

Frumvarp til laga

um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

I. KAFLI

Almennt ákvæði.

1. gr.

Utanríkisráðuneytinu er heimilt að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda fólk til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni.

Til friðargæsluverkefna heyra m.a. eftirfarandi aðgerðir:

- Aðgerðir til að koma á friði með viðveru og starfi friðargæsluliða og skapa friðvænleg skilyrði til framtíðar á áttaksvæðum.
- Aðgerðir til að halda hættuástandi á áttaksvæðum í skefjum.
- Aðgerðir til að tryggja stöðugleika og starfa með heimamönnum á áttaksvæðum í því skyni að koma í veg fyrir að átök brjótist út.
- Verkefni borgaralegra sérfræðinga sem stuðla að uppbyggingu stjórn mála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði.
- Mannúðar- og neyðaraðstoð við flóttafólk og fórnarlömb átaka eða náttúruhamfara.

II. KAFLI

Störf og réttarstaða friðargæsluliða.

2. gr.

Íslenska friðargæslan starfar sem eining innan utanríkisráðuneytisins og er hlutverk hennar að skipuleggja og hafa umsjón með friðargæsluverkefnum á vegum ráðuneytisins. Utanríkisráðherra ákveður friðargæsluverkefni hverju sinni og hefur samráð við utanríkisráðgjaf Alþingis þegar við á. Friðargæsluliðar, sem sendir eru til starfa við verkefni á vegum alþjóðasamtaka eða -stofnana sem Ísland á aðild að eða starfar með samkvæmt samningum, heyra í daglegum störfum sínum undir stjórn viðkomandi samtaka eða stofnunar nema annað sé ákveðið.

Íslenskir friðargæsluliðar skulu bera einkennisklæðnað þar sem við á, með hliðsjón af skipulagi og eðli þess verkefnis sem sinnt er. Jafnframt skal utanríkisráðuneytið ákveða þeim tignargráðu innan skipulags viðkomandi alþjóðastofnunar þegar þörf krefur.

3. gr.

Íslenskum friðargæsluliðum er heimilt að bera vopn við störf sín sér til sjálfsvarnar krefjist aðstæður þess, enda hafi þeir fengið viðeigandi þjálfun til vopnaburðarins. Utanríkis-

ráðherra setur reglur um vopnaburð og skyldur friðargæsluliða sem bera vopn við störf fyrir íslensku friðargæsluna.

4. gr.

Íslenskum friðargæsluliðum er heimilt að hafa nauðsynleg lyf og lækningatæki meðferðis við störf erlendis í samræmi við eðli og umfang verkefnisins hverju sinni.

5. gr.

Íslenskir friðargæsluliðar heyra á erlendri grundu undir íslenska refsilögsögu. Ríkis-saksóknari fer með rannsókn og ákærvald vegna ætlaðrar refsverðrar háttsemi íslenskra friðargæsluliða. Slík sakamál skulu rekin fyrir íslenskum dómstólum í samræmi við almennar reglur opinbers réttarfars.

Íslenska ríkið fer með lögsögu að því er varðar agaviðurlög vegna brota íslenskra friðargæsluliða.

6. gr.

Þegar metið er hvort íslenskur friðargæsluliði hafi í starfi sínu á róstarsömu svæði eða átakasvæði erlendis farið út fyrir takmörk leyfilegrar neyðarvarnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, skal, honum til málsbóta, sérstaklega lítið til þess hvort aðstæður hafi verið hættulegar eða til þess fallnar að vekja með honum óöryggi eða ugg og aðstæðna að öðru leyti.

Að öðru leyti fer um refsíabyrgð íslenskra friðargæsluliða eftir almennum hegningarlögum.

7. 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, fyrir-mælum yfirmanna eða eðli málsins. Þagnarskyldan helst eftir að látið er af starfi.

Íslenskir friðargæsluliðar skulu gangast undir siðareglur um störf sín sem utanríkisráðherra setur.

8. gr.

Íslenskir friðargæsluliðar mega ekki taka þátt í stjórnmalastarfi eða mótmælum á því svæði sem þeir starfa á erlendis.

III. KAFLI

Um ráðningu friðargæsluliða, kjör o.fl.

9. gr.

Utanríkisráðuneytinu er heimilt að halda skrá yfir fólk sem er reiðubúið að takast á hendur friðargæsluverkefni erlendis. Heimilt er að binda skráningu almennum lágmarksskilyrðum, þar á meðal um menntun, þekkingu, reynslu, heilsufar, tungumálakunnáttu og aðra eiginleika eftir því sem ráðuneytið telur nauðsynlegt. Utanríkisráðuneytið metur að öðru leyti sérstaklega hvaða þekking, kunnáttu eða reynsla kemur að mestum notum þegar ráðið er til einstakra verkefna og er þá ekki bundið af framangreindri skrá.

Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, um auglýsingu starfa gilda ekki um störf við friðargæslu.

10. gr.

Friðargæsluliðar skulu ráðnir tímabundið að hámarki til eins árs í senn. Gagnkvæmur uppsagnarfrestur á ráðningartíma skal vera einn mánaður. Ákvæði 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 taka ekki til friðargæsluliða.

11. gr.

Ríkisstarfsmenn skulu eiga rétt á launalausum leyfi þann tíma sem þeir gegna friðargæslu- starfi. Slíkt leyfi hefur ekki áhrif á önnur starfsréttindi þeirra, þar á meðal til aðildar að stéttarfélagi og til greiðslu í lífeyrissjóð. Starfstími þeirra við friðargæslu skal reiknaður sem hluti af starfstíma þeirra í hinu fasta starfi hjá ríkinu.

12. gr.

Íslenskir friðargæsluliðar skulu vera líf-, sjúkra- og slysatriggðir á meðan ráðningarsamningur við þá er í gildi. Skulu slíkar tryggingar ná bæði til atvika sem verða í starfi og utan starfs á erlendri grundu meðan ráðningarsamningur við þá er í gildi. Sams konar tryggingar skulu gilda fyrir þá starfsmenn utanríkisráðuneytisins og sérfræðinga í skammtímaverkefnum sem ferðast til staða sem íslenska friðargæslan starfar á. Nánar skal kveðið á um skilmála slíkrar tryggingar í reglugerð.

13. gr.

Ákvæði laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, gilda ekki um störf íslenskra friðargæsluliða á erlendri grundu.

Ákvæði laga og kjarasamninga um vinnutíma, hvíldartíma og frídaga gilda ekki um friðargæsluliða. Friðargæsluliðum er ekki greitt aukalega vegna yfirvinnu og álags sem vinnu þeirra kann að fylgja.

14. gr.

Íslenskir friðargæsluliðar mega hvorki gera verkfall né taka þátt í verkfallsboðun.

IV. KAFLI

Reglugerðarheimild og gildistaka.

15. gr.

Utanríkisráðherra er heimilt að kveða á um nánari framkvæmd laga þessara í reglugerð.

16. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum misserum stefnt að aukinni þátttöku í friðargæslu- störfum á erlendri grundu. Í nóvember 2000 skilaði starfshópur sem ríkisstjórnin skipaði til- lögum um aukna þátttöku Íslands í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að. Í starfshópnum voru fulltrúar frá utanríkisráðuneyti, forsætisráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti og er tillögur hópsins að finna í

riti utanríkisráðuneytisins nr. 4/2000 sem ber heitið „Þátttaka Íslands í alþjóðlegri friðargæslu“. Aukin þátttaka Íslands í alþjóðlegum friðargæsluverkefnum er í samræmi við þá stefnu íslenskra stjórnvalda að Íslendingar taki í meira mæli á sig ábyrgð gagnvart umheiminum og alþjóðasamfélaginu. Í október 2006 voru 26 Íslendingar starfandi á vegum utanríkisráðuneytisins að friðargæslustörfum í Afganistan, Írak, Srí Lanka og Serbíu.

Opinber þátttaka Íslendinga í friðargæslustörfum á alþjóðavettvangi hófst fyrir rúmum 50 árum þegar tveir íslenskir lögreglumenn fóru til starfa á vegum Sameinuðu þjóðanna í Palestínu á árunum 1950 og 1951. Frá þeim tíma hafa íslenskir sérfræðingar starfað við friðargæslu og sinnt uppbyggingarstarfi á áttaksvæðum á vegum íslenskra stjórnvalda víða um heim, einkum á vegum Sameinuðu þjóðanna, en undanfarin ár einnig á vegum Atlantshafsbandalagsins (NATO), Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópusambandsins, auk norræna eftirlitsverkefnisins Sri Lanka Monitoring Mission. Frá árinu 1994 hafa á annað hundrað Íslendingar starfað við friðargæslu erlendis. 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. Umsjón með íslensku friðargæslunni hefur undanfarin ár verið í höndum sérstakrar skrifstofu í utanríkisráðuneytinu.

Markmiðið með lagafrumvarpi þessu er að skjóta styrkari lagastoðum undir þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu og kveða skýrt á í lögum um ýmis atriði sem til þeirrar starfsemi heyra. Við samningu frumvarpsins var m.a. höfð 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.

Grunnhugmynd friðargæslu er að bregðast við ófriði eða ófriðarblikum með margþættum aðgerðum, bæði áður en átök brjótast út og eftir að stillt hefur verið til friðar. Friðargæsla tekur þannig til ýmiss konar fjölþjóðlegra aðgerða sem miða að því að koma í veg fyrir átök, koma á friði og skapa skilyrði til að varanlegur friður ríki. Á seinni árum hefur aukin áhersla verið lögð í alþjóðasamfélaginu á þá þætti sem varða uppbyggingu jafnframt friðargæslu, enda hefur raunin verið sú að varanlegur friður kemst mun frekar á þar sem lífskjör fólks og aðstæður breytast til batnaðar. Framangreindar aðstæður á starfsvettvangi friðargæslu móta inntak ákvæða þeirra sem í frumvarpi þessu er að finna, en vikið verður að þeim atriðum í skýringum við einstakar greinar frumvarpsins eftir því sem við á.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í kaflanum er að finna almennt ákvæði um friðargæslu og verkefni sem henni tilheyra.

Um 1. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um heimild utanríkisráðuneytisins til að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda fólk til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni. Þá eru í greininni taldar upp þær aðgerðir og þau verkefni sem helst teljast til friðargæsluverkefna.

Um II. kafla.

Í kaflanum er að finna ýmis ákvæði um störf og réttarstöðu friðargæsluliða. Friðargæsla er nokkuð víðtækt hugtak og hefur hið enska heiti íslensku friðargæslunnar, Iceland Crisis Response Unit, nokkuð breiðari tilvísun en það sem í daglegu tali er rætt um sem friðargæslu. Uppbyggingarstörf, mannúðaraðstoð og neyðarhjálp eru því hluti af því starfi sem íslenska

fríðargæslan getur sinnt og oft eru þau verkefni sem stuðla að fríði mjög nátengd uppbyggingu og þróun á stríðshráðum svæðum.

Um 2. gr.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að í utanríkisráðuneytinu starfi sérstök eining sem hafi umsjón með starfi íslensku fríðargæslunnar. Slík starfseining skipuleggi og hafi umsjón með fríðargæsluverkefnum á vegum ráðuneytisins líkt og verið hefur, en skrifstofa íslensku fríðargæslunnar hefur séð um þessi málefni undanfarin ár. Þá er tekið fram að utanríkisráðherra ákveði fríðargæsluverkefni þau sem íslenskir fríðargæsluliðar eru sendir til starfa við hverju sinni. Í samræmi við ákvæði þingskaparlaga er síðan áréttað að samráð sé haft við utanríkismálanefnd um verkefni fríðargæslunnar þegar við á.

Íslenskir fríðargæsluliðar, sem sendir eru til verkefna erlendis, starfa ætíð sem hluti af stærri heild. Ýmist er þar um að ræða starfshópa eða sveitir alþjóðastofnana eða fjölþjóðlegs samstarfs sem annast viðkomandi verkefni, t.d. Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra, Atlantshafsbandalagsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og Evrópusambandsins. Ísland hefur jafnframt verið í norrænu samstarfi um ákveðin fríðargæsluverkefni. Í 3. málsli. 1. mgr. eru tekin af tvímæli um að í slíkum tilvikum starfi íslenskir fríðargæsluliðar undir stjórn þeirrar stofnunar sem annast viðkomandi verkefni nema annað sé ákveðið. Verða þá íslenskir fríðargæsluliðar að hlýða fyrirmælum yfirboðara sinna hjá hinni alþjóðlegu stofnun, ella er hætt við því að þeir raski starfsemi stofnunarinnar á viðkomandi svæði. Utanríkisráðuneytið hefur í slíkum tilvikum ekki vald til að ákveða hvernig starfinu skuli hagað nema að því leyti sem skilgreint hefur verið og ákveðið með reglum ráðuneytisins, til dæmis síðareglum og reglum um vopnaburð þar sem slíkt á við og samningum við viðkomandi stofnun eða samtök um framlag til verkefnisins með starfsmönnum til fríðargæslu. Ráðuneytið hefur sjálfsvald um til hvaða verkefna og undir stjórn hvaða alþjóðastofnunar íslenskir fríðargæsluliðar verða sendir, eins og áður segir. Þá getur ráðuneytið ávallt hætt þátttöku í einstökum verkefnum ef ástæða þykir til.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ef skipulag þeirrar alþjóðastofnunar sem verkefni annast krefst þess skuli íslenskir fríðargæsluliðar bera einkennisklæðnað. Dæmi eru um að lögreglumenn sem tekið hafa þátt í verkefnum á vegum Evrópusambandsins hafi klæðst einkennisbúningum íslenskrar lögreglu en með merki viðkomandi verkefnis. Einnig hafa starfsmenn norrænu eftirlitssveitanna á Srí Lanka klæðst hvítum skyrtum merktum skammstöfun sveitanna. Fer þetta eftir því hvaða alþjóðastofnun á í hlut og aðstæðum að öðru leyti. Þannig kunna íslenskir fríðargæsluliðar að taka þátt í verkefnum undir stjórn alþjóðastofnunar sem hefur hernaðarlegt yfirbragð og uppbyggingu, svo sem Atlantshafsbandalagsins. Í slíkum tilvikum getur verið nauðsynlegt að klæðast einkennisbúningum sem hafa slíkt hernaðarlegt yfirbragð og bera merki Atlantshafsbandalagsins eða alþjóðaliðs sem tekur þátt í stærri verkefnum, svo sem í Afganistan. Skipulag viðkomandi verkefnis eða stofnunar getur jafnframt krafist þess að íslenskum fríðargæsluliðum séu ákveðnar tignargráður til að þeir hafi þá stöðu og áhrif innan verkefnisins sem þeim ber, á sama hátt og skipulag t.d. innan lögregluliðs á Íslandi gerir ráð fyrir að boðvald fylgi ákveðnum stöðum og titlum.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að íslenskum fríðargæsluliðum sé heimilt að bera vopn við störf sín sér til sjálfsvarnar krefjist aðstæður þess. Aðstæður á starfsvettvangi fríðargæsluliða geta verið viðsjárverðar og hættulegar vegna nýafstaðinna eða yfirvofandi átaka. Því er nauðsyn-

legt að íslenskir friðargæsluliðar geti gætt öryggis síns í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru af alþjóðastofnun þeirri sem fer með stjórn verkefnis. Þá er í greininni áskilið að íslenskir friðargæsluliðar sem bera muni vopn við störf sín hafi fengið viðeigandi þjálfun til vopnaburðarins áður en hann hefst. Utanríkisráðuneytið ákveður tilhögun þeirrar þjálfunar og setur jafnframt reglur um vopnaburð friðargæsluliða, skyldur og ábyrgð í þeim efnum. Þær reglur verða hluti af þeim skilyrðum og skilmálum sem friðargæsluliðar undirgangast þegar þeir taka að sér störf fyrir íslensku friðargæsluna. Verði frumvarpið að lögum telst ákvæði þetta sérлагаákvæði gagnvart vopnalögum og gengur framur þeim lögum í samræmi við almennar lögskýringarreglur.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um það að íslenskum friðargæsluliðum sé heimilt að hafa meðferðis við störf erlendis þau lyf og lækningatæki sem nauðsynleg eru ef óhöpp eða slys verða. Störf friðargæsluliða fara oft fram við hættulegar aðstæður og langt frá byggð og því getur reynst erfitt að nálgast rétt lyf og tæki á viðkomandi stað. Sambærileg ákvæði eru til í lögum um lyfjakistur um borð í íslenskum skipum en aðstæðum um borð í skipi úti á rúmsjó má að nokkru leyti jafna til starfsemi friðargæsluliða í afskekktum byggðum og héruðum.

Um 5. gr.

Í greininni er hnykktt á því að íslenskir friðargæsluliðar heyri undir íslenska refsilögsögu og nær það bæði til starfa og frítíma erlendis. Hins vegar er rétt að hafa í huga að ekki er útilokað að íslenskir friðargæsluliðar kunni einnig að heyra undir refsilögsögu annarra ríkja í einstökum tilvikum, t.d. þess ríkis sem refsiverður verknaður hefur verið framinn í. Tilgangur þessarar frumvarpsgreinar er sá að taka af tvímæli um að íslenskir friðargæsluliðar heyri í öllum tilvikum undir íslenska refsilögsögu, hvað sem líður því að þeir kunna samhliða að heyra undir aðra refsilögsögu.

Niðurstaða um það atriði hvort íslenskir friðargæsluliðar heyri undir aðra refsilögsögu samhliða hinni íslensku kann í einstökum tilvikum að ráðast m.a. af túlkun á samningum sem sú alþjóðastofnun sem verkefni annast hefur gert við stjórnvöld í viðkomandi ríki. Flestir slíkir samningar kveða á um að starfslíð alþjóðastofnunarinnar sé alltaf og undir öllum kringumstæðum eingöngu selt undir lögsögu síns heimaríkis að því er varðar refsiverða háttsemi og agabrot sem framin kunna að verða í ríkinu sem starfsemin fer fram í. Samningar þeir sem Atlantshafsbandalagið og Sameinuðu þjóðirnar gera við móttökuríki innihalda almennt slík ákvæði. Þess skal getið að íslenskir friðargæsluliðar heyra í störfum sínum erlendis einnig undir lögsögu Alþjóðlega sakamáladómstólsins vegna þeirra brota sem kveðið er á um í Rómarsamþykkt um dómstólinn, en hún var fullgilt af Íslands hálfu 25. maí 2000 og öðlaðist gildi 1. júlí 2002. Rétt er að taka fram að ekki er útilokað að íslenskir friðargæsluliðar í verkefnum undir stjórn Sameinuðu þjóðanna njóti að einhverju leyti friðhelgi í störfum sínum á grundvelli 105. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna og ákvæða samningsins um sérreitti-ndi og friðhelgi Sameinuðu þjóðanna frá 13. febrúar 1946.

Í 2. másl. 1. mgr. er kveðið á um að ríkissaksóknari fari með rannsókn og ákærvald vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi íslenskra friðargæsluliða og í 3. másl. er kveðið á um að gefi hann út ákæru skuli slík sakamál rekin fyrir íslenskum dómstólum í samræmi við almennar reglur opinbers réttarfars. Ríkissaksóknari getur við rannsókn slíks máls, eftir atvikum, notið aðstoðar þeirrar alþjóðastofnunar sem friðargæsluverkefnið annast eða stjórnvalda þess ríkis sem verkefnið fer fram í.

Í 2. mgr. er kveðið á um að íslenska ríkið fari með lögsögu að því er varðar agaviðurlög vegna brota íslenskra friðargæsluliða.

Um 6. gr.

Í greininni er að finna ákvæði sem kveður á um að þegar metið sé hvort íslenskur friðargæsluliði hafi í starfi sínu á róstarsömu svæði eða áttaksvæði farið út fyrir takmörk leyfilegrar neyðarvarnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, skuli sérstaklega, honum til málsbóta, litið til þess hvort aðstæður hafi verið hættulegar eða til þess fallnar að vekja með honum óöryggi eða ugg og aðstæðna að öðru leyti.

Í 1. mgr. 12. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er að finna hið almenna neyðarvarnarákvæði. Samkvæmt því eru mönnum refsilaus þau verk sem þeir vinna í neyðarvörn að því leyti sem þau hafa verið nauðsynleg til þess að verjast eða afstýra ólögum árás sem byrjuð er eða vofir yfir enda hafi þeir ekki beitt vörnum sem hafi verið auglýsingalega hættulegri en árásin og tjón það sem af henni mátti vænta gaf ástæðu til. Skv. 2. mgr. 12. gr. laganna skal enn fremur sýkna mann af refsikröfu ef hann hefur farið út fyrir takmörk leyfilegrar neyðarvarnar og ástæðan til þess er sú að hann hefur orðið svo skelfdur eða forviðað að hann gat ekki fullkomlega gætt sín. Mat það sem dómstólar framkvæma á grundvelli þessa ákvæðis er einstaklingsbundið og fer eftir atvikum hverju sinni. Með 6. gr. frumvarps þessa er á því hnykkt að við þetta einstaklingsbundna mat skuli, auk þeirra atriða sem kveðið er á um í 2. mgr. 12. gr. almennra hegningarlaga, litið til annarra atriða, t.d. hvort um róstarsamt svæði eða áttaksvæði var að ræða og hvort aðstæður voru hættulegar eða til þess fallnar að vekja með þeim sem verknáð framdi óöryggi eða ugg. Með orðalaginu „aðstæðna að öðru leyti“ er vísað til þess að við matið verði m.a. einnig að líta til þess að friðargæsluliðar starfa samkvæmt fyrirmælum frá yfirmönnum sínum og þeim verklagsreglum (e. rules of engagement) sem í gildi eru og gefnar hafa verið út af viðkomandi alþjóðastofnun sem verkefnið annast. Rökin sem liggja að baki hinu refsiréttarlega hagræði sem friðargæsluliðum er búið með þessu ákvæði eru einkum þau að ósannjarnt hljóti að vera, í ljósi þeirra hættulegu og uggvænlegu aðstæðna sem friðargæsluliðar starfa stundum við, að háttsemi þeirra verði metin á sama mælikvarða og annarra sem framið hafa sambærilegan verknáð við hefðbundnari aðstæður.

Um verk friðargæsluliða, eins og annarra, fer einnig eftir 1. tölul. 1. mgr. 74. gr. almennra hegningarlaga en þar er kveðið á um að refsingu þá sem í lögum sé lögð við broti megi færa niður úr lágmarki því sem þar sé ákveðið þegar svo standi á að maður hafi farið út fyrir takmörk leyfilegrar neyðarvarnar eða neyðarréttar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að um refsíabyrgð íslenskra friðargæsluliða fari að öðru leyti eftir almennum hegningarlögum. Ákvæði þetta tekur af tvímæli um að friðargæsluliðar njóti í störfum sínum ekki annars refsiréttarlegs hagræðis umfram aðra en fram kemur í 1. mgr. ákvæðisins.

Um 7. gr.

Í 1. málsl. 1. mgr. er hnykkt á því að íslenskir friðargæsluliðar skuli í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu reglur sem íslenska ríkið er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum. Hér er m.a. átt við alþjóðlega samninga um mannréttindi og mannúð og þá samninga sem marka réttarstöðu friðargæsluliða á þeim svæðum sem þeir starfa á.

Í 2. og 3. málsl. 1. mgr. er kveðið á um þagnarskyldu friðargæsluliða en hún nær til hvers þess sem þeir verða áskynja í störfum sínum. Þagnarskylda friðargæsluliða er afdráttarlausari

en sú sem hvílir almennt á opinberum starfsmönnum á grundvelli 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Skýrist það af eðli þeirra upplýsinga sem friðargæsluliðar kunna að komast yfir og leynt verða að fara, m.a. um öryggi á þeim stað sem þeir starfa á. Í þagnarskyldunni felst m.a. að íslenskum friðargæsluliðum ber að fara eftir öryggisreglum þeirrar alþjóðastofnunar sem viðkomandi verkefni annast um varðveislu og meðhöndlun trúnaðarupplýsinga.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að utanríkisráðherra setji siðareglur fyrir íslensku friðargæsluna sem friðargæsluliðum ber að gangast undir og fara eftir.

Um 8. gr.

Í greininni er kveðið á um að friðargæsluliðar megi ekki taka þátt í stjórnmalastarfi eða mótmælum á því svæði sem þeir starfa á erlendis. Takmörkun þessi á tjáningarfrelsi friðargæsluliða sækir stoð í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944 og lög nr. 97/1995, en þar segir að setja megi tjáningarfrelsi skorður með lögum, m.a. í þágu allsherjarreglu, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Vegna aðstæðna á starfsvettvangi friðargæsluliða, þar sem átök eru oft annaðhvort nýafstaðin eða uggvænt þykir um átök, er ótækt að friðargæsluliðar, sem hafa m.a. það hlutverk að lægja öldur, kyndi hugsanlega undir ófriði með því að taka þátt í stjórnmalastarfi eða mótmælum á viðkomandi svæði.

Um III. kafla.

Í kaflanum er að finna ákvæði er varða m.a. ráðningu, starfskjör og starfsaðstæður friðargæsluliða. Í sumum ákvæðunum er, vegna eðlis friðargæslustarfsins og aðstæðna á vinnustað, vikið frá ákvæðum annarra laga sem ella mundu gilda um starfið. Friðargæsluliðar teljast til opinberra starfsmanna í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og því gilda efnisákvæði þeirra laga um störf þeirra, þó með þeim frávikum sem getið er um í lagafrumvarpi þessu, sbr. 3. gr. laga nr. 70/1996.

Um 9. gr.

Í frumvarpsgreininni er gert ráð fyrir að utanríkisráðuneytið haldi skrá yfir fólk sem reiðubúið er að takast á hendur friðargæsluverkefni erlendis. Ráðuneytinu er heimilt að binda skráningu tilteknum almennum lágmarksskilyrðum sem getið er um í ákvæðinu. Áréttað er að ráðuneytið er ekki bundið af framangreindri skrá þegar ráðið er til einstakra verkefna. Frá haustinu 2002 hefur utanríkisráðuneytið starfrækt svonefndan „viðbragðlista“ sem samsvarar skrá þeirri sem frumvarpsgrein þessi fjallar um. Varð sá listi til í kjölfar auglýsingar frá ráðuneytinu haustið 2002 eftir fólki sem reiðubúið væri til starfa við friðargæslu. Á listanum eru nú um 250 manns. Þar er að finna fólk með fjölþætta menntun og reynslu að baki sem reiðubúið er að fara til friðargæslustarfa með skömmum fyrirvara.

Þörf á friðargæsluliðum til einstakra verkefna kemur oft upp með skömmum fyrirvara þannig að bregðast þarf skjótt við. Af þeirri ástæðu þykir rétt að kveða á um það í lögnum, sbr. 2. mgr. þessarar greinar, að ekki sé skylt að auglýsa slík laus störf opinberlega sem ella bæri að gera á grundvelli 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Regla þessi kemur þó ekki í veg fyrir að ráðuneytið geti ákveðið í einstökum tilvikum, þegar aðstæður henta og þörf þykir á, að auglýsa eftir friðargæsluliðum almennt eða til einstakra ákveðinna starfa, t.d. í þeim tilvikum þegar fólk með þekkingu eða kunnáttu sem er krafist er ekki að finna á skrá ráðuneytisins.

Um 10. gr.

Frumvarpsgreinin er í samræmi við reglur 41. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um tímabundna ráðningu ríkisstarfsmanna. Tekið skal þó fram að í 3. málsli. frumvarpsgreinarinnar er að finna frávik frá þeirri reglu 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 sem kveður á um skyldu stjórnvalds til að áminna starfsmann og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem greinir í 21. gr. laganna, þ.e. starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu. Rökin fyrir frávikum því sem hér er lagt til að gert verði eru einkum þau að friðargæsluliði starfar undir stjórn alþjóðastofnunar á svæðum sem sum hver eru hættuleg. Þannig er hver friðargæsluliði mikilvægur hlekkur í keðju þar sem lítið má út af bregða. Af þessum sökum er mikilvægt, berist ráðuneytinu boð um að íslenskur friðargæsluliði hafi farið á svig við reglur, að ekki þurfi við það að sitja að honum sé veitt áminning og færi á að bæta ráð sitt. Ráðuneytinu er því hér veitt heimild til að segja slíkum starfsmanni upp störfum án undangenginnar áminningar og færir á að bæta ráð sitt, en gæta verður ráðuneytið þó, líkt og endranær, að reglum stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og meginreglum stjórnarsýsluréttar við slíka uppsögn.

Um 11. gr.

Í greininni er kveðið á um rétt ríkisstarfsmanna, sem ráðnir eru til starfa við friðargæslu, til launalauss leyfis meðan þeir gegna friðargæslustarfi. Þá er kveðið á um að slíkt leyfi hafi ekki áhrif á önnur starfsréttindi þeirra. Þannig er þeim heimilt að vera áfram í sama stéttarfélagi og í starfi því er þeir eru í leyfi frá og að greiða í lífeyrissjóði í samræmi við það. Þeim sem ráðnir eru til friðargæslustarfa og starfa hjá einkaaðilum er ekki fenginn neinn réttur með þessu ákvæði. Um möguleika þeirra til launalauss leyfis fer eftir kjarasamningum og eftir atvikum samkomulagi þeirra við vinnuveitendur sína. Í frumvarpsgreininni kemur loks fram að starfstími friðargæsluliða við friðargæslu skuli reiknaður sem hluti af starfstíma þeirra í hinu fasta starfi hjá ríkinu.

