

**ÞÁTTTAKA ÍSLANDS
Í ALÞJÓÐLEGRI
FRIDARGÆSLU**

Tillögur og greinargerð
starfshóps.

Formáli

Frá lokum Kalda stríðsins fyrir rúmum áratug hafa miklar breytingar átt sér stað í alþjóðlegu samfélagi og þar með einnig í samskiptum, samstarfi og stöðu ríkja innan þess. Ísland hefur ekki farið varhluta af þessum breytingum og hefur utanríkisstefnan jafnt og þétt verið aðlöguð nýjum aðstæðum með það fyrir augum að gæta hagsmuna landsins gagnvart umheiminum eins og kostur er.

Í september 1998 skipaði ég starfshóp til að leggja mat á íslensk öryggis- og varnarmál á tímum breytinga í alþjóðamálum. Starfshópurinn skilaði greinargerð "Öryggis og varnarmál Íslands við aldamót" í febrúar 1999. Meðal tillagna starfshópsins var að efla þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu. Í því skyni að útfæra þann þátt frekar skipaði ríkisstjórnin sl. sumar starfshóp fjögurra ráðuneyta. Hann hefur lokið störfum og lagt fram greinargerð ásamt tillögum.

Greinargerð starfshópsins og tillögur verða lagðar til grundvallar ákvörðunum ríkisstjórnarinnar um þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu á næstu árum. Hún er gefin út til upplýsingar og til að efla umræðu og skilning á aukinni þátttöku Íslands í þessum mikilvæga málaflökki.

Nóvember 2000

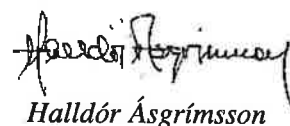
Foreword

Substantial changes have taken place in the international community since the end of the Cold War over a decade ago, which have been followed by considerable implications for international relations and cooperation. Iceland has not been unaffected by these changes and has as a consequence gradually adapted its foreign policy to new circumstances with the intention of securing its interests in the best possible way in this new environment.

In September 1998, I appointed a working group to assess Iceland's security and defence in a time of transition in international affairs. In February 1999 the working group submitted a report, "The Security and Defence of Iceland at the Turn of the Century". One of the conclusions of the group was that Iceland's participation in international crisis management and peacekeeping should be increased. In order to expand further on this proposal the Government appointed an intra-ministerial working group, which has now finalised its work with a report containing proposals on the way ahead.

The report and its proposals will serve as a basis for the Government in deciding Iceland's participation in international peace operations in the near future. The report is made public in order to encourage a debate and to further understanding on the need to increase Iceland's contribution to this important issue.

November 2000


Halldór Ásgrímsson



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Rauðarárstígur 25, 150 Reykjavík
Sími: 560 9900, bréfasími: 562 2373

Hr. utanríkisráðherra
Halldór Ásgrímsson
Rauðarárstíg 25
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. október 2000
HWH/bbh

Meðfylgjandi er greinargerð starfshóps sem þér skipuðu hinn 28. júní 2000 til að vinna að stefnumótun um þáttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu á næstu árum.

Rítarar starfshópsins voru; Auður Edda Jökulsdóttir, Hrund Hafsteinsdóttir og Bergdís Ellertsdóttir starfsmenn utanríkisráðuneytisins, og kunnnum við þeim bestu þakkir fyrir vel unnin störf.

Gunnar Gunnarsson
sendiherra,
utanríkisráðuneyti
formaður starfshópsins

Albert Jónsson
deildarstjóri,
forsætisráðuneyti

Björn Friðfinnsson
ráðuneytisstjóri,
dómsmálaráðuneyti

Davíð Á. Gunnarsson
ráðuneytisstjóri,
heilbrigðisráðuneyti

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
2. Friðargæsla - fjölbreytt verkefni í þágu friðar	7
3. Þátttaka Íslands í friðargæslu	10
4. Kostir, fyrirkomulag og kostnaður við þátttöku Íslands í friðargæslu	11
5. Mannúðar- og neyðaraðstoð	14
6. Tillögur starfshópsins	15

1. Inngangur

Greinargerð þessi byggir á niðurstöðum starfshóps sem ríkisstjórnin ákvað að setja á fót þann 28. júní sl. með fulltrúum frá utanríkisráðuneyti, forsætisráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og dómsmálaráðuneyti. Starfshópnum var ætlað að gera tillögur um aukna þátttöku Íslands í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að, eða á í náinni samvinnu við, og að fjalla um mannúðar- og neyðaraðstoð. Tillögur starfshópsins skyldu byggja á þeim megingintillögum sem lagðar voru fram í niðurstöðukafla greinargerðar starfshóps utanríkisráðuneytisins í febrúar 1999 um þátttöku í friðargæslu og á mati á árangri af störfum við friðargæslu á vegum Íslands undanfarin ár.

Starfshópin skipuðu fulltrúar fjögurra ráðuneyta: Gunnar Gunnarsson, sendiherra, formaður hópsins, Albert Jónsson deildarstjóri í forsætisráðuneyti, Björn Friðfinnsson ráðuneytisstjóri í dómsmálaráðuneyti og Davíð Á. Gunnarsson ráðuneytisstjóri í heilbrigðisráðuneyti. Ritarar starfshópsins voru eftirtaldir starfsmenn utanríkisráðuneytis: Auður Edda Jökulsdóttir, sendiráðsritari, Bergdís Ellertsdóttir, sendiráðunautur og Hrund Hafsteinsdóttir, sendiráðsritari.

Undanfarinn áratug hafa íslensk stjórnvöld jafnt og þétt aukið fjárframlög til friðargæsluverkefna og uppbyggingarstarfs erlendis, sérstaklega í Evrópu. Á fjárlögum ársins 2000 er um 150 m.kr. varið til friðargæslu sem er um 20% aukning frá árinu 1999. Aukið framlag til friðargæslu er í samræmi við breyttar áherslur í öryggis- og varnarmálum Evrópuríkja í kjölfar Kalda stríðsins, þar sem sjónum hefur í auknu mæli verið beint að friðargæsluverkefnum, mannúðarverkefnum og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum. Þá hefur íslensk neyðaraðstoð verið aukin og tekið hefur verið á móti flóttamönnum. Skemmst er að minnast þátttöku íslenskrar hjálparveitar í aðgerðum í kjölfar jarðskjálftanna í Tyrklandi í þessu samhengi og móttöku hátt í hundrað flóttamanna frá Kósóvó og Bosníu á síðustu sex árum.

Hvers vegna ættu Íslendingar að efla þátttöku í friðargæslu á vegum alþjóðastofnana og veita meira fé til slíkra verkefna? Svarið við þessari spurningu er margþætt. Skiptir þar mestu þróun hins alþjóðlega samfélags og sú staðreynd að staða og skuldbindingar Íslands gagnvart umheiminum eru þess eðlis að þátttaka í viðleitni til að viðhalda friði og stöðugleika er mikið hagsmunamál og engu ríki óviðkomandi.

