**Samantekt um stjórnsýslu og stefnu í mannréttindamálum**

**- heima og heiman**

3. september 2012

**Formáli**

Hinn 4. maí síðastliðinn tók ríkisstjórnin ákvörðun um að “kortleggja mannréttindastarf íslenskrar stjórnsýslu, jafnt innan landsteinanna sem utan.” Kanna skyldi hvernig kröftum Íslands væri “varið á erlendri grund og gerðar tillögur um með hvaða hætti íslensk stjórnvöld gætu sem best haft áhrif á á þróun mannréttindamála.” Þá skyldi skoða þær tillögur sem fram hafa komið á vettvangi Evrópuráðsins um framtíðarskipan Mannréttindadómstóls Evrópu og taka mið af áliti innlendra sérfræðinga en einnig afstöðu samstarfsríkja Íslands, einkum Norðurlandanna. Sérstaklega skyldi „yfirfara hvernig fylgja eigi eftir ákvörðunum Mannréttindadómstólsins, einkum með tilliti til lagasetningar og sambands þjóðþinga við dómstóla.”

Undir lok júlí sl. var óskað eftir því að undirrituð gerðist verkefnisstjóri þessa verks, en slíkt væri til þess fallið að efla aðkomu þingsins að starfi stjórnsýslunnar á sviði mannréttinda.

**Umfang samantektarinnar**

Verkefni þetta er afar yfirgripsmikið og tímafrekt og krefst að auki yfirlegu og greiningar ólíkra og óháðra aðila. Innan stjórnarráðsins er nú unnið með víðtækum hætti að gerð landsáætlunar í mannréttindamálum. Sú vinna er til marks um þá auknu áherslu sem lögð er á mannréttindi innan stjórnkerfisins og þá jákvæðu þróun sem á sér stað í samstarfi ráðuneyta í málaflokknum. Undirrituð telur skynsamlegt að bíða eftir helstu niðurstöðum landsáætlunar áður en stór skýrsla er gefin út sem leitast við að svara þeim spurningum sem verkefnislýsingin gefur til kynna. Því er lagt til að stóra myndin sem beðið er um í verkefnislýsingunni að ofan bíði frekari vinnslu þar til landsáætlun hefur litið dagsins ljós í október. Þá sé tíminn til að kortleggja sviðið allt í ljósi þeirrar viðamiklu vinnu sem að baki er, og þá sé betur hægt að greina hvar skóinn kreppi að og hvar vanti frekari áherslur.

Þessari stuttu samantekt er því einungis ætlað að varpa ljósi á örfáar af þeim fjöldamörgu spurningum sem þarf að svara og hefur m.a. endurspeglast í samtölum við ólíka sérfræðinga innan stjórnsýslunnar. Samantektin er óformlegt vinnuplagg sem er ekki ætlað til opinberrar birtingar heldur til frekari vinnslu á síðari stigum. Meiri áhersla er í þessu fyrsta skrefi lögð á starfið erlendis þar eð eðlilegt er að starfið innanlands fái öflugri yfirferð eftir að landsáætlun lítur dagsins ljós. Sjónarhornið er að þessu sinni þrengt niður í almenna reifun á tveimur meginþáttum sem undirrituð telur að sé strax hægt að setja í betri farveg:

I. Eftirfylgni við landsáætlun, efling á aðkomu þingsins og samhæfing

stjórnsýslu í mannréttindamálum almennt;

II. Mannréttindastarf Íslands erlendis með sérstakri áherslu á Mannréttindadómstól Evrópu og viðveru í Strassborg.

Nánar verður fjallað um þessa þætti í sérstökum köflum hér á eftir.[[1]](#footnote-1)

**Jákvæð þróun**

Mikilvægt er fyrir alla aðila að halda því til haga að undanfarin ár hefur margt jákvætt gerst er lýtur að mannréttindum í íslensku samfélagi. Skýr framþróun hefur átt sér stað á ótal sviðum, fagleg þekking og áhersla á málaflokkinn hefur aukist innan stjórnarráðsins og innan veggja Alþingis er umræða um mannréttindi almennt fyrirferðarmeiri. Þá hefur rödd Íslands hljómað kröftuglega á alþjóðavettvangi og staðan hér heima á tilteknum sviðum – svo sem hvað varðar jafnrétti kynjanna og réttarstöðu samkynhneigðra – vakið verðskuldaða athygli erlendis. Fjölmörg frjáls félagasamtök og stofnanir vinna ötult starf í þágu mannréttinda og rétt eins og í stjórnsýslunni býr þar mikil færni. Sú vinna hefur í gegnum tíðina skilað sér með beinum jafnt sem óbeinum hætti í árangri á ólíkum sviðum þótt augljóslega vilji allir er þessum málum sinna sjá bæði fleiri og stærri sigra – og færri ósigra.

