

Maí 2019



Mannréttindi sem drifkraftur breytinga

Mannréttindamiðuð þróunarsamvinna í tvíhliða samstarfi Íslands

Stjórnarráð Íslands
| Utanríkisráðuneytið



Reykjavík maí 2019

Útgefandi:

Utanríkisráðuneytið

Starfshópur utanríkisráðherra:

Diljá Mist Einarsdóttir
Hanna Katrín Friðriksson
Andri Óttarsson
Erla Hlín Hjálmarsdóttir

Veffang:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/>

Ljósmyndir:

Gunnar Salvarsson

ISBN 978-9935-9149-4-1



Efnisyfirlit

Samantekt	4
1. Inngangur	5
2. Um mannréttindi	8
2.1 Reynsla nágrannalanda.....	12
3. Nálgun Íslands	14
3.1 Verkefnaupphaf.....	16
3.2 Áætlanagerð.....	19
3.3 Framkvæmd.....	19
3.4 Verkefnalok.....	20
3.5 Breytt vinnulag.....	20
4. Tillögur	23
4.1 Hugmyndafræðilegur og hagnýtur grunnur	23
4.2 Framkvæmd.....	25
4.3 Vöktun, úttektir og rýni.....	27
5. Lokaorð	30
I Viðauki - Mannréttindi og starf Íslands	31
I.1 Byggt á reynslu.....	31
I.2 Tengsl við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.....	36
I.4 Staða mannréttinda í Malaví.....	38
I.4 Staða mannréttinda í Úganda.....	39
II Viðauki – Grunnur að framkvæmdaáætlun	40
II.1 Hugmyndafræðilegur og hagnýtur grunnur	40
II.2 Framkvæmd.....	41
II.3 Vöktun, úttektir og rýni.....	43

Samantekt

Mannréttindamiðuð nálgun í þróunarsamvinnustefnu gengur út frá þeirri grundvallarhugsun að brot, takmarkanir og virðingarleysi fyrir mannréttindum sé orsök annarra vandamála í þróunarríkjum t.d. misskiptingar, fátæktar eða spillingar, en ekki afleiðing þeirra. Erfitt sé því að leysa úr þeim margþætta vanda sem herjar á þróunarríkin fyrr en að borgarar þeirra njóti almennra mannréttinda og í raun megi færa rök fyrir því að mannréttindi séu grundvallarforsenda þess að hægt sé að leysa úr áskorunum til frambúðar. Heildstæðasta nálgunin á vanda þróunarríkjanna sé því að gera mannréttindi að frumforsendu og meginmarkmiði allrar þróunarsamvinnu. Aðeins þannig geti þau eygt von um varanlega lausn sinna mála, náð að halda misskiptingu, fátækt og spillingu í skefjum og þannig brotist úr viðjum þróunaraðstoðar til að standa á eigin fótum.

Ný stefna Íslands í þróunarsamvinnu byggir nú í fyrsta sinni á mannréttindamiðaðri nálgun. Í þessari skýrslu er kastljósinu beint að starfi Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu¹ og eftirfarandi megin tillögur settar fram:

- Öll verkefni og aðgerðir í tvíhliða þróunarsamvinnu séu í samræmi við meginreglur mannréttinda og byggji á vönduðum greiningum á stöðu mannréttinda, áhrifum inngripa og öðrum viðeigandi þáttum.
- Heildræn stefnumið um mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu verði mótuð og mannréttindastiku beitt í starfinu.
- Ísland vinni að umbreytandi² mannréttindaverkefnum í samstarfslöndum og móti nýtt samstarf til að ná mannréttindatengdum markmiðum sínum.
- Mannréttindi verði lögð til grundvallar þegar íslenskt atvinnulíf er virkjað í tengslum við tvíhliða þróunarsamvinnu.
- Málsvarastarf verði mótað á markvissan hátt og vægi þess aukið til muna.
- Starfsfólk í þróunarsamvinnu fái hagnýta fræðslu um mannréttindamiðaða nálgun og hafi greiðan aðgang að sérfræðipækkingu, tæknilegri aðstoð og verkfærakistu.
- Úttektir, vöktun og rýni taki tillit til mannréttindamiðrar þróunarsamvinnu.

Í þessari skýrslu er fjallað nánar um mannréttindi og mannréttindamiðaða nálgun í þróunarsamvinnu Íslands. Þá er litið til reynslu nágrannalanda sem innleitt hafa mannréttindamiðaða nálgun í sinni þróunarsamvinnu. Loks er sett fram tillaga að framkvæmdaáætlun þar sem ábendingar eru útlistaðar nánar, framkvæmdir tímasettar og ábyrgðaraðilar hverju sinni tilgreindir.

¹Hugtakið tvíhliða þróunarsamvinna í þessari skýrslu nær til starfs Íslands í tvíhliða samstarfslöndum þar sem Ísland hefur viðveru. Þess ber að geta að skilgreining Þróunarsamvinnunefndar OECD, (DAC) á tvíhliða framlögum er mun víðtækari.

²E. transformative, sjá skilgreiningu í þriðja kafla.

1. Inngangur

Ný stefna um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir tímabilið 2019-2023 var samþykkt á Alþingi í maí 2019. Stefnan byggir í fyrsta sinn á svokallaðri mannréttindamiðaðri nálgun og er það ein helsta breytingin sem boðuð er. Nálgunin felur í sér að mannréttindi eru höfð að leiðarljósi þegar þróunarsamvinnustefna og verkefni tengd henni eru mótuð, framkvæmd og metin. Áhersla hefur verið lögð á mannréttindi í starfi Íslands á sviði þróunarsamvinnu til þessa, enda eru mannréttindi hornsteinn utanríkisstefnu Íslands. Nú eru mannréttindi hins vegar í fyrsta sinn sett fram sem sérþækt og þverlægt markmið í þróunarsamvinnustefnu Íslands.

Heildarframlög Íslands til þróunarsamvinnu hafa stóruaukist á undanförunum árum³ og gert er ráð fyrir að þau muni aukast enn frekar næstu ár í samræmi við fimm ára fjármálaáætlun stjórnvalda⁴. Í nýrri þróunarsamvinnustefnu er áfram lögð rík áhersla á að framlög til þróunarsamvinnu séu vel nýtt og að sýnt sé fram á árangur af starfi Íslands. Ljóst er að ábyrgðin á því að mannréttindi verði lögð til grundvallar í þróunarsamvinnu Íslands og að sýnt verði fram á árangur í þeim efnum, hvílir á þeim sem vinna eftir nýrri stefnu.

Örar breytingar hafa átt sér stað í þróunarsamvinnu undanfarin ár, ekki síst vegna aukinnar efnahagslegrar og pólitískrar aðkomu og áhrifa stórra ríkja eins og Brasilíu, Kína, Indlands og Suður-Afríku. Fjármagn og áhrif vestrænna ríkja í þróunarlöndum fara því þverrandi í samanburði við aukin áhrif nýrra aðila. Meðal annars af þeim sökum er mikilvægt sem aldrei fyrr að móta skýra stefnu og sýn í málefnum íslenskrar þróunarsamvinnu með áherslu á hvernig stefnunni verður fylgt.

Staða mannréttinda á Íslandi er góð í samanburði við aðrar þjóðir. Fyrir vikið erum við vel í stakk búin til að láta gott af okkur leiða í þeim efnum. Framlög Íslendinga til þróunarsamvinnu hafa stóruaukist og mikilvægt að tryggja að hver króna nýtist sem allra best til að auka velferð þeirra sem njóta stuðningsins. Eitt okkar mikilvægasta framlag er því kynning á þeim grunngildum sem við höfum náð að festa svo rækilega í sessi heima fyrir; frelsi og jafnrétti allra. Í óháðri úttekt á jafnréttisstarfi Íslands í þróunarsamvinnu, sem framkvæmd var árið 2017⁵ var bent á að tækifæri væri til staðar til að samþætta nánar starf Íslands á því sviði við mannréttindamiðaða nálgun í þróunarsamvinnu. Til þess að ná markmiðum Íslands varðandi áhrif á stöðu mannréttinda í viðtökuríkjum, verðum við að vera framsýn og stefnuföst, ekki síst varðandi áherslur okkar á sjálfbær samfélög í anda heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og uppbyggingu atvinnulífs. Við þurfum einnig

³ Nafnvirði árið 2011 þegar framlag Íslands var í lágmarki síðan 2008, var 2,966 milljarðar ISK, og voru þau 7,292 milljarðar árið 2017. Þá eru öll framlög sem teljast til þróunarsamvinnu skv. DAC talin fram. Framlag Íslands sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (VPT) fór á tímabilinu frá 0,199% upp í 0,284.

⁴ Samkvæmt nýrri stefnu er stefnt að því að Ísland auki framlög sín á næstu árum og að þau verði 0,35% af VPT árið 2022.

⁵ Sjá: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8c1126ed-8429-11e8-942c-005056bc530c>

að sýna staðfestu í verkefnavali og vera óhrædd við að tala fyrir mannréttindum. Ísland verður ætíð að vera tilbúið til að vera í fylkingarbrjósti í baráttunni fyrir auknum mannréttindum.

Með vísan til framangreinds skipaði utanríkisráðherra starfshóp þann 1. desember 2018 til að greina og útfæra þær leiðir sem heppilegar eru fyrir Ísland til að nýta við innleiðingu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu í tvíhliða samstarfi. Þetta á t.a.m. við um sértækar aðgerðir, málsvarastarf og samþættingu mannréttinda við þróunarsamstarf Íslands í tvíhliða samstarfslöndum Íslands, Malaví og Úganda. Formaður starfshópsins er Diljá Mist Einarsdóttir, lögfræðingur og aðstoðarmaður utanríkisráðherra. Auk hennar sátu í hópnum Andri Óttarsson, lögfræðingur, Hanna Katrín Friðriksson, þingmaður og Erla Hlín Hjálmarsdóttir, sérfræðingur á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Gagnasöfnun fyrir skýrslugerðina var margvísleg. Starfshópurinn kynnti sér stefnuviðmið utanríkisráðuneytisins, stefnu nágrannalanda og helstu strauma á sviði mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu í tvíhliða starfi. Hópurinn tók jafnframt mið af því starfi sem þegar fer fram á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins á sviði mannréttinda til að leitast við að tryggja að starf hópsins væri virðisaukandi og nýttist sem best fyrir innra og ytra starf ráðuneytisins. Rætt var við starfsfólk í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands, sérfræðinga, talsmenn mannréttinda og starfsfólk hins opinbera í samstarfslöndunum, Malaví og Úganda. Þá var rætt við þingmenn og sérfræðinga á Norðurlöndunum, bæði innan þróunarsamvinnuskrifstofa nágrannalandanna og við Mannréttindastofnun Danmerkur, sem hafa langa reynslu á þessu sviði. Enn fremur var rætt við sérfræðing á sviði mannréttinda í þróunarsamvinnu hjá þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC).

Starfsfólki í tvíhliða þróunarsamvinnu og deildarstjóra mannréttindamála í utanríkisráðuneytinu var boðið að rýna þær tillögur sem settar eru fram í skýrslunni með það fyrir augum að nýta sem best þá þekkingu og reynslu sem er til staðar í málaflokknum.



Hér á eftir fer skýrsla starfshópsins ásamt tillögu að aðgerðaáætlun. Meginábyrgð á framkvæmd áætlunarinnar verður hjá þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofum í samstarfslöndum Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu. Starfshópurinn vonar að skýrslan muni nýtast starfsfólki með þeim hætti að verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands stuðli enn frekar að því að mannréttindi séu virt og að árangur Íslands í þeim efnum verði ljós. Hópurinn vonar jafnframt að niðurstöður skýrslunnar verði hafðar að leiðarljósi og heimfærðar á önnur málefnasvið þróunarsamvinnuskrifstofu.

Skýrslan skiptist í fimm meginhluta. Í öðrum kafla er stutt, almenn umfjöllun um mannréttindi og mannréttindamiðaða nálgun í þróunarsamvinnu, sem nauðsynlegur grunnur fyrir aðra umfjöllun. Þá er kastljósinu beint að nálgun Íslands og sýn starfshóps á útfærslu Íslands á mannréttindamiðaðri nálgun í tvíhliða starfi. Byggt er á framkvæmdaferli verkefna, en markmiðið er að umfjöllunin sé hagnýt og veiti hjálplegar tengingar við dagleg viðfangsefni starfsfólks í samstarfslöndum. Þess má einnig geta að í viðauka I er að finna nánari umfjöllun um mannréttindi og starf Íslands, tengingu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, forsögu starfs sem tengist mannréttindum og stöðu mannréttinda í samstarfslöndunum. Í fjórða kafla eru tillögur settar fram og er þeim skipt í þrjá flokka, auk þess sem aðgerðir eru tilgreindar. Grunnur að framkvæmdaáætlun sem sett er fram í viðauka II útlistar nánar afrakstur, mælistikur og markmið, auk þess sem ábyrgðaraðilar eru tilteknir. Framkvæmdaáætlun endurspeglar jafnframt þá hagnýtu áherslu sem hópurinn lagði til grundvallar sínu starfi. Að lokum eru lokaorð sett fram í kafla 5.

2. Um mannréttindi

Mannréttindi eru grundvallarréttindi sem eiga við um alla einstaklinga óháð þjóðerni, búsetu, kyni, litarhætti, trúarbrögðum, tungumálum, kynhneigð, kynvitund eða annarri stöðu. Mannréttindi eru algild í þeim skilningi að þau verða ekki tekin af einstaklingum og eru án tillits til þess hvort þau sé að finna í lögum og reglum viðkomandi ríkis. Mannréttindi hafa engu að síður verið skilgreind í alþjóðasamningum, svæðisbundnum samningum sem og í landsrétti flestra ríkja og fela í sér alþjóðlega samþykktar kröfur til ríkja um að vernda mannhelgi borgara sinna.

Vínaryfirlýsingin um mannréttindi frá 1993

Hluti I, málsg. 8: „Lýðræði, þróun og virðing fyrir mannréttindum og grundvallarréttindum tengjast innbyrðis og styðja hvert við annað með gagnkvæmum hætti [...] Alþjóðasamfélagið skal styðja við og efla lýðræði, þróun og virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarréttindum um veröld alla.,,

Samkvæmt yfirlýsingunni bera stjórnvöld hvers ríkis og alþjóðasamfélagið sameiginlega ábyrgð á því að mannréttindi allra séu virt.

Mannréttindi skiptast á eftirfarandi hátt:

1. Borgara- og stjórnmalaleg réttindi

Undir slík réttindi fellur rétturinn til lífs, til friðhelgi einkalífs, til persónufrelsis, til hugsana-, samvisku- og tjáningarfrelsis, til félagafrelsis og til friðhelgi eignarréttarins. Þau fela einnig í sér réttinn til réttlátrar málsmeðferðar, þátttöku í stjórnmalum og kosningarétt. Borgara- og stjórnmalaleg réttindi eru í flestum tilvikum neikvæð réttindi þar sem þau byggjast fyrst og fremst á því sjónarmiði að einstaklingurinn skuli vera frjáls undan afskiptum ríkisins og að réttindi þegna séu helst tryggð með því að ríki sýni af sér afskiptaleysi. Þó eru mikilvægar undantekningar á slíku, t.d. verður ríkisvaldið að skipuleggja og kosta réttarkerfi til að einstaklingur geti notið réttlátrar málsmeðferðar. Þessi réttindi eru gjarnan nefnd fyrsta kynslóð mannréttinda, eða gríðaréttur.

2. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

Undir slík réttindi fellur rétturinn til menntunar, til heilsu, til sanngjarnra vinnuskilyrða, til viðunandi lífsafkomu, þ. á m. til fæðu, viðunandi húsnæðis, vatns og hreinlætisaðstöðu. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru í flestum tilvikum jákvæð réttindi þar sem þau leggja athafnaskyldur á ríki til að tryggja öllum einstaklingum innan yfirráðasvæðis ríkisins slík réttindi. Þau eru gjarnan nefnd önnur kynslóð mannréttinda, eða gæðaréttur.

3. Hópréttindi

Hópréttindi eru t.d. réttur minnihlutahópa til eigin tungumáls, menningar og sjálfsmyndar, sem og réttur frumbyggja til að viðhalda tungumáli, trú og hefðbundnum lífnaðarháttum og réttur til að njóta menningar sinnar í samfélagi við aðra.

Mannréttindamiðuð nálgun

Mannréttindamiðuð nálgun⁶ í þróunarsamvinnu gengur út á þá sýn að brot, takmarkanir og virðingarleysi fyrir mannréttindum séu orsakavaldur annarra vandamála í þróunarríkjum t.d. misskiptingar, fátæktar eða spillingar, ekki afleiðing þeirra. Erfitt sé því að leysa úr þeim margþætta vanda sem herjar á þróunarríkin fyrir en að borgarar þeirra njóti almennra mannréttinda og í raun megi færa rök fyrir því að mannréttindi séu megi færa rök fyrir því að mannréttindi séu grundvallarforsenda þess að hægt sé að leysa úr áskorunum til frambúðar. Heildstæðasta nálgunin á vanda þróunarríkjanna er því að gera mannréttindi að frumforsendu og meginmarkmiði allrar þróunarsamvinnu. Aðeins þannig geti þau eygt von um varanlega lausn sinna mála til frambúðar, náð að halda misskiptingu, fátækt og spillingu í skefjum og þannig gert viðtakendum kleift að brjótast úr viðjum fátæktargildru og vera í stakk búin til að standa á eigin fótum.

Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar skilgreina skilmerkilega skyldur svokallaðra ábyrgðaraðila⁷ og samsvarandi réttindi rétthafa⁸. Með tilliti til þess að mannréttindi eru hverjum einstaklingi meðfædd, að þau eru algild og óframseljanleg, þá er ljóst að allir íbúar jarðar eru rétthafar og skulu njóta réttinda sinna án hvers konar mismununar t.d. á grundvelli þjóðernis, kynþáttar, litarhafts, kynhneigðar, kynáttunar, uppruna, aldurs, tungumáls, trúar, stjórnmálaskoðana, lífsviðhorfa, fötlunar, hjúskaparstöðu eða annarra þátta. Sérhverjum rétthafa ber um leið skylda til að virða réttindi annarra. Rétthafar skulu hafa getu til að: (a) nýta réttindi sín, (b) koma kröfum á framfæri og draga ábyrgðaraðila til ábyrgðar og (c) sækja rétt sinn og fá bót mála.

Ábyrgðaraðilar: Aðilar sem hafa lagalegar og siðferðilegar skyldur til að virða, vernda og uppfylla mannréttindi.

Rétthafar: Allar manneskjur, og eiga þær m.a. að geta nýtt réttindi sín, sótt sinn rétt og komið sínum kröfum á framfæri.

Mannréttindaskuldbindingar ríkja: Virða rétt, vernda einstaklinga og uppfylla mannréttindatengdar skyldur.

Svokallaðir ábyrgðaraðilar eru aðallega stjórnvöld og ríki. Undir hugtakið falla opinberir aðilar á borð við þjóðþing, ráðuneyti, sveitarstjórnir, dómarar og aðrir handhafar dóms- og úrskurðarvalds, héraðsyfirvöld, lögregla og skólar. Allir þessir aðilar bera lagalega ábyrgð en með undirritun alþjóðlegra mannréttindasáttmála hafa ríki undirgengist að virða, vernda og uppfylla mannréttindaskuldbindingar, til að mynda í gegnum alþjóðlegt samstarf. Í því felst eftirfarandi: Ríki skulu virða

⁶Nálgun Íslands byggir á yfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna um sameiginlegan skilning á mannréttindamiðuðri þróunarsamvinnu frá 2003 og útfærslu danska og finnska utanríkisráðuneytisins á mannréttindamiðuðri nálgun. Alþjóðabankinn og OECD gáfu einnig sameiginlega út gagnlega skýrslu (e. Integrating Human Rights into Development, sjá aðra útgáfu frá 2013: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12800?show=full>).

⁷ E. duty-bearers.

⁸ E. rights-holders.

rétt einstaklinga og skulu þar með ekki koma í veg fyrir að einstaklingar geti notið mannréttinda sinna. Ríki skulu veita vernd. Þeim ber að tryggja lagaleg úrræði sem koma í veg fyrir brot á réttindum einstaklinga, hvort sem er af hálfu stjórnvalda eða einkaaðila. Slíka vernd skal veita án mismununar. Verndunarskylda stjórnvalda felur það í sér að stjórnvöld verði að tryggja að enginn þriðji aðili, s.s. einstaklingar, vígamenn, fyrirtæki eða aðrir, komi í veg fyrir að rétthafar njóti mannréttinda sinna. Ríki skulu enn fremur uppfylla mannréttindatengdar skyldur sínar. Ríkjum ber að veita fjármagni og gera tilhlýðilegar ráðstafanir til að uppfylla slíkar skyldur, t.d. með því að koma á fót stofnunum, verkferlum og úrræðum til að tryggja að einstaklingar geti notið mannréttinda sinna til fulls. Þrátt fyrir að ríki séu aðallega ábyrgðaraðilar, hafa aðrir aðilar einnig skyldu til að virða, vernda og uppfylla mannréttindi. Stundum eru þessir aðilar kallaðir siðferðislegir ábyrgðaraðilar⁹. Undir þá skilgreiningu geta t.d. fallið borgarahreyfingar, félagasamtök¹⁰, góðgerðar- og hjálparstofnanir, alþjóðlegir styrktaraðilar og samtök, sjóðir eða aðilar úr einkageiranum. Trúarleiðtogar, öldungaráð og hefðbundið yfirvald¹¹ geta undir ákveðnum kringumstæðum fallið undir þá skilgreiningu að vera ábyrgðaraðilar, t.d. þegar kemur að því að vernda réttindi barna og vinna gegn ofbeldi á börnum í þeirra nærumhverfi.

Dæmi:

Í stað þess að einblína eingöngu á stundarþarfir þeirra einstaklinga sem sæta mismunun í samstarfslöndum þá beinir mannréttindamiðuð nálgun athyglinni að og reynir að hafa jákvæð áhrif á þá pólitísku valdabætti í samfélaginu sem viðhalda útskúfun, mismunun og ofsóknum.

Mannréttindamiðuð nálgun í þróunarsamvinnustefnu beinir þannig athyglinni að stjórnámálum, valdakerfi og hefðum innan samfélaga sem orsaka og viðhalda útskúfun, misrétti og fátækt. Fólki, þar á meðal einstaklingar innan hópa sem eru jaðarsettir eða viðkvæmir, fær tækifæri til að láta rödd sína heyrast og taka þátt í ákvarðanatöku. Megináherslan er því lögð á uppbyggingu getu og málsvarastarf. Uppbygging getu snýst um að meta getu rétthafa¹² til að krefjast réttinda sinna og ábyrgðaraðila til að uppfylla ábyrgð sína gagnvart rétthöfum. Í kjölfarið skal síðan, á grundvelli slíks mats, gera áætlanir og skipuleggja verkefni til að auka getu beggja aðila. Málsvarastarf snýst um afmarkaðar aðgerðir í þágu mannréttinda til að hafa jákvæð áhrif á valdhafa og almenna íbúa samstarfslands, hvort heldur sem er á staðbundnu, svæðisbundnu, þjóðlegu eða alþjóðlegu stigi. Markmiðið er að móta stjórnámálalega, efnahagslega, menningarlega og samfélagslega verkferla og leiða ákvarðanatöku til hagsbóta fyrir hópa sem eiga undir högg að sækja í viðkomandi samfélagi.

⁹ E. moral duty-bearers, sem eru aðilar sem hægt er að skilgreina sem ábyrgðaraðila, en teljast ekki vera formlegt stjórnvald eða ríki.

¹⁰ E. community organizations.

¹¹ E. traditional authorities.

¹² E. rights-holders.

Dæmi:

Í stað þess að einblína eingöngu á stundarþarfir þeirra einstaklinga sem eiga undir högg að sækja, t.d. sökum fátæktar, og eru valdlitlir í samstarfslöndum Íslands, þá beinir mannréttindamiðuð nálgun athyglinni að og reynir að hafa jákvæð áhrif á pólitíska þætti fátæktar og það valdakerfi sem viðheldur vandamálinu með misskiptingu tækifæra, fjármuna eða annarra gæða.

Mannréttindamiðuð nálgun hjálpar og valdeflir einstaklinga og samfélög til að krefjast þess af stjórnvöldum að þau virði, verndi og uppfylli mannréttindi þeirra. Til að mannréttindamiðuð nálgun uppfylli markmið sitt og standi undir nafni, þurfa mannréttindi að vera leiðandi í áætlanagerð, framkvæmd, mati og eftirliti á hverju einasta verkefni í þróunarsamvinnu. Þess vegna munu öll verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands taka mið af eftirfarandi meginreglum mannréttinda sem eru settar fram á mynd 1.

Mynd 1: Fjórar meginreglur mannréttinda

JAFNRÉTTI OG BANN VIÐ MISMUNUN	SAMFÉLAGSLEG ÞÁTTTAKA	GAGNSÆI	ÁBYRGÐ
Allir einstaklingar eru jafnir og eiga að hafa jafnan rétt á þjónustu og tækifærum, öryggi og réttlæti. Þeir eiga líka jafnan rétt til að njóta réttinda sinna án hvers konar mismununar t.d. á grundvelli þjóðernis, kynþáttar, litarhafts, kynhneigðar, kynáttunar, uppruna, aldurs, tungumáls, trúar, stjórnmalaskoðana, lífsviðhorfa, fötlunar, hjúskaparstöðu eða annarra þátta. Í öllu tvíhliða þróunarsamstarfi mun Ísland leggja sérstaka áherslu á að berjast fyrir réttindum viðkvæmra hópa og tryggja jafnan aðgang allra að ákvarðanatöku, gæðum og tækifærum.	Einstaklingar og hópar hafa rétt til virkrar, frjálstrar og raunverulegrar þátttöku varðandi málefni sem þá varðar og snerta þróun samfélagsins sem þeir lifa í. Aðeins þannig geta þeir krafist þess að ábyrgðaraðilar virði, verndi og uppfylli mannréttindi þeirra. Í öllu tvíhliða þróunarsamstarfi mun Ísland styðja sérstaklega tjáningar-, funda- og félagafrelsi almennra borgara. Jafnframt mun Ísland ætíð taka tillit til þarfa haghafa í samstarfslöndum og leitast við að skapa tækifæri og rými fyrir almenna borgara til virkrar og raunverulegrar þátttöku í umræðu og ákvarðanatöku varðandi eigin þróun.	Aðgangur að upplýsingum, tjáningarfrelsi og frjálslir fjölmiðlar tryggja gagnsæi varðandi alla mikilvæga ákvarðanatöku. Slikt er nauðsynleg forsenda fyrir virkri þátttöku almennra borgara í eigin samfélagi og þess að stjórnvöld séu látin bera ábyrgð á stöðu mannréttinda. aukid gagnsæi hefur einnig í fót með sér að stjórnvöld þurfa að standa skil á stefnu sinni, ákvörðunum, forgangsroðun, aðgerðum og aðgerðaleysi gagnvart fjölmiðlum og almennum borgurum. Það eykur líkurnar á því að hægt sé að meta hversu vel stjórnvöld uppfylla skyldur sínar sem ábyrgðaraðili mannréttinda. Í öllu tvíhliða þróunarsamstarfi mun Ísland leggja sitt af mörkum til að sem flestir hafi aðgang að frjálsum og óháðum upplýsingum. Ísland mun jafnframt halda á lofti sjónarmiðum um að stjórnvöld og ríkisstofnanir veiti bæði fjölmiðlum og almennum borgurum sem víðtækastan aðgang að opinberum gögnum.	Ríki bera ábyrgð á að virða, vernda og uppfylla mannréttindi allra einstaklinga sem deilja á yfirráðasvæði þeirra. Forsenda þess er að stjórnskipulag og stjórnarhættir byggji á sjónarmiðum réttarríkisins og lýðræðislegri lagasetningu. Stjórnvöld þurfa einnig að hafa vilja og getu til að mæta kröfum réttthafa um mannréttindi og þegar þau bregðast skyldum sínum sem ábyrgðaraðili verða brotábyrgðar að geta leitað réttar sins fyrir hæfum, sjálfstæðum og óvilhöllum dómstólum.

¹³ Sjö helstu alþjóðlegu sáttmálar sem þjóðir byggja mannréttindanálgun í þróunarsamvinnu á, má finna í hagnýtum leiðbeiningum DAC frá 2007 (sjá: https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Action-oriented_Policy_Paper_on_HR_and_Development.pdf)

Þróunarsamvinna sem byggir á mannréttindamiðaðri nálgun notar einnig tiltekið tungutak og þau meginhugtök sem sett hafa verið fram í mynd 1 endurspeglar hversu miðlæg mannréttindi eru í öllu þróunarsamstarfi. Gjafaríki hafa beitt ólíkum nálgunum við að vinna að mannréttindum í gegnum sína þróunarsamvinnu, sum stóla fyrst og fremst á lagalega umgjörð¹³ og rétt einstaklinga, á meðan önnur byggja í auknum mæli á hugmyndafræði um siðferðilega skyldu þjóða. Ísland er meðal þeirra þjóða sem byggja á hvoru tveggja í sinni nálgun.

2.1 Reynsla nágrannalanda

Við gerð skýrslunnar ferðaðist starfshópurinn til Danmerkur og Finnlands og heimsótti þar þróunarsamvinnuskrifstofur utanríkisráðuneyta landanna og Mannréttindastofnun Danmerkur, og hitti þar að auki nefndarmenn úr finnsku þróunarsamvinnunefndinni. Með þessu leitaðist hópurinn við að læra af reynslu nágrannaþjóða okkar í þessum efnunum, en sem smærra fullvalda ríki með takmarkaðan mannauð og fjármuni er mikilvægt að íslensk stjórnvöld nýti þá sérþekkingu sem skapast hefur í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við. Þrátt fyrir þær takmarkanir sem fylgja smæð Íslands, erum við metnaðarfullir þátttakendur í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og leggjum áherslu á að uppfylla skyldur okkar sem ábyrg þjóð. Skýr forgangsröðun, aukin samþætting og betri og markvissari nýting á sérþekkingu sem sótt er út fyrir landsteinana skiptir því mjög miklu fyrir þessi markmið.

Stjórnvöld í Danmörku innleiddu nýja þróunarsamvinnustefnu árið 2012 þar sem höfuðáhersla var lögð á mannréttindi. Í kjölfarið gaf danska utanríkisráðuneytið út leiðbeiningar árið 2013 um mannréttindamiðaða nálgun í þróunarsamvinnu. Leiðbeiningarnar gera þær kröfur til starfsfólks í þróunarsamvinnu að innleiðing og samþætting þessarar nálgunar í áætlanir og stefnumótun sé bæði raunsæ og hagkvæm¹⁴.

Innleiðing mannréttindamiðaðrar nálgunar í þróunarsamvinnu í Danmörku þýddi ekki að mannréttindi hefðu ekki verið höfð í hávegum í starfseminni áður, þvert á móti var tekið mið af þeim aðferðum sem hafði áður verið beitt í þágu mannréttinda og höfðu gefist vel við undirbúning leiðbeininga um framkvæmd mannréttindanálgunar sem eru frá 2013. Meðal þess sem má nefna er áhersla á að ná til þeirra allra fátækustu í því miði að draga úr fátækt og aðrar mannréttindaáherslur Dana, til dæmis í málum sem varða frumbyggja. Nálgunin í Danmörku hefur alþjóðlega mannréttindastaðla að viðmiði; algildar samþykktir og lagaumgjörð sem miðar að því að vernda mannlega reisn. Ábyrgðaraðilar mannréttinda, líkt og stjórnvöld, eru gerðir ábyrgir fyrir markmiðunum og rétthafar, eins og borgarar eða flóttamenn, geta gert kröfur á hendur ábyrgðaraðilum¹⁵.

¹⁴ Lessons Learned on the Danish Human Rights Based Approach, bls. 5-6 (sjá: http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/publicationdisplaypage/?publicationid=26556f9c-8d49-42df-8d5f-8a645813a4ec)

¹⁵ Lessons Learned on the Danish Human Rights Based Approach, bls. 5.

¹⁶ Lessons Learned on the Danish Human Rights Based Approach, bls. 6-7.

Þróunarsamvinnustefna Danmerkur sem kom út árið 2016 leggur áherslu á heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en þess má geta að 90% árangursvísa þeirra eru mannréttindamiðaðir. Í stefnunni er áfram byggt á mannréttindamiðaðri nálgun, en orðfærið gefur til kynna að svigrúmið sé þó öllu minna samanborið við stefnu ársins 2012. Samkvæmt matsskýrslu frá janúar 2017 tókst innleiðing mannréttindamiðaðrar nálgunar í danska þróunarsamvinnu í stórum dráttum vel frá árinu 2012. Þar þótti skipta sköpum pólitísk forysta og tæknileg aðstoð við innleiðinguna. Í skýrslunni er athygli vakin á því að vöktun og mat á nálguninni sé áframhaldandi áskorun, en e.t.v. sé þó ekki komin nægjanleg reynsla á svo stuttum tíma. Niðurstaða skýrslunnar var sú að mannréttindamiðuð nálgun hefði að öllu jöfnu haft mikil áhrif til hins betra á uppbyggingu og framkvæmd stefnumótunar og verkefna¹⁶.

