



ALÞYÐUSAMBAND ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis  
Utanríkismálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 133/1259*  
*komudagur 22.2.2007*

Reykjavík 27.2 2007.

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu (443 mál).**

ASÍ fagnar því að settur sé lagarammi um starfsemi og réttarstöðu íslensku friðargæslunnar og starfsmanna hennar.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því, að friðargæslan hafi á að skipa breiðum hóp einstaklinga sem færir séu um að taka að sér þau verkefni sem m.a. eru skilgreind í 2.mgr. 1.gr. frumvarpsins. Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að lögin geri ráð fyrir því að fleiri en starfsmenn ríkisins geti horfið frá störfum sínum tímabundið til þess að takast á hendur verkefni á vegum friðargæslunnar. Frumvarpið í núverandi mynd er alfarið sniðið að umhverfi ríkisstarfsmanna. Gera má minniháttar breytingar sem auðveldað geta einstaklingum í borgaralegum störfum á almennum vinnumarkaði aðgang að þessum mikilvægu störfum. Annars vegar þannig að starfsmönnum verði gert mögulegt að halda aðild að viðeigandi lífeyrissjóðum og stéttarfélögum á almennum vinnumarkaði. Með þeirri aðild vinnast og viðhaldast réttindi sem mynda æ stærri þátt af réttindum viðkomandi einstaklinga. Hins vegar má gera það með samvinnusamningum friðargæslunnar og einstakra fyrirtækja eða félagasamtaka en fyrir slíka samninga gæti frumvarpið opnað heimildir. Að lokum er athygli nefndarinnar vakin á því, að samhliða því að taka úr sambandi 1.mgr. 44.gr. l. 70/1996 er nauðsynlegt að gera ákvæði 5. og 6. gr. laga 139/2003 óvirk gagnvart þessum hópi starfsmanna.

F.h. Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,  
lögfræðingur ASÍ.

16.2.2007

Utanríkismálanefnd Alþingis.

## **Athugasemdir með frv. til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.**

### **Athugasemd við 2. grein frumvarpsins**

Hvergi í frumvarpinu kemur fram hvernig íslensk stjórnvöld, eða Utanríkisráðuneytið metur lögmæti þeirra aðgerða sem greint er frá í 1. grein frumvarpsins. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi er Utanríkisráðuneytinu heimilt að ákveða friðargæsluverkefni (sbr. 2. gr. frumvarpsins) án tillits til þess hvort það verkefni stuðli að ólögmætum hernaðaraðgerðum, ólögmætu hernámi eða öðrum brotum á þjóðarétti.

Sem dæmi má nefna að hernaður NATO gegn Serbíu árið 1999, árásarstrið Bandaríkjanna gegn Afganistan árið 2001 og árásarstrið Bandaríkjanna gegn Írak árið 2003, voru ólögmætar aðgerðir að þjóðarétti. Þær voru brot á stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem þær uppfylltu hvorki skilyrði um sjálfsvörn né um heimild Öryggisráðsins til hernaðar.

Með því að heimila friðargæsluverkefni á svæðum sem hernumín voru með ólögmætum hætti, grefur Utanríkisráðuneytið undan meginreglum þjóðaréttar og stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Slík niðurrífsstarfsemi stuðlar ekki að friði og samrýmist því ekki meginmarkmiðum frumvarpsins.

Ég legg því til að við 2. gr. frumvarpsins bætist eftirfarandi ákvæði fyrir aftan “Utanríkisráðherra ákveður friðargæsluverkefni hverju sinni og hefur samráð við utanríkismálanefnd Alþingis þegar við á.”:

*“Friðargæsluverkefni skal ekki starfrækja á svæðum sem hernumín voru í trássi við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Við upphaf hvers friðargæsluverkefnis leggur Utanríkisráðuneytið fram skýrslu um tilgang, umfang, tímalengd og lögmæti verkefnisins í ljósi þjóðaréttar.”*

### **Athugasemd við 5. grein frumvarpsins**

Genfarsamningarnir frá 12. ágúst 1949 og viðaukar þeirra frá árinu 1977 gilda um vopnuð átök. Ísland er aðili að þessum samningum og ber að framfylgja ákvæðum þeirra. Ríkjum er skylt að setja löggjöf gegn stríðsglæpum og lögsækja einstaklinga innan eigin lögsögu sem kynnu að hafa framið stríðsglæpi, en skilgreiningar á stríðsglæpum finnast í samningunum og viðaukum þeirra. Aðild Íslands að Alþjóða sakamáladómstólum og sú staðreynd að “íslenskir friðargæsluliðar heyra í störfum sínum erlendis einnig undir lögsögu Alþjóðlega sakamáladómstólsins vegna þeirra brota sem kveðið er á um í Rómarsarþykkt um dómstólinn”, firrir ekki íslenska ríkið frá skyldu sinni sem að ofan greinir.

Þótt maður vilji vona að íslenskir friðargæsluliðar muni aldrei fremja stríðsglæpi, er að sjálfsögðu nauðsynlegt að tryggja að frumvarpið sé vandað og taki mið af skyldum Íslands á sviði mannúðarréttar.

Því legg ég til að þriðja setning í 5. gr. frumvarpsins breytist og verði:

***“Slík sakamál skulu rekin fyrir íslenskum dómstólum í samræmi við almennar reglur opinbers réttarfars sem og í samræmi við refsíákvæði alþjóðlegs mannúðarréttar.”***

#### **Athugasemd við 6. grein frumvarpsins**

***Greinin falli niður.*** Samkvæmt almennum hegningarlögum mega dómstólar taka tillit til leyfilegrar neyðarvarnar. Slíkt ætti að duga. Það er ástæðulaust að veita friðargæsluliðum, sem er ekki ætlað að taka þátt í beinum hernaðaraðgerðum, aukið svigrúm til ofbeldisverka með því að veita þeim þessa tilteknu réttarvernd. Slík réttarvernd gæti jafnvel orðið til þess að ýta undir kæruleysi í meðferð vopna.

#### **Athugasemd við 7. grein frumvarpsins**

Þagmælskuákvæði frumvarpsins eru ekki í samræmi við lýðræðisvenjur og við þær kröfur til gagnsæis um störf opinberra aðila. Flest ódæðisverk ríkisstjórna eru unnin fyrir luktum dyrum og í trausti þess að opinberir aðilar þori ekki að uppljóstra um brotin. Opinberum aðilum, án tillits til starfs, verða að geta uppljóstrað um ólögsmæta eða refsiverða háttsemi sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu. Meðan engin lög eru til á Íslandi um réttarvernd uppljóstrunar (“whistle-blowing”), er nauðsynlegt að tryggja sérákvæði um réttarvernd uppljóstrara í einstökum lögum.

Því legg ég til að við 7. gr. frumvarpsins bætist:

***“Reglur um skyldur til þagmælsku ná ekki til vitneskju sem friðargæsluliðar fá í starfi sínu og sem bendir til þess að brot á almennum hegningarlögunum eða brot á alþjóða sakarétti hafi verið framin.***

Elías Davíðsson, kt. 230141-6579  
Hörpugata 14  
101 Reykjavík  
15. febrúar 2007



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 133/1317*  
*komudagur 1.3.2007*

Nefndasvið Alþingis  
Utanríkismálanefnd  
Austurstræti 8-10  
IS-150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2007

### **Efni: Umsögn um lagafrumvarp, 443. mál 133. löggjafarþings**

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar Alþingis, dagsett 14. febrúar síðast liðinn, þar sem Félagi Sameinuðu þjóðanna er sent til umsagnar lagafrumvarp um Íslensku friðargæsluna (þingskjal 566, 443. mál).

Lög um Íslensku friðargæsluna yrðu nýmæli, en hér verður einungis tekin afstaða til örfárra af þeim álitafnum sem upp koma við lestur frumvarpsins, sem áður var lagt fram á 132. löggjafarþingi, vorið 2006. Þótti ekki ljóst af lestri fyrstu greinar þess frumvarps hvort um væri að ræða eins konar hernaðarviðmið, með áherslu á aðgerðir á mörkum hins gráa svæðis borgaralegrar friðargæslu og hernaðarlegri verkefna. Í ljósi þeirra mjög svo breyttu áherslna Íslensku friðargæslunnar, sem núverandi utanríkisráðherra hafði kynnt, var hinnar nýju útgáfu frumvarpsins beðið með nokkurri eftirvæntingu.

### **Breyttar áherslur utanríkisráðherra**

Áður en farið verður yfir álitafnin, þarf að renna stuttlega yfir hinar breyttu áherslur. Utanríkisráðherra kynnti í október 2006 á fundi utanríkismálanefndar fjögur tilgreind meginsvið sem Íslenska friðargæslan skyldi leggja áherslu á: a) löggæslu- og réttarfar; b) heilbrigðismál og heilsuvernd; c) fjölmiðlun- og upplýsingamiðlun; og d) flugmála- og flugvallarrekstur.<sup>1</sup>

Að sögn ráðherra var tilgangurinn að breikka hið raunverulega verkefnasvið friðargæslunnar, það er þau verkefni sem hún tæki að sér. Að sögn ráðherra var einnig ætlunin að mýkja áferð Íslensku friðargæslunnar og taldi afar brýnt að einbeita sér að þeim sérsviðum og verkefnum sem hæfa reynslu okkar og hæfni sem herlausri þjóð.<sup>2</sup> Var það mat ráðherra að hin fjögur meginsvið endurspegluðu reynslu Íslendinga og þekkingu, „sem og þá brýnu þörf og eftirspurn eftir slíkri reynslu og þekkingu, sem við verðum mjög svo vör við innan alþjóðsamfélagsins“<sup>3</sup> Hafði ráðherra enn fremur í hyggju að auka aðkomu íslenskra stjórnvalda að verkefnum á vegum UNICEF,

<sup>1</sup> Valgerður Sverrisdóttir (2006). Nýjar áherslur í Íslensku friðargæslunni. Pistlar, 26. október 2006.

Sótt af: [www.valgerdur.is](http://www.valgerdur.is); sjá einnig þingskjal 395 á 133. löggjafarþingi, bls. 41-42.

<sup>2</sup> Sama heimild.

<sup>3</sup> Sama heimild.

UNIFEM, Matvælaáætlunar Sameinuðu þjóðanna, WFP, auk þess sem Íslendingar kæmu áfram að kosningaefirliti á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, ÖSE.<sup>4</sup>

Haustið 2006 gerðist það í senn að kona var skipuð skrifstofustjóri Íslensku friðargæslunnar, ásýnd friðargæslunnar var „mýkt upp“, og ný verkefni voru kynnt. Eitt af nýjum verkefnum íslensku friðargæslunnar var að standa fyrir ljósmæðra- og yfirsetukvennanámskeiði í Afganistan, en meðal áhersluatriða þar voru næring þungaðra kvenna, kvenna með barn á brjósti, og umönnun nýbura.<sup>5</sup> Nýr ráðherra lagði áherslu á að markmið og verkefnaval og friðargæslunnar tækju mið af kynjasjónarmiðum. „Í starfi okkar á Sri Lanka er til dæmis helmingur friðargæsluliða konur og við sjáum að starf þeirra og nærvera skiptir miklu máli fyrir konur á eftirlitssvæðum.“<sup>6</sup>

Morgunblaðið fagnaði stefnubreytingunni í leiðara sínum og sagði þetta „afar róttæka breytingu á störfum friðargæslunnar“. Taldi blaðið að með borgaralegum verkefnum og heimköllun svonefndra jeppagengja væri um merkustu „ákvörðun Valgerðar Sverrisdóttur á ráðherraferli hennar“ að ræða. Taldi blaðið að stuðningur meðal almennings myndi aukast við hin nýju verkefni. Lokaorð leiðarans voru: „höldum okkur við það sem við kunnum.“<sup>7</sup> Í leiðara Fréttablaðsins degi síðar var sömuleiðis lýst ánægju með breytingar á ásýnd íslensku friðargæslunnar.<sup>8</sup>

### **Frumvarpið ekki í stíl við breyttar áherslur**

Félag Sameinuðu þjóðanna lýsir yfir sérstakri ánægju með ofangreindar breyttar áherslur sem komu í tíð núverandi utanríkisráðherra. Hinsvegar virðist sem frumvarpið hafi ekki tekið nauðsynlegum stakkaskiptum frá fyrri gerð, líkt og breyttar áherslur gáfu tilefni til.

Samkvæmt fyrstu málsgrein yrði lögð megináhersla á „aðgerðir“. Taldir eru upp þrjú flokkar „aðgerða“ til að: 1) koma á eða skapa frið; 2) halda hættuástandi í skefjum; og 3) tryggja stöðugleika og koma í veg fyrir að átök brjótist út. Þetta vekur vissulega athygli. Aðeins í fjórða lagi eru talin upp verkefni borgaralegra sérfræðinga, og í fimmta lagi mannúðar- og neyðarastöð. Skilgreina þarf vandlega hvað meint er með orðinu „aðgerðum“ í fyrstu þremur stafliðum 1. greinar frumvarpsins.

Í samræmi við þær breyttu áherslur sem vikið er að hér á undan, færi betur á því að borgaraleg friðargæsla og neyðar- og mannúðarastöð væri sett ofar og þá sem veigameira atriði en óskilgreindar „aðgerðir“. Auk þess má spyrja hvort fimmti stafliður 1. greinar frumvarpsins seilist ekki inn á verksvið alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka sem hafa sérhæft sig í aðstoð við flóttafólk og fórnarlömb átaka og

<sup>4</sup> Valgerður Sverrisdóttir (2006). Nýjar áherslur í Íslensku friðargæslunni. Pistlar, 26. október 2006.

Sótt af: [www.valgerdur.is](http://www.valgerdur.is); sjá einnig þingskjal 395 á 133. löggjafarþingi, bls. 41-42.

<sup>5</sup> Stiklur, vefrit utanríkisráðuneytisins um alþjóðamál (2006). 3. árg., 7. tbl. 9. nóvember 2006. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið. bls. 1.

