



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp um Mannréttindastofnun Íslands (FOR22080091)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	Nóvember 2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Á undanförnum árum hefur verið stefnt að því að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun (e. National Human Rights Institution) sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið, viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir. Fjöldi áskorana hefur borist frá innlendum og erlendum aðilum um að koma á fót slíkri stofnun. Sem dæmi má nefna að íslenska ríkið fékk fjölmörg tilmæli þess efnis í þeim þremur allsherjarúttektum á stöðu mannréttindamála (e. Universal Periodic Review) sem hafa farið fram hér á landi, árin 2011, 2016 og 2022. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem fullgiltur var fyrir Íslands hönd árið 2016, er fyrsti alþjóðlegi mannréttindasamningurinn sem kveður beinlínis á um að til staðar þurfi að vera sjálfstæð innlend mannréttindastofnun, sem hafi eftirlit með samningnum, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins. Er tilvist slíkrar stofnunar því talin forsenda þess að hægt sé að lögfesta samninginn hér á landi.

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

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Markmiðið er að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir, sem voru samþykktar af Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1993 (ályktun nr. 48/134). Viðmiðin eru safn meginreglna um uppbyggingu, hlutverk, stöðu og starfsemi mannréttindastofnana. Skilyrði eru meðal annars eftirfarandi:

- Almennigur þarf að geta leitað til stofnunarinnar.
- Stofnunin skal hafa víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda.
- Kveðið skal á um hlutverk stofnunarinnar í almennum lögum eða stjórnskipunarlögum.
- Áhersla er lögð á dreifingu valds og að þau sem komi að ákvarðanatöku endurspegli borgaralegt samfélag, þ.e. skipuð aðilum tilnefndum af mismunandi hagsmunaaðilum.
- Fjárhagslegt og stofnanabundið sjálfstæði stofnunarinnar skal vera tryggt og skal hún meðal annars hafa eigið starfslíð og starfsstöð.

Á meðal helstu verkefna sem sjálfstæðri mannréttindastofnun er ætlað að sinna samkvæmt Parísarviðmiðunum má nefna:

- Veita framkvæmdarvaldinu, löggjafarvaldinu og öðrum aðilum ráðgjöf um eflingu og vernd mannréttinda og gera úttektir á stöðu mannréttindamála í landinu.

- Vinna að virkri framkvæmd mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samræmingu innlendrar réttarframkvæmdar við þá.
- Vera með framlag við gerð eftirlitsskýrslna.
- Aðstoða við mótun kennslu og rannsókna á sviði mannréttindamála.
- Stuðla að vitundarvakningu um mannréttindi meðal almennings.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Engin sjálfstæð innlend mannréttindastofnun sem uppfyllir fyrirnefnd Parísarviðmið hefur verið til staðar á Íslandi og er því talið nauðsynlegt að setja ný lög um slíka stofnun.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar, sbr. málefnasvið 32. Þar kemur fram að ein af helstu áherslum fyrir árin 2023 til 2027 sé að koma slíkri stofnun á fót.