Stjórnsýslan í heild sinni getur þannig verið stolt af ýmsu þegar kemur að mannréttindamálum. Þá er lofsvert með hvaða hætti núverandi ríkisstjórn hefur blásið til sóknar í málaflokknum með margvíslegum hætti og ætlar sér að gera enn betur áður en kjörtímabilið er úti. Um leið er afar mikilvægt að stuðla að virkri þverpólitískri samræðu og samstöðu um aukið vægi mannréttinda í starfi stjórnsýslunnar, innan lands sem utan, og tryggja þannig að málaflokkurinn sé hafinn yfir pólitíska sviptivinda og óstöðugleika til lengri tíma. Þótt ólík sjónarmið hljóti augljóslega alltaf að leika um bæði mismunandi stjórnmálamenn og mismunandi stjórnmálaflokka er til mikils að vinna að stuðla að sameiginlegum skilningi á vægi málaflokksins og helstu áherslum. Þannig virðist til að mynda Finnum hafa tekist með eftirtektarverðum hætti að ná þverpólitískri samstöðu um áherslur sínar í mannréttindamálum. Tvær ólíkar ríkisstjórnir – samsteypustjórnir sem myndaðar hafa verið úr sjö mismunandi stjórnmálaflokkum – komu t.a.m. að vinnu landsáætlunar og stefnu Finna í mannréttindamálum.

**Helstu áhersluatriði**

Við blasir að aðstæður stjórnsýslunnar í þessum efnum eru afar krefjandi. Hvort heldur sem litið er til fagráðuneytanna hér innan lands eða sendiskrifstofa Íslands erlendis þá gerir mikið vinnuálag, mannekla, niðurskurður og fjöldi áskorana það að verkum að kraftar starfsfólks dreifast jafnan mjög víða. Það má í raun undrum sæta hvað lítilli og fáliðaðri stjórnsýslu tekst að koma miklu í verk. Það er brýnt að stjórnvöld haldi á lofti því öfluga starfi sem unnið er innan stjórnarráðsins og verji það gegn ómálefnalegri gagnrýni.

Augljóslega er fjölmargt hægt að gera af hálfu stjórnvalda til að sýna enn betur í verki viljann til að efla mannréttindi heima og heiman. Í þessu sambandi má nefna eftirtalin áhersluatriði sem setja mætti í forgang:

a) Skýr og markviss stefna stjórnvalda í þágu mannréttinda og skipuleg

forgangsröðun verkefna;

b) Nægur mannskapur til að sinna þeim markmiðum sem að er stefnt,

frekari uppbygging faglegrar þekkingar og reynslu starfsfólks í málaflokknum innan stjórnsýslu og Alþingis;

c) Tryggt fjármagn til þeirra áherslna og verkefna sem lagt er upp með;

d) Regluleg greining á styrkleikum og veikleikum í málaflokki

mannréttinda bæði heima og heiman og samsvarandi forgangsröðun aðgerða;

e) Virk samvinna utanríkisþjónustu og annarra fagráðuneyta í mannréttindamálum

og sameiginleg aðkoma þeirra að álitamálum um mannréttindi;

f) Þverpólitísk samstaða um vægi mannréttinda í starfi stjórnsýslunnar

til að tryggja stöðugleika og framþróun í málaflokknum hvað sem líður pólitískum umskiptum – vinna þarf með þingflokkum og þinginu í heild að skýrari farvegi til að þetta megi verða;

g) Öflugri þátttaka þjóðþingsins í stefnumótun stjórnvalda og

formlegur, þverpólitískur farvegur innan þingsins fyrir mannréttindamál;

h) Opin og regluleg tengsl stjórnvalda við frjáls félagasamtök og

hagsmunasamtök og stöðug áhersla á almenna fræðslu og umræðu um ólíka þætti mannréttindamála;

i) Reglulegt endurmat á áherslum og árangri í mannréttindamálum og fyrirliggjandi

styrkleikum og veikleikum stjórnsýslunnar á því sviði.

**I. Eftirfylgni við landsáætlun, efling á aðkomu þingsins og samhæfing**

**stjórnsýslu í mannréttindamálum**

**Markviss eftirfylgni við landsáætlun í mannréttindum**

Með landsáætlun í mannréttindum að norrænni fyrirmynd er verið að leggja áherslu á nýja sýn varðandi mannréttindi í samfélaginu og að mannréttindasjónarmið séu undirstaða stefnumörkunar og starfsemi stjórnvalda. Þetta eru ákveðin tímamót og brýnt að stjórnvöld nýti þann meðbyr sem þetta starf boðar til að blása til enn frekari sóknar. Mikilvægt er að skapa strax jákvætt andrúmsloft og metnað fyrir aðgerðum þeim sem landsáætlun leggur til og sýna frá upphafi að stjórnvöldum er alvara með því að fylgja eftir í framkvæmd því sem sagt er í orði. Því er óskandi að ríkisstjórnin taki sem fyrst ákvörðun um að frekari umbætur í málaflokknum séu forgangsverkefni. Slíkt myndi vera eðlilegt framhald þess sem á undan er gengið og lyfta enn frekar þeim árangri sem náðst hefur.

Víðtækt samráð við ólíka aðila innan stjórnarráðsins og undirstofnana þess, sem og við hagsmunaaðila, fræðasamfélagið og frjáls félagasamtök, hefur verið leiðarljósið í vinnu landsáætlunar í mannréttindum. Þetta er afar jákvæð þróun. Tveir hópar hafa verið skipaðir til að vinna að verkefninu í heild sinni. Annars vegar er að störfum verkefnahópur sem annast úrvinnslu fyrirliggjandi gagna og ábendinga í tengslum við fyrirtöku á alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og er honum ætlað að leggja til áframhaldandi aðgerðir. Hins vegar hefur verið stofnaður vettvangur sem leiðir saman fulltrúa frjálsra félagasamtaka, fræðasamfélagsins og stjórnvalda. Opin fundaröð um mannréttindi hófst í desember sl. sem hluti af stefnumótunar- og samráðsferlinu. Þeir fundir hafa verið vel heppnaðir sem samráðsvettvangur við hagsmunaaðila og borgara auk þess sem þeir hafa upplýsingagildi í samfélagslegum skilningi. Efni fundanna verður bæði nýtt sem innlegg í mótun landsáætlunar og til að varpa ljósi á það hvernig best verður brugðist við ábendingum um framkvæmd og stöðu alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að og þróun mannréttindamála almennt hér á landi.

