

***Mannréttindi
í þrengingum
Efnahagsleg og félagsleg
réttindi í kreppunni***

**Aðalheiður Ámundadóttir
og Rachael Lorna Johnstone**



**Háskólinn
á Akureyri**



**MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE**

Bókin er gefin út með styrkjum frá Rannsóknasjóði Háskólans á Akureyri, Verkefnasjóði Háskólans á Akureyri, Vinnuálastofnun (átaksverkefni) og Mannréttindaskrifstofu Íslands.

Öll réttindi áskilin

© Höfundar 2011

Umbrot: höfunda

Prentun: Ásprent

Hönnun kápu: Ásprent

Afritun og dreifing án endurgjalds er heimil.

Rafræn útgáfa: <http://www.humanrights.is/mannrettindi-i-threngingum>

ISBN: 978-9979-834-96-0

ÞAKKIR

Þessi bók hefði ekki komið út án þess fjárstuðnings sem við höfum fengið til verksins. Útgáfa bókarinnar er styrkt af Rannsóknasjóði Háskólans á Akureyri, Vinnumálastofnun og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Þá styrkti Verkefnasjóður um styrk Akureyrarbæjar til Háskólans á Akureyri, bókakynningu og málstofu vegna útgáfu bókarinnar. Fjárstuðningur framangreindra aðila hefur gert okkur kleyft að dreifa bókinni endurgjaldslaust og kunnum við þeim bestu þakkir fyrir.

Sérstakar þakkir fá Margrét Steinarsdóttir og Steinum Björk Bjarkardóttir Pieper hjá Mannréttindaskrifstofu Íslands fyrir ómetanlegan stuðning og aðstoð á öllum stigum verkefnisins. Einnig viljum við þakka Guðrúnu Dögg Guðmundsdóttur og Andreu Hjálmsdóttur fyrir að lesa handritið yfir og gefa okkur dýrmæta og uppbyggilega gagnrýni. Finni Friðrikssyni þökkum við fyrir prófarkalestur, Erlendi Steinari Friðrikssyni og Astrid Magnúsdóttur fyrir aðstoð við umbrot og starfsfólki Ásprents fyrir kápuhönnun og liðlegheit við prentun bókarinnar. Síðast en ekki síst viljum við þakka strákunum okkar fyrir meiri þolinmæði og umburðarlyndi í okkar garð en sanngjarnt er að krefjast.

Villur og missagnir sem kunna að leynast í bókinni eru okkar eigin og berum við höfundar alfarið ábyrgð á efni bókarinnar. Í bókinni eru notaðar opinberar þýðingar þar sem þeim er til að dreifa, en annars eru þýðingar okkar eigin.

Þær hugmyndir sem birtast á síðum þessarar bókar eru sprottnar úr því umhverfi sem einkennir laganám og rannsóknir við Háskólann á Akureyri; umhverfi sem setur ekki eingöngu mannréttindamenntun í forgrunn námsins, heldur hvetur einnig til gagnrýnnar nálgunar í öllu rannsóknarstarfi jafnt á sviði lögfræði og annarra vísindagreina.

Akureyri, 20. maí 2011
Aðalheiður Ámundadóttir
Rachael Lorna Johnstone

Bókin er aðgengileg án endurgjalds á rafrænu formi (pdf-skjal í A4 stærð) á vefsíðu Mannréttindaskrifstofu Íslands:
<http://www.humanrights.is/mannrettindi-i-threngingum>

Von okkar er að rafræn útgáfa með stærra lettri verði þægilegri aflestrar fyrir fólk með sjónörðugleika.

FORMÁLI

Áhugi almennings á mannréttindum hefur farið ört vaxandi á seinni árum og margir velta fyrir sér hvað mannréttindi eru og hvernig hægt sé að tryggja að allir fái notið þeirra. Er það vel, þar sem að baki þeim mannréttindum sem tekist hefur að ná fram víða í heiminum liggur löng barátta sem hefur ekki hvað síst verið háð gegn viðhorfum, áhugaleysi og vanþekkingu. Vissulega er það enn því miður svo að fátækt stendur í vegi fyrir því að stór hluti mannkynsins fái notið sín og féleysi er erfið hindrun, jafnvel á Vesturlöndum, þótt þar bítí skorturinn ekki jafn nálægt beini og í öðrum heimshlutum.

Hins vegar mun aukinn skilningur á því að barátta fyrir mannréttindum miðar að því að jafna stöðu allra einstaklinga og tryggja að þeim veitist tækifæri til að eiga gott líf auka enn á framgang mannréttinda.

Allir þurfa að leiða hugann að því hvernig þeir geti virt réttindi annarra og þekkja þær skyldur sem stjórnvöld bera á sviði mannréttindamála. Í kjölfar efnahagshrunsins urðu þær raddir háværar sem telja töluvert vanta á að stjórnvöld sinni skyldum sínum gagnvart þegnum, einkum hvað varðar vernd efnahagslegra réttinda þeirra. Hins vegar virðist fólki oft ekki ljóst hverjar þessar skyldur eru né hvernig ber að uppfylla þær.

Í ljósi umræðunnar og þess að mikil þörf er á aðgengilegu og upplýsandi fræðsluefni um mannréttindi og mannréttindavernd hafa þær Aðalheiður Ámundadóttir, meistaranemi í lögfræði, og Rachael Lorna Johnstone, dósent við lagadeild Háskólans á Akureyri, skrifað ritið *Mannréttindi í þrengingum*, sem fjallar um mannréttindi í kreppunni. Er markmið höfunda einkum það að auka þekkingu embættismanna og réttihafa mannréttinda á efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum og að stuðla að aukinni umræðu um mannréttindi á Íslandi í ljósi efnahagsþrenginganna.

Ritið fjallar einkum um skuldbindingar Íslands samkvæmt Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og afdrif þeirra réttinda í efnahagskreppunni. Ísland hefur átt aðild að samningnum í rúm 30 ár en þrátt fyrir að efnisákvæði hans sé að finna hér og hvar í íslenskri löggjöf, þ. á m. í stjórnarskrá, eiga efnahagsleg og félagsleg réttindi nokkuð á brattann að sækja og eru viðhorf til þeirra ólík viðhorfum til borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda.

Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna er ekki gerður greinarmunur á þeim tveimur flokkum réttinda sem nefndir voru hér að ofan. Þrátt fyrir það hefur verið ákveðin tilhneiging til að gera borgaralegum og stjórnmalalegum réttindum hærra undir höfði. Sumir hafa jafnvel gengið svo langt að segja að efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi séu eins konar viðbótarréttindi sem komið hafi til með batnandi lífskjörum í nútíma samfélögum; að vernda beri velferð fremur en að réttindi þessi beri að vernda með lögum sem mannréttindi. Augljóst er að enn og aftur þarf að útrýma vanþekkingu til að ryðja veg til aukinna réttinda í samfélaginu. Þess vegna leitast höfundar þessa rits við að útskýra inntak efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda með umfjöllun um virka túlkun og skýringar þeirra alþjóðlegu sérfræðinefnda sem starfa samkvæmt samningnum Sameinuðu þjóðanna. Þær grundvallarreglur sem eru undirliggjandi í umfjöllun þeirra eiga við um öll mannréttindi og þá sérstaklega efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Í fyrsta hluta ritsins er meðal annars að finna umfjöllun um og skýringar á skyldum aðildarríkja óháð efnahag, þ.e. stjórnsýslulegar og efnislegar skyldur. Stjórnsýslulegar skyldur fela m.a. í sér skýrslugerð til nefndar Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, gerð aðgerðaáætlana um stöðuga framþróun réttindanna og eftirlit með framþróun þeirra og framgangi aðgerðaáætlana. Til efnislegra skyldna teljast skilyrðislaus vernd lágmarksinntaks allra réttindanna og bann við beinni og óbeinni mismunun á grundvelli kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna. Þá er jafnframt gerð grein fyrir skyldum aðildarríkja í samræmi við efnahagsgetu, til að tryggja stöðuga framþróun réttindanna; að þau aukist í stað þess að verða lakari.

Næst er fjallað um skyldur ríkja sem glíma við efnahagssamdrátt og mun sá hluti eflaust vekja einna mestan áhuga lesenda í ljósi núverandi aðstæðna í þjóðfélaginu. Þar er m.a. bent á að ef skera þarf niður og hverfa þannig frá stöðugri framþróun, þarf, auk skyldu til tryggja lágmarksinntak

réttindanna, að tryggja að samráð hafi verið við þá sem aðgerðir bitna á og að niðurskurðurinn hafi ekki varanleg áhrif. Loks skal þess ávallt gætt að þeir sem standa höllum fæti njóti sérstakrar verndar.

Auk þess að skýra skuldbindingar Íslands samkvæmt Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi fjalla Aðalheiður og Rachael um framkvæmd samningsins á Íslandi í kjölfar efnahagshrunsins. Taka þær fyrir nokkur valin ákvæði, þ.e. um réttinn til vinnu, félagslegs öryggis og menntunar.

Samkvæmt samningnum fela atvinnuréttindi í sér rétt sérhvers manns til að afla sér lífsviðurværis. Stjórnvöldum ber skylda til að efla atvinnu og sporna við atvinnuleysi með því að gera ráðstafanir sem miða að því að allir hafi atvinnu, t.d. með því að veita atvinnuleitendum aðstoð við atvinnuleit, tryggja að allir hafi jafnan aðgang að vinnumarkaðinum og tryggja réttindi launafólks. Þá ber stjórnvöldum að setja fram heildarstefnu í atvinnumálum, mæla fyrir um aðgerðir og tryggja jöfn tækifæri, vernd og aðstoð við þá sem standa höllum fæti. Þar er t.d. átt við fólk með fötlun, aldrað fólk, ungt fólk og erlenda farandverkamenn. Einnig ber stjórnvöldum að tryggja jafnan rétt karla og kvenna og að fylgjast sérstaklega með hugsanlegum áhrifum efnahagskreppunnar á launamun kynjanna og forðast aðgerðir sem eru líklegar til að auka þann mun.

Félagslegt öryggi og réttur til menntunar eru réttindi sem tryggja ber samkvæmt Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Því miður er það svo að hluti landsmanna hefur ekki notið félagslegs öryggis um árabíl og eftir efnahagshrunið hefur vandinn aukist til muna og úrræði stjórnvalda til að takast á við vandann þrengst. Grunnbætur helstu bótaflokka, s.s. atvinnuleysisbætur og örorkubætur, duga ekki til lágmarksframfærslu og þeirra þarfa sem uppfylla þarf samkvæmt samningnum, s.s. viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Benda höfundar á að ríkið hafi gerst brotlegt við algerar lágmarksskyldur sínar samkvæmt samningnum og að mannleg reisn, sem er forsenda félagslegs öryggis, hafi ekki verið tryggð þeim hópum sem verst standa og þarfa að bíða í röð eftir matvælum fyrir utan hjálparstofnanir.

Allir hafa rétt til menntunar óháð m.a. aldri, kyni, fötlun, efnahag og búsetu. Í efnahagslægd og atvinnuleysi má segja að skyldur ríkisins að þessu leyti verði enn ríkari. Bent er á að í hagræðingaraðgerðum í menntakerfinu þurfi stjórnvöld að kanna vandlega hvaða afleiðingar þær geta haft til lengri tíma lítið, því jafnvel þótt aðgerðirnar séu tímabundnar geta þær haft varanleg áhrif. Jafnvel þótt skerðingin gangi til baka að nokkrum árum liðnum er ekki tryggt að áhrif hennar á menntun þeirra barna sem nú stunda nám og þeirra sem munu gera það á næstu árum gangi til baka. Í efnahagslægd og atvinnuleysi má segja að skyldur ríkisins að þessu leyti verði enn ríkari.

Auk umfjöllunar um Alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, skyldur ríkja og framkvæmd samningsins á Íslandi í kjölfar efnahagshrunsins leitast þær Aðalheiður og Rachael við að leiðbeina íslenskum stjórnvöldum um hvernig þau geti, með aukinni mannréttindasambættingu, gætt þess betur að alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar séu virtar þrátt fyrir efnahagssamdrátt og niðurskurð. Benda þær m.a. á mikilvægi mannréttindanálgunar við niðurskurðaraðgerðir, en hún felst í því að meta allar fjárhagsáætlanir og ákvarðanir sem hafa áhrif á réttindi sem tryggð eru í alþjóðasamningum út frá sjónarhorni mannréttinda. Forsenda þess að unnt verði að beita slíkri mannréttindanálgun er meðvitund um hver þessi réttindi eru og hvað í þeim felst. Því þarf að setja mannréttindavernd í öndvegi í allri áætlanagerð, hafa eftirlit með framkvæmd áætlana og mæla árangur út frá mannréttindum. Þá ber að hafa gott eftirlit með því að mismunun eigi sér ekki stað og ef veita á hópum eða einstaklingum ólíka meðferð þarf að tryggja að réttlætanleg og málefnaleg sjónarmið liggi þar að baki. Enn fremur skal þess gætt að hlífa þeim sem standa höllum fæti fyrir niðurskurði.

Benda höfundar einnig á nauðsyn þess að niðurskurður fari ekki niður fyrir þann lágmarksramma sem markaður hefur verið um hvern og einn rétt í almennum athugasemdum nefndar Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og að höfð verði samskipti við nefndina, og samráð við réttthafana sjálfa og frjáls félagasamtök. Þá er einnig bent á mikilvægi virks upplýsingaflæðis milli aðila á öllum sviðum og stigum hins opinbera og þess að ákvarðanir sem hafi áhrif á réttindi einstaklinga séu teknar af þar til bærum stofnunum. Mannréttindasambætting skal vera rauði þráðurinn í allri stefnumótun og áætlanagerð og tryggja þarf að áætlanir nái til alls samfélagsins. Hvort

sem í hlut eiga stjórnámálamennirnir sem vinna áætlanirnar, embættismennirnir sem framkvæma þær eða samfélagið og félagasamtökin sem gagnrýna þær skulu þær alltaf skoðaðar út frá sjónarhorni raunverulegra og lifandi einstaklinga og frá sjónarhorni mannréttinda en ekki sjónarhorni andlitslausra hagstærða fjöldans. Eingöngu þannig næst að uppfylla þær skyldur sem stjórnvöld hafa tekið á sig með alþjóðlegum samningum og um leið að útrýma viðhorfum sem halda aftur af jöfnuði og velferð öllum þegnum þessa lands til hagsbóta. Þannig axla borgararnir jafnframt skyldur sínar og styðja viðleitni stjórnvalda.

**Margrét Steinarsdóttir,
Framkvæmdastjóri Mannréttindaskrifstofu Íslands**

EFNISYFIRLIT

I. HLUÐI – ALÞJÓÐASAMNINGUR UM EFNAHAGSLEG FÉLAGSLEG OG MENNINGARLEG

RÉTTINDI	1
1. INNGANGUR	1
2. GERÐ SAMNINGSINS OG EFNI HANS	5
2.1. NEFNDIN UM EFNAHAGSLEG, FÉLAGSLEG OG MENNINGARLEG RÉTTINDI	6
2.2. AÐILD ÍSLANDS AÐ SAMNINGNUM OG INNLEIÐING Í LANDSRÉTT	8
3. EÐLI OG INNTAK SKULDBINDINGA AÐILDARRÍKJANNA	11
3.1. SKYLDUR TIL ATHAFNA ÓHÁÐ EFNAHAG	11
3.1.1. Stjórnsýsluskyldur.....	12
A. Skýrslur til nefndarinnar	12
B. Aðgerðaáætlanir	12
C. Eftirlit og eftirfylgni	14
3.1.2. Efnislegar skyldur.....	14
A. Skylda til lágmarks mannréttindaverndar (minimum core)	14
B. Bann við mismunun	15
3.2. SKYLDUR Í SAMRÆMI VIÐ EFNAHAG	16
3.2.1. Skyldur ríkja sem glíma við efnahagssamdrátt.....	17
3.2.2. Framsækin afturför vegna efnahagserfiðleika	19
A. Tímabundin áhrif niðurskurðar	20
B. Lágmarksinntak réttindanna.....	20
C. Sérstök vernd fyrir hópa sem eiga undir högg að sækja	20
3.3. SAMANTEKT	21
<u>II. HLUÐI – FRAMKVÆMD SAMNINGSINS Á ÍSLANDI Í KJÖLFAR EFNAHAGSHRUNS</u>	22
4. RÉTTUR TIL VINNU OG TENGD RÉTTINDI	22
4.1. LÁGMARKSSKYLDUR VEGNA RÉTTARINS TIL VINNU (6. GR.)	22
4.1.1. Heildarstefna í atvinnumálum – aðgerðaáætlanir.....	23
4.1.2. Jafn réttur kvenna og karla til atvinnutækifæra	24
4.1.3. Sérstök vernd og aðstoð fyrir þá sem standa höllum fæti	25
4.2. AFTURFÖR Í VERND RÉTTINDA LAUNAFÓLKS (7. GR.).....	28
4.2.1. Launaréttindi	28
4.2.2. Öryggi og heilsusamleg vinnuskilyrði	30
4.3. SAMANTEKT	31

5. RÉTTUR TIL FÉLAGSLEGS ÖRYGGIS	32
5.1. LÁGMARKSSKYLDUR VEGNA RÉTTARINS TIL FÉLAGSLEGS ÖRYGGIS	33
5.1.1. Áætlanir og eftirlit	33
5.1.2. Lágmarksframbærsla	34
5.1.3. Bann við mismunun	36
5.2. AFTURFÖR Í VERND RÉTTARINS TIL FÉLAGSLEGS ÖRYGGIS	40
5.3. SAMANTEKT	43
6. RÉTTUR TIL MENNTUNAR	45
6.1. LÁGMARKSSKYLDA TIL AÐ TRYGGJA ÖLLUM JAFNAN RÉTT TIL MENNTUNAR	46
6.1.1. Jafn réttur óháð aldri	46
6.1.2. Jafn réttur óháð kyni	47
6.1.3. Jafn réttur óháð búsetu	48
6.1.4. Jafn réttur óháð efnahag	49
6.2. AFTURFÖR Í VERND RÉTTARINS TIL MENNTUNAR	50
6.3. SAMANTEKT	52
III. <u>HLUTI – HORFT TIL FRAMTÍÐAR</u>	54
7. VIRK OG MEÐVITUÐ MANNRÉTTINDAVERND Í FRAMKVÆMD	54
7.1. GÓÐ STJÓRNSÝSLA	54
7.1.1. Gagnsæi og ábyrgð	54
7.1.2. Samráð og samvinna opinberra aðila	56
7.1.3. Samráð við hagsmunaaðila	56
7.1.4. Samskipti við nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi	58
7.2. MANNRÉTTINDASAMÞÆTTING	59
7.3. MANNRÉTTINDAMENNTUN	60
8. NIÐURSTÖÐUR	63
ÁBENDINGAR	65
HEIMILDASKRÁ	67
VIÐAUKI: ALÞJÓÐASAMNINGUR UM EFNAHAGSLEG, FÉLAGSLEG OG MENNINGARLEG	
RÉTTINDI	77
HÖFUNDAR	84

I. HLUÐI – ALÞJÓÐASAMNINGUR UM EFNAHAGSLEG, FÉLAGSLEG OG MENNINGARLEG RÉTTINDI

1. INNGANGUR

Sjálfsmynd Íslands sem lýðræðislegs réttarríkis með ríka mannréttindavernd er sterk. Í þessu þróaða og auðuga Evrópuríki þekkist ekki að pyndingum sé beitt, útigangsfólk sést varla á götum úti og kvartanir og kærur til alþjóðlegra eftirlitsstofnana vegna mannréttindabrota eru sárafáar.¹ Því er eðlilegt að margir Íslendingar falli í þá gryfju að telja að mannréttindabaráttu sé þörf í fjarlægum og stríðshrjáðum löndum og að mannréttindavernd þarfnist ekki sérstakrar skoðunar hér heima fyrir. Þegar skyggst er undir slétt og fellt yfirborðið kemur hins vegar í ljós að brot gegn alþjóðlegum mannréttindasamningum hafa lengi viðgengist hér ekkert síður en annars staðar. Mannréttindi hópa og einstaklinga sem eiga undir högg að sækja, s.s. lágtekjufólks, atvinnulausra, innflytjenda, fatlaðs fólks, aldra og þolenda heimilisofbeldis, hafa tíðum verið fyrir borð borin² og jafnrétti kynjanna hefur enn ekki verið náð þrátt fyrir áralanga jafnréttisbáttu, eins og t.d. kynbundinn launamunur og refsileysi vegna kynbundins ofbeldis ber vitni um.³

Hin djúpa efnahagslægð sem fylgdi í kjölfar hruns bankanna haustið 2008 hefur aukið líkurnar á fleiri og alvarlegri mannréttindabrotum. Annars vegar veldur efnahagssamdrátturinn því að nauðsynlegt er að spara í opinberum rekstri og skera niður í löggæslu, dómskerfinu og mennta-, heilbrigðis- og velferðarkerfinu. Hins vegar veldur aukið atvinnuleysi, erfið og aukin skuldabyrði heimilanna og hækkað vöruverð því að fólk á erfiðara með að tryggja sjálft rétt sinn til atvinnu, sómasamlegs lífsviðurværis o.s.frv. „Undir slíkum kringumstæðum verður vernd efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda meira en ekki minna aðkallandi“, eins og nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi orðar það.⁴

Íslenska þjóðin er ekki fyrst lítilla þjóða til að verða fyrir efnahagslegu hruni og ólíklegt er að hún verði sú síðasta. Ítarlegar rannsóknir hafa verið gerðar á orsökum og afleiðingum hrunsins, meðal annars á vegum þings, ríkisstjórnar og stofnana ríkisins, auk sjálfstæðra fræðirannsókna í háskólasamfélaginu.⁵ Rannsóknir þessar hafa snúið að fjármálakerfinu, afleiðingum fyrir velferðarkerfið o.fl. Þrátt fyrir gróskumikið rannsóknarstarf, bæði hér heima og erlendis, hafa engar rannsóknir, svo höfundar viti til, verið unnar um áhrif kreppunnar frá sjónarhorni mannréttinda.⁶

¹ Einungis eitt mál hefur fengið efnislega umfjöllun hjá Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna: *Haraldsson og Sveinsson gegn Íslandi 2007*. Sem dæmi um dóma Mannréttindadómstóls Evrópu má nefna: *Sigfirðingur ehf. gegn Íslandi 2000*; *Hilda Hafsteinsdóttir gegn Íslandi 2004*; *Súsanna Rós Westlund gegn Íslandi 2007*.

² Sjá nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (Committee on economic, social and cultural rights): Concluding Observations um Ísland (1999), 16. og 20. – 22. mgr. (um talsverða fátækt, þrátt fyrir auðlegð landsins og um brotalamir í velferðarkerfinu); Concluding Observations um Ísland (2003), 13. og 22. mgr. (um aðgang fatlaðra að atvinnu); 15. og 25. mgr. (um heimilisofbeldi); 16. og 26. – 27. mgr. (um fátækt, sérstaklega meðal einstæðra foreldra); 18. og 28. mgr. (um fíkniefna- og áfengisneyslu, sérstaklega meðal ungs fólks). Nefndin fer yfir skýrslur frá aðildarríkjunum, *sbr.* 16. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 1966.

³ Concluding Observations um Ísland (2003), 12. og 21. mgr. (um launamun kynjanna); 15. og 25. mgr. (um heimilisofbeldi); 16. og 26. – 27. mgr. *Sjá einnig*, Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna (Human rights committee): Concluding Observations um Ísland (1998), 10. mgr. (um kynjamsrétti); 11. mgr. (um hátt hlutfall nauðgana og lágt hlutfall dóma vegna þeirra); 12. mgr. (um heimilisofbeldi); 13. mgr. (um mansal); Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, 1966, 40. gr.

⁴ General Comment No. 2 (International technical assistance measures), 7. mgr. Vísað verður til þessarar nefndar sem *nefndarinnar um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi*, eða *nefndarinnar*, eftir því sem fer betur hverju sinni.

⁵ Ber þá sérstaklega að nefna: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (Rannsóknarnefnd Alþingis): „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.“ 2010. Þá var Velferðarvaktin sérstaklega sett á laggirnar til að fylgjast með félagslegum aðstæðum fólks í kreppunni. Einnig hafa fjölmargar ritgerðir og skýrslur verið unnar í háskólasamfélaginu og stjórnsýslunni og er oft langt mál að telja þær upp hér.

⁶ Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir hafa t.d. tekið saman upplýsingar um áhrif kreppunnar á konur, en ekki sérstaklega frá sjónarhorni mannréttinda: „Konur í kreppu?“ (2011).

Hvers vegna er slík rannsókn mikilvæg? Eins og skýrt verður nánar í 3. kafla eru alþjóðlegir mannréttindasamningar meira en yfirlýsingar um breið pólitísk markmið. Með aðild sinni að þeim hafa ríki tekist á hendur bindandi og tafarlaugar skyldur og engin ástæða er til að ætla annað en íslenska ríkið hafi tekist þær skuldbindingar á herðar með það að leiðarljósi að virða þær. Það er ennfremur trú höfunda að íslensk stjórnvöld reyni sjaldnast meðvitað að fara á svig við skyldur sínar heldur séu mannréttindabrot oftast en ekki afleiðing þekkingarskorts. Því er brýn þörf á upplýsingum og leiðsögn um hvernig virða megi alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar þrátt fyrir erfitt efnahagsástand. Eftirlitskerfi mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna byggir á leiðsögn og upplýsingagjöf af þessum toga í stað ávita og refsiaðgerða, þ.e. á uppbyggilegum samskiptum milli ríkja og sérfræðinganevnda sem *ráðleggja* ríkisstjórnunum um hvernig yfirstiga megi þær hindranir sem standa mannréttindavernd fyrir þrifum. Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur hvatt íslensk stjórnvöld til að „auka meðvitund um mannréttindi, sérstaklega um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, meðal embættismanna, dómara og annarra aðila ábyrgra fyrir framkvæmd samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.“⁷ Tilgangur bókarinnar er m.a. að bregðast við þessari hvatningu en segja má að hún sé, með óbeinum hætti, styrkt af ríkinu. Höfundar eru dósent og meistaranemi við opinberan háskóla. Verkefnið hlaut styrki úr rannsóknasjóði skólans og frá sérstöku átaksverkefni á vegum Vinnumálastofnunar. Þá er bókin gefin út í samstarfi við Mannréttindaskrifstofu Íslands sem er sjálfstæð stofnun sem nýtur styrkja frá ýmsum aðilum, m.a. ríkinu.

Markmið bókarinnar er tvíþætt: Í fyrsta lagi er ætlunin að upplýsa stjórnvöld og almenning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi; hver þau eru og hvernig megi koma þeim í framkvæmd með löggjöf og áætlanagerð. Hér skiptir mannréttindaþekking höfuðmáli því stjórnvöld geta ekki framfylgt mannréttindaskuldbindingum ríkisins nema þau þekki skyldur sínar og almennir borgarar geta ekki krafist réttinda sem þeir kunna ekki skil á. Í öðru lagi er tilgangur bókarinnar að hvetja til umræðu. Höfundar gera sér ekki grillur um að eiga síðasta orðið um hvers alþjóðlegir mannréttindasamningar krefjast af íslenska ríkinu við ólíkar aðstæður. Von höfunda er hins vegar sú að bókin geti veitt leiðsögn um hvernig huga beri að mannréttindum í opinberri stjórnsýslu og hvernig samþætta megi mannréttindasjónarmið inn í alla erfiða ákvarðanatöku um ráðstöfun almannaþjárfar, hagræðingu og niðurskurð. Þá er rétt að geta þess að rannsóknin var unnin frá sjónarhorni mannréttinda, enda liggur sérþekking höfunda á því sviði en ekki á sviði mennta, fötlunarfræða, atvinnumála, hagfræði eða annarra vísindasviða. Niðurstöðurnar ættu að geta nýst sem grunnur fyrir sérfræðinga annarra fræðigreina, stjórnvöld, þriðja geirann sem og rétthafana sjálfa, í fræðistarfi, löggjafarstarfi, stefnumótun og réttindabaráttu.

Í bókinni er nær eingöngu fjallað um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eins og þau eru skilgreind í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.⁸ Með þessu er ekki ætlunin að gera lítið úr borgaralegum og stjórnmalalegum réttindum eða þeim réttindum sem tryggð eru í sérsamningum fyrir tiltekna hópa.⁹ Lögð er áhersla á fyrrnefndan samning vegna þess hversu víða skírskotun hann hefur¹⁰ og þess að höfundar telja að í kreppu sé frekar vegið að efnahagslegum og félagslegum réttindum en borgaralegum og stjórnmalalegum réttindum. Jafnvel þótt borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi krefjist umtalsverðra útgjalda, t.d. til þess að starfrækja réttarkerfi og halda kosningar, þá eru efnahagsleg og félagsleg réttindi, t.d. menntun og heilbrigðisþjónusta, einhverjir stærstu útgjaldaliðir samfélagsins. Þá eru efnahagsleg og félagsleg réttindi hér sérstaklega til skoðunar vegna þess að þau hafa gjarnan verið sett skör lægra en borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi af íslenskum lögspekingum og stjórnvöldum.¹¹ Ólík viðhorf til þessara tveggja

⁷ Concluding Observations um Ísland (2003), 29. mgr.

⁸ Í bókinni verður vísað til samningsins ýmist sem „samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi“ eða „samningsins“ eftir því sem fer betur hverju sinni.

⁹ Til dæmis alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis; samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum; samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins; og samningur um réttindi fatlaðs fólks.

¹⁰ Ólíkt ýmsum sérsamningum, *sbr.* nmgr. 9.

¹¹ *Sjá einnig* Giorgio Baruchello og Rachael Lorna Johnstone: „Rights and value: construing the international covenant on economic, social and cultural rights as civil commons.“ (2011) bls. 4-5.

„flokka“ mannréttinda endurspeglast t.d. ágætlega í greinargerð með frumvarpi að nýjum mannréttindakafli í stjórnarskrá sem samþykktur var árið 1995. Þar segir m.a. um efnahagsleg og félagsleg réttindi:

[U]mdeilt er hvort þau beri að telja til grundvallarmannréttinda eða hvort þau séu eins konar viðbótarréttindi sem hafa komið til með batnandi lífskjörum í nútímaþjóðfélögum. [...]Þótt mikilvægt sé að hvert ríki hafi efst á stefnuskrá sinni að tryggja þegnum sínum mannsæmandi líf og þeirri stefnu verði fylgt eins og kostur er þá sé varasamt að binda slíkar *stefnufirlýsingar* í stjórnarskipunarlög.¹² [skáletrun er höfunda]

Segja má að þau viðhorf sem þarna koma fram hafi skapað ákveðna hefð í umfjöllun um efnahagsleg og félagsleg réttindi, án þess endilega að tilgangurinn sé að gera lítið úr réttindunum. Umfjöllunin lýtur þannig yfirleitt að því að vernda *velferð* en ekki að því að vernda *mannréttindi*.¹³ Grundvallarmunur er á þessum hugtökum, því velferð er ekki lagalegt hugtak og vísar ekki til mannréttinda í sjálfu sér, og hafa þarf hugfast að ríkinu ber skylda til að tryggja að tilteknum þörfum íbúa landsins sé mætt; ekki á grundvelli velferðar eða ölmusu, heldur á grundvelli *lagalegs réttar*. Velferðarstefna í stað mannréttindastefnu veldur m.a. eftirfarandi vandamálum:

- a) Aðgerðaáætlanir eru ekki miðaðar út frá mannréttindum og taka því ekki mið af ákvæðum alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins um vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda.¹⁴
- b) Eftirlitskerfi eru ekki hönnuð til að koma auga á mannréttindabrot eða vandkvæði í framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasamninga.
- c) Ekki er gert ráð fyrir því að þolendur mannréttindaskerðinga geti leitað réttar síns.¹⁵
- d) Réttthafar mannréttindanna átta sig ekki á að þeir séu einmitt það; réttthafar, – og skammast sín fyrir að vera á „styrk frá féló.“

Aukin þekking og fræðsla er forsenda þess að breyta megi viðhorfum til efnahagslegra og félagslegra réttinda en eins og fyrr segir er eitt af markmiðum höfunda með útgáfu þessarar bókar að auka meðvitund um efnahagsleg og félagsleg réttindi og stuðla að viðhorfsbreytingu meðal almennra borgara og þó ekki síst meðal stjórnáráðgjafanna og opinberra embættismanna.

Í I. hluta bókarinnar er fjallað um samninginn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Í kjölfar þessa inngangs verður gerð grein fyrir ákvæðum samningsins og nefnd þeirri sem hefur eftirlit með framkvæmd hans. Einnig verður fjallað stuttlega um innleiðingu samningsákvæðanna í íslenskan landsrétt. Í 3. kafla verður fjallað um helstu skuldbindingar sem ríki takast á hendur með aðild að samningnum og þau sjónarmið sem hafa þarf að leiðarljósi við vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda í efnahagslægdum. Gerð verður nánari grein fyrir skyldum ríkisins í völdum málaflókum í II. hluta bókarinnar. Sérstaklega er fjallað um réttinn til vinnu (4. kafli), rétt til félagslegs öryggis (5. kafli) og rétt til menntunar (6. kafli) til að skýra skuldbindingar ríkisins nánar og leggja mat á aðgerðir stjórnvalda í kjölfar efnahagshrunsins. Dæmin sem gefin eru um aðgerðir stjórnvalda, ýmist til að tryggja vernd á tilteknum sviðum eða til hagræðingar og sparnaðar, eru langt því frá tæmandi, en þau hafa verið valin til að gefa sem skýrasta mynd helstu sjónarmiðum sem hafa ber í huga við vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda í efnahagsþrengingum. Tilgangur bókarinnar er þó fyrst og fremst að leggja fram tillögur um hvernig bæta megi framkvæmdina í framtíðinni með aukinni mannréttindanálgun og verður

¹² Alþt. A 1994,-1995, þskj. 389, bls. 2081.

¹³ Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð.“(2009); Fjármálaráðuneytið: „Skýrsla fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013.“ (2009). Þá má nefna að ekki er minnst á mannréttindi í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 15. nóvember 2008. Norræna velferðarmódelið er þó nefnt í annarri yfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs: Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 20. október, 2009.

¹⁴ *Sbr.* General Comment No. 19 (right to social security), 68. mgr. Þar segir: „The strategy and action plan should be reasonably conceived in the circumstances; take into account the equal rights of men and women and the rights of the most disadvantaged and marginalized groups; be based upon human rights law and principles.“

¹⁵ *Sama heimild*, 77. mgr.

Það viðfangsefni III. hluta. Í 7. kafla verður, auk umfjöllunar um góða stjórnsýsluhætti, fjallað um hvernig *mannréttindasambætting* (human rights mainstreaming) í allri áætlanagerð og ákvarðanatöku getur tryggt bættu mannréttindavernd. Helstu niðurstöður eru reifaðar í 8. kafla og í kjölfar hans fylgja nokkrar almennar ábendingar.

Mannréttindasérfræðingar koma án efa fljótt auga á hve margir þættir eru látnir liggja milli hluta. Ekki er fjallað um menningarleg réttindi, rétt til fjölskyldulífs eða rétt til líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er. Óbeina umfjöllun um rétt til viðunandi lífsafkomu er að finna í köflum um rétt til vinnu og félagslegs öryggis, en hvor réttur um sig þarf að veita einstaklingum nægilega innkomu til að tryggja viðunandi lífsafkomu. Ekki er hins vegar fjallað sérstaklega um helstu þætti þessa réttar, þ.e. um rétt til fæðis, klæðis og húsaskjólis, þrátt fyrir að hið síðastnefnda hafi verið tilefni eldfimra umræðna hvort heldur er við eldhúsbörð landsmanna, á síðum dagblaða eða á Alþingi. Sérstök réttindi fatlaðs fólks eru heldur ekki tekin til sérstakrar umfjöllunar, né heldur málefni einstaklinga með geðræn vandamál, fórnarlamba kynbundins ofbeldis, innflytjenda eða barna, þrátt fyrir að þessir einstaklingar og hópar horfi nú fram á fleiri hindranir í baráttu fyrir réttindum sínum. Þessi viðfangsefni eru brýn en höfundar telja hins vegar að aðrir séu betur bærir til þess glíma við þau.

Rétt um það bil sem bókin kemur út, vorið 2011, má ætla að efnahagslæggðin hafi náð botni sínum.¹⁶ Þrátt fyrir að svo kunni að vera frá sjónarhorni þjóðhagfræðinnar er ljóst að lífsgæði Íslendinga verða skert um mörg ókomin ár. Það er einlæg ósk höfunda að nauðsynlegur niðurskurður gangi ekki svo langt að vegið verði að grundvallarmannréttindum því mannréttindi eru ekki munaður til að njóta í góðæri; virk mannréttindavernd er aldrei eins mikilvæg og þegar harðnar á dalnum.

¹⁶ Alþýðusamband Íslands: „Botninum náð og hægur vöxtur framundan“ (2011).

2. GERÐ SAMNINGSINS OG EFNI HANS

Stuttu eftir stofnun Sameinuðu þjóðanna var hafist handa við undirbúning að gerð bindandi mannréttindasamnings sem aðildarríkjum samtakanna yrði boðið að undirrita og fullgilda. Segja má að fyrsti áfangi þeirrar vinnu hafi náðst þegar Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna var samþykkt af hálfu Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í desember 1948.¹ Yfirlýsingin er hins vegar ekki bindandi að þjóðarrétti og ríkjum stóð ekki til boða að fullgilda hana sem þjóðréttarsamning.² Ekki tókst samstaða um einn heildstæðan mannréttindasamning og þann 16. desember 1966 voru tveir mannréttindasamningar lagðir fram og samþykki af Allsherjarþinginu. Undirbúningur og ritun samninganna tók langan tíma, eða tæp 20 ár, og eftir samþykkt þeirra árið 1966 liðu önnur 10 ár þar til þeir tóku loks gildi árið 1976.³

Þrátt fyrir að nokkur ágreiningur hafi verið meðal ríkja um eðli mannréttinda og inntak á þessum tíma⁴ var sá ágreiningur ekki helsta ástæða þess að ekki þótti mögulegt að leggja fram einn heildstæðan samning. Ástæða þess að greina þurfti á milli annars vegar borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda og hins vegar efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda var sú að innleiðing efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda er háð efnahag ríkja og að geta þeirra til að tryggja þessi réttindi er mjög mismunandi.⁵ Þetta má sjá þegar samningarnir tveir eru bornir saman því aðildarríkjum ber, strax við fullgildingu, að tryggja að fullu mannréttindareglur samningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Hins vegar ber þeim að tryggja „stöðuga framþróun“ (progressive realization) þeirra réttinda sem tryggð eru í systursamningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, eftir því sem efnahagur þeirra leyfir.

Jafnvel þótt annar samningurinn veiti aðildarríkjum svigrúm við framkvæmd í samræmi við efnahagsstöðu skapa báðir samningarnir jafn ríkar skyldur. Báðir eru þeir bindandi þjóðréttarsamningar og ríkjum sem hafa fullgilt þá ber að framkvæma þá í góðri trú, sbr. 26. gr. Vínarsamningsins um þjóðréttarsamninga.⁶ Við mat aðildarríkjanna um hve langt sé unnt að ganga í framkvæmd samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi ber að byggja á efnahagsstöðu en ekki pólitískum sjónarmiðum enda hafa ríkin þegar tekið pólitíska afstöðu til samningsins með undirritun og fullgildingu hans. Öllum aðildarríkjum samningsins ber að stefna að því að koma ákvæðum hans í framkvæmd að fullu og mismunandi efnahagur ríkja veldur því að framkvæmdin er mislangt á veg komin frá einu ríki til annars. Þetta ber þó ekki að skilja sem svo að skyldur efnaminni ríkja séu á einhvern hátt léttvægari eða minni en skyldur ríkja sem betur eru stödd í efnahagslegu tilliti. Öllum ríkjum ber að framkvæma samningin *eftir bestu getu* og þótt framkvæmdin geti verið ólík milli ríkja eru skyldurnar hinar sömu.

Samningurinn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi skiptist í fimm kafla og hann er birtur í heild sinni í viðauka aftast í bókinni. Í I. kafla er aðeins að finna eitt ákvæði sem kveður á um sjálfsákvörðunarrétt þjóða. Annar kafli inniheldur almenn ákvæði, m.a. um skyldur aðildarríkja til að koma samningnum í framkvæmd en mannréttindareglurnar eru svo taldar upp í III. kafla. Í IV. kafla er fjallað um skyldur ríkja til að gera skýrslur um framkvæmd samningsins og um meðferð þeirra skýrslna. Að lokum er í V. kafla fjallað um fullgildingu samningsins, gildistöku o.fl.

Í samningnum er kveðið á um margvísleg efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem eiga það sammerkt að vera forsendur mannsæmandi lífs. Í 7. – 8. gr. samningsins er fjallað um ýmis réttindi

¹ G.A. Res. 217A (1948). Fulltrúi Íslands greiddi atkvæði með yfirlýsingunni þegar hún var samþykkt á allsherjarþinginu.

² Margir fræðimenn hafa þó bent á að flest ákvæði yfirlýsingarinnar hafi öðlast sess sem þjóðréttarvenjur, og séu því bindandi í reynd sbr. Henry J. Steiner, Philip Alston og Ryan Goodman: *International human rights in context*. (2007), bls. 160-161.

³ Um uppruna og sögu Mannréttindayfirlýsingarinnar og samninganna sjá Daniel J Whelan og Jack Donnelly: „The West, economic and social rights, and the global human rights regime: setting the record straight.“(2007).

⁴ Manfred Nowak: *U.N. Covenant on civil and political rights: CCPR commentary 2nd rev. ed.*, bls. xxii-xxiv. Sjá einnig Björg Thorarensen: „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.“ (2008), bls. 35-36.

⁵ Guðmundur Alfreðsson og Asbjorn Eide: *The Universal Declaration of Human Rights: A common standard of achievement* (1999), bls. 477. Sjá einnig Giorgio Baruchello og Rachael Lorna Johnstone: „Rights and value: construing the international covenant on economic, social and cultural rights as civil commons.“ (2011).

⁶ Vínarsamningurinn um þjóðréttarsamninga, 1969. Ísland á ekki aðild að samningnum en flest ákvæði samningsins eru gildar þjóðréttarvenjur, sbr. t.d. dóm Alþjóðadómstólsins í: *Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungverjaland gegn Slóvakíu)* 1997, 142. mgr.

tengd atvinnu. Samkvæmt 6. gr. ber að tryggja rétt hvers manns til að sjá fyrir sér og sínum með atvinnu sem hann velur sér af fúsum og frjálsum vilja. Í 7. gr. er fjallað um rétt til að njóta hagstæðra og sanngjarnra vinnuskilyrða, m.a. sanngjarnra launa (án mismununar á grundvelli kynferðis), öryggis við störf, réttar til hvíldar og frítíma, heilsusamlegra vinnuskilyrða o.fl. Í 8. gr. er vikið að rétti launafólks til að starfa saman að hagsmunum sínum með stofnun og aðild að verkalýðsfélögum. Þá er í 8. gr. einnig kveðið á um verkfallsrétt.

Réttindi tengd lífsafkomu og velferð eru tryggð í 9. – 12. gr. samningsins. Í 9. gr. er um að ræða rétt til félagslegs öryggis og almannatrygginga og vernd fjölskyldunnar er tryggð í 10. gr. Í ákvæðinu er m.a. kveðið á um vernd fyrir mæður fyrir og eftir barnsburð svo og um greiðslur til vinnandi mæðra í fæðingarorlofi. Þá er í ákvæðinu einnig kveðið á um vernd fyrir börn og ungmenni, m.a. gegn efnahagslegri misnotkun. Í 11. gr. er yfirgripsmikil regla um skyldu til að tryggja öllum viðunandi lífsafkomu og er sérstaklega vikið að rétti til fæðis, klæðis, húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Er þessu ákvæði ætlað að ná yfir helstu grunnþarfir mannsins. Í 12. gr. er fjallað um réttinn til að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er. Vert er að nefna hér að ekki er átt við rétt til að vera heilbrigður,⁷ enda færi slíkur réttur út fyrir það sem ríkjum er mögulegt að tryggja. Í réttinum til heilsu felst annars vegar réttur til aðgangs að heilsugæslu og heilbrigðisþjónustu þegar veikindi ber að höndum og hins vegar skylda ríkisvaldsins til að tryggja, eftir því sem mögulegt er, heilsusamlegt umhverfi, hreint drykkjarvatn, hreinlæti, heilsusamleg vinnu- og umhverfisskilyrði o.s.frv.⁸ Í ákvæðinu er m.a. nefnt að leita beri leiða til að draga úr andvana fæðingum og byggja upp varnir gegn landfarsóttum og alvarlegum sjúkdómum.

Í 13. – 15. gr. samningsins er fjallað um réttindi tengd menntun og menningu. Í 13. gr. er ítarlegt ákvæði um rétt til menntunar og er þar m.a. kveðið á um að menntun skuli stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrælsi manna. Kveðið er á um að grunnskólamenntun⁹ skuli vera ókeypis og skyldubundin, stefnt skuli að því að framhaldsmenntun skuli einnig tryggð án endurgjalds og öllum skuli tryggð æðri menntun á grundvelli hæfni. Í 14. gr. er vikið að þeim ríkjum sem enn hafa ekki getað tryggt ókeypis grunnskólamenntun og þeim gert að semja aðgerðaáætlun til að koma þessum rétti til framkvæmda. Í 15. gr. er að lokum kveðið á um réttinn til að taka þátt í menningarlífi, njóta ábata af vísindalegum framförum og hagnýtingu þeirra og ábata af verndun andlegra og efnislegra hagsmuna sem hljóta má af vísindalegu, bókmenntalegu og listrænu höfundarverki.

2.1. Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er eina eftirlitsnefnd Sameinuðu þjóðanna sem er stofnuð með ályktun en ekki samkvæmt þeim samningi sem hún hefur eftirlit með. Nefndin var sett á fót, með ályktun Efnahags- og félagsmálaráðs Sameinuðu þjóðanna (ECOSOC), 10 árum eftir að samningurinn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi tók gildi.¹⁰ Nefndin er skipuð 18 sérfræðingum, allsstaðar að úr heiminum, sem kosnir eru á fjögurra ára fresti af aðildarríkjum samningsins. Nefndin hefur sambærilegt hlutverk og eftirlitsnefndir sem starfa á grundvelli annarra mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna. Hún tekur við skýrslum frá aðildarríkjunum og bregst við þeim með því að lýsa ánægju með þá þætti sem vel hefur verið staðið að og með ábendingum um hvað betur megi fara við framkvæmd samningsins í viðkomandi ríki. Nefndin birtir einnig almennar athugasemdir um afmarkaða þætti samningsins.¹¹ Sem dæmi um almennar athugasemdir má nefna nr. 3 um eðli skuldbindinga aðildarríkja og nr. 9 um framkvæmd samningsins í landsrétti, auk almennra

⁷ Kristín Benediktsdóttir: „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.“ (2008), bls. 145.

⁸ Sjá General Comment No. 14 (The right to the highest attainable standard of health).

⁹ Í íslenski þýðingu samningsins er fjallað um barnafræðslu, en það er ekki rétt þýðing á hugtakinu „primary education“ enda eiga allir rétt til menntunar.

¹⁰ ECOSOC Res. 1985/17.

¹¹ Almennar athugasemdir nefndarinnar er að finna á vefsíðu hennar en einnig í safni almennra athugasemda allra eftirlitsnefnda samninga Sameinuðu þjóðanna í Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Vol. I.

athugasemda um tiltekin réttindi, s.s. um rétt til félagslegs öryggis (nr. 19), um rétt til menntunar (nr. 11 og 13), um rétt til heilsu (nr. 14) o.fl.

Í desember 2008 samþykkti Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna viðauka við samninginn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem veitir nefndinni heimild til að taka við erindum frá einstaklingum sem telja að brotið hafi verið gegn samningnum.¹² Heimild nefndarinnar að þessu leyti er háð því skilyrði að viðkomandi ríki hafi fullgilt viðaukann og veitt nefndinni þannig umboð þar að lútandi. Þess ber að geta að viðauki þessi hefur enn ekki öðlast gildi og gerir það ekki fyrr en minnst tíu ríki hafa fullgilt hann.¹³ Flestar hinna eftirlitsnefndanna hafa þegar heimild til að meta einstaklingserindi, ýmist samkvæmt sambærilegum viðaukum eða samkvæmt sérstöku ákvæði í viðkomandi samningi.¹⁴

Í samningum Sameinuðu þjóðanna er ekki vikið með beinum hætti að réttaráhrifum ályktana og túlkunar eftirlitsnefndanna á ákvæðum samninganna, hvort heldur er við athugun einstaklingserinda og skýrsla aðildarríkjanna eða með útgáfu almennra athugasemda. Lítið hefur verið svo á að hvorki sjálfar ályktanir né túlkun nefndanna á ákvæðum samninganna séu, strangt til tekið, bindandi.¹⁵ Hins vegar hefur verið bent á að nefndirnar voru settar á fót í þeim tilgangi að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra lagalega bindandi reglna sem skráðar eru í samningana og af því hljóti að leiða að ályktanir nefndanna séu annað og meira en eingöngu kurteislegar ábendingar.¹⁶ Þá gefur það túlkunum nefndarinnar einnig aukna vigt að bæði almennar athugasemdir hennar sem og athugasemdir hennar við skýrslur einstakra aðildarríkja eru háðar samþykki allra 18 nefndarmannanna og fá að öðrum kosti ekki brautargengi.¹⁷ Segja má að utanríkisráðherra Noregs hafi náð ágætlega utan um réttaráhrif ályktana nefndanna þegar hann sagði í skýrslu til norska stórþingsins:

While the recommendations and criticism of the monitoring committees are not legally binding, the Norwegian authorities attach great importance to them and they constitute important guidelines in the continuous efforts to ensure the conscientious implementation of the human rights conventions.¹⁸

Ef horft er til framkvæmdar íslenskra stjórnvalda má sjá að Ísland bregst oft við ályktunum þessara nefnda, ýmist með breytingum á framkvæmd eða með lagabreytingum. Meðal ástæðna þess að ráðist var í hinar umfangsmiklu endurbætur á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar sem gerðar voru 1995 voru t.d. ítrekaðar athugasemdir alþjóðlegra eftirlitsnefnda um skort á fullnægjandi ákvæðum um mannréttindi í stjórnarskránni.¹⁹

¹² Valfrjáls bókun við alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 2008.