<sup>6</sup> Utanríkisráðherra (2006). Ávarp á morgunverðarfundur UNIFEM á Íslandi í tilefni alþjóðlegs baráttudags Sameinuðu þjóðanna gegn kynbundnu ofbeldi, 24. nóvember 2006.

<sup>7</sup> Morgunblaðið (2006). Mikilvæg stefnubreyting. Leiðari, 21. október 2006, bls. 38.

<sup>8</sup> Fréttablaðið (2006). Friðargæslan. Leiðari, 22. október 2006, bls. 10.

náttúrhamfara svo sem Alþjóðaráð Rauða krossins og Alþjóðasamband Rauða kross félaga.

### **Ekki í samræmi við tillögur starfshóps?**

Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til starfshóps ríkisstjórnarinnar sem skilaði tillögum árið 2000 um þátttöku Íslands í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Við lestur I. kafla frumvarpsins virðist hinsvegar sem lítið tillit hafi verið tekið til tillagna starfshópsins.

### **Setningar um borgaralega friðargæslu horfnar á brott**

Athyglisvert er að tvær setningar í inngangskafla athugasemda við frumvarpið hafa horfið frá fyrri framlagningu. Þær setningar fjölluðu um störf íslenskra friðargæsluliða sem borgaralegir sérfræðingar og hljóðuðu svo: „Íslenskir friðargæsluliðar starfa sem borgaralegir sérfræðingar og hafa einkum komið úr röðum lögreglumanna, lækna og hjúkrunarfræðinga. Einnig hafa farið til starfa verkfræðingar, fjölmiðlafólk, lögfræðingar, sagnfræðingar, flugumferðarstjórar og slökkviliðsmenn.“

Í stað þessara setninga sem dottnar eru út í nýrri útgáfu frumvarpsins kom ein ný sem hljóðar svo: „Íslenskir friðargæsluliðar starfa yfirleitt innan stærri verkefna og sveita og hefur bakgrunnur og menntun þeirra sem tekið hafa þátt í slíkum störfum verið mjög fjölbreytt.“

### **Áhersla á pólitískan prófil ?**

Svo virðist sem fyrri utanríkisráðherrar hafi lagt áherslu á uppbyggingu pólitísku prófils. Stuðningur fyrri forsætisráðherra og utanríkisráðherra við innrásina í Írak árið 2003 er nærtækt dæmi, en innrásin var brot á alþjóðalögum svo til dæmis sé vitnað til Kofi Annan, fyrrum framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna<sup>9</sup>.

Íslenska friðargæslan var formlega stofnuð 10. september 2001. Verkefni íslenskra friðargæsluliða höfðu fram til þess tíma verið borgaralegs eðlis þar sem heilbrigðisstarfsmenn, lögreglumenn, ýmsir borgaralegir sérfræðingar af báðum kynjum tóku þátt. Mörkuð var sú stefna að í stað þess að verkefni væru dreifð, skyldi fremur stefna að færri, markvissari og þá stærri verkefnum. Má draga þá ályktun að með því hafi verið ætlunin að verkefnin hvert um sig næðu meiri athygli, og gætu jafnvel skapað Íslandi ákveðinn prófil.

Til að renna ennfremur stoðum undir þessa ályktun er ljóst að framlög til Íslensku friðargæslunnar hafa alltaf verið talin til þróunaraðstoðar, en samkvæmt viðmiðum Þróunaraðstoðarnefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD (DAC), eru opinber framlög ríkisins til Íslensku friðargæslunnar skilgreind sem þróunaraðstoð. Skilgreiningar DAC er sá alþjóðlegi mælikvarði sem stuðningsríki í þróunarsamvinnu hafa komið sér saman um, enda eðlilegt og mikilvægt að ríkin notist við sömu skilgreiningar og mælikvarða þegar framlög til þróunaraðstoðar eru talin fram. Á móti kemur að í skýrslum utanríkisþjónustunnar „um þátttöku Íslands í alþjóðlegri

<sup>9</sup> Kofi Annan (2004). Viðtal við BBC 16. september 2004. Sjá viðtalið á eftirfarandi slóð:  
[http://news.bbc.co.uk/media/video/40076000/rm/\\_40076368\\_annan07\\_fullinterview16\\_vi.ram](http://news.bbc.co.uk/media/video/40076000/rm/_40076368_annan07_fullinterview16_vi.ram)

friðargæslu er hvergi vísað til þeirrar þátttöku sem framlags til þróunaraðstoðar.<sup>10</sup> Þvert á móti hafa áætlanir um Íslensku friðargæsluna verið kynnt sem liður í framlagi Íslands til NATO. Svo virðist sem áherslan á allra síðustu árum hafi því fyrst verið á uppbyggingu pólitísku prófils Íslands innan NATO.

### Önnur atriði

Félag Sameinuðu þjóðanna tekur stuttlega afstöðu til örfárra annarra af þeim álitaeftum sem koma upp við lestur frumvarpsins.

1. Ekki er vikið að kynjasjónarmiðum í frumvarpinu. Ekki við verkefnaval, auglýsingu starfa, viðbragðslista, framkvæmd verkefna, eða starfa friðargæsluliða o.s.frv. Er þetta bagalegt, sérstaklega í ljósi skýrslu sem kom út árið 2005 um jafnréttis- og kynjasjónarmið Íslensku friðargæslunnar 1994-2004 og umræðna utan dagskrár sem fóru fram á Alþingi skömmu eftir útgáfu skýrslunnar.<sup>11</sup> Hvergi er vikið að ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 frá árinu 2000 sem fjallar um mikilvægi jafnréttissjónarmiða í friðargæslu. Það hefði verið í lófa lagið þar sem nú á að setja – í fyrsta sinn – rammalöggjöf um Íslensku friðargæsluna.
2. Félag Sameinuðu þjóðanna fagnar því að réttindi íslenskra friðargæsluliða verði skýrð með lögum.
3. Á móti er félagið hugsuð yfir þeim skyldum og í raun réttindamissi sem íslenskir friðargæsluliðar munu búa við sökum starfa sinna, svo sem kemur fram í 13. grein frumvarpsins. Eðlilega er ekki hægt að tryggja friðargæsluliðum í fjarlægum löndum sömu réttindi og þeir myndu njóta heima fyrir, en Félag Sameinuðu þjóðanna telur rétt að fara eins varlega í þessum eftum og frekast er unnt hverju sinni.
4. Félag Sameinuðu þjóðanna leggur áherslu á gagnsæi og teldi heppilegt ef siðareglur, þær sem utanríkisráðherra hyggst setja skv. 7. grein frumvarpsins, verði opinberar. Sama á við um reglur um vopnaburð og skyldur friðargæsluliða í því sambandi skv. 3. grein frumvarpsins; reglur um þagmælsku friðargæsluliða skv. 7. grein frumvarpsins; reglugerð um tryggingaskilmála skv. 12. grein; og reglugerð um nánari framkvæmd laganna skv. 15. grein.

Ekki virðast nokkur haldbær rök fyrir að halda siðareglum eða öðrum tilvitnuðum atriðum leyndum. Jafnvel þótt það sé ekki ætlun löggjafans eða framkvæmdavaldins virðist ástæða til að halda þessu atriði til haga í umsögninni. Helst væri hægt að bera slíkt saman við gamaldags andrúmsloft leyndarhyggju, sem áður var ríkjandi gagnvart þjóð, Alþingi og utanríkismálanefnd. Svo vitnað sé til utanríkisráðherra: „Raunar verð ég að

<sup>10</sup> Birna Þórarinsdóttir (2005). Íslenska friðargæslan. Jafnréttis- og kynjasjónarmið í stefnu og starfsemi 1994-2004. Rannsókn unnin fyrir Rannsóknarstofu í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands og UNIFEM á Íslandi, bls. 18.


<sup>11</sup> Samþætting jafnréttissjónarmiða í íslensku friðargæslunni. Umræður utan dagskrár á Alþingi, 24. febrúar 2005. 131. löggjafarþing, B-mál 598.

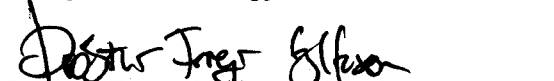
játa að mér hefur oft fundist þukur af þessu tagi fremur einkenna karlana, sem hafa tilhneigingu til að leiða málin til lyktar í reykfylltum bakherberjum.“<sup>12</sup>

5. Í inngangskafli athugasemda við frumvarpið er tekið fram að markmiðið hafi verið að „kveða skýrt á í lögum um ýmis atriði er til þeirrar starfsemi heyrá“. Hvað varðar I. kaflann almennt, og ýmis önnur atriði frumvarpsins virðist sem þvert á móti hafi frumvarpið verið haft óskýrt. Með frumvarpinu virðist löggjafanum ætlað að gefa utanríkisráðuneytinu verulega víðtækan ramma.
6. Ennfremur er í inngangskafli athugasemda við frumvarpið tekið fram að „höfð [hafi verið] hliðsjón af löggjöf um friðargæslu í öðrum norrænum ríkjum. Um margt eiga þó sérsjónarmið við um íslenska friðargæsluliða enda tekur löggjöf um friðargæslu annars staðar á Norðurlöndum mið af því að þar er starfræktur her, sem Ísland gerir ekki.“ Að lágmarki má segja um þetta veigamikla atriði, að markmiðið hafi ekki gengið eftir eins og til var ætlast?

Félag Sameinuðu þjóðanna telur að Ísland geti áfram lagt mikið af mörkum í alþjóðlegu friðar- og mannréttindastarfi sem hingað til. Telur félagið að endurskoðun á fyrstu grein frumvarpsins með áherslu á borgaraleg friðargæsluverkefni, mannúðar- og neyðaraðstoð með jafnréttissjónarmið að leiðarljósi væri einn liður til að skerpa ennfrekar á því starfi.

Virðingarfyllst,

  
Tryggvi Jakobsson, formaður  
Félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

  
Þóstor Ingi Gylfason, framkvæmdastjóri  
Félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

---

<sup>12</sup> Valgerður Sværisdóttir, utanríkisráðherra (2007). Leynd aflétt af leyniskjölum. Síðdegisfrétt Ríkisútvarpsins, hljóðvarps, 18. janúar 2007.





FLUGMÁLASTJÓRN ÍSLANDS *Alþingi*  
Icelandic Civil Aviation Administration

*Erindi nr. Þ 133/1369*

Skógarhlöð 12  
105 Reykjavík  
Ísland/Iceland

sími/tel. +354 569 4100  
fax +354 562 3619  
www.caa.is

Alþingi v/Austurvöll *komudagur 5.3.2007*  
Hr. Einar Farestveit  
nefndarritari  
150 REYKJAVÍK

Tilv. yðar

Dags.

Tilv. vor  
2007020081  
Bréfalykill:  
021

Dags.  
1. mars 2007

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna.**

Flugmálastjórn Íslands hefur ekki athugasemdir við framangreint frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.

Virðingarfyllst

*Astríður S. Þ.*  
Astríður S Thorsteinsson  
lögfræðingur

Alþingi  
Erindi nr. P 133/1290  
komudagur 28.2.2007

Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu (lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007)

Umsagnaraðili: Hjálparstarf kirkjunnar

**Umsögnin snýr að athugasemdum við II. kafla frumvarpsins, bls. 4**

*„Uppbyggingarstörf, mannúðaraðstoð og neyðarhjálp eru því hlut af því starfi sem íslenska friðargæslan getur sinnt og eru þau verkefni sem stuðla að friði mjög náteygð uppbyggingu og þróun á stríðshráðum svæðum.“*

Hjálparstarf kirkjunnar ítrekar nauðsyn þess að skilja neyðaraðstoð og uppbyggingarstarf frá starfsemi á vegum ríkja og samtaka sem hafa á sér hernaðarlegt yfirbragð. Blandist þetta saman er hætt við að almenningur á svæðinu sem starfað er á, geri ekki greinarmun á starfsemi fólks í herklæðum eða þeirra sem starfa eftir skipulagi slíkra eininga og starfsmönnum mannúðarsamtaka. Það grefur undan öryggi hjálparstarfsmanna og árangri af aðstoð þeirra. Hjálparstarf kirkjunnar lítur svo á að neyðaraðstoð og uppbyggingarstarf sé sérhæft starf sem viðurkennd hjálparsamtök séu best fallin til þess að veita eigi aðstoð að ná til þeirra sem mest þurfa á henni að halda.

Hjálparstarf kirkjunnar stendur að stefnuyfirlýsingunni „Ábyrgðinni að vernda“ ásamt hjálparstofnunum kirkna á Norðurlöndum, sem nýlega var afhent utanríkisráðherra. Þar er fjallað um ábyrgðina á að hindra ofbeldi og átök, ábyrgð á að bregðast við þegar slíkt er í uppsiglingu og ábyrgð á að byggja upp á ný. Í ljósi þess fagnar Hjálparstarfið auknu starfi friðargæsluliða við að fyrirbyggja átök og koma á friði. Hjálparstarfið vísar þó í orð stefnuyfirlýsingarinnar, vegna ofangreindrar athugasemdar (í því samhengi í yfirlýsingunni þar sem fjallað er um íhlutun sem einu leiðina til að hindra eða stöðva átök): „Við erum sannfærð um það, af fenginni eigin reynslu, að hernaðarlegri íhlutun til verndar verði að fylgja **hjálparstarf sem er algjörlega aðgreint frá íhlutuninni.**“ Á þetta við um hvers kyns aðgerðir aðila með uppbyggingu hers.

\*Stefnuyfirlýsingin *Ábyrgðin að vernda* fylgir með umsögninni í pósti.

Reykjavík, 27. febrúar 2007.

**V/ umsagnar um frumvarp til laga um friðargæslu**

Á fundi Hjálparstofnana kirkna á Norðurlöndum sem haldinn var í Reykjavík 11.-12. september 2006 undirrituðu framkvæmdastjórar stofnananna stefnuyfirlýsingu varðandi ábyrgðina að vernda.

