttismála árin 2019–2022, að undanskildum frávísunum á grundvelli laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði.

	Fjöldi úrskurða	Þar af brot	Þar af ekki brot
Mismunun á grundvelli aldurs	7	2	5
Mismunun á grundvelli fötlunar	2	0	2
Mismunun á grundvelli skertrar starfsgetu	1	0	1
Mismunun á grundvelli þjóðernisuppruna	1	0	1
Mismunun á grundvelli aldurs og/eða þjóðernisuppruna	1	1	0
Mismunun á grundvelli trúarskoðana	1	0	1
Samtals	13	3	10

Að auki er hægt að kæra ætluð brot á lögum nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna til kærunefndar jafnréttismála en yfirlit yfir úrskurði á grundvelli þeirra laga er að finna í undirkafla um jafnrétti kynjanna. Kærunefnd jafnréttismála bærust níu mál árið 2019 en síðan hafa þau verið á bilinu 21–23 árlega.

Takmörkuð gögn eru til um stöðu ýmissa jaðarsettra hópa og því getur reynt erfitt að meta að hvaða leyti jafnræði er tryggt og hvort ólíkir hópar njóti sömu mannréttinda. Alþjóðlegir eftirlitsaðilar og félagasamtök á sviði mannréttinda hafa bent á að efla þurfi gagnasöfnun hér á landi. Slík gögn eru forsenda þess að hægt sé að meta árangur aðgerða og skipta sköpum við vandaða stefnumótun á sviði mannréttinda. Hagstofa Íslands safnar ýmsum tölulegum upplýsingum um íslenskt samfélag og er stefnt að frekari miðlun upplýsinga um jaðarsetta hópa á næstu árum, þar á meðal um stöðu fatlaðs fólks.

Að auki hafa eftirlitsaðilar bent á að grípa þurfi til ráðstafana til að tryggja betur jafnræði ýmissa hópa, t.d. kvenna, barna, fatlaðs fólks, innflytjenda, fólks sem hefur fengið alþjóðlega vernd, hinsegin fólks, fólks sem býr við fátækt og fólks sem býr í dreifbýli innan þessara hópa. Ábendingarnar hafa m.a. snúið að aðgengi að heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, upplýsingum og tómstundum og menningu.

Jafnrétti kynja

Jafnrétti kynja hefur lengi verið forgangsmál íslenskra stjórnvalda og Ísland stendur sig vel á því sviði í alþjóðlegum samanburði. Samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 skal ráðherra leggja fyrir Alþingi á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um

framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum. Í gildi er áætlun fyrir árin 2020-2023 þar sem tæplega helmingi aðgerða er lokið og um 45% þeirra komin vel á veg.²

Ýmsar áskoranir eru enn til staðar og ljóst að enn er svigrúm til umbóta. Má þar t.d. nefna launamun kynjanna og vanmat á störfum kvenna, kynjaðar staðalímyndir, hlutfall kvenna í valdastöðum, verkaskiptingu á heimilum og kynbundið ofbeldi, auk fjölþættrar mismununar, svo sem mismunun gegn fötluðum konum eða konum af erlendum uppruna.

Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, tóku gildi í janúar 2021. Markmið laganna er að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Í lögnum er í fyrsta skipti ákvæði um bann við fjölþættri mismunun, þ.e. mismunun á grundvelli fleiri en einnar mismununarástæðu sem verndaðar eru í löggjöf um jafnréttismál. Í lögnum er einnig í fyrsta skipti viðurkennt að kynin séu fleiri en tvö, þar sem gert er ráð fyrir því að einstaklingar geti verið skráðir með hlutlausu kynskráningu.

Jafnréttisstofa fer með eftirlit með lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna og er hægt að kæra ætluð brot á þeim til kærunefndar jafnréttismála.

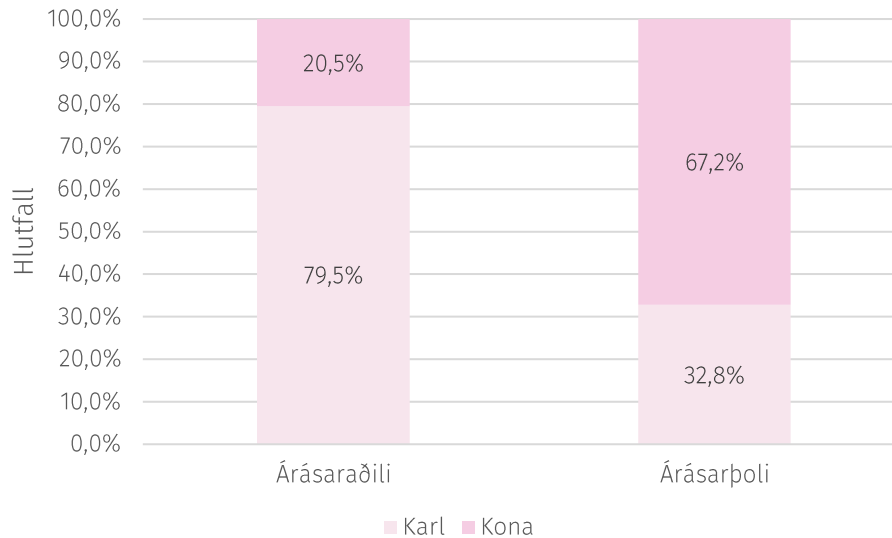
Tafla 2. Yfirlit yfir úrskurði kærunefndar jafnréttismála árin 2019-2022 á grundvelli jafnréttis laga.

	Fjöldi úrskurða	þar af brot		þar af ekki brot	
		Kona kærir	Karl kærir	Kona kærir	Karl kærir
Ráðning í starf / skipun í embætti	27	5	3	7	12
Veiting þjónustu	1	0	0	0	1
Uppsögn á meðgöngu	1	0	0	1	0
Skipun í nefnd	1	0	0	1	0
Ákvörðun skóla um agaviðurlög	1	0	0	0	1
Samtals	31	5	3	9	14

Kynbundið ofbeldi

Undanfarin ár hefur umræðan um nauðganir og ofbeldi gegn konum tekið breytingum, sér í lagi í kjölfar #metoo-byltingarinnar. Umræðan er orðin opnari og í kjölfarið er ljóst að ofbeldi gegn konum er útbreitt vandamál í samfélaginu. Gögn sýna fram á þessa staðreynd með augljósum hætti.

² Sjá framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/jafnretti/framkvaemdaaetlun-i-jafnrettismalum-/>



Mynd 8. Heimilisofbeldi 2021 úr skrá ríkislögreglustjóra.³

Bent hefur verið á að fatlaðar konur, konur af erlendum uppruna, konur í dreifbýli og konur í fangelsum séu líklegri til að verða fyrir ofbeldi en konur almennt. Því þurfi sérstaklega að huga að þeim hópum við stefnumótun og lagasetningu.⁴

Gripið hefur verið til fjölmargra aðgerða til að vinna gegn kynbundnu ofbeldi, m.a. í tengslum við fullgildingu samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (Istanbul-samningurinn) árið 2018.

Sameiginleg rafræn gátt vegna ofbeldis var opnuð haustið 2020. Vef neyðarlínunnar 112 hefur þannig verið breytt í allsherjarupplýsingatorg um allt sem viðkemur ofbeldi, ásamt því að opnað hefur verið fyrir beint samtal við neyðarverið í netspjalli. Vefurinn er jafnframt aðgengilegur á íslensku, ensku og pólsku. Þá var bætt við sérstöku 112-smáforriti sem er sérhannað fyrir heyrnarlaust fólk sem talar táknmál, en hentar líka öllum þeim sem eiga erfitt með að hringja eða lýsa aðstæðum.

Árið 2019 var samþykkt þingsáætlun á Alþingi um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess til ársins 2022. Hún tekur til ólíkra birtingarmynda ofbeldis, svo sem líkamlegs, kynferðislegs og andlegs og ekki síst kynbundins ofbeldis, eineltis, haturstals og myndbirtinga á stafrænum miðlum sem hvetja til ofbeldis. Í áætluninni er að finna ýmsar aðgerðir sem taka einkum til forvarna, fræðslu og bættar málsmeðferðar svo og valdeflingar í kjölfar ofbeldis gagnvart

³ Í verklagi lögreglu fellur tilvik undir heimilisofbeldi ef um er að ræða að brot (t.d. ofbeldi, hótun, eignaspjöll) beinist að skyldum/tengdum aðila. Undir skyldan/tengdan aðila fellur t.d. maki/fyrirum maki og þegar hinn grunaði tengist þolanda fjölskylduböndum.

⁴ Lokaathugasemdir CEDAW frá 2016.

fullorðnum. Sérstök áhersla er lögð á viðkvæma hópa, svo sem innflytjendur, fatlað fólk og aldraða. Einnig er í gildi áætlun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni fyrir árin 2021–2025 þar sem er að finna sambærilegar aðgerðir miðaðar að börnum.

Hinsegin fólk

Réttindi hinsegin fólks eru sérstakt forgangsmál íslenskra stjórnvalda og hafa ýmis skref verið tekin á undanförunum árum til að bæta réttindi þess hóps.⁵ Árið 2019 voru samþykkt lög um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019. Lögin kveða á um rétt einstaklinga til að skilgreina sjálfir eigið kyn og miða þannig að því að tryggja að kynvitund hvers og eins njóti viðurkenningar. Með lögunum var komið til móts við ný og breytt viðhorf til opinberrar skráningar kyns og stuðlað að réttarbótum trans og intersex fólks.