Á grundvelli landsáætlunar er ljóst að taka verður ákvarðanir um hvort ráðast eigi í stór verkefni á sviði mannréttinda. Allt útlit er fyrir að landsáætlun í mannréttindamálum, sem á að ljúka nú í október, muni m.a. fela í sér tillögu um sjálfstæða landsstofnun um mannréttindi. Um þessa tillögu virðist ríkja einhugur, en umræða um þetta mál hefur verið í gangi um nokkurt skeið. Það er vonandi að eftirfylgni við landsáætlun verði eitt af forgangsmálum ríkisstjórnarinnar í haust enda ætti þessi málaflokkur sem fyrr segir, ólíkt svo mörgum öðrum, að bjóða upp á þverpólitíska vinnu í mun ríkari mæli en verið hefur. Ráðherrar og þingmenn verða sameiginlega að skapa slíkt andrúmsloft og vinnuanda. Gríðarlega mikilvægt er að stjórnvöld leggi metnað, mannauð og fjármagn í að fylgja strax eftir brýnustu verkefnunum.

Í kjölfarið á því að landsáætlun lítur dagsins ljós er nauðsynlegt að veikleikarnir hér heima fyrir séu áfram kortlagðir og þeim hópum sem verst standa raðað fremst í forgangsröðunina. Oft vill það brenna við að þau sem eiga sér fæsta málsvara verða útundan á meðan þau sem geta haldið úti öflugri hagsmunagæslu fá sjálfkrafa meiri aðhlynningu. Mun skýrari kortlagning þyrfti að eiga sér stað í þessum efnum og m.a. þyrfti að rýna í stöðuna innan skilgreindra hópa, s.s. aldraðra, innflytjenda og fatlaðra. Spurningunum “hverjir standa verst?” og “hverjir eiga sé færri eða veikari málsvara?” verður að vera skýrt svarað af hálfu ríkistjórnarinnar á hverjum tíma. Ætla má að veikleikar hér heima lúti ekki síst að málefnum fólks af erlendum uppruna, þar sem m.a. blasir við átakanlegt brottfall nemenda úr skóla og mun hærra atvinnuleysisstig. Einnig verður að rýna mun betur í þann hóp aldraðra sem er verst settur, en þar má m.a. finna einstaklinga sem eru langveikir, fátækir og einir og eiga sér fáa eða enga málsvara þegar talað er fyrir öldruðum sem einum hópi. Í reynd eru fáir hópar samfélagsins jafn fjölbreyttir og með jafn ólíkar þarfir. Þá má t.a.m. benda á að þrátt fyrir ótvíræðan styrkleika á sviði jafnréttismála virðist sú barátta jafnan ná mun styttra þegar kemur að tvöfaldri mismunun, svo sem hvað varðar stöðu fatlaðra kvenna eða kvenna af erlendum uppruna. Þættir eins og kynbundið ofbeldi, mansal, sterkari staða barna sem og bætt réttarstaða flóttamanna og hælisleitenda hlýtur og að vera meðal algjörra forgangsverkefna.

**Öflugri aðkoma Alþingis að stjórnsýslu mannréttindamála**

Á erlendum vettvangi hefur mikil umræða átt sér stað um þátt þjóðþinga í framkvæmd og eftirfylgni mannréttindaskuldbindinga. Í framhaldi af umdeildum dómum Mannréttindadómstólsins í Evrópu, sem fallið hafa gegn Bretlandi, hefur mikil umræða átt sér stað um lýðræðishalla í mannréttindavernd í Evrópu, þar sem mannréttindadómstóllinn tekur sér endurskoðunarvald um fyrirkomulag sem komið er á með lýðræðislegum hætti í samræmi við stjórnskipan hvers ríkis. Í stefnumótun annarra Norðurlanda í mannréttindamálum hefur sérstaklega verið fjallað um þátt þjóðþinga í að tryggja mannréttindaskuldbindingar. Í Finnlandi hefur verið farin sú leið að setja á laggirnar sérstaka mannréttindanefnd þingmanna sem hefur frumkvæðis- og eftirlitshlutverk varðandi mannréttindi. Slíkar fyrirmyndir og aðrar hugmyndir er að þessu lúta þyrfti að skoða vel og koma í farveg á Alþingi samhliða framlagningu landsáætlunar.

Nauðsynlegt er að koma af stöð öflugri umræðu innan Alþingis um hvernig megi efla málaflokk mannréttinda innan þingsins. Þingið tekur þátt í erlendu samstarfi á sjálfstæðum forsendum og má í því sambandi t.d. nefna þing Evrópuráðsins. Löggjöf á sviði mannréttindamála fer um hendur þingsins og kallar það augljóslega á góð og opin samskipti á milli framvæmda- og löggjafarvaldsins. Þörf er á að skilgreina betur verkferla í aðkomu þingsins jafnt við undirbúning á mannréttindaskuldbindingum sem og þátttöku þingsins í eftirfylgni. Þróa þarf sérstaklega verkferla þegar kemur að tilmælum frá sérfræðinganefndum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins, sem og niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu, en mikilvægt er að þingið sé virkjað til þátttöku vegna áhrifa þeirra á lagasetningu og stefnumótun. Þannig er mikilvægt að þingið sé ætíð vel upplýst um það sem er á döfinni á sviði mannréttindamála, bæði hér heima og á alþjóðavettvangi, og eðlilegt að þingið eigi virka aðkomu að stefnumótun á þessu sviði.

Ýmsar hugmyndir er hægt að nefna til að efla upplýsingaflæði til þingsins og starf innan þess, s.s. reglubundna skýrslu ráðherra um mannréttindamál, sérstaka mannréttindanefnd þingsins eða óformlegan mannréttindahóp sem fari ofan í kjölinn á ólíkum hugmyndum til styrkingar þingsins á sviði mannréttinda. Þá er lykilatriði að efla almennt samráð á undirbúningsstigum við fjárlagagerð en umbætur í stjórnsýslu mannréttinda eru orðin tóm ef ekki fylgir fjármagn.

**Samhæfing innan Stjórnarráðs Íslands**

Allir aðilar innan stjórnkerfisins eru skuldbundnir til að hlíta þeim mannréttindaskuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Brýnt er sem fyrr segir að efla enn frekar samhæfingu meðal þeirra stofnana sem starfa í þágu mannréttinda innan stjórnarráðsins.

Aukinni samvinnu milli ráðuneyta var komið á hérlendis í aðdraganda fyrirtöku á vettvangi Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna á síðasta ári (*Universal Periodic Review, UPR-ferlið*). Sú samvinna hefur að ýmsu leyti haldið áfram við gerð landsáætlunar í mannréttindamálum. Nú þegar má greina ýmsa þræði í þessu starfi sem lofa góðu. Ljóst er að stjórnsýslan hefur á undanförnum árum smám saman verið að samhæfa sig í ríkari mæli en áður var. Merkja má viðleitni til þess að brjóta niður múra á milli einstakra stofnana og ráðuneyta og efla samstarf þeirra. Þá er starf stjórnsýslunnar og tengsl út í samfélagið að eflast með margvíslegum hætti, t.a.m. með fjölda opinna samráðsfunda og ráðstefna. Styrkja þarf alla slíka viðleitni með skýrum línum af hálfu ráðherra og ríkisstjórnar um að forsendur árangurs séu aukin samvinna.

Ýmsar hugmyndir eru í gerjun um hvernig megi efla enn frekar samráð og samvinnu innan stjórnarráðsins. Skynsamlegt verður að teljast að bíða niðurstaðna landsáætlunar áður en formfestar eru skipulegar tillögur í þeim efnum, en ljóst er m.a. að mjög jákvætt væri að stofna í kjölfarið á landsáætlun sérstakan samráðshóp stjórnarráðsins um mannréttindi. Slíkur hópur myndi hittast reglubundið til að skiptast á upplýsingum og vinna saman að fyrirfram skilgreindum verkefnum og úrlausnarefnum. Hægt væri að sjá fyrir sér að í hópnum sætu ekki endilega fastir fulltrúar ráðuneyta heldur færi það eftir verkefnum og viðfangsefnum hverju sinni. Hópurinn gæti kallað til sín fulltrúa félagasamtaka eftir viðfangsefnum með reglubundnum hætti og stuðlað þannig að margvíslegum krosstengslum.

Mjög góð reynsla er af samvinnu fagráðuneyta, s.s. velferðarráðuneytisins og utanríkisþjónustunnar, þegar kemur að þátttöku í nefndum eins og kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna (CSW). Þar taka fulltrúar bæði velferðarráðuneytis og aðalskrifstofu utanríkisráðuneytis þátt í fundum, hliðarviðburðum og samningaviðræðum um ályktanir nefndarinnar. Ekki er nokkur vafi að náið samráð fagráðuneyta, eins og sýnir sig í tilfelli CSW, eflir allt starfið af hálfu Íslands.

Samkvæmt skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer innanríkisráðuneytið með mannréttindamál – það er með öðrum orðum ráðuneyti mannréttinda og hefur sem slíkt sérstöku hlutverki að gegna. Ólíkir þættir málaflokksins í heild sinni dreifast hins vegar augljóslega einnig á önnur ráðuneyti, ekki síst velferðarráðuneyti og utanríkisráðuneyti, hvort með sínum hætti. Í reynd er hins vegar mikilvægt, þegar til framtíðar er litið, að öll ráðuneyti líti svo á að mannréttindi séu jafnframt á þeirra ábyrgð. Sem dæmi má nefna að hérlendis heyrir ein umtalaðasta niðurstaða Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna – í kærumáli nr. 1306/2004 er laut að fiskveiðistjórnunarkerfinu – að efninu til undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, nú atvinnuvegaráðuneytið. Í því samhengi má og nefna að mörk og samspil mannréttinda og viðskipta fá síaukið vægi á alþjóðlegum vettvangi og því brýnt að viðkomandi fagráðuneyti leggi áherslu á framþróun þeirra mála. Þá blasir við að æ stærri og viðameiri álitamál um mannréttindi munu koma fram á sviði umhverfismála og auðlindanýtingar almennt. Aðgengi að hreinu vatni og lofti og samfélagsleg áhrif loftlagsbreytinga, svo fátt eitt sé nefnt, eru umhverfismál sem eru jafnframt mannréttindamál til langrar framtíðar. Þá er aðkoma mennta- og menningarmálaráðuneytisins að málaflokknum í heild sinni jafnframt lykilatriði.