Meðfylgjandi er yfirlýsingin en í henni er skorað á ríkisstjórnir Norðurlanda að tryggja með öllum tiltækum ráðum, heima og á alþjóðavettvangi, að hægt sé að veita almennum borgurum vernd gegn átökum og náttúruhamförum.

*Anna M. Þ. Þorsteinsdóttir*

## Stefnuyfirlýsing

Sænska kirkjan, Hjálparstarf dönsku kirkjunnar, Hjálparstarf finnsku kirkjunnar, Hjálparstarf íslensku kirkjunnar og Hjálparstarf norsku kirkjunnar.

### Ábyrgðin að vernda

*Október 2006*

Við undirritaðir framkvæmdastjórar kirkjulegra hjálparstofnana á Norðurlöndum lýsum ánægju okkar yfir nýju alþjóðlegu gildi, „Ábyrgðinni að vernda þjóðir og þjóðarbrot gegn þjóðarmorðum, stríðsglæpum, þjóðernishreinsunum og glæpum gegn mannkyni“. Það hefur grundvallar siðfræðilega þýðingu og er mikilvægt skref í þróun alþjóðaréttar.

Við fögnum því ályktun númer 1674 sem Sameinuðu þjóðirnar samþykktu 28. apríl 2006 sem staðfestir ábyrgð alþjóðasamfélagsins á að vernda, í samræmi við ákvörðun allra þjóðhöfðingja og ríkisstjórna á fundi þjóðarleiðtoga árið 2005. Við ítrekum eindreginn stuðning okkar við málsgreinar 138–140 í lokaskjali fundar þjóðarleiðtoganna 2005 um ábyrgð ríkja á að vernda borgara sína gegn þjóðarmorði, stríðsglæpum, þjóðernishreinsunum og glæpum gegn mannkyni.

Sérstaklega metum við að ályktun númer 1674, í samhljóðan við ályktun öryggisráðsins númer 1325, gerir kröfu til þess að alþjóðasamfélagið grípi tímanlega til aðgerða til að koma í veg fyrir neyðarástand með því að virkja konur til þátttöku á öllum stigum aðgerða. Þessi ályktun gæti að okkar mati orðið mikilvægasta skref sem öryggisráðið hefur tekið í áratugi til að vernda almenna borgara heimsbyggðarinnar, en þó aðeins ef orðum fylgja athafnir.

Því miður verðum við daglega vitni að því í samskiptum við samstarfsfólk okkar víðs vegar um heiminn sem helgar sig því að útrýma fátækt og óöryggi, reynir að hindra og koma í veg fyrir mannlegar þjáningar og tryggja sjálfbæra þróun, að líf milljóna manna er enn í hættu vegna borgarastyrjalda, uppreisna, kúgunar ríkisvaldsins, hruns ríkisins, hryðjuverka og náttúruhamfara. Við verðum einnig vitni að alvarlegum afleiðingum þess er ríkisvaldið virkjar ekki nógu tímanlega þann pólitíska vilja og fjármagn sem þarf til að veita borgurunum vernd þegar skelfilegt neyðarástand skapast og óheft ofbeldi ríkir.

Við þekkjum einnig frá fyrstu hendi þær skelfilegu afleiðingar sem notkun handvopna og léttra hergagna hefur á líf óbreyttra borgara þar sem vopnuð átök geisa og á almennt ofbeldi í borgum ekki síður en hvernig handvopn grafa undan friðarviðleitni og framþróun. Við höfum einnig miklar áhyggjur af því að þótt alþjóðasamfélagið láti sig öryggi kvenna á átakasvæðum mikils varða og viðurkenni lykilhlutverk þeirra í að hindra átök, koma á friði og efla hann, þá eru konur og stúlkur markvisst drepnar, limlestar, þeim nauðgað og rænt, þær neyddar til að flytjast búferlum, seldar mansali og pyntaðar óhindrað í átökum samtímans.

Á vettvangi samkirkjulegs starfs, til viðbótar við þá umræðu sem fer fram hjá Sameinuðu þjóðunum, höfum við fylgst með og tekið þátt í umræðu um „inngrip af mannúðarástæðum“ og „verndun fólks sem er sérstök hættu búin í vopnuðum átökum“ sem Alþjóðanefnd Alkirkjuráðsins (Commission of the Churches on Intl. Affairs of the Worls Council of Churches) hefur leitt frá árinu 1999. Við fögnum yfirlýsingu heimsþings Alkirkjuráðsins frá árinu 2006, „Ábyrgðinni að vernda“ og undirstrikum á ný þá trú okkar að allir í fjölskyldu Guðs hafi í sér heilaga mynd Guðs og eigi rétt á lífi í gnægð og frelsi, öryggi og velferð, mannlegri reisn og að njóta mannréttinda sem allir beri ábyrgð á að virða og vernda, einstaklingar og ríkisstjórnir.

„Ábyrgðin að vernda“ felur í sér þrenns konar ábyrgð. 1. „**Ábyrgð að hindra**,“ að beina sjónum að rótum og beinum orsökum alþjóðlegra átaka og annarrar neyðar af mannavöldum sem stofnar öryggi almennings í hættu. 2. „**Ábyrgð að bregðast við**,“ að bregðast við hrópandi mannlegri neyð með viðeigandi aðgerðum, sem gætu falið í sér þvingunaraðgerðir eins og viðskiptabann og lögsókn fyrir alþjóðadómstólum og í sérstökum tilfellum hernaðarihlutun. 3. „**Ábyrgð að byggja upp á ný**,“ að veita fulla aðstoð við að koma lífinu í lag á ný, sérstaklega eftir hernaðarihlutun, með endurhæfingu, enduruppbyggingu og sáttargjörð, með því að beina sjónum að orsökum skaðans sem i hlutuninni var ætlað að draga úr eða koma í veg fyrir.

Hvað þetta varðar fullyrðum við að forvörn sé mikilvægasti þátturinn í ábyrgðinni að vernda: Fyrirbyggjandi aðgerðir skulu vera fullreyndar áður en hugleitt er að beita viðskiptabanni eða hernaðarihlutun og að baki þeim þarf að vera staðfastari ásetningur og meira fjármagn.

Við ítrekum að valdbeiting er fyrst og fremst afleiðing þess að mistekist hefur að hindra það sem hægt hefði verið að hindra með tilhlýðilegri framsýni og aðgerðum í tæka tíð. Þegar slík mistök hafa átt sér stað og það hefur verið viðurkennt, þarf alþjóðasamfélagið að gera það sem það getur til að takmarka það álag og þá hættu sem að fólki steðjar vegna þeirra. Aðeins er hægt að réttlæta valdbeitingu til varnar þeim sem minna mega sín til að stöðva vopnað ofbeldi og opna aftur leið til að nota borgaralegar aðferðir til verndar þar sem virt er að ekki sé hlutast til um málefni umfram brýna þörf og í fullu samræmi við alþjóðalög og stofnskrá Sameinuðu þjóðanna.

Valdbeiting til verndar má aldrei verða tilraun til að leysa félagsleg og stjórnmalaleg vandamál með vopnavaldi, að skapa með hervaldi nýjan félagslegan og stjórnmalalegan veruleika. Hernaðarihlutun til verndar þarf að aðgreina frá öðrum hernaðaraðgerðum og markmiðum. Slík hernaðarihlutun er ekki stríð til að knésetja ríkisvald heldur aðgerð til að vernda borgara sem eiga á hættu áreitni, ofsóknir og manndráp. Hún er meira í ætt við störf lögreglu, aðeins hugsuð til að vernda fólk og viðhalda ákveðnu stigi almenns öryggis meðan aðrar stofnanir og yfirvöld leita lausna á rót undirliggjandi vanda. Þegar til lengri tíma er litið ættu allar alþjóðlegar verndarsveitir, þar með talin lögregla, að fá menntun og þjálfun byggða á alþjóðalögum, fyrir þetta sérstaka verkefni.

Við höfum miklar áhyggjur af því ef almenn eining næst ekki um hvers konar aðstæður augljóslega kalli á hernaðarihlutun, verði „Ábyrgðin að vernda“ misnotuð og að samstaðan um hana muni smátt og smátt verða að engu.

Við erum sannfærð um það, af fenginni eigin reynslu, að hernaðarlegri ihlutun til verndar verði að fylgja hjálparstarf sem er algjörlega aðgreint frá ihlutuninni. Henni þarf að fylgja nægilegt fjármagn og vilji til að dvelja hjá fólki sem ógn steðjar að þar til nauðsynlegri reglu og almennu öryggi hefur verið komið á aftur og sýnt hefur verið fram á að til staðar sé geta til að halda áfram að skapa aðstæður fyrir varanlegum friði.

#### **Við undirrituð skorum á ríkisstjórnir okkar að:**

- Sjá til þess að þau ríki sem eiga sæti í Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna geri sér grein fyrir þeirri skyldu sinni að vernda þá hópa almennra borgara sem sérstök hætta steðjar að og stendur höllum fæti, þar með talið að endurskoða starfsaðferðir Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna til að gera samtökin hæfari til fyrirbyggjandi aðgerða og taka upp sérstakar leiðarreglur fyrir lögmæta valdbeitingu, að minnsta kosti í þeim skilningi sem felst í „Ábyrgðinni að vernda“.

- Að sjá til þess að getan sé fyrir hendi, þannig að þurfi ríkisstjórnir að axla ábyrgð á að vernda, sérstaklega ábyrgð á að bregðast í tæka tíð við skýrum, aðsteðjandi hættum, séu hernaðarleg úrræði ávallt til taks í réttu hlutfalli við vandann og þeim sé beitt af fólki með tilhlyðilega þjálfun og hæfni.

- Að fordæma kröftuglega og samþykkja aldrei að almennir borgarar séu viljandi gerðir að skotmörkum eða að þeir séu beittir ofbeldi eða misnotaðir á nokkurn hátt í vopnuðum átökum.

- Að sinna forvörnum sem einu áreiðanlegu leiðinni til að vernda og fylgjast grannt með fyrstu merkjum um hnignandi öryggi en það krefst stöðugrar árvekni þeirra sem vinna í mestri nánd við og njóta trausts þolandanna.

- Að sjá til þess, ef forvarnir skila sér ekki, að alþjóðasamfélagið bregðist við sem heild til að stöðva vandann og vernda fólkið. Það sé gert með því að meta áhrif viðbragðanna út frá stöðu kynjanna m.a. með því að sjá til þess að konur og börn verði ekki misnotuð kynferðislega af þeim sem hafa það hlutverk að vernda þau.

- Að styrkja sína eigin forvarnargetu, koma upp kerfum til að nema fyrstu hættumerki og hafa tilbúna aðgerðaáætlun, auka færni í að afstýra deilum og ofbeldisátökum í samvinnu við félög og stofnanir samfélagsins, að taka þátt í áframhaldandi þróun alþjóðaréttar sem byggir á mannréttindum og styðja gerð áætlana fyrir störf lögreglu svo að hún geti tekið á alvarlegum mannréttindabrotum.

- Að viðurkenna hið mikilvæga hlutverk trúarbragða í samfélaginu, bæði jákvætt og neikvætt, og styðja möguleikana sem í þeim búa til að vinna að friði, réttlæti, samkennd, sáttargjörð og lækningu.

- Að vinna áfram að því að gera mannréttindi og öryggi borgaranna að hluta af sjálfbæru þróunarstarfi þar sem fólk er sett í brennipunkt alls slíks starfs.

- Að tryggja að umboð Mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (Office of the High Commissioner for Human Rights), Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna (Human Rights Council) sé í samræmi við dagskrá Öryggisráðsins; og

- að veita forgang; viðleitni til að skapa friðarmenningu, baráttu gegn því að sakamenn sleppi við refsingu, styrkja leiðir til að leiða fram sannleikann, frið og sáttargjörð svo og að einstaklingar beri ábyrgð á alvarlegum glæpum og að vinna að réttindum fórnarlamba .

Um allt þetta hvetjum við ríkisstjórnir okkar til samstarfs við félög og samtök og til að hvetja aðrar ríkisstjórnir og alþjóðasamfélagið til að gera slíkt hið sama.

Við bjóðum kirkjum og kirkjulegum stofnunum um allan heim til þessarar baráttu, að þær taki upp svipaða stefnu og aðgerðaáætlun og þá sem felst í „Ábyrgðinni að vernda“ sem leið til að sýna kristilega ábyrgð og sanna samstöðu með fórnarlömbum ofbeldis og tala gegn öllum öflum kúgunar.

Auk þessa munum við, sem norrænar, kirkjulegar hjálpar- og þróunarstofnanir, taka höndum saman við félagasamtök og stofnanir samfélagsins hvarvetna, til að tala fyrir „Ábyrgðinni að vernda“ og tryggja að við munum allar bregðast hratt og vel við og á viðeigandi hátt eftir því sem nýtt hættuástand á sviði mannréttinda og neyðarhjálparskapast.

