

SKÝRSLA UM GERÐ LANDSÁÆTLUNAR Í MANNRÉTTINDUM Á ÍSLANDI

Erna Margrét Þórðardóttir LL.M.

Mannréttindastofnun Háskóla Íslands

September 2011

SKÝRSLA UM GERÐ LANDSÁÆTLUNAR Í MANNRÉTTINDUM Á ÍSLANDI

Erna Margrét Þórðardóttir LL.M.

Inngangur 1

I. hluti. Landsáætlanir í mannréttindamálum – Alþjóðlegar kröfur og viðmið	2
1. Landsáætlanir í mannréttindamálum.....	2
1.1. Hugmyndin um landsáætlanir í mannréttindamálum.....	3
1.2. Tilgangur og kostir landsáætlana í mannréttindamálum	5
1.3. Almennar meginreglur um landsáætlanir	7
2. Gerð landsáætlana í mannréttindamálum	7
2.1. Megináfangar og aðferðir	7
2.2. Undirbúningur landsáætlunar í mannréttindamálum.....	8
2.2.1. Hver á að eiga frumkvæði að gerð landsáætlunar?.....	8
2.2.2. Hver á að taka þátt í undirbúningsferlinu?.....	9
2.2.3. Hlutverk ríkisstjórnar og þjóðþings.....	10
2.2.4. Aðgerðir á undirbúningsstigi.....	11
2.2.5. Hlutverk landsstofnana og borgarasamfélagsins.....	13
2.2.5.1. Landsstofnanir um mannréttindi.....	13
2.2.5.2. Borgarasamfélagið.....	14
2.2.6. Samráðsferlið	15
2.3. Þróunarstig landsáætlunar í mannréttindamálum	15
2.3.1. Greining á stöðu mannréttindamála.....	17
2.3.1.1. Efnistöð greiningar	17
2.3.1.2. Drög og miðlun greiningar	18
2.3.2. Auðkenning á forgangsröðun réttinda	18
2.3.3. Drög að áætlun unnin.....	20
2.3.4. Tengsl við aðrar innlendar áætlanagerðir greind	21
2.3.5. Tímarammar	21
2.3.6. Lagaleg staða landsáætlunar.....	21
2.4. Efnistöð og uppbygging áætlunarinnar.....	22
2.4.1. Almenn atriði	22
2.4.2. Meginreglur og markmið	22
2.4.3. Gildissvið landsáætlunar	23
2.4.4. Form landsáætlunar.....	24
2.4.5. Nánar um markmið landsáætlunar.....	25
2.4.6. Ábyrgð á framkvæmd landsáætlunar.....	26
2.4.7. Tillögur um efnistöð landsáætlunar	26
3. Framkvæmd, eftirlit og mat á landsáætlun í mannréttindamálum	27
3.1. Framkvæmd.....	27
3.1.1. Aðferðir við framkvæmd landsáætlunar	27
3.1.2. Samstarfsaðilar í framkvæmd landsáætlunar	28
3.1.3. Landsáætlun ýtt úr vör	29
3.2. Eftirlit.....	29
3.2.1. Eftirlitsaðferðir	30

3.3.	Mat og endurskoðun	32
3.3.1.	Frumkvæði að nýrri áætlun.....	34
3.4.	Úrræði og fjárveitingar	34
3.4.1.	Málefni og aðgerðir tengdar fjármögnun	35
3.4.2.	Samstarf milli stofnana og samtaka	35
3.4.3.	Alþjóðleg aðstoð	36
3.4.4.	Svæðisbundið og alþjóðlegt samstarf	36
II.	hluti. Staða mannréttindamála á Íslandi	38
4.	Uppruni og þróun mannréttinda.....	38
5.	Vernd mannréttinda í íslenskri stjórnarskrá.....	38
6.	Alþjóðlegir mannréttindasamningar og staða þeirra að landsrétti.....	40
6.1.	Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland hefur fullgilt	40
6.2.	Staða samninganna að landsrétti	40
6.3.	Kæruleiðir til alþjóðlegra stofnana og nefnda vegna brota á mannréttindum	42
7.	Framkvæmd mannréttindamála á Íslandi.....	43
7.1.	Hlutverk stjórnvalda.....	43
7.2.	Hlutverk dómstóla	43
7.3.	Umboðsmaður Alþingis	44
7.4.	Aðrar stofnanir og félagasamtök.....	45
8.	Skýrsla innanríkisráðuneytisins til SP um stöðu mannréttindamála á Íslandi 2011.....	46
8.1.	Almenn atriði	46
8.2.	Fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda í mannréttindamálum.....	46
III.	hluti. Landsáætlanir í mannréttindamálum á öðrum Norðurlöndum.....	49
9.	Svíþjóð.....	49
9.1.	Vernd mannréttinda í sænsku stjórnarskránni	49
9.2.	Landsáætlanir í mannréttindamálum í Svíþjóð	51
9.2.1.	Undirbúningur að landsáætlun í mannréttindamálum	51
9.2.2.	Fyrri landsáætlun.....	51
9.2.3.	Síðari landsáætlun	52
10.	Noregur.....	55
10.1.	Vernd mannréttinda í norsku stjórnarskránni.....	55
10.2.	Landsáætlun í mannréttindamálum	56
10.2.1.	Undirbúningur hennar	56
10.2.2.	Uppbygging landsáætlunar og innihald	57
10.2.3.	Meginmarkmið áætlunarinnar	58
11.	Danmörk	59
IV.	hluti. Landsstofnanir um mannréttindi annars staðar á Norðurlöndunum.....	61
12.	Aðdragandi alþjóðlegs regluverks um landsstofnanir um mannréttindi.....	61
13.	Alþjóðlegar reglur fyrir landsstofnanir um mannréttindi: Parísarreglurnar	62
13.1.	Inngangur	62
13.2.	Nánar um Parísarreglurnar.....	63
13.3.	Hlutverk landsstofnana um mannréttindi.....	64
14.	Stofnanir sem starfa í þágu mannréttinda annars staðar á Norðurlöndunum	66
14.1.	Svíþjóð.....	66
14.1.1.	Stofnun Raoul Wallenberg.....	66
14.1.2.	Umboðsmannakerfi Svíþjóðar	67
14.2.	Noregur	68

14.2.1. Mannréttindastofnun Noregs.....	68
14.3. Danmörk.....	71
14.3.1. Mannréttindastofnun Danmerkur	71
14.3.1.1. Sérstök áherslusvið í starfsemi stofnunarinnar	72
14.4. Finnland.....	73
V. hluti. Niðurstöður og tillögur	75

Inngangur

Sumarið 2010 fékk Mannréttindastofnun Háskóla Íslands (MHÍ) veittan styrk frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu til að inna af hendi verkefni sem skilgreint var svo:

„Rannsakað verði innihald og áætlanir Norðurlandanna í mannréttindamálum ásamt því að vinna grunnvinnu og lýsingu á stöðunni hér á landi og í framhaldinu vinna drög að áætlun í mannréttindamálum fyrir Ísland. Drögin verði það útarleg að hægt verði að vinna endanlega mannréttindaáætlun fyrir íslenska ríkið í samræmi við tilmæli Vínarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna frá 1993. Þar var mælt til þess að öll aðildarríki gerðu landsáætlun til að skilgreina aðgerðir til að bæta, innleiða og vernda mannréttindi. Nú er unnið að lögfestingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna af hálfu ríkisstjórnarinnar og undirbúningsvinna við gerð mannréttindaáætlunar er þarft rannsóknarverkefni. Þannig er hægt að skilgreina hver eru helstu markmið og áhersluatriði í mannréttindamálum á Íslandi, hvernig að þeim skuli unnið og hvernig skuli fylgst með framkvæmdinni.“

Eftir fund fulltrúa MHÍ og innanríkisráðuneytisins í júní 2011 var verkefnið nánar skilgreint svo:

„Í samræmi við markmið verkefnisins skal gera grein fyrir því hvernig önnur Norðurlönd hafa unnið sína stefnumótun og áætlunargerð um mannréttindi. Varpað verður ljósi á helstu áherslur í þeim efnum og framkvæmd slíkra áætlana innanlands. Einkum verður könnuð staða þessara mála í Noregi, Svíþjóð og Danmörku en löndin hafa farið ólíkar leiðir í þessum efnum. Á grundvelli þessara upplýsinga er hægt að meta hvaða leiðir kæmu til greina sem hugsanleg fyrirmynd að styðjast við í landsáætlun hérlendis, þar sem skilgreindar verði aðgerðir til að bæta, innleiða og vernda mannréttindi. Jafnframt verður gerð grein fyrir starfsemi landsstofnana í mannréttindamálum á Norðurlöndunum, hvaða stuðning slíkar stofnanir fá frá viðkomandi ríki, aðkoma þeirra að gerð áætlana um mannréttindi og með hvaða hætti þær sinna hlutverki sínu sem landsstofnanir.“

I. hluti. Landsáætlanir í mannréttindamálum – Alþjóðlegar kröfur og viðmið

1. Landsáætlanir í mannréttindamálum

Upphaf alþjóðlegrar samvinnu um mannréttindi er einkum talið markast af samþykkt *Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna (Universal Declaration of Human Rights)*, þann 10. desember 1948. Mannréttindayfirlýsingin er ekki bindandi þjóðréttarsamningur heldur yfirlýsing um markmið sem aðildarríki ákváðu í sameiningu að stefna að í mannréttindamálum. Hún kveður á um að mannréttindi séu algild og að allir eigi rétt á að njóta þeirra án nokkurrar mismununar, svo sem á grundvelli kynþáttar, kyns, tungu, trúarbragða, stjórnámálaskoðana eða annarra skoðana. Efni Mannréttindayfirlýsingarinnar er víðtækt en þar eru í einu og sama skjalinu settar fram reglur um borgaraleg, efnahagsleg, félagsleg, menningarleg og stjórnámálaleg réttindi. Í henni er einnig lýst skyldum sem fylgja réttindunum. Yfirlýsingin hefur lagt grunninn að gerð fjölda mannréttindasamninga og yfirlýsinga á alþjóðlegum vettvangi, einkum innan Sameinuðu þjóðanna, en jafnframt í svæðisbundinni samvinnu ríkja, svo sem á vegum Evrópuráðsins.¹ Hún hefur einnig verið fyrirmynd að mannréttindaákvæðum í stjórnarskrám margra ríkja. Í ljósi þess að samvinna á alþjóðlegum vettvangi hefur vaxið á flestum sviðum, og þá sérstaklega í mannréttindamálum, hefur aukin áhersla verið lögð á að koma á fót alþjóðlegum stofnunum og nefndum til að vinna að sameiginlegum markmiðum mannréttindasamninga og eftirliti með framkvæmd þeirra í hverju aðildarríki.² Einn liður í þessu samstarfi hefur jafnframt verið sá að hvetja ríki til þess að setja sér sérstakar landsáætlanir í mannréttindamálum og landsstofnanir um mannréttindi.

Á alþjóðaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi í Vínarborg, þann 25. júní 1993, samþykktu fulltrúar 171 ríkis samhljóða Vínaryfirlýsinguna og aðgerðaráætlun (*Vienna Declaration and Programme of Action*). Megintilgangur ráðstefnunnar var umfangsmikil endurskoðun á þáverandi stöðu mannréttinda og þeirri þróun sem orðið hafði á sviði þeirra frá því að Mannréttindayfirlýsingin var samþykkt árið 1948. Leitast var við að greina og leita lausna á þeim hindrunum sem taldar voru til staðar gegn frekari framförum í mannréttindamálum, fyrirbyggjandi kenningar og hugtök voru ítarlega könnuð og endurmetin og fjölmörg tilmæli lögð fram, beint bæði til aðildarríkjanna sjálfra sem og annarra þátttakenda í hinu alþjóðlega samfélagi, um nýjar aðferðir til að bæta, innleiða og vernda

¹ Guðmundur Alfredsson og Jakob P. Möller. 2008. „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna“. *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 19.

² Björg Thorarensen. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. 2008, bls. 340.

mannréttindi. Meðal þess sem mælt var til var að öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna þróuðu hjá sér innlendar aðgerðaráætlanir í þeim tilgangi að styrkja, innleiða og vernda mannréttindi.³

Við umfjöllun í þessum hluta skýrslunnar verður að meginstefnu stuðst við efni handbókar um landsáætlanir í mannréttindamálum sem gefin var út af mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (*The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) árið 2002 og er ætluð til leiðbeiningar fyrir stjórnvöld og aðra sem vinna að þróun og gerð slíkra áætlana eða íhuga að fara í þá vinnu.⁴

1.1. Hugmyndin um landsáætlanir í mannréttindamálum

Í Vínaryfirlýsingunni⁵ er á tveimur stöðum sérstaklega mælt fyrir um landsáætlanir í mannréttindamálum og þróun þeirra. Í öðrum kafla hennar, sem fjallar um samvinnu, þróun og eflingu mannréttinda, er vikið að þessu atriði í 71. málsgrein:

„The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.“

Í sama kafla er jafnframt lögð áhersla á eflingu sérstakra landsstofnana um mannréttindi og innra skipulag þeirra, einkum í gegnum alþjóðlegt samstarf og aðstoð.⁶ Í 69. málsgrein er tekið fram að:

„The World Conference on Human Rights strongly recommends that a comprehensive programme be established within the United Nations in order to help States in the task of building and strengthening adequate national structures which have a direct impact on the overall observance of human rights and the maintenance of the rule of law. Such a programme, to be coordinated by the Centre for Human Rights, should be able to provide, upon the request of the interested Government, technical and financial assistance to national projects in reforming penal and correctional establishments, education and training of lawyers, judges and security forces in human rights, and any other sphere of activity relevant to the good functioning of the rule of law. That

³ Upplýsingar sótt af: <http://www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/ViennaWC.aspx>, 5. júlí 2011.

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002.

⁵ Texta hennar má finna á: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)

⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 7.

programme should make available to States assistance for the implementation of plans of action for the promotion and protection of human rights”.

Hugmyndin um sérstakar landsáætlanir í mannréttindamálum byggist fyrst og fremst á því sjónarmiði að varanlegar úrbætur á sviði mannréttinda séu á ábyrgð hvers einstaks ríkis. Fortölur annarra ríkja, og jafnvel þrýstingur, hafa í mörgum tilvikum haft hvetjandi áhrif á stjórnvöld að grípa til aðgerða í þessum efnum en hins vegar er ljóst að efling mannréttinda getur ekki einungis orðið til vegna krafna alþjóðasamfélagsins. Til að stuðla að árangursríkum breytingum í mannréttindamálum, sem lið í stefnu hins opinbera, verður að taka nokkra þætti til íhugunar. Æskilegt er að slíkar félagslegar aðgerðaráætlanir hefjist innan stjórnkerfisins með ítarlegri greiningu á stöðu málaflokksins, auk þess sem leggja þarf fram tillögur um úrbætur og ákvarða fjárveitingar og verkefni. Raunhæfar úrbætur í mannréttindamálum krefjast meðal annars almennra viðhorfsbreytinga, fræðslu og þjálfunar á sviði mannréttinda, óháðs dómstólakerfis og stjórnmalalegs vilja.⁷ Hugmyndin um landsáætlanir felur jafnframt í sér að tilteknað meginreglur séu sameiginlegar í mannréttindavernd allra ríkja. Það hefur þó jafnan þótt grundvallaratriði í þessari nálgun að hvert ríki taki mið af sínum stjórnmalalegu, menningarlegu, sögulegu og lagalegu kringumstæðum þegar kemur að því að þróa slíkar landsáætlanir. Engin ein aðferð er rétt í þessum efnum og verða því ríki að vinna að gerð landsáætlunar með aðstæður sínar að leiðarljósi. Þessi hugsun lá að baki tilmælum Vínaryfirlýsingarinnar, sem skilgreinir hvað landsáætlun er, en felur hverju ríki fyrir sig að ákvarða hvernig slík áætlun sé mótuð og hvernig henni síðar framfylgt.⁸

Alþjóðaráðstefnan ályktaði að ekkert ríki í heiminum veitti þegnum sínum fullkomna mannréttindavernd en það væri vissulega mismunandi eftir ríkjum hvernig henni væri háttað. Til að uppfylla skilyrði stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1945 um að „*stuðla að félagslegum framförum og bættum lífskjörum án frelsisskerðingar*“ yrði hvert ríki að viðurkenna að það stæði frammi fyrir því að þurfa að efla mannréttindavernd sína. Frá þeim tímupunkti myndi það síðan hefjast handa um að bæta stöðu sína, hver sem hún væri, og móta alhliða og raunhæfa aðgerðaráætlun. Það var almennt viðurkennt að undirbúningur aðgerðaráætlunar tæki líklega langan tíma. Hins vegar væri fyrsta skrefið í rétta átt að koma af

⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 8.

⁸ Það er sama hvort ríki noti landsáætlanir til að styrkja eflingu og vernd mannréttinda eða ekki, þá má draga þá ályktun af Vínaryfirlýsingunni að ríki hafa skyldu til að þróa mannréttindi. Í 5. gr. hennar segir að „...*While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms*“.

stað ferli sem stuðlar að almennri hugarfarsbreytingu um þörf á úrbótum á þessu sviði. Tilmæli alþjóðaráðstefnunnar væru einn þáttur í að veita slíka hvatningu. Jafnframt væri mikilvægt að víðtækur stuðningur væri milli ríkja í alþjóðasamfélaginu. Slíkan stuðning gætu einkum ríki veitt sem þá þegar hefðu ráðist í undirbúning og framkvæmd á landsáætlunum í mannréttindamálum.⁹

1.2. Tilgangur og kostir landsáætlana í mannréttindamálum

Megintilgangur með gerð og framkvæmd landsáætlana í mannréttindamálum er að auka þekkingu og vernd mannréttinda í sérhverju ríki. Þetta er gert með þeim hætti að áhersla er aukin á mannréttindi sem lið í opinberri stefnu stjórnvalda, svo það sé sameiginlegt markmið bæði stjórnvalda og borgarasamfélagsins (*civil society*) að styrkja vernd mannréttinda og móta áætlanir til að tryggja að þessu markmiði sé náð. Með þessari alhliða nálgun eru allir hlutaðeigandi virkjaðir til þátttöku og úthlutað fjármagni eða veittur annars konar stuðningur til aðgerða í málaflokknum. Kostirnir við þessa nálgun samanborið við aðgerðir sem fela ekki í sér svo alhliða nálgun eru meðal annars eftirfarandi:

- Landsáætlanir í mannréttindamálum hvetja til þess að víðtækt mat er gert á þörfum hvers tiltekins ríkis og með því að þróa skýrar aðgerðaráætlanir, bæði fyrir stjórnvöld og almenning, er unnt að stofna til skuldbindinga sem eru líklegar til að leiða til árangurs.
- Landsáætlanir eru hagnýtar í eðli sínu, þær setja fram raunhæf markmið og mæla með framkvæmanlegum aðgerðum til að ná þessum markmiðum.
- Landsáætlanir geta verið nytsamleg tæki í góðri stjórnsýslu og eru meðal annars taldar leiða til: a) traustari stjórnunarháttanna (*rule of law*), sem styrkir stjórnun ríkis og efnahagslegan stöðugleika sem og réttindi borgaranna almennt, b) öflugrar þjóðfélagslegrar samheldni með því að hvetja til umburðarlyndis og sáttar, c) áhrifaríkrar fræðslu í málaflokkum sem varða menntun, heilbrigði, húsnæði, fæðu, d) félagslegrar þjónustu og efla þannig lífsgæði fyrir alla og loks er talin minni hætta á þjóðfélagslegri ólgu og átökum sem geta haft langvarandi áhrif á ríki og borgara þeirra.

⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 9.

- Alhliða og skipuleg nálgun í mannréttindamálum er líklegri til að tryggja að tilteknir viðkvæmir hópar eins og konur, börn, minnihlutahópar og frumbyggjar njóti virkari mannréttindaverndar.
- Landsáætlanir leiða til aukinnar innlendar og alþjóðlegrar aðstoðar á sviði mannréttinda, meðal annars með tilstilli Sameinuðu þjóðanna og annarri tæknilegri alþjóðasamvinnu. Einkum á það við um þau ríki sem þarfnast sérstakra úrræða, þjálfunar og þekkingar til að ná fram markmiðum sínum í mannréttindamálum.

Landsáætlanir byggjast í meginatriðum á nálgun sem felur í sér að reynt er að koma í veg fyrir að árekstrar (*non-confrontation approach*) verði milli hlutaðeigandi í sameiginlegri vinnu að eflingu mannréttinda.¹⁰ Tilgangur með landsáætlun í mannréttindamálum er nánar tiltekið að:

- Leiðbeina stjórnvöldum, félagasamtökum, sérfræðihópum, menntamönnum, lögmönnum og öðrum samborgurum í þeim verkum sem þarf að vinna til að tryggja að mannréttindi séu vernduð með virkum hætti og jafnframt til að styrkja samvinnu milli þessara hópa.
- Stuðla að því að koma á fót innlendum stofnunum sem hafa það að leiðarljósi að vinna að verndun mannréttinda og styrkja þær stofnanir sem fyrir eru.
- Stuðla að innleiðingu á alþjóðasamningum um mannréttindi, hvetja til skilvirkni stjórnvalda í að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt þeim og stuðla að því að innlend löggjöf sé í fullu samræmi við alþjóðasamninga sem fullgiltir hafa verið.
- Stuðla að víðtækari skilningi og þekkingu á eðli og framkvæmd mannréttindasamninga, einkum meðal löggæslumanna, öryggissveita, starfsfólks fangelsa, stjórnámálanna, embættismanna sem og starfsmanna við hvers kyns félagsmál.
- Stuðla að og viðhalda háu vitundarstigi um stöðu mannréttinda á landsvísu.
- Stuðla að þróun verkefna sem beinast sérstaklega að því að bæta mannréttindi viðkvæmra þjóðfélags hópa.
- Ítreka mikilvægi mannréttinda í þjóðfélagslegri þróun.¹¹

¹⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 9-10.

¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 10-11.

1.3. Almennar meginreglur um landsáætlanir

Áður hefur verið rætt um þá grundvallarhugmynd að landsáætlanir í mannréttindamálum hafi þann tilgang að hvetja til úrbóta á þessu sviði og þá með tilliti til aðstæðna í hverju ríki. Því er mikilvægt að sá skilningur sé fyrir hendi að vilji og geta stjórnvalda til slíkra úrbóta getur birst með ýmsum hætti og aðstæður innanlands geta verið flóknar. Mælt er með því að stjórnvöld vinni að jákvæðum breytingum á þessu sviði með því að móta stefnu svipað því sem á við á öðrum sviðum stjórnsýslu. Til þess að landsáætlanir nái tilgangi sínum verða þær að haldast í hendur við önnur þjóðfélagsleg markmið, svo sem félagslega sátt og efnahagslega þróun í hverju ríki fyrir sig. Þó eru nokkrar almennar meginreglur sem eiga við um allar slíkar áætlanir, einkum:

- Að bæði undirbúningur og framkvæmd landsáætlunar eru jafn mikilvæg ferli.
- Að samráð við borgarasamfélagið sé virkt á öllum stigum vinnu að landsáætlun.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að vera þjóðaráttak.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að vera opinbert skjal.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að fela í sér skuldbindingar samkvæmt alþjóðamannréttindasamningum og þar skulu settar fram leiðbeiningar um hvernig framkvæmd slíkra skuldbindinga á að vera.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að byggjast á alhliða nálgun og endurspegla að mannréttindi eru bæði samtvinnuð og órjúfanleg.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að vera framsækin.
- Að skilvirkt eftirlit og endurskoðun á landsáætlun um mannréttindi eru nauðsynleg.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að vera viðvarandi ferli.
- Að landsáætlun um mannréttindi á að vera metnaðarfull og standast samanburð við það sem gerist í öðrum ríkjum.¹²

2. Gerð landsáætlana í mannréttindamálum

2.1. Megináfangar og aðferðir

Vinna að landsáætlun er umfangsmikið verkefni og má greina í fimm megináfanga:

¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 13.

- *Undirbúningur.* Helstu stofnanir og félagasamtök ákveða hvernig vinna að drögum áætlunar eigi að vera skipulögð og frumviðræður hefjast.
- *Þróun.* Helstu stofnanir og félagasamtök móta landsáætlun um mannréttindi, með tilliti til aðstæðna í viðkomandi ríki, víðtækt samráðsferli fer í gang og drög að áætlun eru unnin og birt áður en endanlega er gengið frá henni.
- *Framkvæmd.* Viðkomandi stofnanir innleiða áætlunina og beita henni.
- *Eftirlit.* Skarast að einhverju leyti við framkvæmdarstigið.
- *Endurskoðun.* Mat er lagt á hvort yfirlýstum markmiðum og aðgerðum áætlunarinnar hefur verið náð, einkum í því augnamiði að leggja betri grunn að nýrri áætlun í kjölfarið.

Mikilvægt er að hafa í huga að skilvirkt samráð og þátttaka af hálfu bæði stjórnvalda og borgarasamfélagsins er nauðsynleg á öllum stigum ferlisins. Eins og áður hefur verið minnst á eru aðstæður frábrugðnar frá einu ríki til annars, ákvæði stjórnarskráa þeirra ólík sem og lagakerfi og stjórnmalaleg hefð og misjafnlega staðið að verndun mannréttinda. Af þessu má draga þá ályktun að það er engin ein rétt aðferð til að þróa og framkvæma landsáætlun í mannréttindamálum. Hér verður leitast við að greina þá almennu þætti sem hafa þótt gagnlegir hjá ríkjum sem hafa nú þegar þróað og framkvæmt slíkar áætlanir eða eru taldir æskilegir í víðtækri vernd mannréttinda.¹³

2.2. Undirbúningur landsáætlunar í mannréttindamálum

2.2.1. Hver á að eiga frumkvæði að gerð landsáætlunar?

Það er fyrst og fremst hlutverk stjórnvalda að eiga frumkvæði að gerð landsáætlunar í mannréttindamálum. Grundvallarhvatir að þróun slíkrar áætlunar er efling og verndun mannréttinda. Oft eru slíkar áætlanir hluti af umfangsmiklu ferli þjóðfélagsumbóta og lýðræðisþróunar. Almennst hefur verið talið að áhrifarík innleiðing áætlunar stuðli að aukinni félagslegri samheldni, styrki rétt einstaklinga og leiði til betri og opnari stjórnunarháttanna.

Þar sem landsáætlun í mannréttindamálum er hluti af skuldbindingum ríkis, gegnir ríkisstjórn þess afar mikilvægu hlutverki í þróun hennar en mælst hefur verið til þess að hún sé með sambærilegum hætti og önnur stefnumótun stjórnvalda. Frumkvæði að þróun áætlunar getur komið frá æðri stigum stjórnvalda en getur jafnvel stafað frá lægri stigum þeirra.

¹³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 41.

Jafnframt geta aðrir aðilar haft áhrif á stjórnvöld í þessum efnum og þá sérstaklega frjáls félagasamtök sem starfa í þágu mannréttinda en einnig alþjóðasamfélagið og þá með Vínaryfirlýsinguna að leiðarljósi. Hvaðan sem þessi hvatning kemur er mikilvægt í upphafi ferlisins að sérstakri stofnun (*focal agency*) sé falin yfirumsjón með þróuninni. Slíkt getur verið á hendi ráðuneytis mannréttindamála, utanríkisráðuneytis, skrifstofu forseta eða annarrar hliðstæðrar stofnunar eða embættis. Stundum getur það fallið undir verkefni sjálfstæðrar mannréttindastofnunar, jafnvel þó ábyrgð á framkvæmd áætlunarinnar sé ætíð á herðum stjórnvalda. Ekki hafa verið gerðar sérstakar kröfur um það hvernig val á þessari stofnun fari fram. Tilnefning hennar getur sprottið upp úr samráðsferli milli ríkisstofnana og frjálsra félagasamtaka og annarra viðeigandi stofnana. Mikilvægt er að sú stofnun sem er falið þetta hlutverk hafi vítt valdsvið og nægt fjármagn til að sinna þessari yfirumsjón á skilvirkan hátt.¹⁴

2.2.2. Hver á að taka þátt í undirbúningsferlinu?

Víðtæk þátttaka stjórnvalda og borgarasamfélagsins á öllum stigum undirbúnings og framkvæmdar landsáætlunar er mjög mikilvæg. Það er talið tryggja enn frekar að markmiðum hennar sé náð, að sátt ríki um áætlunina og að ferlið sé opið og gegnsætt. Að teknu tilliti til umfangs áætlunarinnar, hefur verið mælt til þess að undirbúningur hennar feli í sér þátttöku eftirfarandi stofnana og aðila:

- Ríkisstjórnar.
- Alþingismanna, einkum ef til staðar er mannréttindanefnd innan þingsins.
- Þeirrar stjórnvaldsstofnunar eða félags sem falin var yfirumsjón með þróun landsáætlunarinnar.
- Annarra viðeigandi ríkisstofnana, þar á meðal ráðuneyta sem bera ábyrgð á málefnum eins og löggæslu, réttarkerfinu, atvinnu, menntun, heilbrigði, félagslegri velferð, varnarmálum og fjármálum.
- Öryggisstofnana, t.d. lögreglu og hers.
- Innendra mannréttindastofnana, líkt og sjálfstæðra mannréttindanefnda.
- Frjálsra félagasamtaka sem vinna að eflingu mannréttinda, þar á meðal sérhæfðra samtaka eða stofnana sem leggja áherslu á réttindi barna og kvenna. En jafnframt skal

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 41-42.

hvetja önnur frjáls félagasamtök til þátttöku, einkum þau sem vinna að málefnum tengdum heilbrigði, menntun, trú, húsnæði o.s.frv.

