



Alþingi  
Erindi nr. P 135/2545  
komudagur 6.5.2008

Utanríkismálanefnd Alþingis  
Alþingi við Austurvöll  
150 Reykjavík

6. maí 2008

Meðfylgjandi er umsögn Rauða kross Íslands um till. til þál. um heimkvaðningu  
friðargæsluliða frá Afganistan, 273. mál 135. löggjafarþings.

Með vinsemd og virðingu,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Kristján Sturluson".

Kristján Sturluson  
framkvæmdastjóri

**Umsögn Rauða kross Íslands**  
**um**  
**tillögu til þingsályktunar um heimkvaðningu friðargæsluliða frá**  
**Afganistan.**

**Lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008.**  
**273. mál - þskj. 306.**

Rauði kross Íslands þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar um tillögu til þingsályktunar um heimkvaðningu friðargæsluliða frá Afganistan. Eftirfarandi eru ábendingar þær sem Rauði kross Íslands vill koma á framfæri af þessu tilefni:

Í 1. gr. laga nr. 73/2007, um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, er kveðið á um að utanríkisráðuneytinu sé “heimilt að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni”. Í greininni eru síðan í fjórum stafliðum (a-d) taldar aðgerðir sem m.a. teljast friðargæsluverkefni í skilningi laganna. Orðalag þeirra ákvæða, athugasemdir með lagafrumvarpi því sem varð að lögum nr. 73/2007, sem og þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum Alþingis, benda til þess að við það hafi einkum verið miðað að íslenskir friðargæsluliðar sinntu verkefnum þar sem hætta teldist vera á að ófriður gæti brotist út og/eða þar sem ófriði hefði slotað þótt blikur væru enn á lofti. Í lögum nr. 73/2007 er ekki skilgreint hvað teljist “ófriður” í skilningi laganna. Þar er heldur ekki að finna vísbendingu um hvort merking hugtaksins skuli vera sú sama og hugtakið “vopnuð átök” hefur samkvæmt alþjóðlegum mannúðarrétti. Nærtækt virðist þó að leggja sama eða svipaðan skilning í þessi hugtök.

Þá er ljóst er að hugtakið “friðargæsla” hefur nokkuð víðfeðma merkingu eins og það er notað í opinberri umræðu og í lögum nr. 73/2007. Að mati Rauða kross Íslands er engu að síður mikilvægt að gera skýran greinarmun á friðargæsluverkefnum sem byggjast, að meira eða minna leyti, á beitingu hervalds og sinnt er af fjölþjóðlegum stofnunum sem ráða yfir slíku valdi og friðargæsluverkefnum, sem hafa enga valdbeitingu í för með sér en byggjast á því að veita fólki mannúðaraðstoð og/eða stuðning til uppbyggingar eftir vopnuð átök eða á því að stuðla að friðsamlegri lausn deilumála, t.a.m. með því að hafa eftirlit með að kosningar standist alþjóðlega viðurkenndar lágmarkskröfur.

Rauði kross Íslands telur afar mikilvægt að öll ákvarðanatataka íslenskra stjórnvalda varðandi þátttöku í alþjóðlegum friðargæsluverkefnum byggist á ítarlegu og hlutlægu mati á öllum atvikum og aðstæðum, sem þýðingu geta haft í því sambandi. Það er þó sérstaklega brýnt að þetta mat sé vandað og ákvarðanir allar vel ígrundaðar þegar fyrir liggur að til hernaðarlegrar valdbeitingar af einhverjum toga kunni að koma af hálfu aðila sem þátt taka í viðkomandi friðargæsluverkefni. Umrætt mat þarf einnig að vera í sífellldri endurskoðun þar sem aðstæður breytast oft hratt og mikið, sérstaklega á svæðum og í

löndum þar sem ástand er ótryggt. Meta verður sérstaklega hvort aðstæður og/eða atburðir á svæði eða í landi þar sem íslenskir friðargæsluliðar eru við störf eða fyrirhugað er að þeir starfi séu þannig eða hafi breyst með þeim hætti að telja verði að vopnuð átök í skilningi alþjóðlegs mannúðarréttar eigi sér stað. Teljist svo vera hefur það m.a. þau áhrif að ákvæði Genfarsamninganna og annarra alþjóðlegra mannúðarlaga gilda, að meira eða minna leyti, á viðkomandi svæði og um þá sem þar eru. Þá þarf einnig að taka til hlutlægrar og gaumgæfilegrar skoðunar hvort fjölþjóðlegar stofnanir, sem íslenskir friðargæsluliðar tengjast, komi að vopnuðum átökum með þeim hætti að þær verði að teljast aðilar að þeim í skilningi alþjóðalaga. Ef svo telst vera kann það að fella ýmsar þjóðréttarlegar skyldur á íslenska ríkið, t.a.m. á sviði alþjóðlegs mannúðarréttar og hafa gagnger áhrif á réttarstöðu hlutaðeigandi friðargæsluliða.

Rauði kross Íslands vill einnig árétta mikilvægi þess að alþjóðlegum afskiptum, sem byggjast á hernaðarlegum og/eða stjórnmalalegum sjónarmiðum, að meira eða minna leyti, sé haldið eins skýrt aðgreindum og mögulegt er frá friðargæslu, sem veitt er án tillits til slíkra sjónarmiða og einnig og ekki síður frá hlutlausri og óháðri mannúðaraðstoð (e. Neutral and Independent Humanitarian Action, NIHA). Ef þessi aðgreining er ekki virt í orði og verki er mikil hætta á því að átök, deilur og tortryggni, sem óhjákvæmilega fylgja hernaðarlegum og/eða stjórnmalalegum afskiptum og mjög oft einnig friðargæslu herja, leiði til þess að hlutlausri og óháðri mannúðaraðstoð verði síður eða ekki komið til þeirra sem mest þurfa á henni að halda. Skýr mörk að þessu leyti eru og forsenda þess að unnt sé að tryggja viðunandi öryggi þeirra sem sinna mannúðarmálum á svæðum þar sem ástand er ótryggt eða vopnuð átök eiga sér stað.

Í þessu sambandi vill Rauði kross Íslands taka fram að íslensk stjórnvöld hafa látið í ljós skilning á mikilvægi þessarar aðgreiningar, sbr. áheiti það sem ríkisstjórnin gerði á alþjóðaráðstefnu Rauða krossins á árinu 2007 en það er svohljóðandi:

*Ríkisstjórnir norrænu ríkjanna og landsfélög Rauða krossins í þeim ríkjum gera hér með það áheiti fyrir tímabilið 2008-2011 að auka skilning á því hlutleysi og sjálfstæði, sem mannúðarstarf Rauða krossins byggist á, meðal mikilvægustu aðila (e. key actors), s.s. valdhafa, starfsfólks herja og mannúðarsamtaka. Við heitum því jafnframt að auka skilning þessara aðila á því hvaða afleiðingar það hefur fyrir mannúðarstarf ef mörkin milli mannúðarstarfsemi og stjórnmalalegrar / hernaðarlegrar starfsemi eru gerð óskýr á einhvern hátt. (Þýðing Rauða kross Íslands).*