Óhætt er að fullyrða að í kjölfar Kalda stríðsins hafa miklar breytingar orðið á milliríkjasamskiptum og almennt á eðli og uppbyggingu hins alþjóðlega samfélags. Þannig byggja nú langflest ríki heims þjóðskipulag sitt á markaðshyggju og lýðræði. Landamæri hafa opnast með víðtækara hætti en nokkru sinni fyrr. Á sama tíma hefur þróun í samgöngu- og fjarskiptatækni gert mögulega mikla aukningu viðskipta, fjárfestinga og fjármagnsflæðis um heim allan, m.ö.o. gífurleg aukning samskipta hefur orðið ríkja og þjóða á milli.

Nú orðið er þessi þróun gjarnan kennd við hnattvæðingu og er það tímanna tákn að hugtakið var nánast óþekkt fyrir áratug síðan. En í því felst sá skilningur að heimsbyggðin taki í auknum mæli á sig mynd samfélags þrátt fyrir að hún byggji áfram á skipulagi fullvalda og sjálfstæðra þjóðríkja. Innbyrðis tengsl þeirra eru hinsvegar orðin það mikil og þau orðin það háð hverju öðru að samfélagshugmyndin er lýsandi fyrir þróunina eins og hún er í reynd.

Vitundin um nauðsyn þess að taka á sameiginlegum vandamálum eins og vopnuðum átökum, vanþróun og fátækt, hryðjuverkastarfsemi og eiturlyfjasölu hefur verið lengi við lýði í hinu alþjóðlega samfélagi og lá til grundvallar stofnun Sameinuðu þjóðanna á sínum tíma. Þessi vitund hefur hins vegar styrkst til muna í ljósi þeirrar þróunar sem hér er vísað til enda hefur það komið æ skýrar í ljós hversu miklu það skiptir fyrir hagsmuni hvers ríkis að viðhalda eins og kostur er stöðugleika og jafnvægi í hinu alþjóðlega samfélagi. Ríki hafa þess vegna verið reiðubúin til að sýna vilja í verki í ríkari mæli en áður tíðkaðist og taka höndum saman um að stemma stigu við þróun sem telst neikvæð eða hættuleg sameiginlegum hagsmunum.

Lok Kalda stríðsins gerðu það að verkum að mannkynið býr ekki við ógn geryðingarstyrjalda. En aðrar ógnir steðja vissulega að, þ.á m. tíð vopnuð átök ekki síst innan ríkja, með margvíslegum afleiðingum fyrir alþjóðlegt öryggi. Átökin í fyrrum Júgóslavíu eru dæmi um þetta sem og um viðleitni hins alþjóðlega samfélags til að skerast í leikinn þegar á þarf að halda. Atlantshafsbandalagið sem á tímum Kalda stríðsins beindi athyglinni að ógn frá Sovétríkjunum hefur aðlagð starf sitt og uppbyggingu að nýjum aðstæðum og er sú alþjóðastofnun sem mest áhrif hefur haft til að koma á og halda uppi friði í fyrrum Júgóslavíu.

Ísland fer ekki varhluta af þróuninni í hinu alþjóðlega samfélagi og þeirri ábyrgð sem því fylgir að vera hluti af því samfélagi. Það sama á við þegar Atlantshafsbandalagið sem Ísland er stofnaðili að tekur breytingum í ljósi nýrra aðstæðna. Ísland hlýtur eins og önnur aðildarríki bandalagsins að leggja fram sinn skerf til þess að takast á við þau öryggisvandamál sem steðja að á hverjum tíma og bandalagið er ásátt um að snerti hagsmuni aðildarríkja þess.

Þetta er í sem stystu máli svar við þeirri spurningu hvers vegna æskilegt er að Ísland efli þátttöku í friðargæslu á alþjóðavettvangi. Vilji ríki sinna skyldum sínum á alþjóðavettvangi þurfa þau að leggja sitt af mörkum, ekki einungis í orði heldur einnig á borði.

Ísland hefur ekki á að skipa herliði til að senda á vettvang til að sinna friðargæslustörfum. Það kemur hins vegar ekki að sök þar sem borgaralegt starfslíð hefur á undanförmum tekið í síauknum mæli þátt í friðargæslu. Ísland hefur þess vegna á að skipa fjölmörgu hæfu fólki til friðargæslustarfa.

Ástæða er til að leggja áherslu á að störfum við friðargæslu getur fylgt töluverð áhætta. Venjulega er um að ræða viðveru og störf á stöðum og svæðum þar sem óstöðugleiki ríkir, vopnaburður er algengur og róstur og margvísleg atburðarrás getur leitt af sér atvik sem geta verið hættuleg lífi og limum friðargæsluliða. Þetta þurfa bæði stjórnvöld og friðargæsluliðar að vera meðvituð um þegar tekin er ákvörðun um þátttöku í friðargæslu.

Í greinargerðinni er í fyrstu leitast við að lýsa þeim áherslubreytingum sem orðið hafa á friðargæslu frá lokum Kalda stríðsins og starfi helstu alþjóðastofnana sem friðargæslu og skyldum verkefnum sinna. Þá er í öðrum meginkafla hennar greint frá þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu fram til þessa, sem hófst fyrir alvöru þegar átök hófust á Balkanskaga á síðasta áratug. Í þriðja lagi eru reifaðir helstu kostir sem um ræðir vegna þátttöku Íslands í framtíðinni og hugleitt með hvaða hætti henni skuli fyrir komið og hvað hún kunnir að kosta. Stiklað er á stóru í sérstökum kafla um mannúðar- og neyðaraðstoð, en að lokum eru settar fram tillögur starfshópsins.

Starfshópurinn átti fundi með sérfræðingum sem starfað hafa að friðargæslu undanfarin ár, aðallega í Bosníu og Kósóvó, þ.á m. hjúkrunarfolk og lækna, lögreglumenn og verkfræðinga. Starfshópurinn kann þeim bestu þakkir fyrir þeirra framlag.

2. Friðargæsla - fjölbreytt verkefni í þágu friðar

Friðargæsla hefur einkum þróast á grundvelli þeirrar viðleitni Sameinuðu þjóðanna (Sp) að hafa hemil á átökum og jafnvel stöðva þau. Aðrar alþjóðastofnanir eins og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) og Atlantshafsbandalagið (NATÓ) hafa í auknum mæli komið að friðargæslu með einum eða öðrum hætti annaðhvort í samvinnu við Sp eða á eigin vegum.

Í hefðbundnum skilningi felst friðargæsla í því að aðhafast ekki hernaðarlega en gæta landamæra og hafa eftirlit með vopnahléi milli stríðandi fylkinga. Á undanförunum áratug hefur friðargæsla hins vegar tekið miklum breytingum. Hin hefðbundna skilgreining á friðargæslu sem tíðkaðist á tímum Kalda stríðsins tók til herliðs og hafði það markmið að stuðla að því að viðhalda friði með samþykki og samvinnu við deiluaðila. Friðargæslan tók þannig við eftir að vopnahléi hafði verið komið á. Hefðbundin friðargæslulið hafa jafnan ekki rétt til beitingu vopnvalds nema í sjálfsvörn.