- Fulltrúa annarra viðkvæmra þjóðfélagshópa.
- Dómara og lögfræðinga.
- Stéttarféлага og annarra faghópa.
- Sérfræðinga á sviði mannréttinda.
- Fræðimanna og kennara.
- Fulltrúa rannsóknastofnana.
- Fjölmíðla.
- Fulltrúa einkafyrirtækja.

Auk þess getur verið gagnlegt í sumum tilvikum að bjóða fulltrúum alþjóðlegra stofnana að taka þátt í undirbúningsferlinu, einkum þegar stefnt er að því að framkvæmd áætlunarinnar byggist að einhverju leyti á alþjóðlegri samvinnu.¹⁵

2.2.3. Hlutverk ríkisstjórnar og þjóðþings

Skilvirk landsáætlun krefst umtalsverðs samstarfs milli stjórnvalda og borgarasamfélagsins. Áður hefur verið ítrekað að hlutverk stjórnvalda í öllu ferlinu er afar mikilvægt. Árangursríkur undirbúningur og framkvæmd áætlunarinnar þarf að eiga stoð í sterkum stjórnmalalegum vilja, víðtækri samvinnu milli margra ríkisstofnana, stöðugri viðleitni og vinnu að breytingum, nægjanlegum fjárveitingum og ströngu eftirliti. Það getur verið vandasamt að samhæfa alla þessa þætti en það er áskorun sem stjórnvöld þurfa að takast á við til að landsáætlunin skili tilætluðum árangri.

Jafnframt þarf að leggja áherslu á hlutverk einstakra stjórnmalaflokka og þjóðþingsins í heild sinni þegar kemur að því að þróa landsáætlun. Það er hluti af lýðræðislegri þróun hvers ríkis að ríkisstjórnir breytast frá einum tíma til annars og því er nauðsynlegt að tryggja að slík áætlun eigi sér vísan stað í stefnumótun stjórnvalda á öllum tímum. Mælst er því til þess að tryggt sé að áætlun njóti stuðnings allra helstu stjórnmalaflokka á landsvísu.¹⁶

¹⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 42-43.

¹⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 43.

2.2.4. Aðgerðir á undirbúningsstigi

Í handbók Sameinuðu þjóðanna hafa tilteknar ráðstafanir almennt verið taldar falla undir undirbúningsstig landsáætlunar í mannréttindamálum. Með hvaða hætti þær eru framkvæmdar er háð mati á kringumstæðum hverju sinni sem og í hvaða röð þær eru gerðar:

- Frumviðræður innan ríkisstjórnar og milli stjórnvalda og borgarasamfélagsins, hugsanlega að frumkvæði mannréttindanefndar eða frjálsra félagasamtaka.
- Ákvörðun stjórnvalda að hefja vinnu að slíkri landsáætlun í mannréttindamálum.
- Ákvörðun stjórnvalda um hvaða stofnun skuli hafa yfirumsjón með þróun áætlunarinnar.
- Ákvörðun um vinnu við áætlunina er kynnt fyrir hlutaðeigandi ríkisstofnunum.
- Ákvörðun um vinnu við áætlunina er kynnt fyrir öðrum hlutaðeigandi, svo sem dómstólum, frjálsum félagasamtökum og menntastofnunum.
- Sú stofnun sem fer með yfirumsjón semur frumdrög að yfirlýsingum um markmið landsáætlunar í þeim tilgangi að koma þróunarferlinu í gang, í nánu samstarfi við borgarasamfélagið og aðrar viðeigandi stofnanir.
- Ákvörðun um gerð landsáætlunar í mannréttindamálum kynnt fyrir fjölmiðlum.
- Skipulagning frumsamráðsfunda sem miða að þátttöku sem flestra hagsmunahópa. Mælt er til þess að á þessum fundum sé hugmyndin um landsáætlun í mannréttindamálum rædd, frumhugmyndir um umfang, tímaramma, aðkomu alþjóðastofnana, fjárveitingar og önnur úrræði sem og að þróunarstig hennar undirbúið. Eitt af meginatriðum sem taka þarf á, á þessum tímamarki í ferlinu, er uppbygging og skipan í sérstaka *samhæfingarnefnd*.

Grundvallarþáttur í undirbúningsvinnu að landsáætlun er stofnun sérstakrar nefndar sem hefur það meginhlutverk að samhæfa aðgerðir hlutaðeigandi samkvæmt landsáætluninni. Sú stofnun sem hefur yfirumsjón með undirbúningsferlinu skal hafa það hlutverk að skipa þessa *samhæfingarnefnd* og ákvarðar stofnunin hversu margir nefndarmenn eiga að vera, samsetningu, störf sem og valdsvið hennar. Nánari tilmæli um þessi formsatriði má finna í handbók Sameinuðu þjóðanna um landsáætlanir.¹⁷

Meðal þeirra verkefna sem mælt er til að samhæfingarnefndin sinni eru:

- Að framkvæma greiningu á stöðu mannréttinda.

¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 45-47.

- Að safna og bera saman viðeigandi upplýsingar um mannréttindi, svo sem rannsóknir og skýrslur stjórnvalda, mannréttindastofnana, frjálsra félagasamtaka og alþjóðastofnana.
- Að hafa skilvirk samskipti og samráð við stjórnvöld og aðra hlutaðeigandi.
- Að stjórna og skipuleggja opinbera fundi og ráðstefnur, einkum meðan á undirbúningi stendur til að auka samráð við borgarasamfélagið.
- Móta drög að áætlun með því að skilgreina markmið, aðferðir, forgangs röðun réttinda, aðgerðir, eftirlit, endurskoðun á áætluninni innan hæfilegra tímamarka.
- Að skipuleggja hvernig staðið verði að eftirliti og endurskoðun áætlunarinnar.
- Að dreifa samþykktri landsáætlun til allra framkvæmdaraðila hennar.
- Að þróa stefnu í kynningarmálum, í því skyni að kynna landsáætlunina fyrir öllum hagsmunaaðilum og auka þekkingu almennings á henni.
- Að hafa samráð við ríkisstofnanir ef upp kemur galli á framkvæmd áætlunarinnar.
- Að sjá um tilkynningar af ýmsu tagi varðandi framkvæmd landsáætlunarinnar til stjórnvalda og almennings.¹⁸

Í sumum ríkjum hefur þótt gagnlegt að veita samhæfingarnefndinni formlega stöðu sem stjórnvaldi með víðtækara valdsviði en aðeins að sjá um gerð landsáætlunar í mannréttindamálum. Nefndin gæti þá haft það hlutverk að bera ábyrgð á samþættingu mannréttindamála innan stjórnkerfisins. Verkefni hennar gætu verið fólgin í því að kynna og samhæfa þjálfun í mannréttindum, standa fyrir kynningum og ráðstefnum um mannréttindamál og greiða fyrir frekari aðgerðum til eflingar mannréttindum.

Samhæfingarnefndinni ætti að vera settur ákveðinn tímarammi til að ljúka verkefnum sínum og á þessu tímabili ætti nefndin að hittast reglulega. Þótt vissulega sé mikilvægt að áætlunin sé vel undirbúin, ber að varast að láta vinnu nefndarinnar dragast of lengi. Ef undirbúningsferlið er ómarkvisst gæti það haft þau áhrif að grafa undan viðleitni til að hrinda af stað árangursríkri áætlun. Því er æskilegt að samhæfingarnefndin vinni jafnt og þétt að undirbúningi áætlunarinnar í því skyni að koma henni í framkvæmd innan 12 til 18 mánaða frá því að ferlið upphaflega hefst.

Mælt er með að samhæfingarnefndinni til stuðnings sé stofnuð sérstök skrifstofa (*secretariat*), einkum til að stjórna aðgerðum í tengslum við undirbúning áætlunarinnar milli

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 49.

funda nefndarinnar. Á skrifstofunni ætti að starfa starfsfólk þeirrar stofnunar sem hefur yfirumsjón með undirbúningnum (*focal agency*) og mikilvægt er að tryggja að starfsmenn annarra stofnana og samtaka komi að starfsemi. Þetta mun styrkja stöðu skrifstofunnar í verkum sínum og stuðla að flæði nýrra hugmynda og aðferða. Annað starfsfólk skrifstofunnar gætu verið menn sem starfa hjá landsstofnunum um mannréttindi, frjálsum félagasamtökum sem starfa í þágu mannréttinda, lögmannsstofum eða hjá einkafyrirtækjum. Stjórnendur skrifstofunnar ættu að vera valdir af samhæfingarnefndinni á grundvelli viðmiða og krafna sem hún hefur sett fram sjálf. Ekki er þörf á að skrifstofan hafi mikinn fjölda starfsmanna. Í ríkjum þar sem fjárveitingar til slíkrar áætlanagerðar eru af skornum skammti og leitað er af því tilefni til alþjóðlegra styrktaraðila, getur of fjölmenn skrifstofa verið álitin óviðeigandi og bera vott um óhóf. Hafa ber í huga að vinnuálag skrifstofunnar er breytilegt eftir því sem gerð áætlunarinnar vindur áfram. Á meðan þróun áætlunarinnar stendur yfir mun starfsemi hennar vera mjög virk, en á framkvæmdarstigi hennar dregur úr verkefnum samhæfingarnefndarinnar og skrifstofunnar. Mælt er með því að stjórnvöld úthluti nægjanlegu fjármagni til fundahalds samhæfingarnefndarinnar sem og til opinberra funda til að mæta þeim kostnaði sem skrifstofan stofnar til.¹⁹

2.2.5. Hlutverk landsstofnana og borgarasamfélagsins

2.2.5.1. Landsstofnanir um mannréttindi

Ýmsar stofnanir um mannréttindi, líkt og landsstofnanir um mannréttindi, mannréttindaráð og umboðsmenn, hafa verið settar á fót af stjórnvöldum í mörgum ríkjum. Slíkar stofnanir búa yfir mikilli þekkingu á sviði mannréttinda og hluti af starfsemi þeirra felst í því að hafa eftirlit með mannréttindabrotum, veita stjórnvöldum lögfræðilega ráðgjöf á þessu sviði og halda úti mannréttindafræðslu. Þótt uppbygging og starfsemi þeirra sé mismunandi frá einu ríki til annars, er sameiginlegt með þeim öllum að þau gegna veigamiklu hlutverki í því að efla og vernda mannréttindi á landsvísu. Framlag þeirra til undirbúnings og framkvæmdar landsáætlana um mannréttindi getur því verið þýðingarmikið og því er mikilvægt að slíkar stofnanir taki virkan þátt í vinnu að gerð landsáætlunar. Í þeim ríkjum sem ekki hafa nú þegar sérstakar landsstofnanir um mannréttindi²⁰, er stofnun þeirra yfirleitt eitt af helstu markmiðum landsáætlana í mannréttindamálum. Með tilliti til þess að landsstofnanir um mannréttindi eru yfirleitt sjálfstæðar í störfum sínum og óháðar stjórnvöldum, er erfitt

¹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 50.

²⁰ Hér vísast til Parísarreglnanna svokölluðu sem nánar verður lýst síðar í þessari skýrslu.

fyrir þær að bera ábyrgð á eftirliti með framkvæmd áætlana af þessum toga. Hlutverk þeirra er fyrst og fremst að fylgjast með framkvæmdinni, veita ráðgjöf og gera tillögur til stjórnvalda um viðeigandi aðgerðir til úrbóta. Auk þess getur svo verið að mannréttindastofnanirnar sjálfar fari með framkvæmd ýmissa þátta áætlunarinnar, svo sem mannréttindafræðslu fyrir almenning og er eitt af markmiðum áætlunarinnar að bæta starfsemi þeirra.²¹

2.2.5.2. Borgarasamfélagið

Almennt er talið að undir hugtakið borgarasamfélag falli stofnanir, félög og einstaklingar sem ekki eru beint tengd stjórnvöldum. Síðustu áratugi hefur borgarasamfélagið gegnt áberandi hlutverki í opinberri stefnumótun í flestum ríkjum sem endurspeglast vel í eflingu lýðræðislegra stofnana um heim allan. Framfarir í upplýsingatækni og almennum samgöngum hafa einnig stuðlað að þessari þróun. Almennig er nú almennt betur upplýstur um mannréttindi og á auðveldara með að tjá skoðanir sínar og koma þeim á framfæri en áður. Í framkvæmdinni er þátttaka borgarasamfélagsins í eflingu mannréttinda víðtæk. Frjáls félagasamtök fara með leiðandi hlutverk á þessu sviði og því skal gera ráð fyrir ríku samráði við þau um þróun og framkvæmd landsáætlana um mannréttindi. Þó ber að hafa í huga að þar sem tilgangur með áætluninni er að stuðla að framförum í margs konar starfsemi, er nauðsynlegt að leita samráðs fleiri stofnana og aðila en einungis þeirra sem starfa beint við mannréttindamál.

Þeir aðilar sem geta fallið undir hugtakið borgarasamfélag í þessu samhengi eru:

- Frjáls félagasamtök sem starfa að mannréttindamálum, einkum stéttarfélög og hlutaðeigandi fagfélög, lögfræðingar og fulltrúar viðkvæmra þjóðfélagshópa.
- Frjáls félagasamtök sem takast á við málefni tengd efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum og svæðisbundin félagasamtök.
- Landsstofnanir um mannréttindi.
- Fræðimenn, fulltrúar mennta- og rannsóknastofnana og sérfræðingar í mannréttindum;
- Fulltrúar atvinnulífsins.
- Fjölmíðlar.
- Almennigur.²²

²¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 51.

²² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 51-52.

2.2.6. Samráðsferlið

Að framan hefur verið lögð áhersla á að undirbúningur að gerð landsáætlunar í mannréttindamálum er jafn mikilvægur og framkvæmd hennar. Það stafar einkum af því að það ferli mun meðal annars leggja grunninn að: stjórnmalalegri samstöðu um áætlunina; að hve miklu leyti hlutaðeigandi ríkisstofnanir og frjáls félagasamtök taka þátt í framkvæmd hennar; hvernig samskipti þróast milli hlutaðeigandi stofnana og aðila til að tryggj sé að sjónarmið og tillögur þeirra komi fram í henni; hvern stuðning og viðurkenningu hún fái frá borgarasamfélaginu og hversu skilvirkt eftirlit verður með framkvæmd áætlunarinnar.

Til þess að tryggja að markmiðum áætlunarinnar sé náð með fullnægjandi hætti, er mikilvægt að ferlið sjálft sem og efnistöð og aðferðir í áætluninni sjálfri séu skipulögð og sett fram á þann hátt að það sé líklegt til að skila árangri. Helstu þátttakendurnir, stjórnvöld og borgarasamfélagið, ættu að taka þátt í samráðsferlinu frá upphafi. Lokaniðurstaðan verður mun árangursríkari ef hún er sprottin beint úr virku samstarfi milli þessara aðila, en að hún stafi einungis frá stjórnvöldum. Vissulega er það fyrst og fremst á ábyrgð stjórnvalda að framkvæma áætlunina en talið er að slíkt samráðsferli skapi þjóðfélagslega sátt um áætlunina og leggi ákveðinn grunn að því að hún verði raunhæfari í framkvæmd.²³

Helsti vettvangur fyrir samráðsferlið eru reglulegir fundir stjórnvalda og aðila frá borgarasamfélaginu. Þó ber að hafa í huga mikilvægi þess að leitað sé stöðugt nýrra og skilvirkra leiða til að auka samráð vegna áætlunarinnar. Landsáætlun í mannréttindamálum er þjóðaráttak og því víðtækara sem samráðið er á undirbúningsstiginu þeim mun árangursríkari verður niðurstaða áætlunarinnar. Undir slíkt víðtækt samráð geta flokkast regluleg en óformleg samskipti milli helstu þátttakenda til að stuðla að nánara samráði, samskipti á gagnvirkum vefsvæðum, opnir borgarafundir, heimildir fyrir almenning að skila inn skriflegum greinargerðum og umræður í fjölmiðlum svo fátt eitt sé nefnt.²⁴

2.3. Þróunarstig landsáætlunar í mannréttindamálum

Þegar eiginlegum undirbúningi lýkur og undirstaða áætlunarinnar hefur verið mótuð, er næsta skref að þróa áætlunina efnislega, þ.e. ákveða efnistöð hennar og aðferðir við framkvæmd, eftirlit og endurskoðun. Undir þróunarstigið falla eftirfarandi aðferðir:

- Tíðir fundir samhæfingarnefndar.

²³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 56.

²⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 56-59.

- Mótun hugmyndafræði landsáætlunarinnar.
- Stofnun skrifstofu (*secretariat*).
- Samráð við frjáls félagasamtök og aðra hlutaðeigandi.
- Opnir borgarafundir og skýrslugjöf.
- Undirbúningur fyrir greiningu á stöðu mannréttindamála á landsvísu.
- Auðkenning á forgangsröðun réttinda og á því hverjir teljast til viðkvæmra hópa.
- Tengsl við aðra innlenda áætlanagerð greind.
- Drög að áætlun unnin.
- Tímarammar ákvarðaðir.
- Ákvörðun lagalegrar stöðu áætlunarinnar.²⁵

Eitt af fyrstu verkefnum samhæfingarnefndar ætti að vera það að skilgreina hugtakið landsáætlun í mannréttindamálum og hvað felst í því. Skilgreiningin yrði þá að taka mið af alþjóðlegum tilmælum og samningum og fela í sér hvernig aðlaga megi efni þeirra aðstæðum í viðkomandi ríki. Ljóst er að margir þeir sem taka þátt í þróunar- og framkvæmdarferlinu hafa ekki mikla þekkingu á hvað landsáætlun um mannréttindi felur í sér og sumir hafa enga reynslu af því að vinna í víðtæku mannréttindasamstarfi. Engu að síður hefur það veigamikið gildi fyrir samhæfingarnefndina að hún samanstendur af fulltrúum margra stofnana og félagasamtaka, jafnvel þó sumir hafi ekki sérstaka reynslu eða þekkingu á málaflokknum þar sem slíkt greiðir leiðina fyrir þróun á hagnýtum hugmyndum fyrir árangursríka áætlun. Sú stofnun sem fer með yfirumsjón undirbúnings áætlunarinnar ætti að skapa vettvang umræðna innan nefndarinnar um hugmyndafræðilegan bakgrunn áætlunar með því að útvega viðeigandi fræðsluefni um landsáætlanir í mannréttindamálum, þar á meðal handbók Sameinuðu þjóðanna, og upplýsingar um alþjóðasamninga um mannréttindi, innlenda löggjöf og stöðu mannréttinda á landsvísu; undirbúa skýrslu um hugsanlegar leiðir sem kynnu að henta í tilteknu ríki til að framkvæma áætlunina og loks er mælt með því að bjóða sérfræðingum frá alþjóðlegum stofnunum sem hafa reynslu af slíkri hugmyndavinnu og/eða þróun landsáætlana í öðrum löndum til að halda fyrirlestra og námskeið fyrir samhæfingarnefndina og aðrar hlutaðeigandi stofnanir og félög.²⁶

²⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 60.

²⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 60-61.

2.3.1. Greining á stöðu mannréttindamála

Umfangsmikil og nákvæm greining á stöðu mannréttindamála á landsvísu er lykilatriði í þróun landsáætlunar. Til að ríki geti unnið raunhæfa áætlun til að bæta, innleiða og vernda mannréttindi er mikilvægt að gera sér grein fyrir því hvar það stendur í málaflokknum. Margar af þeim landsáætlunum sem nú þegar hafa verið þróaðar og framkvæmdar eru byggðar á ítarlegu mati á stöðu mannréttinda á landsvísu, í sumum tilvikum er það gert með aðstoð Sameinuðu þjóðanna. Einkum er kannað hvar úrbóta er þörf, yfirlýsingar um stefnu í mannréttindamálum sem eru til staðar endurmetnar og yfirlit gert yfir hvaða skref hafa verið tekin í málaflokknum þá þegar og hvernig þá hefur tekist til.

Hafa ber í huga að ítarleg rannsókn á stöðu mannréttinda er oft viðkvæm í stjórnmalalegu tilliti og því hugsanlegt að stjórnvöld séu treg að ráðast í slíkt verkefni. Eðli sínu samkvæmt greinir slík könnun alla þá galla sem eru fyrir hendi í kerfi stjórnvalda til verndunar mannréttindum og það getur vissulega leitt til neikvæðrar útkomu fyrir stjórnvöld. Hins vegar ber að líta á atbeina stjórnvalda að gangast undir slíka greiningu í sjálfu sér sem góða vísbendingu um að vilji til úrbóta sé fyrir hendi og sá vilji er nauðsynlegur fyrir árangursríka landsáætlun. Auk þess má segja að nákvæmt og opinskátt mat á stöðu mannréttindamála sé æskilegt svo unnt sé að skilgreina og útfæra raunhæfar lausnar á vandamálunum. Greining á stöðu mannréttindamála er jafnframt mikilvæg æfing í sjálfu sér fyrir stjórnvöld þar sem í henni er leitast við að ná eins nákvæmri niðurstöðu um stöðu á öllum sviðum mannréttinda, auk þess sem með slíkri könnun eykst vitund allra þátttakenda um þau vandamál sem eru til staðar og leita þarf lausna á.²⁷

2.3.1.1. Efnistöð greiningar

Engin ein algild leið er til um hvernig framkvæma skuli greiningu á stöðu mannréttinda á landsvísu. Hins vegar eru ákveðnir þættir sem almennt eru taldir mikilvægir að rannsaka í þessum tilgangi og eru þeir eftirfarandi: *innlend löggjöf um mannréttindi og viðeigandi alþjóðasamningar, stofnanir sem starfa í þágu mannréttinda og starfsemi þeirra sem og staða fræðslu og vitund um mannréttindamál*. Rannsóknin ætti einnig að leitast við að greina þau svið þar sem veikleikar eru í vernd stjórnvalda. Loks ætti hún að varpa skýrara ljósi á stöðu

²⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 61-62.

viðkvæmra þjóðfélagshópa sem og helstu mannréttindamál sem hafa hlotið sérstaka umfjöllun á opinberum vettvangi.²⁸

2.3.1.2. *Drög og miðlun greiningar*

Mælt er fyrir um nokkrar mögulegar aðferðir við að semja greiningu á stöðu mannréttindamála í handbók Sameinuðu þjóðanna. Í fyrsta lagi að samhæfingarnefndin feli skrifstofunni sem áður var nefnd það verkefni að semja drög að greiningu. Í öðru lagi gæti hún samið við stofnun eða félagasamtök um að inna af hendi slíka vinnu eða jafnvel útteilt verkefninu til nokkurra slíkra hópa. Þetta gæti átt við um landsstofnanir um mannréttindi, þjóðþing, frjáls félagasamtök, starfsmenn dómstóla, fulltrúa alþjóðlegra mannréttindasamtaka eða virta sérfræðinga á sviði mannréttinda. Annar kostur í stöðunni gæti verið að láta niðurstöðu greiningar hvíla á samráðsferli/samstarfsverkefni milli stjórnvalda og borgarasamfélagsins. Stjórnun og ábyrgð á slíku ferli yrði hjá samhæfingarnefndinni með hugsanlegri aðkomu sérstakra starfshópa á ákveðnum sérsviðum. Ef slíkt ferli er vel skipulagt og afkastamikið, ásamt því að skrifleg gögn um stöðu einstakra mála liggi fyrir, er kominn ákveðinn grunnur fyrir greiningu á stöðu mannréttindamála á landsvísu.

Án tillits til aðferðar er mikilvægt að tryggja fullnægjandi samráð áður en greiningunni lýkur. Jafnvel þó hún sé gerð í samstarfi við borgarasamfélagið, væri heppilegt að útbúa drög að greiningunni og deila út til hagsmunahópa og annarra sem málið varðar til umsagnar. Einnig væri æskilegt að slík drög væru opinber og aðgengileg fyrir almenning. Skýr tímarammi þarf að vera settur til að undirbúningur greiningarinnar tefji ekki upphaf og þróun áætlunarinnar sjálfrar. Handbókin leggur til að tveir mánuðir ætti að vera hæfilegur tíma til að semja drög að greiningu á stöðu mannréttindamála og síðan aðrir tveir að auki til að taka á móti umsögnum um þau.²⁹

2.3.2. *Auðkenning á forgangsröðun réttinda*

Almennt ná landsáætlanir í mannréttindamálum yfir mjög breitt svið réttinda en ljóst er að ekki er unnt að efla öll mannréttindi á sama tíma og með sama hætti. Það er einkum skortur á úrræðum/fjárveitingum og þekkingu sem veldur því. Því er nauðsynlegt að leggja mat á

²⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 62-64.

²⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 64.

hvaða réttindi skuli njóta forgangs í framkvæmd áætlunarinnar. Athuga ber þó að sum mannréttindi eru ætíð talin ganga framur öðrum, svo sem réttur til lífs og öryggis einstaklings og bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri meðferð. Jafnframt er vert að hafa í huga að forgangsörðun mannréttinda er nátengd hugmyndinni um efnislegt jafnrétti. Það að stuðla að efnislegu, en ekki aðeins formlegu jafnrétti, styrkir afnám mismununar á grundvelli kynþáttar, kynferðis og annarra viðmiða sem alþjóðasamningar hafa tekið á.³⁰

Forgangsörðun réttinda í áætlun ætti að vera unnin í samstarfi hlutaðeigandi stofnana og annarra sem koma að verkinu og hlyti eðli máls samkvæmt að vera útkljáð strax í upphafi starfs. Handbókin setur fram viðmiðanir í þessum efnunum en þau felast einkum í því að rannsókuð eru áhrif veikleika í vernd á tilteknum réttindum í viðkomandi ríki, hugsanlegur kostnaður við lausnir og framboð á úrræðum, áhrif framkvæmdar til eflingar tilteknum réttindum á önnur markmið áætlunarinnar og hversu miklar áhyggjur almenningur hefur af viðkomandi málaflokki.

Mismunandi er frá einu ríki til annars hvaða forgangsörðun er heppileg. Greining á stöðu mannréttindamála ætti að gefa skýrari mynd af því hvaða réttindi ættu að fá meira vægi í áætluninni en þó eru veikleikar á vernd mannréttinda oft og tíðum augljósir í hverju ríki fyrir sig. Jafnframt ætti að ákveða tímaramma og fjármagn til að hamla gegn alvarlegri mannréttindabrotum.³¹

Sá málaflokkur sem alþjóðastofnanir hafa sérstaklega hvatt ríki til að veita forgang í landsáætlunum um mannréttindi varðar *stöðu viðkvæmra þjóðfélags hópa* og er í nánun samhengi við meginreglur um kynjajafnrétti og bann við mismunun. Brot á mannréttindum slíkra hópa eru algeng í mörgum ríkjum en vegna veikrar stöðu þeirra rís umræða um þessi brot á réttindum sjaldnast hátt. Því hefur verið talið að við ákvörðun á forgangsörðun réttinda beri að gefa sérstakan gaum að þörfum slíkra hópa og ríki ættu að sýna viðleitni í því að gefa fulltrúum þeirra tækifæri til að taka þátt í vinnu að landsáætlun í mannréttindamálum. Almennt hafa frumbyggjar, hópar sem vegna þjóðernis, tungumáls eða trúar eru í minnihluta í þjóðfélaginu, fatlaðir og flóttamenn verið taldir viðkvæmir þjóðfélags hópar. Konur og börn eru jafnframt talin hópur sem sérstaka athygli þurfi í þessu samhengi, þó ekki sé með sama hætti um viðkvæman hóp að ræða. Aðrir þjóðfélags hópar, eins og samkynhneigðir, geðsjúkir

³⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 65.

³¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 65.

og aldraðir, eru einnig taldir eiga rétt á nánari umfjöllun í landsáætlunum í mannréttindamálum.³²

2.3.3. Drög að áætlun unnin

Misjafnt er milli ríkja hvernig drög að áætlun eru unnin. Í þessu sambandi eru nokkrir þættir sem eru taldir stuðla að árangri öðru fremur. Eins og áður hefur verið fjallað um er það á hendi samhæfingarnefndar að ákveða hvernig áætlunin er uppbyggð. Sú ákvörðun ætti að vera niðurstaða umræðna um það hvernig fer best á því að samræma alþjóðareglur og tilmæli um mannréttindi við aðstæður í hverju og einu ríki.

