



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 álitaeftum 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 álitaeftin, 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.¹

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.² 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“³ Hafði ráðherra enn fremur í hyggju að auka aðkomu íslenskra stjórnvalda að verkefnum á vegum UNICEF,

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

Sótt af: www.valgerdur.is; sjá einnig þingskjal 395 á 133. löggjafarþingi, bls. 41-42.

² Sama heimild.

³ Sama heimild.

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

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.⁵ 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.“⁶

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.“⁷ Í leiðara Fréttablaðsins degi síðar var sömuleiðis lýst ánægju með breytingar á ásýnd íslensku friðargæslunnar.⁸

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

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

Sótt af: www.valgerdur.is; sjá einnig þingskjal 395 á 133. löggjafarþingi, bls. 41-42.

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

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

⁷ Morgunblaðið (2006). Mikilvæg stefnubreyting. Leiðari, 21. október 2006, bls. 38.

⁸ 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 þjóðanna⁹.

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

⁹ 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

friðargæslu er hvergi vísað til þeirrar þátttöku sem framlags til þróunaraðstoðar.¹⁰ 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.¹¹ 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 efnunum 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

¹⁰ 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.


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

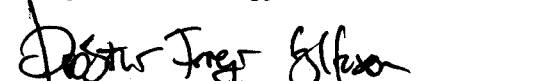
játa að mér hefur oft fundist þukur af þessu tagi fremur einkenna karlana, sem hafa tilhneingingu til að leiða málin til lyktar í reykfylltum bakherberjum.“¹²

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

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