

Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.

*Betänkande av Utredningen om svenskt rättsväsende
i internationella uppdrag*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:76

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23273-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 december 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser, dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang (dir. 2008:155).

Till särskild utredare förordnades hovrättslagmannen Krister Thelin.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 18 december 2008 numera juristen vid Försvarets radioanstalt Ylva Eriksson (tidigare departementssekreterare i Justitiedepartementet), polisöverintendenten Jörgen Holmlund, RPS, och folkrättsrådgivaren Erik Wennerström, UD. Den 9 januari 2009 förordnades experten vid Domstolsverket Annika Sehlstedt och den 12 januari 2009 chefsåklagaren Annette von Sydow som experter i utredningen.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 januari 2009 hovrättsassessorn Karin Kjellgren.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag. Utredningen överlämnar härmed betänkandet Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Arild i augusti 2009

Krister Thelin

/Karin Kjellgren

Innehåll

Förkortningar m.m.	13
Sammanfattning	21
Summary	31
Författningsförslag	43
1 Förslag till lag (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.....	43
2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	48
3 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	51
4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	52
5 Förslag till förordning (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser	53
1 Inledning	59
1.1 Uppdraget.....	59
1.2 Utredningens arbete	60
1.3 Disposition av betänkandet.....	61

Del A Allmänt om internationell verksamhet

2	Internationella insatser på rättsområdet	65
2.1	Den utrikespolitiska bakgrunden	65
2.2	Allmänt om rättsväsendets internationella uppdrag	66
2.3	Förenta nationerna	68
2.3.1	Civil krishantering	69
2.3.2	Utvecklingssamarbete	74
2.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	75
2.4.1	Civil krishantering	75
2.5	Europeiska unionen	78
2.5.1	Civil krishantering	78
2.5.2	Utvecklingssamarbete	84
2.6	TIPH – en civil krishanteringsinsats	87
2.7	Internationella tribunaler och domstolar	88
2.8	Samverkan mellan internationella aktörer	92
2.8.1	Allmänt	92
2.8.2	Särskilt om ILAC	95
3	Svenska insatser på rättsområdet	97
3.1	Den inrikespolitiska bakgrunden	97
3.2	Aktörer med övergripande uppgifter	100
3.2.1	Regeringskansliet	100
3.2.2	Folke Bernadotteakademin	105
3.2.3	Sida	110
3.2.4	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete	115
3.2.5	Svenska institutet	116
3.3	Myndigheter med verksamhetsinriktade uppgifter	116
3.3.1	Domstolsväsendet	116
3.3.2	Åklagarväsendet	120
3.3.3	Polisväsendet	122
3.3.4	Kriminalvården	128
3.3.5	Andra myndigheter	131

3.4	Övriga aktörer.....	132
3.4.1	Advokatkåren.....	132
3.4.2	Akademiska institutioner samt icke-statliga organisationer	135
3.5	Samverkan.....	141
4	Andra myndigheter med internationell verksamhet.....	143
4.1	Inledning.....	143
4.2	Försvarsmakten.....	143
4.3	Sida.....	144
4.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	145
4.5	Kustbevakningen.....	146
4.6	Lantmäteriet.....	147
4.7	Migrationsverket.....	147
4.8	Skatteverket.....	147
4.9	Tullverket	148
4.10	Övriga.....	148
5	Andra länder.....	149
5.1	Inledning.....	149
5.2	Danmark.....	150
5.3	Finland.....	152
5.4	Norge.....	154
5.5	Tyskland	156
5.6	Kanada	157
5.7	USA	158

Del B Överväganden och förslag

6	Svenskar i internationella organisationer	161
6.1	Inledning.....	161
6.2	Nuvarande ordning	161
6.2.1	Rekrytering till befattningar inom FN och OSSE....	161
6.2.2	Rekrytering till befattningar inom EU	162
6.3	Överväganden och förslag	164
6.3.1	Principiella frågor.....	164
6.3.2	Behov av nationella strategier.....	166
6.3.3	Prioriterade befattningar	167
6.3.4	Hanteringen inom Regeringskansliet	168
6.3.5	Praktiska frågor.....	169
7	Organisatoriska frågor	173
7.1	Inledning.....	173
7.2	Tidigare utredningar m.m.	174
7.2.1	Civil krishantering	174
7.2.2	Utvecklingssamarbete.....	175
7.2.3	Särskilt om departementspromemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1) ...	176
7.2.4	Särskilt om Veteransoldatutredningens betänkanden En svensk veteranpolitik, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91)	178
7.3	Överväganden och förslag	179
7.3.1	En nationell helhetssyn.....	179
7.3.2	Styrning	183
7.3.3	Prioriterade uppdrag	186
7.3.4	Samspel mellan internationella uppdragsformer	189
7.3.5	Centrala stödfunktioner	191
7.3.6	Ett nationellt råd	194
7.3.7	Samverkan med andra aktörer	195
7.3.8	Ett nationellt nätverk.....	198
7.3.9	Nordisk samverkan.....	200
7.3.10	Anställningsmyndighet.....	201
7.3.11	Rekrytering.....	204

7.3.12	Rekryteringsunderlag	206
7.3.13	Rekryteringsförfarande vid domar- och åklagartjänster	210
7.3.14	Särskilt om rekrytering till EU:s civila krishanteringsinsatser	212
7.3.15	Anhörigfrågor	213
7.3.16	Jämställdhetsfrågor	215
7.3.17	Insatsfrekvens	218
7.3.18	Ledighet	221
7.3.19	Ersättare – domare och åklagare	222
7.3.20	Kvalitetssäkring	224
7.3.21	Meritvärdering m.m.	226
7.3.22	Information	231
7.3.23	Utbildning	233
7.3.24	Utrustning och logistik	238
7.3.25	Jour	240
7.3.26	Uppföljning	241
8	Arbets- och socialrättsliga frågor, m.m.	245
8.1	Inledning	245
8.2	Risk för ohälsa	246
8.3	Nuvarande ordning	248
8.3.1	Allmänt	248
8.3.2	Allmänna regler	249
8.3.3	Särskilda regler	251
8.3.4	Avtalslösningar	255
8.4	Tidigare lagstiftningsärenden	259
8.4.1	Bakgrund	259
8.4.2	Departementspromemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1)	260
8.4.3	Veteransoldatutredningens betänkanden En svensk veteranpolitik, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91)	262
8.5	Överväganden och förslag	265
8.5.1	Behovet av en författningsreglering	265
8.5.2	Formerna för författningsreglering	267
8.5.3	Personalkategorier som primärt bör omfattas av författningsregleringen	269

8.5.4	Andra personalkategorier	272
8.5.5	Övrigt	274
8.5.6	Ikraftträdande m.m.	275
9	Straffrättslig jurisdiktion.....	277
9.1	Inledning.....	277
9.2	Den folkrättsliga bakgrunden.....	278
9.2.1	Allmänt	278
9.2.2	Jurisdiktionsprinciper	279
9.2.3	Dubbel straffbarhet.....	281
9.2.4	Immunitet.....	282
9.2.5	Statusavtal.....	283
9.2.6	FN:s hantering av frågor om straffrättsligt ansvar för personal i FN:s fredsbevarande insatser	287
9.3	Gällande rätt	290
9.3.1	Undantag från kravet på dubbel straffbarhet	290
9.3.2	Krav på åtalsförordnande.....	295
9.3.3	Immunitet.....	296
9.4	Tidigare lagstiftningsärenden	296
9.4.1	Departementspromemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1).....	297
9.4.2	Internationella straffrättsutredningens betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98)	297
9.5	Överväganden och förslag	299
9.5.1	Behovet av en utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion	299
9.5.2	Personalkategorier	302
9.5.3	Brott som avses	306
9.5.4	Krav på åtalsförordnande.....	307
9.5.5	Behov av förändring av materiell straffrättslig lagstiftning.....	308

10	Kostnads- och konsekvensanalys.....	313
10.1	Ekonomiska konsekvenser	313
10.1.1	Allmänt.....	313
10.1.2	Kostnader för förstärkt kapacitet i Sverige – ”plattformkostnader”.....	314
10.1.3	Kostnader för deltagande i internationella civila krishanteringsinsatser.....	314
10.2	Konsekvenser i övrigt	315
 Del C Författningskommentarer		
11	Författningskommentarer	319
11.1	Förslaget till lag (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.....	319
11.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	331
11.3	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	334
11.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	334
 Bilaga		
	Kommittédirektiv 2008:155.....	335

Förkortningar m.m.

AFDEM	The African Civilian Standby Roster for Humanitarian and Peace-building Missions
AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
AIDCO	EuropeAid Co-Operation Office
ALA	Asia and Latin America
ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
art.	artikel
AU	Afrikanska Unionen
AuG	Advokater utan gränser
AVA	Affärsverksavtalet
BBE	Bilaterala Biträdande Experter
CARDS	Community Assistance to Reconstruction, Development and Stabilisation
CCBE	Council of the Bars and Law Societies of the European Union
CDI	Commitment to Development Index
CEEBA	Chief Executives of European Bar Associations
CIJL	Centre for the Independence of Judges and Lawyers
CIVCOM	The Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability

CRC	Civilian Response Corps
CRT	Civilian Response Teams
CV	Curriculum Vitae
Danida	Danish International Development Assistance
DCI	Development Cooperation Instrument
DIIS	Danish Institute for International Studies
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
Ds	Departementsserien
DV	Domstolsverket
EBM	Ekobrottsmyndigheten
ECCC	Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
ENPI	European Neighbourhood Partnership Instrument
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
ESS	Europeiska säkerhetsstrategin
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska Utvecklingsfonden
Eurojust	European Judicial Cooperation Unit
EuropeAid	EuropeAid Co-Operation Office
Europol	European Police Office
FBA	Folke Bernadotteakademin
FN	Förenta Nationerna
FoP	Förordning (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka

Frontex	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
Fö	Försvarsdepartementet
GOB	Grov Organiserad Brottslighet
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
IBA	International Bar Association
ICC	International Criminal Court
ICJ	International Commission of Jurists
ICJ	International Court of Justice
ICJ-S	Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IHB	Internationale Humanitaere Beredskab
IHF	Internationella Helsingforsfederationen
IKFF	Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet
ILAC	The International Legal Assistance Consortium
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
IPDC	International Police Development Course
ISAM	Enheten för internationell samordning (enhet inom Rikspolisstyrelsen)
Ispa	Instrument for Structural Policy for Pre- Accession
IT	informationsteknologi
JPO	Junior Professional Officer
Krus	Kompetensrådet för utveckling i staten

KUR	Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
LAF	Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LBK	lovbekendtgörelse
LSP	Lag (1977:265) om statligt personskadeskydd
LuF	Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten
Meda	Euro-Mediterranean Partnership
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NORDEM	The Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights
NRC	The Norwegian Refugee Council
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OHR	Office of High Representative
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions
OSS	Oberoende Staters Samväld
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
par.	paragraph
PCA	Permanent Court of Arbitration
PFF	Partnerskap för fred
PGU	Sveriges politik för global utveckling
Phare	Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion Économique
PLO	Palestine Liberation Organization

Prop.	Proposition
PSA	Avtal om ersättning vid personskada
PTE	Potentiellt traumatisk händelse (Potentially traumatic event)
REACT	Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams
RedR-IHE	Registered Engineers for Disaster Relief and the International Health Exchange
RIF	Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning
RiR	Riksrevisionen
RKC	Rikskommunikationscentralen
RP-rd	Regeringens proposition till riksdagen (Finland)
RPS	Rikspolisstyrelsen
RWI	Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
RÅ	Riksåklagaren
R2P	Responsibility to protect
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation (Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsamarbete)
SAFDEM	Southern African civilian standby roster for Humanitarian Relief and Peacekeeping Missions
Sapard	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SARC	Special Assistant to the Resident Coordinator
SEKO	Facket för Service och Kommunikation
SHK	Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter

Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SILD	Swedish Institute for Legal Development
Skr.	Skrivelse
SMR	Norsk Senter for menneskerettigheter
SPG	Sida Procurement Guidelines
SPV	Statens pensionsverk
SSR	Säkerhetssektorreform
St.meld.	Stortingsmelding (Norge)
Swedint	Swedish Armed Forces International Centre
SWERA	Swedish Refugee Aid
SÄPO	Säkerhetspolisen
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Unit
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TGL-S	Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring
TIPH	Temporary International Presence in Hebron
UD	Utrikesdepartementet
UN	United Nations
UNFICYP	United Nations Forces In Cyprus
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNPCC	United Nations Police Commanders Course

UNPOC	United Nations Police Officers Course
UNPriPOC	United Nations Prison and Probation Officer Course
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
URA	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands
USAID	United States Agency for International Development
UVA	Avtal om utlandstjänstgöring
WCO	World Customs Organization
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Tyskland)

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att förbättra förutsättningarna för svenskt rättsväsende att delta i internationella uppdrag, för att på det sättet bidra till Sveriges dokumenterade engagemang när det gäller civil krishantering och internationellt utvecklingssamarbete.

Civil krishantering, inom framför allt FN:s och EU:s ram, syftar till att bygga upp eller återställa civila samhällsfunktioner i olika kris- och konfliktsituationer, en verksamhet som blivit allt viktigare efter kalla krigets slut och mot bakgrund av erfarenheterna från bl.a. konflikterna på Balkan. **Internationellt utvecklingssamarbete** sker inom de olika länderprogram och efter prioriteringar som Sida på regeringens uppdrag sedan länge svarar för. Utvecklingssamarbetet kan även finansieras genom EU.

En uppbyggnad av ett i alla hänseenden fungerande rättsväsende är nödvändig för att krisdrabbade samhällen ska kunna utvecklas i positiv riktning. Efterfrågan från bl.a. FN och EU på personal inom rättsområdet till internationella fredsfrämjande insatser och internationellt utvecklingssamarbete har under senare år ökat markant. Ett deltagande i internationell verksamhet ger rättsväsendet, dvs. framför allt domstolsväsendet, åklagare och polis samt kriminalvården, en möjlighet att också förvärva kunskap och erfarenhet som kan nyttiggöras i den egna nationella verksamheten.

Regeringens ambitioner vad gäller insatser på rättsområdet kommer till uttryck i olika strategi- och måldokument. Utredningen lämnar i betänkandet förslag på hur rättsväsendets olika delar ska kunna stärkas var för sig men även inbördes i sitt internationella deltagande. Rättsväsendet sätts också in i ett vidare sammanhang, där samverkan med övriga svenska och internationella aktörer inom rättsområdet, det övriga civila samhället men även militär verksamhet framhålls.

Vid utvecklande av formerna för det internationella deltagandet föreslås att särskild hänsyn tas till behovet av enhetlighet och effektiv-

tet, liksom till önskvärda synergieffekter. Samordning inom Regeringskansliet och mellan rättsväsendets olika delar, liksom Folke Bernadotteakademins sammanhållande roll, betonas. Enligt utredningen bör även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, med sin välrenommerade internationella erfarenhet, ges en viktig roll i sammanhanget.

Utredningen lyfter i sina överväganden och förslag särskilt fram fyra områden, nämligen

- hur antalet svenskar på relevanta befattningar i internationella organisationer allmänt ska kunna öka,
- organisatoriska frågor,
- arbets- och socialrättsliga frågor, m.m. samt
- frågor rörande straffrättslig jurisdiktion över internationellt verksam personal.

I det organisatoriska sammanhanget behandlas domare och åklagare särskilt. Anledningen härtill är dels den speciella ställning som dessa yrkesgrupper har, framför allt domarnas konstitutionella särställning, dels att utredningen finner att många av frågorna redan hanteras på ett tillfredsställande sätt för polisens och kriminalvårdarens del. Inte minst polisen har en mångårig erfarenhet av internationella insatser vilka för det mesta speglas i en väl utbyggd organisation.

Utredningens överväganden och förslag bör ses mot bakgrund av Sveriges politik för global utveckling och andra gällande nationella och internationella styrdokument på området.

Svenskar i internationella organisationer

För att Sverige ska kunna påverka utformningen och uppföljningen av internationell verksamhet, men också för att Sverige ska nå framgång vid rekrytering till internationella uppdrag, krävs svensk närvaro på relevanta befattningar i internationella organisationer. I dag är Sverige, enligt utredningens mening, inte tillräckligt representerat på ledande befattningar inom sådana organisationer i förhållande till de relativt stora svenska ekonomiska, personella och materiella bidragen till främst internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Sverige bör därför sträva efter att få fler svenskar på relevanta befattningar inom bl.a. FN och EU. För att

åstadkomma en god närvaro på lång sikt bör denna strävan avse tjänster på alla nivåer. Ett sätt att uppnå detta mål kan vara att i större utsträckning än för närvarande villkora de ekonomiska, personella och materiella bidragen.

Sverige bör i nationella strategier på regerings- respektive myndighetsnivå tydliggöra vilka områden som Sverige vill prioritera och inom vilka vi har bäst kompetens. Satsningar bör koncentreras till de enskilda kandidater som har reella förutsättningar att nå framgång. Sverige bör därvid särskilt satsa på att öka antalet svenskar inom de internationella organisationernas institutioner samt EU:s tillsynsmyndigheter. Satsningar bör inte endast avse traditionella sakområden utan även exempelvis administrativa befattningar. Inom EU bör ett stort antal nationella experter eftersträvas, däribland inom Rådssekretariatet.

En framgångsrik internationell rekrytering förutsätter dels en förbättrad koordination inom Regeringskansliet, dels att personalresurser avdelas inom Regeringskansliet för arbetet med rekryteringsfrågor. Dessutom krävs ofta omfattande aktivitet, framsynthet och lobbyverksamhet. Kandidaterna måste också uppmuntras att tillåta sig att ”ta plats”. Intervjuträning samt ämnes- och landskunskap bör därför erbjudas av exempelvis den nyinrättade myndigheten Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) eller av UD. En förutsättning för att lämpliga kandidater ska intressera sig för internationella uppdrag är vidare att sådan erfarenhet tillmäts ett betydande nationellt meritvärde, vilket bör avspeglas i karriärmöjligheter och lönesättning.

Organisatoriska frågor

I Sverige är ett relativt stort antal aktörer för närvarande involverade i administrationen och genomförandet av internationella uppdrag. Deltagande i civila krishanteringsinsatser berör exempelvis i betydande utsträckning såväl Justitie- och Utrikesdepartementet som Försvarsdepartementet. En förutsättning för att ett stort antal svenska aktörer ska kunna vara delaktiga i internationella uppdrag på rättsområdet är emellertid att det finns en välgrundad helhetsyn på verksamheten. Detta kräver en nära samordning mellan berörda fackdepartement – främst Justitie- och Utrikesdepartementet – och övriga aktörer samt en tydlig styrning av den internationella verksamheten inom domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter.

I den mån ordningen med gemensamberedning inom Regeringskansliet inte visar sig fullgod, bör det enligt utredningen övervägas, att inom Statsrådsberedningen inrätta en funktion med uppgift att säkerställa att styrningen inom Regeringskansliet på detta område blir enhetlig och konsekvent.

Åklagarmyndigheten, som i dag endast sporadiskt deltar i internationell verksamhet utöver kärnverksamheten, dvs. brottsutredningar på skilda nivåer, bör i ökad utsträckning delta i civila kris- och krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete. Regeringen bör i större utsträckning än i dag utnyttja instruktioner, regleringsbrev och andra styrintstrument för att leda rättsväsendets internationella verksamhet. Styrdokumenten avseende Sveriges Domstolar (Domstolsverket), Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården bör i tillämpliga delar vara likalydande. Det bör tydligt framgå vilka internationella uppdrag myndigheterna förväntas ha beredskap att arbeta med. Rättsväsendets olika delar bör, å sin sida, själva formulera strategier och inriktningsdokument där verksamheten ytterligare konkretiseras.

All svensk internationell verksamhet sker mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden och utifrån behov och efterfrågan som från tid till annan gör sig gällande. För att största möjliga synergieffekter ska uppnås bör de svenska ansträngningarna, där det är möjligt, dock koncentreras till mer sammanhållna insatser. Inom dessa ramar bör uppdrag prioriteras som också kan tillföra de svenska myndigheternas kärnverksamheter erfarenhet och information. Detsamma gäller kunskapsområden där Sverige kan anses ha särskilda förstag. Regioner som ligger geografiskt och rättskulturellt nära bör också, om möjligt, ges prioritet. Fokus bör inte endast ligga på straffrättsligt samarbete utan också i hög grad på konstitutionell rätt samt civil- och förvaltningsrätt. Ett ökat samspel mellan krishantering och utvecklingssamarbete – liksom med andra internationella uppdragsformer – bör eftersträvas. Det är önskvärt att det inom rättsväsendets olika delar finns en kompetens och beredskap inom såväl civil krishantering som utvecklingssamarbete.

I dag finns centrala stödfunktioner vid Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården för administration av internationella uppdrag. En liknande stödfunktion bör inrättas också vid Åklagarmyndigheten. Till Domstolsverkets centrala stödfunktion finns knuten en särskild referensgrupp. Det är lämpligt att även de centrala stödfunktionerna vid Åklagarmyndigheten och Kriminal-

vården i sin tur kan stödjas av referensgrupper eller motsvarande funktioner.

För att tillgodose samordning inom rättsväsendet och med andra internationella aktörer bör ett **rättsväsendets råd för internationella uppdrag** inrättas med företrädare för rättsväsendets olika delar, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Folke Bernadotteakademien och Sida. Justitiedepartementet bör leda rådets arbete. Rådet bör – mot bakgrund av Sveriges nationella strategi – utforma en helhetssyn angående rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag, ange prioriterade områden samt beakta det nödvändiga samspelet mellan civil krishantering och utvecklingsarbete.

Rättsväsendet bör eftersträva en ökad samverkan med andra svenska internationella aktörer, däribland Sida, advokatkåren, icke-statliga organisationer och Försvarsmakten. Myndigheter och organisationer som deltar i civila krishanteringsinsatser och utvecklingsarbete bör vidare bilda ett **nationellt nätverk**. Mot bakgrund av Folke Bernadotteakademiens sammanhållande roll inom sitt verksamhetsområde, bör akademien ges i uppdrag att vara sammanhållande och ledande för nätverket och dess verksamhet. Folke Bernadotteakademien bör dessutom kunna utgöra en samordnande och företrädande funktion för svensk del vid en framtida ökad och önskvärd nordisk samverkan.

I fråga om civila krishanteringsinsatser bör utsändande myndighet också vara anställningsmyndighet. Vid deltagande i utvecklingsarbete bör i regel ingen ändring göras i anställningsförhållandet. På grund av risken för förtroendeskadlighet är det inte lämpligt att personer inom rättsväsendet bildar egna bolag för att delta i utvecklingsarbete. Personal som *sekonderas* (i motsats till att få sitt uppdrag direkt från exempelvis FN eller EU) till internationella tribunaler och domstolar bör genomgående vara utsänd av Domstolsverket som anställande myndighet.

Domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter är mest lämpade att sköta rekryteringen till internationella uppdrag för rättsväsendets del. Sådan rekrytering förutsätter att det vid varje myndighet finns ett väl utvecklat expertregister. Kvalitetssäkring av personer bör ske innan kandidatens namn vidarebefordras till Regeringskansliet. Endast de personer som har de bästa förutsättningarna att nå framgång med sina kandidaturer bör nomineras. Rättsväsendet bör samordna sig i policyfrågor rörande rekrytering. Det är viktigt att det sker en tydlig renodling av de internationella

yrkesfunktionerna. Varje anställningsmyndighet bör svara för rekrytering av den personal som faller inom den egna myndighetens område.

För att bredda rekryteringsunderlaget till internationella uppdrag bör rättsväsendet söka underlätta för personer med intresse att sändas ut, att kunna frigöras från pågående arbetsuppgifter samt sprida information om uppdragen till personal och chefer. Särskilda insatser bör göras för att attrahera personer lämpade för ledande befattningar. Detsamma gäller kvinnor i alla positioner. Myndigheterna bör på olika sätt underlätta för kandidaterna att nå framgång i internationella uttagningsförfaranden.

För att rekrytering av personal från domstols- och åklagarväsendena ska tillförsäkra kvalitet och samtidigt vara så praktisk som möjligt, bör beredning ske inom Domstolsverkets internationella kansli respektive den centrala stödfunktion som bör byggas upp hos Åklagarmyndigheten. Domarnämnden och Domstolsverkets internationella råd respektive Tjänsteförslagsnämnden för åklagarväsendet och den referensgrupp som bör inrättas för Åklagarmyndigheten bör bistå vid utformandet av kravprofiler men inte i övrigt delta i beredningen.

Sverige bör inom EU aktivt verka för ett förenklat och mer transparent rekryteringssystem. De svenska aktörerna bör samarbeta och utbyta erfarenheter kring detta system.

Rättsväsendet bör på olika sätt uppmärksamma den s.k. medföljande problematiken och andra anhörigfrågor, bl.a. genom information till anhöriga, goda kontaktmöjligheter mellan utsända och anhöriga samt – i den mån det är säkerhetsmässigt och i övrigt lämpligt – ett bestämt antal hem- eller besöksresor.

Rättsväsendet ska verka för att FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) *Kvinnor, fred och säkerhet* implementeras i den internationella verksamheten. Implementeringen av denna har följts upp av ett antal myndigheter och organisationer i projektet *GenderForce*. Utredningen ställer sig bakom de förslag som presenterats inom detta projekt. Genderutbildning och information om resolutionen bör vara en del av utbildningen, såväl för rekryterande personal som för den personal som ska sändas ut i internationella civila krishanteringsinsatser. En viktig del av denna utbildning är information om tillämplig uppförandekod. Även internationellt utvecklingssamarbete bör planeras utifrån resolutionens mål. Genom seminarier och nätverk kan resolutionens implementering följas upp.

Hur lång tjänstgöringstiden utomlands bör vara, bör – liksom insatsfrekvensen – bestämmas av varje utsändande myndighet. Det bör dock existera en viss samsyn mellan olika aktörer i dessa frågor. Anställda inom rättsväsendet som deltar i civila krishanteringsinsatser bör under den tid tjänstgöring pågår utomlands utan särskilt beslut vara tjänstlediga från annan statlig anställning. Utgångspunkten bör vara en generös hållning från arbetsgivarnas sida när det gäller anställdas internationella uppdrag.

För att skapa reella möjligheter för domare och åklagare att delta i internationella uppdrag måste det finnas ersättare för dessa, i första hand genom gängse ersättningsystem, främst särskilda förstärkningsinsatser samt utlysning av vikariat. Frågan om ersättare bör lösas i dialog med respektive chef på ett så tidigt stadium som möjligt.

Att personal som sänds ut på internationella uppdrag är skicklig och även i övrigt lämplig för uppdraget är avgörande för förtroendet för det internationella arbetet. Kvalitetssäkring bör därför ske såväl före som under och efter uppdraget och genomföras av den utsändande myndigheten.

De personer inom rättsväsendet som deltar i internationella uppdrag utvecklar sin kompetens i olika avseenden, vilket bör tillmätas särskilt meritvärde i karriär- och lönehänseende. Under utlandsuppdraget bör personalen i så stor utsträckning som möjligt beredas möjlighet att hålla sig informerad om vad som sker på personalområdet hemma. Personer som deltagit i utlandsuppdrag bör ges möjlighet till särskilda utvecklingssamtal med berörd chef eller annan lämplig person samt att informera om sina erfarenheter på den egna arbetsplatsen. För att tydliggöra vari utlandsuppdraget består bör särskilda uppdragsbeskrivningar upprättas. Frågan om meritvärdering bör vidare diskuteras i samråd mellan Arbetsgivarverket och dess medlemmar. Det är lämpligt att rättsväsendets olika delar också utvecklar former för att visa hemkommen personal sin erkänsla för den internationella insatsen.

Rättsväsendet bör hålla intressenter till internationella uppdrag löpande informerade om deras ansökningar samt om utsändande-processens olika steg. Det är därför viktigt att också Regeringskansliet förser respektive myndighet med all tillgänglig information om nomineringar etc. Folke Bernadotteakademin bör ges i uppdrag att utforma en handbok med allmängiltig information om deltagande i internationell civil krishantering.

Domare och åklagare bör inför deltagande i civila krishanteringsinsatser erbjudas utbildning anordnad av Folke Bernadotteakademin. Utbildningen bör utformas i samråd med Domstolsverket och Åklagarmyndigheten. Vidare bör multifunktionella utbildningar med såväl civil som militär personal vidareutvecklas. Förutom grundutbildning och missionsförebereadande utbildning bör möjligheter finnas till kompletterande utbildning, bl.a. språkutbildning och utbildning i länderkunskap. Även deltagare i internationellt utvecklingssamarbete bör ges möjlighet till utbildning. För att medvetandegöra den internationella verksamheten hos de myndigheter som kan komma i fråga för att sända ut personal, är det vidare angeläget att personer på ledningsnivå inom dessa myndigheter får utbildning och information om denna verksamhet.

Polisen bör få en samordnande roll beträffande utrustning och logistik. Det är också lämpligt att Polisen, genom Rikskommunikationscentralen, får i uppgift att ansvara för jour för all personal inom rättsväsendet.

De utsändande myndigheterna har ett ansvar för att följa upp hemvändande personal. Hemvändandet kan underlättas av avrapportering (*debriefing*) och annan rapportering från utlandstjänstgöringen. Folke Bernadotteakademin bör ges i uppgift att sondera intresset för nätverk och hemvänderträffar för hemvändande personal.

Arbets- och socialrättsliga frågor

Det är angeläget att all personal, som sänds ut av svenska myndigheter och som arbetar under likvärdiga förhållanden omfattas av enhetliga arbets- och socialrättsliga villkor. På samma sätt som beträffande anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrka bör därför anställningsförhållandena för statligt anställda i vissa internationella civila uppdrag författningsregleras och inte enbart bestämmas genom avtal.

En författningsreglering av anställningsförhållandena för statligt anställda i vissa internationella civila uppdrag bör enligt utredningen ta sin utgångspunkt i motsvarande reglering för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser, närmast i Veteransoldatutredningens förslag till sådan reglering (SOU 2008:91). De nya bestämmelserna, om vilka utredningen lämnar förslag, bör omfatta former för anställningen, arbetsmiljö, särskilt uppföljningsansvar,

stödåtgärder vid skador och sjukdomar samt stöd och ersättningar till anhöriga.

Bestämmelserna bör gälla all personal som sänds ut av rättsväsendet för arbete i internationella krishanteringsinsatser. De bör även, enligt utredningens förslag, vara tillämpliga på övrig civil personal som sänds ut av statliga myndigheter i internationella civila krishanteringsinsatser. Det innebär att de bl.a. kommer att omfatta personal som Folke Bernadotteakademin och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sänder ut i sådana insatser.

Straffrättslig jurisdiktion

Personal som sänds ut för att delta i internationella missioner omfattas vanligen av s.k. statusavtal. Dessa undantar regelmässigt brott som begåtts av utsända personer från mottagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. Detta bygger på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över sådana brott. Svensk domstols behörighet att döma över brott som begåtts utomlands förutsätter som huvudregel att gärningen också är straffbar på gärningsorten, s.k. dubbel straffbarhet. Brott begångna vid tjänstgöring av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller tillhör Polisens utlandsstyrka är dock undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Något motsvarande undantag för annan personal som sänds ut på internationella uppdrag finns emellertid inte. Detta innebär att det finns en risk att brott som begåtts av sådan personal inte kan lagföras i Sverige, och att Sverige därmed brister i sina internationella åtaganden att upprätthålla full straffrättslig jurisdiktion över civil personal utsänd på internationella uppdrag. Den svenska jurisdiktionen bör därför utvidgas genom att ytterligare undantag görs från kravet på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige.

Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör enligt utredningens förslag införas i 2 kap. 3 § brottsbalken. Det bör vara generellt utformat och omfatta svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del. Regeln kompletterar de undantag som redan finns från kravet på dubbel straffbarhet beträffande vissa yrkesgrupper. Begreppet *internationellt uppdrag* avser främst civila krishanteringsinsatser, utvecklingsamarbete samt arbete vid internationella tribunaler och domstolar. De internationella uppdrag som kan

komma i fråga torde vanligen vara initierade av FN, OSSE eller EU. För att regeln ska bli tillämplig krävs att det är fråga om ett uppdrag, *vari Sverige tar del*. Uttrycket anknyter till den s.k. statskyddsprincipen, dvs. att Sverige ska ha ett berättigat intresse av att lagföring sker i Sverige.

Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör inte begränsas till brott begångna *i tjänsten*, utan omfatta samtliga brott som har begåtts *vid tjänstgöring* utom riket. Åtal för brott som omfattas av det nya undantaget bör få väckas utan s.k. åtalsförordnande.

För att den utvidgade jurisdiktionsbestämmelsen ska få avsedd effekt krävs en utvidgning av svensk materiell straffrättslig lagstiftning avseende brottet tjänstefel. Med hänsyn till pågående beredningsarbete i denna del lämnar utredningen dock inget formligt förslag avseende en sådan utvidgning men anger en möjlig lösning.

Utredningen föreslår att dess lagförslag träder i kraft den 1 januari 2011.

Summary

The Commission's remit has been to improve the conditions for the Swedish legal system to take part in international missions, so as to be able to contribute to Sweden's documented commitment with regard to civilian crisis management and international development cooperation. **Civilian crisis management**, mainly within the framework of the UN and the EU, aims at building up or restoring civil society functions in various situations of crisis and conflict, an activity that has become increasingly important after the end of the cold war and in the light of experiences from the conflicts in the Balkans and other places. **International development cooperation** takes place within the different country programmes and according to the priorities that Sida has long been responsible for on the instructions of the Government. Development cooperation can also be financed via the EU.

Building up a legal system that is effective in all respects is necessary to enable societies affected by crises to develop in a positive direction. The demand from the UN, the EU and other organisations for legal staff in international peace support operations and international development cooperation has markedly increased in recent years. Participation in international activities provides the legal system, i.e. primarily court authorities, prosecutors, police services and prison and probation services, with the opportunity to gain knowledge and experience that can be made use of in their own national activities as well.

The Government's ambitions concerning initiatives in the legal sphere are expressed in various strategies and statements of objectives. In its report, the Commission presents proposals on how the various parts of the legal system could be strengthened in their international participation, both separately and in conjunction with each other. The legal system is also placed in a broader context, which emphasises the importance of collaboration with other Swedish and

international actors in the field of justice, with the rest of civil society and with military activities.

When developing the forms for international participation, it is proposed that special consideration be given to the need for consistency and efficiency and to the desirability of synergy effects. Coordination within the Government Offices and between the various parts of the legal system is stressed, as is the coordinating role of the Folke Bernadotte Academy. According to the Commission, the Swedish Civil Contingencies Agency, with its well-reputed international experience, should also be given an important role in this connection.

In its deliberations and proposals, the Commission particularly focuses on four areas, which are:

- **how the number of Swedes in relevant posts at international organisations could be generally increased,**
- **organisational issues,**
- **labour and social law issues, etc, and**
- **issues concerning criminal jurisdiction over staff working in the international arena.**

In connection with organisational issues, judges and prosecutors are dealt with separately. The reason for this is partly the special status enjoyed by these professions and particularly the special constitutional position of judges, and partly that the Commission finds that many of the issues are already being dealt with satisfactorily on the part of the police and prison and probation services. Particularly the police have had many years experience of international missions which is largely reflected in a well-developed organisation.