Finland hefur einnig beitt mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu en samkvæmt finnsku stjórnarskránni er vernd mannréttinda eitt af meginmarkmiðum með þátttöku Finnlands í alþjóðlegu samstarfi. Þróunarsamvinnustefna Finna hefur byggt á mannréttindamiðaðri nálgun frá árinu 2012. Árið 2015 komu út leiðbeiningar um framkvæmd mannréttindamiðaðrar nálgunar í finnskri þróunarsamvinnu.¹⁷

Finnar gera þá lágmarkskröfu að aðgerðir þeirra og verkefni í þróunarsamvinnu tengist mannréttindum.¹⁸ Markmiðið er síðan að öll verkefni séu framsækin eða leiði til umbreytinga í mannréttindamálum.¹⁹ Finland fjármagnar ekki verkefni sem hafa ekkert með mannréttindi²⁰ að gera eða sem hafa verið skilgreind sem svo að þau auki eða stuðli að mismunun eða mannréttindabrotum.²¹

Finnar leggja áherslu á alhliða viðmiðunarreglur um mannréttindi þegar kemur að þessari nálgun. Þrátt fyrir að aðgerðir í þróunarsamvinnu taki mið af aðstæðum hverju sinni er menningarmunur þó ekki talin gild afsökun fyrir því að uppfylla ekki mannréttindaskuldbindingar. Auk þess felur það í sér að öll verkefni í þróunarsamvinnu skulu stuðla að sömu réttindum fyrir alla án mismununar.²²

Í matsskýrslu á mannréttindamiðaðri nálgun í finnskri þróunarsamvinnu fyrir árin 2012-2018 kemur m.a. fram að leiðbeiningar og aðferðir sem finnska utanríkisráðuneytið hefur þróað til að styðja við framkvæmd nálgunarinnar hafi skipt sköpum í þeirri viðleitni að þróa sameiginlegan skilning og innleiðingu á nálguninni. Þó kom fram gagnrýni á að leiðbeiningarnar væru of almennar og nýttust því ekki nógu vel í fjölbreytileika þróunarsamvinnu. Í skýrslunni kemur einnig fram að vanda þurfi til verka við innleiðingu þessarar nálgunar í landsáætlanir, m.a. með greiningu á stöðu mannréttinda í viðkomandi löndum.²³

¹⁷ Evaluation: Review of Human Rights-Based Approach in Finland's Development Policy related to Forthcoming Evaluation, 2018, bls. 12-13 (sjá: https://um.fi/publications/-/asset_publisher/TVOlgBmlyZvu/content/evaluoitavuusselvitys-ihmisoikeuserustaisesta-lahestymistavasta-suomen-kehitysyhteistyopolitiikassa-tulevaan-arviointiin-liittyen/384998)

¹⁸ E. human rights sensitive.

¹⁹ E. human rights progressive or transformative.

²⁰ E. human rights blind.

²¹ Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation, bls. 7 (sjá: https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation___guidance).

²² Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation, bls. 9.

²³ Evaluation: Review of Human Rights-Based Approach in Finland's Development Policy related to Forthcoming Evaluation, 2018, bls. 57-8.

3. Nálgun Íslands

Í nýrri stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023²⁴ sem lögð var fram sem þingsályktunartillaga á Alþingi í nóvember 2018, eru mannréttindi, jafnrétti kynjanna og sjálfbær þróun sett fram sem leiðarljós í þróunarsamvinnu Íslands. Þar kemur fram að yfirmarkmið Íslands verði að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almennri velferð á grundvelli mannréttinda, jafnrétti kynjanna og sjálfbærrar þróunar.

Úr nýrri stefnu

Ísland leggi mannréttindi til grundvallar stefnu sinni með þá sýn að leiðarljósi að fátækt sé ekki aðeins skortur á efnislegum gæðum heldur einnig skortur á öryggi, valdi og stjórn yfir eigin aðstæðum. Jafnrétti kynjanna og réttindi barna verði í öndvegi og sérstök áhersla lögð á berskjaldaða hópa. Þróunarsamvinna Íslands endurspegli þannig þau gildi sem íslenskt samfélag hefur í heiðri; virðingu fyrir lýðræði, mannréttindum, fjölbreytileika, umburðarlyndi, réttlæti og samstöðu. Ábyrgð, árangur og áreiðanleiki verði höfð að leiðarljósi í öllu starfi Íslands.

Samkvæmt stefnunni verða framlög nýtt og verkefni Íslands unnin í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga og alþjóða- og mannúðarlög og samkvæmt alþjóðlegum viðmiðum og grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Í stefnunni eru mannréttindi í fyrsta sinni skilgreind sem sértæk og þverlæg áhersluatriði. Nálgun íslenskra stjórnvalda í allri þróunarsamvinnu byggist á mannréttindum með vísun í alþjóðleg viðmið í mannréttindamálum.

Í tvíhliða starfi Íslands verður unnið samkvæmt fjögurra ára mannréttindamiðuðum samstarfsáætlunum við tvíhliða samstarfslönd Íslands¹ í samræmi við hugmyndafræði mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu.

Nálgun út frá mannréttindum sem leiðarljósi í þróunarsamvinnu er ekki einungis bundin við tvíhliða starf Íslands. Síðar á þessu ári verða nánar útfærð stefnumið í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu Íslands. Gagnlegar áherslur í tvíhliða þróunarsamvinnu sem tilgreindar eru í þessari skýrslu, verða jafnframt teknar upp í heildrænum stefnumiðum Íslands, en mikilvægt er að heildstæður rammi verði mótaður fyrir allt starf Íslands til að tryggja faglegan ramma, skýrar áherslur og háþyrkingu samlegðar milli þeirra ólíku leiða sem Ísland nýtir til að ná þróunarmarkmiðum sínum.

²⁴ Í viðauka I er stutt umfjöllun um starf Íslands og framlag til að styðja mannréttindi í gegnum þróunarsamvinnu.

Úr nýrri stefnu

Stefna Íslands í þróunarsamvinnu taki jafnframt mið af þeim alþjóðlegu sáttmálum sem Ísland hefur gerst aðili að, samþykkt eða fullgilt, m.a. á sviði mannréttinda, alþjóðlegum skuldbindingum um fjármögnun þróunar og Parísarsamkomulaginu um loftslagsmál, sem saman mynda heildstæða umgjörð um þróun á heimsvísu til ársins 2030.

Áherslubreytingar má þegar greina í öðru starfi Íslands.²⁵ Má sem dæmi nefna að í bígerð er verkefnasamningur milli Íslands og Mannréttindaskrifstofu Sameinuðu þjóðanna²⁶, en skrifstofan gegnir mikilvægu hlutverki á sviði mannréttinda í alþjóðasamfélaginu. Þá ber að geta þess að Ísland tók sæti í Mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í ágúst síðastliðnum í kjölfar þess að Bandaríkin sögðu sig úr ráðinu, og mun sitja í ráðinu til ársloka 2019. Ný áhersla á mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu rímar því vel við ríkari og heildræna áherslu á mannréttindi í almennu málefnaverki Íslands á alþjóðavettvangi.²⁷



²⁵ Ísland talar m.a. fyrir mannréttindum á vettvangi Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í New York og mun taka að sér formennsku í Evrópuráðinu 2021. Með formennsku Íslands í Norðurskautsráðinu næstu tvö árin munu mannréttindi, þ.m.t. réttindi frumbyggja verða sett í öndvegi. Ísland tekur einnig við formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2019. Jafnframt talar Ísland fyrir mannréttindum innan Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og á vettvangi Lýðræðis- og mannréttindastofnunar ÖSE (ODIHR).

²⁶ E. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR). Sjá nánar: <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>. Ísland hefur einnig stutt við mannréttindasjóð innan Alþjóðabankans í áratug og var nýlega meðal stofnaðila nýs sjóðs um mannréttindi á þeim vettvangi.

²⁷ Skýrsla um mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu (sjá: https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Utgafa/Mannrettindi_i_islenskri_utanrikisstefnu.pdf) sem gefin var út árið 2007 útlistar nalgun Íslands á þessu sviði, og hefur Ísland jafnframt fullgilt alþjóðlegar samþykktir, ályktanir og sáttmála er varða mannréttindi, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.

Í öllu tvíhliða þróunarsamstarfi mun Ísland leggja áherslu á að stjórnvöld í samstarfsríki virði, verndi og uppfylli mannréttindi þegna sinna. Afstaða Íslands er sú að ábyrgð stjórnvalda í samstarfsríki gagnvart mannréttindum þegna sinna gangi framár góðum samskiptum og samstarfi Íslands við viðkomandi samstarfsríki. Þannig verði Ísland tilbúið til að fórna samvinnu við samstarfsríki í þágu mannréttinda. Mynd 2 sýnir mannréttindamiðaða nálgun í lífshring verkefna, sem er einnig sniðið að leiðbeiningum Evrópusambandsins um verkefnastjórnun:

Mynd 2: Framkvæmdahringur verkefna í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu Íslands



3.1 Verkefnaupphaf

Í upphafi er sett í gang vinna við skilgreiningu og afmörkun verkefna. Í mannréttindamiðaðri nálgun er framkvæmd sérstök mannréttindagreining. Þar er mannréttindatenging verkefnis og haghafa greind og metið hvort verkefni eða inngríp stuðli að bættum mannréttindum. Ekkert verkefni skal koma til framkvæmda án þess að slík mannréttindagreining fari fram. Ef þeir sem eiga að njóta viðkomandi stuðnings hafa ekki getu til að tryggja eigin mannréttindi, skal í verkefnasniði útlista ráðstafanir til að tryggja að svo sé gert, og að geta viðtakenda verði byggð upp. Áhersla er gjarnan á jaðarhópa, alltaf er byggt á virkri þátttöku og þeirri grundvallarhugsun að fólk sé þátttakendur í eigin þróun. Á þessu fyrsta stigi lífshrings verkefna fer greining þróunarvandamála²⁸ fram, sem og greining viðfangs.²⁹ Gagnasöfnun og greiningar eru forsenda áætlanagerðar, sem er næsta þrep verkefnaferilsins. Við áætlanagerð eru mótaðar tillögur um framkvæmd, nálgun, umfang, samstarfsaðila og aðra þætti verkefnisins. Gerð er haghafagreining og náði samráð haft við aðila verkefnis, en í mörgum tilfellum fá haghafar miklu ráðið um verkefnanálgun og stuðning, enda er markmiðið að bæta þeirra hag og leitast er við að þær umbætur haldi áfram er verkefninu er formlega lokið.

²⁸ E. problem analysis.

²⁹ E. objective analysis.

Þegar verkefni og inngrip hafa verið mótuð er svokallaðri mannréttindastiku³⁰ beitt, en um er að ræða mælikvarða sem skiptist í fjögur stig frá 0 til 3:

0 STIG Verkefni óljóst gagnvart mannréttindum	Óvíst er hvort viðkomandi þróunarverkefni hafi eitthvað með mannréttindi að gera og hættan á óviljandi neikvæðum áhrifum hefur ekki verið metin.
1 STIG Mannréttindi höfð til hliðsjónar í gegnum verkferli	Mannréttindi eru höfð til hliðsjónar en ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður þróunarverkefnis hafi þýðingu eða breyti miklu fyrir stöðu mannréttinda í samstarfsríki. Hluti af þróunarverkefninu getur þó tengst uppbyggingu getu og málsvarastarfi.
2 STIG Verkefni hefur jákvæð áhrif á stöðu mannréttinda í samstarfsríki	Ekki er víst að niðurstöður þróunarverkefnis muni ná að hafa jákvæð áhrif á rót vandamáls, en gert er ráð fyrir að þróunarverkefni hafi jákvæð áhrif á stöðu mannréttinda í samstarfsríki, þ.e. með aukinni virðingu, vernd eða að stjórnvöld nái í auknum mæli að tryggja mannréttindi einstaklinga.
3 STIG Verkefni umbreytir stöðu mannréttinda í samstarfsríki	Þróunarsamvinnuverkefni uppfyllir markmið um að umbreyta samfélaginu og eyða mismunun, misrétti eða öðrum mannréttindabrotum með því að takast á við rót vandamálsins í löggjöf, hefðum, venjum eða framkvæmd í samstarfsríki. Framkvæmd þróunarsamvinnuverkefnis snýr að uppbyggingu getu og málsvarastarfi.

Sérhvert þróunarverkefni verður vegið með tilliti til mælistikunnar³¹ við skipulagningu, framfylgd, eftirlit og mat. Nánari útlistun á stigum 1-3 er nauðsynleg:

Stig 1 - Mannréttindi höfð til hliðsjónar í gegnum verkferlið

Mannréttindi eru höfð til hliðsjónar en ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður þróunarverkefnis hafi þýðingu eða breyti miklu fyrir stöðu mannréttinda í samstarfsríki. Hluti af þróunarverkefni getur þó tengst uppbyggingu getu og málsvarastarfi. Meginreglur mannréttinda um jafnrétti, þátttöku í samfélaginu, gagnsæi og ábyrgð eru hins vegar leiðandi í skipulagningu, framfylgd, eftirliti og mati á verkefni. Grunnskoðun hefur verið framkvæmd á stöðu mannréttinda sem varðar verkefnið og gengið úr skugga um að verkefni hafi ekki óviljandi neikvæð áhrif á mannréttindi einstaklinga. Jafnframt er búið að ganga úr skugga um að verkefni viðhaldi ekki ríkjandi valdakerfi, venjum og/eða framkvæmd sem mismuni einstaklingum eða brjóti á annan hátt á mannréttindum þeirra.

Stig 2 - Verkefni hefur jákvæð áhrif á stöðu mannréttinda í samstarfsríki

Ekki er víst að niðurstöður þróunarverkefnis muni ná að hafa jákvæð áhrif á rót vandans í löggjöf, hefðum, venjum eða framkvæmd sem hvetji eða stuðli að mismunun á milli einstaklinga eða öðrum brotum á mannréttindum þeirra. Hins vegar er gert ráð fyrir að þróunarverkefni muni engu að síður hafa jákvæð áhrif á stöðu mannréttinda í samstarfsríki, þ.e. með aukinni virðingu, vernd eða uppfyllingu stjórnvalda á mannréttindum einstaklinga. Hluti af þróunarverkefni getur einnig gengið út á uppbyggingu og málsvarastarf.

³⁰ E. human rights marker. Slíkar stikur eru nýttar í þróunarsamstarfi til að mæla með skipulegum hætti framkvæmd og innleiðingu tiltekinna málefna. Sem dæmi má nefna að DAC hefur sett fram leiðbeiningar fyrir um 20 mælistikur sem spanna allt frá umhverfismálum og verslun til ofbeldis og kynjajafnréttis. Aðrar mælistikur eru skilgreindar af löndum (e. national markers), líkt og gert er hér. Sjá sem dæmi útfærslu þýsku þróunarsamvinnustofnunarinnar á jafnréttisstikunni: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/BMZ%202014%20The%20Policy%20Marker%20System.%20DACBMZ%20Markers.%20Guidelines.%20EN.pdf>

³¹ Starfshópurinn studdist að mestu við mælistiku finnska utanríkisráðuneytisins.

Sömu kröfur eru gerðar til verkferils einstakra verkefna og í stigi 1 en jafnframt er áskilið að tekið sé tillit til þarfa, áhyggja og getu mismunandi ábyrgðaraðila jafnt sem rétthafa, sérstaklega þeirra sem tilheyra viðkvæmum hópum, í skipulagningu, framkvæmd og í áætluðum niðurstöðum. Einnig skal öll vinna við þróunarverkefni á stigi 2, þ.m.t. skipulagning og eftirlit með verkefninu og niðurstöðum þess, styðjast kerfisbundið við rannsóknir, sundurliðaðar upplýsingar og gögn sem varða viðkomandi verkefni.

Stig 3 - Verkefni umbreytir stöðu mannréttinda í samstarfsríki

Þróunarsamvinnuverkefni hefur það opinbera markmið að umbreyta samfélaginu og eyða mismunun, misrétti og öðrum mannréttindabrotum með því að takast á við rót vandans í löggjöf, hefðum, venjum eða framkvæmd í samstarfsríki. Framkvæmd þróunarsamvinnuverkefnis mun jafnframt snúa sérstaklega að uppbyggingu getu og málsvarastarfi. Sömu kröfur eru gerðar til verkferils einstakra verkefna og í stigi 2 en jafnframt áskilið að framkvæmd þeirra snúi að uppbyggingu getu og málsvarastarfi. Ábyrgð, þ. á m. réttindi rétthafa og skyldur ábyrgðaraðila er sérstaklega skilgreind. Þróunarsamvinnuverkefni er fylgt eftir með viðræðum við stjórnvöld í samstarfsríki um stefnu og stöðu þeirra mannréttinda sem þróunarverkefni tekur til.

Mannréttindastika í þróunarsamvinnu Íslands:

Gerðar eru þær lágmarkskröfur til hvers þróunarverkefnis að það fullnægi kröfum sem gerðar eru til stigs 1. Þróunarverkefni sem falla undir stig 0 eru ekki tæk til að njóta stuðnings Íslands. Langtímamarkmið mannréttindamiðaðrar nálgunar Íslands er að öll verkefni af hálfu Íslands muni falla undir stig 2 og 3.