¹³ Af þeim 35 ríkjum sem hafa undirritað viðaukann hafa einungis þrjú ríki fullgilt hann. Athyglisvert er að þrátt fyrir alvarlega efnahagsferiðleika fullgilti Spánn viðaukann í september 2010: United Nations Treaty Collection kafli IV.3.a. Stjórnvöld á Spáni virðast þannig reiðubúin að fela nefndinni að fjalla um einstaklingserindi, vegna ætlaðra brota gegn samningnum, á sama tíma og þau takast á við sársaukafullar sparnaðaraðgerðir. Ísland er hins vegar ekki meðal þeirra ríkja sem hafa undirritað eða fullgilt viðaukann.

¹⁴ Sjá Valfrjálsa bókun við samninginn um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi, 1966. 22. gr. samningsins gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu; 14. gr. samnings um afnám alls kynþáttamisréttis 1965, og viðauka við samninginn um afnám allrar mismununar gagnvart konum, 2000. Sjá *nánar*, Rachael Johnstone: „Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single unified UN human rights treaty body.“ (2007), bls. 176.

¹⁵ International Law Association, Committee on international human rights law and practice: *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies* (2004). [ILA Berlínar skýrsla], bls. 5 (15. mgr.). Sjá einnig Rachael Johnstone: „Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single unified UN human rights treaty committee.“ (2007), bls. 175-178.

¹⁶ ILA Berlínar skýrsla, bls. 5 (15. og 18. mgr.). Sjá einnig Alþjóðadómstóllinn í Haag: *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, 2004, 111. mgr. (um Mannréttindanefndina) og 112. mgr. (um nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi). Sjá einnig Michael O'Flaherty: „The concluding observations of the human rights treaty bodies.“ (2006), bls. 32-37.

¹⁷ Michael O'Flaherty: „The concluding observations of the human rights treaty bodies.“ (2006), bls. 37.

¹⁸ ILA Berlínar skýrsla, nmgr. nr. 19, bls. 5.

¹⁹ Athugasemdir með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 33/1944, Alpt. A 1994-1995, bls. 2070.

2.2. Aðild Íslands að samningnum og innleiðing í landsrétt

Samningurinn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi var fullgiltur af Alþingi þann 22. ágúst 1979 og er því þjóðréttarlega bindandi fyrir íslenska ríkið.²⁰ Samningurinn hefur þó ekki verið lögtekinn í heild sinni hér á landi. Þar sem íslenskt lagakerfi byggir á svokallaðri tvíeðliskenningu um samband lands- og þjóðarréttar fá ákvæði þjóðréttarsamninga sem Ísland á aðild að ekki lagagildi á Íslandi nema með sérstakri lögfestingu.²¹ Kom þetta m.a. fram í fyrstu skýrslu Íslands til Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, um framkvæmd samningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi:

It is a principle of Icelandic law that the rules of international law do not have the force of law in Iceland. This applies equally to treaties to which Iceland is a party. Their provisions cannot be applied vis-à-vis Icelandic citizens unless they have been incorporated in Icelandic law.²²

Sömu viðhorf voru ríkjandi í dómaframkvæmd Hæstaréttar lengi framan af.²³ Á undanförunum áratugum hefur sú hefð hins vegar skapast að skýra beri landsrétt til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins, sé þess nokkur kostur.²⁴ Dæmi eru jafnvel um að Hæstiréttur hafi vikið til hliðar settum lagareglum sem samræmast ekki ákvæðum tiltekinna mannréttindasamninga, líkt og þau væru hluti landsréttar.²⁵

Til að fullnægja skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningnum hefur sú leið yfirleitt verið farin að laga íslensk lög að ákvæðum samninganna.²⁶ Réttarreglur þeirra eru felldar inn í íslensk lög eftir því sem þurfa þykir og þannig er leitast við að tryggja að sett lög og framkvæmd þeirra stangist ekki á við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands. Með þessari aðferð er hins vegar ekki unnt að sjá hvort viðkomandi löggjöf er byggð á þjóðréttarsamningi eða hvort hún er innlend að uppruna.²⁷ Sem dæmi um lög sem fjalla með einum eða öðrum hætti um þau réttindi sem fjallað er um í samningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi má nefna lög um almannatryggingar (nr. 100/2007), lög um atvinnuleysistryggingar (nr. 54/2006), lög um sjúkratryggingar (nr. 112/2008), barnalög (nr. 76/2003), lög um fæðingar- og foreldraorlof (nr. 95/2000), lög um stéttarfélög og vinnudeilur (nr. 80/1938), lög um grunnskóla (nr. 91/2008), lög um félagslega aðstoð (nr. 99/2007) o.fl. Síðast en ekki síst verður að nefna þau ákvæði um efnahagsleg og félagsleg réttindi sem tryggð eru í stjórnarskrá.

Ákvæði um efnahagsleg og félagsleg réttindi hafa verið vernduð í stjórnarskránni frá upphafi (1874), en þau voru komin mjög til ára sinna þegar mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður árið 1995. Þrátt fyrir að eitt af höfuðmarkmiðum endurskoðunarinnar hafi verið að tryggja betur þau réttindi sem Ísland hefur skuldbundið sig til að tryggja með aðild að alþjóðlegum

²⁰ *Sbr.* auglýsingu nr. 10. 28. ágúst 1979 í C-deild Stjórnartíðinda, bls. 33. Tók gildi 22. nóvember sama ár.

²¹ Stefán M. Stefánsson: „EES samningurinn og lögfesting hans.“ (1998), bls. 54. Þó er mikilvægt að hafa í huga að öll ríki eru bundin af alþjóðalögum og þeim ber að tryggja að landslög stangist ekki á við þjóðréttarlegar skuldbindingar þeirra, óháð því hvort um eineðlis- eða tvíeðlisríki er að ræða, *sbr.* 27. gr. Vínarsamningsins um þjóðréttarsamninga.

²² Iceland's initial report to the Human rights committee, 1981. *Sjá einnig* ummæli fulltrúa Íslands, sem sat fyrir svörum á fundi nefndarinnar í kjölfar fyrstu skýrslunnar, sem eru samhljóma skýrslunni að þessu leyti. Summary record (Ísland 1982), 35. mgr.; *Sjá einnig*, Ragnar Aðalsteinsson: „Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur.“ (1990), bls. 16-17.

²³ H 1975:601 (nr. 23/1974), bls. 602; H 1987:356 (nr. 273/1986) bls. 358; H 1988:1532 (nr. 239/1987) bls. 1534.

²⁴ H 1990:2 (nr. 120/1989) bls. 5.; H 1992:174 (494/1991); H 1992:401 (274/1991); og H 1995:1444 (nr. 103/1994); H 1999:390 (nr. 177/1998); H 2000:4480 (nr. 125/2000). Vísað er til þessa í skýrslum Íslands til nefndarinnar, þar sem segir að stjórnarskrárákvæði um mannréttindi séu túlkuð með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Iceland's fourth periodic report under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (2010), 6. mgr.

²⁵ H 1990:2 (nr. 120/1989); H 1992:174 (nr. 494/1991); H 1992:401 (nr. 274/1991); og H 1995:1444 (nr. 103/1994).

²⁶ Á Íslandi verður þessi leið oftast fyrir valinu og mannréttindasamningar fá stoð í íslenskum lögum án þess að samninganna sé þar getið sérstaklega. Undantekning á þessu er Mannréttindasáttmáli Evrópu sem var lögfestur árið 1994, *sbr.* lög nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu.

²⁷ Stefán M. Stefánsson: „EES samningurinn og lögfesting hans.“ (1998), bls. 55.

mannréttindasamningum²⁸ var sú stefna tekin að leggja fyrst og fremst áherslu á borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi en bæta ekki við „í neinum teljandi mæli efnahagslegum og félagslegum réttindum.“²⁹ Þessi stefna var gagnrýnd í mörgum innsendum erindum til stjórnarskrárnefndar, að því er fram kemur í álitni nefndarinnar um frumvarpið. Beindist gagnrýnin einkum að því að þessum réttindum væri „ekki gert nægilega hátt undir höfði í frumvarpinu og þau ekki tilgreind með sama hætti og í alþjóðlegum sáttmálum um vernd mannréttinda sem Ísland hefur gerst aðili að.“³⁰ Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur einnig lýst vonbrigðum sínum með að þessum réttindum sé ekki gert eins hátt undir höfði og borgaralegum og stjórnámálalegum réttindum. Í athugasemdum nefndarinnar vegna 2. og 3. skýrslu Íslands segir m.a.:

The Committee reiterates its previous recommendation that if measures are taken to incorporate treaty obligations with respect to civil and political rights in the Icelandic legal system, similar measures should be taken simultaneously in respect of economic, social and cultural rights.³¹

Þótt verulegur hluti efnahagslegra og félagslegra réttinda eigi sér eingöngu stoð í almennum lögum og njóti ekki stjórnarskrárverndar er rétt að geta nokkurra ákvæða stjórnarskrárinnar í þessu sambandi. Í 74. gr. er ákvæði um félagafrelsi og í 75. gr. er ákvæði um atvinnufrelsi og réttindi tengd vinnu. Helsta ákvæði stjórnarskrárinnar um efnahagsleg og félagsleg réttindi er hins vegar í 76. gr. Við endurskoðunina 1995 voru ákvæði 70. gr. um fjárhagsaðstoð og 71. gr. um rétt til menntunnar, færð til nútímalegra horfs og þau sameinuð í einni grein auk nýs ákvæðis um réttindi barna.

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Í 1. mgr. 76. gr. er fjallað um rétt til félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga sem varinn er í 9. gr. samningsins. Í athugasemdum með ákvæðinu er einnig vísað til 11. og 12. gr. samningsins, en þær fjalla um rétt til viðunandi lífsafkomu og rétt til að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að því marki sem unnt er. Réttur til menntunar er tryggður í 2. mgr. 76. gr. Í athugasemdum með þessu ákvæði stjórnarskrárinnar er vísað sérstaklega til 13. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi auk 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna frá 1989 um réttindi barnsins. Þá er í 3. mgr. ákvæðisins fjallað um réttindi og vernd barna og er þar m.a. skírskotað til 24. gr. samningsins Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi auk samningsins um réttindi barnsins.

Einnig er rétt að geta hinnar almennu jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi en jafnræðisreglan hefur einnig mikilvægu hlutverki að gegna fyrir vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda því henni er ætlað að tryggja jafnan rétt allra til að njóta mannréttinda. Nokkrir dómur hafa fallið um brot á jafnræðisreglu í tengslum við efnahagsleg og félagsleg réttindi, m.a. svokallaður Öryrkjadómur, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að óheimilt væri að mismuna öryrkjum eftir hjúskaparstöðu þeirra,³² og dómur um sérstaka athafnaskyldu stjórnvalda til að tryggja rétt blindrar konu til að njóta réttar til menntunar til jafns við ófatlaða nemendur Háskóla Íslands.³³

Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar eru grundvallarreglur, ritaðar í knöppum og kjarnyrtum stíl. Við ritun þeirra var ákveðið að sleppa nánari útfærslu en gengið út frá því að hún birtist í almennri

²⁸ Athugasemdir með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 33/1944, Alpt. A 1994-1995, bls. 2070.

²⁹ *Sama heimild.*

³⁰ Nefndarálit stjórnarskrárnefndar: Alpt. A, 1994 – 1995. Þskj. 758, bls. 3381.

³¹ Concluding Observations um Ísland (1999), 18. mgr.; Concluding Observations um Ísland (2003), 19. mgr. *Sjá einnig* ummæli nefndarmanna á fundi nefndarinnar með sendinefnd Íslands vegna 3. skýrslu Íslands, *sbr.* Summary record (Ísland 2003), 30. mgr.

³² H 2000:4480 (nr. 125/2000).

³³ H 1999:390 (nr. 177/1998).

löggjöf.³⁴ Af þessu leiðir að ákvæði stjórnarskrárinnar eru mun styttri og almennari en þau ákvæði alþjóðlegra mannréttindasamninga sem horft var til við endurskoðun mannréttindakafans. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar má sjá að ekki er eingöngu litið til nánari útfærslu réttindanna eins og hún birtist í almennum lögum, heldur er einnig og ekki síður litið til þeirra samninga sem hafðir voru til hliðsjónar við endurskoðunina. Sem dæmi má nefna dóm Hæstaréttar í fyrrgreindum Öryrkjadómi þar sem 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar var m.a. til umfjöllunar. Í forsendum er vísað til þess að í athugasemdum með ákvæðinu var vakin athygli á 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu og 11. og 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Svo segir í dómnum:

Lýtur fyrrnefndi samningurinn að því að samningsaðilar skuldbinda sig meðal annars til að koma á eða viðhalda almannatryggingum eða gera þeim það hátt undir höfði, sem krafist er til fullgildingar á alþjóðavinnuáttmálasamþykkt um lágmark félagslegs öryggis, en í 67. gr. þeirrar samþykktar er mælt fyrir um þær reglur, sem þetta lágmark þarf að uppfylla, og kemur þar fram að um skerðingar geti ekki verið að ræða nema vegna verulegra viðbótarfjárhæða. Síðari samningurinn lýtur hins vegar að því meðal annars að samningsaðilar viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans.

Það er viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra skuli lög til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríki hefur staðfest eftir því sem kostur er. Samkvæmt framanrituðu verður 76. gr. stjórnarskrárinnar skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt.³⁵

Samkvæmt Hæstarétti ber því að túlka ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við ákvæði framangreindra mannréttindasamninga, sem eru mun ítarlegri en ákvæði stjórnarskrárinnar og koma því til fyllingar við túlkun ákvæðisins. Að auki taldi Hæstiréttur að löggjafanum væri ekki algerlega í sjálfsveld sett hve háar örorkubætur skyldu vera og hvaða skilyrðum þær skyldu háðar. Ákvörðun löggjafans þar að lútandi yrði að samræmast 76. gr. stjórnarskrárinnar eins og dómstóllinn hafði túlkað hana, m.a. til samræmis við alþjóðlegar mannréttindareglur. Einnig má nefna dóm Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 um lögmati verkfalls sjómanna og þá túlkun Hæstaréttar að verkfallsrétturinn njóti stjórnarskrárverndar, þótt þess sé ekki getið berum orðum í stjórnarskrá. Hæstiréttur túlkaði 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar svo, með hliðsjón af ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðlegra sáttmála um félagsleg réttindi, að gera þyrfti „strangar kröfur til lagasetningar sem bannar tiltekin verkföll eða verkbönn.“³⁶

Af framangreindum dómum má draga þá ályktun að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar feli í sér þá útfærslu viðkomandi réttinda sem birtist í alþjóðlegum samningum sem Ísland á aðild að, ekki síst ef ákvæða þeirra er sérstaklega getið í helstu lögskýringargögnum mannréttindakafans.

³⁴ Athugasemdir með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 33/1944, Alpt. A 1994-1995, bls. 2070.

³⁵ H 2000:4480 (nr. 125/2000).

³⁶ H 2002:3686 (nr. 167/2002).

3. EÐLI OG INNTAK SKULDBINDINGA AÐILDARRÍKJANNA

Skyldur aðildarríkja samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og leiðbeiningar um hvernig efnisréttindum samningsins skuli komið í framkvæmd í landsrétti eru settar fram í 1. mgr. 2. gr. samningsins. Þar segir:

Sérhvert ríki sem aðili er að samningi þessum tekst á hendur að gera þær ráðstafanir, eitt sér eða fyrir alþjóðaaðstoð og -samvinnu, sérstaklega á sviði efnahags og tækni, sem það frekast megnar með þeim ráðum sem því eru tiltæk, í þeim tilgangi að réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum komist í framkvæmd í áföngum með öllum tilhlýðilegum ráðum, þar á meðal sérstaklega með lagasetningu.

Ákvæðið er ólíkt 1. mgr. 2. gr. systursamningsins um borgaraleg og stjórn mála leg réttindi að því leyti að þess er ekki krafist að efnisákvæði samningsins komi til framkvæmdar „að fullu“ strax við fullgildingu samningsins.¹ Með tilvísun ákvæðisins til „allra tilhlýðilegra ráða til að koma réttindunum í framkvæmd í áföngum“ (achieving progressively the full realization of the rights) er átt við að ríkjum er veitt svigrúm til að koma réttindunum í framkvæmd að fullu í samræmi við efnahagsástand viðkomandi ríkis. Þetta þýðir þó ekki að aðildarríkin megi bíða með að fullnægja öllum skyldum sínum þar til hagur þeirra hefur vænkast. Eins og segir í ákvæðinu eiga öll ríkin að „gera ráðstafanir“ (take steps) sem stuðla að því að réttindin komist í fulla framkvæmd. Skyldan til að gera ráðstafanir verður virk um leið og ríki verða bundin af samningnum og þeim ber því strax að hefjast handa, jafnvel þótt fyrstu skrefin verði eingöngu hænuskref. Einnig er reynt að koma í veg fyrir að aðildarríkin dragi lappirnar við framkvæmd samningsins því þeim ber samkvæmt ákvæðinu að beita „öllum tilhlýðilegum ráðum“ (all appropriate means) „eftir því sem þau frekast megna“ (to the maximum of its available resources) til að réttindin komist í framkvæmd, með það að markmiði að þau verði tryggð að fullu. Þótt það markmið náist ekki strax við fullgildingu samningsins verður skyldan til að stefna að þeim strax virk og krefst þess að ríkin grípi strax til skipulagðra, áþreifanlegra og markvissra aðgerða og geri áætlanir um hvernig markmiðum samningsins verði náð.² Skuldbindingar allra aðildarríkjana eru þannig alls staðar þær sömu, þótt útkoman sé ekki endilega sú sama frá einu ríki til annars. Þá eru ýmis ákvæði í samningnum sem krefjast tafarlausra aðgerða af hálfu aðildarríkjana, óháð efnahag, s.s. skýrslugerð, afnám hverskyns mismununar o.fl. Skipta má skyldum aðildarríkjana í tvo flokka. Annars vegar eru þær skyldur sem öllum aðildarríkjum ber að fullnægja án tillits til efnahags og hins vegar þær skyldur sem taka mið af efnahag ríkjana.

3.1. Skyldur til athafna óháð efnahag

Eins og segir í 1. mgr. 2. gr. samningsins eiga öll ríkin að gera ráðstafanir sem stuðla að því að réttindin komist í framkvæmd að fullu. Auk tafarlausra aðgerða til að stuðla að markmiðum samningsins eru ýmsar skyldur sem öll aðildarríkin verða að fullnægja um leið og þau verða bundin af samningnum, óháð efnahagsástandi. Þessar skyldur má flokka í annars vegar stjórnsýsluskyldur og hins vegar efnislegar skyldur sem lúta að réttindunum sjálfum. Stjórnsýsluskyldur fela m.a. í sér skyldu til að gera áætlanir, hafa eftirlit með framkvæmdinni og eiga samskipti við nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Efnislegu skyldurnar lúta að þeim réttindum sem ber að koma í framkvæmd strax við samþykkt samningsins. Er þar annars vegar um að ræða ákveðið lágmarksinntak hvers réttar og hins vegar bann við mismunum að því er varðar réttindin sem samningurinn kveður á um.

¹ Um samburð og sögulega skýringu á muninum milli samninganna tveggja, sjá Daniel J Whelan og Jack Donnelly: „The West, economic and social rights, and the global human rights regime: setting the record straight.“ (2007), sérstaklega bls. 927-937.

² General Comment No. 3 (The nature of States parties' obligations). 2. mgr. Sjá einnig Rosalyn Higgins: *Problems and processes: International law and how we use it* (1994), bls. 101.

3.1.1. Stjórnsýsluskyldur

A. Skýrslur til nefndarinnar

Í 16. gr. samningsins er kveðið á um skyldu aðildarríkja til að gera grein fyrir framkvæmd samningsins heima fyrir í sérstakri skýrslu sem nefndin fær til skoðunar. Nefndin fer yfir skýrslurnar og bregst við þeim með athugasemdum (concluding observations) um hvað vel er gert og gefur ábendingar um hvað betur megi fara. Skylda ríkjanna til að skila skýrslum er algerlega óháð efnahag þeirra og jafnvel fátækustu aðildarríkin þurfa að skila skýrslu um framkvæmd samningsins. Í 2. mgr. 17. gr. er gert ráð fyrir því að ríki geti upplýst nefndina um hverskyns vandkvæði við framkvæmd samningsins. Er þar m.a. átt við efnahagserfiðleika, styrjaldarástand, náttúruhamfarir o.s.frv. Nefndin tekur þá afstöðu til þeirra vandkvæða, ef einhver eru, og hefur þau í huga í samskiptum sínum við aðildarríkið og í athugasemdum við skýrslu þess.

Nefndin hefur gefið út sérstakar leiðbeiningar um form og efni skýrslna,³ ekki eingöngu fyrir aðildarríkin heldur einnig fyrir frjáls félagasamtök.⁴ Í skýrslum sínum leitast ríkin gjarnan við að draga upp sem jákvæðasta mynd af framkvæmd samningsins og geta skýrslur frá frjálsum félagasamtökum verið ríkjunum gott aðhald. Skýrslur félagasamtaka eru gjarnan kallaðar „skuggaskýrslur“ (shadow reports) og eru þær oftast sendar til nefndarinnar eftir að skýrsla viðkomandi aðildarríkis er gerð opinber. Þar gera félagasamtökin athugasemdir við eitt og annað sem fram kemur í skýrslu aðildarríkisins og varpa e.t.v. nánara ljósi á tiltekin atriði. Íslensk félagasamtök hafa sent fjölmargar skýrslur til eftirlitsnefnda Sameinuðu þjóðanna⁵ og hefur nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi vísað til þeirra í samskiptum sínum við íslenska ríkið.⁶

Fyrstu almennu athugasemdirnar sem birtar voru af nefndinni fjalla um skýrslur frá aðildarríkjunum og þar er vikið að margþættum tilgangi skýrslugerðarinnar.⁷ Í fyrsta lagi eiga ríkin að sýna fram á að réttindin endurspeglar í landslögum sínum eins og kostur er. Í öðru lagi krefst skýrslugerðin þess að ríkin mæli þann árangur sem náðst hefur í framþróun réttindanna og geti þannig greint hvar úrbóta er þörf. Þá gefa skýrslunnar ríkjum tækifæri til að setja fram nákvæm markmið um hvernig framþróun réttindanna skuli náð. Síðast en ekki síst geta skýrslurnar og samskipti ríkjanna við nefndina hjálpað ríkjunum við að koma auga á þætti sem standa þeim fyrir þrífum við framkvæmd samningsins. Nefndin leggur áherslu á að samskipti við ríkin séu uppbyggileg og gagnrýni nefndarinnar á eitt og annað á að hafa jákvæðan tilgang, þ.e. að aðstoða ríkin við að koma auga á það sem betur má fara og gefa ábendingar um hvernig bæta megi úr því. Tilgangur skýrslugerðarinnar er þannig ekki eingöngu sá að gera nefndinni kleift að hafa eftirlit með framkvæmdinni, heldur er hann ekki síður að aðstoða ríkin við að framfylgja skuldbindingum sínum.

B. Aðgerðaáætlanir

Í samningnum er ekki kveðið á um skyldu ríkja til að gera aðgerðaáætlanir, fyrir utan skyldu þeirra ríkja sem enn hafa ekki tryggt ókeypiss grunnmenntun, sbr. 14. gr. samningsins. Hins vegar hefur nefndin litið svo á að í 1. mgr. 2. gr. samningsins felist skylda til að gera aðgerðaáætlanir um hvernig stöðugri framþróun hvers réttar verði háttáð.⁸ Ekki er átt við að gera þurfi allsherjar mannréttindaáætlun, heldur ættu að vera til áætlanir eða stefnur um hvert og eitt þeirra sviða sem samningurinn tekur til, s.s. húsnæðisáætlun, menntastefna, heilbrigðisstefna o.s.frv., og áætlanir þessar þurfa að vera mannréttindasambættar (sbr. umfjöllun í 7. kafla). Áætlanirnar þurfa að innihalda mælanleg markmið

³ Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008); Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States parties to the international human rights treaties (2009).

⁴ Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: NGO participation in the activities of the committee on economic, social and cultural Rights (2000).

⁵ Flestar skuggaskýrslur stafa frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og eru þær aðgengilegar á vefsíðu skrifstofunnar <http://www.humanrights.is/verkefni/skyrslugerdl/>.

⁶ Summary record (Ísland 1999), 48. mgr.

⁷ General Comment No. 1 (Reporting by States parties).

⁸ Sama heimild, 4. mgr.

(benchmarks) með tímaramma og nákvæma áætlun um hvernig réttindunum skuli komið í framkvæmd.⁹ Mikilvægt er að í þeim sé einnig fjallað um hópa sem standa höllum fæti, eftir því sem við á, og að hlutaðeigandi séu kallaðir til þátttöku og/eða ráðgjafar.¹⁰ Nokkurn lærdóm um gerð aðgerðaáætlana af þessum toga má draga af umfjöllun Stjórnlagadómstóls Suður-Afríku. Samkvæmt mati dómstólsins í hinu þekktu Grootboom máli¹¹ eiga aðgerðaáætlanir á sviði efnahagslegra og félagslegra réttinda að:

- a) fela í sér raunhæfa áætlun um fjármagn og mannafla;
- b) tiltaka þær stofnanir sem bera ábyrgð á einstökum þáttum áætlunarinnar;
- c) uppfylla allt sem þarf til að viðkomandi réttindi komist í raun til framkvæmda (í áföngum);
- d) komast til framkvæmda (ekki liggja óhreyfð ofan í skúffu);
- e) gera greinarmun á skammtíma og langtíma áætlun/markmiðum;
- f) ná til alls samfélagsins;
- g) vera nægilega sveigjanlegar til að geta tekið mið af breyttum aðstæðum og vera í stöðugu endurmati; og
- h) taka sérstakt tillit til þeirra sem eru lengst frá því að njóta umræddra réttinda.

Í *Treatment Action Campaign* málinu var þeirri kröfu bætt við að aðgerðaáætlanir þurfi einnig að vera aðgengilegar almenningi.¹²

Skylda til að gera aðgerðaáætlanir fellur ekki niður þegar illa árar og verður þvert á móti enn meira knýjandi þegar skera þarf niður. Á samdráttarskeiðum geta áætlanir þurft að taka breytingum með tilliti til aðstæðna. Ef skera þarf niður ætti að setja upp áætlun um hvernig lágmarka megi mögulegan skaða, setja ramma utan um tímabundnar aðgerðir og setja upp nákvæm markmið um hvenær og hvernig skerðingin skuli ganga til baka.¹³

Mannréttindi koma við sögu á öllum sviðum ríkisrekstrarins og því er ekki eingöngu nauðsynlegt að samþætta mannréttindi í áætlunum um þá málaflokka sem tiltekin réttindi falla undir, heldur þarf að hafa þau í huga þegar áætlanir eru gerðar um hvaðeina. Í samgönguáætlun þarf t.d. að huga að rétti allra landsmanna til menntunar og heilbrigðisþjónustu. Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að vikið sé sérstaklega að mannréttindum í aðgerðaáætlunum sem ríkjum ber að vinna ætli þau að óska eftir aðstoð frá alþjóðlegum stofnunum á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.¹⁴ Nefndin hefur ekki eingöngu beint þessum tilmælum til ríkja sem þurfa á aðstoð þessara stofnana að halda heldur hefur hún einnig mælt til þess við ríki sem eiga aðild að stofnunum á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn að þau hafi mannréttindaskuldbindingar sínar og annarra ríkja í huga við stefnumótun slíkra stofnana.¹⁵ Ekki virðist þó gert ráð fyrir ákvæðum um mannréttindi á því áætlanaformi sem sjóðurinn gefur út í þessum tilgangi og þess má geta að í samstarfsyfirlýsingum

⁹ *Sama heimild*, 6. mgr.

¹⁰ General Comment No. 18 (The right to work), 38. mgr. General Comment No. 14, f. liður, 43. mgr. General Comment No. 19, 26. mgr. General Comment No. 20 (Non-discrimination in economic, social and cultural rights), 36. mgr; *sjá einnig* athugasemdir nefndarinnar í samskiptum við ríki, t.d. Concluding Observations um Kamerún (1999), 38. mgr.

¹¹ Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Government of the Republic of South Africa and others gegn Grootboom and others*, (2000), 39. – 44. mgr.

¹² Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Minister of Health gegn Treatment Action Campaign No 2*. (2002), 29. mgr.

¹³ General Comment No. 3, 11. mgr.

¹⁴ Í leiðbeiningum nefndarinnar um skýrslugerð eru ríki m.a. beðin að veita upplýsingar um „mechanisms in place to ensure that a State party's obligations under the Covenant are fully taken into account in its actions as a member of international organizations and international financial institutions, as well as when negotiating and ratifying international agreements, in order to ensure that economic, social and cultural rights, particularly of the most disadvantaged and marginalized groups, are not undermined.“ Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008), bls. 3-4.

¹⁵ *Sjá t.d.* Concluding Observations um Bretland (2002), 26. mgr.; Concluding Observations um Þýskaland (2001), 31. mgr.

Íslands og sjóðsins er ekki minnst á mannréttindavernd, þótt í einstaka tilvikum bregði velferðarhugtakinu fyrir.¹⁶

C. Eftirlit og eftirfylgni

Í 1. mgr. 17. gr. samningsins segir að í skýrslum aðildarríkjanna skuli gerð grein fyrir þeim ráðstöfunum sem ríkin hafa gripið til og framþróun í vernd þeirra réttinda sem viðurkennd eru í samningnum.¹⁷ Í þessu felst að ríkin þurfa að hafa eftirlit með framþróun réttindanna, enda verður vart séð hvernig ríki eiga að uppfylla skyldu sína um stöðuga framþróun ef þau vita ekki hvar þau eru stödd á þeirri vegferð. Í flestum ríkjum eru helstu upplýsingar um stöðu og aðbúnað borgaranna þegar til staðar, m.a. í skattkerfinu, mennta- og heilbrigðiskerfinu. Ekki er nóg að mæla hagvöxt, því efnahagsbati ríkisins segir ekki allt um stöðu efnahagslegra og félagslegra réttinda.¹⁸ Nefndin hefur t.a.m. gert athugasemdir við að hlutfall fátækra á Íslandi sé óvenjuhátt miðað við auðlegð landsins,¹⁹ sem sýnir að auðlegð og vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda fer ekki endilega saman.

Bent hefur verið á að skilvirkt eftirlitskerfi fyrir mannréttindaframkvæmd sem mælir árangur og framgang aðgerðaáætlana getur nýst á margvíslegan hátt. Það getur nýst opinberum starfsmönnum á hverju sviði fyrir sig til að koma auga á vandkvæði í framkvæmdinni; það getur nýst löggjafanum við eftirlit með framkvæmdavaldinu og mögulega einnig kærunefndum og dómstólum við mat á því hvort stjórnvöld séu að framfylgja mannréttindaskuldbindingum sínum eins og til er ætlast. Að lokum getur gott eftirlitskerfi gagnast frjálsum félagasamtökum við aðhald gagnvart stjórnvöldum.²⁰

3.1.2. Efnislegar skyldur

Auk framangreindra stjórnsluskyldna sem öllum ríkjum ber að framfylgja þurfa ríkin að tryggja tvö mikilvæg atriði, án tillits til efnahags þeirra. Í fyrsta lagi ber öllum ríkjum skylda til að tryggja strax lágmarksinntak hvers réttar fyrir sig og í öðru lagi ber þeim að tryggja að allir njóti þeirra réttinda sem þegar eru tryggð, án mismununar á ólögmetum grundvelli.

A. Skylda til lágmarks mannréttindaverndar (*minimum core*)

Í almennum athugasemdum nefndarinnar um eðli skyldna aðildarríkjanna kemur fram að þrátt fyrir það svigrúm sem ríkjum er veitt við innleiðingu réttindanna ber þeim skylda til að tryggja umsvifalaust lágmarksinntak þeirra allra. Í rökstuðningi nefndarinnar segir m.a. að án þessarar lágmarksverndar yrði grundvöllinum kippt undan samningnum.²¹ Hér er í raun um að ræða undantekningu frá 1. mgr. 2. gr., sem fjallar um stöðuga framþróun í áföngum, því skyldan til að tryggja lágmarksinntak réttindanna hvílir á ríkjunum umsvifalaust, án tillits til efnahags og jafnvel fátækustu ríkjum heims ber skylda til að tryggja þessi lágmarksréttindi.²² Nefndin hefur bent á, í samræmi við 1. mgr. 2. gr., að ríkjum beri að beita öllum tiltækum ráðum eftir því sem þau frekast megna til að tryggja lágmarksinntakið og að það feli bæði í sér

¹⁶ Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 15. nóvember 2008; Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 20. október 2009; Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 7. apríl 2010.

¹⁷ Sjá einnig túlkun nefndarinnar í þessa veru, sbr. General Comment No. 3, 11. mgr. og General Comment No. 20, 47. mgr.

¹⁸ Sigrun I. Skogly, „Structural adjustment and development: human rights – an agenda for change.“ (1993), bls. 762 og 764. Sjá einnig Mary Dowell-Jones: *Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: assessing the economic deficit* (2004), bls. 62.; Rachael Lorna Johnstone og Aðalheiður Ámundadóttir: „Defending economic, social and cultural rights in Iceland’s financial crisis.“ (2011).

¹⁹ Sbr. Summary record (Ísland 1999), 48. mgr.

²⁰ Paul Hunt og Gillian MacNaughton, „Human rights based approach to health indicators.“ (2007), bls. 309.

²¹ General Comment No. 3, 10. mgr.

²² Paul Farmer: *Pathologies of power: health, human rights and the new war on the poor* (2005), bls. 77; International Commission of Jurists: Issues relevant to the discussions of the United Nations working group considering options regarding the elaboration of an optional protocol to the ICESCR (2005), bls. 28; sjá einnig Summary record (Argentina 1999) 13. og 20. mgr.; Concluding Observations um Sambíu (2005), 10. mgr.; Concluding Observations um Senegal (2001), 23. mgr.; Concluding Observations um Nikaragua (1993) 29., 50. og 51. mgr.

þau úrræði sem til eru innan viðkomandi ríkis og möguleg úrræði utan þess, þ.e. með alþjóðlegri aðstoð.²³

Af almennum athugasemdum nefndarinnar um tiltekin réttindi má ráða að öll réttindin feli í sér áþekkar lágmarksskyldur ríkisins til að:

- a) tryggja jafnan aðgang allra að þeirri þjónustu og þeim gæðum sem um ræðir;
- b) mæta helstu grundvallarþörfum sem hver einstakur réttur á að tryggja;
- c) móta og innleiða heildarstefnu í hverjum málaflokki; og að lokum
- d) huga sérstaklega að hópum sem eiga undir högg að sækja.²⁴

B. Bann við mismunun

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. samningsins ber ríkjum „að ábyrgjast að réttindum þeim sem greind eru í samningi þessum muni verða framfylgt án nokkurrar mismununar vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.“ Með því að tiltaka „aðrar aðstæður“ er gefið til kynna að ekki sé um tæmandi talningu að ræða. Í almennum athugasemdum sínum um bann við mismunun nefnir nefndin nokkra aðra þætti svo sem fötlun, aldur, efnahag og búsetu.²⁵ Vekja má athygli á því að þótt skyldur þessar hvíli á herðum stjórnvalda aðildarríkjanna ber ríkjunum einnig að tryggja eftir bestu getu að einkaaðilar sem hafa framkvæmd einhverra réttindanna með höndum virði bann við mismunun.²⁶

Mismunun er hverskyns aðgreining, útilokun, takmörkun eða forgangur annarra hópa eða einstaklinga sem byggir á ólögmætum og/eða ómálefnalegum ástæðum og hefur þau áhrif að takmarka eða koma veg fyrir að viðkomandi geti notið efnahagslegra og félagslegra réttinda sinna til jafns við aðra.²⁷ Aðgreining telst þannig ekki ólögmæt mismunun ef hún byggir á málefnalegum sjónarmiðum,²⁸ „samrýmist eðli réttindanna og er gerð í þeim tilgangi að stuðla að velferð almennings í lýðfrjálsu þjóðfélagi.“²⁹ Mismunun er ýmist bein eða óbein. Með beinni mismunun er átt við að einstaklingum sé mismunað í lögum og reglum á þeim grundvelli að þeir tilheyri ákveðnum hópi. Með óbeinni mismunun er átt við að jafnræði allra sé formlega tryggt en ákveðnir þættir valda því að tilteknir einstaklingar eða hópar fá ekki notið réttindanna sem um ræðir.³⁰ Stjórnvöld hafa þannig bæði taumhalds- og athafnaskyldum að gegna til að koma í veg fyrir mismunun.³¹ Til dæmis geta einstaklingar með fötlun þurft á sérstakri þjónustu að halda til að njóta réttindanna til jafns við aðra.³² Kostir þess að beita „sérstökum aðgerðum“ (special measures) til að koma í veg fyrir mismunun eru meðal annars þeir að þannig er viðurkennt að fólk sé ólíkt og þurfi ólíka þjónustu. Sérstakar aðgerðir eru ekkert annað en að

²³ General Comment No. 3, 13. mgr. *Sjá einnig* samskipti nefndarinnar við aðildarríki *t.d.* Concluding Observations um Kamerún (1999), 36. mgr.; Concluding Observations um Kongó (2000), 31. og 32. mgr. *Sjá einnig* Malcolm Langford og Jeff A. King: „Committee on Economic, Social and Cultural Rights.“ (2008), bls. 492-495.

²⁴ *Sjá t.d.* General Comment No. 12 (The right to adequate food), 8-13. mgr.; General Comment No. 13 (The right to education), 5. mgr.; General Comment No. 14, 43.-44. mgr.; General Comment No. 15 (The right to water), 37. mgr.; General Comment No. 19, 59.-61. mgr. General Comment No. 21 (Right of everyone to take part in cultural life), 55. mgr.

²⁵ General Comment No. 20, 15. mgr.

²⁶ General Comment No. 20, 11. mgr.

²⁷ General Comment No. 20, 7. mgr.

²⁸ General Comment No. 20, 13. mgr.; Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 350. Reglan um málefnaleg sjónarmið er rótgróin í íslenskum stjórnsýslurétti og dómara eru ekki óvanir að fást við hana, *sbr. t.d.* H 2002:3310 (101/2002); H 2000:1534 (12/2000); H 2001:1169 (395/2000); H 2000:4480 (125/2000).

²⁹ *Sbr.* 2. mgr. 2. gr. samningsins.

³⁰ General Comment No. 20, 10. mgr.

³¹ Með taumhaldsskyldum er átt við að stjórnvöld haldi sér til hlés og geri ekkert sem orsakað getur mismunun. Með athafnaskyldum er hins vegar átt við að stjórnvöldum beri að grípa til sérstakra ráðstafana til að allir njóti þess réttar sem um ræðir og koma í veg fyrir mismunun.

³² General Comment No. 5 (Persons with disabilities), 18. og 35. mgr. *Sjá einnig* ákvæði samningsins um réttindi fatlaðs fólks. Athuga ber að Ísland hefur ekki fullgilt samninginn en þar sem hann hefur verið undirritaður ber að virða hann í meginatriðum og hafa markmið hans og tilgang í heiðri, *sbr.* 18. gr. Vínarsamningsins um þjóðréttarsamninga, 1969.

málefnaleg sjónarmið séu lögð til grundvallar við ákvörðun um hverskyns aðgreiningu og ólíka þjónustu fyrir ólíka hópa fólks.³³

Auk þess sem jafnræðisreglan bannar hverskyns mismunun milli kvenna og karla á grundvelli kynferðis er sérstakt ákvæði í 3. gr. um jafnræði kynjanna, sem gengur nokkuð lengra en hin almenna jafnræðisregla. Í 3. gr. segir að ríkjum beri að ábyrgjast jöfn réttindi til handa konum og körlum til þess að njóta allra þeirra efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttinda sem sett eru fram í samningnum. Ríkjum ber þannig ekki aðeins að koma í veg fyrir að mismunað verði á grundvelli kynferðis, heldur hafa þau sérstaka athafnaskyldu til að ábyrgjast jöfn efnahagsleg og félagsleg réttindi til handa báðum kynjum. Þessi skylda getur falið í sér að grípa þurfi til sérstakra aðgerða, þ.e. að gera þurfi meira fyrir annað kynið en hitt til að koma á þeim jöfnuði sem 3. gr. kveður á um.³⁴

3.2. Skyldur í samræmi við efnahag

Þær skyldur sem fjallað var um hér að framan eiga jafnt við um öll ríki, óháð efnahag þeirra. Öll þurfa ríkin að skila skýrslum, vinna áætlanir, hafa eftirlit með framkvæmdinni, tryggja lágmarksinntak réttindanna og koma í veg fyrir hverskyns mismunun. Þegar þessum skyldum sleppir er einungis skyldan til að tryggja „stöðuga framþróun“ réttindanna (progressive realization of rights) eftir og við framkvæmd þeirrar skyldu er ríkjum veitt svigrúm í samræmi við efnahag þeirra. Í samningnum er ekki gerð krafa um tiltekin fjárframlög og nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur verið treg til að gefa nákvæmar leiðbeiningar í þessum efnum. Í almennum athugasemdum sínum um eðli samningsskyldna ríkja segir hún m.a.:

in terms of political and economic systems the Covenant is neutral and its principles cannot accurately be described as being predicated exclusively upon the need for, or the desirability of a socialist or a capitalist system, or a mixed, centrally planned, or laissez-faire economy, or upon any other particular approach. In this regard, the Committee reaffirms that the rights recognized in the Covenant are susceptible of realization within the context of a wide variety of economic and political systems, provided only that the interdependence and indivisibility of the two sets of human rights, as affirmed inter alia in the preamble to the Covenant, is recognized and reflected in the system in question.³⁵

Nefndin hefur þó gert athugasemdir við framlög vel stæðra ríkja ef verulega þykir skorta á að réttindin séu nægilega tryggð. Á fundi íslenskrar sendinefndar með nefndinni árið 1999 var sendinefndin m.a. spurð hvernig ríkið hygðist takast á við 10% fátækt og hvort til greina kæmi að hækka framlög til félagslega kerfisins.³⁶ Önnur dæmi um afskipti nefndarinnar af forgangsröðun í efnahagsmálum aðildarríkja samningsins eru t.d. áhyggjur hennar af lækkun framlaga velstæðra ríkja til málaflökkanna³⁷ og þegar ríki verja fjármunum sínum í algerrí andstöðu við hagsmunum þjóðar sinnar, til að mynda í stríðsrekstur.³⁸ Þá hefur nefndin einnig lýst því sjónarmiði að skyldur ríkja til að virða og efna mannréttindaskuldbindingar sínar séu ekki léttvægari en skuldbindingar við lánardrottna og eigi jafnvel að vegna þyngra.³⁹

³³ Bob Hepple: „Positive obligations to ensure equality.“ (2006), bls. 114.

³⁴ General Comment No. 16 (The equal right of men and women), 15. mgr.; Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: General recommendation no. 25 (temporary special measures).

³⁵ General Comment No. 3, 8. mgr.

³⁶ Summary record (Ísland 1999), 48. mgr.

³⁷ Þannig lýsti nefndin t.d. áhyggjum sínum af háu hlutfalli fátækra í Kanada, þrátt fyrir að um mjög vel stætt ríki væri að ræða og nefndi sérstaklega að svo virtist sem framlög hefðu lækkað til málaflökkana. Sjá Concluding Observations um Kanada (1998), 11. mgr.

³⁸ Sendinefnd Kongó var spurð hvers vegna í ósköpunum ríki sem væri auðugt af náttúruauðlindum eyddi miklum fjárhæðum í stríð í stað málaflökka á borð við menntun og hvort ekki hefði verið tilvalið að auka lífsgæði fólks í stað þess að gera þau gersamlega óþolanleg. Sjá Summary record (Kongó 2000), 14. mgr.

³⁹ Í viðbrögðum sínum við skýrslu Ekvador árið 2004 lýsti nefndin áhyggjum af því að aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar (structural adjustment policy) hefði verulega neikvæð áhrif á vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda og ekki hvað síst á þá hópa samfélagsins sem verst stóðu. Nefndin vísaði sérstaklega til þess hve hátt hlutfall ríkistekna væri ætlað til greiðslu erlendra skulda á kostnað framlaga til efnahagslegra og félagslegra réttinda, sjá Concluding Observations um Ekvador

Þrátt fyrir að ekki sé gerð krafa um tiltekin framlög eða hlutfall af landsframleiðslu til verndar efnahagslegra og félagslegra réttinda er ekki þar með sagt að ríkjum sé í sjálfsvald sett hvort eða hvernig þau uppfylla skyldur sínar skv. 1. mgr. 2. gr. Þeim ber strax að hefjast handa og gera ráðstafanir til að koma réttindunum í framkvæmd. Þá hefur nefndin einnig litið svo á, með gagnályktun frá ákvæðinu, að varast beri allar aðgerðir sem fela í sér afturför í vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda.⁴⁰ Með öðrum orðum eigi vernd réttindanna stöðugt að aukast en ekki verða lakari.⁴¹ Hér komum við hins vegar að vanda sem ekki virðist hafa verið tekinn til athugunar við ritun samningsins og framsetningu skyldunnar um stöðuga framþróun réttindanna; skyldu sem byggir á þeirri forsendu að hagvöxtur verði alltaf við lýði og tryggi þannig stöðugan vöxt velferðarríkja.⁴² Er raunhæft að gera þá kröfu að ríki sem glíma við alvarlegan efnahagssamdrátt haldi á sama tíma áfram að færa út kvíarnar til að tryggja efnahagsleg og félagsleg réttindi?

3.2.1. Skyldur ríkja sem glíma við efnahagssamdrátt

Í ríkjum sem glíma við alvarlegan efnahagssamdrátt skapast tvíþættur vandi hvað varðar vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda. Annars vegar verður minna til skiptanna í ríkiskassanum og því þarf að skera niður. Hins vegar verður hlutverk hins opinbera við vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda aldrei eins mikilvægt og einmitt í kreppu, því fólk sem er alla jafna fullfært um að njóta réttindanna án íhlutunar hins opinbera þarf í mun meiri mæli að reiða sig á aðstoð þaðan í efnahagskreppum auk þess sem staða þeirra sem áttu þegar undir högg að sækja fyrir kreppu versnar enn. Þeim sem þurfa að reiða sig á aðstoð hins opinbera fjölgar þannig almennt í efnahagslægdum og fólk þarf jafnframt meiri aðstoð en áður. Skyldur ríkja verða af þessum sökum mun meira aðkallandi á samdráttarskeiðum, en að sama skapi einnig mjög íþyngjandi.⁴³

Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur ítrekað lýst því viðhorfi, bæði í almennum athugasemdum sínum og í samskiptum við einstök ríki, að vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda verði ekki minna heldur meira aðkallandi þegar ríki glíma við efnahagsvanda.⁴⁴ Nefndin hefur til að mynda lagt áherslu á að jafnvel mjög þung skuldabyrði réttlæti ekki að mannréttindum sé fórnað fyrir afborganir⁴⁵ og að það sé skylda bæði hins skulduga ríkis en einnig lánardrottna og alþjóðastofnana á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn að virða mannréttindaskuldbindingar ríkisins til jafns við (og jafnvel framyfir) aðrar skuldbindingar þess. Í almennum athugasemdum sínum um aðstoð alþjóðasamfélagsins segir nefndin til að mynda:

A matter which has been of particular concern to the Committee in the examination of the reports of States parties is the adverse impact of the debt burden and of the relevant adjustment measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights in many countries. The Committee recognizes that adjustment programmes will often be unavoidable and that these will frequently involve a major element of austerity. Under such circumstances, however, endeavours to protect the most basic economic, social and cultural rights become more, rather than less, urgent.⁴⁶

Þetta viðhorf kom meðal annars fram á fundi nefndarinnar með sendinefnd Argentínu árið 1999:

(2004), 9. mgr.; *Sjá líka* Concluding Observations um Sambíu (2005), 36. mgr.; og Concluding Observations um Kólumbíu (2001), 9. og 29. mgr.

⁴⁰ General Comment No. 3, 9. mgr.

