



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

MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2007.

## **UMSÖGN MANNRETTINDASKRIFSTOFU 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) fjölmiðlu- 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, tilhljóðilega 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.

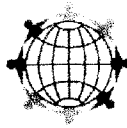
Mannréttindaskrifstofan fagnar því að íslenskum friðargæsluliðum verði gert að gangast undir siðareglur. Nauðsynlegt er einnig að kynna friðargæsluliðum siðareglur alþjóðastofnana þegar það á við.

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\\_brosjyrer/2002/Ethical-Guidelines-.html?id=87912](http://www.regjeringen.no/en/ministries/jd/Documents-and-publications/Veiledninger_brosjyrer/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 fólk 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 efnislega 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 efnisþættir 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