Nýting mælistiku

Mælistikan skal nýtt í mótun verkefna, en mælt er með að vinnulag verði með þeim hætti að sérfræðingur sem er ábyrgur fyrir skilgreiningu og afmörkun verkefnis, sem og áætlanagerð, flokki verkefnið samkvæmt mannréttindastiku er þróunarsamvinnuinngríp er mótað. Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu muni í kjölfarið yfirfara flokkunina þegar farið er yfir verkefnaskjal. Þá muni utanaðkomandi sérfræðingur yfirfara verkefnaskjal með tilliti til mannréttindastiku og -flokunar, og skili álit til skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu og deildar eftirlits í utanríkisráðuneytinu. Samráðshópur þróunarsamvinnu, sem yfirfer tillögur að öllum nýjum verkefnum, gæti jafnframt sérstaklega að því að mannréttindastikunni sé rétt beitt. Að sama skapi skuli mælistikan vera nýtt þegar ákvörðun er tekin um styrkveitingar til frjálsra félagasamtaka, og við samvinnu við fjölþjóðlegar stofnanir í tvíhliða samstarfslöndum, samstarf við aðila atvinnulífisins, héraðsyfirvöld og aðra samstarfsaðila. Allt starf Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu muni því vera flokkað samkvæmt mannréttindastiku. Þegar slíku vinnulagi er beitt fyrir allt þróunarsamvinnustarf Íslands, verður mögulegt að fá heildarsýn yfir framlag Íslands, sem og áherslubreytingar yfir lengri tíma. Markmiðið verði að fjölga verkefnum sem falla undir stig 3³² og þegar reynsla kemur á innleiðingu, verður mögulegt að setja mælanleg markmið þar sem mannréttindastikan er nýtt til grundvallar.

³² Sem dæmi má nefna að Finnar hafa beitt mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu síðastliðin sex ár, og hlutfall þeirra verkefna í tvíhliða þróunarsamvinnu sem falla innan stigs 3 er nú 33%.

3.2 Áætlanagerð

Í öðrum hluta framkvæmdahrings verkefna fer ítarlegri áætlanagerð fram. Þar fer einnig fram lokaval á þróunaráhliðum og stuðningi, sem og nánari útfærsla á mannréttindamiðuðum þróunarinngripum og samvinnu. Í öllum verkefnum skal byggt á tveimur meginvæddum, sem annars vegar er uppbygging getu og hins vegar málsvarastarf, sem er alltumlykjandi í mannréttindamiðuðri þróunarsamvinnu.

Málsvarastarf hefur ekki verið miðlægt í þróunarsamvinnu Íslands fram að þessu og er því mikilvægt að þessi þáttur fái notið verðskuldaðrar athygli er vinnuferlar eru endurskoðaðir og -mótaðir. Grunnhugsunin er sú að Ísland hljóti að taka ábyrgð og skuli gera svo þegar mannréttindi eru annars vegar, og beri þar með siðferðilegar skyldur í tvíhliða þróunarsamstarfi sínu. Þeim skilaboðum skuli ætíð komið á framfæri að Ísland geri þær kröfur til yfirvalda í samstarfslandi að þau undirgangist mannréttindaskuldbindingar og virði í hvívetna rétt einstaklinga, verndi sína þegna og uppfylli sínar mannréttindatengdu skyldur. Slíkum skilaboðum skal komið á framfæri við samstarfsríki, -héruð og annað yfirvald í tvíhliða samstarfsríkjum.

Aðrar þjóðir byggja á áætlunum til áhrifa,³³ sem er það vinnulag sem mælt er með að Ísland tileinki sér í tvíhliða samvinnu sinni. Slíkar áætlanir setja fram forgangsmál Íslands, þær leiðir sem Ísland hyggst nota til að ná eyrum samstarfsaðila eða annarra sem ætlunin er að ná til, meginskilaboðin eru mótuð og þeir aðilar tilgreindir sem skulu flytja skilaboðin. Jafnframt er gjarnan sett fram á hvaða vettvangi, eða við hvaða tækifæri má koma skilaboðum á framfæri. Þá skuli reglulega meta hvort hægt er að gera betur í málsvarastarfi og gera ráðstafanir til að koma til móts við áhættuþætti sem ógna málsvarastarfi og mannréttindum í samstarfslandi eða -héraði. Þá skuli leitast við að meta árangur og þau áhrif sem Ísland hefur á vettvangi tvíhliða þróunarsamvinnu. Slíkar áætlanir til áhrifa skulu vera mótaðar og settar fram í tengslum við samstarfsáætlanir við samstarfslönd.

Slíkar áætlanir verði leiðarljós fyrir starfsfólk þegar kemur að málflutningi og samskiptum við samstarfsaðila. Þær gefa einnig tækifæri til að Ísland geti samhæft sinn málflutning milli landa, og í náninni framtíð, í málflutningi sem er þverlægur yfir þróunarsamstarf og fyrir utanríkisþjónustu Íslands.

3.3 Framkvæmd

Þegar verkefnaskjal er tilbúið og hefur verið samþykkt af málsaðilum, er komið að framkvæmd, en verkefni geta spannað nokkur ár. Vöktun verkefnis fer stöðugt fram í gegnum framkvæmdatímabil, þar sem fylgst er með mælanlegum viðmiðum verkefnis, t.d. hver staðan er varðandi tíma, útgjöld og innleiðingu. Áherslur, þ.m.t. mannréttindaáherslur, eru uppfærðar yfir verkefnatímamann ef þörf krefur, en staða mannréttinda í samstarfslandi getur tekið breytingum á skömmum tíma og því er nauðsynlegt fyrir starfsfólk og deildarstjóra tvíhliða þróunarsamvinnu að vera vakandi fyrir slíkum breytingum. Sem dæmi, þá geta ofsóknir gegn minnihlutahópum eða breytingar á pólitískri forystu í samstarfslandi, breytt landslagi mannréttinda á skömmum tíma. Af þessum sökum er mikilvægt að framkvæmd verði sveigjanleg og að verkefnasnið geri ráð fyrir því að áherslur geti breyst með litlum fyrirvara. Í óháðum úttektum á tvíhliða starfi hefur komið fram að sveigjanleiki sé einn helsti kostur tvíhliða starfs Íslands, sem valdi því að Ísland sé haft í miklum metum sem

³³ E. influencing strategies.

samstarfsland og er því mikilvægt að hlúa að því einkenni starfsins. Hér er þó lögð rík áhersla á að Ísland byggi ekki á hentistefnu, að jafnframt sé nauðsynlegt að skrasetja þær stefnubreytingar sem Ísland taki, að skýr rök séu færð fyrir þeim og að verkefnaskjöl verði uppfærð eftir því sem þörf krefur.

Vöktun³⁴ á sér stað allan framkvæmdatíma verkefna, sem gerir verkefnastjóra og öðrum aðilum kleift að fylgjast með framgangi verkefna yfir verkefnatímamann, og grípa til ráðstafana innan ásættanlegra tímamarka til að breyta áherslum í starfi ef þörf krefur. Mikilvægt er að tekið sé tillit til mannréttindatengdra þátta þegar vöktun verkefna er útfærð og framkvæmd. Í öllum verkefnum Íslands er jafnframt framkvæmd miðannarúttekt³⁵ af utanaðkomandi, óháðum aðilum, sem eru valdir af innra eftirliti utanríkisráðuneytisins að undangengnu útboði. Markmið hennar er að kanna með ítarlegum og óhlutlægum hætti hvernig tekist hefur til með verkefni þegar á verkefnatímamann er liðið. Skilvirkni, markvirkni og sjálfbærni eru meðal þeirra þátta sem skoðaðir eru. Úttekt á slíkum tímamarki gefur rými til að mögulegt sé að meta heildarárangur verkefna út frá ólíkum þáttum, til að hægt sé að bregðast við með viðeigandi hætti, aðlaga verkefnasnið og nálgun, fást við áskoranir og sníða sér stakk eftir vexti.

3.4 Verkefnalok

Er líður að formlegum verkefnalokum, skal fara fram innri rýni á verkefni, sem jafnframt skal taka tillit til mannréttinda. Þá er einnig ætíð framkvæmd lokaúttekt á verkefni þar sem óháðir, ytri aðilar meta hvernig tekist hefur til í verkefni. Langtímaáhrif, heildræn þýðing verkefnis fyrir samstarfsland, skilvirkni, markvirkni og sjálfbærni verkefna eru metin á kerfisbundinn hátt samkvæmt aðferðafræði þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Þá eru þverlægir þættir eins og jafnréttis- og umhverfismál einnig rýndir í samhengi verkefnis og mikilvægt er að mannréttindi fái einnig vægi í slíkum lokaúttektum.

Þá er mikilvægt að innra starf sé skoðað vandlega með tilliti til mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu, en nokkrir þættir eru sérstaklega tilteknir í tillögukafla sem fer hér á eftir. Brýnt er að vinnulag og þar með gæðahandbók verði uppfærð í samræmi við nýtt verklag og í gegnum gæðahandbók utanríkisráðuneytisins muni starfsfólk hafa aðgang að hagnýtum leiðbeiningum fyrir sitt starf, sem muni taka mið af mannréttindamiðuðu starfi.

3.5 Breytt vinnulag

DAC setti árið 2007 fram hagnýtt stefnuskjal, þar sem sett eru fram tíu grundvallaratriði varðandi mannréttindi og þróunarsamvinnu sem gjafalönd skulu vera samstíga við að fylgja.³⁶ Þessi viðmið geta einnig reynst gagnleg fyrir starf Íslands, en vert er að benda sérstaklega á að nauðsynlegt er að Ísland tryggji að það sé til staðar virkur samráðsvettvangur meðal aðila þróunarsamvinnu í

³⁴ E. monitoring.

³⁵ E. mid-term evaluation.

³⁶ Sjá: https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Action-oriented_Policy_Paper_on_HR_and_Development.pdf

samstarfslöndunum.³⁷ Danskir og finnskir sérfræðingar lögðu ríka áherslu á slíkt, að mannréttindi yrðu sett á dagskrá innan virks samráðsvettvangs, og ef að slíkur væri ekki nú þegar til staðar, að Ísland myndi setja slíkan á laggirnar.

Starfshópurinn skoðaði kosti þess að Ísland myndi sérhæfa sig á tilteknu sviði sem tengist mannréttindum, en þess eru dæmi að lönd hafi byggt upp orðspor og sérhæfingu á tilteknum sviðum, t.d. hefur Finnland langvinna reynslu af málefnum fatlaðra í þróunarsamvinnu og Danmörk hefur í gegnum tíðina lagt ríka áherslu á baráttu gegn pyntingum. Í viðauka I eru sett fram dæmi um mannréttindatengt starf Íslands í fortíðinni og því var það áleitinn spurning hvort að ástæða væri til fyrir Ísland að móta sérhæfingu og áherslu á tiltekin mannréttindatengd málefni. Væri t.d. æskilegt að Ísland einblíndi á tiltekin svið mannréttinda og festi sig með þeim hætti í sessi, s.s. með stuðningi við tiltekna hópa, s.s. fatlaða, albínóa, frumbyggja, hinsegin samfélagið³⁸, eða blinda, eða ákveðinn málaflokk eða málefni, s.s. umhverfisréttindi, réttinn til lífs, menntunar, tjáningarfrelsi, baráttu gegn spillingu, stuðning við réttarríkið o.s.frv. Í ljósi þess hve sérhæfing starfsfólks er takmörkuð sökum smæðar og að einn megin kostur þróunarsamvinnu Íslands er sveigjanleiki í starfi, þá leggur starfshópurinn áherslu á að Ísland sníði sér stakk eftir vexti, og móti sínar áherslur þannig að þær falli vel að öðrum áherslum í starfi og aðstæðum í hvoru samstarfslandi fyrir sig. Þannig geti mannréttindatengdar áherslur verið ólíkar eftir löndum og yfir tíma. Þetta gefi Íslandi tækifæri til að byggja á sérþekkingu þess starfsfólks sem starfar í samstarfslöndum og að nýta þau samstarfstækifæri sem upp koma hverju sinni. Jafnframt er mikilvægt að taka tillit til mannréttinda þegar samþætting ólíkrar nálgunar í þróunarsamvinnu kemur til framkvæmda í samstarfslöndum, s.s. í mannúðar- og neyðaraðstoð og í samstarfi við aðila atvinnulífsins.

Þótt starfshópur mælist ekki til að Ísland haldi sig við tiltekinn mannréttindatengdan málaflokk, er ástæða til að vekja athygli á sóknarfæri sem mögulega gefst fyrir tvíhliða starf Íslands. Samkvæmt mati mannréttindasérfræðings OECD DAC er mikil hættu á að mannréttindaverkefni skili takmörkuðum langtíma-áhrifum.³⁹ Til að vinna á móti þeirri hættu nefndi sérfræðingurinn dæmi um nýja nálgun sem hefur verið beitt, sem felur í sér að miklum inngripum er beitt á takmörkuðu svæði, s.s. í tilteknu héraði, sem í kjölfarið á að nýta sem fordæmi fyrir önnur svæði. Þannig verði forsendur fyrir yfirvöld að innleiða umbætur á öðrum svæðum. Þessi hugsun rímar vel við héraðsnálgun Íslands þar sem unnið er náði með héraðsyfirvöldum innan afmarkaðs svæðis. Því er lagt til að Ísland íhugi vandlega möguleika á slíkri nálgun. Mætti sem dæmi hugsa sér að leitast væri við að styðja héraðsyfirvöld í samstarfshéruðum í Úganda til að rækta skyldur sínar sem ábyrgðaraðili gagnvart fötluðum, þar sem lagaumhverfi fyrir fatlaða er vandað, en

³⁷ E. donor venues, sem er samráðsvettvangur gjafalanda í þróunarlöndum, gjarnan fyrir tiltekna geira eða á tilteknum málefnaviðum, meðal afmarkaðra landahópa o.s.frv. Slíkur vettvangur stuðlar m.a. að samræmingu (e. harmonization) í anda Parísaryfirlýsingarinnar. Í Parísaryfirlýsingunni um skilvirkni þróunarsamvinnu felst m.a. fjölþjóðlegt átak til að tryggja samræmi milli starfsaðferða þróunarsamvinnustofnana og stjórnkerfa þróunarlandanna. Sjá: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

³⁸ Hinsegin samfélagið vísar til þeirra hópa sem á ensku eru jafnan nefndir LGBTQI (lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, questioning and intersex).

³⁹ E. impact.

innleiðingu er ákaflega ábótavant. Þannig væri gerð sú krafa að héraðsýfirvöld virtu rétt einstaklinga, vernduðu og uppfylltu mannréttindatengdar skyldur sínar gagnvart fötluðum. Slíkt verkefni væri til þess fallið að vera fordæmi fyrir önnur héruð landsins. Að sama skapi væri mögulegt að nýta sambærilega nálgun hvað varðar barnahjónabönd í samstarfshéraði Íslands í Malaví, svo dæmi sé tekið.⁴⁰

Í viðauka I eru markmið Íslands í þróunarsamvinnu sett fram. Áttunda heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna er í nýrri stefnu sett fram sem nýtt markmið sem Ísland mun vinna að, en markmið 2.5 vinnur að sjálfbærum hagvexti og mannsæmandi atvinnutækifærum fyrir alla. Fellur markmiðið undir hið síðara af tveimur þróunarmarkmiðum Íslands, sem snýr m.a. að því að auka viðnámsþrótt samfélaga og örva hagvöxt á grundvelli jafnaðar. Nágrannalöndin hafa tengt tvíhliða starf sitt við samstarf við atvinnulíf, en Ísland hefur lagt áherslu á að virkja þurfi atvinnulífið betur til þátttöku í þróunarstarfi í samræmi við ákall alþjóðasamfélagsins og hvetja til fjárfestinga og viðskipta í þróunarlöndum. Skipan sendiherra í Kampala veitir ný tækifæri fyrir stjórnálagssamskipti og viðskipti í Austur-Afríku, og ætlunin er að öflugt net kjörræðismanna í Austur-Afríku verði byggt upp sem sinni m.a. íslenskum viðskiptahagsmunum. Er ný þróunarsamvinnustefna verður innleidd fyrir 2019-2023, er mikilvægt að huga að því hvernig framlög til þróunarsamvinnu nýtast sem allra best, hvernig hægt er að hámarka virðisauka Íslands og byggja á íslenskrí sérþekkingu. Mikilvægt er að samræmi verði milli ólíkra nálgana í þróunarsamvinnu og að leitast verði við að samstarf við atvinnulíf verði skoðað með markvissum hætti innan tvíhliða þróunarsamvinnu og að mannréttindasjónarhorn verði nýtt í slíku starfi. Þá má einnig benda á að ný stefna leggur áherslu á samþættingu stefnu, s.s. hvað varðar viðskipta- og tvísköttunarsamninga við okkar samstarfslönd. Aukin tækifæri til þátttöku á mörkuðum eru mikið réttlætismál fyrir íbúa þróunarlanda.

Nágrannalönd okkar hafa ekki sett sér nein skýr viðmið eða gert viðbragðs-áætlanir er stórfelld og endurtekin mannréttindabrot eiga sér stað í samstarfslöndum. Þó eru dæmi um að nágrannalöndin hafi dregið sig út úr tilteknum löndum og borið mannréttindabrotum við. Slík viðbrögð eru þannig metin í hverju dæmi fyrir sig og er lagt til að Ísland fylgi slíku fordæmi. Ef pólitísk forysta telur mögulegt að gripið verði til slíkra ráðstafana undir tilteknum aðstæðum, þarf jafnframt að taka tillit til slíkra þátta ef kostir þess að hefja starf í þriðja samstarfslandinu, eru metnir. Ísland myndi vissulega hafa meira rými til slíkra ákvarðana ef tvíhliða starf fer fram í þremur löndum, í stað tveggja, en að sama skapi væri takmörkuðum þróunarframlögum dreift á fleiri hendur viðtakenda. Þannig verður að taka tillit til margra ólíkra þátta við slíka ákvarðanatöku, en grundvallaratriði er þó að tekið sé tillit til mannréttinda í slíku ferli.

⁴⁰ Sjá fyrri umfjöllun um val verkefna, sem skal miðast að aðstæðum hverju sinni, virðisauka Íslands o.s.frv.

4. Tillögur

Hér eru settar fram helstu tillögur, þær ræddar stuttlega og skýrðar, og er þeim skipt eftir eðli þeirra. Tillögur snúa að hugmyndafræðilegum og hagnýtum grunni mannréttindamiðaðrar nálgunar, framkvæmd og loks að vöktun, rýni og úttekt. Sumar tillögur eru almennar, en aðrar þess eðlis að hægt er að útfæra þær nánar í framkvæmdaáætlun. Tillaga að slíkri framkvæmdaáætlun er sett fram í viðauka II.⁴¹

4.1 Hugmyndafræðilegur og hagnýtur grunnur

Hugmyndafræðilegur og hagnýtur grunnur mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu snýr að þeim leiðbeiningum sem starfsfólk hefur til að byggja vinnu sína á.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram:

1) Afgerandi forysta í þágu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu

Samkvæmt reynslu frá Danmörku skiptir forysta, þar með talin pólitísk forysta, miklu máli fyrir farsæla innleiðingu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu. Er þeirri ábendingu þess vegna beint til ráðherra, yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins og skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu, að slík forysta verði afgerandi í náinni framtíð. Í þessu samhengi er mikilvægt að skoða starf utanríkisráðuneytisins í heildrænu samhengi mannréttinda, sem hafa vissulega fengið meira vægi í málefna- og málsvarastarfi ráðuneytisins. Mjög gagnleg stefna um mannréttindi í íslenski utanríkisstefnu⁴² var gefin út árið 2007. Hún hefur staðist tímans tönn vel, þótt mögulega sé orðið tímabært að leggja vinnu í að uppfæra stefnuna.

2) Öll verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu fylgi meginreglum mannréttinda

Þessar meginreglur eru fjórar og skulu leitast við að tryggja: 1) jafnrétti og bann við mismunun, 2) samfélagslega þátttöku, 3) gagnsæi og 4) ábyrgð.⁴³

3) Heildræn stefnumið fyrir mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu Íslands verði mótuð

Stefnumótunarvinna fyrir mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu Íslands er fyrirhuguð innan þróunarsamvinnuskrifstofu á næstunni. Starfshópurinn telur mikilvægt að byggt sé á þeim grunni sem settur er fram í þessari skýrslu. Þannig verði gott samræmi milli ólíkrar nálgunar⁴⁴ í þróunarsamvinnu hvað varðar

⁴¹ Hlutverk starfshópsins er ekki að gefa starfsfólki fyriræmi eða að móta að fullu framkvæmdaáætlun. Því má líta á viðauka II sem hagnýtan grunn sem starfsfólk þróunarsamvinnuskrifstofu getur unnið með ítarlegri hætti.

⁴² Sjá: https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Utgafa/Mannrettindi_i_islenskri_utanrikisstefnu.pdf

⁴³ Sjá nánar umfjöllun í kafla 2.

⁴⁴ S.s. milli svæðasamstarfs, í samstarfi við atvinnulíf og frjáls félagasamtök, í mannúðar- og neyðarstarfi, og fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu.

mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu Íslands og virkt samtal muni eiga sér stað milli ólíkra sviða skrifstofunnar meðan á slíkri stefnumótunarvinnu stendur. Stefnt verði að því að slík stefnumið liggja fyrir í októbermánuði þessa árs (2019) og að mannréttindamiðuð þróunarsamvinna verði að fullu komin til framkvæmda fyrir allt starf þróunarsamvinnu Íslands í byrjun næsta árs.

4) Verkefni og þróunarinngríp byggja á vönduðum greiningum

Sérfræðingar nágrannalandanna leggja mjög ríka áherslu á mikilvægi þess að þróunarinngríp af öllu tagi byggja á vönduðum greiningum. Mikilvægt er að starfsfólk og stjórnendur geri sér góða grein fyrir stöðu mannréttinda í samstarfslöndum og meðal jaðarhópa. Ef nauðsynlegar og áreiðanlegar upplýsingar liggja ekki fyrir, skal Ísland standa fyrir gagnasöfnun og greiningum til að undirbyggja ákvarðanatöku og framkvæmd þróunarsamvinnu og leita ráðgjafar hjá erlendum sérfræðingum ef þörf krefur.

5) Fjárhagsáætlanir til næstu ára taki tillit til útgjalda sem tengjast mannréttindum

Starf í þróunarsamvinnu byggist óneitanlega á þeim fjármunum sem úthlutað er til málaflokksins. Í þeim tillögum sem hér eru settar fram, eru m.a. lagðar til áherslubreytingar sem hafa áhrif á útgjöld til þróunarsamvinnu, eða skiptingu milli útgjaldaliða. Þegar fram líða stundir mun hið sama eiga við um önnur útgjöld, s.s. innan fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu skuli horfa til mannréttindamiðaðrar nálgunar í fjárhagsáætlanagerð til næstu ára.

6) Starfsfólk njóti hagnýtrar fræðslu í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu

Hvað mannað varðar, þá er grundvallarmarkmiðið að allt starfsfólk sem vinnur að tvíhliða þróunarsamvinnu verði málsvarar mannréttinda og hafi hæfni til að innleiða mannréttindamiðuð þróunarsamvinnuverkefni. Við áherslubreytingar í starfi er brýnt að starfsfólk hljóti viðeigandi fræðslu. Lagt er til að allt starfsfólk fái grunnfræðslu í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu. Skal m.a. íhugað að grundvallarfræðsla sem fánleg er á netinu,⁴⁵ verði gerð að skyldu fyrir allt starfsfólk þróunarsamvinnuskrifstofu, þ.m.t. staðarráðið starfsfólk í samstarfslöndum. Þá er nauðsynlegt að ítarlegri, hagnýt fræðsla tengd verkefnum verði í boði fyrir starfsfólk tvíhliða þróunarsamvinnu. Sem hluti af einstökum verkefnum verði getuuppbygging og fræðsla á sviði mannréttinda útfærð fyrir samstarfsaðila Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu.

7) Verkfærakista: skriflegar, hagnýtar leiðbeiningar í boði fyrir starfsfólk

Þróunarsamvinnuskrifstofa skal bjóða upp á haldbærar skriflegar leiðbeiningar,⁴⁶ eða svokallaða verkfærakistu, varðandi mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu fyrir starfsfólk í tvíhliða samstarfi.

⁴⁵ Sem dæmi má nefna að Mannréttindastofnun Danmerkur býður upp á vönduð netnámskeið, sem og aðrar þróunarsamvinnustofnanir. Vefsvæði fyrir starfsfólk Sp sem beitir mannréttindamiðaðri nálgun í sínu starfi má finna hér, ásamt ýmsu efni til fræðslu og þjálfunar starfsfólks: <http://hrbaportal.org/archives/resource-types/learning-training-materials>. Þróunarhópur Sp (UNDG) býður einnig upp á fræðslu, sem m.a. byggist upp á gagnlegum æfingum og dæmum, og má finna hana hér: <https://undg.org/document/un-inter-agency-common-learning-package-on-human-rights-based-approach-to-programming/>. Mikið af efni er sniðið að viðkomandi stofnunum og er mikilvægt fyrir Ísland að móta efni að þörfum eigin starfsfólks.

⁴⁶ E. toolbox, líkt og nágrannapjóðirnar gera, en Ísland getur byggt á þeirra lausnum.

4.2 Framkvæmd

Framkvæmd þróunarsamvinnu einkennist af vandaðri áætlanagerð, skýrum verkferlum og ríkri áherslu á árangur og skilvirkni. Mikilvægt er að nýir verkferlar verði uppfærðir í gæðahandbók ráðuneytisins og að áætlanir í tvíhliða samstarfi taki sérstakt tillit til mannréttinda.

Aðrar eftirfarandi sértækar tillögur eru settar fram varðandi framkvæmd:

8) Öll verkefni verði greind og flokkuð samkvæmt mannréttindastiku

Mannréttindastika er fjórskiptur mælikvarði þar sem metið er hve langt verkefni ganga, allt frá því að óljóst er hvort verkefni hefur eitthvað með mannréttindi að gera, til þess að verkefni umbreytir stöðu mannréttinda í samstarfsríki.

9) Ísland vinni að umbreytandi mannréttindaverkefnum í samstarfslöndum

Skv. mannréttindastiku sem fjallað er um í kafla 2, falla svokölluð umbreytandi mannréttindaverkefni undir stig 3. Mikilvægt er að þegar mannréttindamiðuð þróunarsamvinna komi til framkvæmda, muni Ísland leitast við að innleiða slík verkefni. Í umbreytandi mannréttindaverkefnum er rík áhersla lögð á málefnavarstarf, sjálfbærni og að breyta innviðum samfélagsins í þágu mannréttinda.

10) Málsvarastarf verði markvisst

Málsvarastarf er órjúfanlegur hluti mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu. Lítil áhersla hefur verið lögð á skipulagt málsvarstarf hingað til innan þróunarsamvinnu Íslands þar sem fremur hefur verið byggt á grundvallargildum hlutleysis. Með ríkari áherslu á málsvarastarf er mikilvægt að skýr skilaboð séu mótuð og að á hverjum tíma sé ljóst hver verði málsvari hvers og gagnvart hverjum. Slíkir þættir geta þó verið breytilegir og mikilvægt að lykilstarfsfólk sýni sveigjanleika til að laga sig að aðstæðum hverju sinni. Viðbúið er að það verði nokkur áskorun fyrir starfsfólk að tileinka sér nýja starfshætti við málsvarastarf. Önnur lönd hafa m.a. mótað áætlanir til áhrifa⁴⁷ og lagt er til að Ísland geri það einnig til að skapa faglegan ramma um málsvarastarf.

11) Tæknileg aðstoð verði gerð aðgengileg

Nágrannalönd sem innleitt hafa mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu, hafa lagt ríka áherslu á mikilvægi þess að starfsfólk hafi aðgang að góðri tæknilegri aðstoð.⁴⁸ Lagt er til að Ísland tryggi að starfsfólk hafi aðgengi að tæknilegri ráðgjöf þegar mannréttindamiðuð þróunarsamvinna er útfærð og henni hrundið í framkvæmd.

12) Mannréttindaáhersla skili sér í kynninga- og upplýsingamálum

Upplýsingadeild, sem heyrir undir skrifstofu ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins, er ábyrg fyrir kynninga- og upplýsingamálum í þróunarsamvinnu. Mikilvægt er að mannréttindaáhersla skili sér í umfjöllun um þróunarsamvinnu

⁴⁷ E. influencing strategies.

⁴⁸ Tæknileg aðstoð (e. technical assistance, TA) felur í sér skilgreindan stuðning við aðila í þróunarsamvinnu sem hefur tiltekna þörf eða fæst við skilgreint vandamál. Aðstoðin sem veitt er byggir á ríkri sérþekkingu utanaðkomandi sérfræðings eða ráðgjafa.

og upplýsingamiðlun til almennings og samstarfsaðila Íslands, og að starfsfólk upplýsingadeildar njóti þjálfunar í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu.

13) Mannréttindaáhersla verði lögð til grundvallar þegar íslenskt atvinnulíf er tengt og virkjað í tvíhliða þróunarsamvinnu

Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna verður ekki náð án aðkomu aðila atvinnulífsins og leggur utanríkisráðuneytið ríka áherslu á samstarf við aðila atvinnulífsins í nýrri þróunarsamvinnustefnu. Jafnframt er samhæfing milli ólíkra nálgana innan þróunarsamvinnu mikilvæg til að hámarka skilvirkni og framlag Íslands. Þannig er líklegt að tengslin milli samstarfs við atvinnulífs og tvíhliða þróunarsamvinnu verði eflað í náinni framtíð. Lagt er til að tækifæri á þessu sviði verði kortlögð í samvinnu við viðkomandi deild innan þróunarsamvinnuskrifstofu og að í kjölfarið verði ráðist í framkvæmd á völdum verkefnum sem muni jafnframt miða að því að hlúa að mannréttindum í samstarfslöndunum.

14) Samstarf við frjáls félagasamtök verði aukið í samstarfslöndum

Mörg frjáls félagasamtök í samstarfslöndum Íslands vinna ötullega að framgangi mannréttinda. Mannréttindamiðuð nálgun í þróunarstefnu beinir athyglinni að pólitík, valdakerfi og hefðum innan samfélaga sem orsaka og viðhalda útskúfun, misrétti og fátækt. Fólk, þ. á m. hópar sem eru jaðarsettir eða viðkvæmir, fá tækifæri til að láta rödd sína heyrast og eru valdefldir til ákvarðanatöku. Stuðningur við frjáls félagasamtök getur verið vel til þess fallinn að stuðla að því að einstaklingar í jaðarhópum fái rödd og njóti valdeflingar á eigin forsendum. Lagt er til að Ísland móti verklag og umgjörð þar sem stuðningur við frjáls félagasamtök er aukinn og að samstarf við staðbundin frjáls félagasamtök í samstarfslöndum verði á ný mikilvægur þáttur í starfi Íslands. Umgjörð þessa stuðnings skal byggjast á bestu starfsháttum,⁴⁹ en framkvæmdaþættir eins og jafnræði við val á samstarfsaðilum, virkt eftirlit og fullnægjandi stuðningur við samstarfsaðila, krefjast töluverðrar fyrirhafnar. Ísland þarf jafnframt að sinna fjárhagslegum þáttum og tryggja að hluti af framlögum frá og með árinu 2020 verði lagður í slíkt samstarf. Þrátt fyrir að umfang slíkra verkefna sé ekki mikið, getur traustur stuðningur skipt meginmáli fyrir smærri, staðbundin samtök sem hafa alla jafna mjög takmörkuð fjárráð en gera mikið úr hverri krónu.

15) Kortleggja möguleika á að starfa með fyrrum nemendum skóla Háskóla Sp á Íslandi að framgangi mannréttinda í samstarfslöndum

Samkvæmt nýrri stefnu er ætlunin að auka samlegðaráhrif af þróunarinngripum Íslands á ólíkum sviðum. Fjölmargir sérfræðingar hafa stundað nám eða hlotið þjálfun í fjórum skólum Háskóla Sp sem starfræktir eru hérlendis: Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn.⁵⁰ Á hverju ári útskrifast tæplega 100 nemendur frá skólunum, en þeirra á meðal eru nemendur frá Malaví og Úganda. Sem dæmi má nefna að Jafnréttisskólinn hefur útskrifað 18 nemendur frá Malaví og 22 nemendur frá Úganda og fjölmargir þeirra starfa á sviðum sem tengjast framgangi mannréttinda í þeirra heimalöndum. Árið 2017 var gerð utanaðkomandi úttekt á skólunum sem sýndi fram á góðan

⁴⁹ E. best practices.

⁵⁰ Sjá nánar: <https://gest.unu.edu/en> og um starf skólans: <https://gest.unu.edu/static/files/Annualreport/unu-gest-annual-report-2017.pdf>.

árangur skólanna. Erlendur ráðgjafi sem framkvæmdi úttektina, benti m.a. á að Ísland mætti skoða nánara samstarf við fyrrum nemendur. Lagt er til að byggt verði á þeirri rýni og að utanaðkomandi ráðgjafi verði fenginn til að kortleggja mannréttindatengd tækifæri og útfæra mögulegt samstarf sem komi til framkvæmda í náninni framtíð.

16) Virkur samráðsvettvangur meðal gjafalanda um mannréttindi

Ísland tekur þátt í virku samráði meðal gjafalanda og yfirvalda í samstarfslöndum. Lagt er til að Ísland tryggji að mannréttindi séu sett á dagskrá á slíkum vettvangi og ef að slíkur vettvangur er ekki til staðar eða hentar ekki fyrir mannréttindatengd málefni, að Ísland beiti sér fyrir því að nýr vettvangur verði settur á laggirnar, þar sem mannréttindi koma sérstaklega til skoðunar og umræðu.

17) Landaval taki sérstaklega tillit til mannréttinda

Samstarfslöndum Íslands í tvíhlið þróunarsamvinnu hefur fækkað úr sex í tvö á síðastliðnum tíu árum. Samkvæmt nýrri stefnu er sá möguleiki fyrir hendi að Ísland hefji samstarf við nýtt land, en slíkar ákvarðanir byggjast ætíð á ítarlegum fýsileikagreiningum sem varða framlag Íslands og virðisauka, þörf, samstarfsaðila og aðra þætti. Er hér ekki tekin afstaða til þess hvort Ísland skuli hefja slíkt ferli, en ástæða þykir til að ítreka að nauðsynlegt er að slíkar greiningar og val taki tillit til mannréttinda.

4.3 Vöktun, úttektir og rýni

Rík áhersla er lögð á markvirkni og skilvirkni⁵¹ í þróunarsamvinnu. Fastmótað fyrirkomulag er til staðar fyrir vöktun og úttektir⁵² þróunarsamvinnu, sem byggist á faglegum ramma DAC fyrir slíkt starf. Hópurinn leggur ríka áherslu á að mannréttindi séu sett í forgrunn við vöktun verkefna. Við innleiðingu á mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu er jafnframt mikilvægt að huga að þáttum sem tengjast úttektum og rýni og eru eftirfarandi tillögur settar fram því tengdar:

18) Utanaðkomandi mannréttindaráyni⁵³ á verkefnaskjöllum Íslands

Stærstur hluti starfs í tvíhliða þróunarsamvinnu byggir á verkefnaskjöllum sem útlista vandaða áætlanagerð til nokkurra ára. Allt starf Íslands skal vera mannréttindamiðað og lagt er til að í frummati verði verkefnaskjöl einnig rýnd af utanaðkomandi, óháðum ráðgjöfum áður en slík skjöl eru endanlega samþykkt. Slíkir ráðgjafar skulu skila séráliti til innri endurskoðunar, skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu auk deildarstjóra tvíhliða þróunarsamvinnu, og jafnframt skuli upplýsa ráðherra og ráðuneytisstjóra. Slíkt verklag tryggir að mannréttindamiðaðri nálgun sé beitt og virkar sem gæðastýring, en gefur einnig tækifæri til þess að nýjar hugmyndir geti nýst í starfi Íslands. Náin samvinna með nágrannalöndum gefur ástæðu til að ætla að hægt sé að leita til sérfræðinga þaðan þegar kemur að mannréttindaráyni verkefnaskjala.

⁵¹ E. efficiency og effectiveness.

⁵² E. monitoring and evaluation.

⁵³ E. quality assurance board.

19) Úttektir taki tillit til mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu

Úttektir eru ríkur hluti af þróunarsamvinnu Íslands og er ytra eftirlit og úttektir hlutverk stjórnsýslueiningar sem nýtur ákveðins sjálfstæðis. Slíku stofnanafyrirkomulagi er ætlað að tryggja hlutleysi úttekta, sem einnig eru gjarnan framkvæmdar af ytri sérfræðingum í kjölfars útboðs. Allt starf í þróunarsamvinnu er því tekið út með reglulegum hætti líkt og útlistað er í þriðja kafla þessarar skýrslu, s.s. miðannarúttektir og lokaúttektir. Þeim tilmælum er beint til þeirrar stjórnsýslueiningar innan utanríkisráðuneytisins sem hefur umsjón með úttektum, að allar úttektir séu grundvallaðar á mannréttindamiðaðri nálgun. Tryggja þarf að verklýsingar⁵⁴ fyrir útboð á úttektum skilgreini mannréttindi sem grundvallarþátt úttekta og að úttektaraðilar þurfi að sýna fram á grunnhæfni í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu.

20) Sérstök úttekt á mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu verði framkvæmd 2022

Innleiðing á nýjum áherslum og verklagi þvert á málaflokka getur tekið tíma og fyrirhöfn. Mikilvægt er að missa ekki sjónar á grunnáherslum, og halda áfram að móta nálgun Íslands eftir því sem reynsla í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu byggist upp. Mikið virði er fólgið í því að fylgjast með því sem vel hefur reynst og einnig því sem miður fer. Lagt er til að sérstök úttekt fari fram árið 2022 á mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu. Ekki standa vonir til að langtímaáhrif áherslubreytinga verði komin fram á þeim tímavarki, en slík úttekt veitir forsendur til þess að breyta verklagi ef þörf krefur og er mikilvægt að ekki líði of langur tími frá fyrstu innleiðingu fram til heildarskoðunar á mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu.

21) Árlegri árangurskýrslu verði skilað til löggjafans

Tryggt verði að mannréttindamiðuð nálgun Íslands í þróunarsamvinnu verði sambætt heildrænu árangursstjórnunarkerfi. Árlegri árangurskýrslu verði skilað til löggjafans, en slík skýrsla hefur það að markmiði að tryggja virka upplýsingagjöf til kjörinna þingfulltrúa og jafnframt gera þinginu kleift að sinna eftirlitsskyldu sinni.⁵⁵

⁵⁴ E. terms of reference.

⁵⁵ Finna má sambærilega skýrslu til finnska þingsins hér: <https://um.fi/documents/35732/0/UM+KPR+2018+SVE+WEB+%281%29.pdf/2d486884-9bc1-7fbc-c20d-bfac6fad166f>.

Mobile
Money



5. Lokaorð

Markmið með vinnu starfshópsins var að greina og útfæra nánar þær leiðir sem heppilegar eru fyrir Ísland að nýta við innleiðingu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu í tvíhliða starfi Íslands. Vinna starfshópsins á að tryggja það að framkvæmd sé með því móti að markmiðum nýrrar mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnustefnu verði sem best náð í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands og að þróunarfé sé nýtt á sem skilvirkastan og markvissastan hátt í starfinu. Þá á vinnan að leiða til þess að nýjar leiðir til árangurs á þessu sviði séu kannaðar og að tekið sé tillit til mannréttinda í greiningum við val á samstarfslöndum í tvíhliða samstarfi. Í þessu skyni kynnti starfshópurinn sér stefnur og skjöl sem liggja til grundvallar starfi þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, auk helstu strauma á sviði mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu í tvíhliða starfi. Þá kynnti starfshópurinn sér stefnu nágrannalanda og útfærslu þeirra á mannréttindamiðuðu starfi í þróunarsamvinnu.

Framundan er frekara stefnumótunarstarf fyrir mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu Íslands. Starfshópurinn vonast til þess að byggt verði á þeirri nálgun sem sett hefur verið fram í skýrslunni fyrir allt starf Íslands á sviði þróunarsamvinnu, þótt einblínt hafi verið á tvíhliða starf við gerð skýrslunnar. Helstu niðurstöður starfshópsins eru þær að þróunarsamvinnuskrifstofa þurfi að ráðast í talsverðar umbætur á starfsháttum við innleiðingu á mannréttindamiðaðri nálgun í þróunarsamvinnu. Þannig leggur hópurinn fram 21 tillögu ásamt grunni að framkvæmdaáætlun. Tillögurnar eru allt frá því að vera smávægilegar og til þess að snúa að umfangsmiklum breytingum fyrir starfið. Þær fela það m.a. í sér að stutt verði við staðbundin frjáls félagasamtök í starfinu og áhersla verði lögð á umbreytandi mannréttindaverkefni. Áhersla verði lögð á vandaða greiningar sem liggja til grundvallar þróunarinngrípum, og á aðkomu og aðgang að hæfum sérfræðingum.

Þótt tekið sé undir með nýrri þróunarsamvinnustefnu og áherslu hennar á það að sýnt sé fram á árangur af starfi Íslands, eru niðurstöður starfshópsins jafnframt þær að mikilvægt sé að taka áhættu endrum og eins í þróunarsamvinnu; að geta verið sveigjanleg. Við þurfum að vera staðföst í áherslum okkar á sjálfbærni og uppbyggingu atvinnulífs og vera óhrædd við að berjast kröftuglega fyrir auknum mannréttindum, m.a. með öflugum málsvarastarfi og með því að taka þátt í umbreytandi mannréttindaverkefnum. Með því að flytja út okkar mikilvægu gildi og áherslur á mannréttindi allra getum við látið gott af okkur leiða í þróunarsamvinnu.

I Viðauki - Mannréttindi og starf Íslands

I.1 Byggt á reynslu

Saga þróunarsamvinnu Íslands spannar aftur til ársins 1980 er Ísland hóf stuðning við Grænhöfðaeyjar og með lögum frá 1981⁵⁶ var Þróunarsamvinnustofnun sett á laggirnar og kveðið á um að hún ætti að annast framkvæmd og yfirstjórn á þróunarsamvinnuverkefnum sínum. Áherslan var ætíð rík á málefni tengd hafinu, en samstarf við Grænhöfðaeyjar stóð til ársins 1999. Þróunarsamvinnustofnun hafði með höndum verkefni sem nefna má hefðbundin tvíhliða verkefni, en í lok árs 2015 var Þróunarsamvinnustofnun lögð niður og tók þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins við hlutverki stofnunarinnar. Í þessari skýrslu er vísað til starfs Íslands í samstarfslöndum, þar sem Ísland hefur viðveru, sem nú um stundir eru Malaví og Úganda. Ísland vinnur samkvæmt faglegum ramma sem Þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) veitir og þeim skilgreiningum sem DAC setur fram fyrir tvíhliða framlög.⁵⁷

Hið hefðbundna tvíhliða starf sem hér er fjallað um hefur nokkra sérstöðu í starfi ráðuneytisins. Þar sem Ísland hefur viðveru í landinu, gefst kostur á að beita þróunarinngrípum sem henta Íslandi, þeirri sérþekkingu sem er til staðar, og jafnframt rækta samvinnu við staðbundin yfirvöld og aðra samstarfsaðila. Íslenskt starfsfólk fær beinan snertiflöt við rétthafa í samstarfslöndum, sem er dýrmætt, og samstarf Íslands við æðstu ráðmenn í samstarfslöndum veitir Íslandi aukið vægi á alþjóðavettvangi. Að auki er auðveldara að mæla þann árangur sem hlýst af framlagi Íslands, og þannig er skattborgurum á Íslandi gefinn kostur á að fylgjast með hverju framlag Íslands skilar fyrir baráttuna gegn fátækt og hungri. Sérstökum faglegum verkferlum er fylgt í tvíhliða samstarfi, og því er rík ástæða til að skoða sérstaklega innleiðingu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu í tvíhliða þróunarsamvinnu.

Áhersla Íslands á slíkt hefðbundið tvíhliða starf hefur tekið breytingum á síðustu árum, en Ísland hefur þó starfað með Malaví um 30 ára skeið og með Úganda í 19 ár og er því byggt á langvarandi samstarfi í löndunum tveimur. Efnahagsþrengingar um 2009 ollu m.a. verulegum samdrætti, auk þess sem DAC hefur þrýst á framlagslönd að fækka samstarfslöndum til að auka hnattræna skilvirkni þróunarsamvinnu. Ísland starfaði í Níkaragva og Srí Lanka á árunum 2006-2009 og Namibíu á tímabilinu 1990 til 2010. Þá var Mósambík samstarfsland Íslands 1995 til 2017 og er landið nú skilgreint sem áhersluland.⁵⁸ Þessar miklu sviptingar í starfi Íslands hafa

⁵⁶ Sjá: <https://www.althingi.is/lagas/135a/1981043.html>.

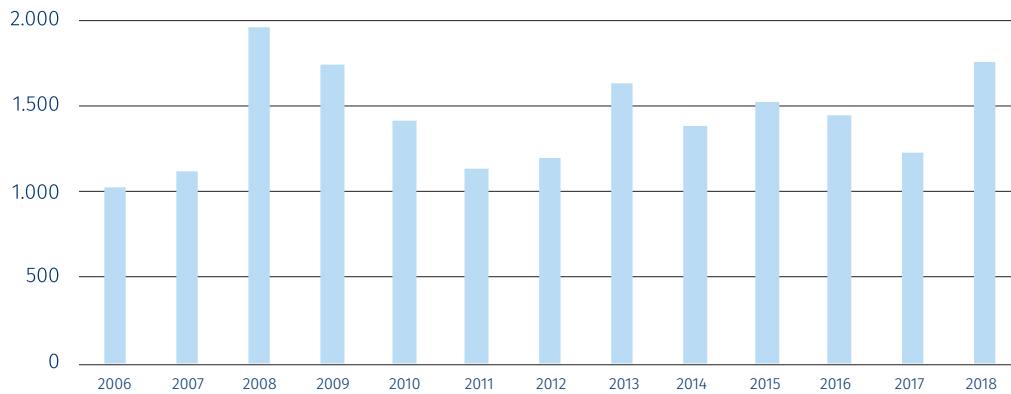
⁵⁷ Vakin er athygli á að samkvæmt fjárhagsflokkunarkerfi DAC eru útgjöld til tvíhliða starfs þó mun víðtækari, s.s. svæðasamstarf sem stjórnað er frá þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Útgefnaar tölulegar upplýsingar um tvíhliða framlög Íslands byggjast á þeim skilgreiningum.

⁵⁸ Skilgreining Íslands á áherslulöndum er sett fram í greinargerð við nýja stefnu: Lönd sem teljast áherslulönd eru ríki sem njóta umtalsverðs og skilgreinds stuðnings af Íslands hálfu til að framkvæma þróunarstefnu sína. Ísland hefur þó ekki viðveru í áherslulöndum en styður uppbyggingarstarf í gegnum fjölþjóðastofnanir og félagasamtök. Slíkur stuðningur er rakinn í landsáætlunum, miðast til lengri tíma og getur falist í útsendum sérfræðingum, fjárhagslegum stuðningi við áætlanir fjölþjóðastofnana í viðkomandi ríki, sem og stuðningi við félagasamtök heimamanna. Aukinheldur getur þessi stuðningur falist í tvíhliða pólitísku samráði og málflutningi á alþjóðavettvangi.

endurspeglast í framlögum til tvíhliða samstarfs og má sjá þróunina á tímabilinu 2006 til 2017 á mynd 3.⁵⁹ Framlöggin náðu hámarki á árinu 2008 þegar tæplega tveimur milljörðum íslenskra króna var varið til starfsins. Hraður samdráttur árána á eftir skilaði rúmlega 1,1 milljarði í tvíhliða þróunarsamvinnu árið 2011 og eftir sveiflur árin á eftir var framlag Íslands 1,240 milljarðar íslenskra króna árið 2017 og hækkaði upp í 1,764 milljarða á síðasta ári.⁶¹

Mynd 3: Framlög Íslands til tvíhliða þróunarsamstarfs 2006-2018

Framlög, millj. ISK



Þróunarsamvinna Íslands hefur ætíð einkennst af nálgun þar sem rík áhersla er lögð á allra fátækustu hópana og hefur í gegnum tíðina því verið unnið með málafni sem tengjast mannréttindum. Grunnþjónusta, s.s. aðgangur að heilnæmu vatni, menntun og heilbrigðiskerfi teljast svo dæmi sé tekið, sem efnahagsleg og

Réttur til heilsu og lífs

Samkvæmt stofnskrá Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO) er einn grundvallarréttur alls fólks að njóta bestu mögulegu heilbrigðisþjónustu án hvers kyns mismununar:

Árið 2000 fæddi yfir helmingur kvenna í Malaví börn sín án aðstoðar þjálfaðra heilbrigðisstarfsmanna. Árið 2016 hafði þetta hlutfall lækkað verulega. Á sama tíma hefur ungbarnadauði lækkað úr 41 af 1000 fæðingum árið 2000 í 23 af 1000 fæðingum á árinu 2016. Staðbundinn árangur við að draga úr mæðra- og nýburadauða í Mangochi héraði í Malaví hefur átt sér stað með öflugum stuðningi frá Íslandi. Þar má telja stuðning við uppbyggingu sjúkrahúsa og fæðingadeilda. Helstu áherslurnar hafa verið að auka aðgengi og bæta aðstöðu og gæði fæðingarþjónustunnar. Byggðar hafa verið og útbúnar fæðingadeildir, heilsugæslustöðvar og biðskýli fyrir verðandi mæður í dreifbýli og sjúkraflutningar eflir. Þá hefur áhersla verið lögð á eftirlit með verðandi og nýorðnum mæðrum og börnum þeirra, þjálfun starfsfólks og bætt meðferð upplýsinga. Alls fæðast um 30.000 börn á ári hverju í Mangochi héraði en til samanburðar má nefna að rúmlega 4.000 börn fæðast á Íslandi á ári.

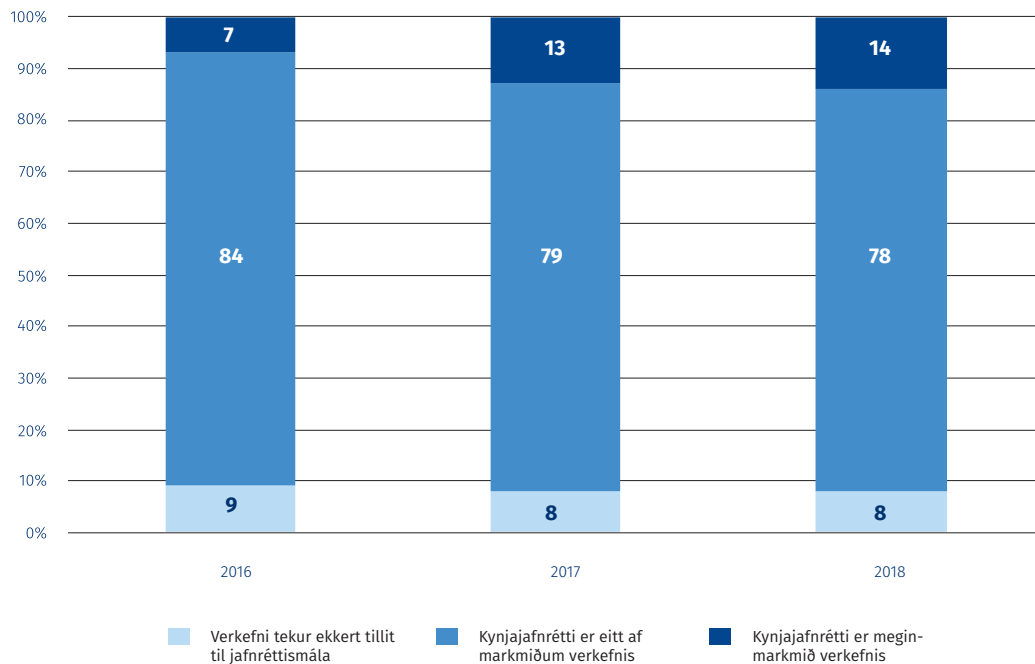
⁵⁹Tölur á mynd 3 eru settar fram í nafnvirði, þ.e. rauntölum í íslenskum krónum á hverju ári án þess að tekið sé tillit til virðisaukningar yfir tímabilið.

⁶⁰Núvirði 2008: 1,959 milljarðar íslenskra króna.

⁶¹Ath. tölur fyrir 2018 eru óstaðfestar.

félagsleg réttindi, sem eru mannréttindi af annarri kynslóð, en Ísland hefur gert sig gildandi í uppbyggingu félagslegra innviða sem þessara í samstarfslöndum sínum. Jafnframt hefur Ísland lagt ríka áherslu á jafnréttismál í þróunarsamvinnu. Mörg verkefni Íslands hafa byggst á jafnréttissjónarhorni og hafa í gegnum þá nálgun markvisst stuðlað að bættum mannréttindum í samstarfslöndunum. Á mynd 4 kemur fram hvernig tvíhliða verkefni Íslands⁶² eru flokkuð samkvæmt jafnréttisstíku DAC frá 2016 til 2018,⁶³ en um 92% verkefna taka verulegt mið af jafnréttismálum. 13-14% eru alfarið jafnréttisverkefni, þar sem verkefni þar sem kynjajafnrétti er meginmarkmið verkefnis. Þessi sterka áhersla Íslands hefur hlotið verðskuldaða athygli á vettvangi DAC, þar sem Ísland hefur verið meðal landa sem eru í fararbroddi varðandi sterka áherslu á jafnrétti kynjanna í þróunarsamvinnu sinni.⁶⁴

Mynd 4: Jafnréttismiðuð tvíhliða framlög Íslands 2016-2018



Þá hafa smærri, sértæk verkefni verið framkvæmd, t.d. hefur verið stutt við blinda í Malaví og Ísland hefur áður staðið fyrir verkefnum til stuðnings albínóum í Malaví og Úganda. Þá voru samtök óháðra útvarpstöðva í Mósambík studd lítillega á árunum 2014-2016. Ísland var með tvíhliða samstarf við Namibíu í 20 ár, allt frá því landið hlaut sjálfstæði árið 1990 fram til ársins 2010. Frá þessum tíma má nefna dæmi um verkefni af hálfu Íslands sem miðaði að því að veita jaðarhópum framgang í namíbísku samfélagi. Í nokkur ár var stutt við rekstur götuskýlis fyrir götubörn í Windhoek, höfuðborg Namibíu. Skýlið var rekið af manni með alnæmi, en nokkuð var um að menn keyptu kynlíf af götudrengjum, og voru því götudrengir í mikilli áhættu. Um nokkurra ára skeið var stutt við verkefni sem hafði það að markmiði að bjóða ókeypis lögfræðiaðstoð í fátækrahverfum höfuðborgarinnar.

⁶² Hér er stuðst við tölfraði DAC, þar sem tvíhliða stuðningur telst einnig vera samstarf við frjáls félagasamtök og

⁶³ Ath. tölur fyrir 2018 eru óstaðfestar.

⁶⁴ Ath. tölur fyrir 2018 eru óstaðfestar.

Verkefnið sem var í samvinnu við háskólann í Namibíu var síðan útvíkkað til nokkurra þéttbýlisstaða í landinu. Margar konur sem eiginmaðurinn hafði yfirgefið nýttu sér þessa lögfræðiaðstoð til að leita réttar síns, t.d. til að halda húsnæði sínu og að fá lögskilnað. Þá var jafnframt stutt við blindraskóla, m.a. með því að styðja við kaup á búnaði, t.d. tölvur með sérstökum hugbúnaði fyrir blinda og blindraletursprentara. Um tíma var unnið að verkefni í tengslum við San-ættbálkinn þar sem fjármunum var varið í iðnjálfun og í undirbúningi var nokkuð umfangsmikið leikskólaverkefni á San svæðum.⁶⁵ Verkefnið kom þó ekki að fullu til framkvæmda, þar sem samstarf við Namibíu var aflagt vegna efnahagshrunsins. Þrátt fyrir það voru tveir leikskólar settir á laggirnar og þar voru þjálfaðir upp leiðbeinendur. Enn fremur studdi Ísland við útgáfu á fyrstu námsbókunum sem gefnar voru út á þremur ólíkum málum Sanfólksins. Khoisan málin hafa fæst nokkuð ritmál og eru hvað þekktust fyrir ólíka smelli sem eru hluti tungumálsins. Sumar tegundir málsins eru útdauðar nú þegar en mörg tungumálin eru í útrýmingarhættu. Með því að útbúa námsefni á tungumálunum er ekki einungis stuðlað að því að samfélög og sér í lagi yngsta kynslóðin nái að halda í brothætta menningu sína, heldur er einnig stuðlað að viðgangi örtungumála.

Réttur til menntunar

Samkvæmt 26. grein Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna hafa allir rétt til menntunar. Skólaskylda skal vera á grunnskólastigi og grunnskólamenntun skal jafnframt vera ókeypis.

Í tvíhliða starfi Íslands er mikil áhersla lögð á stuðning við menntun barna og ungmenna. Í Malaví hafa 5% barna enga formlega menntun og 62% ungmenna á aldrinum 15-24 ára hafa ekki lokið formlegri grunnskólamenntun. Ísland hefur um árabil stutt við uppbyggingu grunnskólamenntunar í landinu og hefur síðan 2013 starfað með héraðsyfirvöldum í Mangochi héraði með stuðningi við tólf grunnskóla. Reistar hafa verið skólastofur og kennarabústaðir og aðbúnaður og gæði kennslunnar bætt í skólunum. Má þar nefna kaup á skólahúsgögnum og námögögnum, bættri hreinlætisaðstöðu fyrir nemendur og starfslíð, skólamáltíðir og þjálfun kennara. Þá hefur sjónum sérstaklega verið beint að þörfum nemenda með sérþarfir og ungra mæðra. Malaví á enn langt í land með að ná eigin viðmiðum um menntun og aðbúnað skólabarna. Landið er í hópi þeirra ríkja sem hafa hvað lægstu vergu landsframleiðsluna á íbúa og meirihluti landsmanna lifir undir fátæktarmörkum. Einn af lykilþáttum við að losna úr fátæktargildru er að tryggja grunmenntun.

⁶⁵ San fólkið samanstendur af ólíkum hópum búskmanna (e. bushmen) sem eru veiðimenn og safnarar og eru frumbyggjar sunnanverðrar Afríku. Í það minnsta 14 þjóðernishópa San fólks er að finna innan Namibíu og tala þeir ólík tungumál sem eru tengd en þó ekki öll af sama uppruna (Khoisan mál). Staða San fólksins í namíbisku samfélagi er sérstaklega bág.

⁶⁶ Líkt og er algengt er með frumbyggjahópa í öðrum löndum, þá hefur San fólkinu verið úthlutað afmörkuð svæði í Namibíu.

Umfangsmesta verkefni af Íslands hálfu sem var mannréttindamiðað, og væntanlega það eina sem hægt væri að flokka sem umbyltandi mannréttinda-verkefni, hófst árið 2006 og fól það í sér að byggja upp menntun og þjónustu fyrir heyrnarlausu í Namibíu, en staða þeirra var sérlega bág. Af yfir 18.000 heyrnarlausum einstaklingum, sóttu þá 631 skóla. Meðal annars var markmið verkefnisins að tryggja að heyrnarlaus börn hefðu sömu möguleika til menntunar og önnur börn. Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra á Íslandi tók þátt í verkefninu með því að byggja upp táknaþáttakennslu sem valfag í kennaraháskóla, þjálfar táknaþáttakennara, fullorðinsfræðslukennara og aðstoðarfólk á leikskólum. Jafnframt kostaði verkefnið skólastofur fyrir heyrnarlausu, kennsluefni, laun kennara, námsstyrki og setti á laggirnar samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra í Namibíu, sem er fyrsta opinbera þjónustustofnunin af því tagi. Rekstur miðstöðvarinnar var í kjölfarið yfirtekin af namibíska menntamálaráðuneytinu og hefur hún verið starfrækt síðan verkefninu lauk árið 2011. Verkefnið er dæmi um umbyltandi mannréttinda-verkefni af hálfu Íslands til stuðnings jaðarsetts hóps sem ekki naut grunnréttinda fyrir.

Þessi dæmi sýna glögglega að Ísland hefur í starfi sínu fram að þessu sinnt margvíslegum inngripum sem eru til þess fallin að bæta stöðu mannréttinda í samstarfslöndunum, en þó hefur mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu ekki verið markvisst beitt fram að þessu.



I.2 Tengsl við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Ný þróunarsamvinnustefna Íslands byggir á heimsmarkmiðunum og þar með allt starf Íslands á þessu sviði. Í stefnunni eru sett fram tvö þróunarmarkmið, sem hvort um sig vinnur að fimm heimsmarkmiðum Sp. Fyrri þróunarmarkmið Íslands er uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar, sem felur í sér að efla grunnþjónustu og styrkja stofnanir til að bæta lífskjör og auka tækifæri þeirra sem búa við fátækt og ójöfnuð. Þróunarmarkmiðið og þau heimsmarkmið (nr. 5, 4, 3, 6 og 16) sem unnið er að undir þessu fyrri þróunarmarkmiði, eru sett fram á mynd 2.

Mynd 3: Fyrri þróunarmarkmið Íslands og þau heimsmarkmið sem unnið er að

Þróunarmarkmið 1

Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar.

Efla grunnþjónustu og styrkja stofnanir til að bæta lífskjör og auka tækifæri þeirra sem búa við fátækt og ójöfnuð

				
Kynjajafnrétti og valdefling kvenna	Jafn aðgangur allra að góðri menntun	Bætt grunnheilbrigðisþjónusta og lækkuð tíðni mæðra- og barnadaða	Bætt aðgengi að heilnæmu vatni og heilbrigðisþjónustu	Skjót endurreisn, aukinn viðnámsþróttur og sterkari innviðir samfélaga

Á sama hátt vinnur síðara þróunarmarkmið Íslands að fimm heimsmarkmiðum (nr. 7, 14, 15, 13 og 8) og er það, ásamt markmiðum, sett fram í mynd 3. Markmiðið snýr að verndun jarðarinnar og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Starf Íslands á þessu sviði miðar að því að auka viðnámsþrótt samfélaga og örva hagvöxt á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar, auk þess sem gripið verði til aðgerða vegna loftslagsbreytinga.⁶⁷

Mynd 4: Síðara þróunarmarkmið Íslands og þau heimsmarkmið sem unnið er að

Þróunarmarkmið 2

Verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda

Auka viðnámsþrótt samfélaga og örva hagvöxt á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindarnýtingar auk þess sem gripið verði til aðgerða vegna loftslagsbreytinga.

				
Aukin nýting jarðhita og annarra endurnýjanlegra orkugjafa	Verndun og sjálfbær nýting hafs og vatna	Endurheimt vistkerfa, sjálfbær landnýting og takmörkun landhagnunar	Aukin mótvægis- og aðlögunarhæfni samfélaga vegna áhrifa loftslagsbreytinga	Sjálfbær hagvöxtur og mannsæmandi atvinnutækifæri fyrir alla

⁶⁷ Ath. að þessi markmiðssetning er sett fram með fyrirvara um breytingar, en tillaga til þingsályktunar er nú í meðförum Alþingis og gæti tekið breytingum í því ferli.

Stefnan spannar allt starf Íslands að þróunarsamvinnu, en hér er einblínt á tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum Íslands. Slíkt starf miðast fyrst og fremst að fyrra þróunarmarkmiði Íslands og í samstarfslöndum Íslands er helst unnið að heimsmarkmiði 4, 3 og 6, en markmið 1.2 er jafn aðgangur allra að góðri menntun, markmið Íslands nr. 1.3 er bætt grunnheilbrigðisþjónusta og lækkuð tíðni mæðra- og barnadauða. Markmið 1.4 snýr að bættu aðgengi að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu. Aðrar nálganir Íslands í þróunarsamvinnu taka til annarra heimsmarkmiða, en leggja ber áherslu á að tvíhliða starfið er ekki bundið eingöngu við þessa þrjá meginþætti, menntun, heilsu og hreinlæti. Þverlæg málefni sem ganga í gegnum allt starf Íslands í þróunarsamvinnu eru jafnréttismál, mannréttindamál og umhverfis- og loftslagsmál.

Með nýrri stefnu verða ákveðin vatnaskil í tvíhliða starfi Íslands, auk þess sem nú stendur yfir vinna við að móta nýja samstarfsáætlun fyrir samstarf við Úganda til næstu fjögurra ára og ný áætlun fyrir Malaví verður unnin í kjölfarið.

Við greiningar á mannréttindum í samstarfslöndum er gagnlegt að reiða sig á þann ramma sem mótaður er með heimsmarkmiðum Sp til að glöggva sig betur á því hvaða umgjörð er til staðar af alþjóðlegum sáttmálum, samþykktum og lagalegum ramma. Þess ber að geta að 92% af árangursvísunum heimsmarkmiðanna er hægt að tengja alþjóðlegum mannréttindaverkfærum. Sérfræðingar lögðu ríka áherslu á að heppilegt væri fyrir Ísland að nýta sér greiningar Mannréttindaskrifstofu Sp, sem gefur út greiningar fyrir einstök lönd. Þá eru fjöldamargar sérskýrslur gefnar út, bæði fyrir einstök lönd sem eru undir smásjá Mannréttindaskrifstofu Sp,⁶⁸ og tiltekna málaflokka.⁶⁹ Slíka skýrslugjöf og greiningar er heppilegt að nýta ef einstök inngrip koma til álitu af Íslands hálfu, sem óhjákvæmilega kallar á vandaðar greiningar. Danska mannréttindastofnunin⁷⁰ hefur einnig unnið umfangsmikið og gagnlegt starf við að tengja mannréttindi við markmiðssetningu sem tengjast heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.⁷¹ M.a. er greint eftir löndum hvaða tillögur Mannréttindaskrifstofu Sp eiga við einstök heimsmarkmið og hafa slíkar greiningar verið settar fram bæði fyrir Malaví⁷² og Úganda,⁷³ sem geta reynst haldbærar fyrir Ísland í mótun greininga sem liggja til grundvallar samstarfsáætlunum. Þá eru tillögur einstakra nefnda, t.d. réttindanefndar einstaklinga með fötlun, tengdar heimsmarkmiðunum,⁷⁴ og geta verið gagnlegar ef að Ísland hyggst láta til sín taka í einstökum málaflökkum sem tengjast mannréttindum. Staða mannréttinda í samstarfslöndum er að mörgu leyti bág og mikilvægt að skilja vel undirliggjandi þætti áður en þróunarsamvinnuinngrip eru mótuð ásamt samstarfsaðilum.

⁶⁸ Má í þeim landahópi nefna Mið-Afríkulýðveldið, Myanmar, Eritreu, Sómalíu og Súdan.

⁶⁹ Sem dæmi má nefna sérskýrslur um réttinn til einkalífs, réttinn til þróunar, skýrslur vinnuhóps um mannhvörf, vinnuhóp um tilviljanakenndar handtökur, stöðu mannréttindafrömuða (e. human rights defenders), og svo má lengi telja.

⁷⁰ Sjá nánar: <http://sdg.humanrights.dk/>.

⁷¹ Tólið nefnist SDG – human rights data explorer, sjá: <http://sdgdata.humanrights.dk/>.

⁷² Sjá: <http://sdgdata.humanrights.dk/en/country/malawi>.

⁷³ Sjá: <http://sdgdata.humanrights.dk/en/country/uganda>.

⁷⁴ Sjá: <http://sdgdata.humanrights.dk/en/mechanisms/treatybodies/committee-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd>.

⁷⁵ Sjá <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/MWSummary.aspx>, sjá einnig UN Women Perceptions Study on Social Norms around Violence against Women and Girls September 2018 Report.

I.3 Staða mannréttinda í Malaví

Samkvæmt Mannréttindaskrifstofu Sameinuðu þjóðanna (OHCHR) á Malaví á brattann að sækja í mannréttindamálum. Misskipting og fátækt er mikil í landinu og ofbeldi og mismunun gegn konum er algeng þar sem jafnrétti kynjanna er ábótavant og skaðlegar menningarhefðir eru útbreiddar.⁷⁵ Dæmi um slíka hefð er þegar mönnum, svokölluðum hýenum⁷⁶, er greitt fyrir kynferðismök við stúlkur eftir að þær hafa fyrst á klæðum. Hefðin byggir á hugmynd um hreinsunarathöfn sem á að hreinsa stúlkurnar við þetta tilefni.

Kosningar eru haldnar reglulega í Malaví og völd hafa færst milli stjórn mála-flokka í kosningum. Spilling er hins vegar landlæg, fangelsi landsins eru yfirfull og lögregluofbeldi er algengt þar sem lögreglan sætir lítilli ábyrgð vegna mannréttindabrota.⁷⁷ Tjáningar- og skoðanafrelsi fólks er ýmsum skorðum sett í Malaví og yfirvöld ráðast reglulega í aðgerðir sem brjóta í bága við þessi réttindi sem felast m.a. í sektum og handtökum. Meðal þeirra sem sæta handtökum í slíkum aðgerðum eru mótmælendur og aðgerðasinnar.⁷⁸

Réttindi barna eru fótum troðin í Malaví. Barnahjónabönd eru t.a.m. stórt vandamál í Malaví þrátt fyrir að stjórnvöld hafi ráðist í átak til að sporna við þeim og m.a. fest í lög árið 2015 að 18 ár væru lágmarksaldur til hjónabands.

Fjölmarginir minnihlutahópar sæta ofsóknum í Malaví. Má þar einkum nefna LGBTI-samfélagið og albinóa, en ofbeldi og mismunun gegn þessum hópum er útbreitt. Albinóar verða fyrir ýmiss konar ofsóknum og ofbeldi í Malaví sem felst m.a. í hótunum, brottnámi, uppgreftri grafreita og jafnvel morðum. Löggjöf í Malaví leggur bann við kynferðislegu samneyti fólks af sama kyni. Stjórnvöld gáfu þó út fyrir mæli árið 2012 um að löggjöfinni skyldi ekki fylgt eftir í landinu⁷⁹, en tilvist laganna og viðhorf samfélagsins til LGBTI-einstaklinga leiða til bágrar stöðu þessa hóps. Einstaklingar úr þeirra röðum verða fyrir margs konar ofbeldi, m.a. af hálfu lögreglunnar, auk þess sem þeim er t.a.m. neitað um lækniþjónustu á grundvelli kynhneigðar.⁸⁰

Löggjöf og regluverk virðist í mörgum tilvikum ekki vera rót vandans þegar kemur að mannréttindabrotum í landinu. Sem dæmi má nefna að ákvæði eru í stjórnarskrá sem eiga að tryggja trú-, tjáningar-, skoðana- og hugsanafrelsi. Framfylgd og framkvæmd löggjafar í landinu er snýr að mannréttindum virðist því vera ábótavant. Ýmsar bábiljur og trúarhefðir, þ.m.t. galdratrú og karllægur valdastrúktúr eiga stóran hlut í þjóðarsál Malava og vega oft þyngra en lagabókstafurinn; þar virðist hundurinn liggja grafinn.

⁷⁶ Á máli heimafólks fisi (e. hyena men).

⁷⁷ Sjá <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/MWSummary.aspx>.

⁷⁸ Sjá <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/malawi>

⁷⁹ E. moratorium.

⁸⁰ Sjá <https://www.hrw.org/news/2018/10/26/malawi-arrests-violence-against-lgbt-people>.

I.4 Staða mannréttinda í Úganda

Þrátt fyrir að lagaleg umgjörð mannréttinda sé nokkuð sterk í Úganda, þá er raunveruleg staða mannréttinda í landinu að mörgu leyti mjög bágborin. Ójafnræðis gætir gagnvart m.a. konum, fötluðum einstaklingum, HIV/alnæmissmituðu fólki og LGBTI-samfélaginu.⁸¹

Kosningar eru reglulega haldnar í Úganda, en landinu hefur verið stjórnað af sama forseta og stjórn málaflakki hans frá valdaráni á árinu 1986. Árið 2017 var stjórnarskrá landsins breytt til að tryggja áframhaldandi kjörgengi forsetans þrátt fyrir háan aldur og hámarksfjölda ára sem hann hafði setið á forsetastóli.⁸² Stjórnvöld hafa sætt harðri gagnrýni fyrir spillingu, ofríki og ofsóknir á hendur pólitískum andstæðingum.⁸³ Slík gagnrýni komst í hárnæmi í síðustu kosningum sem haldnar voru í landinu í byrjun árs 2016 í skugga ógnana, ofbeldis og aðþrengds tjáningarfrelsis og upplýsingastreymis.⁸⁴

Þrátt fyrir að ákvæði í stjórnarskrá Úganda tryggi tjáningar- og skoðanafrelsi eru fjölmörg lagaákvæði, m.a. í refsilöggjöf, í andstöðu við slík réttindi. Borgarasamtök og fjölmiðlar í landinu hafa haldist á floti þrátt fyrir að standa í auknum mæli frammi fyrir takmörkunum og hótunum af hálfu stjórnvalda undanfarin ár.⁸⁵

Börn sæta margskonar misrétti og illri meðferð í Úganda, m.a. af hálfu öryggisveita, lögreglu og hers í landinu.⁸⁶ Börn eru víða beitt ofbeldi og kynferðisofbeldi; dæmi eru um að þeim sé fórnað í trúarathöfnum og barnahjónabönd eru algeng í landinu.⁸⁷ Réttindi barna á vinnumarkaði eru lítil og barnaprælkun viðgengst í landinu.⁸⁸ Kynfæralímlestingar á stúlkum eru enn stundaðar af tilteknum þjóðernishópum frá ólíkum landshlutum.

Samneyti einstaklinga af sama kyni er refsivert í Úganda. Einstaklingar sem grunaðir eru um slíka refsiverða háttsemi sæta ofbeldisfullri og niðurlægjandi meðferð í landinu og eru m.a. þvingaðir til endaparmsskoðunar. Réttindabaráttu LGBTI-einstaklinga eru settar mjög þröngar skorður og gleðigöngum þeirra hefur verið aflýst vegna hótana yfirvalda.⁸⁹

Líkt og víðar í álfunni er skortur á löggjöf ekki orsök mannréttindabrota eða bágrar stöðu mannréttinda í Úganda, heldur sú staðreynd að lögum sem eiga að tryggja þegnunum réttindi er ekki framfylgt. Handtökur og varðhald fara fram án dómsúrskurðar, harðræði og pyntingar tíðkast í varðhaldi, friðsöm mótmæli eru barin niður af hörku, funda- og félagafrelsi takmarkað með lögum. Bláðamenn sæta ákærum fyrir meiðyrði þrátt fyrir úrskurði Mannréttindadómstóls Afríku um ólögmati þess sem að framan er talið. Meint ofbeldi, mannrán og ill meðferð er sjaldnast rannsakað af yfirvöldum.

⁸¹ Sjá <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/UGSummary2010-2011.aspx>.

⁸³ Sjá <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/uganda>.

⁸⁴ Sjá <https://www.state.gov/documents/organization/277303.pdf>.

⁸⁵ Sjá <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/uganda>.

⁸⁶ Sjá <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/uganda>.

⁸⁷ Sjá <https://www.state.gov/documents/organization/277303.pdf>.

⁸⁸ Sjá <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/uganda>.

⁸⁹ Sjá <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/uganda> og <https://www.amnesty.org/download/Documents/36000/afr590032010en.pdf>.

II Viðauki – Grunnur að framkvæmdaáætlun

II.1 Hugmyndafræðilegur og hagnýtur grunnur

Afurð 1.1: Fyrirmæli og gæðahandbók endurspegli vinnulag mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu Öll verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu fylgi meginreglum mannréttinda

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Uppfærð gæðahandbók	Fyrirmæli um vinnulag í verkefnastjórnun tvíhliða þróunarsamvinnu byggjast á meginreglum mannréttinda.	Uppfærð gæðahandbók UTN þar sem fyrirmæli til tvíhliða starfsfólks koma fram, fyrir 1. október 2019.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

Afurð 1.2: Heildræn stefnumið Ísland vinni eftir heildrænum stefnumiðum í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Stefnumið í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu	Stefnumið fullbúin og hrint í framkvæmd.	Útbúa heildstæðan stefnumið ramma fyrir allt starf Íslands á sviði mannréttinda innan þróunarsamvinnu fyrir lok september 2019.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

Afurð 1.3: Fjármunum veitt í mannréttindatengd verkefni Ísland veití fjármunum í mannréttindatengd verkefni

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Uppfærðar fjárhagsáætlanir	Fjárhagsáætlun fullbúin og hrint í framkvæmd.	Fjárhagsáætlun fyrir árið 2020 uppfærð.	Sérfræðingur rekstrarskrifstofu ábyrgur fyrir fjárhagsáætlunum og deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.

Afurð 1.4: Fræðsla og þjálfun Hæft starfsfólk með getu til að innleiða mannréttindaverkefni

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Grunnfræðsla um mannréttindamiðaða nálgun	Allt starfsfólk þróunarsamvinnuskrifstofu hafi lokið grunnfræðslu á netinu.	Grunnfræðslu verði lokið fyrir 1. janúar 2020. Allt nýtt starfsfólk ljúki grunnfræðslu á fyrstu tveimur mánuðum í nýrri stöðu.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.
Þjálfun	Hagnýt fræðsla verði í boði fyrir starfsfólk tvíhliða þróunarsamvinnu.	Hagnýt námskeið haldin í sendiráðum í Malaví og Úganda fyrir 1. mars 2020.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.
Endurmenntun	Verkfærakista tilbúin, hún er nýtt og starfsfólk telur notagildi hennar vera verulegt.	Fyrsta útgáfa af verkfærakistu verði tilbúin 1. janúar 2020.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

Afurð 1.5: Verkfærakista fyrir mannréttindatengt starf

Starfsfólk hefur í sínu starfi aðgang að upplýsingum og tölum til að sinna sínu hlutverki

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Verkfærakista tilbúin til notkunar fyrir starfsfólk	Verkfærakista tilbúin, hún er nýtt og starfsfólk telur notagildi hennar vera verulegt.	Fyrsta útgáfa af verkfærakistu verði tilbúin 1. janúar 2020.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

II.2 Framkvæmd

Afurð 2.1: Mannréttindastika

Mannréttindastiku verði beitt á öll verkefni Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Öll verkefni Íslands í tvíhliða samvinnu metin skv. mannréttindastiku	Mannréttindastika skilgreind og er beitt á öll verkefni.	Mannréttindastika samþykkt og beitt á öll verkefni frá og með júní 2019.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.
Verkferlar fyrir beitingu mannréttindastiku skriflegir og nýttir í starfi	Verkferlar eru skýrir að mati starfsfólks.	Verkferlar tilbúnir og teknir að fullu í notkun fyrir 1. júní 2019.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

Afurð 2.2: Umbreytandi mannréttindaverkefni

Ísland vinnur umbreytandi mannréttindaverkefni í samstarfslöndum í samvinnu við héraðsyfirvöld

Afrakstur ⁹⁰	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Greiningar, samstarfs- og verkefnaáætlanir í Malaví	Greiningum og samstarfs- og verkefnaáætlunum lokið.	Samstarfsáætlun sem byggist á vönduðum greiningum tilbúin 1. nóvember 2019.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og Chargé d'affaires í Lilongwe.
Greiningar, samstarfs- og verkefnaáætlanir í Úganda	Greiningum og samstarfs- og verkefnaáætlunum lokið.	Samstarfsáætlun sem byggist á vönduðum greiningum tilbúin 1. október 2019.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og sendiherra í Kampala.
Verkefnainnleiðing í Úganda	Verkefni hrint í framkvæmd skv. verkefnaskjali.	Verkefni hefst 1. janúar 2020.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og sendiherra í Kampala.
Verkefnainnleiðing í Malaví	Verkefni hrint í framkvæmd skv. verkefnaskjali.	Verkefni hefst 1. janúar 2020.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og Chargé d'affaires í Lilongwe.

⁹⁰ Ítarlegri framkvæmdaáætlun fyrir samstarfsáætlanir fyrir lönd og einstaka framkvæmdaliði í verkefnaáætlunum verði sett fram af deild tvíhliða þróunarsamvinnu.

Afurð 2.3: Málsvarstarf

Ísland leggur sérstaka áherslu á mannréttindi í sínu málsvarastarfi í tvíhliða þróunarsamvinnu

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Áætlun til áhrifa í Úganda tilbúin	Áætlun fullbúin og komin til framkvæmda.	Markvisst málsvarastarf í Úganda styðst við áætlun til áhrifa.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og sendiherra í Kampala.
Áætlun til áhrifa í Malaví tilbúin	Áætlun fullbúin og komin til framkvæmda.	Markvisst málsvarastarf í Malaví styðst við áætlun til áhrifa.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu og Chargé d'affaires í Lilongwe.

Afurð 2.4: Samningur vegna tæknilegrar aðstoðar

Sérfræðingur í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu er tiltækur fyrir starfsfólk

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Samningur við sérfræðing í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu	Samningur/samkomulag er til staðar. Samningur er nýttur, sérþekking nýtist í þróunarsamvinnu Íslands.	Sérfræðingur í mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu verði til staðar fyrir 1. september 2020.	Sérfræðingur ráðuneytisins sem ber ábyrgð á málefnavinnu mannréttinda.

Afurð 2.5: Samstarf við staðbundin frjáls félagasamtök

Ísland vinnur að mannréttindum í samstarfslöndum í gegnum staðbundin frjáls félagasamtök

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Ísland vinnur með staðbundnum frjálsum félagasamtökum og veitir fjármagn í mannréttindaverkefni	Fjöldi verkefna fjármögðuð á ári í hvoru samstarfslandi.	Fjármagni verði úthlutað fyrir lok árs. Þrjú verkefni verði studd af hvoru sendiráði á ári hið minnsta.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.
Verklags- og úthlutunarreglur fyrir staðbundin frjáls félagasamtök	Verklags- og úthlutunarreglur nýttar við útdeilingu fjármagns.	Faglegur rammi til staðar fyrir lok október 2019.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.

Afurð 2.6: Kortlagning samstarfsmöguleika og samstarf við nemendur skóla HSP

Kortlagning samstarfsmöguleika lokið og samstarf við fyrrum nemendur HSP hafðið

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Kortlagningu lokið á samstarfsmöguleikum við fyrrum nemendur HSP	Kortlagningu lokið.	Kortlagningu lokið 1. desember 2019.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.
Samstarfsverkefni með fyrrum nemendum HSP hafin	Samstarfsverkefni komin til framkvæmda.	Innleiðing hefjist 1. janúar 2020.	Deildarstjóri tvíhliða þróunarsamvinnu.

II.3 Vöktun, úttektir og rýni

Afurð 3.1: Eftirlit og úttektir

Eftirlit og úttektir nýtist til umbóta fyrir mannréttindamiðaða þróunarsamvinnu

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Heildræn úttekt á mannréttindastarfi í tvíhliða þróunarsamvinnu	Úttekt lokið og hún gerð aðgengileg.	Utanaðkomandi aðilar hafi lokið óháðri úttekt fyrir lok árs 2021.	Innra eftirlit þróunarsamvinnu.
Tekið verði tillit til mannréttindatengdra þátta í vöktun og eftirliti verkefna	Mannréttindatengdir þættir verði hluti af verkefnaskjölum og vöktun.	Öll verkefni frá og með hausti 2019 vakti mannréttindatengda þætti.	Verkefnastjórar og yfirmenn sendiráða í samstarfslöndum.
Mannréttindi samþætt öllum úttektum Íslands	Mannréttindi staðlaður hluti af verklýsingu (ToR) fyrir úttektir.	Allar úttektir frá og með byrjun árs 2020 taki tillit til mannréttinda.	Innra eftirlit þróunarsamvinnu.

Afurð 3.2: Árangursskýrsla lögð fyrir Alþingi

Eftirlitshlutverk löggjafans verði styrkt

Afrakstur	Mælistika	Markmið	Ábyrgð
Árleg árangursskýrsla sem byggist á mannréttindamiðaðri þróunarsamvinnu	Heildræn árangursskýrsla lögð fyrir Alþingi.	Heildræn árangursskýrsla um árið 2020 lögð fyrir Alþingi.	Sérfræðingur sem ábyrgur er fyrir árangursstjórnun þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.