⁴¹ *Sjá einnig* General Comment No. 3, 9. mgr.; General Comment No. 14, 32. mgr.; General Comment No. 15, 19. mgr.; General Comment No. 16, 42. mgr.; General Comment No. 18, 21. og 34. mgr.; General Comment No. 21, 46. mgr.

⁴² Rachael Lorna Johnstone og Aðalheiður Ámundadóttir: „Defending economic, social and cultural rights in Iceland’s financial crisis.“ (2011); Mary Dowell-Jones: *Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: assessing the economic deficit* (2004), bls. 52 og 73; Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 333.

⁴³ General Comment No. 2, 9. mgr.; General Comment No. 6, 17. mgr.

⁴⁴ General Comment No. 2, 9. mgr.

⁴⁵ General Comment No. 2 9. mgr.

⁴⁶ General Comment No. 2, 9. mgr. *Sjá einnig* General Comment No. 18, 53. mgr.; General Comment No. 14, 64. mgr.; General Comment No. 19, 58. og 83. mgr.

Mr. RATTRAY remarked that the economic crisis could not be used to justify failure to apply certain provisions of the Covenant. On the contrary, it was in times of crisis that rights needed to be more closely protected and that the Covenant fully came into its own.⁴⁷

En hvernig átti Argentína að fara að því, mitt í afar þungri efnahagslægd, að tryggja stöðuga framþróun efnahagslegra og félagslegra réttinda? Fræðimenn hafa bent á þennan vanda, þar á meðal Mary Dowell-Jones⁴⁸ sem telur að sýna beri ríkjum sem eiga við alvarlegan efnahagsvanda að stríða umburðarlyndi þrátt fyrir að hagræðingaraðgerðir þeirra valdi tímabundinni afturför við framkvæmd efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda. Annað sé óraunhæft.⁴⁹ Dowell-Jones tekur Argentínu sem dæmi og segir:

Whereas an economic crisis cannot justify any decline in the importance which a State party affords to its international obligation to progressively realise socio-economic rights, it is inevitable that the rights will be negatively impacted on a large scale by a severe contraction of GDP growth from 8.1% to -3.1%.⁵⁰

Deila má um hvort nefndin hafi verið of dómhörð í garð Argentínu og fleiri ríkja sem glímt hafa við erfiðar efnahagslægdir en hún hefur þó með nokkrum rétti lýst áhyggjum sínum í tilvikum þar sem réttindunum er algerlega vikið til hliðar, jafnvel án nokkurrar viðleitni til að halda þeim við.⁵¹ Ríki í þessari stöðu verða hins vegar að hafa hugfast að efnahagsleg og félagsleg réttindi eru ekki valkvæð stefnumið eða lúxus sem leggja má til hliðar þegar harðnar á dalnum því það er einmitt á erfiðum tímum sem reynir hvað mest á þessi réttindi, þ.e. þegar einstaklingar geta átt hvað erfiðast með að tryggja lífsafkomu sína og önnur efnahagsleg og félagsleg gæði. Hins vegar er rétt að ríki þurfa einnig að hafa hagsmuni komandi kynslóða í huga og tryggja að málum sé þannig háttáð að efnahagur landsins geti staðið undir því að tryggja efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í framtíðinni.⁵² Því má spyrja hvort til dæmis sé fýsilegt að byggja velferðarkerfið á erlendum lánum, því við frestun á greiðslu erlendra lána skapast hærri vaxtagreiðslur og því má draga í efa að það þjóni í raun hagsmunum velferðarkerfisins að draga úr afborgunum þegar til lengri tíma er litið.

Þrátt fyrir gagnrýni nefndarinnar á aðgerðir sem hafa í för með sér afturför hefur hún fallist á nauðsyn þess að kerfin sem tryggja eiga efnahagsleg og félagsleg réttindi séu sjálfbær þannig að þau verði ekki aðeins til staðar fyrir núlifandi kynslóðir heldur einnig komandi kynslóðir.⁵³ Nefndin gerir hins vegar ríkar kröfur til ríkja um að þau geti sýnt fram á réttmæti aðgerða sem fela í sér afturför í vernd réttindanna.⁵⁴ Í almennum athugasemdum hennar um félagslegt öryggi er að finna nokkra leiðsögn um hvernig ríki í efnahagsvanda geta uppfyllt skyldur sínar samkvæmt samningnum. Þar telur nefndin upp helstu atriði sem hún tekur tillit til við mat á réttmæti aðgerða sem fela í sér afturför. Þau eru í fyrsta lagi hvort réttlætanager og málefnaverger ástæður séu fyrir aðgerðunum. Hér kæmi væntanlega sérstaklega til skoðunar hvort um verulegan efnahagssamdrátt sé að ræða, styrjalдарástand eða áhrif af völdum

⁴⁷ Summary record (Argentina 1999), 20. mgr. *Sjá einnig* 12. mgr.

⁴⁸ Mary Dowell-Jones: *Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: assessing the economic deficit* (2004), bls. 55.

⁴⁹ *Sjá einnig* Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 333.

⁵⁰ Mary Dowell-Jones: *Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: assessing the economic deficit* (2004), bls. 73.

⁵¹ *Sjá* n. mgr. 39. *Sjá einnig* Manisuli Ssenyonjo: „Non-State actors and economic, social, and cultural rights.“ (2007) bls. 119-120.

⁵² General Comment No. 2, 9. mgr.; General Comment No. 12, 7. og 8. mgr.; General Comment No. 15, 11. mgr. ; General Comment No. 19, 11. mgr. Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 355. Einnig má benda á dóm Stjórnlagadómstóls Póllands um lögmæti breytinga á almannatryggingalögjögjöf, sem fól í sér afturför. Dómstóllinn taldi að hinu opinbera væri rétt og skylt að ná jafnvægi í ríkisútgjöldum og því væru breytingar réttlætanager svo framarlega að þær færu ekki niður úr því lágmarki sem stjórnarskráin áskildi. Stjórnlagadómstóll Póllands, 25. febrúar 1997 (K21/97).

⁵³ General Comment No. 12, 7. og 8. mgr. General Comment No. 15, 11. mgr. General Comment No. 19, 11. mgr.

⁵⁴ General Comment No. 3, 10. mgr.; General Comment No 19, 64. mgr. *Sjá einnig* Summary record (Argentina 1999), 13. mgr. og Summary record (Spánn 1996) , 59. mgr.

náttúruhamfara. Í öðru lagi myndi nefndin leggja mat á hvort aðrir möguleikar hafi verið kannaðir til hlítar og í þriðja lagi hvort samráð hafi verið haft við þá sem aðgerðirnar hafa áhrif á við mat og val á þeim möguleikum. Í fjórða lagi lítur nefndin til þess hvort aðgerðirnar séu til þess fallnar að valda beinni eða óbeinni mismunun, t.d. ef draga á saman með því að útiloka tiltekna hópa eða landsvæði frá þjónustu. Í fimmta lagi leggur nefndin mat á hvort aðgerðirnar séu líklegar til að hafa varanleg áhrif á möguleika tiltekinna hópa til að njóta viðkomandi réttinda eða hvort lágmarksinntaki réttindanna sé ógnað. Í sjötta og síðasta lagi myndi nefndin líta til þess hvort möguleiki hefur verið veittur á sjálfstæðu og óháðu mati á viðkomandi aðgerðum.⁵⁵

Við þetta má einnig bæta að nefndin hefur ítrekað fjallað um skyldur ríkja til að vernda hópa sem hallar á í samfélaginu, ýmist í almennum athugasemdum sínum⁵⁶ eða í samskiptum við einstaka ríki.⁵⁷ Nefndin hefur ekki síður talið mikilvægt að tryggja þessum hópum sérstaka vernd í efnahagskreppum. Sem dæmi má nefna athugasemdir nefndarinnar við 3. skýrslu Spánar árið 1996:

The Committee also notes with concern that as a result of the economic recession, budget cuts have been made in the social welfare sector and have had a particular impact on the most vulnerable groups in society. In this regard, the Committee emphasizes the importance of the views expressed in its General Comment No. 3 that even in times of severe resource constraints, whether caused by a process of adjustment, of economic recession, or by other factors, the vulnerable members of society can, and indeed must, be protected by the adoption of relatively low-cost targeted programs.⁵⁸

Á sama ári lýsti nefndin einnig áhyggjum af því að efnahagslægingin í Finnlandi á tíunda áratugnum og aðgerðir sem farið var í til að skilyrði um aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu yrði uppfyllt hefðu haft alvarlegar afleiðingar fyrir vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda, sérstaklega fyrir hópa sem stóðu höllum fæti í samfélaginu.⁵⁹

Þrátt fyrir neikvæða afstöðu nefndarinnar til aðgerða sem fela í sér afturför er ljóst að hún hefur opnað glugga fyrir þennan möguleika þegar ríki eiga í efnahagsferfiðleikum. Það þýðir þó ekki að ríkjum sé ekki lengur skylt að beita öllum tiltækum ráðum, eftir því sem þau frekast megna, til að koma réttindunum í framkvæmd, því ríkin hafa nákvæmlega sömu skyldur til framkvæmda og áður hvað þetta varðar. Þau teljast þó ekki hafa brotið gegn samningnum, þrátt fyrir að aðgerðir þeirra feli í sér tímabundna afturför, geti þau sýnt fram á að aðgerðirnar samræmist framangreindum skilyrðum nefndarinnar.

3.2.2. Framsækin afturför vegna efnahagsferfiðleika

Þau viðmið sem nefndin notar til að meta lögmæti aðgerða sem fela í sér afturför má nýta sem módel fyrir ríki í efnahagsþrengingum; módel um „framsækna afturför“ (progressive-regressive measures).⁶⁰ Hugtakið kann að virðast þversagnarkennt og er það í raun, en það felur í sér að dregið er úr framkvæmd réttindanna gagnvart þeim sem auðveldast eiga með að uppfylla efnahagslegar og félagslegar þarfir sínar án ihlutunar ríkisins, í þágu þeirra sem þurfa mest á ihlutun hins opinbera að halda til að geta notið réttindanna. Forgangsroðun sem felur í sér afturför gagnvart þeim sem betur standa í samfélaginu, í þágu þeirra sem minnst mega sín, getur þannig verið liður í því að beita *öllum tiltækum ráðum* til að réttindin komist til framkvæmda og miðar að því að vernda verst settu hópa

⁵⁵ General Comment No. 19, 42. mgr. Sjá einnig Malcolm Langford og Jeff A. King: „Committee on economic, social and cultural rights.“ (2008), bls. 501-502.

⁵⁶ General Comment No. 3, 12. mgr.; General Comment No. 5, 9., 10. og 32. mgr.; General Comment No. 6, 68. og 83. mgr. General Comment No. 19, 51. mgr.

⁵⁷ Concluding Observations um Holland (1998), 25. mgr.; Summary record (Paraguay 1996), 48. mgr.; Concluding Observations um Kanada (1993), 12-13. mgr.; Concluding Observations um Finnland (1996), 9. mgr.; Concluding Observations um Spán (1996), 7. mgr.

⁵⁸ Concluding Observations um Spán (1996), 7. mgr.

⁵⁹ Concluding Observations um Finnland (1996), 9. mgr.

⁶⁰ Rachael Lorna Johnstone og Aðalheiður Ámundadóttir: „Defending economic, social and cultural rights in Iceland's financial crisis.“ (2011).

samfélagsins. Rétt forgangsröðun er það sem skiptir fyrst og fremst máli og ekki þarf að vera um brot á samningnum að ræða þótt dregið sé saman, enda sé það gert í þágu velferðar almennings og til tryggingar viðgangi réttindanna til lengri tíma lífið.⁶¹ Auk skilyrða um vandlega ígrundun aðgerða og samráð við þá sem þær bitna á er það einkum þrennt sem hafa ber hugfast við forgangsröðun í niðurskurði samkvæmt viðmiðum nefndarinnar: Áhrif aðgerðanna skulu aðeins vera tímabundin, tryggja ber lágmarksinntak réttindanna og taka ber sérstakt tillit til einstaklinga og hópa sem eiga undir högg að sækja.

A. Tímabundin áhrif niðurskurðar

Sérstaklega þarf að gæta þess að fara ekki í aðgerðir sem eru til þess fallnar að hafa *varanleg áhrif* á einstaklinga og möguleika þeirra til að njóta mannréttinda sinna.⁶² Varanleg áhrif skerðingar verða ekki bætt síðar og því er í raun ekki hægt að tala um tímabundna aðgerð í því sambandi. Niðurskurður í mæðravernd,⁶³ synjun um skólavist⁶⁴ og niðurskurður í skólum á þjónustu fyrir börn með sérþarfir⁶⁵ eru dæmi um aðgerðir sem gætu verið til þess fallnar hafa varanleg áhrif. Fósturlát eða andvana fæðing verður ekki leiðrétt eftir kreppu; umsækjandi sem fær ekki skólavist mun e.t.v. ekki hafa tækifæri til að mennta sig síðar þegar hann hefur fyrir fjölskyldu að sjá; og sérþjónusta sem tekin er af barni í 2. bekk nýtist því ekki þótt hún verði í boði fyrir önnur börn í 2. bekk að nokkrum árum liðnum. Af þessum sökum er nauðsynlegt að meta vandlega hvort fyrirhugaðar aðgerðir séu líklegar til að hafa varanlegar afleiðingar í för með sér fyrir þá sem fyrir skerðingunni verða og víkja þá frá þeim eða leita annarra leiða til að koma í veg fyrir varanlegar afleiðingar sem af þeim geta hlotist. Hér skipta aðgerðaáætlanir miklu máli. Brýnt er að í áætlunum sé lagt mat á möguleg áhrif niðurskurðar og hvort þau séu afturkræf. Þá þarf einnig að setja skýr markmið um hvernig og hvenær niðurskurðurinn eigi að ganga til baka og til hvaða aðgerða skuli grípa til að lágmarka áhrif hans.⁶⁶

B. Lágmarksinntak réttindanna

Sparnaðaraðgerðir mega undir engum kringumstæðum vega að lágmarksinntaki réttindanna, sem fjallað var um í kafla 3.1.2.A hér að framan. Hafa ber hugfast að lágmarksinntak réttindanna er sá þröskuldur sem þróunarríkjunum er ætlað að ná og því er hæpið, burtséð frá efnahagskreppunni, að nefndin láti það óátalið að þróað og vel stætt ríki eins og Ísland „hangi í lágmarkinu“. Sé efnahagslæggð svo djúp að hún ógni lágmarksréttindum má ætla að réttlætjanlegt sé að beita framsækinni afturför til að tryggja að allir njóti í það minnsta lágmarksréttinda.

C. Sérstök vernd fyrir hópa sem eiga undir högg að sækja

Nefndin hefur ætíð lagt áherslu á sérstaka vernd einstaklinga og jaðarhópa sem eiga undir högg að sækja.⁶⁷ Hér er átt við þá sem allra sist þola skerðingu af einum eða öðrum toga og jaðarhópa sem eiga á hættu að verða utanveltu, t.d. vegna þess að þeir bera sig sjálfir ekki eftir björginni. Þetta eru þeir einstaklingar sem lengst eru frá því að njóta efnahagslegra og félagslegra gæða á sjálfbærann hátt án íhlutunar hins opinbera.

⁶¹ Sbr. 4. gr. samningsins.

⁶² General Comment No. 19, e. liður, 42. mgr.

⁶³ „Fæðingardeild á Sauðárkróki lokað.“ (2010); „Ljósmeður óttast niðurskurð.“ (2010).

⁶⁴ Haustið 2010 var á fimmta hundrað umsækjendum synjað um framhaldsskólavist og árið áður voru synjanir rúmlega 600. Sjá greinargerð með tillögu til þingsályktunar um menntun og atvinnusköpun ungs fólks, Þskj. 736, 449. mál (þ. 2010-2011). Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/0736.html> [sótt 3. maí 2011]. Sjá *nánar* í umfjöllun í kafla 6.1.1.

⁶⁵ Sjá könnun sambands íslenskra sveitarfélaga um niðurskurðaráform í grunnskólum í Velferðarvaktin: „Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrenningum.“ (2009), bls. 9. Sjá *nánari* umfjöllun í kafla 6.2.

⁶⁶ Sjá *nánar* í kafla 3.1.1.B. og einnig í kafla 7.2.

⁶⁷ General Comment No. 3, 12. mgr.; General Comment No. 5, 9., 10. og 32. mgr.; General Comment No. 6, 68. og 83. mgr.; General Comment No. 19, 51. mgr.

Vegna þess hve alvarleg áhrif skerðing á lífsgæðum getur haft fyrir þá sem hallar á í samfélaginu þarf að hafa hagsmuni þeirra sérstaklega í huga, hvort heldur er þegar ákveðið er hvert fjármagni skuli beint í félagslega kerfinu eða þegar skorið er niður. Líta má svo á að til að tryggja jafnan aðgang allra að menntun, félagslegu öryggi, heilbrigðisþjónustu o.s.frv. þurfi að forgangsraða í þágu þeirra verst settu til að þeir geti staðið jafnfætis öðrum.

3.3. Samantekt

Í þessum kafla hefur verið farið yfir helstu skyldur aðildarríkja samningsins, annars vegar skyldur óháð efnahag og hins vegar skyldur sem taka mið af efnahagsstöðu ríkjanna. Þá var sérstaklega vikið að skyldum ríkja sem eiga við efnahagserfiðleika að stríða. Af umfjölluninni í kaflanum má draga saman helstu þætti sem ríkjum ber að huga að við framkvæmd samningsins þegar þau glíma við efnahagserfiðleika.

Öllum ríkjum ber skylda til að:

- a) skila skýrslum um framkvæmd samningsins til nefndarinnar;
- b) gera aðgerðaáætlanir um stöðuga framþróun réttindanna;
- c) hafa eftirlit með framþróun réttindanna og framgangi aðgerðaáætlana;
- d) koma í veg fyrir beina eða óbeina mismunun;
- e) tryggja skilyrðislaust lágmarksinntak réttindanna.

Ef skera þarf niður og hverfa tímabundið frá stöðugri framþróun þarf, auk skyldu til virða lágmarksinntakið, að tryggja að:

- a) samráð hafi verið við þá sem aðgerðir bitna á;
- b) niðurskurðurinn hafi ekki varanleg áhrif;
- c) einstaklingar og hópar sem standa höllum fæti njóti sérstakrar verndar.

Framangreindir þættir verða hafðir sérstaklega til hliðsjónar í síðari hluta bókarinnar þar sem fjallað verður annars vegar um sjónarmið við vernd tiltekinna réttinda í efnahagskreppunni (II. hluti) og hins vegar um leiðir til að efla mannréttindavernd til framtíðar (III. hluti).

II. HLUÐI – FRAMKVÆMD SAMNINGSINS Á ÍSLANDI Í KJÖLFAR EFNAHAGSHRUNS

4. RÉTTUR TIL VINNU OG TENGD RÉTTINDI

Réttindi tengd vinnu eru tilgreind í 6. – 8. gr. samningsins. Þau fela í sér rétt sérhvers manns til tækifæris til að afla sér lífsviðurværis sem hann velur af frjálsum vilja; rétt til að njóta hagstæðra og sanngjarnra vinnuskilyrða; og rétt til að semja um starfskjör með milligöngu verkalyðsfélaga. Atvinnuréttindin eru nátengd öðrum réttindum sem vernduð eru í samningnum. Réttinum til að afla sér lífsviðurværis er t.a.m. ætlað að tryggja möguleika fólks til að njóta sómasamlegra lífsskilyrða, sbr. a. lið 7. gr. og 11. gr. samningsins. Hver vinnandi maður á rétt á heilsusamlegum vinnuskilyrðum, sbr. a. lið 7. gr. og sbr. einnig b. og c. lið 2. mgr. 12. gr. um rétt til líkamlegrar og andlegrar heilsu. Í 2. mgr. 6. gr. er einnig vikið að rétti vinnandi fólks til menntunar og fræðslu sem skirskotar til 13. gr. um rétt til menntunar. Atvinnuréttindin tengjast einnig réttindum og vernd barna, því ríkjum ber að lögfesta bann við hverskyns barnaprælkun og setja reglur til verndar börnum á vinnumarkaði skv. 3. mgr. 10. gr. Þá er að lokum í ákvæði 7. gr. að finna ítrekun á jafnræðisreglunni í 2. mgr. 2. gr. og ákvæði 3. gr. um jafnan rétt karla og kvenna.

Réttindi tengd atvinnu hafa verið í íslenskum lögum mjög lengi. Ákvæði um atvinnufrelsi hefur verið í íslensku stjórnarskránni frá upphafi¹ og hefur verið í núverandi mynd síðan mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurbættur með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995. Dæmi um önnur lög sem fjalla um réttindi tengd atvinnu eru lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga; lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla; lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur; lög nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda; sjómannalög nr. 35/1985 og lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Efnahagskreppan hefur komið við atvinnuréttindin með ýmsum hætti. Atvinnuleysi hefur stóraukist vegna fjölda gjaldþrota, verri afkomu fyrirtækja og niðurskurðar hjá hinu opinbera. Þá hafa ýmis réttindi launafólks orðið fyrir neikvæðum áhrifum, ýmist vegna sparnaðaraðgerða stjórnvalda eða annarra orsaka sem tengjast hruninu og efnahagskreppunni. Í fyrri hluta þessa kafla verður fjallað um skyldur ríkisins skv. 6. gr. til að efla atvinnu og sporna við atvinnuleysi en í síðari hluta hans verður vikið að réttindum sem tilgreind eru í 7. gr. samningsins um sanngjörn og hagstæð vinnuskilyrði og hættunum sem að þeim steðjar í efnahagskreppunni.

4.1. Lágmarksskyldur vegna réttarins til vinnu (6. gr.)

Ákvæði 6. gr. samningsins um rétt til vinnu er að mörgu leyti annars eðlis en atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ Eins og ákvæðið ber með sér felur það eingöngu í sér taumhaldsskyldur, þ.e. stjórnvöldum ber ekki skylda til að aðhafast sérstaklega til að tryggja fólki atvinnu, heldur ber þeim fyrst og fremst að virða frelsi manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Dómar sem fallið hafa um þetta ákvæði hafa þannig fyrst og fremst fjallað um hvort stjórnvöldum hafi verið heimilt að skerða atvinnufrelsi manna með einum eða öðrum hætti.² Í atvinnuréttarákvæði samningsins er hins vegar kveðið á um tiltekna athafnaskyldur aðildarríkja, sbr. lokamálslið 1. mgr. 6. gr., þar sem segir að ríkjum beri að „gera ráðstafanir“ til að tryggja þann rétt sem ákvæðið fjallar um. Meðal athafnaskyldna sem ákvæðið leggur á herðar aðildarríkjunum er að þau

¹ Sbr. 51. gr. stjórnarskrárinnar um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874).

² Sbr. t.d. H 2003:782 (nr. 542/2002) um bann við einkasýningu á nektardansi; H 2000:1534 (nr. 12/2000) um takmarkanir á heimildum til veiða úr fiskistofnum; H 2000:1621 (nr. 15/2000) ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðs reksturs svínabús felld úr gildi; H 1995:3059 (nr. 52/1995) um að milligöngu tannlæknis þurfi til að tannsmíðir megi vinna tannsmíðavinnu í munnholi sjúklinga.

geri ráðstafanir sem miða að því að allir hafi atvinnu (full and productive employment)³ og í því skyni ber þeim að beita öllum tiltækum ráðum til að efla atvinnustig í landinu og bregðast við atvinnuleysi á raunhæfan hátt.⁴

Atvinnuleysi hefur almennt verið mjög lítið á Íslandi. Frá janúar 2006 og fram til haustsins 2008 fór atvinnuleysi aldrei yfir 1.6% og fór til að mynda alveg niður í 0.8% síðustu fjóra mánuði ársins 2007.⁵ Atvinnuleysi jókst hins vegar hröðum skrefum eftir efnahagshrunið og mældist 7.6% árið 2010 og fór hæst upp í 9.3% í febrúar og mars sama ár.⁶ Vegna þessara aðstæðna verða skyldur stjórnvalda skv. 6. gr. sérlega brýnar. Ekki ber þó að skilja ákvæði 6. gr. á þann hátt að ríkinu beri skilyrðislaus skylda til að tryggja umsvifalaust að allir hafi atvinnu,⁷ því líkt og við á um önnur réttindi samningsins felur rétturinn til vinnu bæði í sér skyldur sem uppfylla þarf umsvifalaust (lágmarksskyldur) og skyldur sem lúta að stöðugri framþróun. Skyldur ríkja er lúta að stöðugri framþróun réttarins til vinnu eiga að miða að því langtíamarkmiði að allir geti aflað sér lífsviðurværis með vinnu og að því ber að vinna m.a. með því að skapa hagstæð skilyrði fyrir blómstrandi atvinnulíf.⁸ Meðal skyldna sem ber að uppfylla umsvifalaust er að leggja bann við hverskyns nauðungarvinnu; koma í veg fyrir hverskyns ólögmetta mismunun á vinnumarkaði og tryggja að vinnumarkaðurinn sé öllum opinn. Síðastnefnda skyldan getur falið í sér að gera þurfi sérstakar ráðstafanir til verndar og stuðnings fyrir einstaklinga og hópa sem einhverra hluta vegna standa höllum fæti á vinnumarkaði. Þá lítur nefndin svo á að gerð heildstæðrar atvinnustefnu og aðgerðaáætlunar til að fylgja henni eftir sé meðal lágmarksskyldna allra aðildarríkja enda má ætla að skýr atvinnustefna auðveldi ríkjum að takast á við atvinnuleysi og vandamál sem því fylgja.⁹

Hér á eftir verður farið yfir þessar helstu lágmarksskyldur. Að teknu tilliti til þeirra úrræða sem stjórnvöld hafa gripið til vegna aukins atvinnuleysis verður fjallað sérstaklega um annars vegar jafnan rétt kvenna og karla til atvinnutækifæra og hins vegar nauðsyn þess að hugað verði sérstaklega að þeim sem einhverra hluta vegna eiga undir högg að sækja á vinnumarkaði eða þurfa af öðrum ástæðum sérstaka vernd og stuðning við að afla sér atvinnu. Fyrst verður hins vegar vikið með nokkrum orðum að skyldu ríkisins til að móta heildarstefnu í atvinnumálum.

4.1.1. Heildarstefna í atvinnumálum – aðgerðaáætlanir

Í almennum athugasemdum nefndarinnar um réttinn til vinnu segir m.a. að ríkjum beri að móta heildarstefnu í atvinnumálum í samráði við aðila vinnumarkaðarins.¹⁰ Slík stefna ætti að stuðla að því markmiði að allir hafi atvinnu¹¹ og því þarf hún að miða að því að efla atvinnustig og eyða atvinnuleysi.¹² Við mótun atvinnustefnu þarf m.a. að huga að ungu fólki sem er að stíga sín fyrstu skref á vinnumarkaði¹³ og tryggja aðstoð og þjálfunarræði fyrir þá sem geta þar átt undir högg að sækja, s.s. fólk með fötlun eða skerta starfsgetu, eldra fólk, fólk með litla menntun o.fl.¹⁴

Á Íslandi hefur ekki verið unnið eftir heildarstefnu í atvinnumálum og kann það að skýrast af því hve lítið atvinnuleysi hefur verið hér á landi um árabil. Aðgerðir stjórnvalda hafa þannig einkennst af viðbrögðum við aðstæðum þegar þær koma upp. Skömmu eftir efnahagshrunið kynnti ríkisstjórnin „aðgerðaáætlun um velferð.“¹⁵ Í henni er vikið að atvinnumálum og lögð áhersla á atvinnusköpun og aukna virkni þeirra sem eru atvinnulausir. Aðgerðaáætlunin er þó ekki allskostar í samræmi við tilmæli

³ Sbr. 2. mgr. 6. gr. og sbr. einnig 1. mgr. 2. gr. samningsins.

⁴ Kristín Benediktsdóttir: „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.“ (2008), bls. 137.

⁵ Vinnumálastofnun: „Hlutfallslegt atvinnuleysi: Atvinnuleysi frá 1980 mánaðarlegar tölur.“

⁶ Sama heimild.

⁷ General Comment No. 18, 6. mgr.

⁸ Sama heimild, 12. mgr.

⁹ Sama heimild, c. liður, 31. mgr.

¹⁰ Sama heimild, 42. mgr.

¹¹ Sama heimild, 41. mgr.

¹² Sama heimild, 26. mgr.

¹³ Sama heimild, 14. mgr.

¹⁴ Sama heimild, 44. mgr.

¹⁵ Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð.“ (2009).

nefndarinnar, þ.e. hún er ekki unnin í samráði við aðila vinnumarkaðarins eða aðra hagsmunaaðila og mælanleg markmið í atvinnumálum skortir, svo dæmi séu tekin.

Um mitt ár 2009 hófst undirbúningur að gerð heildstæðrar atvinnustefnu, þegar verkefninu „Sóknaráætlun 20/20“ var hleypt af stokkunum.¹⁶ Stefnumótunarskjalid „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag“¹⁷ var birt í febrúar 2011 en því er m.a. ætlað að vera leiðarljós fyrir stefnumörkun og áætlunargerð í atvinnumálum. Þessi fyrsti vísir að atvinnustefnu er um margt í samhljómi við áherslur nefndarinnar. Verkefnið var unnið í breiðu samráði við aðila vinnumarkaðarins og almenna borgara um allt land.¹⁸ Í stefnunni eru sett fram mælanleg markmið til að unnt verði að fylgjast með framgangi stefnunnar.¹⁹ Í síðari hluta skjalsins er fjallað um einstök verkefni til að fylgja stefnunni eftir og þar er m.a. fjallað um aðgerðir á sviði mennta og vísinda og aðgerðir til að styðja við skapandi greinar og ferðapjónustu.²⁰ Þá er einnig vikið að nauðsyn þess að unnar verði ýmsar aðgerðaáætlanir m.a. um aukinn jöfnuð og mannréttindamál.²¹ Erfitt er að leggja mat á þetta stefnumótunarstarf að öðru leyti en því að það lofar góðu. Framkvæmd stefnunnar er hins vegar eftir og tíminn verður að leiða í ljós hver árangurinn verður.

4.1.2. Jafn réttur kvenna og karla til atvinnutækifæra

Í 3. gr. samningsins er kveðið á um skyldu ríkja til að ábyrgjast jöfn réttindi til handa körlum og konum til þess að njóta allra þeirra efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttinda sem kveðið er á um í samningnum. Í almennum athugasemdum nefndarinnar um jafnrétti kynjanna segir m.a. að skyldur ríkjanna í tengslum við réttinn til vinnu lúti að því að tryggja (bæði í lögum og í framkvæmd) að konur og karlar hafi jafnan rétt og jöfn tækifæri til aðgangs að störfum á öllum stigum þjóðfélagsins.²² Í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla eru þessi réttindi nánar skilgreind og skv. 1. gr. er markmið þeirra að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla. Þessu markmiði skal m.a. náð með því að:

- a) gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins;
- b) vinna að jöfnum áhrifum kvenna og karla í samfélaginu;
- c) bæta sérstaklega stöðu kvenna og auka möguleika þeirra í samfélaginu; og
- d) vinna gegn launamisrétti og mismunun á grundvelli kynferðis á vinnumarkaði.

Í samræmi við 3. gr. samningsins og framangreint ákvæði jafnréttislaganna, ber stjórnvöldum að huga að báðum kynjum, hvort heldur er í aðgerðum sínum til að efla atvinnu eða við hagræðingu hjá hinu opinbera. Raunin hefur hins vegar orðið sú að megináhersla stjórnvalda hefur verið á atvinnuuppbyggingu sem skapar hefðbundin karlastörf, s.s. í byggingariðnaði, viðhaldi snjóflóðavarna, orkufrekum iðnaði o.s.frv.²³ Á sama tíma eru konur í miklum meirihluta meðal þeirra sem sagt er upp störfum hjá hinu opinbera.²⁴ Hið opinbera er með öðrum orðum að segja upp konum og skapa atvinnu

¹⁶ Stýrihópur 20/20 Sóknaráætlunar: „Niðurstöður 20/20 sóknaráætlunar.“

¹⁷ Forsætisráðuneytið: „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag: Þekking, sjálfbærni, velferð.“

¹⁸ Sama heimild, bls. 3.

¹⁹ Sama heimild, bls. 10. Til dæmis er stefnt að því að atvinnuleysi verði komið niður fyrir 3% árið 2020.

²⁰ Sama heimild, bls. 21-22.

²¹ Sama heimild, bls. 24. Um áætlun í mannréttindamálum segir að hana skuli vinna að norrænni fyrirmynd, án þess að nánar sé útskýrt hvað í því felst. Eðlilegast væri að vinna mannréttindaáætlun í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins og ef hin „norræna fyrirmynd“ gerir ráð fyrir því er ekkert nema gott um það að segja.

²² General Comment No. 16, 23. mgr.

²³ Iðnaðarráðuneytið: „Aðgerðir í atvinnumálum samþykktar 6. mars 2009 - mat iðnaðarráðuneytisins á fjölda starfa 15. júní 2009.“ (2009), *Sjá einnig* gagnrýni Þorgerðar Einarsdóttur, prófessors í kynjafræði við Háskóla Íslands, „Segir halla verulega á konur.“ (2011).

²⁴ Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ (2011). *Sjá einnig* svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn á Alþingi um uppsagnir í heilbrigðiskerfinu: Þskj. 875, 447. mál. 139. lþ. 2010–2011. Vefúgáfa Alþingistíðinda <http://www.althingi.is/altxt/139/s/0875.html> (sótt 4. maí 2011); *Sjá einnig* vitnað í Þorgerði Einarsdóttur, „Karlastörf sköpuð en konum sagt upp.“ (2011).

fyrir karlmenn, þrátt fyrir þá yfirlýstu stefnu að „við endurreisn íslensks efnahagslífs verði jafnrétti kynjanna haft að leiðarljósi.“ Jafnvel þótt atvinnuleysi sé nú í fyrsta skipti í 30 ár ívið meira meðal karla en kvenna²⁵ réttlætir það ekki að hallað sé á réttindi kvenna með svo afgerandi hætti, enda hefur sýnt sig að konur eru yfirleitt lengur atvinnulausar en karlar. Langtímaatvinnuleysi er meira meðal kvenna en karla í öllum aldurshópum nema þeim yngsta, og munurinn eykst jafnt og þétt eftir því sem ofar dregur í aldri. Þannig voru t.d. 51% atvinnulausra kvenna eldri en 55 ára atvinnulausar lengur en 12 mánuði í apríl 2011 (samanborið við 41% karla á sama aldri); og 69% atvinnulausra kvenna eldri en 55 ára hafa verið atvinnulausar í 6 mánuði eða meira (samanborið við 55% karla á sama aldri).²⁶

Þrátt fyrir formlegt jafnrétti að lögum hefur *raunverulegt* jafnrétti ekki verið að fullu tryggt. Í almennum athugasemdum nefndarinnar um jafnrétti kynjanna er lögð áhersla á að tryggja þurfi að lög, reglur, stefnur og ákvarðanir, sem virðast fyllilega hlutlæg, mismuni ekki kynjunum vegna þess réttindamunar sem enn gætir meðal kynjanna.²⁷ Mikilvægur þáttur jafnréttisbaráttu undanfarinna áratuga hefur t.a.m. falist í því að gera konum kleift að eiga heimangengt til að sinna vinnu. Niðurskurður á þjónustu, einkum í heilbrigðiskerfinu, veldur því að heimilin taka á sig auknar byrðar, m.a. umönnun veikra og aldraðra, og ljóst er að sú umönnun lendir að mestu leyti á herðum kvenna sem hverfa þá jafnvel af vinnumarkaði til að sinna þessum skyldum ríkisins án endurgjalds.²⁸ Þá má ætla að stóran hluta þeirra kvenna sem tekið hafa þessi ólaunuðu umönnunarstörf að sér sé ekki að finna í atvinnuleysistöflunum, enda uppfylla þær ekki skilyrði til að njóta atvinnuleysisbóta og þeirra réttinda sem skráningu hjá Vinnumálastofnun fylgja þar sem þær eru ekki í virkri atvinnuleit. Þær eru í vinnu, en án launa. Niðurskurðurinn, sérstaklega í heilbrigðiskerfinu, getur því valdið verulegri afturför að því er varðar réttindi sem tekið hefur konur marga áratugi að ná fram.

4.1.3. Sérstök vernd og aðstoð fyrir þá sem standa höllum fæti

Allar ráðstafanir stjórnvalda til að tryggja réttinn til vinnu þurfa að taka mið af því að allir eiga jafnan rétt til að afla sér lífsviðurværis með vinnu og ríkið hefur sérstaka athafnaskyldu til tryggja jafnan aðgang allra að vinnu.²⁹ Þessi athafnaskylda beinist ekki síst að ýmsum hópum sem þurfa sérstakan stuðning til að afla sér atvinnutækifæra. Í almennum athugasemdum sínum um réttinn til vinnu tiltekur nefndin nokkra hópa sem sérstaklega þarf að huga að, þar á meðal er fólk með fötlun eða skerta starfsgetu, erlent farandverkafólk og ungt fólk sem er að stíga sín fyrstu skref á vinnumarkaði.³⁰ Hér á eftir verður vikið stuttlega að þessum hópum og að auki fjallað um nauðsyn þess að stutt verði sérstaklega við þá sem glíma við langtímaatvinnuleysi og hugað að þeim ekki eru skráðir hjá vinnumálastofnun en eru þó án atvinnu.

A. Ungt fólk án atvinnu

Nefndin leggur áherslu á að ríki hugi sérstaklega að ungu fólki sem er að stíga sín fyrstu skref á vinnumarkaði. Í almennum athugasemdum um réttinn til vinnu kemur m.a. fram að ungt fólk eigi oft erfiðara með að finna sér atvinnu í fyrsta sinn og gera þurfi aðgerðaáætlanir um menntun og starfsþjálfun ungs fólks og stuðla að bættum aðgangi þessa hóps að atvinnu við hæfi.³¹

²⁵ Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ (2011), bls. 47.

²⁶ Vinnumálastofnun, „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir lengd á skrá.“

²⁷ General Comment No. 16, 8. mgr.; sjá einnig athugasemdir Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna: General Comment No. 28, 5. mgr.

²⁸ Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ (2011), bls. 41. Þar segir m.a. „Minni þjónusta við börn, aldraða og fatlaða, og að senda sjúklinga heim af sjúkrastofnunum áður en þeir eru færir um að sjá um sig sjálfir eru þekktar sparnaðarleiddir hjá heilbrigðisstofnunum. Vegna aukinnar heimilisábyrgðar kvenna er ástæða til að hafa áhyggjur af áhrifum slíkra aðgerða í niðurskurði í íslenska heilbrigðiskerfinu.“

²⁹ Kristín Benediktsdóttir: „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.“ (2008), bls. 137-138, General Comment No. 18, 31. og 44. mgr.

³⁰ General Comment No. 18. 14. – 18. mgr.

³¹ *Sama heimild*, 14. mgr.

Hlutfall ungs fólks á atvinnuleysisrá hefur verið hátt frá því að atvinnuleysið jókst í kjölfar efnahagshrunsins og árið 2010 var atvinnuleysi mest meðal fólks á aldrinum 18-24 ára.³² Íslensk stjórnvöld hafa lagt mikla áherslu á aðstoð og stuðning fyrir ungt atvinnulaust fólk. Meðal úrræða sem gripið hefur verið til eru átaksverkefni sem ætlað er að sporna við skaðlegum áhrifum atvinnuleysis og fækka ungu fólki sem er óvirkt á atvinnuleysisbótum;³³ breytingar á lögum og reglum sem ætlað er að hvetja ungt atvinnulaust fólk til að hefja nám að nýju;³⁴ og atvinnuáttak til að tryggja námsmönnum störf yfir sumartímann o.fl.³⁵ Til að ábyrgjast jöfn réttindi til handa körlum og konum, sbr. 3. gr. samningsins, þarf einnig að tryggja að úrræðin henti báðum kynjum. Nefndin hvetur ríki til að huga sérstaklega að rétti ungra kvenna til vinnu þar sem þær eigi oft í erfiðleikum með að finna sér atvinnu í fyrsta sinn. Reynslan á Íslandi er hins vegar þveröfug því mun fleiri piltar eru skráðir atvinnulausir en stúlkur, ef aldurinn 18-24 ára er skoðaður. Hér ætti þó ekki að álykta sem svo að stúlkur eigi almennt auðveldara með að finna sér starf, heldur er brottfall þeirra úr framhaldsskólum mun minna en hjá drengjum. Kannanir sýna einnig að drengir eru síður líklegir til að nýta sér þau vinnumarkaðsúrræði sem eru í boði. Rétt eins og aðgerðir í atvinnumálum þurfa að höfða jafnt til kvenna og karla, þá þurfa vinnumarkaðsúrræði, s.s. starfsþjálfun og önnur virkniúrræði, að höfða til jafnt til drengja og stúlkna.

B. Fólk með skerta starfsgetu

Í umfjöllun sinni um fólk með fötlun og þá sem hafa skerta starfsgetu leggur nefndin áherslu á að ekki sé nægilegt að reka „verndaða vinnustaði“ fyrir tiltekna hópa,³⁶ heldur þurfi að tryggja möguleika allra til að taka þátt á hinum almenna vinnumarkaði.³⁷ Ríkinu ber að skapa aðstæður til þess að fólk með skert starfsþrek og aðrir sem eiga undir högg að sækja á vinnumarkaði eigi auðveldara með að taka þátt á hinum almenna vinnumarkaði.³⁸ Auk leiða til að auka virkni þessa hóps, ýmist með sérstökum úrræðum eða með annarskonar starfsendurhæfingu sbr. 2. mgr. 6. gr.,³⁹ þarf að tryggja að fólk með skerta starfsgetu eigi þess kost að auka lífsgæði sín og afla sér tekna umfram þær bætur sem það fær vegna skerðingar sinnar. Í skýrslu vinnuhóps Velferðarvaktarinnar um fólk án atvinnu voru stjórnvöld hvött til að kanna mögulegar breytingar á almannatryggingakerfinu til að lífeyrisþegar geti nýtt þá starfsorku sem þeir hafa án þess að tapa bótarétti sínum.⁴⁰ Margir í þessum hópi eru í raun dæmdir til að búa við fátækt vegna þess hve lágar bætur almannatrygginganna eru, þrátt fyrir að hafa jafnvel burði til að afla sér tekna að einhverju marki og vega þannig upp á móti bótunum. Aukin réttindi þessa hóps til að afla sér tekna til viðbótar við bætur almannatrygginga myndu þannig stuðla bæði að aukinni virkni og bættum lífsskilyrðum.

C. Innflytjendur

Hlutfall útlendinga á atvinnuleysisrá er mjög hátt. Atvinnuleysi meðal útlendinga var 13.5% í febrúar 2011, á meðan atvinnuleysi meðal íslenskra ríkisborgara var um 6%. Þessi hópur á sama rétt til aðstoðar við atvinnuleit og íslenskir ríkisborgarar⁴¹ og tryggja þarf jafnan rétt þessa hóps til að nýta þau vinnumarkaðsúrræði sem í boði eru. Vandí margra í þessum hópi er einnig í því fölginn að þeir hafa að

³² Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður 2010: Hagtiðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:3.“ (2011), bls. 14.

³³ Félags- og tryggingamálaráðuneyti (nú Velferðarráðuneyti): „Stórátak í uppbyggingu fjölbreyttra tækifæra fyrir ungt fólk án atvinnu.“ Fréttatilkynning, 17. desember 2009; Sjá einnig Velferðarvaktin: „Kynning: Ungt fólk til athafna.“; Vinnuálastofnun: „Ungt fólk til athafna.“

³⁴ Félags- og tryggingamálaráðuneyti (nú Velferðarráðuneyti): „Aukinn hvati til náms til að sporna við atvinnuleysi.“ 2009.

³⁵ Velferðarráðuneytið: „Allt að 900 sumarstörf fyrir námsmenn og atvinnuleitendur.“ 2011.

³⁶ Í 17. mgr. almennra athugasemda nefndarinnar um réttinn til vinnu (General Comment No. 18) kemur fram að mörgum fötluðum finnst þeir ekki vera fullgildir meðlimir í samfélaginu ef þeir fá bara að taka þátt á vinnumarkaði á svokölluðum vernduðum vinnustöðum.

³⁷ Sjá General Comment No. 5, 20. – 24. mgr.

³⁸ Sandra Liebenberg: „Adjudicating the positive duties imposed by economic, social and cultural rights.“ (2006), bls. 109.

³⁹ Sbr. einnig 26. og 27. gr. samningsins um réttindi fatlaðs fólks.

⁴⁰ Velferðarvaktin: Vinnuhópur vegna viðfangsefnis: „Fólk án atvinnu.“ 2009, bls. 7 og Stöðuskýrsla hópsins júní 2009, bls. 2.

⁴¹ Það eru eingöngu þróunarríkin sem mega takmarka efnahagsleg og félagsleg réttindi útlendinga, sbr. 3. mgr. 2. gr., en jafnvel þróunarríkjum ber að tryggja réttindi fólks af erlendu bergi sem sest hefur þar að varanlega.

engu að hverfa í heimalandi sínu; eiga þar engan rétt til atvinnuleysisbóta og eru í raun nauðbeygðir til að þreya þorrann hér, þar sem þeir hafa áunnið sér rétt til atvinnuleysisbóta.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun voru 2.394 útlendingar á atvinnuleysisráðum í lok mars 2011 en einungis 677 þeirra voru í einhverjum virkniúrræðum.⁴² Afar mikilvægt er að vinnumarkaðsúrræði nái til stærri hóps útlendinga, ekki síst vegna þess að ætla má að útlendingar hafi í mörgum tilvikum veikt félagslegt stuðningsnet, langt frá fjölskyldu sinni og vinum. Í því skyni þarf að tryggja að upplýsingar um úrræði eða atvinnutækifæri séu nægilega aðgengilegar þessum hópi sem talar t.d. ekki íslensku nema að litlu leyti og les e.t.v. ekki íslensk dagblöð eða upplýsingarit. Vinnumálastofnun hefur leitast við að koma til móts við þennan hóp og gera upplýsingar aðgengilegar á fleiri tungumálum en Íslensku, s.s. pólsku og ensku. Ef til vill þyrfti að leita leiða til að skapa einhverskonar félagslegt stuðningsnet fyrir þennan hóp til að auka virkni hans og koma í veg fyrir félagslega einangrun.

D. Fólk „utan skrár“

Samkvæmt tölum Hagstofunnar eru tæp 9% þeirra sem eru utan vinnumarkaðar atvinnulaust fólk án bótaréttar.⁴³ Ekki er ljóst hvernig þessi hópur er samsettur eða hve alvarlegur vandi hans er með tilliti til framfærslu. Athygli vekur að úrræði stjórnvalda fyrir atvinnulausa eru flest bundin því skilyrði að þátttakendur séu tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Skilyrði um áunninn bótarétt getur valdið óbeinni mismunun gagnvart hópum sem þarfnast aðstoðar. Ungt fólk er t.a.m. síður líklegt til þess en aðrir að hafa áunnið sér rétt til atvinnuleysisbóta og þá eru einnig þeir sem ekki hafa verið í virkri atvinnuleit en þurfa hins vegar á aðstoð að halda til að komast aftur á vinnumarkað.

E. Langtímaatvinnulausir

Þá ber að nefna ört stækkandi hóp þeirra sem glíma við langtímaatvinnuleysi. Þeir teljast langtímaatvinnulausir sem hafa verið atvinnulausir í 12 mánuði eða lengur.⁴⁴ Árið 2008 átti þetta við um 3.3% þeirra sem skráðir voru atvinnulausir.⁴⁵ Hlutfallið hækkaði upp í 6.8% árið 2009 og árið 2010 hafði það hækkað upp í 20.3%.⁴⁶ Athygli vekur að þrátt fyrir að atvinnuleysi meðal karla sé nú meira en atvinnuleysi kvenna glíma mun fleiri konur við langtímaatvinnuleysi en karlar.⁴⁷ Reynsla nágrannabjódanna sýnir hve viðkvæm staða þessa hóps er og hve mikil hætta er á því að langtímaatvinnuleysi hafi varanlegar afleiðingar, þar á meðal örorku.⁴⁸

Hlutfall langtímaatvinnuleysis er mjög hátt meðal ungs fólks sem hefur litla reynslu á vinnumarkaði. Samkvæmt könnun sem gerð var meðal ungs fólks á aldrinum 18-24 töldu þó nokkrir í þessum hópi aðstæður sínar eðlilegar og sáu enga ástæðu til breytinga. Stefnuleysi og rötleysi var áberandi og frumkvæði lítið. Fæst þeirra sem spurð voru höfðu gripið til aðgerða sjálf en biðu eftir betri tíð. Afar brýnt er að þessum hópi verði tryggð þátttaka í einhverjum úrræðum til að sporna við langtímaafleiðingum atvinnuleysis og virða ber viðleitni stjórnvalda til að sinna honum, sbr. umfjöllun hér að framan.

Langtímaatvinnuleysi er einnig mikið meðal eldra fólks og fer vaxandi eftir því sem aldur þess hækkar. Í febrúar 2011 voru um 47% atvinnulausra eldri en 55 ára „langtímaatvinnulausir“, og meira en 60% atvinnulausra yfir 55 ára aldri hafa verið án atvinnu lengur en 6 mánuði.⁴⁹ Nefndin hefur lagt

⁴² Vinnumálastofnun: „Staða á vinnumarkaði í mars 2011.“ bls. 2.