Jafnframt er kveðið á um stofnun nýrrar mannréttindastofnunar í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar. Íslenska ríkið samþykkti einnig fjölmörg tilmæli þess efnis að koma slíkri stofnun á fót í síðustu tveimur allsherjarúttektum á stöðu mannréttindamála árin 2016 og 2022.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið er að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna og mæta þannig alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði mannréttinda. Með því er einnig leitast við að tryggja virka og öflugra vernd mannréttinda á Íslandi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Íslenska ríkið myndi ekki fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum sínum að þessu leyti og ekki væri hægt að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, líkt og stefnt er að samkvæmt stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar. Eftirlit með stöðu mannréttindamála myndi ekki vera eins tryggt á Íslandi eins og á öðrum Norðurlöndum, þar sem mannréttindastofnanir eru starfandi.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur að nokkru leyti gegnt hlutverki innlendrar mannréttindastofnunar hér á landi. Forsætisráðuneytið veitir skrifstofunni árlegan styrk til þess að sinna hlutverki sínu við að vinna að framgangi mannréttinda. Á móti skuldbindur skrifstofan sig til þess að leggja Parísarviðmiðin til grundvallar í sínu starfi. Líkt og Mannréttindaskrifstofan hefur sjálf ítrekað bent á getur hennar starf þó ekki komið í stað sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar, enda er algjört grundvallarskilyrði samkvæmt þeim að um sé að ræða stofnun sem eigi sér styrka stoð í lögum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Á undanförunum árum hafa ýmsar leiðir til þess að koma á fót mannréttindastofnun verið skoðaðar hér á landi. Rætt hefur verið hvort umboðsmaður Alþingis gæti mögulega tekið að sér hlutverk sjálfstæðrar mannréttindastofnunar eða verið nokkurs konar mannréttindaumboðsmaður. Umboðsmaður Alþingis hefur í því sambandi bent á að hann telji hið víðtæka hlutverk sem mannréttindastofnun er ætlað fari illa saman við hlutverk

umboðsmanns, sem hefur almennt fyrst og fremst falið í sér stjórnsýslueftirlit. Þá hefur verið bent á að breyta þyrfti starfsemi umboðsmanns með svo umfangsmiklum hætti til þess að uppfylla Parísarviðmiðin að í reynd væri um nýja stofnun að ræða. Einnig hefur verið kannað hvort til greina komi að Mannréttindastofnun Háskóla Íslands taki að sér hlutverk sjálfstæðrar mannréttindastofnunar hér á landi. Hún hefur þó bent á að innlend mannréttindastofnun sé mun umsvifameiri og annist jafnframt annars konar starfsemi „sem virðist nokkuð vandasamt að uppfylla að óbreyttu í ljósi sjónarmiða um akademískt sjálfstæði háskólastofnana“. Enn fremur hefur verið horft til Jafnréttisstofu sem er undirstofnun ráðuneytis en ekki sjálfstæð stofnun. En það er talið mikilvægt að hafa sérstaka stofnun sem sinnir jafnrétti kynjanna. Ekki er talið að nein af ofangreindum stofnunum uppfylli nægilega vel Parísarviðmiðin eða henti að öðru leyti vel til taka að sér hið víðtæka hlutverk sem mannréttindastofnun er ætlað. Er talið að besti kosturinn sé að koma á fót nýrri stofnun.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Til stendur að leggja fram frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun. Lagasetning er nauðsynleg til þess að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, sbr. fyrri umfjöllun.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Um er að ræða nýja löggjöf. Til skoðunar mun koma hvort og þá hvaða verkefni sem nú er sinnt af ráðuneytum eða stofnunum verði færð yfir til hinnar nýju stofnunar. Ef það verður niðurstaðan verða gerðar lagabreytingar í tengslum við það. Má til dæmis nefna að í III. bráðabirgðarákvæði í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 er fjallað um skipan starfshóps til þess að endurskoða fyrirkomulag réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sem átti m.a. að skoða þann möguleika að færa réttindagæslu fyrir fatlað fólk til þjóðbundinnar mannréttindastofnunar |

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Sem fyrr segir er lagasetningin nauðsynleg til þess að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt ýmsum mannréttindasamningum, þar á meðal samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Stefnt er að því að sjálfstæð mannréttindastofnun muni hafa eftirlit með framkvæmd alþjóðlega mannréttindasamninga og mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, sbr. fyrri umfjöllun.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Við nánari útfærslu á verkefnum stofnunarinnar þarf að huga að öðrum lögum á sviði mannréttinda. |

