

Utanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Fjárlaganefnd
Sendandi: Utanríkisráðuneytið
Dagsetning: 11.10.2023
Málsnúmer: UTN23090301
Bréfalykill: 04.G.001

Efni: Framboð Íslands til mannréttindaráðsins.

Aukin áhersla á mannréttindi: Undanfarin ár hafa íslensk stjórnvöld beitt sér af auknum mætti fyrir mannréttindum á alþjóðavettvangi. Þer þar helst að nefna setu Íslands í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna 2018-2019 og nýafstaðna formennsku Íslands í Evrópuráðinu. Ísland hafði þegar byggt upp orðspor á þessu sviði með virkri þátttöku sem áheyrnaraðili í mannréttindaráðinu í Genf og á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í New York, sem varð til þess að leitað var til Íslands til að fylla spor Bandaríkjanna við úrsögn þeirra úr mannréttindaráðinu. Um áherslur og árangur Íslands í mannréttindaráðinu 2018-2019 er fjallað í sérstakri skýrslu.

Framboð Íslands í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna 2025-2027: Eftir vel heppnaða setu Íslands í mannréttindaráðinu frá sumri 2018 til loka árs 2019 var ákveðið að sækjast að nýju eftir sæti í ráðinu árin 2025 til 2027, samkvæmt norrænni framboðsröð sem Ísland hafði forgöngu um. Á sama tíma var Ísland að undirbúa formennsku sína í Evrópuráðinu sem lauk með afar vel heppnuðum leiðtogafundi í Reykjavík í maí síðastliðnum. Ísland hefur þannig af vaxandi þunga byggt upp sterkt orðspor á sviði mannréttindamála.

Utanríkisráðherra kynnti fyrirhugað framboð Íslands til setu í mannréttindaráðinu í ríkisstjórn í lok mars 2020 og gerði þá ráð fyrir að kostnaður vegna framboðsins rúmaðist innan þágildandi fjármálaáætlunar en að bæta þyrfti við tveimur starfsmönnum í fastanefndinni í Genf á meðan setunni í ráðinu stæði. Síðan þá hafa aðstæður á alþjóðavettvangi gjörbreyst með innrásarstríði Rússlands í Úkraínu, vaxandi spennu milli stórvelda, og áhlaupi á vestræn gildi lýðræðis og mannréttinda, og alþjóðakerfið í heild. Því er vandséð að hægt sé að draga úr starfsemi annars staðar á móti þeim kostnaði sem fylgir kosningabaráttu og setu í mannréttindaráðinu, umfram það sem þegar hefur verið gert ráð fyrir til að mæta niðurskurðarkröfu næstu ára.

Kosning fer fram í New York í október 2024. Sem stendur eru þrjú ríki Vesturlandahópsins (WEOG), Ísland, Spánn og Sviss, í framboði í þrjú laus sæti hópsins fyrir þetta tímabil og hafa öll heitið hvert öðru gagnkvæmum stuðningi. Fjórða ríkið hefur ámalgað áhuga sinn á að sitja í ráðinu á þessu kjörtímabili en það hefur ekki tilkynnt um framboð. Kosning fer fram óháð fjölda framboða og nauðsynlegt er að hljóta meirihluta greiddra atkvæða til að ná kjöri. Því er nauðsynlegt að sinna undirbúningi og kosningabaráttu markvisst næstu mánuði

Undirbúningur og kosningabarátta: Kosningabarátta fer að meginstefnu til fram í New York en að ákveðnu marki líka í Genf og gagnvart höfuðborgum. Varlega áætlað má reikna með að þetta sé samanlagt um eitt ársverk til viðbótar reglubundnum verkefnum fastanefndar. Æskilegt markmið er að ná til allra eða a.m.k. flestra aðildarríkja á næstu 12 mánuðum og að nýta risnu og viðburði og heimsóknir að heiman markvisst til þeirra verka. Að frátöldu vinnuframlagi og ferðakostnaði liggur viðbótarkostnaður fyrst og fremst í risnu.