⁴³ Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður 2010: Hagtiðindi, Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:3.“ (2011), bls. 18.

⁴⁴ Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður á 4. ársfjórðungi 2010“ (2011), bls. 6; Sjá einnig, OECD, „Glossary of statistical terms.“ (2002).

⁴⁵ Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður 2010: Hagtiðindi, Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:3.“ (2011), *tafla* 5, bls. 26.

⁴⁶ *Sama heimild*, bls. 15.

⁴⁷ Vinnumálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir lengd á skrá.“ Fjallað var um atvinnuleysi kvenna í kafla 4.1.2 hér að framan.

⁴⁸ „Ungt fólk án atvinnu, virkni þess og menntun.“ (2009), bls. 9. M.a. fjallað um reynslu Finnlands af kreppunni á tíunda áratug síðustu aldar, þar sem hlutfall ungs atvinnuleysis var mjög hátt og margir urðu öryrkjar í kjölfar langvarandi atvinnuleysis vegna lítillar virkni og slæmrar líðunar.

⁴⁹ Vinnumálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir lengd á skrá.“

sérstaka áhersla á að ríkið tryggi að þessum hópi sé ekki mismunað á vinnumarkaði,⁵⁰ ekki síst í ljósi þess að eldra fólk sem er að nálgast eftirlaunaaldur getur átt erfiðara með að finna starf við hæfi eða halda starfi sínu.⁵¹ Í skýrslu sérstaks vinnuhóps Velferðarvaktarinnar um fólk án atvinnu er einnig lögð áhersla á að tryggja þurfi starfstengd úrræði fyrir fullorðið fólk sem er ekki í virkni og bent á að rannsóknir sýni að fólk yfir miðjum aldri eigi erfiðara en aðrir með að komast aftur á vinnumarkaðinn, sérstaklega ef um langtímaatvinnuleysi hefur verið að ræða.⁵²

Að lokum ber að nefna að ásamt því að hleypa átaksverkefnum af stokkunum þarf að tryggja þeim stofnunum sem ætlað er framkvæma þau fjárhagslegt bolmagn til þess. Í skýrslu sem unnin var fyrir félags- og tryggingamálaráðuneytið og kom út í júní 2009 kemur fram að Vinnumálastofnun hafi ekki getað veitt atvinnulausum lögboðna þjónustu vegna þess að hún hafði ekki nægilega marga ráðgjafa til starfans.⁵³ Augljóst er að sú aðstoð sem ætluð er fólki sem á undir högg að sækja á vinnumarkaði veitir sig ekki sjálf og mannekla á stofnunum réttlætir ekki skerðingu á þeim mikilvæga rétti allra að verða fullgildir aðilar á vinnumarkaði. Þá er einnig ljóst að það er mun kostnaðarsamara fyrir hið opinbera að skera þessa aðstoð við nögl en að standa dyggilega við bakið á fólki sem á að öðrum kosti langtímaatvinnuleysi eða varanlega örorku á hættu.

4.2. Afturför í vernd réttinda launafólks (7. gr.)

Í 7. gr. samningsins er kveðið á um rétt til sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða. Ákvæðið er ítarlegt og mælir fyrir um:

- a) endurgjald sem veitir öllum vinnandi mönnum sem lágmark:
 - (i) sanngjarnt kaup og jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar, og séu konum sérstaklega tryggð vinnuskilyrði sem eigi séu lakari en þau sem karlmenn njóta, og jafnt kaup fyrir jafna vinnu;
 - (ii) sómasamlega lífsaflöngu fyrir þá sjálfa og fjölskyldur þeirra í samræmi við ákvæði samnings þessa;
- b) öryggi við störf og heilsusamleg vinnuskilyrði;
- c) jafna möguleika allra til þess að hækka í stöðu á viðhlítandi hærra stig, enda sé ekki tekið tillit til annarra atriða en starfsaldurs og hæfni;
- d) hvíld, frítíma og sanngjarna takmörkun á vinnustundum og frídaga á launum með vissu millibili svo og endurgjald fyrir opinbera frídaga.

Á meðan efnahagshrunið hafði þau *beinu áhrif* að atvinnuleysi margfaldaðist með tilheyrandi áhrifum á rétt manna til vinnu (6. gr.) hefur kreppan þau *óbeinu áhrif* á réttindi launafólks sem felast í afleiðingum niðurskurðar. Laun ýmist lækka eða standa í stað og niðurskurður og uppsagnir valda auknu vinnuálagi á opinberum stofnunum. Skyldur ríkisins samkvæmt annars vegar 6. gr. og hins vegar 7. gr. eru þannig af ólíkum toga í efnahagskreppunni. Til að mæta skuldbindingum sínum samkvæmt 6. gr. hafa stjórnvöld athafnaskyldur til að efla atvinnu, sporna við atvinnuleysi og aðstoða og styðja við atvinnuleitendur. En meira er hins vegar um taumhaldsskyldur þegar kemur að 7. gr. og stjórnvöldum ber að tryggja að niðurskurður og sparnaðaraðgerðir bitni ekki á réttindum launafólks, eða í versta falli leitast við að beita framsækinni afturför þannig að niðurskurðurinn komi ekki verst niður á þeim sem síst skyldi.

4.2.1. Launaréttindi

Fjallað er um endurgjald fyrir vinnu í a. lið 7. gr. samningsins. Þar er annars vegar kveðið á um að endurgjaldið skuli vera nægilegt til að tryggja launafólki sómasamleg lífsskilyrði og framfærslu fyrir sig og fjölskyldu sína og hins vegar um skyldu til að tryggja konum og körlum jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu og sambærileg vinnuskilyrði.

⁵⁰ General Comment No. 18, 16. mgr. og General Comment No. 6, 22. mgr.

⁵¹ General Comment No. 6, 22. mgr.

⁵² Velferðarvaktin: Vinnuhópur vegna viðfangsefnis: „Fólk án atvinnu.“ (mars 2009), bls. 5.

Með túlkun til samræmis við 1. mgr. 2. gr. er ákvæði 7. gr. ætlað að tryggja að launakjör fólks séu í stöðugri framþróun. Ljóst er að fall krónunnar og aukin verðbólga hafa orsakað hríðversnandi lífskjör launafólks.⁵⁴ Kaupmáttur launa lækkaði um rúm 9% árið 2009 og um rúm 3% til viðbótar árið 2010.⁵⁵ Þótt færa megi rök fyrir því að versnandi kaupmáttur hafi í för með sér afturför í launakjörum og lífsgæðum er ekki þar með sagt að um brot á samningnum sé að ræða. Til að afturför í vernd réttindanna geti talist brot á samningnum þarf að vera um „meðvitaðar aðgerðir“ (deliberate retrogressive measures) að ræða.⁵⁶

Stjórnvöld hafa gripið til aðgerða sem hafa í för með sér afturför í launaréttindum og þannig hafa t.d. laun alþingismanna, ráðherra og annarra embættismanna sem heyra undir kjararáð verið lækkuð⁵⁷ og laun annarra starfsmanna hafa verið fryst.⁵⁸ Í þessu sambandi þarf hins vegar að líta til þess vanda sem stjórnvöld glíma nú við. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður ríkissjóðs og segja má að valið hafi staðið milli þess að vernda störf og réttindi launafólks eða grípa til uppsagna og launaskerðingar til að tryggja mætti önnur efnahagsleg og félagsleg réttindi.⁵⁹ Reynt hefur verið að forgangsræða í þágu launafólks og þeirra sem síst þola kjaraskerðingu með því að láta niðurskurð fyrst og fremst bitna á þeim sem helst mega við honum. Af þessum sökum, og með hliðsjón af efnahagsvanda þjóðarinnar, verða aðgerðir þessar ekki taldar brjóta gegn samningsskyldum ríkisins þrátt fyrir þá afturför sem af þeim hlýst.

Huga ber sérstaklega að mögulegum áhrifum framangreindra aðgerða á rétt kvenna til að njóta jafnréttis í launakjörum, líkt og kveðið er á um í 7. gr. samningsins, sbr. einnig 3. gr. hans. Nefndin hefur þegar lýst áhyggjum af kynbundnum launamun á Íslandi og hefur hvatt ríkið til að herða róðurinn til að sporna við þessum ójöfnuði.⁶⁰ Mun fleiri konur en karlar starfa hjá hinu opinbera.⁶¹ Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar hækkuðu laun á almennum vinnumarkaði um 6,0% að meðaltali milli ára 2009 og 2010 en laun opinberra starfsmanna hækkuðu einungis um 1,9% á sama tíma.⁶² Ef frýsting launa starfsmanna hjá hinu opinbera veldur því að launaþróun á almennum vinnumarkaði fer mikið fram úr launaþróun hjá hinu opinbera skapast hættu á því að launamunur kynjanna aukist enn. Í 7. gr. er einnig kveðið á um réttinn til að hækka í stöðu og ber ríkinu að tryggja að konur njóti þessa réttar til jafns við karla. Í jafnréttislögunum er m.a. kveðið á um að til að koma á og viðhalda jafnrétti skuli vinna að jöfnum áhrifum kvenna og karla í samfélaginu og bæta sérstaklega stöðu kvenna og auka möguleika þeirra í samfélaginu.⁶³ Þótt almennt megi telja rétt að hagræða fyrst í stjórnunarkostnaði og yfirbyggingu ber að hafa í huga að hjá hinu opinbera er að finna fjölmennar kvennastéttir. Við hagræðingu og niðurskurð í yfirbyggingu ætti að leitast við að gæta jafnræðis kynjanna og láta niðurskurð ekki koma harðast niður á kvennastéttum, sbr. t.d. fyrirhugaðar aðgerðir sveitarfélaga um sameiningu leik- og grunnskóla sem hafa í för með sér uppsagnir (einkum kvenna) í stjórnendastöðum.⁶⁴ Jafnvel þótt þeim

⁵⁴ Verð á matvörum hækkaði um tugi prósentu á milli 2008 og 2009. Samkvæmt tölum Hagstofunnar hækkaði verð á hrisgrjónum um rúmlega 95%, á eplum um 75%, á mjólk um 28% o.s.frv. Sbr. Hagstofa Íslands: „Verðlag og neysla/Vísitala neysluverðs.“ *Hagtölur*, (sótt 16. apríl 2011).

⁵⁵ Hagstofa Íslands, „Laun, tekjur og vinnumarkaður.“

⁵⁶ General Comment No. 3, 9. mgr.; General Comment No. 18, 64. mgr. o.fl.

⁵⁷ Sjá lög nr. 148/2008 um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006 sem kveða á um að kjararáð skuli lækka laun alþingismanna og ráðherra um 5-15% frá og með 1. janúar 2009 og skuli endurskoða laun annarra sem heyra undir ráðið til samræmis, fyrir árslok 2009. Með úrskurði kjararáðs nr. 2009.001, (23. febrúar 2009) voru laun alþingismanna lækkuð um 7.5% og laun ráðherra lækkuð um 14-15%. Laun annarra embættismanna lækkuðu um 5-15% með þeim hætti að hinir hæst launuðu fengu mesta lækkun en þeir sem eru á lægri launum fengu minni lækkun.

⁵⁸ Þegar bókin fór í prentun stóðu kjaraviðræður yfir og ágætt útlit fyrir launahækkanir.

⁵⁹ Sjá t.d. grein þáverandi félagsmálaráðherra: Árni Páll Árnason: „Af tækifærum í niðurskurði.“ (2010), bls. 16.

⁶⁰ Concluding Observations um Ísland (1999), 13. mgr. og Concluding Observations um Ísland (2003), 12. mgr.

⁶¹ Konur eru u.þ.b. 65% ríkisstarfsmanna og 73% starfsmanna sveitarfélaga, sbr. Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ (2011), bls. 39.

⁶² Hagstofa Íslands: „Vísitala launa 2010: Hagtíðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:5.“ (2011), bls. 1.

⁶³ Sbr. 1. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

⁶⁴ Reykjavíkurborg: „Greining tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila: Skýrsla starfshóps.“ (2011). Sjá einnig bréf frá Mörtu Dögg Sigurðardóttur og Ingibjörgu Kristleifsdóttur, til mannréttindaráðs Reykjavíkur, vegna fyrirhugaðrar sameiningar leikskóla og samreksturs leik- og grunnskóla hjá Reykjavíkurborg með það að markmiði að fækka stjórnendastöðum við skólana. (2011).

konum muni standa önnur störf til boða verður um launa- og stöðulækkun að ræða og möguleikar fyrir konur til að vaxa í starfi verða skertir. Sem fyrr segir réttlætir erfitt efnahagsástand ekki aðgerðir sem valda mismunun og ójafnrétti.⁶⁵

Skylda ríkisins gagnvart launafólki á almennum vinnumarkaði er fyrst og fremst að tryggja réttindi þess með lögum og sjá til þess að þau séu virt. Stjórnvöldum ber þó einnig að virða og vernda réttindi launafólks í samskiptum sínum og samningum við þriðja aðila. Í almennum athugasemdum nefndarinnar um réttinn til vinnu segir m.a.:

The failure of States parties to take into account their legal obligations regarding the right to work when entering into bilateral or multilateral agreements with other States, international organizations and other entities such as multinational entities constitutes a violation of their obligation to respect the right to work.⁶⁶

Þetta á til að mynda við ef hið opinbera hyggst bjóða út tiltekin verk í hagræðingarskyni. Í skýrslu Jafnréttisvaktarinnar koma t.d. fram áhyggjur af því að ekki verði tryggt að starfsfólk haldi starfi sínu og launakjörum í fyrirhugðu útboði á ræstingum hjá opinberum stofnunum. Sérstökum áhyggjum er lýst af því að stórt hlutfall þeirra sem starfa við ræstingar eru konur af erlendum uppruna sem margar hverjar hafa veikt félagslegt stuðningsnet og ótrygg réttindi á vinnumarkaði.⁶⁷ Til að standa við skuldbindingar sínar skv. samningnum og vernda sérstaklega réttindi hópa sem standa höllum fæti þyrfti að tryggja réttindi þessara kvenna í samningum við væntanlega rekstraraðila. Sem fyrr segir er einnig brýnt að tryggja að innflytjendur og fólk sem ekki talar íslensku hafi aðgang að upplýsingum um réttindi sín.

Þá má einnig nefna samninga ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila á Eyjafjarðarsvæðinu við stórfyrirtækið Becromal um leyfi til að hefja rekstur aflþynnuverksmiðju í Eyjafirði. Gagnrýni hefur komið fram um sérsamning Stéttarfélagsins Einingar lðju við Becromal, en í honum er vikið í veigamiklum atriðum frá hinum almenna kjarasamningi og áhöld eru um hvort ákvæði laga um lágmarkslaun, hvíldartíma og orlofsréttindi séu virt.⁶⁸ Í samningnum sem gerðir eru við erlenda sem innlenda fjárfesta og atvinnurekendur í því skyni að auka atvinnustig í landinu má ekki gleyma réttindum launafólks. Þau verða ekki léttvægari nú í kreppunni, þrátt fyrir að brýn þörf sé á að efla atvinnu og sporna við atvinnuleysi. Því þarf að tryggja að fyrirtækjum, jafnt innlendum sem erlendum, sem fá hér leyfi til að hefja atvinnurekstur verði ekki veittur afsláttur af mannréttindum á borð við sanngjörn laun, hvíld og frítíma.

4.2.2. Öryggi og heilsusamleg vinnuskilyrði

Í 7. gr. er, auk launaréttinda, kveðið á um að tryggja skuli launafólki öryggi við störf og heilsusamleg vinnuskilyrði (b. liður) og hvíld og frítíma (d. liður). Fækkun starfsfólks og skipulagsbreytingar hjá hinu opinbera hafa stórukið álag á ýmsum stofnunum.⁶⁹ Meðal helstu hagræðingaraðgerða heilbrigðisstofnana er endurskoðun vaktafyrirkomulags, t.d. með niðurskurði vakta sem síst eru til þess fallnar að bitna á öryggi þjónustunnar en næturvaktir og vaktir á tímum sem krefjast færri starfsmanna hafa verið lengdar á móti. Þá er ekki er ráðið í afleysingar nema í brýnustu neyð.⁷⁰ Einnig hefur verið gripið til sumarlokana sem veldur auknu álagi þar sem opið er. Sem dæmi um þetta má nefna

⁶⁵ Í bréfi sem framkvæmdarstýra jafnréttisstofnu sendi borgarstjóra vegna fyrirhugaðra aðgerða hjá Reykjavíkurborg er vísað til jafnréttis laga og skorað á borgarfulltrúa að koma í veg fyrir að launa- og kynjamisrétti aukist vegna sparnaðaraðgerða: bréf frá Kristínu Ástgeirsdóttur til Jóns Gnarr og Dags Eggertssonar um niðurskurð í leik- og grunnskólum borgarinnar. (2011).

⁶⁶ General Comment No. 18, 33. mgr.

⁶⁷ Jafnréttisvaktin, „Áfangaskýrsla.“ (2009) bls. 3 og 13.

⁶⁸ Í verksmiðju Becromal í Krossanesi við Eyjafjörð er unnið á 10 tíma vöktum allan sólarhringinn, jafnaðarkaup er greitt, sem þó nær varla lágmarks dagvinnutaxta, matar- og kaffítímar eru af mjög skornum skammti og svo mætti áfram telja. (Kjarasamningur milli Einingar-lðju annars vegar og Becromal Iceland ehf. Akureyri hins vegar, 13. ágúst 2009.) Starfsmenn fyrirtækisins samþykktu verkfallsboðun 25. mars 2011 og krefjast sambærilegra launa og greidd eru í sambærilegum iðnaði, s.s. álverum.

⁶⁹ Sjá t.d. BSRB: „Áhyggjur af vinnuálagi vegna samdráttar.“ (2010).

⁷⁰ Skýrsla Árna Páls Árnasonar félags- og tryggingamálaráðherra um Velferðarvaktina, Alpt. A, 2009-2010. Þskj. 714, bls. 12.

sumarlokun síðdegisvaktar heilsugæslunnar í Reykjavík og fækkun starfsmanna slysa- og bráðamóttöku Landsspítalans, sem hefur stóraukið álag á bráðamóttökunni yfir sumartímann.⁷¹ Fólk hefur þurft að bíða í marga klukkutíma eftir aðhlyningu og starfsfólk kemst ekki í mat þegar mikið er að gera.⁷² Draga má efa að það spari í raun margar krónur að loka síðdegisvakt heilsugæslunnar því fólk sem nauðsynlega þarf á aðhlyningu að halda mun ekki geta beðið fram á haustið og mun því snúa sér annað. Þegar skorið er niður er ekki nóg að tryggja að þjónusta skerðist sem minnst, heldur þarf einnig að virða réttindi starfsfólks til að njóta hvíldar og öruggra og heilsusamlegra starfsskilyrða.

Þess má að lokum geta að laun dómara voru hækkuð í ársbyrjun 2011 vegna aukins álags í dómskerfinu⁷³ og spyrja má hvort ekki sé eðlilegt að laun annarra opinberra starfsmanna sem búa við aukið vinnuálag í kjölfar efnahagskreppunnar hækki til samræmis við það.

4.3. Samantekt

Íslensk stjórnvöld hafa í mörgum tilvikum brugðist rétt við þeirri ógn sem efnahagskreppan er gagnvart atvinnuréttindum fólks. Stigin hafa verið mikilvæg skref við gerð heildstæðrar atvinnustefnu sem unnin hefur verið í góðu og breiðu samráði við aðila vinnumarkaðarins og almenning í landinu. Stjórnvöld hafa kynnt margvíslegar aðgerðir til að efla atvinnulíf og sérstaklega hefur verið leitast við að koma til móts við ungt atvinnulaust fólk með vinnumarkaðsúræðum af ýmsum toga. Þá hefur *framsækinni afturför* verið beitt í hagræðingaraðgerðum og launalækkanir helst látnar bitna á þeim sem þola slíkar skerðingar.

Hins vegar eru nokkur atriði sem hyggja þarf betur að. Þar sem rétturinn til vinnu er *réttur allra* þarf að tryggja að aðgerðir til að efla atvinnulíf taki mið af ólíkum þörfum fólks og skapi einnig tækifæri fyrir þá hópa sem einhverra hluta vegna standa höllum fæti á vinnumarkaði. Einnig þarf að tryggja að aðstoð við atvinnuleit og hverskyns vinnumarkaðsúræði séu opin öllum sem á þurfa að halda en ekki eingöngu þeim sem njóta bótaréttar. Þá er einnig mikilvægt að aðgerðir stjórnvalda samræmist skyldum þeirra skv. 3. gr. samningsins til að ábyrgjast jafnan rétt kvenna og karla til að njóta efnahagslegra og félagslegra réttinda. Við undirbúning aðgerða til að efla atvinnulíf þarf því að huga jafnt að tækifærum fyrir konur og karla og leita allra leiða til að tryggja að efnahagskreppan komi ekki verr niður á möguleikum kvenna til atvinnuþátttöku og þá ekki síst möguleikum eldri kvenna.

Auk viðbragða við stórauknu atvinnuleysi þarf að fylgjast vel með því að réttindi launafólks sem tryggð eru í 7. gr. samningsins verði ekki fyrir borð borin í efnahagskreppunni og þrátt fyrir að mikilvægt sé að efla atvinnulíf verður að tryggja að fyrirtækjum sem vilja fjárfesta hér á landi verði ekki veittur afsláttur af réttindum launafólks. Stjórnvöld ættu einnig að fylgjast sérstaklega með mögulegum áhrifum efnahagskreppunnar á launamun kynjanna og forðast aðgerðir sem eru líklegar til að auka þann mun. Þá þarf að lokum að tryggja að niðurskurður og hagræðing á opinberum stofnunum valdi ekki of miklu álagi á það fólk sem enn er að störfum og virða þarf og vernda rétt launafólks til að njóta hvíldar og öruggra og heilsusamlegra lífsskilyrða.

⁷¹ „Ekki brugðist við auknu álagi á Landspítalanum.“ (2010).

⁷² *Sama heimild.*

⁷³ Úrskurður Kjararáðs nr. 2011.3.001 (4. febrúar 2011).

5. RÉTTUR TIL FÉLAGSLEGS ÖRYGGIS

Félagslegt öryggi er grundvallarforsenda þess að fólk geti lifað sómasamlegu lífi með mannlegri reisn og notið annarra mannréttinda.¹ Í venjulegu árferði má gera ráð fyrir því að þorri almennings geti sjálfur tryggt félagslegt öryggi sitt og að hið opinbera þurfi eingöngu að aðstoða þá sem ekki hafa burði til að framfæra sig.² Efnahagshrunið hefur hins vegar valdið miklum búsisfjum, m.a. vegna atvinnuleysis, lægri launa, minni kaupmáttar, þyngri skuldabyrði o.s.frv., og hefur þeim sem þurfa á aðstoð að halda fjölgað til muna.³ Á sama tíma og álagið á velferðarkerfið hefur aukist hefur afkoma ríkissjóðs hriðversnað og þörf er á niðurskurði. Stjórnvöld standa því frammi fyrir því að þurfa að skera niður í velferðarkerfinu en tryggja á sama tíma félagslegt öryggi mun stærri hóps en áður.

Fjallað er um rétt til félagslegs öryggis í stuttu ákvæði í 9. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi þar sem segir: „Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til félagslegs öryggis, þar á meðal til almannatrygginga.“ Rétti þessum er ætlað að tryggja:

- a) framfærslu þeirra sem ekki geta tryggt afkomu sína sjálfir vegna veikinda, fötlunar, barnsburðar, vinnuslyss, atvinnuleysis, elli eða dauða framfærandar;
- b) félagslega aðstoð fyrir einstaklinga og fjölskyldur sem ekki hafa nægilega innkomu eða eiga af öðrum ástæðum erfitt með að tryggja framfærslu sína og lágmarks lífsgæði; og
- c) sjúkratryggingar eða aðstoð til að tryggja að allir njóti heilbrigðisþjónustu, án tillits til efnahags.⁴

Innleiðing réttarins til félagslegs öryggis í íslensk lög er nokkuð umfangsmikil. Fyrst ber að nefna ákvæði 1. og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sem kveða á um að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika og að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Í skýringum með 1. mgr. 76. gr. er vakin athygli á samningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og sérstaklega bent á 11. og 12. gr. um rétt allra til viðunandi lífsafkomu og rétt til að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er.⁵ Eins og sjá má af stjórnarskrárákvæðinu er kveðið á um að réttindin skuli tryggð í lögum. Þar má t.d. nefna lög nr. 97/129 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, lög nr. 100/2007 um almannatryggingar, lög nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar og lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Framangreindum lögum er ætlað að tryggja framfærslu aldraðra, öryrkja, atvinnulausra og nýbakaðra foreldra. Lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð er ætlað að veita ýmsa aðstoð á borð við umönnunargreiðslur og bætur, maka- og dánarbætur, endurhæfingarlífeyri, heimilisuppbót, endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálpar og lyf, mæðra- og feðralaun o.fl. Lögum nr. 112/2008 um sjúkratryggingar er ætlað að tryggja að allir geti notið heilbrigðisþjónustu, án tillits til efnahags.

Auk lífeyrissjóða og ríkis hafa sveitarfélögin sérstökum skyldum að gegna til að tryggja félagslegt öryggi íbúa. Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er m.a. fjallað um aðstoð vegna húsnæðismála, fjárhagsaðstoð og ýmsa þjónustu við aldraða, fatlað fólk og barnafjölskyldur. Markmið laganna skv. 1. gr. er að „tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp.“ Það hefur ýmsa kosti í för með sér að öryggisnet félagslegs öryggis sé tryggt af nærsamfélaginu en þó ber að hafa hugfast að það er ríkið sem er aðili að samningnum en ekki sveitarfélögin og ríkið ber ábyrgð á því að ákvæði samningsins séu virt.⁶

¹ General Comment No. 19, 1. mgr.

² Guðmundur Alfreðsson og Asbjorn Eide: *The Universal Declaration of Human Rights: A common standard of achievement.* (1999), bls. 535.

³ Fjöldi þeirra sem nutu fjárhagsaðstoðar á árinu 2009 jókst um rúm 16% frá árinu áður. Sbr. Hagstofa Íslands: „Félagsþjónusta sveitarfélaga 2007-2009: Hagtiðindi: Heilbrigðis- félags- og dómismál 2010:1.“ (2010), bls. 5.

⁴ General Comment No. 19, 2. mgr.

⁵ Athugasemdir með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995 um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 33/1944, Alpt. A 1994-1995, þskj. 389, bls. 2070. (ath. við 14. gr. frumvarpsins).

⁶ General Comment No. 19, 73. mgr.

Ákvæði 9. gr. þarf að túlka til samræmis við 1. mgr. 2. gr. samningsins, um stöðuga framþróun þeirra réttinda sem kveðið er á um í samningnum, sbr. umfjöllun í 3. kafla hér að framan. En þrátt fyrir að ríkjum sé veitt svigrúm við innleiðingu réttindanna, sbr. regluna um stöðuga framþróun, ber þeim skylda til að tryggja umsvifalaust lágmarksinntak allra réttinda samningsins.⁷ Mannleg reisn er grundvöllur farsæls samfélags og félagslegt öryggi er forsenda þess að fólk fái notið mannréttinda. Af þeim sökum hefur nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi varað sérstaklega við hverskyns aðgerðum sem hafa í för með sér neikvæð áhrif á félagslegt öryggi fólks, ekki síst þegar ríki glíma við efnahagserfiðleika.⁸ Nefndin telur að rétturinn til félagslegs öryggis eigi að njóta sérstaks forgagns eigi ríki einhverra hluta vegna í erfiðleikum með að framfylgja skyldum sínum samkvæmt samningnum.⁹

Í fyrri hluta þessa kafla verður farið yfir helstu lágmarksskyldur ríkisins við framkvæmd réttarins til félagslegs öryggis, einkum skyldu til áætlanagerðar og eftirlits, skyldu til að tryggja lágmarksframfærslu þeirra sem á þurfa að halda og skyldu til að koma í veg fyrir hverskyns mismunun í tengslum við félagslegt öryggi. Í síðari hluta kaflans verður fjallað um þau sjónarmið sem hafa þarf í huga í sparnaðaraðgerðum sem valdið geta afturför í vernd réttarins til félagslegs öryggis.

5.1. Lágmarksskyldur vegna réttarins til félagslegs öryggis

Eins og fram kemur í kafla 3.1.2.A ber ríkjum að tryggja í það minnsta lágmarksinntak allra þeirra réttinda sem samningurinn kveður á um. Í lágmarksinntaki réttarins til félagslegs öryggis felast skyldur til að:

- a) vinna aðgerðaáætlun um framþróun réttarins og hafa eftirlit með framþróun hans;
- b) sjá til þess að þær bætur sem greiddar eru til að tryggja framfærslu þeirra sem geta ekki framfært sig sjálfir dugi til helstu lífsnauðsynja; húsnæðis, fæðis, klæða, heilsugæslu, lyfja o.s.frv; og
- c) tryggja jafnan aðgang allra að félagslega kerfinu og koma í veg fyrir ólögmeta mismunun.

5.1.1. Áætlanir og eftirlit

Í almennum athugasemdum nefndarinnar um réttinn til félagslegs öryggis segir að ekki sé þörf á sérstökum aðgerðaáætlunum ef ríki geti sýnt fram á að heildstætt kerfi sé til staðar sem tryggi þennan rétt fyllilega, enda lúti það reglulegri endurskoðun.¹⁰ Í samskiptum sínum við Ísland hefur nefndin lýst ánægju sinni með íslenska velferðarkerfið og því er vel unnt að fallast á að ekki hafi verið þörf á sérstakri aðgerðaáætlun fram til þessa.¹¹ Hins vegar er ljóst að kerfið er í nokkrum þrengingum nú vegna aukins álags og skerts fjármagns. Skýr aðgerðaáætlun með mælanlegum markmiðum gæti verið hjálplegt leiðarljós í þeim vanda sem stjórnvöld hafa staðið frammi fyrir í kreppunni. Réttindin eiga jú að vera í stöðugri framþróun en ekki í afturför og þegar skera þarf niður er nauðsynlegt að setja mælanleg markmið og áætlun um hversu lengi skerðingin skuli standa og hvernig hún skuli ganga til baka. Áætlanir sem gerðar eru undir þessum kringumstæðum ættu að hafa bæði skammtíamarkmið sem lúta að ákveðinni lágmarksþjónustu og vernd tiltekinna hópa og hins vegar langtíamarkmið um hvernig áunnin réttindi verði endurheimt og tryggð að fullu í áföngum.¹²

Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð var birt í mars 2009.¹³ Aðgerðaáætlunin er í litlu samræmi við samninginn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Hvergi er minnst á

⁷ General Comment No. 3, 10. mgr.

⁸ General Comment No. 19, 51. mgr.

⁹ *Sama heimild*, 41. mgr.

¹⁰ *Sama heimild*, 68. mgr.

¹¹ Summary record (Ísland 1999), 48. mgr.

¹² *Sama heimild*. Þess má geta að í stefnumótunarskjalinu „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag: Þekking, sjálfbærni, velferð“ eru sett fram mælanleg markmið um ýmsa þætti á borð við aukinn jöfnuð, minnkað atvinnuleysi o.fl. og lagt er til að unnar verði sérstakar aðgerðaáætlanir um hvernig þeim markmiðum verði náð. *Sjá* Forsætisráðuneytið: „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag: Þekking, sjálfbærni, velferð.“ (2010), bls. 10 og 24.

¹³ Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð.“ (2009).

almannatryggingakerfið né sett fram áætlun um hvernig áhrif niðurskurðar skuli ganga til baka. Ekki er heldur minnst á mannréttindi í áætluninni en þess ber að geta að í samskiptum sínum við Ísland hefur nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi mælt sérstaklega með því að gerðar verði ráðstafanir innan stjórnsýslunnar og stjórnkerfisins til að tryggt verði að skyldur ríkisins samkvæmt samningnum séu hafðar að leiðarljósi við stefnumörkun í málaflokkum þar sem það á við, s.s. í velferðar-, húsnæðis- og menntamálum.¹⁴

Lítið gagn er að aðgerðaáætlunum ef ekkert eftirlit er með framkvæmd þeirra. Auk upplýsinga sem lengi hefur verið safnað hér á landi, m.a. af Hagstofu Íslands, hafa stjórnvöld lagt mikla áherslu á eftirlit með áhrifum efnahagskreppunnar á velferð almennings í landinu. Sérfræðingum hefur verið falið að vinna að gerð sérstakra félagsvísa sem eiga að gera stjórnvöldum kleift að „fylgjast með afleiðingum efnahagskreppu á íbúa í landinu, með tilliti til kyns, aldurs, fjölskyldugerðar og uppruna; grípa til ráðstafana þegar ástæða er til; tryggja aðgengi að upplýsingum um velferðarmál; [og] efla gæðaeftirlit í velferðarmálum.“¹⁵ Nefndin hefur birt tilmæli um vísa sem þessa og lýst því hvaða markmiðum þeir þurfa að ná. Í almennum athugasemdum um félagslegt öryggi segir t.d.:

Indicators should address the different elements of social security (such as adequacy, coverage of social risks and contingencies, affordability and accessibility), be disaggregated on the prohibited grounds of discrimination, and cover all persons residing in the territorial jurisdiction of the State party or under its control.¹⁶

Ekki er komin reynsla á notkun félagsvísanna en mikilvægt er að þeir verði þannig úr garði gerðir að þeir geti varpað ljósi á mögulega mismunun í kerfinu og hjálpað til við að bera kennsl á hópa sem þurfa aukinn stuðning. Undirbúningur að gerð félagsvísanna ber með sér svipaðar áherslur og fyrrnefnd aðgerðaáætlun, þ.e. ekki er unnt að sjá að þeir séu sérstaklega miðaðir við inntak efnahagslegra og félagslegra réttinda þrátt fyrir að beinast vissulega að þeim málaflokkum. Félagsvísunum virðist því fremur ætlað að mæla velferð en mannréttindavernd.

5.1.2. Lágmarksframfærsla

Réttinum til félagslegs öryggis er ætlað að tryggja aðgang allra að tilteknum lífsgæðum í samræmi við önnur réttindi samningsins, m.a. til heilsu, fæðis, klæða, húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða.¹⁷ Þar af leiðir að bætur sem veittar eru á grundvelli þessa réttar þurfa að duga til að minnsta kosti lágmarksframfærslu sem tekur til framangreindra þátta.¹⁸ Þótt hér sé vísað til lágmarksframfærslu má ekki skilja það sem svo að rétturinn til félagslegs öryggis nái eingöngu til lágmarksins. Hér er ekki um endapunkt að ræða heldur upphafspunkt. Réttindin eiga að vera í stöðugri framþróun og lágmarksinntakið er upphaf þeirrar framþróunar en ekki endir.¹⁹

Réttur til lágmarksframfærslu hefur verið viðurkenndur af íslenskum dómstólum. Í svokölluðum Öryrkjadómi skýrði Hæstiréttur 76. gr. stjórnarskrárinnar þannig „að skylt [væri] að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhvern lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákvæðið [væri] á málefnalegan hátt.“²⁰ Þessa skýringu ákvæðisins studdi Hæstiréttur m.a. með vísan til 9., 11. og 12. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þá taldi Hæstiréttur að þrátt fyrir að það gæti átt við málefnaleg rök að styðjast að greiðslur til einstaklinga tækju nokkurt mið af tekjum framfærsluskylds maka mætti slík tekjutenging ekki skerða lágmarksréttindi þau sem tryggð eru í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi skýring felur í sér tvö mikilvæg atriði varðandi lágmarksréttindin; annars vegar leggur Hæstiréttur áherslu á að lágmarksréttindi þau sem tryggð eru í

¹⁴ Concluding Observations um Ísland (1999), 19. mgr.

¹⁵ Velferðarvaktin: „Stöðuskýrsla vinnuhóps um félagsvísa.“ (2009), bls. 1-2.

¹⁶ General Comment No. 19, 75. mgr.

¹⁷ Sbr. ákvæði 10., 11. og 12. gr. samningsins; General Comment No. 19, 22. mgr.

¹⁸ General Comment No. 19, 22. mgr.

¹⁹ Öllum aðildarríkjum samningsins, þ.m.t. þróunarríkjunum, ber skylda til að uppfylla lágmarksskyldurnar strax við fullgildingu samningsins, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.2.A.

²⁰ H 2000:4480 (nr. 125/2000).

76. gr. tilheyrir einstaklingnum. Sú áhersla á sér sterka skírskotun til réttar hvers manns til mannlegrar reisnar og sjálfstæðis. Hins vegar má draga þá ályktun af niðurstöðu Hæstaréttar að ekki megi undir nokkrum kringumstæðum skerða lágmarksréttindin og jafnvel málefnaleg rök dugi þar ekki til.²¹ Í dómnum var þó ekki tekin afstaða til þess hver lágmarksframfærslan skyldi vera eða hvernig hún skyldi ákveðin. Það væri hlutverk löggjafans að ákvarða hana.

Lágmarksbætur almannatryggingakerfisins eru yfirleitt lögákveðnar. Í lögum um almannatryggingar er t.a.m. kveðið á um tekjutryggingu sem lífeyrisþegar fá greidda náí aðrar tekjur þeirra ekki tiltekinni fjárhæð. Tekjutrygging þessi er rúmar 180.000 kr. á mánuði.²² Atvinnuleysisbætur eru tekjutengdar fyrstu þrjú mánuði í atvinnuleysi en að þeim tíma loknum eru greiddar tæpar 150.000 kr. á mánuði.²³ Fæðingarorlof er einnig tekjutengt en grunnfjárhæð greiðslna í fæðingarorlofi til einstaklinga á vinnumarkaði er 200.000 kr.²⁴ Framangreindar fjárhæðir eru lágmarksfjárhæðir og því er eðlilegt að miða við þær þegar tekin er afstaða til þess hvort umrætt lágmark réttarins til félagslegs öryggis sé tryggt.

En hvernig á að ákvarða framfærslumörkin? Þótt nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi óski eftir upplýsingum um hvort ríki hafi skilgreind fátæktarmörk gerir hún ekki kröfu um eina fremur en aðra aðferð við skilgreiningu slíkra marka.²⁵ Á Íslandi er ekki til neitt opinbert viðmið um lágmarksframfærslu en í rannsóknnum sem Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat) stendur fyrir og Hagstofa Íslands hefur tekið þátt í er byggt á hlutfalli launa og þannig miðast fátæktarmörk við þá sem hafa undir 60% af miðgildi meðalráðstöfunartekna.²⁶ Í samskiptum við nefndina hafa íslensk stjórnvöld bent á að þessi aðferð varpi ekki endilega ljósi á raunverulega fátækt heldur sýni hún eingöngu hve mikill ójöfnuður sé til staðar. Sú leið hefur einnig verið farin að miða við áætlaðan framfærslukostnað og bera hann saman við launatekjur fólks og bætur almannatrygginga.²⁷ Nýverið kom út skýrsla um neysluviðmið fyrir Ísland sem unnin var að beiðni velferðaráðuneytisins. Í skýrslunni er byggt á útgjaldarannsóknnum Hagstofu Íslands og þrjú neysluviðmið kynnt: dæmigert viðmið sem lýsir hóflegri neyslu; skammtímaviðmið þar sem gert hefur verið ráð fyrir samdrætti í neyslu og frestun tiltekinna útgjaldaliða um ákveðinn tíma; og að lokum grunnviðmið sem gefa á vísbindingar um nauðsynlega lágmarks framfærsluþörf. Ekki er um opinber eða lögákveðin bindandi viðmið að ræða en í formála skýrslunnar segir velferðarráðherra um tilgang neysluviðmiðanna:

Tilgangur neysluviðmiðanna er fyrst og fremst að veita heimilum í landinu stuðning við áætlun eigin útgjalda, en þau geta einnig nýst við ákvarðanir um útgjaldþörf einstaklinga og ólíkra fjölskyldna sem og til að nálgast viðmið til lágmarksframfærslu í landinu.²⁸

Helst er á þessu að skilja að viðmiðin eigi að vera leiðbeinandi við mat á útgjaldþörf, t.d. fyrir stofnanir á borð við Umboðsmann skuldara, og geti sett grunninn að markmiðum um grunnfjárhæðir bóta.

Rannsóknir Hagstofu Íslands benda til þess að á undanförunum árum hafi um 10% Íslendinga lifað undir fátæktarmörkum.²⁹ Þá benda nýlegar rannsóknir á lífskjörum öryrkja og aldraðra til þess að bætur

²¹ Kári Hólmur Ragnarsson: „Dómstólar geta ekki vikið sér undan því að taka afstöðu – Um vernd efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda fyrir dómstólum.“ (2010), bls. 547.

²² 14. gr. reglugerðar nr. 1052/2009 um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri. Sjá *einnig* greinargerð með frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (nr. 173/2008), aths. við 15. gr. frumvarpsins. (Alpt. A, 2008-2009. Þskj. 357, bls. 1923).

²³ Sbr. 2. mgr. 33. gr. laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar.

²⁴ Sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof.

²⁵ Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 347.

²⁶ Hagstofa Íslands: „Lágtekjumörk og tekjudreifing 2010: Hagtíðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður 2011:2.“ (2011), bls.3.

²⁷ Í rannsókn Hörpu Njáls um *Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar* (2003) var miðað við áætlaðan framfærslukostnað (m.a. frá félagsþjónustu sveitarfélagana og Ráðgjafarstofu heimilanna) og hann borin saman við tekjur og bætur almannatrygginga.

²⁸ Jón Þór Sturluson, Guðný Björk Eydal og Andrés Júlíus Ólafsson: „Íslensk neysluviðmið.“ (2011) bls. 3.

²⁹ Hagstofa Íslands: „Lágtekjumörk og tekjudreifing 2010: Hagtíðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður 2011:2.“ (2011), sjá töflu 2, bls. 3.

almannatrygginga hafi um langt skeið ekki dugað til lágmarksframfærslu.³⁰ Í samskiptum sínum við Ísland hefur nefndin lýst furðu sinni á því að hlutfall fátækra skuli vera svo hátt þegar litið er til auðlegðar landsins og vel þróaðs velferðarkerfis og hefur lýst sérstökum áhyggjum af því að öryrkjar hér á landi þurfi reiða sig á frjáls félagsamtök til að geta framfleytt sér.³¹

Ljóst er að vandi þeirra sem búið höfðu við fátækt áður en kreppan skall á verður mun þungbærari nú í efnahagskreppunni. Til að bregðast við bráðavanda þessa fólks hafa flestar grunnbætur hækkað nokkuð eftir að kreppan skall á, og jafnvel tekið verulegum hækkunum, sbr. t.d. 20% hækkun á tekjutryggingu almannatrygginga. Þrátt fyrir hækkanimar duga bæturnar þó enn ekki til að tryggja lágmarksframfærslu, ef miðað er við grunnviðmið framangreindra neysluviðmiða. Enda þótt hin nýju neysluviðmið séu ekki hafin yfir gagnrýni er sú vísbending sem þau gefa um fátækt þeirra sem þurfa að reiða sig á almannatryggingakerfið verulegt áhyggjuefni í ljósi þess að ríkinu ber skylda, samkvæmt samningnum og stjórnarskrá, til að tryggja í það minnsta lágmarksframfærslu þeirra sem ekki geta framfært sig sjálfir. Erfitt efnahagsástand réttlætir ekki að brugðið sé frá þessari skyldu. Þar sem um brot á lágmarksskyldum er að ræða nægir ekki að gefa fyrirheit um að hækkun bóta og frítækjums eftir að kreppunni lýkur.³² Bregðast þarf umsvifalaust við, t.d. með gerð sérstakrar aðgerðaáætlunar með skýrum og tímasettum markmiðum.³³ Hin nýju neysluviðmið ættu að koma að góðum notum við gerð slíkrar áætlunar.³⁴

Auk skyldu til að tryggja þeim sem þess þurfa lágmarksframfærslu verða stofnanir samfélagsins einnig að vera í stakk búnar til að bregðast við auknu álagi.³⁵ Þegar efnahagskreppan skall á haustið 2008 var fyrirsjáanlegt að atvinnuleysi myndi aukast til muna.³⁶ Vinnumálastofnun var hins vegar engan veginn undir hina gríðarlegu fjölgun nýskráninga búin. Verulegar tafir fóru að verða á afgreiðslu bóta strax fyrir áramót 2009 og dæmi eru um að fólk hafi þurft að bíða svo vikum og jafnvel mánuðum skipti eftir að fá umsókn sína um atvinnuleysisbætur afgreidda.³⁷ Vinnumálastofnun þjónar einstaklingum sem í flestum tilvikum hafa enga reglulega innkomu eftir að hafa misst vinnuna. Flestir þeirra sem eru á atvinnuleysissskrá eru verka- og verslunarfólk með litla menntun og þessi hópur stækkaði mest í samanburði við aðra hópa á fyrstu mánuðum kreppunnar.³⁸ Þetta fólk á enga sjóði að leita í og hefur enga möguleika á að verða sér úti um nauðsynjar þegar það hættir að fá laun. Hvorki mannekla hjá vinnumálastofnun né nokkuð annað getur réttlætt að fólk, sem engin önnur úrræði hefur til að verða sér úti um nauðsynjar, þurfi að bíða í margar vikur eftir afgreiðslu atvinnuleysisbóta.

5.1.3. Bann við mismunun

Erfitt efnahagsástand réttlætir ekki undir nokkrum kringumstæðum að einstaklingar eða hópar séu útilokaðir frá félagslega kerfinu á ómálefnalegum forsendum. Líkt og fjallað var um í kafla 3.1.2. B telst ólöglegt mismunun vera hverskyns aðgreining, útilokun, takmörkun eða forgangur annarra hópa eða

³⁰ Brynhildur Flóvenz: *Réttarstaða fatlaðra* (2004), bls. 185; Harpa Njáls: *Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar: hin dulda félagsgerð borgarsamfélagsins* (2003), bls. 21 og 249; Rannveig Traustadóttir o.fl.: „Fátækt og félagslegar aðstæður öryrkja: Rannsókn unnin í tilefni af Evrópuári gegn fátækt og félagslegri einangrun.“ (2011).

³¹ Summary record (Ísland 1999), 48. mgr.

³² Ágúst Þór Sigurðsson o.fl.: „Nýskipan almannatrygginga: Tillögur um breytingar á lífeyriskerfinu.“ (2009), bls. 4.

³³ Fjallað er um aðgerðaáætlanir um réttinn til félagslegs öryggis í General Comment No. 19, 68.-70. mgr.

³⁴ Stuttu áður en bókin fór í prentun lýsti velferðarráðherra því yfir að hann teldi óhjákvæmilegt að hækka grunnbætur almannatryggingakerfisins og að yfirfara þyrfti kerfið samhliða kjarasamningum: „Nauðsynlegt að bæta kjör öryrkja.“ (2011).

³⁵ Nefndin hefur lagt áherslu á að þau kerfi sem sett eru upp til að tryggja réttindin sem tryggð eru í samningnum séu skilvirk og geti brugðist hratt og örugglega við óvæntum aðstæðum. Sjá General Comment No. 19, 50. mgr. um nauðsyn þess að kerfið virki einnig á ‚neyðarstundum‘ (times of emergency); General Comment No. 19, 27. mgr. um að bætur þurfi að greiða tímanlega (in a timely manner).

³⁶ Sjá upplýsingar um aukningu atvinnuleysis í kafla 4.1.