**II.** **Mannréttindastarf Íslands erlendis með sérstakri áherslu á þróun**

**Mannréttindadómstóls Evrópu og viðveru í Strassborg**

**Almennt um starfið, styrkleika og veikleika**

Hvað varðar mannréttindastarf utanríkisráðuneytisins almennt skal bent á ítarlega samantekt utanríkisráðuneytisins sem fylgir hér með sem fylgiskjal 1. Einnig skal bent á skýrsluna „Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu“ sem gefin var út af hálfu utanríkisráðuneytisins árið 2007.

Það má í raun undrum sæta hve öflugt starf er unnið innan stjórnsýslunnar á sviði mannréttinda þegar litið er til veruleika undirmönnunar og niðurskurðar auk krefjandi skipulagsbreytinga á sumum vígstöðvum. Þetta á jafnt við um starfið hér heima í fagráðuneytunum þar sem álag er mikið og starfsfólk þarf að sinna fjölda ólíkra verkefna frá degi til dags, sem og um störf sendiskrifstofanna erlendis sem gegna afar mikilvægu hlutverki. Þótt frammistaðan sé aðdáunarverð er brýnt að fjölga starfsfólki sem sérhæfir sig á sviði mannréttinda ef alvara á að vera á bak við yfirlýsingar um að efla málaflokkinn í heild sinni.

Þegar kemur að eflingu mannréttindastarfs Íslands erlendis þarf að meta vandlega hvar eigi að byrja að efla starfsemina – hjá Evrópuráðinu í Strassborg, hjá fastanefndunum í New York og í Genf eða jafnvel á aðalskrifstofunni í Reykjavík? Á öllum þessum vígstöðvum má færa rök fyrir þörf á frekari mannafla. Niðurstaða um slíkt er alltaf matsatriði en sterk rök hníga að því að byrja hjá Evrópuráðinu í Strassborg þar sem stóll Íslands er auður. Á öðrum vígstöðvum er vissulega mannekla en það hlýtur að teljast eðlilegt að bæta fyrst úr þeirri stöðu að Ísland skuli eitt Evrópuríkja ekki sjá sér fært að sitja varanlega við borð mikilvægasta samstarfsvettvangs álfunnar á sviði mannréttinda.

Hvað varðar efnisinntak málflutnings Íslands erlendis er mikilvægt að þar hljómi hæst þeir styrkleikar sem Ísland býr yfir á tilteknum sviðum hér heima. Þannig er eðlilegt að leggja áfram mikla áherslu á jafnrétti kynjanna og bætta stöðu kvenna, réttindi barna, kyn- og frjósemisheilbrigði og -réttindi, og réttindi samkynhneigðra og transfólks. Íslenskt samfélag stendur á þessum sviðum framarlega miðað við aðrar þjóðir og hér býr í þessum efnum mikil þekking og reynsla. Áríðandi er að forgangsraða nokkuð stíft þegar kemur að lykiláherslum Íslands í málaflokknum og að málflutningur Íslands út á við rími við veruleikann heima fyrir. Þegar spurt er hvernig smáríki eins og Ísland geti haft afgerandi áhrif á þróun mannréttinda á alþjóðavísu þá er skýrasta svarið ef til vill eitt: að vera land sem horft er til ekki einungis vegna orða erlendis heldur fyrst og fremst vegna athafna heima fyrir. Þegar forgangsraða á verkefnum íslenskra stjórnvalda erlendis á sviði mannréttinda hlýtur sú forgangsröðun því að leiða beint af þeim þáttum þar sem við teljum okkur sjálf standa hvað best, og þar af leiðandi hafa bæði reynslu, þekkingu og trúverðugleika að miðla.

**Þróun Mannréttindadómstóls Evrópu**

Mannréttindadómstóll Evrópu var stofnaður árið 1959 á grundvelli Mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstóllinn hefur haft aðsetur í Strassborg í Frakklandi síðan árið 1998 og geta borgarar í aðildarríkjum Evrópuráðsins leitað til dómstólsins telji þeir að stjórnvöld hafi beitt þá órétti. Dómstóllinn rannsakar kærur um brot sem honum berast frá einstaklingum eða ríkjum og ef hann telur að ríki hafi brotið gegn ákvæðum sáttmálans þá dæmir hann í málinu.