Um 12. gr.

Mikilvægt er að íslenskir friðargæsluliðar njóti viðunandi tryggingaverndar vegna slysa sem þeir kunna að verða fyrir í starfi og utan starfs á erlendri grundu meðan ráðningarsamningur við þá er í gildi. Nú er tryggingavernd íslenskra friðargæsluliða byggð á reglum nr. 30/1990 og 31/1990, um skilmála slysatrygginga ríkisstarfsmanna skv. kjarasamningum vegna slysa sem starfsmenn verða fyrir í starfi og utan starfs. Til viðbótar þessum reglum hefur fjármálaráðuneytið gefið út sérstaka tryggingayfirlýsingu fyrir friðargæsluliða sem veitir þeim meiri rétt en þeir ella nytu á grundvelli framangreindra reglna. Samkvæmt þessu ákvæði frumvarpsins skal utanríkisráðuneytið tryggja friðargæsluliða á meðan þeir dveljast á erlendri grund samkvæmt ráðningarsamningi, vegna slysa og sjúkdóma friðargæsluliða í starfi og utan starfs. Jafnframt er tekið fram að samsvarandi trygging skuli gilda fyrir starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem starfs síns vegna ferðast til þeirra svæða þar sem friðargæsluliðar starfa, svo og sérfræðinga sem fara til slíkra svæða í skammtímaverkefni, til dæmis vegna ráðgjafar eða aðstoðar við uppbyggingu og þjálfun. Tryggingamálum verður í framtíðinni skipað með reglugerð sem utanríkisráðherra setur í samráði við fjármálaráðherra.

Um 13. gr.

Starfsumhverfi friðargæsluliða er oft gerólikt því sem almennt er á vinnustöðum hérlendis og eru friðargæsluliðar meðvitaðir um það þegar þeir ráða sig til starfa. Þannig geta aðstæður verið hættulegar, álagsvinna mikil, vinnudagar langir og unnið á frídögum. Vegna þessara aðstæðna væri utanríkisráðuneytinu og þeirri alþjóðastofnun sem friðargæsluliðar starfa undir nær ómögulegt að fara í hvívetna að ákvæðum laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, og ákvæðum annarra laga og kjarasamninga um vinnutíma, hvíldartíma og frídaga. Af þessum sökum er í 13. gr. frumvarpsins kveðið á um að þessi laga- og kjarasamningsákvæði gildi ekki um friðargæsluliða við störf þeirra á erlendri grundu. Þá skal þeim ekki greitt aukalega vegna yfirvinnu og álags sem vinnu þeirra kann að fylgja, enda gera laun þeirra ráð fyrir að mikil og sjálfstæð vinna fari fram á starfsstöð.

Um 14. gr.

Vegna eðlis starfans er lagt til í þessari grein að íslenskir friðargæsluliðar megi hvorki gera verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Sambærileg ákvæði gilda um lögreglu, sbr. 31. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, og starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands, sbr. 22. gr. laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands.

Um IV. kafla.

Í kaflanum er að finna almenna reglugerðarheimild og gildistökuákvæði.

Um 15. gr.

Í þessari grein er utanríkisráðherra veitt heimild til að kveða á um nánari framkvæmd laganna í reglugerð, t.d. um agamál, einkennisklæðnað, vopnaburð og réttindi, skyldur og starfskjör friðargæsluliða.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um íslensku friðargæsluna
og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.**

Markmiðið með frumvarpinu er að skjóta styrkari lagastöðum undir þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu og kveða skýrt á í lögum um ýmis atriði sem til þeirrar starfsemi heyra. Meðal annars er kveðið á um störf og réttarstöðu friðargæsluliða ásamt ráðningu og kjör.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það hafa í för með sér óverulega kostnaðaraukingu sem mun rúmast innan fjárlagaramma utanríkisráðuneytisins.