Í kjölfar Kalda stríðsins hefur hlutverk friðargæslu verið víkkað verulega og henni beitt í meira mæli en áður. Nú er oft til meira ætlast af friðargæslusveitum en þess eins að viðhaldið sé óbreyttu ástandi. Þetta hefur ekki síst komið til vegna þess að innanlandsátök, sem eiga upptök sín í kynþátta- eða trúarbragðadeilum eða þjóðernishyggju svo dæmi séu nefnd, fremur en milliríkjaátök hafa verið tíðari en áður. Í slíkum átökum er það hinn almenni borgari sem verður oft helsta fórnarlambið og neyðaraðstoðar er þörf. Algengt er að aðstæður skapist þar sem stofnanir ríkisins eru sem næst óstarfhæfar en það hefur aftur í för með sér að alþjóðleg aðstoð gengur lengra en það sem venjulega hefur fallið undir hefðbundna friðargæslu. Þannig hefur friðargæslusveitum í auknum mæli verið falin víðtæk störf eins og skipulag og eftirlit með kosningum (Níkaragúa, Eritrea, Kambódía) aðstoð við flóttafólk, dreifing matvæla (Sómalía), afvopnun stríðandi aðila, sprengjuleit og hreinsun svæða af jarðsprengjum (Bosnía, Kósóvó), og eftirlit með mannréttindum og mannúðaraðstoð. Fjölbætt verkefni af þessu tagi verða ekki eingöngu leyst af hermönnum og verður samsetning friðargæslusveita að endurspegla þau verkefni sem þeim er falið að annast. Eru þau oftast sambland herliðs og mannafla úr hinum ýmsu starfsgreinum. Flóknari verkefni hafa einnig kallað á aukið samráð og samstarf alþjóðastofnana, sem vart þekktist áður, eins og samstarf Sp og Atlantshafsbandalagsins þegar þurfti á skömmum tíma að sinna mörg hundruð þúsund flóttamönnum sem flúið höfðu heimili sín í Kósóvó til Albaníu og Makedóníu.

Þau átök sem hið alþjóðlega samfélag stendur mun oftar frammi fyrir nú og lýst var hér að ofan hefur gert mönnum ljóst að endurskoða og endurbæta þyrfti þær aðferðir sem kalla má hefðbundna friðargæslu og alls ekki hafa mætt þessum nýja veruleika. Endurskoðun friðargæslu eða tengdra verkefna hefur þannig á undanförunum árum farið fram í flestum þeim

stofnunum sem með málið fara, eins og ÖSE, Atlantshafsbandalaginu og Sp. Þá hafa margar ríkisstjórnir gert úttektir á því hvernig nýta megi sem best þá reynslu sem safnast hefur og það starfslið sem fyrir hendi er, eða hvernig beri með öðrum hætti að efla friðargæslustörf og axla þannig aukna ábyrgð í samfélagi þjóðanna. Reynsla síðastliðins áratugar hefur einnig skapað grundvöll fyrir aukið samstarf herliðs og borgaralegs liðsafla. Þetta samstarf hers og almennra sérfræðinga er lykill að því að vel takist til. Þrátt fyrir að hermenn hafi oft á tíðum neyðst til að sinna verkefnum sem þeir hafa eigi hlotið þjálfun í, eins og gerðist í Kósóvó, og menn telji fjölbreytileg friðargæslustörf sýna þörfina á betur menntuðum og þjálfuðum hermönnum, er áður nefnt samstarf það sem farsælast er talið.

Innan Vestur-Evrópusambandsins markaði Petersberg-yfirlýsingin árið 1992 upphafið að endurskoðun Evrópuríkja á þeim verkefnum sem líklegri væri að þjóðir Evrópu stæðu frammi fyrir fremur en hefðbundnar varnir. Þessi verkefni eru friðargæsla, viðlagastjórn utan landsvæðis aðildarríkjanna, neyðaraðstoð í kjölfar náttúruhamfara og mannúðaraðstoð við flóttafólk og íbúa á átakasvæðum. Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan og er nú Evrópusambandið í þann mund að þróa sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnu svo að það geti í framtíðinni látið mun meira að sér kveða á þessum vettvangi m.a. með samráði og samstarfi við Atlantshafsbandalagið. Fyrir á árinu var ákveðið að auka getu sambandsins til að bregðast við hættuástandi, ekki einvörðungu með því að miða að því að geta beitt allt að 60 þúsund vel þjálfuðum hermönnum til ýmis konar aðgerða, heldur einnig með því að auka hlut og bæta borgaralega getu til aðgerða til styrktar friði.

Innan ÖSE hefur einnig átt sér stað töluverð umræða um það hvernig bregðast skuli við þeim auknu og fjölbreyttu verkefnum sem þjóðir heims standa nú frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum. Verkefni stofnunarinnar hafa tekið hröðum breytingum á undanförunum árum og er ÖSE ekki lengur aðeins vettvangur fyrir skoðanaskipti, heldur einnig leiðandi í starfi sem miðar að því að koma á og viðhalda friði. Eru nú um 3000 manns á vegum ÖSE í um 20 sendinefndum sem starfa á hinum ýmsu aðildarríkjum, og vinna einkum að því að tryggja mannréttindi og stuðla að lýðræðisþróun.

Á leiðtogafundi ÖSE í nóvember 1999 var ákveðið að setja á fót sérvaldar viðbragðssveitir ÖSE. Markmið sveitanna er að geta með stuttum fyrirvara sent á vettvang sérfræðinga á hinum ýmsu verkefnasviðum stofnunarinnar, t.a.m. á sviði mannréttinda, stjórnsýslu og kosningaeftirlits. Verður leitað til aðildarríkja ÖSE um að koma upp gagnabanka með lista yfir sérfræðinga sem reiðubúnir eru að hlýða kalli ÖSE. Framtíðarmarkmið ÖSE er að leggja meiri áherslu á fyrirbyggjandi starf og leitast við að koma í veg fyrir að til átaka komi fremur en að leitast við að lægja öldur eftir að átök hefjast.

Atlantshafsbandalagið hefur brugðist við breyttu öryggisumhverfi álfunnar annars vegar með breytingum á innra starfi og skipulagi bandalagsins og hins vegar með víðtæku samstarfi við þjóðir utan bandalags. Nægir þar að nefna Evró-Atlantshafsráðið og Samstarf í þágu friðar. Í öryggismálastefnu bandalagsins, sem samþykkt var á leiðtogafundi NATO-ríkja í Washington á síðasta ári, segir að meiri líkur séu á því að bandalagið muni í framtíðinni grípa til sameiginlegra aðgerða utan þess svæðis sem bandalagsríkin ná yfir heldur en til hefðbundinna varna sbr. 5. grein Norður-Atlantshafssáttmálans. Þegar árið 1992 var ákveðið að NATO styddi friðargæslu ÖSE og Öryggisráðs Sp yrði eftir því leitað, m.a. til að sjá til

Þess að borgaralegt endurreisnarstarf gæti farið fram við friðsamlegar aðstæður eins og raunin varð í Bosníu. Með aðgerðum bandalagsins í Kósóvó var enn á ný brotið blað í sögu þess. Reynslan af þessum aðgerðum og það sem í kjölfarið fylgdi er enn í skoðun innan bandalagsins. Stofnanir, eins og Sp, hafa fylgt fordæmi Atlantshafsbandalagsins að ýmsu leyti, en innan bandalagsins hefur um nokkurt skeið ekki lengur verið rætt um friðargæslu, heldur friðaraðgerðir til að fanga þau víðtæku verkefni sem þar heyra undir.