³⁷ Eyjólfur Leós; „Atvinnuleysisbætur – Síndar en ekki gefnar.“

³⁸ Velferðarvaktin: „Vinnuskýrsla hóps um þá sem standa höllum fæti nú eða stóðu höllum fæti fyrir kreppu.“ (2010) Þetta er í samræmi við tölur Vinnumálastofnunar sem gefa til kynna að um það bil helmingur þeirra sem eru á atvinnuleysissskrá sé eingöngu með grunnskólamenntun eða sambærilega menntun: Vinnumálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir menntun.“ (sótt 21. apríl 2011).

einstaklinga sem byggir á ólögmætum og/eða ómálefnalegum ástæðum og hefur þau áhrif að takmarka eða koma í veg fyrir að viðkomandi geti notið efnahagslegra og félagslegra réttinda sinna til jafns við aðra.³⁹ Aðgreining telst þannig ekki ólögmæt mismunur ef hún byggir á málefnalegum sjónarmiðum,⁴⁰ samrýmist eðli réttindanna og er gerð í þeim tilgangi að stuðla að velferð almennings í lýðfrjálsu þjóðfélagi.⁴¹

Ólögmæt mismunur er sjaldnast viljaverk heldur er í flestum tilvikum um að ræða vanmat eða vanþekkingu á aðstæðum þeirra sem mismunandi er. Þá er líka mögulegt að sjónarmið sem höfð eru að leiðarljósi séu byggð á röngum forsendum. Sem dæmi má nefna að í mars 2009 var lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar breytt m.a. í því skyni að afnema réttindi fólks í láns hæfu námi frá atvinnuleysistryggingakerfinu.⁴² Eftir lagabreytinguna telst fólk í láns hæfu námi ekki lengur tryggt innan atvinnuleysiskerfisins og rökin sem gefin voru fyrir þessari útilokun eru þau að námsmenn teljist ekki vera í virkri atvinnuleit og auk þess eigi námslán að tryggja framfærslu þeirra.⁴³ Um skilyrði um virka atvinnuleit segir m.a. í greinargerð með frumvarpinu að lagabreytingunni:

Innan kerfisins eru gerðar mjög ríkar kröfur til atvinnuleitenda um að þeir séu í virkri atvinnuleit og í því felst meðal annars að þeir séu reiðubúnir að taka starfi hvar sem er á landinu án sérstaks fyrirvara. Sú staðreynd hversu námsleyfi vara í tiltölulega skamman tíma hefur takmarkað getu námsmanna til að vera í virkri atvinnuleit enda eingöngu tímabundin störf sem koma til álitá.⁴⁴

Þetta skilyrði fer gegn réttinum til félagslegs öryggis, sé litið til túlkunar í almennum athugasemdum nefndarinnar. Þar segir m.a. að atvinnuleysistryggingakerfið eigi að tryggja fólk í hlutastarfi, lausráðið fólk og fólk í árstíðabundnum störfum.⁴⁵ Þá eru rökin um að Lánasjóðurinn eigi að tryggja framfærslu námsmanna byggð á röngum forsendum því Lánasjóður Íslenskra námsmanna veitir að jafnaði eingöngu framfærslu í níu mánuði á ári og gert er ráð fyrir að námsmenn séu á vinnumarkaði yfir sumartímamann.⁴⁶ Jafnvel þótt námsmenn taki sjálfstæða ákvörðun um að mennta sig og séu þannig ekki „fórnarlömb aðstæðna“ sem þeir ráða ekki við er hæpið að ákvörðun þeirra um að mennta sig réttlæti þessa útilokun. Mannréttindi eru ódeilanleg og tengd innbyrðis⁴⁷ og ákvörðun einstaklings til að nýta sér tiltekin mannréttindi (réttinn til menntunar) getur ekki falið í sér sanngjörn og málefnaleg rök fyrir því að svipta hann öðrum rétti (rétti til atvinnuleysisbóta).⁴⁸

Með sömu rökum og gefin voru fyrir framangreindri lagabreytingu eru námsmenn útilokaðir frá því að njóta réttar til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaganna. Samkvæmt 16. gr. leiðbeinandi reglna félags- og tryggingamálaráðuneytisins (nú velferðarráðuneytis), sem flest sveitarfélög fylgja, er gert ráð fyrir því að einstaklingar sem stunda láns hæft nám njóti ekki réttar til fjárhagsaðstoðar.⁴⁹ Sveitarfélagunum er ætlað

³⁹ General Comment No. 20, 7. mgr.

⁴⁰ General Comment No. 20. 13. mgr.; Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 350.

⁴¹ Sbr. 2. mgr. 2. gr. samningsins.

⁴² Sbr. lög nr. 37/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

⁴³ Alþt. A, 2008-2009. Þskj. 635, bls. 3353-3354

⁴⁴ Sama heimild.

⁴⁵ General Comment No. 19, 16. mgr.

⁴⁶ Lánasjóður Íslenskra námsmanna: „Úthlutunarreglur.“ Sjá kafla 3.1.1. í úthlutunarreglunum og fylgiskjal 1, þar sem segir: „Í samræmi við ákvörðun stjórnar skal grunnframfærsla, sbr. gr. 3.1.1. í úthlutunarreglum LÍN, sýna lánsþörf námsmanns í leiguhúsnæði á mánuði á námstíma, sem telst samkvæmt núgildandi reglum almennt 9 mánuðir.“

⁴⁷ „Interdependent and indivisible“ sbr. General Comment No. 2, 6. mgr.; General Comment No. 15, c. liður, 12. mgr.

⁴⁸ Um þetta efni hefur verið fjallað af Stjórnlagadómstól Rúmeníu sem komst að þeirri niðurstöðu að útilokun námsmanna frá atvinnuleysistryggingum fæli í sér ólögmeða mismunur og að sú staðreynd að um námsmann væri að ræða væri hvorki málefnaleg né réttlætunleg ástæða fyrir slíki mismunur. Svo segir í dómnum: „On principle, the exercise of a constitutional right, as the right to education cannot represent a justification for the deprivation of the exercise of another constitutional right, namely the unemployment right.“ Stjórnlagadómstóll Rúmeníu: Decision no. 81, 19. maí 1998, *on the incident of unconstitutionality of the provisions under article 6 (1,e) of the Law no 1/1991 concerning the social assistance of the unemployed and their professional reinstatement*, (1998).

⁴⁹ Leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, sbr. 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (2009).

að tryggja öryggisnet samfélagsins og þeir sem almannatryggingakerfið tryggir ekki eiga að geta snúið sér til þeirra um fjárhagsaðstoð. Námsmenn falla hins vegar ekki í þetta öryggisnet og eru, samkvæmt framansögðu, algerlega ótryggðir í félagslega kerfinu og fari svo að þeir fái ekki sumarvinnu veitir hið opinbera þeim engin ráð til að framfæra sig og sína. Með þessari útlökun er brotið í bága við lágmarksinntak réttarins til félagslegs öryggis⁵⁰ og ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður m.a. á um að *öllum sem þess þurfa* skuli tryggður réttur til aðstoðar vegna atvinnuleysis.⁵¹

Einnig má nefna mismunun gagnvart útlendingum sem koma frá ríkjum utan EES-svæðisins. Meðal skilyrða til að njóta réttar til atvinnuleysisbóta er að viðkomandi hafi ótakmarkaðan rétt til að stunda atvinnu hér á landi.⁵² Útlendingar sem hafa tímabundið atvinnuleysi hér á landi hafa ekki ótakmarkaðan rétt því atvinnuleysi þeirra nær eingöngu til þeirrar atvinnu sem þeir koma hingað vegna. Þessi hópur er því ótryggður innan atvinnuleysistryggingakerfisins, þrátt fyrir að hafa greitt skatta og gjöld af tekjum sínum og að vinnuveitendum þeirra beri að greiða tryggingagjald vegna þeirra. Eins og fjallað var um í kaflanum um rétt til vinnu hér að framan er eingöngu þróunarríkjum heimilt að takmarka efnahagsleg og félagsleg réttindi útlendinga.⁵³ Útlendingar eru heldur ekki undanskildir í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að *öllum sem þess þurfa* skuli tryggður réttur til aðstoðar m.a. vegna atvinnuleysis. Þrátt fyrir að þessi mismunun sé ekki tilkomin vegna kreppunnar verður hún mun sýnilegri og umfangsmeiri nú þegar atvinnuleysi hefur stóruð.

Mismunun getur orsakast af öðrum ástæðum en þeim að tilteknir einstaklingar eða hópar séu með beinum hætti útlokaðir frá kerfinu. Skilyrði bóta eða aðstoðar geta orðið til þess að ákveðnir hópar fólks sem þurfa aðstoð fá ekki notið réttindanna sem um ræðir, án þess að endilega sé um slíkan ásetning að ræða.⁵⁴ Til að koma í veg fyrir óbeina mismunun af þessum toga er nauðsynlegt að endurskoða reglulega löggjöf og reglur sem ætlað er að tryggja félagslegt öryggi. Sem dæmi má nefna að fyrir efnahagshrunið reyndi lítið á löggjöf um atvinnuleysistryggingar frá árinu 2006 þar sem atvinnuleysi var mjög lítið. Atvinnuleysi jókst hins vegar hröðum skrefum strax í kjölfar hrunsins og fór úr 1.3% og upp í 8.2% á fyrstu fjóru mánuðunum eftir hrunið. Þá fór að reyna verulega á kerfið og ýmsir vankantar komu í ljós. Til dæmis reyndust bótaskilyrði skerða verulega eða útloka alveg rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga til bóta,⁵⁵ en verulegur samdráttur varð í rekstri þessa hóps eftir hrunið, sérstaklega í byggingar- og verktakastarfsemi. Þær réttarbætur sem gerðar voru fyrir þennan hóp voru mjög mikilvægar enda segir í almennum athugasemdum nefndarinnar um rétt til félagslegs öryggis að sjálfstætt starfandi einstaklingar skuli vera tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins.⁵⁶

Þau sjónarmið sem byggt er á við skilyrði bótageiðslna og félagslegrar aðstoðar geta einnig virst málefnaleg en valda því í raun að fólk sem þarfnast aðstoðar fær hana ekki. Dæmi um þetta má finna í skilyrðum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna. Samkvæmt reglum flestra sveitarfélaga og leiðbeinandi reglum félags- og tryggingamálaráðuneytisins frá 2009 er fyrst og fremst horft til tekna umsækjanda við ákvörðun um rétt hans til aðstoðar, með þeim hætti að ákveðin grunnframfærslufjárhæð er lögð til

⁵⁰ General Comment No. 19, b. liður, 59. mgr. og 64. mgr.

⁵¹ Hér má einnig minna á röksemdir Hæstaréttar í Öryrkjádómnum (H 2000:4480) um að jafnvel málefnaleg rök dugi ekki til að skerða þau lágmarksréttindi sem felast í 76. gr. stjórnarskrárinnar.

⁵² Sbr. d. lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar.

⁵³ Sjá 3. mgr. 2. gr. samningsins, sem segir: 3: „Þróunarlönd mega ákveða, með tilhlýðilegu tilliti til mannréttinda og efnahags þjóða þeirra, að hvaða marki þau mundu ábyrgjast þau efnahagslegu réttindi sem viðurkennd eru í samningi þessum til handa þeim sem ekki eru þegnar þeirra.“ Sjá einnig Stjórnlagadómstóll Suður Afríku: *Khosa & others v Minister of Social Development & others*, (2004), 79.-85. mgr. Sjá einnig, International Commission of Jurists: *Limburg principles on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (1987), 42.-44. mgr.

⁵⁴ General Comment No. 20, 10. mgr.

⁵⁵ Athugasemdir með frumvarpi til laga nr. 37/2009 um breytingar á lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar. Alpt. A, 2008-2009. Þskj. 635, bls. 3352.

⁵⁶ General Comment No. 19, 16. mgr. Þess má geta að rannsóknir sýna að miðaldra karlmenn í Finnlandi hafi farið sérlega illa út úr kreppunni þar á tíunda áratugnum og þá sérstaklega þeir sem höfðu verið einyrkjar eða sjálfstætt starfandi. Reykjavíkurborg: „Leiðbeinandi viðmið um forgangsroðun í atvinnumálum- unnið af atvinnumálahópi borgarráðs.“ (2009), bls. 4.

grundvallar og tekjur umsækjanda (og maka) dregnar frá.⁵⁷ Félagslega aðstoð á að veita einstaklingum og fjölskyldum sem þurfa á henni að halda til að geta notið þeirra gæða sem ákvæðum samningsins er ætlað að tryggja. Réttur til félagslegrar aðstoðar á með öðrum orðum að byggjast á þörf en ekki tekjum.⁵⁸ Félagslegt öryggi fólks fer ekki eingöngu eftir tekjum þess og eignum því aðrir þættir hafa einnig áhrif á lífskjör þess.⁵⁹

Fjölmargir hópar eru í félagslegum og fjárhagslegum vanda á Íslandi í dag og margir eru í alvarlegum vanda þrátt fyrir að hafa ágætar tekjur. Könnun Velferðarvaktarinnar á áhrifum efnahagskreppunnar á félagsþjónustu sveitarfélaganna hefur leitt í ljós að mörgum sem leita fjárhagsaðstoðar er hafnað vegna of hárra tekna. Þessi hópur á þó vart til hnífs og skeiðar vegna verðhækkana og aukinnar skuldabyrði vegna húsnæðislána.⁶⁰ Ástæður þess að fólk stendur höllum fæti hafa ekki áhrif á rétt þess til að njóta mannréttinda; fólk þarf ekki að verðskulda þau sérstaklega eða vinna sér þau inn og enginn er óverðugur þess að njóta mannréttinda. Jafnvel þótt fólk hafi tekið rangar ákvarðanir; fjárfest óráðlega eða skuldsett sig of mikið, eða eigi við fíkn að stríða á það enn rétt til mannsæmandi lífsskilyrða.⁶¹ Réttur til húsnæðis skv. 11. gr. er „réttur til að hafa stað til að búa á í öruggi, friði og með mannlegri reisn.“⁶² Þrátt fyrir að réttur til húsnæðis sé ekki réttur til að eiga húsnæði þá þarf húsnæðiskostnaður að vera með þeim hætti að möguleikum fólks til að uppfylla aðrar grundvallarþarfir sínar sé ekki ógnað.⁶³ Hins vegar ættu lög og stefnur ekki að byggjast á því að veita aðstoð til þeirra sem njóta alla jafna ágætra lífsskilyrða, á kostnað þeirra sem standa verr að vígi.⁶⁴ Þegar fólk sem þarf á aðstoð að halda telst ekki eiga rétt á henni vegna þess að aðstæður þess eru ekki metnar heildstætt heldur eingöngu út frá tekjum er um óbeina mismunun að ræða, sem fer í bága við lágmarksinntak réttarins til félagslegs öryggis.⁶⁵ Umboðsmaður Alþingis hefur glímt við þetta álitæfni í álit frá 2007. Um kvörtun konu sem synjað var um fjárhagsaðstoð á grundvelli tekna sagði umboðsmaður m.a.:

[H]agrir A höfðu breyst verulega upp úr miðju ári 2003 þegar hún sótti um fjárhagsaðstoðina. Henni var þá sagt upp störfum og jafnframt missti hún húsnæði sem hafði fylgt starfinu. Þrátt fyrir það virðist afstaða félagsmálanefndar X hafa verið reist á meðaltali tekna hennar allt árið 2003, óháð raunverulegu mati á aðstæðum hennar á þeim tíma sem hún lagði fram umsóknir um fjárhagsaðstoð.⁶⁶ [skáletrun er höfunda]

Af álit umboðsmanns má draga þá ályktun, sem er í samræmi við túlkun nefndarinnar,⁶⁷ að leggja þurfi mat á raunverulegar aðstæður þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð eða félagslega aðstoð af öðrum toga.

Af framansögðu er ljóst að mismunun getur orsakast af mörgum ástæðum og nauðsynlegt er að hafa löggjöf um almannatryggingar og félagslega aðstoð í stöðugri endurskoðun og bregðast við ef

⁵⁷ Hagstofa Íslands: „Félagsþjónusta sveitarfélaga 2007-2009: Hagtíðindi: Heilbrigðis- félags- og dómsmál 2010:1.“ (2010), bls. 4; Sjá 10. gr. leiðbeinandi reglna félags- og tryggingamálaráðuneytisins (2009).

⁵⁸ Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 349. Sjá líka General Comment No. 19, b. liður, 4. mgr. og 50. mgr.

⁵⁹ Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ (2007), bls. 348–349.

⁶⁰ Velferðarvaktin: „Afléiðingar efnahagskreppunnar á félagsþjónustu sveitarfélaga: Samantekt úr svörum sveitarfélaganna.“ (2009), bls. 6.

⁶¹ Það er ekki ætlun höfunda að gefa í skyn að skuldavandi heimila sé tilkominn vegna óráðlegrar skuldsetningar, heldur er einungis vakin athygli á því að jafnvel þótt svo væri sviptir það fólk ekki réttinum til að njóta mannréttinda.

⁶² General Comment No. 4 (The right to adequate housing), 7. mgr.

⁶³ Sama heimild, c. liður, 8. mgr.

⁶⁴ Sama heimild, 11. mgr.; Rachael Lorna Johnstone og Aðalheiður Ámundadóttir: „Defending economic, social and cultural rights in Iceland's financial crisis.“ (2011); Hagstofa Íslands: „Fjárhagsstaða heimilanna 2004-2009.“ Tafla 6; sjá einnig, Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, (2000), 44. mgr. og 2.b liður, 99. mgr.

⁶⁵ General Comment No. 19, b. liður, 59. mgr.

⁶⁶ Álit umboðsmanns Alþingis nr. 5106/2007.

⁶⁷ General Comment No. 19, 18. mgr.

reglur og skilyrði valda því að einstaklingar eða hópar fá ekki þá aðstoð sem þeir þurfa á að halda til að njóta félagslegs öryggis.

5.2. Afturför í vernd réttarins til félagslegs öryggis

Í almennum athugasemdum sínum um réttinn til félagslegs öryggis, varar nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sérstaklega við aðgerðum sem hafa í för með sér afturför í vernd réttarins, enda sé hann lykillinn að öðrum réttindum samningsins. Telji ríki nauðsynlegt að skera niður ber m.a. að tryggja að þær aðgerðir hafi ekki varanleg áhrif á vernd réttarins og koma í veg fyrir að tilteknir einstaklingar eða hópar verði sviptir rétti til að njóta lágmarks félagslegs öryggis.⁶⁸ Í athugasemdunum leggur nefndin einnig þunga áherslu á mikilvægi þess að vernda þá sem eiga erfiðast með að tryggja félagslegt öryggi sitt sjálfir⁶⁹ og tekur sérstaklega fram að jafnvel þótt ríki hafi takmörkuð fjárráð til að tryggja félagslegt öryggi borgara sinna þurfi að huga sérstaklega að þeim einstaklingum og hópum sem verst standa.⁷⁰ Nefndin beinir því til að mynda til lánastofnana á borð við Alþjóðabankann og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn að lánastefnur þeirra og samstarfsáætlanir við ríki í vanda þurfi að tryggja að rétturinn til félagslegs öryggis, og þá sérstaklega réttur þeirra sem eiga undir högg að sækja, verði eflur en ekki takmarkaður.⁷¹ Af framangreindu má draga þá ályktun að jafnvel þótt efnahagsvandi ríkja sé svo mikill að þau þurfi aðstoð stofnana á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn beri þeim skylda til að efla en ekki skerða réttinn til félagslegs öryggis, sérstaklega fyrir þá einstaklinga og hópa samfélagsins sem hallar á. Því ber að forgangsraða í þágu þeirra sem eiga undir högg að sækja ef ekki verður komist hjá niðurskurði. Til að koma þessari stefnu til framkvæmda getur verið nauðsynlegt að beita *framsækinni afturför*, eins og lýst var í kafla 3.2.2. Með framsækinni afturför geta ríki komið í veg fyrir að þau gerist brotleg við samninginn, þrátt fyrir aðgerðir sem hafa í för með sér afturför í vernd réttindanna, með því að forgangsraða í þágu þeirra hópa samfélagsins sem standa höllum fæti til að koma í veg fyrir að niðurskurður bitni á þeim sem ekki þola skerðingu á lífsgæðum sínum.

Í efnahagsáætlunum sínum hefur sitjandi ríkisstjórn lagt áherslu á jöfnuð og félagslegt öryggi⁷² og í fjárlagafrumvarpi fyrir 2010 segir að reynt verði „eins og kostur er að komast hjá því skerðing útgjalda leggist mikið á viðkvæma þjóðfélagshópa og skerði kjör þeirra hlutfallslega meira en annarra.“⁷³ Í þessum anda hafa t.d. greiðslur úr fæðingarorlofssjóði eingöngu verið skertar ofan frá, þ.e. þakið á greiðslunum hefur verið lækkað úr 480.000 kr. niður í 350.000 kr. á mánuði.⁷⁴ Með þessu er leitast við að vernda hina tekjulægri fyrir niðurskurði en aðgerðirnar koma eingöngu niður á þeim sem eru með meira en 500.000 kr. í mánaðartekjur.⁷⁵ Hér er því um framsækna afturför að ræða. Hins vegar þarf að hafa í huga þær óbeinu afleiðingar sem afturförin getur haft á jafnrétti kynjanna. Reynslan af þessum aðgerðum sýnir nú þegar að karlmenn taka minna fæðingarorlof en áður. Greiðslum til feðra í fæðingarorlofi hefur fækkað um 8.9% en fjölgað um 4.5% hjá konum.⁷⁶ Konur eru að jafnaði með lægri laun en karlar og því e.t.v. eðlilegt að foreldrar kjósi að verja fæðingarorlofinu þannig að til sem minnstrar tekjuskerðingar komi. Þessi áhrif sparnaðaraðgerðanna eru í mikilli andstöðu við einn megintilgang þeirra breytinga sem gerðar voru á löggjöf um þessi efni þegar ný lög um fæðingar- og foreldraorlof voru sett árið 2000. Tilgangur breytinganna var m.a. að auka jafnan rétt og skyldur beggja foreldra.⁷⁷ Þessi áhrif sparnaðaraðgerðanna hjálpa ekki við að minnka launamun kynjanna⁷⁸ og þau

⁶⁸ General Comment No. 19, 42. mgr.

⁶⁹ *Sama heimild*, 31. mgr.

⁷⁰ *Sama heimild*, 51. mgr. Sjá einnig Concluding Observations um Kanada (1998), 11. mgr.

⁷¹ *Sama heimild*, 83. mgr.

⁷² Fjármálaráðuneytið: „Skýrsla fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013.“ (2009), bls. 2.

⁷³ Alþt. A, 2009-2010, þskj. 1, bls. 29.

⁷⁴ Lög nr. 173/2008 og lög nr. 70/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

⁷⁵ Alþt. A, 2008-2009, þskj. 357, bls. 1921; Iceland's fourth periodic report under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. (2010).

⁷⁶ Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ (2011), bls. 10.

⁷⁷ *Sbr.* 2. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Sjá einnig greinargerð með lögnum í Alþt. A, 1999-2000. Þskj. 1065, bls. 5256.

geta einnig ýtt undir þá staðalímynd að umönnun barna sé fyrst og fremst hlutverk kvenna en hlutverk karla að færa björg í bú.⁷⁹ Aðgerðirnar geta þannig haft þær afleiðingar þegar til lengri tíma er litið að mikið bakslag komi í þann árangur sem orðið hefur af jafnréttisbaráttu undanfarinna áratuga. Jafnvel þótt nefndin sýni aðgerðum sem hafa í för með sér afturför skilning þegar um alvarlega efnahagserfiðleika er að ræða er ekki líklegt að hún leggi blessun sína yfir að árangri í jafnréttisbaráttu kvenna verði fórn að í kreppunni.

Annað dæmi um framsækna afturför er hækkun á tekjutryggingu almennatrygginga þegar greiðslur almennatrygginga voru teknar úr sambandi við launaþróun og vísitölu neysluverðs. Skömmu eftir að kreppan skall á (desember 2008) var lögum um almennatryggingar breytt á þann veg að lífeyrisgreiðslur skyldu hækka um 6.8% á árinu 2009 í stað þess að taka mið af launaþróun og/eða vísitölu neysluverðs.⁸⁰ Samkvæmt greinargerð með lögunum var sparnaður með þessari aðgerð áætlaður um 5.6 milljarðar kr.⁸¹ Ljóst er að hér er um töluverða afturför að ræða þar sem greiðslur almennatrygginga hækkuðu áður í samræmi við launaþróun og/eða vísitölu neysluverðs. Með því að afnema hækkunina er verið að skerða mjög kaupmátt tekna þeirra sem tryggðir eru í almennatryggingakerfinu, en nefndin hefur lagt áherslu á að þau framfærsluviðmið sem sett hafi verið þurfi að vera í stöðugri endurskoðun og tryggja þurfi að þau taki mið af kaupmætti á hverjum tíma svo bæturnar dugi í reynd til framfærslu.⁸² Það skýtur nokkuð skökku við að ein allra fyrsta sparnaðaraðgerðin sem gripið var til eftir að kreppan skall á skyldi beinast gegn öryrkjum og almennatryggingaþegum sem lengi vel hafa verið taldir til fátækustu hópa samfélagsins.⁸³ Þó var um framsækna afturför að ræða, því samhliða þessari breytingu var ákveðið að hækka grunntekjutrygginguna um 20% úr 150.000 kr. í 180.000 kr. í því skyni að bæta kjör tekjulægstu einstaklingana og vernda þá gegn neikvæðum áhrifum efnahagshrunsins. Þrátt fyrir þessa hækkun grunnfjárhæðar bótanna duga þær enn ekki til lágmarksframfærslu, sbr. umfjöllun hér að framan, og úr þessu þarf að bæta tafarlaust.⁸⁴

Hér að framan voru tekin tvö dæmi um niðurskurð á greiðslum, annars vegar vegna fæðingarorlofs og hins vegar greiðslur úr almennatryggingakerfinu. Í báðum tilvikum var framsækinni afturför beitt og þannig leitast við að vernda hina tekjulægstu. Réttinum til félagslegs öryggis er hins vegar ekki eingöngu ætlað að tryggja framfærslu samkvæmt almennatryggingakerfinu því réttinum er einnig ætlað að tryggja efnahagslegt aðgengi allra að nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu og aðstoð til einstaklinga og fjölskyldna sem ekki hafa nægilega innkomu til að geta framfært sig. Nefndin leggur sérstaklega áherslu á aðstoð við barnafjölskyldur og í almennum athugasemdum um réttinn til félagslegs öryggis segir m.a.:

Benefits for families are crucial for realizing the rights of children and adult dependents to protection under articles 9 and 10 of the Covenant. In providing the benefits, the State party should take into account the resources and circumstances of the child and persons having responsibility for the maintenance of the child or adult dependent, as well as any other consideration relevant to an application for benefits made by or on behalf of the child or adult dependent. Family and child benefits, including cash benefits and social services, should be provided to families, without discrimination on prohibited grounds, and would ordinarily cover food, clothing, housing, water and sanitation, or other rights as appropriate.⁸⁵

⁷⁸ Sá launamunur milli kynjanna sem hefur verið viðvarandi á Íslandi hefur verið nefndinni um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi nokkurt áhyggjuefni og hefur nefndin beint þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að grípa til enn frekari aðgerða til að stemma stígu við honum: Concluding Observations um Ísland (1999), 13. mgr.; Concluding Observations um Ísland (2003), 12. og 21. mgr.

⁷⁹ Sjá einnig General Comment No. 16, 11. og 19. mgr. um skyldur ríkja til að grípa til aðgerða til að sporna við staðalímyndum um kynjahlutverk sem leitt geta til mismununar, m.a. á vinnustöðum.

⁸⁰ Lög nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Þess má geta að vísitala neysluverðs hækkaði um rúm 12% milli áranna 2008 og 2009, sjá Hagstofa Íslands: „Breytingar á vísitölu neysluverðs frá 1988.“

⁸¹ Alþt. A, 2008-2009. Þskj. 357, bls. 1925.

⁸² General Comment No. 19, 22. mgr.

⁸³ Velferðarvaktin: „Afleiðingar efnahagskreppunnar á félagsþjónustu sveitarfélaga: Samantekt úr svörum sveitarfélaganna.“ (2009), bls. 7; Concluding Observations um Ísland (1999), 16. mgr.; summary record (Ísland 1999), 48. mgr.; Sjá einnig rannsóknir á aðstæðum öryrkja nmgr. 30.

⁸⁴ Sjá umfjöllun í kafla 5.1.2.

⁸⁵ General Comment No. 19. 2. mgr.

Þá segir einnig í athugasemdum nefndarinnar að rétturinn til félagslegs öryggis hafi mikilvægu hlutverki að gegna við innleiðingu annarra réttinda samningsins. Ríki þurfi til að mynda að leitast við að tryggja umönnun og velferð barna (sbr. 10. gr.); grípa til aðgerða til að stemma stigu við fátækt og félagslegri einangrun og veita ýmsa félagslega aðstoð (sbr. 11. gr.); og tryggja öllum heilbrigðisþjónustu án tillits til efnahags (sbr. 12. gr.).⁸⁶ Í þessu tilliti skiptir höfuðmáli að tryggja réttindi þeirra sem standa verst að vígi í samfélaginu, hvort heldur er með framsækinni afturför eða með sérstökum aðgerðum til að milda áhrif kreppunnar og sparnaðaraðgerða stjórnvalda.

En hvaða einstaklingar og hópar eru það sem helst þarf að huga að? Eins og fyrr segir stóðu margir höllum fæti áður en kreppan skall á. Þegar kreppan bætist við vanda þessa fólks, með tilheyrandi verðhækkunum, kjararýrnun og niðurskurði, verður daglegur vandi þess nánast óyfistíganlegur. Barnabætur, sem helst voru nýttar til tómstunda og fatakaupa fyrir börnin, renna nú til nauðsynja og félagslegar þarfir barnanna mæta afgangi.⁸⁷ Í könnun Velferðarvaktarinnar á áhrifum efnahagskreppunnar á félagsþjónustu sveitarfélaganna gáfu svör sveitarfélaganna til kynna að hóparnir sem standa verst að vígi séu barnafjölskyldur, einkum ungar og/eða barnmargar fjölskyldur og einstæðir foreldrar, tekjulágt fólk, lífeyrisþegar (öryrkjar og eldri borgarar), langtímaatvinnulausir, fólk með lítinn sem engan atvinnuleysisbótarétt, útlendingar og einstæðingar.⁸⁸ Nefndin hefur í samskiptum sínum við Ísland lýst áhyggjum af þessum sömu hópum og þá sérstaklega af barnafjölskyldum, einstæðum foreldrum og lífeyrisþegum.⁸⁹ Ætla má að þessir hópar séu í verulegum vandræðum með að uppfylla þær þarfir sem efnahagsleg og félagsleg réttindi eiga að tryggja og þoli síst af öllum hverskyns gjaldskrárhækkunar eða niðurskurð á félagslegri aðstoð. Að þessum hópum þarf að huga í öllum sparnaðaraðgerðum stjórnvalda, á hvaða sviði sem er.

Ljóst er að aukin gjaldtaka og niðurskurður í heilbrigðiskerfinu og hjá sjúkratryggingum mun koma verst niður á öryrkjum og öldruðum. Hér er m.a. um að ræða aukinn lyfjakostnað⁹⁰ og minni niðurgreiðslu fyrir tal-, sjúkra- og iðjubjálfun.⁹¹ Því er allt eins líklegt að sú aukna vernd sem ætluð var tekjulægstu lífeyrisþegunum þegar tekjutryggingin var hækkuð verði að engu með tilkomu aukins kostnaðar vegna lyfja og heilbrigðisþjónustu.

Fátækt, atvinnuleysi og fjárhagsáhyggjur geta haft miklar félagslegar afleiðingar fyrir fjölskyldur og sérstaklega börn.⁹² Því ber að huga vel að barnafjölskyldum og leita leiða til að koma í veg fyrir neikvæð áhrif efnahagskreppunnar á börn og ungmenni. Þrátt fyrir að starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélaganna telji ungar og barnmargar fjölskyldur og einstæða foreldra með þeim hópum sem verst standa hafa mörg sveitarfélög gripið til hækkana á leikskólajöldum og gjöldum fyrir vistun á frístundaheimilum.⁹³ Ljóst er að daggæsla fyrir ung börn er forsenda þess að foreldrar geti séð fjölskyldu sinni farborða og notið þeirra réttinda sem kveðið er á um í 6., 10., og 11. gr. samningsins. Gjaldskrárhækkunar af þessum toga

⁸⁶ Sama heimild, 28. mgr.

⁸⁷ Velferðarvaktin: „Vinnuskýrsla hóps um þá sem standa höllum fæti nú eða stóðu höllum fæti fyrir kreppu.“ (2009), bls. 2.

⁸⁸ Velferðarvaktin: „Afleiðingar efnahagskreppunnar félagsþjónustu sveitarfélaga: Samantekt úr svörum sveitarfélaganna.“ (2009), bls. 7.

⁸⁹ Concluding Observations um Ísland (1999), 16. mgr. og Concluding Observations um Ísland (2003) 16. – 17. mgr.

⁹⁰ Sjúkratryggingar Íslands: „Fréttabréf lyfjagæðingar nr. 10: Mikill sparnaður vegna breyttrar greiðsluþátttöku í lyfjum.“ (2009).

⁹¹ Alþt. A, 2009, þskj. 1, bls. 341. Þá hafa einnig sérstök komugjöld verið tekin upp á sjúkrahúsum sem ekki voru innheimt áður (sbr. 17. gr. laga nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum). Jafnvel þótt gjaldtakan sé lægri þegar um eldri borgara, öryrkja og börn er að ræða (framsækin afturför) er líklegt að öryrkjar og aldraðir beri hitann og þungann af þessum hagræðingaraðgerðum, þar sem þeir þurfa meira á þjónustunni að halda en aðrir. Hér skarast að nokkru leyti réttur til félagslegs öryggi og réttur til líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er. En ástæða er til að vekja athygli á þessu hér vegna þess hve þessar aðgerðir geta komið illa við þá sem minnst hafa milli handanna.

⁹² Velferðarvaktin: „Skýrsla vinnuhóps um málefni barna.“ (2009), bls. 1 – 2. *Sjá einnig*: Veli-Matti Ritakallio:

„Multidimensional poverty in the aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000.“ (2001), bls. 412.

⁹³ *Sjá* General Comment No. 16, 24. mgr. um skyldu stjórnvalda til að stuðla að því að mæður og fedur geti stundað atvinnu, m.a. með því að setja á fót eða stuðla að dagvistunarræðum fyrir ung börn. *Sjá einnig* ákvæði í samningnum um afnám allrar mismununar gegn konum. Þar segir í c. lið, 2. mgr. 11. gr. um skyldu ríkja til að gera ráðstafanir: „til þess að stuðla að því að séð sé fyrir nauðsynlegri félagslegri þjónustu til þess að styrkja foreldra til þess að þeir geti sameinað skyldur sínar við fjölskylduna ábyrgð í starfi og þátttöku í opinberu lífi, sérstaklega með því að stuðla að stofnun og þróun sem flestra barnagæslustofnana.“

koma óumdeilanlega verst niður á þeim sem sveitarfélögin sjálf telja að standi mjög höllum fæti. Ef slíkar hækkningar eru óumflýjanlegar er æskilegt að beita framsækinni afturför til að koma til móts við þá sem verst standa og jafnvel tekjutengja gjaldtökuna, þannig að þeir sem tekjuhæstir eru greiði hæst gjöld. Að öðrum kosti þurfa að koma til mótvægisáðgerðir til að tryggja verst settu barnafjölskyldunum þá vernd sem kveðið er á um í 10. gr.⁹⁴ Hærrí barnabætur til þeirra tekjulægstu geta nýst til mótvægis við aukna gjaldtöku og skertar tekjur. Framlög til greiðslu barnabóta voru raunar hækkuð strax eftir að kreppan skall á, með fjárlögum fyrir árið 2009.⁹⁵ Það var þó ekki gert þannig að hinir allra tekjulægstu nyttu þess, heldur var skerðingarhlutfall barnabóta hækkað í þeim tilgangi að tekjuhærra fólk fengi notið aukinna barnabóta. Leiða má að því líkur að réttara hefði verið að forgangsraða meira í þágu tekjulægri fjölskyldna við greiðslu barnabóta og greiða hærrí bætur til þeirra tekjulægstu í stað þess að hækka skerðingarhlutfallið í þágu þeirra tekjuhærrí. Á móti kemur að einnig þarf að huga að velferð barna millitekjufjölskyldna sem eiga í miklum vanda vegna aukinnar skuldabyrði.

5.3. Samantekt

Rannsóknir hafa sýnt að nokkuð stórt hlutfall landsmanna, eða um 10%, hefur ekki notið félagslegs öryggis svo árum skiptir og hefur nefndin ítrekað lýst áhyggjum sínum af því hve margir búa við fátækt hér á landi þrátt fyrir vel uppbyggt velferðarkerfi og auðlegð landsins.⁹⁶ Sá vandi sem stjórnvöld standa frammi fyrir í viðleitni sinni til að tryggja félagslegt öryggi allra er því alls ekki nýr af nálinni. Þrátt fyrir að grunnbætur helstu bótaflokka, s.s. atvinnuleysisbætur, örorkubætur o.fl., hafi hækkað umtalsvert eftir að kreppan skall á duga þær ekki til lágmarksframfærslu og þeirra þarfa sem fjallað er um í 11. gr. samningsins (um rétt til viðunandi lífsafkomu, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða). Brýnt er að unnin verði sérstök aðgerðaáætlun um hvernig tryggja beri lágmarks félagslegt öryggi þeirra sem leggja þurfa traust sitt á velferðarkerfið vegna örorku, elli, atvinnuleysis eða sambærilegra þátta, því ljóst er réttindi þessa fólks eru ekki virt og ríkið hefur gerst brotlegt við algerar lágmarksskyldur sínar samkvæmt samningnum; skyldur sem jafnvel fátækustu aðildarríkjum samningsins er gert að uppfylla.

Í ljósi þess hve drjúgan skerf velferðarkerfið tekur af gjöldum ríkissjóðs hafa stjórnvöld talið óhjákvæmilegt að skera niður og hagræða. Í þeim aðgerðum ber að gæta þess sérstaklega að aðgerðirnar valdi ekki ólögmætri mismunun, hvort heldur er með útilokun tiltekinna hópa⁹⁷ eða með bótaskilyrðum sem valda því að tilteknir einstaklingar eða hópar sem þurfa á aðstoð að halda verði af þeirri aðstoð.⁹⁸ Auk þess að tryggja að aðgerðir valdi ekki mismunun þarf að huga sérstaklega að þeim einstaklingum og hópum sem standa höllum fæti og forgangsraða sérstaklega í þeirra þágu ef aðgerðir sem valda afturför eru taldar nauðsynlegar.⁹⁹ Réttinum til félagslegs öryggis er einnig ætlað að tryggja aðstoð til fjölskyldna, sbr. 10. gr. samningsins. Ef nauðsynlegt er að skerða þjónustu við barnafjölskyldur ætti að gera það á sama grundvelli, þ.e. með því að slá skjaldborg um þær fjölskyldur sem síst þola skerðingar og forgangsraða í þeirra þágu. Það má gera hvort sem um er að ræða bótagreiðslur eða gjaldtöku.

Að lokum má geta þess að félagslegt öryggi er forsenda þess að einstaklingurinn geti lifað með manngri reisu. Þegar aðstoð er veitt á grundvelli þessa réttar þarf ávallt að hafa hugfast að um

⁹⁴ Árni Páll Árnason: „Af tækifærum í niðurskurði.“ (2010), bls. 16.

⁹⁵ Alþt. A, 2008-2009, þskj. 1., bls. 221.

⁹⁶ Sjá nmgr. 31.

⁹⁷ Í kaflanum eru tekin dæmi um útilokun nemenda í lánshæfu námi frá rétti til að njóta atvinnuleysisbóta fái þeir ekki sumarstarf. Þessi aðgerð byggir á röngum og ómálefnalegum forsendum og fer í bága við lágmarksinntak réttarins til félagslegs öryggis, eins og hann hefur verið skilgreindur af nefndinni og af Hæstarétti Íslands. Þá var einnig vikið að því í kaflanum að útlendingar með tímabundið atvinnuleyfi eigi ekki rétt á atvinnuleysisbótum, þrátt fyrir að hafa greitt skatta og gjöld af tekjum sínum.

⁹⁸ Skilyrði um fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna byggist fyrst og fremst á tekjum viðkomandi en ekki þörf fyrir aðstoð. Í kaflanum eru tekin dæmi um fólk sem e.t.v. hefur ágætis tekjur en hefur eftir sem áður ekki tök á að framfæra sig og börn sín vegna aukinnar skuldabyrði.

⁹⁹ Dæmi um aðgerðir stjórnvalda í þessum anda eru breytingar á lögum fæðingar- og foreldraorlof og hækkan grunntekjutryggingar þegar bætur almannatrygginga voru frystar.

mannréttindi er að ræða en ekki ölmusu og tryggja þarf að unnt sé að þiggja aðstoðina með mannlegri reisn. Á það ekki síst við um þá hópa sem verst standa, einnig þá sem bíða í röð eftir matvælum fyrir utan hjálparstofnanir.

6. RÉTTUR TIL MENNTUNAR

Menntun er ein grundvallarforsendna þess að einstaklingurinn fái notið mannréttinda, jafnt efnahagslegra og félagslegra réttinda sem borgaralegra og stjórnmálalegra réttinda. Rétturinn til menntunar gegnir m.a. lykilhlutverki við að uppfylla raunverulegt inntak tjáningarfrelsis og pólitískra réttinda á borð við kosningarétt, kjörgengi o.fl.¹ Þá er menntun einnig mikilvægur þáttur réttarins til að afla sér lífsviðurværis, sbr. 6. og 7. gr. samningsins. Rétturinn til menntunar stuðlar ekki eingöngu að virkari mannréttindum vegna þeirra tækifæra sem aukin þekking færir einstaklingnum, heldur felst einnig í honum skylda til mannréttindamenntunar. Án mannréttindaþekkingar eiga almennir borgarar erfitt um vik að krefjast réttinda sinna gagnvart stjórnvöldum og knýja á um aukna vernd þeirra.

Rétturinn til menntunar er tryggður í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og einnig í fyrsta viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.² Þótt réttur þessi sé tryggður í mörgum samningum og lögum er líklega hvergi um að ræða jafn ítarlegt ákvæði og 13. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þar er í fyrsta lagi kveðið á um að markmið og inntak menntunar skuli beinast að fullum þroska mannlegs persónuleika, stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og gera öllum kleift að taka þátt í frjálsu þjóðfélagi á virkan hátt. Þessi áhersla endurspeglast í íslenski löggjöf um grunnskóla og framhaldsskóla,³ þótt hugtakið mannréttindi komi þar ekki fyrir. Þá er í 2. mgr. 13. gr. samningsins vikið að þremur helstu stigum menntunar; grunnskólamenntun, framhaldsmenntun og æðri menntun. Öllum ríkjum ber að tryggja skyldubundna og gjaldfrjálsa grunntenntun og í 14. gr. er sérstakt ákvæði sem beint er að ríkjum sem ekki hefur tekist að tryggja þann rétt.⁴ Um framhaldsmenntun segir í ákvæðinu að hana skuli gera öllum aðgengilega og stefna beri að því að hún verði einnig gjaldfrjáls. Hið sama á við um æðri menntun, þó með þeirri undantekningu að setja má aðgangi að háskólanámi skilyrði um tiltekna hæfni. Loks er í 3. mgr. 13. gr. fjallað um frelsi í tengslum við réttinn til menntunar. Er þar einkum vikið að frelsi foreldra varðandi trúarlega og siðferðilega menntun barna sinna. Einnig er þar fjallað um frelsi einstaklinga og félaga til að stofna og reka menntastofnanir, að því tilskildu að menntunin sem þær veita samræmist skilyrðum ákvæðisins eftir því sem við á,⁵ svo og öðrum skilyrðum sem sett eru af viðkomandi ríki. Í 15. gr. samningsins, sem fjallar um menningarleg réttindi, er að lokum vikið að akademisku frelsi og nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi fjallar nokkuð ítarlega um það efni í almennum athugasemdum sínum um réttinn til menntunar.⁶

Menntakerfið tekur drjúgan skerf af útgjöldum ríkis og sveitarfélaga og hefur því ekki farið varhluta af niðurskurði í kjölfar efnahagshrunsins. Á sama tíma hafa aðstæður í þjóðfélaginu orðið þess valdandi að ásókn í nám á framhalds- og háskólastigi hefur stórukist. Það eru því tvær hliðar á vanda stjórnvalda þegar kemur að réttinum til menntunar, líkt og einnig á við um réttinn til félagslegs öryggis, þ.e. aukin eftirspurn og minna fjármagn. Í 3. kafla var fjallað um helstu sjónarmið sem hafa þarf í huga við vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda í efnahagskreppunni. Öll ríki þurfa undantekningarlaust að framfylgja þeim lágmarksskyldum sem felast í hverjum og einum rétti samningsins. Í almennum athugasemdum sínum skilgreinir nefndin lágmarksskyldur ríkjanna þannig að í þeim felist skylda til að tryggja gjaldfrjálsa grunnskólamenntun öllum til handa, jafnan rétt allra til menntunar og bann við hverskyns mismunun. Þá ber ríkjunum að gera aðgerðaáætlun um framkvæmd og framþróun réttarins til menntunar og þarf slík stefna að taka til allra skólastiga.

Öllum börnum hefur lengi verið tryggð skyldubundin og gjaldfrjáls grunnskólamenntun hér á landi og ekki er tilefni til að taka þá skyldu til sérstakrar umfjöllunar hér. Þá verður heldur ekki fjallað

¹ General Comment No. 13, 1. mgr. *Sjá einnig*, Human rights committee: General Comment No. 17 (article 24 on rights of the child [24. gr.]), 3. mgr.; General Comment No. 28 (equality between men and women) 3. mgr.

² Samningurinn og 1. viðauki hans hafa lagagildi á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994. *Sjá* 2. mgr. 1. gr.

³ Sbr. 2. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og 2. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla.

⁴ Í íslenski þýðingu samningsins er hugtakið „primary education“ þýtt sem „barnafræðsla“ en sú þýðing er ekki góð þar sem réttur til menntunar er réttur *allra* á hvaða stigi sem er.

⁵ Menntastofnun sem hefði þann tilgang að auka kynþáttamisrétti myndi ekki samrýmast ákvæðum samningsins, svo dæmi sé tekið.

⁶ General Comment No. 13, 38. – 40. mgr.

sérstaklega um aðgerðaáætlanir í þessum kafla, líkt og í köflunum hér að framan, og látið nægja að fjalla um nauðsyn áætlanagerðar eftir því sem við á hverju sinni. Eftir stefndur skyldan til að tryggja jafnan aðgang allra að menntun og bann við mismunun og um það efni verður fjallað sérstaklega í kafla 6.1. Líkt og við á um önnur réttindi samningsins er almennt litið svo á að aðgerðir sem hafa í för með sér afturför í vernd réttarins til menntunar séu í andstöðu við samningskyldur ríkisins.⁷ Telji ríki sig knúin til að grípa til slíkra aðgerða ber sérstaklega að huga að og vernda einstaklinga og hópa sem lengst eru frá því að njóta menntunar til jafns við aðra.⁸ Þá þarf einnig að gæta þess að rétturinn til menntunar verði ekki skertur þannig að um varanlegar afleiðingar verði að ræða fyrir einstaklinga eða hópa.⁹ Í kafla 6.2 verður fjallað um helstu sjónarmið sem hafa þarf í huga í sparnaðaraðgerðum í menntakerfinu.

6.1. Lágmarksskylda til að tryggja öllum jafnan rétt til menntunar

Lágmarksinntak réttarins til menntunar felur í sér m.a. í sér skyldu ríkisins til að tryggja jafnan aðgang allra að opinberum menntastofnunum án mismununar.¹⁰ Erfitt efnahagsástand réttlætir ekki undir nokkrum kringumstæðum ólögmetna mismunun.¹¹ Líkt og vikið var að í upphafi kaflans kveður stjórnarskráin á um að öllum skuli tryggður réttur til menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Þá segir í fyrsta viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu að engum skuli synjað um rétt til menntunar og í 13. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er fjallað um rétt sérhvers manns til menntunar og að framhaldsmenntun skuli gerð öllum tiltæk og aðgengileg. Af framangreindu er ljóst að réttur til menntunar er *réttur allra*. Í því felst í fyrsta lagi skírskotun í 2. mgr. 2. gr. um bann við mismunun á grundvelli kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ættneris eða annarra aðstæðna. Í öðru lagi felur ákvæði um rétt sérhvers manns til menntunar í sér að réttur þessi er ekki eingöngu bundinn við börn og ungmenni heldur hafa allir þennan rétt, óháð aldri. Á þetta jafnt við um grunnskólamenntun og framhaldsskólamenntun. Háskólamenntun á einnig að vera öllum jafn aðgengileg á grundvelli hæfni.

6.1.1. Jafn réttur óháð aldri

Vegna breyttra aðstæðna í samfélaginu og samdráttar á vinnumarkaði hefur ásókn í framhaldsskólanám stóruaukist. Færri komast að en vilja og er ástæða þess annars vegar aukinn fjöldi umsækjenda og hins vegar minna brottfall en áður meðal nemenda á öðru, þriðja og fjórða ári. Á sama tíma og framhaldsskólar þurfa að anna aukinni eftirspurn er þeim gert að hagræða og skera niður. Í greinargerð með fjárlögum fyrir árið 2011 kemur fram að við hagræðingu á framhaldsskólastigi verði það markmið haft að leiðarljósi að hlífa kennslu eftir fremsta megni og „sérstaklega eigi að tryggja nemendum á framfærsluáldri inngöngu í framhaldsskóla.“¹² Þetta sjónarmið á sér skírskotun til laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla þar sem segir að menn hafi rétt til að stunda nám í framhaldsskóla til 18 ára aldurs.¹³ Ástæða þess að rétturinn er bundinn við 18 ára aldur er sú að börn eru framfærsluskyld fram til þess aldurs og tilgangurinn sá að hið opinbera hafi sérstakri framfærsluskyldu að gegna gagnvart öllum framfærsluskyldum börnum, þrátt fyrir að skólaskyldu ljúki á sextánda aldursári. Hér vaknar sú spurning hvort umrætt ákvæði laga um framhaldsskóla brjóti í bága við skyldur ríkisins skv. samningnum til að gera framhaldsmenntun tiltæka og aðgengilega fyrir *alla* sem og ákvæði 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar um að *öllum* skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Spurningin er þessi: samræmist það ákvæðum samningsins og stjórnarskrárinnar að þeir sem ekki

⁷ General Comment No. 13, 45. mgr. og General Comment No. 3, 10. mgr.

⁸ General Comment No. 5, 35. mgr.; Committee on the rights of the child: General Comment No. 9 (children with disabilities) 12. –13. mgr.: children with disabilities have the *right* to „special care“; General Comment No. 3, 12. mgr.; General Comment No. 5, 9., 10. og 32. mgr.