The Commission's deliberations and proposals should be viewed in the light of Sweden's policy for global development and other national and international policy documents applying to this area.

Swedes in international organisations

For Sweden to be able to influence the organisation and follow up of international activities, and for it to be successful in recruitment to international missions, a Swedish presence is necessary in relevant posts at international organisations. In the opinion of the

Commission, Sweden is not at present sufficiently represented in leading posts of such organisations in proportion to the relatively large Swedish contributions of funds, staff and equipment that are mainly being sent to international peace-support and security-building missions. Sweden should therefore strive to increase the number of Swedes in relevant posts in the UN, the EU and other organisations. To achieve a good presence in the long term, this endeavour should apply to posts at all levels. One way of achieving this goal could be to lay down conditions for financial, staff and material contributions more extensively than is done today.

In national strategies at government and agency level, Sweden should clarify the areas to which it wishes to give priority and where we are best qualified. Initiatives should be concentrated to the individual candidates who have real chances of achieving success. In this connection, Sweden should make special efforts to increase the number of Swedes in the institutions of international organisations and EU supervisory authorities. These efforts should not only concern traditional policy areas, but also, for example, administrative posts. The goal should be a large number of national experts within the EU, including the Council Secretariat.

Successful international recruitment requires both improved co-ordination at the Government Offices and for human resources to be set aside in the Government Offices for work on recruitment issues. Considerable energy, foresight and lobbying are often also required. Candidates must also be encouraged to feel free to show their worth. Training in interview techniques and subject and country knowledge should therefore be offered by, for example, the newly established Swedish Council for Strategic Human Resources Development, or by the Ministry for Foreign Affairs. Another prerequisite for encouraging suitable candidates to be interested in international assignments is ensuring that such experience is awarded significant credit nationally, which should be reflected in career opportunities and salaries.

Organisational issues

In Sweden a relatively large number of actors are currently involved in the administration and implementation of international assignments. For example, the Ministries of Justice, Foreign Affairs and Defence are all considerably involved in participation in civilian

crisis management missions. However, to enable a large number of Swedish actors to participate in international missions in the legal sphere, there must be a well-founded holistic approach to these activities. This requires close cooperation between the ministries involved – mainly the Ministry of Justice and the Ministry for Foreign Affairs – and other actors, and clear governance of international activities in the courts and agencies of the legal system. According to the Commission, where the joint preparation systems of the Government Offices do not prove satisfactory, consideration should be given to setting up a function at the Prime Minister's Office tasked with ensuring that governance at the Government Offices in this area is uniform and consistent.

The Swedish Prosecution Authority, which currently only sporadically takes part in international activities other than its core activities, i.e. criminal investigations at different levels, should participate more extensively in civilian crisis management initiatives and development cooperation. The Government should make more extensive use than at present of instructions, appropriation directions and other policy instruments to steer the international activities of the legal system. The wording of the relevant sections of the policy documents concerning the Swedish courts (the National Courts Administration), the Swedish Prosecution Authority, the National Police Board and the Swedish Prison and Probation Service should be identical. The international assignments that these agencies are expected to be prepared to work on should be clearly defined. The various parts of the legal system should likewise formulate strategies and policy documents providing more concrete definitions of these activities.

All Swedish international activities take place in the context of Sweden's international commitments and are based on needs and demands that vary with time. However, to achieve the greatest possible synergy effects, Swedish efforts should be concentrated to more concerted initiatives where possible. Within these frameworks, assignments should be prioritised that can provide Swedish agencies' core activities with experience and information. The same applies to areas of knowledge where Sweden can be regarded as having a particular advantage. If possible, regions that are close to Sweden geographically and in terms of their legal cultures should also be given priority. The focus should not only lie on criminal law cooperation but also to a high degree on constitutional law and civil and administrative law. Greater interaction between crisis

management and development cooperation – and with other types of international missions – should be striven for. Skills and preparedness in both civilian crisis management and development cooperation are desirable within the various parts of the legal system.

At present there are central support functions for the administration of international assignments at the National Courts Administration, the National Police Board and the Swedish Prison and Probation Service. A similar support function should also be set up at the Swedish Prosecution Authority. A special reference group is linked to the central support function at the National Courts Administration. It would be appropriate for the central support functions at the Swedish Prosecution Authority and the Swedish Prison and Probation Service to be supported in turn by reference groups or similar functions.

To provide coordination between the legal system and other international actors, a **council for coordinating international assignments** should be set up, consisting of representatives from the different parts of the legal system, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Defence, the Folke Bernadotte Academy and Sida. The Ministry of Justice should lead the council's work. The council should – in the light of Sweden's national strategy – formulate a holistic approach concerning the legal system's participation in international assignments, identify priority areas and take account of the necessary interplay between civilian crisis management and development cooperation.

The legal system should strive to increase collaboration with other Swedish international actors, including Sida, the legal profession, non-governmental organisations and the Swedish Armed Forces. Agencies and organisations taking part in civilian crisis management initiatives and development cooperation should also form a **national network**. In view of the Folke Bernadotte Academy's coordinating role within its field, the Academy should be tasked with coordinating and managing this network and its activities. The Folke Bernadotte Academy should also play a coordinating and representative role for Sweden when Nordic cooperation increases in the future, as is hoped.

As regards civilian crisis management initiatives, the agency posting staff abroad should also be the employing agency. For staff participating in development cooperation, no change should normally be made in employment conditions. Because of the risk of damaging confidence, it is not advisable for people in the legal sys-

tem to form their own companies for the purpose of taking part in development cooperation. Staff who are *seconded* (as opposed to receiving their assignments directly from the UN or the EU, for example) to international tribunals and courts should always be posted abroad by the National Courts Administration as the employing agency.

The judiciary and the legal system agencies are best suited to manage recruitment for the legal system's international assignments. Such recruitment requires there to be a well developed register of experts at every agency. Candidates should undergo quality assurance checks before their name is forwarded to the Government Offices. Only those people who have the best chances of achieving success in their candidature should be nominated. The legal system should come together on policy issues concerning recruitment. It is important that international professional functions are defined and given a clear focus. Each employing agency should be responsible for recruiting staff falling within its own sphere of activities.

To broaden the recruitment base for international missions, the legal system should seek to make it easier for people interested in being posted abroad to obtain leave from their ongoing tasks and should spread information on missions to staff and management. Special initiatives should be taken to attract people suitable for leading positions and to attract women to posts at all levels. In different ways, the agencies should make it easier for candidates to achieve success in international selection procedures.

To ensure that recruitment of staff from the court and prosecution systems guarantees quality while being as practical as possible, preparation should take place within the international office of the National Courts Administration and the central support function that should be built up at the Swedish Prosecution Authority. The Committee on Judges and the international council at the National Courts Administration, the prosecution system's Appointment Review Committee and the reference group that should be set up for the Swedish Prosecution Authority should provide assistance when formulating candidates' specifications but not otherwise take part in preparation.

Sweden should actively work in the EU to promote a simplified and more transparent recruitment system. Swedish actors should cooperate and exchange experiences on this system.

The legal system should pay attention in different ways to the problems of accompanying partners and other issues related to the

families of posted staff, via information to relatives, good opportunities for contact between people posted abroad and their relatives, and – to the extent appropriate in terms of security and otherwise – a pre-determined number of trips home or visits.

The legal system should work towards implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) *Women, Peace and Security* in international activities. Implementation of this Resolution has been followed up by a number of agencies and organisations in the *GenderForce* project. The Commission supports the proposals presented within this project. Courses on gender and information about the Resolution should be part of the training, both for recruiting staff and for the staff who are to be posted abroad to international civilian crisis management missions. An important part of this training is information on the code of conduct that applies. The planning of international development cooperation should also be based on the Resolution's objectives. Implementation of the Resolution can be followed up via seminars and networks.

The length of overseas service, and how frequent these postings should be, should be determined by each agency sending staff abroad. Some agreement should however exist between the various actors on these issues. Employees from the legal system taking part in civilian crisis management missions should have leave of absence from their other civil service employment during their overseas service without requiring a special decision. The starting point should be a generous approach concerning employees' international assignments on the part of employers.

To create real opportunities for judges and prosecutors to take part in international assignments, there must be replacements for them, primarily through established replacement systems, reinforcement initiatives and advertisements for substitutes. The issue of replacements should be solved in dialogue with the respective manager at the earliest stage possible.

Posting staff who are skilled and otherwise suitable for the job to international assignments is crucial for confidence in international efforts. Quality assurance should therefore take place both before, during and after the assignment and be conducted by the agency responsible for the posting.

Those within the legal system taking part in international assignments develop their skills in various respects, which should be given special credit as regards their careers and salaries. During overseas service, staff should as far as possible be given the oppor-

tunity to keep themselves informed on developments at home in the area of human resources. People who have taken part in missions abroad should be given the opportunity for a special performance review interview with the senior manager involved or other suitable person, and provide information about their experiences at their own workplace. To clarify the purpose and contents of the overseas mission, special assignment descriptions should be drawn up. The issue of credit assessment should also be discussed in consultation between the Swedish Agency for Government Employers and its members. It would also be appropriate for the various parts of the legal system to develop forms for awarding recognition for international contributions to members of staff who have returned.

The legal system should keep people who are interested in international assignments regularly informed about their applications and about the various stages of posting procedures. It is therefore important that the Government Offices also provides each agency with all the information available about nominations, etc. The Folke Bernadotte Academy should be tasked with producing a manual with general information on participation in international civilian crisis management.

Before participating in civilian crisis management missions, judges and prosecutors should be offered training organised by the Folke Bernadotte Academy. This training should be designed in consultation with the National Courts Administration and the Swedish Prosecution Authority. Multifunctional courses with both civilian and military staff should also be further developed. Apart from basic training and pre-mission training, there should also be an opportunity for supplementary training such as language training and training in country knowledge. Participants in international development cooperation should also be given the opportunity for training. To increase awareness of international missions in the agencies that may be relevant for posting staff abroad, it is also essential for the management of these agencies to be given training and information about these international activities.

The Swedish Police Service should be given a coordinating role with regard to equipment and logistics. It would also be appropriate for the Swedish Police Service to be tasked with duty desk services for all staff in the legal system, via Rikskommunikationscentralen (the National Communications Centre).

The agencies posting staff abroad are responsible for following up staff returning home. The return home can be facilitated by

debriefing and other reporting from the overseas posting. The Folke Bernadotte Academy should be tasked with sounding out whether there is interest in a network and reunions for staff returning to Sweden.

Labour and social law issues

It is important that all staff who are sent abroad by Swedish agencies and working under equivalent conditions are covered by uniform labour and social law terms. For this reason, as is the case regarding employees in the overseas staff of the Swedish Armed Forces and those of the Swedish Police Service, employment conditions for civil servants in certain international civilian assignments should be legally regulated and not be determined solely through contracts.

Legal regulation of employment conditions for civil servants in certain international civilian assignments should, according to the Commission, be based on the corresponding regulations for staff of the Swedish Armed Forces in international military operations, primarily the regulations proposed by the government commission concerning veteran soldiers (SOU 2008:91). The new provisions, for which the Commission presents proposals, should cover forms of employment, the working environment, special follow-up responsibility, support measures in the event of injury and illness and support and compensation to close relatives.

These provisions should apply to all staff posted abroad by the legal system for work in international crisis management missions. Under the Commission's proposals, they should also apply to other civilian staff posted abroad by government agencies to international civilian crisis management missions. This means that they will include staff that the Folke Bernadotte Academy and the Swedish Civil Contingencies Agency post abroad to such missions.

Criminal jurisdiction

Staff posted abroad to take part in international missions are usually covered by what are termed 'status of mission agreements'. These regularly exempt crimes committed by staff posted abroad from the host country's criminal jurisdiction. This is based on the assumption that another state has criminal jurisdiction over such crimes.

The authority of a Swedish court to pass judgment on crimes committed abroad is normally conditional on the crime also being punishable in the country where it is committed – dual criminality. Crimes committed while in service by someone employed in the overseas staff of the Swedish Armed Forces and the Swedish Police Service are, however, exempted from the requirement of dual criminality. There is however, no corresponding exemption for other staff posted abroad to international missions. This means that there is a risk that crimes committed by such staff cannot be prosecuted in Sweden, and that Sweden thus fails to comply with its international commitments to maintain full criminal jurisdiction over civilian staff posted to international assignments. Swedish jurisdiction should therefore be extended by further exemptions being made from the requirement of dual criminality for prosecution in Sweden.

Under the Commission's proposal, the new exemption from the requirement of dual criminality should be incorporated into Chapter 2, Section 3 of the Swedish Penal Code. It should be generally formulated and include Swedish citizens or aliens resident in Sweden taking part in an international assignment in which Sweden participates. This regulation supplements the existing exemptions from the requirement of dual criminality regarding certain professional groups. The concept of *international assignments* primarily refers to civilian crisis management missions, development cooperation and work at international tribunals and courts. The international assignments to which this may apply will probably usually be initiated by the UN, the OSCE or the EU. For the regulation to be applicable, it must be a question of an assignment *in which Sweden participates*. This expression pertains to the principle of state protection, i.e. that Sweden should have a justified interest in prosecution taking place in Sweden.

The new exemption from the requirement of dual criminality should not be limited to crimes committed *in the course of one's duties*, but should also include all crimes committed *during service abroad*. It should be possible to prosecute crimes covered by the new exemption without special authorisation to prosecute.

For the extended provision on jurisdiction to have the desired effect, an extension of Swedish substantive criminal legislation regarding the crime of breach of duty is required. In view of ongoing preparatory work on this subject, the Commission does not present any concrete proposal regarding such an extension, but indicates a possible solution.

The Commission proposes that its proposed legislative amendments enter into force on 1 January 2011.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas då en statlig myndighet organiserar anställda att delta i internationella civila krishanteringsinsatser. Sådan myndighet kallas här anställningsmyndighet. Lagen ska dock inte tillämpas på den som är lokalt anställd av anställningsmyndigheten utomlands.

Med internationell civil krishanteringsinsats avses ett icke-militärt internationellt uppdrag, vari Sverige tar del. Insatserna beslutas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

För anställda i Försvarsmakten finns särskilda bestämmelser.

Anställning

2 § Den som ska tjänstgöra i en internationell civil krishanteringsinsats och inte redan har en anställning hos anställningsmyndigheten ska anställas särskilt hos denna för tjänstgöring i en sådan insats.

3 § En anställning enligt 2 § ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden.

För den som anställs enligt första stycket ska bestämmelserna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla.

- 4 § För den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats ska följande bestämmelser inte gälla:
1. 12 § semesterlagen (1977:480) och
 2. arbetstidslagen (1982:673).

Arbetsmiljö

- 5 § För den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:
1. 2 kap. 1–8 §§,
 2. 3 kap. 1–4 §§, 7 g § första och andra styckena samt 12 §,
 3. 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§.

Särskilt uppföljningsansvar

- 6 § Anställningsmyndigheten ska följa upp och utreda om den som tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats drabbats av skada till följd av tjänstgöringen utomlands.

Uppföljningen och utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen utomlands. Åtgärderna ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller är omöjligt att genomföra.

Anställningsmyndighetens ansvar enligt första och andra styckena kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen avslutats.

- 7 § Anställningsmyndigheten ska lämna information och råd i olika frågor till den som tidigare tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats även efter den tid som anges i 6 §.

Stödåtgärder

- 8 § Om någon drabbas av skada under resa till eller från tjänstgöringsplatsen utomlands eller under tjänstgöringen där, ska anställningsmyndigheten i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter utreda och vid behov lämna stöd för att underlätta för denne att

1. återgå till tidigare livssituation,
2. återfå full arbetsförmåga eller
3. kunna försörja sig genom förvärvsarbete.

9 § I fall som avses i 8 § ska anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd som främjar den skadades återgång till tidigare livssituation och arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som denne behöver.

10 § Stöd enligt 8 och 9 §§ ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan samt omständigheterna i övrigt.

11 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 8 och 9 §§ ska anställningsmyndigheten samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

12 § Anställningsmyndighetens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Anställningsmyndighetens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Arbetskada

13 § Vid tjänstgöring utomlands i en internationell civil krishanteringensinsats gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att återresan från tjänstgöringsplatsen avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom tjänstgöringslandet ska omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl.

Vid prövning av om den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringensinsats drabbats av en arbetsskada ska bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd tillämpas för den tid som avses i första stycket, om det är förmånligare för den

enskilde än en tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

14 § Vid tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp.

15 § Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gäller inte i ärende enligt denna lag.

Stöd till anhöriga

16 § Anställningsmyndigheten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats får det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om omfattning och utformning av stöd och rådgivning enligt första stycket.

Ersättning till anhöriga

17 § Om den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats förolyckas eller skadas så att sjukhusvård krävs, ska anställningsmyndigheten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehälle och tidspillan vid sådan resa efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i första stycket eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl, ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering, ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar.

Överklagande

18 § Beslut enligt 8, 9, 16 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den
 2. Bestämmelserna ska tillämpas även i fråga om tidigare anställda i civila krishanteringsinsatser som skadats efter utgången av år 1999.
 3. Bestämmelserna i 16 § ska dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning enligt 17 § andra stycket för kostnader, som uppkommit av annan anledning än i samband med att en närstående förolyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävts, ska utges endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i [utlandsstyrkan inom Försvarmakten]² eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

3 b. om brottet har begåtts vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i förevarande paragraf 2–3 a, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

¹ Senaste lydelse 2003:149.

² Hakparenteserna markerar text som kan komma att ändras till följd av Veteransoldatutredningens författningsförslag (SOU 2008:91).

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

5 §³

Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i [utlandsstyrkan inom Försvarsmakten] eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4 a. vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i föreva-

³ Senaste lydelse 2000:646.

rande stycke 2–4, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §⁴

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 1 a och 2 §§ lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av [1 a och 2 §§ lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten] *samt 5 § lagen (0000:00) om personal i internationella civila krisanteringsinsatser.*

Denna lag träder i kraft den

⁴ Senaste lydelse 2008:295.

4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 20 § inkomstskattelagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättningar vid dödsfall eller invaliditet genom statens riskgarantier för totalförsvarspliktiga samt de som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka och utlandsstyrkan inom Försvarmakten är skattefria.

Föreslagen lydelse

8 kap.
20 §⁵

Ersättningar vid dödsfall eller invaliditet genom statens riskgarantier för totalförsvarspliktiga *och dem* som tjänstgör [i utlandsstyrkan inom Försvarmakten] är skattefria. *Detsamma gäller sådana ersättningar för personer som omfattas av lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.*

Denna lag träder i kraft den

⁵ Senaste lydelse 2002:1006.

5 Förslag till förordning (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § Förordningen ansluter till vad som föreskrivs i lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.

Bestämmelserna i förordningen tillämpas på den som anställs särskilt för tjänstgöring i en internationell civil krishanteringsinsats.

2 § Vad som i denna förordning sägs om den som är anställd särskilt av anställningsmyndigheten för internationell civil krishanteringsinsats ska i tillämpliga delar även gälla den som redan är anställd tills vidare eller har en tidsbegränsad anställning hos anställningsmyndigheten och tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats.

Myndigheternas beredskap

3 § Vid statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska det finnas en beredskap för internationella civila krishanteringsinsatser som beslutats av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Anställning, m.m.

4 § Anställningsavtalet ska vara skriftligt. I avtalet ska den anställde förbinda sig att följa bestämmelserna i denna förordning och övriga föreskrifter som gäller för den internationella civila krishanteringsinsatsen.

Tjänstgöringens omfattning ska framgå av anställningsavtalet. Av avtalet ska även framgå att den anställde är skyldig att tjänstgöra utomlands.

5 § Den som anställs särskilt av anställningsmyndigheten för tjänstgöring i internationell civil krishanteringsinsats får samtidigt inneha en annan statlig anställning, från vilken han eller hon är tjänstledig utan särskilt beslut om tjänstledighet.

6 § Den som anställs särskilt för tjänstgöring i en internationell civil krishanteringsinsats får lön under tjänstgöringen enligt de grunder som anställningsmyndigheten bestämmer. Dessa grunder ska bestämmas efter hörande av Arbetsgivarverket och berörda centrala arbetstagarorganisationer.

7 § Den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats omfattas även under sin tjänstgöring utomlands av statens tjänstegrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada (PSA) och statliga pensionsbestämmelser.

Reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadskostnader

8 § Under tjänstgöring i Sverige betalas ersättning för ökade levnadskostnader motsvarande vad som gäller för andra anställda inom anställningsmyndigheten.

Anställningsmyndigheten får besluta att ersättning ska betalas för resa i Sverige till och från tjänstgöring här i samband med en internationell civil krishanteringsinsats.

9 § Under tjänstgöring utomlands betalas ersättning enligt de bestämmelser som enligt kollektivavtal gäller för andra anställda vid anställningsmyndigheten. Detsamma gäller vid resa från Sverige till tjänstgöringsplatsen utomlands och åter samt under annan ledighet än semester.

Anställningsmyndigheten får även besluta om ersättning för andra merkostnader än dem som avses i första stycket om de föräns av tjänstgöringen utomlands.

10 § Den som tjänstgör utomlands i en internationell civil krishanteringsinsats har för varje hel sexmånadersperiod rätt till en fri resa hem från tjänstgöringsplatsen och åter.

Anställningsmyndigheten får även besluta om ytterligare fria resor hem från tjänstgöringsplatsen och åter, samt att sådana resor ska medges även för kortare tjänstgöringsperioder.

11 § Om förhållandena för den internationella civila krishanteringsinsatsen medger att den anställde tar med anhöriga till tjänstgöringsplatsen, betalas ersättning enligt 9 och 10 §§ för kostnader

med anledning av att anhöriga medföljer. Anställningsmyndigheten bestämmer ersättningens storlek.

Ledighet

12 § Semesterledighet och annan ledighet beviljas av anställningsmyndigheten. Anställningsmyndigheten ska därvid beakta de grunder som gäller för den internationella civila krishanteringsinsatsen.

Förmåner vid skada

13 § Under tjänstgöring i Sverige har den anställde rätt till sjukvårdsförmåner motsvarande vad som gäller för andra anställda inom anställningsmyndigheten.

Under tjänstgöring utomlands har den anställde rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte bereds honom eller henne i annan ordning.

14 § Vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under tjänstgöringstiden utomlands har den skadade under denna tid rätt till bibehållna tjänstgöringsförmåner. Den skadade har därvid inte rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vid sådan skada som avses i 13 § lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser och som medför nedsatt arbetsförmåga efter tjänstgöringstidens slut ska anställningsmyndigheten, under tiden från tjänstgöringstidens slut och så länge skadan varar, som tillägg till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring betala en andel av den grundlön den skadade hade under den sista hela tjänstgöringsmånaden i den internationella civila krishanteringsinsatsen. Tillägget ska utgöra tio procent av lönen till den del denna motsvarar en årslön som inte överstiger den högsta sjukpenninggrundande inkomst som kan beräknas enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring, och högst nittio procent av lönen till den del den motsvarar en årslön som överstiger samma belopp.

Andra stycket tillämpas på motsvarande sätt, om den som tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats till följd av skadan uppbär ersättning enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. 7 § lagen om allmän försäkring.

15 § Den som skadats under tjänstgöring utomlands i en internationell civil krishanteringsinsats har efter det att tjänstgöringen upphört rätt till skälig ersättning för de av skadan orsakade sjukvårdskostnaderna.

Till anställd som efter anställningstidens utgång genomgår läkarundersökning, för utredning av om skada uppkommit under tjänstgöringen utomlands eller läkarundersökning för att erhålla invaliditetsintyg på grund av skada som uppkommit under tjänstgöringen utomlands, betalas ersättning för kostnader för undersökningen samt för resa, uppehälle och tidspillan efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

Ersättning för kostnader enligt första och andra styckena ges endast om ersättningen inte ska utges av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan samt omständigheterna i övrigt.

Statens riskgaranti

16 § Staten lämnar en riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för den som fått en arbetsskada enligt 13 § lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser under tjänstgöring utomlands.

17 § Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden.

18 § Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom betalas tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under tjuogoett år.

Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, ska ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp.

Uppföljande verksamhet

19 § Anställningsmyndigheten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra det rehabiliteringsansvar som följer av 6 § lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.

En kontaktperson ska utses inom rehabiliteringsorganisationen för den som drabbats av skada under tjänstgöring utomlands i en internationell civil krishanteringsinsats. Kontaktpersonen ska stödja och vägleda den skadade.

Stöd till anhöriga

20 § Anställningsmyndigheten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra det ansvar för stöd till anhöriga som följer av 16 § lagen (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser.

En kontaktperson ska utses inom myndigheten för en anhörig till den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats.

Administration av personal

21 § Anställningsmyndigheten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet med övergripande och sammanhållande ansvar för personal som tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats.

Handläggning och överklagande

22 § Ersättning enligt 13–18 §§ bestäms av anställningsmyndigheten.

23 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8 § första stycket, 10 § första stycket samt 13–18 §§ får dock inte överklagas.

Tillämpningsföreskrifter

24 § Anställningsmyndigheten får meddela föreskrifter om tillämpningen av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka.
 3. Bestämmelserna i 13–19 §§ i den nya förordningen ska tillämpas även i fråga om tidigare anställda i civila krishanteringsinsatser som skadats efter utgången av år 1999.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser, dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang.

Utredningens direktiv (2008:155) framgår av bilaga.

I den *första* delen har utredningen haft att kartlägga om det finns behov av att förändra rättsväsendets organisation och struktur för rekrytering av experter till freds- och säkerhetsfrämjande insatser, till det internationella utvecklingssamarbetet samt till övriga internationella uppdrag. Utredningen ska särskilt beakta hur rättsväsendet kan stärka sin förmåga att rekrytera personal. I detta sammanhang ska utredningen också se över hur rättsväsendet kan samarbeta med andra rekryterande myndigheter och i synnerhet med Folke Bernadotteakademin. I uppdraget ingår att inom utredningstiden beakta andra eventuella pågående projekt och initiativ gällande angränsande myndigheter och frågor som berör personalförsörjningen till internationella insatser.

Utredningen har även i uppdrag att vid behov lämna förslag till den författningsreglering för deltagande i internationella insatser, som i förekommande fall även kan vara tillämplig på civila experter från andra berörda myndigheter, utöver rättsväsendet. Därvid ska särskilt behovet av enhetlighet, samordning, effektivitet och synergieffekter beaktas liksom de rekryterande myndigheternas erfarenheter och perspektiv i detta hänseende.

I uppdragets *andra* del ska utredningen föreslå nödvändig reglering avseende svensk straffrättslig jurisdiktion över utsända deltagare i internationella uppdrag.

Utredningen har *därutöver* i uppdrag att lämna förslag till andra nödvändiga författningsändringar eller organisatoriska förändringar

som förbättrar möjligheterna för rättsväsendet att rekrytera personal till befattningar i internationella organisationer respektive internationella uppdrag. I uppdraget ingår slutligen att redovisa vilka konsekvenser, inklusive ekonomiska, som förslagen kan medföra.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft ett förberedande möte och därefter fem sammanträden med expertkretsen. Vidare har i juni 2009 hållits en s.k. hearing med främst myndigheter och andra internationellt verksamma aktörer som inte varit företrädare av experter i utredningen. Vid hearingen har informerats om utredningen och inhämtats synpunkter på dess uppdrag och tänkbara förslag till förändringar.¹

Sekreteraren har vid möten med Danmarks Utrikesministerium, Finlands Justitie-, Utrikes- och Inrikesministerier samt i kontakter med Norges Justitiedepartement inhämtat information om dessa länders deltagande i internationella uppdrag. Den tid som stått till buds² har inte medgett några fördjupningar eller möjlighet att därutöver göra ytterligare komparativa studier.

I anledning av frågan om hur Sverige kan förstärka rekryteringen till relevanta befattningar i internationella organisationer har utredningen haft kontakt med de svenska representationerna i FN, OSSE och EU, liksom med UD:s sekretariat för internationell rekrytering, samt deltagit i möten med Statsrådsberedningens EU-kansli och Justitiedepartementets EU-enhet.

När det gäller frågan om reglering av arbets- och socialrättsliga villkor samt organisatoriska frågor har sekreteraren deltagit i möten med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen (inklusive Rikskriminalpolisen och ISAM), Kriminalvården, Folke Bernadotteakademin, Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsgivarverket, ILAC, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet, Raoul Wallenberginstitutet och Domstolsverkets internationella råd. Sekreteraren har även besökt Försvarets internationella centrum Swedint och där deltagit i möten med företrädare för de

¹ Vid hearingen var följande myndigheter och organisationer företrädare: Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten, Folke Bernadotteakademin, Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Jusek, Polisförbundet, Seko och Sveriges advokatsamfund.

² Formellt har utredningstiden inte uppgått till mer än åtta månader.

militära och polisiära utbildningsfunktionerna samt med företrädare för Kriminalvården. Utredningen har också haft kontakter med Ekonomistyrningsverket, Försvarmakten, Förvarshögskolan och Sveriges advokatsamfund samt genomfört intervjuer med ett antal domare, åklagare och akademiker med erfarenheter av deltagande i internationella uppdrag.

I frågan om reglering av arbets- och socialrättsliga villkor har utredningen även haft kontakt med Kammarkollegiet, de centrala arbetstagarorganisationerna Saco, SEKO och TCO samt Jusek och Polisförbundet.

Utredningen har därutöver genom främst sekreteraren haft omfattande kontakter med vissa andra myndigheter och ett antal svenska och internationella aktörer.

1.3 Disposition av betänkandet

Betänkandet består av tre delar. Del A innehåller beskrivning av internationella insatser på rättsområdet (kapitel 2), svenska insatser på rättsområdet (kapitel 3), andra myndigheter med internationell verksamhet (kapitel 4) samt en redogörelse för andra länders internationella verksamhet (kapitel 5).

I del B finns utredningens överväganden och förslag. Utredningen behandlar här särskilt fyra områden, nämligen hur antalet svenskar på relevanta befattningar i internationella organisationer allmänt ska kunna öka (kapitel 6), organisatoriska frågor (kapitel 7), arbets- och socialrättsliga frågor, m.m. (kapitel 8) samt frågor rörande straffrättslig jurisdiktion över internationellt verksam personal (kapitel 9). Dessa kapitel inleds med redogörelser för bakgrunden till utredningens överväganden och förslag, jämte kort beskrivning av gällande ordning och tidigare utredningsarbete m.m. I del B finns även avslutningsvis utredningens kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 10).

Del C innehåller kommentarer till utredningens författningsförslag.

Del A

Allmänt om internationell verksamhet

2 Internationella insatser på rättsområdet

2.1 Den utrikespolitiska bakgrunden

Dagens internationella konflikter kännetecknas ofta av svaga eller kollapsade statsbildningar, kränkningar av mänskliga rättigheter och politisk mobilisering mot en etnisk och religiös bakgrund. I takt med att säkerhetsbegreppet har blivit allt vidare har det internationella samfundets uppgifter också ändrats från enbart fredsbevarande insatser till storskaliga civila operationer som syftar till att stärka statsbildningar och bygga upp hela samhällsstrukturer. Kriget på Balkan i början på 1990-talet och återuppbyggnadsarbetet där är ett tydligt exempel.

Medan traditionella internationella insatser tidigare kunde begränsa sig till upprättande av buffertzoner som skilde de stridande parterna åt, är dagens insatser för att bemöta hot om krig och konflikter mångdimensionella och spänner över ett vitt spektrum av samhällsfunktioner. Förutom traditionella fredsbevarande uppgifter kan freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet innefatta exempelvis återvändande och reintegration av flyktingar och internflyktingar, upp- eller återuppbyggnad av rättsväsendet, skydd av mänskliga rättigheter samt hjälp att stärka olika andra politiska, ekonomiska och sociala strukturer. Insatserna sätts också in i olika skeden av ett händelseförlopp och kan vara såväl konfliktförebyggande som konflikthanterande och återuppbyggande. Utvecklingssamarbete har blivit en viktig del av arbetet att främja en stabil utveckling på längre sikt.

Stärkandet av rättsstaten är av grundläggande betydelse för att förekomma och hantera konflikter. Snabba internationella insatser för att bygga upp och stödja obefintliga eller svaga lokala institutioner är ofta en förutsättning för en demokratisk utveckling i krisdrabbade områden och kan förhindra att illegitima strukturer

byggs upp. Rättsstatligt uppbyggnadsarbete bör i olika grad omfatta såväl domare, åklagare och poliser som personal inom kriminalvården.

Dagens mångdimensionella fredsbevarande verksamhet ställer nya kvantitativa och kvalitativa krav på tillgången till civil personal. Därtill kommer kravet på tillgänglighet, eftersom den första tiden efter ett eldupphör eller en fred ofta är den mest kritiska när det gäller att etablera en fungerande verksamhet. Förlorade möjligheter under det mest kritiska skedet är ofta svåra att kompensera senare. Dessa krav gör att rekryteringen till internationella uppdrag måste vara ytterst välplanerad och samordnad samt bygga på omfattande utbildningsinsatser.

Nedan följer en redogörelse för internationella aktörers insatser på rättsområdet. Redogörelsen inleds med en beskrivning av de olika internationella uppdragsformerna (avsnitt 2.2). Därefter följer en beskrivning av de viktigaste internationella aktörernas internationella uppdrag inom civil krishantering och, i förekommande fall, utvecklingssamarbete samt en kortfattad beskrivning av vissa internationella tribunaler och domstolar (avsnitt 2.3–2.7). Kapitlet avslutas med en redogörelse för samverkan mellan internationella aktörer (avsnitt 2.8).

2.2 Allmänt om rättsväsendets internationella uppdrag

Utredningens uppdrag rör frågor kring rekrytering av experter från rättsväsendet till freds- och säkerhetsfrämjande insatser, det internationella utvecklingssamarbetet samt till övriga internationella uppdrag.

Internationella uppdrag med syfte att främja fred- och säkerhet kan aktualiseras under olika skeden av ett händelseförlopp. Inom FN delas fredsoperationer vanligen in i tre typer: *fredsskapande verksamhet* under pågående konflikter, *fredsbevarande verksamhet* i konflikttrabbade områden samt *fredsbyggande verksamhet* som inriktas på att skapa mer än bara frånvaro av krig. Andra internationella aktörer klassificerar i stället verksamheten som exempelvis konfliktförebyggande, konflikthanterande eller återuppbyggande.

Då utredningen tar sikte på internationella insatser från rättsväsendets sida – och därmed inte direkt omfattar militära insatser – används här och i fortsättningen det snävare begreppet *civila kris-*

hanteringsinsatser i stället för benämningen freds- och säkerhetsfrämjande insatser.¹ Begreppet civil krishantering är etablerat i internationella sammanhang och används inom bl.a. EU. Innebörden av begreppet kan växla beroende på sammanhang och organisation.² Typiska krishanteringsinsatser skiljer sig från andra internationella insatser på så sätt, att de kan innebära särskilda krav i fråga om bl.a. beredskap, snabbhet och säkerhet. Civil krishantering kan i vissa sammanhang, förutom insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter, exempelvis omfatta insatser vid större olyckor och naturkatastrofer. Medverkan av experter från rättsväsendet i krishantering kommer dock i första hand att avse insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter. Begreppet används därför här med denna innebörd.