Gagngerastar munu eflaust verða breytingar og betrubætur á hefðbundinni friðargæslu Sp, náist samstaða meðal aðildarríkjanna að hrinda í framkvæmd meðmælum svonefnds Brahimi-starfshóps sem settur var á fót að undirlagi aðalframkvæmdastjórans, Kofi Annan, til að kanna með hvaða hætti unnt væri að bæta friðargæslustarf Sp. Óhætt er að segja að hefðbundin friðargæsla Sp hafi beðið skipbrot þegar ekki tókst að hindra þjóðarmorð í Rúanda 1994 eða vernda íbúa Srebrenica í Bosníu-Hersegóvínu 1995. Aðalframkvæmdastjóri Sp sagði endurskoðun á starfi stofnunarinnar nauðsynlega svo að slíkir atburðir endurtækju sig ekki og til að framfylgja sáttmála Sp “að bjarga komandi kynslóðum undan hörmungum ófriðar”. Friðargæsluliðum Sp hefur stundum verið beitt án þess að ljóst hafi verið að allar stríðandi fylkingar hafi sýnt vilja til að binda enda á átökin. Þannig lentu friðargæsluliðar í því að reyna að skapa aðstæður til að koma á friði, sem oft var þeim um megn. Þá er í skýrslunni einnig lögð áhersla á að betur verði gætt að mögulegum fyrirbyggjandi aðgerðum og stuðningi við þær sem miði að því að koma megi í veg fyrir að hættuástand skapist.

Í skýrslunni er rætt um nauðsyn þess að stofnunin haldi áfram hinni hefðbundnu friðargæslu og að í grundvallaratriðum séu markmið og rammi hennar óbreyttur, sbr. hér að ofan. Breytingin felst í því að menn geri sér ljóst að oft á tíðum verði að koma til flóknari aðgerðir en hin hefðbundna friðargæsla. Geti slíkar aðgerðir kallað á, ólíkt því sem áður tíðkaðist, að friðargæsluliðar geti varið sig og skjólstæðinga sína gerist þess þörf. Segir í skýrslunni, að beita þurfi hefðbundnu friðargæsluliði innan 30 daga frá því að ákvörðun er tekin, en þegar um flóknari friðaraðgerðir sé að ræða þurfi 90 daga undirbúning frá því að Öryggisráðið tekur ákvörðun. Sérfræðingar starfshópsins lögðu mikla áherslu á eflingu alls skipulags Sp vegna friðargæslu og nauðsyn þess að auka framlög til aðalstöðvanna vegna verkefna af því tagi, sem jafnframt skulu og vera meginverkefni Sp.

Skýrslunni var vel tekið í hinni almennu umræðu á 55. allsherjarþingi Sp í haust. Meðan á þinginu stóð ályktaði leiðtogafundur Öryggisráðs Sp að styrkja bæri friðargæslu samtakanna. Hins vegar er ljóst að ef farið verður að tillögum Brahimi-starfshópsins um víðtæka endurskipulagningu friðargæslu Sp mun þurfa að koma til kasta aðildarríkjanna um útvegum aukins fjármagns og mannafla til starfars. Kom m.a. fram í skýrslunni að vandi Sp hefði ekki síst falist í því að ekki lægi ávallt fyrir skilyrðislaus stuðningur aðildarríkjanna eða nægilega vel skilgreind markmið aðgerða. Þá var og nefnt að erfitt væri að fá til liðs við stofnunina nægilega vel þjálfað og undirbúið starfsfólk og yrði að hyggja sérlega vel að þeim þætti ef vel ætti að takast í aðgerðum í framtíðinni.

Allt ber þetta að sama brunni. Innan stofnana, alþjóðlegra og svæðisbundinna, sem og einstakra ríkja, á sér stað um þessar mundir víðtækt endurmat og endurskilgreining á friðargæslu og tengdum verkefnum. Hefur það í för með sér endurskipulagningu starfsemi,

aukið samstarf stofnana og kröfur um fleira og betur þjálfað starfsfólk. Mikilvægt er að borgaralegt starfslið og hermenn séu í nánun samstarfi í þeim fjölþættu verkefnum sem tengjast friðargæslu. Má þá og nefna vaxandi mikilvægi lögreglumanna í friðaraðgerðum. ESB stefnir að því að geta sent allt að 5000 lögreglumenn til alþjóðlegra friðarstarfa og í áður nefndri skýrslu Sp er einnig lagt til að aðildarríkin hafi tiltækt lið lögreglumanna sem senda mætti til starfa með stuttum fyrirvara. Flestar starfsstéttir geta með einhverjum hætti komið að því flókna ferli sem felast í friðaraðgerðum, ekki aðeins læknar og hjúkrunarfólk sem ætíð þurfa að vera til taks, heldur einnig menn með reynslu af opinberri stjórnvöld, fjáráætlanagerð, starfsmannastjórn, lögmenn, dómarar, verkfræðingar, fjölmiðlamenn, tölvufræðingar svo nefnd séu dæmi. Mestu um vert er að til taks sé með skömmum fyrirvara slíkur mannaflí hermanna og sérfræðinga. Flókin fjölþjóðleg verkefni kalla á fjölbreytileg viðbrögð. Gildir þá einu hvort leitast skal við að koma í veg fyrir átök, grípa inn í hættuástand, aðskilja deiluaðila eða vinna að enduruppbyggingu í kjölfar átaka. Framtíðarverkefni í þágu friðar krefjast þannig fjölþættara starfsfólks, aukins samráðs ólíkra stofnana og skýrrar verkaskiptingar þeirra stofnana, eins og Atlantshafsbandalagsins, Sp eða ÖSE sem að málinu koma í hvert skipti.

3. Þátttaka Íslands í alþjóðlegri friðargæslu.

Þátttaka Íslands í friðargæslu og uppbyggingarstarfi hefur verið aukin markvisst á undanförunum árum. Frá árinu 1994 hefur fjárframlag til friðargæslu verið fastur liður á fjárlögum íslenska ríkisins og frá þeim tíma hafa Íslendingar tekið þátt í friðargæslu, þá fyrst og fremst á Balkanskaga, þar sem íslenskir sérfræðingar hafa starfað m.a. á sviði heilbrigðismála og löggæslu. Íslensk stjórnvöld hafa einnig lagt fram allnokkuð fjármagn til ýmissa friðargæslu- og uppbyggingarverkefna á áttasvæðum á síðustu árum, sem veitt hefur verið gegnum hjálparstarf á vegum alþjóða- og svæðisbundinna stofnana, svo og frjálsra félagasamtaka.