**Við heitum í þessu sambandi sérstaklega að:**

- a. Sannfæra ríkisstjórnir okkar um að sjá til þess að Öryggisráðið taki upp sértækar reglur um réttmæti hernaðarihlutunar, að minnsta kosti í skilningi „Ábyrgðarinnar að vernda“ og noti fimm „grundvallaratriði til réttlætningar“ til að meta réttmæti hvers tilfellis þar sem til álita kemur að grípa inn í aðstæður með hervaldi. Í stuttu máli þarf eftirfarandi að vera skýrt og skapa forsendu: alvarleiki málsins; frumtilgangur hernaðarihlutunar - að draga úr eða koma í veg fyrir skaða - ; möguleikar til friðsamlegra lausna; umfang iðlutunnar; afleiðingar.
- b. Sjá til þess með ríkisstjórnnum okkar og alþjóðasamfélaginu að getan til að framfylgja yfirlýsingunni „Ábyrgðinni að vernda“ og sérstaklega „Ábyrgðinni að bregðast við“ sé til staðar þegar augljósar hættur steðja að, að nægar borgaralegar og hernaðarlegar úrlausnir séu ávallt fyrir hendi.
- c. Auka hæfni okkar til að stuðla að verndun almennra borgara þar sem við vinnum að hjálpar- og þróunarstarfi.
- d. Halda áfram að leggja áherslu á mikilvægi þess að virða ávallt reglu hlutleysis, óhlutdrægni og sjálfstæðis þegar neyðarhjálp er veitt og fara fram á að allir hjálparstarfsmenn njóti öryggis og verndar og geti ferðast óáreittir er þeir sinna störfum sínum.
- e. Hvetja ríkisstjórnir til að ná fram þeim pólitíska vilja sem þarf til að gripið sé til aðgerða.
- f. Vinna með sérstökum ráðgjafa framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna sem vinnur að því að koma í veg fyrir þjóðarmorð og vekja athygli á mikilvægu hlutverki hans.

- g. Styrkja getu kirkna, stofnana trúfélaga og samfélagið til að vinna að og standa vörð um mannréttindi, miðla málum í deilum, hindra ofbeldi og vopnuð átök og stuðla að friði.
- h. Fordæma ávallt þegar almennir borgarar eða aðrir sem njóta verndar eru viljandi gerðir að skotsskífu vopnaðra átaka en það er svívirðilegt brot á alþjóðalögum um mannúðarmál.
- i. Fordæma eins sterklega og kostur er allar ofbeldisaðgerðir og illa meðferð á almennum borgurum þar sem hernaðaráttök geisa, þar með talið: 1. pyntingar og hvers konar bannaða meðferð, 2. kynbundið og kynferðislegt ofbeldi, 3. ofbeldi gegn börnum, 4. skráningu barna í her og notkun barnahermanna, 5. mansal, 6. nauðungarflutninga og, 7. af ásetningi að neita um neyðarhjálp.
- j. Vekja fólk í umhverfi okkar til vitundar um hugtakið „Ábyrgðina að vernda“ til að sjá til þess að hvorki ríkisstjórnir né almenningur í heimalöndum okkar og um víða veröld leyfi víðtæk mannréttindabrot, þjóðarmorð, þjóðernishreinsanir eða stríðsglæpi.

Við heitum því að halda áfram að veita fólk sem líður vegna átaka og náttúruhamfara, hjálp og vernd. Við gerum okkur grein fyrir að þróunarstarf og mannréttindi, friður og öryggi eru ekki aðeins mikilvæg í sjálfu sér heldur styrkir það og veltur á hvort öðrn. Þetta er ekki aðeins grundvöllur almenns öryggis heldur grundvöllur velfarnaðar og öryggis hverrar manneskju.

Okkur er ljóst að trúarbrögð geta bæði haft jákvæð og neikvæð áhrif þar sem vopnuð átök geisa, þjóðernishreinsanir, fjöldamorð og þjóðarmorð. Við hörmum að trúarbrögð séu misnotuð í þágu öfgafuls málsstaðar, gegn umburðarlyndi og jafnvel til að magna átök en við þekkjum líka og trúum á mátt þeirra til að stuðla að friði og réttlæti, miskunnsemi, samlíðan og sáttum.

Við viðurkennum með sársauka samsekt okkar að hafa mistekist að koma í veg fyrir neyðarástand sem stofnað hefur lífi fólks í hættu. Við erum samt staðráðin í að bæta hag milljóna manna sem búa við sára örbirgð og óöryggi og sjá til þess að þeir íbúar jarðarinnar sem búa við mesta ógnun og aðsteðjandi hættu njóti verndar. Við staðfestum því á ný fúsleika okkar til að standa með alþjóðasamfélaginu í að blása til hnattrænna aðgerða til að leysa hnattræn vandamál. Vegna þess að við tilheyrum öll sama mannkyni er brýnt að „Ábyrgðin að vernda“ verði órjúfanlegur þáttur í hnattrænu öryggi, grundvallarregla í mannréttinda- og þróunarstarfi.

Eftirfarandi framkvæmdastjórar undirrita þessa yfirlýsingu á næstu síðu:

Margareta Grape, framkvæmdastjóri alþjóðamála sænsku kirkjunnar  
 Henrik Stubkjær, framkvæmdastjóri Hjálparstarfs dönsku kirkjunnar  
 Antti Pentikäinen, framkvæmdastjóri Hjálparstarfs finnsku kirkjunnar  
 Jónas Þórisson, framkvæmdastjóri Hjálparstarfs íslensku kirkjunnar  
 Atle Sommerfelt, framkvæmdastjóri Hjálparstarfs norsku kirkjunnar





amnesty  
international

Íslandsdeild - Iceland section  
Hafnarstræti 15 - P.O. Box 618  
121 Reykjavík - Iceland  
Tel.: 354-551 6940  
Fax: 354-561 6940  
E-mail: amnesty@amnesty.is

Alþingi  
Erindi nr. **P** 133/1291  
komudagur 27.2.2007

Nefndasvið Alþingi  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 27. 02.2007

Vísað er til frumvarps til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, þskj. 566, mál nr. 443.

Utanríkismálanefnd sendi ekki Íslandsdeild Amnesty International (AI) ofangreint frumvarp til umsagnar. AI eru alþjóðleg samtök sem vinna að vernd og framgangi mannréttinda. Dæmin sýna að friðargæsluliðar hafa ítrekað gerst sekir um gróf brot gegn alþjóðlega viðurkenndum mannréttindum, svo sem í Sómalíu, Kosovo og í Sierra Leone svo nokkur dæmi séu nefnd. Íslandsdeild AI vill því koma eftirfarandi athugasemdum varðandi umrætt frumvarp á framfæri við háttvirta utanríkismálanefnd:

**2. gr.** Í greininni kemur fram að friðargæsluliðar heyri í daglegum störfum sínum undir stjórn viðkomandi samtaka eða stofnunar nema annað sé ákveðið. Í þessu sambandi leggur AI áherslu á að íslensk stjórnvöld geri það sem í þeirra valdi stendur til að ganga úr skugga um að hlutaðeigandi samtök og stofnanir virði alþjóðleg mannréttinda- og mannúðarlög í hvívetna. Sé minnsti vafi á því verður að vera tryggt að íslenskir friðargæsluliðar séu ekki settir undir boðvald slíkra aðila.

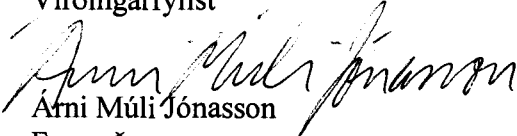
**5. gr.** Ljóst er að friðargæsluliðar eru yfirleitt sendir til starfa á átakasvæðum eða öðrum svæðum þar sem ástand er ótryggt. Við slíkar aðstæður eru stofnanir sem eiga að standa vörð um mannréttindi undantekningalítið veikar eða alls ekki til staðar. Reynslan sýnir að undir slíkum kringumstæðum er afar mikil hætt á að grundvallarmannréttindi fólks séu ekki virt eða jafnvel fótum troðin. Því miður er það svo að liðsmenn friðargæslusveita hafa í sumum tilvikum ekki aðeins brugðist skyldu sinni til að koma í veg fyrir umrædd brot heldur hafa þeir jafnvel verið beinlínis ábyrgir fyrir þeim. Því er nauðsynlegt að tryggt sé að í íslenskum lögum séu nægileg viðurlæg til að veita fólki á umræddum svæðum fullnægjandi vernd gagnvart hugsanlegum brotum íslenskra friðargæsluliða gegn mannréttinda- og/eða mannúðarlögum. Með vísan til þessa telur AI nauðsynlegt að tekið verði til gaumgæfilegrar skoðunar í sambandi við þetta lagafrumvarp hvort í íslenskum refsilögum séu nægileg viðurlæg og úrræði til að standast kröfur alþjóðlegra mannréttinasáttmála og mannúðarlaga sem þýðingu geta haft í þessu sambandi, s.s. Genfarsáttmálans og samnings um alþjóðlega sakamáladómstólinn (ICC).

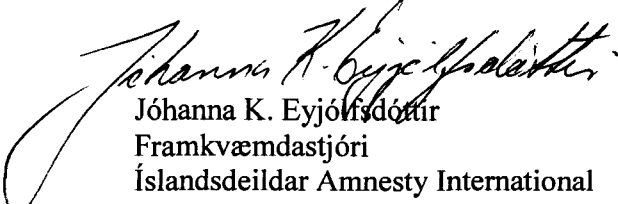
6. gr. AI telur ekki rétt að slakað verði á þeim lagalegu skilyrðum sem almennt eru forsenda þess að menn geti borið fyrir sig neyðarvörn að íslenskum rétti. Með því væri dregið úr þeirri vernd sem fólk á svæðum sem friðargæsluliðar starfa á þarf að njóta gagnvart hugsanlegum refsiverðum brotum þeirra. AI leggur áherslu á mikilvægi þess að til friðargæslustarfa veljist fólk sem ætla má að geti tekið réttar ákvarðanir undir erfiðum og óvenjulegum kringumstæðum, sbr. það sem segir um 9. gr. hér að neðan.

7. gr. AI leggur ríka áherslu á að þagmælska sú sem mælt er fyrir um í greininni megi aldrei leiða til þess að íslenskir friðargæsluliðar greini ekki frá mannréttindabrotum og brotum gegn mannúðarlögum sem þeir kunna að verða vitni að. AI telur að í lögum og reglum varðandi íslenska friðargæsluliða verði að vera skýrt að þeim sé skylt að upplýsa með fullnægjandi hætti um slík brot sem þeir verða vitni að eða fá áreiðanlegar upplýsingar um, burtséð frá hvaða starfsreglur kunna að gilda í stofnun þeirri eða samtökum sem þeir heyra hverju sinni undir.

9. gr. AI telur afar mikilvægt að vel sé vandað til ráðninga og þjálfunar friðargæsluliða. AI telur því rétt að lögbundin verði tiltekin lágmarksskilyrði sem eru til þess fallin að tryggja það. Eðlilegt virðist t.a.m. að í lögnum sé mælt fyrir um ákveðinn lágmarksaldur friðargæsluliða. Þá telur AI rétt að í lögnum sé kveðið á um að íslenskir friðargæsluliðar skuli fá fullnægjandi kennslu í mannréttinda- og mannúðarlögum og að þeim verði gert að sýna fram á lágmarkspekkingu að þessu leyti áður en þeir eru sendir til starfa. Slík þjálfun er að mati AI ekki síður mikilvæg en sú þjálfun í vopnaburði sem kveðið er á um í 3.gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllt

  
Árni Múli Jónasson  
Formaður  
Íslandsdeildar Amnesty International

  
Jóhanna K. Eyjólfsdóttir  
Framkvæmdastjóri  
Íslandsdeildar Amnesty International



Alþingi

Erindi nr. P 133/1289

komudagur 28.2.2007

Einar Farestveit nefndarritari  
Nefndasviði Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Seltjarnarnesi, 27. febrúar 2007

2007020131/91/MH/gh

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna, <sup>443.</sup>~~455.~~ mál, heildarlög.**

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar Alþingis frá 14. febrúar 2007 um ofangreint lagafrumvarp.

Það er mat Landlæknisembættisins að Íslendingar geti einkum lagt af mörkum sérfræðiaðstoð sem stuðlar að uppbyggingu stjórn mála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði, svo og mannúðar- og neyðaraðstoð við flóttafólk og fórnarlömb átaka eða náttúruhamfara. Leggja beri áherslu á þessa þætti fremur en vopnaburð, titlatog og einkennisbúninga, sem lítil hefð er fyrir hér landi og leyfir undirritaður sér að fagna þeirri stefnubreytingu sem virðist hafa orðið í þessum málum.

Gera má ráð fyrir að einkum sé óskað umsagnar Landlæknisembættisins um 4. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að íslenskum friðargæsluliðum sé heimilt að hafa meðferðis við störf erlendis þau lyf og lækningatæki sem nauðsynleg eru ef óhöpp eða slys verði. Taka má undir að ekki sé óeðlilegt að sambærileg ákvæði gildi um störf friðargæsluliða og nú gilda um lyfjakistur um borð í íslenskum skipum.

Ekki eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Virðingarfyllst,

Matthias Halldórsson  
landlæknir



Alþingi  
Erindi nr. P 133/1368  
komudagur. 5.3. 2007

## LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

---

Alþingi  
Nefndasvið/utanríkismálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

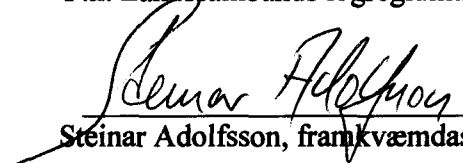
Reykjavík, 28. febrúar 2007

**Efni:** Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna, 443. mál, heildarlög.

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar frá 14. febrúar sl. þar sem óskað er umsagnar Landssambands lögreglumanna um ofangreint frumvarp.

Engar athugasemdir eru gerðar við efni frumvarpsins.

F.h. Landssambands lögreglumanna,

  
Steinar Adolffson, framkvæmdastjóri

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 133/1287*  
*komudagur 28.2.2007*

27.2.2007

Utanríkismálanefnd Alþingis

Ljósmeðrafélag Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu og hefur engar athugasemdir við frumvarpið.

f.h. Ljósmeðrafélags Íslands

Guðlaug Einarsdóttir, formaður



LÆKNAFÉLAG ÍSLANDS

ICELANDIC MEDICAL ASSOCIATION

Alþingi  
Erindi nr. P 133/1286  
komudagur 28.2.2007

Nefndasvið Alþingis  
Utanríkismálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Kópavogi, 28. febrúar 2007

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna, 443. mál**

Læknafélag Íslands hefur fengið ofangreint frumvarp til umsagnar. Félagið gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins.

Virðingarfyllst,  
f.h. Læknafélags Íslands

Sigurbjörn Sveinsson  
formaður



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 133/1316*  
*komudagur 1.3.2007*

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2007.

## **UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS UM FRUMVARP TIL LAGA UM ÍSLENSKU FRÍÐARGÆSLUNA OG ÞÁTTTÖKU HENNAR Í ALÞJÓÐLEGRI FRÍÐARGÆSLU, 443. MÁL, HEILDARLÖG**

Frumvarp þetta miðar að því að renna styrkari stoðum undir þátttöku Íslands í fríðargæslu á alþjóðavettvangi og kveða skýrt á í lögum um ýmis atriði sem til þeirrar starfsemi heyra, m.a. réttarstöðu fríðargæsluliða, ábyrgð þeirra, réttindi og skyldur. Mannréttindaskrifstofan fagnar fyrirhugaðri löggjöf um þessa starfsemi í ljósi aukins umfangs íslensku fríðargæslunnar og þeirrar stefnu stjórnvalda að Íslendingar taki í meira mæli á sig ábyrgð gagnvart umheiminum og alþjóðasamfélaginu.

Mannréttindaskrifstofan telur efni frumvarpsins vel til þess fallið að skýra réttarstöðu íslenskra fríðargæsluliða. Mannréttindaskrifstofan telur það hins vegar mikinn galla á frumvarpinu að ekki er kveðið á um hvaða markmið, gildi og áherslur eigi að leggja til grundvallar starfsemi Íslensku fríðargæslunnar.

Mannréttindaskrifstofan lýsir einnig áhyggjum sínum af því að fyrirbyggjandi frumvarp endurspeglar ekki nýjar og breyttar áherslur íslenskra stjórnvalda í fríðargæslumálum. Skrifstofan telur nauðsynlegt að gera eftirfarandi athugasemdir við efni frumvarpsins:

### **ATHUGASEMDIR VIÐ EFNI FRUMVARPSINS**

#### **I. KAFLI**

Í kjölfar Kalda stríðsins hefur eðli alþjóðlegrar fríðargæslu breyst en síaukin áhersla er nú lögð á borgaraleg verkefni, allt frá kosninga- og mannréttindaeftirliti (e. human rights observers), þjálfunar á sviði dómskerfis og löggæslu til neyðar- og þróunaraðstoðar. Ljóst er að varanlegur friður kemst mun frekar á þar sem unnið er að eflingu mannréttinda og lífskjör fólks og aðstæður breytast til batnaðar. Mannréttindaskrifstofan fagnar nýlegum áherslubreytingum utanríkisráðherra í þessa átt hvað varðar starfsemi og verkefnaval Íslensku fríðargæslunnar. Ráðherra hefur kynnt fjórar megináherslur: a) löggæslu- og réttarfar; b) heilbrigðismál og heilsuvernd; c) fjölmíðlu- og upplýsingamiðlu; og d) flugmála- og flugvallarrekstur. Jafnframt hefur ráðherra lagt áherslu á að tekið verið mið af kynjasjónarmiðum við starfsemi og verkefnaval fríðargæslunnar og að íslensk stjórnvöld auki þátttöku í verkefnum á vettvangi stofnana Sameinuðu þjóðanna s.s. Þróunarsjóðs kvenna, Barnahjálparinnar og Matvælaáætluninni. Þá hefur ráðherra sagt að það sé brýnt að Íslenska fríðargæslan starfi á þeim sérsviðum, og að verkefnum, sem hæfa reynslu Íslendinga og hæfni sem herlausri þjóð.

Í ljósi ofangreinds telur Mannréttindaskrifstofan að það væri mjög til bóta að í I. kafla frumvarpsins væri kveðið á um þær áherslur sem liggja eiga til grundvallar íslensku fríðargæslustarfi. Hér mætti m.a. kveða á um að Íslenska fríðargæslan taki mið af kynjasjónarmiðum í allri starfsemi, fríðargæslan starfi í



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

samræmi við Stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegar mannréttinda- og mannúðarsamþykktir sem Ísland á aðild að. Aukin áhersla á mannréttindi í íslenskum friðargæsluverkefnum er í samræmi við stefnu stjórnvalda á sviði mannréttinda í utanríkismálum, sem nú er í mótun. Þá væri sómi að því að í markmiðslýsingu íslenskrar friðargæslu kæmi fram að íslensk stjórnvöld beiti sér markvisst fyrir aukinni þátttöku kvenna í að koma í veg fyrir vopnuð átök, í friðarferli og friðaruppbyggingu að loknum vopnuðum átökum, sbr. ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 (2000) um konur, frið og öryggi.

Brýnt að skilgreina nánar hvers konar aðgerðir falla undir 1. grein frumvarpsins. Mannréttindaskrifstofan telur m.a. nauðsynlegt að skýrður sé munur á hinum ýmsu „aðgerðum“ annars vegar og „verkefnum borgaralegra sérfræðinga“ hins vegar. Er ætlunin að „aðgerðirnar“ séu framkvæmdar á vettvangi hersveita fyrst verkefni borgaralegra sérfræðinga eru tilekin í sérstökum lið? Ef sú er ætlun löggjafans þá er brýnt að það komi skýrt fram. Í 1 gr. segir að til friðargæsluverkefna heyri m.a.:

**a. Aðgerðir til að koma á friði með viðveru og starfi friðargæsluliða og skapa friðvænleg skilyrði til framtíðar á átakasvæðum.**

Skilgreina þyrfti nánar hvers konar aðgerðir falla hér undir. Mikill munur getur verið á aðgerðum sem ætlað er að koma á friði þar sem átök geisa annars vegar og því að skapa friðvænleg skilyrði til framtíðar hins vegar. Ljóst er að friðargæsla sem stuðlar t.d. að umbótum í heilbrigðismálum, heilsuvernd, löggæslu og réttarferli í kjölfar átaka getur skapað friðvænleg skilyrði til framtíðar og samræmist nýjum áherslum stjórnvalda. Uppbyggingar- og þróunarstarf er órjúfanlega tengt friði og stöðugleika en hér má einnig benda á mikilvægi mannréttindafræðslu og tengsl þessa liðar við verkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og meginstoðir *Stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu 2005-2009: 2. Lýðræði, mannréttindi og stjórmarfar* og 3. *Friður, öryggi og þróun*. Verkefni á vettvangi Sameinuðu þjóðanna t.d. UNIFEM eða UNICEF ættu vel heima hér.

Aðgerðir til að koma á friði eru framkvæmdar þar sem átök geisa og fela gjarnan í sér viðveru vopnaðra sveita. Mannréttindaskrifstofa leggur áherslu á aðgerðir þar sem sérþekking Íslendinga nýtist best, en þátttaka í starfi vopnaðra sveita á átakasvæðum fellur ekki þar undir. Þá samræmast aðgerðir af slíkum toga ekki nýjum áherslum hinnar „mýkri“ friðargæslu.

**b. Aðgerðir til að halda hættuástandi á átakasvæðum í skefjum.**

Skilgreina þyrfti nánar hvers konar aðgerðir falla hér undir. Aðgerðir til að halda hættuástandi á átakasvæðum í skefjum hljóta í mörgum tilvikum að kalla á starf vopnaðra sveita en Mannréttindaskrifstofa telur ekki verkefni af slíkum toga samræmast breyttum áherslum utanríkisráðherra enda hæfi verkefni vopnaðra friðargæslusveita ekki „sérsviði Íslendinga og reynslu sem herlausri þjóð.“

**c. Aðgerðir til að tryggja stöðugleika og starfa með heimamönnum á átakasvæðum í því skyni að koma í veg fyrir að átök brjótist út.**

Skilgreina þyrfti nánar hvers konar aðgerðir falla hér undir og tengsl við d.-lið. Ljóst er að friðargæsla sem stuðlar t.d. að *mannauð, jafnrétti og efnahagslegri þróun, og lýðræði, mannréttindum og stjórmarfar* sbr. fyrrgreind *Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu* hlýtur að stuðla að stöðugleika og því að koma í veg fyrir að átök brjótist út.

**d. Verkefni borgaralegra sérfræðinga sem stuðla að uppbyggingu stjórmmála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði.**

Skilgreina þyrfti nánar hvers konar aðgerðir falla hér undir. Hér gætu allar fjórar megináherslur ráðherra í friðargæslu átt heima: a) löggæslu- og réttarfar; b) heilbrigðismál og heilsuvernd; c) fjölmiðlun- og upplýsingamiðlun; og d) flugmála- og flugvallarrekstur. En einnig verkefni á sviði kosningaæfirlits, mannréttindaæfirlitsstarf og önnur verkefni á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.

**e. Mannúðar- og neyðaraðstoð við flóttafólk og fómariömb átaka eða náttúruhamfara.**





MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Skilgreina þyrfti nánar hvers konar aðgerðir falla hér undir. Mannréttindaskrifstofan telur æskilegt að kveðið sé á um samvinnu við alþjóðastofnanir og samtök í þessu samhengi, s.s. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Alþjóðaráð Rauða krossins eða skrifstofu mannúðaraðstoðar hjá Sameinuðu þjóðunum.

Einnig væri til bóta að í frumvarpinu væri að finna ákvæði um samstarf Íslensku friðargæslunnar og innlendra stofnana, og innlendra, sern og erlendra félagasamtaka.

## II. KAFLI

Sern fyrr greinir telur Mannréttindaskrifstofan æskilegt að Íslenska friðargæslan einbeiti sér að borgaralegum verkefnum sem byggjast á sérfræðipækkingu og krefjast ekki vopnaburðar. Vopnaburði fylgir mikil ábyrgð en atburðirnir í Kjúklingastræti og í kjölfarið báru ónógri þjálfun og ábyrgðarleysi friðargæsluliða sorglegt vitni. Ef íslenskir friðargæsluliðar bera vopn verður að tryggja viðeigandi þjálfun um meðferð vopna, tilhlífðilega hegðan vopnaðra friðargæsluliða og siðferðilega ábyrgð.

Mannréttindaskrifstofan mælist til þess að kveðið verði á um í lögnum að jafnrétti kynjanna sé lagt til grundvallar við val á viðbragðslista og stefnt sé að því að fjöldi friðargæsluliða verði jafn af báðum kynjum.

Í 7. gr. frumvarpsins segir að íslenskir friðargæsluliðar skuli í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu reglur sem Ísland er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum. Í greinargerð segir að hér sé m.a. átt við alþjóðlega samninga um mannréttindi og mannúð. Mannréttindaskrifstofan fagnar þessu en tekdi enn til bóta að kveðið yrði á um í ákvæðinu sjálfu að íslenskir friðargæsluliðar skuli allir fá grundvallarfræðslu í mannréttindum og mannúðarlögum, þ.m.t. flóttamannarétti auk jafnréttisfræðslu - s.s. um kynbundið ofbeldi, kynferðisofbeldi og mansal. Þá er nauðsynlegt að friðargæsluliðar fá fræðslu um starfslandið sérstaklega og aðstæður þar. Félagasamtök hafa hér mikilvægu hlutverki að gegna og Mannréttindaskrifstofan lýsir sig reiðubúna til að standa að mannréttindafræðslu fyrir friðargæsluliða.

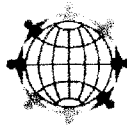
Mannréttindaskrifstofan fagnar því að íslenskum friðargæsluliðum verði gert að gangast undir siðareglur. Nauðsynlegt er einnig að kynna friðargæsluliðum siðareglur alþjóðastofnana þegar það á við.

Við samningu siðareglanna fyrir Íslensku friðargæsluna hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að taka sér Normenn og Svía til fyrirmyndar en þessar þjóðir hafa samþykkt siðareglur fyrir opinbera starfsmenn sem m.a. banna kaup á vændi. Í norsku reglunum segir m.a.:

- Að kaup á vændi hafi venjulega í för með sér misnotkun á fólki sem býr við erfiðar aðstæður, einkum konum og börnum. Jafnframt geti slík hegðun auðveldlega haft neikvæð áhrif á mynd Noregs eða þeirrar stofnunar sem starfsmaðurinn vinnur hjá.
- Starfsmaður á aldrei að hegða sér þannig að brotið sé gegn mannlegri reisn eða á einhvern þann hátt sem getur saurgað mannorð Noregs.
- Ríkisstarfsmaður sem er á vegum hins opinbera, hvort sem það er innanlands eða á erlendri grund skal ekki kaupa vændi. Á þetta einnig við um frítíma hans þegar hann er á vegum hins opinbera.
- Brot á reglunum getur leitt til áminningar samkvæmt lögum um réttindi skyldur opinberra starfsmanna.<sup>1</sup>

Þá er brýnt að siðareglu friðargæslunnar fjalli m.a. um að friðargæsluliði:

<sup>1</sup> Ethical Guidelines for Government Employees prohibiting the Purchase and Acceptance of Sexual Services [http://www.regjeringen.no/en/ministries/jd/Documents-and-publications/Veiledninger\\_brosjurer/2002/Ethical-Guidelines-.html?id=87912](http://www.regjeringen.no/en/ministries/jd/Documents-and-publications/Veiledninger_brosjurer/2002/Ethical-Guidelines-.html?id=87912)



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

- Klæði sig og hefði sér á þann hátt að samboðið sé fulltrúi Íslands eða þeirrar alþjóðastofnunar sem hann starfar fyrir. Friðargæsluliða ber að koma fram af heilindum og hlutleysi. Friðargæsluliði má ekki misnota aðstöðu sína.
- Virði lög starfslandsins, menningu og hefðir.
- Komi fram af virðingu, kurteisi og tillitsemi í samskiptum sínum við landsmenn starfslandsins.
- Hafi í huga að hann/hún sé gestur í starfslandinu.
- Taki aldrei á móti gjöfum eða annars konar umbun.
- Virði mannréttindi og aðstöði þá sem eru hjálpar þurfi.
- Sýni ábyrgð í meðferð eigna ríkisins eða þeirrar alþjóðastofnunar sem starfað er fyrir.
- Komi fram af virðingu fyrir umhverfinu og stuðli að umhverfisvernd í starfslandinu.
- Neiti ekki áfengis ótæpilega. Neyti ekki ólöglegra vímuefna
- Fari varlega með viðkvæmar upplýsingar sem stofnað geta fólki í hættu eða heiðri Íslands eða þeirrar alþjóðastofnunar sem unnið er fyrir.

Á grundvelli nýrra áherslna í friðargæslu væntir Mannréttindaskrifstofan þess að friðargæslustarf hljóti einkum að lúta að borgarlegum verkefnum, einkum uppbyggingarstarfi í kjölfar átaka sem skapar skilyrði til að varanlegur friður ríki; verkefnum þar sem íslenskir friðargæsluliðar þurfa ekki að bera vopn og jafnréttissjónarmið eru höfð að leiðarljósi. Jafnframt verði áhersla færð frá verkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins til nærtækari, borgaralegra friðargæsluverkefna undir hattí stofnana, s.s. Sameinuðu þjóðanna sem stuðla að þróun og uppbyggingu eftir átök eða hamfarir.

Að lokum vill Mannréttindaskrifstofa Íslands vekja athygli Alþingis á því að grundvallarákvæði Genfarsamninganna fjögurra frá 1949 og viðauka við þá frá 1977 hafi ekki verið tekin öfnislega upp í íslensk lög. Þannig er ekki að finna ákvæði í íslenskum hegningarlögum sem taka beint til stríðsglæpa svo dæmi sé tekið. Vissulega eru einstakir öfnisþættir stríðsglæpa refsiverðir samkvæmt íslenskum lögum en það breytir ekki þeirri staðreynd að um eðlisólík brot er að ræða. Það er því eðlilegt að mati skrifstofunnar að nota þetta tækifæri, sem umræðan um aðkomu Íslendinga að átakasvæðum er, til að ganga í það verk að innleiða í íslenskan rétt grundvallaratriði Genfarsamninganna og færa inn í almenn hegningarlög það sem kallað er "gróf brot" í samningunum.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

Utanríkismálanefnd Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík.

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 133/1370*  
*komudagur 5.3.2007*

Reykjavík, 2. mars 2007

Meðfylgjandi er umsögn Rauða kross Íslands um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu (443. mál, þskj. 566).

Með vinsemd og virðingu,



Kristján Sturluson  
framkvæmdastjóri

# UMSÖGN RAUÐA KROSS ÍSLANDS

um

## frumvarp til laga

um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar

í alþjóðlegri friðargæslu.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

Pskj. 566 — 443. mál.

### I. Almennar athugasemdir

Rauði kross Íslands þakkar það tækifæri sem hér gefst til umsagnar um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu og fagnar því að til stendur að setja lög um hana. Rauði kross Íslands telur mjög brýnt að skýr lög séu til um jafn mikilvægt málefni og friðargæslan er. Lögin eiga að vera sá grunnur sem starf friðargæslunnar grundvallast á og marka þann starfsramma sem íslenskir friðargæsluliðar starfa innan. Með frumvarpinu er stigið mikilvægt skref í þá áttina.

Rauði kross Íslands hefur farið yfir frumvarpið og meðal annars haft að leiðarljósi þær áherslur sem Alþjóðahreyfing Rauða krossins og Rauða hálfmánans starfar eftir og varða alþjóðleg mannúðar- og mannréttindalög og stefnu hreyfingarinnar almennt þegar kemur að hjálparstörfum. Það er mat Rauða krossins að ýmislegt í frumvarpinu þarfnist frekari skýringa auk þess sem félagið vill í umsögn sinni beina athygli utanríkismálanefndar að öðrum mikilvægum atriðum um málaflokkinn.

Umsögn og ábendingar Rauða kross Íslands miðast einkum við fimm neðangreinda liði:

- i. Þörf er á nánari skilgreiningum á lykilhugtökum sem felast í frumvarpinu, s.s. á hugtakinu friðargæsla;
- ii. Taka þarf skýrar fram að verkefni íslensku friðargæslunnar skuli ekki fara í bága við alþjóðleg lög um bann við beitingu vopnvalds og þjóðréttarlegrar skuldbindingar Íslands;
- iii. Gera þarf skýr skil á milli þeirra sem veita fórnarlömbum átaka og náttúruhamfara aðstoð í krafti mannúðar og hlutleysis og þeirra sem starfa undir merki fjölþjóðahers eða friðargæslu;
- iv. Tryggja þarf að friðargæsluliðar fái fullnægjandi menntun og þjálfun í alþjóðlegum mannréttinda- og mannúðarlögum;
- v. Loks er vakin athygli á brýnni þörf á að Genfarsamningarnir og viðaukar þeirra verði lögfestir hérlendis auk annarra mikilvægra mannúðarlaga.

Hafa verður í huga að þótt frumvarpið sjálft sé fremur stutt er efni þess mjög viðamikíð. Rauði krossinn er því reiðubúinn að svara frekari spurningum utanríkismálanefndar sem kunna að vakna við yfirferð á umsögninni.

## II. Athugasemdir við einstaka kafla og greinar frumvarpsins

### I. KAFLI Almenn ákvæði

#### Um 1. gr.

Rauði kross Íslands telur mikilvægt að gera grein fyrir hvað átt er við með hugtökunum „alþjóðleg friðargæsla“ og „friðargæsluverkefni“. Líkt og kemur fram í athugasemdum við frumvarpið byggist grunnhugmynd friðargæslu á því að bregðast skuli við ófriði eða ófriðarblikum með margþættum aðgerðum bæði áður en átök brjótast út og eftir að stillt hefur verið til friðar. Í 1. gr. frumvarpsins er opnað fyrir þann möguleika að íslensku friðargæslunni verði heimilt að koma á friði með vopnavaldi og stangast greinin þannig að nokkru leyti á við athugasemdir með frumvarpinu. Þar sem Ísland er herlaust land hljóta áherslur stjórnvalda í friðargæslumálum og utanríkismálum almennt að vera að koma í veg fyrir að átök brjótist út með aðgerðum sem ekki eru hernaðarlegs eðlis og að sinna uppbyggingarstarfi eftir að átökum er lokið.

Í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna er ekki minnst á hugtakið friðargæsla og enga beina heimild er að finna í sáttmálanum fyrir friðargæslustörfum. Hins vegar hafa friðargæslustörf samtakanna smám saman þróast og orðið að veruleika sem andsvar við þeim ófriðarblikum sem blöstu við ríkjum heims eftir stofnun samtakanna. Ekki leikur vafi á heimild Sameinuðu þjóðanna til að koma á fót friðargæslulíði eða að heimila beitingu vopnavalds til að koma á friði og öryggi. Þá er einnig viðurkennt að til dæmis svæðissamtök geti starfað að friðargæslu svo lengi sem þau brjóta ekki í bága við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna eða starfa með samþykki eða í umboði Öryggisráðsins.

Eftir lok kalda stríðsins hefur orðið mikil breyting á friðargæslu í heiminum. Áður var grundvöllur friðargæslu að gæta friðar sem hafði komist á milli stríðandi fylkinga. Það er sú grunnhugmynd friðargæslu sem enn á við í dag og byggir á hlutleysi og samþykki stríðandi fylkinga og því að vopnavaldi sé aðeins beitt í sjálfsvörn og jafnvel til varnar óbreyttum borgurum. Á undanförunum árum hefur friðargæsla hins vegar tekið miklum breytingum og orðið flóknari og meiri að umsvifum en áður þekktist og má að hluta til rekja þær breytingar til eðli stríðsátaka eftir lok kalda stríðsins en einnig til breyttra áherslna innan herja undanfarin ár. Dæmi eru um fjölþjóðasveitir sem starfað hafa á vegum Sameinuðu þjóðanna hafi beitt hervaldi til að koma á friði og með þeim hætti blandað sér með beinum hætti í átök á milli tveggja eða fleiri stríðandi fylkinga. Við það verða virk ákvæði alþjóðlegra mannúðarlaga og eru allir aðilar að átökunum bundnir af þeim. Slíkar aðgerðir hafa á enskri tungu verið kallaðar *Peace-making* eða *Peace-enforcement* og eru ólíkar hefðbundinni friðargæslu að eðli og umfangi og skulu byggja á heimild eða umboði Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna undir VII kafla stofnsáttmálans.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sem kunnugt er geta umboð Sameinuðu þjóðanna til aðgerða í þágu friðar ýmist fallið undir VI eða VII kafla stofnsáttmála samtakanna. IV kafla sáttmálans heimilar Öryggisráðinu að gera ýmsar ráðstafanir til að aðstoða stríðandi fylkingar við að ná sáttum og er friðargæslulíð sent á vettvang til að gæta friðar með samþykki stríðandi fylkinga enda sé komið á vopnahlé. VII kafla stofnsáttmálans heimilar hins vegar Öryggisráðinu að grípa til þvingunaraðgerða að ákveðnum skilyrðum uppfylltum í þeim tilvikum þegar friði

Í frumvarpinu sem hér um ræðir þarf eins og áður segir að skilgreina betur við hvað er átt með orðunum *alþjóðleg friðargæsla*. Gera þarf greinarmun á hernaðarlegri friðargæslu og starfi stofnana sem starfa við friðar- og uppbyggingarstörf. Friðargæslustarf Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins (NATO), Evrópusambandsins (ESB) og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) er mismunandi. Það er einnig munur á starfi friðargæslu Sameinuðu þjóðanna og starfi annarra stofnana þeirra svo sem Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO), Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og Þróunarsjóðs Sameinuðu þjóðanna fyrir konur (UNIFEM). Stofnanir Sameinuðu þjóðanna sinna neyðaraðstoð án þess að það sé skilgreint sem friðargæsla.<sup>2</sup>

Efnisatriði greinarinnar gefa einnig tilefni til eftirfarandi athugasemda Rauða kross Íslands um einstaka staflíði 1. gr.

- a. *Aðgerðir til að koma á friði með viðveru og starfi friðargæsluliða og skapa friðvænleg skilyrði til framtíðar á áttaksvæðum.*

Orðalagið gefur til kynna að hér geti verið um svokallaðar *peace-making* eða *peace-enforcement* aðgerðir að ræða þar sem beitt sé vopnavaldi í þeim tilgangi að varðveita eða koma á friði á tilteknu ófriðarsvæði, sbr. orðalagið „að koma á friði“ og að „skapa friðvænleg skilyrði til framtíðar á áttaksvæðum.“

Tryggja þarf að verkefni á vegum íslensku friðargæslunnar brjóti ekki í bága við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild sinni að Sameinuðu þjóðunum um bann við beitingu vopnavalds. Einnig þarf að tryggja að íslenska friðargæslan fylgi í einu og öllu ákvæðum alþjóðlegra mannréttinda- og mannúðarlaga.

Taki Ísland þátt í friðargæsluverkefnum alþjóðlegra samtaka annarra en Sameinuðu þjóðanna þarf að tryggja að slík verkefni gangi ekki gegn ákvæðum stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem mælir fyrir um algert bann við beitingu vopnavalds nema því sé beitt í sjálfsvörn eða sé heimilað af Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna.<sup>3</sup>

---

og öryggi er ógnað eða til að koma á friði og öryggi. Getur Öryggisráðið þá heimilað Sameinuðu þjóðunum og aðildarríkjum þeirra og/eða tilteknum svæðissamtökum að grípa til viðeigandi aðgerða til að koma á friði og öryggi eða að viðhalda friði. Slíkar aðgerðir geta meðal annars falið í sér beitingu vopnavalds og hernað sem e.t.v. yrði beint gegn tilteknum aðila að átökum. Á þann hátt væri „friðargæsluliðið“ orðin beinn þátttakandi í vopnuðum átökum.

<sup>2</sup> „United Nations Political and Peacebuilding Missions“ heyrar undir „United Nations Department of Political Affairs“ en „United Nations Peacekeeping Operations“ heyrar undir United Nations Department of Peacekeeping Operations.

<sup>3</sup> Sbr. 4. mgr. 2. gr. Stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem er svohljóðandi: Allir meðlimir skulu í milliríkja[sam]skiptum varast hótanir um valdbeitingu eða beitingu valds gegn landamærahelgi eða stjórnmalasjálftæði nokkurs ríkis eða á neinn annan hátt, sem brýtur í bága við markmið hinna sameinuðu þjóða. Ákvæðið er almennt álitíð alþjóðlega viðurkennd þjóðréttarvenja (e. customary international law) og ófrávikjanleg þjóðréttarvenja (e. rule of jus cogens).

Íslenska ríkið hefur með aðild að Genfarsamningunum skuldbundið sig til að virða samningana og tryggja að þeir séu virtir í hvívetna.<sup>4</sup> Samningarnir og bókanirnar gilda á tímum stríðsátaka. Þá hafa íslensk stjórnvöld stutt dyggilega þá framþróun á mannúðarlögum sem átt hefur sér stað og staðfest vilja sinn til að fylgja þeim.<sup>5</sup>

Í ljósi þessa þyrfti að koma fram á hvaða hátt alþjóðleg mannúðarlög hefðu verið höfð til hliðsjónar við lagasetningu um íslensku friðargæsluna.

*b. Aðgerðir til að halda hættuástandi á átakasvæðum í skefjum.*

Hér þarf að skilgreina hvað er átt við með hugtakinu „aðgerðir“ svo sem hvort íslenskum friðargæsluliðum verður heimilt að beita vopnavaldi til að koma á friði. Samkvæmt orðanna hljóðan gerir staflíðurinn ráð fyrir því að íslenskir friðargæsluliðar geti verið að störfum á svæði þar sem annað hvort átök standa yfir og reynt er að halda þeim í skefjum eða að átök hafi brotist út á starfssvæði íslenskra friðargæsluliða sem hafi haft það hlutverk með höndum að varðveita friðinn.

Verður í þessu samhengi að vísa til þess að friðargæsluliðar hafa almennt ekki hlotið þjálfun til að taka þátt í aðgerðum til að koma á friði (*peace-making* eða *peace-enforcement*) og spurning hvort friðargæsluliðar séu almennt til þess bærir nema í algerum undantekningartilvikum og sem síðasta úrræði. Þjálfarir hermenn hafa sinnt slíkum verkefnum á vegum Sameinuðu þjóðanna og eiga heimaríki slíkra hermanna meðal annars að hafa gengið úr skugga um að þeir hafi hlotið nægilega menntun og þjálfun á sviði alþjóðlegra mannúðarlaga.

Ríkisstjórnnum ber að fyrirskipa að alþjóðleg mannúðarlög séu virt.<sup>6</sup> Starfsfólk Sameinuðu þjóðanna sem sinnir hjálparstarfi nýtur verndar samkvæmt sérstökum samningi þar að lútandi og einnig samkvæmt Rómarsamþykkt Alþjóðlega sakamáladómstólsins. Þó er þess að gæta að þessar reglur eiga einungis við um friðargæslulið á vegum Sameinuðu þjóðanna eða alþjóðastofnana á sama hátt og óbreyttir borgarar eiga rétt á vernd. Friðargæslusveitir njóta því ekki sama réttar ef þær taka þátt í að koma á friði með vopnavaldi.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Sbr. sameiginlega 1. gr. Genfarsamningana I-IV frá 12. ágúst 1949.

<sup>5</sup> Yfirlýsing Hjalmar W. Hannessonar, fastafulltrúa Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum 10. desember 2003.

<sup>6</sup> Sbr. t.d. 1. gr. Laws and Customs of War on Land (Hague II); frá 29. júlí 1899; 1. gr. Convention (Hague IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18. október 1907; 1. mgr. 7. gr. Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict frá 14. maí 1954. Þá hafa íslensk stjórnvöld með aðild að Genfarsamningunum skuldbundið sig til þess að útbreiða þekkingu á efni og texta samninganna á þann hátt að almenningi og einstaklingum sem bera vopn í umboði íslenska ríkisins á átakasvæðum sé kunnugt um þá, sbr. 47. gr. fyrsta Genfarsamningsins um bættu meðferð særðra og sjúkra hermanna á vígvelli; sbr. 48. gr. annars Genfarsamningsins um bættu meðferð særðra, sjúkra og skippreika sjóliða á hafi; sbr. 127. gr. þriðja Genfarsamningsins um meðferð stríðsfanga og 144. gr. fjórða Genfarsamningsins um vernd almennra borgara á stríðstímum. Sjá að auki 83. gr. í viðbótarbókun I og 19. gr. í viðbótarbókun II.

<sup>7</sup> Sbr. 3. tl. b-liðar og 3. tl. e-liðar í 2. mgr. 8. gr. Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn sem var fullgiltur 25. maí 2000 og öðlaðist gildi 1. júlí 2002.

Í skilningi alþjóðlegra mannúðarlaga lúta hersveitir yfirmanni sem ber ábyrgð á undirmönnum sínum, þær klæðast einkennisbúningi, vopn eru borin á sjáanlegan hátt og þær lúta agaviðurlögum þegar við á.<sup>8</sup> Hersveitir geta tekið þátt í vopnuðum átökum eða staðið utan þeirra. Hver og einn, sem tekur þátt í átökum, ber einstaklingsbundna ábyrgð á framferði sínu<sup>9</sup> en yfirmenn bera þó þyngri ábyrgð á því að alþjóðlegum mannúðarlögum sé fylgt.<sup>10</sup> Mjög mikilvægt er að alþjóðleg mannúðarlög og sérstaklega Genfarsamningarnir og viðbótarbókanir þeirra verði lögfestir hér á landi svo að íslenskir dómstólar geti kveðið upp dóma í samræmi við þá ef ákvæði samninganna verða brotin.<sup>11</sup>

c. *Aðgerðir til að tryggja stöðugleika og starfa með heimamönnum á átakasvæðum í því skyni að koma í veg fyrir að átök brjótist út.*

Hér þarf að útskýra betur hvað ákvæðið felur í sér. Talað er um „[a]ðgerðir til að tryggja stöðugleika ... á átakasvæði í því skyni að koma í veg fyrir að átök brjótist út.“ Vísast í því sambandi til athugasemda við a-lið og b-lið hér að ofan.

d. *Verkefni borgaralegra sérfræðinga sem stuðla að uppbyggingu stjórn mála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði.*

Nauðsynlegt er að taka heildstætt á hjálparstarfi. Í reynd getur verið um svipuð verkefni að ræða á vettvangi hvort sem um er að ræða tvíhliða og fjölþjóðlega þróunarsamvinnu, neyðaraðstoð eða friðargæslu í víðustu merkingu frumvarpsins.

Starf fagfólks á sviði þróunarsamvinnu og neyðaraðstoðar byggir á margra ára reynslu og samstarfi við innlenda aðila við að draga úr neyð og stuðla að framþróun og friðsamlegri sambúð fólks sem býr við fátækt, ofbeldi og vopnuð átök. Á sama hátt þyrfti að skoða hvort einhverjum af markmiðum með starfi friðargæslu íslenska ríkisins mætti ná á annan hátt t.d. með samstarfi við frjáls félagasamtök eins og Rauða kross Íslands sem sinna þróunarsamvinnu og neyðaraðstoð í nánú samstarfi við heimamenn.

e. *Mannúðar- og neyðaraðstoð við flóttafólk og fórnarlömb átaka eða náttúruhamfara.*

Rauði kross Íslands bendir á mikilvægi þess að tryggja hlutlaust og óhlutdrægt mannúðarstarf til fórnarlamba styrjaldrátaka og nauðsyn þess að standa vörð um

---

<sup>8</sup> Bardagamanni (e. combatant) er lýst á svipaðan hátt. Þannig á einstaklingur sem tekinn er óvinahöndum í vopnuðum átökum rétt á stöðu stríðsfanga ef hann lýtur stjórn manns sem ber ábyrgð á undirmönnum sínum, hann ber fast auðkenni sem er sjáanlegt á lengdar, hann ber vopn sín í allra auglýn og hagar gerðum sínum í samræmi við lög og venjur í hernaði, sbr. 2. tl. A-liðar 4. gr. þriðja Gefnarsamningsins um meðferð stríðsfanga frá 12. ágúst 1949.

<sup>9</sup> Sbr. Jean Marie Henckaerts og Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 1. bindi (International Committee of the Red Cross: Cambridge University Press, 2005), bls. 551.

<sup>10</sup> Sbr. Frederic De Mulinen, *Handbook on the Law of War for Armed Forces* (International Committee of the Red Cross: Geneva, 1987), bls. 63.

<sup>11</sup> Segja má að það sé hin almenna regla að ríkið sé ábyrgt fyrir athöfnum framkvæmdavaldsins þ.á.m. íslensku friðargæslunnar, og er þessi ábyrgð stjórnvalda sett fram í Genfarsamningnum fjórum frá 12. ágúst 1949.



réttindi þeirra til að njóta verndar og aðstoðar. Á undanförunum árum hefur borið á því að mannúðaraðstoð sé notuð í hernaðarlegum og stjórnmálalegum tilgangi. Rauði krossinn óttast að fórnarlömb styrjaldaráttaka kunni að líða fyrir þessa þróun, eins og lýst var yfir í sameiginlegri áskorun framkvæmdastjóra landsfélaga Rauða krossins á Norðurlöndum til stjórnvalda á Íslandi, í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi í lok árs 2005.<sup>12</sup>

Alþjóðaráð Rauða krossins (ICRC) hefur varað við aðgerðum herja sem vinna að mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hættu er á að skilin verði óljós milli hlutlausrar og óháðrar mannúðaraðstoðar (Neutral and Independent Humanitarian Assistance, *NIHA*) sem veitt er af hálfu hjálparsamtaka, og þeirrar aðstoðar sem veitt er af fjölþjóðlegum her eða friðargæslusveitum sem starfa í umboði annarra þjóða eða hernaðarbandalaga.<sup>13</sup>

Þannig getur verið erfitt að greina á milli þegar fjöldi friðargæslusveita sem starfa undir sama merki hafa jafnt það hlutverk að halda uppi vopnuðu friðareftirliti og að aðstoða óháða borgara með dreifingu hjálpargagna, uppbyggingu samfélags og almenna fræðslu.

Rauði krossinn telur að þegar neyðarástand ríkir njóti fórnarlömb átaka og náttúruhamfara betri aðstoðar af hendi hlutlausra mannúðarsamtaka sem búa að áratuga reynslu af slíkum störfum og hafa til þess sérhæft og þjálfað starfsfólk sem starfar eftir alþjóðlegum mannúðarlögum.

Rauði krossinn gerir einnig athugasemdir við að íslenskir starfsmenn séu sendir til neyðarstarfa vegna náttúruhamfara undir merkjum friðargæslunnar. Hér væri hugsanlega réttara að tala um viðbragðssveit á vegum íslenska ríkisins. Rauði kross Íslands hefur langa reynslu af verkefnum af þessu tagi og vill benda á að oft getur verið mun hagkvæmara og árangursríkara að láta frjáls félagasamtök sinna þessum störfum, einkum vegna tengsla þeirra við heimamenn sem hafa hlutverki að gegna við neyðaraðstoð.

---

<sup>12</sup> Áskorun þessi var birt sem grein í Morgunblaðinu 15. desember, 2005 og má finna á vef Rauða kross Íslands á slóðinni: <http://redcross.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/wa/dp?id=1001007&detail=172732>

<sup>13</sup> Neutral and independent humanitarian action – Consolidated report of the Commissions Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Seoul, Republic of Korea, 16-18 November 2005.

## **II. KAFLI**

### **Störf og réttarstaða friðargæsluliða.**

#### **Um 2. gr.**

Mikilvægt er að setja það skilyrði að íslenskir friðargæsluliðar séu ekki settir undir boðvald ríkja eða samtaka nema fyrir liggi að þau virði alþjóðlegar skuldbingar á sviði þjóðaréttar og alþjóðlegra mannréttinda- og mannúðarlaga.

#### **Um 3. gr.**

Hvarvetna í heiminum þar sem fórnarlömb vopnaðra átaka eru starfar Rauði krossinn samhliða og í samvinnu við stofnanir Sameinuðu þjóðanna og aðrar stofnanir við að aðstoða almenning og stjórnvöld við að byggja upp friðvænleg samfélög. Starfsfólk Rauða krossins ber aldrei vopn og árangri af hjálparstarfinu má meðal annars þakka það að stríðandi aðilar sjá hag í því að hjálp er veitt af óhlutdrægum aðilum sem ekki eru í eftirlitshlutverki, hafa ekki stjórn málalegt vald eða sinna eigin öryggishagsmunum eða hagsmunum ríkisstjórna sinna.

#### **Um 5. gr.**

Friðargæsluliðar starfa jafnan á svæðum þar sem vopnuð átök hafa geisað eða eru róstursöm að öðru leyti. Ekki er óhugsandi að til þess geti komið að íslenskir friðargæsluliðar verði staddir þar sem vopnuð átök blossa upp en við það verða alþjóðleg mannúðarlög virk.

Við slíkar aðstæður kunna friðargæsluliðar að dragast inn í vopnuð átök með einum eða öðrum hætti. Vísast í því sambandi til athugasemda hér að framan um nauðsyn þess að Genfarsamningarnir fjórir og viðbótarbókanir þeirra verði lögfestir hér á landi ásamt öðrum nauðsynlegum mannúðarlögum ef til þess kæmi að íslenskir friðargæsluliðar brytu gegn ákvæðum alþjóðlegra mannúðarlaga. Í þessu samhengi verður að benda á að Ísland hefur ekki lögfest alþjóðlega samninga þar sem kveðið er á um að refsast einstaklingum fyrir þjóðarmorð, stríðsglæpi eða önnur alvarleg brot á alþjóðlegum mannúðarlögum. Í þannig tilvikum þyrfti því að horfa til ákvæða almennra hegningarlaga og þá gæti leikið vafi á hversu langt þau ná.

#### **Um 6. gr.**

Rauði kross Íslands veltir þeirri spurningu upp hvort ástæða sé til ákvæða eins og koma fram í 6. gr. og athugasemdum með frumvarpinu. Ástæða er til að benda á að friðargæsluliðum séu settar ítarlegar verklagsreglur og veitt þjálfun sem gera þá hæfari til að takast á við þær sérstöku ástæður sem þeir starfa við.

Rauði kross Íslands sendir árlega utan fjölda sendifulltrúa sem allir hljóta góða þjálfun og undirbúning, meðal annars í því hvernig brugðist skuli við hættuástandi og hvernig ákvarðanir séu teknar undir miklu álagi og streitu. Sendifulltrúar Rauða krossins eru óvopnaðir.

### **Um 7. gr.**

Auk þess sem kveðið er á um þær þjóðréttarlegu reglur sem Ísland hefur undirgengist væri ástæða til að kveða á um að friðargæsluliðar skuli hafa í heiðri alþjóðleg mannúðarlög s.s. Genfarsamningana. Þá þyrftu að vera í frumvarpinu ákvæði um að friðargæsluliðar fengju fræðslu um alþjóðleg mannréttindi og mannúðarlög.

Rauði kross Íslands lýsir ánægju með ákvæði greinarinnar um að íslenskum friðargæsluliðum verði settar siðareglur ekki síst vegna þeirrar gagnrýni sem alþjóðlegir friðargæsluliðar hafa fengið vegna framkomu sinnar og hegðunar á liðnum árum. Siðareglur leysa þó ekki þörfina fyrir að íslenskri friðargæslu verði settar ítarlegar verklagsreglur.

### **Um 11. grein**

Einstaklingar sem starfa á vegum friðargæslunnar erlendis hafa í sumum tilvikum notið skattlausra launa þegar þeir starfa á vegum alþjóðasamtaka eða -stofnana sem Ísland á aðild að. Sama gildir um starfsmenn Þróunarsamvinnustofnunnar Íslands sem starfa erlendis. Hér þurfa stjórnvöld að horfa til jafnræðisreglu gagnvart starfsmönnum Rauða kross Íslands sem starfa erlendis. Sendifulltrúar Rauða kross Íslands starfa í langflestum tilvikum á vegum Alþjóðaráðs Rauða krossins eða Alþjóðasambands Rauða krossins og Rauða hálfmánans. Verður að teljast afar óeðlilegt að í framkvæmd er það svo að þeir njóta ekki sömu kjara þó starfað sé jafnvel á sömu svæðum. Með þessu er löggjafinn að skerða verulega stöðu frjálsra félagasamtaka eins og Rauða krossins sem vinna að neyðar- og þróunarhjálp og hafa gert í áratugi.

## **III.**

### **Lokaorð**

Rauði krossinn er elsta, virtasta og útbreiddasta mannúðarhreyfing í heimi með starfsemi í 185 löndum. Grundvallarmarkmið Rauða krossins byggja meðal annars á mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi, sjálfstæði og sjálfböðinni þjónustu og eftir þeim vinna 97 milljónir félagsmanna og sjálfböðaliða og 300 þúsund starfsmenn hreyfingarinnar um allan heim. Alþjóðaráð Rauða krossins hefur verndað og aðstoðað fórnarlömb átaka og náttúruhamfara frá árinu 1863 og starfar nú á öllum átakasvæðum í heiminum.

Rauði kross Íslands hefur í samstarfi við systurfélög sín á Norðurlöndum og Alþjóðaráð Rauða krossins skuldbundið sig á næstu árum til að fræða stjórnvöld og almenning um nauðsyn þess að veita hlutlausu mannúðaraðstoð til fórnarlamba átaka og/eða náttúruhamfara, og nauðsyn þess að skerpa skilin milli hlutverks óháðra, óhlutdrægra mannúðarsamtaka og fjölþjóðlegra friðargæsluliða og hernaðarbandalaga.

Rauði kross Íslands er hér eftir sem hingað til reiðubúinn til frekara samstarfs og samvinnu við stjórnvöld. Rauða kross hreyfingin hefur þá sérstöðu meðal frjálsra félagasamtaka að hafa samkvæmt Genfarsamningunum formlegt hlutverk við að halda uppi alþjóðlegum mannúðarlögum. Í ljósi þessa vill Rauði kross Íslands ítreka að fulltrúar félagsins eru mjög svo tilbúnir til að hitta utanríkismálanefnd til að reifa þessi mál frekar.



SAMTÖK HEILBRIGÐISSTÉTTA

Alþingi  
Erindi nr. P/133/1258  
komudagur 27.2.2007

Nefndarsvið Alþingis  
Finar Farestveit  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. febrúar 2007

Frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.

Tilvísun:  
133. löggjafarþing 2006–2007.  
Þskj. 566 — 443. mál.

Veftilvísun:  
<http://www.althingi.is/altext/133/s/0566.html>

Samtök heilbrigðisstétta telja í meginatriðum jákvætt að lög séu sett um íslensku friðargæsluna. Það er þó einn liður í I. kafla sem getur orkað tvímælis. Það er liður e. um mannúðar- og neyðaraðstoð friðargæslu við flóttafólk og fórnarlömb átaka eða náttúruhamfara.

Um árabíl hafa hjálparstarfsmenn, þar á meðal heilbrigðisstarfsmenn farið inn á áttaksvæði og veitt mannúðar- og neyðaraðstoð. Heilbrigðisstarfsmennirnir hafa starfað á vegum Rauða krossins og annarra hjálparsamtaka (nongovernmental organizations, ngo's) og sem slíkir hafa þeir geta starfað sem hlutlausir aðilar. Þetta hlutleysi hefur veitt ákveðna vernd gegn árásum þeirra sem hafa átt í átökum.

Ef friðargæsluliðar, þar á meðal heilbrigðisstarfsmenn, eiga að fara inn á áttaksvæði til að veita neyðaraðstoð, með það að markmiði að koma á friði samanber I. kafla, lið a og byggja upp stjórn mála- og efnahagslíf samanber I. kafla, lið d, er hætt við að hlutleysi heilbrigðisstarfsmanna á vegum Rauða krossins og annarra óháðra hjálparsamtaka "ngo's" verði stefnt í voða.

Heilbrigðisstarfsmenn sem starfa á vegum hjálparsamtaka eru óvopnaðir, í borgaralegum klæðum og merktir viðkomandi hjálparsamtökum. Heilbrigðisstarfsmenn sem starfa á vegum friðargæslunnar eru í einkenniklæðnaði/ hernaðarlegum klæðum og geta verið vopnaðir.

Með því að friðargæslan og hjálparsamtök vinni bæði að því að veita mannúðar- og neyðaraðstoð verða skilin á milli hernaðarhlutunar og hjálparstarfs óskýrari. Það eykur hættuna á að hjálparstarfsmenn verði fyrir árásum stríðandi aðila sem geta endað með örkumlun eða dauða hjálparstarfsmanna.

Því leggja Samtök heilbrigðisstétta til að liður e. Í fyrsta kafla verði felldur út úr lögunum.

F.h. Samtaka heilbrigðisstétta,

Lárus Steinþór Guðmundsson  
stjórnarmaður

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 133/1292**  
**komudagur 28.2.2007**

Samtök hernaðarandstæðinga, kt. 451277-0579

Njálsgötu 87

101 Rvík.

\* \* \*

**28.2.2007**

**Utanríkismálanefnd Alþingis**

**Athugasemdir við frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, 443. mál.**

Athugasemd við 2. grein

Þar segir: „Utanríkisráðherra ákveður friðargæsluverkefni hverju sinni og hefur samráð við utanríkismálanefnd Alþingis þegar við á“.

Þetta er afar óskýrlega orðað. Hver á að meta hvenær „við á“ að framkvæmdaaðili hafi samráð við þjóðþing Íslendinga? Við leggjum því til að orðin „þegar við á“ falli niður og að jafnan verði leitað samþykkis Alþingis fyrir þátttöku í friðargæsluverkefnum.

Þar segir einnig: „Friðargæsluliðar, sem sendir eru til starfa á vegum alþjóðlegasamtaka eða – stofnana sem Ísland á aðild“ en í greinargerð er m.a. minnst á Atlantshafsbandalagið og Evrópusambandið (sem Ísland á ekki aðild að). Við álitum að þetta umboð sé alltof víðtækt á meðan ekki er kveðið nánar um það hvers eðlis þessar stofnanir eða samtök eiga að vera. Við teljum eðlilegt að fyrst og fremst sé miðað við stofnanir Sameinuðu þjóðanna, en undir engum kringumstæðum eigi að heimila að friðargæsluliðar starfi á vegum árársbandalags á borð við Atlantshafsbandalagsins.

Athugasemd við 3. grein:

Við leggjum til að henni verði breytt svo að þar standi: „Íslenskum friðargæsluliðum er EKKI heimilt að bera vopn við störf sín“.

Áratuga reynsla hjálpar- og mannúðarsamtaka á borð við Rauða krossinn sýnir að vopnaburður er ekki forsenda þess að unnt sé að sinnt verkefnum af því tagi sem boðað er að eigi einkum að vera á verksviði Íslensku friðargæslunnar; þvert á móti getur vopnaburður aukið líkur á átökum og gert starf friðargæsluliða hættulegra en ella.

Athugasemd við 6. grein frumvarpsins:

Við leggjum til að greinin falli niður.

Samkvæmt almennum hegningarlögum mega dómstólar taka tillit til leyfilegrar neyðarvarnar og því er ástæðulaust að veita friðargæsluliðum aukna réttarvernd sem mætti túlka sem aukið

svigrúm til ofbeldisverka. Við minnum á alkunn dæmi af ofbeldisverkum alþjóðlegra friðargæsluliða í Sómalíu, Kongó og víðar, en það mál allt saman ætti að vera víti til varnaðar.

Athugasemd við 7. grein frumvarpsins:

Þagmælskuákvæði frumvarpsins eru ekki í samræmi við þær kröfur um gagnsæi í störfum opinberra aðila sem gerðar eru hér á landi. Opinberir starfsmenn verða að hafa tryggja réttarvernd til þess að ljóstra upp um ólögmdæta eða refsiverða háttsemi sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu, enda eru engin lög eru til á Íslandi um sérstaka réttarvernd uppljóstrara. Dæmi þau sem vísað var til í athugasemd við 6. grein eru sönnun þess hversu hættuleg aukin leynd við þessi störf getur orðið.

\*\*\*\*\*

Þetta er póstur frá Samtökum hernaðarandstæðinga.



# TOLLVARÐAFÉLAG ÍSLANDS

Alþingi  
Erindi nr. P 133/1288  
komudagur 28.2.2007

7. febrúar 2006

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn Tollvarðafélags Íslands um stjórnarfrumvarp til laga um Íslensku friðargæsluna – þingskjal 556.**

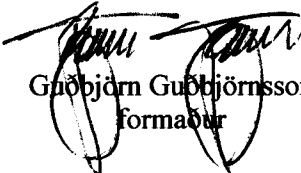
Þrátt fyrir að Tollvarðafélagi Íslands hafi ekki borist bréf frá háttvirtri allsherjarnefnd Alþingis, þar sem óskað er eftir að stéttarfélagið veiti umsögn um frumvarp til laga um Íslensku friðgæsluna, hefur stjórn félagsins ákveðið að veita umsögn. Ástæða þessa er sú að tollverðir hafa sinnt störfum við Íslensku friðargæsluna, auk þess sem vandamál hefur komið upp samfara því að fá leyfi til slíkra starfa.

Í 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um að friðargæsluliðar skuli einungis ráðnir að hámarki til eins árs í senn. Tollvarðafélagið hefur út af fyrir sig ekkert út á þetta ákvæði að setja, sérstaklega m.t.t. þess að í 11. gr. frumvarpsins er tryggt að ríkisstarfsmenn eiga rétt á að taka sér launalaust leyfi og að slík tímabundin ráðning hefur ekki áhrif á önnur starfsréttindi þeirra, svo sem getið er um í 11. gr. frumvarpsins.

Fyrir aðeins nokkrum vikum var tollverði synjað um launalaust leyfi á grundvelli þess að aðeins væru liðnir níu mánuðir frá því að hann hafði verið við friðargæslustörf. Hann neyddist því til að biðja um lausn frá embætti og á þar af leiðandi ekki vísa stöðu í tollgæslunni á Suðurnesjum þegar hann hefur lokið störfum fyrir friðargæsluna. Ljóst er að fáir tollverðir, eða aðrir ríkisstarfsmenn, eru tilbúnir til að færa slíkar fórnir, þ.e.a.s. að fórna skipun eða a.m.k. að setja hana í óþarfa hættu, fyrir tímabundna ráðningu í friðargæslunni. Tollvarðafélag Íslands leggur því ríka áherslu á að ákvæði 11. gr. frumvarpsins haldist óbreytt, þ.e.a.s. m.t.t. þess að réttur ríkisstarfsmanna til launalauss leyfis til starfa hjá Íslensku friðargæslunni verði tryggður.

Að öðru leyti hefur stjórn TFÍ engar athugasemdir fram að færa við þetta ágæta lagafrumvarp.

Virðingarfyllst,

  
Guðbjörn Guðbjörnsson  
formaður

Alþingi  
Erindi nr. P 133/1183  
komudagur 23.2.2007

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 22. febrúar 2007  
KG/KSG/017/07

**Efni: Umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna, 443. mál, heildarlög**

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar Alþingis, dags. 14. febrúar 2007, þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna, 443. mál, heildarlög.

Í 12. gr. frumvarpsins er ákvæði um líf-, sjúkra- og slysatryggingar, annars vegar fyrir íslenska friðargæsluliða og hins vegar fyrir starfsmenn utanríkisráðuneytisins og sérfræðinga í skammtímaverkefnum.

Varðandi íslenska friðargæsluliða vill Tryggingastofnun í þessu sambandi vekja athygli á nýlegu ákvæði, sbr. 6. gr. laga nr. 166/2006, sem bætt hefur verið við 3. mgr. 22. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar sem fjallar um slysatryggingar og orðast svo:

Enn fremur tekur tryggingin til allra slysa sem verða á friðargæsluliðum íslenska ríkisins sem verða þegar þeir eru staddir erlendis vegna friðargæslustarfa.

Varðandi starfsmenn utanríkisráðuneytisins og sérfræðinga í skammtímaverkefnum gildir hins vegar áfram að þeir eru einungis slysatryggðir skv. almannatryggingalögum þegar þeir eru við vinnu (maður telst vera við vinnu þegar hann er á vinnustað á þeim tíma sem honum er ætlað að vera að störfum; í matar- og kaffítímum; í sendiferðum í þágu atvinnurekstrar og í nauðsynlegum ferðum til vinnu og frá, enda sé aðeins um að ræða ferðir sem farnar eru samdægurs milli vinnustaðar og heimilis eða matstaðar; svo og í lengri ferðum af þessu tagi ef starfsmaður er á launum hjá vinnuveitanda í ferðinni).

Með vísan til þessa lítur Tryggingastofnun svo á að í 12. gr. frv. sé um að ræða viðbótartryggingar íslenska ríkisins utan við skyldutryggingar almannatrygginga þar sem frekari útfærsla á mismunandi váttryggingasviði slysatryggingar hópanna tveggja komi fram í reglugerð sem sett verði á grundvelli ákvæðisins.

Að öðru leyti hefur Tryggingastofnun ekki sérstakar athugasemdir við efni frumvarpsins

Virðingarfyllst,

  
Sigríður Lilly Baldursdóttir  
staðgengill forstjóra

TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS

