

Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. október 2015

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands o.fl. (skipulag). Þingskjal 91 - 91. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi,



Guðmundur Jóhannsson,
starfandi framkvæmdastjóri.



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands o.fl.
(skipulag).

145. löggjafarþing 2015–2016.

Þingskjal 91 - 91. mál.

Rauði krossinn á Íslandi þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar á ofangreindu frumvarpi. Umsögn félagsins er efnislega sú sama og félagið skilaði við frumvarpið þegar það var lagt fram á 144. löggjafarþingi.

Rauði krossinn á Íslandi er hluti af Alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans og vinnur að margs konar verkefnum á sviði þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar í samvinnu við systurfélög sín, Alþjóðasamband Rauða krossins og Rauða hálfmánans og Alþjóðaráð Rauða krossins. Tvíhliða þróunarsamvinna Rauða krossins á Íslandi nær aftur til ársins 1990 en fyrir þann tíma starfaði félagið og studdi þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð í gegnum Alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans.

Sem hluti af alþjóðahreyfingu vinnur Rauði krossinn á Íslandi jafnframt að því að kynna og gera grein fyrir mikilvægi alþjóðlegra mannúðarlaga ásamt því að vinna að því að Ísland virði þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar í samræmi við aðild sína að Genfarsamningunum fjórum frá 1949, viðaukum við þá frá 1977 og 2005, sem og aðrar skuldbindingar á sviði mannúðarréttar. Alþjóðleg mannúðarlög gilda þar sem vopnuð átök eiga sér stað og geta því mögulega varðað þann hluta frumvarpsins sem snýr að breytingu á lögum um íslensku friðargæsluna, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Umsögn sína um frumvarp þetta byggir Rauði krossinn á ofangreindu auk grundvallarhugsjóna Rauða kross hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi, sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins og Rauða hálfmánans og áratuga löngu starfi á sviði þróunarsamvinnu auk aðstoðar vegna náttúruhamfara eða hamfara af manna völdum.

Almennar athugasemdir

Rauði krossinn vekur athygli á að inntak núgildandi laga um alþjóðlega friðargæslu og hluti frumvarps þessa er um margt líkt. Í því sambandi er því velt upp hvort heppilegt sé að þróunarsamvinnu sé sinnt undir bæði lögum um friðargæslu sem og lögum um þróunarsamvinnu. Verður nánar gerð grein fyrir þessu sjónarmiði hér að neðan í athugasemdum um 1. gr. og 12. gr. frumvarps þessa.

Þá er vakin athygli á lágu framlagi Íslands til þróunarmála, sbr. umsögn um 6. gr. frumvarpsins. Í þessu samhengi er vert að nefna að skilgreining þróunarnefndar OECD (DAC) telur aðstoð við flóttafólk í tólf mánuði falla undir þróunarsamvinnu. Gildir þá einu hvort um sé að ræða umsækjendur um hæli, þá sem fá réttarstöðu sína sem flóttamanns viðurkennda eftir hælismeðferð eða þá flóttamenn sem ríkisstjórn Íslands býður hingað til lands í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, hérland móttökusveitarfélög og Rauða krossinn. Framlag til málefna flóttafólks á Íslandi gæti því verið einn liður Íslands í að auka enn frekar framlög til þróunarmála.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Rauði krossinn gerir ekki athugasemdir við fyrri málslið greinarinnar en telur að seinni málsliðurinn, sem er svohljóðandi, þarfnist frekari skoðunar:

Það heyrir einnig til markmiða þessara að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með því að stuðla að friði og gæta hans, vinna að uppbyggingu og gæslu friðar og veita mannúðaraðstoð þar sem hennar er þörf.

Að mati Rauða krossins er hér verið að gefa í skyn að markmið með mannúðaraðstoð geti verið að tryggja frið á alþjóðavettvangi. Það getur hins vegar aldrei verið tilgangur hjálparstarfs þótt það geti verið ein afleiðing þess. Að mati Rauða krossins er varhugavert að blanda saman þróunarsamvinnu og friðargæslu, sbr. hér gæslu friðar.¹ Inntak hugtaksins *friðargæsla*² í hefðbundnum skilningi er allt annað en inntak þróunarsamvinnu þó að margt kunni að virðast sameiginlegt. Það á bæði við um forsendur og framkvæmd og því færi betur á því að aðgreina þetta tvennt með ótvíræðum hætti. Þrátt fyrir að telja megi starfsemi friðargæslunnar undir DAC reglur OECD að verulegu leyti færi betur á því að hafa allt sem lýtur að starfsemi friðargæslu, sbr. „gæslu friðar“ í lögum um friðargæsluna en ekki í lögum um þróunarsamvinnu.

Þá er opið samkvæmt greininni að sami aðili sinni samtímis friðargæslu og mannúðaraðstoð en slík mannúðaraðstoð myndi varla uppfylla grunnskilyrði mannúðaraðstoðar um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði.

Tillaga Rauða krossins:

Að eftirfarandi orðum verði sleppt í 1. gr. frumvarpsins, „að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með og gæta hans ... og gæslu friðar“ og verði þá 3. mgr. 1. gr. laganna svohljóðandi í heild sinni:

Meginmarkmið með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands eru að styðja viðleitni stjórnvalda í þróunarlöndum til að útrýma fátækt og hungri og stuðla að sjálfbærri þróun, þ.m.t. mannréttindum, menntun, bættu heilbrigði, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsvernd og viðbrögðum við loftslagsbreytingum, sjálfbærri nýtingu auðlinda og bættum efnahag. Það heyrir einnig til markmiða þessara að stuðla að friði, vinna að uppbyggingu í kjölfar hamfara eða átaka og veita mannúðaraðstoð þar sem hennar er þörf.

2. gr.

Rauði krossinn leggur ríka áherslu á að stofnanaminni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og málefna þróunarsamvinnu glatist ekki. Lögð verði áhersla á að hlúa að starfsfólki á þann hátt að tryggt sé að reynsla þess og sérfræðipækking glatist ekki, heldur nýtist í áframhaldandi og mikilvægu framlagi Íslands til þróunarsamvinnu.

4. gr.

Samkvæmt 3. gr. verður Þróunarsamvinnunefnd skipuð 15 fulltrúum sem eiga að sinna þeim viðamiklu og mikilvægu verkefnum sem henni eru falin. Nefndin skal meðal annars fjalla um:

- i. stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu og

¹ Sbr. einnig athugasemdir Rauða krossins frá 7. apríl 2008: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=135&dbnr=2053>

² Sjá nánar um hugtakið friðargæsla í athugasemdum Rauða krossins við frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, dags. 2. mars 2007. Aðgengilegt á vef Alþingis: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=133&dbnr=1370>

- ii. aðgerðaáætlun þar að lútandi,
- iii. framlög til þróunarsamvinnu,
- iv. val á samstarfslöndum,
- v. þátttöku Íslands í starfi alþjóðastofnana á sviði þróunarsamvinnu, sem og
- vi. helstu skýrslur um árangur í þróunarsamvinnu.

Þá er tekið fram að nefndin skuli funda að lágmarki tvisvar á ári með ráðherra og að hún upplýsi utánríkismálanefnd reglulega um störf sín.

Rauði krossinn gerir hvorki athugasemdir við verkefni nefndarinnar né skipan hennar en hefur áhyggjur af því að nefndin muni ekki anna þeim verkefnum sem henni er gert að sinna nema að tryggt sé að nefndin fundi nægjanlega oft. Lágmarksfjöldi funda gæti mögulega komið fram í reglugerð eða í verklagsreglum nefndarinnar sjálfar. Þá mætti vera skýrara hver afrakstur nefndarinnar á að vera.

Í athugasemdum við greinina er „talið mikilvægt að nefndin hafi á starfstíma sínum möguleika á að fara í vettvangsferð til að fylgjast með framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands.“ Telur Rauði krossinn óraunhæft að svo stór nefnd fari í vettvangsferð til að fylgjast með framkvæmd verkefna enda yrðu slíkar ferðir dýrar og erfitt að réttlæta slíkan kostnað.

5. gr.

Rauði krossinn telur að skynsamlegt sé að leggja fram tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu til fimm ára í senn enda sé stefnan þannig orðuð að nokkurt svigrúm sé til að laga aðgerðaráætlun á tveggja ára fresti að ástandi heimsmála hverju sinni. Þá er mikilvægt að tryggt sé að fjárlög hvers árs taki mið af stefnu stjórnvalda í þróunarsamvinnu, sbr. einnig umsögn við 6. gr. frumvarps þessa.

6. gr.

Vakin er athygli á hlutfallslega lágu framlagi Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, sbr. hér að ofan í almennum athugasemdum.

Tillaga Rauða krossins:

Lagt er til að að breytingar verði gerðar á 2. mgr. 6. gr. sem verði þá svohljóðandi:

Í stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu skal tilgreina áætlun um hvernig markmiðinu um að 0,7% af vergum þjóðartekjum verði náð með skýrum og áfangaskiptum tímasetningum. Á sama hátt skal tilgreina fyrirhugað hlutfall framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu af vergum þjóðartekjum og hvernig þau skulu skiptast á grundvelli stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu.

12. gr.

Breyting á lögum um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, nr. 73/2007, með síðari breytingum.

Ekki eru gerðar athugasemdir við inntak 12. gr. frumvarpsins. Er þó vakin athygli utánríkismálanefndar á því að ekki er lengur að finna 3. mgr. 1. gr. núgildandi laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar á alþjóðlegum vettvangi. Núgildandi 3. mgr. 1. gr. er svohljóðandi:

Verkefni íslensku friðargæslunnar mega aldrei brjóta í bága við ákvæði mannúðar- og mannréttindasamninga.

Í framhaldsnefndaráliti utánríkismálanefndar þann 17. mars 2007 var ofangreindri málsgrein bætt við 1. gr. laganna. Í nefndarálitinu er skýrt að „(h)elstu samningar sem hér um ræðir eru Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna frá 1948, samningar Evrópuráðsins um mannréttindi og

má þar helst nefna samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 1950 (mannréttinasáttmála Evrópu), með breytingum og viðaukum, Evrópusamning um varnir gegn pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, ásamt bókunum, Genfarsamningana frá 1949 auk ýmissa samninga Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi.“

Að mati Rauða krossins er sjálfsagt og eðlilegt að kveða á um það að borgaraleg friðargæsla brjóti ekki gegn alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist og telur mikilvægt að slíkt ákvæði verði áfram að finna í lögum um íslensku friðargæsluna. Sömuleiðis skuli hún taka mið af stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. orðalag 2. mgr. 1. gr. laga 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

Tillaga Rauða krossins:

Að bætt verði við 3. mgr. 12. gr. frumvarps þessa sem er svohljóðandi:

Verkefni íslensku friðargæslunnar skulu taka mið af stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og mega aldrei brjóta í bága við ákvæði mannúðar- og mannréttinasamninga.

Lokaorð

Þá vill Rauði krossinn vekja athygli utanríkismálanefndar á 6. gr. núgildandi laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar á alþjóðavettvangi enda þótt það sé ekki til umfjöllunar í frumvarpi þessu. Ákvæðið er svohljóðandi:

6. gr. Íslenskir friðargæsluliðar skulu í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu reglur sem Ísland er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum. Friðargæsluliða er skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt reglum og leiðbeiningum þeirrar stofnunar sem verkefnið annast, lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Þagnarskyldan helst eftir að látið er af starfi.

Telur Rauði krossinn mikilvægt að það sé skert á orðalagi og að fyrsta setning 6. gr. verði svohljóðandi:

6. gr. Íslenskir friðargæsluliðar skulu í störfum sínum lúta þeim þjóðréttarlegu reglum sem Ísland er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum.

Að öðru leyti er ekki gerðar athugasemdir við 6. gr. núgildandi laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar á alþjóðavettvangi.

Fulltrúar Rauða krossins á Íslandi eru tilbúnir að hitta utanríkismálanefnd til að ræða ofangreind sjónarmið betur og gera grein fyrir þeim sé þess óskað.