Opinber þátttaka Íslands í friðargæslustörfum hófst fyrir fimmtíu árum þegar tveir íslenskir lögreglumenn fóru til starfa á vegum Sp í Palestínu (frá 1950-1951). Frá þeim tíma hafa íslenskir sérfræðingar starfað að friðargæslu og uppbyggingarstarfi á áttasvæðum á vegum íslenskra stjórnvalda víða um heim, einkum á vegum Sp en undanfarin ár einnig á vegum Atlantshafsbandalagsins, ÖSE og annarra alþjóðastofnana. Íslensk stjórnvöld hafa líkt og önnur ríki lagt fram fjármagn til friðargæslu á vegum Sp og á síðari árum hefur framlag til friðargæslu verið á föstum fjárlögum. Einnig hafa íslensk stjórnvöld lagt fram fjármagn til neyðaraðstoðar, ýmist beint til viðkomandi landa eða með því að veita því gegnum alþjóðastofnanir sem starfandi eru á svæðinu.

Á undanförunum árum hefur opinbert framlag til alþjóðlegrar friðargæslu og uppbyggingarstarfs á áttasvæðum verið markvisst aukið. Frá árinu 1994 hafa yfir fimmtíu íslenskir sérfræðingar starfað á vegum Íslands í Bosníu og Kósóvó. Nokkur fjöldi Íslendinga hefur einnig starfað við friðargæslu og mannúðaraðstoð á vegum alþjóðastofnana eða frjálsra félagasamtaka án þess að íslensk stjórnvöld eigi þar hlut að máli.

Íslenskir friðargæsluliðar hafa einkum komið úr röðum lögreglumanna, lækna og hjúkrunarfræðinga. Einnig hafa farið til starfa verkfræðingar, fjölmiðlamenn, lögfræðingur, sagnfræðingur og bílstjórar svo dæmi séu tekin. Á þessu ári hafa um tíu Íslendingar starfað í senn í Bosníu og Kósóvó. Um er að ræða fimm lögregluþjóna sem starfa á vegum alþjóðalögregluliðs Sp (IPTF), tvo hjúkrunarfræðinga sem starfa með breska hernum í sveitum Atlantshafsbandalagsins í Kósóvó (KFOR), en tveir hjúkrunarfræðingar voru fyrr á árinu í Bosníu (SFOR), og einn verkfræðing sem starfar í höfuðstöðvum alþjóðasveita Atlantshafsbandalagsins í Kósóvó (KFOR HQ). Í Kósóvó starfaði einnig upplýsingafulltrúi og enn starfar lögfræðingur á vegum ÖSE og fyrrum þingkona að málefnum kvenna á vegum UNIFEM. Venja er að hver friðargæsluliði fari til starfa í sex mánuði, með möguleika á framlengingu.

Síðastliðin sex ár hafa rúmlega 30 lækna og hjúkrunarfræðingar starfað á vegum Íslands í Bosníu og Kósóvó, fyrst með norska hernum frá 1994 en síðan með breska hernum frá 1996. Það ár gerðu íslensk og bresk stjórnvöld með sér sérstakt samkomulag um samstarf á sviði friðargæslu í Bosníu sem fólst í því að íslenskt heilbrigðisstarfsfólk fengi þjálfun í Bretlandi og starfaði í kjölfarið tiltekinn tíma með breska hernum í Bosníu. Samkomulagið var endurnýjað á fyrrihluta árs 2000 og nær nú til einnig til samstarfs í Kósóvó.

Alls hafa á annan tug lögreglumanna starfað á vegum alþjóðlegu lögreglusveita Sp (IPTF-International Police Task Force) í Bosníu frá árinu 1997 og í Kósóvó frá árinu 2000. Íslensku lögreglumennirnir starfa að jafnaði í 6-8 mánuði innan danskrar lögreglusveitar. Lögregluskrifstofa friðargæsludeildar Sp hefur lofað mjög starf íslenskra lögreglumanna á Balkanskaga og óskað sérstaklega eftir því að íslensk stjórnvöld fjölgi þeim í allt að 8-10 manns á hverjum tíma.

4. Kostir, fyrirkomulag og kostnaður við þátttöku Íslands í friðargæslu

Með hliðsjón af hinni rúmu skilgreiningu á friðargæslu sem hér hefur verið lögð til grundvallar geta Íslendingar lagt sitt af mörkum á mörgum sviðum. Framlag Íslands getur falist í því að leggja til hjúkrunarfólk, lækna, lögreglumenn og verkfræðinga sem og starfslið sem aðstoðar við að halda uppi allsherjarreglu, byggja upp dómssvald, löggjafarvald og framkvæmdavald. Jafnframt geta verkefnið verið á sviði uppbyggingar eða endurskipulagningar innan stjórnsýslu, reksturs heilbrigðiskerfis og gerð samgöngumannvirkja. Verkefni geta einnig tengst mannúðaraðstoð eftir atvikum. Ljóst er að Ísland hefur hæft starfsfólks á þessum sviðum.

Almennt hefur reynst erfiðara að bregðast skjótt við óskum um borgaralegt starfslið en herlið enda eru einstaklingar sem myndu falla undir skilgreiningu um borgaralegt starfslið yfirleitt í starfi annars staðar. Alþjóðastofnanir, svo sem ESB, ÖSE og Sp, hafa því beint athyglinni sérstaklega að því að koma á fyrirkomulagi sem gerir kleift að bregðast skjótt við, einnig þegar kallað er eftir borgaralegum starfskröftum.

Í Noregi hefur verið komið upp gagnabanka eða lista yfir sérfræðinga á mismunandi

sviðum, alls úr um 25 starfsstéttum. Umsækjendur á lista sem kalla má til með skömmum fyrirvara undirrita yfirlýsingu þess efnis að þeir skuldbindi sig til þátttöku í friðargæsluverkefnum í eitt ár. Hliðstæðar yfirlýsingar eru gefnar vinnuveitenda sem veitir samþykki sitt fyrir því að viðkomandi geti með skömmum fyrirvara fengið tímabundið leyfi frá starfi. Svíþjóð, Danmörk og Þýskaland hafa komið upp áþekku fyrirkomulagi á ráðningu starfsfólks til borgaralegra verkefna í friðargæslu. Eðlilegt er að reyna svipað fyrirkomulag á Íslandi.

Nauðsynlegt er að íslensk stjórnvöld geti brugðist við með skjóttum hætti er beiðnir berast um starfsfólk til friðargæsluverkefna. Til að tryggja að unnt verði að bregðast við með skömmum fyrirvara er nauðsynlegt að koma föstu fyrirkomulagi á friðargæslu sem hefði formlegri grundvöll innan stjórnsýslunnar en nú er. Æskilegt er að forsvarið verði áfram hjá utanríkisráðuneytinu en tveir starfsmenn sinntu verkefnum vegna friðargæslunnar að jafnaði og heyrði hún undir alþjóðaskrifstofu ráðuneytisins.

Eftirfarandi verkefni heyra undir umsjón með friðargæslu:

Umsjón með skráningu starfsliðs til friðargæslu.

Samræming og samhæfing á framlagi til friðargæslu innan stjórnsýslunnar.

Kynning á friðargæslu og markmiðum með þátttöku.

Ráðning, undirbúningur og þjálfun friðargæsluliða.

Aðstoð og stuðningur við friðargæsluliða og fjölskyldur þeirra.

Samskipti við þær alþjóðastofnanir sem starfað er með.

Samskipti við aðra erlenda samstarfsaðila m.a. vegna þjálfunar.

Gagnlegt er að líta til fyrirkomulags við skráningu friðargæsluliða í nágrennalöndum og Rauða kross Íslands sem hefur komið upp skráningu í tengslum við svonefnda Veraldarvakt.

Þá væri og á verksviði starfsmanna að leitast við að samhæfa það starf sem fram fer á vegum ríkisstjórnarinnar í tengslum við friðargæslu, annarra stofnana ríkisins og félagasamtaka sem koma vilja að uppbyggingarstarfi í kjölfar átaka. Með því að samræma framlag hinna ólíku ráðuneyta og eininga innan stjórnsýslunnar, t.d. frá heildbrigðisráðuneyti og sjúkrahúsum, dómsmálaráðuneyti eða einstökum björgunarsveitum verður nýting vinnuframlags og fjármagns best tryggð. Þá gæti og komið að notum mikilvæg þekking á sviði neyðaraðstoðar hjá björgunarsveitum, Almannavörnum ríkisins, Landhelgisgæslunni og Rauða krossinum og er því nauðsynleg að hafa samráð og samstarf við þessa aðila.

Öflug og jákvæð kynning á verkefnum tengdum friðargæslu er ein af nauðsynlegum forsendum þess að hæfir menn fái til starfa við friðargæslu í sinni víðtækustu merkingu. Auglýsa þarf eftir mönnum sem vilja skrá sig á viðbragðslista. Slík skráning jafngildir viljayfirlýsingu um að tiltekinn starfsmaður sé reiðubúinn að bregðast við með skömmum fyrirvara þegar þörf er fyrir starfsfólk til friðargæslu hvar sem er í heiminum. Nauðsynlegt er að gera grundvallarkröfur um hæfni þess starfsfólks sem hyggst skrá sig. Mikilvægt er að til starfans veljist fólk sem uppfyllir ákveðin skilyrði hvað varðar menntun og reynslu. Þá þarf og að gæta þess að starfslið hafi andlega og/eða líkamlega burði til að takast á við þau vandasömu verkefni sem friðargæsluliðar þurfa að sinna.

Þess má geta að embætti ríkislögreglustjóra hefur annast val þeirra lögreglumanna sem ráðast til friðargæslu á vegum utanríkisráðuneytisins. Valnefnd sem skipuð er fulltrúa frá ríkislögreglustjóra, lögrægluskólanum og sálfræðingi, fer yfir allar umsóknir og leggur mat á umsækjendur hverju sinni.

Til friðargæslu ráðast starfsmenn tímabundið úr ólíkum starfsgreinum og þeim greidd laun þann tíma sem þeir sinna störfum á erlendum vettvangi. Starfsmönnum hins opinbera þarf að veita launalaust leyfi meðan þeir starfa við friðargæslu og tryggja að lífeyrisréttindi þeirra og önnur réttindi skerðist ekki á meðan þeir sinna starfinu. Koma þarf á fyrirkomulagi þar sem starfsmenn hjá einkafyrirtækjum gera samkomulag við vinnuveitendur sína um launalaust leyfi.

Undirbúningur friðargæsluliða verður að hafa það að markmiði að undirbúa þá líkamlega og andlega fyrir þau verkefni sem framundan eru. Má nefna kynningu á friðargæsluverkefnum sem Íslendingar hafa tekið þátt í, tungumálanámskeið, grundvallaratriði í hernaðarlegu skipulagi samstarfsþjóða, uppbygging stofnana sem starfað er fyrir og eftir atvikum, meðferð vopna. Fyrrverandi friðargæsluliðar munu hafa hér afar mikilvægu hlutverki að gegna við að miðla af reynslu sinni. Ljóst er að töluvert starf verður að símennta fólk sem skráir sig til friðargæslu, svo sem með námskeiðum af ýmsu tagi og fundum. Í Noregi er grunnkostnaður við hvern skráðan mann á lista um kr. 100.000 á ári þótt viðkomandi fari ekki á vettvang.

Hluti friðargæsluliða starfar innan herdeilda. Því hafa t.d. lækna- og aðrir starfsmenn sem gegna störfum sem falla undir borgaraleg verkefni í hefðbundnum skilningi, hernaðarlegar tignargráður. Íslenskir friðargæsluliðar hafa starfað samkvæmt slíku fyrirkomulagi og æskilegt er að svo verði áfram. Getur það haft töluverð áhrif í starfsumhverfi þeirra.

Friðargæsluliðar frá Íslandi sem starfandi eru innan breskra herdeilda í Bosnía og Kósóvó hafa verið einkenndir með búningum samstarfsaðila hverju sinni. Álitamál er hvort æskilegt sé að íslenskir starfsmenn beri íslenskan einkennisbúning. Að vissu leyti gæti slíkt auðveldað aðkomu íslensks starfslíðs í erlenda hersveit og jafnframt gert framlag Íslands sýnilegra.

Ástæða er til að byggja markvisst upp gagnabanka um allt það er lýtur að þátttöku Íslands í friðargæslu. Mikilvægt er að skrá allar upplýsingar um friðargæsluliða og störf þeirra til að auðvelda úrvinnslu og framþróun starfsins. Fylgjast verður með því starfsfólki sem fer utan til friðargæslu. Þá er mikilvægt að veita stuðning friðargæsluliðum og fjölskyldum þeirra á meðan á dvöl erlendis stendur.

Að lokum er lögð áhersla á að starfsemin verði í stöðugri endurskoðun og þróun í takt við kröfur alþjóðasamfélagsins.

Kostnaður

Kostnaður við hvern starfsmann sem starfað hefur á vegum Íslands við friðargæslu hefur numið frá 5-8 milljónum króna á ári. Við ákvörðun um laun starfsmanna hefur verið höfð hliðsjón af launum þeirra hér á landi. Eingöngu er hér um að ræða kostnað við greiðslu launa og ferðir friðargæsluliða. Annar kostnaður svo sem vegna reksturs skrifstofu í tengslum við friðargæslu, starfsmannahald, þjálfun friðargæsluliða, búningar eða tækjabúnaður er ekki

meðtalinn. Að öllu þessu meðtöldu er kostnaður á hvern mann áætlaður á bilinu 8-10 milljónir.