Á annað hundrað þúsund mála bíða afgreiðslu dómstólsins en allt að fimm ára bið getur orðið á úrlausnum mála. Vinna við endurskipulagningu dómstólsins til að létta á álaginu hefur staðið yfir með skipulögðum hætti frá árinu 2001. Nefndir skiluðu þá niðurstöðum um að mikill fjöldi mála skapaði óbærilegt álag á dómstólinn og að ríkin þyrftu að grípa til aðgerða til þess að dómstóllinn yrði ekki óstarfhæfur vegna álags. Athygli hlýtur að vekja að Ísland er eina aðildarríkið sem aldrei hefur fengið áfellisdóm af hálfu Mannréttindadómstólsins fyrir tafir í málsmeðferð. Þótt oft sé kvartað yfir seinagangi hérlendis þá er eftirtektarverð skilvirkni í kerfinu hér miðað við annars staðar. Ísland er því trúverðug rödd þegar kemur að aukinni skilvirkni í afgreiðslu dóma og ber að vera virkur þátttakandi í því hvernig slíku megi við koma.

Viðauki 14, sem ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti í Strassborg 13. maí 2004 og undirritaður var af Íslands hálfu sama dag, voru viðbrögð við auknu álagi á dómstólinn. Viðaukinn felur aðallega í sér breytingar á eftirlitskerfi mannréttindasáttmálans, einkum hvað varðar meðferð kæru á fyrstu stigum, fullnustu dóma dómstólsins og breytingar á skipan dómara. Samningsviðaukanum var ætlað að auka skilvirkni mannréttindadómstólsins með þrennum hætti:

1) gera dómstólinn betur í stakk búinn til að takast á við þann mikla fjölda kæra sem reynast ótækar til efnismeðferðar. Í vissum tilvikum getur einn dómari, í stað þriggja dómara nefndar áður, vísað frá kærum;

2) upptaka nýs skilyrðis fyrir því að kæra teljist tæk til efnismeðferðar. Samkvæmt ákvæðinu skal vísa frá kæru vegna meints brots ef ekki verður séð að kærandi hafi orðið fyrir umtalsverðu óhagræði vegna þess;

3) hægt að afgreiða svokölluð ,,endurtekin mál“ með skilvirkari hætti en áður. Þriggja dómara nefndir fengu heimild til að dæma í málum þar sem dómstóllinn hafði þegar leyst úr sambærilegum álitaefnum, í stað sjö dómara deildar áður. Þá er nú unnt að ljúka máli með sátt á öllum stigum málsins.

Dómstóllinn setti sér vinnureglu um forgangsröðun mála árið 2009 til þess að tryggja að mál sem varða mikilsverða hagsmuni fái skjóta málsmeðferð. Þetta þykir hafa gefist vel í framkvæmd en er þó ekki talið framtíðarlausn á vanda dómstólsins. Ráðherrafundurinn í Interlaken í Sviss árið 2010 fagnaði gildistöku viðauka 14, en niðurstaða þess fundar var m.a. aðgerðaráætlun og ákvörðun um að gera samanburðarúttekt á framkvæmd ríkjanna á samningsskuldbindingum. Sú vinna stendur enn yfir. Á fundinum var einnig ákveðið að ráðast í að setja upp síu fyrir mál frá þeim fimm ríkjum sem flest mál komu frá, en helmingur allra mála koma frá Rússlandi, Tyrklandi, Rúmeníu, Úkraínu og Póllandi. Þetta hefur þegar leitt til hagræðis í starfsemi dómstólsins.

Árið 2011 tók gildi regla dómstólsins nr. 61 um „pilot judgments“ þar sem dómstóllinn tekur fyrir eitt mál þar sem mörg svipuð mál koma fram vegna þess sem virðist vera kerfisbundinn vandi í ríkinu. Þá er öðrum samkynja málum frestað og úrskurðað í þeim á grundvelli fordæmis frá „pilot“-málinu. Þetta hefur gefist ágætlega en er þó einnig langt frá því að leysa vandann. Ráðherrafundurinn í Izmir í Tyrklandi árið 2011 komst að þeirri niðurstöðu að meta þyrfti afrakstur viðauka 14 og úrvinnslu á grundvelli Interlaken-yfirlýsingarinnar og vinna að nýjum lausnum á vanda dómstólsins. Í formennskutíð Breta í ráðherraráði Evrópuráðsins á síðasta misseri hefur allt kapp verið lagt á að ná fram breytingum á umhverfi dómstólsins svo lögð sé meiri áhersla á að kveða upp úr um gróf, kerfisbundin eða afar alvarleg mannréttindabrot og þá sérstaklega í ríkjum sem eiga ekki langa lýðræðishefð.

Á fundi dómsmálaráðherra Evrópuráðsins í Brighton í apríl sl. var samþykkt yfirlýsing þar sem mikil áhersla er lögð á skyldur ríkjanna til þess að tryggja mannréttindi í framkvæmd og að koma niðurstöðum dómstólsins til framkvæmda. Styrkja á innra starf dómstólsins, meðal annars með breyttum verklagsreglum, og samþykkt var að fela ráðherraráðinu að vinna breytingar á ákvæðum sáttmálans til þess að gera meðferð mála skilvirkari. Ennfremur var samþykkt að skrásetja túlkunarreglur dómstólsins um nálægðarregluna og meginregluna um svigrúm ríkja til mats í formála sáttmálans. Í framhaldinu hefur ráðherraráðið falið stýrinefnd um mannréttindi (CDDH) að undirbúa annars vegar tillögur að breytingum sem ekki krefjast breytinga á ákvæðum sáttmálans og hins vegar að móta tillögur að breytingum á sáttmálanum í samræmi við ályktun ráðherrafundarins í Brighton. Fulltrúi innanríkisráðuneytisins sækir fundi stýrinefndarinnar fyrir hönd íslenskra stjórnvalda, en sérstökum undirhópi nefndarinnar hefur verið falið að vinna grunnvinnu við undirbúning tillagnanna. Ráðið greiðir aðeins fyrir þátttöku sjö fulltrúa í þeirri vinnu, en þar sem að fulltrúi íslenskra stjórnvalda er ekki einn þeirra hafa fundir þeirrar nefndar ekki verið sóttir af Íslands hálfu. Áætlað er að stýrinefndin skili tillögum sínum á árinu 2013, hvort sem þær verði í formi breytinga á sáttmálanum eða viðauka við hann.