Begreppet *internationellt utvecklingssamarbete* betecknar vanligen stöd till fattiga länder från andra länder, det som oftast kallas internationellt bistånd, utvecklingsbistånd eller u-hjälp. Det internationella utvecklingssamarbetet har det övergripande målet att höja de fattiga ländernas levnadsnivå och omfattar verksamheter inom olika områden och i olika situationer, exempelvis stöd för humanitära ändamål och i katastrofsituationer. Sådant stöd avser då att avhjälpa kortsiktiga problem, med en dominerande insats av den givande parten. Det internationella utvecklingssamarbete, i vilket experter från rättsväsendet kan komma att medverka, innebär däremot främst kunskapsöverföring som stöd till långsiktig uppbyggnad av rättsstaten med en betydande insats från mottagarlandet. Det är också i denna betydelse begreppet här används.

Frågan om ett uppdrag ska klassificeras som *internationell civil krishantering* eller som *internationellt utvecklingssamarbete* är av betydelse, eftersom politiska ramverk och beslutsprocesser kan se olika ut för olika insatser. I EU-sammanhang hänförs exempelvis det internationella utvecklingssamarbetet till det *humanitära biståndet* och därmed till samarbetet inom den första pelaren, dvs. det egentliga gemenskapssamarbetet. Internationella civila krishanteringsinsatser hänförs däremot till *utrikes- och säkerhetspolitiken* som är en del av den andra pelaren. Medan beslut inom den första pelaren kan

¹ I regleringen av Polisens utlandsstyrkas verksamhet används i stället begreppet *internationell fredsfrämjande verksamhet*, jfr 2 § förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka samt definitioner i SOU 1998:30 s. 30 och prop. 1998/99 s. 9 f.

² Inom FN görs ofta en distinktion mellan uniformerad och icke-uniformerad personal. Detta gör att indelningen snarare görs i militär och polisiär personal (ibland även kriminalvårdare), å ena sidan, och civil personal, å andra sidan.

fattas med majoritetsbeslut, kräver beslut inom den andra pelaren i princip enhällighet.

De övriga internationella uppdrag som berörs i utredningen är främst tjänstgöring vid internationella tribunaler och domstolar. Därtill kommer relevanta befattningar inom vissa övriga internationella organisationer, vari Sverige tar del.

Slutligen bör i sammanhanget nämnas det arbete som genomförs av Europarådet på områdena *mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*. Rådets arbete har bäring på såväl civila krishanteringsinsatser som utvecklingsarbete. Personer från det svenska rättsväsendet deltar även i detta arbete.³ Europarådet berörs dock inte närmare i den fortsatta redovisningen.

2.3 Förenta nationerna

FN:s generalförsamling och säkerhetsråd utgör navet i ett slags internationell rättsordning. Enligt FN-stadgan bär säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Insatser för att bemöta hotande krig och konflikter bör därför i första hand ske inom ramen för FN:s verksamhet. Till följd av bl.a. bristande politisk vilja, låsningar i säkerhetsrådet och begränsade ekonomiska resurser samt byråkratisk tröghet har emellertid FN tidvis inte kunnat bedriva sin verksamhet på önskvärt sätt.

I mars 2009 presenterade FN:s generalsekreterare en omfattande rapport om rättsstatsuppbyggande verksamhet på nationella och internationella nivåer.⁴ Rapporten är en inventering av de aktiviteter som FN genomför för att främja rättsstatsuppbyggnad och ska ge praktisk information om dessa. Den bygger på uppgifter som hämtats in från 40 olika FN-funktioner. Aktiviteterna är i rapporten indelade utifrån om de har till syfte att främja utvecklingen på internationell eller nationell nivå. En ytterligare indelning görs utifrån vilka aspekter av rättsstatsuppbyggnad som aktiviteterna syftar till. Som framgår av kapitel 3 deltar svenskt rättsväsende i snäv mening för närvarande i ett tiotal projekt i form av utvecklingsarbete som helt eller delvis rör rättsstatsuppbyggnad. I övrigt är antalet projekt med anknytning till rättsområdet givetvis

³ Se bl.a. <http://www.coe.int/t/se/com/about>, med särskilt länk till Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, svensken Thomas Hammarberg.

⁴ The rule of law at the national and international levels, UN doc. A/63/64.

betydligt fler. Därtill kommer även deltagande i civila krishanteringsinsatser.

2.3.1 Civil krishantering

Organisation

I slutet av 1900-talet ändrade världens väpnade konflikter till stor del karaktär. Interna konflikter kom att ersätta mellanstatliga konflikter. Följden blev att civila drabbades i allt större utsträckning. Folkmorden i Kambodja, Rwanda och Bosnien-Hercegovina, liksom brotten mot mänskligheten i Kosovo, Östtimor och Darfur, tydliggjorde det internationella samfundets misslyckanden. Dessa misslyckanden visade på behovet av att genom humanitär intervention kunna prioritera individens och samhällets säkerhet på bekostnad av nationalstatens suveränitet. Samtidigt hade kommunismens kollaps och det kalla krigets slut undanröjt de låsningar som funnits mellan väst och det kommunistiska öst och öppnat nya möjligheter. Den diskussion som följde ledde till att ett stort antal stats- och regeringschefer vid toppmötet i New York år 2005 enades om ett antal principer innebärande att varje stat bär ansvar för att skydda sin befolkning och att det internationella samfundet har ett ansvar att ytterst ingripa med militära medel enligt FN-stadgans kapitel VII om staten inte tar detta ansvar, *the responsibility to protect* (R2P).⁵ R2P-principen har senare befasts av FN:s säkerhetsråd.⁶

För att förbättra FN:s förutsättningar att genomföra fredsbevarande operationer tillsatte generalsekreteraren år 2000 en panel att under ledning av Lakhdar Brahimi från Algeriet utreda systemets brister samt föreslå förändringar. Arbetet resulterade i den s.k. *Brahimirapporten* som lades fram samma år och som ses som en milstolpe när det gäller FN:s fredsoperationer.⁷

Rapporten betonade behovet av att öka FN:s snabbinsatskapacitet, vikten av tydliga mandat samt av regelbundna konsultationer mellan säkerhetsrådet och deltagande stater. I rapporten framhölls betydelsen av att redan på ett tidigt stadium involvera alla berörda delar av FN för att få ett helhetsgrepp om operationens alla aspekter. Rapporten uppmärksammade också behovet av säkrare finan-

⁵ 2005 World Summit Outcome, UN doc. A/60/L.1, par. 138–140.

⁶ Resolution 1674 (2006) on the Protection of Civilians in Armed Conflict.

⁷ UN doc. A/55/305-S/200/809.

siering av operationerna samt av personella förstärkningar av FN-sekretariatet. Enligt rapporten borde FN:s fredsbyggande verksamhet ha tydligare fokus på stärkandet av rättsstaten och dess institutioner samt på respekten för mänskliga rättigheter.

Arbetet pågår med att utvärdera och implementera rapporten. År 2005 presenterade FN:s generalsekreterare en reformstrategi benämnd *Peace operations 2010* med syfte att stärka och professionalisera den fredsbevarande verksamhetens planering och utförande.⁸ Rapporten lyfte fram fem prioriteringsområden inom FN:s fredsbevarande verksamhet: *personal, doktrin, partnerskap, resurser och organisation*. När det gäller utvecklandet av doktrin för verksamheten publicerade organisationen år 2008 skriften *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, även kallad Capstone-doktrinen.⁹ Dokumentet hör till den högsta nivån av det doktrinära ramverket för FN:s fredsbevarande verksamhet och är en kartläggning av verksamhetens utveckling samt av planering och implementering av operationerna.

Uppföljningen av Brahimirapporten har varit en anledning till att sekretariatets avdelning för fredsbevarande operationer (*Department of Peace Keeping Operations*, DPKO), har fått en ordentlig personalförstärkning och därmed en bättre förmåga att planera och leda de fredsbevarande operationerna. DPKO:s uppgift är att planera, förbereda och styra FN:s fredsbevarande operationer. Avdelningen är en samordnande länk mellan säkerhetsrådet, insatsstyrkan, finansiella bidragsgivare och parterna i konflikten för att integrera FN:s, enskilda staters och icke-statliga aktörers agerande i operationen.

Inom DPKO inrättades år 2007 en avdelning för frågor rörande rättsstatliga institutioner och institutioner med inriktning på säkerhet (*The Office of the Rule of Law and Security Institutions*, OROLSI). Därigenom har rättsstatligt arbete och säkerhetsfrågor lyfts fram som allt viktigare komponenter i FN:s fredsbevarande arbete. Inom avdelningens ansvarsområde faller exempelvis frågor som rör polis, dömande verksamhet samt kriminalvård. OROLSI:s uppgift är att inom sina områden vara rådgivande och vägledande i förhållande till operationerna och dess högkvarter. Detta stöd består i bl.a. planering av fältarbete, utarbetande av doktrin, rekrytering av personal samt utvärdering. OROLSI är i sin tur indelat i fem enheter, varav polisenheten och enheten för straffrätt och juridisk rådgivning arbetar med rättsstatliga frågor. De andra en-

⁸ UN doc. A/60/696.

⁹ United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines, UN, 2008.

heterna är inriktade på avväpning och demobilisering, minröjning respektive säkerhetssektorreform.

FN håller på att bygga upp en *standing police capacity*, dvs. en egen stående polisstyrka. I ett inledande skede består denna av 25 poliser och är utformad som en snabbinsatsstyrka med uppgift att snabbt vara på plats för att kunna etablera polisverksamhet vid nya missioner samt bistå polisen i redan etablerade missioner. Brahimirapportens mål om 5 000 poliser är för länge sedan passerat. I dag har FN drygt 10 000 poliser i fält men mandat som omfattar över 15 000 poliser. En tredjedel av tjänsterna är således vakanta. Flertalet poliser är sekonderade, dvs. utsända, av medlemsstaterna.

Organisationens föresats är sedan att kunna sätta upp en traditionell fredsbevarande insats inom 30 dagar och en multidimensionell insats inom 90 dagar efter det att säkerhetsrådet har antagit en resolution. I verkligheten finns det inte någon given ordning för hur FN sätter upp en fredsbevarande operation. Den tid som behövs för en specifik operation varierar utifrån ett antal faktorer, särskilt medlemsstaternas vilja att bidra med personal samt tillgängliga ekonomiska resurser. Vid komplexa insatser med besvärliga logistiska förhållanden eller i situationer där utsänd personal kan komma att utsättas för stora säkerhetsrisker, är 90-dagarsgränsen närmast en teoretisk målsättning.

Rekrytering¹⁰

Uniformerad personal, dvs. militärer, poliser och kriminalvårdare, *sekonderas* (i motsats till att få sitt uppdrag direkt av exempelvis FN) vanligen av medlemsstaterna till FN. Medlemsstaterna kan därmed vara med och påverka urvalet. Icke-uniformerad (civil) personal kontrakteras däremot i flertalet fall direkt av FN.

DPKO har sökt efterkomma den nya tidens krav genom att bredda och förbättra mekanismerna för rekrytering av icke-uniformerad personal, bl.a. genom att utveckla register över sådana experter. Rekryteringen sker utan statlig mellanhand. Organisationens viktigaste rekryteringsinstrument är databasen Galaxy. Databasen är indelad i ett stort antal yrkeskategorier och grader. DPKO använder sig i allt större utsträckning av annonsering på sin hemsida. Ansökningar görs då direkt via Internet. Alla sökande förs

¹⁰ Se t.ex. Gourlay, *Lessons Learned Study: Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations, Peacekeeping Best Practices*, 2006.

automatiskt in i databasen. Urvalet sker därefter i två steg. En inledande utsällning utförs av organisationens professionella rekryteringshandläggare. När specifika vakanser uppstår genomgår sedan kandidater som uppfyller minimikraven på yrkeskategori och gradering en andra kontroll. Denna inkluderar vanligen intervjuer och utförs, beroende på uppdrag, av personer inom FN eller av självständiga partners. Medlemsstaternas möjlighet att påverka urvalsprocessen är främst informell genom bl.a. referenstagning.

En brist med detta rekryteringsförfarande är den kvantitativa skillnaden mellan det stora antalet sökande (över 150 000 personer per år) och det begränsade antal som sedan upptas i Galaxy. För att problemet ska vara hanterbart krävs en minskning av antalet olämpliga ansökningar i kombination med förbättrade utsällningsförfaranden.

Hittills har rekryteringen till FN:s snabbinsatsstyrkor varit problematisk. Av naturliga skäl ställer rekryteringen till sådana uppdrag stora krav på flexibilitet och effektivitet. Inom FN arbetar man därför med att utveckla speciella register för just sådana uppdrag.

Förutom databasen Galaxy har det inom FN utvecklats en rad parallella rekryteringsregister, främst för att kunna tillgodose mer kortfristiga rekryteringsbehov av specialkompetenser, såsom valobservation och flyktingskydd.

Rekryteringen till FN sker mot bakgrund av säkerhetsrådets resolution 1325, *Kvinnor, fred och säkerhet*, som antogs år 2000.¹¹ Resolutionen fokuserar på kvinnans roll som aktör i fredsarbete och på den oproportionerliga påverkan väpnade konflikter har på civilbefolkningen, inklusive kvinnor. Enligt resolutionen bör FN därför sträva efter att utveckla kvinnornas roll och bidrag till FN:s insatser på fältet, särskilt som militära observatörer, civila poliser samt experter i fråga om mänskliga rättigheter och humanitära insatser.

Pågående insatser

Fredsbevarande insatser upprättas vanligen av säkerhetsrådet, det FN-organ som har det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. Rådet bestämmer insatsens storlek, huvudmål och tidsramar. Eftersom FN inte har någon egen militär eller civil polis-

¹¹ Resolution 1325 (2000) on Women and peace and security.

styrka bestämmer medlemsländerna om de ska delta i en insats och, i så fall, vilken personal och utrustning de är villiga att erbjuda. Enligt FN-stadgan ankommer det på alla organisationens medlemmar att ställa de väpnade styrkor och den utrustning till rådets förfogande som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.¹² Som den nuvarande strukturen ser ut kan det ta lång tid för de aktuella styrkorna att auktoriseras och nå sin destination.

FN:s första fredsbevarande insats påbörjades år 1948. Sedan dess har den fredsbevarande verksamheten utvecklats snabbt både kvalitativt och kvantitativt, särskilt under de senaste 15 åren. Sedan 1948 har över 130 länder bidragit med militär och polisiär personal till sammanlagt 63 fredsoperationer. Omkring en miljon soldater och civila, varav huvuddelen poliser, har deltagit i dessa operationer. Trots det stora och växande antalet medverkande länder är det ett mindre antal utvecklingsländer som bidrar med huvuddelen av den militära och polisiära personalen. Pakistan, Bangladesh, Indien, Jordanien, Nepal, Ghana, Uruguay, Etiopien, Nigeria och Sydafrika står tillsammans för omkring 60 procent av all uniformerad personal, omkring 12,9 procent kommer från EU-länder och 0,37 procent från USA. Sveriges andel varierar men uppgår vanligen till ungefär 0,1 procent. Sverige deltar för närvarande med 44 poliser, 25 militärobservatörer och fyra truppdeltagare.¹³

I dag pågår 15 fredsbevarande FN-operationer, varav två i Europa (Kosovo och Cypern), tre i Mellanöstern (Golan, Libanon och UNTSO, en övervakningsorganisation), två i Asien (Indien/Pakistan och Östtimor), sju i Afrika (Elfenbenskusten, Demokratiska Republiken Kongo, Liberia, Sudan (två stycken), Tchad/Centralafrikanska republiken och Västsahara) samt en i Centralamerika (Haiti). Sverige deltar för närvarande med personal i tio av dessa missioner.¹⁴ Därtill kommer tolv politiska och fredsuppbyggande insatser, varav tre i Mellanöstern (Palestina, Irak och Libanon), tre i Asien (Afghanistan, Nepal och Centralasien) och sex i Afrika (Somalia, Guinea-Bissau, Centralafrikanska Republiken, Västafrika, Sierra Leone och Burundi).

¹² Se art. 43 i FN-stadgan.

¹³ Pakistan är för närvarande det land som bidrar med störst andel uniformerad personal (10 618 av totalt 93 813 personer). Norge placerar sig på 48:e plats, Finland på 71:a plats, Sverige på 73:e och Danmark på 83:e plats.

¹⁴ Det svenska deltagandet är störst i Demokratiska Republiken Kongo (17 personer) samt i Liberia (16 personer).

I de fredsbevarande insatserna dominerar den uniformerade personalen, dvs. militär och polis. I de politiska och fredsuppbyggande insatserna är huvuddelen av personalen civil. I FN:s fredsoperationer tjänstgör i dag sammanlagt omkring 110 000 personer. Av dessa är ca 88 500 uniformerad personal (75 000 militärer, 11 000 poliser och 2 500 militärobservatörer). Av övrig personal är ca 5 500 internationellt anställd civilpersonal, 13 000 lokalanställd civilpersonal och 2 000 volontärer.

2.3.2 Utvecklingssamarbete

Internationellt utvecklingssamarbete sker mot bakgrund av den s.k. *Millenniedeklaration* som världens stats- och regeringschefer antog år 2000. I denna slås åtta millenniemål fast, med det övergripande målet att halvera den extrema fattigdomen till år 2015. Det åttonde millenniemålet riktar sig särskilt till de rika länderna i världen och innebär globalt samarbete genom ökat bistånd, rättvisa handelsregler och lättade skuldbördor i utvecklingsländerna. FN samordnar arbetet med millenniemålen. Alla länder är skyldiga att rapportera till FN om hur arbetet med måluppfyllelsen framskrider.¹⁵

För att uppnå FN:s millenniemål antog ett stort antal biståndsgivare och deras samarbetsländer vid ett möte på ministernivå i Paris år 2005 den s.k. *Parisdeklarationen*. Denna syftar till ett effektivare bistånd med tydligare resultat. Genom deklarationen åtog sig mottagarländerna ett större ansvar för sin egen utveckling genom ekonomiska och politiska reformer, samtidigt som givarländerna förband sig att förändra attityder och metoder för att anpassa sitt bistånd bättre till varje enskilt samarbetsland.¹⁶

¹⁵ Se t.ex. Tillsammans mot 2015 – Sveriges rapport om millenniemålet 2006.

¹⁶ Beträffande Sveriges implementering av FN:s millenniemål och Parisdeklarationen, se kapitel 3. I enlighet med Sveriges politik för global utveckling ska millenniemålen genomsyra samtliga politiska områden och samtliga myndigheters arbete. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utvärdera hur det svenska utvecklingssamarbetet genomförs.

2.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

2.4.1 Civil krishantering

Organisation

OSSE har sitt ursprung i det s.k. Helsingforsavtalet, dvs. det dokument som år 1975 undertecknades under den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) i Helsingfors. Genom detta dokument anses Europas gränser efter andra världskriget ha fastställts. Organisationen fick sitt nuvarande namn år 1995 och har i dag 56 deltagande stater.

Organisationens arbete spänner över en lång rad områden med säkerhet som gemensam nämnare. Verksamheten utgår från ett allomfattande säkerhetsbegrepp som omfattar den militärpolitiska dimensionen, den mänskliga dimensionen (demokrati och mänskliga rättigheter) samt dimensionen för ekonomi och miljö. Under 1990-talet flyttades tyngdpunkten av organisationens verksamhet från långsiktiga förhandlingar rörande normbyggande och militärt förtroendeskapande till konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnad med omfattande fältnärvaro. Verksamheten bedrivs ofta i nära samarbete med andra internationella organ. Beslut om insatser förutsätter enighet mellan de deltagande staterna, vilka ansvarar för ett roterande ordförandeskap.

OSSE:s verksamhet bygger på principen att varaktig säkerhet förutsätter demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och en fungerande rättsstat. Respekten för mänskliga rättigheter ses som en integrerad del av politiska skeenden, inte som en fristående fråga. Kränkningar av mänskliga rättigheter uppfattas som politiska fenomen som kan utgöra säkerhetshot. OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) har till uppgift att främja medlemsländernas förutsättningar för demokratiska val, uppbyggande och stärkande av demokratiska institutioner samt att följa hur medlemsländerna efterlever sina åtaganden rörande demokrati och mänskliga rättigheter.

Vid OSSE:s toppmöte i Istanbul i november 1999 antogs den s.k. *Säkerhetsstadgan*, en stadga för europeisk säkerhet för det tjugoförsta århundradet.¹⁷ Genom stadgan befäste de deltagande staterna sin strävan att stärka organisationens operativa förmåga. Avsikten

¹⁷ Istanbul Document (1999), Charter for European Security.

med stadgan är att öka organisationens förmåga att utföra polisrelaterade insatser för att bidra till att upprätthålla lag och ordning samt att främja utvecklingen av oberoende rättskipning. I december 2001 deklarerade de deltagande staterna sin avsikt att stärka organisationens polisrelaterade aktiviteter ytterligare genom att inrätta en särskild enhet för polisfrågor vid organisationens sekretariat.

För att öka förmågan till snabba insatser av civila poliser och expertis inom konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnad i konfliktdrabbade områden inrättades genom säkerhetsstadgan särskilda snabbinsatsgrupper att stå till organisationens förfogande, på engelska *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams* (REACT). REACT har emellertid hittills inte fått den framträdande roll som det var tänkt, främst på grund av att rekryteringsprocessen inte visat sig så snabb som förutsatts.

Rekrytering¹⁸

Genom säkerhetsstadgan inrättades inom OSSE:s enhet för konflikt-hantering en särskild funktion med uppgift att planera organisationens insatser inklusive snabbinsatsstyrkorna samt för samordning med andra internationella organisationer och institutioner. Intressenter till uppdrag inom snabbinsatsstyrkorna ska anmäla sig till de enskilda medlemsstaternas kontaktpunkter. Medlemsstaterna gör därefter ett första urval. OSSE har inget centraliserat register för att identifiera lämpliga personer till olika uppdrag men meddelar medlemsstaterna när en vakans uppstår. Medlemsstaterna är då skyldiga att snabbt, om möjligt inom några dagar, nominera lämpliga kandidater. OSSE mottar vanligen allt mellan fyra och 30 nomineringar per vakans. Organisationens sekretariat i Wien är ansvarigt för rekryteringen tillsammans med den person som ska leda respektive uppdrag. Tillsättningen bereds inom sekretariatets rekryteringsavdelning i samråd med denne person. Utsällningen sker i två steg. En första bedömning görs vid rekryteringsavdelningen som avgör vilka ansökningar som uppfyller de minimikrav som ställs på de sökande. De ansökningar som uppfyller dessa krav går sedan vidare till en expert som klassificerar ansökningarna såsom lämpliga, tänkbara eller inte lämpliga. Därefter fattar den person som ska leda respektive uppdrag beslut i samråd med orga-

¹⁸ Se t.ex. Gourlay, a.a., s. 21 ff.

isationens sekretariat. Utsedda personer kommer att vara sekonderade från respektive medlemsstat. Därutöver kontrakterar OSSE direkt personal för administrativa och stödjande funktioner. Kandidater till dessa ansöker individuellt till de anställningar som utannonseras på organisationens hemsida och väljs ut samt intervjuas på sekretariatet.

För att tillgodose behovet av snabbhet vid rekrytering har OSSE utvecklat en schematisk modell för indelning i expertområden, bl.a. administration och stöd, civil polis, mänskliga rättigheter och rättsväsende i övrigt, samt fyra nivåer avseende yrkesmässig kompetens indelade utifrån längden på tjänstgöringserfarenhet. Därtill kan komma specifika rekryteringskrav till enskilda insatser rörande exempelvis relevanta språk- eller länderkunskaper. Modellen ska underlätta medlemsstaternas arbete att klassificera sina kandidater och snabbt kunna svara på organisationens förfrågningar om personal.

OSSE:s nomineringssystem har fördelen att organisationen behåller kontrollen över det slutliga urvalet av lämpliga kandidater. Därigenom kan organisationen motverka att stater nominerar personer utifrån politiska överväganden. Nomineringssystemet är också ett incitament för medlemsstaterna att förbättra kvaliteten på och lämpligheten hos sina kandidater.

Även rekryteringen till OSSE ska – enligt ett särskilt ministerbeslut antaget på svenskt initiativ – ske mot bakgrund av FN:s resolution 1325 (2000) *Kvinnor, fred och säkerhet* (se avsnitt 2.3.1).

Pågående insatser

OSSE:s fältmissioner upptar för närvarande två tredjedelar av organisationens budget. Organisationens fältverksamhet finns på 18 platser, varav sju på västra Balkan. Verksamheten är inriktad på demokratisering, mänskliga rättigheter, institutionsbyggande och utvecklande av massmedia. Den största insatsen är i Kosovo där OSSE har närmare tusen anställda, varav fem svenskar. I Östeuropa bedriver organisationen verksamhet i Ukraina, Vitryssland och Moldavien med inriktning på valobservation, rättsstatligt arbete, konfliktlösning och bekämpning av trafficking. I Kaukasus ger OSSE stöd till Azerbajdzjan, Georgien och Armenien inom områdena ekonomi och miljö, konfliktlösning och demokratisering. Insatsen i Georgien har upphört under 2009. I Centralasien bistår

OSSE fem tidigare sovjetrepubliker vid politiska och ekonomiska reformer. Våren 2009 deltog 17 svenskar sekonderade av svenska myndigheter i OSSE:s olika missioner. Ca sju svenskar var direktkontrakterade av organisationen. En svensk innehade en chefsposition.

2.5 Europeiska unionen

2.5.1 Civil krishantering

Organisation

Under senare år har EU anlagt en allt bredare syn på konflikt- och säkerhetsfrågor.¹⁹ Fokus ligger på både förebyggande av konflikter och civil- och militär krishantering. Dessa frågor omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). En integrerad del av GUSP är den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Krishantering är i sin tur en del av ESFP. Unionens krishanteringsinsatser, även benämnda Petersberguppdragen, nämns uttryckligen i artikel 17 i EU-fördraget och omfattar humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt insatser av väpnade styrkor för krishantering, inklusive fredskapande åtgärder.²⁰

Petersberguppdragen stod i fokus vid Europeiska rådet i Köln i juni 1999. För att skapa förutsättningar för snabba och effektiva krishanteringsinsatser enades deltagarna om att utveckla de enskilda medlemsländernas förmåga att delta i internationell krishantering samtidigt som deras gemensamma insatser skulle bli så ändamålsenliga som möjligt.

Vid de följande Europeiska råden i Helsingfors, Feira, Nice, Göteborg och Laeken har EU successivt konkretiserat målsättningen att öka unionens civila krishanteringsförmåga.

Vid Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999 lades grunden till ett särskilt institutionellt ramverk för bl.a. krishanteringsfrågor. Ett steg i detta arbete var inrättandet av en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Kommittén svarar under rådet för den politiska kontrollen över och den strategiska ledningen av krishanteringsinsatser. Den har under sig dels en civil, dels en militär

¹⁹ Även EU:s politik rörande fredsfrämjande insatser har påverkats av diskussionen kring stats-suveränitet kontra humanitära interventioner, se avsnitt 2.3.1.

²⁰ Petersberg Declaration, Western European Union Council of Ministers, Bonn in June 1992.

kommitté. Civilkommittén (CIVCOM) består av representanter för medlemsländerna och ansvarar för information och rekommendationer rörande civila aspekter på krishantering.

Vid Europeiska rådet i Feira år 2000 definierades fyra prioritetsområden för att utveckla unionens civila krishanteringsförmåga: *polis, stärkande av rättsstaten och förvaltningen samt räddningstjänst*.²¹ Inom dessa områden har numerära kapacitetsmål uppställts och stegvis reviderats i takt med att unionens civila krishanteringsförmåga har utvecklats.

Unionens målsättning inom kapacitetsområdet *polis* är att kunna sända polisinsatser till uppdrag som kan omfatta allt från återuppriktande av ordning i samarbete med en militär styrka till att träna lokala poliser. Medlemsstaterna har åtagit sig att för dessa syften ställa upp till 5 700 poliser till förfogande. Av dessa ska upp till 1 400 kunna sättas in inom 30 dagar. Sverige har anmält 177 poliser till denna typ av insatser.

Ansträngningar att i internationella sammanhang förstärka och, om så är nödvändigt, återinsätta lokal polis kan bara vara framgångsrika om polisväsendet kompletteras av ett fungerande rättsväsende i övrigt. Medlemsstaterna har därför åtagit sig att bidra med 200 tjänstemän inom sådana civila krishanteringsinsatser, främst domare, åklagare och kriminalvårdstjänstemän. Medlemsländerna har anmält 631 personer till sådana insatser, varav Sverige 55 personer.

För att även kunna stärka den offentliga förvaltningen i drabbade länder har medlemsstaterna gjort åtaganden att tillhandahålla 565 experter som ska kunna sändas ut inom krishanteringsinsatser, om så behövs med kort varsel. Denna funktion har emellertid hittills aldrig utnyttjats. Sverige har anmält nio personer till denna funktion. Även för räddningstjänsten har EU fastställt numerära kapacitetsmål.

Under senare år har utvecklandet av EU:s civila krishantering gått från fokusering på kvantitativa till kvalitativa aspekter. År 2003 antog Europeiska rådet *Den europeiska säkerhetsstrategin* (ESS). Strategin pekar ut tre skäl till varför civila instrument krävs för att hantera dagens konflikter: För det första innebär angripande av konflikter att man måste gå på djupet för att komma åt skälen till instabilitet. För det andra leder konflikter alltid till att den civila administrationen kollapsar. Tiden efter en konflikt präglas av kaos i

²¹ Enligt denna indelning räknas således polisen inte till det rättsstatliga arbetet.

detta avseende. Breda civila åtgärder behövs därför för att komma tillrätta med detta tillstånd. Slutligen kräver en preventiv infallsvinkel att man engagerar sig i alla faser i en konflikt, inklusive sammanhang där militära medel inte passar eller är önskvärda. Strategin betonar vidare vikten av att EU är globalt aktiv och samordning mellan civil och militär verksamhet.

Ansvar för frågor om civil krishantering är sedan juli 2007 inom rådssekretariatet fördelat på *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) och generaldirektorat E IX.²² Syftet härmed var att tydliggöra en strategisk och operationell fördelning av behov och ansvarsfrågor samt att förstärka förmågan att hantera alltmer komplexa och resurskrävande insatser med förbättrad planerings- och ledningsstruktur. Totalt arbetar drygt 80 personer vid CPCC och 20 personer vid generaldirektorat E IX.

För att möta det ökade behovet av internationella krishanteringsinsatser har EU antagit handlingsprogrammet *Civilian Headline Goal 2008*,²³ som kompletterar de fyra prioriterade områdena och även innefattar observatörsuppgifter samt stödfunktioner till EU:s representanter. Unionens krishanteringsförmåga ska därmed omfatta hela spektrumet av civil krishantering. Det kan exempelvis röra sig om reformation av ett lands säkerhetssektor eller hjälp att integrera stridande grupper i samhället.

Inom ramen för detta handlingsprogram har Sverige lanserat idén om civila snabbinsatsgrupper, på engelska *Civilian Response Teams* (CRT). De kan sägas vara en civil motsvarighet till unionens Battlegroups och ska ha samma ambitionsnivå som dessa, dvs. i vissa situationer kunna sättas in inom fem dagar från begäran. Rådssekretariatet ska i regel utse gruppleddare för insatserna. Snabbinsatsgrupperna ska kunna agera både före, under och efter en konflikt. De ska bestå av expertis främst från de fyra prioriterade områdena, men sammansättningen avgörs utifrån varje given kris-situation. Därutöver kan även andra experter ingå på initiativ av medlemsstater eller kommissionen. CRT-poolen ska inledningsvis bestå av omkring 120 experter. I denna ingår 24 poliser fördelade på områdena lag och ordning, undersökning samt gränspolis, 24 experter inom det övriga rättsväsendet, såsom domare, åklagare och kriminalvårdstjänstemän, 16 experter inom civil förvaltning, sex experter inom räddningstjänst, 14 experter med inriktning på politiska

²² I början av år 2009 beslutade rådssekretariatet om en omstrukturering innebärande att generaldirektorat VIII (militär verksamhet) och IX (civil verksamhet) ska slås samman.

²³ Council of the European Union, Brussels, December 2004, doc. 15863/04.

uppgifter samt 16 experter med stödjande funktioner inom administration och logistik. Sverige nominerade efter samberedning mellan Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, ett tjugotal personer från rättsväsendets myndigheter, Sida, Folke Bernadotteakademien och Statens räddningsverk till CRT. Av dessa kom ett tiotal personer – från myndigheter under Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet – att ingå i funktionen. Personalen är färdigutbildad för kommande uppdrag. Funktionen har hittills endast använts i begränsad omfattning.

Genom *Civilian Headline Goal 2010* ska unionens internationella civila krishanteringsförmåga fördjupas och breddas ytterligare.²⁴ Detta ska ske genom ökade personella resurser till krishanteringsinsatserna samt utveckling av planerings- och ledningsfunktioner. Målsättningen är att EU ska använda alla sina tillgängliga medel, inklusive de civila och militära delarna av ESFP, europeiska gemenskapsinstrument samt samverka med aktörer som omfattas av den s.k. tredje pelaren. Inom denna pelare hanteras frågor rörande polisiärt och straffrättsligt samarbete. Bland de aktörer som därmed kan bli aktuella för samverkan finns Europol (polisiär samverkan) och Eurojust (åklagarsamverkan). På motsvarande sätt ska unionen samverka med andra aktörer inom civil krishantering såsom internationella och lokala organisationer, länder som inte är medlemmar i EU samt icke-statliga organisationer, s.k. NGO:s. Bidrag från utomstående aktörer ska dock ses just som komplement till EU:s egen krishanteringsförmåga, inte som en integrerad del av denna. En ytterligare målsättning är att öka fokus på unionens krishanteringssuppgifter på unions- och medlemsnivå.

Rekrytering²⁵

EU:s internationella civila krishanteringsförmåga måste vara rustad att sätta in personal från olika expertområden med kort varsel. Det säkerhetspolitiska läget förutsätter ofta att unionen kan genomföra flera insatser samtidigt. Detta ställer stora krav på samordning och rekrytering. Vid Europeiska rådet i Bryssel i december 2008 åtog sig medlemsstaterna att skapa nationella strategier för hur rekry-

²⁴ Approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council, November 2007, doc. 14823/07.

²⁵ Se t.ex. Gourlay, a.a., s. 24 ff.

teringen ska gå till. Förevarande utredning ska ses som ett uttryck för detta beslut för svensk del.

Unionens rekryteringsförmåga har utvecklats i takt med det ökade antalet civila krishanteringsinsatser. Insatserna planeras och administreras främst av CPCC. Sekretariatet har inget centraliserat register för att identifiera lämpliga personer för olika uppdrag, utan identifierar de individuella krav som ställs på varje insats, såsom antal deltagande och jobbeskrivningar. Medlemsstaterna uppmuntras sedan att nominera experter till dessa uppdrag. Det är inte ovanligt att det antal kandidater som ett land nominerar är större än det antal som landet är berett att sekondera (och därmed betala för). Generaldirektoratet utför en första utsällning av de nominerade. Vid mindre insatser med upp till 30 deltagare får ett begränsat antal kandidater därefter genomgå intervjuer och tester i Bryssel. Vid större insatser genomförs intervjuer med kandidater till nyckelplaceringar, medan övriga intervjuas per telefon. Den person som ska leda insatsen bestämmer vem som slutligen ska utses. Insatschef godkänns av rådet efter nominering av den höge representanten.