5. Mannúðar- og neyðaraðstoð

Mannúðar- og neyðaraðstoð er oft nátengd friðargæslu og viðlagastjórnun. Oft þarf að veita slíka aðstoð í kjölfar átaka ef hungursneyð er afleiðing langvarandi ófriðar eða aðstoða flóttafólk sem flúið hefur heimili sín á ólgusvæðum. Skemmst er að minnast móttöku fjölda flóttamanna frá Bosníu, Króatíu og Kósóví til landsins. Á undanförunum áratugum hefur mikil þekking og reynsla byggst upp á sviði neyðaraðstoðar og björgunaraðgerða á Íslandi vegna styrjalda og náttúruhamfara, hjá Rauða kross Íslands, Hjálparstofnun kirkjunnar, Almannavörnum ríkisins, Landhelgisgæslunni, Flugmálastjórn og síðast en ekki síst innan fjölmargra björgunarsveita sem unnið hafa giftusamlega að björgunarstörfum í áratugi.

Í ágúst árið 1999 tók íslensk björgunarsveit þátt í neyðaraðgerðum í Tyrklandi vegna hörmulegra jarðskjálfta þar. Í ljósi þeirrar reynslu var afráðið að utanríkisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og Slysavarnarfélagið Landsbjörg stofnuðu alþjóðlega björgunarsveit og var samkomulag um stofnun sveitarinnar gert snemma á þessu ári. Sveitin er byggð upp samkvæmt stöðlum Sameinuðu þjóðanna um uppbyggingu og störf alþjóðlegra björgunarsveita, sem gera ráð fyrir að slíkar sveitir hafi vald á fimm verkþáttum vegna hamfara: stjórnun, leit, sjúkrahjálp, björgun og tækniástoð. Niðurstaða starfshópsins sem undirbjó stofnun hinnar íslensku sveitar var að minnst þurfi 16 þrautþjálfaðir sveitarmenn, með sérþekkingu á þeim sviðum sem staðlar Sp gera ráð fyrir, að vera tilbúnir í útkall dag og nótt allan ársins hring. Ráðgert er að sveitin verði til reiðu um næstu áramót.

Bosníunefnd hefur frá 1997 unnið að því í samvinnu við Össur h/f, stjórnvöld í Bosníu og Alþjóðabankann að taka þátt í að hjálpa þeim fórnarlömbum styrjaldarinnar í landinu sem misstu fætur. Nefndin hefur einbeitt sér að svæðum í kringum Sarajevó, Túsla og Mostar. Á þessum stöðum hafa bosnísk stjórnvöld komið upp svonefndum verkstæðum og innfæddir hlotið þjálfun á vegum nefndarinnar hjá starfsmönnum Össurar h/f. Gert er ráð fyrir að verkefninu ljúki um næstu áramót og að þá hafi um eitt þúsund manns fengið gervifætur sem mun vera um fjórðungur af þörfinni í landinu. Hafinn er undirbúningur að því að fylgja verkinu eftir sem felur í sér að endurnýja á hverju ári gervifætur hjá 15-20% þeirra sem þegar hafa fengið aðstoð. Það eru einkum börn sem þurfa á slíkri eftirfylgni að halda

Fjöldi frjálsra samtaka sinnir mannúðar- og neyðaraðstoð. Má þar nefna öflugt starf Rauða kross Íslands, sem um árabil hefur sinnt neyðaraðstoð víðs vegar um heim og aðstoðað flóttamenn sem hingað koma. Árlegt framlag Rauða kross Íslands til neyðar- og þróunaraðstoðar nemur um 150 milljónum króna. Þá fara milli 20 og 30 sendifulltrúar á vegum Rauða kross Íslands utan á ári til neyðarhjálpar eða uppbyggingarstarfs. Af öðrum samtökum má geta um Hjálparstofnun kirkjunnar, sem sinnir einnig neyðaraðstoð og sendir fjármuni og föt til fólks í neyð.

Íslensk stjórnvöld styrkja á ári hverju nokkurn fjölda mannúðar- og

neyðaraðstoðarverkefna með beinum fjárframlögum og hefur framlagið aukist á undanförmum árum. Eðli neyðaraðstoðar er þannig að leitast er við að bregðast við ástandi sem skapast vegna ófyrirsjáanlegra hörmunga. Ríkisstjórnin fjallar um beiðnir sem berast og tekur ákvörðun um aðstoð á hverjum tíma. Samstarf opinberra aðila og frjálsra félagasamtaka, sem yfirleitt sjá um framkvæmd aðstoðar, hefur og tekist ágætlega fram að þessu.

Mikilvægt er að umsjónaraðili friðargæslunnar hafi samstarf við frjáls félagasamtök, sér í lagi Rauða kross Íslands, og samhæfi verkefni og starf friðargæslunnar og frjálsra félagasamtaka á sviði neyðaraðstoðar þegar við á.

6. Tillögur starfshópsins

Tillögur starfshópsins eru :

- 1.- að efla þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu með það fyrir augum að Ísland geti þegar þörf krefur lagt af mörkum og kostað ákveðinn fjölda starfsfólks til friðargæsluverkefna á hverjum tíma. Stefnt verði að því að á næstu 2-3 árum geti allt að 25 manns starfað við friðargæslu á vegum Íslands á hverjum tíma. Með aukinni þátttöku og reynslu af friðargæslu verði miðað við að fjölga friðargæsluliðum í allt að 50 manns. Til greina koma menn úr hinum ýmsu starfsstéttum þ.á m. lögreglumenn, læknar og hjúkrunarfræðingar, lögfræðingar, stjórnendur og tæknimenntað starfslíð;
- 2.- að undangengnu auglýsinga- og kynningarstarfi verði komið upp skrá eða lista yfir allt að 100 manns, undir heitinu Íslenska friðargæslan, sem eru tilbúnir til að fara til friðargæslustarfa með stuttum fyrirvara og gefa skriflega yfirlýsingu þess efnis;
- 3.- að friðargæslu verði komið varanlega fyrir í stjórnsýslunni í því skyni að hægt sé að standa sem best að ráðningu, þjálfun og tengslum við friðargæsluliða sem og stofnanir, innlendar- og alþjóðlegar sem tengjast málefnum;
- 4.- að forsvarið fyrir Íslensku friðargæslunni verði hjá utanríkisráðuneyti í nánú samráði við önnur ráðuneyti eftir því sem þörf krefur;
- 5.- að leitað verði leiða til að stuðla að því að friðargæsluliðar geti fengið leyfi frá störfum með tiltölulega skömmum fyrirvara. Þetta má gera með ákvörðun stjórnvalda hvað varðar opinbera starfsmenn en jafnframt er nauðsynlegt að taka málið upp við samtök atvinnurekenda;
- 6.- að tryggt verði að vandað sé til ráðningar, undirbúnings og þjálfunar þeirra sem veljast til friðargæslustarfa;
- 7.- að hugað verði að nauðsyn á lagasetningu í tengslum við Íslensku friðargæsluna;

8.- að friðargæsla verði áfram fastur liður í fjárlögum íslenska ríkisins og framlög taki mið af verkefnum á hverjum tíma.