**Áherslur Íslands varðandi þróun Mannréttindadómstóls Evrópu**

Það er mikilvægt að íslensk stjórnvöld hafi skýra stefnu og áherslur varðandi þróun Mannréttindadómstóls Evrópu. Nokkrar tillögur hafa verið í umræðunni í gegnum tíðina, m.a. þær að kærandi borgi þóknun fyrir að senda inn kæru, að kærandi verði að hafa lögmann til að senda inn kæru eða að kæruna verði að senda inn á ensku eða frönsku. Rétt er og skylt að Ísland leggist eindregið gegn öllum hugmyndum í þessa átt. Þær bitna allar á þeim sem síst skyldi, þ.e. þeim ákærendum sem verst standa og minnstan og verstan aðgang hafa að dómstólum yfirhöfuð. Eitt hið dýrmætasta við Mannréttindadómstólinn er einmitt hin opna kæruheimild og sú staðreynd að einstaklingar geta kært. Ísland hefur hingað til talað fyrir skilvirkum síum sem myndu hreinsa út smámál með öflugri hætti. Komið hefur í ljós að hið nýja kerfi vegna 14. viðauka er að sýna nokkurn árangur þótt ekki sé hann nægilegur. Tillaga Breta á fundinum í Brighton hlýtur í reynd að vekja nokkurn ugg, þ.e. að skerða kærufrest úr sex mánuðum niður í þrjá. Mikilvægt er að Ísland vari við svo stóru stökki í einu og sporni gegn frekari tilraunum til skerðingar á kæruleiðum einstaklinga. Hins vegar blasir við að enn öflugra “síukerfi” er mjög þarft. Meðal annarra hugmynda sem komið hafa fram er að auka heimildir aðildarríkja til að leita ráðgefandi álits hjá dómstólnum. Spurningin er hins vegar hvort þetta muni í reynd létta eða auka álag á dómstólnum. Íslensk stjórnvöld þurfa að vanda hér vel sporin. Mikilvægasta úrræðið til þess að hafa áhrif er að tryggja að fulltrúar íslenskra stjórnvalda hafi svigrúm til þess að sækja undirbúningsfundi og fundi sérfræðinganefnda á vegum Evrópuráðsins, en reynslan sýnir að afar erfitt er fyrir Ísland að koma sjónarmiðum að á seinni stigum við úrvinnslu hugmynda að úrbótum.

**Aðild ESB að Mannréttindasáttmála Evrópu**

Á síðustu misserum hafa þreifingar fulltrúa Evrópusambandsins (ESB) um aðild þess að Mannréttindasáttmála Evrópu komist á fullt skrið. Nú hefur ráðherraráð Evrópuráðsins falið stýrinefndinni að stýra samningaviðræðum þess við fulltrúa ESB um hugsanlega aðild. Sérstökum samningahópi stýrinefndarinnar hefur verið falið að sinna því hlutverki, en hópurinn er leiddur af fulltrúa norskra stjórnvalda.

Aðildarríki Evrópuráðsins sem jafnframt eru aðildarríki ESB hafa ekki verið einhuga í afstöðu sinni til hugsanlegrar aðildar ESB að sáttmálanum. Sumir telja að með aðild ESB verði stigið skref í átt að auknu samhæfingar- og miðstýringarvaldi ESB yfir aðildarríkjum í málaflokknum með umfangsmikilli og neikvæðri takmörkun á áhrifum og svigrúmi aðildarríkjanna til ákvarðana og athafna. Aðrir telja hins vegar að slík þróun sé jákvæð og til þess fallin að auka mannréttindavernd í Evrópu með aukinni samhæfingu. Fyrsti fundur í samningaviðræðuferlinu var haldinn í júní sl. en tveir til viðbótar eru ráðgerðir fram að áramótum. Líklegt má telja að ESB fái aðild að mannréttindasáttmálanum enda pólitískt erfitt fyrir einstök aðildarríki ESB að standa gegn slíku þegar til kastanna kemur, jafnvel þótt ekki séu allir á eitt sáttir. Umdeildustu atriðin snúa að kröfum ESB um stórvægilegar breytingar á Mannréttindasáttmála Evrópu sem gætu í ákveðnum tilfellum gjörbreytt því umhverfi og þeim hefðum sem þróast hafa í þessum efnum. Ljóst er að aðildarríki ESB eru undir mikilli pressu að gangast undir kröfur ESB jafnvel þótt þær sumar hverjar vekji alvarlegar spurningar.