Mælst er til að samhæfingarnefnd geri tillögur að efnistöfum áætlunarinnar. Reynslan hefur sýnt að slíkar tillögur endurspeglar oft skoðanir þeirra stofnana og félagasamtaka sem nefndarmenn eru fulltrúar fyrir. Í sumum tilvikum styðst nefndin í ákvörðun um efnistöf við leiðsögn og reynslu annarra ríkja sem hafa þróað sínar landsáætlanir. Auk þess ættu tillögur frá borgarasamfélaginu einnig að vera teknar til greina við vinnu að drögum.

Einnig er mismunandi eftir ríkjum hverjir semja drög að landsáætlun. Það getur verið verkefni ýmissa starfshópa sem hafa sérþekkingu á ákveðnum sviðum og síðan er vinna þeirra sameinuð í eitt skjal. Þetta getur jafnframt verið á hendi einstaks ráðuneytis eða jafnvel utanaðkomandi sérfræðinga. Sama hvaða aðferð er valin, þá ber stofnunin sem hefur yfirumsjón með landsáætluninni ábyrgð á því hvernig vinnu þessari er hagað. Nauðsynlegt er að drögin séu reglulega uppfærð og send til allra nefndarmanna, einkum til að þeir sem hafa sérþekkingu á ákveðnum sviðum fái tækifæri til að leggja sitt af mörkum í þróun áætlunarinnar.

Mikilvægt er að skýr tímarammi sé settur fyrir vinnu að drögum landsáætlunar og sá tími sé nýttur vel enda mörg verk sem þarf að sinna. Algengt er að miða við undirbúningsferli áætlunar sé 12 til 18 mánuðir. Æskilegt er að drögin sé aðgengileg almenningi, bæði rafrænt og í prentuðum eintökum. Þetta er gert til að stuðla að samráði við borgarasamfélagið, auka trúverðugleika áætlunarinnar og almennan stuðning að baki henni.³³

³² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 66.

³³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 66-68.

2.3.4. Tengsl við aðrar innlendar áætlanagerðir greind

Þar sem landsáætlunir í mannréttindamálum ná yfir flest svið stjórnkerfisins og þjóna ekki einungis hagsmunum einstaklinga heldur einnig hagsmunum þjóðfélagsins í heild er mikilvægi þeirra augljóst. Af þessum ástæðum eru ákveðin tengsl milli landsáætlunar í mannréttindamálum og annarrar innlendar áætlunargerðar á vegum stjórnvalda og því nauðsynlegt að samhæfingarnefndin tryggi að samræmi sé milli markmiða landsáætlunarinnar og markmiða annarra áætlunargerða.

2.3.5. Tímarammar

Unnt er að greina á milli tvenns konar tímaramma í vinnu að landsáætlun. Annars vegar tímaáætlun fyrir áætlunina í heild sinni og hins vegar tímaáætlun fyrir einstaka þætti hennar.

Í áður nefndri handbók er þess getið að tímarammar fyrir áætlunir í heild sinni geti verið frá tveimur árum til mun lengra tímabils. Þar sem markmið landsáætlunar er að stuðla að kerfisbundnum úrbótum í mannréttindastefnu ríkis og að veita frekari hvatningu til aðgerða á þessu sviði er nauðsynlegt að setja áætluninni ákveðinn tímaramma. Þetta auðveldar jafnframt heildarmat á árangri og veikleikum slíkrar áætlunar seinna meir. Við ákvörðun heildartímarammans er mikilvægt að gera ráð fyrir hæfilegum tíma fyrir öll úrræði tengd stjórnun áætlunarinnar, uppbyggingu og fræðslu. Tímaramminn má því ekki vera of þröngur en þó ekki heldur of rúmur. Fimm ára gildistími er oftast valinn fyrir efnahagslegar áætlunir stjórnvalda og það hefur einnig verið talið gott tímaviðmið fyrir landsáætlunir í mannréttindamálum. Lykilatriðið er að tryggja að hæfilegur tími sé fyrir alla framkvæmdaraðila að skipuleggja starfsemi sína í samræmi við markmið áætlunarinnar og til að auðvelda eftirlit og endanlegt mat á áætluninni. Þegar fyrirhugaðar eru einstakar aðgerðir í landsáætlun er einnig æskilegt að hafa ákveðna en raunhæfa tímaáætlun fyrir hverja og eina aðgerð, sé það unnt.³⁴

2.3.6. Lagaleg staða landsáætlunar

Í mörgum ríkjum hafa verið uppi vangaveltur um lagalega stöðu landsáætlana í mannréttindamálum. Það veltur einkum á lagahefð og stefnumótun í hverju landi fyrir sig hvort hún hefur stöðu sem lög. Hins vegar hafa ákveðnir kostir verið taldir fylgja því að áætlun af þessu tagi hafi lagalega stöðu. Þau rök sem jafnan eru færð fram eru að það stuðli að víðtækari stjórnámálalegum stuðningi við áætlunina; að það sé mikilvæg viðurkenning ríkisins

³⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 69-70.

á þeirri skuldbindingu sem það hefur tekið á sig um að efla og vernda mannréttindi og það er talið hvetja borgarasamfélagið til verka og styrkja samstarf þess við stjórnvöld.

Ef sú leið er valin að veita landsáætlun lagagildi ætti samhæfingarnefndin að stjórna og skipuleggja það ferli. Það getur verið vandasamt og flókið, einkum vegna þess að semja þarf frumvarp að lögum sem fellur að efni áætlunarinnar en á sama tíma að gæta fulls samræmis við aðra innlenda löggjöf. Nauðsynlegt er að hafa stuðning ríkisstjórnar við slíka tillögu en jafnframt er mikilvægt að hafa samráð við aðra stjórnmalaflokka sem eiga sæti á þingi til að tryggja sem víðtækastan stuðning. Þó er unnt að fara einfaldari leið í þessum efnum en hún er sú að fella áætlunina inn í fyrirmæli stjórnvalda að fenginni lagaheimild. Ennfremur er unnt að leita stuðnings þjóðþingsins með ályktun um áætlunina. Hér skiptir stjórnmalalegur stuðningur enn og aftur höfuðatriði.³⁵

2.4. Efnistöð og uppbygging áætlunarinnar

2.4.1. Almenn atriði

Einn mikilvægasti liðurinn í gerð landsáætlunar er að ákveða og semja innihald og efnistöð hennar. Aðrir þættir sem varða samráð og framkvæmd eru vissulega mikilvægir en það er efni hennar sem leggur grunninn að þeim skuldbindingum sem stjórnvöld takast á herðar um að efla, innleiða og vernda mannréttindi.

Landsáætlun um mannréttindi á að hafa skýra, kerfisbundna og rökrétta uppbyggingu. Þetta mun hafa í för með sér ríkari samstöðu og vitund hjá borgarasamfélaginu, auðvelda að hún sé felld inn í áætlanagerð hjá einstökum stofnunum og auðvelda eftirlit og mat.

2.4.2. Meginreglur og markmið

Í meginatriðum stefna langflest ríki heims að sama markmiðinu í mannréttindamálum, þ.e. „öll mannréttindi fyrir alla“. Ríki fara misjafnar leiðir til að ná því markmiði. Auk þess innihalda flestar landsáætlanir ríkja sambærileg atriði eins og almennar meginreglur og uppbyggingu en hver um sig mun hafa ólíkar áherslur í efnistöðum. Landsáætlun verður að vera sérstaklega sniðin að aðstæðum í viðkomandi ríki og byggð á ákveðnum grunnforsendum. Hverjar sem þær forsendur eru, þá er mikilvægt að hafa í huga að hvert ríki verður að móta raunhæfar aðgerðir til að ná markmiðum sínum í mannréttindamálum.³⁶

³⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 70-71.

³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 72.

Vert er að hafa í huga að þróunarferli landsáætlunar nýtur góðs af allri umfjöllun um hugmyndafræðilegan uppruna hennar og almennan tilgang. Í inngangsköflum margra núverandi landsáætlana hafa verið settar fram stuttar og hnitmiðaðar staðhæfingar um markmið sem stefnt er að. Þessar staðhæfingar hafa stundum verið nefndar „markmiðsyfirlýsingar“ (*mission statements*). Slíkar yfirlýsingar eru taldar gagnlegar í allri áætlanagerðinni og taldar veita almennar og skýrar upplýsingar um hana til almennings. Margar þeirra leggja áherslu á mikilvægi þess að ríki taki á sig ákveðnar skuldbindingar samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum, bæði til að veita ríkjum hvatningu og sem sérstakar leiðbeiningar um aðgerðir í mannréttindamálum.

Með vísan til kafla 1.2 má draga saman þrenns konar markmið með gerð landsáætlunar þannig:

- Að ná raunverulegum og efnislegum úrbótum á sviði mannréttindaverndar.
- Að efla skilning og vitund á mannréttindum, bæði meðal stjórnvalda og í almennu borgarasamfélagi.
- Að efla samhæfingu meðal þeirra stofnana og félagasamtaka sem starfa í þágu mannréttinda.

Mikilvægt er að efla fræðslu hjá öllum þeim sem starfa í þágu mannréttinda um hvers kyns réttindi, þar með talið efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Samræming innan stjórnkerfisins er einnig mikilvæg en meginmarkmið landsáætlunar verður ætíð það að ná sjáanlegum framförum í öllum flokkum mannréttinda.³⁷

2.4.3. *Gildissvið landsáætlunar*

Með tilliti til þess að mannréttindi eru talin algild, órjúfanleg og innbyrðis háð er mikilvægt að gildissvið landsáætlunar sé víðtækt. Á sama tíma er þörf á að íhuga hversu ítarleg áætlunin geti eða eigi að vera á sumum sviðum. Þetta á einkum við um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Mörg þeirra málefna sem munu falla undir áætlunina eru oft þegar orðin hluti af venjulegri starfsemi stjórnvalda. Í þessum tilvikum, þar sem vinna að úrbótum á tilteknum mannréttindum á sér þegar stað, þarf að gæta þess að leggja áherslu á hvernig landsáætlun getur verið til enn frekari hagsbóta. Því þarf samhæfingarnefndin að

³⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 73.

tilgreina nánar í áætluninni hverju hún bæti við þá vinnu sem þegar er hafin. Varast ber þó að endurskilgreina markmið og áætlanir á einstökum sviðum sem þegar hafa verið settar fram. Slíkt eykur einungis álag á stjórnvöldum og grefur undan stuðningi stjórnvalda. Til viðbótar við hefðbundin málefni eins og til dæmis réttindi borgaranna í réttarkerfinu og bann við mismunun, þarf landsáætlun einnig að fjalla um málefni sem á síðustu árum hafa hlotið frekari umfjöllun á alþjóðavettvangi, eins og mansal og dreifingu barnakláms á veraldarvefnum. Landsáætlun þarf jafnframt að taka mið af upplýsingatæknilegum málefnum er varða mannréttindi, bæði sem jákvæðan þátt í því að efla miðlun upplýsinga um mannréttindi og þann neikvæða þátt í því að auðvelda misnotkun og aðgengi að slíku, meðal annars með tilliti til barna.³⁸

2.4.4. Form landsáætlunar

Nauðsynlegt er að huga að því í hvaða formi og hvernig landsáætlun er sett fram enda er henni beint til allra og um leið ólíkra hópa í samfélaginu, svo sem stjórnáráðgjafanna, opinberra starfsmanna, frjálsra félagasamtaka sem og almennings. Þetta ætti því að vera skjal sem veitir öllum hvatningu. Veita ætti hagnýtar leiðbeiningar og um leið hæfilegar að lengd. Uppbygging skal vera skýr og skipulögð.

Sumum þeirra ríkja sem hafa nú þegar samið áætlanir hefur þótt gagnlegt að setja fram skýrar fyrirsagnir fyrir hvert svið mannréttinda sem eru taldar gefa rétta mynd af núverandi stöðu mála og tillögur að breytingum. Dæmi um efni slíkra fyrirsagna eru: alþjóðaskuldbindingar og innlend löggjöf; hvað hefur verið framkvæmt hingað til; núverandi staða; fyrirhugaðar aðgerðir innan tiltekins tíma; ábyrgð stofnana á aðgerðum og greining á atriðum sem þegar eru fyrir hendi og stuðla að vernd mannréttinda.

Mikilvægt er að þær skuldbindingar sem stjórnvöld hyggjast axla séu skýrt settar fram svo markmið áætlunarinnar náist. Leiðbeiningar frá þjóðarleiðtogum, þar sem það á við, eða stjórnvöldum ættu jafnframt að fylgja með. Til að tryggja að landsáætlunin geti þjónað tilgangi sínum sem vinnuskjal, getur verið gagnlegt að setja fram upplýsingar um helstu stofnanir sem standa að áætluninni. Þetta hjálpar borgarasamfélaginu og hinum almenna borgara að gerast virkari þátttakendur í framkvæmd hennar. Einnig getur það þjónað þeim tilgangi að stuðla að betri samvinnu milli stjórnvalda og borgarasamfélagsins. Jafnframt þarf

³⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 73.

skjalið að fela í sér viðeigandi tilvísanir til alþjóðlegra mannréttindareglna og innlendra lögjafar.³⁹

2.4.5. *Nánar um markmið landsáætlunar*

Til að landsáætlun í mannréttindum sé raunhæf, er mikilvægt að markmið hennar séu eins nákvæm og kostur er, sem og að hæfilegir tímarammar séu ákveðnir til að ná þeim. Það er háð mati hvers ríkis á hvaða sviðum þessi markmið eru sett og hvernig þau eru skilgreind. Á sumum sviðum getur verið æskilegt að hafa nákvæma lýsingu á þeim í áætluninni, t.d. málefni er varða dómskerfið, fullgildingu alþjóðlegra mannréttindasamninga, stofnun nefnda sem starfa að mannréttindamálum og mannréttindafræðslu. Á öðrum sviðum, svo sem þeim sem snerta efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, getur verið fýsilegra að hafa almenn markmið, eins og að draga úr ólæsi, dánartíðni eða fjölda heimilislausra. Ekki er talið líklegt til árangurs að tilgreina of nákvæmlega aðgerðir í félagsmálum, t.d. á sviðum sem varða menntun og heilbrigði. Oft væri heppilegra að viðkomandi framkvæmdaraðilar hefðu svigrúm til að fella hin almennu markmið landsáætlunar að sinni stefnumótun til að tryggja samræmi milli markmiða þeirra. Það væri svo á hendi hvernar stofnunar eða annarra að ákveða hvernig sú stefnumótun verður framkvæmd til að ná fram markmiðum landsáætlunarinnar.⁴⁰

Í áætlanagerð sem þessari er algengt að fyrst séu settar fram almennar og víðtækar yfirlýsingar um markmið sem veita eiga innblástur til frekari aðgerða. Þessi framsetning á markmiðum ætti ekki að vera bundin vandkvæðum svo framarlega sem þau eru sett fram á skýran hátt og ekki svo mörg að dragi úr þeim slagkrafti, sem fylgja þarf. Áætlun með of mörgum markmiðsyfirlýsingum getur misst trúverðugleika sinn. Dæmi um algengar markmiðsyfirlýsingar eru „*að stuðla að víðtækari vitund almennings um mannréttindi*“ eða „*að styrkja starfsemi landsstofnana*“. Slíkar markmiðsyfirlýsingar eru góðar og gildar svo langt sem þær ná en draga einar sér skammt nema annað fylgi með, sbr. hér á eftir.

Næst skal hugað að hvað felst í markmiðunum með nákvæmari hætti. Auk markmiðsyfirlýsinga þarf að setja fram ákveðin skilyrði sem uppfylla þarf til að þeim verði náð. Til dæmis, hvað varðar markmiðsyfirlýsinguna hér að framan um eflingu vitundar almennings á mannréttindamálum, gæti nánari útlistun verið „*að miðla fræðslu á*

³⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 74.

⁴⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 74-77.

mannréttindapörf til viðkvæmra hópa í þjóðfélaginu“. Það að greina nánar hvað felst í markmiðinu þjónar einnig þeim tilgangi að auðvelda skilvirkt eftirlit og mat á landsáætluninni.

Annað skref í þróun landsáætlunar getur verið að semja lista yfir verkefni sem fyrirhuguð eru til að ná fram markmiðum hennar. Þetta eru sérstakar aðgerðir sem viðeigandi stjórnvöld skuldbinda sig til að gera. Slík verkefni geta verið t.d. *að framleiða útvarps- og sjónvarpsþætti sem fjalla um mannréttindi viðkvæmra hópa í þjóðfélaginu*. Mikilvægt er að öll verkefni og aðgerðir séu skýr og skiljanleg fyrir þá sem vinna að þeim.

Æskilegt er að setja fram markmið í landsáætluninni sem stjórnvöld hafa raunverulegan vilja og getu til að ná. Varast ber að setja of háleit markmið enda er líklegt að það grafi undan trúverðugleika heildaráætlunarinnar og minnki líkur á því að öðrum raunhæfari markmiðum sé náð.⁴¹

2.4.6. Ábyrgð á framkvæmd landsáætlunar

Landsáætlunin sjálf ætti að tilgreina hvaða stofnanir eru ábyrgar fyrir framkvæmd þeirra fjölbreyttu verkefna og aðgerða sem hún kveður á um. Jafnframt ætti að tilgreina, eins og unnt er, samstarfsaðila, eins og frjáls félagasamtök, svæðisbundnar stjórnir og sveitarfélög.⁴²

2.4.7. Tillögur um efnistöð landsáætlunar

Staða mannréttindamála og þjóðfélagsaðstæður eru mismunandi í hverju ríki fyrir sig. Í handbókinni eru gerðar tillögur um það hvaða efnistöð eru æskileg í landsáætlun um mannréttindi. Hafa ber þó í huga að tillögurnar eru einungis í dæmaskyni og önnur málefni gætu verið viðeigandi í landsáætlunum einstakra ríkja. Handbókin mælir jafnframt með því að ríki sem hyggjast semja landsáætlun kanni hvernig framkvæmdinni hefur verið háttað í ríkjum sem þegar hafa útfært og framkvæmt slíkar áætlanir. Meðal þess sem mikilvægt er talið að fjallað sé um í landsáætlun er eftirfarandi: alþjóðleg og innlend lög og reglur; efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi; borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi; réttindi sérstakra og viðkvæmra þjóðfélagshópa; hópréttindi (collective rights); málefni landsstofnana um mannréttindi; mannréttindafræðsla; málefni tengd borgarasamfélaginu; aðgerðir á

⁴¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 76-77.

⁴² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 77.

alþjóðavettvangi og loks fyrirhugað eftirlit og mat á landsáætluninni. Nánari umfjöllun um hvern málaflokk má finna í kafla 9.7 í handbókinni.⁴³

3. Framkvæmd, eftirlit og mat á landsáætlun í mannréttindamálum

3.1. Framkvæmd

3.1.1. Aðferðir við framkvæmd landsáætlunar

Reynslan hefur sýnt að stjórnvöld eiga auðveldara með að tryggja fullnægjandi framkvæmd landsáætlunar ef hún hefur verið þróuð á grundvelli raunhæfra og skýrra markmiða, með víðtækt gildissvið og umfangsmikilli þátttöku stjórnvalda og borgarasamfélagsins. Engu að síður er nauðsynlegt að góð og skilvirk vinna á undirbúnings- og þróunarstigi áætlunarinnar haldi áfram á framkvæmdarstigi hennar og unnið sé markvisst að hverjum einstökum áfanga sem mælt er fyrir um. Eftir að áætluninni hefur verið hrint í framkvæmd er ekki nauðsynlegt að leysa upp samhæfingarnefndina. Hún gæti í framhaldinu haft það hlutverk að fylgjast með framkvæmd áætlunarinnar. Ef ríki ákveða að fara þá leið eru nokkrar leiðir færar til að framkvæma það eftirlit.

Æskilegt er að stofnanir, sem tekið hafa á sig ábyrgð á einstökum málaflokkum áætlunarinnar, felli markmið og aðgerðir samkvæmt henni inn í sína eigin stefnumótun og framkvæmd. Samhæfingarnefndinni er þó heimilt að mælast til um framkvæmd sem tæki bæði mið af starfssviði einstakra stofnana og þeirri þörf að áætlunin sé samræmd milli allra hlutaðeigandi stofnana. Slíkt yrði vissulega gert í samráði við stofnanir sem í hlut eiga.

Æskilegt er að hver einstök stofnun sem tekur þátt í framkvæmd áætlunarinnar sendi frá sér reglulegar skýrslur um hvernig til hefur tekist að vinna að og ná markmiðum hennar. Samhæfingarnefndin myndi þá hafa það hlutverk að fara yfir þessar skýrslur og meta hvort starf viðkomandi stofnunar fari saman við þær skuldbindingar sem kveðið er á um í áætluninni og koma með tillögur að úrbótum ef með þarf.

Ábyrgð á framkvæmd áætlunarinnar er líkleg til að dreifast á flest eða öll stig stjórnsýslunnar. Svæðis- og staðbundin stjórnvöld, eins og sveitarfélög, munu bera verulega ábyrgð á ýmsum sviðum eins og menntun, húsnæði og fleiru. Því er mikilvægt að þessi stjórnvöld taki þátt í þróunarvinnunni og tryggja að samráð sé við þau haft í öllu ferlinu.⁴⁴

⁴³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 77-85.

⁴⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 86-87.

3.1.2. Samstarfsaðilar í framkvæmd landsáætlunar

Framkvæmd landsáætlunar í mannréttindamálum er fyrst og fremst á ábyrgð stjórnvalda og stofnana þeirra. Ráðuneyti mannréttindamála þarf að sjá til þess að verkefnum til að fylgja eftir áætlun sé deilt út til ráðuneyta sem bera ábyrgð á einstökum málaflokkum. Umræður um hvaða stofnanir skuli fara með þá málaflokka eiga að fara fram á þróunarstigi áætlunarinnar og mikilvægt að það sé skýrt sett fram, bæði fyrir stofnanirnar sjálfar sem og borgarasamfélagið.

Vegna viðmiða um að gildissvið landsáætlunar sé breitt, víðtæka þátttöku borgarasamfélagsins og þeirra fjölmörgu verkefna sem inna þarf að hendi er ljóst að leita þarf aðstoðar um framkvæmd utan hins eiginlega stjórnkerfis. Af þessari ástæðu er nauðsynlegt að á þróunarstiginu séu tilgreindir allir hugsanlegir samstarfsaðilar við áætlunina sem áhuga hafa og getu til að stuðla að framkvæmd hennar. Hér má nefna dæmi um samstarfsaðila á sviði mannréttindafræðslu eins og fagfélög fræðimanna og kennara, rithöfunda, útgefenda kennslubóka og annars efnis og fjölmiðla. Á sviði réttarvörslu getur verið samstarf við samtök lögmannna, lögreglu og félagsráðgjafa. Þá gæti verið hjálplegt að stofna til samstarfs við alþjóðlegar stofnanir eins og Sameinuðu þjóðirnar. Á öllum þessum sviðum ætti að gefa gaum að því að koma á samstarfi við viðeigandi frjáls félagasamtök, stéttarfélög og fyrirtæki í einkaeigu.

Þau verkefni sem slíkir samstarfsaðilar gætu tekið þátt í eru meðal annars:

- Þróun verkefna, í samvinnu við lögreglu, dómstóla, fangelsisstarfsfólk og samtök sem veita lögfræðilega ráðgjöf, sem miða að því að vernda réttindi þeirra sem hafa stöðu grunaðs eða sitja í gæsluvarðhaldi.
- Fjármögnun verkefna sem miða að því að bæta almennt heilsufar og atvinnumöguleika einstaklinga sem tilheyra hópi viðkvæmra í samfélaginu, einkum í samstarfi við fyrirtæki.
- Efling þekkingar um málefni sem tengjast mannréttindum HIV-smitaðra einstaklinga, barnaþrælkun, mansal kvenna í samstarfi við fjölmiðla og þjóðþekkta einstaklinga og hópa.
- Efling þekkingar á vinnurétti í samvinnu við viðeigandi stéttarfélög og atvinnurekendur.

Ef aðgerðir stjórnvalda njóta stuðnings þessara samstarfsaðila er líklegra að framkvæmd áætlunarinnar hafi skilvirkari áhrif í þjóðfélaginu og nái til stærri hópa.⁴⁵

3.1.3. Landsáætlun ýtt úr vör

Í handbókinni er lögð mikil áhersla á að víðtækur stjórnámálalegur stuðningur sé fyrir landsáætlun í mannréttindamálum. Áætlanir af þessu tagi eru oft gerðar að frumkvæði stjórnámálaleiðtoga og vilji þeirra og stuðningur kemur oft fram á áberandi hátt í áætluninni sjálfri. Jafnvel þó áætlun eigi uppruna sinn á öðrum stigum stjórnkerfisins, er þátttaka stjórnámálanna mikilvæg fyrir árangursríka áætlun.

Það hvernig áætlun er hrint í framkvæmd skiptir veigamiklu máli. Góð kynning á henni í upphafi veitir þeim sem eiga að starfa eftir henni kost á að fræðast um efni hennar og helstu þætti. Jafnframt mun almenningur hafa betri þekkingu á áætluninni ef hún fær rækilega opinbera kynningu. Hvernig þetta er framkvæmt fer vissulega eftir hefðum og aðstæðum í hverju ríki en mikilvægt er að ríki leggi sitt af mörkum til að áætlunin fari vel af stað. En hvernig sem staðið er að þessu er nauðsynlegt að tryggja góða og ítarlega fjölmiðlaumfjöllun. Það getur jafnframt verið hjálplegt að tengja upphaf landsáætlunar við ákveðna eftirminnilega dagsetningu en dæmi eru um að nokkrar landsáætlanir hafi verið tengdar við alþjóðlega mannréttindadaginn 10. desember. Að lokum ber að nefna að það getur verið áhrifaríkt að hafa fulltrúa ýmissa þjóðfélagshópa með við upphafsáðgerðir sem og fulltrúa alþjóðlegra stofnana, eins og Sameinuðu þjóðanna.⁴⁶

3.2. Eftirlit

Landsáætlun í mannréttindamálum gæti byggst upp á svipaðan hátt og sumar aðrar stefnuyfirlýsingar stjórnvalda. Hún ætti að innihalda markmið, aðferðir, framkvæmdaaðgerðir, ákvæði um úrræði og aðferðir við mat og endurskoðun. Það sem er í raun vandasamt við áætlun af þessu tagi er að verið er að færa ákveðnar hugsjónir um betri vernd mannréttinda yfir í starfsemi stjórnkerfisins en ljóst er að frumkvæði að eflingu og úrbótum í mannréttindamálum verður að koma frá stjórnvöldum.

Veigamikill þáttur í áætlun af þessu tagi er reglulegt og hlutlægt mat á áætluninni sjálfri. Reynsla á mörgum sviðum stjórnsýslu hefur sýnt að ef aðgerðaráætlanir eru settar fram án

⁴⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 87-88.

⁴⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 88.

öflugs eftirlits eru minni líkur á að þær skili fullnægjandi árangri. Sett markmið eru bara orð á blaði ef þeim fylgir ekki ákveðið ferli til að meta hvort unnið sé við að innleiða þau í raun. Flestar nútímastofnanir, bæði opinberar og einkareknar, eru meðvitaðar um þetta hugsanlega vandamál. Ýmsar þeirra leitast við að tryggja að áætlanir séu skilvirkar með því að móta ítarlegar framkvæmdaráætlanir og kveða á um reglulegt eftirlit. Ef nauðsyn krefur er unnt að endurskoða áætlanir og aðgerðir í ljósi eftirlits og mats. Af þessu má leiða að til að landsáætlun í mannréttindamálum geti orðið árangursrík er þörf á eftirliti á einstökum aðgerðum hennar sem og á heildarframkvæmd. Með vísan til handbókarinnar er með *eftirliti* átt við það ferli að fylgjast með framkvæmd og skilvirkni einstakra aðgerða meðan á henni stendur en þegar rætt er um *mat*, þá er átt við heildarmat á því hvort áætlunin hafi skilað tilætluðum árangri sem framkvæmt er að henni lokinni.⁴⁷

Hér á eftir eru tilvísanir til samhæfingarnefndar sem þess stjórnvalds sem ábyrgt er fyrir framkvæmd eftirlits. Hins vegar getur verið meira viðeigandi og hagkvæmt að slíkt eftirlit sé falið öðrum stofnunum, eins og mannréttindanefndum eða innanhússnefnd þess ráðuneytis sem fer með mannréttindamál.⁴⁸

3.2.1. Eftirlitsaðferðir

Strax við upphaf undirbúnings landsáætlunar ættu allar hlutaðeigandi stofnanir og aðrir þátttakendur að fallast á að eftirlit og matsferli með áætluninni sé órjúfanlegur þáttur hennar. Samhæfingarnefndin eða annað tilnefnt eftirlitsstjórnvald ætti að hafa það meginhlutverk að viðhalda árangursríkum aðferðum við eftirlit. Mótun slíks eftirlitsferlis skal því hefjast strax á undirbúningsstigi áætlunarinnar og vera tilbúið þegar að framkvæmd hennar kemur.