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að huga að eftirfarandi atriðum er varða tillögurnar og frekari útfærslu þeirra:

Tillögurnar gera ráð fyrir víðtækri skilgreiningu friðargæslu. Framlag Íslands getur því falist í því að leggja til hjúkrunarfólk, lækna, lögreglumenn og verkfræðinga sem og starfslíð sem aðstoðar við að halda uppi allsherjarreglu, byggja upp dómssvald, löggjafarvald og framkvæmdavald. Jafnframt geta verkefni verið á sviði uppbyggingar eða endurskipulagningar innan stjórnsýslu, reksturs heilbrigðiskerfis eða gerð samgöngumannvirkja. Verkefni geta einnig tengst mannúðaraðstoð eftir atvikum. Ljóst er að Ísland hefur hæft starfsfólks á þessum sviðum.

Gert er ráð fyrir að þátttaka í friðargæslu geti verið í samvinnu við hinar ýmsu alþjóðastofnanir, NATO, Sp, ESB, ÖSE, líkt og raunin hefur verið fram til þessa. Fyrirkomulag þátttökunnar í einstökum atriðum og hvaða alþjóðastofnanir samvinna er höfð við hverju sinni er háð ákvörðun íslenskra stjórnvalda. Í þessu sambandi er hinsvegar rétt að benda á að í gildi er samkomulag við Breta sem kveður á um að Íslendingar geti starfað í friðargæslusveitum undir þeirra stjórn og leiðsögn. Jafnframt er ástæða til að beina sjónum að möguleikum Íslands til þátttöku í norrænu samstarfi á sviði friðargæslu.

Eftir því sem línur skýrast af fenginni reynslu af friðargæslu og ráðningu starfsmanna til hennar, er mikilvægt að huga að þeirri spurningu hvort æskilegra sé að beina framlagi Íslands að ákveðnum verkefnum og starfssviðum fremur en að dreifa kröftunum. Þá er æskilegt að kanna ýmsa kosti er varða tilhögun á þátttöku Íslendinga í friðargæslu. Sem dæmi mætti nefna þann möguleika að íslenskt hjúkrunarfólk og lækna tækju þátt í fjölþjóðlegu samstarfi á áttakavæðum í stað þess að starfa undir fána einnar þjóðar.

Ljóst er að standa þarf vel að undirbúnings- og kynningarstarfi ef takast á að vekja nægilega mikinn áhuga á friðargæslustörfum. Erfitt getur reynst að fá hæft fólk til starfa með tiltölulega stuttum fyrirvara. Þetta sýnir reynslan hérlendis undanfarin áratug og er einnig raunin þegar litið er til annarra landa. Það getur reynst ærið verkefni að koma upp öflugum starfslíði fólks sem tilbúið er til friðargæslu og uppfyllir þær hæfniskröfur sem gera verður til þeirra enda þarf sá viðbragðslisti sem gert er ráð fyrir stöðugar endurnýjunar við. Það ætti hinsvegar að auðvelda verkið að í reynd geta fjölmargar starfsstéttir komið til greina í friðargæslu.

Það fer eftir ákvörðun stjórnvalda hverju sinni með hvaða hætti brugðist er við óskum stofnana eins og Sp, NATO og ÖSE um aðstoð við friðargæsluverkefni. Þannig gæti á

stundum verið þörf fyrir stóran hluta friðargæsluliða en á öðrum tímum aðeins lítinn hluta. Í ár hafa verið 11 manns í senn við friðargæslustörf erlendis á vegum Íslands. Æskilegt er að auka þessa þátttöku á næstu árum. Ef alvarlegir atburðir koma upp á alþjóðavettvangi getur svo farið að nauðsynlegt sé að kalla út allt það starfslið sem tiltækt er á viðbragðslista, eða allt að 50 manns.

Umsjón með ráðningu og þjálfun sem og að halda uppi eðlilegum tengslum við starfslið í friðargæslu og alþjóðastofnanir er tímafrekt starf. Þetta hefur komið skýrt fram á undanförunum árum. Fram til þessa hefur það starf verið innt af hendi í utanríkisráðuneytinu af starfsfólki sem sinnir ýmsum öðrum verkefnum. Aðrar stofnanir t.d. embætti ríkislögreglustjóra hafa veitt mikilvægan stuðning. Með aukinni þátttöku Íslands er nauðsynlegt að friðargæslu verði varanlega komið fyrir í stjórnsýslunni. Eðlilegt er að utanríkisráðuneytið sé í forsvari fyrir Íslensku friðargæslunni í nánu samráði við önnur ráðuneyti.

Íslenska friðargæslan rúmast vel innan alþjóðaskrifstofu utanríkisráðuneytisins en til þess er nauðsynlegt að styrkja hana með u.þ.b. 2 starfsmönnum. Ástæða er til að umsjón með daglegum rekstri sé í höndum starfsmanns sem ekki er flutningsskyldur eins og aðrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar. Eftir því sem þátttaka í friðargæslu eykst, getur reynst nauðsynlegt að opnuð verði sérstök skrifstofa fyrir hana innan ráðuneytisins. Síðar gæti verið æskilegt að starfsemin yrði sett undir sérstaka Friðargæslustofnun.

Æskilegt er að fastanefndum Íslands hjá alþjóðastofnunum, einkum NATO, ÖSE og Sp séu falin störf sem tengjast þátttöku Íslands í friðargæslu m.a. í því skyni að efla þátttöku íslenskra starfsmanna í verkefnum sem kostuð eru sameiginlega með öðrum aðildarríkjum þessara stofnana. Einkum á þetta við um Sp en Ísland greiðir ár hvert skylduframlag til friðargæsluverkefna sem öryggisráðið hefur tekið ákvörðun um. Í ár eru þessi verkefni 17 talsins víða um heim og er framlag Íslands til þeirra samtals í kringum 40 milljónir á þessu ári.

Nauðsynlegt er að friðargæsluliðar geti fengið leyfi frá störfum með skömmum fyrirvara þegar aðstæður skapast sem bregðast þarf við með skjótum hætti. Starfsmenn hins opinbera þurfa að eiga kost á launalausum leyfi meðan þeir starfa við friðargæslu og að þeim séu tryggð orlofs- og lífeyrisréttindi og tryggt að önnur réttindi tengd starfsaldri skerðist ekki á meðan. Einnig þarf að taka málið upp við samtök atvinnurekenda bæði í því skyni að liðka fyrir því að starfsfólk geti fengið leyfi frá störfum frá atvinnurekenda og til að þátttakan í friðargæslu hafi jákvæð fremur en neikvæð áhrif á starfsframa þeirra. Víðtæk reynsla og þekking verður til við friðargæslustörf sem á að geta nýst vel í starfi heima fyrir sem erlendis. Af þessu leiðir m.a. að þátttaka í friðargæslu getur skipt töluverðu fyrir þá viðleitni að fjölga íslenskum starfsmönnum hjá alþjóðastofnunum en það er sem kunnugt er yfirlýst markmið stjórnvalda.

Samræma þarf kjör og tryggingarmál starfsliðs sem velst til friðargæsluverkefna.

Einnig ber að athuga hvort ekki sé heppilegt að staðaruppbætur íslensks starfsfólks í friðargæslu njóti samskonar skattfrelsis og staðaruppbætur útsends starfsfólks sendiskrifstofa utanríkisþjónustunnar.