Utöver nämnda förfarande anställer EU viss svårrekryterad personal direkt till vissa kärnfunktioner inom bl.a. administrativ och finansiell kontroll. Unionen anställer dessutom lokal personal, främst för olika stödfunktioner. Sådan direktkontrakterad personal finansieras genom GUSP:s budget. Standardförfaranden har utformats även för dessa rekryteringar, men förutsättningarna för insatserna är så varierande att förfarandena ofta skiljer sig åt från uppdrag till uppdrag.

För att underlätta rekryteringen har över 100 allmänna uppdragsbeskrivningar upprättats inom prioriteringsområdena civil polis, övrigt rättsväsende, förvaltning samt övervaknings- och stödfunktioner. Därutöver finns en indelning i tre nivåer utifrån längden på tjänstgöringserfarenhet.

Rekryteringssystemet bygger på medlemsstaternas förmåga att möta rekryteringsbehoven på nationell nivå. Detta har ökat viljan hos medlemsstaterna att utveckla nationella resursbanker. Den yrkesmässiga kvaliteten på den nominerade personalen är emellertid varierande och kvinnor är underrepresenterade vid nomineringen. De krav som svenska myndigheter uppställer på sekonderad personal varierar (se kapitel 3). Anställningstiden är vanligen ett år.

Enligt en särskild handlingsplan ska FN:s resolution 1325 (2000) *Kvinnor, fred och säkerhet* även präglade rekrytering inom ESFP (se avsnitt 2.3.1).

Pågående insatser

Sedan år 2003 har EU slutfört ett tiotal operationer.²⁶ För närvarande pågår 12 operationer, varav tre på västra Balkan (två i Bosnien-Hercegovina och en i Kosovo), en i Georgien, tre i Mellanöstern (två i Palestina och en i Irak), en i Afghanistan samt fyra i Afrika (utanför Somalia, i Guinea-Bissau och två i Demokratiska republiken Kongo). Därtill kommer ett gränsövervakningsuppdrag i Moldavien och Ukraina.

Operationerna har olika inriktning, såsom militär eller övervakande verksamhet. Insatser med polisiär inriktning finns i Bosnien-Hercegovina, Palestina, Afghanistan och Demokratiska Republiken Kongo. Insatser med särskild inriktning på rättsstatligt arbete finns i Kosovo och Irak. Svenskt rättsväsende deltar i dag med drygt 70 personer i EU-insatser, varav 63 poliser, sju kriminalvårdare, två personer utsända av Domstolsverket och en person utsänd av Åklagarmyndigheten.

EU:s polisinsats i Bosnien-Hercegovina, EUPM, påbörjades år 2003 och är den första insatsen inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Insatsen tog över efter FN:s internationella polisinsats i området och verkar i enlighet med de målsättningar som sattes upp i Dayton-fredsavtalet år 1995. Av de ca 400 personer som deltar i insatsen är drygt hälften internationell personal. Sverige deltar för närvarande med tre poliser i denna insats. EUPM är en del av EU:s och andra aktörers ansträngningar att bygga upp ett fungerande rättssamhälle. Insatsens uppgift är främst att stödja den lokala polisens kamp mot den organiserade brottsligheten, att övervaka laglydnaden inom den lokala poliskåren samt att ge rättsligt och tekniskt stöd vid reformering av polisväsendet.

EU:s insats i Kosovo, EULEX Kosovo, är den största civila insatsen hittills inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. EULEX Kosovo har i praktiken tagit över efter FN:s fredsbevarande styrka UNMIK, som har övervakat Kosovo sedan år 1999. Av insatsens ca 3 000 personer kommer 1 900 från andra länder, medan övriga är lokalanställda. Sverige deltar för närvarande med ca

²⁶ Den exakta siffran växlar beroende på klassificering.

80 personer i denna insats, varav 42 poliser, 21 personer utsända av MSB, nio personer utsända av FBA, sju kriminalvårdare, två personer utsända av Domstolsverket och en person utsänd av Tullverket. Missionens huvudsyfte är att hjälpa och stödja myndigheterna i Kosovo med rättsstatligt arbete, särskilt inom polis-, domstols- och tullväsende. Parallellt med det övervakande och rådgivande arbetet har insatspersonalen dock vissa begränsade exekutiva uppgifter.

2.5.2 Utvecklingssamarbete

EU är världens största finansiär av utvecklingssamarbete. EG, eller den Europeiska gemenskapen – vilket betecknar gemensamma frågor inom unionen – står tillsammans med medlemsstaterna för 55 procent av det globala utvecklingssamarbetet. Utvecklingssamarbetet styrs av en gemensam policydeklaration som antogs år 2005, *Europeiskt samförstånd för utveckling*.²⁷ I dokumentet anges för första gången de gemensamma principer som ska utgöra ramen för EU:s och dess medlemsstaters utvecklingspolitik. Det övergripande målet är att minska fattigdomen i världen samt att åstadkomma en hållbar utveckling. Till de prioriterade områdena hör bl.a. stöd till institutionella reformer samt till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter.

Utvecklingssamarbete hör i huvudsak till vad som benämns den första pelaren, dvs. de gemensamma EG-frågorna. Inom denna pelare har EU-kommissionen ensam initiativrätt och beslut fattas med kvalificerad majoritet. Utvecklingssamarbetets utrikespolitiska aspekter omfattas däremot av den andra pelaren. Inom denna har medlemsländerna likvärdigt inflytande över initiativen och beslut förutsätter i princip enhällighet.²⁸

Det är EU-kommissionen som ansvarar för att genomföra utvecklingssamarbetet. Kommissionen eftersträvar en bättre samordning av insatserna. Inom kommissionen har en särskild byrå inrättats med uppgift att verkställa genomförandet av olika biståndsprogram, Byrån för samarbete (*EuropeAid*), även kallad AIDCO.

²⁷ European Consensus on Development, doc. 14820/05.

²⁸ Det s.k. Lissabonfördraget innebär ingen direkt förändring av beslutandeprocesserna avseende fredsfrämjande insatser eller internationellt utvecklingssamarbete även om den s.k. pelarstrukturen i princip faller. Genom fördraget inrättas emellertid en "hög representant för utrikespolitik och säkerhetsfrågor". En sådan funktion kan komma att påverka utformningen av EU:s politik på här aktuella områden. Vilken exakt status den nya funktionen ska få är emellertid ännu inte klart.

Utvecklingssamarbetet finansieras dels via EG:s reguljära budget, dels genom bidrag från medlemsländerna till Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Beslut om utvecklingssamarbete fattas i s.k. genomförandekommittéer där medlemsstaterna är representerade. EU:s finansieringsprogram för yttre bistånd samordnades i början av 2007. Inom ramen för den reguljära budgeten åren 2007–2013 har sju nya finansieringsinstrument/kommittéer för bistånd förhandlats fram. Detta innebär en förenkling i förhållande till de ca 30 program och 90 budgetlinjer som tidigare användes.

Förutom att EU finansierar utvecklingssamarbete mellan länder som redan är medlemmar i unionen, ger unionen stöd till kandidatländer samt länder som i dagsläget inte uppfyller kraven för att bli kandidatländer, de s.k. ansökarländerna. Sådant föranslutningsstöd ges inom ramen för *Instrument for Pre-accession Assistance* (IPA). Stödet ska finansiera institutionsuppbyggnad och regional utveckling. Genom sådan strukturomvandling ska länderna förberedas på kommande medlemskap.²⁹

Utvecklingssamarbete med grannländer utanför unionen sker vanligen genom finansiella stödprogram, på engelska *European Neighbourhood Partnership Instrument* (ENPI). Målet med detta stödinstrument är utvecklingssamarbete inriktat på bl.a. fattigdomsbekämpning, demokratiarbete, mänskliga rättigheter, hälsa och utbildning samt infrastruktur. Syftet är att undvika att nya gränsdragningar och skiljelinjer dras mellan unionen och dess grannländer.³⁰

EU:s stöd för utvecklingssamarbete mellan EU och Asien, Latinamerika, Mellanöstern och Sydafrika sker genom stödinstrumentet *Development Cooperation Instrument* (DCI). Stödet syftar till att minska fattigdomen i mottagarländerna samt att stödja utvecklingen av bl. a. demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och jämlikhet. Målet är att på så sätt underlätta ländernas integrering i världsekonomin.³¹

Utvecklingssamarbetet med de 77 s.k. AVS-länderna (Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla havsområdet) styrs av Cotonouavtalet som ingicks år 2000.³² Avtalet löper på 20 år och omfattar en politisk dimension samt handels- och utvecklingssamarbete.

²⁹ IPA ersätter de tidigare anslutningsstöden Phare, Ispa, Sapard, CARDS samt en särskild förordning om stöd till Turkiet.

³⁰ ENPI ersätter de tidigare programmen Tacis och Meda.

³¹ DCI ersätter det tidigare ALA-programmet, delar av Tacis-programmet samt ett särskilt utvecklingsstöd som tidigare gällt för Sydafrika.

³² The Cotonou Agreement, Benin, June 2000.

EU:s utvecklingssamarbete sker till stora delar genom partnersamverkan, s.k. *twinning*. Denna samarbetsform bygger på samarbete myndigheter emellan för att stärka förvaltningen i mottagarländerna. Tanken är att tjänstemän inom offentlig verksamhet ska kunna arbeta under längre perioder i partnerlandet och på så sätt bidra till långsiktigt institutionsuppbyggande på ett effektivare sätt än genom klassiska konsultprojekt. Twinning infördes år 1998 då kommissionen erbjöd EU:s dåvarande medlemsländer att delta i förberedelsearbete inför kandidatländernas anslutning till unionen. Samarbetet i twinningprojekt skapade nätverk och kontakter mellan myndigheter i medlems- och kandidatländerna redan i ett tidigt skede. Twinning visade sig vara ett effektivt sätt att utveckla lagstiftningen och förvaltningen. Samarbetet utökades därför till att omfatta även utvecklingssamarbete med andra grannländer i Östeuropa samt i Nordafrika och Mellanöstern. Twinningprojekten finansieras i dag av IPA- och ENPI-medel, men det finns fortfarande också medel kvar i de gamla programmen CARDS, Meda, Phare och Tacis.

Ramarna för twinningverksamhet är standardiserade. Sedan kommissionen och medlemsländerna har fastställt unionens stödprogram för respektive mottagarland identifierar kommissionen tillsammans med mottagarlandet insatser som lämpar sig för twinning. Kommissionen presenterar projektbeskrivningar, s.k. *twinning-fiches*, för de nationella kontaktpunkterna. Endast företrädare för medlemsländernas offentliga sektor har rätt att delta i twinningverksamhet. Intresserade aktörer måste därför ansöka hos kommissionen om att bli godkända. Myndigheten tar därefter fram förslag till hur den avser kunna uppfylla projektets mål, eventuellt i konsortium med andra medlemsländer. Förslagen presenteras i mottagarlandet av tilltänkta projektledare och rådgivare. Mottagarlandet kan antingen välja ett av förslagen eller föreslå ett konsortium av flera länder. Projektgenomförandet pågår sedan under minst ett år. En heltidsarbetande rådgivare från myndigheten i medlemslandet ska under projektets gång vara stationerad i mottagarlandet. Projektledaren förväntas lägga ned ca 20 procent av sin arbetstid på projektet. Såväl rådgivaren och projektledaren ska vara erfarna experter anställda av myndigheten. Därutöver bidrar andra experter från myndigheten vid kortare insatser.

Förutom twinningprojekten finns s.k. *twinning light*-projekt. De har en kortare projekttid än vanliga twinningprojekt, högst åtta månader. En annan skillnad är att långtidsrådgivare inte engageras.

Twinning light kan därför vara ett bra sätt för myndigheter inom offentlig sektor att delta i twinningprojekt utan att behöva avvara experter till projektet under längre tid. En ytterligare skillnad i förhållande till vanliga twinningprojekt är att projekt inom twinning light inte kan genomföras i konsortium med andra medlemsländer.

Ett annat program för tekniskt bistånd är TAIEX. TAIEX-verksamhet utgör ett komplement till twinning och har bedrivits sedan ett antal år. Årligen deltar omkring 6 000 experter i över 1 000 olika TAIEX-insatser. Syftet är att erbjuda mottagarländerna kortsiktiga målinriktade expertinsatser för att utveckla lagstiftning och förvaltning. Exempel på TAIEX-insatser är korta utbildningar som hålls av experter från medlemsländerna, seminarier och workshops, studieresor för representanter från mottagarländerna och kollegiegranskningar. Begäran om experthjälp görs av mottagarlandet. Till skillnad från twinningprojekten sänds denna vanligen inte till samtliga medlemsstater utan kan vara anpassad till ett särskilt medlemsland. TAIEX-programmen finansieras av EU-kommissionen och bekostar experternas resekostnader, dagtraktamenten samt ersättning för antal arbetsdagar.

Även om det inom det svenska rättsväsendet finns erfarenhet av EU-finansierat utvecklingssamarbete, är det utvecklingssamarbete rättsväsendet bedriver för närvarande till övervägande del finansierat av Sida (se kapitel 3).

Utvecklingssamarbete kan även bedrivas genom upphandlade konsulttjänster (se avsnitt 3.2.3).

2.6 TIPH – en civil krishanteringsinsats

Temporary International Presence in Hebron (TIPH), är en civil observationsinsats i Hebron, Västbanken. Den första TIPH-insatsen inleddes år 1994 sedan FN påkallat en tillfällig internationell närvaro i Hebron³³ och representanter för Israel och PLO hade kommit överens om att be Italien, Danmark och Norge om personal som stöd i arbetet att normalisera situationen i Hebron. Den nuvarande insatsen påbörjades år 1997 sedan Israel och PLO hade undertecknat ett avtal som uppmanade tidigare bidragande länder och därtill Sverige, Schweiz och Turkiet att bidra med per-

³³ Resolution 904 (1994) on measures to guarantee the safety and protection of the Palestinian civilians in territories occupied by Israel.

sonal till en insats.³⁴ Norge fick därvid en samordnande roll. Var sjätte månad bestämmer Israel och den Palestinska myndigheten om de vill förnya insatsens mandat genom en förlängning av avtalet.

TIPH samarbetar med lokala organisationer och institutioner för att genomföra projekt som bidrar till att uppfylla organisationens uppdrag, som sammanfattningsvis innebär att främja en känsla av säkerhet för palestinerna i Hebron samt att stödja den ekonomiska utvecklingen i området.

I insatsen ingår deltagare från Norge, Sverige, Danmark, Schweiz, Italien och Turkiet. Endast medborgare i dessa länder kan delta som observatörer. Deltagarna har varierande bakgrund. En del är poliser eller militärer, andra är akademiker eller specialister inom olika områden. Tjänstgöringstiden varierar från sex till 18 månader. Deltagarna sänds till Hebron på uppdrag av sina respektive utrikesdepartement på förfrågan av Israel och den Palestinska myndigheten. Under tjänstgöringen är deltagarna uniformerade, åtnjuter immunitet och kan inte utsättas för tvångsmedel.

2.7 Internationella tribunaler och domstolar

De internationella tribunalerna och domstolarna spelar en viktig roll för folkrättens efterlevnad, både för att förebygga och beivra folkrättsstridiga handlingar. Det finns främst två typer av domstolar i det internationella systemet. Den första typen syftar till att bidra till fredlig lösning av tvister mellan stater. Bland sådana domstolar kan nämnas Internationella domstolen och Permanenta skiljedomstolen. Den andra typen av internationella domstolar syftar till att ställa enskilda individer inför rätta för grova brott mot den internationella rätten. De kan både vara tillfälliga och för en särskild situation, såsom Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen, eller permanenta som Internationella brottmålsdomstolen. De personer som kan komma i fråga för nominering till domartjänster vid de internationella domstolarna är samma personer som är mest lämpade för att inneha högre nationella domartjänster. Övrig personal vid de internationella domstolarna anställs i regel direkt av

³⁴ Agreement on the Temporary International Presence in the City of Hebron och Memorandum of Understanding on the Establishment of a Temporary International Presence in Hebron.

domstolen i fråga. Nedan följer en kort presentation av vissa internationella tribunaler och domstolar.

Internationella domstolen (*International Court of Justice*, ICJ) är FN:s främsta rättsliga organ. Domstolen, vars föregångare var äldre än Nationernas Förbund, etablerades i juni 1945 genom att FN-stadgan antogs. Den påbörjade sitt arbete i april 1946. ICJ har sitt säte i Fredspalatset i Haag, Nederländerna, och är det enda av FN:s sex huvudsakliga organ som inte har sitt säte i New York. Domstolens uppgift är att i överensstämmelse med internationell rätt reglera tvister som stater hänfört till domstolen samt att ge rådgivande yttranden i juridiska frågor som begärts av FN:s organ och institutioner. Domarna väljs av FN:s generalförsamling och FN:s säkerhetsråd på nioåriga mandat. Alla stater som är medlemmar i FN har rätt att föreslå kandidater till ICJ. Det är inte regeringsorganen i staterna som nominerar, utan normalt sett en grupp som består av den nominerande statens medlemmar i den permanenta skiljedomstolen.³⁵

Permanent skiljedomstolen (*Permanent Court of Arbitration*, PCA) är egentligen inte en permanent domstol utan består av en panel av jurister bland vilka stater kan välja skiljedomare vid lösandet av en tvist. Den permanenta skiljedomstolen inrättades år 1900 och började verka år 1902. Den har sitt säte i Fredspalatset i Haag. Domstolen har jurisdiktion över alla ärenden som hänförs till den genom ett avtal mellan de berörda staterna. Juristerna som finns i panelen i permanenta skiljedomstolen utses av de stater som medverkar i domstolen. Varje stat får utnämna fyra jurister som då blir ledamöter av domstolen.³⁶

Jugoslavientribunalen (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY) inrättades av FN:s säkerhetsråd år 1993 och är en tillfällig tribunal för lagföring av personer som är ansvariga för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt begångna i före detta Jugoslavien från och med den 1 januari 1991. Tribunalen, som har sitt säte i Haag, har jurisdiktion över fyra typer av brott: allvarliga överträdelser av 1949 års Genèvekonventioner, kränkningar av krigets lagar eller sedvanerätt, folkmord samt brott mot mänskligheten. Domarna utses av generalförsamlingen

³⁵ Se art. 2 ff. i stadgan för Internationella domstolen. Endast en svensk domare, hovrättspresidenten m.m. Sture Petrén, har suttit i ICJ (1967–1976).

³⁶ Se art. 23 respektive art. 44 i 1899 och 1907 års konventioner om fredligt lösande av internationella tvister. Svenska jurister i PCA är för närvarande f.d. justitierådet Hans Danelius, ambassadörerna Carl-Henrik Ehrenkrona och Hans Corell samt professorn Ove Bring.

efter nominering av enskilda stater.³⁷ Enligt den avslutningsstrategi som upprättats för tribunalen ska samtliga utredningar vara avslutade år 2004, samtliga rättegångar i första instans vara avslutade år 2010 och allt arbete vara avslutat år 2012.

Rwandatribunalen (*International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR*) inrättades år 1994 av FN:s säkerhetsråd för att åtala och döma personer ansvariga för allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt begångna under folkmordet i Rwanda 1994. Rwanda-tribunalen, som har sitt säte i Arusha, Tanzania, har jurisdiktion över tre typer av brott: folkmord, brott mot mänskligheten och överträdelser av den gemensamma artikel 3 i 1949 års Genèvekonventioner. Domarna utses av generalförsamlingen efter nominering av enskilda stater.³⁸ Enligt den avslutningsstrategi som upprättats för tribunalen ska samtliga utredningar vara avslutade år 2004, samtliga rättegångar i första instans vara avslutade år 2010 och allt arbete vara avslutat år 2012.

Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court, ICC*) är till skillnad från hittills nämnda domstolar ingen FN-domstol utan inrättades genom en multilateral överenskommelse, den s.k. Romstadgan, som trädde i kraft år 2002. Viss anknytning till FN finns dock, eftersom FN:s säkerhetsråd kan besluta att hänskjuta ett fall till domstolen. Domstolen ska pröva särskilt allvarliga brott, såsom folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Domarna utses av en församling av de fördragslutande staterna, den s.k. stadgeparts-församlingen, efter nominering av medlemsländerna.³⁹

Specialdomstolen för Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone*) skapades år 2002 genom ett avtal mellan FN och Sierra Leones regering. Avsikten är att domstolen ska kunna döma de främst ansvariga för brott mot den humanitära rätten samt för brott mot viss nationell rätt begångna i Sierra Leone sedan den 30 november 1996. Specialdomstolen, som har sitt säte i Freetown, Sierra Leone, är den första blandade internationella/inhemska domstol som har skapats för att pröva brott mot den humanitära rätten. Till skillnad från tribunalerna för före detta Jugoslavien och Rwanda har specialdomstolen för Sierra Leone åklagare och domare både

³⁷ Se art. 12 ff. i stadgan för Krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien. Den ende svenske domaren i ICTY har varit hovrättslagmannen Krister Thelin som tjänstgjorde där under åren 2003–2008.

³⁸ Se art. 11 ff. i Rwandatribunalens stadga. Två svenska domare, hovrättsråden Lennart Aspegren och Karin Hökberg, har suttit som domare i ICTR.

³⁹ Se art. 36 i Romstadgan. Ende nordiske domare är Erkki Kourula från Finland.

från landet där brotten begicks, utsedda av Sierra Leones regering, samt från det internationella samfundet, utsedda av FN:s generalsekreterare efter nomineringar av enskilda stater.⁴⁰

Kambodjatribunalen (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, ECCC) ska pröva de brott som begicks under Röda khmerernas styre i Kampuchea (nuvarande Kambodja) mellan år 1975 och 1979. Rättegångarna är resultatet av många års förhandlande mellan FN och Kambodja. Ett avtalsutkast blev färdigt år 2003. FN:s generalförsamling godkände avtalet samma år. Kambodjas parlament ratificerade avtalet i oktober 2004. Liksom specialdomstolen för Sierra Leone är rättegångarna mot Röda khmererna en nationell process med både nationella och internationella domare och åklagare. De internationella domarna utses efter nominering av FN:s generalsekreterare.⁴¹

Hariri-tribunalen (*Special Tribunal for Lebanon*) inrättades av FN:s säkerhetsråd år 2007 och har sitt säte i Haag. Tribunalens uppgift är att ställa de skyldiga till svars för mordet på Libanons tidigare premiärminister Rafiq Hariri. Den ska döma enligt libanesisk lag. Identiteten på de elva domarna, av vilka fyra är libaneser, hålls hemlig av säkerhetsskäl.⁴²

Utöver nämnda domstolar, som har en direkt eller indirekt anknytning till FN, kan nämnas Europadomstolen. Domstolen, som har sitt säte i Strasbourg, tillskapades ursprungligen år 1959 genom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom ett tilläggsprotokoll (protokoll nummer 11) har domstolen sedan år 1998 en ny organisation. Antalet domare i domstolen motsvarar antalet medlemmar i Europarådet och domarna utses av Europarådets parlamentariska församling.⁴³

EG-domstolen, som har sitt säte i Luxemburg, inrättades år 1952. Domstolen har bl.a. till uppgift att övervaka efterlevnaden av unionens olika fördrag och säkerställa en enhetlig tolkning av EG-rätten. Domstolen lämnar även förhandsbesked till nationella domstolar om hur EG-rätten ska tolkas samt dömer i tvister mellan EU och medlemsstaterna, mellan medlemsstaterna och mellan EU och medborgarna. Antalet domare motsvarar antalet medlemsstater och utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Detsamma

⁴⁰ Se art. 2 i avtalet mellan FN och Sierra Leone om etablerandet av en specialdomstol.

⁴¹ Se art. 3 i avtalet mellan FN och Kambodja om rättegångarna mot Röda khmererna.

⁴² Resolution 1757 (2007) The situation in the Middle East.

⁴³ Svensk domare i Europadomstolen är för närvarande Elisabet Fura-Sandström.

gäller domarna i underinstansen till EG-domstolen, den s.k. Första instansrätten.⁴⁴

Internationellt förordnade domare återfinns även vid vissa andra domstolar. Ett sådant exempel är den domstol som tillkom i Bosnien-Hercegovina på initiativ av OHR (den Höga Representationen, dvs. den myndighet som leder den civila fredsprocessen i området på grundval av Daytonavtalet). Domstolen prövar bl.a. mål rörande krigsförbrytelser, organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet, korruption och allmänna brottmål. Ungefär hälften av de omkring fyrtio domarna är internationella.⁴⁵ Det internationella inslaget kommer dock helt att upphöra under år 2009.

2.8 Samverkan mellan internationella aktörer

2.8.1 Allmänt

I takt med att konflikterna i världen har blivit mer komplexa och det internationella säkerhetsbegreppet därmed har vidgats har antalet internationella aktörer inom civil krishantering ökat. Krishanteringens många olika områden förutsätter ett brett spektrum av aktörer såsom regeringar, internationella organisationer, privata företag, föreningar och enskilda.

Det ökade behovet och framväxten av aktörer inom internationell krishantering ställer stora krav på samverkan dem emellan både vad gäller planering och genomförande. Ett isolerat synsätt där varje aktör endast verkar för den egna insatsen i snäv bemärkelse innebär ofta att dubbelt eller mångdubbelt arbete omedvetet läggs ner på samma sak. Genom gemensam planering och informationsutbyte kan arbetet däremot bedrivas så effektivt och ekonomiskt som möjligt. Samverkan kan också bidra till att minimera de säkerhetsrisker som personalen utsätts för.

FN och EU har under senare tid samarbetat inom civil krishantering, särskilt på Balkan och i Afrika. I en gemensam deklaration befäste de år 2003 sin avsikt att fördjupa detta samarbete.⁴⁶ Som framhålls i deklarationen bär FN i enlighet med FN-stadgan det

⁴⁴ Svensk domare i EG-domstolen är för närvarande Pernilla Lindh samt i Första instansrätten Nils Wahl.

⁴⁵ Den svenska åklagaren Marie Tuma tjänstgör för närvarande som domare vid den av OHR inrättade domstolen i Bosnien-Hercegovina, efter att tidigare varit anställd som åklagare i Jugoslavientribunalen.

⁴⁶ Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, New York, september 2003.

primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. EU:s målsättning är att genom civila krishanteringsinsatser bidra till de mål som FN har satt upp. Genom deklarationen inrättades mekanismer för att utöka samarbetet och främja enhetlighet inom fyra områden: planering, utbildning, kommunikation och utbyte av information mellan organisationerna samt utvärdering.

Även OSSE bedriver sin verksamhet i nära samarbete med andra internationella organ. EU:s medlemsländer samordnar sitt agerande inom OSSE. Unionen har därför fått ett tydligt genomslag i organisationen. Hösten 2003 antog EU:s utrikesministrar riktlinjer för samarbetet mellan EU och OSSE inom områdena konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnad.

De senaste årens komplexa freds- och säkerhetsfrämjande insatser har även gjort behovet av ökad samordning mellan civila och militära insatser alltmer påtagligt. Frågor om säkerhet och utveckling kan inte ses som isolerade företeelser utan går hand i hand. Militära insatser kan ofta möjliggöra återuppbyggnadsinsatser. Även om ett visst mått av samarbete mellan civila och militära aktörer alltid har förekommit, har omfattningen av och intensiteten på samverkan ökat under senare år i takt med att världssamfundet har höjt ambitionsnivån för den fredsfrämjande verksamheten och visat en vilja att integrera civil och militär verksamhet. Som en följd härav har olika principer och riktlinjer för sådan samverkan utvecklats.

För att utbyta erfarenheter och information samt utnyttja befintliga strukturer samordnar FN och EU i allt större utsträckning sin civila krishanteringsförmåga med militära insatser. Sådan samverkan kan ske genom bl.a. koordinationscentra samt civila sambands-officerare som fyller dialogfunktioner.

Det civila samhället, däribland s.k. NGO:s, dvs. icke-statliga organisationer, och privata företag, kan bidra vid internationella insatser, särskilt inom områden som rekrytering och utbildning. Ett växande antal NGO:s erbjuder tjänster som är utformade för att kunna bistå internationella organisationer att identifiera civila experter. Medan nationella regeringskontrollerade resursbanker i enlighet med nationella politiska preferenser ofta begränsar sig till landets offentlighetsanställda tjänstemän, är register som förs av fristående NGO:s många gånger öppna för en vidare krets av personer med varierande bakgrund, såsom från privat verksamhet och icke-statliga organisationer. I takt med att behovet av experter inom internationell civil krishantering har ökat, har organisationer

som ursprungligen utformade sina register för att kunna bistå med humanitära insatser utökat dessa register till att även omfatta exempelvis rättsområdet.

Vissa nationella och internationella NGO:s har utformat sina resursbanker utifrån målsättningen att tillgodose de internationella organisationernas skraddarsydda behov och tar ut en avgift för identifieringen av tänkbara kandidater. Vanligen är dock de avgifter som NGO:s tar för sina tjänster lägre än kommersiella rekryteringsfirmors och tillför sällan ekonomiska medel i sådan utsträckning att organisationerna kan överleva endast genom att ta betalt för sina rekryteringstjänster. De är i stället beroende av donationer eller bidrag från regeringar alternativt bedriver en annan form av kärnverksamhet.

Svenska NGO:s hämtar ofta experter från den egna styrelsen och medlemskretsen. Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen har exempelvis en mindre databas bestående av medlemmarna. Dessa uppmanas att profilera sig och att anmäla speciella intresseområden. Medlemmarna kan sedan kontaktas via e-post för engagemang i olika uppdrag. Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter engagerar vanligen personer som har anmält intresse för uppdrag utifrån informella nätverk.

Bland NGO:s med inriktning på att bistå internationella organisationer med rekrytering kan nämnas AFDEM⁴⁷, en NGO som bildades år 2000 med kanadensiska och norska medel för att möta efterfrågan på kvalificerad afrikansk personal. Urvalet till organisationens register sker på grundval av ansökningshandlingar och intervjuer. Registret innehåller namn på kvalificerade experter inom en rad områden, bl.a. mänskliga rättigheter.

En annan organisation med omfattande rekryteringsverksamhet är RedR-IHE (*Registered Engineers for Disaster Relief and the International Health Exchange*), ett globalt internationellt förbund med säte i Genève. RedR-IHE grundades år 1980 och rekryterar experter inom ett stort antal områden för olika humanitära organisationers räkning.

Utöver AFDEM och RedR-IHE bör särskilt nämnas den globala organisationen ILAC (se avsnitt nedan).

⁴⁷ Tidigare SAFDEM.

2.8.2 Särskilt om ILAC

ILAC (*The International Legal Assistance Consortium*) är ett globalt konsortium som består av över 40 NGO:s, däribland Sveriges Advokatsamfund och Raoul Wallenberginstitutet. Medlemsorganisationerna representerar över tre miljoner domare, åklagare, advokater och rättsvetenskapsmän över hela världen. ILAC:s huvudkontor ligger i Stockholm. Konsortiet har bedrivit verksamhet sedan år 2002. Denna består i att ställa upp med juridisk expertis som bidrar till att återuppbygga rättsväsendet i länder där detta har brutit samman till följd av konflikter. Fokus har hittills legat på straffrätt och mänskliga rättigheter. Målet är dock att utöka verksamheten inom andra rättsområden samt till stöd till utvecklande av branschorganisationer, exempelvis advokatsamfund.

ILAC används inte som ett egentligt rekryteringsinstrument och förfogar inte över någon databas eller register över kvalificerade experter. I stället har konsortiet ofta möjligheten att genom sitt nätverk sätta samman lämpliga grupper av experter till specifika hjälpprojekt. Vilka namn som aktualiseras varierar från uppdrag till uppdrag. Vid behov kan förfrågningar om personal sändas ut till medlemsorganisationerna omedelbart. Urvalet sker på så sätt att medlemsorganisationerna nominerar experter genom att förse ILAC med kortare listor över lämpliga kandidater. ILAC väljer därefter ut personer från dessa listor. En målsättning är att i första hand engagera personal från konfliktområdets närområde. Vanligen rör det sig om mycket kvalificerad personal med tidigare erfarenheter från motsvarande uppgifter. Nämnda omständigheter gör att insatserna kan sättas in snabbt. Med omkring fyra veckors varsel kan ILAC sedan sända ut en grupp med uppgift att utvärdera hjälpbehovet. Insatschef är ofta en person från ILAC:s sekretariat. Gruppernas sammansättning sker utifrån yrkesbakgrund- och skicklighet, könsfördelning samt språkliga och kulturella förutsättningar. Ett annat krav är absolut opartiskhet. För att öka den utsända gruppens legitimitet sker arbetet i samråd med värdlandets regering och med lokala organisationer. Både Advokatsamfundet och Raoul Wallenberginstitutet har medverkat konkret i projekt. Utöver ILAC:s egen personal kan således deras personal och medlemmar aktualiseras för att sändas ut.

Personalen utför arbetet utan lön. ILAC bekostar däremot resor och traktamenten. All personal omfattas under uppdraget av en

stående försäkring som ILAC har i ett amerikanskt försäkringsbolag.

ILAC syftar till att, såsom opartisk auktoritet, komplettera det internationella samfundets insatser. Konsortiets utsända experter ska göra inledande bedömningar av rättsväsendet i krisdrabbade länder, rapportera vilka resurser som finns tillgängliga i landet i fråga samt vilka hjälpinsatser som behövs från det internationella samfundets sida. Utifrån dessa rapporter lämnar ILAC:s utsända experter rekommendationer till internationella organisationer, givarländer samt konsortiets medlemmar om hur återuppbyggnadsarbetet bör ske. ILAC hjälper därefter värdlandets regering och FN att koordinera genomförandet av rekommendationerna.

Sedan verksamhetens start har ILAC sänt ut personal i samverkan med FN och FN:s lokala fredsbevarande insatser till bl.a. Afghanistan, Irak, Liberia, Haiti och Östtimor. Sådana insatser varar vanligen i omkring två veckor.

3 Svenska insatser på rättsområdet

3.1 Den inrikespolitiska bakgrunden

Den ökade globaliseringen innebär nya villkor för svensk politik. När staternas samverkan blir tätare löses den nationella identiteten gradvis upp. En omedelbar konsekvens av globaliseringens tendens att sudda ut gränserna är att det tidigare kravet på *närvaro* för att bevaka sina intressen övergår i ett krav på *deltagande* i utvecklingen för att bevara sin ställning som en aktör att räkna med.¹

Som framhålls i utredningens direktiv har Sverige som målsättning att vara en aktiv internationell aktör som tar ett stort ansvar för internationell fred och säkerhet. Internationellt samarbete på rättsområdet (rättsbistånd) sker genom fredsfrämjande verksamhet, internationellt utvecklingssamarbete samt exempelvis genom internationella tribunaler och domstolar.

Sedan år 2004 styrs den svenska utrikes- och biståndspolitikerna av Sveriges *politik för global utveckling* (PGU).² Målet är att Sverige ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling inom samtliga politikområden och bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Politiken ska främjas och präglas av respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet mellan män och kvinnor, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljö, ekonomisk tillväxt och social utveckling samt konflikthantering och säkerhet. Den svenska politiken för global utveckling ska ses som Sveriges bidrag till uppfyllandet av FN:s millenniemål (se avsnitt 2.3.2).

I regeringens skrivelse, skr. 2007/2008:89 (Sveriges politik för global utveckling), aviserade regeringen en nystart för politiken för global utveckling genom att konkretisera hur samstämmighet och samverkan kan stärka det samlade svenska bidraget till en rättvis

¹ *Sverige i världen – Rapport från Globaliseringsrådet* (Ds 2008:82).