⁹ *Sbr.* umfjöllun í kafla 3.2.2.A.

¹⁰ General Comment No. 13, 57. mgr.

¹¹ General Comment No. 13, b. liður, 6. mgr.

¹² Alþt. A, 2010-2011, þskj. 1 bls. 250.

¹³ *Sbr.* 1. mgr. 32. gr.

höfu framhaldsskólanám strax að loknum grunnskóla fyrirgeri með því rétti sínum til menntunar eða eigi af þeim sökum minni rétt en aðrir? Hvorki samningurinn, ákvæði fyrsta viðauka mannréttindasáttmála Evrópu né ákvæði stjórnarskrárinnar gefa til kynna að réttur til menntunar sé tímabundinn og miðist við þann aldur sem börn og ungmenni eru á ábyrgð foreldra sinna. Þvert á móti er sérstaklega tekið fram að réttur til menntunar sé réttur allra.

Þessi spurning á rétt á sér óháð því efnahagsástandi sem ríkir hverju sinni. Hún er hins vegar sett fram nú í ljósi þess að haustið 2010 var á fimmta hundrað umsækjendum synjað um framhaldsskólavist og árið áður voru synjanir rúmlega 600.¹⁴ Synjanir fengu þeir sem voru 18 ára og eldri og ríkið telst ekki hafa fræðsluskyldu gagnvart þeim skv. fyrrgreindu ákvæði laga um framhaldsskóla. Í almennum athugasemdum nefndarinnar segir að menntun og menntakerfi þurfi að vera sveigjanleg og geta tekið mið af breytingum í þjóðfélaginu og mætt breyttum og ólíkum þörfum nemenda.¹⁵ Ríkinu ber samkvæmt þessu að bregðast við aukinni ásókn í framhaldsskólanám, ekki sist vegna aukins atvinnuleysis og þarfar fyrir úrræði til að auka virkni atvinnulausra. Þess má geta að árið 2010 var hlutfall atvinnulausra sem eingöngu höfðu lokið grunnskólanámi um 50%.¹⁶ Stjórnvöld hafa lagt mikla áherslu á að ungt atvinnulaust fólk hverfi aftur til náms. Ekki er dregið í efa að framhaldsskólar taki eins marga nemendur inn og þeim er mögulega unnt. Til að réttur til framhaldsmenntunar verði aðgengilegur fyrir alla þarf að tryggja hæfilegan fjölda námsplássna og tryggja skólum nauðsynlegan aðbúnað til að geta tekið á móti tilteknum fjölda nemenda.¹⁷

Að lokum má nefna að í b. lið 2. mgr. 13. gr. er sérstaklega kveðið á um verk-, iðn- og tæknimenntun á framhaldsskólastigi, sem á sér skírskotun til 2. mgr. 6. gr. um réttinn til vinnu. Þar segir m.a. að efnahaglegri og félagslegri framþróun og öflugu atvinnustigi skuli m.a. náð með því að stuðla að tækni, iðn- og verkmenntun. Í almennum athugasemdum nefndarinnar segir að tækni- og iðnmenntun geti hjálpað fullorðnum einstaklingum sem geta ekki nýtt þá þekkingu og hæfni sem þeir búa yfir vegna félagslegra aðstæðna, atvinnuleysis eða annarra aðstæðna.¹⁸ Aukin áhersla á menntun og fræðslu af þessum toga er liður í því að bregðast við breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu. Þegar þetta er ritað er til umfjöllunar á Alþingi þingsályktunartillaga um að „fela forsætisráðherra að stýra mótun aðgerðaáætlunar sem hafi þann þrjúþætta tilgang að vinna bug á langtímaatvinnuleysi meðal ungs fólks, efla iðn- og tæknimenntun í samfélaginu og svara eftirspurn helstu vaxtareina atvinnulífsins eftir vinnuafli með slíka menntun.“¹⁹ Samþykkt tillögunnar gæti haft afar jákvæð áhrif til aukinnar verndar réttarins til menntunar sem og þeirra atvinnuréttinda sem fjallað er um í 6. gr. samningsins.

6.1.2. Jafn réttur óháð kyni

Í kaflanum um rétt til vinnu og tengd réttindi kom fram að brottfall úr framhaldsskólum hefur lengi verið mun minna meðal stúlkna en drengja, en drengirnir koma inn síðar og hafa verið ívið fleiri en stúlkur á aldursbilinu 20-23 ára.²⁰ Þar sem atvinnuleysi er mun meira meðal ungra karlmanna en kvenna og brottfall drengja er meira en stúlkna má ætla að ungir karlmenn séu í meirihluta þeirra sem sóttu um framhaldsskóla og líta mætti á það sem lán í óláni að piltar sýni nú meiri vilja til að ljúka framhaldsnámi. Kreppan hefur þannig þau jákvæðu áhrif að meira jafnræði getur komist á milli kynjanna að þessu leyti, sem skilar sér ekki eingöngu fyrir einstaklinginn sjálfan og réttindi hans heldur einnig fyrir samfélagið allt. Í stað þess að synja þeim um skólavist ætti að taka tækifærinu til að jafna stöðu kynjanna að þessu leyti fagnandi. Fjöldatakmörkanir í framhaldsskóla eru í sjálfu sér í andstöðu við 13. gr. samningsins og

¹⁴ Greinargerð með tillögu til þingsályktunar um menntun og atvinnusköpun ungs fólks, þskj. 736, 449. mál. 139. lp. 2010-2011. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/139/s/0736.html> (sótt 4. maí 2011).

¹⁵ General Comment No. 13, d. liður, 6. mgr.

¹⁶ Vinnuálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir menntun.“

¹⁷ General Comment No. 13, a. Liður, 6. mgr.

¹⁸ *Sama heimild*, c. liður, 16. mgr.

¹⁹ Tillaga til þingsályktunar um menntun og atvinnusköpun ungs fólks, sjá n. mgr. 14.

²⁰ Hagstofa Íslands: „Skólasókn á framhaldsskólastigi eftir kyni, aldri og landssvæðum 1999-2010.“ *Hagtölur* (2. apríl 2011).

stjórnarskrá. Ef slíkar fjöldatakmörkanir bitna mun meira á öðru kyninu getur einnig verið um brot á jafnræðisreglu 3. gr. samningsins að ræða.²¹

Verulegur samdráttur í fjarkennslu og fjarnámi hefur hins vegar komið verr niður á konum en körlum en konur eru u.þ.b. 70% þeirra sem stunda fjarnám í framhalds- og háskólum.²² Kanna þyrfti hvers vegna konur eru í svo miklum meirihluta þeirra sem stunda fjarnám og hvort þær velja þetta form vegna ábyrgðar á börnum og heimili eða hvort þær stunda nám með vinnu. Með öðrum orðum, er ástæða þess að hlutfall kvenna í fjarnámi er mun hærra en karla á einhvern hátt tengd hinum hefðbundnu kynhlutverkum? Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur lagt ríka áherslu á að ekki sé nægilegt að tryggja formlega lagalegt jafnrétti kynjanna og segir í almennum athugasemdum sínum um jafnan rétt karla og kvenna:

Substantive equality for men and women will not be achieved simply through the enactment of laws or the adoption of policies that are, prima facie, gender-neutral. In implementing article 3, States parties should take into account that such laws, policies and practice can fail to address or even perpetuate inequality between men and women because they do not take account of existing economic, social and cultural inequalities, particularly those experienced by women.²³

Hér áréttar nefndin að taka beri sérstakt tillit til kvenna vegna þess að jafnréttisbarátta undanfarinna áratuga hefur enn ekki náð að jafna stöðu kynjanna fyllilega. Í þessu ljósi þarf að kanna áhrif niðurskurðar í fjarnámi og þá einkum áhrif slíkra aðgerða á möguleika beggja kynja til að njóta jafns réttar til náms.

6.1.3. Jafn réttur óháð búsetu

Fjarnám er ekki eingöngu kostur sem konur nýta sér. Fjarnám hefur einnig aukið verulega tækifæri þeirra sem búa í dreifðari byggðum til framhalds- og háskólanáms og í almennum athugasemdum nefndarinnar er fjarnám sérstaklega nefnt sem möguleiki til að tryggja jafnan rétt allra til menntunar óháð búsetu.²⁴ Skoða verður áhrif niðurskurðar í fjarnámi á tækifæri til menntunar á landsbyggðinni. Sparnaðaraðgerðir í menntakerfinu mega ekki bitna of harkalega á þeim sem búa í dreifðari byggðum landsins, ekki síst í ljósi þess að menntunarstig hefur ávallt verið lægra á landsbyggðinni en a höfuðborgarsvæðinu.²⁵ Til að tryggja rétt þeirra sem búa í dreifbýli til náms hafa sérstakir jöfnunarstýrkir verið veittir til að tryggja efnahagslegt aðgengi að námi og eiga styrkirnir að mæta kostnaði við ferðir og uppihald fjarri heimabyggð. Stýrkir þessir hafa hins vegar einnig sætt miklum niðurskurði.²⁶

Pólitískar áherslur frá einum stað til annars geta einnig valdið því að gæði menntunar og kennslu verði mismikil og getur það orsakað mismunun milli nemenda eftir því hvar á landinu þeir búa.²⁷ Grunnskólarnir eru reknir af sveitarfélögunum og það er mismunandi milli sveitarfélaga hvort og til hvaða hagræðingaraðgerða er gripið. Þótt sveitarfélögin hafi ákveðna sjálfstjórn þarf ríkið að hafa tækifæri og möguleika til að tryggja að gæði menntunar og kennslu séu ekki það misjöfn milli landsvæða að um mismunun verði að ræða. Það sama á við um sjálfsstjórn menntastofnananna sjálfra. Grunnskólarnir útfæra eftir atvikum sjálfir hvernig þeir mæta hagræðingarkröfu síns sveitarfélags og hið sama á við um framhalds- og háskólana sem reknir eru af ríkinu.²⁸ Þótt jákvætt geti verið að ákvörðun um aðferðir við hagræðingu sé tekin þar sem best yfirsýn og þekking er um þarfir viðkomandi stofnunar er það ríkið

²¹ General Comment No. 13, 59. mgr.; General Comment No. 16, 15. mgr.

²² Sbr. svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um nema í dreifnámi, fjarnámi og staðnámi. Þskj. 575 140. mál. 138. lþ. 2009 – 2010. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altxt/138/s/0575.html> (sótt 4. maí 2011).

²³ General Comment No. 4, 8. mgr.

²⁴ General Comment No. 13, b. liður, 6. mgr.

²⁵ Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson: „Byggðir og búseta: Þéttbýlismyndun á Íslandi.“ (2002), bls. 18 og 185.

²⁶ Framlög til jöfnunarstöðs voru skert um tæp 30% skv. fjárlögum fyrir árið 2010 og verða hin skertu framlög óbreytt fyrir 2011.

²⁷ General Comment No. 13, 35. mgr.

²⁸ Alþt. A, 2010, þskj. 1 (frumvarp til fjárlaga fyrir 2011), bls. 250.

sem er skuldbundið til að virða og tryggja mannréttindi. Ríkinu ber því að tryggja að jafnvægi sé í hagræðingaraðgerðum og að gæði menntunar og kennslu á öllum skólastigum séu sem jöfnust um land allt. Lögum um hvert og eitt skólastig er í raun ætlað að tryggja jafnan rétt allra landsmanna til menntunar og jafnra gæða í skólastarfi, en með tilliti til þess hve mikið svigrúm sveitarfélög og einstaka menntastofnanir hafa til að ákvarða hvernig skera skuli niður gæti verið skynsamlegt að unnin yrði sameiginleg aðgerðaáætlun um sparnaðaraðgerðir. Slíka áætlun ætti að vinna í samráði og samvinnu við alla hlutaðeigandi aðila: ríki, sveitarfélög og viðkomandi stofnanir. Hún ætti einnig að innihalda möguleika á samræmdum sparnaðaraðgerðum og áætlun um hvernig tímabundnar aðgerðir skuli ganga til baka.

6.1.4. Jafn réttur óháð efnahag

Ákvæði samningsins um framhalds- og æðri menntun er ólíkt ákvæði um grunnskólamenntun að því leyti að ekki er gerð krafa um skyldubundið nám og ríkjum er veitt svigrúm til að koma á ókeypis framhaldsnámi. Ríkjum ber, með öðrum orðum, að koma á ókeypis framhaldskólamenntun í áföngum í samræmi við 2. mgr. 2. gr. um stöðuga framþróun réttindanna.²⁹ Hvorki eru tekin skólagjöld í íslenskum framhaldsskólum né í ríkisháskólunum og ekki hefur orðið vart við nein áform í þá veru.³⁰ Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur lagt áherslu á að nám sé efnahagslega aðgengilegt öllum.³¹ Þótt hún vísi fyrst og fremst til markmiða um afnám skólagjalda getur fleira en gjaldtaka haft áhrif á efnahagslegt aðgengi að námi. Kostnaður vegna námsgagna fyrir bæði háskóla- og framhaldsskólanám er nokkuð hár hér á landi og hann þurfa nemendur að mestu leyti að bera sjálfir. Lánasjóður íslenskra námsmanna veitir sérstök bókalán fyrir þá sem stunda lánshæft nám en dæmi eru hins vegar um að börn sem fengið hafa skólavist í framhaldsskólum hafi ekki mætt á fyrsta skóladegi vegna þess að foreldrar höfðu ekki bolmagn til að kaupa nauðsynleg námsgögn.³² Tryggja þarf að námsgagnakostnaður nemenda verði ekki svo hár að hann hafi áhrif á möguleika tekjulágra einstaklinga til að stunda nám. Þessi vandi er þó ekki eingöngu tilkominn vegna efnahagshrunsins, en hann er hins vegar umfangsmeiri nú vegna þess að fjöldi þeirra sem eiga í fjárhagserfiðleikum er meiri en áður.

Í e. lið 2. mgr. 13. gr. samningsins segir að ríki skuli efla þróun skólakerfisins á öllum stigum og koma á hæfilegu styrkjakerfi. Í almennum athugasemdum nefndarinnar segir að menntun þurfi að vera efnahagslega aðgengileg öllum og að styrkjakerfi þau sem fjallað er um í 13. gr. eigi sérstaklega að tryggja tekjulægstu hópum samfélagsins möguleika til að stunda nám á öllum stigum.³³ Þótt hér sé fyrst og fremst átt við framfærslustyrki þarf einnig að tryggja að námsgagnakostnaður standi ekki í vegi fyrir því að lágtekjufólk eigi möguleika á að mennta sig og börn sín. Athuga ber að fjallað er um styrkjakerfi fyrir öll skólastig og því eru börn á grunnskólaaldri ekki undanskilin. Jafnvel þótt grunnskólamenntun sé gjaldfrjálst getur námsgagnakostnaður vegna skólagöngu grunnskólubarna orðið nokkuð hár, sérstaklega fyrir barnmargar fjölskyldur.

Í leiðbeinandi reglum velferðarráðuneytisins um fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna er gert ráð fyrir því að tekjulágir foreldrar geti sótt um styrk til að standa straum af bókakostnaði, skólagjöldum og ferðakostnaði 16 og 17 ára barna sinna. Þá er einnig gert ráð fyrir því að ungt fólk á aldrinum 18-24 ára geti fengið sambærilega aðstoð hafi það ekki lokið framhaldsskóla vegna fjárhagslegra eða félagslegra erfiðleika. Sama á við um tekjulága einstæða foreldra.³⁴ Skilyrði fyrir aðstoð af þessum toga eru mjög þröng. Í fyrsta lagi eru skilyrði um tiltekinn aldur, sem útiloka þá væntanlega aðra aldurshópa. Umsækjandi þarf einnig í flestum tilvikum að uppfylla skilyrði um fjárhagsaðstoð, sem þýðir að hann þarf að hafa mjög lágur tekjur til að eiga rétt á styrk, en eins og rætt var um hér að framan (í kafla 5.1.3) fara

²⁹ Ákvæði um rétt til framhaldsmenntunar og æðri menntunar eru sambærileg með þeirri undantekningu að æðri menntun skal vera öllum aðgengileg á *grundvelli hæfni*.

³⁰ Skráningargjöld í háskólum hafa þó hækkað eftir að hafa staðið í stað í nokkur ár.

³¹ General Comment No. 13, b. liður, 6. mgr.

³² „Of dýrt að byrja í framhaldsskóla.“ (2009).

³³ General Comment No. 13, b. liður, 6. mgr. og 53. mgr.

³⁴ Leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, *sbr.* 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (2009), 16. og 18. gr.

þörf og tekjur ekki endilega saman. Skilyrði um „langvarandi félagslega erfiðleika“ eru einnig algeng í reglum sveitarfélaga.³⁵ Tryggja verður að félagsleg aðstoð sem veitt er í því skyni að tryggja jafnan rétt allra til menntunar sé ekki bundin svo þröngum skilyrðum að fólk sem þarf á aðstoð að halda til að stunda nám í framhaldsskóla eigi ekki rétt á henni.

6.2. Afturför í vernd réttarins til menntunar

Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi tekur eindregna afstöðu gegn hverskyns aðgerðum sem hafa í för með sér afturför í vernd réttarins til menntunar og leggur þunga sönnunarbyrði á ríki um að sýna fram á að slíkar aðgerðir séu eingöngu framkvæmdar eftir vandlega skoðun allra annarra möguleika og með hliðsjón af öllum þeim réttindum sem tryggja ber skv. samningnum.³⁶ Í slíkum tilvikum þarf sérstaklega að huga að þeim sem standa höllum fæti eða þurfa sérstaka aðstoð eða stuðning í námi. Til að mynda þarf að tryggja að aðstoð sem börn með sérþarfir þurfa til að njóta réttar til menntunar til jafns við aðra verði ekki skert. Þá ber og að tryggja að afturför, hvort heldur er tímabundin eður ei, sé ekki til þess fallin að hafa varanleg áhrif á möguleika einstaklinga til að njóta réttarins til menntunar og annarra mannréttinda. Líkt og við á um öll réttindi samningsins er nauðsynlegt að áætlun sé gerð um hvernig og á hve löngum tíma er ráðgert að skerðing gangi til baka.³⁷

Lengst af hefur einkum verið lögð á það áhersla í sparnaðaraðgerðum í menntakerfinu að standa vörð um þá þætti sem snúa með beinum hætti að kennslunni, gæðum hennar og þjónustu við nemendur. Hins vegar getur verið erfitt að hagræða mörg ár í röð án þess að komið sé við framangreinda þætti. Grunnskólarnir eru reknir af sveitarfélögunum og meðal aðgerða sem sveitarfélögin hafa gripið til eða íhuga að grípa til eru sameining bekkjardeilda og fækkun stöðugilda og kennslustunda.³⁸ Allt eru þetta þættir sem koma beint við umhverfi barnanna sjálfra. Miklar líkur eru á að fækkun kennslustunda og sameining bekkja hafi í för með sér afturför í vernd réttarins til menntunar. Fækkun kennslustunda þýðir minni kennsla og fjölgun í bekkjum getur þýtt að hver nemandi hafi minni aðgang að kennara sínum en ella. Í þeim tilvikum sem kennslustundum er fækkað er farið niður í þann lágmarksfjölda kennslustunda sem kveðið er á um í lögum um grunnskóla.³⁹ Samband íslenskra sveitarfélaga hefur gert tillögu um að gefið verði enn meira svigrúm að þessu leyti og að tímabundin breyting (til tveggja ára) verði gerð á lögum um grunnskóla sem heimili fækkun á lögbundnum lágmarks kennslustundafjölda til að draga úr kennslukostnaði.⁴⁰ Skerðing kennslustunda niður fyrir lögbundið lágmark hlýtur að fela í sér verulega afturför á réttinum til menntunar og jafnvel þótt um tímabundna skerðingu sé að ræða er ekki víst að áhrif hennar séu tímabundin. Þegar um börn er að ræða er mjög mikilvægt að hafa í huga að börnin eiga bara eina æsku og *tímabundnar* ráðstafanir stjórnvalda eru ekki endilega tímabundnar fyrir börnin og geta haft *varanleg* áhrif á þau, menntun þeirra og alla framtíð.⁴¹ Því þarf að kanna vandlega mögulegar afleiðingar niðurskurðarins áður en hann kemur til framkvæmda og varast þarf allar aðgerðir sem geta haft varanleg áhrif á einstaklinga og möguleika þeirra til að njóta réttarins til menntunar og annarra mannréttinda.

Framangreindar aðgerðir eru ekki hvað síst fallnar til þess að bitna á börnum sem standa höllum fæti eða þurfa einhverra hluta vegna á sérstakri aðstoð að halda til að njóta menntunar til jafns við aðra. Hagræðingaraðgerðir sem fela í sér að kennari beri ábyrgð á fleiri börnum en áður eru líklegar til að koma sérstaklega niður á þeim sem þurfa mikla aðstoð í námi og þá þarf að tryggja að sú aðstoð sé til staðar og skerðist ekki.⁴² Samkvæmt könnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga gerði fyrir

³⁵ Reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, með breytingum samþykktum í velferðarráði 28. apríl 2010 og í borgarráði 6. maí 2010, 16. – 18. gr.

³⁶ General Comment No. 13, 45. mgr. og General Comment No. 3, 10. mgr.

³⁷ *Sjá* umfjöllun hér að framan í kafla 3.1.1.B.

³⁸ Samband Íslenskra Sveitarfélaga, „Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011.“ (2011), bls. 15.

³⁹ Samband Íslenskra Sveitarfélaga, „Greinargerð: Óformlegur vinnuhópur mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um greiningu á kostnaði við rekstur grunnskóla.“ (2010), bls. 9.

⁴⁰ *Sama heimild*.

⁴¹ Velferðarvaktin: „Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþröngum.“ (2009), bls. 9

⁴² General Comment No. 5, 35. mgr.

Velferðarvaktina haustið 2008,⁴³ ætluðu 36.5% allra grunnskóla að hagræða í skipulagi sérkennslu og 30% til viðbótar íhuguðu slíka hagræðingu. Þá höfðu 10% skólanna ákveðið að draga úr þjónustu talmeinafræðinga og 12% íhuguðu slíkt. Brýnt er að þeir sem koma að ákvörðunum um hagræðingu og niðurskurð séu meðvitaðir um að þjónusta við börn með fötlun og önnur börn með sérþarfir er ekki einhverskonar „viðbótarþjónusta“ sem veita má eftir því sem efnahagur leyfir, líkt og við á um stöðuga framþróun réttindanna. Þessi þjónusta telst þvert á móti til algerra lágmarksskyldna aðildarríkja samningsins, því án hennar njóta umræddir einstaklingar ekki réttarins til menntunar til jafns við aðra.⁴⁴ Til að tryggja jafnan rétt allra til menntunar getur því þurft að gera meira og verja meira fé til þjónustu fyrir þennan hóp nemenda en aðra.⁴⁵

Niðurskurður á framlögum til sérkennslu og sérþjónustu getur falið í sér að mismunun gagnvart þeim sem af einhverjum sökum standa höllum fæti í skólakerfinu.⁴⁶ Sérstakar reglur þurfa að gilda um hvernig fjármunum til sérkennslu er varið og nefndin sem hefur eftirlit með samningnum um réttindi barnsins hefur lagt áherslu á að fjármagnið þurfi að vera nægilega mikið og „eyrnamerkt börnunum til að tryggja að því verði ekki varið í öðrum tilgangi.“⁴⁷ Með öðrum orðum þarf að tryggja að þeir fjármunir sem eiga að tryggja þjónustu fyrir börn með sérþarfir verði ekki nýttir til að mæta almennum niðurskurði í grunnskólum.⁴⁸ Jöfn tækifæri fyrir alla, þar á meðal fyrir fólk með fötlun, er markmið sem ekki sem má líta framhjá þegar kreppir að og börn með sérþarfir ættu ekki að þurfa að taka á sig niðurskurð umfram önnur börn.⁴⁹

Sameining skóla er nú til skoðunar víða um land. Í Reykjavík hafa skoðanir verið mjög skiptar um sameiningu skóla en óljóst er hvort eða með hvaða hætti áformaðar sameiningar skóla munu hafa áhrif á réttinn til menntunar. Yfirlýst markmið sameiningaráformanna er að vernda réttinn til menntunar og láta hagræðinguna ekki koma niður á kennslunni sjálfri, enda hafi hagræðingin fyrst og fremst í för með sér niðurskurð í stjórnun og stjórnsýslu.⁵⁰ Hins vegar er ljóst að samráð og samstarf við foreldra og starfsfólk skóla skiptir miklu máli og nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur lagt áherslu á að hverskyns aðgerðir sem hafa í för með sér afturför í vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda skuli eingöngu teknar að höfðu nánú og raunverulegu samráði við hagsmunaaðila (affected parties).⁵¹ Vera kann að meiri sátt hefði verið um sameiningaráform í Reykjavík ef samráð hefði verið meira. Fjallað verður nánar um samráð stjórnvalda við borgara í 7. kafla.

Í almennum athugasemdum um réttinn til menntunar leggur nefndin áherslu á að hverskyns ákvarðanir eða breytingar á skólakerfinu þurfi að hafa hagsmuni nemenda að leiðarljósi. Til dæmis þarf að tryggja að aðgangur að menntun sé innan hæfilegrar fjarlægðar (within a safe physical reach).⁵² Skólakerfið þarf hins vegar einnig að vera sveigjanlegt til að geta brugðist við samfélags- og

⁴³ Velferðarvaktin: „Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrengingum.“ (2009), bls. 9.

⁴⁴ Í almennum athugasemdum nefndarinnar um réttindi barnsins, nr. 9, segir í 62. mgr.: „Children with disabilities have the same right to education as all other children and shall enjoy this right without any discrimination and on the basis of equal opportunity as stipulated in the Convention.“

⁴⁵ General Comment No. 5, 35. mgr.; Committee on the rights of the child, General Comment No. 9, 12. -13. mgr.

⁴⁶ General Comment No. 13, 59. mgr.

⁴⁷ Committee on the rights of the child, General Comment No. 9, 20. mgr.

⁴⁸ Hér má t.d. nefna að í ársbyrjun 2011 úthlutaði ríkið 80 milljónum til sveitarfélaga og annarra aðila til að styðja við langveik börn og börn með ofvirkni og athyglisbrest. Brýnt er að fylgst verði með því að styrkjum þessum verði í raun varið í þeim tilgangi sem þeir eru veittir, því afar freistandi getur verið að láta þessa fjármuni renna til annarra hluta nú þegar sveitarfélög og stofnanir hafa þurft að skera niður og hagræða nokkur ár í röð og komið er víða inn að beini. Mennta- og menningarmálaráðuneytið: „80 milljónir í styrki til að bæta þjónustu við börn.“ (2011).

⁴⁹ Þótt hér séu einkum tekin dæmi um hagræðingu í grunnskólum eiga sömu sjónarmið við um hagræðingaraðgerðir í framhaldsskólum. Þar þarf einnig að tryggja að niðurskurður komi ekki verr niður á þeim sem standa höllum fæti, s.s. með niðurskurði á sérkennslu og/eða sérstökum úrræðum.

⁵⁰ Reykjavíkurborg: „Greining tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila: Skýrsla starfshóps.“ (2011), bls. 10.

⁵¹ Sjá umfjöllun hér á eftir, í kafla 7.1.3.

⁵² General Comment No. 13, b. liður, 6. mgr. Ekki ber að skilja þetta sem svo að skóli í hverju einasta þorpi landsins sé skilyrði og nefnir nefndin til að mynda fjarnám sem einn möguleika til að tryggja réttinn til menntunar í dreifðari byggðum.

menningarlegum breytingum og aðlagast þörfum nemenda.⁵³ Sameining skóla þarf ekki endilega að hafa neikvæð áhrif á réttinn til menntunar. Í mjög fámennum skólum geta nemendur t.d. átt erfitt með að finna félag á sínum aldri og erfitt getur verið að manna fótboltaíð eða leikarahóp fyrir skólaleikrit. Í litlum samfélögum getur sameining skóla haft í för með sér aukin félagsleg tækifæri fyrir nemendur, m.a. til að eignast félag á sínum aldri. Þá eru einnig meiri líkur á að fagþekking nýtist betur í stærri einingu en í tveimur minni.⁵⁴

Sameining skóla getur haft mjög ólík áhrif eftir því hvort um dreifbýli eða þéttbýli er um að ræða. Þegar tveir skólar í dreifðari byggðum sveitarfélagsins Norðurþings voru sameinaðir árið 2009 mótmæltu íbúar Kópaskers á þeim forsendum að sameiningin myndi hafa verulega neikvæð áhrif á samfélagið og töldu það „ógn við samfélagið á Kópaskeri að leggja niður grunnskólann sem sé hjarta og miðpunktur samfélagsins.“ Hér er komið inn á rétt íbúana til að taka þátt í menningarlífi, sbr. a lið 1. mgr. 15. gr. samningsins. Réttur barna til þátttöku í menningarlífi gæti þó verið betur tryggður með sameiningu, í gegnum aukin tækifæri til þátttöku í leiklist, skólahljómsveit o.s.frv. Réttur íbúa alls samfélagsins til þátttöku í menningarlífi getur hins vegar raskast verulega. Til að koma rétti til þátttöku í menningarlífi í framkvæmd þarf m.a. að tryggja sameiginlegt opið rými til menningarviðburða og samskipta.⁵⁵ Í mörgum minni byggðarlögum er það grunnskólinn sem er miðpunktur menningarlífsins. Varast ber að vanmeta þann þátt við ákvörðun um sameiningu skóla í litlum byggðarlögum á landsbyggðinni og mikilvægt er að virkja íbúa til þátttöku við undirbúning ákvarðana sem geta haft áhrif á menningarleg réttindi þeirra.⁵⁶

6.3. Samantekt

Allir eiga rétt til menntunar, hvort heldur er í efnahagskreppu eða á góðæristímum. Synjun mörg hundruð umsækjenda um skólavist í framhaldsskóla er því í andstöðu við 13. gr. samningsins. Í efnahagslægð og atvinnuleysi má segja að skyldur ríkisins verði enn ríkari en ella. Ekki er annað að sjá en að stjórnvöld hafi fullan vilja til að tryggja öllum skólavist, sérstaklega þeim sem glíma við atvinnuleysi. Til þess að það sé unnt verður að tryggja skólunum hæfilegt fjármagn og aðstöðu til að taka við fleiri nemendum. Hverskyns aðgerðir sem bitna sérstaklega á öðru kyninu eru einnig í algerri andstöðu við samningsskyldur ríkisins. Brýnt er að kanna hvaða áhrif efnahagskreppan og aðgerðir í menntamálum, einkum á framhalds- og háskólastigi, hafa á jafnan rétt kynjanna til menntunar. Einnig þyrfti að kanna áhrif aðgerðanna á menntunarstig á landsbyggðinni í ljósi samdráttar í fjarkennslu og lækkunar jöfnunarstyrkja. Þá þarf að leita leiða til að tryggja að efnahagslegar aðstæður verði ekki þess valdandi að lágtekjufólk sjái sér ekki fært að afla sér eða börnum sínum menntunar vegna námsgagnakostnaðar.

Í sparnaðaraðgerðum í grunnskólum landsins þarf að fara mjög varlega við útfærslu hverskyns aðgerða sem hafa í för með sér afturför réttarins til menntunar. Áður en slíkum aðgerðum er hrundið í framkvæmd þarf að kanna vandlega hvaða afleiðingar þær geta haft til lengri tíma lítið. Börnin eiga einungis eina æsku og jafnvel þótt skerðingin gangi til baka að nokkrum árum liðnum er ekki tryggt að áhrif skerðingarinnar á börnin og menntun þeirra gangi til baka.

Í upphafi kaflans var þess getið að rétturinn til menntunar feli einnig í sér rétt til mannréttindamenntunar. Þótt fjalla hefði mátt ítarlegar um mannréttindamenntun í þessum kafla er það

⁵³ *Sama heimild*, d. liður, 6. mgr.

⁵⁴ Þegar grunnskólarnir á Kópaskeri og í Lundi í Öxarfirði voru sameinaðir komu fram mótmæli meðal íbúa Kópaskers sem lýstu m.a. áhyggjum af því sameiningin myndi hafa verulega neikvæð áhrif á samfélagið og töldu það „ógn við samfélagið á Kópaskeri að leggja niður grunnskólann sem sé hjarta og miðpunktur samfélagsins.“ Þá yrði mjög íþyngjandi fyrir börnin að þurfa að sitja í skólabil í 20 til 30 mínútur tvisvar á dag. Meðal helstu röksemda sveitarfélagsins fyrir sameiningunni var hins vegar að nemendur í báðum skólum væru fáir og þeim færi fækkandi, sem fæli m.a. í sér að kenna þyrfti árgöngum saman auk þess sem börnin ættu erfiðara með að eignast félag á sínum aldri. Þegar aldursmunur nemenda verði mikill verði erfiðara að mynda samstarfshópa. Þá yrði frekar unnt að tryggja fagþekkingu með einni einingu sem ekki myndi nýtast eins vel í tveimur litlum aðskildum einingum. Sjá Úrskurð samgönguráðuneytisins í máli *Samtaka velunnara Kópaskersskóla gegn sveitarstjórn Norðurþings*, (nr. 35/2009).

⁵⁵ General Comment No. 21, 16. mgr.

⁵⁶ *Sama heimild*, c. liður, 15. mgr. Þar segir að tryggja þurfi rétt íbúa til þátttöku í stefnumótun og ákvörðunum sem skipta máli fyrir menningarleg réttindi þeirra.

mat höfunda að það falli betur að umræðuefni næsta kafla, sem fjallar um góða stjórnsýslu og mannréttindasamþættingu.

III. HLUTI – HORFT TIL FRAMTÍÐAR

7. VIRK OG MEÐVITUÐ MANNRÉTTINDAVERND Í FRAMKVÆMD

Fullgilding alþjóðlegra mannréttindasamninga nægir ekki ein og sér til að tryggja íbúum landsins þau mannréttindi sem þeir kveða á um, jafnvel þótt mannréttindareglurnar séu innleiddar í lög. Stjórnkerfi landsins þarf einnig að leggja mannréttindi til grundvallar og góð stjórnslá er ein forsenda þess að mannréttindi séu virt. Þá þarf að innleiða mannréttinasambættingu á öllum sviðum hins opinbera til að tryggja að sjónarmið mannréttinda séu tekin til greina við undirbúning og framkvæmd ákvarðana. Hvort tveggja, góð og mannréttindavæn stjórnslá og mannréttinasambætting, krefst aukinnar þekkingar um mannréttindi meðal stjórnmalamanna og opinberra starfsmanna.

7.1. Góð stjórnslá

Góð stjórnslá er „nauðsynleg til að tryggja árangursríka innleiðingu allra mannréttinda.“¹ En hvað er átt við þegar talað er um „góða stjórnslá“? Svárið fer eftir því í hvaða samhengi hugtakið er notað.² Frá sjónarhorni mannréttinda krefst góð stjórnslá eftirfarandi þátta: samráðs við réttthafana um hverskyns áætlanir eða breytingar, góðra samskipta milli ólíkra valdhafa og stjórnsláustiga, ábyrgðar og skýrra valdheimilda. Með hinu síðast talda er átt við að ákvarðanir séu teknar með lögmætum hætti af þar til bærum aðila.³ Það telst einnig til góðrar stjórnslá að hlusta eftir ráðleggingum og tilmælum stofnana og nefnda sem hafa það hlutverk að leiðbeina stjórnvöldum á tilteknum sviðum.⁴ Samskipti Íslands við alþjóðlegar mannréttindanefndir á borð við mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna og nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru til að mynda vel til þess fallin að auka meðvitund um mannréttindaskuldbindingar Íslands og auka mannréttindavernd. Þá getur samráð við réttthafana sjálfa gefið stjórnvöldum tækifæri til að taka upplýstari og betri ákvarðanir í meiri sátt við borgarana en ella. Góð stjórnslá eins og henni er lýst að ofan getur stuðlað að bættri mannréttindavernd og minnkað líkur á að mannréttindi séu brotin.⁵

7.1.1. Gagnsæi og ábyrgð

Eitt helsta einkenni góðrar stjórnslá er gagnsæi í hverskyns áætlanagerð og ákvörðunartöku og nefndin hefur lagt áherslu á að ákvarðanir um málefni sem varða mannréttindi séu teknar í gagnsæju ferli.⁶ Æskilegt er að ákvarðanir séu teknar í samráði við þá sem þurfa á tiltekinni þjónustu að halda en það er ávallt lágmarkskrafa að þeir fái vitneskju um breyttar áherslur eða hagræðingu og hafi aðgang að upplýsingum þar að lútandi.⁷

Ramminn utan um þá þjónustu sem veita ber á grundvelli mannréttinda er almennt markaður með lögum. Alþingi fer þannig með grunnstefnumótun og þjónusta sem veitt er á grundvelli þeirrar stefnumótunar þarf að uppfylla skilyrði sem sett eru í tilteknum lögum. Þegar skorið er niður má segja að

¹ General Comment No. 15, 49. mgr.; General Comment No. 19, 70. mgr.

² T.d. má draga í efa að hefðbundnar hugmyndir Alþjóðabankans um góða stjórnslá, séu til þess fallnar að stuðla að aukinni mannréttindavernd, en Alþjóðbankinn hefur lengst af litið svo á góð stjórnslá snúist fyrst og fremst um vernd alþjóðlegra fjárfesta fremur en um velferð almennra borgara: Ida Elisabeth Koch, „Good governance and the implementation of economic, social and cultural rights.“ (2002), bls. 74-75. Þá má einnig nefna þá sem aðhyllast nýfrjálshyggju og telja góða stjórnslá felast í lágmarks stjórnslá, sem fer þvert á áherslur nefndarinnar um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi: Mette Kjær and Klavs Kinnerup, „Good governance: How does it relate to human rights?“ (2002), bls. 9-10.

³ Mette Kjær og Klavs Kinnerup, „Good governance: How does it relate to human rights?“ (2002), bls. 12-15. Lögmæt ákvörðunartaka felst m.a. í því að sá sem tekur ákvörðun hafi lagalega heimild til þess, að tekið sé mið af þeim sjónarmiðum sem máli skipta og ekki þeirra sem eru óviðkomandi og að engin leynd eða annarleg sjónarmið búi að baki ákvörðun.

⁴ Á Íslandi telst t.d. til vandaðra stjórnsláuhátta að taka mark á tilmælum Umboðsmanns Alþings og Ríkisendurskoðunar, sem eru helstu eftirlitsstofnanir Alþingis.

⁵ Mette Kjær og Klavs Kinnerup, „Good governance: How does it relate to human rights?“ (2002), bls. 11.

⁶ Sjá m.a. General Comment No. 19, 26. og 70. mgr. og General Comment No. 18, c. liður 31. mgr. og 42. mgr.

⁷ Með því er átt við að ekki þurfi meiriháttar rannsóknarvinnu til að finna þær upplýsingar sem þurfa að vera aðgengilegar.

tvær leiðir séu færar. Annars vegar helst lögbundin þjónusta en fær minna fjármagn, hins vegar er þjónusta skert með lagabreytingu. Ferlið er fremur gagnsætt þegar síðari kosturinn er valinn, þ.e. málið er tekið fyrir á vettvangi Alþingis sem samþykkir lagabreytingu. Fyrri kosturinn er ekki alltaf eins gagnsær því hann byggir gjarnan á því „að láta niðurskurðarhnífinn ganga“ milli stjórnsýslustiga, ráðuneyta og stofnana. Fjármagni úr ríkissjóði er úthlutað á grundvelli svokallaðra rammafjárlaga og í kynningarriti um rammafjárlög segir m.a.:

Inntak þessarar stefnu er að færa ábyrgð og ákvarðanavald um fjármál í auknum mæli nær vettvangi verkefna og þá einkum í hendur ráðuneyta og stofnana. [...] Samhliða þessu hafa verkefni verið færð á milli ríkis og sveitarfélaga. Þá hefur fyrirkomulag rekstrar og verkefna verið gert sveigjanlegra með útboðum og aðkeyptri þjónustu frá verktökum. Með gerð þjónustusamninga við ríkisaðila hefur síðan verið leitast við að finna samskiptum ráðuneyta og stofnana nýjan farveg, þar sem skýrar er kveðið á um áherslur í starfi og kröfur um árangur, um leið og fjárveitingar eru markaðar með fastmótaðri hætti.⁸

Sú aðferð að minnka miðstýringu og færa ákvörðunarvald nær áhrifasvæði sínu getur haft ýmsa kosti og ekki er endilega farsælast að öllu sé miðstýrt enda vart hægt að ætlast til þess að æðsta stjórn ríkisins hafi yfirsýn yfir allt og forsendur til að meta forgangsröðun allra hluta. Aðferðin getur hins vegar einnig haft þau áhrif að ferill ákvarðana verði ógagnsær. Erfitt getur verið að fylgja niðurskurðinum eftir alveg þangað til hann kemur til framkvæmda og ekki víst að niðurstaðan verði nokkru sinni gerð opinber. Tökum rekstur grunnskólanna sem dæmi. Þrátt fyrir að ríkið fari með grundvallarstefnumótun í grunnskólamállum, sbr. lög um grunnskóla, eru það sveitarfélögin sem fara með rekstur þeirra, sbr. 4. gr. laganna. Sveitarfélögin setja tiltekna hagræðingarkröfu á grunnskólana og leggja meginlínurnar um niðurskurð og hagræðingu sem skólastjórar útfæra nánar. Við þessar aðstæður skapast hættu á því að fjármunir sem tiltekinn skóli fær til að standa straum af sérþjónustu fyrir fötluð börn verði nýttir til að mæta almennum niðurskurði, t.d. með því að starfsmaður sem ráðinn er til að veita tilteknu barni þjónustu verði einnig nýttur til annarra verka o.s.frv. Þessar ráðstafanir einstakra skóla við útfærslu hagræðingarkröfunnar koma sjaldnast fram í opinberum gögnum og alls óvíst að nemendum og foreldrum sé gerð grein fyrir aðgerðunum. Við þessar aðstæður er hættu á niðurskurðaraðgerðir verði mjög ógagnsæjar og því erfiðara að átta sig á því hvort fjármagni sem ætlað er til sérstakrar þjónustu sé í raun varið til hennar en ekki einhverra annarra hluta.⁹

Annar mikilvægur þáttur í góðri stjórnsýslu er ábyrgð á ákvörðunartöku. Með því er átt við að sá sem tekur ákvarðanir sé í raun bær til þess og beri ábyrgð í samræmi við það. Þegar niðurskurðarhnífurinn er látinn ganga frá efsta stigi fjárveitingarvaldsins niður til þeirra sem veita þjónustuna eykst bilið á milli þess sem tekur endanlega ákvörðun um niðurskurð og þess sem ber endanlega ábyrgð á því að mannréttindaskuldbindingar ríkisins séu virtar. Hafa ber hugfast að það er ríkið sjálft sem er skuldbundið af samningnum og ber því endanlega ábyrgð á því að allir opinberir aðilar virði ákvæði samningsins. Í 2. gr. samningsins er kveðið um að tryggja skuli framþróun réttindanna *sérstaklega með lagasetningu*. Um þetta segir m.a. í almennum athugasemdum nefndarinnar um innleiðingu réttindanna í landsrétt:

[T]he Covenant norms must be recognized in appropriate ways within the domestic legal order, appropriate means of redress, or remedies must be available to any aggrieved individual or group, and appropriate means of ensuring governmental accountability must be put in place.¹⁰

Aðild að samningnum felur í sér að ríkinu ber að tryggja að lög kveði skýrt á um hver sé bær til að taka skuldbindandi ákvarðanir um málefni er varða þau réttindi sem samningurinn verndar. Ágætt dæmi um þetta eru lög sem fela sveitarfélögum að tryggja tiltekna þjónustu. Í lögum um grunnskóla segir m.a. að sveitarfélögum sé skylt að sjá til þess að skólaskyld börn njóti skólavistar eftir því sem nánar segir í

⁸ Kynningarrit um rammafjárlagagerð. (1997).

⁹ Sjá t.d. umfjöllun í kafla 6.2 um nauðsyn þess að fjármagn sem ætlað er nemendum með sérþarfir sé sérstaklega eyrnamerkt þeim sem eiga að njóta þess til að tryggja að því sé ekki varið til annarra hluta.

¹⁰ General Comment No. 9 (The domestic application of the covenant), 2. mgr.

lögnum.¹¹ Sveitarfélögum er hins vegar ekki veitt lagaheimild til að framselja þá ábyrgð sína til skólastjórnenda einstakra skóla og því er ábyrgð skólastjórnenda, sem ákvörðunaraðila um niðurskurð á þjónustu, í besta falli lagalega óljós.¹²

Auk skyldu ríkisins til að tryggja að þeir sem taka ákvarðanir sem geta haft bein áhrif á vernd þeirra réttinda sem tryggð eru í samningnum hafi lagalega heimild til þess, ber ríkinu að hafa eftirlit með því að slíkar heimildir séu nýttar á löglegan hátt og í samræmi við skuldbindingar ríkisins. Nefndin mælir t.d. ekki gegn því að sveitarfélögum séu falin tiltekin verkefni og ábyrgð við framkvæmd samningsins en áréttar að ríkið beri eftir sem áður endanlega ábyrgð á því að ákvæði samningsins séu virt og þurfi því að tryggja að nægilegt eftirlit sé til staðar.¹³

7.1.2. Samráð og samvinna opinberra aðila

Til að tryggja góða stjórnýslu er nauðsynlegt að opinberir aðilar hafi með sér samráð og samvinnu. Samráð er einnig mikilvægt til að tryggja að mannréttindunum sé ekki gert mishátt undir höfði eftir því hvaða landsvæði eða stofnun á í hlut, en mismunandi eða ólíkar pólitískar áherslur milli landssvæða geta t.d. valdið ólögumatri mismunun.¹⁴ Í þessu sambandi er nauðsynlegt að styrkja samráð ríkis og sveitarfélaga en dæmi eru um að samráði sé ábótavant. Áætlun ríkisstjórnarinnar um velferð virðist til að mynda ekki hafa verið unnin í beinu samráði við sveitarfélögin enda þótt hún snerti þau beint. Í áætluninni eru sveitarfélögin m.a. hvött til að tryggja að öll börn fái heitan mat í grunnskólum en samt sem áður hefur fjöldi sveitarfélaga ákveðið að hækka gjaldskrár mótuneyta skólanna umtalsvert.¹⁵ Velferðarráðherra hefur einnig hvatt sveitarfélögin til að hækka grunnframfærsluástoð sína þannig að hún verði jafnhá atvinnuleysisbótum en fæst sveitarfélöganna hafa orðið við þeirri ósk.¹⁶ Þá má aftur nefna ákvörðun um útilokun stúdenta frá því að njóta réttar til atvinnuleysisbóta. Ef samráð hefði verið haft við Lánasjóð Íslenskra námsmanna og félagsþjónustu sveitarfélöganna hefði þingnefndinni sem hafði málið til umfjöllunar mátt vera ljóst að námsmenn nytu ekki lágmarksréttar til félagslegs öryggis yfir sumartímamann og að þeir námsmenn sem ekki fengju sumarstarf yrðu því í mjög alvarlegri stöðu.¹⁷ Samráð nefndarinnar við aðra opinbera aðila hefði þannig getað leitt til upplýstari ákvörðunar þingsins um hvernig tryggja mætti grundvallarréttindi þessa hóps.

Þess ber að geta að gott samráð og samstarf er viðhaft á ýmsum sviðum í íslenskri stjórnýslu. Nýlegt dæmi er Velferðarvaktin sem samsett er af fulltrúum frá ráðuneytum og ýmsum stofnunum, Sambandi Íslenskra sveitarfélaga, verkalyðshreyfingunni, Landlæknisembættinu, Jafnréttisráði o.fl.¹⁸ Einnig má nefna stefnumótunarverkefnið Ísland 2020 sem vikið var að í 4. kafla hér að framan. Hins vegar er það ekki ávallt svo að stjórnámálemenn vilji hlusta á tilmæli og ábendingar nefnda sem settar eru á laggirnar á grundvelli samráðs og því þarf einnig að tryggja *raunverulegt* samráð á vettvangi ákvörðunartökunnar sjálfar, en ekki eingöngu á fyrstu stigum hugmynda og undirbúnings.

7.1.3. Samráð við hagsmunaaðila

Gott samráð við hagsmunaaðila og almenna borgara er meðal grundvallarforsendna þess að árangur náist við vernd og framþróun efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda.¹⁹ Slíkt samráð ætti

¹¹ *Sbr. t.d.* 3. mgr. 5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Sveitarfélögum er skylt að sjá til þess að skólaskyld börn skv. 3. gr., sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, og börn sem hefur verið ráðstafað í fóstur til fósturforeldra sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, njóti skólavistar eftir því sem nánar segir í lögum þessum.

¹² Menntamálaráðherra fer með yfirumsjón í málefnum grunnskóla en sveitarfélög og eftir atvikum skólanefnd sem starfar í umboði sveitarfélaga bera ábyrgð á skólastarfinu, þ.á.m. helstu réttindum nemenda. (*Sjá* 4. – 6. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla).

¹³ General Comment No. 19, 73. mgr.

¹⁴ General Comment No. 13, 35. mgr.

¹⁵ Samband Íslenskra Sveitarfélaga, „Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011.“ (2011), bls. 15.

¹⁶ Velferðarráðuneytið: „Tilmæli til sveitarstjórna um hækkun fjárhagsástoðar.“ (2011).

¹⁷ *Sjá* umfjöllun hér að framan í kafla 5.1.3.

¹⁸ Skýrsla Árna Páls Árnasonar félags- og tryggingamálaráðherra um Velferðarvaktina. Þskj. 714. 401. mál. 138. lþ. 2009-2010. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altxt/138/s/0714.html> (sótt 4. maí 2011).

¹⁹ *Sjá t.d.* General Comment No. 19, 26. mgr.; General Comment No. 18, c. liður, 31. mgr. og 42. mgr.

að virkja á öllum stigum; við undirbúning ákvarðana og framkvæmd þeirra sem og við eftirlit og endurskoðun áætlana.²⁰ Þetta á ekki síður við þegar taka þarf erfiðar ákvarðanir um hagræðingu og niðurskurð. Samráð við hagsmunaaðila þarf að vera raunverulegt og í góðri trú. Með því er átt við að samskipti stjórnvalda við hagsmunaaðila eiga ekki að vera til málamynda, heldur ættu stjórnvöld að leita eftir samráði í þeim tilgangi að taka upplýstari ákvarðanir sem byggja á réttum upplýsingum og forsendum. Auk þess getur samráð aukið líkur á því að sátt verði um íþyngjandi ákvarðanir.

Samráð við hagsmunaaðila eða þá sem ákvarðanir hafa áhrif á er ekki í sérstaklega föstum skorðum á Íslandi. Fastanefndir Alþingis kalla gjarnan eftir erindum frá hagsmunaaðilum og sérfræðingum um þingmál sem þær hafa til umfjöllunar en allur gangur er á því hvernig farið er með slík erindi og hvort um raunverulegt samráð er að ræða. Um langt skeið hlutu athugasemdir félagasamtaka við þingmál afar lítinn hljómgrunn og gjarnan var gefinn afar stuttur tími til athugasemda. Þá hefur loðað við að boðað er til funda með þingnefndum með afar stuttum fyrirvara þannig að samtökum og öðrum hagsmunaaðilum gefst ekki nægur tími til undirbúnings. Þá er einnig handahófskennt hvort ráðuneyti og stofnanir boða hagsmunaaðila á sinn fund við samningu lagafrumvarpa á fyrstu stigum en formlegt samráð myndi án efa bæta lagasetningu og auka sátt um breytingar og nýmæli. Gott dæmi um skort á samráði var t.d. þegar nemendasamtökum voru gefnir þrjú dagar til að gefa umsagnir um fyrirhugaðar breytingar á lögum um atvinnuleysisstryggingar, en í þeim fólst að útiloka átti námsmenn í lánshæfu námi frá því að njóta réttar til atvinnuleysisbóta yfir sumartímann. Í umsögnum nemendafélaganna kom m.a. fram að áformaðar breytingar brytu í bága við stjórnarskrárvarin réttindi þeirra og hefðu þær afleiðingar að námsmenn sem ekki fengju vinnu yfir sumartímann yrðu bjargarlausir.²¹ Félagsmálanefnd, sem hafði málið einungis til umfjöllunar í eina viku, tók sjónarmið nemendanna ekki til greina og ekki er að sjá að sérstök afstaða hafi verið tekin til þeirra. Þá var ekki komið til móts við beiðni nemenda um lengri frest, þrátt fyrir að boð um að senda inn erindi hafi komið í miðri prófatíð. Málamyndasamráð af þessum toga uppfyllir ekki kröfur raunverulegs samráðs (genuine participation) sem nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi leggur mikla áherslu á, einkum í tilvikum þar sem um afturför í vernd réttindanna er að ræða.²²

Í könnun sem Samband Íslenskra sveitarfélaga gerði í ársbyrjun 2011 kom í ljós að einungis fjórðungur sveitarfélaga hafði samráð við íbúa eða aðra hagsmunaaðila í undirbúningi hagræðingaraðgerða.²³ Þá kom einnig fram að þau sveitarfélög sem höfðu aukið samráð töldu ákvarðanir sínar betri fyrir vikið og hagræðingaraðgerðir betur heppnaðar.²⁴ Hér má nefna gagnrýni á Borgarstjórn Reykjavíkur fyrir að hafa ekki haft meira samráð við foreldra og starfsfólk leik- og grunnskóla vegna fyrirhugaðrar sameiningar skóla.²⁵ Vel kann að vera að meiri sátt hefði verið um aðgerðirnar ef foreldrar og starfsfólk hefði fengið betra tækifæri til þátttöku. Einnig má nefna niðurskurð í heilbrigðiskerfinu, sérstaklega í dreifðari byggðum landsins, þar sem samráð var ekki hafið af alvöru fyrr en eftir að frumvarp til fjárlaga var fram komið og mótmæli heimamanna urðu hávær.²⁶

Í samskiptum við nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hafa stjórnvöld nefnt sérstaklega að mikil áhersla sé lögð á samráð við hagsmunaaðila og frjáls félagasamtök hér á landi og nefndu sem dæmi að gagnrýni frjálsra félagasamtaka hefði leitt til þess að réttur til félagslegrar aðstoðar

²⁰ International Commission of Jurists: Limburg principles on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. (1987), 11. mgr. *Sjá einnig* General Comment No. 19, 26. og 70. mgr. og General Comment No. 18, c. liður, 31. mgr. og 42. mgr.

²¹ Nemendasamtökin bentu til að mynda á að breytingarnar brytu í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar um vernd efnahagslegra og félagslegra réttinda, sbr. erindi Stúdentaráðs Háskóla Íslands nr. 138/713 og erindi Félags stúdenta við Háskólann á Akureyri og nemendafélaga Háskólans á Hólum og Landbúnaðarháskólans umsögn nr. 138/ 695 við 273. mál. 138. lþ. 2009-2010. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=273> (sótt 4. maí 2011).

²² General Comment No. 19, 42. mgr.

²³ Samband Íslenskra Sveitarfélaga: „Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011“ bls. 9.

²⁴ *Sama heimild.*

²⁵ „Undirskriftir gegn sameiningu skóla.“ (2011).; „Vilja ekki sameiningu skóla í Breiðholti.“ (2011).

²⁶ „Niðurskurði harðlega mótmælt.“ (2010).

fyrir einstæða öryrkja með börn á framfæri hefði verið aukinn.²⁷ Enda eru mörg dæmi um að mannréttinda- og hagsmunasamtökum takist að ná eyrum fjölmiðla og stjórnvalda.²⁸ Hér má nefna hagsmunaaðila vegna skuldavanda heimilanna en ríkisstjórnin hefur sérstaklega kallað forsvarsmenn hagsmunasamtaka á þeim vettvangi á sinn fund og óskað eftir tilnefningum frá þeim í nefndir og samráðshópa.²⁹ Góð stjórnslá krefst þess hins vegar einnig að stjórnvöld hafi frumkvæði að samráði en bíði ekki eftir því að fólk láti í sér heyra. Samráð þarf að ná til allra, ekki eingöngu þeirra sem hafa skipulagt hagsmunabaráttu sína vel og eiga gott með að koma hagsmunamálum sínum á framfæri í fjölmiðlum.

7.1.4. Samskipti við nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

Í kafla 3.1.1.A var fjallað um skyldur aðildarríkjanna til að senda skýrslur til nefndarinnar um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Sem fyrr segir er tilgangur skýrsluskilanna að tryggja nefndinni möguleika til að hafa eftirlit með framkvæmd samningsins með það að markmiði að leiðbeina ríkjum og koma með ábendingar um umbætur. Nefndin er skipuð sérfræðingum og því er nærtækt að leita leiðsagnar hennar þegar harðnar á dalnum og hagræðingar er þörf.

Íslensk stjórnvöld sendu nefndinni sína fjórðu skýrslu í janúar 2010. Tímasetningin bauð upp á mjög gott tækifæri til að njóta aðstoðar nefndarinnar við að ráða fram úr þeim mikla vanda sem ríkisstjórnin stendur frammi fyrir í velferðarmálum, með því að leggja spilin á borðið eins og lýsa þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin stefnir að. Svörin sem nefndin gefur hefðu þá getað komið að góðu gagni.³⁰ Í skýrslunni er hins vegar ekki að sjá að vandræði þau sem blasa við íslensku þjóðinni hafi verið sérstaklega kynnt fyrir nefndinni, eins og heimilt er sbr. 2. mgr. 17. gr. Nefndin telur mikilvægt að þetta sé gert svo unnt sé að leggja raunhæft mat á stöðuga framþróun réttindanna.³¹ Þá var skýrslan einnig að hluta til úrelt þegar hún var send og ýmsar upplýsingar áttu ekki lengur við. Tölulegar upplýsingar um fjölda atvinnulausra eru t.d. frá árslokum 2008 en á þeim tíma voru liðnir tæpir þrjú mánuðir frá bankahruni og atvinnuleysið ekki farið að ná þeim hæðum sem síðar varð. Upplýsingar um lífeyrisgreiðslur og örorkubætur eru miðaðar við mitt ár 2008 og því lýst hvernig þessar greiðslur höfðu hækkað til þess tíma. Hins vegar er hvorki minnst á skerðingu á greiðslum úr lífeyrissjóðum né afnám visitölutengingar örorkubóta sem ákveðið var með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem samþykkt voru af Alþingi í desember 2008.³² Sú breyting hefur þó veruleg áhrif á hag öryrkja og verður að teljast afturför eins og nánar var vikið að í 3. kafla. Samkvæmt skýrslunni hafa lífeyrisgreiðslur til eldri borgara þannig hækkað og örorkubætur tekið jákvæðum breytingum.

Þegar nefndin hefur farið yfir skýrslu ríkisins og fundað með fulltrúum þess sendir hún ríkinu athugasemdir sínar og ábendingar. Eins og fyrr segir nefnir hún bæði þá þætti sem eru ríkinu til hróss og þá þætti sem þarf að taka til skoðunar og bæta úr. Stjórnvöld bregðast þó ekki við öllum ábendingum nefndarinnar. Hún hefur til að mynda þurft að ítreka vonbrigði sín með að enn skorti á að ákvæði

²⁷ Summary record (Ísland 1999), 51. mgr. Fullyrðingar sendinefndar Íslands virðast hins vegar ekki standast að öllu leyti þar sem umrædd breyting virðist hafa komið til vegna tiltekins kærumáls og úrskurðar Tryggingaráðs vegna þess, sbr.

Sæmundur Stefánsson „Bættur réttur öryrkja með börn á framfæri.“ (1999).

²⁸ Sjá t.d. Ingibjörg Pálmadóttir „Umræðan: Staða öryrkja lagfærð.“ (1999).

²⁹ Sjá t.d. „Mikilvægt skref í átt að sameiginlegum lausnum um skuldavanda.“ (2010); „Fundur um skuldavanda.“ (2010); „Funda áfram í dag um skuldavandann.“ (2010); Sérstakur sérfræðihópur var skipaður 15. október 2010 til að fara yfir ýmsar tillögur og þar áttu hagsmunasamtök heimilanna fulltrúa. Nefndin skilaði skýrslu 10. nóvember 2010 eða 24 dögum eftir að hún var skipuð, sem sýnir að raunverulegt samráð þarf ekki að vera tímafrekt: “Skýrsla sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna.” (2010).

³⁰ Vandinn er hins vegar sá að nefndin er alltof sein til svars. Of mikið álag er á mannréttindanefndum Sameinuðu þjóðanna og það geta því liðið allt að því tvö til þrjú ár þar til svara er að vænta. Þetta er alvarlegur galli á skýrslusamskiptum nefndarinnar við aðildarríkin sem veldur því að þau gagnast tæpast eins og orðið gæti ef samskipti við nefndina væru skilvirkari. Rachael Lorna Johnstone, “Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single Unified UN human rights treaty committee.” (2007), bls. 179-180. Vel er t.d. hugsanlegt að landslag í efnahagsmálum verði gerbreytt þegar viðbrögð nefndarinnar við skýrslu Íslands loks berast.

³¹ General Comment No. 1, 8. mgr.

³² Lög nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

samningsins séu leidd með fullnægjandi hætti í íslensk lög.³³ Þá hefur nefndin einnig ítrekað lýst áhyggjum sínum af viðvarandi fátækt, án þess að íslensk stjórnvöld hafi brugðist við því.³⁴ Að lokum má nefna eftirfarandi athugasemd sem gerð var í kjölfar 2. skýrslu Íslands:

The Committee suggests that the State party review and strengthen its institutional arrangements, within the government administration, which are designed to ensure that its obligations under the Covenant are taken into account, at an early stage, in the Government's formulation of national policy on issues such as social welfare, housing, health and education.³⁵

Með þessari ábendingu er nefndin í raun að kalla eftir mannréttinasambættingu sem snertir efnahagsleg og félagsleg réttindi og mælist til þess að mannréttinasjónarmið séu höfð að leiðarljósi í allri stefnumótunarvinnu og áætlanagerð.

7.2. Mannréttinasambætting

Mannréttinasambætting áætlana á öllum sviðum er forsenda þess að árangur náist í eflingu mannréttinda, ekki síst á erfiðum tímum. Í kafla 3.1.1.B var fjallað um skyldur ríkja til að vinna aðgerðaáætlanir um framkvæmd hvers og eins réttar. Með mannréttinasambættingu er átt við að tekið sé tillit til mannréttinasjónarmiða í allri stefnumótun og áætlanagerð, og að ábyrgð og eftirfylgni með mannréttindavernd sé um leið lögð á herðar allra þeirra sem koma að stefnumótun og framkvæmd áætlana. Mannréttindi koma við sögu á öllum sviðum samfélagsins. Þau gegna mikilvægu hlutverki í réttarkerfinu, velferðarkerfinu, menntakerfinu og heilbrigðiskerfinu, og í samgöngumálum, umhverfismálum o.s.frv. Við hverskyns stefnumótun og áætlanagerð er því mikilvægt að hafa mannréttindaskuldbindingar ríkisins í huga. Í samgönguáætlunum ætti t.d. að taka tillit til aðgangs að heilbrigðisþjónustu og menntun í dreifbýli og í áætlunum um atvinnumál þarf að líta til réttinda þeirra sem tryggð eru í 6. og 7. gr. Þannig krefst mannréttindavernd ekki eingöngu þess að gerðar séu áætlanir um vernd réttindanna sjálfra, heldur er í raun enn mikilvægara að mannréttindavernd sé sambætt í alla áætlanagerð og stefnumótun. Aðgerðaáætlun um atvinnumál dugar til að mynda ekki ein og sér ef stofnanir samfélagsins sambætta ekki sjónarmið um atvinnuréttindi í sína áætlunargerð. Atvinnumál eru til að mynda ekki á könnum heilbrigðisfirvalda og heilbrigðisstofnana en samt sem áður ber þessum aðilum að huga að því hvaða áhrif aðgerðir þeirra geta haft fyrir atvinnuréttindi kvenna.³⁶ Þá ættu samskipti við samningsnefndir Sameinuðu þjóðanna að vera á vettvangi allra ráðuneyta sem hafa með efni viðkomandi samninga að gera því innleiðing og framkvæmd alþjóðlegra mannréttinasamninga er ekki einkamál utanríkisráðherra.³⁷

Enginn skortur er á aðgerðaáætlunum á Íslandi³⁸ en færstar vísa þær til mannréttinda með beinum hætti þrátt fyrir að fjalla um málefni sem tilheyra efnahagslegum og félagslegum réttindum. Gjarnan er talað um mikilvægi þess að „vernda velferðina“ eða „tryggja grunnþjónustuna“. En skiptir nokkru máli hvaða hugtök menn nota, er niðurstaðan ekki sú sama? Jú, það skiptir máli. Í fyrsta lagi hefur það áhrif á fólk hvort það er að skera niður eitthvað sem heitir *þjónusta* eða eitthvað sem heitir *mannréttindi*; fólk hugsar sig tvisvar um þegar kemur að hinu síðarnefnda. Þannig getur það haft mikil áhrif á hvernig menn nálgast hlutina að kalla þá sínum réttu nöfnum og þannig getur það haft bein áhrif á ákvörðunarferlið ef mannréttindanálgunin er tekin. Nærtækt dæmi er aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar

³³ Concluding Observations um Ísland (1999), 11., 12. og 18. mgr.; Concluding Observations um Ísland (2003), 10. og 19. mgr.

³⁴ Concluding Observations um Ísland (1999), 21. mgr.; Concluding Observations um Ísland (2003), 17. mgr.

³⁵ Concluding Observations um Ísland (1999), 19. mgr.

³⁶ Sbr. umfjöllun í kafla 4.1.2 um niðurskurð á heilbrigðisstofnunum sem veldur auknu álagi á konur inni á heimilum.

³⁷ Rachael Lorna Johnstone: „Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single unified UN human rights treaty committee.“ (2007), bls. 186.

³⁸ Jafnréttisáætlanir, aðgerðaáætlun til að bæta aðstæður barna og ungmenna sem unnin var út frá barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna; aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis o.fl. Stefna í málefnum aldraðra; framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum og heilbrigðisáætlun, svo einhver dæmi séu tekin.

um velferð sem birt var í mars 2009.³⁹ Áætluninni virðist einungis ætlað að stikla á stóru um helstu málefni og vísað er til þess að vinna eigi með Velferðarvaktinni að nánari útfærslu. Gallinn við þetta fyrirkomulag er sá að fyrirætlunir ríkisstjórnarinnar á sviði efnahagslegra og félagslegra réttinda verða mjög ógangsjæjar þegar ekki er ljóst frá hverjum áætlunir og útfærsla þeirra á að stafa. Engin framtíðarsýn er sett í áætluninni og því er ekki um neina stefnumótun að ræða. Lítið sem ekkert er minnst á hópa sem standa höllum fæti, s.s. öryrkja, ellilífeyrisþega og fátæka. Ekki er minnst á almannatryggingakerfið og hvergi er minnst á mannréttindi í áætluninni.

Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi veitir nokkra leiðsögn um gerð aðgerðaáætlana. Í almennum athugasemdum um félagslegt öryggi segir m.a.:

The strategy and action plan should be reasonably conceived in the circumstances; take into account the equal rights of men and women and the rights of the most disadvantaged and marginalized groups; be based upon human rights law and principles; cover all aspects of the right to social security; set targets or goals to be achieved and the time-frame for their achievement, together with corresponding benchmarks and indicators, against which they should be continuously monitored; and contain mechanisms for obtaining financial and human resources.⁴⁰

Þá verða aðgerðaáætlunir og framkvæmd þeirra að byggja á grunnreglum um ábyrgð, gagnsæi og góða stjórnsýslu.⁴¹ Að auki er það forsenda mannréttindasambættingar, og mannréttinda almennt, að borgarar og ekki síður embættismenn fái virka mannréttindamenntun.

7.3. Mannréttindamenntun

Í kaflanum hér að framan um réttinn til menntunar var vikið að því að í réttinum til menntunar felist einnig réttur til mannréttindamenntunar. Hér er átt við ýmsa borgaralega menntun og fræðslu, þar á meðal um efnahagsleg og félagsleg réttindi og um þau kerfi sem sett eru upp til að tryggja þau. Þá þarf að tryggja að borgararnir þekki þær leiðir sem mögulegar eru til að krefjast réttar síns. Í hugtakinu mannréttindamenntun felst einnig að menntun skuli fara fram í umhverfi þar sem mannréttindi eru virt, t.d. skal virða jafnrétti kynjanna í kennslustofunni og öllu skólaumhverfi. Raunveruleg mannréttindamenntun er af skornum skammti á Íslandi. Mannréttindi eru helst kennd í lagadeildum háskólanna og sums staðar að einhverju leyti í lífsleikni grunn- og framhaldsskóla en fæstir almennir borgarar, embættismenn og stjórnámálemenn hafa góða þekkingu á mannréttindum. Úr þessu þarf að bæta.

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um mannréttindi en hluti þeirrar skyldu er að kynna almenningi skýrslur Íslands og niðurstöður alþjóðlegra eftirlitsstofnana á grundvelli þeirra. Hér er pottur brotinn því þótt einhverjar skýrslur og niðurstöður nefnda séu birtar á vefsíðum ráðuneyta er erfitt að finna þær nema að undangenginni mikilli leit.⁴² Þá eru þessar upplýsingar sjaldan aðgengilegar á íslensku og þess ber að geta að engar almennar athugasemdir sem ætlað er að skýra nánar inntak þeirra réttinda sem kveðið er á um í mannréttindasamningum hafa verið þýddar á íslensku. Þá er að lokum afar fátítt að fjölmiðlar fjalli um störf alþjóðlegra eftirlitsstofnana eða skýrslur Íslands nema þá ef frjáls félagasamtök vekja sérstaka athygli á þeim.⁴³

Nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur ekki aðeins lagt áherslu á mannréttindamenntun almennra borgara heldur hefur hún einnig áréttað sérstaklega að tryggja þurfi meðvitund embættismanna, dómara og opinberra starfsmanna um mannréttindi.⁴⁴ Hefur nefndin beint

³⁹ Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð.“ (2009).

⁴⁰ General Comment No. 19, 68. mgr.

⁴¹ *Sama heimild*, 70. mgr.

⁴² Skýrslur til nefndarinnar um afnám allrar mismununar gegn konum eru t.d. á vefsíðu velferðarráðuneytisins en ekki utanríkisráðuneytisins, þar sem skýrslur til flestra nefnda er að finna.

⁴³ *Sjá* umfjöllun í Rachael Lorna Johnstone: „Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single unified UN human rights treaty committee.“ (2007), bls. 181.

⁴⁴ *Sjá t.d.* Human rights committee, General Comment No. 28, 3. mgr. Þar segir að meðal nauðsynlegra ráðstafana ríkja sé að auka meðvitund jafnt almennings sem embættismanna um mannréttindi.

sérstökum tilmælum um þessi efni til íslenskra stjórnvalda.⁴⁵ Ekki er ljóst hvort og þá hvað hefur verið gert til að bregðast við þessum tilmælum nefndarinnar⁴⁶ en nokkuð virðist skorta á meðvitund um mannréttindi þau sem tryggð eru í samningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi meðal margra þeirra sem hafa með niðurskurð og hagræðingu í velferðar-, heilbrigðis- og menntakerfinu að gera. Ef beita á þeirri aðferð að niðurskurðarhnífurinn sé látinn ganga frá efsta stigi stjórnsýslunnar niður á það lægsta er nauðsynlegt að tryggja að þeir sem taka endanlega ákvörðun um hagræðingu hafi þekkingu til að meta hvort þeir eru að skerða mannréttindi. Samkvæmt meginreglum þjóðaréttar taka þjóðréttarlegar skuldbindingar til allra valdabáttar ríkisvaldsins, þ.e. löggjafans, framkvæmdavaldsins, dómvaldsins og allra aðila sem fara með opinbert vald hvort heldur er á vegum ríkis eða sveitarfélaga.⁴⁷ Ríkinu ber að tryggja að allir sem hafa það hlutverk að koma efnisákvæðum samningsins til framkvæmda uppfylli skuldbindingar Íslands.⁴⁸ Ef skólastjóri í grunnskóla íhugar að skera niður sérkennslu við fatlað barn þarf hann að vera meðvitaður um að hann er mögulega að skerða rétt barnsins til að njóta menntunar til jafns við önnur börn.

Hér komum við aftur að aðgerðaáætlunum og mannréttinasambættingu. Til að mögulegt verði að sambætta mannréttindi í alla áætlunargerð og feril ákvörðunartöku er þekking og meðvitund um mannréttindi grundvallaratriði. En áætlanir sem unnar hafa verið frá sjónarhorni mannréttinda geta einnig verið fræðandi í sjálfum sér því þeir sem fá slíkar áætlanir að vinna eftir og þeir sem framkvæma eiga ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli mannréttinasjónarmiða munu án efa læra margt um réttindin sem þeir eiga að taka þátt í að vernda með framkvæmd viðkomandi áætlana og ákvarðana. Mannréttinasambætting tengist þannig mannréttindamenntun frá báðum hliðum því annars vegar krefst hún tiltekinnar þekkingar og hins vegar getur hún einnig miðlað mikilli þekkingu til þeirra sem vinna með mannréttinasambættingar áætlanir og ákvarðanir.

Mannréttindamenntun embættismanna, opinberra starfsmanna og allra sem bera ábyrgð á að koma skuldbindingum ríkisins í framkvæmd getur einnig stuðlað að bættum viðhorfum til efnahagslegra og félagslegra réttinda. Þrátt fyrir að Ísland hafi átt aðild að samningnum í rúm 30 ár⁴⁹ eiga efnahagsleg og félagsleg réttindi enn nokkuð á brattann að sækja. Jafnvel þótt efnisákvæði samningsins hafi víða fengið stað í íslenski löggjöf, þ. á m. í stjórnarskrá, eru viðhorf til þessara réttinda á Íslandi gerólík viðhorfum til borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda, eins og fjallað var um í inngangi bókarinnar. Aukin þekking og mannréttindamenntun meðal embættismanna og starfsmanna hins opinbera stuðlar að jákvæðari viðhorfum um þessi réttindi. Menntun meðal almennra borgara um mannréttindi stuðlar einnig að viðhorfsbreytingu. Ef almennir borgarar eru meðvitaðir um lagaleg réttindi sín eru þeir líklegri til að krefjast þeirra og berjast fyrir þeim. Aukin mannréttindavitund almennings er einnig til þess fallin að hann upplifi sig sem réttthafa fremur en þiggjanda. Mörgum þykir smánarlegt og niðurlægjandi að þiggja þjónustu í velferðarkerfinu. Það er hins vegar ekkert skammarlegt við að njóta mannréttinda og krefjast þess að mannréttindi séu virt. Að þessu leyti getur aukin mannréttindamenntun stuðlað að því að borgararnir geti notið mannréttinda með mannlegri reisn.⁵⁰ Sá sem fær þjónustu á grundvelli lagalegra réttinda en ekki á grundvelli ölmusu þarf ekki að finna til smánar við að krefjast hennar og hefur sterkari

⁴⁵ Concluding Observations um Ísland (2003), 29. mgr.

⁴⁶ Eins og fram kom í inngangi er höfuðtilgangur þessa rits að auka meðvitund jafnt réttthafanna sjálfra sem stjórnvalda um réttindi þau sem kveðið er á um í samningnum og segja má að opinberir styrkir til þessa verks geti verið liður í að bregðast við framangreindum tilmælum nefndarinnar.

⁴⁷ Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, 2001, 4. gr. Sjá einnig athugasemdir við 4. gr., 1. 6. mgr.; *LaGrand* (Germany v. United States of America), Provisional measures, 1999, bls. 16, 28. mgr.

⁴⁸ *Sbr. t.d.* ummæli nefndarmanns á fundi með sendinefnd Kanada: „Despite the delegation's assertion that benefit levels were a matter within provincial jurisdiction, the Committee held the Federal Government, which had ratified the Covenant, responsible for all matters within the purview of that instrument.“ Summary record (Kanada 1998), 26. mgr.

⁴⁹ Samningurinn var fullgiltur af Íslandi árið 1979, *sbr.* auglýsingu nr. 10., 28. ágúst 1979 í C-deild Stjórnartíðinda, bls. 33.

⁵⁰ 1. og 2. mgr. inngangsorða samningsins; General Comment No. 13, 5. mgr.

málstað gegn niðurskurði þegar kreppir að.⁵¹ Sá sem hins vegar „nýtur einhvers eingöngu í skjóli annars aðila sem hefur vald til að svipta hann því að eigin vild, nýtur einfaldlega ekki réttar til þess.“⁵²

⁵¹ Sandra Liebenberg: „Needs, rights and transformation: Adjudicating social rights.“ (2005); bls. 14; Sigrun I. Skogly: „Structural adjustment and development: human rights – An agenda for change.“ (1993), bls. 769.

⁵² Shue, H., *Basic rights: Subsistence, affluence and US foreign policy*. 1980, bls. 78, tilvitnun í Sigrun I. Skogly: „Structural adjustment and development: Human rights – An agenda for change.“ 1993, bls. 769.

8. NIÐURSTÖÐUR

Margt hefur verið vel gert til að vernda efnahagsleg og félagsleg réttindi í kjölfar efnahagshrunsins, t.d. vernd þeirra sem allra verst eru settir og forgangsröðun í þeirra þágu, og samráð við hagsmunaaðila í stórum og erfiðum málum. Þá hafa góðar ráðleggingar verið þegar hjá sérfræðingum á borð við þá sem starfa í Velferðarvaktinni og fleirum. Hvatningin hefur hins vegar að því er virðist ekki verið mannréttindamiðuð og það virðist tilviljanakennt hvort aðgerðir ríkisins eru í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar þess, að því er varðar efnahagsleg og félagsleg réttindi. Skortur á mannréttindanálgun hefur í sumum tilvikum valdið brotum á samningnum, jafnvel alvarlegum brotum sem ekki verða réttlætt með tilliti til erfiðs efnahagsástands. Til dæmis má nefna útilokun stúdenta frá rétti til lágmarks félagslegs öryggis yfir sumartímann og synjun ungmenna um framhaldsskólamenntun.

Niðurstaða höfunda er sú að mikil þörf sé á aukinni mannréttinasambættingu á Íslandi, ekki síst nú þegar efnahagsástandið er erfið. Með mannréttinasambættingu er átt við að meta þurfi allar fjárhagsáætlanir og ákvarðanir sem hafa áhrif á réttindi sem tryggð eru í alþjóðasamningum út frá sjónarhorni mannréttinda. Forsenda þess að unnt verði að beita slíkri mannréttindanálgun er meðvitund um hver þessi réttindi eru og hvað í þeim felst. Mannréttindaákvæði samninganna má auðveldlega finna, en inntak réttindanna verður ekki skilið til fulls með því að lesa eingöngu ákvæðin sjálf. Dýpri skilning má öðlast af virkri túlkun og skýringum þeirra alþjóðlegu sérfræðinefnda sem starfa samkvæmt alþjóðlegum mannréttinasamningum. Markmið bókarinnar er meðal annars að gera túlkun og störf nefndarinnar um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi aðgengileg fyrir lesandann. Þótt aðeins hafi verið fjallað um réttinn til vinnu, félagslegs öryggis og menntunar eiga grundvallarreglurnar sem eru undirliggjandi í umfjölluninni við um öll mannréttindi og þá einkum efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Til að innleiða mannréttindahugsun inn í ákvörðunartöku þarf að setja mannréttindavernd í öndvegi í allri áætlanagerð um velferð, heilbrigðismál, menntamál o.fl. Með þessum hætti yrði öllum, þ.e. allt frá æðstu embættismönnum til grunnskólakennara, gert að beita mannréttinasjónarmiðum í daglegum störfum sínum ásamt því að auka verulega mannréttindaþekkingu sína og stuðla að því að mannréttindi séu virt bæði í orði og á borði.

Einnig þarf að hafa eftirlit með framkvæmd áætlana og löggjafar og mæla árangur, ekki eingöngu með hinum hefðbundnu þjóðhags- og velferðarvísium, heldur einnig út frá mannréttindum.¹ Aukinn hagvöxtur og bætt afkoma ríkissjóðs eru ekki endilega vísbending um aukna mannréttindavernd. Ef ávextir hagsældar safnast á fárra manna hendur eða ef opinberum skuldum er breytt í einkaskuldir vegna niðurskurðar í þjónustu og aukinnar gjaldtöku geta efnahagsleg og félagsleg réttindi ekki talist vera í stöðugri framþróun.

Brýnt er að hafa gott eftirlit með því að mismunun eigi sér ekki stað og ef veita á hópum eða einstaklingum ólíka meðferð þarf að tryggja að réttlætun og málefnaleg sjónarmið liggi þar að baki, þ.e. að ekki sé um ólögmetna mismunun að ræða. Þar fyrir utan þarf að huga að því að aðgerðir stjórnvalda geta haft mismunandi afleiðingar fyrir ólíka hópa, til að mynda á konur og karla. Stefnur og áætlanir stjórnvalda þurfa að vera sveigjanlegar til að unnt sé að bregðast við ef afleiðingar þeirra hafa neikvæð áhrif á jafnrétti tiltekinna hópa, t.d. aðgerðir sem valda því að konur taka á sig meira af launalausum umönnunarstörfum. Þá þarf að grípa til sérstakra aðgerða til að sporna við hverskyns ójafnræði og mismunun í launum, félagslegri aðstoð, möguleikum til náms, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og möguleikum og frelsi til að taka þátt í menningarstarfi.²

Stundum getur reynst nauðsynlegt að skera niður. Þegar talið er óhjákvæmilegt að hagræða á sviði efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda ber að innleiða niðurskurðinn í áföngum í samræmi við mannréttindamiðaða aðgerðaáætlun þar sem lýst er áætluðum áhrifum aðgerðanna sem og tímasettum markmiðum um hvernig þeim áhrifum verður náð til baka, stig af stigi.³ Hins vegar verður

¹ Sjá kafla 3.1.1.C.

² Sjá kafla 3.1.2.B.

³ Sjá kafla 3.2.2.

ávallt að tryggja öllum íbúum landsins (að útlendingum meðtöldum) þann lágmarksramma sem markaður hefur verið um hvern og einn rétt. Þetta á einnig við þó um tímabundnar niðurskurðaraðgerðir sé að ræða. Þetta skýrist af því að afleiðingarnar eru ekki endilega tímabundnar fyrir þá sem skerðingin bitnar á og verða ekki bættar,⁴ jafnvel þótt framtíðarfráarmagn hafi verið eyrnamerkt viðkomandi málaflokki.⁵ Tímabundnar aðgerðir geta haft langvarandi og jafnvel varanleg áhrif á einstaklinginn sem fyrir þeim verður og því þarf að ígrunda þær vandlega og meta frá sjónarhorni þeirra einstaklinga sem þær bitna á. Aðgerðaáætlanir um niðurskurð ættu því að gera ráð fyrir mótvægisáðgerðum til að taka mesta höggið af skerðingunni. Að lokum hefur ríkið sérstaklega ríkum skyldum að gegna gagnvart þeim borgurum sínum sem verst standa að vígi.⁶ Aðgerðir sem fela í sér afturför ættu að sneiða hjá einstaklingum og hópum sem eiga undir högg að sækja í samfélaginu; þeim sem geta ekki tryggt sér þau gæði sem felast í efnahagslegum og félagslegum réttindum án aðstoðar hins opinbera.

Góðir stjórnsýsluhættir eru ein forsenda mannréttindaverndar. Virkt samráð og upplýsingaflæði til hagsmunaaðila og uppbyggileg samskipti við alþjóðlegar eftirlitsstofnanir eru mikilvægir þættir góðrar stjórnsýslu. Aðrir ómissandi þættir sem stuðla að öflugri mannréttindavernd eru gagnsæi og ábyrgð sem tryggja nauðsynlega eftirfylgni og eftirlit með mannréttindaskuldbindingum ríkisins. Þá þarf að tryggja að ákvarðanir sem hafa áhrif á réttindi einstaklinga séu teknar af þar til bærum stofnunum og í því felst að valdið til að taka ákvörðun þarf að vera á hendi þess sem ber lögum samkvæmt ábyrgð á henni.⁷

Það skiptir máli að tala um mannréttindi; það skiptir máli fyrir stjórnvöld sem eru bundin af samningum um lagalegar skuldbindingar en ekki pólitísk matsatriði; og það skiptir máli fyrir einstaklinga, sem ættu ekki að skammast sín fyrir að njóta réttinda sinna í stað þess að þiggja ölmusu. Farsæl stefnumótun og virkar áætlanir verða að byggja á lagalegri skyldu ríkisins til að tryggja mannréttindi. Það ættu stjórnmalamenn að hafa í huga við vinnslu þeirra, embættismenn við framkvæmd þeirra, samfélagið og félagasamtök sem þrýsta á um breytingar, og þeir sem upplifa þær frá sjónarhorni raunverulegra og lifandi einstaklinga en ekki frá sjónarhorni andlitslausra hagstærða fjöldans.

Markmið þessarar bókar er að auka þekkingu embættismanna og réttihafa mannréttinda á efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum og stuðla að aukinni umræðu um eðli, inntak og vernd þessara réttinda á Íslandi í ljósi efnahagsþrenginga. Það er von höfunda að hinn almenni lesandi sé að lestri loknum fróðari um rétt sinn og að stjórnendur, sérfræðingar og aðilar vinnumarkaðar, menntastofnana, velferðarkerfisins, heilbrigðiskerfisins, menningargeirans, sem og sérfræðingar á sviði fátæktar, mismununar, fötlunar, geðsjúkdóma, þolenda ofbeldis og á öðrum sambærilegum sviðum svari kallinu og beiti mannréttindanálgu í ríkari mæli en áður í starfi sínu.

⁴ Sjá kafla 3.1.2.A og 3.2.2.B.

⁵ Sjá kafla 3.2.2.A.

⁶ Sjá kafla 3.2.2.C.

⁷ Sjá kafla 7.1.1. – 7.1.4.

ÁBENDINGAR

Grunnurinn

- Ríkið ber ábyrgð á því að mannréttindin sem skráð eru í Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi komist í framkvæmd.
- Efnahagsleg og félagsleg réttindi eru ekki pólitísk stefnumið eða velferðarmál sem sinna má eftir því sem efnahagur leyfir, heldur eiga allir; karlar, konur og börn, rétt á að krefjast mannréttinda sinna á grundvelli lagalegs réttar en ekki á grundvelli velferðar eða ölmusu.
- Í kreppunni verður erfiðara fyrir fólk að tryggja réttindi sín af eigin rammleik. Skyldur ríkisins verða því mun brýnni en ella.

Réttindin

- Tryggja þarf öllum lágmarksinntak hvers réttar án mismununar, þar með töldum nemendum og útlendingum.
- Ríkið þarf sérstaklega að vernda fólk sem stendur höllum fæti. Í kreppunni hefur orðið til nýr hópur einstaklinga og fjölskyldna í vanda, en hafa þarf í huga að margir stóðu höllum fæti fyrir kreppuna og þeir standa enn verr í dag.
- Ef grípa þarf til aðgerða sem hafa í för með sér afturför í vernd efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda, þurfa stjórnvöld að:
 - a) hafa gott samráð við hagsmunaaðila;
 - b) skoða alla valkosti áður en ákvörðun um aðgerðir er tekin;
 - c) fylgja skýrri og mannréttindasamþættri áætlun;
 - d) tryggja að lágmarksinntak réttindanna sé ávallt virt;
 - d) hlífa þeim sem standa höllum fæti við niðurskurði (framsækin afturför);
 - e) tryggja að afturför sé eingöngu tímabundin;
 - f) vera meðvituð um afleiðingar „tímabundins“ niðurskurðar og leita leiða til að koma í veg fyrir að aðgerðirnar hafi varanlegar afleiðingar;
 - f) tryggja að aðgerðirnar valdi hvorki beinni né óbeinni mismunum.

Stjórnsýslan

- Bættra og aukinna samskipta er þörf:
 - a) gera þarf samskiptin skilvirkari við nefndina um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (skýrslur þurfa að innihalda nýjustu upplýsingar og endurspegla raunverulega stöðu mála og taka þarf viðbrögð nefndarinnar betur til skoðunar);
 - b) samvinnu og samstarf meðal opinberra aðila þarf að bæta;
 - c) taka þarf í meira mæli upp raunverulegt samráð við hagsmunaaðila og almenna borgara.

- Hefja þarf raunverulega mannréttindamenntun fyrir almenna borgara og auka þarf meðvitund stjórnámálanna, embættismanna og opinberra starfsmanna um mannréttindaskyldur ríkisins.
- Sambætta þarf mannréttindi í allri áætlunargerð. Áætlanir þurfa að:
 - a) fela í sér raunhæfa áætlun um fjármagn og mannafla;
 - b) tiltaka þær stofnanir sem bera ábyrgð á einstökum þáttum áætlunarinnar;
 - c) uppfylla allt sem þarf til að viðkomandi réttur komist í framkvæmd (í áföngum);
 - d) komast í framkvæmd (ekki liggja óhreyfðar ofan í skúffu);
 - e) gera greinarmun á skammtíma og langtíma markmiðum;
 - f) ná til alls samfélagsins;
 - g) taka sérstakt tillit til þeirra sem standa höllum fæti;
 - h) vera nægilega sveigjanlegar til að geta tekið mið af breyttum aðstæðum;
 - i) vera í stöðugu endurmati;
 - j) vera aðgengilegar almenningi.
- Ríkið þarf að hafa eftirlit með framþróun réttindanna.

HEIMILDASKRÁ

SAMEINUÐU ÞJÓÐIRNAR

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna (Universal Declaration of Human Rights) G.A. Res. 217A, U.N. GAOR, 3rd Sess., at 71, Supp. No. 13, U.N. Doc. A/811 (1948).

Milliríkjasamningar

Alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis (Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 1965, 660 UNTS 195.

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 1966, 993 UNTS 3.

Valfrjáls bókun við alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 2008, 48 ILM 262.

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (International Covenant on Civil and Political Rights) 1966, 999 UNTS 171.

Valfrjáls bókun við alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) 1966, 999 UNTS 302.

Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) 1979, 1249 UNTS 13.

Valfrjáls bókun við samning um afnám allrar mismununar gagnvart konum (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) 2000, 2131 UNTS 83.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Convention on the Rights of the Child) 1989, 1577 UNTS 3.

Samningur um réttindi fatlaðs fólks (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 2006, UN Doc. G.A. Res. 61/106, 61, U.N. Doc. A/RES/61/106&Annex1, at 65.

Vínarsamningurinn um þjóðréttarsamninga (Vienna Convention on the Law of Treaties) 1969, 1155 UNTS 331.

Samningsnefndir Sameinuðu þjóðanna

Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States parties to the international human rights treaties, U.N. Doc. HRI/GEN/2/Rev.6 (2009).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

Concluding Observations um Kamerún, 8. des. 1999, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.40.

Concluding Observations um Kanada, 3. júní 1993, U.N. Doc. E/C.12/1993/5.

Concluding Observations um Kanada, 10. des. 1998, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.31.

Concluding Observations um Kólumbíu, 30. nóv. 2001, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.74.

Concluding Observations um Kongó, 23. maí 2000, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.45.

Concluding Observations um Ekvador, 7. júní 2004, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.100.

Concluding Observations um Finnland, 5. des. 1996, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.8.

Concluding Observations um Þýskaland, 24. sep. 2001, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.68.

Concluding Observations um Ísland, 12. maí 1999, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.32.

Concluding Observations um Ísland, 26. júní 2003, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.89.

Concluding Observations um Holland, 16. júní 1998, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.25.

Concluding Observations um Nikaragúa, 4. jan. 1994, U.N. Doc. E/C.12/1993/14.

Concluding Observations um Senegal, 24. sep. 2001, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.62.

Concluding Observations um Spán, 28. maí 1996, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.2.

Concluding Observations um Bretland, 5. júní 2002, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.79.

Concluding Observations um Sambíu, 23. júní 2005, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.106.

General comment No. 1: Reporting by States parties (1989);

General comment No. 2: International technical assistance measures (art. 22 of the Covenant) (1990);

General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant) (1990);

General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant) (1991);

General comment No. 5: Persons with disabilities (1994);

General comment No. 6: The economic, social and cultural rights of older persons (1995);

General comment No. 9: The domestic application of the Covenant (1998);

General comment No. 12: The right to adequate food (art. 11) (1999);

General comment No. 13: The right to education (art. 13) (1999);

General comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12) (2000);

General comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant) (2002);

General comment No. 16: The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3) (2005);

General comment No. 18: The right to work (art. 6) (2005);

General comment No. 19: The right to social security (art. 9) (2008)

í Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Vol. I, 27. maí 2008, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol I).

General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009), U.N. Doc. E/C.12/GC/20.

General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (art 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009), U.N. Doc. E/C.12/GC/21.

Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008), U.N. Doc. E/C.12/2008/2.

Iceland's fourth periodic report under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, janúar 2010, http://www.innanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/til_nefnda/nr/6927 (sótt 16. apríl 2011).

Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: NGO participation in the activities of the committee on economic, social and cultural rights (Twenty-third (extraordinary) session) (14. ágúst – 1. september, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/6.

Summary Record: 4. fundur (Ísland) 27. apr. 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/SR.4.

Summary Record: 4. fundur (Paraguay) 1. maí 1996, U.N. Doc. E/C.12/1996/SR.4.

Summary Record: 5. fundur (Spánn) 2. maí 1996, U.N. Doc. E/C.12/1996/SR.5.

Summary Record: 14. fundur (Ísland) 13. maí 2003, U.N. Doc. E/C.12/2003/SR.14.

Summary Record: 17. fundur (Kongó) 5. maí 2000, U.N. Doc. E/C.12/2000/SR.17.

Summary Record: 33. fundur (Argentína) 17. nóv. 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/SR.33.

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women

General recommendation no. 25: Article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures) í Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Vol. I, 27. maí 2008, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol II).

Committee on the Rights of the Child

General Comment no. 9: The rights of children with disabilities (2006) í Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Vol. I, 27. maí 2008, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol II).

Human Rights Committee (HRC)

Communication nr. 1306/2004: *Haraldsson & Sveinsson gegn Íslandi*, 24. okt. 2007, U.N. Doc. CCPR/C/91/D/1306/2004.

Concluding Observations um Ísland, 8 nóv. 1998, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.98.

General Comment No. 17: (article 24 on rights of the child) (1989);

General Comment No. 28: (equality between men and women) (2000)

í Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Vol. I, 27. maí 2008, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol I).

Iceland's initial report to the Human rights committee under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 31. mars 1981, U.N. Doc. CCPR/C/10/Add.4.

Summary Record: 6. fundur (Ísland) 20. október 1982, U.N. Doc. CCPR/C/SR.395.

ECOSOC

ECOSOC Resolution 1985/17 Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1985).

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION

United Nations Treaty Collection, Kafli 4 (mannréttindi) <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (sótt 21. apríl 2011).

EVROPURÁÐIÐ

Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis, 1950, 213 UNTS 221, ETS 5.

Samningsviðauki nr. 1 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis, 1952, 213 UNTS 262, ETS 9.

ALÞJÓÐLEGIR DÓMAR

Alþjóðadómstóllinn í Haag: *Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungverjaland gegn Slóvakíu)* I.C.J. Reports 1997, 7.

Alþjóðadómstóllinn í Haag: *LaGrand (Þýskaland gegn Bandaríkjunum)*, Provisional measures, I.C.J. Reports 1999, 9.

Alþjóðadómstóllinn í Haag: *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, Ráðgefandi álit, I.C.J. Reports 2004, 136.

Mannréttindadómstóll Evrópu: *Sigfirðingur ehf. gegn Íslandi*, 30. maí 2000 (dómsátt), mál nr. 34142/96.

Mannréttindadómstóll Evrópu: *Hilda Hafsteinsdóttir gegn Íslandi*, 8. júní 2004, mál nr. 40905/98.

Mannréttindadómstóll Evrópu: *Súsanna Rós Westlund gegn Íslandi*, 6. des. 2007, mál nr. 42628/04.

Stjórnlagadómstóll Rúmeníu: Decision no. 81, 19. maí 1998, *on the incident of unconstitutionality of the provisions under article 6 (1,e) of the Law no 1/1991 concerning the social assistance of the unemployed and their professional reinstatement*, Official Gazette of Romania, Part I, no. 220 (16. júní 1998); ensk þýðing: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=decisions/1998> (sótt 16. apríl 2011).

Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Government of the Republic of South Africa and others gegen Grootboom and others*, 4. okt. 2000, 2000 (11) BCLR 1169.

Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Minister of Health gegen Treatment Action Campaign (No 2)* 5. júlí 2002, 2002 (5) SA 721.

Stjórnlagadómstóll Suður-Afríku: *Khosa & others gegen Minister of Social Development & others* 4. mars 2004, 2004 (6) BCLR 569.

Stjórnlagadómstóll Póllands, 25. feb. 1997 (K21/95). Reifaður í dómagagnagrunni Fenejjanefndar Evrópuráðsins (Venice Commission), númer POL-1997-1-006, www.codices.coe.int (sótt 25. apríl 2011).

INTERNATIONAL LAW COMMISSION

Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, second reading (ILC Articles 2nd reading), Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 2001, A/56/10.

ALÞJÓÐLEGAR SKÝRSLUR

International Law Association, Committee on international human rights law and practice, *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies*, Berlin conference 2004 <http://web.abo.fi/institut/imr/research/seminars/ILA/Report.pdf> (sótt 16. apríl 2011).

International Commission of Jurists: Issues relevant to the discussions of the United Nations working group considering options regarding the elaboration of an optional protocol to the ICESCR (2005).

International Commission of Jurists, Limburg principles on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 9 *Human rights quarterly* 121 [1987].

International Commission of Jurists, The Maastricht guidelines on violations of economic, social and cultural rights, 20 *Human rights quarterly* 691 [1997].

OECD, „Glossary of statistical terms“ 3. mars 2002, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3586> (sótt 16. apríl 2011).

ÍSLENSKAR RÉTTARHEIMILDIR

Alþingstíðindi.

Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874).

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur.

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Sjómannaölög nr. 35/1985.

Lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Lög nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu.

Lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof.

Lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

Barnalög nr. 76/2003.

Lög nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar.

Lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð.

Lög nr. 100/2007 um almannatryggingar.

Lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Lög nr. 91/2008 um grunnskóla.

Lög nr. 92/2008 um framhaldsskóla.

Lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar.

Lög nr. 148/2008 um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006.

Lög nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Lög nr. 37/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Lög nr. 70/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Kjarasamningur milli Einingar-löju annars vegar og Becromal Iceland ehf. hins vegar vegna félagsmanna Einingar-löju í vaktavinnu hjá Becromal Iceland ehf., Akureyri, 13. ágúst 2009.

Leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, sbr. 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum. Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009.

Reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, 3. desember 2003, með síðari breytingum, http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvi_-_nytt/skjol/fjarhagsadstodarreglur_mai__2010.pdf

Íslenskir dómur

H 1975:601 (nr. 23/1974).

H 1987:365 (nr. 273/1986).

H 1988:1532 (nr. 239/1987).

H 1990:2 (nr. 120/1989).

H 1992:174 (nr. 494/1991).

H 1992:401 (nr. 274/1991).

H 1995:1444 (nr. 103/1994).

H 1995:3059 (nr. 52/1995).

H 1999:390 (nr. 177/1998).

H 1999:390 (nr. 177/1998).

H 2000:1534 (nr. 12/2000).

H 2000: 1621 (nr. 15/2000).

H 2000:4480 (nr. 125/2000).

H 2001:1169 (nr. 395/2000).

H 2002: 3686 (nr. 167/2002).

H 2002:3310 (nr. 101/2002).

H 2003:782 (nr. 542/2002).

Úrskurðir og álit

Álit Umboðsmanns Alþingis nr. 5106/2007.

Úrskurður samgönguráðuneytisins: „Samtök velunnara Kópaskersskóla gegn sveitarstjórn Norðurþings“ (nr. 35/2009) 8. október, 2009.

Úrskurður kjararáðs nr. 2009.001. 23. febrúar 2009, http://www.kjararad.is/media/frettir//2009.001.almenn_lakkun.pdf (sótt 18. apríl 2011).

Úrskurður Kjararáðs nr. 2011.3.001. 4. febrúar 2011, <http://www.kjararad.is/media/urskurdir/2011.3.001.Domarar.pdf> (Sótt 18. apríl 2011).

BÆKUR OG GREINAR

Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson: *Byggðir og búseta: Þéttbýlismyndun á Íslandi*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2002.

Björg Thorarensen: „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórn málaeg réttindi.“ Í ritinu *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen, Hjördís Björk Hákonardóttir og Róbert Spanó. Bókaútgáfan Codex og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008, bls. 35-105.

Bob Hepple: „Positive obligations to ensure equality.“ 15(4) *Interights bulletin: Positive obligations of States and the protection of human rights* 114, 2006.

Brynhildur Flóvenz: *Réttarstaða fatlaðra*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2004.

Daniel J Whelan og Jack Donnelly: „The West, economic and social rights, and the global human rights regime: setting the record straight.“ 29 *Human rights quarterly* 908, 2007.

Giorgio Baruchello og Rachael Lorna Johnstone: „Rights and value: construing the international covenant on economic, social and cultural rights as civil commons.“ 5 *Studies in social justice: special edition: life-value, the commons, and social justice*, 2011.

Guðmundur Alfreðsson og Asbjorn Eide: *The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement*. Kluwer, The Hague 1999.

Harpa Njáls: *Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar: hin dulda félagsgerð borgarsamfélagsins*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003.

Henry J Steiner, Philip Alston og Ryan Goodman: *International Human Rights in Context*. 3. útgáfa. Oxford University Press, Oxford 2007.

Ida Elisabeth Koch: „Good governance and the implementation of economic, social and cultural rights.“ Í ritinu *Human rights and good governance: building bridges*. Ritstj. Hans-Otto Sano og Guðmundur Alfreðsson. Martinus Nijhoff, The Hague 2002, bls. 73-94.

Jennifer Tooze: „The rights to social security and social assistance: towards an analytical framework.“ Í ritinu *Economic, social and cultural rights in action*. Ritstj. Mashood A Baderin og Robert McCorquodale. Oxford University Press, Oxford 2007, bls. 331-359.

Kári Hólmur Ragnarsson: „Dómsstólar geta ekki vikið sér undan því að taka afstöðu – Um vernd efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda fyrir dómsstólum.“ 62(4) *Úlfjótur* 495, 2009.

Kristín Benediktsdóttir: „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.“ Í ritinu *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen, Hjördís Björk Hákonardóttir og Róbert Spanó. Bókaútgáfan Codex og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008, bls. 107-152.

Malcolm Langford og Jeff A. King: „Committee on economic, social and cultural Rights.“ Í ritinu *Social rights jurisprudence: Emerging trends in comparative and international law*. Ritstj. Malcolm Langford. Cambridge University Press, Cambridge 2008, bls. 477-516.

Malcolm Langford: „The justiciability of social rights: from practice to theory.“ Í ritinu *Social rights jurisprudence: emerging trends in comparative and international law*. Ritstj. Malcolm Langford. Cambridge University Press, Cambridge 2008, bls. 3-45.

Manfred Nowak: *U.N. covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. 2. útgáfa. NP Engel, Erlington 2005.

Manisuli Ssenyonjo: „Non-State actors and economic, social, and cultural rights.“ Í ritinu *Economic, social and cultural rights in action*. Ritstj. Mashood A Baderin og Robert McCorquodale. Oxford University Press, Oxford 2007, bls. 109-138.

Mary Dowell-Jones: *Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Assessing the economic deficit*. Martinus Nijhoff, Leiden/Boston 2004.

Mette Kjær og Klavs Kinnerup: „Good governance: how does it relate to human rights?“ Í ritinu *Human rights and good governance: building bridges*. Ritstj. Hans-Otto Sano og Guðmundur Alfreðsson. Martinus Nijhoff, The Hague 2002, bls. 1-18.

Michael O'Flaherty: „The concluding observations of the human rights treaty bodies.“ 6(1) *Human rights law review* 27, 2006.

Paul Farmer: *Pathologies of power: Health, human rights and the new war on the poor*. University of California Press, Berkeley 2005.

Paul Hunt og Gillian MacNaughton; „Human rights based approach to health indicators.“ Í ritinu *Economic, social and cultural rights in action*. Ritstj. Mashood A Baderin og Robert McCorquodale. Oxford University Press, Oxford 2007, bls. 303-330.

Rachael Lorna Johnstone: „Cynical savings or reasonable reform? Reflections on a single unified UN human rights treaty committee.“ *7 Human rights law review* 173, 2007.

Rachael Lorna Johnstone og Aðalheiður Ámundadóttir: „Defending economic, social and cultural rights in Iceland's financial crisis“ *3 Yearbook of polar law*, 2011.

Ragnar Aðalsteinsson: „Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur.“ 40(1) *Timarit lögfræðinga* 3, 1990.

Rosalyn Higgins: *Problems and processes: International law and how we use it*. Clarendon Press, Oxford 1994.

Sandra Liebenberg: „Adjudicating the positive duties imposed by economic, social and cultural rights.“ 15(4) *Interights bulletin: Positive obligations of States and the protection of human rights* 109 (2006).

Sandra Liebenberg: „Needs, rights and transformation: Adjudicating social rights.“ New York University Center for Human Rights and Global Justice, working paper No. 8/2005, New York, 2005, <http://www.chrgj.org/publications/wp.html> (sótt 6. október 2009).

Sandra Liebenberg: „South Africa.“ Í ritinu *Social rights jurisprudence: Emerging trends in comparative and international law*. Ritstj. Malcolm Langford. Cambridge University Press, Cambridge 2008, bls. 75-101.

Sigrun I. Skogly: „Structural adjustment and development: Human rights – an agenda for change.“ 15 *Human rights quarterly* 751, 1993.

Stefán M. Stefánsson: „EES samningurinn og lögfesting hans.“ Reykjavík, 1998.

Veli-Matti Ritakallio: „Multidimensional poverty in the aftermath of recession: Finland 1995 and 2000.“ Í ritinu *Down from the heavens, up from the ashes: The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research*. Ritstj. J Kalela, o.fl. VATT Publications 27:5, Helsinki 2001, bls. 411-432.

ÍSLENSKAR SKÝRSLUR

Alþýðusamband Íslands: „Botninum náð og hægur vöxtur framundan.“ Reykjavík, mars, 2011, http://www.asi.is/Portaldata/1/Resources/a_lidandi_stundu/Endursko_u_hagsp_tg._24._mars_2011b.pdf (sótt 16. apríl 2011).

Ágúst Þór Sigurðsson o.fl.: „Nýskipan almannatrygginga: Tillögur um breytingar á lífeyriskerfinu.“ Skýrsla til félags- og tryggingamálaráðherra, Reykjavík, október 2009, http://www.ts.hi.is/VEA_Lokaskyrsla-1.pdf (sótt 19. apríl 2011).

Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir: „Konur í kreppu?“ Velferðarvaktin, Reykjavík, febrúar, 2011 http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Konur_i_kreppu_22032011.pdf (sótt 16. apríl 2011).

Eyjólfur Leós: „Atvinnuleysisbætur – Sýndar en ekki gefnar.“ *Morgunblaðið*, 4. mars 2011, bls. 19.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið: „Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um velferð.“ Reykjavík, mars 2009, www.felagsmalaraduneyti.is/velferdarvaktin/skyrslur/ (sótt 12. janúar 2010).

Fjármálaráðuneytið: „Skýrsla fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013“ Reykjavík, júlí 2009, http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Skyrsla_um_aetlun_um_jofnud.pdf (sótt 16. apríl 2011).

Forsætisráðuneytið: „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag: Þekking, sjálfbærni, velferð.“ Reykjavík, janúar 2011, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf> (sótt 28. apríl 2011).

Forsætisráðuneytið: „Skýrsla sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna.“ Reykjavík, 10. nóvember 2010, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/skyrslur/skyrsla-skuldavandi-heimila.pdf> (sótt 16. apríl 2011).

Hagstofa Íslands: „Félagsþjónusta sveitarfélaga 2007-2009: Hagtiðindi: Heilbrigðis- félags- og dómsmál 2010:1.“ Reykjavík, 12. maí 2010, <http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=11105> (sótt 18. apríl 2011).

Hagstofa Íslands: „Fjárhagsstaða heimilanna 2004-2009.“ Reykjavík, 21. maí 2010, <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=11129> (sótt 28. apríl 2011).

Hagstofa Íslands: „Laun, tekjur og vinnumarkaður.“ *Hagtölur*, Reykjavík, <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Laun,-tekjur-og-vinnumarkadur> (sótt 16. apríl 2011).

Hagstofa Íslands: „Lágtækjumörk og tekjudreifing 2010: Hagtiðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður 2011:2.“ Reykjavík, 24. febrúar 2011, <http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12166> (sótt 18. apríl 2011).

- Hagstofa Íslands: „Mannfjöldi.“ *Hagtölur*, Reykjavík, <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Mannfjoldi> (sótt 16. apríl 2011).
- Hagstofa Íslands: „Skólasókn á framhaldsskólastigi eftir kyni, aldri og landssvæðum 1999-2010.“ *Hagtölur*, Reykjavík, <http://hagstofa.is/Hagtolur/Skolamal/Framhaldsskolar> (sótt 20. apríl 2011).
- Hagstofa Íslands: „Verðlag og neysla/Vísitala neysluerðs.“ *Hagtölur*, Reykjavík, <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Verdlag-og-neysla/Visitala-neysluerds> (sótt 16. apríl 2011).
- Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður 2010: Hagtiðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:3.“ Reykjavík, 28. febrúar 2011, <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12186> (sótt 20. apríl 2011).
- Hagstofa Íslands: „Vinnumarkaður á 4. ársfjórðungi 2010: Hagtiðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður: 2001:1.“ Reykjavík, 19. janúar 2011, <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12089> (sótt 16. apríl 2011).
- Hagstofa Íslands: „Vísitala launa 2010: Hagtiðindi: Laun, tekjur og vinnumarkaður, 2011:5.“ Reykjavík, 31. mars 2011, <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12326> (sótt 19. apríl. 2011).
- Íðnaðarráðuneytið: „Aðgerðir í atvinnumálum samþykktar 6. mars 2009 - mat iðnaðarráðuneytisins á fjölda starfa 15. júní 2009.“ Reykjavík, 19. júní 2009, http://www.idnarraduneyti.is/media/Acrobat/Adgerdir_i_atvinnumalum.pdf (sótt 19. apríl 2011).
- Jafnréttisvaktin: „Áfangaskýrsla.“ Velferðarráðuneytið, Reykjavík, 31. mars 2009, http://www.velferdarraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Afangaskyrsla_jafnrettisvaktarinnar.pdf (sótt 16. apríl 2011).
- Jón Þór Sturluson, Guðný Björk Eydal og Andrés Júlíus Ólafsson: „Íslensk neysluviðmið.“ Velferðarráðuneytið, Reykjavík, 2011, http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf (sótt 18. apríl 2011).
- „Kynningarrit um rammafjarlagagerð.“ Fjármálaráðuneytið, 1997, http://hamar.stjr.is/Fjarlagavefur-Hluti-II/GreinargerdirogrRaedur/RitogSkyrslur/KRit-Rammafjarlagagerd/Hluti_I.htm (sótt 18. apríl 2011).
- Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 15. nóvember 2008.
- Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 20. október 2009.
- Letter of intent, and technical memorandum of understanding from Iceland to the IMF, 7. apríl 2010.
- Páll Hreinsson, Sigríður Benediksdóttir og Tryggvi Gunnarsson (Rannsóknarnefnd Alþingis): „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.“ Reykjavík, 2010, <http://rna.althingi.is/> (sótt 16. apríl 2011).
- Rannveig Traustadóttir, o.fl.: „Fátækt og félagslegar aðstæður öryrkja: Rannsókn unnin í tilefni af Evrópuári gegn fátækt og félagslegri einangrun.“ Reykjavík 2011, http://www.fotlunarfraedi.hi.is/sites/files/fotlunarfraedi/Fataekt_og_felagslegar_adstaedur_drog.pdf (sótt 18. apríl 2011).
- Reykjavíkurborg: „Greining tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila: Skýrsla starfshóps.“ Reykjavík, febrúar 2011, http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/menntasvid/skjol/Starfshopur_um_greiningu_tækifaera_lokaskyrsla_28_feb..pdf (sótt 18. apríl 2011).
- Reykjavíkurborg: „Leiðbeinandi viðmið um forgangsroðun í atvinnumálum- unnið af atvinnumálahópi borgarráðs.“ Reykjavík, 15. nóvember 2009, http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/frettir/2006_-_2010/Lei_beinandi_vi_mi_um_forgangsröe_un_atvinnum_lum..pdf (sótt 18. apríl 2011).
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga: „Greinagerð: Óformlegur vinnuhópur mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um greiningu á kostnaði við rekstur grunnskóla.“ Reykjavík, 6. desember 2010, <http://www.samband.is/media/grunnskoli/GREINARGERD-TIL-MMRH.pdf> (sótt 16. apríl 2011).
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga: „Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011.“ Reykjavík, 2011, <http://www.samband.is/media/tolfraedilegar-upplýsingar/Hagraedingaradgerdir-sv.fel.-2011.pdf> (sótt 16. apríl 2011).
- Stýrihópur 20/20 Sóknaráætlunar: „Niðurstöður 20/20 sóknaráætlunar.“ Reykjavík, nóvember 2010, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/2020/Soknaraetlun2020Lokaskyrsla.pdf> (sótt 28. apríl 2011).
- „Ungt fólk án atvinnu, virkni þess og menntun.“ Skýrsla unnin fyrir félags- og tryggingamálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra, félags- og tryggingamálaráðuneytið, Reykjavík, nóvember 2009. http://www.vinnumalastofnun.is/files/UngtFolkAnAtvinnu_2147324578.pdf (sótt 18. apríl 2011).
- Velferðarvaktin: „Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrengingum.“ Reykjavík, desember 2009, www.felagsmalaraduneyti.is/velferdarvaktin/skyrslur/ (sótt 20. júní 2010).
- Velferðarvaktin: „Könnun velferðarvaktarinnar: Afleiðingar efnahagskreppunnar á félagsþjónustu sveitarfélaga: Samantekt úr svörum sveitarfélaganna.“ Reykjavík, maí 2009,

<http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/11082009KonnunVelferdarvaktar.pdf> (sótt 18. apríl 2011).

Velferðarvaktin: „Stöðuskýrsla vinnuhóps um félagsvísa.“ Reykjavík, 29. júní, 2009, http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/27082009_Felagsvisar_stoduskyrsla.pdf (sótt 18. apríl 2011).

Velferðarvaktin: „Vinnuskýrsla hóps um þá sem standa höllum fæti nú eða stóðu höllum fæti fyrir kreppu.“ Reykjavík, mars 2009, www.felagsmalaraduneyti.is/velferdarvaktin/skyrslur/ (sótt 20. júní 2010).

Velferðarvaktin: Vinnuhópur vegna viðfangsefnis: „Fólk án atvinnu.“ Reykjavík, mars 2009, <http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/AtvinnulausFyrstaskyrsla.pdf> (sótt 18. apríl 2011).

Velferðarvaktin: Vinnuhópur vegna viðfangsefnis: „Fólk án atvinnu.“ Reykjavík, júní 2009, http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/27082009_Atvinnulausir_stoduskyrsla.pdf (sótt 18. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir lengd á skrá.“ Reykjavík, <http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefing-efni-og-talnaefni/atvinnuleysistolur-i-excelsskjolum/> (sótt 18. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Fjöldi atvinnulausra í lok mánaðar: eftir menntun.“ Reykjavík, <http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefing-efni-og-talnaefni/atvinnuleysistolur-i-excelsskjolum/> (sótt 18. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Hlutfallslegt atvinnuleysi: Atvinnuleysi frá 1980 mánaðarlegar tölur.“ Reykjavík, <http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefing-efni-og-talnaefni/atvinnuleysistolur-i-excelsskjolum/> (sótt 18. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Staða á vinnumarkaði, janúar 2011 (nr. 1/2011).“ Reykjavík, 11. febrúar 2011, <http://www.vinnumalastofnun.is/files/jan.11.pdf> (sótt 18. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Staða á vinnumarkaði, mars 2011 (nr. 3/2011).“ Reykjavík, 12. apríl 2011, http://www.vinnumalastofnun.is/files/mars%2011_1800415585.pdf (sótt 28. apríl 2011).

FJÖLMIÐLAR OG VEFSÍÐUR

Árni Páll Árnason: „Af tækifærum í niðurskurði.“ *Fréttablaðið*, 8. júní 2010, bls. 16.

BSRB: „Áhyggjur af vinnuálagi vegna samdráttar.“ 25. október 2010, <http://www.bsrb.is/um-bsrb/frettir/nr/1792/> (sótt 16. apríl 2011).

„Ekki brugðist við auknu álagi á Landsspítalanum.“ *RÚV*, 16. júlí 2010, <http://www.ruv.is/frett/ekki-brugdist-vid-auknu-alagi-a-landspitalanum> (sótt 28. apríl 2011).

Félags- og tryggingamálaráðuneytið (nú Velferðarráðuneytið): „Stórátak í uppbyggingu fjölbreyttra tækifæra fyrir ungt fólk án atvinnu.“ Fréttatilkynning, 17. desember 2009, <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/4720> (sótt 17. apríl 2011).

Forsætisráðuneytið: „Mikilvægt skref í átt að sameiginlegum lausnum um skuldavanda.“ 14. október, 2010, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4409> (sótt 16. apríl 2011).

„Funda áfram í dag um skuldavandann.“ *Morgunblaðið*, 27. október 2010, http://www.mbl.is/frettir/forsida/2010/10/17/funda_afraam_i_dag_um_skuldavanda_heimilanna/ (sótt 16. apríl 2011).

„Fundur um skuldavanda.“ *Morgunblaðið*, 12. október, 2010, http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/10/12/fundur_um_skuldavanda/ (sótt 16. apríl 2011).

„Fæðingardeild á Sauðárkróki lokað.“ *RÚV*, 6. janúar 2010, www.ruv.is/node/96754 (sótt 15. júlí 2010).

Heilbrigðisráðuneytið: „Öllum sem þurfa lyf við þunglyndi áfram tryggð lyf.“ Fréttatilkynning, 1. júní 2010, www.heilbrigdisraduneyti.is/frettir/nr/3256 (sótt 5. ágúst 2010).

Ingibjörg Pálmadóttir: „Umræðan: Staða öryrkja lagfærð.“ *Morgunblaðið*, 24. apríl 1999.

„Karlástörf sköpuð en konum sagt upp.“ 17. mars 2011, <http://www.ruv.is/frett/karlastorf-skopud-en-konum-sagt-upp> (sótt 16. apríl 2011).

Lánasjóður íslenskra námsmanna: „Fréttatilkynning frá stjórn LÍN vegna breytinga á úthlutunarreglum LÍN.“ 8. júní 2010, <http://www.lin.is> (sótt 15. júní 2010).

Lánasjóður Íslenskra námsmanna: „Úthlutunarreglur.“ http://lin.is/lin/UmLIN/Log_og_reglur/uthlutunarreglur.html (sótt 15. júlí 2010).

„Ljósmaður óttast niðurskurð.“ 5. maí 2010, www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/05/05/ljosmaedur_ottast_nidurskurd/ (sótt 6. maí 2010).

Mannréttindaskrifstofa Íslands. www.humanrights.is (sótt 16. apríl 2011).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið: „80 milljónir í styrki til að bæta þjónustu við börn.“ 17. mars 2011 <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Forsidugreinar/nr/5915> (sótt 16. apríl 2011).

„Nauðsynlegt að bæta kjör öryrkja.“ *RUV*, 27. apríl 2011, <http://www.ruv.is/frett/naudsynlegt-ad-baeta-kjor-oryrkja> (sótt 29. apríl 2011).

„Niðurskurði harðlega mótmælt,“ *Vísir*, 8. október 2010, <http://www.visir.is/nidurskurdi-hardlega-motmaelt/article/201092314927> (sótt 20. apríl 2011).

„Of dyrt að byrja í framhaldsskóla.“ *RÚV*, 23. október 2009, <http://www.ruv.is/frett/of-dyrt-ad-byrja-i-framhaldsskola> (sótt 16. apríl 2011).

„Segir verulega halla á konur,“ *RÚV*, 16. mars 2011, <http://www.ruv.is/frett/segir-verulega-halla-a-konur> (sótt 16. apríl 2011).

Seðlabanki Íslands: „Áhrif fjármálakreppu á efnahag heimila - bráðabirgðaniðurstöður starfshóps Seðlabanka Íslands“ 11. mars 2009, www.sedlabanki.is/?PageID=13&NewsID=2066 (sótt 10. ágúst 2010).

Sjúkratryggingar Íslands: „Fréttabréf lyfjadeildar nr. 10: Mikill sparnaður vegna breyttrar greiðsluþátttöku í lyfjum.“ Október 2009, http://sjukra.eplica.is/media/frettabref-lyfjadeildar/10_frettabref_lyfjadeildar.pdf / (sótt 5. ágúst 2010).

Sæmundur Stefánsson: „Bættur réttur öryrkja með börn á framfæri.“ 22. apríl 1999, http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=463333 (sótt 16. apríl 2011).

„Undirskriftir gegn sameiningum skóla“ *Smugan*, 20. mars 2011, <http://www.smugan.is/frettir/frettir/nr/5469> (sótt 20. apríl 2011).

Velferðarráðuneytið: „Tilmæli til sveitarstjórna um hækkun fjárhagsaðstoðar.“ 4. janúar 2011, <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/32518> (sótt 18. apríl 2011).

Velferðarvaktin (Hrafnhildur Tómasdóttir, verkefnisstjóri): „Kynning: Ungt fólk til athafna.“ 9. nóvember 2010, http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/UngtFolkTilAthafna_Hrafnhildur_091120109.-november-2010.pdf (sótt 28. apríl 2011).

„Vilja ekki sameiningu skóla í Breiðholti“ *Vísir*, 7. mars 2011, <http://www.visir.is/vilja-ekki-sameiningu-skola-i-breidholti/article/2011110309076> (sótt 20. apríl 2011).

Vinnumálastofnun: „Ungt fólk til athafna.“ <http://www.vinnumalastofnun.is/atvinnuleitandi/urraedi/ataksverkefni/ungt-folk-til-athafna/> (sótt 28. apríl 2011).

ANNAÐ

Bréf frá Kristínu Ástgeirsdóttur til Jóns Gnarr og Dags Eggertsonar um niðurskurð í leik- og grunnskólum borgarinnar. 8. febrúar 2011, http://www.jafnretti.is/D10/_Files/Br%C3%A9%20fr%C3%A1%20Jafnr%C3%A9ttisstofu.pdf (sótt 28. apríl 2011).

Bréf frá Mörtu Dögg Sigurðardóttur og Ingibjörgu Kristleifsdóttur, til mannréttindaráðs Reykjavíkur vegna fyrirhugaðrar sameiningar leikskóla og samreksturs leik- og grunnskóla hjá Reykjavíkurborg með það að markmiði að fækka stjórnendastöðum við skólana. 21. febrúar 2011, <http://fl.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=11743> (sótt 28. apríl 2011).

VIÐAUKI: ALÞJÓÐASAMNINGUR UM EFNAHAGSLEG, FÉLAGSLEG OG MENNINGARLEG RÉTTINDI

fullgiltur af Alþingi þann 22. ágúst 1979

Inngangsorð.

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum

- *hafa í huga*, í samræmi við grundvallartriði þau sem sett eru fram í sáttmála Sameinuðu þjóðanna, að viðurkenning á meðfæddri göfgi mannsins og jöfnum óaðskiljanlegum réttindum allra manna sé grundvöllur frelsis, réttlætis og friðar í heiminum,

- *viðurkenna* að þessi réttindi leiði af meðfæddri göfgi mannsins,

- *viðurkenna*, í samræmi við Mannréttindafyrirsýningu Sameinuðu þjóðanna, að sú hugsjón að menn séu frjálsir, óttalausir og þurfi ekki að líða skort, rætist því aðeins að sköpuð verði skilyrði til þess að allir geti notið efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda, jafnt sem borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda,

- *hafa í huga* skyldur ríkja samkvæmt sáttmála Sameinuðu þjóðanna til þess að stuðla að almennri virðingu fyrir og varðveislu mannréttinda og frelsis,

- *gera sér grein fyrir* að einstaklingurinn sem hefur skyldur gagnvart öðrum einstaklingum og samfélagi því sem hann tilheyrir hefur þá ábyrgð að leitast við að stuðla að og halda í heiðri réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum,

- *samþykkja* eftirfarandi greinar:

I. hluti.

1. gr. 1. Allar þjóðir hafa sjálfsákvörðunarrétt. Vegna þess réttar ákveða þær frjálst stjórnmalalegar aðstæður sínar og framfylgja frjálst efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri þróun sinni.

2. Allar þjóðir mega, í sínu eigin markmiði, ráðstafa óhindrað náttúruauðæfum og auðlindum sínum brjóti það ekki í bága við neinar skuldbindingar sem leiðir af alþjóðlegri efnahagssamvinnu, byggðri á grundvallarreglunni um gagnkvæman ábata, og þjóðarétti. Aldrei má svipta þjóð ráðum sínum til lífsviðurværis.

3. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum, þar með talin þau sem bera ábyrgð á stjórnun lendna sem ekki ráða sér sjálfar og gæsluverndarlendna, skulu stuðla að viðurkenningu á sjálfsákvörðunarrétti og skulu virða þann rétt í samræmi við ákvæði sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

II. hluti.

2. gr. 1. Sérhvert ríki sem aðili er að samningi þessum tekst á hendur að gera þær ráðstafanir, eitt sér eða fyrir alþjóðaaðstoð og -samvinnu, sérstaklega á sviði efnahags og tækni, sem það frekast megnar með þeim ráðum sem því eru tiltæk, í þeim tilgangi að réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum komist í framkvæmd í áföngum með öllum tilhlýðilegum ráðum, þar á meðal sérstaklega með lagasetningu.

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast að réttindum þeim sem greind eru í samningi þessum muni verða framfylgt án nokkurrar mismununar vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.

3. Þróunarlönd mega ákveða, með tilhlýðilegu tilliti til mannréttinda og efnahags þjóða þeirra, að hvaða marki þau mundu ábyrgjast þau efnahagslegu réttindi sem viðurkennd eru í samningi þessum til handa þeim sem ekki eru þegnar þeirra.

3. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast jöfn réttindi til handa körlum og konum til þess að njóta allra þeirra efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttinda sem sett eru fram í samningi þessum.

4. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna að ríki megi, til þess að réttinda þeirra verði notið sem ríki ákveður í samræmi við þennan samning, einungis binda slík réttindi þeim takmörkunum sem ákvæðið er í lögum og einungis að svo miklu leyti sem það getur samrýmst eðli þessara réttinda og einungis í þeim tilgangi að stuðla að velferð almennings í lýðfrjálsu þjóðfélagi.

5. gr. 1. Ekkert í samningi þessum má túlka þannig að það feli í sér að ríki, hópur eða einstaklingur hafi rétt til þess að takast á hendur neinar athafnir né aðhafast neitt sem miðar að eyðileggingu neins þess réttar eða frelsis sem hér er viðurkennt eða takmörkun á þeim að frekara marki en gert er ráð fyrir í þessum samningi.

2. Engar takmarkanir á eða frávik frá neinum þeim grundvallarmannréttindum sem viðurkennd eru eða fyrir hendi eru í einhverju ríki vegna laga, samninga, reglugerða eða venju skulu leyfðar undir því yfirsíkinu að samningur þessi viðurkenni ekki slík réttindi eða viðurkenni þau að minna marki.

III. hluti.

6. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt manna til vinnu, sem felur í sér rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja, og munu ríkin gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja þennan rétt.

2. Ráðstafanir þær sem ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum gera til þess að framfylgja að öllu leyti þessum réttindum skulu meðal annars vera fólgnar í tækni- og starfsfræðslu og þjálfunaráætlunum, stefnumörkun og aðferðum til þess að ná stöðugri efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri framþróun og fullri og skapandi atvinnu við aðstæður sem tryggja grundvallarfrelsi, stjórnmálalega og efnahagslega, til handa einstaklingum.

7. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til þess að njóta sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða sem tryggja sérstaklega:

(a) endurgjald sem veitir öllum vinnandi mönnum sem lágmark:

(i) sanngjarnt kaup og jafnt endurgjald fyrir jafnverðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar, og séu konum sérstaklega tryggð vinnuskilyrði sem eigi séu lakari en þau sem karlmenn njóta, og jafnt kaup fyrir jafna vinnu;

(ii) sómasamlega lífsafkomu fyrir þá sjálfa og fjölskyldur þeirra í samræmi við ákvæði samnings þessa;

(b) öryggi við störf og heilsusamleg vinnuskilyrði;

(c) jafna möguleika allra til þess að hækka í stöðu á viðhlítandi hærra stig, enda sé ekki tekið tillit til annarra atriða en starfsaldurs og hæfni;

(d) hvíld, frítíma og sanngjarna takmörkun á vinnustundum og frídaga á launum með vissu millibili svo og endurgjald fyrir opinbera frídaga.

8. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast:

(a) rétt allra til þess að stofna stéttarfélög og að gerast félagar í því stéttarfélagi sem þeir velja sér, einungis að áskildum reglum hlutaðeigandi félags, í því skyni að efla og vernda efnahags- og félagslega hagsmuni sína. Eigi má binda rétt þennan neinum takmörkunum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

(b) rétt stéttarfélaga til þess að mynda landssambönd eða stéttarfélagasambönd og rétt hinna síðarnefndu til þess að stofna eða ganga í alþjóðleg stéttasamtök;

(c) rétt stéttarfélaga til þess að starfa óhindrað, að engum takmörkunum áskildum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

(d) verkfallsrétt, að því áskildu að honum sé beitt í samræmi við lög viðkomandi lands.

2. Ákvæði þessarar greinar skulu ekki vera því til fyrirstöðu að lögmætar takmarkanir séu settar við því að herliðar eða lögreglumenn eða stjórnvaldshafar ríkisins beiti þessum rétti.

3. Ekkert í grein þessari skal heimila ríkjum, sem aðilar eru að samþykkt á vegum Alþjóðavinnuárástofnunarinnar frá 1948 um félagafrelsi og verndun þess, að gera ráðstafanir með lögum sem myndu skaða eða beita lögum á þann hátt að það myndi skaða það sem tryggt er í þeirri samþykkt.

9. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til félagslegs öryggis, þar á meðal til almannatrygginga.

10. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna að:

1. Mesta mögulega vernd og aðstoð skuli látin fjölskyldunni í té, en hún er hin eðlilega grundvallarhópeining þjóðfélagsins, sérstaklega við stofnun hennar og á meðan hún er ábyrg fyrir umönnun og menntun framfærsluskyldra barna. Frjálst samþykki hjónaefna verður að vera fyrir hendi til stofnunar hjúskapar.

2. Mæðrum skal veitt sérstök vernd í hæfilegan tíma fyrir og eftir barnsburð. Á þessum tíma skal vinnandi mæðrum veitt launað leyfi eða leyfi með nægum almannatryggingargreiðslum.

3. Sérstakar ráðstafanir skal gera til verndar og aðstoðar vegna barna og ungmenna án mismununar vegna ætternis eða annarra aðstæðna. Börn og ungmenni ætti að vernda gegn efnahagslegri og félagslegri misnotkun. Ráðning þeirra í starf sem er skaðlegt siðferði þeirra eða heilsu eða lífshættulegt eða líklegt til þess að hamla eðlilegum þroska þeirra ætti að vera refsivert að lögum. Ríki ættu einnig að setja aldurstakmörk og launuð vinna barna undir þeim mörkum að vera bönnuð og refsiverð að lögum.

11. gr.

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Aðildarríkin munu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að þessum rétti verði framfylgt og viðurkenna að í þessum tilgangi sé alþjóðasamvinna, byggð á frjálsu samþykki, mjög mikilvæg.

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna þann grundvallarrétt sérhvers manns að vera laus við hungur og skulu gera þær ráðstafanir, ein sér og með alþjóðasamvinnu, þar á meðal ráðstafanir samkvæmt sérstökum áætlunum, sem þarf til þess að:

(a) bæta framleiðsluáferðir, geymslu og dreifingu matvæla með því að notfæra sér tæknilega og vísindalega þekkingu til fulls, með því að miðla þekkingu á grundvallaratriðum um næringu og með því að þróa og endurbæta landbúnaðarkerfi til þess að ná hagkvæmasti þróun og nýtingu náttúruauðlinda;

(b) tryggja sanngjarna dreifingu matvælaforða heimsins í hlutfalli við þarfir, og skal tekið tillit til vandamála landa sem flytja út matvæli og þeirra sem flytja inn matvæli.

12. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til þess að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er.

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum skulu gera ráðstafanir til þess að framfylgja að öllu leyti rétti þessum, þar á meðal ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til þess að:

- (a) draga úr fjölda andvana fæddra barna og ungbarnadauða og gera ráðstafanir til heilsusamlegs þroska barnsins;
- (b) bæta heilbrigði í umhverfi og atvinnulífi á öllum sviðum;
- (c) koma í veg fyrir, lækna og hafa stjórn á landfarsóttum, landlægum sjúkdómum, atvinnusjúkdómum og öðrum sjúkdómum;
- (d) skapa skilyrði sem myndu tryggja öllum sjúkrahjónustu og sjúkrameðferð sé um veikindi að ræða.

13. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til menntunar. Þau eru ásátt um að menntun skuli beinast að fullum þroska mannlegs persónuleika og meðvitund um göfgi mannsins og skuli stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrelsi. Enn fremur eru þau ásátt um að menntun skuli gera öllum kleift að taka þátt í frjálsu þjóðfélagi á virkan hátt, stuðla að skilningi, umburðarlyndi og vináttu á milli allra þjóða og allra kynþátta-, staðfélags- og trúarbragðahópa og efla starfsemi Sameinuðu þjóðanna til varðveislu friðar.

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna að, til þess að framfylgja að öllu leyti þessum rétti:

- (a) skuli barnafræðsla vera skyldubundin og öllum tiltæk án endurgjalds;
- (b) skuli framhaldsmenntun í hinum ýmsu myndum, þar á meðal tækni- og iðnframhaldsmenntun, gerð öllum tiltæk og aðgengileg með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum;
- (c) skuli æðri menntun gerð öllum jafn aðgengileg á grundvelli hæfni með öllum tilhlýðilegum ráðum og einkum með því að koma á ókeypis menntun í áföngum;
- (d) skuli hvatt til undirstöðumenntunar og hún aukin eins og mögulegt er fyrir þá sem hafa ekki hlotið eða lokið öllu skeiði barnafræðslu;
- (e) skuli þróun skólakerfa á öllum stigum ötullega efla, hæfilegu styrkjakerfi skuli komið á og efnislegur aðbúnaður kennaraliðs skuli stöðugt bættur.

3. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að virða frelsi foreldra og, þegar við á, lögráðamanna til þess að velja skóla fyrir börn sín, aðra en þá sem stofnaðir eru af opinberum stjórnvöldum, sem hafa sambærileg lágmarksmenntunarskilyrði og þau sem sett eru eða samþykkt kunna að vera af ríkinu og að ábyrgjast trúarlega og siðferðilega menntun barna þeirra í samræmi við þeirra eigin sannfæringu.

4. Engan hluta þessarar greinar skal túlka þannig að það brjóti í bága við frelsi einstaklinga og félaga til þess að stofna og stjórna menntastofnunum, alltaf að því áskildu að gætt sé grundvallaratriða þeirra sem sett eru fram í 1. mgr. þessarar greinar og því sé fullnægt að menntun sem veitt er í slíkum stofnunum samræmist þeim lágmarksskilyrðum sem ríkið kann að setja.

14. gr. Sérhvert aðildarríki að samningi þessum sem hefur ekki getað tryggt, er það varð aðili að samningi þessum, skyldubundna ókeypis barnafræðslu á heimalandsvæði sínu eða öðrum landsvæðum undir lögsögu þess, tekst á hendur að útbúa og koma á innan tveggja ára nákvæmri framkvæmdaáætlun til þess að framfylgja í áföngum, innan hæfilegs árafjölda sem ákveðinn skal í áætluninni, grundvallarreglunni um skyldubundna ókeypis menntun öllum til handa.

15. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns:

- (a) til þess að taka þátt í menningarlífi;

- (b) til þess að njóta ábata af vísindalegum framförum og hagnýtingu þeirra;
 - (c) til þess að njóta ábata af verndun andlegra og efnislegra hagsmuna sem hljóta má af vísindalegum, bókmenntalegum og listrænum verkum sem hann er höfundur að.
2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum skulu gera ráðstafanir til þess að framfylgja þessum rétti að öllu leyti, þar á meðal nauðsynlegar ráðstafanir til varðveislu, þróunar og útbreiðslu vísinda og menningar.
 3. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að virða það frelsi sem óhjákvæmilegt er til vísindalegra rannsókna og skapandi starfa.
 4. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna ábata þann sem hljóta má af eflingu og þróun alþjóðlegra samskipta og samvinnu á sviði vísinda og menningar.

IV. hluti.

16. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að leggja fram, í samræmi við þennan hluta samningsins, skýrslur um þær ráðstafanir sem þau hafa gert og um framþróun þá sem orðið hefur til þess að gætt sé réttinda þeirra sem viðurkennd eru í samningi þessum;

2. (a) Allar skýrslur skulu lagðar fyrir aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna sem skal koma afritum til fjárhags- og félagsmálaráðsins til athugunar í samræmi við ákvæði samnings þessa;

(b) Aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna skal einnig koma á framfæri við sérstofnanir afritum af skýrslunum, eða þeim hlutum þeirra sem máli skipta, frá aðildarríkjum samnings þessa sem eru líka aðilar að þessum sérstofnunum að svo miklu leyti sem þessar skýrslur eða hlutar þeirra snerta einhver mál sem falla undir ábyrgð fyrrgreindra stofnana í samræmi við stofnskrár þeirra.

17. gr. 1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum skulu láta í té skýrslur sínar í áföngum í samræmi við áætlun sem fjárhags- og félagsmálaráðið skal gera innan eins árs frá gildistöku þessa samnings eftir að samráð hefur verið haft við aðildarríki þau og sérstofnanir sem í hlut eiga.

2. Í skýrslum má greina þau atriði og vandkvæði sem áhrif hafa á að hve miklu leyti skyldum samkvæmt samningi þessum hefur verið framfylgt.

3. Þar sem eitthvert ríki sem aðili er að samningi þessum hefur áður látið Sameinuðu þjóðunum eða einhverri sérstofnun í té upplýsingar sem máli skipta er ekki nauðsynlegt að láta þær upplýsingar í té aftur, en nákvæm tilvísan til þeirra upplýsinga sem þannig hafa verið látnar í té mun nægja.

18. gr. Fjárhags- og félagsmálaráðið má, í samræmi við þá ábyrgð sem það ber samkvæmt sáttmála Sameinuðu þjóðanna á sviði mannréttinda og grundvallarfrelsis, gera samkomulag við sérstofnanirnar um að þær láti ráðinu í té skýrslur um það sem áunnist hefur til efnda á þeim ákvæðum samnings þessa sem falla undir starfssvið þeirra. Í skýrslum þessum má greina frá sérstökum atriðum í ákvörðunum og ályktunum sem lögbærar stofnanir þeirra hafa samþykkt varðandi slíka framkvæmd.

19. gr. Fjárhags- og félagsmálaráðið má koma á framfæri við mannréttindanefndina til athugunar og almennra ályktana eða, eftir því sem við á, til upplýsinga, skýrslum þeim varðandi mannréttindi sem ríkin leggja fram samkvæmt 16. og 17. gr. og skýrslur varðandi mannréttindi sem sérstofnanirnar leggja fram samkvæmt 18. gr.

20. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum og þær sérstofnanir sem í hlut eiga mega koma á framfæri við fjárhags- og félagsmálaráðið athugasemdum um sérhverja almenna ályktun gerða samkvæmt 19. gr. eða um tilvísun til slíkrar

almennrar ályktunar í skýrslu frá mannréttindanefndinni eða um hvert það skjal sem þar er greint frá.

21. gr. Fjárhags- og félagsmálaráðið má leggja fyrir allsherjarþingið öðru hverju skýrslur með tillögum almenns eðlis og samantekt af upplýsingum sem móttæknar hafa verið frá ríkjum sem aðilar eru að samningi þessum og sérstofnunum um ráðstafanir sem gerðar hafa verið og um framþróun þá sem orðið hefur til þess að almennt sé gætt réttinda þeirra sem viðurkennd eru í samningi þessum.

22. gr. Fjárhags- og félagsmálaráðið má vekja athygli annarra stofnana Sameinuðu þjóðanna, undirstofnana þeirra og sérstofnana þeirra sem falið er að láta í té tækniástoð, á öllum þeim málum sem greint er frá í skýrslum þeim sem vísað er til í þessum hluta samnings þessa og geta orðið þeim stofnunum til aðstoðar við að ákveða, hverri innan síns valdsviðs, hvort ráðlegt sé að hefjast handa um alþjóðlegar ráðstafanir sem líklegar séu til þess að stuðla að því að samningi þessum sé í vaxandi mæli framfylgt í reynd.

23. gr. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum eru ásátt um að meðal alþjóðlegra aðgerða til þess að framfylgja réttindum þeim sem viðurkennd eru í samningi þessum séu gerð samninga og ályktana, útvegum tækniástoðar, svæðisfundir og fundir um tæknimál sem skipulagðir eru til samráðs og athugana í samvinnu við hlutaðeigandi ríkisstjórnir.

24. gr. Ekkert ákvæði samnings þessa skal túlkað svo að það skerði ákvæði sáttmála Sameinuðu þjóðanna né ákvæði stofnaskráa sérstofnananna sem skilgreina skyldur hinna ýmsu stofnana Sameinuðu þjóðanna og sérstofnananna með tilliti til málefna sem fjallað er um í samningi þessum.

25. gr. Ekkert ákvæði þessa samnings skal túlkað svo að það skerði þann rétt sem öllum þjóðum ber til þess að njóta og hagnýta til fullnustu og óhindrað náttúruauðæfi sín og auðlindir.

V. hluti.

26. gr. 1. Þessi samningur skal liggja frammi til undirskriftar fyrir öll þau ríki sem aðilar eru að Sameinuðu þjóðunum eða sérstofnunum þeirra, fyrir aðildarríki að samþykktum Alþjóðadómstólsins og fyrir sérhvert það ríki sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur boðið að gerast aðili að samningi þessum.

2. Fullgilda skal samning þennan. Fullgildingarskjöl skal afhenda hjá aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna til varðveislu.

3. Samningur þessi skal liggja frammi til aðildar fyrir hvert það ríki sem vikið er að í 1. mgr. þessarar greinar.

4. Aðild skal öðlast gildi með því að aðildarskjal er afhent aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna til varðveislu.

5. Aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna skal tilkynna öllum þeim ríkjum sem undirritað hafa þennan samning eða gerst aðilar að honum um afhendingu sérhvers fullgildingar- eða aðildarskjals.

27. gr. 1. Samningur þessi skal öðlast gildi þremur mánuðum eftir þann dag sem þrítugasta og fimmta fullgildingar- eða aðildarskjalið er afhent aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna til varðveislu.

2. Nú fullgildir ríki samning þennan eða gerist aðili að honum eftir afhendingu þrítugasta og fimmta fullgildingar- eða aðildarskjalsins til varðveislu og skal þá þessi samningur öðlast gildi gagnvart því ríki þremur mánuðum eftir þann dag sem það afhendir sitt eigið fullgildingar- eða aðildarskjal til varðveislu.

28. gr. Ákvæði samnings þessa skulu ná til allra hluta sambandsríkja án nokkurra takmarkana eða undantekninga.

29. gr. 1. Hvert það ríki sem aðili er að samningi þessum má bera fram breytingartillögu og fá hana skráða hjá aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna. Aðalframkvæmdastjórinn skal þá koma frambornum breytingartillögum til ríkja sem aðilar eru að samningi þessum ásamt tilmælum um að þau tilkynni honum hvort þau séu því hlynnt að haldin verði ráðstefna aðildarríkjanna til þess að athuga og greiða atkvæði um tillögurnar. Ef að minnsta kosti einn þriðji aðildarríkjanna er hlynntur slíkri ráðstefnu skal aðalframkvæmdastjórinn kalla saman ráðstefnuna undir umsjá Sameinuðu þjóðanna. Sérhver breytingartillaga sem samþykkt er af meiri hluta þeirra aðildarríkja sem viðstödd eru og greiða atkvæði á ráðstefnunni skal lögð fyrir allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna til samþykktar.

2. Breytingartillögur skulu öðlast gildi þegar þær hafa verið samþykktar af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og af tveimur þriðju hlutum ríkja þeirra sem aðilar eru að samningi þessum í samræmi við stjórnskipunarhætti þeirra hvers um sig.

3. Þegar breytingartillögur öðlast gildi skulu þær vera bindandi fyrir þau aðildarríki sem hafa samþykkt þær, en önnur aðildarríki skulu áfram bundin af ákvæðum þessa samnings og sérhverri fyrri breytingartillögu sem þau hafa samþykkt.

30. gr. Án tillits til tilkynninga samkvæmt 5. mgr. 26. gr. skal aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna tilkynna öllum þeim ríkjum sem vikið er að í 1. mgr. þeirrar greinar um eftirfarandi atriði:

(a) undirskriftir, fullgildingar og aðildir samkvæmt 26. gr.;

(b) gildistökudag þessa samnings samkvæmt 27. gr. og gildistökudag sérhverra breytingartillagna samkvæmt 29. gr.

31. gr. 1. Samningi þessum skal komið til varðveislu í skjalasafni Sameinuðu þjóðanna og eru textarnir á kínversku, ensku, frönsku, rússnesku og spönsku jafngildir.

2. Aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna skal senda öllum þeim ríkjum sem vikið er að í 26. gr. staðfest afrit samnings þessa.

HÖFUNDAR

Aðalheiður Ámundadóttir er að ljúka meistaranámi í lögfræði við Háskólann á Akureyri. Hún hefur birt greinar á sviði mannréttinda, þjóðaréttar og stjórnskipunarréttar og haldið fyrirlestra um sama efni. Aðalheiður hefur tvívegis tekið þátt í undankeppnum alþjóðlegra málflutningskeppna fyrir hönd Háskólans á Akureyri og sat fyrir hönd nemenda í háskólaráði Háskólans á Akureyri í tvö tímabil (2008-2010). Í júní 2010 var Aðalheiður kosin af Alþingi til setu í stjórnlaganefnd, sem stóð að Þjóðfundi 2010 og vann að efnislegum undirbúningi fyrir störf stjórnlagaráðs.

Rachael Lorna Johnstone er dósent við lagadeild Háskólans á Akureyri þar sem hún hefur kennt frá 2003. Rannsóknir hennar beinast að alþjóðlegri mannréttindalöggjöf, þjóðarétti og kenningum um feminisma og hafa birst í alþjóðlegri ritrýndum tímaritum í Bandaríkjunum, Bretlandi, Íslandi og Ítalíu. Rachael hlaut doktorsgráðu (S.J.D.) frá Háskólanum í Toronto árið 2004, LL.M. í kennilegri lögfræði frá European Academy of Legal Theory í Brussel árið 2000, og LL.B. (hons) í lögum frá Háskólanum í Glasgow árið 1999. Henni var veitt íslenskt ríkisfang 1. mars 2011.