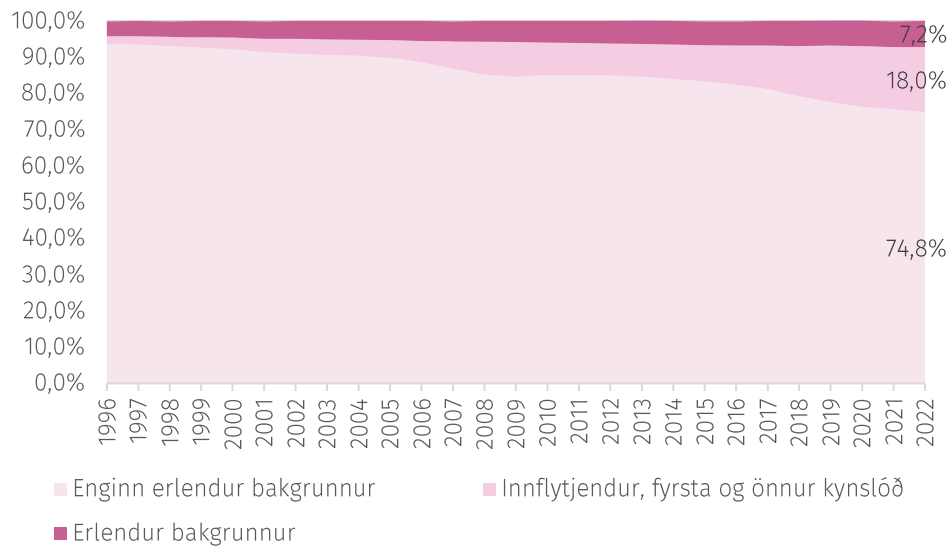
Meira hefur borið á hatursorðræðu og hatursglæpum á liðnum árum gagnvart hinsegin fólki og hafa réttindi víða verið skert. Auk þess verður hinsegin fólk fyrir margvíslegum fordómum og beinni og óbeinni mismunun í samfélaginu, sér í lagi trans og intersex fólk.

Fyrsta þingsályktunin um aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks, fyrir árin 2022–2025, var samþykkt á Alþingi í júní 2022. Hún inniheldur 21 aðgerð en hver og ein þeirra miðar að því að bæta stöðu og réttindi hinsegin fólks, samfélaginu öllu til hagsbóta. Aðgerðirnar eru margvíslegar og snerta sumar mörg svið og þar af leiðandi fleiri en eitt ráðuneyti, sem og stofnanir, sveitarstjórnir, félagasamtök og hagsmunaaðila. Lögð er áhersla á fræðslutengd verkefni og vitundarvakningu um málefni hinsegin fólks, auk þess sem vikið er að lagabreytingum, rannsóknum, stefnumótun o.fl.

Fólk af erlendum uppruna

Fjöldi innflytjenda og einstaklinga í leit að alþjóðlegri vernd hefur aukist töluvert á undanförunum árum. Ísland hefur því þróast nokkuð hratt úr því að vera einsleitt samfélag yfir í aukinn fjölbreytileika hvað varðar þjóðerni, tungumál kynþátt o.fl.

⁵ Sjá stjórnarsáttmála frá 2021: <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>



Mynd 9. Mannfjöldi eftir bakgrunni 1996–2022.⁶

Aukinn fjölbreytileiki hefur haft jákvæð áhrif á íslenskt samfélag og menningu. Á sama tíma hefur reynst áskorun að tryggja að öll njóti sömu réttinda og tækifæra á Íslandi, óháð uppruna. Mikilvægt er að tryggja aðgang að opinberri þjónustu og að komið sé til móts við ólíkar þjónustubarfir, svo sem með túlkþjónustu. Bent hefur verið á að efla þurfi frekar íslenskukennslu, viðurkenningu á menntun og reynslu o.fl.

Ný lög um útlendinga, nr. 80/2016, tóku gildi 2017. Lögin taka mið af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum og miða að því að tryggja réttláta, skilvirka og mannúðlega málsmeðferð. Lögin hafa styrkt málsmeðferð og skilvirkni í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og hefur verið lögð sérstök áhersla á réttindi barna og sameiningu fjölskyldna.

Sumarið 2022 var framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025 samþykkt á Alþingi. Markmið áætlunarinnar er að stuðla að samfélagi þar sem öll geta verið virkir þátttakendur, óháð þjóðerni og uppruna. Lögð er áhersla á aðgang innflytjenda að þjónustu ríkis og sveitarfélaga, t.d. með mótun stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og fjölmennningar, ráðgjafarstofu fyrir innflytjendur og að gæði og framboð íslenskukennslu fyrir börn og fullorðna verði aukið svo íslenska nýtist fólki til virkrar þátttöku í samfélaginu. Þá er áhersla lögð á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem er á vinnumarkaði, til náms eða á öðrum sviðum.

⁶ Sjá tölur Hagstofu Íslands: <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/bakgrunnur/>

Hatursorðræða og hatursglæpir

Á undanförunum árum hafa komið fram vaxandi áhyggjur af hatursorðræðu og hatursglæpum, hér á landi og víðar. Alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa beint tilmælum til Íslands um að auka aðgerðir til að berjast gegn hatursorðræðu, m.a. í garð þjóðernis- og trúarhópa og útlendinga.⁷

Aukin áhersla hefur verið lögð á að vinna gegn þessari þróun. Árið 2022 voru gerðar breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 sem miða að því að auka vernd gegn hatursorðræðu og hatursglæpum. Í fyrsta lagi var 70. gr. laganna breytt, þannig að það leiði til refsipýngingar ef brot má rekja til þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar eða annarra sambærilegra þátta. Í öðru lagi voru gerðar breytingar á 180. gr. um aðgang að vöru og þjónustu og 233. gr. a um hatursorðræðu og fleiri hópum veitt vernd á grundvelli ákvæðanna, þar á meðal fötluðu fólki og intersex fólki.

Lögð verður fram þingsályktunartillaga um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu á vorþingi 2023.

Fatlað fólk

Víða í íslenskum lögum má finna ákvæði sem miða að því að tryggja að fatlað fólk njóti réttinda sinna til jafns við aðra. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var fullgiltur á Íslandi árið 2016. Síðan þá hafa ýmsar lagabreytingar verið gerðar í þeim tilgangi að innleiða samninginn í íslenska löggjöf og framkvæmd. Sem dæmi má nefna að árið 2018 voru sett lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í lögnum eru sett fram skýr markmið um að fatlað fólk skuli eiga kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þar er t.d. kveðið á um notendastýrða persónulega aðstoð sem miðar að því að tryggja fötluðu fólki rétt á að lifa virku og sjálfstæðu lífi. Þá er starfrækt réttindagæsla fyrir fatlað fólk sem ætlað er að tryggja því viðeigandi stuðning við að gæta réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur sé virtur.

Þó að ýmsar jákvæðar breytingar hafi verið gerðar og réttindi fatlaðs fólks aukin á undanförunum árum eru enn ýmsar áskoranir til staðar. Ljóst er að íslenska ríkið hefur ekki fullnægt öllum skyldum sínum samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Endurskoða þarf ýmsa löggjöf, auk þess sem ekki er til staðar sjálfstæð innlend mannréttindastofnun sem uppfyllir Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins.

Auk endurskoðunar löggjafar þarf að tryggja algilda hönnun sem allt fólk getur nýtt sér að því marki sem mögulegt er, án þess að koma þurfi til umbreyting eða sérstök hönnun.

Hafin er vinna við landsáætlun um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þar sem áhersla er lögð á víðtækt samráð og þátttöku fatlaðs fólks, ráðuneyta, sveitarfélaga, hagsmunasamtaka, einstaklinga og almennings.

⁷ Lokaathugasemdir CERD frá 2019.

Samráð

Á samráðsfundum var staða kvenna, hinsegin fólks og barna almennt talin góð en innan þeirra hópa eru hópar sem verða reglulega fyrir mismunun, t.d. fatlað fólk, innflytjendur, fólk af erlendum uppruna, trans fólk, fólk með geðraskanir, fátækt fólk, konur með fíknivanda, þolendur ofbeldis, aldrað fólk og feitar konur. Ítrekað var minnt á mikilvægi þess að huga að samvinnun mismununarbreyta. Staða innflytjenda, fólks með geðraskanir, fatlaðs fólks, fátæks fólks og fólks með vímuefnavanda var talin verri en annarra hópa sem komust til tals á opnum samráðsfundum.

Ofbeldi í garð fatlaðra barna var rætt á samráðsfundi með ungmennaráði Þroskahjálpar og Átaki, félags fólks með þroskahömlun. Bent var á að fötluð börn sem verða fyrir ofbeldi séu lengi að vinna úr áföllunum og að fyrningarfrestur sé ekki nógu langur í þeim málum. Dæmi eru um að fatlað fólk átti sig á því síðar á lífsleiðinni að það hafi verið beitt ofbeldi og því er fræðsla á við *Sjúkást* hjá Stígamótum mikilvæg fyrir þennan hóp.

Þá var rætt um mikilvægi þess að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í samráðsferlinu sem myndi auka réttarvernd hópsins.

Mismunun á aðgengi að heilbrigðisþjónustu eftir uppruna og holdafari var talin viðtekin. Einstaklingar með geðræna sjúkdóma upplifa einnig mismunun og innan þess hóps fá einstaklingar með fíknisjúkdóma ekki jafn greitt aðgengi að heilbrigðisstofnunum og aðrir.

Vöntun á gögnum var gjarnan nefnt í samráði við almenning og félagasamtök þar sem gögn eru forsenda þess að hægt sé að meta hvort jafnræði sé í raun og veru tryggt.

Ákall eftir heildstæðri nálgun á mannréttindamál var áberandi á meðal félagasamtaka og á opnum samráðsfundum.

Almenningi og félagasamtökum varð tíðrætt um mikilvægi fræðslu og þekkingar á mannréttindum. Mikilvægast sé að ná til hópa í viðkvæmstu stöðunni sem eru ólíklegastir til að leita réttar síns, t.d. vegna vanþekkingar á réttindum sínum. Á samráðsfundi með börnum kom fram að fræðsla væri lykilatriði við að uppræta fordóma. Hinsegin fræðsla væri góð en kallað var eftir reglulegri fræðslu um mannréttindi fleiri hópa á öllum skólastigum. Einnig þyrfti endurmenntun og símenntun fullorðinna um jafnrétti og mannréttindi til að útrýma úreltum gildum.

Áskoranir og tækifæri

- Það er viðvarandi verkefni að tryggja að allir njóti sömu grundvallarmannréttinda og að sérstaklega sé hugað að réttindum jaðarsettra hópa. Bakslag í mannréttindabaráttu ýmissa hópa er áskorun þar sem öfgahyggja, skautun og hatursorðræða hefur farið vaxandi víða undanfarið.
- Tækifæri eru í vitundarvakningu á núverandi löggjöf og kæruleiðum. Ekki hefur enn reynt á lög nr. 85/2018 um jafna meðferð utan vinnumarkaðar fyrir kærunefnd jafnréttismála.
- Skortur á gögnum um stöðu ýmissa hópa og innan hópa er áskorun. Án gagna er flókið að greina hvort jafnræði sé raunverulega tryggt.
- Áskorun er að tryggja aðgengi að upplýsingum fyrir jaðarsetta hópa, m.a. sívaxandi hóp innflytjenda og fatlað fólk.

- Tækniþróun hefur í för með sér ýmsar áskoranir en við hönnun tæknilausna þarf að tryggja algilda hönnun.

3.3.3 Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi lúta fyrst og fremst að einstaklingsbundnum réttindum og frelsi borgaranna sem ríkinu ber að virða og tryggja öllum einstaklingum innan landsvæðis síns og undir lögsögu sinni, án mismununar af nokkru tagi.

Öll mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar að 76. gr. undanskilinni fjalla um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, en þau eru, auk jafnræðis:

- trúfrelsi (63. og 64. gr.)
- réttindi íslenskra ríkisborgara og ferðafrelsi (66. gr.)
- persónufrelsi og réttindi frelsissviptra einstaklinga (67. gr.)
- bann við pyndingum og ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð, bann við nauðungarvinnu (68. gr.)
- bann við afturvirkni refsilaga og dauðarefsingu (69. gr.)
- réttlát málsmeðferð og aðgangur að dómstólum (70. gr.)
- friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu (71. gr.)
- eignarréttur (72. gr.)
- skoðana- og tjáningarfrelsi (73. gr.)
- féлага- og fundafrelsi (74. gr.)
- atvinnufrelsi og réttindi tengd vinnu (75. gr.)
- krafa um að skattamál séu skipuð með lögum og bann við afturvirkni slíkra laga (77. gr.)

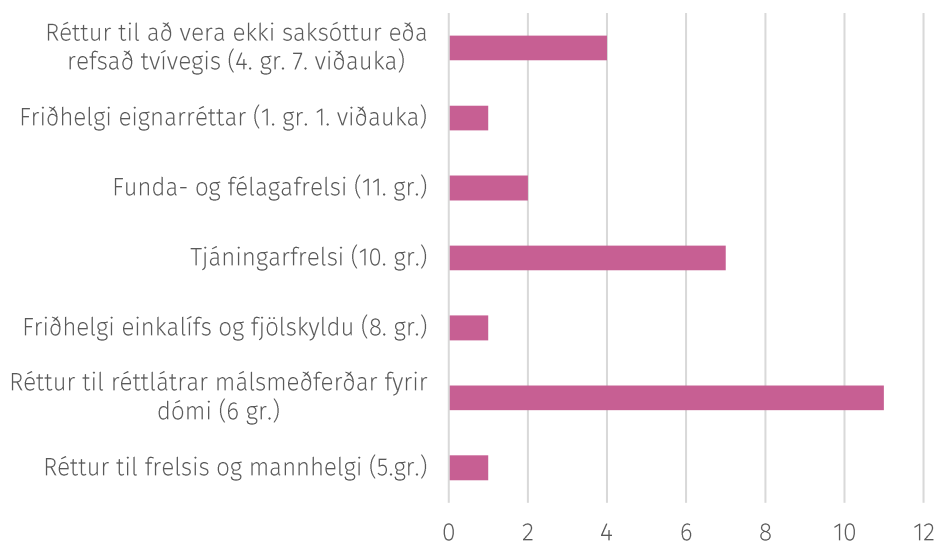
Réttur til þátttöku í frjálsum kosningum, sbr. 33. gr. stjórnarskrárinnar, telst einnig til mikilvægra stjórnmalalegra réttinda.

Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi eru einnig tryggð í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum, þar á meðal mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Sum þessara réttinda eru svokölluð ófrávíkjanleg réttindi, þ.e. réttindi sem aldrei er heimilt að víkja frá eða takmarka. Á það t.d. við um bann við pyndingum. Flest réttindi eru þó þess eðlis að ríkinu getur verið heimilt og jafnvel skylt að takmarka þau við ákveðnar aðstæður. Mismunandi er hvaða skilyrði eru sett fyrir slíkum takmörkunum en þær verða ávallt að eiga sér stoð í lögum og vera taldar nauðsynlegar, t.d. vegna réttinda annarra eða í þágu ríkra almannahagsmuna.

Almennt eru borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi talin vel tryggð á Íslandi. Þó hafa komið upp ýmis álitæfni sem varða slík réttindi, sem m.a. hefur reynt á fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Á árunum 1959–2021 bárust dómnum 359 mál frá Íslandi. Á tímabilinu var 291 máli vísað frá en dæmt var í 38 þeirra. Í 26 tilvikum hafði Ísland gerst brotlegt við mannréttindasáttmála Evrópu.

Hér má sjá fjölda dóma þar sem íslenska ríkið hefur gerst brotlegt við mannréttindasáttmála Evrópu.



Mynd 10. Fjöldi dóma Mannréttindadómstóls Evrópu 1952–2022 þar sem Ísland hefur verið dæmt brotlegt.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins hefur eftirlit með því að dómum Mannréttindadómstóls Evrópu sé framfylgt. Í kjölfar dóma um brot á mannréttindasáttmála Evrópu þarf íslenska ríkið því að senda nefndinni skýrslu þar sem fram kemur til hvaða ráðstafana hefur verið gripið til að bæta fyrir brotið og koma í veg fyrir sambærileg brot til framtíðar. Hafa dómur MDE því leitt til ýmissa breytinga á lögum og framkvæmd sem miða að því að tryggja betur réttindi einstaklinga samkvæmt sáttmálanum.

Bann við pyndingum og ómannúðlegri meðferð og réttindi frelsissviptra einstaklinga

Bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri meðferð eru ófrávikjanleg réttindi. Þó að þessi réttindi séu almennt talin vel tryggð á Íslandi eru ýmsar áskoranir til staðar og þá ekki síst þegar kemur að fólki sem hefur verið svipt frelsi sínu.

Frelsissvipting felur í sér íþyngjandi takmörkun á réttindum einstaklinga, sem er einungis heimil á grundvelli lagaheimildar og ef brýna nauðsyn ber til. Einstaklingar sem hafa verið sviptir frelsi sínu eru í viðkvæmri stöðu og því mikilvægt að tryggja að þeir njóti í reynd þeirra réttinda sem þeir eiga að njóta. Árið 2019 fullgilti íslenska ríkið valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Á grundvelli hennar hefur umboðsmanni Alþingis verið falið sérstakt eftirlit með stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Hugtakið frelsissvipting er í þessu sambandi túlkað vítt og nær til allra staða þar sem einstaklingar eru í reynd ekki frjálsir ferða sinna. Er því erfitt að áætla fjölda einstaklinga eða staða sem falla undir umrætt eftirlit.

Umboðsmaður Alþingis hefur heimsótt nokkur fangelsi, lögreglustöðvar, sjúkrastofnanir og heimili á vegum barnaverndar. Eftir hverja heimsókn gefur umboðsmaður út skýrslu með niðurstöðum sínum. Í skýrslunum er bent á ýmis atriði sem þarf að bæta. Umboðsmaður hefur t.d. bent á að fullnægjandi lagaheimildir séu ekki til staðar í íslenskri löggjöf til að taka ákvarðanir gagnvart frelsissviptum einstaklingum á geðheilbrigðisstofnunum. Þá hefur hann bent á að endurskoða

purfi lögræðislög nr. 71/1997, t.d. varðandi skilyrði fyrir nauðungarvistun.⁸ Sambærilegar áhyggjur hafa komið fram hjá alþjóðlegum eftirlitsaðilum, þar á meðal nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum (CAT) og nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT).

Tillögur umboðsmanns Alþingis hafa verið teknar alvarlega og hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana vegna þeirra. Má þar t.d. nefna að heilbrigðisráðherra hefur unnið að breytingum á lögum um réttindi sjúklinga nr. 74/1997, sem fela í sér skýrari lagaheimild fyrir beitingu nauðungar. Þá hefur dómismálaráðuneytið hafið vinnu við endurskoðun lögræðislaga, sem miðar að því að bregðast við athugasemdum umboðsmanns Alþingis og alþjóðlegra eftirlitsaðila og tryggja að löggin séu að fullu í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Mansal og atvinnuréttindi

Atvinnuréttindi og réttindi launþega eru almennt talin vel tryggð á Íslandi. Á síðustu árum hafa þó komið upp ýmis álitamál sem varða þessi réttindi, m.a. í tengslum við réttindi farandverkafólks og mansal.

Meðal aðgerða sem gripið hefur verið til á undanförunum árum má benda á áherslur stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu frá árinu 2019, sem miða m.a. að aukinni fræðslu og forvörnum. Frá árinu 2020 hefur sérstök samhfingarmiðstöð auk þess haft það hlutverk að samræma verklag og viðbrögð þegar grunur leikur á mansali. Þá hafa verið gerðar breytingar á ákvæði almennra hegningarlaga um mansal (1. mgr. 227. gr. a) til að efla réttarvernd þolenda mansals og auðvelda málsókn á hendur gerendum. Loks hefur sérstök upplýsingagátt um mansal verið opnuð á [112.is/mansal](https://www.umbodsmadur.is/112.is/mansal).

Réttlát málsmeðferð og aðgangur að dómstólum

Rétturinn til að bera mál undir sjálfstæða og óháða dómstóla og til réttlátrar málsmeðferðar eru grundvallaratriði í réttarríki. Almenn er talið að íslensk lög tryggi vel þessi réttindi. Þó hafa komið upp ýmsar áskoranir sem varða þessi réttindi hér á landi. Til marks um það eru þetta þau réttindi sem oftast hefur reynt á í málum gegn Íslandi fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Niðurstöður dómstólsins í þessum málum hafa leitt til mikillar þróunar á íslensku réttarkerfi. Má þar m.a. nefna upptöku millidómstigs með stofnun Landsréttar, sem var ætlað að koma til móts við kröfur um milliliðalaus sönnunarfærslu á áfrýjunarstigi.

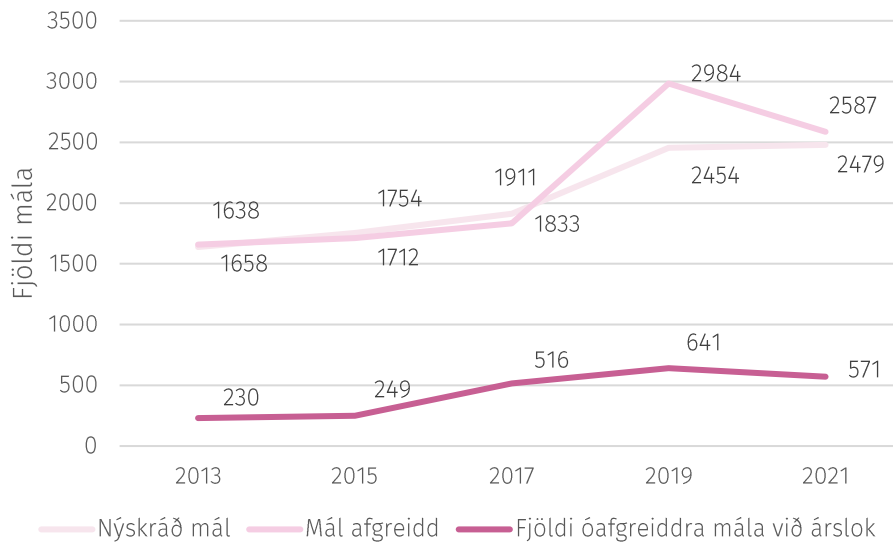
Til að leitast við að tryggja jafnan aðgang að dómstólum geta einstaklingar við ákveðnar aðstæður sótt um gjafsókn sem felur í sér að málskostnaður er greiddur af ríkissjóði.

⁸ Skýrslur umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknna í tengslum við OPCAT-eftirlitið eru aðgengilegar á vef umboðsmanns: <https://www.umbodsmadur.is/opcat/heimsoknir-og-skyrslur>

Friðhelgi einkalífs og tjáningarfrelsi

Samhliða tæknibreytingum á undanförunum áratugum hafa komið upp ýmsar nýjar áskoranir sem varða friðhelgi einkalífs og tjáningarfrelsi, svo sem varðandi söfnun og dreifingu upplýsinga og mynda, upplýsingaóreiðu, falsfréttir og hraða framþróun gervigreindar.

Endurspeglast það m.a. í mikilli fjölgun mála hjá Persónuvernd, sem annast eftirlit með lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.



Mynd 11. Þróun fjölda mála hjá Persónuvernd.

Tjáningarfrelsi er mikilvæg grundvallarréttindi í lýðræðislegu samfélagi og í samræmi við það hafa á síðustu árum verið gerðar ýmsar breytingar á lögum sem miða að því að auka vernd á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis. Má t.d. nefna að sett hafa verið ný lög um vernd upplýstrara nr. 40/2020 og lög sem styrkja upplýsingarétt almennings, sbr. lög nr. 72/2019 um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012.

Í ákveðnum tilvikum getur þó verið nauðsynlegt að takmarka tjáningarfrelsi til að vernda réttindi og friðhelgi annarra. Sem dæmi um það má nefna að hatusorðræða er refsiverð í þeim tilgangi að tryggja vernd viðkvæmra hópa.

Í framkvæmd reynir oft á samspil og jafnvel togstreitu á milli friðhelgi einkalífs annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar. Oft kemur það í hlut dómstóla að fjalla um þetta samspil og ákvarða hvar mörkin eiga að liggja.

Samráð

Á samráðsfundum sem haldnir voru við undirbúning grænbókar komu fram ólík sjónarmið og voru ekki öll sammála um það hvort réttur til réttlátrar málsmeðferðar væri vel tryggður eða ekki. Mörg töldu réttinn vel tryggðan, að gott aðgengi væri að dómstólum og traust til þeirra mikið. Önnur voru því ósammála og nefndu þolendur ofbeldis og kynferðisafbrotu sem dæmi um hópa sem fengju ekki réttláta málsmeðferð þar sem of mikil sönnunarbyrði væri í þeim málum og því félli meirihluti þeirra niður. Þar að auki fengju gerendur sem væru dæmdir væga dóma. Sömuleiðis komu fram áhyggjur um að efnaminni einstaklingar og einstaklingar sem tilheyra jaðarsettum hópum ættu oft erfiðara með að leita réttar síns.

Í samráðsferlinu var fjallað um stöðu þeirra sem eru beitt nauðung. Talið var að ýmsar úrbætur þyrftu að eiga sér stað hvað varðar aðstöðu þess fólks, skráningu mála, söfnun tölulegra upplýsinga og skýrleika lagaheimilda.

Á samráðsfundum var talsvert rætt um neikvæð áhrif tæknibreytinga á friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu og að það sé erfitt að spyrna við þeirri þróun.

Skoðana- og tjáningarfrelsi var fólki ofarlega í huga í samráðsferlinu. Flest telja réttindin vel tryggð á Íslandi. Það megi t.d. sjá í því að fólk er ekki smeykt við að gagnrýna stjórnvöld. Einnig kom fram gagnrýni á vernd tjáningarfrelsis í ljósi stöðu fjölmiðlunar hér á landi og vísað í að blaðamenn hafi verið kallaðir í skýrslutöku vegna fréttumfjöllunar nýverið.

Rætt var um misnotkun ákvæðisins um tjáningarfrelsi í ljósi aukinnar hatursorðræðu sem hefur gert vart við sig á síðustu misserum, t.d. í garð hinsegin fólks og kvenna. Önnur veltu vöngum um hvar mörkin á hatursorðræðu og tjáningarfrelsi myndu liggja og lýstu áhyggjum sínum yfir útskúfunar- og slaufunarmenningu.

Kallað var eftir lausn á stöðu þeirra sem fengið hafa synjun um alþjóðlega vernd en er ekki hægt að vísa frá landinu af ýmsum ástæðum.

Áskoranir og tækifæri

- Tryggja þarf fullnægjandi lagaheimildir séu til staðar fyrir frelssviptingu og hvers kyns beitingu þvingunar.
- Tækifæri er til að tryggja betra aðgengi að dómstólum og öðrum leiðum til að leita réttar síns með því að gera upplýsingar aðgengilegri fyrir jaðarsetta hópa.
- Tæknibreytingar hafa í för með sér áskoranir á borð við aukna upplýsingaóreiðu, hatursorðræðu, öfgahyggju og aukna skautun sem þarf að bregðast við m.a. með því að tryggja jafnvægi milli friðhelgi og tjáningarfrelsis.

3.3.4 Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

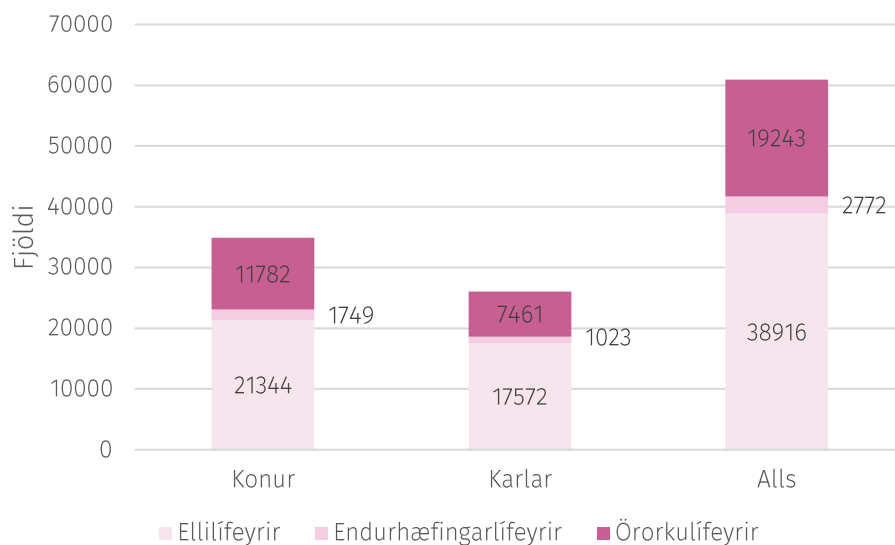
Eitt mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar fjallar beinlínis um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi en slík réttindi eru einnig tryggð og útfærð nánar í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum, þar á meðal í alþjóðasamningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar tekur til réttar til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika, réttar til almennrar menntunar og fræðslu og réttar barna til verndar og umönnunar sem velferð þeirra krefst. Þessi atriði eru öll útfærð frekar í lögum.

Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru almennt matskenndari en borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Þau eiga að vera í stöðugri framþróun og þarf að útfæra nánar með almennum lögum m.t.t. ýmissa ytri þátta, t.d. efnahags ríkja.

Félagsleg aðstoð og félagslegt öryggi

Réttur til félagslegrar aðstoðar á að tryggja að fólk búi við fullnægjandi lífsskilyrði. Það felur í sér að einstaklingur hafi aðgang að nægjanlegu magni af vatni, fæðu, fatnaði, húsaskjóli og fullnægjandi heilsuvernd þegar hennar er þörf.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007 og lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 er kveðið á um skyldur hins opinbera til að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi fólks. Gerðar hafa verið breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð þar sem m.a. greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris var lengt úr þremur árum í fimm ár og frítekjumark örorkulífeyrisþega hækkað en þeim breytingum er ætlað að bæta réttarstöðu fólks með heilsuvanda, stuðla að auknum lífsgæðum og betri afkomu fólks með mismikla starfsgetu. Enn fremur er unnið að heildarendurskoðun á örorkulífeyrisferfinu þar sem lögð verður áhersla á starfsendurhæfingu, þverfaglegt mat á vinnufærni í stað örorkumats og að tryggja afkomu þeirra sem lakast standa.

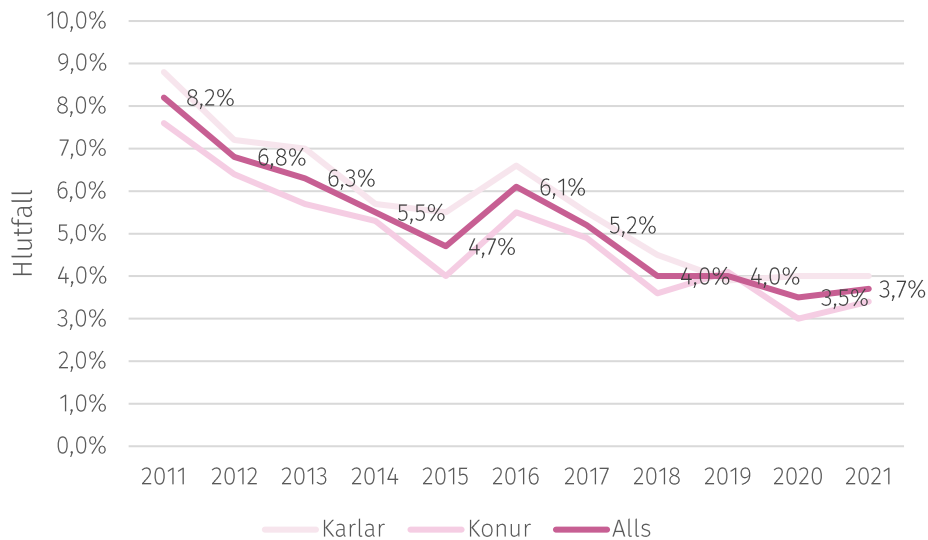


Mynd 12. Fjöldi örorku-, elli- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fengu greitt í nóvember 2022 eftir kyni.⁹

Þrátt fyrir að fjárhagsleg aðstoð sé umfangsmikil á Íslandi eru einstaklingar sem búa við efnislegan skort¹⁰ líkt og má sjá á tölum frá Hagstofu Íslands hér að neðan.

⁹ Sjá tölfraði TR: <https://www.tr.is/tryggingastofnun/arsskyrslur%20-%20tolfraedi/maelabord>

¹⁰ Skortur á efnislegum gæðum er mæling á bágu lífskjörum þróuð af Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins. Þeir sem teljast búa við skort á efnislegum gæðum búa á heimili þar sem að minnsta kosti þrennt af eftirfarandi á við: (1) Heimilisfólk hefur lent í vanskilum húsnæðislána eða annarra lána vegna fjárskorts á síðastliðnum 12 mánuðum, (2) heimilisfólk hefur ekki efni á að fara árlega í vikulangt frí með fjölskyldunni, (3) heimilisfólk hefur ekki efni á kjöti, fiski eða sambærilegri grænmetismáltíð að minnsta kosti annan hvern dag, (4) heimilisfólk getur ekki mætt óvæntum útgjöldum, (5) heimilisfólk hefur hvorki efni á heimasíma né farsíma, (6) heimilisfólk hefur ekki efni á sjónvarpstæki, (7) heimilisfólk hefur ekki efni á þvottavél, (8) heimilisfólk hefur ekki efni á bíl, (9) heimilisfólk hefur ekki efni á að halda húsnæði nægjanlega heitu.



Mynd 13. Hlutfall íbúa sem búa við skort á efnislegum gæðum.¹¹

Einnig þarf að tryggja annars konar félagslega aðstoð til að tryggja að fólk geti lifað með reisu. Til dæmis hafa komið fram áhyggjur um félagslega einangrun ákveðinna hópa í samfélaginu, þar á meðal eldra fólks.¹²

Réttur til húsnæðis hefur einnig verið vaxandi áhyggjuefni, m.a. í ljósi hækkandi húsnæðis- og leiguverðs og skorts á félagslegu húsnæði. Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 kom fram að um 300 einstaklingar teldust heimilislausir í sveitarfélaginu en það er fækkun um 14% frá 2017.¹³

Heilbrigði

Allir einstaklingar eiga rétt á heilbrigðisþjónustu við hæfi og er sá réttur nánar útfærður í lögum. Á undanförunum árum hefur verið leitast við að tryggja aukinn jöfnuð innan heilbrigðiskerfisins, m.a. með breyttum greiðsluþáttökukerfum vegna lyfja og heilbrigðisþjónustu.

Mikið álag hefur verið á heilbrigðiskerfið á undanförunum árum og hefur reynst áskorun að stytta bið eftir ýmiss konar þjónustu, þar á meðal geðheilbrigðisþjónustu. Íslenska ríkið hefur fengið athugasemdir frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum sem snúa m.a. að löngum biðlistum og ójöfnu aðgengi að þjónustu, m.a. eftir búsetu.

¹¹ Sjá tölur Hagstofu Íslands: <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/lifskjor/efnislegur-skortur/>

¹² Sjá frétt á vef Stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/10/06/Fjoldbreyttar-adgerdir-til-ad-vega-a-moti-einmanaleika-og-felagslegri-einangrun-aldradra/>

¹³ Sjá úttekt Reykjavíkurborgar á stöðu heimilislausra: https://2021.reykjavik.is/sites/default/files/ymis-skjol/skjol_utgefud_efni/uttekta_heimilislausir_med_miklar_og_flokna_r_thjonustutharfir_okt_2021.pdf

Leitast hefur verið við að jafna aðgengi að þjónustu eftir búsetu, m.a. með þverfaglegum landshlutateyimum sem miða að því að styrkja og auka heildstæða þjónustu á sviði félags-, heilbrigðis- og menntamála. Einnig hefur aukin áhersla verið lögð á fjarheilbrigðisþjónustu.¹⁴

Menntun, frístund og menning

Menntun telst til mannréttinda í sjálfu sér og á sama tíma er hún nauðsynleg til skilnings á mannréttindum. Menntun er grunnurinn að því að fólk fái notið þeirra samfélagslegu gæða sem í kringum það eru, hvort sem gæðin eru efnahagsleg, félagsleg eða menningarleg.

Samkvæmt lögum er sú skylda lögð á sveitarfélög að halda grunnskóla fyrir öll börn og unglinga á aldrinum 6-16 ára. Þótt skólaskyldan nái einungis til grunnskólastigsins skulu þeir sem honum hafa lokið eiga kost á því að hefja nám í framhaldsskóla, samanber 1. mgr. 32. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Núgildandi menntastefna felur í sér jafnrétti til náms og menntun án aðgreiningar í leik-, grunn- og framhaldsskóla.

Rétturinn til menntunar er almennt vel tryggður hér á landi og langflest börn eru í skóla. Þó hafa komið fram vaxandi áhyggjur af skólaforðun í grunnskólum og brotthvarfi úr framhaldsskólum og þá sérstaklega meðal barna í viðkvæmri stöðu, þar á meðal barna af erlendum uppruna. Þannig höfðu rúmlega 46% innflytjenda, sem hófu nám í dagskóla á framhaldsskólastigi haustið 2016, hætt námi án þess að útskrifast fjórum árum seinna, samanborið við tæp 18% þeirra sem voru án erlends bakgrunns og rúm 13% meðal nemenda fæddra erlendis en með íslenskan bakgrunn.¹⁵ Þar að auki benda niðurstöður nýrrar skýrslu Velferðarvaktarinnar til þess að brotthvarf sé birtingarmynd ójafna tækifæra. Það er þó öðru fremur menntun foreldra sem skiptir máli. Einnig kemur skýrt fram að það að búa hjá einstæðu foreldri við 16 ára aldur og að eiga foreldri með örorkumat eykur almennt líkurnar á brotthvarfi.¹⁶

Þó að stjórnarskráin fjalli ekki beinlínis um rétt til menningar og frístunda leiðir sá réttur af réttinum til menntunar, auk þess sem hann er beinlínis tryggður í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa bent á að íslenska ríkið þurfi að grípa til ráðstafana til að tryggja öllum, og þá sérstaklega jaðarsettum hópum, raunverulegan aðgang að menningar- og frístundastarfi, án mismununar.

¹⁴ Sjá skýrslu: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9268f7cc-bb64-11e8-942c-005056bc4d74>

¹⁵ Sjá tölur Hagstofu Íslands: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/menntun/brautskraningarhlutfall-og-brottfall-af-framhaldsskolastigi-2020/>

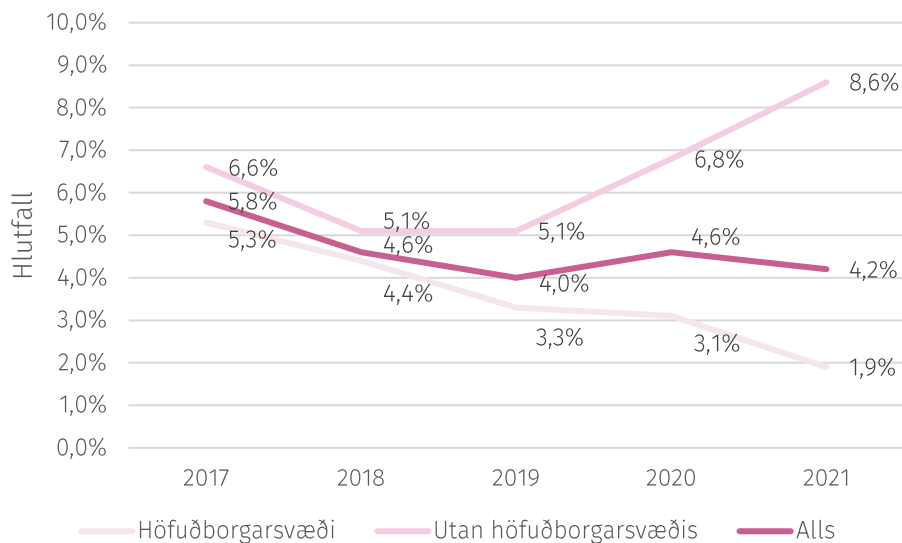
¹⁶ Sjá skýrslu Velferðarvaktarinnar: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%20-%20brotthvarf%20-%20framhaldssk%20-%20lum%202024.01.2022.pdf>

Réttindi barna

Börn eru eini þjóðfélagshópurinn sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Endurspeglar það þá staðreynd að börn eru viðkvæmur hópur sem þarfnast sérstakrar verndar og umönnunar. Réttindi barna eru einnig sérstaklega tryggð í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem hefur verið lögfestur hér á landi, sbr. lög nr. 19/2013.

Íslensk stjórnvöld hafa lagt ríka áherslu á réttindi barna og standa framarlega á því sviði í alþjóðlegum samanburði. Má t.d. nefna að sérstakur umboðsmaður barna hefur verið starfandi hér á landi frá árinu 1995, sbr. lög nr. 83/1994. Hlutverk embættisins er að standa vörð um hagsmuni og réttindi barna á öllum sviðum samfélagsins.

Þó að réttindi barna séu almennt vel tryggð hér á landi er ýmislegt sem mætti bæta. Umboðsmaður barna, félagasamtök og alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa komið ýmsum athugasemdum á framfæri um hvernig tryggja mætti betur réttindi barna hér á landi. Sem dæmi má nefna gagnrýni á langa biðlista eftir greiningu og þjónustu fyrir börn með sérþarfir. Þá hafa komið fram áhyggjur af börnum sem tilheyra jaðarsettum hópum, svo sem fátækum börnum, börnum af erlendum uppruna og fötludum börnum. Auk þess hefur reynst áskorun að tryggja að börn njóti sömu þjónustu, óháð búsetu.



Mynd 14. Börn sem skortir efnisleg gæði, eftir búsetu, 2017–2021.¹⁷

Á undanförunum árum hafa verið gerðar ýmsar breytingar sem miða að því að tryggja betur réttindi barna. Í júní 2021 voru t.d. samþykkt heildstæð lög um samþættingu þjónustu í þágu

¹⁷ Sjá tölur Hagstofu Íslands: <https://www.hagstofa.is/talnaefni/samfelag/lifskjor/efnislegur-skortur/>. Nánar um skort á efnislegum gæðum á meðal barna hér: <https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2022/b0df960f-6d89-414c-88fd-9642a1ada2b4.pdf>

barna, sem miðar að því að tryggja börnum aðgang að þjónustu við hæfi án hindrana. Á sama tíma var samþykkt stefna og aðgerðaáætlun um barnvænt Ísland, sem miðar að því að tryggja heildstæða og markvissa innleiðingu á barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Samráð

Á samráðsfundum var staða barna í íslensku samfélagi almennt talin vera góð. Lögfesting barnasáttmálans og embætti umboðsmanns barna voru litin mjög jákvæðum augum. Það kom þó fram að alltaf væri hægt að gera betur.

Mikill samhljómur var um að réttur til menntunar væri almennt vel tryggður á Íslandi. Þá kom fram á opnum samráðsfundum og á samráðsfundum með ungmennaráði Þroskahjálpar og Átaki, félags fólks með þroskahömlun, að gera megi betur í að tryggja réttindi fatlaðra barna og ungmenna til menntunar, sér í lagi að framhaldsskóla loknum. Þá var rætt um að fötluð börn fengju oft takmarkaða kennslu, t.d. of létt verkefni og í sumum tilvikum enga kynfræðslu. Liðveisla var nefnd sem jákvæður hlutur sem mætti útvíkka, t.d. til að bæta aðgengi að námi. Þar að auki var talsvert rætt um að fötluð börn glími gjarnan við mikla félagslega einangrun í skólakerfinu.

Börn af erlendum uppruna og þá sérstaklega börn sem eru með annað móðurmál en íslensku eru í erfiðri stöðu í skólakerfinu. Mikið er um brottfall innflytjenda. Þá þarf að huga sérstaklega að börnum af erlendum uppruna sem búa við fátækt.

Staða fólks sem býr við fátækt var víða til umræðu, en hún var talin slæm og að það fólk upplifi mikla skömm og vanvirðingu. Einstæðir foreldrar með örorku og fólk af erlendum uppruna var talið sérstaklega útsett fyrir fátækt. Réttur til öruggs húsnæðis, réttur á fjárhagslegri aðstoð og réttur til heilbrigðisþjónustu er ekki talinn tryggður fyrir öll. Þar að auki er enginn sérstakur talsmaður fyrir þennan viðkvæma hóp. Börn sem búa við fátækt voru sérstaklega nefnd en staða þeirra er ekki til jafns við önnur börn, þar sem þau geti t.d. ekki sótt tólmstundir og standi verr í menntakerfinu. Bent var á að 70-120 börn sæki eldhús samtakanna Pepp Ísland og samtaka fólks í fátækt á hverjum degi.

Réttindi aldraðra voru talin til þeirra réttinda sem væru ekki nægjanlega vel tryggð þegar kemur að efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum. Skortur væri á réttindagæslu fyrir þennan hóp.

Á samráðsfundum á landsbyggðinni var aðgengi að menntun og heilbrigðisþjónustu talsvert rætt. Aðgengi að heilbrigðisþjónustu er ekki talið tryggt vegna ótryggra samgangna og aðgengi að menntun er skert víða á landsbyggðinni þar sem ekki er boðið upp á fjarnám í ýmsum greinum í háskóla.

Því var fagnað að geðheilbrigðismál hafi verið áberandi í umræðunni á undanförunum árum en jafnframt bent á að enn séu til staðar miklir fordómar og því sé mikilvægt að vinna gegn félagslegri einangrun fólks með geðsjúkdóma.

Biðlista fyrir hvers konar heilbrigðisþjónustu bar gjarnan á góma í samráðsferlinu, slíkt gæti reynst fólki sem tilheyrir jaðarsettum hópum sérstaklega erfitt. Á samráðsfundum með börnum og ungmennum kom fram að stytta þyrfti biðlista barna í ADHD-greiningu og á BUGL.

Áskoranir og tækifæri

- Tækifæri eru falin í markvissri söfnun gagna um stöðu jaðarsettra hópa. Með markvissri söfnun upplýsinga er hægt að forgangsraða aðgerðum sem miða að því að efla mannréttindi og fylgjast með árangri þeirra.
- Áskorun er að tryggja jafnt aðgengi að þjónustu óháð búsetu.
- Tækifæri felast í innleiðingu rafrænna lausna þegar kemur að því að tryggja jafnt aðgengi að þjónustu.
- Áskorun er að vinna að því að fólk líði ekki efnislegan skort á Íslandi. Áhyggjuefni er að börnum á landsbyggðinni sem líði efnislegan skort fari fjölgandi.
- Áskorun er að vinna gegn skólaforðun í grunnskólum og brotthvarfi úr framhaldsskólum.

3.3.5 Samstöðuréttindi

Svokölluð þriðja kynslóð mannréttinda hefur gjarnan verið kölluð samstöðuréttindi. Þau taka á sameiginlegum réttindum fólks, svo sem rétti til sjálfbærrar þróunar, rétti til friðar eða rétti til heilbrigðs umhverfis. Þó að ekki sé beinlínis fjallað um þessi réttindi í stjórnarskrá eru þau talin leiða af ýmsum öðrum réttindum, auk þess sem sívaxandi áhersla er á þau í alþjóðlegri mannréttindaumræðu.

Réttur til heilbrigðs umhverfis

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti árið 2022 ályktun þar sem því er lýst yfir að aðgangur að hreinu, heilbrigðu og sjálfbæru umhverfi teljist til almennra mannréttinda. Ísland greiddi atkvæði með ályktuninni.¹⁸ Í henni er viðurkennt að áhrif loftslagsbreytinga, ósjálfbær stjórnun og notkun á náttúruauðlindum, mengun í lofti, á landi og í vatni, ótraust meðferð íðefna og úrgangs og tap líffræðilegrar fjölbreytni hafi áhrif á að fólk fái notið þess réttar. Enn fremur segir að þau umhverfisspjöll sem tilgreind eru hér að framan hafi beinar og óbeinar neikvæðar afleiðingar á öll önnur mannréttindi.

Íslensk stjórnvöld hafa lagt aukna áherslu á samspil mannréttinda og umhverfis- og loftslagsmála en það endurspeglast m.a. í innleiðingu íslenskra stjórnvalda á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og Parísarsamningnum (rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar).

Samráð

Á samráðsfundum var réttur til heilnæms umhverfis nefndur sem réttindi sem væru vel tryggð eins og er. Það væri þó áskorun að viðhalda þeim réttindum í ljósi loftslagsbreytinga og áhrifa þeirra á öfgar í veðurfari. Loftslagsbreytingar muni hafa áhrif hérlendis með nýjum ógnum. Þar að auki muni fólksflótti á heimsvísu aukast og Ísland þurfi að vera í stakk búið að bregðast við því.

¹⁸ Sjá ályktunina: <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>

Tækifæri fælust í því að viðurkenna réttinn til heilnæms umhverfis. Með því þurfa þó að fylgja aðgerðir og fjárfestingar svo bregðast megi við ógnum af völdum loftslagsbreytinga.

Áskoranir og tækifæri

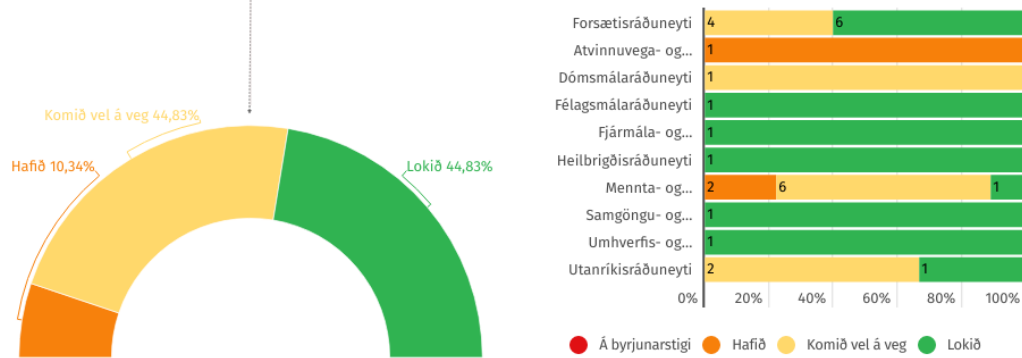
- Loftslagsbreytingar munu hafa beinar og óbeinar neikvæðar afleiðingar á lífsgæði og mannréttindi. Nauðsynlegt er því að tryggja rétt komandi kynslóða til hreins, heilbrigðs og sjálfbærs umhverfis.

3.4 Stefna í mannréttindum

Sem dæmi um stefnur og áætlanir sem tengjast mannréttindum má nefna:

- Aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks 2022 – 2025
- Aðgerðaáætlun um þjónustu við einstaklinga með heilabilun
- Aðgerðaráætlun um heilbrigðisþjónustu fanga
- Forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021 – 2025
- Framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum 2020 – 2023
- Framtíðarsýn í geðheilbrigðismálum til 2030
- Landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi 2018 – 2022
- Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu
- Stefna og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2017 – 2021
- Þingsályktun um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess
- Þingsályktun um barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna
- Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022 – 2025
- Þingsályktun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019 – 2023
- Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun
- Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum
- Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021 – 2030
- Menntastefna 2030: Fyrsta aðgerðaáætlun 2021 – 2024
- Netöryggisstefna Íslands 2022 – 2037

Heildarfjöldi aðgerða er 29 - staða þeirra er eftirfarandi í júní 2022



Verkefnaflokkar

A. Stjórnsýslan	Jafnréttissjóður Íslands	Framkvæmdasjóður jafnréttismála	Jafnréttisfulltrúar ráðuneyta	Jafnréttisáætlun Stjórnarráðsins
	Samhætting kynja- og jafnréttissjónarmiða	Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð	Jafnrétti og byggðamál	
B. Vinnumarkaður - Launajafnrétti kynja	Jafnlaunavottun og jafnlaunastaðall	Jafnrétti á vinnumarkaði	Jafnrétti í stjórnun fyrirtækja	Jafnrétti og fæðingarorlof
	Lánatrygginga-sjóður kvenna			
C. Kynferðislegt og kynbundið ofbeldi	Framkvæmd Ístanbúl samnings	Jafnrétti innan lögreglunnar		
D. Jafnrétti, menntun og menningar, íþróttar og æskulýsistarf	Karlar og kennsla	Brothvarf drengja úr námi og nem. með annað tungumál en íslensku	Jafnrétti og kynbundið námsval	
	Jafnrétti í félagslífi framhaldsskóla	Jafnrétti og öryggi í leik- grunn- og framhaldsskólum	Jafnrétti og öryggi í íþróttar- og æskulýsistarfi	
	Samstarf jafnréttisfulltrúa háskóla	Jafnrétti og háskólastöður	Jafnrétti, menning og listir	
E. Karlar og jafnrétti	Karlar og #églika (#metoo)	Karlar og heilbrigðisþjónusta		
F. Alþjóðastarf	Kyn og neysla	Þátttaka karla í jafnréttismálum		
	Innleiðing jafnréttisvottunar í þróunarsamvinnu	Jöfn tækifæri kynjanna í alþjóða- viðskiptum - „Jafnrétti til útflutnings“		

Mynd 15. Mælaborð aðgerðaáætlunar í jafnréttismálum 2020-2023.

Mælaborð hafa verið þróuð og útfærð á skrifstofu jafnréttis- og mannréttindamála til að auka yfirsýn og tryggja betur framfylgd áætlana.

Ekki hefur verið mótuð heildstæð landsáætlun í mannréttindamálum líkt og ríki eru hvött til í Vínaryfirlýsingunni sem var samþykkt einróma á heimsráðstefnunni um mannréttindi í Vín 1993. Í yfirlýsingunni er mælt til þess að öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna geri landsáætlun til að skilgreina aðgerðir til að bæta, innleiða og vernda mannréttindi.¹⁹

¹⁹ Sjá Vínaryfirlýsinguna <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>

Samráð

Á samráðsfundum var bent á að það sem helst vantaði héraðis væri heildstæð stefna í mannréttindamálum. Þörf væri á heildstæðri hugsun þegar kæmi að mannréttindum, ekki síst þegar kemur að réttindum jaðarsettra hópa.

Áskoranir og tækifæri

- Tækifæri eru til að tryggja gæði í vernd og framkvæmd mannréttindamála með mótun heildstæðrar stefnu og áætlun í mannréttindamálum í samræmi við Vínaryfirlýsinguna.
- Tækifæri eru til að fylgja stefnum eftir með markvissum hætti, t.d. með innleiðingu mælaborða.

3.5 Alþjóðlegur samanburður

Staða mannréttinda á Íslandi er góð í samanburði við önnur ríki. Þetta má sjá á fjölmörgum mannréttindavísum.

Tafla 3. Staða Íslands á völdum mannréttindavísam.

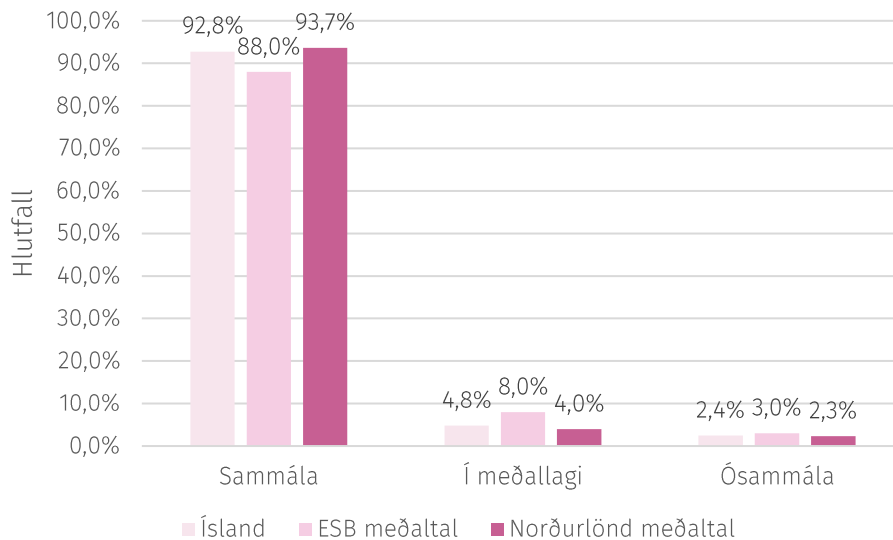
Mannréttindavísar	Staða Íslands	DK	NO	SE	FI
Global Gender Gap □ World Economic Forum (2022)	1. sæti	32	3	5	2
Global Peace Index (2022)	1. sæti	4	17	26	14
Freedom House □ Freedom on the net (2022)	1. sæti	-	-	-	-
KidsRights Index (2022)	1. sæti	7	10	2	3
Women, Business and the Law Index (2022)	1.□12. sæti	1□12	20□24	1□12	13□19
The Economist □ Glass-ceiling Index (2022)	2. sæti	12	4	1	3
World Happiness Report (2022)	3. sæti	2	8	7	1
Human Development Index □ UNDP (2021)	3. sæti	6	2	7	11
Social Progress Index (2022)	5. sæti	2	1	6	3
The Economist □ Democracy Index (2021)	5. sæti	6	1	4	3
Gender Inequality Index □ UNDP (2021)	8. sæti	1	2	4	6
ILGA-Europe □ Rainbow Europe (2022)	8.□9. sæti	2	4□7	4□7	12
World Press Freedom Index (2022)	15. sæti	2	1	3	5
Freedom House □ Freedom in the World (2022)	17.□21. sæti	6□10	1□3	1□3	1□3

Á sviði kynjajafnréttis stendur Ísland vel að vígi í alþjóðlegum samanburði. Ísland hefur vermt efsta sæti lista Alþjóðæfnaðsráðsins *Global Gender Gap* sem hefur mælt kynjabil á alþjóðavísu síðastliðin 13 ár. Á lista *Women, Business and the Law* sem mælir lög og reglur er varða tækifæri kvenna til efnahagslegrar þátttöku er Ísland í efsta sæti ásamt 11 öðrum ríkjum og er í 2. sæti á lista The Economist sem metur stöðu og áhrif kvenna í atvinnulífinu.

Ísland leiðir einnig á mannréttindavísu tengdum friði, frelsi á internetinu og réttindum barna. Þá er Ísland í efstu fimm sætum lista sem mæla hamingju íbúanna (3. sæti), félagslegar framfarir (3. sæti), þróun lífskjara (5. sæti) og stöðu lýðræðis (5. sæti). Ísland er í 8. og 9. sæti á lista *ILGA-Europe* sem mælir réttindi hinsegin fólks en var í 14. sæti 2021.

Þegar kemur að vísu sem mæla fjölmiðlafrelsi annars vegar og borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi hins vegar stendur Ísland ekki eins vel og hin Norðurlöndin. Þegar kemur að því að tryggja borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi skv. lista *Freedom House* fær Ísland 94 stig af 100 á meðan Svíþjóð, Finnland og Noregur fá öll fullt hús stiga og Danmörk 97 stig. Staða Íslands á lista *Blaðamanna án landamæra* varðandi fjölmiðlafrelsi hefur versnað frá 2021. Þá fékk Ísland 84,63 stig af 100 en fær nú 82,69 stig. Norðurlöndin fá hins vegar á bilinu 88,42 og 92,65 stig.

Alþjóðlegir vísar sýna að Ísland stendur sig vel í samanburði við aðra en eðli mannréttinda felur þó í sér að unnið sé að stöðugri framþróun. Þó að Ísland sé í 1. sæti á ýmsum mannréttindavísu þýðir það ekki að fullu jafnrétti sé náð og mannréttindi allra ætíð tryggð. Mannréttindavísar byggja gjarnan á stöðu ákveðinna þátta sem gefa vísbendingu um stöðu tiltekins málaflokks en þeir ná ekki að varpa ljósi á alla anga málaflokksins.



Mynd 16. Afstaða til fullyrðingarinnar „Mannréttindi eru mikilvæg til þess að skapa réttlátara samfélag“.

Mikilvægi mannréttinda virðist mjög viðtekin skoðun héraendis og mælist á pari við viðhorf til mannréttinda á Norðurlöndunum. Viðhorf til mannréttinda virðist jákvæðara á Íslandi og á Norðurlöndunum en í ríkjum Evrópusambandsins að meðaltali.²⁰

„Staðan hér er ágæt miðað við annars staðar. En ekki rétt að bera sig saman niður á við.“

Af opnum samráðsfundi um mannréttindi

²⁰ Samanburðargögn eru úr könnun á grundvallarmannréttindum (e. Fundamental rights survey) sem er framkvæmd af Evrópustofnun grundvallarmannréttinda: <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs>

4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu

Markmið yfirstandandi kortlagningar er að safna saman á einn stað upplýsingum um mannréttindi og draga saman helstu viðfangsefni næstu ára í málaflokknum með það að leiðarljósi að marka árangursríka stefnu og aðgerðir til næstu ára.

Hér er fjallað um ólíkar leiðir að markmiðum stefnumótunar, drög að framtíðarsýn, lykilviðfangsefni og áherslur með vísan til áframhaldandi vinnu.

4.1 Valkostir og leiðir

Við val á leiðum þarf að líta til þess hvort þær henta viðfangsefninu, eru líklegar til árangurs, tæknilega fýsilegar og leiða til jákvæðra efnahagslegra áhrifa og langtímaáhrifa.

Ljóst er að aðkoma opinberra aðila að verkefnum getur verið með ýmsu móti og mætti í því sambandi ræða um að helstu verkfærin sem við höfum við hönnun og framkvæmd opinberrar stefnu séu:

- Upplýsingar, menntun og ráðgjöf, t.d. að koma á framfæri fræðslu til almennings, fyrirtækja og stjórnvalda um viðfangsefnin sem eru til umfjöllunar, afla og miðla upplýsingum. Upplýsingar og fræðsla geta bætt grundvöll ákvarðana sem teknar eru af einstaklingum, fyrirtækjum og stjórnvöldum og því mjög mikilvæg í samhengi við mannréttindi.
- Bein íhlutun hins opinbera, t.d. að stofnanir vinni með beinum hætti að ákveðnum verkefnum.
- Hagrænar aðgerðir og hvatar. Stjórnvöld geta beitt hagrænum hvötum og lötum til að ná fram markmiðum stefnu. Dæmi um slíkt er skattlagning eða fjárhagslegar ívilnanir.
- Lagasetning.
- Hnippingar eru aðgerð sem viðhalda frelsi til athafna en leiðbeina fólki í tiltekna áttir, t.d. með upplýsingum um hvernig einstaklingur eða fyrirtæki stendur sig í samanburði við aðra á tilteknu sviði. Með hnippingum getur því myndast hvati til hegðunar sem getur talist æskileg.

Við val á leiðum þarf að horfa til þeirrar vegferðar sem fram undan er, móta þarf framtíðarsýn og áherslur og meta hvaða leiðir eru fýsilegar til að ná að komast í æskilega stöðu. Á næstu síðum eru kynnt drög að framtíðarsýn og áherslum til frekari umræðu og útfærslu með almenningi og hagsmunaaðilum.

4.2 Drög að framtíðarsýn

Við mótun á framtíðarsýn fyrir stöðu mannréttinda á Íslandi er horft til 10 ára.

Framtíðarsýn á stöðu mannréttinda

Ísland er í fremstu röð þegar kemur að því að tryggja öllum íbúum sínum grundvallarmannréttindi.

Þrátt fyrir að staða mannréttinda sé almennt talin góð hér á landi og að Ísland standi vel í alþjóðlegum samanburði er eðli mannréttinda að þau séu í stöðugri framþróun. Í ljósi áskorana tengdum tækniþróun, fjölbreyttari samfélagsgerðar og loftslagsbreytinga er mikilvægt að byggja ofan á þann góða árangur sem hefur náðst hingað til með skýrari ramma utan um mannréttindamál á Íslandi og lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

4.3 Lykilviðfangsefni og áherslur

Áskoranir við að tryggja mannréttindi eru miklar en það á einnig við um tækifærin. Hér eru dregin fram lykilviðfangsefni í málaflokknum sem munu nýtast við frekari stefnumótun, ákvarðanatöku og aðgerðir stjórnvalda.

Tölusetningin endurspeglar ekki forgangs röðun.

- 1. Stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar**

Koma þarf á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir að öllu leyti Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna og hefur viðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda.
- 2. Lögfesting samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks**

Lögfesta þarf samninginn til að festa betur í sessi réttindi fatlaðs fólks. Stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar er forsenda þess að það sé hægt.
- 3. Landsáætlun um mannréttindi**

Móta þarf heildstæða stefnu og áætlun í mannréttindamálum í samræmi við Vínaryfirlýsinguna til að tryggja gæði í vernd og framkvæmd mannréttindamála.
- 4. Markviss söfnun gagna um stöðu jaðarsettra hópa**

Með markvissri söfnun upplýsinga er hægt að vinna vandaða stefnumótun þar sem aðgerðum er forgangsraðað og fylgst er með árangri þeirra.
- 5. Tækniþróun og mannréttindi**

Mikilvægt er að tryggja algilda hönnun við þróun tæknilausna og að tækniþróun hafi ekki neikvæð áhrif á mannréttindi, varðandi friðhelgi og tjáningarfrelsi.
- 6. Aukin fræðsla og þekking á mannréttindum**

Tryggja þarf fræðslu til almennings, fagfólks, fyrirtækja og opinberra aðila.
- 7. Loftslagsbreytingar og réttur til heilnæms umhverfis**

Loftslagsbreytingar munu hafa beinar og óbeinar neikvæðar afleiðingar á lífsgæði og mannréttindi. Nauðsynlegt er því að tryggja rétt komandi kynslóða til hreins, heilbrigðs og sjálfbærs umhverfis.

Hér eru tiltekna áherslur sem taldar eru líklegastar til að skila mestum ávinningi við að raungera framtíðarsýnina og leysa lykilviðfangsefnin.

4.3.1 Sjálfstæð innlend mannréttindastofnun

Koma þarf á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir að öllu leyti Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna og hefur viðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda. Tilvist slíkrar stofnunar er forsenda lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Nánari umfjöllun er um sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir í sérstöku fylgiriti með grænbókinni. Þar er m.a. fjallað um Parísarviðmiðin, mismunandi gerðir slíkra stofnana og mannréttindastofnanir á Norðurlöndunum.

4.3.2 Mótun, innleiðing og eftirfylgni stefnu

Móta þarf heildstæða stefnu og áætlun í mannréttindamálum í samræmi við Vínaryfirlýsinguna til að tryggja gæði í vernd og framkvæmd mannréttindamála.

Til að vinna vandaða stefnumótun þarf áreiðanleg gögn. Talsverður skortur er á gögnum um stöðu jaðarsettra hópa en með markvissri söfnun upplýsinga er hægt að forgangsraða aðgerðum og fylgjast með árangri þeirra.

5. Hver er þín skoðun?

Markmið grænbókar um mannréttindi er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni og framtíðarsýn mannréttinda ásamt áherslum og valkostum. Mikilvægt er að stöðumatið sé sem réttast þar sem það mun liggja til grundvallar stefnumótun í málaflokknum. Því er kallað eftir umræðu um:

Stöðumatið

Samræmist stöðumatið raunverulegri stöðu? Ef ekki, hverju þarf að breyta?

Lykilviðfangsefni

Eru lykilviðfangsefnin rétt skilgreind? Þarf að bæta við efnisatriðum sem ekki er fjallað um sérstaklega?

Framtíðarsýn

Hagsmunaaðilar og aðrir þátttakendur eru hvattir til að benda á nýjar áherslur eða hvaða áherslur skipta mestu máli til framtíðar.

Leiðir og forgangsröðun

Hvatt er til umfjöllunar um ólíkar leiðir og hverjar séu líklegastar til að skila árangri til framtíðar.

Grænbók um mannréttindi verður til umsagnar í samráðsgátt Ísland.is á tímabilinu 11. janúar 2023
□ 13. febrúar 2023.