Hér þurfa íslensk stjórnvöld að vera mjög meðvituð um hvaða stefnu þau vilja framfylgja. Miklar efasemdir má setja fram um þá þróun að Mannréttindasáttmála Evrópu eigi í raun að aðlaga og breyta að kröfum ESB. Ýmsir telja þvert á móti eðlilegt að ESB aðlagi sig frekar fyllilega að Mannréttindasáttmálanum í stað þess að krefjast sér meðhöndlunar. Það hlýtur að vera keppikefli að viðhalda þeim sérkennum Mannréttindasáttmála Evrópu sem reynst hafa vel í gegnum tíðina og eðlilegt að Ísland tali líku máli og þjóðir eins og Noregur og Sviss í þeim efnum. Lykilatriðið á augljóslega að vera aðeins eitt: að allar þær breytingar sem kunna að vera gerðar á sáttmálanum vegna aðkomu ESB tryggi *aukna* mannréttindavernd einstaklinga og borgara í Evrópu en grafi ekki undan þeim. Hér þurfa íslensk stjórnvöld að vera óhrædd og hlusta jafnframt vel eftir því sem frjáls og óháð mannréttindasamtök leggja til. Tryggja þarf reglulega aðkomu mannréttindasamtaka að samningaferlinu og að ferlið sé opið og gagnsætt á öllum stigum svo sjálfstæðar og gagnlegar ábendingar geti komið fram frá óháðum aðilum. ESB hefur frekar lagst gegn því að ferlið sé opnað en ríki eins og Ísland og Noregur geta með rödd sinni á samningafundum haft hér áhrif til góðs og tryggt gagnsærri meðhöndlun málsins.

**Ísland segi já við eflingu mannréttinda – og sé á staðnum**

Það besta sem Ísland getur gert fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og Mannréttindasáttmálann í heild sinni er auðvitað að vera í fararbroddi þeirra ríkja sem taka skuldbindingar sínar alvarlega, tryggja mannréttindi í verki og koma niðurstöðum dómstólsins til framkvæmda. Góð framkvæmd í mannréttindamálum á heimavelli er mikilvægasta aðgerð hvers ríkis. Við blasir að allar einingar stjórnarráðsins þurfa á frekari mannafla að halda sem getur sérhæft sig á sviði mannréttindamála. Það væri vel við hæfi að fylgja landsáætlun í mannréttindum úr hlaði með því að boða bæði aukið fjármagn til málaflokksins í heild sinni sem og aukinn mannafla heima og heiman.

Evrópuráðið er sem fyrr segir mikilvægasta alþjóðastofnunin á sviði mannréttindamála í Evrópu en Ísland hefur þar ekki neinn fastafulltrúa. Efla þarf viðveru og mannafla í Strassborg til að sinna þessu mikilvæga Evrópusamstarfi. Með auknum starfskröftum í Strassborg getur Ísland tekið virkari þátt og haft frekari áhrif á mannréttindi á erlendri grundu. Þegar málin eru skoðuð, sbr. fylgiskjal 1, blasir við hversu fáir einstaklingar sinna þeim viðamiklu verkefnum sem unnin eru hjá fastanefndum Íslands erlendis. Fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum í New York er með þeim allra minnstu sem eru starfandi – ef ekki sú minnsta – en um leið er þar talað metnaðarfullu máli fyrir Íslands hönd. Til framtíðar verður að leggja þær línur að mannréttindastarf Íslans á erlendri grundu sé styrkt.

Að lokum má nefna að það ætti að óbreyttu að koma í Íslands hlut að bjóða sig fram til setu í Mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna af hálfu Norðurlandanna fyrir tímabilið 2016-2018. Slíkt kallar á eflingu sérþekkingar á mannréttindamálum og mannafla á aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins sem og hjá fastanefnd Íslands í Genf, auk viðamikils samstarfs við önnur fagráðuneyti. Vert er að hafa í huga að það er mikilvægt að efla fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum óháð framboði Íslands til setu í Mannréttindaráðinu. Það er hins vegar mat undirritaðrar að Ísland eigi tvímælalaust að sækjast eftir setu í ráðinu og segja þannig skýrum rómi að þessi málaflokkur sé grunnmálaflokkur í stefnu Íslands, heima og heiman.

Nú er lítið eftir af kjörtímabili núverandi ríkisstjórnar. Enn er þó nægur tími ef vilji er fyrir hendi til að fylgja eftir þeim stóru áföngum sem áunnist hafa á sviði mannréttinda og allir geta verið stoltir af – og sýna í verki að við ætlum okkur að gera enn betur. Með stefnufastri lokasókn á næstu vikum og mánuðum gefst tækifæri til að búa svo um hnútana að málaflokkur mannréttinda – sem í raun réttri ættu að vera forgangsverkefni allra ríkisstjórna á öllum tímum – verði eitt aðalsmerki þess sem áunnist hefur í gegnum hrunið. Með samhentu átaki þvert á flokka er hægt að stuðla að því að slíkar umbætur séu komnar til að vera.

Reykjavík, 3. september 2012

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, verkefnisstjóri

1. Undirrituð þakkar sérstaklega Maríu Rún Bjarnadóttur og Finnborgu Salome Steinþórsdóttur hjá innanríkisráðuneytinu fyrir ómælda aðstoð og aðkomu, sem og Elínu Rósu Sigurðardóttur hjá utanríkisráðuneytinu, en eins og meðfylgjandi fylgiskjal ber með sér var þar á örskömmum tíma sett saman yfirlit yfir störf utanríkisráðuneytisins á sviði mannréttinda. [↑](#footnote-ref-1)