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almennir borgarar, ekki síst þau sem tilheyra viðkvæmum hópum. Mannréttindaskrifstofa Íslands og félagasamtök og stofnanir á sviði mannréttinda o.fl.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Mannréttindi varða öll ráðuneyti með einum eða öðrum hætti og má því gera ráð fyrir skörun við öll ráðuneyti. Forsætisráðuneytið mun vinna náið með félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, enda er gert ráð fyrir réttindagæslumenn fatlaðs fólks geti mögulega átt betur heima hjá sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun, sbr. fyrri umfjöllun

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Sem liður í undirbúningi að mannréttindastofnun vinnur forsætisráðuneytið nú að yfirliti yfir stöðu mannréttindamála á Íslandi í forni Grænbókar, með sérstakri hliðsjón af mannréttindaeftirliti. Kortlagning á stöðu mannréttindamála er talin mikilvægur þáttur í undirbúningi að stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar, meðal annars til að meta hvaða leiðir koma til greina til þess að koma slíkri stofnun á fót og skýra verksvið og ábyrgð.

Lögð hefur verður áhersla á víðtækt samráð við vinnu Grænbókar við hagsmunaaðila og almenning og hefur forsætisráðherra m.a. haldið opna samráðsfundi um mannréttindi í öllum landshlutum.

4. Fyrirhugað samráð

Lögð verður rík áhersla á samráð við undirbúning frumvarpsins m.a. við stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi, þar sem eiga sæti fulltrúar allra ráðuneyta. Þá verður leitast við að eiga reglulegt samtal við Mannréttindaskrifstofu Íslands og önnur félagasamtök á sviði mannréttinda.

Áformin verða birt á samráðsgátt stjórnvalda sem og drög að frumvarpinu þegar þau liggja fyrir.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Með stofnun Mannréttindastofnunar Íslands er áætlað að árlegur kostnaður við rekstur hennar verði 86,4 m.kr. Gert er ráð fyrir að unnt verði að millifæra 41,1 m.kr. fjárveitingu sem veitt hefur verið til Mannréttindaskrifstofu Íslands til nýrrar stofnunar. Þannig má gera ráð fyrir að árlegur varanlegur kostnaðarauki fyrir ríkissjóð verði 45,3 m.kr. Auk þess sem tímabundin útgjöld ríkissjóð hækka um 7,6 – 9,1 m.kr. vegna stofnkostnaðar.

Á þessu stigi er ekki lagt mat á áhrif þess á ríkissjóð ef réttindagæslu fyrir fatlað fólk hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu verði fært til Mannréttindastofnunar Íslands né færslu annarra verkefna sem gætu átt heima hjá stofnuninni og verða útfærð í frumvarpi um nýja stofnun og verkefni hennar.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gera þarf ráð fyrir eðlilegum tíma til þess að koma stofnuninni á fót, ráða starfsfólk, finna húsnæði o.s.frv

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Tryggja þarf fjármögnun verkefnisins og gott samstarf milli ráðuneyta og stofnana. Tryggja þarf að löggjöfin fullnægi Parísarviðmiðunum og stofnunin verði nægilega sjálfstæð í störfum sínum

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Tryggja þarf að Parísarviðmiðum sé fullnægt, auk þess sem stefnt að því að stofnunin fái fullnægjandi vottun frá alþjóðlegum samtökum mannréttindastofnana. Þá er traust meðal almennings og aðgengi allra að stofnuninni mikilvægur mælikvarði á árangur stofnunar af þessu tagi. Virkt samráð sem nær til alls samfélagsins og stjórnvalda skiptir líka miklu máli, auk öflugs eftirlits með stöðu mannréttindamála

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Almennt er talið að staða mannréttindamála sé mikilvægur mælikvarði á árangur stofnana af þessu tagi og eru tilmæli frá alþjóðlegum eftirlitsnefndum sem starfa á grundvelli mannréttindasamninga því einn mælikvarði á árangur stofnunarinnar. Einnig kæmi til skoðunar að greina fjölmiðlaumfjöllun sem varðar stofnunina og traust og viðhorf almennings, löggjafans og stjórnvalda til hennar

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum