

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 náttengd uppbyggingu og þróun á stríðshrjádum 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. Þórsdóttir

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 Worlcs Council of Churches) hefur leitt frá árinu 1999. Við fögnum yfirlýsingu heimspings 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 þolendanna.

- 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 óáreitir 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 öðru. 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 öfgafulls 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