Eftirlitsferlið verður að taka mið af markmiðum áætlunarinnar og þeim verkefnum sem einstökum stofnunum eða félagahópum er falið að inna af hendi til að ná þeim fram. Til að auðvelda skilvirkt eftirlit er mikilvægt að útbúa ákveðið staðlað form skýrslugjafar. Í slíkri skýrslugjöf skulu framkvæmdaraðilar taka á atriðum eins og tímafrestum og hvernig verkefnum þeirra miðar áfram samkvæmt áætluninni. Í því skyni að meta hvort tilteknum aðgerðum hafi verið hrint í framkvæmd með fullnægjandi árangri er enn og aftur nauðsynlegt að hafa skilning á því hvað felst í markmiðum áætlunarinnar.⁴⁹

⁴⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 94.

⁴⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 94.

⁴⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 95.

Meginkjarni eftirlitsferlisins felst í fundum samhæfingarnefndarinnar þar sem hún fjallar um stöðu mála á hverju sviði áætlunarinnar. Það gæti t.d. verið gagnlegt að miða við að halda sérstakan fund árlega þar sem gerð er heildarúttekt á framkvæmd áætlunarinnar en halda smærri fundi á hálfis árs fresti um mat á einstökum þáttum hennar. Áður en heildarmat getur farið fram þurfa þær stofnanir eða samtök sem ábyrgð bera á ákveðnum framkvæmdarhlutum áætlunarinnar að senda skýrslu til samhæfingarnefndarinnar þar sem gerð er grein fyrir viðeigandi markmiðum, aðgerðum og árangur af þeim og því almennt hvernig starfsemi þeirra uppfyllir þær kröfur sem gerðar voru til þeirra í áætluninni. Ef árangri hefur ekki verið náð, skal tilgreina það í skýrslunni og ástæður skýrðar og hvað mætti gera til að bæta úr. Skýrslan skal síðan kynnt fyrir nefndinni sem mælir fyrir um úrbætur. Á heildina litið ætti þessi skýrslugerð að vera fjárhagslega hagkvæm, stutt og hnitmiðuð og ekki mjög tímafrek.

Niðurstaða nefndarinnar, byggð á upplýsingum úr skýrslunni, skal einnig vera afdráttarlaus í eðli sínu. Ef niðurstöður leiða í ljós að markmiðum er ekki náð skal nefndin gera kröfu um frekari aðgerðir og leggja mat á hvaða gallar eru fyrir hendi og leitast við að skipuleggja raunhæfar aðgerðir til úrbóta. Varast skal að finna sökudólga en fremur leita leiða til að finna ástæðu þess að verkið fór úrskeiðis. Ástæður gætu verið af ýmsum toga, eins og óraunhæfir tímarammar, ónógt fjármagn, skortur á stjórnámálalegum stuðningi eða skipulagsgallar. Jafnvel getur komið í ljós að markmiðið sem stefnt var að hafi verið of óljóst eða ókleift að ná því í raun. Leitast skal við að ná fram markmiðum áætlunarinnar á grundvelli viðræðna og aðgerða sem eru samþykktar af bæði nefndinni og stofnuninni sem hlut á að máli. Ef samráðsferli leiðir til þess að markmið náist mætti tilkynna það til fjölmiðla. Það ætti að leiða til víðtækari stuðnings við áætlunina í þjóðfélaginu.⁵⁰

Hafa ber í huga að sum frjáls félagasamtök myndu líklega illa sætta sig við að utanaðkomandi aðilar legðu mat á frammistöðu þeirra í mannréttindamálum. Gagnrýni á þau færi þó einungis fram á þeim þáttum sem félagasamtökin hafa sjálf samþykkt að stefna að samkvæmt áætluninni. Engu að síður getur samhæfingarnefndin átt í erfiðleikum með að tryggja að ferlið leiði til fullnægjandi niðurstöðu á sviðum þar sem brestir hafa verið á framkvæmd áætlunarinnar. Þetta undirstrikar gildi þess að formaður nefndarinnar hafi reynslu af því að takast á við erfið málefni. Þeir sem eru í forsvari, eins og formaður og aðrir í samhæfingarnefnd, ættu að búa yfir góðum skilningi og reynslu vegna þátttöku þeirra í

⁵⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 95.

framkvæmd áætlunarinnar og bæði af kostum hennar og göllum. Sú innsýn er mikilvæg í umræðu sem miðar að því að bæta framkvæmd hennar.⁵¹

Til viðbótar formlegu eftirliti er mikilvægt að allir þátttakendur, eins og frjáls félagasamtök, önnur samtök borgarasamfélagsins, fjölmiðlar og stjórn mála flokkar, fylgist náið með skilvirkni áætlunarinnar eins og henni vindur fram og hiki ekki við að draga athyglina að göllum á framkvæmd hennar, ef einhverjir eru. Auk þess gæti fjöldi verkefna og aðgerðir tengdar mannréttindum bent til þess að áætlun skili árangri. Einstakar stofnanir gætu einnig veitt upplýsingar, sem koma að gagni við heildarmat.

Eftir því sem áætluninni vindur fram er líklegt að breytingar þurfi að gera á sumum sviðum. Þar sem markmið hennar hafa ekki náðst, er þörf á ákveðinni aðlögun eins og breytingum á vinnubrögðum, endurskoðun á tímarömmum eða jafnvel breytingum á markmiðum áætlunarinnar. Eins og áður hefur verið getið ættu slíkar breytingar að vera á hendi samhæfingarnefndar. Hún þarf að sjá til þess að þær aðstæður komi ekki upp að markmiðunum verði ekki náð án þess að úr því sé bætt. Slíkt myndi eðlilega grafa undan tiltrú almennings á áætluninni. Ef sú staða kemur upp að breytingar þurfi að gera á markmiðum og fyrirhuguðum aðgerðum til að bregðast við niðurstöðum matsferlis eða af öðrum ástæðum, þarf samhæfingarnefndin að tryggja að slíkar breytingar séu vel skjalfestar og gerðar kunnar öllum þátttakendum á viðkomandi sviðum.⁵²

3.3. Mat og endurskoðun

Mælt hefur verið með því að tímarámmi sé ákveðinn fyrir áætlunina í heild. Þó að slíkir tímarámmar séu breytilegir eftir ríkjum og aðstæðum, þá hefur oft verið talið hæfilegt að miða við fimm ára tímabil. Óháð því hversu langt tímabil áætlunin spannar er æskilegt að framkvæma umfangsmikið mat og endurskoðun á áætluninni í heild. Tilgangur þess er að meta hversu árangursrík áætlunin var, með tilliti til þeirra markmiða sem í henni voru sett fram, sem myndi síðan réttlæta úrræði sem fælu í sér breytingar á henni. Slíkt mat veitir jafnframt mikilvægar upplýsingar um stöðu mannréttindamála fyrir stjórnvöld, félagasamtök sem starfa í þágu mannréttinda og almenning í heild. Einnig er það gagnlegt fyrir önnur ríki

⁵¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 96.

⁵² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 94-97.

sem sjálf hafa áætlanir í undirbúningi eða framkvæmd eða íhuga að hrinda slíkri áætlun af stað.⁵³

Mikilvægt er að huga vel að því hver skuli annast slíkt heildarmat. Líklegt er að samhæfingarnefndin eða annað stjórnvald sem sett hefur verið á fót í sama tilgangi vilji meta framkvæmdina, einkum í ljósi þeirrar vinnu og ábyrgðar sem hvílt hefur á viðkomandi stjórnvaldi. Hins vegar eru sterk rök fyrir því að utanaðkomandi aðilar eigi að annast slíkt mat þar sem samhæfingarnefndin hefur að mestu þróað og stýrt áætluninni og því hætt við að umfjöllun hennar í endanlegu mati sé ekki álitin óhlutdræg. Þó varast eigi að grafa undan þeirri vinnu sem samhæfingarnefndin hefur lagt í áætlunina, þá væri ráðlegt að fá utanaðkomandi mat enda myndi það bæta verulega trúverðugleika þeirrar niðurstöðu sem orðin er að því gefnu að hún fái slíkan dóm. Ef slíkt ytra mat er gert, er æskilegt að sjálfstæð og fámenn nefnd annist verkið undir formennsku sérfræðings á sviði mannréttinda og að hana skipi bæði fulltrúar stjórnvalda og borgarasamfélagsins.⁵⁴

Sömu viðmið ættu að vera í heildarmati á landsáætlun í mannréttindamálum og gilda endranær um matsferli innan stjórnkerfisins og líta þá bæði til árangurs af almennum og sértækum markmiðum. Æskilegra er þó að leggja áherslu á hin almennu markmið enda er það mikilvægur þáttur í slíkri endurskoðun að setja fram tillögur að áframhaldandi vinnu á þessu sviði þar sem fullkornun eða endanlegum árangri verður seint nán. Vert er að hafa í huga að því fylgja kostir að hafa matsferlið eins stutt og unnt er. Þá ætti frá upphafi að gera ráð fyrir endurskoðun sem veigamiklum þætti í áætluninni. Endanlegt mat skal gefa út sem aðgengilegt skjal fyrir allan almenning. Með tilliti til tímaramma ætti þetta heildarmat að vera sett í gang áður en formleg lok áætlunarinnar eiga sér stað. Þar af leiðandi væri gagnlegt að hefja endurskoðun áætlunar um mitt árið eða jafnvel fyrr ef gert er ráð fyrir að henni ljúki í lok almanaksárs.⁵⁵

Svo að eftirlit reynist skilvirkt er nauðsynlegt að fjármagn sé veitt til vinnu við heildarmat á áætlun, birtingu þess og kynningu.

⁵³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 98.

⁵⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 98.

⁵⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 98.

3.3.1. *Frumkvæði að nýrri áætlun*

Í handbókinni er mælt með því að önnur áætlun taki við þegar hinni upphaflega landsáætlun lýkur. Á þennan hátt mun vinna að mannréttindum halda áfram með sambærilegum hætti og á við um aðra áætlanagerð stjórnvalda og löggjafa á sviðum þar sem verkefnum lýkur seint eða aldrei. Sú áætlun sem tekur við hlýtur að byggjast að verulegu leyti á heildarmati á fyrri áætluninni. Því ætti mat og endurskoðun á fyrri áætluninni og mótun þeirrar næstu að vera eins samþætt og kostur er þegar komið er að lokastigi þeirrar fyrri. Endurskoðunin samtvinnast síðari áætlun með því að skilgreina þau svið sem frekari aðgerða í mannréttindamálum er þörf. Síðari landsáætlun yrði væntanlega mótuð og framkvæmd með svipuðum hætti og upprunalega áætlunin. Þó ætti slíkt ferli að vera auðveldara vegna þess að ákveðið skipulag og reynsla hefur þá þegar fengist. Engu að síður er rétt að tryggja að nýja áætlunin hljóti sömu umfjöllun og feli stjórnvöldum sömu ábyrgð og hin fyrri. Nýja áætlunin ætti að fela í sér endurnýjun á skuldbindingu allra hlutaðeigandi aðila til að efla og vernda mannréttindi.⁵⁶

3.4. *Úrræði og fjárveitingar*

Árangur áætlunar byggist að verulegu leyti á fjármögnun til að styrkja framkvæmdina. Stjórnvöld geta litið á slíka fjármögnun sem fjárfestingu í félagslegum framförum. Efling og verndun mannréttinda, hvort sem það er á sviði persónulegs öryggis, réttaröryggis, menntunar eða heilbrigðisþjónustu, eða aðgerðir gegn mismunun munu þjóna hagsmunum stjórnvalda og almennings ekki síður en aðgerðir til að styrkja hagvöxt eða efla landvarnir. Ákvæði um virk úrræði eru að auki talin góð vísbending um vilja stjórnvalda til að fylgja eftir markmiðum áætlunarinnar. Ef slík ákvæði eru ekki til staðar myndi það leiða til vangaveltna um viljaleysi stjórnvalda til að standa við áætluninni.

Í ljósi efnahagskreppunnar er ljóst að stjórnvöld víðs vegar um heim reyna að stilla útgjöldum sínum í hóf enda staða ríkissjóðs víða erfið. Því er torsið að tryggja fullnægjandi úrræði nú. Samhæfingarnefnd ætti að taka mið af því og leitast við að finna leiðir til að samræma framkvæmd áætlunarinnar við tiltölulega óstöðugt hagkerfi. Allar kröfur um fjárveitingar og önnur úrræði þarf að greina vandlega.⁵⁷

⁵⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 99.

⁵⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 100.

3.4.1. Málefni og aðgerðir tengdar fjármögnun

Unnt er að skipta fjárveitingum til landsáætlunarinnar í tvennt. Annars vegar er kostnaður við að þróa og hafa eftirlit með framkvæmd hennar og hins vegar kostnaður við framkvæmdina sjálfa. Meginmunur á þessum fjárveitingum er að fyrri kostnaðarliðurinn er ný útgjöld sem stafa af ákvörðun um að hefja áætlun og tengist einkum störfum samhæfingarnefndarinnar og samráðsferli. Síðari kostnaðarliðurinn er framkvæmdarkostnaður sem nær yfir starfsemi viðkomandi stofnana og félagasamtaka. Þar sem slík verkefni í mannréttindamálum eru talin eðlilegur hluti af starfseminni ættu hefðbundnar fjárveitingar til þeirra að vera nægilegar. Sérstakra fjárveitinga úr ríkissjóði ætti því ekki að vera þörf. Þó má vel vera að einhverjar aðgerðir leiði til nýrra útgjaldaliða, sem ekki er unnt að ætlast til að hafi verið séðir fyrir í fjárlögum. Nauðsynlegt er fyrir hverja stofnun að forgangsraða og endurúthluta fjármagni til að tryggja að heildarmarkmiðum stofnunarinnar verði náð innan gildandi fjárheimilda.⁵⁸

Eftirfarandi eru dæmi um aðgerðir sem falla undir þróun og eftirlit á hinum ýmsu sviðum áætlunar sem eru líklegar til að krefjast sérstakrar fjármögnunar eða annarra úrræða: upphafssamráð við viðeigandi stofnanir og samtök, stofnun samhæfingarnefndar, stofnun (*secretariat*) og ýmsar aðgerðir á þróunar-, framkvæmdar- og eftirlitsstigi áætlunar og nánar er fjallað um þær í kafla 13.1 handbókarinnar.⁵⁹

3.4.2. Samstarf milli stofnana og samtaka

Áður hefur verið vakin athygli á því að æskilegt er að stjórnvöld, þ.e. sú stofnun sem hefur yfirumsjón með framkvæmd áætlunarinnar (*focal agency*), efni til samstarfs við aðrar stofnanir og samtök. Þetta er einkar mikilvægt þegar kemur að því að virkja úrræði. Það er viðurkennt að stjórnkerfið hafi hvorki yfir nægjanlegum úrræðum eða þekkingu að ráða til að takast á við alla þætti félagsmála. Í mörgum tilfellum er heppilegra fyrir stjórnvöld að beita sér fyrir víðtækri stefnumótun í samráði við viðeigandi aðila og síðar að koma á samstarfi til að nýta sem best úrræði og fyrirliggjandi þekkingu á viðkomandi sviði.

Hvað varðar fjármögnun og önnur úrræði, þá er fyrst og fremst þörf á að samstarf sé virkt milli samhæfingarnefndarinnar og þeirrar stofnunar sem fer með yfirumsjón áætlunarinnar annars vegar og hinna ýmsu opinberu stofnana sem bera ábyrgð á framkvæmd áætlunarinnar

⁵⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 100.

⁵⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 100-103.

hins vegar. Ef áætlun á að ná tilskildum árangri verða framkvæmdarstofnanirnar að fella fjármögnun slíkra verkefna inn í sínar eigin fjárhagsáætlanir. Með því er viðurkennt að efling mannréttinda sé grunnþáttur á verksviði flestra sviða stjórnsýslunnar.

Samstarf við aðra aðila getur jafnframt verið gagnlegt í að kosta þróun, miðlun og endurskoðun á áætlun:

- Öflugt samstarf ætti að vera við frjáls félagasamtök, sem hafa oft bæði getu til að framkvæma sumar aðgerðir samkvæmt áætluninni, t.d. á sviði menntunar og upplýsingamiðlunar, og til að efla starf samhæfingarnefndarinnar.
- Samstarf við frjáls félagasamtök sem starfa að mannúðarmálum eða sjóði sem geta aðstoðað við að kosta einstök verkefni.
- Samstarf við fyrirtæki, t.d. vegna framleiðslu og miðlunar upplýsingaefnis.
- Samstarf við fjölmiðla, t.d. vegna framleiðslu upplýsingaefnis í sjónvarpi og útvarpi.
- Samstarf við önnur stig stjórnsýslunnar getur einnig eflt getu til úrræða.

3.4.3. *Alþjóðleg aðstoð*

Sum ríki sem hafa þegar hrint í framkvæmd landsáætlunum í mannréttindamálum hafa fengið fjárhagslega þróunaraðstoð til að mæta kröfum um úrræði á sviði mannréttinda. Þetta er í raun í takt við þann nýja hugsunarhátt að alþjóðasamstarf sé mikilvægt á sviði mannréttinda. Hugsanlegir styrktaraðilar eru Sameinuðu þjóðirnar, ríkisstjórnir annarra landa og einkasjóðir.

Ef áætlun er þróuð á kerfisbundinn hátt, er auðveldara að afmarka þau svið þar sem líklegt er að skorti fullnægjandi úrræði í framkvæmdinni og því æskilegt að fá utanaðkomandi aðstoð við. Í þessu sambandi hefur verið bent á aðstoð vegna þjálfunar og framleiðslu og miðlunar upplýsinga- og kennsluefnis. Þetta gæti jafnframt átt við um tæknilega ráðgjöf við þróun á landsáætluninni sjálfri og kostun á einstökum þáttum hennar. Hafa ber þó í huga að ekki er æskilegt að landsáætlun sé fjármögnuð að öllu leyti af utanaðkomandi aðilum eða stofnunum. Það er lykilatriði með landsáætlun að styrkja stjórnvöld til aðgerða á sviði mannréttinda, jafnvel þó að stjórnvöld mæti mótbyr við að framkvæma hana.⁶⁰

3.4.4. *Svæðisbundið og alþjóðlegt samstarf*

Erfitt er að greina starf til eflingar og verndar mannréttindum á landsvísu frá sambærilegu samstarfi á alþjóðavettvangi. Stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna kveður á um að mannréttindi

⁶⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 104-105.

séu alþjóðlegt fyrirbæri og að alþjóðleg viðmið tengd mannréttindum skapi grundvöll fyrir lög og reglur á landsvísu. Hvort sem það er markmið að berjast gegn mismunun á grundvelli kynþáttar, að styrkja réttindi frumbyggja eða efla menntun í mannréttindum, kemur hvatinn að slíku oft frá alþjóðlegum vettvangi.⁶¹

Landsáætlanir í mannréttindamálum fylgja þessum alþjóðlegu viðmiðum en sem landsáætlanir leggja þær megináherslu á eflingu og vernd mannréttinda á landsvísu. En eins og getið var um hér í upphafi er hugmyndin að slíkum áætlunum upprunnin á alþjóðlegum vettvangi. Því er heppilegt að þeir sem hafa reynslu af alþjóðlegu mannréttindastarfi vinni að þróun og framkvæmd landsáætlunar. Auk þess er mikilvægt að afla þekkingar og úrræða frá alþjóðavettvangi.

Víða hefur verið rætt um mikilvægi þess að hafa alþjóðleg viðmið í landsáætlun í mannréttindamálum. Dæmi um „alþjóðlega þætti“ sem gagnast við þróun og framkvæmd landsáætlunar eru:

- miðlun upplýsinga um reynslu af landsáætlunum,
- svæðisbundnar og alþjóðlegar ráðstefnur,
- samstarf við Sameinuðu þjóðirnar og
- tæknilegt samstarf við mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (*OHCHR*).⁶²

⁶¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 106.

⁶² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002, bls. 106-108.

II. hluti. Staða mannréttindamála á Íslandi

4. Uppruni og þróun mannréttinda

Uppruna stjórnarskrárákvæða um mannréttindi á Íslandi má, eins og í öðrum ríkjum Evrópu, einkum rekja til frelsisyfirlýsinga byltinganna í Frakklandi og Bandaríkjunum undir lok 18. aldar, þar sem kveðið var á um grundvallarfrelsi og réttindi þegnanna sem voru talin sameiginleg öllum mönnum. Þegar einveldisstjórn leið undir lok á 18. og 19. öld voru ákvæði um mannréttindi sett í nýjar stjórnarskrár flestra lýðræðisríkja. Þau byggðust í meginatriðum á þeim hugmyndum að öllum einstaklingum væru ásköpuð viss persónulega réttindi og frelsi sem valdhafar ríkisins mættu aldrei skerða nema að þröngum skilyrðum uppfylltum. Þessi réttindi eru gjarnan kölluð *borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi*. Meðal þeirra eru persónufrelsi, tjáningarfrelsi, friðhelgi einkalífs og fundafrelsi. Þessi réttindi eru stundum skilgreind sem *neikvæð réttindi* þar sem þau miða að því að ríkið haldi að sér höndum og virði frelsi einstaklingsins til ákveðinna athafna. Á síðari tímum hafa orðið verulegar breytingar á efni og inntaki mannréttinda og er nú lögð aukin áhersla á að stjórnvöld tryggi borgurunum tiltekin réttindi og viðunandi lífsgæði með sérstökum ráðstöfunum. Þetta er gjarnan talið einkennandi fyrir svokölluð *efnahagsleg, félagsleg og menningarleg mannréttindi*. Hér fellur undir meðal annars réttur til menntunar, atvinnu og heilbrigðisþjónustu. Grundvallareðlismunurinn á milli þessara flokka réttinda er að þau síðarnefndu, að minnsta kosti flest þeirra, krefjast töluverðar íhlutunar af hálfu stjórnvalda til að verða virk í raun. Þar af leiðandi hafa þau verið skilgreind sem *jákvæð réttindi* enda fela þau í sér að stjórnvöld grípi til einhvers konar aðgerða til að tryggja það inntak sem mannréttindin mæla fyrir um.⁶³

5. Vernd mannréttinda í íslenskri stjórnarskrá

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. stj. skl. nr. 97/1995, eru kaflar VI og VII helgaðir mannréttindum. Mannréttindaákvæðin eru því grundvallarreglur um stjórnskipun líkt og önnur ákvæði stjórnarskrárinnar. Mörg þeirra réttinda sem finna má í núverandi stjórnarskrá hafa verið vernduð þar allt frá því Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá árið 1874 en þau voru efnislega samhljóða mannréttindaákvæðum dönsku grundvallarlaganna frá 1849.⁶⁴

Mannréttindaákvæði í stjórnarskránni stóðu lítið breytt þar til grundvallarbreytingar voru gerðar á öllum mannréttindakafla hennar árið 1995. Með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995

⁶³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunaréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 36.

⁶⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 27.

kom inn fjöldi nýrra ákvæða um mannréttindi sem sóttu fyrirmynd sína til ýmissa alþjóðlegra mannréttindasamninga, sem gerðir voru um og eftir miðbik síðustu aldar. Markmiðið með breytingunum var einkum þrjúþætt. Í fyrsta lagi að efla og samræma mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, svo að þau þjónuðu betur hlutverki sínu að vernda einstaklinga í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Í öðru lagi að endurskoða og færa ákvæðin sem fyrir voru til nútímalegra horfs og loks að taka mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem Ísland hafði undirgengist á undangengnum árum.⁶⁵

Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar eru nú eftirfarandi: trúfrelsi (63. og 64. gr.), almenna jafnræðisreglan (65. gr.), réttindi íslenskra ríkisborgara og reglur um ferðafrelsi og dvalarstað (66. gr.), persónufrelsi (67. gr.), bann við pyndingum og nauðungarvinnu (68. gr.), bann við afturvirkni refsilaga og dauðarefsingu (69. gr.), réttlát málsmeðferð fyrir dómstólum (70. gr.), friðhelgi einkalífs (71. gr.), eignarréttur (72. gr.), tjáningarfrelsi (73. gr.), féлага- og fundafrelsi (74. gr.), atvinnufrelsi (75. gr.), félagsleg réttindi, réttur til menntunar og vernd barna (76. gr.) og bann við afturvirkni skattalaga (77. gr.). Þessi ákvæði eru eðlisólík innbyrðis og vernda réttindi með mismunandi hætti. Flest eiga þau sameiginlegt að vera ekki afdráttarlaus heldur háð ýmsum fyrirvörum og takmörkunum. Þessar takmarkanir helgast af almannahagsmunum eða réttindum annarra einstaklinga. Enginn getur notið mannréttinda sinna svo afdráttarlaust og óhindrað í samfélagi við aðra menn að réttindi annarra skerðist að sama skapi. Eins geta almannahagsmunir eða allsherjarregla í þjóðfélaginu krafist þess að réttindum manna séu sett takmörk. Sú krafa er gerð að heimildir til slíkra takmarkana á mannréttindum séu skýrar. Þarf því lagaheimild fyrir þeim, jafnvel úrskurð dómstóla í sumum tilvikum, markmið þeirra verður að vera réttmætt og ekki má ganga of langt í aðgerðum til að ná því markmiði ef vægari aðferðir duga. Nokkur mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar lýsa yfir fortakslausu banni og önnur mæla fyrir um að ákveðin réttindi skuli tryggð með lögum án þess að skilgreina frekar efni þeirra. Þetta á við um ýmis félagsleg réttindi þar sem skyldur eru lagðar á löggjafann til að tryggja þeim sem þess þurfa félagslega aðstoð eða að velferð barna skuli tryggð með lögum. Loks má finna mannréttindareglur sem virðast fortakslausar við fyrstu sýn en reynast síðan hafa veigamikla fyrirvara þegar betur er að gáð, án þess að þeir séu orðaðir.

Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar er nú til endurskoðunar hjá Alþingi. Í því ferli hefur rík áhersla verið lögð á þátttöku almennings. Stjórnlaganefnd var skipuð sumarið 2010 og efnt til þjóðfundar um stjórnlagaleg málefni í nóvember sama ár. Í nóvember 2010 var síðan kosið

⁶⁵ Björg Thorarensen. *Stjórnskipunaréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 32-33.

til sérstaks stjórnlagabings er samanstóð af 25 fulltrúum. Hæstiréttur Íslands úrskurðaði kosninguna til stjórnlagabings ógilda í byrjun árs 2011 vegna ýmissa annmarka á framkvæmd hennar.⁶⁶ Alþingi brást við með því að skipa sama fjölda fulltrúa í svonefnt stjórnlagaráð og að mestu leyti þá sömu sem áður höfðu hlotið kosningu til stjórnlagabings. Það hefur nýverið skilað tillögum sínum um breytingar á stjórnarskránni til Alþingis.⁶⁷

6. *Alþjóðlegir mannréttindasamningar og staða þeirra að landsrétti*

6.1. *Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland hefur fullgilt*

Íslenska ríkið er aðili að helstu alþjóðasamningum um mannréttindi og því skuldbundið til þess að tryggja öllum á yfirráðasvæði sínu réttindi sem þar eru upp talin. Þeir eru eftirfarandi: *Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 1950 og ásamt síðari viðaukum; Félagsmálasáttmáli Evrópu frá 1961; Samningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 1965; Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966; Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 1966; Samningur um afnám allrar mismununar gegn konum frá 1979; Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1984; Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum frá 1987 og Samningur um réttindi barnsins frá 1989.*

Ísland hefur að auki fullgilt flestar valfrjálsar bókanir sem fylgja þessum mannréttindasamningum og sendir reglulega skýrslur um stöðu framkvæmdar tiltekinna samninga til viðkomandi stofnana Sameinuðu þjóðanna. Þá hefur Ísland fullgilt fjölda samþykktu Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar (*ILO*) sem varða ýmis félagsleg réttindi og hafa það að markmiði að tryggja bætt kjör og réttindi launþega á vinnumarkaði.⁶⁸ Samningur um réttindi fatlaðs fólks frá 13. desember 2006 var undirritaður af hálfu Íslands 30. mars 2007 en hefur ekki verið fullgiltur.

6.2. *Staða samninganna að landsrétti*

Íslensk réttarskipan byggist á kenningu um *tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar*. Þar af leiðandi hafa þeir alþjóðasamningar sem íslenska ríkið fullgildir ekki lagagildi hér nema sérstakar aðgerðir löggjafarvaldsins komi til. Samkvæmt þessari kenningu er því ekki unnt að byggja rétt eða skyldu beint á ákvæðum mannréttindasamnings í íslenskum landsrétti og

⁶⁶ Ákvörðun Hæstaréttar Íslands 25. janúar 2011.

⁶⁷ Stjórnlagaráð 2011. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga 29. júlí 2011.

⁶⁸ Björg Thorarensen. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. 2008, bls. 339.

dómstólar beita þeim ekki líkt og landslögum.⁶⁹ Sú lögskýringarregla gildir hérlendis að leitast eigi við að túlka gildandi landslög með hliðsjón af alþjóðalögum, bæði af þjóðréttarvenjum og alþjóðlegum samþykktum. Alþjóðalög þurfa þó að víkja stangist þau á við íslensk lög. Hins vegar hefur verið litið svo á að séu íslensk lög andstæð efni alþjóðalaga hafi ríkið brotið gegn þjóðréttarskuldbindingum sem það hefur stofnað til með fullgildingu tiltekins alþjóðasamnings, þ.e. að hafa landslög sín í samræmi við efni hans.⁷⁰ Framan af þótti ekki mikil þörf á því að innleiða í íslenska löggjöf þá alþjóðasamninga sem fullgiltir voru enda voru ákvæði þeirra almennt talin tryggð í löggjöfinni og sum þeirra jafnvel óskráðar grundvallarreglur í íslenskri stjórnskipan. Íslensk stjórnvöld hafa á seinni tímum litið svo á að íslensk lög séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins um vernd mannréttinda nema sérstakir fyrirvarar hafi verið gerðir um annað. Auk þess hafi hér á landi verið almennt leitast við að laga íslenskan landsrétt að ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasamninga. Íslenskir dómstólar hafa jafnframt leitast við í dómaframkvæmd sinni að skýra mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur tekist á herðar.⁷¹

Þó ber að hafa í huga að ekki hefur verið gerð heildarúttekt á tengslum íslenskrar löggjafar við hvern og einn samning, annars vegar með því markmiði hvort þar sé að finna lagaákvæði sem berum orðum brjóti gegn ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasamninga og hins vegar hvort íslensk löggjöf gangi nægilega langt í að tryggja mönnum þau réttindi sem fram koma í alþjóðlegum mannréttindasamningum.

Einungis einn þessara alþjóðasamninga um mannréttindi, *Mannréttindasáttmáli Evrópu*, hefur verið lögfestur sérstaklega á Íslandi. Var það gert með *lögum nr. 62/1994* í því skyni að koma í veg fyrir hættu á árekstrum milli íslenskra laga og ákvæða samningsins, enda ganga íslensk lög í slíkum tilvikum, eins og áður hefur verið greint frá, framar ákvæðum alþjóðasamninga sem hafa ekki öðlast lagagildi.⁷² Lögfesting Mannréttindasáttmálans var því

⁶⁹ Björg Thorarensen. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. 2008, bls. 339.

⁷⁰ Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum rétti“. *Útljótur*, 1.tbl. 1997, bls. 67.

⁷¹ Sjá meðal annars dóma Hæstaréttar frá 1998, bls. 4076 (veiðileyfamál) og frá 2000, bls. 4480 (Öryrkjamál I)

⁷² Áður en sáttmálinn var lögfestur hérlendis höfðu íslenskir dómstólar í nokkrum málum vísað til þess að hann hefði ekki lagagildi og íslensk lög því látin ganga framar. Mannréttindanefndin og Mannréttindadómstóllinn komust að þeirri niðurstöðu í fáeinum þeirra að meðferð stjórnvalda væri ekki í samræmi við ákvæði sáttmálans, sjá t.d. Hrd 1985/1290 og Hrd 1990/2.

talin leiða til þess að réttindi einstaklinga fengju víðtækari vernd og réttaröryggi myndi aukast.⁷³

6.3. *Kæruleiðir til alþjóðlegra stofnana og nefnda vegna brota á mannréttindum*

Í nokkrum þeirra mannréttindasamninga sem íslenska ríkið er aðili að er einstaklingum gert kleift að beina kvörtun/kæru til alþjóðlegrar stofnunar eða nefndar telji þeir að ríkið hafi brotið á þeim réttindi sem viðkomandi samningur tryggir. Venjulega er slík kæruleið háð því skilyrði að aðildarríki samþykki sérstaklega lögbærni slíkra stofnana eða nefnda til að taka við kærum vegna brota þeirra.⁷⁴ Einnig er það skilyrði venjulega sett gagnvart kæranda að hann neyti fyrst allra úrræða heima fyrir til þess að leita réttar síns, t.d. fyrir dómstólum, nema það sé bersýnilegt tilgangslaust.

Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem veita einstaklingum kost á að kæra brot íslenskra yfirvalda á ákvæðum samnings eru eftirfarandi: Samningur um afnám alls kynþáttamisréttis (14. gr.), Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnómálagleg réttindi (valfrjáls bókun), Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (valfrjáls bókun), Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (22. gr.), Mannréttindasáttmáli Evrópu (34. gr.) og Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum (valfrjáls bókun). Íslenska ríkið hefur samþykkt kæruleið á hendur sér samkvæmt öllum framangreindum samningum. Sérstakar nefndir starfa samkvæmt fyrstu þremur þeirra og taka við kærum og rannsaka hvort þær eigi við rök að styðjast, eftir að hafa leitað andvara hjá viðkomandi ríki. Niðurstöður nefndar um það hvort samningsákvæði hafi verið brotið kallast venjulega álit (*views*). Er ríkinu og kæranda kynnt niðurstaðan, en nefndin getur ekki dæmt kæranda bætur né heldur fylgt niðurstöðunni eftir með sérstökum úrræðum.⁷⁵ Þó geta niðurstöður um brot aðildarríkja skapað alþjóðlegan þrýsting á vettvangi Sameinuðu þjóðanna til að knýja á um úrbætur.

Mannréttindadómstóll Evrópu starfar á grundvelli Mannréttindasáttmála Evrópu í Strassborg í Frakklandi. Hann hefur reynst skilvirkt úrræði fyrir borgara sem telja að aðildarríki samningsins hafi brotið á sér réttindi. Mörg kærúmál gegn Íslandi hafa borist dómstólnum og áður Mannréttindanefnd Evrópu, flest eftir lögfestingu sáttmálans, en aðeins hluti þeirra hefur fengið efnislega meðferð hjá honum. Nokkrum sinnum hefur dómstóllinn kveðið upp dóm í málum gegn íslenska ríkinu og nokkrar sáttir hafa verið gerðar fyrir

⁷³ Björg Thorarensen. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. 2008, bls. 346.

⁷⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 79.

⁷⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 80.

dómstólnum. Þótt niðurstöður hans séu ekki formlega bindandi fyrir íslenska dómstóla, hefur framkvæmdin verið svo að þeir hafa fylgt þeirri túlkun sem niðurstaðan ber með sér á ákvæðum sáttmálans. Flestum kærum gegn Íslandi hefur verið vísað frá.

7. Framkvæmd mannréttindamála á Íslandi

7.1. Hlutverk stjórnvalda

Ábyrgð á því að íslenska ríkið standi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar í mannréttindamálum hvílir á Alþingi og hlutaðeigandi ráðuneytum. Þau bera jafnframt ábyrgð á því að tilmælum hinna ýmsu stofnana Sameinuðu þjóðanna, sem beint er til íslenska ríkisins, sé fylgt. Allar stofnanir og aðilar innan stjórnkerfisins eru skuldbundnir í störfum sínum að fylgja þeim mannréttindaskyldum sem íslenska ríkið hefur tekið á sig. Innanríkisráðuneytið ber meginábyrgð á því að íslensk löggjöf sé í samræmi við þær skyldur sem alþjóðlegir mannréttindasamningar fela í sér, sbr. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007. Velferðarráðuneytið fer síðan með málefni er tengjast náíð félagslegum réttindum og utanríkisráðuneytið annast alþjóðlega samvinnu á sviði mannréttinda, einkum innan Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Utanríkisráðuneytið mótaði sérstaka stefnu í mannréttindamálum árið 2007 og gaf út skýrslu af því tilefni. Markmið hennar var einkum að gefa heildstæða yfirsýn yfir áherslur íslenskra stjórnvalda til eflingar og verndar alþjóðlegum mannréttindum.⁷⁶ Engin almenn mannréttindastefna stjórnvalda hefur verið mótuð hérlendis en nú stendur til að slík stefna verði gerð.⁷⁷

7.2. Hlutverk dómstóla

Einn af hornsteinum íslensks stjórnskipulags er réttarríkið. Það ber með sér að allt ríkisvald er bundið af lögum og öll íþyngjandi afskipti af réttindum borgaranna verða að byggjast á skýrum lagagrunni. Jafnframt er grundvallaratriði að borgurunum sé gert kleift að leita til sjálfstæðra og óvilhallra dómstóla um úrlausn þess hvort lagaheimild hafi skort fyrir afskiptum stjórnvalda eða hvort þau hafi gengið of langt í því að takmarka rétt þeirra samkvæmt stjórnarskrá.⁷⁸

Sjálfstæði dómstóla á Íslandi er tryggt í 5. kafla stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 60. gr. hennar skulu dómarar skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk stjórnvalda. Nær því lögsaga dómstóla bæði yfir sakamál og einkamál auk þess sem þeir taka til meðferðar

⁷⁶ *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu*. Utanríkisráðuneytið. 2007.

⁷⁷ Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs frá maí 2009.

⁷⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 50.

ágreining um ákvarðanir stjórnvalda. Dómstólar eiga því að leysa úr málum um allar ákvarðanir og aðgerðir stjórnvalda, hverju nafni sem þær nefnast, nema þær séu teknar undan lögsögu þeirra með lögum eða samkvæmt eðli máls, sbr. jafnframt 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.⁷⁹ Dómstólar skera ekki aðeins úr um hvort stjórnvaldsákvörðun sé andstæð lögum eða skorti lagastoð heldur er einnig litið til þess hvort að baki henni liggi ólögmæt sjónarmið. Hér ber meðal annars að líta til ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hafa verður þó í huga að dómstólar geta einungis ógilt stjórnvaldsákvæðanir en ekki tekið efnislega niðurstöðu þeirra í stað.⁸⁰

Enginn stjórnlagadómstóll er starfræktur hérlendis en á grundvelli stjórnskipunarvenju hafa almennir dómstólar heimild til að skera úr um hvort lög séu efnislega samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrárinnar.⁸¹ Það eru ekki síst ágreiningsefni um hvers kyns mannréttindi sem hafa verið borin undir úrlausn dómstóla, og þá reynir oftast en ekki á skýringu á stjórnarskrá í ljósi alþjóðlegra mannréttindasamninga. Telji dómstólar að lög samrýmist ekki stjórnarskrá verður þeim ekki beitt en dómstólar hafa þó ekki heimild til þess að fella þau úr gildi formlega.

7.3. Umboðsmaður Alþingis

Umboðsmaður Alþingis starfar samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og samkvæmt reglum nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, með síðari breytingum. Hann er sjálfstæður í störfum sínum og hlutverk hans er að fylgjast með framkvæmd stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og að tryggja rétt borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Samkvæmt 2. gr. laganna skal umboðsmaður gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Umboðsmaður er kosinn af Alþingi til fjögurra ára í senn, sbr. 1. gr. Í lögnum er síðan kveðið nánar á um valdsvið og hlutverk embættisins. Hverjum þeim sem telur sig hafa hlotið ólögmæta meðferð af hálfu stjórnvalda er heimilt að leggja fram kvörtun til umboðsmannsins. Þetta á bæði við um íslenska og erlenda ríkisborgara. Sama gildir um frjáls félagasamtök og aðra þjóðfélagshópa. Jafnframt hefur umboðsmaður heimild til að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði og loks getur hann fjallað um meinbugi á gildandi lögum, á almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða á starfsháttum í stjórnsýslu. Hafa ber í huga

⁷⁹ Eiríkur Tómasson: „Embættismörk yfirvalda. Úrlausnir íslenskra dómstóla um valdmörk stjórnvalda“. Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, 24. september 1994, bls. 205, sbr. einnig Hrd 1982, bls. 192.

⁸⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2008, bls. 53.

⁸¹ Sjá nánar Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. 1999, bls. 433-437 og 442-444.

að umboðsmaður Alþingis hefur viðtækan rétt til að afla upplýsinga frá stjórnvöldum, sbr. 7. gr. laganna.

7.4. Aðrar stofnanir og félagasamtök

Embætti *umboðsmanns barna* heyrir samkvæmt lögum undir forsætisráðuneytið. Umboðsmaður barna er sjálfstæður og óháður öðrum í störfum sínum en ber að gefa forsætisráðherra árlega skýrslu um starf sitt á liðnu ári. Hans meginhlutverk er að vera málsvari barna gagnvart stjórnvöldum og einkaaðilum.⁸² Jafnframt skal umboðsmaður hvetja til opinberrar umræðu um stöðu barna í þjóðfélaginu, setja fram tillögur um úrbætur á löggjöf og stjórnvaldsfyrirmælum er varða hagsmuni og réttindi barna og vera í forystuhlutverki í að vekja almenning til vitundar um lagaleg réttindi barna. Þetta felur í sér að fylgjast með framkvæmd þeirra alþjóðlegu samninga sem tryggja réttindi og velferð barna sem Ísland hefur fullgilt.⁸³

Embætti *umboðsmanns skuldara* er ný ríkisstofnun sem tók til starfa 1. ágúst 2010, með lögum nr. 100/2010 um umboðsmann skuldara, og heyrir undir velferðarráðuneytið. Meginmarkmið hennar er að bæta stöðu þeirra einstaklinga sem eiga í skulda- og greiðsluferfiðleikum í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Umboðsmaður skuldara skal leitast við að auðvelda þeim að koma greiðslubyrði og skuldastöðu í ásættanlegt horf. Hann skal hafa hagsmuni skuldara og réttindi þeirra að leiðarljósi og er honum einnig ætlað viðamikil hlutverk varðandi greiðsluáðlögun. Stofnunin á einnig að vera velferðarráðherra til aðstoðar um málefni skuldara og stefnumörkun á því sviði.⁸⁴

Mannréttindaskrifstofa Íslands var stofnuð árið 1994 og er óháð stofnun, fjármögnuð að hluta til með styrk frá innanríkisráðuneytinu. Hún vinnur að framgangi mannréttinda með því að stuðla að rannsóknum og fræðslu og efla umræðu um mannréttindi á Íslandi. Skrifstofan veitir jafnframt umsagnir um lagafrumvörp á sviði mannréttinda og skilar skýrslum til eftirlitsnefnda Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Aðildarfélag hennar eru eftirfarandi: Íslandsdeild Amnesty International, Barnaheill, Biskupsstofa, Hjálparstarf kirkjunnar, Kvenréttindafélag Íslands, Skrifstofa jafnréttismála, Rauði kross Íslands, UNIFEM á Íslandi, Landssamtökin Þroskahjálp, Öryrkjabandalag Íslands, Samtökin '78, Siðmennt, Háskólinn á Akureyri og Háskólinn í Reykjavík. Öll þessi félagasamtök og stofnanir láta sig mannréttindi

⁸² Upplýsingar um embættið voru sóttar af vefsíðu þess: http://www.barn.is/adalsida/um_embættid/, 15. ágúst, 2011.

⁸³ *Skýrsla til Sameinuðu þjóðanna um stöðu mannréttindamála. Á ensku Universal Periodic Review. Office of the High Commissioner for Human Rights. Icelandic National Report. 2011*, bls. 4.

⁸⁴ Upplýsingar sóttar af vefsíðu stofnunarinnar: <http://www.ums.is/>, 12. ágúst 2011.

borgaranna varða og koma gjarna að málum við undirbúning laga og eru til samráðs við stjórnvöld um ýmis mannréttindamál. Stjórn skrifstofunnar er skipuð fulltrúum allra aðildarfélaganna auk þriggja löglærðra sérfræðinga á sviði mannréttinda.⁸⁵

8. Skýrsla innanríkisráðuneytisins til SP um stöðu mannréttindamála á Íslandi 2011

8.1. Almenn atriði

Í skýrslu innanríkisráðuneytisins um stöðu mannréttindamála á Íslandi, sem send var til mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna í júní 2011, var ítrekað að vernd mannréttinda sé einn af grundvallarþáttum í íslensku þjóðfélagi og að íslensk stjórnvöld legðu mikla áherslu á að tryggð sé full virðing fyrir mannréttindum í stjórnkerfinu.⁸⁶ Lýðræðislegt stjórnarfar og stjórnarskráin skapi grundvöll fyrir því að allir njóti mannréttinda. Stjórnvöld beri síðan ábyrgð á að þessi réttindi séu virk og vernduð. Þótt staða mannréttinda á Íslandi sé almennt sterk, þá væru nokkrir þættir sem einkum þyrfti að styrkja í framkvæmd. Hér sé fyrst og fremst átt við réttindi viðkvæmra þjóðfélagshópa sem og málefni þeirra sem fóru hvað verst út úr efnahagshruninu árið 2008, einkum hvað varðar atvinnu og velferð.

Í skýrslunni er fjallað nánar um þau svið mannréttinda sem talið er mikilvægt að bæta og efla á Íslandi í dag og eru þau eftirfarandi: *jafnrétti og bann við mismunun, réttindi fatlaðra, réttindi aldraðra, réttindi barna, ofbeldisbrot gegn konum, mansal, bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, frelsissvipting, réttur til heilbrigðis, málefni innflytjenda og hælisleitenda, réttur til mannsæmandi atvinnu, stjórn fiskveiðikerfisins, réttur til skoðana- og tjáningarfrelsis, frelsi til hugsana, sannfæringar og trúar, funda- og félagafrelsi, mannréttindakennsla/fræðsla, umhverfisréttindi, málefni er varða efnahagshrunið og aðgangur að dómstólum*. Nánari umfjöllun um þessi málefni er að finna í skýrslu ráðuneytisins.⁸⁷

8.2. Fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda í mannréttindamálum

Í sömu skýrslu er fjallað um nokkur atriði sem hafa forgang hjá íslenskum stjórnvöldum í mannréttindamálum:

⁸⁵ Upplýsingar sóttar af vefsíðu skrifstofunnar: <http://www.humanrights.is>, 12. ágúst 2011.

⁸⁶ Skýrslan (*Universal Periodic Review*) var samin í samræmi við reglur Mannréttindaráðs SP (*Human Rights Council*), sbr. ályktun allsherjarþingsins nr. 60/251 frá 15. mars 2006 og verður tekin til umræðu hjá ráðinu síðar á þessu ári.

⁸⁷ Skýrsla um stöðu mannréttindamála á Íslandi 2011, bls. 4.

Fullgilding alþjóðlegra mannréttindasamninga

Það er stefna íslenskra stjórnvalda að tryggja að innlend löggjöf sé í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga. Jafnframt standi til að fullgilda samninga á borð við alþjóðasamning um réttindi fatlaðs fólks sem og valfrjálsa bókun við hann, alþjóðasamning um vernd allra gegn mannhvörfum, valfrjálsu bókunina við samning Sameinuðu þjóðanna um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Ísland hyggst einnig fullgilda samning efnahagssamvinnunefndar Sameinuðu þjóðanna um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, svonefndan Árósasamning, auk nokkurra annarra Evrópuráðssamninga á sviði mannréttinda.

Á undanförunum árum hafa alþjóðlegar nefndir á vegum Sameinuðu þjóðanna, sem starfa samkvæmt alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að, gagnrýnt að viðkomandi samningar hafi ekki lagagildi hér á landi. Í þessu sambandi má nefna sérstaklega athugasemdir nefndar sem starfar samkvæmt alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi⁸⁸ og nefndar sem starfar samkvæmt samningnum um afnám kynþáttamisréttis.⁸⁹

Framkvæmd mannréttindamála á Íslandi

Íslensk stjórnvöld stefna að og leggja ríka áherslu á úrbætur á öllum þáttum ríkisvaldsins. Hugsanlegt er að breytingar verði gerðar á núgildandi kosningalögum með vísan til tilmæla Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu varðandi framkvæmd kosninga hérlendis. Stjórnvöld stefna að því að lögleiða fleiri fullgilda mannréttindasamninga sem og að landsáætlun í mannréttindamálum verði mótuð að norrænni fyrirmynd. Menntun á sviði mannréttinda verði jafnframt bætt á öllum skólastigum. Jafnréttismálum verði gefinn ríkari gaumur innan stjórnsýslunnar og ráðstafanir gerðar til að útrýma launamun kynjanna. Leitast verði við að bæta réttarstöðu einstaklinga sem skipt hafa um kyn í samræmi við tilmæli umboðsmanns Alþingis.⁹⁰ Áhersla verði lögð á að tryggja réttindi og virkni einstaklinga af erlendum uppruna í samfélaginu og löggjöf er varðar innflytjendur og hælisleitendur endurskoðuð. Loks ber að

⁸⁸ Lokaathugasemdir nefndarinnar (Concluding observations) til íslenskra stjórnvalda eftir fyrirtökur á skýrslum má finna í niðurstöðum frá 3. nóvember 1993 (CCPR/C/79/Add.26), 8. nóvember 1998 (CCPR/C/79/Add.98) og 25. Apríl 2005 (CCPR/CO/83/ISL).

⁸⁹ Um þetta má meðal annars vísa til athugasemda nefndar um afnám kynþáttamisréttis nr. CERD/C/ISL/CO/18, 8.-20. mgr. við 17. og 18. skýrslu Íslands til hennar.

⁹⁰ Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4919/2007.

nefna að nú er í undirbúningi hjá stjórnvöldum lagafrumvarp þar sem mælt er fyrir um bann við mismunun í víðum skilningi.⁹¹

Málefni sem Ísland mun veita forgang á alþjóðavettvangi

Ísland hefur skuldbundið sig til að vinna áfram að eflingu og verndun mannréttinda á alþjóðavettvangi. Íslensk stjórnvöld leggja meðal annars áherslu á þátttöku í alþjóðabaráttu gegn mismunun og ójafnrétti, félagslegu ranglæti, fátækt og hungursneyð. Ísland hyggst halda áfram að vinna að auknu jafnrétti kynjanna og einkum að styrkja þátttöku kvenna í ákvarðanatöku í stjórnkerfinu. Ísland mun halda áfram að efla og vernda réttindi barnsins sem og að efla viðleitni til að berjast gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar. Áframhaldandi áhersla verður lögð á mikilvægi mannréttinda í baráttunni gegn hryðjuverkum. Loks verður þróunaraðstoð íslenskra stjórnvalda haldið áfram og jafnframt vinnu við að ná þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna (*Millennium Development Goals*).⁹²

⁹¹ Nýja löggjöfin er byggð á tilskipun 2000/43/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti án tillits til kynþáttar eða uppruna og tilskipun 2000/78/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti í tengslum við vinnumarkaðinn

⁹² Sett voru m.a. sérstök lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008 (að viðbættum lögum nr. 126/2008 frá 18. október um breytingu á 2. gr.).

III. hluti. Landsáætlanir í mannréttindamálum á öðrum Norðurlöndum

9. Svíþjóð

9.1. Vernd mannréttinda í sænsku stjórnarskránni

Samkvæmt 3. gr. 1. kafla stjórnskipunarlaga Svíþjóðar frá 1974 skiptist stjórnarskráin í fjóra lagabálka.⁹³ Fyrsti lagabálkurinn eru hin hefðbundnu *stjórnskipunarlög* sem fjalla um æðstu handhafa ríkisvalds. Annar lagabálkurinn fjallar um *ríkiserfðir*. Sá þriðji fjallar um *prentfrelsi* og fjórði um *tjáningarfrelsi*. Í sænsku stjórnarskránni eru mannréttindi einkum vernduð í *stjórnskipunarlögunum*, *prentfrelsislögunum* og *tjáningarfrelsislögunum*.

Á árinu 1994 var stjórnarskránni breytt meðal annars vegna lögfestingar Mannréttinasáttmála Evrópu og inngöngu Svíþjóðar í Evrópusambandið.⁹⁴ Á árinu 1991 voru samþykkt grundvallarlög um tjáningarfrelsi og þau tóku gildi 1. janúar 1992. Lög um ríkiserfðir eru frá 1809 og prentfrelsislögin frá árinu 1949⁹⁵.

Í stjórnskipunarlögunum eru ákvæði um mannréttindi í fyrstu tveimur köflunum. Fyrri kafli laganna kveður á um að stjórnskipunin skuli vera lýðræðisleg og þingræðisleg enda séu þeir þættir grundvöllur stjórnkerfisins. Auk þess er sjálfstjórn sveitarfélaga mikilvægur þáttur þess. Áhersla er lögð á að meðferð opinbers valds sé bundin af lögum, sbr. 1. gr., og að virðingu eigi að bera fyrir jafnrétti allra og fyrir frelsi og reisn einstaklingsins, sbr. 2. gr. Jafnframt er slegið föstu að stjórnvöld ættu að vernda sérstaklega rétt til atvinnu, húsnæðis, menntunar og stuðla að félagslegri velferð, öryggi og umhverfi fyrir alla. Í 2. gr. er auk þess lögð áhersla á jafnrétti í samfélaginu og efla starf gegn mismunun á grundvelli kynferðis, kynþáttar, þjóðernis, tungumáls eða trúar, fötlunar, kynhneigðar, aldurs eða annarra aðstæðna.

Annar kafli stjórnskipunarlaga fjallar um grundvallarréttindi og frelsi einstaklinga. Dæmi um réttindi sem þar eru vernduð eru skoðanafrelsi, réttaröryggi, bann við mismunun, menntun o.fl. Í sama kafla er jafnframt fjallað um þær takmarkanir á réttindum og frelsi sem kunna að vera leyfilegar, hvernig form ákvarðana um takmarkanir eigi að vera og almennar meginreglur sem þarf að hafa til hliðsjónar þegar réttindi samkvæmt kaflanum eru takmörkuð. Almenna reglan er að takmörkun þarf að hafa lagastoð og má einungis framkvæma til að ná markmiðum sem eru ásættanleg í lýðræðisþjóðfélagi. Takmörkun má ekki ganga lengra en að

⁹³ Grundlagarna – Regeringsformen nr: 1974:152.

⁹⁴ Lag 1994:1219 om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁹⁵ Prentfrelsislögin voru upprunalega sett árið 1766 en þau fjölluðu um prentfrelsi og aðgang að opinberum skjölum.

ná tilgangi sínum eða vera svo víðtæk að skoðanafrelsi, sem er ein af undirstöðum lýðræðisins, sé skert. Um takmarkanir á öðrum réttindum og frelsi eru frekari ákvæði í 2. kafla.⁹⁶

Í Svíþjóð voru fyrstu *prentfrelsislögin* sett árið 1766 en þar var kveðið á um bann við ritskoðun og almennt um aðgang, prentun og dreifingu opinberra skjala sem varða dóms- og stjórnsýslumál. Núgildandi prentfrelsislög eru frá árinu 1949 og mjög ítarleg í efni sínu enda er talið að prentfrelsi sé einn af hornsteinum frjáls samfélags. Tilgangur þess að prentfrelsi sé veitt stjórnarskrárvernd er að tryggja vernd fyrir frjáls skoðanaskipti og upplýsingaöflun. Prentfrelsið er skilgreint sem réttur til að tjá hugmyndir og skoðanir á prenti, til að gefa út skjöl og dreifa upplýsingum og fréttum um hvað sem er.

Þann 1. janúar 1992 tóku gildi grundvallarlög um *tjáningarfrelsi*. Rétturinn til að tjá skoðanir sínar, hugsanir o.fl. í öðrum miðlum en tímaritum og prentuðu efni hefur samkvæmt þeim fengið stjórnarskrárvernd. Lögin taka til útvarps, sjónvarps, kvikmynda, myndbanda og annarra seinni tíma miðla.

Líkt og að framan hefur verið rætt, var Mannréttindasáttmáli Evrópu innleiddur í sænska löggjöf árið 1995. Ákvæðum var bætt við stjórnskipunarlög þess efnis að sænsk lög eða reglugerðir megi ekki vera sett í bága við skuldbindingar stjórnvalda samkvæmt sáttmálanum. Eldri löggjöf verður að túlka í samræmi við sáttmálann og núverandi lagaframkvæmd. Nokkur málefni tengd mannréttindum í Svíþjóð heyra undir valdsvið Evrópusambandsins. Hér má nefna dæmi um stefnumótun í málefnum varðandi hælisleitendur og jafnrétti kynjanna. Þegar framkvæma þarf löggjöf sem stafar frá stofnunum ESB í Svíþjóð, annaðhvort í formi tilskipana eða almenna löggjöf, er mikilvægt að sjónarmið tengd mannréttindum séu ígrunduð. Vísast um þetta til Réttindaskrár Evrópusambandsins (*European Charter on Fundamental Human Rights*) sem var samþykkt af Leiðtogaráði sambandsins árið 2000. Við gildistöku Lissabon-sáttmálans árið 2009 öðlaðist réttindaskráin lagalegt gildi sem hluti af stjórnslögum ESB. Svíþjóð hefur jafnframt undirritað og fullgilt flesta mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna, Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar og Evrópuráðsins. Ábyrgð á því að mannréttindi séu vernduð er fyrst og fremst hjá sænskum stjórnvöldum. Það hefur þó ekki verið talið að efling mannréttinda á landsvísu sé einungis á herðum sænskra stjórnvalda heldur hefur þótt mikilvægt að aðilar í borgarasamfélaginu, bæði stofnanir og samtök, leggi sig sérstaklega fram í starfi sínu til verndar mannréttindum.⁹⁷

⁹⁶ Upplýsingar sóttar frá: <http://www.humanrights.gov.se/>, 5. ágúst 2011.

⁹⁷ Upplýsingar sóttar frá: <http://www.humanrights.gov.se/>, 5. ágúst 2011.

9.2. Landsáætlunir í mannréttindamálum í Svíþjóð

9.2.1. Undirbúningur að landsáætlun í mannréttindamálum

Árið 2000 setti sænska ríkisstjórnin sér það langtíamarkmið að tryggja fullnægjandi mannréttindavernd í landinu. Til að markmiðinu væri náð var fyrst og fremst talið að sænska ríkið þyrfti að standa við þær alþjóðlegu skuldbindingar um mannréttindavernd sem það hafði samþykkt að gangast undir. Jafnframt þyrfti sænskt réttarkerfi að fullnægja kröfum alþjóðlegra mannréttinasáttmála á öllum stigum þess. Mikilvægur þáttur í því að ná þessu markmiði væri jafnframt að auka þekkingu og efla vitund um mannréttindi. Þetta var talið eiga jafnt við um hið opinbera stjórnkerfi sem ber ábyrgð á því að mannréttindi séu virt í landinu og um hinn almenna borgara sem ætti að vera upplýstur um réttindi sín. Einnig var talið nauðsynlegt að samræma betur það starf sem unnið væri á öllum stigum samfélagsins til að styrkja og tryggja enn frekar stöðu mannréttinda. Þessi vilji sænsku ríkisstjórnarinnar til að skilgreina og framkvæma aðgerðir til að bæta, innleiða og vernda mannréttindi hefur verið útfærður í tveimur landsáætlunum um mannréttindi.

Í samræmi við alþjóðaráðstefnu um mannréttindi árið 1993, þar sem hvatt var til þess að hvert aðildarríki kannaði fýsileika þess að semja sérstaka landsáætlun í mannréttindamálum, var fyrsta landsáætlun Svíþjóðar kynnt fyrir þjóðþinginu (*Riksdag*) og samþykkt í janúar 2002.⁹⁸ Ákveðið var að áætlunin yrði framkvæmd á árunum 2002 til 2004. Í þessari fyrstu landsáætlun var jafnframt ákveðið að önnur landsáætlun yrði samin og framkvæmd í kjölfar hennar. Ný landsáætlun var kynnt fyrir þinginu og samþykkt í mars 2006.⁹⁹ Verður nánar lýst undirbúningi og framkvæmd þessara áætlana í eftirfarandi köflum.

9.2.2. Fyrri landsáætlun

Í maí 2000 skipaði sænska ríkisstjórnin starfshóp í því augnamiði að semja drög að sérstakri landsáætlun í mannréttindamálum. Meginverkefni starfshópsins var að greina stefnu þáverandi ríkisstjórnar í mannréttindamálum og gera tillögur um þær breytingar sem nauðsynlegar voru taldar til að styrkja aðgerðir stjórnvalda á því sviði. Jafnframt var starfshópnum falið það verkefni að undirbúa drög að landsáætlun og velja þá leið sem hagkvæmast væri að fara við útfærslu slíkrar áætlunar. Fyrsta skrefið í átt að landsáætluninni var að framkvæma greiningu á stöðu mannréttinda á landsvísu og hófst hún í ágúst 2000 og

⁹⁸ *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*, skr. 2001/02:83. Justitiedepartementet. 2002.

⁹⁹ *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*, skr. 2005/06:95. Justitiedepartementet. 2006.

lauk í febrúar 2001. Skýrsla þessa efnis var síðan birt opinberlega í mars 2001.¹⁰⁰ Efnistöð hennar voru byggð á þeim skuldbindingum sem Svíþjóð hefur tekist á herðar bæði innanlands og á erlendum vettvangi. Þær skuldbindingar stafa einkum frá Sameinuðu þjóðunum, Alþjóðavinnuástandastofnuninni og Evrópuráðinu og ná til pólitískra og borgaralegra réttinda sem og efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda. Á vormánuðum 2001 var skýrslunni síðan dreift innan stjórnarsýslunnar og meðal sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka. Jafnframt voru gerðar tvær skoðanakannanir hjá starfsmönnum hins opinbera til að kanna viðhorf stjórnarsýslunnar til mannréttindamála og viðtöl voru tekin við ýmsa stjórnendur og yfirmenn ríkisstofnana sem starfa að mannréttindamálum og leitað eftir ábendingum og tillögum frá þeim um betri framkvæmd. Þá voru tillögur frjálsra félagasamtaka og annarra hópa um endurbætur í málaflokknum teknar til athugunar.

Landsáætlun í mannréttindamálum til þriggja ára var síðan kynnt og samþykkt á sænska þinginu í janúar 2002. Í áætluninni var jafnframt mælt fyrir um að eftirlit yrði haft með framkvæmd hennar en skipaður var sérstakur starfshópur með fulltrúum allra ráðuneyta til að sinna því verkefni. Niðurstaða þessa eftirlits var kynnt sem viðauki við landsáætlunina sjálfa og eftirlitið leiddi í ljós að næstum öll þau áhersluatriði sem lagt var upp með í fyrstu áætluninni voru framkvæmd á gildistíma hennar. Þar að auki fór fram heildarmat á vegum ríkisstjórnarinnar sem lauk í byrjun árs 2005 þar sem ítarlega var rannsakað hvernig áætlunin hafði verið innleidd. Niðurstaða þess mats var síðan lögð fram við seinni landsáætlunina.¹⁰¹

9.2.3. Síðari landsáætlun

Fyrsta skref í undirbúningsvinnu að seinni landsáætluninni í mannréttindamálum var að skipa sérstaka samninganefnd (*Delegationen för mänskliga rättigheter*). Meginhlutverk hennar var að efla það langtíamarkmið sænskra stjórnvalda að tryggja fulla virðingu fyrir mannréttindum í Svíþjóð á grundvelli landsáætlana í mannréttindamálum og hafa yfirumsjón með framkvæmd hennar. Meðal þeirra verkefna sem nefndinni voru falin voru:

- Að styðja ríkisstofnanir, sveitarfélög og fylkjaráð í starfsemi sinni til að tryggja fulla mannréttindavernd.
- Að þróa og innleiða aðferðir til að auka upplýsingar og þekkingu á mannréttindum tiltekinna þjóðfélags hópa.
- Að efla umræðu um vernd mannréttinda í þjóðfélaginu.

¹⁰⁰ *Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning* (Ds 2001:10). Justitiedepartementet. 2010.

¹⁰¹ Hammarberg, Thomas och Anna Nilsson „*Bra början, men bara början*“ (dnr Ju2004/6673/D). Justitiedepartementet. 2005.

- Að setja fram tillögur að áframhaldandi stuðningi við starf í þágu mannréttinda í Svíþjóð eftir að nefndin sjálf hefði lokið sínum störfum.

Þar að auki var nefndinni gert að skila lokaskýrslu um árangur af verkinu, sem hún og gerði í október 2010.¹⁰²

Því næst var hafist handa við að framkvæma nýja greiningu á stöðu mannréttindamála í landinu og á því hvernig sænska ríkið stæði við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sínar, allt fram til ársloka 2005. Sú rannsókn varpaði ljósi á þá veikleika sem væru á innleiðingu og verndun mannréttinda í Svíþjóð og með því móti veitti hún ákveðinn grunn fyrir hina nýju landsáætlun um mannréttindi. Meginmarkmiðið með rannsókninni var að greina þau vandamál sem upp höfðu komið vegna galla í skipulagi stjórnáætlunar og þá einkum annmarka á vernd mannréttinda sem eru ekki afleiðing eins sérstaks tilviks heldur eru líklegir til að vera kerfislægir og hafa ítrekuð áhrif á stærri hóp einstaklinga. Rannsóknin náði jafnframt til þeirra sænsku mála sem alþjóðlegar stofnanir hafa tekið til athugunar, meðal annars Mannréttindadómstóll Evrópu. Að lokum fól hún í sér greiningu á því hvernig unnið hafði verið að innleiðingu og verndun mannréttinda og því hvernig stuðla mætti að betri fræðslu og rannsóknum í mannréttindamálum í landinu. Greiningin var einkum byggð upp af fjölda álita, tillagna og annarra gagna frá stjórnvöldum, félagasamtökum og stofnunum í þjóðfélaginu.

Talið var afar mikilvægt að í undirbúningsvinnu að landsáætluninni væri haft virkt samráð og rík skoðanaskipti við ýmsa hópa þjóðfélagsins. Slíkt opið ferli var talið leiða til þess að þekking og fræðsla um málaflokkinn væri meiri og dýpri sem síðan myndi hafa jákvæð áhrif á skilvirkni í öllu starfi til eflingar mannréttindum. Meðal þeirra sem haft var samráð við og leitað eftir sjónarmiðum frá má nefna þjóðþingið, umboðsmenn ýmissa hópa, stofnanir innan réttarkerfisins og sænska lögmannafélagið, sveitarfélög, háskóla og aðrar æðri menntastofnanir, aðila vinnumarkaðarins og fjölda frjálsra félagasamtaka.

Val á því hvaða mannréttindum yrði veitt sérstök athygli í síðari landsáætluninni byggðist fyrst og fremst á því úrvali tillagna og umsagna sem aflað var. Þar á meðal voru álitserðir frá alþjóðlegum stofnunum sem hafa það hlutverk að kanna og fylgjast með hvort ríki standi við þær skuldbindingar samkvæmt alþjóðlegum mannréttinasáttmálum sem þau hafa samþykkt eða innleitt í landsrétt sinn. Í áætluninni er meðal annars stuðst við gögn frá Mannréttindadómstól Evrópu og fjölda stofnana Sameinuðu þjóðanna. Álitserðir, sem aflað var í tengslum við mat á fyrri landsáætluninni, voru einnig talin mikilvæg gögn í þessum

¹⁰² *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Slutbetänkande of Delagtionen för mänskliga rättigheter i Sverige.* (SOU 2010:70). 2010.

efnum, einkum frá fjölmörgum frjálsum félagasamtökum, sérfræðingum og stofnunum innan stjórnarsýslunnar. Einnig var notast við gögn sem fjölluðu um aðgerðir ríkisstjórnarinnar, þjóðþingsins og annarra ríkisstofnana í mannréttindamálum.¹⁰³ Þau málefni sem forgang hlutu í landsáætluninni voru: fyrst og fremst *vernd gegn mismunun* en einnig réttindi fatlaðra, réttindi barna, réttindi minnihlutahópa og Sama-þjóðflokksins, ýmis ofbeldisbrot tengd konum sérstaklega, réttur til atvinnu, húsnæðis, heilsu og menntunar og loks málefni tengd hælisleitendum og innflytjendum.

Eins og fyrr var rætt um var nefndinni sem fór með yfirumsjón framkvæmdar áætlunarinnar gert að skila lokaskýrslu um hana. Í þeirri skýrslu lýsti nefndin því fyrst og fremst hvernig framkvæmdin fór fram. Jafnframt voru lagðar fram tillögur um úrbætur er varða lagalega vernd mannréttinda, stofnun landsstofnunar um mannréttindi, stjórnun og eftirlit í mannréttindamálum, menntun, rannsóknir og fræðslumál og loks tillögur tengdar hlutverki borgarasamfélagsins og fyrirtækja í vernd mannréttinda. Markmiðið með þessum tillögum væri að saman gætu þær skapað nýtt skipulag fyrir vernd mannréttinda. Þeim var jafnframt ætlað að skýra nánar hlutverk mannréttinda sem sameiginlegt gildi fyrir alþjóðasamfélagið sem og einstök ríki.

Heildstætt mat hefur verið gert á framkvæmd síðari landsáætlunarinnar og var niðurstaða þess mats kynnt stjórnvöldum í apríl 2011.¹⁰⁴ Sem liður í vinnu að skýrslunni var víðtækt samráð haft við mismunandi aðila í samfélaginu, svo sem ríkisstofnanir, sveitarfélög og frjáls félagasamtök. Kveðið er á um að í meginráttum hafi framkvæmd landsáætlunarinnar verið mikilvæg fyrir framgang mannréttinda í Svíþjóð og er mælt með að þriðja landsáætlunin verði þróuð eða önnur sambærileg áætlun framkvæmd. Einnig er mælt með að vinna í þágu mannréttinda verði eflað á nokkrum tilteknum sviðum, bæði innan stjórnkerfisins og í samfélaginu í heild. Ein af megingtillögum skýrslunnar er að landsstofnun um mannréttindi verði komið á fót, með valdsvið í samræmi við Parísarreglurnar. Nánar verður fjallað um þetta í næsta hluta þessarar skýrslu.

Sænska ríkisstjórnin hyggst útfæra þriðju landsáætlunina í mannréttindamálum eins og tillögur matsnefndar gera ráð fyrir. Þar að auki stendur nú yfir ný greining á stöðu mannréttindamála í Svíþjóð á vegum stjórnvalda. Sá grundvallarmunur er á þessari greiningu að hún leggur meiri áherslu á málefni tengd réttindum en tvær þær fyrri fjölluðu fyrst og fremst um kerfislæg vandamál. Sú greining sem nú er í vinnslu tekur mið af niðurstöðum,

¹⁰³ Regeringskansliet. „A national action plan for human rights, 2006-2009. Fact sheet“. Mars 2006.

¹⁰⁴ Hans Ytterberg. *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009.* (SOU 2011:29). 2011.

sjónarmiðum og tillögum alþjóðlegra stofnana, svo sem Mannréttindadómstóls Evrópu, Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Annar mikilvægur hluti þessarar vinnu er samráðsferli við fjölbreyttari hóp, einkum meðal frjálsra félagasamtaka. Það ferli hófst í maí síðastliðnum og mun halda áfram fram á haustmánuði. Þessa þriðju landsáætlun sænskra stjórnvalda er ráðgert að leggja fyrir þjóðþingið árið 2012.¹⁰⁵

10. Noregur

10.1. Vernd mannréttinda í norsku stjórnarskránni

Mannréttindi eru talin upp í norsku stjórnarskránni (*Grunnloven*) frá 1814 með síðari breytingum. Bann við afturvirkni laga og við pyntingum á meðan yfirheyrslur standa yfir, réttur til tjáningarfrelsis, trúfrelsis og kosningaréttur eru meðal upphaflegu ákvæðanna. Frá árinu 1990 hafa töluverðar breytingar verið gerðar á norski löggjöf er varðar mannréttindi. Ný ákvæði um atvinnufrelsi er nú að finna í 110. gr. stjórnarskrárinnar, um menningu Sama, tungumál og félagslíf þeirra í 110. gr. a, og umhverfisvernd og náttúruauðlindir í 110. gr. b. Ákvæði 100. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi hefur jafnframt verið endurskoðað nokkrum sinnum á seinni árum og er nú skilgreint á mun ítarlegri hátt.¹⁰⁶ Ýmsar stjórnskipunarvenjur gegna einnig mikilvægu hlutverki í verndun mannréttinda í Noregi. Dæmi um slíka venju er heimild dómstóla til að víkja til hliðar lögum sem stangast á við stjórnarskrá og meginreglan um lögmæti en samkvæmt henni verða yfirvöld að hafa lögbundna heimild til að grípa inn í einkalíf einstaklinga.¹⁰⁷ Árið 1994 var stjórnarskrá landsins einnig breytt á þann veg að svohljóðandi ákvæði var bætt við 110. gr. hennar: „*Það er á ábyrgð stjórnvalda að virða og tryggja mannréttindi. Sérstök ákvæði um framkvæmd þjóðréttarsamninga skulu framvegis vera ákveðin með lögum.*“¹⁰⁸

Árið 1999 voru lög um mannréttindi sett og mæltu þau fyrir um lögfestingu Mannréttinasáttmála Evrópu, alþjóðasamnings um borgaralega og stjórnómálaleg réttindi og alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í norsk lög.¹⁰⁹ Lögunum var síðar breytt með lögfestingu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og samnings Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum.¹¹⁰ Í 3. gr. laganna er kveðið á um að

¹⁰⁵ Upplýsingar sóttar frá: <http://www.humanrights.gov.se/>, 5. ágúst 2011.

¹⁰⁶ Norges Riges Grundlov af 17 maí 1814 nr 00. Endret ved grlbst. 29 okt 2004 nr. 1402, 3 mars 2006 nr. 271, 27 maí 2010 kunngjort ved res. 18 juni 2010 nr. 825.

¹⁰⁷ Norska utanríkisráðuneytið. „St.meld. nr. 21 (1999-2000). Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter. 1999, bls. 20.

¹⁰⁸ Norges Riges Grundlov af 17 maí 1814 nr 00. Tilføyd ved grlbst. 15 juli 1994 nr. 675.

¹⁰⁹ LOV nr 30/1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

¹¹⁰ Lögin innleiða að auki bókanir 1, 4, 6, 7, og 13 við Mannréttinasáttmála Evrópu, bókanir 1 og 2 við alþjóðasáttmála um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi, tvær valfrjálsu bókanirnar við Barnasáttmála SP, og

Þessir alþjóðlegu samningar skuli ganga framur öðrum almennum lögum ef misræmi er á milli. Þótt mannréttindalögin innleiði alla þessa alþjóðasamninga í norsk lög, og styrki þar með vernd mannréttinda, má ekki gleyma því að til staðar er fjöldi annarra almennra laga í Noregi sem hafa að geyma ákvæði um mannréttindi og verndun þeirra. Hér má nefna ákvæði um félagslegar bætur, heilbrigðisþjónustu, gæsluvarðhaldsvist, jafnrétti kynjanna, lögfræðiaðstoð, menntun og margt fleira. Mannréttindi hafa einnig óbein áhrif á norska löggjöf því það tíðkast að túlka hana í samræmi við skyldur ríkisins samkvæmt þjóðarétti sem byggist á þeirri meginreglu að norsk lög þurfi að vera í samræmi við alþjóðalög. Jafnframt hafa norsk stjórnvöld talið að sérstaklega beri að líta almennt til þess við gerð nýrra laga hvort mannréttindum sé tryggð fullnægjandi vernd í þeim.¹¹¹

Noregur hefur fullgilt marga aðra alþjóðlega mannréttindasamninga á vegum Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins og Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar.

10.2. Landsáætlun í mannréttindamálum

10.2.1. Undirbúningur hennar

Með vísan til tilmæla alþjóðaráðstefnunnar í Vínarborg frá 1993 hóf norska ríkisstjórnin árið 1999 undirbúningsvinnu að landsáætlun í þeim tilgangi að setja fram og endurbæta með opinberum hætti stefnu og aðgerðir stjórnvalda í mannréttindamálum sem og að samræma þær alþjóðlegum viðmiðum um mannréttindi. Þetta var jafnframt talin eðlileg afleiðing af setningu fyrrnefndra laga um mannréttindi sem samþykkt voru á norska þinginu 21. maí 1999.

Við gerð landsáætlunar lögðu stjórnvöld mikla áherslu á virkt samráð við helstu ríkisstofnanir og borgarasamfélagið á öllum stigum undirbúningsvinnunnar. Ráðherra alþjóðlegrar þróunar og mannréttinda, sem var ábyrgur fyrir þessum málaflokki í ríkisstjórninni, leitaði meðal annars opinberlega eftir viðtækri þátttöku í undirbúningsvinnu að áætluninni í skýrslu sinni til þingsins í janúar 1998. Sérstakur starfshópur var skipaður af stjórnvöldum og honum falið það verkefni að semja drög að áætluninni og hafa samráð um og kynna þau fulltrúum ýmissa stofnana og félagasamtaka. Með það fyrir augum að styrkja tengslin milli frjálsra félagasamtaka og stjórnvalda og til að hvetja til opinberrar umræðu var sérfræðingur frá norsku mannréttindastofnuninni tilnefndur til að starfa í starfshópnum og miðla af þekkingu sinni. Mannréttindanefnd þjóðþingsins tók jafnframt virkan þátt á öllum

bókun frá 6. október 1999 við samning Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum. Samningur SP um útrýmingu alls kynþáttamisréttis var innleiddur í norsku jafnréttislögin árið 2005.

¹¹¹ Norska utanríkisráðuneytið. „St.meld. nr. 21 (1999-2000). Menneskeverdet i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter. 1999, bls. 20.

stigum í gerð áætlunarinnar. Í þeim tilgangi að stuðla að þátttöku allra viðeigandi hópa sem starfa í þágu mannréttinda í Noregi voru tvær málstofur haldnar og voru þær vel sóttar af þátttakendum frá hinum ýmsu frjálsu félagasamtökum, rannsóknar- og stjórnsýslustofnunum. Í kjölfar þeirra barst fjöldi tillagna um sértækar ráðstafanir og úrbætur sem síðar var stuðst við í þróun áætlunarinnar. Þessi háttur á undirbúningi var talinn tryggja að áætlunin yrði árangursrík í framkvæmd og að frekari þjóðfélagsleg sátt ríkti um hana. Þetta myndi jafnframt leiða til þess að þau stjórnvöld sem síðar skyldu framkvæma áætlunina yrðu betur upplýst um efni hennar og myndi það auðvelda allar aðgerðir og eftirlit. Auk þess var talið að slíkt undirbúningsferli myndi auka skilning á mannréttindum almennt og ryðja brautina fyrir nánari samvinnu milli ráðuneyta og utanaðkomandi félagasamtaka og opinberrar stjórnsýslu.¹¹²

Norsk stjórnvöld töldu að allt ferlið við gerð landsáætlunarinnar endurspeglaði þá víðtæku nálgun að mannréttindum sem hún var byggð á. Ítrekað var að hefð væri fyrir því að draga athygli að borgaralegum og stjórnmalalegum réttindum fremur en að efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum. Hins vegar væri ljóst að öll þessi réttindi séu órjúfanleg og engin réttihærri en önnur. Því var ákveðið að leggja áherslu á þá þætti sem gátu enn frekar styrkt vernd allra mannréttinda í Noregi, hvort sem þau eru borgaraleg og stjórnmalaleg eða efnahagsleg, félagsleg og menningarleg. Ráðstafanir á ýmsum sviðum, eins og varðandi heilbrigðisþjónustu og tjáningarfrelsi, menntun fullorðinna og gæsluvarðhald, þvinguð hjónabönd og félagslega velferð, voru því hluti af áætluninni.

10.2.2. Uppbygging landsáætlunar og innihald

Landsáætlunin er byggð upp á þann hátt að áherslur norskra stjórnvalda í mannréttindamálum eru almennt útskýrðar í fyrsta kafla hennar. Annar kafli veitir stuttan útdrátt úr áætluninni. Mannréttindi eru vítt hugtak sem notað er í margs konar samhengi. Þar af leiðandi er þriðji kafli áætlunarinnar helgaður sögulegri þróun mannréttinda og skilgreining á hugtakinu sjálfu er sett fram. Nánar er rætt um hvað mannréttindi fela í sér, tengsl þeirra við alþjóðasamfélagið og þróun á eftirlitsaðferðum í því sambandi. Tengsl mannréttinda við alþjóðleg mannúðarlög og refsiréttarvörslu eru jafnframt könnuð nánar.

Í undirbúningi áætlunarinnar tóku norsk stjórnvöld þá ákvörðun að greina nákvæmlega stöðu mannréttinda í Noregi í þeim tilgangi að útskýra hvaða opinberar aðgerðir, bæði á vegum framkvæmdarvaldsins og löggjafarvaldsins, kynnu að vera gerðar til að bæta úr

¹¹² Norska utanríkisráðuneytið. „St.meld. nr. 21 (1999-2000). Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter”. 1999, bls. 2-3.

framkvæmd mannréttindamála. Það er sérstaklega tekið fyrir í fjórða kafla áætlunarinnar. Kaflinn hefst með stuttri samantekt á þeim álitafnum sem norsk stjórnvöld hafa staðið frammi fyrir í mannréttindamálum. Því er fylgt eftir með sérstökum kafla um lagasetningu, stjórnsýslu og eftirlitskerfi, einkum á vegum umboðsmanna og dómstóla. Í lok kaflans er síðan umfjöllun um þau svið sem eiga að njóta sérstaks forgangs í áætluninni. Þar má einkum nefna bann við mismunun á grundvelli kynferðis og kynþáttar, málefni minnihlutahópa, málefni innflytjenda og hælisleitenda, félagsleg málefni og heilbrigðisþjónustu, málefni fatlaðra, kvenna og barna, vernd fjölskyldulífs, málefni samkynhneigðra, trúarbragðafrelsi, tjáningarfrelsi, staða þolenda í sakamálum og ýmis málefni tengd líftækni.

Í fimmta kafla áætlunarinnar er gerð grein fyrir viðleitni stjórnvalda til að efla mannréttindi á alþjóðlegum vettvangi og hlutverki Noregs í slíkum aðgerðum. Lýst er þeim úrræðum sem norsk stjórnvöld hafa lagt upp með í þessu skyni, áherslu á jákvæðar ráðstafanir eins og þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og aðra alþjóðlega viðleitni. Hinu alþjóðlega regluverki um vernd mannréttinda er jafnframt lýst sem og aðgerðum til að þróa nýja alþjóðasamninga og til að styrkja þá sem fyrir eru. Skyldur ríkja til að vernda mannréttindi geta ekki staðið einar og sér óháð alþjóðastofnunum og þeirra eftirlitskerfi. Því er ítarleg lýsing á mannréttindakerfi Sameinuðu þjóðanna sem og innan Evrópuráðsins.

10.2.3. Meginmarkmið áætlunarinnar

Í aðgerðaráætluninni eru sett fram tíu markmið sem einkum skyldi stefnt að og eru eftirfarandi:

1. Ríkisstjórnin mun kynna tillögur um innleiðingu fjögurra alþjóðlegra mannréttinasáttmála í norsk lög.
2. Ríkisstjórnin mun styrkja vernd mannréttinda í Noregi með því að fylgja tilmælum alþjóðastofnana um eftirlit í frekara mæli. Þetta á til dæmis við um málefni tengd gæsluvarðhaldsvistun.
3. Ríkisstjórnin mun leggja fram frumvarp til laga um bann gegn mismunun á grundvelli þjóðernis.
4. Ríkisstjórnin mun setja á fót landsstofnun um mannréttindi í Noregi.
5. Ríkisstjórnin mun setja af stað herferð til að veita upplýsingar, fræðslu og menntun á sviði mannréttinda í Noregi.
6. Ríkisstjórnin mun stofna miðstöð úrræða til að tryggja réttindi frumbyggja.

7. Ríkisstjórnin mun starfa með samtökum rithöfundum til að veita virkan stuðning þeim rithöfundum sem eru þolendur ofsókna í heimalöndum sínum og leita hælis.
8. Ríkisstjórnin mun stofna til viðræðna við ríki eins og Kína, Tyrkland og Kúbu um mannréttindamál, og leitast við að koma á viðræðum við Víetnam og Indónesíu.
9. Ríkisstjórnin mun koma á fót tilraunaverkefni um þróun nýs fyrirkomulags til að tilkynna um, fylgjast með og staðfesta hlutverk atvinnulífsins í tengslum við virðingu fyrir mannréttindum.
10. Ríkisstjórnin mun styrkja þróunarsamvinnu í tengslum við mannréttindi.

Norsk stjórnvöld héldu því almennt fram að útfærsla landsáætlunar í mannréttindamálum væri forgangsverkefni þeirra. Áætlunin náði yfir tímabilið 1999-2004 og samkvæmt heildarmati hafa þær 340 aðgerðir sem áætlunin fól í sér verið framkvæmdar með örfáum undantekningum. Í skýrslu mannréttindastofnunar Noregs til Sameinuðu þjóðanna árið 2009 var hins vegar mælt með því að ný landsáætlun yrði gerð þar sem víðtæka áætlun í þessum efnum skorti eftir að hinni fyrri lauk. Það væri það nauðsynlegt fyrir áframhaldandi starf í þágu mannréttinda í landinu.¹¹³

11. Danmörk

Stjórnarskrá Danmerkur (*Grundloven*) er frá árinu 1953. Eru mannréttindaákvæði hennar í flestum atriðum sambærileg ákvæðum um mannréttindi í fyrstu stjórnarskrá Danmerkur frá 1849. Helstu mannréttindi sem hún verndar eru trúfrelsi, friðhelgi einkalífsins, friðhelgi eignarréttar, tjáningarfrelsi, féлага- og fundafrelsi, réttur til menntunar og atvinnu og fleiri. Bent hefur verið á að mannréttindaákvæði dönsku stjórnarskrárinnar veiti takmarkaða vernd í ljósi þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað á alþjóðlegum vettvangi í mannréttindamálum síðustu ár og mannréttindastofnun Danmerkur hefur mælt með því að yfirvöld endurskoði hana af því tilefni.¹¹⁴

Danmörk hefur tekið virkan þátt í vernd alþjóðlegra mannréttinda á síðari tímum og viðheldur jafnframt tiltölulega ríkri vernd þeirra innanlands. Danmörk er aðili að helstu mannréttindasamningum sem gerðir hafa verið á alþjóðlegum vettvangi og sendir reglulega frá sér skýrslur um stöðu mannréttindamála á landsvísu til viðeigandi stofnana Sameinuðu

¹¹³ The Norwegian Centre for Human Rights Submission to the Universal Periodic review of Norway 6th UPR Session, Nov/Dec 2009. 2009.

¹¹⁴ The Danish Institute for Human Rights. *Universal Periodic Review of Denmark 2011. Selected human rights concerns and suggestions for recommendations*. 2011, bls. 7.

þjóðanna. Þó hefur verið gagnrýnt að staða þessara samninga gagnvart landslögum sé óljós og lagt hefur verið til að ákvæði sem skilgreina stöðu þeirra í þessu samhengi verði sett í stjórnarskrána.¹¹⁵ Danska ríkið fullgilti Mannréttindasáttmála Evrópu 1950 og leiddi hann í lög nr. 285 árið 1992. Höfuðmunur á stöðu mannréttindamála í Danmörku annars vegar og Svíþjóð og Noregi hins vegar er sá að í fyrstnefnda ríkinu hefur ekki verið gerð landsáætlun í mannréttindamálum andstætt því sem á við um hin ríkin.

Í maí 2011 setti Mannréttindastofnun Danmerkur, sem síðar verður fjallað nánar um, fram þær kröfur í skýrslu sinni um stöðu mannréttindamála í Danmörku til Sameinuðu þjóðanna, að undirbúin yrði og framkvæmd landsáætlun í mannréttindamálum í Danmörku. Ítrekað var að vernd mannréttinda í landinu væri almennt rík en kerfisbundna aðferð til að styrkja og vernda mannréttindi skorti, sem og til að tryggja innleiðingu tilmæla alþjóðlegra eftirlitsaðila. Í sömu skýrslu var lögð áhersla á mikilvægi þess að stofnuninni yrði tryggð fullnægjandi fjármögnun og sjálfstæði í starfsemi sinni.¹¹⁶

¹¹⁵ The Danish Institute for Human Rights. *Universal Periodic Review of Denmark 2011. Selected human rights concerns and suggestions for recommendations*. 2011, bls. 2.

¹¹⁶ The Danish Institute for Human Rights. *Universal Periodic Review of Denmark 2011. Selected human rights concerns and suggestions for recommendations*. 2011, bls. 11.

IV. hluti. Landsstofnanir um mannréttindi annars staðar á Norðurlöndunum

12. Aðdragandi alþjóðlegs regluverks um landsstofnanir um mannréttindi

Hér á undan hefur á nokkrum stöðum verið vísað til landsstofnana um mannréttindi og svokallaðra Parísarreglna. Stofnun sérstakra landsstofnana um mannréttindi hefur verið til umræðu hjá ýmsum stofnunum Sameinuðu þjóðanna allt frá árinu 1946 en þá lagði Efnahags- og félagsmálaráð þeirra (*ECOSOC*) fram hugmyndir um þær í fyrsta sinn. Í kjölfarið ályktaði ráðið að aðildarríki Sameinuðu þjóðanna skyldu íhuga að setja á fót sérstakar landsnefndir sem hefðu það hlutverk að safna og veita upplýsingar um stöðu mannréttinda og störfuðu í samvinnu við Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna.¹¹⁷ Í upphafi var landsnefndunum fremur ætlað að stuðla að þátttöku stjórnvalda í starfi á sviði mannréttinda á alþjóðavettvangi fremur en að vinna sérstaklega að eflingu og vernd mannréttinda á landsvísu. Hugmyndir þessa efnis voru teknar aftur til umræðu innan ráðsins árið 1960 og setti það í kjölfarið fram ályktun þar sem hvatt var til þess að landsstofnanir um mannréttindi yrðu stofnaðar í hverju aðildarríki.¹¹⁸ Starfssvið þeirra skyldi vera víðtækara en áður var kveðið á um, einkum með virkari þátttöku í vernd og eftirliti í mannréttindamálum.

Á sjöunda og áttunda áratug 20. aldar voru margir af helstu mannréttindasamningum á vegum Sameinuðu þjóðanna samþykktir. Á sama tíma jókst umræða um landsstofnanir og hversu þýðingarmiklu hlutverki þær gætu gegnt við eftirlit og til að efla þróun þeirra réttinda sem aðildarríkin höfðu stofnað til skuldbindinga um að vernda með aðild að einstökum samningum. Ljóst var að sterkar landsstofnanir um mannréttindi gætu komið að miklu gagni en þegar hér var komið sögu voru stofnanirnar enn fáar og vinnuáðferðir þeirra ósamræmdar að mestu leyti. Þetta varð til þess að Sameinuðu þjóðirnar boðuðu til sérstakrar ráðstefnu um landsstofnanir í Genf árið 1978.¹¹⁹ Í kjölfar hennar voru settar fram ákveðnar leiðbeiningarreglur um almenna starfshætti slíkra stofnana sem síðar voru samþykktar af Mannréttindaráði (*the Commission of Human Rights*) og allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1979.¹²⁰ Samkvæmt leiðbeiningarreglunum ættu landsstofnanir að falla í tvo flokka, annars vegar þær sem starfa að almennri kynningu og fræðslu á mannréttindum og hins vegar þær sem hafa það hlutverk að fylgjast með starfsemi og stefnumótun stjórnvalda og vera þeim innan handar til ráðgjafar í mannréttindamálum. Jafnframt var mælt til þess að landsstofnanir

¹¹⁷ Ályktun ECOSOC nr. 9 (II) frá 21. júní 1946.

¹¹⁸ Ályktun ECOSOC nr. 772 B (XXX) frá 25. júlí 1960.

¹¹⁹ Birgit Lindsnæs og Lone Lindholt. *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements*. 2000, bls. 5.

¹²⁰ Ályktun allsherjarþings SP nr. 33/46 frá 14. desember 1978 og ályktun nr. 24 (XXXV) frá 14. mars 1979.

skyldu í fulltrúavali sínu endurspeglar borgarasamfélagið, vera aðgengilegar fyrir almenning og aðra, starfa á reglulegum grundvelli og njóta aðstoðar frá öðrum stofnunum í starfi sínu.¹²¹ Árið 1979 tók allsherjarþingið málið aftur til umræðu og lagði fram þau tilmæli að aðildarríki tækju nauðsynleg skref í átt að stofnun eða úrbótum á starfsskilyrðum landsstofnana með leiðbeiningarreglurnar frá 1978 að leiðarljósi. Ennfremur lagði allsherjarþingið áherslu á að rík þörf væri á að tryggja sjálfstæði slíkra stofnana.¹²²

Allsherjarþingið samþykkti aðra ályktun árið 1981 og fjallaði hún um þann hugmyndafræðilega grundvöll sem landsstofnanir um mannréttindi skyldu byggja sitt starf á. Í henni er meðal annars kveðið á um að öll grundvallarmannréttindi væru órjúfanleg og samverkandi og að mikilvægt væri að sama áhersla yrði lögð á borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi jafnt og efnahagsleg, menningarleg og félagsleg réttindi og að unnið yrði að því heilshugar að koma þeim öllum í framkvæmd á skilvirkan hátt. Með ályktuninni var jafnframt áréttað að landsstofnanir um mannréttindi ættu að stuðla að og hafa eftirlit með öllum mannréttindum en ekki einungis með þeim sem teldust til borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda.¹²³

13. Alþjóðlegar reglur fyrir landsstofnanir um mannréttindi: Parísarreglurnar

13.1. Inngangur

Eitt mikilvægasta skrefið í þróun landsstofnana um mannréttindi var tekið í París árið 1991 en þá var fyrsti alþjóðlegi starfsfundur á vegum Sameinuðu þjóðanna haldinn um stofnanir af þessu tagi. Þátttakendur á fundinum voru fulltrúar landsstofnana um mannréttindi, umboðsmenn, fulltrúar ríkisstjórna aðildarríkjanna, sérstofnanir Sameinuðu þjóðanna og frjáls félagasamtök. Afrakstur fundarins var safn meginreglna um hlutverk, uppbyggingu, stöðu og starfsemi landsstofnana um mannréttindi, nefndar Parísarreglurnar (*Principles Relating to the Status of National Institutions*). Þessar meginreglur voru síðar samþykktar af þáverandi Mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna árið 1992.¹²⁴ Á alþjóðaráðstefnunni um mannréttindi í Vín árið 1993 viðurkenndu síðan öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna mikilvægi þess að komið yrði á fót sérstökum mannréttindastofnunum í hverju ríki, ásamt því að styrkja starf þeirra sem fyrir væru. Slíkar landsstofnanir þurfa að vera sjálfstæðar í störfum sínum og njóta

¹²¹ *United Nations Action in the Field of Human Rights*, Sameinuðu þjóðirnar. 1998, para. 83ff.

¹²² Ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna. A/RES/34/49 frá nóvember 1979.

¹²³ Birgit Lindsnæs og Lone Lindholt. *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements*. 2000, bls. 6-7.

¹²⁴ Ályktun Mannréttindaráðs SP nr. 1992/54 frá 3. mars 1992.

víðtæks umboðs til að styrkja og vernda mannréttindi. Í desember 1993 samþykkti síðan allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna Parísarreglurnar.¹²⁵

Athuga ber að mótun þess hvað felst í hugtakinu landsstofnun um mannréttindi lauk ekki með setningu Parísarreglnanna. Þær hvöttu í raun til enn frekari greiningar og viðræðna um það hjá Sameinuðu þjóðunum sem og fjölda annarra stofnana. Dæmi um slíkt eru umræður um málefnið á alþjóðaráðstefnunni um mannréttindi árið 1993 sem að framan var getið. Á ráðstefnunni voru meðal annars tilmæli gerð til aðalritara Sameinuðu þjóðanna um að beiðnir aðildarríkja um aðstoð Sameinuðu þjóðanna við að setja á fót og styrkja landsstofnanir um mannréttindi ættu að njóta forgangs. Þáverandi Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna lagði fram ályktun sama efnis árið 1997.¹²⁶ Mannréttindafulltrúi Sameinuðu þjóðanna taldi það stuttu síðar eitt af forgangsatridum að styrkja starfsemi landsstofnana um mannréttindi með tæknilegri aðstoð sinni.¹²⁷ Þar að auki tók aðalritari Sameinuðu þjóðanna saman reglulegar skýrslur um störf og framkvæmd landsstofnana sem þá þegar höfðu verið settar á fót.¹²⁸

13.2. *Nánar um Parísarreglurnar*

Parísarreglurnar hafa almennt verið taldar leggja grunninn að þeim lágmarkskröfum sem alþjóðasamfélagið gerir til ríkja um stofnun landsstofnana um mannréttindi. Í meginráttum mæla þær fyrir um þrennt: a) lagagrundvöll, hæfi og ábyrgð landsstofnana á verkefnum sínum, b) samsetningu landsstofnana, sjálfstæði þeirra og valddreifingu og ákvörðun hæfisskilyrðis fyrir skipun fulltrúa við stofnunina og c) grundvöll og starfsaðferðir landsstofnana, þar á meðal valdsvið og samstarf þeirra við borgarasamfélagið.¹²⁹

Í reglunum er sett fram það megin skilyrði að landsstofnun skuli vera sjálfstæð ríkisstofnun sem sækir umboð sitt til stjórnskipunarlaga eða almennra laga og hafi getu og þekkingu til efla og vernda mannréttindi. Sjálfstæði landsstofnunar má tryggja með ýmsum hætti, einkum þó með því að veita henni sjálfsforræði og nægt fjármagn til starfseminnar. Jafnframt ber að tryggja sjálfstæði starfsfólks hennar með óhlutdrægu ráðningarferli. Reglurnar mæla jafnframt fyrir um að landsstofnun um mannréttindi skuli byggð á valddreifingu. Þetta felur í sér að ólíkir fulltrúar borgarasamfélagsins komi að starfi hennar,

¹²⁵ Parísarreglur Sameinuðu þjóðanna. Ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, National Institutions for the promotion and protection of human rights. U.N. GAOR. 1993, U.N. Doc. A/Res/48/134. 12. málsgrein.

¹²⁶ Ályktun Mannréttindanefndarinnar nr. 1997/40.

¹²⁷ Birgit Lindsnæs og Lone Lindholt. *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements*. bls. 12.

¹²⁸ Skýrslur aðalritara Sameinuðu þjóðanna E/CN.4/1995/48, E/CN.4/1996/48, E/CN.4/1997/41 og E/CN/1998/47.

¹²⁹ Birgit Lindsnæs og Lone Lindholt. *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements*. bls. 10.

eins og fulltrúar frjálsra félagasamtaka, menntastofnana, sérfræðingar í mannréttindamálum sem og fulltrúar þjóðþings og ríkisstofnana. Þessi háttur á samsetningu landsstofnunar er talinn styrkja enn frekar sjálfstæði og óhlutdrægi hennar og auka almenna yfirsýn yfir mannréttindamál á landsvísu.¹³⁰

Valdsvið landsstofnunar ætti að vera eins víðtækt og kostur er. Í framkvæmd hefur þetta skilyrði verið túlkað á tvenns konar hátt. Annars vegar skulu verkefni og ábyrgð landsstofnunar vera sem víðtækust og hins vegar skulu þau réttindi sem hún ætti að fylgjast með vera byggð á breiðum lagagrunni, allt frá réttindum sem vernduð eru í stjórnarskrá til réttinda sem vernduð eru í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Þar af leiðandi er landsstofnunum ætlað að sinna ólíkum verkefnum, svo sem eftirliti með framkvæmd mannréttindamála, vera stjórnvöldum til ráðgjafar, standa fyrir mannréttindafræðslu og vitundarvakningu meðal almennings, taka á móti kvörtunum borgaranna og hefja rannsóknir á þeim og leita sátta í slíkum málum.¹³¹ Parísarreglurnar mæla með því að landsstofnun efni til og viðhaldi nánú samstarfi við aðrar stofnanir og félagasamtök sem starfa í þágu mannréttinda, bæði á landsvísu og á alþjóðlegum vettvangi.

13.3. *Hlutverk landsstofnana um mannréttindi*

Í stuttu máli má draga saman hlutverk landsstofnana í mannréttindum þannig:

1. Að vera stjórnvöldum til ráðgjafar á öllum sviðum er varða eflingu og vernd mannréttinda. Þessa ráðgjöf skulu stofnanirnar veita í formi skýrslna, álitserða og tilmæla um hvaðeina er varðar mannréttindi. Stofnunin getur ákveðið að birta þessi skjöl. Stofnunin skal:
 - Fjalla um alla löggjöf, lagafrumvörp og stjórnsýsluframkvæmd sem varðar mannréttindavernd.
 - Taka fyrir þau mannréttindabrot sem hún kýs.
 - Fjalla um ástand mannréttindamála í landinu.
 - Vekja athygli stjórnvalda á mannréttindabrotum í landinu, leggja fram tillögur að úrbótum og taka afstöðu til viðbragða stjórnvalda.
2. Að stuðla að og tryggja að löggjöf og stjórnsýsla séu í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga sem ríkið á aðild að og að réttindi sem þar er kveðið á um séu virt.

¹³⁰ Anna-Elina Pohjola. *The Evolution of National Human Rights Institutions*. 2006, bls. 7.

¹³¹ Anna-Elina Pohjola. *The Evolution of National Human Rights Institutions*. 2006, bls. 7.

3. Að hvetja stjórnvöld til að fullgilda alþjóðlega mannréttindasamninga og tryggja að réttindi sem þeir kveða á um séu virt.
4. Að leggja til upplýsingar í skýrslur ríkja til eftirlitsstofnana Sameinuðu þjóðanna og svæðastofnana og skila álitum, sem ekki vegur að sjálfstæði stofnunarinnar.
5. Að vera í samstarfi við Sameinuðu þjóðirnar, aðrar svæðastofnanir og landsstofnanir sem starfa að eflingu og vernd mannréttinda.
6. Að aðstoða við mótun mannréttindakennslu og rannsókna og taka þátt í framkvæmd þeirra á öllum skólastigum og í atvinnulífinu.
7. Að upplýsa og fræða almenning um mannréttindamál. Landsstofnunum ber einnig að stuðla að mannréttindaumræðu í fjölmiðlum og aðgerðum til að vinna gegn mannréttindabrotum, einkum mismunun, með sérstakri áherslu á kynþáttamisrétti.¹³²

Auk þess setja Parísarreglurnar fram skilyrði fyrir meðferð kvörtunarmála fyrir landsstofnun. Þar er kveðið á um að landsstofnun geti haft heimild til að hlýða á og leggja mat á kvartanir. Slík mál geta verið borin fram að hálfu einstaklinga, fulltrúa þeirra, þriðja aðila, frjálsum félagasamtökum, stéttarfélagum eða öðrum samtökum. Í þessum málum ber landsstofnun að fjalla um málið og leitast við að:

- Ná fram sáttagerð með bindandi áhrifum sé slíkt heimilt að landslögum.
- Að upplýsa kvartanda eða fulltrúa hans um réttindi hans og hvaða úrræði honum standi til boða.
- Að taka á móti öllum kvörtunum eða beina þeim til bærs stjórnvalds.
- Veita hlutaðeigandi stjórnvöldum ráðleggingar þegar brestur er talinn á mannréttindavernd þeirra, einkum með því að mæla með endurskoðun á gildandi löggjöf eða reglum.¹³³

Vert er að hafa í huga að Parísarreglurnar veita einungis almenn viðmið um hlutverk, starfsemi og stöðu landsstofnana í mannréttindum og binda því ríki ekki að þessu leyti. Þrátt fyrir það hafa reglurnar hlotið víðtæka viðurkenningu meðal fjölda alþjóðlegra og innlendra stofnana og félagasamtaka sem hafa stutt þær og hvatt ríkisstjórnir að fylgja þeim eftir. Á alþjóðlegum vettvangi hefur jafnframt verið lögð áhersla á að ríki hafi ákveðið svigrúm þegar kemur að því að setja á fót landsstofnun um mannréttindi þar sem viðmið reglnanna eru

¹³² Mannréttindaskrifstofa Íslands. *Þjóðbundnar mannréttindastofnanir*. 2008, bls. 14-15.

¹³³ Parísarreglurnar má finna á vefslóðinni: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

víðtæk og almenn. Þetta leiðir til þess að slíkar stofnanir eru ólíkar um margt en til að þær teljist fullgildar landsstofnanir um mannréttindi verður þó starfsemi, uppbygging og hlutverk stofnunar að vera í samræmi við Parísarreglurnar.

Ekki hefur almennt verið mælt með sérstakri tegund landsstofnunar um mannréttindi umfram aðra. Líkt og með landsáætlanir í mannréttindamálum verður að líta til aðstæðna og hefða í hverju ríki fyrir sig. Parísarreglurnar hafa fyrst og fremst þjónað því hlutverki að mæla fyrir um æskilegt valdsvið, uppbyggingu og starfshætti slíkra stofnana. Hvers konar stofnanir talist geta landsstofnanir um mannréttindi hefur í meginráttum verið skipt í fernt: a) mannréttindaráð, b) ráðgjafarnefndir, c) umboðsmenn og d) sérstakar mannréttindastofnanir. Þó að þessar stofnanir séu almennt ólíkar í uppbyggingu og starfsemi eru nokkrir grunnþættir þeim sameiginlegir. Allar eru þær settar á fót af stjórnvöldum, oft með lögum og í þeim tilgangi að efla og vernda mannréttindi. Þær eiga að vera sjálfstæðar í störfum sínum og hafa það markmið að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um mannréttindi. Jafnframt ber þeim að geta hlutleysis í störfum sínum og stofna til samráðs við stofnanir og félagasamtök sem starfa í þágu mannréttinda á landsvísu.¹³⁴

14. Stofnanir sem starfa í þágu mannréttinda annars staðar á Norðurlöndunum

14.1. Svíþjóð

Ekki hefur verið sett á fót landsstofnun um mannréttindi í Svíþjóð. Árið 2010 mælti þó sænska samninganefndin (*Delegationen för mänskliga rättigheter*), sem áður hefur verið fjallað um, með því að stofnuð yrði sérstök nefnd sem færi með hlutverk landsstofnunar í samræmi við þær kröfur sem kveðið er á um í Parísarreglunum. Að baki þessari tillögu liggur umfangsmikil og ígrunduð greining á stöðu mannréttindamála í Svíþjóð og þeirri þörf sem talin er á því að styrkja skipulag og getu sænskra stjórnvalda í verndun mannréttinda í landinu, í samræmi við skuldbindingar í mannréttindasamning sem ríkið hefur tekist á herðar.¹³⁵ Þetta er nú til skoðunar hjá sænskum stjórnvöldum.

14.1.1. Stofnun Raoul Wallenberg

Stofnun Raoul Wallenberg um mannréttinda- og mannúðarlög er sú stofnun sem kemur fram fyrir hönd Svíþjóðar í alþjóðlegu samstarfi. Stofnunin er þó ekki landsstofnun sem slík heldur sjálfstæð rannsóknarstofnun sem vinnur að eflingu mannréttinda með rannsóknum,

¹³⁴ Anna-Elina Pohjolainen. *The Evolution of National Human Rights Institutions*. 2006, bls. 19.

¹³⁵ *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkade från delegationen för mänskligheter i Sverige*, (SOU 2010/70). Justitiedepartementet. 2010.

þjálfun og fræðslu. Hún er sjálfseignarstofnun sem sett var á laggirnar 1984 í tengslum við lagadeild háskólans í Lundi og stýrt af 11 manna stjórn. Á vegum stofnunarinnar er boðið upp á meistaranám í alþjóðlegum mannréttindum, rekið er umfangsmikið bókasafn, samhliða sem unnið er að fjölbreytilegum rannsóknum og útgáfustarfi á sviði mannréttinda. Stofnunin er meðal annars styrkt af þróunarsamvinnustofu Svíþjóðar (*SIDA*) til að vinna að ýmsum þjálfunarverkefnum og tæknisamvinnu á sviði mannréttinda á alþjóðlegum vettvangi. Auk náinnar samvinnu við háskólann í Lundi starfar stofnunin með fjölda annarra háskólastofnana, félagasamtökum, alþjóðastofnunum og yfirvöldum víðsvegar um heiminn. Stofnunin hefur ekki eftirlitshlutverk og tekur því ekki að sér nein verkefni sem tengjast því hvernig Svíþjóð uppfyllir sínar mannréttindaskuldbindingar. Eftirlit er á höndum umboðsmannakerfisins sem er umfangsmikið og virkt í landinu.

14.1.2. Umboðsmannakerfi Svíþjóðar

Í Svíþjóð er rík hefð fyrir kerfi umboðsmanna og því verður hér leitast við að gera grein fyrir þeim umboðsmönnum sem starfa í þágu mannréttinda.

Umboðsmenn sænska þjóðþingsins hafa starfað frá árinu 1810. Umboðsmennirnir eru fjórir, tveir karlmenn og tvær konur, og kjörnir af þjóðþinginu sjálfu til fjögurra ára í senn. Hver umboðsmaður ber ábyrgð á ákveðnum sviðum stjórnkerfisins og skal árlega leggja fram skýrslu um starfsemi hans. Hlutverk umboðsmanna sænska þjóðþingsins er einkum að tryggja að handhafar ríkisvaldsins starfi í samræmi við landslög og uppfylli skuldbindingar sínar gagnvart borgurunum. Helsta verkefni þeirra er að taka á móti og rannsaka kvartanir frá þeim sem telja sig verið beitta órétti af hálfu stjórnvalda. Þeir hafa einnig heimild til þess að hefja málsmeðferð gegn starfsmönnum ríkisins vegna annmarka í starfi. Í slíkum tilvikum er algengast að umboðsmenn gefi frá sér ráðgefandi álit sitt sem eru ekki lagalega bindandi. Í alvarlegustu málunum geta þeir þó gegnt hlutverki sérstaks saksóknara gagnvart því stjórnvaldi sem hafa brotið gegn réttindum borgarans en það er afar sjaldgæft.¹³⁶

Á grundvelli nýrrar jafnréttislöggjafar frá árinu 2008¹³⁷ var *embætti umboðsmanns gegn mismunun* stofnað (*Diskrimineringsombudsmannen*) í byrjun árs 2009. Með tilkomu laganna voru eldri embætti umboðsmanns fatlaðra, umboðsmanns gegn mismunun á grundvelli þjóðernis, umboðsmanns gegn mismunun á grundvelli kynferðis og umboðsmanns gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar lögð af og sameinuð í þessu nýja embætti.

¹³⁶ Upplýsingar sóttar frá vefsvæði umboðsmanna þjóðþingsins: <http://www.jo.se>, 15.ágúst 2011.

¹³⁷ Diskrimineringslag nr. 2008:335.

Meginhlutverk umboðsmanns mismununar er að hafa eftirlit með nýju jafnréttislögunum sem leggja bann við mismunun á grundvelli kynferðis, þjóðernisuppruna, kynhneigðar, trúar eða annarra lífsskoðana, fötlunar og aldurs. Umboðsmaður tekur á móti kvörtunum þeirra telja að á sér hafi verið brotið og auk þess hefur heimild til þess að koma fram fyrir hönd þolenda fyrir dómstólum. Önnur verkefni eru að vera stjórnvöldum og öðrum til ráðgjafar og upplýsingar um jafnréttismál, koma með tillögur að lagabreytingum sem stuðla að ríkari vernd réttinda er varða bann gegn mismunun og taka þátt í alþjóðlegu starfi til eflingar jafnrétti. Umboðsmaður gegn mismunun er skipaður af stjórnvöldum en er sjálfstæður í störfum sínum og er tryggt rekstrarfé á fjárlögum. Árið 2010 var embættinu ráðstafað 92,5 milljónum sænskra króna og starfa um 90 starfsmenn þar.¹³⁸

Embætti umboðsmanns barna (*Barnombudsmannen*) var stofnað með lögum árið 1993.¹³⁹ Meginhlutverk þess er að efla réttindi og bæta hag barna og ungmenna á þann hátt sem ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna mæla fyrir um. Embættið hefur eftirlit með framkvæmd samningsins í Svíþjóð og leggur fram tillögur um breytingar á lögum og reglum sem varða réttindi barna í samræmi við hann og stuðlar að því að ákvæðum hans sé framfylgt í stjórnkerfinu. Umboðsmaður skal jafnframt vera virkur þátttakandi í opinberri umræðu um réttindi barna, efla vitund almennings og leitast við að hafa áhrif á stjórnvöld og aðra hvað varðar helstu málefni barna. Athuga ber að ekki er sérstök lagaheimild fyrir umboðsmann barna til að beita sér í einstökum málum. Umboðsmaður er skipaður af sænsku ríkisstjórninni til sex ára í senn og skilar árlegri greinargerð til stjórnvalda um stöðu málaflokksins á landsvísu. Árið 2010 var embættinu ráðstafað 18,2 milljónum sænskra króna og starfa um 20 starfsmenn þar.¹⁴⁰

14.2. Noregur

14.2.1. Mannréttindastofnun Noregs

Mannréttindastofnun Noregs (*Norsk senter for menneskerettigheter*) er þverfagleg rannsóknarstofnun við lagadeild háskólans í Osló. Stofnuninni var sett á fót árið 1987 en var veitt staða landsstofnunar um mannréttindi með konunglegri tilskipun árið 2001¹⁴¹, í þeim tilgangi að framfylgja ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna nr. 48/134 eða

¹³⁸ Upplýsingar sóttar af vefsvæði umboðsmanns mismununar: <http://www.do.se/sv/Om-DO/>, 15. ágúst 2011

¹³⁹ Lag nr.1993:335 om Barnombudsman

¹⁴⁰ Upplýsingar sóttar af vefsvæði umboðsmanns barna: <http://www.barnombudsmannen.se/>, 13. ágúst 2011.

¹⁴¹ Det Kongelige Kirke, Utdannings- og Forskningsdepartement Kongelige Resolusjon nr. 01/1269 frá 21. september 2001.

Parísarreglunum áður nefndu. Stofnunin var síðan viðurkennd sem fullgild landsstofnun af Sameinuðu þjóðunum árið 2006.¹⁴²

Mannréttindastofnuninni er stýrt af 10 manna stjórn sem skipuð er af lagadeild háskólans og í henni eiga sæti fulltrúar háskólans og nemenda, þar af tveir sem tilnefndir eru af borgarasamfélaginu. Stjórnarmenn eru ýmist skipaðir til eins eða þriggja ára í senn og heimild er fyrir því að skipa þá annað tímabil.¹⁴³ Árið 2005 voru sett ákvæði í reglur stofnunarinnar um að setja á fót sérstaka ráðgjafarnefnd, skipaða í því skyni að vera henni til ráðgjafar og umræðu um þau álitamál sem upp koma um hlutverk og aðgerðir stofnunarinnar sem landsstofnunar. Nefndarmenn koma víðsvegar að úr samfélaginu, frá hinum ýmsu stofnunum, hagsmunasamtökum og borgarasamfélaginu. Nefndinni er jafnframt gert að tilnefna tvo menn úr borgarasamfélaginu til setu í stjórn mannréttindastofnunarinnar.¹⁴⁴

Meginhlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með mannréttindamálum innanlands ásamt því að vinna með rannsóknarstofnunum, frjálsum félagasamtökum og alþjóðlegum og innlendum stofnunum að hvers kyns mannréttindamálum. Starfsemin byggist á rannsóknum, eftirliti, mannréttindafræðslu, upplýsingamiðlun og veitingu ráðgjafar til stjórnvalda og annarra samtaka og stofnana á innlendum og erlendum vettvangi. Samvinna við alla þessa aðila er jafnframt mikilvægur þáttur í starfsemi stofnunarinnar. Hún hefur ekki heimild til að taka að sér mál einstaklinga og skal því ekki að taka afstöðu til þess hvort yfirvöld hafi brotið mannréttindi í einstökum málum. Hins vegar hefur hún heimild til þess að benda einstaklingum á hvaða úrræði standi þeim til boða telji þeir brotið á rétti sínum. Mikilvægur þáttur starfsemi stofnunarinnar er jafnframt að veita umsagnir um lagafrumvörp og drög að nýjum reglugerðum auk þess að fylgjast með því hvernig norska ríkið uppfyllir skyldur sínar samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum sem það á aðild að. Stofnunin gefur út tilmæli eða ráðleggingar til stjórnvalda ef hún telur að annmarkar séu á löggjöf eða framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasamninga. Hún hefur gert athugasemdir við fjölda lagafrumvarpa og skýrslur yfirvalda til alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda sem fylgjast með því að ríki virði samningskuldbindingar sínar.¹⁴⁵ Stofnunin skipuleggur fjölda ráðstefna og námskeiða um mannréttindamál á hverju ári og stendur að fræðslu fyrir

¹⁴² Norsk senter for menneskerettigheter. *Årsrapport 2006*, bls. 17.

¹⁴³ Sjá reglur stofnunarinnar á vefsvæði hennar: *Vedtekter for Norsk senter for menneskerettigheter*. 2005. Sótt af: <http://www.jus.uio.no/smr/om/organisasjon/vedtekter/>, 22. ágúst 2011.

¹⁴⁴ Norsk senter for menneskerettigheter. *Årsrapport 2007*, bls. 10.

¹⁴⁵ Má þar nefna athugasemdir við 7. skýrslu norska ríkisins um afnám allrar mismununar gagnvart konum sem stofnunin skilaði árið 2006.

almenning og fagfólk, einkum lögfræðinga, fræðimenn og fjölmiðlafólk. Þar að auki gefur hún út árlega skýrslu um starfsemi sína og hefur gert það allt frá árinu 2004.¹⁴⁶

Ein af megináherslum í starfsemi stofnunarinnar er að halda úti rannsóknum á sviði mannréttindamála og hefur hún hlotið viðurkenningu á alþjóðavettvangi fyrir þær. Í rannsóknaráætlun til 2010 var áhersla lögð á fjögur meginviðfangsefni. Í fyrsta lagi að rannsakað yrði sambandið á milli mannréttinda og valds, einkum á tengslum lýðræðis og mannréttinda. Í öðru lagi að staðið yrði að rannsóknum á sambandinu á milli mannréttinda og félagslegrar, pólitískrar og efnahagslegrar þróunar. Í þriðja lagi að rannsóknir færu fram á því hvernig tengslin milli ólíkra þátta samfélagsins séu með tilliti til fjölbreytileika þess en sérstaklega ætti að líta til mismunandi þjóðernis og ólíkra menningarvenja og trúarbragða íbúanna. Í fjórða lagi skyldi stofnunin standa að rannsóknum á mannúðarlögum og því hvernig nota meggi mannréttindi sem þátt í að stuðla að friði.¹⁴⁷

Starfsemi stofnunarinnar er fjármögnuð að mestu með styrkveitingum frá háskólanum í Osló en auk þess er heimild fyrir því að taka við utanaðkomandi fjárveitingum fyrir reksturinn.¹⁴⁸ Árið 2010 var heildarvelta hennar 80 milljónir norskra króna og voru starfsmenn hennar rúmlega 60 talsins.¹⁴⁹

Árið 2011 beindi stofnunin því til ríkisstjórnar Noregs að endurskoða hlutverk og stöðu hennar á landsvísu í ljósi þess að 10 ár væru liðin frá því hún var sett á fót og ástandið í mannréttindamálum sem og að þau skilyrði sem alþjóðasamfélagið hefur sett landsstofnunum um mannréttindi hefðu verulega breyst. Jafnframt ætti stofnunin í erfiðleikum með að sinna hlutverki sínu sem landsstofnun sökum núverandi uppbyggingar á starfsemi hennar og hvernig fyrirkomulagi um fjárveitingar væri háttáð. Norska utanríkisráðuneytið brást jákvætt við þessum tilmælum og fól þriggja manna hópi að sinna endurskoðuninni, sem mun fara fram í samvinnu við stofnunina sjálfa. Þegar þetta er ritað er stutt liðið á þetta ferli endurskoðunar en leitað hefur verið eftir tillögum og umsögnum ýmissa stofnana, félagasamtaka og annarra í borgarasamfélaginu og mun tíminn leiða í ljós hvernig þessu vindur fram.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Upplýsingar sóttar frá vefsvæðinu: <http://www.jus.uio.no/smr/om/>, 22. ágúst 2011.

¹⁴⁷ Norsk senter for menneskerettigheter. *Årsrapport*. 2007.

¹⁴⁸ Norsk senter for menneskerettigheter. *Vedtekter for Norsk senter for menneskerettigheter*. 2005.

¹⁴⁹ Sjá upplýsingar á vefsvæði hennar: <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/>, sótt 22. ágúst 2011.

¹⁵⁰ Skýrsla norska utanríkisráðuneytisins. *Protecting and Promoting Human Rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institutions*. Oslo. 2011.

Í Noregi starfa einnig embætti umboðsmanns norska þjóðþingsins, umboðsmanns jafnréttismála, umboðsmanns barna og umboðsmanns sjúklinga sem og fjöldi annarra stofnana og félagasamtaka í þágu mannréttinda.

14.3. Danmörk

14.3.1. Mannréttindastofnun Danmerkur

Mannréttindastofnun Danmerkur (Dansk institut for menneskerettigheder) var sett á fót með lögum nr. 411 frá 6. júní 2002 og staða hennar sem landsstofnunar um mannréttindi var þar með viðurkennd og staðfest. Hún byggir á grunni Mannréttindaskrifstofu Danmerkur sem stofnuð var árið 1987 af þjóðþinginu og starfar í samræmi við Parísarreglurnar. Hjá stofnuninni starfa yfir 100 starfsmenn og er hún hluti af alþjóðlegu samstarfi um 80 annarra landsstofnana um mannréttindi og hefur hlotið hæsta stig viðurkenningar sem landsstofnun hjá Sameinuðu þjóðunum.¹⁵¹

Lögum samkvæmt er hlutverk mannréttindastofnunarinnar einkum að efla rannsóknir, greiningarstarf og upplýsingamiðlun á sviði mannréttinda í Danmörku, sbr. 1. gr. þeirra. Jafnframt er kveðið á um að stofnunin skuli byggja starf sitt á þeim mannréttindum sem alþjóðasamfélagið viðurkennir á hverjum tíma, eins og mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins sem og þeim mannréttindum sem vernduð eru í stjórnarskrá ríkisins. Stofnunin skal efla rannsóknir og upplýsingar á sviði mannréttinda á bæði friðar- og átakatímum og leggja sérstaka áherslu á að stuðla að jafnrétti og vinna gegn mismunun, einkum á grundvelli kynþáttar og þjóðernisuppruna.¹⁵²

Í 2. gr. áðurnefndra laga er sérstaklega tiltekið hvaða verkefni stofnunin skuli taka sér fyrir hendur:

- Að framkvæma, stuðla að og samræma sjálfstæðar rannsóknir á sviði mannréttindamála.
- Að vera þinginu og stjórnvöldum innan handar við ráðgjöf um skyldur ríkisins í mannréttindamálum.
- Að veita og stuðla að fræðslu um mannréttindi á öllum stigum menntunar, sem og í samfélaginu öllu.

¹⁵¹ Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Årsrapport 2010.

¹⁵² Lov um etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder nr. 411 af 6. Juni 2002.

- Að stuðla að jafnrétti óháð kynþætti eða þjóðerni, meðal annars með því að aðstoða þá einstaklinga sem telja á sér brotið, án þess þó að takmarka rétt þeirra, samtaka, stofnana eða annarra lögaðila, framkvæma óháðar rannsóknir og birta skýrslur og koma með tillögur til úrbóta í slíkum málum.
- Að veita frjálsum félagasamtökum, fræðimönnum, opinberum aðilum og almenningi upplýsingar um mannréttindamál.
- Að tryggja að til staðar sé almenningubókasafn og aðstoða til gagnaöflunar um mannréttindamál.
- Að styðja frjáls félagasamtök og aðra við vinnu á sviði mannréttinda.
- Að stuðla að samvinnu milli frjálsra félagasamtaka sem starfa á sviði mannréttinda
- Að efla og styrkja norrænt og alþjóðlegt samstarf á sviði mannréttinda.
- Að stuðla að því að mannréttindi séu virt í Danmörku og á hinum alþjóðlega vettvangi.

Samkvæmt 3. gr. laganna er stofnunin sjálfstæð í starfsemi sinni og hlýtur árlega fjárveitingu frá danska ríkinu. Heildarfjármagn sem stofnunin hafði til ráðstöfunar árið 2010 var 101,1 milljón danskra króna.¹⁵³ Í 4. gr. laganna er heimild fyrir því að stofnunin megi taka við styrkveitingum og gjöfum frá sjóðum eða fyrirtækjum í einkaeigu, sem og afla tekna af rannsóknum og verkefnum sínum, að því gefnu að það samræmist tilgangi stofnunarinnar.

Samkvæmt 7. gr. laganna skipa 13 menn stjórn stofnunarinnar. Sex þeirra eru skipaðir af mannréttindaráði við stofnunina, sbr. 5. gr. laganna, tveir eru tilnefndir af rektor háskólans í Kaupmannahöfn, tveir af rektor háskólans í Árósum, tveir af félagi rektora og loks er einn stjórnarmaður kosinn af starfsmönnum við stofnunina. Stjórnin kys sér síðan formann sjálf. Með vísan til 8. gr. laganna sitja framangreindir menn í stjórn 4 ár í senn en heimilt er að framlengja það tímabil um önnur 4 ár.

14.3.1.1. Sérstök áherslusvið í starfsemi stofnunarinnar

Samkvæmt lögum um jafna meðferð allra óháð þjóðernisuppruna nr. 374 frá 2003 var stofnuninni falið að efla jafnrétti í þjóðfélaginu og að tryggja vernd gegn mismunun á grundvelli kynþáttar og þjóðernis. Þetta var gert í þeim tilgangi að fullnægja ákvæðum 13. gr. tilskipunar ráðsins nr. 2000/43/EB um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Stofnunin hefur umboð til að veita þolendum ójafnréttis eða mismununar ráðgjöf og

¹⁵³ Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Årsrapport 2010.

leiðbeiningar, rannsaka og greina umrædda ólögmeta meðferð, skrifa skýrslur um málefnið, sem og koma fram með tillögur um afnám kynþáttamismununar. Jafnframt veitir stofnunin fjölbreytta þjálfun fyrir stjórnendur í einkafyrirtækjum, sveitarfélögum og í fjölda atvinnugreina.

Frá árinu 2011 hefur Mannréttindastofnun Danmerkur unnið að því að stuðla að jafnrétti og vernd gegn mismunun á grundvelli kynferðis í samræmi við 20. gr. tilskipunar ráðsins 2006/54/EB og 12. gr. tilskipunar 2004/113/EB. Með vísan til þess er talið á ábyrgð hennar að stuðla að því að stjórnvöld tryggja jafnan aðgang og tækifæri karla og kvenna að atvinnu, sem og vörum og þjónustu. Eins og danska jafnréttisráðið hefur stofnunin það hlutverk að aðstoða þolendur mismununar, framkvæma sjálfstæðar rannsóknir, gefa út skýrslur og gera tillögur að úrbótum í slíkum málum, í samstarfi við bæði innlendar stofnanir og alþjóðlegar sem starfa á þessu sviði.

Frá því í janúar 2011 hefur Mannréttindastofnunin einnig haft það sérstaka verkefni á hendi að stuðla að, vernda og hafa eftirlit með því hvernig samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er framfylgt í Danmörku og gefa skýrslur til Sameinuðu þjóðanna um framkvæmdina. Stofnuninni var falið umboð til þessa verkefnis á grundvelli 2. mgr. 33. gr. samningsins, vegna hlutverks hennar sem innlendar mannréttindastofnunar.

Fjöldi ríkisstofnana og félagasamtaka vinnur jafnframt að eflingu og vernd mannréttinda í Danmörku. Í þessu skyni má nefna umboðsmann þjóðþingsins, dönsku persónuverndina, barnaverndarnefndina, jafnréttisnefndina, danska lögmannafélagið og fjölda ráðuneyta og hagsmunaaðila. Jafnframt er fjöldi frjálsra félagasamtaka sem starfar í þágu mannréttinda á afmörkuðum sviðum.¹⁵⁴

14.4. *Finnland*

Ekki hefur verið unnin sérstök aðgerðaráætlun í mannréttindamálum í Finnlandi en samkvæmt skýrslu frá finnska forsætisráðuneytinu frá 22. júní 2011 eru sett fram markmið ríkisstjórnarinnar um að gerð verði slík áætlun á árinu.¹⁵⁵

Mannréttindastofnun Háskólans í Åbo (Turku) kemur fram fyrir Finnlands hönd í norrænu og alþjóðlegu samstarfi. Stofnunin er þó ekki landsstofnun um mannréttindi en umboðsmaður þingsins gegnir því hlutverki þó að hann uppfylli ekki skilyrði Parísarreglnanna. Stofnunin í Åbo er sjálfstæð rannsóknarstofnun sem vinnur að eflingu

¹⁵⁴Skýrsla um stöðu mannréttinda í Danmörku til Sameinuðu þjóðanna 2011. Framlag Dansk institut for menneskerettigheder. 2011, bls. 1.

¹⁵⁵http://www.government.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/220611hallitusohjelma_en.pdf, 28. júlí 2011.

mannréttinda með rannsóknum, fræðslu og upplýsingagjöf um mannréttindi. Hún var sett á fót árið 1985 í tengslum við hagfræði- og félagsvísindadeild háskólans en starfar einnig í nánum tengslum við lagadeild skólans, stjórnvöld og fjölmiðla. Stofnunin vinnur aðallega að rannsóknum og fræðslu, svo sem með meistaranámi í mannréttindum og rekstri bókasafns, en hefur einnig skipulagt fjölda námskeiða um mannréttindi í samstarfi við finnska utanríkisráðuneytið. Hún er sjálfseignarstofnun og stýrt af stjórn, ráðgjafarnefnd, framkvæmdastjóra, varaframkvæmdastjóra og verkefnisstjóra ásamt öðru starfsfólki og sérfræðingum. Stofnunin er að mestu fjármögnuð af Åbo-háskóla, finnska menntamálaráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu.

Í Finnlandi, líkt og í Svíþjóð, er hefð fyrir embættum umboðsmanna. Til viðbótar sértækum verkefnum þeirra er þeim það sameiginlegt að efla og vernda réttindi borgaranna í samskiptum sínum við stjórnvöld. Auk umboðsmanns þjóðþingsins eru fjórir umboðsmenn með sérstök áherslusvið: umboðsmaður barna, umboðsmaður gegn þjóðernismismunum, umboðsmaður gegn mismunum á grundvelli kynhneigðar og umboðsmaður jafnréttismála.

Í júní 2009 skipaði finnska dómsmálaráðuneytið starfshóp í þeim tilgangi að kanna hvort koma mætti á fót landsstofnun um mannréttindi í samræmi við framangreindar Parísarreglur og sem hluta af embætti umboðsmanns þjóðþingsins. Starfshópurinn lagði til að bætt yrði við nýjum kafla við núgildandi lög um umboðsmann þjóðþingsins nr. 197/2002 sem myndi fjalla um rekstrarlega sjálfstæða miðstöð mannréttinda sem starfaði með heimild í lögunum. Hlutverk hennar yrði að veita fræðslu og ráðgjöf, efla menntun og hafa eftirlit með vernd mannréttinda samkvæmt finnsku stjórnarskránni og alþjóðlegum sáttmálum. Mælt var með að finnska þjóðþingið skipaði framkvæmdastjóra miðstöðvarinnar. Hún ætti að hafa að minnsta kosti 10 starfsmenn og njóta aðstoðar sérstakrar mannréttindanefndar sem skipuð væri af umboðsmanni þingsins. Þau verkefni sem væru á hendi miðstöðvarinnar, sem og lögbundið eftirlit af hálfu umboðsmanns þingsins með miðstöðinni, myndu verða til þess að hún uppfyllti þau skilyrði sem sett eru í Parísarreglunum.¹⁵⁶ Frumvarp til þessara laga um breytingar hefur þegar verið samþykkt og mun þessi kafla laganna öðlast gildi 1. janúar 2012.

¹⁵⁶ Skýrsla finnska dómsmálaráðuneytisins. „(e.) *The establishment of a National Human Rights Institution Proposal for amendments to the Parliamentary Ombudsman Act and Chancellor of Justice Act*“ 7. júní 2010.

V. hluti. Niðurstöður og tillögur

Í þessari samantekt hefur verið leitast við að gera grein fyrir þeim kröfum og viðmiðum sem hafa öðlast viðurkenningu hjá Sameinuðu þjóðunum um gerð og framkvæmd landsáætlana í mannréttindamálum. Einkum er hér stuðst við reglur þeirra sem gefnar voru út í formi handbókar árið 2002 og eru ætlaðar stjórnvöldum og öðrum til leiðbeiningar í slíkri vinnu. Þar er meðal annars megináhersla lögð á vandaðan undirbúning landsáætlunar og ríkt samráð við ríkisstofnanir og borgarasamfélagið á öllum stigum hennar. Talið er að þetta leiði til þess að víðtækari sátt náist um áætlunina og um leið verði hún árangursríkari í framkvæmd.

Fjallað hefur verið í stuttu máli um stöðu mannréttindamála á Íslandi, einkum um stjórnarskrárbundna vernd þeirra, helstu mannréttindasamninga sem Ísland hefur fullgilt og stöðu þeirra að landsrétti og loks hvernig framkvæmd stjórnvalda er nú háttáð og helstu forgangsmál þeirra.

Kannað hefur verið hvernig landsáætlanir í mannréttindamálum hafa verið undirbúnar og framkvæmdar í Svíþjóð og Noregi en þau eru einu Norðurlöndin sem hafa unnið að slíkri stefnumótun. Ríkin hafa farið svipaða leið í þeim efnum, undirbúið áætlunina vel með víðtækri greiningu á stöðu mannréttindamála, ríku samráði við ólíkar stofnanir og önnur hlutaðeigandi samtök og hópa og framkvæmt hana með góðum árangri. Hér hefur ekki verið lagt mat á árangur landsáætlana ríkjanna heldur dregin upp mynd af því hvernig staðið hafi verið að undirbúningi og framkvæmd þeirra. Meginmunur á ríkjunum er sá að í Noregi er aðeins um eina landsáætlun að ræða, en sænsk stjórnvöld hafa samið og útfært tvær slíkar áætlanir og undirbúa nú þá þriðju. Jafnframt hefur verið gert ítarlegt mat á árangri fyrri áætlana og þær endurskoðaðar að miklu leyti í kjölfar þess. Af þessu má ljóst vera að sænska ríkið hefur kostað meira fé til og lagt að öðru leyti meira í framkvæmd sína. Áætlanir þessara ríkja fóru af stað á svipuðum tíma en ráða má að áhersla á einstaka málaflokka hafi ekki fallið saman. Svíar hafa augljóslega verið gagnrýnni á sitt starf en Norðmenn, sem sýnast hafa verið sáttir við sína einu landsáætlun að því er ráða má. Ég tel sýnt að verði ráðist í gerð landsáætlunar í mannréttindamálum á Íslandi verði nauðsynlegt að kynna sér árangur og mat á reynslu beggja ríkjanna í þessum efnum.

Hér hefur einnig verið gerð grein fyrir starfsemi helstu mannréttindastofnana á öðrum Norðurlöndum, starfsemi þeirra og með hvaða hætti þær sinna hlutverki sínu sem landsstofnanir samkvæmt Parísarreglunum svonefndu. Norðmenn og Danir eru einu Norðurlandþjóðirnar sem hafa alþjóðlega viðurkenndar landsstofnanir um mannréttindi en þær hafa farið mismunandi leiðir í þessum efnum. Í Noregi er starfrækt landsstofnun sem hluti af lagadeild háskólans í Osló og kostuð að meginstefnu með styrkveitingum. Báðir þessir

Þættir hafa verið taldir óheppilegir fyrir sjálfstæði landsstofnunar um mannréttindi og þau fjölbreyttu verkefni sem slík stofnun þarf að vinna að. Stjórn hennar hefur nú farið fram á við stjórnvöld að endurskoða stöðu hennar. Í Danmörku er staða landsstofnunar sjálfstæðari og hún fær föst fjárframlög frá ríkinu samkvæmt fjárlögum. Mælt er með að íslensk stjórnvöld íhugi þann möguleika að setja á fót landsstofnun um mannréttindi með lögum og sem uppfyllir skilyrði Parísarreglnanna. Þá kemur fyrst og fremst til álita að hafa sjálfstæða landsstofnun, t.d. að danskri fyrirmynd, en fleira kemur þó til greina. Á Íslandi er virkt kerfi umboðsmanna sem hafa meðal annars eftirlit með samskiptum stjórnvalda og borgaranna. Þótt einungis umboðsmaður Alþingis komi til álita verður að telja vafa leika á að það fullnægi kröfum reglna Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði og valdsvið til að fá alþjóðlega viðurkenningu sem landsstofnun um mannréttindi.

Heimildaskrá

Ákvörðun Hæstaréttar Íslands frá 25. júní 2011.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík. 2008.

Björg Thorarensen: „Staða og áhrif mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna í íslenskum rétti“. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstjórn Björg Thorarensen, Hjördís Björk Hákonardóttir og Róbert R. Spanó. Bókaútgáfan Codex. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík. 2009.

Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder:
Årsrapport 2010 for Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. København. 2011.

Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum rétti“. *Úlfjótur - afmælisrit*, 1. tbl. 1997, bls. 63-102.

Eiríkur Tómasson: „Embættismörk yfirvalda. Úrlausnir íslenskra dómstóla um valdmörk stjórnvalda“. *Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, 24. september 1994*. Bókaútgáfa Orators. Reykjavík. bls. 205-242.

En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, skr. 2001/02:83. Justitiedepartementet. Stockholm. 2002.

En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009, skr. 2005/06:95. Justitiedepartementet. 2006.

Innanríkisráðuneytið: *Universal Periodic Review. Office of the High Commissioner for Human Rights. Icelandic National Report*. 2011.

Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller: „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna“. *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. 2008.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan. 2. útg. 1999

Hammarberg, Thomas och Anna Nilsson: „*Bra början, men bara början*” *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheterna* (dnr Ju2004/6673/D). Justitiedepartementet. 2005.

Lindsnæs, Birgit & Lone Lindholt: *National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements*. Birgit Lindsnæs, Lone Lindholt & Kristine Yigen (eds.), National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers. Input to the Discussion on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions. The Danish Centre for Human Rights: Copenhagen. 2000. bls. 1-36.

Norsk senter for menneskerettigheter: *Vedtekter for Norsk senter for menneskerettigheter*. 2005.

Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Slutbetänkande of Delegationen för mänskliga

rättigheter i Sverige. SOU 2010:70. Stockholm 2010.

Mannréttindaskrifstofa Íslands. *Þjóðbundnar mannréttindastofnanir*. Skýrsla unnin af Guðrúnu Dögg Guðmundsdóttur, Ernu Sif Jónsdóttur, Lindu B. Guðrúnardóttur og Söndru Lyngdorf. Reykjavík. 2008.

Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning (Ds 2001:10). Justitiedepartementet. 2001.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. United Nations New York and Geneva. 2002.

Pohjola, Anna-Elina: *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*. The Danish Institute for Human Rights. 2006.

Regeringskansliet: „*A national action plan for human rights, 2006-2009. Fact sheet*“. 2006.

Skýrsla finnska dómsmálaráðuneytisins. „(e.)*The establishment of a National Human Rights Institution Proposal for amendments to the Parliamentary Ombudsman Act and Chancellor of Justice Act*“ 7. júní 2010.

St.meld.nr. 21. (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter. Det Kongelige Utenriksdepartement. 1999.

The Danish Institute of Human Rights. *Universal Periodic Review of Denmark 2011. Selected human rights concerns and suggestions for recommendations*. 2011.

United Nations. Annual reports of the General Secretary of the United Nations: E/CN.4/1995/48, E/CN.4/1996/48, E/CN.4/1997/41 og E/CN/1998/47.

Utanríkisráðuneytið: *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu*. 2007.

Ytterberg, Hans, *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009*. SOU 2011:29. 2011.

Årsrapport. 2006. Norsk senter for menneskerettigheter. Universitetet i Oslo. 2007.

Årsrapport. 2007. Norsk senter for menneskerettigheter. Universitetet i Oslo. 2008.

Årsrapport 2010. Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. 2011.

Vefheimildir

Dansk institut for menneskerettigheder: <http://menneskeret.dk>, 27. ágúst 2011.

Norsk senter for menneskerettigheter: <http://www.jus.uio.no/smr/>, 22. ágúst 2011.

Mannréttindaskrifstofa Íslands: <http://www.humanrights.is>, 12. ágúst 2011.

Stjórnlagaráð 2011: http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-til-stjornarskipunarlaga.pdf, 6. ágúst 2011.

The Office of High Commissioner for Human Rights: <http://ohchr.org>

Umboðsmaður barna á Íslandi: http://www.barn.is/adalsida/um_embattid/, 15. ágúst, 2011.

Umboðsmaður barna í Svíþjóð: <http://www.barnombudsmannen.se/>, 15. ágúst 2011.

Umboðsmaður skuldara á Íslandi: <http://www.ums.is/>, 12. ágúst 2011.

Umboðsmaður mismununar í Svíþjóð: <http://www.do.se/sv/Om-DO/>, 15. ágúst 2011.
Umboðsmaður sænska þjóðþingsins: <http://www.jo.se>, 15. ágúst 2011.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar

Hrd 1985, bls. 1290, nr. 77/1985
Hrd 1990, bls. 2, nr. 120/1989
Hrd 1982, bls. 192, nr. 51/1992
Hrd 1998, bls. 4076, nr. 145/1998
Hrd 2000, bls. 4480, nr. 125/2000

Álit umboðsmanns Alþingis

Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4919/2007 frá 27. apríl 2009.

Alþjóðlegir samningar, yfirlýsingar og aðrar samþykktir

Sáttmáli hinna Sameinuðu þjóða frá 26. júní 1945.
Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948.
Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis – Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 4. nóvember 1950 og síðari samningsviðaukar.
Félagsmálasáttmáli Evrópu frá 18. október 1961.
Alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 21. desember 1965.
Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 16. desember 1966 og valfrjálsar bókanir.
Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 16. desember 1966.
Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 18. desember 1979 og valfrjáls bókun.
Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 10. desember 1984.
Samningur um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1989 og valfrjáls bókun.
Vínaryfirlýsing og aðgerðaráætlun (e. Vienna Declaration and Programme of Action) frá 25. júní 1993.
Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra frá 13. desember 2006.

EB-gerðir

Tilskipun nr. 2000/43/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti án tillits til kynþáttar eða uppruna.
Tilskipun nr. 2000/78/EBE um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti í tengslum við vinnumarkaðinn.
Tilskipun nr. 2004/113/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti karla og kvenna að því er varðar aðgengi að vörum og þjónustu.
Tilskipun nr. 2006/54/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti í tengslum við vinnumarkaðinn.

Ályktanir af alþjóðlegum vettvangi

Ályktun ECOSOC nr. 9 (II) frá 21. júní 1946

Ályktun ECOSOC nr. 772 B (XXX) frá 25. júlí 1960

Ályktun nr. 33/46 frá 14. desember 1978

Ályktun nr. 24 (XXXV) frá 14. mars 1979.

Ályktun mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna, nr. 1992/54 frá 3. mars 1992.

Ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, National Institutions for the promotion and protection of human rights. U.N. GAOR. 1993, U.N. Doc. A/Res/48/134 (Parísarreglurnar)

Ályktun mannréttindanefndarinnar nr. 1997/40.

Lagaskrá

Íslensk lög

Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. stjksl. nr. 97/1995.

Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis.

Lög nr. 100/2010 um umboðsmann skuldara.

Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð um stjórnarráð Íslands nr. 177 frá 31. desember 2007.

Sænsk lög

Grundlagarna – Regeringsformen nr. 1974:152.

Lag 1993:335 om Barnombudsman.

Diskrimineringslag nr. 2008:335.

Norsk lög

Norges Riges Grundlov af 17. Mai 1814, nr. 00, Tilføyd ved grlbest. 15 juli 1994 nr. 675.

LOV af 2. maj 1999, nr. 30/1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Det Konglige Kirke, Utdannings- og Forskningsdepartement Kongelige Resolusjon nr. 01/1269 frá 21. september 2001.

Dönsk lög

Lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder.

Lov nr. 374 af 18. maj. 2003 om etnisk ligebehandling.