Almenn þátttaka Íslands í störfum Sameinuðu þjóðanna í New York, og þá ekki hvað síst í þriðju nefndinni um mannréttindamál, skiptir miklu máli til að sýna burði Íslands til góðra verka í ráðinu. Í Genf er mikilvægt að þátttaka Íslands í starfi mannréttindaráðsins í aðdraganda kosninga nálgist það sem vænst er til af aðildarríkjum þess. Það felur í sér fulla þátttöku í fundum ráðsins, samningaviðræðum um ályktanir þess, staðfestan vilja og getu til að taka að sér leiðandi hlutverk og virka þátttöku í alls kyns hliðarviðburðum.

Nú í haust þarf að hanna og gefa út framboðsbækling og huga að öðru merktu kynningarefni og smá kurteisis- og tækifærisgjöfum. Þá þarf að byrja vinnu við skuldbindingaskjal Íslands vegna setu í mannréttindaráðinu sem kynna þarf sumarið 2024. Reikna verður með auknum efnislegum stuðningi ráðuneytisins og reikna verður með talsvert auknum ferðakostnaði bæði á framboðstíma og eins meðan á setu í ráðinu stendur.

Umfang virkrar þátttöku í mannréttindaráðinu: Jafnvel minnstu fastanefndir hafa bætt verulega í starfslið sitt í Genf á meðan á setu í ráðinu stendur. Sem dæmi má nefna að Lúxemborg sem situr í ráðinu núna er með sex starfsmenn sem sinna fundasókn og annarri þátttöku í mannréttindaráðinu sem aðalstarfi, og er það að frátöldum fastafulltrúa og varafastafulltrúa. Fundalotur ráðsins eru þrjár á hverju ári, að jafnaði fjórar til fimm vikur í senn, auk þess sem jafningjarýnin fer fram í þremur tveggja vikna lotum. Varlega má reikna með einum til tveimur vikum í aukafundi í ráðinu á hverju ári. Samningaviðræður um ályktanir fara fram jafnhliða fundum í ráðinu og þarf oftast en ekki að dekkja tvær til þrjár samhliða. Ályktunum ráðsins í hverri fundarlotu hefur fjölgað úr tuttugu að jafnaði í um þrjátíu. Reikna má með að hálfum til heilum vinnudegi að meðaltali í hverja ályktun og margfalt meiru þegar Ísland tekur að sér leiðandi hlutverk líkt og vegna Filippseyja, Sádí Arabíu og nú Íran.

Í minnisblaði til ríkisstjórnar sem lá til grundvallar ákvörðun um framboð í mars 2020 var gert ráð fyrir að Ísland myndi bæta við tveimur starfsmönnum í fastanefndina í Genf meðan á setu í ráðinu stæði 2025 til 2027. Það er talsvert minna en það sem þekkist hjá jafnvel minnstu aðildarríkjum sem við berum okkur saman við. Á móti kemur að íslenska utanríkisþjónustan hefur margoft sannað að hún getur nýtt smæð sína með jákvæðum hætti. Þegar Ísland sat í ráðinu síðari hluta árs 2018 og árið 2019 voru tveir starfsmenn í fastanefndinni sem sinntu mannréttindum að aðalstarfi, annar þeirra útsendur starfsmaður með umfangsmikla reynslu af mannréttindamálum af vettvangi Sameinuðu þjóðanna og hinn staðarráðinn einnig með umfangsmikla reynslu. Í fundalotum ráðsins kom helsti sérfræðingur ráðuneytisins í mannréttindamálum til Genfar og veitti starfsliði fastanefndar fulltingi við fundasókn, samningaviðræður, ræðuskrif og annan málarekstur, allar þrjár vikurnar í hverri lotu. Því til viðbótar var ráðuneytið með samning við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands sem sendi fastanefndinni starfsnema sem sátu fundi ráðsins í lotunum allt fram að atkvæðagreiðslum og losuðu með því verulega um aðra starfsmenn fastanefndarinnar.

Mikilvægt er útsendur diplómat með hæfileika og reynslu sem nýtist til áframhaldandi uppbyggingar á trúverðugleika Íslands í alþjóðlegu mannréttindastarfi flytjist til Genfar sumarið 2024. Staðarráðinn sérfræðingur eða starfsnemi, ráðinn til lengri tíma, þyrfti að hefja störf sem fyrst. Að sama skapi þarf að gera ráð fyrir að aukinn þungi verði settur í risnu og viðburði í New York og Genf á næsta ári.