² Prop. 2002/2003:122.

och hållbar global utveckling. Syftet härmed var att understryka det gemensamma ansvaret för utvecklingspolitikens genomförande.

I budgetpropositionen för år 2008 framhöll regeringen rättsstatens principer som en förutsättning för investeringar, ekonomisk tillväxt, skapande av fler arbetstillfällen och välstånd.³ Regeringen ansåg emellertid att området inte hade fått tillräcklig uppmärksamhet i det svenska utvecklingssamarbetet och att man därför skulle stärka Sveriges arbete framöver med uppbyggnaden av rättsväsendet i samarbetsländerna. Även i budgetpropositionen för år 2009 betonades vikten av att internationellt freds- och säkerhetsfrämjande arbete präglas av ett brett säkerhetstänkande och respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. I propositionen framhölls särskilt Folke Bernadotteakademins (FBA) sammanhållande funktion när det gäller Sveriges strävan att kunna bidra med civil kompetens till internationella insatser.⁴

Ambitionen att öka Sveriges deltagande i internationella insatser kom till uttryck i regeringens skrivelse, skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). I skrivelsen framhölls att Sveriges förmåga till internationella insatser skulle förbättras. Det militära deltagandet i insatser borde bli större, så att en dubbling av utlandsstyrkans förmåga skulle åstadkommas. Vidare skulle effekten av svenskt deltagande i internationella insatser öka, bl.a. genom mer sammanhållna insatser. I skrivelsen konstaterades att efterfrågan på civilt deltagande i internationella insatser ökade samt att Sverige borde bidra till att möta denna efterfrågan genom att delta med domare, åklagare, polis och annan personal från rättsväsendet, samtidigt som vår ledande ställning inom området insatsstöd skulle bibehållas. Målet skulle vara att i internationella polis- och/eller rättsstatsuppbyggande insatser integrera alla delar av rättsväsendet. Uppbyggnad av polisväsendet i en post-konfliktsituation måste ske parallellt med uppbyggnad av rättsväsendet i övrigt. I möjligaste mån borde svenskt deltagande med poliser omfatta minst två personer till varje insats. I prioriterade insatser borde strävan vara att delta med större bidrag. Sverige skulle också bidra med en bredd av andra efterfrågade personalkategorier, t.ex. politiska rådgivare, rådgivare i utvecklingsfrågor samt experter på mänskliga rättigheter och genderfrågor. I skrivelsen slogs vidare fast att utvecklingssamarbete utgjorde en viktig del av den samlade svenska förmågan. Möjliga och genom-

³ Prop. 2007/2008:1, s. 49 f.

⁴ Prop. 2008/2009:1, s. 17 ff.

förbara synergier med utvecklingssamarbetet skulle därför alltid eftersträvas. Skrivelsen betonade vidare vikten av ett nära samarbete med EU, internationella organisationer, regioner samt övriga nordiska länder.

I regeringens skrivelse, skr. 2007/2008:109 (Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik), redogjordes för regeringens ambitioner och prioriteringar vad gäller mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik. Regeringen betonade vikten av en ökad samverkan mellan olika politikområden och ett samstämt agerande, nationellt och internationellt, för en resultatnriktad politik. I skrivelsen lämnades vidare en kortfattad beskrivning av situationen vad gäller mänskliga rättigheter i olika delar av världen, samt av den utveckling som skett institutionellt och av normer, instrument och verktyg för arbetet med mänskliga rättigheter inom FN, EU och andra internationella organ de senaste åren.

Regeringens skrivelse, skr. 2008/2009:11 (Frihet från förtryck – skrivelse om Sveriges demokratibistånd), behandlade bl.a. frågor om Sveriges deltagande i internationellt utvecklingssamarbete. Skrivelsen fokuserade på demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer. Demokratibiståndet borde stärka staters respekt för de mänskliga rättigheterna. Förutom politisk dialog skulle bistånd utgå till initiativ som stärker staternas egna ansträngningar eller till organisationer som verkar för staternas efterlevnad av sina åtaganden. I det långsiktiga utvecklingssamarbetet borde kapacitetsutveckling av institutioner som verktyg för lagstiftningsarbete och utveckling av förvaltningen användas. Skrivelsen betonade därvid vikten av att utveckla kontrollfunktioner samt att stärka samspelet mellan de verkställande organen och de ansvarsutkrävande institutionerna. Dessutom framhölls ett livskraftigt civilt samhälle och oberoende media som nödvändiga förutsättningar för ansvarsutkrävande och för bekämpande av maktmissbruk och korruption. Skrivelsen betonade vidare betydelsen av kunskaper och insikter om formella och informella maktstrukturer i samhället liksom en lyhördhet för hur samarbetet uppfattas av mottagarlandet. Samordningen mellan svenska aktörer liksom med andra bidragsländer borde förbättras.

Regeringen har i två handlingsplaner – för perioderna 2006–2008 och 2009–2012 – slagit fast hur FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) *Kvinnor, fred och säkerhet* ska implementeras regionalt, nationellt och globalt (se avsnitt 2.3.1). Handlingsplanerna tar sikte

på såväl deltagande i internationella krishanteringsinsatser som i internationellt utvecklingsamarbete.

Folke Bernadotteakademien (se avsnitt 3.2.2) publicerade år 2008 en rapport om rättsstatsprinciper inom offentlig förvaltning i postkonfliktländer.⁵ I rapporten analyserades hur bristande rättsstatsprinciper påverkar individer och grupper. Rapporten innehöll också en diskussion kring hur rättsstatsprinciper i framtiden borde integreras i reformation av offentlig förvaltning.

Washingtonbaserade *Center for Global Development* genomför varje år en mätning av hur 22 rika länder främjar global utveckling. I *Commitment to Development Index* (CDI) vägs bl.a. bistånds-, handels-, immigrations- och säkerhetspolitik in. År 2008 placerade sig Nederländerna för fjärde året i rad på första plats. Sverige kom på andra plats. Sett till enskilda politikområden placerade sig Sverige på första plats när det gäller biståndspolitik, både i mängd och kvalitet. När det gäller säkerhetspolitik kom Sverige däremot på trettonde plats, vilket berodde på ett för litet bidrag till FN:s fredsbevarande uppdrag.

Nedan följer en redogörelse för svenska myndigheters och andra nationella aktörers insatser på rättsområdet. Redogörelsen inleds med en beskrivning av den verksamhet som aktörer med övergripande uppgifter bedriver (avsnitt 3.2). Därefter följer en motsvarande beskrivning av myndigheter med inriktning på särskilda verksamheter (avsnitt 3.3) samt av ett antal övriga aktörer (avsnitt 3.4). Kapitlet avslutas med en redogörelse för samverkan mellan svenska aktörer (avsnitt 3.5).

3.2 Aktörer med övergripande uppgifter

3.2.1 Regeringskansliet

Allmänt

Utrikesdepartementet (UD) utgör tillsammans med de svenska utlandsmyndigheterna utrikesförvaltningen och ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder. Utrikesförvaltningens uppdrag är att bidra till att förverkliga regeringens övergripande mål i utrikespolitiska frågor. Till UD:s uppdrag hör också att inom Regerings-

⁵ Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development, Folke Bernadotte Academy Publications 2008. Rapporten var ett led i ett projekt och har bl.a. följts upp vid ett seminarium våren 2009.

kansliet samordna den svenska utrikespolitiken. Till ansvarsområdena hör utrikes- och säkerhetspolitik (däribland freds- och säkerhetsfrämjande insatser), bistånd och utveckling (däribland internationellt utvecklingssamarbete), folkrätt och mänskliga rättigheter (däribland internationella tribunaler och domstolar) samt annat samarbete med andra länder, regioner och organisationer. Frågor om svenskt deltagande i internationella uppdrag samordnas med bl.a. Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. Rättsväsendet faller under Justitiedepartementets ansvarsområde, medan Försvarsdepartementet ansvarar för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Av UD:s andel om totalt ca 32 miljarder kronor i 2009 års statsbudget uppgår kostnaderna för internationell samverkan till drygt 1,6 miljarder kronor och kostnaderna för internationellt utvecklingssamarbete till 30 miljarder kronor, varav 1,5 miljarder kronor avser reformsamarbete i Östeuropa. Av kostnaderna för internationell samverkan uppgår bidrag till vissa internationella organisationer till drygt 1,1 miljarder kronor och freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet till 130 miljoner kronor.⁶

Civil krishantering

Frågor om svenskt deltagande i civila och militära krishanteringsinsatser bereds huvudsakligen inom UD:s enhet för säkerhetspolitik. Beredningen sker dock till stora delar gemensamt med övriga berörda departement, främst de departement som svarar för de personalkategorier som är tänkta att ingå i insatsen. Insatser med personal från rättsväsendet förutsätter därvid främst gemensam beredning med Justitiedepartementet, medan personal från MSB innebär medverkan från Försvarsdepartementet.

FN:s förfrågningar till Sverige och andra medlemsstater om deltagande i internationella insatser rör ofta behov av personal som ska fylla enskilda funktioner. Förfrågningarna innebär därför vanligen konkreta tjänstebeskrivningar. Hanteringen av dessa frågor underlättas av att UD inför varje regleringsbrev avseende Polisens utlandsstyrka diskuterar kommande tillgång till och behov av insatspersonal i en dialog med Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsens (RPS) utlandssektion. Därmed skapas en förutsebarhet som medför att beredningen blir snabb och effektiv när konkreta förfrågningar

⁶ Prop. 2008/2009:1.

görs. Frågan om svensk personals medverkan behöver inte beredas för regeringsbeslut, utan beslutet fattas inom departementet. Den civila icke-uniformerade personal som deltar i insatserna är, till skillnad från vad som är fallet inom OSSE:s och EU:s insatser, vanligen direktkontrakterad av FN efter förslag från Regeringskansliet eller annan.

Även behovet av personal till OSSE:s insatser är i regel förutsebart och begränsar sig vanligen till ett tiotal personer per år.

Frågor rörande svenskt deltagande i EU:s civila krishanteringsinsatser präglas däremot vanligen inte av samma förutsebarhet som medverkan i FN:s och OSSE:s insatser. Sverige har som målsättning att UD eller i vissa fall Försvarsdepartementet ska vara representerat när EU gör s.k. *fact-finding missions*, dvs. förberedande sonderingsinsatser, i områden som kan komma i fråga för kommande insatser. Dessa förberedande insatser syftar till att undersöka de praktiska förutsättningarna för en mission och leds vanligen av personer från Rådssekretariatet. Genom att ha svenska representanter på plats ökar möjligheterna att kunna påverka insatsernas utformning. Ett svenskt riktmärke är att Sverige ska svara för ungefär 14 procent av personalen i EU:s civila insatser.

Förutsättningarna för ett svenskt deltagande brukar vanligen undersökas redan innan Sverige får en konkret förfrågan från EU om deltagande. UD gör därvid en uppskattning av tillgängliga ekonomiska och personella resurser och gör utifrån detta underlag en bedömning av svensk förmåga att bidra. Då Sverige inte har någon stående insatspersonal till förfogande krävs en inventering från gång till gång. När en formell förfrågan från EU sedan kommer är denna i regel preciserad med konkreta tjänstebeskrivningar. UD sammanställer då efter gemensam beredning med andra berörda departement en lista över kandidater, som förklarar sig villiga, samt lämnar ett förslag till rangordning av dessa utifrån bifogade CV. Kvalitetssäkring ska däremot redan ha gjorts av de myndigheter som ställer kandidater till förfogande. I de fall EU:s förfrågningar undantagsvis endast rör kandidater till enskilda tjänster, såsom chefstjänster, kan beredningen emellertid även inkludera exempelvis intervjuer med tänkbara kandidater. EU tar sedan ställning till vilka personer från listan som ska komma i fråga. Vanligen är tillgången på personal med generella funktioner större än vad som efterfrågas, medan det kan råda brist på personal med speciella funktioner. Insatspersonalen förutsätts vara sekunderad av

sina respektive svenska myndigheter och bibehålla sina svenska löner. EU bekostar däremot merkostnader, såsom traktamenten.

Beslut om svenska civila krishanteringsinsatser fattas av regeringen. Svensk medverkan till ett beslut i EU:s ministerråd om en insats föregås alltid av ett samråd mellan regeringen och riksdagen i EU-nämnden. Om det rör sig om ett bidrag med svenska militära styrkor krävs riksdagsbeslut, eftersom 10 kap. 9 § regeringsformen anger att regeringen inte får sända svensk väpnad styrka utomlands utan riksdagens medgivande. Regeringen lämnar därför en proposition till riksdagen inför varje militär insats som Sverige deltar i.

Utvecklingssamarbete

Frågor rörande Sveriges internationella utvecklingssamarbete hanteras främst inom UD:s enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet samt departementets olika geografiska enheter. Arbetet planeras och genomförs i dialog med svenska och utländska aktörer och utifrån de prioriteringar som regeringen har slagit fast.

Regeringen har identifierat ett antal tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet, däribland demokrati och mänskliga rättigheter.⁷ Prioriteringen demokrati och mänskliga rättigheter ska inriktas på de medborgerliga och politiska rättigheterna, demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer samt demokratiseringens aktörer.⁸

Det svenska deltagandet i internationellt utvecklingssamarbete utformas också utifrån regeringens s.k. *landfokuseringspolitik*, dvs. den inriktning som regeringen hösten 2007 antog för vilka länder som fortsättningsvis ska få del av svenskt bistånd.⁹ I den nya landfokuseringen delas samarbetsländerna upp i tre kategorier som ska tydliggöra skälen till den svenska närvaron. Landfokuseringen inne-

⁷ Prop. 2008/09:1, s. 54 ff.

⁸ Skr. 2007/2008:89, Sveriges politik för global utveckling.

⁹ Fokusering av det svenska utvecklingssamarbetet – tidplan för strategiprocesser för åren 2007–2009, riktlinjer för utfasningsstrategier/planer, samt förlängningar av gällande samlarbetsstrategier, regeringsbeslut 2007-10-18. Enligt landfokuseringspolitiken ska Sverige bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete med tolv länder (Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh, Kambodja och Bolivia), utvecklingssamarbete med tolv länder (Burundi, Demokratiska Republiken Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Afghanistan, Östtimor, Irak, Västbanken-Gaza, Colombia och Guatemala) samt reformsamarbete med nio länder (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet och Ukraina). Reformsamarbetet syftar till att underlätta EU-integrationen och därmed stärka fattigdomsbekämpningen och reformansträngningarna i vårt närområde.

bär att Sverige ska bedriva ett långsiktigt utvecklingsamarbete med tolv länder, utvecklingsamarbete med ytterligare tolv länder i konflikt och/eller postkonfliktsituation samt reformsamarbete med nio länder i Östeuropa. Genom landfokuseringen ska Sverige ta sitt ansvar för att Parisdeklarationens målsättningar uppfylls (se avsnitt 2.3.2).

Regeringens styrinstrument för utvecklingsarbetet är de s.k. samarbetsstrategierna. UD ger Sida eller i sällsynta fall annan myndighet i uppdrag att utarbeta förslag till samarbetsstrategi avseende enskilda länder. Förslaget bereds sedan inom departementet. Regeringen fattar därefter beslut om samarbetsstrategi avseende landet i fråga. Strategierna omfattar i normalfallet tre-femårsperioder.¹⁰

Nomineringar till internationella tribunaler och domstolar

UD ansvarar för beredningen inför nominering av domarkandidater till flertalet internationella tribunaler och domstolar.¹¹ Sedan en vakans uppstått tas namn på tänkbara kandidater fram och deras referenser inhämtas. Därefter sker gemensam beredning med Statsrådsberedningen och samtliga berörda departementsenheter. Beslut om nomineringen fattas sedan vid ett regeringssammanträde.

Nomineringsförfarandet avseende domartjänster vid Internationella domstolen utgör ett undantag från nämnda förfarande på så vis att det är Sveriges s.k. nationella grupp, bestående av de svenska medlemmarna i permanenta skiljedomstolen, som nominerar kandidater. Regeringen fattar därefter ett beslut om svensk kandidatur i enlighet härmed.

Som ovan nämnts är Sverige vid vissa internationella domstolar garanterat en eller flera domartjänster, medan andra internationella domartjänster förutsätter att Sverige särskilt för fram sina kandidater (se avsnitt 2.7). Att föra fram svenska kandidater innebär både en politisk och ekonomisk investering från Sveriges sida. Vid bedömningen av om en svensk kandidat ska föras fram eller inte tas hänsyn till i vilken utsträckning nordisk eller västeuropeisk rätts-tradition redan är representerad i domstolen. För att nordisk rätts-tradition ska vara representerad och för att inte nordiska kandidater ska konkurrera ut varandra föregås nomineringarna vanligen av

¹⁰ Riktlinjer för samarbetsstrategier, UD2005/24624/GU, jämte kompletterande promemoria.

¹¹ Rekrytering av en domare till den av OHR inrättade domstolen i Bosnien-Hercegovina har emellertid, enligt uppgift, handhåfts av Sida helt på egen hand utan kontakt med Regeringskansliet.

diskussioner med övriga nordiska länder, varvid länderna enas om att föra fram en gemensam kandidat. Endast ett fåtal personer från Sverige och övriga Norden innehar eller har innehaft domartjänster vid de internationella tribunalerna och domstolarna.¹²

När det gäller domare i EG-domstolen, Förstainstansrätten samt generaladvokater ansvarar Justitiedepartementet för beredningen inför nomineringar. Sedan kandidater har tagits fram och referenser inhämtats sker beredning med Stadsrådsberedningen, UD samt med övriga statsråd. Justitieuetskottet informeras. Regeringen fattar sedan beslut om nomineringen vid ett regeringssammanträde. Även nomineringar till Europadomstolen föregås av beredning inom Justitiedepartementet.

Övrig personal vid internationella tribunaler och domstolar anställs, som nämnts, vanligen direkt av domstolen i fråga.¹³

3.2.2 Folke Bernadotteakademien

Folke Bernadotteakademien (FBA) inrättades år 2002 och är en statlig myndighet under UD med den övergripande uppgiften att stärka och utveckla den svenska och internationella förmågan inom området konflikt- och krishantering, med en särskild inriktning på fredsinsatser.¹⁴ Akademien ska fungera som plattform för samverkan mellan svenska myndigheter och organisationer samt deras utländska partners. Myndigheten är inom sitt verksamhetsområde svensk kontaktpunkt gentemot organisationer såsom FN, OSSE, EU och NATO.

Till akademins verksamhetsgrenar hör nationell samverkan och samordning, utbildning och samträning, forskning, utvärdering och

¹² Endast en svensk domare, hovrättspresidenten m.m. Sture Petrén, har suttit i ICJ (1967–1976). Norge har haft två domare i ICJ, Jens Evensen (1985–1994) och Helge Klaestad (1946–61, varav som domstolens president 1958–1961). Svenska jurister i PCA är f.d. justitierådet Hans Danelius, ambassadörerna Carl-Henrik Ehrenkrona och Hans Corell samt professorn Ove Bring. Den ende svenske domaren i ICTY har varit hovrättslagmannen Krister Thelin som tjänstgjorde där under åren 2003–2008. Två svenska domare, hovrättsråden Lennart Aspegren och Karin Hökborg, har suttit i ICTR. En av domarna i ICC, Erkki Kourula, är från Finland. Svensk domare i Europadomstolen är för närvarande Elisabet Fura-Sandström, i EG-domstolen Pernilla Lindh samt i Förstainstansrätten Nils Wahl. Den svenska åklagaren Marie Tuma tjänstgör för närvarande vid den av OHR inrättade domstolen i Bosnien-Hercegovina, efter att tidigare ha varit anställd som åklagare i Jugoslavien-tribunalen (se avsnitt 2.7).

¹³ I slutet av år 2008 arbetade exempelvis omkring fem svenska jurister i olika funktioner vid ICTY, ett par vid ICTR samt ett tiotal vid EG-domstolen.

¹⁴ Se t.ex. förordning (2009:25) om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien samt Folke Bernadotteakademins rapport angående ny personal-försörjningsfunktion, Dnr 011-169-2007.

metodutveckling samt freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet.

Ett femtiotal heltidsanställda arbetar inom myndigheten. En särskild *Rule of Law*-koordinator ska bl.a. samordna utbildningsfrågor inom rättsområdet samt representera FBA inom olika samverkansnätverk (se avsnitt 3.5). Akademin har bl.a. genom ett projekt fokuserat särskilt på frågor kring rättsstatsprinciper i offentlig förvaltning i post-konfliktländer (se avsnitt 3.1).

Särskilt om rekryteringsansvaret

FBA:s rekryteringsansvar består enligt myndighetens instruktion främst i att akademien ska rekrytera den civila personal som regeringen beslutar att ställa till förfogande för internationella insatser samt genomföra sådana insatser och administrera sådant svenskt deltagande. Uppgiften innefattar ett nationellt samordningsansvar för personalförsörjning av civil personal till internationella insatser som omfattar personal från fler än en myndighet. I syfte att stärka den svenska förmågan att tillgodose internationell efterfrågan på personal till freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser ska FBA också utveckla och förbättra formerna för bidrag med personal, policy, kompetens, utbildning, övning, forskning och erfarenheter inom området. Vidare ingår att, på grundval av kvalitetssäkrad information från de berörda myndigheterna, upprätthålla en överblick över de samlade nationella civila kompetenserna och personalkategorierna som respektive myndighet kan bidra med och redan bidrar med till pågående insatser. FBA ska även svara för en nationell resurspool för rekrytering av personal till internationella insatser bestående av personalkategorier, för vilka det inte finns någon naturlig eller definierad huvudman bland svenska utsändande myndigheter eller om det inte faller inom utsändande myndigheters ordinarie arbetsgivaransvar (se 2 § punkterna 10–13 förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademin).

Den 1 januari 2008 flyttades rekryteringsansvaret för tjänster inom FN, OSSE, EU och TIPH från Sida till FBA:s personalförsörjningsfunktion. Denna består av nio personer. Det ansvar som överfördes från Sida omfattar freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser. Överföringen innebar däremot inte någon ansvarsflyttning från andra myndigheter än Sida.

För rekryteringsverksamheten har akademien upprättat en nationell databaserad resurspool. Denna är alltjämt under uppbyggnad och består för närvarande av ca 200 personer. Ett fåtal av dessa har anknytning till rättsväsendet. Därtill kommer de personer som akademien bidrar med i pågående internationella insatser. Innan personer läggs in i resurspoolen har FBA kvalitetssäkrat dessa. Kvalitetssäkring sker genom intervjuer inriktade på personlighet, fackkunskap och referenstagning. Värdering sker även under deltagande i s.k. poolkurser (se nedan). I resurspoolen får endast personer med sådan erfarenhet och kompetens som krävs för internationella insatser upptas. Lämplig personal ska kunna ställas till förfogande med kort varsel.

Att resurspoolen ska bestå av personalkategorier, för vilka det inte finns någon naturlig eller definierad huvudman bland svenska utsändande myndigheter, innebär också att det är möjligt att engagera t.ex. personer som nyligen har gått i pension, är anställda inom den privata sektorn eller inom enskilda organisationer. Kvalifikationer och kompetens som återfinns i det civila samhället ska särskilt beaktas. FBA har kommit överens med Domstolsverket och Polisen om att myndigheten ska underrätta respektive myndighet om en person anställd av någon av dessa myndigheter söker utlandsuppdrag inom FBA. Under år 2008 var uppdraget särskilt att fokusera på personer med kompetens inom förvaltning och samhällsstyrning, rättsstatsuppbyggnad, ledning och samverkan, säkerhetssektorreform och demobilisering, återanpassning och reintegrering, konfliktförebyggande, medling, mänskliga rättigheter samt genderfrågor.

Personer som antas till internationella insatser är i regel tjänstlediga från sina ordinarie anställningar och skickas ut av FBA som anställningsmyndighet. Det är därmed FBA som betalar personalens löner. FBA tillämpar ett lönesystem som bygger på de lönegrader som tillämpas inom FN. Traktamenten tillkommer enligt respektive organisations regler. Personalen omfattas av ett URA-avtal samt Kammarkollegiets försäkring (se avsnitt 8.3.4). För tjänstgöringen gäller en uppförandekod som ungefärligen motsvarar den som gäller för den personal som MSB sänder ut. Uppföljning sker genom skriftlig och muntlig avrapportering till FBA och UD. FBA arbetar för närvarande med att utarbeta ett särskilt hemkomstprogram som ska omfatta all personal.

För närvarande är ett sjuttiototal personer utsända av FBA, varav 13 inom OSSE, tio inom TIPH, sju inom FN och övriga inom EU.

49 personer är sända till länder i Europa, 13 till Mellanöstern och tio till Afrika. Ett tiotal av de utsända arbetar med frågor med anknytning till mänskliga rättigheter eller rättsområdet i övrigt. Tjänstgöringstiden är vanligen sex månader med möjlighet till förlängning i upp till tre år.

FBA ansvarar för att i nära samverkan med andra berörda myndigheter månadsvis sammanställa en rapport till UD över det totala civila nationella deltagandet i internationell freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet. Formerna för rapportering utformas i nära samarbete med UD. Andra berörda myndigheter ska samverka med akademien för att säkerställa att rapporten blir ändamålsenlig.

Särskilt om utbildningsansvaret

FBA:s utbildningsansvar består enligt myndighetens instruktion främst i att akademien ska utbilda den civila personal som regeringen beslutar att ställa till förfogande för internationella insatser. Akademien har också till uppgift att genomföra sådan utbildning, samträning och övning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda svensk och utländsk personal för deltagande i internationella insatser. FBA ska även bidra till en effektiv samordning av och samstämmighet mellan svenska utbildnings-, samtränings- och övningsinsatser inom verksamhetsområdet, inklusive insatsförberedande utbildning för civil personal (se 2 § punkterna 5, 6 och 11 förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien).

Etableringen av FBA:s personalförsörjningsfunktion har inneburit ökade krav på dess utbildningsverksamhet. För närvarande arbetar ett tjugotal anställda med utbildningsrelaterade frågor. Bland dessa finns lärare med ansvar för olika kursområden. Akademiens uppgift är att utveckla och genomföra kurser, ofta i samarbete med andra myndigheter. FBA arbetar med ett brett nätverk av resurspersoner och experter inom olika kompetensområden och från internationella organisationer och samarbetspartners. Samarbete sker ofta med experter från exempelvis MSB, Försvarsmakten, Polisen och UD.

Vid FBA finns grundutbildning för personal som ska göra sin första utlandstjänst, en missionsförberedande utbildning för all personal i anslutning till genomförandet av en bestämd insats samt

vissa specialist- och befattningsutbildningar. Till den missionsförberedande utbildningen ska delvis kopplas ett avslutande hemkomstprogram som syftar till att bearbeta starka upplevelser och tillvarata erfarenheter och insikter som kan ligga till grund för utveckling av såväl utbildning som arbetssätt och metoder.

Grundutbildningen (s.k. poolkurser) omfattar ca tio kursdagar och syftar främst till att göra deltagarna allmänt förtrogna med uppgifter, arbetssätt och villkor för deras verksamhet ute i missioner samt att ge dem god förmåga att skydda sig mot hot och risker. Ett viktigt inslag i utbildningen är genomgång av uppförandekod och etiska regler. Under år 2009 kommer omkring fyra–sex poolkurser att genomföras. Varje kurs består av omkring 20 deltagare.

FBA har, i samarbete med andra myndigheter, utarbetat ett koncept för missionsförberedande utbildning. Detta kan snabbt omvandlas till missionsspecifika kurser skräddarsydda för dem som ska sändas ut. Syftet är att härigenom snabbt och med kort framförhållning kunna ställa personal till förfogande. Konceptet är flexibelt och medger utbildningar från allt från ett par dagar till upp till en vecka. I några fall kan samordning ske med övriga nordiska länder eller med andra EU-länder. I missionsförberedande utbildning inför redan pågående missioner bör personal med färsk erfarenhet från missionen delta. Vid nya missioner är målsättningen att engagera personer som har deltagit i förberedande arbete på plats i konfliktområdet. Andra viktiga inslag är säkerhetsförhållanden, uppförandekod och styrinstrument för insatsen, t.ex. sådana som klarlägger de utsändas folkrättsliga status. Under år 2009 kommer ca 13 missionsförberedande kurser att genomföras. I genomsnitt deltar ca åtta personer i varje kurs.

Utöver grundutbildning och missionsförberedande utbildning finns behov av vidareutbildning. Denna sker i första hand inom ramen för det kursutbud som akademien och dess nationella och internationella samarbetspartners erbjuder. Detta utbud genomgår en ständig utveckling för att det ska motsvara de krav som insatserna ställer. Exempel på inriktning på allmänna vidareutbildningar är ledarskap och insatsplanering. Expert- och specialistutbildningar kan vara inriktade på exempelvis demokratiutveckling, civil administration och förvaltning samt säkerhetssektorreformer. Utbildningarnas längd kan variera mellan tre och 14 dagar. Samtliga utbildningar genomförs på engelska. Akademien strävar efter att utbildningen ska reflektera den internationella verkligheten med multi-

funktionellt internationellt deltagande så långt det är möjligt med hänsyn till kursens mål.

I kurserna deltar dels personer som kommer att sändas ut på uppdrag av FBA, dels personer från andra myndigheter eller organisationer. Akademin får ta ut avgifter för utbildningsverksamheten (9 § nämnda förordning). Dagskostnad för en deltagare i FBA:s grundutbildning uppgår till ca 3 000 kr och för en deltagare i vidareutbildning till ca 3 500 kr.

Inom FBA håller man på att utarbeta en särskild kurs med inriktning på rättsstatligt arbete inom offentlig förvaltning. Ett koncept till kursen förväntas vara färdigt under år 2009.

3.2.3 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete och lyder under UD. Liksom andra svenska myndigheter arbetar Sida självständigt inom de ramar som satts upp av regering och riksdag. Sidas arbete vägleds av Sveriges *politik för global utveckling* (se avsnitt 3.1), av myndighetsinstruktionen, det årliga regleringsbrevet samt av två interna dokument, *Perspektiv på fattigdom* och *Så arbetar Sida*. Dessa två dokument uttrycker Sidas grundläggande principer och har hela Sida som målgrupp. Verksamheten styrs vidare bl.a. av regeringens s.k. landfokuseringspolitik och de samarbetsstrategier som upprättas för olika länder (se avsnitt 3.2.1).

Under det senaste decenniet har förutsättningarna för internationellt utvecklingssamarbete förändrats radikalt. Globaliseringen har inneburit nya, högre krav på Sida. För att anpassa Sidas organisation och arbetsmetoder till omvärldsutvecklingen har myndigheten genomgått en genomgripande organisatorisk förändring, som avslutades hösten 2008. Den nya organisationen är sammansatt av tre s.k. pelare: *Policy, Operations och Management*. *Operations* ansvarar för genomförandet av utvecklingssamarbetet, medan *Policy* och *Management* ansvarar för att verksamheten ska kunna genomföras på bästa sätt.

Rekryteringsfrågor

Vid Sida bär *Operations*, Teamet för resursbasutveckling, ansvaret för att rekrytera, utbilda och främja anställning av svensk personal i internationella organisationer.

Den 1 januari 2008 flyttades, som nämnts, rekryteringsansvaret för tjänster inom FN:s, OSSE:s och EU:s freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser samt TIPH över till FBA. Sida har dock fortfarande hand om tjänster som är biståndsrelaterade, inklusive rekrytering till OSSE:s och EU:s valobservationsinsatser.

För att öka den svenska närvaron vid internationella organisationer har Sida fått i uppdrag av UD att rekrytera till s.k. JPO-tjänster. JPO står för *Junior Professional Officer*. Syftet är att bredda resursbasen av personer med erfarenhet av internationellt arbete och arbete med utvecklingsfrågor genom att ge yngre välutbildade personer möjlighet att tjänstgöra inom FN och andra internationella organisationer. Därmed ökar även antalet personer med förutsättningar att på sikt inneha högre befattningar inom organisationerna. JPO-programmet är för många det första steget in i FN. I dag har Sida drygt 100 JPO:s i tjänst, varav ca 40 procent vid huvudkontor och 60 procent vid olika fältkontor runt om i världen.

Under 2009 finansierar Sida även tio nya tjänster som s.k. *Special Assistant to the Resident Coordinator* (SARC-programmet). Programmet syftar till arbete med FN-reform i vissa av Sida särskilt utvalda länder. Sida rekryterar även personal till det bilaterala biträdande expertprogrammet (BBE-programmet). Programmet omfattar ett trettiotal tjänster och är ett utbildningsprogram för yngre personer som vill meritera sig för uppdrag inom internationellt utvecklings-samarbete.

Sida samarbetar även i övrigt med UD för att öka antalet svenskar i internationella organisationer. Organisationerna bjuds också in till Sverige på rekryteringsmissioner. Samarbete sker inom de nätverk inom de kompetensområden som är intressanta för Sida och som efterfrågas av FN och andra internationella organisationer. Dessa nätverk hålls kontinuerligt informerade och kontaktas då Sida aktivt letar kandidater. Sida letar däremot inte tjänster åt eller stödjer enskilda personer.

Utvecklingssamarbete

Arbetet rörande rättsområdet sker inom *Policy*, Avdelningen för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, i nära samarbete med *Operations* där all operativ verksamhet bedrivs gentemot fältet.

Det övergripande målet för Sidas arbete med demokrati är att bidra till god samhällsstyrning genom att på central, regional och lokal nivå stödja framväxten av offentlig förvaltning. En viktig del av stödet till demokratisk samhällsstyrning är stärkandet av rätts-samhället.

Sidas arbete för mänskliga rättigheter kan ske på två sätt. Det första innebär att Sida arbetar i ett land, antingen med landets regering eller det civila samhället. Samarbete med ett lands regering kan omfatta stöd till lagstiftningsarbete eller utbildning av domare, åklagare och advokater. Ett annat exempel är stöd till övervakningsmekanismer, såsom ombudsmannainstitutioner. Samarbete med det civila samhället består ofta i stöd till dokumentation av kränkningar, rättshjälp samt medvetandegörande av medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Det andra sättet att främja mänskliga rättigheter är Sidas arbete på internationell nivå, exempelvis för att främja demokrati och mänskliga rättigheter inom internationella organisationer eller för att utveckla och stärka särskilda sakfrågor. Stödet sker ofta i samarbete med svenska och internationella organisationer. Organisationerna har utarbetat egna mandat.

Bland de organisationer som Sida ger stöd till och som arbetar med att stärka rättsstaten kan nämnas Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter och Raoul Wallenberginstitutet (se avsnitt 3.4).

Sidas samarbete med den offentliga sektorn och organisationer sker till stor del genom s.k. *twinning* (se avsnitt 2.5.2). *Twinning* är ett begrepp som har använts inom Sidas utvecklingssamarbete sedan mitten av 1980-talet. Grundtanken är att bidra till att förstärka myndigheter och organisationer i samarbetsländerna genom att skapa ett samarbete med dess motsvarighet i Sverige. Myndigheterna och organisationerna i samarbetsländerna har jämförbara mandat från sina respektive regeringar, ett likartat ansvar i samhället och personal med samma typ av utbildning, erfarenhet och arbetsuppgifter. *Twinning* kan användas på flera olika nivåer. En stor del av Sidas stöd förmedlas inom områden som revision, statistik

och skatteuppbörd. På senare år har metoden även tillämpats på andra områden, t.ex. inom rättsområdet där RPS är en av Sidas främsta myndighetspartners. SADEV (Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete) arbetar för närvarande med att förbereda en utvärdering av twinningprojekt och andra projekt inom rättssektorn. Syftet härmed är bl.a. att få en överblick av antalet aktörer och projekt (se avsnitt 3.2.4).

Målet med ett twinningsamarbete är att hjälpa organisationen i samarbetslandet att utvecklas på egna villkor, utifrån sina egna kulturella, politiska, ekonomiska och sociala förutsättningar. Samtidigt måste samarbetet underordnas de mål och förutsättningar som gäller för svenskt utvecklingssamarbete, särskilt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Ramen för samarbetet definieras därför mellan Sida och samarbetslandet, medan de specifika projektmålen i hög grad konkretiseras av de inblandade organisationerna eller myndigheterna. Twinningsamarbetet är vanligen långsiktigt, ofta upp till sju eller tio år. Målet är att myndigheterna eller organisationerna ska samarbeta tills de önskade resultaten har uppnåtts och att arbetet därefter kan fortsätta i mer begränsad utsträckning.

Sida är också av regeringen utsedd till nationell kontaktpunkt för twinning-projekt och TAIEX-insatser som EU finansierar för att stödja unionens utvidgning samt för att utveckla samarbetet med grannländerna. Inom twinning och TAIEX samarbetar aktörer inom offentlig sektor i EU:s gamla medlemsländer med sina motsvarigheter i de nya medlemsländerna. Aktörer från alla EU:s medlemsländer kan samarbeta med sina motsvarigheter i kandidatländerna och grannländerna i Östeuropa, Nordafrika och Mellanöstern. Sida svarar för information om de senaste s.k. ficherna, dvs. twinning-projektbeskrivningarna, som tas fram inom de nya finansieringsinstrumenten IPA och ENPI, om EU-kommissionens strategier och policies, administrativa nyheter, riktlinjer, manualer och mallar, liksom för förfinansiering av projekten (se avsnitt 2.5.2).

De internationella projekten kan också ske genom upphandlade konsulttjänster. Sida har även slutit ramavtal med en rad svenska konsultföretag, som har möjlighet att delta i särskilda avropsförfaranden. Svenska företagare kan delta i upphandlingen av varor och tjänster inom EU-finansierade projekt såväl i EU:s nya medlemsländer som i de regioner utanför EU som erhåller stöd och bistånd från unionen. Det är då privata konsultbolag som anlitar de experter av olika nationaliteter som ska utföra arbetet med kun-

skapsöverföring, exempelvis som experter och föredragshållare.¹⁵ Sida ansvarar för upphandlingen och har för detta förfarande utarbetat en ordning utifrån Världsbankens och EU:s regelverk, *Sida Procurement Guidelines* (SPG). Information om EU-finansierade upphandlingar publiceras som supplement till unionens officiella tidning, *Official Journal*, samt på bl.a. EuropeAid:s och Sidas hemsidor. Tilldelningsbeslut fattas av Sida. Avtal mellan Sida och den eller de anbudsgivare som har tilldelats kontrakt sluts genom upphandlingskontrakt.

Länderna saknar direkt inflytande över verksamheten. Kvalitetssäkring sker emellertid genom att Sida följer upp verksamheten samt genom mottagarlandets uppföljningar. De företag som vill lämna anbud måste också kunna visa att de inte är satta i konkurs samt att de saknar skatteskulder. Intresserade företag ska vidare visa att de uppfyller de kompetens- och kapacitetskrav som regelmässigt uppställs. Sådana krav kan omfatta en minsta omsättning, ett visst antal experter på sakområdet, tidigare erfarenhet inom sektorn och landet eller regionen samt tidigare erfarenhet av att sköta liknande projekt vad avser storlek och komplexitet.

Sidas upphandlade tjänster uppgår årligen till över en miljard kronor¹⁶ och innebär goda affärsmöjligheter för enskilda företagare men också stora tidsmässiga investeringar. Ett framgångsrikt upphandlingsförfarande förutsätter vanligen omfattande projektbevakning samt kontakter med lokala ambassader, exportrådskontor och mottagare av projekten.

Det finns inte något register över de personer som står till förfogande att anlitas av de konsultföretag som genomför de upphandlade projekten. Det saknas därför statistiskt underlag beträffande antalet experter knutna till denna typ av internationella uppdrag. Många av de personer som kan bli aktuella för denna typ av uppdrag återfinns dock i andra personalbanker, exempelvis MSB:s. Kontakterna sker ofta på informell väg. De personer som kommer i fråga är vanligen antingen anställda av konsultföretaget eller egenföretagare med egna konsultverksamheter. Ofta rör det sig om offentliganställda personer som har möjlighet att utöva egen verksamhet under tjänstledighet. Med hänsyn till att det inte finns något krav på att de personer som anlitas som experter ska ha anknytning till Sverige, är det vanligt att även utländska experter anlitas. Detta torde särskilt

¹⁵ Arbetet sker då på samma sätt som exempelvis Världsbankens expertarbete eller USA:s biståndsarbete genom USAID.

¹⁶ År 2007 uppgick dessa till omkring 1,2 miljarder kronor.

vara fallet inom rättsområdet, eftersom rättsstatligt uppbyggnadsarbete ofta tar sin utgångspunkt i angloamerikansk eller fransk rätts-tradition. Export av kunskap inom rättsområdet utgör dock inte någon stor andel av konsultföretagens tjänster.

Utvärderingar

Utvärdering av bistånd utförs på tre nivåer. Varje avdelning och team på Sida utvärderar sina biståndsinsatser inom sitt eget ansvarsområde. Nästa nivå utgörs av Sidas sekretariat för utvärdering som tar ett bredare och större ansvar, fokuserar på kvalitetssäkring av utvärderingarna samt genomför mer tematiska och strategiska utvärderingar, ofta i samarbete med andra internationella utvärderingsorganisationer. Utvärderingarna ska vara oberoende och bedöma relevans, bärkraft, kostnadseffektivitet och resultat av det utvecklingssamarbete som finansieras av Sida. De används sedan av Sida som verktyg för beslutsfattande och lärande. Alla utvärderingar publiceras och ger den svenska allmänheten en inblick i svenskt utvecklingssamarbete. Den tredje nivån utgörs av SADEV som är den övergripande myndigheten för utvärdering av allt svenskt biståndsarbete.¹⁷

3.2.4 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, SADEV (*Swedish Agency for Development Evaluation*) inrättades den 1 januari 2006 och är placerat i Karlstad. SADEV är en statlig myndighet som initierar, genomför och sprider analyser och utvärderingar av internationellt utvecklingssamarbete.¹⁸ Myndighetens övergripande mål är att bidra till att öka effektiviteten i svenskt utvecklingssamarbete. Målsättningen är att med hjälp av vetenskapliga metoder analysera relevanta och aktuella biståndsfrågor i syfte att förse regeringen och andra intressenter med

¹⁷ Även Riksrevisionen, vars uppgift är att granska hela statsförvaltningen genom årliga revisioner och effektivitetsrevisioner, fyller en utvärderande funktion som delvis överlappar SADEV:s. Riksrevisionen har vid flera tillfällen riktat kritik mot Sidas verksamhet, bl.a. mot genomförandet av biståndsprojekt i Afrika, se bl.a. granskningsrapporten Oegentligheter inom bistånd, RiR 2007:20.

¹⁸ Förordning (2007:1300) om instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete och regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

beslutsunderlag i form av relevanta och begripliga analyser som rör organiseringen, strukturen och resultatet av det internationella utvecklingssamarbetet. SADEV arbetar också med att främja analys- och utvärderingskapaciteten i samarbetsländerna. Myndigheten håller för närvarande på att förbereda en särskild utvärdering av stödet till rättssektorn. Bakgrunden till utvärderingen är dels behovet av en kartläggning av vilka aktörer som är verksamma inom området, dels bristen på resultatinformation.

3.2.5 Svenska institutet

Svenska institutet (SI) är en statlig myndighet med uppgift att öka omvärldens intresse för Sverige och svara för utbyte med andra länder inom kultur, forskning och samhällsliv i övrigt.¹⁹ SI har därutöver uppgifter inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet samt inom reformsamarbetet med Östeuropa. Uppdraget är att främja öppenhet och en demokratisk, ekonomisk och social utveckling i samarbetsländerna genom att stödja erfarenhets- och kunskapsöverföring till forskare och studerande på högre nivåer samt genom expertutbyte och studiebesök inom områden där Sverige har ett särskilt kunnande. SI får dels verksamhetsmedel direkt från UD, dels uppdragsmedel från Sida.

3.3 Myndigheter med verksamhetsinriktade uppgifter

3.3.1 Domstolsväsendet

Allmänt

Domstolsverket (DV) är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och som fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet.²⁰ Myndigheten har en samordnande roll vid alla internationella uppdrag som domstolsväsendets personal deltar i. Utgångspunkten är därför att administrationen av sådana uppdrag ska vara centraliserad till DV.

¹⁹ Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet och regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Svenska institutet.

²⁰ "Sveriges Domstolar" är numera samlingsnamnet för domstolarnas verksamhet. Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och DV.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges Domstolar bör DV delta i utvecklingssamarbete med andra länder och i fredsfrämjande verksamhet, under förutsättning att extern finansiering finns. DV får dessutom delta i utvecklingssamarbete som inte klassificeras som bistånd. Vidare anges att DV ska initiera och samordna Sveriges Domstolars internationella verksamhet.

Frågor rörande civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete hanteras inom DV av personalavdelningens internationella kansli. 2,75 tjänster är avsatta att arbeta särskilt med dessa frågor. DV tar också in hjälp utifrån i specifika frågor, bl.a. från domare som medverkar i internationell verksamhet.

Som stöd för det internationella arbetet, bl.a. för att avgöra vilka prioriteringar som ska göras, har DV inrättat ett särskilt råd. Rådet för internationell verksamhet består av sex företrädare för olika domstolar samt två tjänstemän vid DV och sammanträder tre gånger per år.

Det internationella kansliet för sedan tidigare en förteckning över ett fyrtiotal personer som har anmält sitt intresse att delta i civil krishantering och utvecklingssamarbete. För närvarande håller kansliet emellertid på att bygga upp en ny expertdatabas. Denna ska omfatta omkring 50–60 personer, varav ca 20 med inriktning på civil krishantering och övriga på utvecklingssamarbete. Personerna som införs i registret ska bl.a. ha intervjuats och kvalitetssäkrats.

Personer som deltar i civila krishanteringsinsatser eller internationellt utvecklingssamarbete omfattas av etiska riktlinjer som har tagits fram av DV och måste skriva under att de har tagit del av dessa.

Civil krishantering

På senare tid har DV fått ett flertal förfrågningar om domstolspersonal för olika civila fredsfrämjande uppdrag. Ett exempel på detta är rättsstats- och polissionen i Kosovo, EULEX. Våren 2009 tjänstgjorde två personer sekonderade av DV som *legal officers*, dvs. en form av beredningsjurist, inom EULEX (se avsnitt 2.5.1).

DV har vidare nominerat fyra kandidater till EU:s civila snabbinsatskapacitet, CRT (se avsnitt 2.5.1). Av dessa har en person antagits.

Hur rekryteringen till expertdatabasen ska ske beträffande personal till civila krishanteringsinsatser är ännu inte fastslaget. Det är troligt att rekryteringen kommer att koncentreras till ett tillfälle

årligen. Då kommer bl.a. en kravprofil att läggas ut på myndighetens intranät.

Eftersom det ställs särskilda krav på experter inom fredsfrämjande verksamhet krävs specialutbildning i betydande omfattning. Den personal som sekonderas av DV genomgår därför dels generell utbildning, såsom FBA:s förberedande kurser, dels specialanpassad utbildning skraddarsydd för den enskilde individen. Under utlandstjänstgöringen behåller personalen sin svenska lön och får därtill vissa tillägg, organisationens traktamenten samt ett antal fria hemresor. Personalen har under utlandstjänstgöringen ett omfattande försäkringsskydd genom en s.k. URA-försäkring (se avsnitt 8.3.4).

Tanken är att en utlandstjänstgöring inte ska pågå under mer än ett par år. Uppföljning och utvärdering sker på flera sätt. Personer som deltar i internationella insatser får i uppgift att kontinuerligt rapportera om tjänstgöringen. DV gör också besök på plats. Därtill kommer bl.a. utvecklingssamtal.

Utvecklingssamarbete

DV har bedrivit internationellt utvecklingssamarbete sedan början av 1990-talet. I det internationella utvecklingssamarbetet arbetar DV främst med förtroendet för domstolarna (bl.a. massmediafrågor), renodling av chefs- och domarroller, ledarskapsutbildning och kommunikation, förvaltningsprocessen, domstolsadministration samt domarutbildning, främst avseende mänskliga rättigheter. DV fokuserar sina insatser till EU:s kandidatländer och Sveriges närområde. I övrigt är det utrikespolitiska prioriteringar och Sveriges samarbetsstrategier som utgör grund för DV:s urval av länder.

Genomförandet sker alltid i DV:s regi och delegeras inte till någon specifik domstol i Sverige. Utvecklingssamarbetet administreras av DV:s internationella kansli. Personal från domstolarna och DV deltar som experter i de olika projekten. DV samverkar med andra EU-länder i åtskilliga projekt i tredje land.

Projekten inom ramen för Sveriges Domstolars internationella utvecklingssamarbete finansieras antingen av Sida (bilateralt) eller av något av EU:s finansieringsprogram (multilateralt). Andelen EU-finansiering har ökat betydligt på senare tid. DV har sökt medel från EU i ett CARDS- och fem Phare-projekt och fått beviljat ett CARDS-projekt och fyra Phare-projekt (se avsnitt 2.5.2).

Expertdatabasen är, som nämnts, under uppbyggnad. Troligen kommer en kravprofil för intressenter till internationellt utvecklingssamarbete att vara stadigvarande utlagd på DV:s dataintranät. Den personal som ska delta i utvecklingssamarbete får bl.a. omfattande landinformation som en förberedelse inför uppdraget. DV ersätter den enskilda domstolen, vars personal tas i anspråk för utvecklingssamarbete för förlorad arbetskraft.

Utvecklingssamarbete har tidigare bedrivits med domstolsväsendena i bl.a. Estland, Lettland, Litauen och Bulgarien. I december 2008 avslutades ett fyraårigt omfattande Sida-finansierat samarbete mellan Sveriges Domstolar och det ryska domstolsväsendet. Inom programmet har bl.a. seminarier genomförts som behandlat relationerna mellan domstolar och massmedia, rehabilitering av ungdomsbrottslingar, processkartläggning och delegation, ledarskapsseminarier för chefsdomare samt utbildning för ryska domare i mänskliga rättigheter. Därutöver har ett tvillingsamarbete skett mellan svenska och ryska tingsrätter. Samarbetet pågår alltjämt, främst i form av grannlandssamarbete.

I konkurrens med andra länder fick Sverige och därmed DV under våren 2007 ansvaret för ett EU-finansierat s.k. *twinning light*-projekt avseende Bosnien-Hercegovina. Projektet slutredovisades sommaren 2008. Projektet syftade till att stärka det relativt nyinrättade *High Judicial and Prosecutorial Council* i Sarajevo samt att förbättra målhantering med betoning på brottmål. Projektarbetet inleddes i september 2007 med Sverige som ensam genomförare. I projektet deltog domare och chefsadministratörer samt tjänstemän från DV. Samarbetet fortgår i begränsad utsträckning inom ramen för främst annan EU-finansiering.

Tillsammans med Nederländerna har DV vidare deltagit i ett EU-projekt som har stöttat Turkiets arbete att förbereda inrättandet av hovrätter. Projektet avslutades sommaren 2007. Under år 2007 genomfördes utbildning av fler än 2 000 domstolsanställda och åklagare. Tre omfattande handböcker har tagits fram.

Under senhösten 2007 inleddes ett Sida-finansierat samarbetsprogram med det turkiska domstolsväsendet. Programmet sträcker sig åtminstone fram till den 31 december 2009 och är delvis en uppföljning av arbetet med nämnda hovrättsreform. Syftet med programmet är bl.a. att genom olika åtgärder minska balansen i den turkiska motsvarigheten till Regeringsrätten, *Danishtay*, samt att stärka dess ställning som prejudikatinstans. Inom ramen för programmet ska möjligheterna att införa delegation i de turkiska

domstolarna undersökas. Samarbetet omfattar också arbete med att förstärka förtroendet för domstolarna samt en mängd utbildningsinsatser. Totalt är ett tjugotal personer från Sverige engagerade i programmet i större eller mindre omfattning.

3.3.2 Åklagarväsendet

Åklagarmyndigheten

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Åklagarmyndigheten har myndigheten ett återrapporteringskrav beträffande sina insatser i fråga om internationellt samarbete och internationellt rättsligt utvecklingssamarbete.

Efter Sveriges EU-inträde år 1995 och då den gränsöverskridande brottsligheten sedan länge varit stadigt ökande, har åklagarna i sitt dagliga arbete allt oftare kontakt med utländska kollegor. Åklagararbetet har därför i dag ett ganska omfattande internationellt inslag. Ärenden med dessa inslag är koncentrerade till de tre s.k. internationella åklagarkammarna. Sverige har dessutom en nationell medlem och en vice nationell medlem i Eurojust (se avsnitt 2.5.1). Från och med den 1 maj 2009 lyder den svenska byrån vid Eurojust under en ny enhet inom Riksåklagarens kansli, Grov Organiserad Brottslighet (GOB). Avsikten är att såväl åklagare från riksåklagarens rättsavdelning, internationella enheten, som åklagare från landets åklagarkammare ska erbjudas en kort utbildningstjänstgöring vid den svenska byrån i Eurojust.

Det ska dock understrykas att den internationella verksamhet som åklagarna på de tre internationella kammarna och de nationella medlemmarna i Eurojust utför i sitt dagliga arbete i huvudsak sker i samband med handläggning av konkreta ärenden, såsom utlämning, rättslig hjälp, överförande av lagföring, m.m. Åklagarmyndigheten har däremot inte bidragit till multilaterala missioner eller bedrivit något internationellt utvecklingssamarbete. Sådant internationellt arbete skiljer sig helt från åklagarnas vanliga brottsbekämpande verksamhet och skulle kräva en helt annan inriktning från Åklagarmyndighetens sida.

Ett par undantag har dock skett under senare år. En svensk åklagare har sålunda deltagit i EU:s rättsstatsuppbyggande insats i Georgien. Detta deltagande finansierades av Sida. En annan svensk

åklagare deltar i EU:s polisinsats i Palestina. Åklagarmyndigheten har därutöver nominerat flera personer till EULEX Kosovo.²¹

Utvecklingen inom EU och andra internationella organisationer har under senare år gått därhän att dessa aktörer önskat ta bl.a. svenska åklagare i anspråk för deltagande i olika typer av rättsstatsuppbyggande missioner. Många länder, framför allt forna sovjetstater, har i dag ambitionen att utveckla ett fungerande rättsstatligt system, då detta är en förutsättning för att bygga en demokrati och i förlängningen en förutsättning att förhoppningsvis i framtiden kunna bli medlem i EU. De organisationer som bistår dessa länder med denna utveckling efterfrågar i dag i ganska omfattande utsträckning biträde av åklagare och domare från EU-länder. Detta är ett helt nytt och oprövat område för Åklagarmyndigheten. Myndigheten har i dag varken personella eller ekonomiska resurser som är avpassade för att avstå från operativa åklagare för att de ska delta i missioner utomlands.

Som nämnts ovan är Åklagarmyndighetens verksamhet i dag inte anpassad för att möta dessa behov. Samtidigt har naturligtvis Åklagarmyndigheten insikt i att det för framtiden kan komma att krävas att Åklagarmyndigheten kan efterkomma krav på att åklagare ska kunna tas i anspråk också för denna typ av missioner. Enligt riksåklagaren kräver en anpassning till detta helt nya område analyser, utredningar och eftertanke. Först därefter kan någon konkret plan presenteras från Åklagarmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten (EBM) var tidigare involverad i EU- och Sida-finansierat utvecklingssamarbete med flera olika länder. Detta upphörde dock omkring år 2006. Under de senaste åren har myndigheten av ekonomiska och personella skäl fokuserat på kärnverksamheten. Denna är dock påtagligt internationaliserad. Inom ramen för den löpande verksamheten deltar myndighetens personal i konferenser, utbildning och viss utbytesverksamhet.

²¹ Under åren har också svenska åklagare varit verksamma vid OHR i Bosnien-Hercegovina och bl.a. deltagit i förundersökningar angående grov organiserad brottslighet.

3.3.3 Polisväsendet

Allmänt

Polisens internationella verksamhet styrs av förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Enligt 2009 års regleringsbrev ska RPS utnyttja det internationella samarbetet för att bl.a. förbättra egen och andras förmåga att effektivt bekämpa brott.

RPS antog år 2007 en strategi för Polisens internationella verksamhet.²² Målet med denna är att Polisen senast år 2010 ska bedriva en enhetlig och effektiv internationell verksamhet som bidrar till att brottsligheten minskar och att tryggheten ökar i Sverige och utomlands. Det internationella arbetet medför positiva effekter för den nationella polisverksamheten i berörda länder. Det kan innebära direkt operativ nytta genom de polisiära kontakter som skapas. Arbetet kan bidra till en mer professionell polis och överensstämmande arbetsmetoder.

Enheten för internationell samordning (ISAM) vid RPS leder och samordnar den internationella strategiska polisverksamheten och dess integrering i den nationella polisverksamheten. Vid ISAM arbetar ett tjugotal personer. ISAM företräder Polisen gentemot externa intressenter, t.ex. Regeringskansliet och Sida, i internationella strategiska frågor.

Civil krishantering

Polisens utlandsstyrka bildades den 1 januari 2000 när RPS genom Rikskriminalpolisen tog över ansvaret för svensk polis medverkan i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser från Försvarmakten.²³ Inom polisen är det utlandssektionen vid Rikskriminalpolisens ordningspolisenhet som ansvarar för verksamheten, dvs. rekrytering, utbildning, utrustning samt att anordna hemkomstprogram för svensk polis som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka. Utlandssektionen arbetar även med doktrinutveckling samt med genderfrågor enligt FN:s resolution 1325 (se avsnitt 2.3.1). Verksamheten finansieras av UD genom ett särskilt anslag som år 2008 uppgick till 185 miljoner kronor.

²² Strategi för den internationella verksamheten och hur den ska integreras i kärnverksamheten, 2007-05-09.

²³ Se t.ex. Rikskriminalpolisens informationsbroschyr om Polisens utlandsstyrka.

Trots att Polisens utlandsstyrka endast funnits några få år har svensk polis mer än fyrtio års erfarenhet av deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser ledda av FN, OSSE och EU. Den första missionen som svensk polis deltog i var UNFICYP (*United Nations Forces In Cyprus*), som när den startade på Cypern år 1964 var den första missionen med en särskild, civil del där internationella poliser arbetade med övervakande arbetsuppgifter.

Svensk polis bidrar med drygt 100 poliser i omkring 20 fredsfrämjande missioner ledda av FN, OSSE och EU. Årligen tjänstgör cirka 250 poliser i polisens utlandsstyrka. För närvarande tjänstgör 41 poliser inom FN i Georgien, Liberia²⁴, Sudan, Tchad, Demokratiska Republiken Kongo, Östtimor och Guatemala. Fem poliser deltar i OSSE:s missioner i Serbien och Montenegro. 63 poliser är verk samma inom EU:s missioner i Afghanistan, Georgien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo (42 poliser), Palestina och Rafah. Dessutom tjänstgör en svensk poliserådgivare vid Sveriges ständiga representation vid FN i New York respektive EU i Bryssel. En person är placerad vid DPKO:s polis enhet.²⁵ Poliserådgivarnas uppgift är att vara förbindelse länkar mellan Sverige och FN respektive EU i frågor som bl.a. rör svensk polis deltagande i internationella insatser.

Svenska poliser tjänstgör också i andra positioner inom FN och EU. I dessa fall nomineras poliserna av Sverige till den sökta tjänsten men är anställda av den internationella organisationen och ingår därför inte i Polisens utlandsstyrka.

Arbetsuppgifterna under utlandstjänstgöringen kan vara av mycket skiftande karaktär. Det är mandatet för respektive mission, verkställande eller övervakande mandat, som styr inriktningen på missionens arbete. Det verkställande mandatet innebär att de internationella poliserna i missionen utgör poliskåren i området och alltså utför sedvanliga polisuppgifter. Verkställande mandat är ovanliga och har hittills bara förekommit i FN:s och EU:s missioner i Kosovo och Östtimor. Arbetsuppgifterna i en mission med övervakande mandat består främst i att övervaka hur den nationella polisen respekterar mänskliga rättigheter.

Tidsperioden för tjänstgöring i Polisens utlandsstyrka är i allmänhet sex månader. Ofta finns möjligheten till sex månaders

²⁴ Polisintendenten Henrik Stiernblad har under 2008 och 2009 som Police Commissioner haft ansvar för drygt 1 100 poliser i UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*).

²⁵ Ann-Marie Orlor är ställföreträdande chef för DPKO:s polis enhet, en enhet som omfattar drygt 17 000 poliser.

förlängning. För att varje polis ska få tid för eftertanke och reflexion efter utlandstjänstgöringen och kunna bygga upp en stabil tillvaro hemma och i sin nationella tjänstgöring, tillämpar Polisens utlandsstyrka en s.k. treårspolicy. Denna innebär att polisen i regel inte blir uttagen till förnyad missionstjänstgöring inom tre år från att den senaste avslutades. Under utlandstjänstgöringen får poliserna förutom sin ordinarie lön ett tillägg om 15 000 kronor per månad, s.k. utlandstillägg. Vidare utgår ett missionstillägg om 3 500–10 500 kronor per månad. Utlandstillägget är detsamma för alla missioner, medan missionstillägget varierar beroende på arbetsuppgifter och förhållanden i respektive mission.

Samtliga rekryterare vid utlandssektionen, tillika missionshandläggare, har personlig erfarenhet av missionstjänstgöring. Rekrytering sker främst i samband med ett större uttagningsförfarande årligen. Detta föregås av annonsering på polisens dataintranät, i tidskrifter riktade till poliser samt broschyrer. Uttagningen sker utifrån ansökningshandlingar, intervjuer och referenstagning. För att komma i fråga för utlandstjänstgöring ska polisen ha minst åtta års yrkeserfarenhet, inklusive polisutbildning.

Utbildningen sker bl.a. vid Försvarmaktens internationella centrum, Swedint. De som ska göra sin första missionstjänstgöring genomgår två veckors grundutbildning, UNPOC (*United Nations Police Officers Course*), eller annan grundutbildning anpassad efter den internationella organisation som svarar för den aktuella insatsen. Under grundutbildningen består deltagarna ofta av poliser som ska tjänstgöra i flera olika missioner. Efter grundutbildningen men innan utlandstjänstgöringen påbörjas genomgår de svenska poliserna en särskild missionsutbildning under tre till fyra dagar. I samband med missionsutbildningen genomgår deltagarna även medicinsk undersökning och vaccineras vid behov. Utlandssektionen genomför varje år också vidareutbildningar.

Personal i Polisens utlandsstyrka omfattas av en särskild uppförandekod.²⁶ Denna hänvisar i sin tur till 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558). Enligt denna bestämmelse ska anställda i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Ett antal punkter i uppförandekoden anger vad personalen har att förhålla sig till, däribland otillbörligt utnyttjande av maktställning, korruption, organiserad brottslighet, köp av sexuella tjänster samt

²⁶ Uppförandekod för Polisens utlandsstyrka i internationella uppdrag, utarbetad av Nätverket för Etiska regler och Uppförandekoder den 15 januari 2004, reviderad av Polisens utlandsstyrka i november 2004.

alkohol och narkotikaklassade preparat. Överträdelse medför i regel att personen får avbryta utlandstjänstgöringen.

Det är viktigt att poliserna i utlandsstyrkan omfattas av ett heltäckande trygghetssystem. Detta innebär att de ska omfattas av ett bra försäkringsskydd och att det finns fungerande system för evakuering, sjuk- och läkarvård samt rehabilitering. Vissa av de här uppräknade områdena, t.ex. evakuering, ligger inom missionens ansvar, medan ansvaret för sjuk- och läkarvård varierar mellan missionerna. I FN:s missioner finns ofta FN-sjukhus dit missionens personal kan vända sig. I OSSE:s och EU:s missioner är poliserna däremot vanligen hänvisade till den privata sjuk- och läkarvård som finns i området. Kostnaderna ersätts genom den försäkring utlandssektionen tillhandahåller för alla svenska poliser under utlandstjänstgöringen.

För att förebygga posttraumatiska stressreaktioner genomgår alla poliser som kommer hem ett s.k. hemkomstsamtal. De genomgår också en medicinsk undersökning och får lämna prover för att säkerställa att de inte har ådragit sig någon fysisk skada, sjukdom eller smitta under utlandstjänstgöringen. Alla svenska poliser som gjort missionstjänstgöring genomgår dessutom ett två dagar långt s.k. hemkomstprogram. Tillsammans med missionshandläggaren utvärderas missionen och de hemkomna poliserna ges möjlighet att lämna feedback på hur utlandstjänstgöringen fungerat och komma med förslag till förbättringar. Hemkomstprogrammet avslutas med medaljceremoni och en festligare middag. Vid medaljceremonin tilldelas alla poliser som fullgjort sin utlandstjänstgöring Rikspolischefens medalj *I Fredens Tjänst*.

Utvecklingssamarbete

Svensk polis bedriver internationellt utvecklingssamarbete sedan 1990-talet.²⁷ Utvecklingssamarbete är en av verksamhetsgrenarna inom ISAM. Åtta personer inom ISAM arbetar med dessa frågor. En central uppgift för ISAM är att omsätta Polisens kunskaper och erfarenheter samt internationella riktlinjer för demokratisk polisreform och säkerhetssektorreform till inriktning och metod för Polisens utvecklingssamarbete. Inom utvecklingssamarbetet ägnar sig ISAM huvudsakligen åt sammansättningen av Polisens projektportfölj genom framtagande av utvecklingsinsatser och utveckling

²⁷ Se t.ex. RPS Handlingsplan år 2008 – Polisens internationella utvecklingssamarbete.

av arbetsmetoder. Vidare ansvarar ISAM för kvalitetssäkring genom bl.a. uppföljning, utvärdering och deltagande i styrgrupper. ISAM ansvarar också för ekonomisk redovisning och budgetuppföljningar av program och projekt.

För att öka hela polisorganisationens delaktighet i det internationella utvecklingssamarbetet anförtros projektledning och det praktiska genomförandet av utvecklingssamarbetet i stor utsträckning Sveriges olika polismyndigheter (Sverige har 21 polismyndigheter). Även polishögskolorna är engagerade i olika projekt. ISAM rekryterar därvid projektledare i dialog med polismyndigheterna. Projektledaren utser därefter experter från hela Sverige. Fördelarna med en decentraliserad lösning bedöms vara flera. För det första känner polismyndigheterna ett ansvar för genomförandet av utvecklingsinsatserna. För det andra underlättar en sådan administrativ lösning ett tillvaratagande av de kunskaper och erfarenheter som deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet medför för såväl individen som organisationen.

ISAM har tagit fram ett introduktions- och utbildningsprogram för projektledare, korttidsexperter och styrgruppsledamöter. Dessa tre målgrupper erbjuds kurser som presenteras i en särskild kurskatalog. Utbildningen är inriktad på de riktlinjer som gäller för utvecklingssamarbete samt på roll- och ansvarsfördelning i projekten. ISAM erbjuder även personalen landsspecifika utbildningar.

Genomförande av utvecklingsinsatser kräver extern finansiering från exempelvis Sida eller EU. Rikspolisstyrelsen har en ramöverenskommelse med Sida, FÖLJSAM, som reglerar svensk polis utvecklingsinsatser finansierade av Sida. Arbetet bedrivs i huvudsak i enlighet med en av ISAM framtagen metodhandbok. Sida har beretts tillfälle att framföra synpunkter på denna. Metodhandboken är ett levande dokument som genomgår kontinuerlig revidering.

De strategiska utgångspunkterna för deltagandet i internationellt utvecklingssamarbete bygger på Sveriges *politik för global utveckling* och andra nationella och internationella styrdokument. Vid val av ämnesområden för utvecklingssamarbete beaktas särskilt de områden där svensk polis har komparativa fördelar, exempelvis polisens förhållningssätt till allmänheten, mänskliga rättigheter, kriminalteknik, jämställdhetsfrågor, ledarskap och organisationsfrågor. Politiskt prioriterade områden är en annan parameter för urval. Till sådana områden hör människohandel, narkotika och organiserad brottslighet. Ytterligare ett kriterium som beaktas vid

urval av insatser är om utvecklingsinsatserna i förlängningen bidrar till att stärka tryggheten och minska brottsligheten även i Sverige. Utvecklingssamarbetet leder också till operativt mervärde för svensk polis genom att Polisen knyter kontakter i andra länder, vilket underlättar arbetet med brottsutredningar med internationell anknytning. Viktiga grundprinciper för svensk polis vid medverkan i internationella utvecklingsinsatser är att främja institutionell kapacitetsutveckling utifrån ett helhetsperspektiv på rättsväsendet, ett starkt ägarskap hos samarbetslandet, samordning av insatser mellan olika givare i syfte att undvika onödig duplicering samt långsiktighet i insatserna.

I dag pågår åtta bilaterala utvecklingsprogram i sex länder: Montenegro (två projekt), Nicaragua, Rwanda, Serbien (två projekt), Sri Lanka och Sydafrika. I Sydafrika har det tidigare utvecklingssamarbetet nu övergått i aktörssamverkan. Vanligen löper projekten över flera år. I dagsläget är samtliga program finansierade av Sida. År 2008 uppgick finansieringen till 35 miljoner kronor från Sveriges biståndsbudget. Framöver eftersträvas även EU-finansiering. I och med Sveriges landfokusering (se avsnitt 3.2.1) pågår en geografisk ominriktning där fortsatta projekt eftersträvas i Rwanda och Serbien, medan övriga länder fasas ut under de närmaste åren. RPS:s ambition är att ersätta dessa program med samverkan med nya länder, i första hand i EU:s närområde, bl.a. Ukraina, samt i Afrika.

Under år 2008 tog ISAM fram en särskild strategi för Polisens internationella utvecklingssamarbete.²⁸ Strategin innebär att ISAM bedriver sin verksamhet utifrån tydliga mål. Polisens internationella utvecklingssamarbete har som mål att bidra till en demokratisk och effektiv polisverksamhet i samarbetslandet och att landets säkerhetssektor i större utsträckning verkar i enlighet med demokratins och rättsstatens principer. Polisen har också som mål att uppnå individuell och organisatorisk kunskap inom svensk polis i syfte att förbättra brottsbekämpningen i Sverige. För att säkerhetssektorreformerna ska effektiviseras bör insatserna sättas in i ett bredare demokratiskt, politiskt och förvaltningsrättsligt sammanhang där kapaciteten på flera områden stärks samtidigt utifrån gemensamma mål. Polisen eftersträvar därför en utvecklad samordning med andra svenska myndigheter och multilaterala organisationer, liksom att ingå i mer övergripande program som involverar flera aktörer i rättssystemet. En ytterligare ambition är att på sikt öka antalet polis-

²⁸ Polisens internationella utvecklingssamarbete – Vision, mål och arbetssätt.

myndigheter som deltar i Polisens internationella utvecklingsarbete. En annan målsättning är att öka antalet kvinnliga deltagare i det internationella utvecklingsarbetet. Vidare prioriteras att ta tillvara svensk polis erfarenheter från internationella uppdrag.

3.3.4 Kriminalvården

Allmänt

Kriminalvården har enligt 2009 års regleringsbrev ett återrapporteringskrav avseende deltagande i internationella civila krishanteringsinsatser och internationellt utvecklingsarbete. Myndigheten ska även rapportera hur det internationella arbetet bedrivs i samarbete med andra svenska myndigheter samt hur det internationella arbetet bidrar till myndighetens kompetensförsörjning och hur erfarenheterna tas om hand i organisationen. Enligt ett särskilt regleringsbrev med ett anslag på tio miljoner kronor ska Kriminalvården med bred geografisk representation ställa svensk personal till förfogande för freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, främst inom ramen för FN, OSSE och EU, för att bidra till internationell krishantering, konfliktlösning och konfliktförebyggande verksamhet.

Kriminalvårdens deltagande i civil krishantering och utvecklingsarbete hanteras av utlandsgruppen som lyder under utvecklingsenheten vid huvudkontoret. Utlandsgruppen påbörjade sitt arbete den 1 januari 2008 och består av fyra personer. Syftet med gruppen är att stärka Kriminalvårdens roll i fredsfrämjande och kapacitetsuppbyggande verksamhet. Den internationella verksamheten är helt finansierad med externa medel.

Civil krishantering

För att snabbt kunna bistå FN och EU-missioner med personalresurser har Kriminalvården utvecklat en resursbas, även kallad utlandsstyrkan, bestående av ett sextiototal kriminalvårdare från häkten, anstalter och frivård. Till utlandsstyrkan kan kriminalvårdare söka som uppfyller vissa kriterier. Personen ska bl.a. vara tillsvidareanställd, ha flera års yrkeserfarenhet inom Kriminalvården samt ha genomgått Kriminalvårdens grundutbildning. Kvalitetssäkring sker genom bl.a. referenstagning, intervjuer samt en bedöm-

ning av personlig lämplighet. FN och EU ställer slutligen som krav att den nominerade ska genomgå en grundläggande hälsoundersökning för att få åka ut i mission.

Inför internationella uppdrag utrustas personalen med lämplig utrustning och får träffa personer från Kriminalvårdens utlandsgrupp för genomgång av bl.a. anställningsvillkor och uppförandekod. Uppförandekoden motsvarar den som gäller för Polisens utlandsstyrka.²⁹ Utlandstjänstgöringens längd varierar men är vanligen ett år eller längre. Under tjänstgöringen får personen lön utifrån ett system som är baserat på de villkor som tillämpas för personal inom Polisens utlandsstyrka (se avsnitt 3.3.3). Mellan Kriminalvården och personalen ingås ett kontrakt som baserar sig på URA-avtalet. Till detta avtal är knuten Kammarkollegiets försäkring inklusive extra egendomsförsäkring (se avsnitt 8.3.4).

En internationell tjänstgöring föregås även av en missionsförberedande utbildning. I samband med att Kriminalvårdens utlandsstyrka inrättades år 2005 byggde Kriminalvården tillsammans med FN upp en kriminalvårdsspecifik utbildning i syfte att utveckla en resursbas och förbereda personal inför internationella uppdrag. Denna utbildning kallas UNPriPOC (*United Nations Prison and Probation Officers Course*) och är även öppen för internationella deltagare. Deltagare i utbildningen utses från resursbasen. Hittills har utbildningen normalt skett innan personen har fått ett konkret uppdrag, men i framtiden är målsättningen att personalen ska vara klar för uppdrag innan den utbildas. Utbildningen fokuserar bl.a. på FN:s mandat och struktur, internationella konventioner, mänskliga rättigheter och genderfrågor samt på etiska och kulturella aspekter i internationella uppdrag. Kursen, som omfattar två veckor, är förlagd till Försvarets utbildningsanläggning Swedint och genomförs tillsammans med polisens UNPOC-utbildning (*United Nations Police Officers Course*).

Utöver UNPriPOC erbjuds utsända, när det är möjligt, i samverkan med andra myndigheter missionsspecifik utbildning. Kriminalvården har även deltagit i den civil-militära samverkansövningen Viking-08. Under denna övning fick deltagarna interagera med andra aktörer för att lösa gemensamma problem och utmaningar.

Den utsände ska efter avslutad utlandstjänst återgå i ordinarie tjänst. Efter hemkomsten har kriminalvårdarna, i större eller mindre omfattning, bidragit till utlandsgruppens verksamhet, bl.a.

²⁹ Rekommenderad uppförandekod för Kriminalvårdens utlandsstyrka i internationella uppdrag.

genom personliga möten med gruppen samt deltagande som instruktörer eller föreläsare vid utbildning. Personalen ska uppmuntras att söka utlandstjänstgöring och sådan ska ses som meriterande efter hemkomst.

Sammanlagt har hittills 16 personer sänts ut av Kriminalvården på olika missioner, främst inom FN men på senare tid även inom ramen för EU:s insats EULEX Kosovo. För närvarande finns sju utsända i Kosovo, en i Kongo och en i Liberia. Utöver detta har ytterligare personer nominerats av Kriminalvården för tjänstgöring i Elfenbenskusten, Haiti, Kongo och Kosovo. Exempel på arbetsuppgifter för kriminalvårdspersonal under utlandstjänstgöring kan vara att ge råd och stöd i återuppbyggandet av ett fängelsesystem, ta ansvar för ett enskilt fängelse eller del av fängelse, ge råd och stöd i utvecklandet av en modern lagstiftning och införa alternativa påföljder.

Kriminalvården upplever ett växande internationellt intresse för kriminalvårdsfrågor inom civil krishantering. Eftersom UNPriPOC-utbildningen är både unik och framgångsrik har Kriminalvården blivit ombedd av FN att utveckla en standardiserad internationell utbildningsmodul för kriminalvård. Denna utbildningsmodul kommer under 2010 med Kriminalvårdens stöd att genomföras regionalt i Afrika. Kriminalvården har även en ledande ställning inom andra internationella utvecklingsområden. Myndigheten har exempelvis, tillsammans med FBA och FN-sekretariatets avdelning för fredsbevarande operationer, DPKO (*Department of Peace Keeping Operations*), i maj 2009 arrangerat en första FN-konferens kring kriminalvårdens roll och bidrag i rättsstatsuppbyggnad och freds- och säkerhetsfrämjande insatser. I konferensen deltog ca 60 personer från 24 länder som bidrar, eller kan tänkas bidra, med kriminalvårdsresurser i fredsbevarande operationer. Konferensen var ett första steg i att utveckla återkommande mötesplatser och nätverk för kriminalvård i freds- och säkerhetsfrämjande arbete.

Utvecklingssamarbete

Kriminalvården har haft en lång tradition av internationellt utvecklingssamarbete, främst i Sidas regi. Utvecklingssamarbetet har skett med bl.a. Kazakstan, Ukraina, Kosovo, Kirgizistan, Ryssland och de baltiska länderna. Det har främst rört alternativ till fängelsestraff.

Under 2008 avslutade Kriminalvården två utvecklingssamarbeten i Georgien, varav ett Sida-finansierat och ett EU-finansierat. I det EU-finansierade projektet var Kriminalvården projektansvarig och huvudsaklig genomförare. Projektet var inriktat på reformering av fängelse- och frivårdspåföljderna. Uppgiften var att utveckla en modern standard i tre av landets 16 fängelser samt att hjälpa till med uppbyggnaden av en frivårdsverksamhet. Projektet genomfördes bl.a. i form av utbildningar. En person arbetade heltid på plats som projektledare. Projektet hade en budget på två miljoner euro. Samarbetsländer var Estland, Litauen och Tjeckien.

För närvarande pågår inget bilateralt utvecklingssamarbete. Den internationella verksamheten är i stället helt inriktad på freds- och säkerhetsfrämjande multilaterala insatser. I och med denna inriktning befinner sig verksamheten i en uppbyggnadsfas som, enligt uppgift från Kriminalvården, kommer att kräva ytterligare externa resurser för att kunna utöka antalet sekonderade i FN- och EU-missioner. Inom ramen för svenska samarbetsstrategier pågår förutsättningslösa diskussioner om eventuellt bilateralt utvecklingssamarbete i Liberia, Georgien och Kongo där kriminalvård identifierats som ett möjligt svensk samarbetsområde. Diskussioner förs även med Namibia om aktörssamverkan. Kriminalvården tar årligen emot delegationer från länder som håller på att reformera fängelser och frivård. Besöken leder ofta till förfrågningar om fortsatt samarbete. Internationellt sett ökar intresset för kriminalvårdsfrågor inom civil krishantering och säkerhetssektorreformer. Efterfrågan på svensk kriminalvård bedöms därför öka i framtiden både när det gäller multilateralt- och bilateralt utvecklingssamarbete.

3.3.5 Andra myndigheter

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har tidigare deltagit i bl.a. ett Sida-finansierat samarbetsprojekt med Estland. För närvarande bedrivs inget utvecklingssamarbete, men inom ramen för den löpande utredningsverksamheten knyts ofta kontakter med andra länder.

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten har tidigare deltagit utvecklingssamarbete finansierat av EU. Myndigheten arbetar aktivt för att kunna delta i utvecklingssamarbete även i framtiden. Under senare år har företrädare för Brottsoffermyndigheten deltagit i olika former av internationellt samarbete, bl.a. i arbetsgrupper inom Europarådet och FN. Myndigheten är också medlem i internationella organisationer som arbetar med att främja brottsoffers intressen och rättigheter.

3.4 Övriga aktörer

3.4.1 Advokat kåren

Allmänt

Arbetet med att stärka rättsstaten i andra länder involverar inte endast rättsväsendet. Även advokater har en viktig roll i detta arbete. Utan advokaternas medverkan saknas ett viktigt element i rättsstatsbyggandet. Denna balans i insatserna är central i ett rättsstatligt synsätt.

Den omständigheten att advokater ska stå fria och oberoende från staten kan föranleda behov av en diskussion om hur formerna för advokaternas medverkan närmare ska se ut. Att advokater medverkar i offentligt finansierade insatser inom utvecklingssamarbete eller civil krishantering är emellertid inte mer främmande än t.ex. systemet med offentliga försvarare. Ett stort antal advokater är verksamma inom bl.a. ILAC och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen.

I vissa fall kan det ligga ett särskilt värde i att just lyfta bort arbetet från myndighetsstrukturen. Detta har också uppmärksamats inom utvecklingssamarbetet. Advokaternas medverkan kan ske inom ramen för myndigheters institutionsuppbyggnad. Den kan också, som i dag, ske i helt självständiga former i t.ex. Sveriges advokatsamfundets regi eller inom ramen för olika frivilligorganisationer. Det fordras goda kontakter och en ömsesidig respekt mellan staterna och dessa sammanslutningar för att de ska kunna medverka på ett bra sätt i det internationella arbetet.

Inom den svenska advokat kåren finns ett internationellt engagemang som utvecklats i omfattning under senare år. I det följande redogörs för några viktiga svenska aktörer i det internationella

arbetet på rättsområdet, däribland ett antal sammanslutningar som initierats av eller i huvudsak består av svenska advokater.

Sveriges advokatsamfund

Internationellt arbete och samarbete med internationella advokatorganisationer är en allt större del av Advokatsamfundets dagliga arbete och prioriteras av dess ledning.³⁰ I det internationella arbetet verkar Advokatsamfundet dels som självständig aktör, dels genom andra internationella sammanslutningar av advokater.

Sveriges advokatsamfund medverkar i olika projekt avseende uppbyggnaden av oberoende advokatsamfund i andra länder, bl.a. tillsammans med det danska advokatsamfundet i ett projekt i Vietnam. Projektet finansieras genom Sida samt med danska biståndsmedel. Samfundets bidrag avser bl.a. råd och hjälp med att arbeta fram stadgar och lagstiftning för ett oberoende och modernt advokatsamfund samt att hjälpa detta advokatsamfund att rusta upp sitt kansli och förbättra sina administrativa rutiner.

Under senare år har Sveriges advokatsamfund, såväl på egen hand som genom internationella advokatorganisationer, även agerat för att värna om advokaternas självständighet i andra länder. Ett exempel härpå är skrivelser och rundabordsamtal till stöd för de polska advokaternas situation i samband med lagförslag år 2007 innebärande en försvagad ställning för den polska advokatkåren till förmån för statlig kontroll.

Det internationella arbetet sker till stor del genom internationella advokatsammanslutningar. *Chief Executives of European Bar Associations* (CEEBA) är en sammanslutning bestående av generalsekreterarna i de europeiska advokatorganisationerna. Inom CEEBA samlas generalsekreterarna årligen för att diskutera frågor som är av betydelse för samtliga advokatorganisationer. Därutöver träffas generalsekreterarna för de nordiska advokatsamfunden regelbundet för att diskutera gemensamma problem och utmaningar. Målsättningen är att på sikt inkludera även de baltiska advokatsamfunden i denna nordiska krets.

Sveriges advokatsamfund är vidare medlem i *International Bar Association* (IBA), en världsomspännande organisation för såväl enskilda advokater och jurister som advokatorganisationer och andra juridiska sammanslutningar. IBA arbetar exempelvis med

³⁰ Se t.ex. Sveriges advokatsamfunds verksamhetsberättelse 2008.

frågor om rättssäkerhet, mänskliga rättigheter, rättsväsendets och advokaternas självständiga ställning samt utbildningsfrågor. Inom ramen för IBA har Sveriges advokatsamfund bl.a. bedrivit utvecklingssamarbete med Afghanistan i syfte att bygga upp ett advokatsamfund där.

Det svenska advokatsamfundet är även aktivt inom Rådet för Advokatsamfundet i den Europeiska unionen (CCBE), en samlingsorganisation mellan advokatsamfundet i EU och det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES). Under senare tid har verksamheten i hög grad präglats av frågor rörande rättssäkerhet och mänskliga rättigheter i bl.a. EU:s nya medlemsstater. Advokatsamfundet i ett antal östeuropeiska stater, däribland flera forna sovjetrepubliker, har observationsstatus i CCBE, vilket har inneburit utbyte med dessa länder genom bl.a. föreläsningar och andra aktiviteter inriktade på rättsstatligt uppbyggnadsarbete.

Sveriges advokatsamfund har vidare, tillsammans med bl.a. IBA, genom tioåriga styrelsemandat en särställning inom ILAC (se avsnitt 2.8.2).

Advokater utan gränser

Advokater utan gränser (AuG) i Sverige bildades år 1998 och är en ideell politiskt och religiöst obunden organisation. Organisationen är ansluten till den internationella organisationen *Avocats sans Frontières-World* vars sekretariat finns i Bryssel. Syftet med AuG:s arbete är att säkerställa varje individs rätt till en rättvis rättegång och rätt att företräddas av oberoende ombud inför domstol samt att stärka rättsstatens principer och skyddet av de mest utsatta gruppernas och individernas rättigheter. På internationell nivå arbetar organisationen för att förebygga och lösa konflikter i enlighet med rättsstatens principer och bistår advokater vars självständighet ifrågasätts eller utsätts för påtryckningar. Organisationen verkar även för ökad kunskap om advokatens roll i det juridiska systemet och deltar i att bygga upp och utveckla fristående advokatorganisationer. Projekten har bestått av uppdrag i bl.a. Turkiet, Kina, dåvarande Serbien-Montenegro och Vietnam. Uppdragens syfte är bl.a. att stödja advokater och övervaka rättegångar. Organisationen deltar i rundabordskonferenser, seminarier och andra forum för att förbättra kontakten med enskilda organisationer, opinionsgrupper och frivilliga organisationer inom projektländerna. Uppdraget

rymmer även utbildning för advokater och jurister samt seminarieverksamhet i olika rättsfrågor, exempelvis kring frågan om dödsstraff.

3.4.2 Akademiska institutioner samt icke-statliga organisationer

I det följande redogörs för några övriga svenska aktörer i det internationella arbetet på rättsområdet. Beskrivningen inleds med aktörer av institutions- eller föreningskaraktär, vilkas internationella arbete är särskilt inriktat på juridiska frågor. Därefter följer några NGO:s med allmän inriktning på mänskliga rättigheter. Utöver de organisationer som beskrivs särskilt nedan finns ett stort antal svenska organisationer och nätverk som helt eller delvis är inriktade på arbete med mänskliga rättigheter, däribland *Centralafrikagruppen*, *DemokratiAkademin*, *Diakonia*, *Föreningen Fjärde Världen*, *OSSE-nätverket* och *Rädda Barnen*. Organisationernas verksamhet är till stora delar överlappande och de organisatoriska nätverken hänger samman. Flertalet organisationer, Amnesty International undantaget, får sin huvudsakliga finansiering genom Sida.

Universitetet

De svenska universiteten har viktiga funktioner att fylla i arbetet med kunskapsöverföring och utbildning också i internationella sammanhang. Utöver utbildning av den svenska resursbasen deltar universitetet direkt i olika utvecklingsprojekt. Den juridiska fakulteten och rättsvetenskapliga institutionen vid Lunds respektive Umeå universitet har sedan flera år tillbaka medverkat i sådana projekt, bl.a. i Vietnam.

Raoul Wallenberg Institute

Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt (RWI) har hittills svarat för en stor del av de svenska insatserna på rättsområdet i utvecklingsländerna. Institutet, som bildades år 1984, har till syfte att främja forskningen om mänskliga rättigheter och humanitär rätt genom att initiera, utveckla och

stödja forskning och undervisning på området. Institutet har ett nära samarbete med Lunds universitet. Verksamheten är i huvudsak inriktad på utbildning. Institutets lärare och forskare publicerar årligen ett antal artiklar och andra arbeten. RWI ger också ut egna skriftserier inom området mänskliga rättigheter och humanitär rätt samt förvaltar ett omfattande folkrättsligt bibliotek.

Institutet bedriver inom området mänskliga rättigheter utvecklings-samarbete med en rad länder genom främst Sida-finansierade program. Programmen innebär vanligen långsiktigt samarbete. De genomförs i Afrika, Mellanöstern, Asien, Latinamerika och Europa. I vissa samarbetsländer har institutet inrättat fältkontor för att underlätta samordningen av olika aktiviteter. Institutet riktar till stor del in sig på utbildning av och kunskapsöverföring till personer och institutioner med nyckelroller. Målgrupper kan vara lärare vid akademiska lärosäten, olika yrkesgrupper inom rättsväsendet, advokater, representanter för nationella människorättsorganisationer och ombudsmannainstitutioner samt politiker och journalister. Utbildningen sker antingen genom multilaterala program, som inkluderar deltagare från flera länder, eller på bilateral basis. De multilaterala programmen organiseras främst i Lund, medan de regionala och bilaterala programmen huvudsakligen genomförs i respektive region eller land. Utbildningen kompletteras av stöd i exempelvis organisatoriska frågor.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen (ICJ-S), är en självständig stödorganisation till Internationella juristkommissionen, *the International Commission of Jurists* (ICJ), som är en internationell organisation med sekretariat i Genève. Organisationen övervakar och rapporterar om kränkningar av de mänskliga rättigheterna över hela världen. Observatörer sänds till rättegångar där rättssäkerheten står på spel. ICJ ger även ut tidskrifter och publicerar pressmeddelanden samt medverkar i utvecklingen av det internationella regelverket om mänskliga rättigheter. År 1978 bildade ICJ ett särskilt organ, *Centre for the Independence of Judges and Lawyers* (CIJL), med uppgift att verka för domares och advokatkårers oberoende samt stödja domare och åklagare som trakasseras eller förföljs.

Den svenska avdelningen, ICJ-S, bildades kort efter ICJ:s tillkomst år 1952. Avdelningens arbete innefattar både att främja de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer i Sverige samt att verka för dessa målsättningar genom samarbeten med organisationer i andra länder. Det internationella arbetet bedrivs för närvarande i Sida-finansierade projekt i Kenya och Ryssland. I biståndsprojekten samarbetar organisationen med människorättsorganisationer och utbildar bl.a. jurister och statstjänstemän i mänskliga rättigheter.

Svenska Helsingforskommittén³¹ för Mänskliga rättigheter

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter (SHK) bildades år 1982 och är en politiskt och religiöst oberoende icke-statlig organisation. Alltsedan undertecknandet av det s.k. Helsingforsavtalet år 1975 har oberoende Helsingforskommittéer bildats på olika håll med syfte att övervaka efterlevnaden av avtalets åtaganden om mänskliga fri- och rättigheter och att medverka till en demokratisk utveckling i alla stater som har skrivit under Helsingforsavtalet (nuvarande OSSE-området). Helsingforsavtalet var den Europeiska Säkerhetskonferensens slutdokument. Säkerhetssamarbetet innebär att mänskliga rättigheter kopplades till internationell fred och säkerhet. Idén att bilda nationella, oberoende och icke-statliga Helsingforskommittéer har spridits framgångsrikt och det finns för närvarande 42 kommittéer och samarbetsorganisationer. Samtliga kommittéer ingår i Internationella Helsingforsfederationen (IHF) med säte i Wien.

Kommittéernas arbete utmynnar varje år i en rapport, som sammanställs och utges av IHF. I rapporten redovisas, land för land, kränkningar av mänskliga rättigheter. Svenska Helsingforskommitténs arbete syftar till att öka respekten för de mänskliga fri- och rättigheterna. SHK bevakar och förespråkar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och samarbetar med lokala organisationer som stödjer uppfattningen att mänskliga rättigheter är en förutsättning för att skapa demokratier. Kommittén gör s.k. *fact-finding missions* för att på plats samla in information om efterlevnaden av mänskliga rättigheter i olika länder. Den rapporterar till parlament och regeringar samt till berörda myndigheter och organisationer.

³¹ Kommittén har, av mindre lätt insedda skäl, under våren 2009 beslutat ändra sin firma till "Civil Rights Defenders".

Kommittén arrangerar också seminarier och möten för att sprida kunskap om mänskliga rättigheter och förutsättningar för demokrati.

Svenska Helsingforskommitténs styrelse och medlemmar består av namnkunniga experter inom olika fält och bidrar ideellt med kunskap och engagemang. SHK har också tillgång till ett nätverk av externa experter som bidrar ideellt med sitt yrkeskunnande. Kommitténs sekretariat ligger i Stockholm. Fältkontor finns i Belgrad i Serbien, i Sarajevo i Bosnien-Hercegovina och i Skopje i Makedonien. Svenska Helsingforskommittén är verksam i Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Montenegro, Vitryssland, Tjetjenien och Sverige. Arbetet finansieras bl.a. av Sida och Svenska institutet.

Swedish Institute for Legal Development

Swedish Institute for Legal Development (SILD) bildades år 1992 och är en ideell förening som enligt sin stadga ska främja kunskapsöverföring inom skilda rättsområden till utvecklingsländer och till Central- och Östeuropa i syfte att stödja framväxten av en på marknadsekonomiska strukturer grundad rättsstat och främja respekten för mänskliga rättigheter. SILD är en av få organisationer i Sverige som har varit verksam inom utvecklingssamarbetet på rättsområdet sedan det på allvar tog fart i början av 1990-talet. Verksamheten bygger på ett nätverk bestående av ett hundratal kvalificerade och erfarna jurister från rättssamhällets olika områden som hittills anlitas av SILD i olika projekt inom utvecklingssamarbetet. Projekten finansieras av biståndsmedel och drivs under konsultkontrakt mellan SILD och Sida. Administration och anbudsarbete finansieras genom det begränsade överskott som genereras i projektverksamheten. SILD har tidigare varit organisatör och värd för en årlig fyraveckorskurs för u-landsjurister i Stockholm. Organisationen har också tillsammans med bl.a. IBA deltagit i samarbetsprojekt i Öst- och Centraleuropa. Under år 2007 var samtliga sådana projekt avslutade.

Amnesty International

Amnesty International är en världsomfattande frivilligorganisation som arbetar för främjandet av mänskliga rättigheter. Detta innefattar även rätten för marginaliserade grupper att få sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tillgodosedda. En av organisationens sektioner finns i Sverige. Amnesty arbetar bl.a. mot grova kränkningar av åsikts- och yttrandefrihet samt för frihet från diskriminering och rätten till fysisk och psykisk integritet. Arbetet grundas på utredningar om brott mot mänskliga rättigheter och består i att anordna föreläsningar och seminarier, bedriva kampanjer, skriva debattartiklar etc. Dessutom bedriver den svenska sektionen av Amnesty viss utbildning på Swedint i Södertälje för civil och militär personal från Sverige och andra länder inför utrikestjänstgöring. En representant från sektionen har även deltagit i samövningen Viking-08.

Inom den svenska sektionen, liksom i flera andra Amnestysektioner runt om i världen, har särskilda juristgrupper bildats. Den svenska juristgruppen bildades på 1980-talet. Medlemmarna är både yrkesverksamma jurister med olika specialisering och studerande vid de juridiska fakulteterna. Juristgruppen arbetar med att stärka skyddet för mänskliga rättigheter i olika nationella lagstiftningar och rättstillämpningar, bl.a. genom att verka för att stater ratificerar internationella dokument om mänskliga rättigheter. En särskild ICC-grupp verkar för att fler länder ska ratificera Romstadgan som ligger till grund för den Internationella brottmålsdomstolen. En annan del av Juristgruppens arbete avser arrangerandet av utbildningar och seminarier för att dels utbilda de egna medlemmarna i folkrätt och mänskliga rättigheter, dels för att öka intresset för dessa frågor inom den svenska juristkåren och bredda allmänhetens kunskaper på området. Amnesty tar, till skillnad från andra organisationer, inte emot bidrag från staten.

Röda Korset

Röda Korset är en politisk och religiöst obunden världsomspännande organisation som arbetar med humanitärt hjälparbete. Syftet är att förhindra och lindra mänskligt lidande. Röda Korset finns i nästan hela världen och består av 185 föreningar i lika många

länder. I muslimska länder är motsvarigheten Röda Halvmånen.³² Totalt är 97 miljoner människor medlemmar och frivilliga i Röda Korset eller Röda Halvmånen. Svenska Röda Korset har cirka 280 000 medlemmar.

Alla rödakorsföreningar arbetar inom fyra områden: att främja rörelsens grundprinciper och humanitära värderingar, att bistå vid katastrofer, att bygga upp beredskap inför katastrofer samt att arbeta med hälsa och social omsorg i lokalsamhället. En viktig uppgift för Röda Korset är att sprida kunskap om internationell humanitär rätt samt att verka för att respekten för mänskliga rättigheter ökar.

Finansiering sker genom olika former av frivilligbidrag samt medel från bl.a. Sida.

Forum Syd

Forum Syd är en samarbetsorganisation mellan 205 olika svenska folk-rörelser med engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete. Organisationen bildades år 1995 och arbetar med samverkansfrågor, nätverksbyggande och kompetensutveckling. Det övergripande målet för organisationens arbete är att stärka de svenska folkrörelserna och deras samarbetspartners i andra länder i arbetet för global rättvisa och ett stärkt civilt samhälle. Demokratisering och mänskliga rättigheter står i fokus för allt utvecklingssamarbete. Forum Syd handlägger på Sidas uppdrag ansökningar och rapporter när det gäller utvecklingssamarbetsprojekt som utförs av organisationer som saknar egna ramavtal med Sida. I slutet av år 2008 bedrevs elva olika program runtom i världen. Omkring 500 projekt genomförs med stöd av organisationen. Från och med år 2009 bedrivs biståndsarbetet på plats i olika länder främst av lokalanställd personal.

Kvinna till kvinna

Kvinna till kvinna är en organisation instiftad av Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF). Huvudmän är IKFF och Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen. Organisationen växte fram som en reaktion på rapporter om övergrepp mot kvinnor under kriget i Bosnien-Hercegovina i början av 1990-talet.

³² I Israel används i stället davidsstjärnan.

Nu finns organisationen etablerad i tre konfliktdrabbade regioner, varav sex länder på Balkan, sex länder i Mellanöstern och tre länder i södra Kaukasus. Arbetet fokuseras på långsiktigt utvecklingssamarbete med kvinnoorganisationer i alla tre regionerna. Aktiviteterna som bedrivs skiljer sig åt beroende på hur behoven ser ut i deras närmiljö. Det kan bl.a. handla om att erbjuda psykosocialt stöd, juridisk rådgivning, stödja kvinnliga politiker och att påverka lagstiftning.

Swedish Refugee Aid

Swedish Refugee Aid (SWERA) bildades år 2004 och har utvecklats ur Svenska flyktingrådet. Organisationen verkar för en solidarisk och human flyktingpolitik. Arbetet består i bl.a. utbildning, information och lobbying i Sverige och utomlands. Sedan många år tillbaka bedrivs utbildningsverksamhet för såväl inhemska som utländska advokater och andra jurister. Organisationen bedriver biståndsverksamhet i olika länder och arbetar för att stärka befintliga insatser och utöka biståndet till ytterligare länder. Tidigare har insatser i form av rättsbiståndsprojekt genomförts i Turkiet och Lettland med stöd av medel från UD. En mindre insats har också gjorts i Albanien med stöd av Sida-medel. Swera är samarbetspartner till FN:s Flyktingkommissarie, UNHCR. Organisationen deltar i ett flertal internationella nätverk.

3.5 Samverkan

Den ökade efterfrågan på svenskt deltagande i internationell civil krishantering och internationellt utvecklingssamarbete har skapat ett behov av ökad samordning av svenska aktörer på området.

På initiativ av Regeringskansliet har skapats en nationell kontaktgrupp för SSR-frågor, dvs. frågor rörande säkerhetssektorreform. Gruppen träffas en gång per månad och är sammansatt av representanter från Polisen, FBA, Försvarmakten, Sida och Försvvarshögskolan. RPS, som är den myndighet inom rättsväsendet som har längst erfarenhet av internationellt arbete, representerar vid dessa möten även rättsväsendet i övrigt. Syftet med mötena är att öka samverkan mellan myndigheterna och att göra myndighetsöverskridande analyser, bl.a. gemensamma förstudier inför kommande utvecklingssamarbetsprojekt. Till kontaktgruppen är knuten

en styrgrupp bestående av representanter från Justitiedepartementet, UD och Försvarsdepartementet.

På mer informell basis träffas även representanter från rättsväsendets olika delar, dvs. DV, Åklagarmyndigheten, Polisen och Kriminalvården, ungefär fyra gånger per år för att utbyta information. Vid dessa möten informerar bl.a. RPS övriga myndigheter om arbetet inom den nationella kontaktgruppen för SSR-frågor.

Inom Samverkansforum för utbildningsfrågor träffas representanter från ett flertal departement, myndigheter och institutioner två gånger årligen. Sammankallande är FBA. Därutöver deltar bl.a. Justitiedepartementet, UD, Försvarsmakten, Sida, DV, RPS, Kriminalvården, MSB samt Swedint. Gruppen arbetar dels med långsiktiga utbildningsbeskrivningar, dels med att på mycket kort tid kunna ta fram relevanta utbildningar.

FBA:s nationella referensgrupp för konflikt- och krishanteringsfrågor ska användas som ett forum för samverkan och samordning mellan myndigheterna inom verksamhetsområdet. Representation i gruppen baseras på erfarenhet inom området och på mandat för myndighetssamverkan. Gruppens sammansättning motsvarar ungefärligen den sammansättning som den nationella kontaktgruppen för SSR-frågor har.

Försvarsmakten har tagit initiativ till projektet *GenderForce*, som i dag bedrivs i nätverksform mellan bl.a. Försvarsmakten, Polisen, FBA och MSB (se avsnitt 7.3.16).

Utöver regelbunden samverkan inom nämnda grupper sker samverkan även vid bl.a. tillfälliga samövningar. Exempelvis deltog under 2008 vissa myndigheter från rättsväsendet i den civil-militära samövningen Viking-08, en krishanteringsövning inom ramen för NATO-samarbetet Partnerskap för Fred. Övningen simulerade en fredsfrämjande insats där samarbete mellan militära, polisiära och humanitära organisationer övades.

4 Andra myndigheter med internationell verksamhet

4.1 Inledning

Till följd av den ökade internationaliseringen bedriver i dag flertalet svenska myndigheter internationell verksamhet eller deltar i sådant samarbete i någon utsträckning. I utredningens uppdrag ligger bl.a. att överväga behovet av en författningsreglering innefattande arbets- och socialrättsliga förhållanden avseende rättsväsendets personal, men även att överväga huruvida en sådan reglering kan vara tillämplig på övrig civil personal. Nedan följer därför en kort beskrivning av några myndigheters internationella verksamhet utanför rättsområdet. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

4.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten ska bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet (2 § tredje stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten).¹ Inom Försvarsmakten finns en utlandsstyrka. Utlandsstyrkan ska genomföra de internationella fredsfrämjande insatser som beslutas av riksdag och regering.

Försvarsmaktens internationella verksamhet har ökat i betydelse i takt med att samarbetsformerna länder emellan har förbättrats. Försvarsmakten skickar såväl enskilda individer som förband på fredsfrämjande uppdrag. Utlandsstyrkan består i dag av omkring 700 personer. Uppgifterna varierar från att övervaka ett fredsavtal

¹ Organisations-, arbets- och socialrättsliga frågor rörande Försvarsmaktens utlandsstyrka behandlas utförligt i Veteransoldatutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik*, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och SOU 2008:91) (se avsnitt 7.2.4 och 8.4.3).

efterlevs till minröjning och hjälparbete. I utlandsstyrkan ingår soldater med både militär och civil kompetens. Som en del av implementeringen av FN:s säkerhetsråds resolution 1325, *Kvinnor, fred och säkerhet* (se avsnitt 2.3.1), eftersträvar Försvarsmakten att en större andel kvinnor ska delta i den internationella verksamheten.

Utlandsstyrkan är uppdelad i ett antal missioner på olika platser i världen. I missionerna deltar också personal från andra länder. De största förbandsinsatserna finns i Afghanistan och Kosovo där Sverige har ett långsiktigt engagemang. I övriga länder har Sverige enskilda observatörer som ofta är officerare. Deras uppgift är att bevaka läget och exempelvis rapportera om gränstvister. Svenska förband finns endast representerade i konflikter där insatsen vilar på ett FN-mandat. Styrkorna kan stå under ledning av FN, EU eller NATO.

Försvarsmakten har ett nära samarbete med *Försvarshögskolan*.² Även Försvarshögskolan bedriver internationell verksamhet, främst på forskningsområdet. Arbetet rör till stor del internationell krishantering. Försvarshögskolan har även personal stationerad i Liberia för arbete med säkerhetssektorreform.

4.3 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och dess arbete till den del det har med anknytning till rättsområdet beskrivs ovan, se avsnitt 3.2.3.

Omkring 180 personer är utsända av Sida för att arbeta med humanitärt bistånd. Beslut om deltagande fattas av Sida som också finansierar verksamheten. Arbetet bedrivs i ett fyrtiotal länder. Personalen är i huvudsak fast anställd hos Sida. Därutöver sker viss externrekrytering av personer som anställs tidsbegränsat. Personerna arbetar vanligen som programhandläggare inom myndigheten och ansöker om utlandsstationering i Sidas regi. Flertalet av de utsända är placerade vid Sveriges utländska beskickningar och arbetar som handläggare med att förvalta biståndet i mottagarländerna. Ett tiotal utsända arbetar i fält, vilket innebär placering vid universitet eller organisationer etc. Ungefär lika många är placerade vid Världsbanken eller andra internationella banker och organisationer.

² Jfr Rapport från Stödutredningen, Fö 2009:A.

Utlandsstationeringen varar i två år med möjlig förlängning i upp till tre år. Under denna tid omfattas personalen av Sidas etik- och moralpolicy. I fråga om anställningsvillkor omfattas den fast anställda personalen av ett s.k. UVA-avtal. Det är samma kollektivavtal som reglerar anställningsvillkoren för svensk beskickningspersonal. Den personal som är tidsbegränsat anställd omfattas däremot av det s.k. URA-avtalet med tillhörande försäkringar (se avsnitt 8.3.4).

4.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bl.a. till uppgift att medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet. MSB får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder och ska kunna stödja biståndsinsatser som avser humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer. På regeringens uppdrag ska myndigheten kunna stödja internationella insatser inom civil konflikthantering (8 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).³

Insatsverksamheten omfattar varje vecka normalt ca 100 utsända i 20-30 länder, såsom Demokratiska Republiken Kongo, Sudan, Somalia och Afghanistan. Tjänstgöringstiden varierar vanligen från några veckor till ett halvår. Vid mer långsiktiga insatser kan insattiden bli upp till ett år. Utvecklingen har också gått från att skicka helsvenska grupper till att skicka en eller några personer som ansluter till befintliga internationella hjälporganisationers grupper.

Myndighetens personalpool omfattar ca 1 700 personer. Ungefär hälften av dessa deltar kontinuerligt i olika uppdrag. Personalen kom tidigare främst från räddningstjänsten. I dagsläget är det en stor mängd olika kompetensprofiler som efterfrågas. En majoritet kommer från yrken med mindre vana från liknande internationella miljöer, bl.a. personal med inriktning mot logistik, IT, vatten och sanitet samt mekaniker.

Myndigheten är sammanhållande aktör för en stödstyrka med uppgift att kunna bistå svenskar som drabbas av en allvarlig händelse utomlands. Den ska med kort varsel kunna stödja utlands-

³ Myndigheten ersatte den 1 januari 2009 Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.

myndigheter och drabbade. Styrkan är flexibel och sätts samman utifrån de behov som finns. Omkring tvåhundra personer är utbildade för att kunna delta i stödstyrkan. I denna ingår, förutom MSB, Socialstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda barnen. Personalen från Svenska kyrkan och Rädda barnen är vid insats anställd av MSB och rekryteras utifrån sin särskilda kompetens. Röda Korsets personal är ansluten till stödstyrkan genom ett särskilt samarbetsavtal med MSB. Inom ramen för det egna myndighetsansvaret bemannar och leder varje myndighet sin egen insatspersonal och ansvarar för sitt eget sektorsområde. Samordningen i fält sköts av MSB:s insatschef. Beslut om att stödstyrkan ska sättas in fattas av generaldirektören efter anmodan av UD. I stödstyrkan ingår en bedömningsenhet på åtta personer som kan lämna Sverige inom sex timmar efter beslut.

Inför utlandstjänstgöring genomgår MSB:s personal obligatorisk introduktionskurs omfattande bl.a. stress- och krishantering, konflikthantering, risk- och säkerhetsaspekter, förebyggande hälsovård samt grundläggande akut omhändertagande. Chefer och gruppledare genomgår därutöver fördjupningskurser i gruppdynamik och stresshantering. Inför en insats genomförs även en två dagars informationsträff med inriktning på landspecifik information och utrustning. Stöd under insatsen omfattar stresshantering, förtroliga samtal och krishantering. Ett stödnätverk av professionella stress- och krishanterare aktiveras då behov uppstår. All personal genomför ett hemkomstsamtal. MSB:s arbetsgivaransvar sträcker sig inte längre än kontraktstiden, men vid fall som kräver behandling betalar myndigheten kostnaden för exempelvis terapi.

Vid anställningar som innebär utlandsstationering tecknas s.k. URA-kontrakt med därtill hörande försäkringar (se avsnitt 8.3.4). Vid kortare anställningar används ett särskilt s.k. MSB-avtal.

4.5 Kustbevakningen

Kustbevakningen deltar i internationella miljöräddningsinsatser i enlighet med internationella avtal samt genom EU-samarbetet. Myndigheten deltar också bl.a. i gränskontrolloperationer inom ramen för den verksamhet som den europeiska gränsbyrån Frontex bedriver. Frontex samordnar det operativa samarbetet mellan EU:s medlemsstater när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna. Arbetet syftar bl.a. till brottsbekämpning samt att motverka illegal

migration. Samarbete sker med polis, tull och migrationsmyndigheter.

Kustbevakningens personal kommer ofta i fråga för uppdrag inom civil krishantering. Deltagandet sker dock med annan myndighet – exempelvis MSB – som anställningsmyndighet.

Inom Kustbevakningen pågår ett arbete med att se över vilka arbetsrättsliga villkor som ska gälla för personal som deltar i internationell verksamhet.

4.6 Lantmäteriet

Lantmäteriet deltar i ett stort antal internationella arbetsgrupper och kommittéer. Det internationella arbetet rör bl.a. standardisering och harmonisering för att underlätta information mellan länder, uppbyggnad och tillhandahållande av enhetligt strukturerade geografiska data samt insatser inriktade på utvecklingsländer inom ramen för FN:s arbete. Till detta kommer att Lantmäteriet via statsägda Swedesurvey AB bedriver en omfattande tjänsteexport inom lantmäteriområdet. Sådan verksamhet bedrivs i över 30 länder.

4.7 Migrationsverket

Migrationsverkets verksamhet är i hög grad internationaliserad. Under de senaste åren har verket bl.a. drivit eller på annat sätt medverkat i en rad utvecklingsprojekt, vanligen finansierade av EU eller Sida. Dessa har främst rört kapacitetsuppbyggnad inom asyl-, viserings- och andra migrationsfrågor. För närvarande sker samarbete främst med länder vid EU:s östra gräns. Migrationsverkets personal sänds även ut för att bl.a. delta i uttagning av s.k. kvotflyktingar, för uppdrag inom landinformationsverksamheten samt för att följa upp viseringsverksamhet på svenska ambassader.

4.8 Skatteverket

Skatteverket deltar i ett flertal utvecklingsprojekt utomlands, bl.a. i flera länder i Afrika och Asien. Projekten är vanligen finansierade av Sida eller EU och rör i huvudsak kunskapsöverföring till institu-

tioner i frågor rörande skatteadministration, skattelagstiftning och skatterevision. Personal som sänds ut gör det vanligen inom ramen för sin ordinarie tjänst, men det förekommer också att personer utlandsstationeras under längre perioder.

4.9 Tullverket

Tullverket deltar i internationella insatser som samordnas av Världstullorganisationen (WCO). Insatserna riktar sig främst till länder söder om Sahara och har som främsta syfte att förbättra ländernas möjligheter att få in tullinkomster. Det handlar ofta om korta missioner under vilka experterna arbetar med att genomlysna mottagarländernas tullorganisation. Tullverket deltar även på förfrågan av UD i andra internationella uppdrag, däribland civila kris- hanteringsinsatser.

4.10 Övriga

Luftfartsverket bedriver viss internationell verksamhet genom sitt helägda dotterbolag Swedavia. Bolaget utvecklar, producerar och säljer luftfartskompetens till andra länder och institutioner. Vissa projekt är biståndsfinansierade. Bolaget har bl.a. deltagit i ett flygplatsprojekt i Kosovo.

Sjöfartsverket deltar i stor utsträckning i utvecklingsarbete, främst inom Sida-finansierade projekt. Arbetet består till stor del i att bistå med institutionellt stöd och uppbyggnad av sjösäkerhetsfunktioner. I dag bedrivs arbete främst i Afrika och Asien.

5 Andra länder

5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga relevanta delar av de nordiska ländernas regler och strukturer för internationell tjänstgöring. Nedan följer en redogörelse för Danmarks, Finlands och Norges internationella verksamhet i dessa delar (avsnitt 5.2–5.4). Island deltar inte i nämnvärd utsträckning i internationell civil krishantering eller internationellt utvecklingssamarbete.

När det gäller de nordiska länderna finns det anledning att beakta den s.k. Stoltenberg rapporten, *Nordisk Samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Rapporten presenterades vid ett nordiskt utrikesministermöte i februari 2009 och innehåller förslag rörande det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. De områden som berörs är fredsfrämjande arbete, luft- och havsövervakning, civil säkerhet, utrikestjänsten, militärt samarbete samt nordisk solidaritet. I fråga om fredsfrämjande arbete föreslås att en nordisk insatsenhet för militär och civil stabilisering inrättas. Enligt rapporten är bakgrunden till förslaget önskemål inom FN om en nordisk militär-civil stabiliseringsenhet. De nordiska länderna anses hantera samspelet mellan militära och civila komponenter bättre än de flesta andra länder och har dessutom lång erfarenhet av internationella insatser i FN:s regi.¹ Behovet av nordisk samverkan behandlas i avsnitt 7.3.9.

¹ Enheten föreslås bestå av både militär och civil personal och vara uppbyggd av fyra komponenter: en militär komponent, en humanitär komponent, en statsbyggande komponent och en biståndskomponent. Den statsbyggande komponenten skulle utgöras av bl.a. poliser, domare, kriminalvårdstjänstemän och valobservatörer. Insatsenheten skulle bidra till större FN-insatser samt till insatser som sker i EU:s, NATO:s, AU:s eller OSSE:s regi. De civila komponenterna skulle bl.a. bygga på listor över personer med nödvändig kompetens och som kan sändas ut med kort varsel. Rapporten betonar att den stora utmaningen vid etablerandet av en nordisk insatsenhet är att säkra ett gott samspel mellan de militära och civila komponenterna. En rad institutioner i Norden anses kunna bidra med erfarenheter inom detta arbete. Rapporten diskuterades vid ett nordiskt ministermöte i Reykjavik i juni 2009. I en gemensam deklaration betonade ministrarna bl.a. vikten av samverkan inom konflikthantering, särskilt i fråga om övningsverksamhet.

I fråga om icke-nordiska länder är de utbildningscenter som finns i Tyskland och Kanada, liksom den snabbinsatsstyrka som är under uppbyggnad i USA, av särskilt intresse (avsnitt 5.5–5.7).

5.2 Danmark

Danmarks deltagande i internationell civil krishantering hanteras främst av den enhet inom Utrikesministeriet som arbetar med polis- och säkerhetsfrågor. Enheten har en koordinerande roll i förhållande till ministeriets humanitära enhet, geografiska enheter samt andra ministerier, däribland Justitieministeriet. Den danska polisens centrala förvaltningsmyndighet har en relativt självständig ställning och rekryterar, utbildar och sänder själv ut sin personal. När det gäller personal från det övriga rättsväsendet är det däremot Utrikesministeriets humanitära enhet som bär huvudansvaret. För närvarande deltar omkring 120–130 personer från det danska rättsväsendet i civila krishanteringsinsatser, varav ungefär hälften är poliser. Den näst största gruppen utgörs av kriminalvårdstjänstemän.

År 1994 beslutade Folketinget att vid Utrikesministeriet inrätta personalpoolen *Internationale Humanitaere Beredskab* (IHB). Detta skedde som en del av antagandet av den danska biståndsstrategin, *En verden i Udvikling*, vars främsta mål är att bidra till att förebygga konflikter och att medverka till att säkra fred och stabilitet. Omkring 375 personer finns i IHB-databasen. Varje år sänds omkring 125–150 av dessa ut på internationella uppdrag. Huvuduppgifterna är bl.a. observatörsmissioner, demokratiutveckling, rättsstatsuppbyggnad, mänskliga rättigheter, civil krishantering samt utvecklingssamarbete i länder som befinner sig i krigstillstånd. IHB-poolen kompletteras av de beredskapslistor som finns hos organisationerna Danska Röda Korset, Dansk Flyktinghjälp och Läkare utan gränser. Även dessa register finansieras av Utrikesministeriet. Ministeriet har också avtal med Beredskapsstyrelsen (avseende räddningsinsatser) och Rikspolisens. Även dessa myndigheter har pooler med personal som kan sändas ut med kort varsel.

Sedan den 1 september 2008 administreras IHB av det danska konsultföretaget NIRAS som – å Utrikesministeriets vägnar – står för de personliga kontakterna med personalen i poolen och dem som sänds ut. NIRAS svarar också för bl.a. utbildning och utrustning av personalen. Utrikesministeriet bär emellertid fortfarande

det politiska och koordinerande ansvaret för verksamheten. För att antalet danskar på nyckelbefattningar ska öka sker lobbyverksamhet genom såväl danska som utländska politiska civila och militära kanaler.

Våren 2009 presenterade *Danish Institute for International Studies* (DIIS) en omfattande rapport rörande civil-militära relationer i internationella operationer.² Det danska regeringskansliet förväntas, bl.a. utifrån nämnda rapport, utarbeta en strategi rörande deltagandet i civila krishanteringsinsatser. Det förs även diskussioner kring skapandet av en tvärministeriell arbetsgrupp med uppgift att stärka den civila personalförsörjningen vid internationella operationer. Bakgrunden är de svårigheter som finns med att rekrytera personal till sådana uppdrag. Om Danmark ska kunna spela en framträdande roll i dessa sammanhang anses det därför krävas att regeringskansliets relevanta resurser tas i anspråk för ändamålet. För att förbättra förutsättningarna för en politisk, civil och militär samsyn i dessa frågor skulle arbetsgruppen – enligt preliminära diskussioner – bestå av representanter från bl.a. Statsrådsberedningen samt Utrikes-, Justitie- och Försvarsministerierna. Övriga relevanta ministerier skulle knytas till arbetet genom kontaktpersoner.

I anledning av nämnda rekryteringssvårigheter har Danmark tillsammans med Nederländerna inom EU påtalat ett antal brister samt framställt förslag till lösningar, däribland höjd dagslön och höjt risktillägg vid särskilt farliga insatser. Andra förslag har bl.a. rört förhållandet mellan, å ena sidan, EU:s förfrågningar om personal till insatser och, å andra sidan, den nationella planeringen av resurser.

Internationellt utvecklingssamarbete regleras i Danmark genom lov om internationalt udviklingssamarbejde (LBK nr. 541 af 10/07/1998). Ramarna för utvecklingssamarbetet anges i *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2009–2013*. Prioriteringarna ansluter till FN:s s.k. milleniemål (se avsnitt 2.3.2). Det åligger Utrikesministeriet att samordna den statliga danska biståndsinsatsen, såväl den som sker i direkt samarbete med utvecklingsländerna, som den som sker genom internationella organisationer. Organisatoriskt hanteras frågor om utvecklingssamarbete inom Danida (*Danish International Development Assistance*), som är den samlade beteckningen på den del av Utrikesministeriets verksamhet som rör utvecklingspolitik.

² Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations, DIIS report 2009:16.

5.3 Finland

Finland har ambitionen att gå i spetsen när det gäller utveckling av internationella civila krishanteringsinsatser. I Finland ansvarar två ministerier för civila krishanteringssuppgifter. Utrikesministeriet beslutar vilka insatser civilpersonal ska delta i samt om antal personer som skickas ut. Inrikesministeriet ansvarar för den nationella beredskapen men kan också, på begäran av en stat eller en internationell organisation, besluta om att ge bistånd genom räddningsväsendet till utlandet. Den nationella beredskapen innefattar bl.a. beredskap att rekrytera personal som kan skickas utomlands, materiell och logistisk beredskap, krishanteringsutbildning samt samordning härav. Arbetsfördelningen grundar sig på lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (30.12.2004/1287) som trädde i kraft den 1 januari 2005.³

Lagens första kapitel innehåller allmänna bestämmelser. I 1 § anges att lagen syftar till att stödja Finlands deltagande i internationell krishantering såväl i samband med konflikter som för att lindra skadeverkningar av större olyckor och naturkatastrofer. Inom lagens tillämpningsområde faller civilpersonals deltagande i krishantering utomlands. Även internationellt humanitärt bistånd genom räddningsväsendet omfattas. Annat humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och militär krishantering utesluts däremot uttryckligen från lagens tillämpningsområde. Det andra kapitlet reglerar den anställdes rättigheter och skyldigheter. Enligt 5 § står den som deltar i krishantering utomlands i ett offentlighetsligt anställningsförhållande för viss tid till staten, som i egenskap av arbetsgivare företräds av Räddningsinstitutet. Staten som arbetsgivare företräds dock av Utrikesministeriet om det är ändamålsenligt med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken och av Inrikesministeriet i ärenden som är av betydelse för den nationella beredskapen. Av 6 § framgår att den anställda medan anställningsförhållandet varar i operativt hänseende är underställd EU, en internationell organisation eller den som annars föranstaltar krishanteringsoperationen. I kapitlet finns även särskilda bestämmelser om bl.a. ledighet, ersättningar, försäkringar och pensionsrätt. Lagens tredje kapitel reglerar ett webbaserat expertregister över civila sakkunniga som söker sig till krishanteringssuppgifter. Registret ska användas som ett rekryteringsinstrument, men rekrytering kan även ske på annat sätt.

³ RP 206/2004 rd.

De operativa uppgifterna i samband med den nationella beredskapen inom civil krishantering är koncentrerade till Krishanteringscentret vid Räddningsinstitutet i Kuopio. Räddningsinstitutets verksamhet regleras i lagen om Räddningsinstitutet (21.7.2006/607). Centret lyder under Inrikesministeriet och ansvarar för rekrytering av experter som kan skickas ut för att delta i operationer samt administration kring dessa. Därtill kommer ansvar för den materiella och logistiska beredskapen samt för utbildning och forskning inom civil krishantering. Räddningsinstitutet företräder, som nämnts, även staten i egenskap av arbetsgivare i förhållande till den personal som sänds ut på uppdrag enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Finland deltar med ett hundratal personer i civila krishanteringsinsatser. Ungefär hälften av dessa är poliser. Ett tiotal personer kommer från det övriga rättsväsendet. Därtill kommer fem-sex experter med inriktning på mänskliga rättigheter. Finland arbetar aktivt för att öka antalet finska medborgare på relevanta befattningar inom de internationella organisationerna och använder sig därvid även av militära lobby- och informationskanaler. Inom EU har landet dessutom nationella experter på de för civil krishantering strategiskt viktiga positionerna.

I januari 2008 tillsatte Inrikesministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell strategi för civil krishantering. Syftet härmed var att stärka den civila krishanteringen och Finlands deltagande i sådan verksamhet. Arbetsgruppens förslag, som antogs av den finska regeringen i augusti 2008, syftar till att effektivisera och förbättra samarbetet och samordningen mellan olika aktörer.⁴ Målet är att skapa förutsättningar för att öka antalet finländska experter som sänds ut på civila krishanteringssuppdrag till minst 150. Denna nivå förutsätter dock att den nationella beredskapen utvecklas i motsvarande grad.

Finlands regeringskansli håller dessutom på att utarbeta en övergripande strategi för landets deltagande i internationell krishantering. Arbetet med denna strategi ska enligt planen vara färdigt under 2009. Huvudinriktning på arbetet är att stärka samspelet mellan militär och civil krishantering samt utvecklingsbistånd.

I Finland regleras internationellt utvecklingsarbete genom lagen om statliga ämbetsverks och inrättningsars deltagande i utvecklingsarbete (28.4.1989/382). Enligt denna lag kan statliga

⁴ Nationell strategi för civil krishantering, Inrikesministeriets publikation 6/2008.

ämbetsverk och inrättningar i samråd med Utrikesministeriet och inom de anslag som i statsbudgeten reserverats för utvecklings-samarbete delta i sådana uppgifter i landet och utomlands. Enligt statsrådets principbeslut om ett utvecklingspolitiskt program 2007 ska utvecklingssamarbetet bl.a. utgå från värderingarna i FN:s Milleniedeklaration (se avsnitt 2.3.2), principen om hållbar utveckling samt ett rättighetsperspektiv. Utrikesministeriets twinning-team fungerar som nationell samordnare för twinning och TAIEX (se avsnitt 2.5.2). Twinningteamet bistår myndigheter med råd och information i utarbetandet av projektförslag och i projektgenomförandet. Då Finland inte har någon central administrativ myndighet för domstolväsendet, står Justitieministeriet för en stor del av samordningen av domstolväsendets deltagande i internationellt utvecklingssamarbete.

5.4 Norge

Det norska Utrikesdepartementet har en koordinerande och rådgivande funktion i förhållande till andra departement och svarar för samordning och verkställande av norsk utrikespolitik. Justitie- och polisdepartementet svarar för rättsväsendet men har även det sektorsövergripande samordningsansvaret på central nivå för räddnings- och beredskapsverksamhet. Till departementets uppgifter hör internationell civil krishantering samt att bidra till internationell demokratiutveckling och institutionsuppbyggnad.

Norskt deltagande i internationella civila krishanteringsinsatser behandlas i stortingskrivelsen *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.⁵ Norge kan delta i sådana insatser i FN:s, OSSE:s, EU:s och NATO:s regi. Då Norge inte är medlem i EU deltar landet inte i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det finns emellertid etablerade mekanismer för dialog mellan EU och Norge samt andra länder som inte är medlemmar. Norsk medverkan i civila krishanteringsinsatser kräver emellertid en särskild inbjudan från Rådet.

Norge har deltagit med polispersonal i internationella civila krishanteringsinsatser sedan år 1989, främst under ledning av FN. För att även det övriga rättsväsendet ska delta i civila krishanteringsinsatser och för att resurserna ska kunna överblickas inledde Justitiedepartementet på Utrikedepartementets initiativ hösten 2003 ett

⁵ St.meld. nr. 39 (2003–2004).

projekt med namnet "Styrkebrönn". Det är en beredskapsstyrka bestående av ett 80-tal domare, åklagare, "politijurister" och kriminalvårdstjänstemän finansierad av Utrikesdepartementet. Även ett antal advokater deltar i denna enligt ett särskilt samarbetsavtal med det norska advokatsamfundet. Polisen har en egen personalpool som administreras av polisens centrala förvaltningsmyndighet.

Beredskapsstyrkan ska kunna bistå med rådgivning vid uppbyggnaden av rättsväsendets institutioner, kunskap inom mänskliga rättigheter samt delta i operativa uppgifter inom rättsväsendet i länder eller områden som är under det internationella samfundets förvaltning. Advokaterna deltar särskilt vid uppbyggnaden av advokatsamfund samt i utbildningsverksamhet. Såväl enskilda personer som hela grupper kan sändas ut. Av beredskapsstyrkans personal är omkring 30 personer ute i fält. Uppdragen grundar sig i dag främst på bilaterala avtal eller sker i OSSE:s regi. Målsättningen är dock att medverka i såväl FN:s som OSSE:s och EU:s insatser. Det förekommer också att enskilda personer från rättsväsendet direktkontrakteras av de internationella organisationerna. Även Norge arbetar aktivt, framförallt genom lobbyverksamhet, för att öka antalet egna medborgare på internationella nyckelpositioner.

Styrkebrönnen är inte begränsad till civila krishanteringsinsatser. Dess personal används även för deltagande i internationellt utvecklingsarbete. Deltagande i sådant arbete sker på grundval av avtal mellan Utrikesdepartementet och respektive samarbetsland.

Den Norska resursbanken för demokrati och mänskliga rättigheter (NORDEM) inrättades år 1993 för att kunna tillgodose behovet av kvalificerad personal som med kort varsel kan sändas ut för uppdrag inriktade på främjande av demokrati och mänskliga rättigheter. NORDEM är ett projekt vid Norska centret för mänskliga rättigheter (SMR) och sköts i samarbete med Norska flyktingrådet (NRC). Samarbete sker även med Justitiedepartementets Styrkebrönn. Dess främsta uppgift är att rekrytera och träna personal för uppgifter i FN:s, OSSE:s och EU:s regi. Initiativen kommer från det norska Utrikesdepartementet, den mottagande organisationen eller från NORDEM själv. NORDEM har två komponenter, en beredskapsstyrka och en resursbas. Totalt omfattar de ca 400 personer. Beredskapsstyrkan består av personer med expertkunskaper inom områdena mänskliga rättigheter eller demokratisering och som kan sändas ut med kort varsel. Resursbasen består av experter som inte behöver ha sådan beredskap men

som kan komma i fråga för speciella uppdrag. I början av år 2009 var ett tjugotal personer sekonderade av NORDEM på längre uppdrag.

Norskt utvecklingssamarbete sker mot bakgrund av stortingsskrivelsen *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*.⁶ Samarbetet ska ske utifrån FN:s millenniemål (se avsnitt 2.3.2) och ett rättighetsperspektiv. Till de områden som ska prioriteras inom norskt internationellt utvecklingssamarbete hör området demokrati och förvaltning. En viktig del av detta område är utveckling av rättssektorn med fokusering på rättssäkerhet och arbete mot korruption.

5.5 Tyskland

År 2002 grundades på initiativ av den tyska regeringen och förbundsdagen Centret för internationella fredsinsatser (*Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*, ZIF). Centret är placerat i Berlin och organiserat som ett allmännyttigt bolag. Det har till syfte att stärka den internationella civila förmågan inom områdena krisprevention, konfliktlösning och fredskonsolidering. Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom områdena utbildning, arbete med en expertpool, rekrytering och omhändertagande av personal, samt forskning, studier och utvärdering.

ZIF:s utbildningsprogram har två syften, dels att förbereda den civila personalen inför arbetet i internationella insatser, dels att förse den tyska expertpoolen med utvald och förberedd personal. De insatsförberedande grund-, valobservatörs- och specialiseringskurserna riktar sig till personer som svarar mot de krav som FN, OSSE och EU uppställer på sin personal. Säkerhetsutbildning sker i nära samarbete med polis och militär.

Kandidater till internationella insatser väljs ut från ZIF:s expertpool. ZIF nominerar sedan tillsammans med Utrikesdepartementet kandidater till uppdrag i internationella insatser eller stödjer dem i deras kandidatur. ZIF:s personalreserv består av omkring tusen personer som står till förfogande för freds- och valobservatörsuppdrag. 20 procent av personerna har en inriktning på rättsområdet och åtta procent på polis och säkerhet. ZIF rekryterar aktivt yrkeserfarna specialister inom rättsstats- och förvaltnings-

⁶ St.meld. nr. 35 (2003–2004).

området och riktar sig i detta arbete direkt till rättsväsendet och professionella nätverk.

ZIF svarar för omhändertagande av den utsända personalen, både under utlandstjänstgöringen och efter hemkomsten. En särskild analysenhet följer utvecklingen inom områdena krisprevention, konfliktlösning och fredskonsolidering. Utvecklingen inom *Rule of Law* är därvid ett område som bevakas särskilt.

5.6 Kanada

År 1994 uppmuntrade FN:s generalförsamling inrättandet av utbildningscenter för militär och civil personal med inriktning på fredsbevarande insatser.⁷ Samma år grundades på förslag av den kanadensiska regeringen *Pearson Peacekeeping Centre* (PPC) som en icke-vinstdrivande institution.⁸ Centret ska vara en del av Kanadas bidrag till global fred och säkerhet. Målsättningen är att höra till de ledande nationerna på området. Det bistår också den kanadensiska regeringen genom sin forskning, sitt internationella expertnät och erfarenheter från arbetet på fältet.

Vid centret utbildas såväl civil som militär personal inför arbete i konfliktområden. Utbildningen riktar sig även till personal från andra länder. Tanken är att deltagare med olika yrkesbakgrund och kulturell bakgrund ska spegla den bredd som i dag präglar fredsbevarande insatser.

Utbildningen bygger på aktivitetsbaserad inlärning och består till stor del i praktiska övningar utifrån realistiska scenarier. Tanken är att deltagarna ska lära, öva och repetera inför de kommande uppdragen i en säker miljö. Ett nätverk bestående av bl.a. högre poliser, militärer, akademiker och diplomater är delaktigt i utformandet av kurserna. Gender- och säkerhetsfrågor samt etik och förståelse för andra kulturer ska genomsyra all undervisning. Vid PPC bedrivs även omfattande forskning inom fredsbevarande arbete för att identifiera, analysera och inkorporera tendenser på området.

⁷ Res. 49/37.

⁸ Centret har fått sitt namn efter Lester B. Pearson (1897–1972), mottagare av Nobels fredspris och kanadensisk premiärminister.

5.7 USA

Som en följd av bl.a. erfarenheterna från Afghanistan och Irak har USA urskiljt ett stort behov av viss i förväg rekryterad och utbildad civil personal, beredd att sändas ut till krisdrabbade områden. Det amerikanska utrikesdepartementet leder arbetet med att bygga upp en civil snabbinsatsförmåga för krishantering, *Civilian Response Corps* (CRC). Kåren ska innebära en nystart för ansträngningar som ditills uteslutande bedrivits med militära medel och ska utföra planering och operationer för att rekonstruera och stabilisera samhällen i kris, främst med inriktning på rättsväsendet.

Arbetet pågår för närvarande med att identifiera bl.a. ingenjörer, poliser, domare, åklagare, advokater, kriminalvårdspersonal, vårdpersonal och förvaltningstjänstemän. Experterna behöver inte ha internationell erfarenhet, utan kommer att ges utbildning i regionala studier, språk och kunskap om arbete i utmanande miljöer. Kåren kommer att inkludera viss heltidsanställd personal. Denna ska stå i ständig beredskap att sändas ut tillsammans med militära förband i händelse av kris. Den större delen av kårens personal kommer att bestå av personer som bibehåller sina civila befattningar, men med beredskap att rycka in med några veckors varsel. Utsänd personal ska, beroende på de lokala behoven, kunna bistå med eller utföra förvaltningsuppgifter, såsom att sköta polisstationer, domstolar och offentliga serviceinrättningar.

I uppbyggnadsarbetet har USA sökt erfarenhetsutbyte med bl.a. Sverige.

Del B

Överväganden och förslag

6 Svenskar i internationella organisationer

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att undersöka om Sverige mer aktivt kan förstärka rekryteringen till relevanta befattningar i internationella organisationer, då dessa tjänster är av betydelse också för de svenska internationella freds- och säkerhetsfrämjande uppdragen.

Nedan följer en redogörelse för nuvarande rekryteringsformer (avsnitt 6.2) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 6.3). Framställningen fokuserar främst på tjänster som – direkt eller indirekt – är relevanta för civila krishanteringsinsatser, dvs. verksamhet som i första hand styrs av utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Utredningens överväganden och förslag ska ses som en vidareutveckling inom ramen för Sveriges *politik för global utveckling* och andra gällande nationella och internationella styrdokument.

6.2 Nuvarande ordning

6.2.1 Rekrytering till befattningar inom FN och OSSE

UD:s personalenhet arbetar för att öka andelen svenskar i internationella organisationer som FN och OSSE (31 § Föreskrifter för utrikesförvaltningen). Arbetet bedrivs i samarbete med Sida. Sida svarar därvid för rekrytering till tjänster på främst handläggarnivå. För att på sikt öka antalet svenskar på högre befattningar inom de internationella organisationerna är det viktigt att även öka antalet yngre svenskar inom organisationerna. En satsning för att yngre personer ska komma in i de internationella organisationernas verk-

samhet är det s.k. JPO-programmet som sker i Sidas regi (se avsnitt 3.2.3). Denna satsning har fallit mycket väl ut.

UD ansvarar för rekrytering och nominering av personal till kontrakterade högre internationella tjänster och har för detta ändamål tillgång till ett nätverk av potentiella kandidater. Rekrytering till de högsta befattningarna hanteras dessutom inom det övriga Regeringskansliet. Personalenheten arbetar tillsammans med sakenheterna med att identifiera tjänster som bör prioriteras samt för att identifiera personer som kan komma i fråga för dessa. Annonsering sker därvid bl.a. på Regeringskansliets hemsida samt indirekt via länkar till de internationella organisationerna. Sedan början av år 2008 använder sig personalenheten av en databaserad kandidatbank som omfattar ca 600 personer. Intressenter kan lägga in CV och kort information om sig själva i databasen. När specifika tjänster som regeringen önskar prioritera aktualiseras kan personer i registret informeras härom. Personalenheten kan också hjälpa till att stötta kandidater genom att ge råd och tips beträffande CV och intervjuer samt instruera utlandsmyndigheter. Nomineringar till tjänster på högre nivåer måste i många fall understödjas på politisk väg och kräver därför ett stort engagemang från departementets sida.

Sökande till tjänster inom FN-organisationerna kallas ibland till intervju med representanter för FN, antingen i Stockholm eller till organisationens huvud- eller regionkontor. Tidigare brukade UD:s och Sidas avdelningar för internationell rekrytering i viss utsträckning bjuda in FN-organen till Stockholm för att träffa större grupper med svenska kandidater. Den slutliga överenskommelsen om anställning träffas mellan den sökande och organisationen direkt.

Under de senaste åren har antalet svenska intressenter till uppdrag inom OSSE minskat. Anledningen härtill torde dels vara att EU:s internationella krishanteringsinsatser har ökat, dels att OSSE har förändrat sitt ersättningsystem vad gäller medföljande familjemedlemmar.

6.2.2 Rekrytering till befattningar inom EU

För tjänster på alla nivåer inom EU svarar Statsrådsberedningens EU-kansli. Rekrytering sker i nära samarbete med Sveriges EU-representation i Bryssel. Kansliet samlar in och sprider information om lediga tjänster, bl.a. genom seminarier samt besök vid universitet,

högskolor, myndigheter och mässor. Lediga tjänster annonseras ofta på regeringens hemsida.

I fråga om basrekrytering finns inom kansliet en särskild ”rekryteringsbrevlåda”, som fyller en service- och marknadsföringsfunktion riktad till personer som har frågor rörande anställning inom EU. Kansliet har möjlighet att påverka vilka uttagskriterier som ska finnas vid antagningsprov till EU och har verkat för att dessa ska utvecklas från att vara faktarelaterade till att ta sikte på skicklighet, praktiskt kunnande och social kompetens. Inom kansliet förs även en s.k. svensklista, som upptar alla svenskar inom EU. Syftet med denna är att personer som kan tänkas få anställning inom organisationen ska kunna kontakta relevanta personer och enheter för att på så sätt ”få in en fot”.

Kansliets uppdrag omfattar även att följa upp de svenskar som kan komma i fråga för karriärutveckling och tjänster på senior nivå. Uppföljning sker bl.a. genom kontakter med administrativa enheter samt bevakning av statistik. I enskilda fall kan kansliet intervensera för att duktiga personer ska befordras.

De högsta tjänsterna, dvs. tjänster på direktörs- och generaldirektörsnivå, tillsätts vanligen utifrån informella kvoter. Rekrytering till sådana tjänster sker i samråd med Regeringskansliets sakenheter. Lobbyverksamhet är en naturlig del av nomineringsförfarandet.

Den 1 januari 2009 inrättades Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). Krus ska inledningsvis delvis fortsätta att bedriva den verksamhet som tidigare hanterades av Verket för förvaltningsutveckling. Myndighetens övergripande uppgift är att bistå regeringen i frågor som rör den strategiska kompetensförsörjningen i staten. En särskild uppgift är att upphandla och tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör EU, att anordna utbildning inför deltagande i EU-institutionernas uttagsprov, s.k. *concours*, samt att administrera och informera om europeisk utbytestjänstgöring (2 § förordningen (2008:1085) med instruktion för Kompetensrådet för utveckling i staten). Inom ramen för verksamheten kommer Krus bl.a. att kunna erbjuda personer som tagits ut för intervjuer inom EU-institutioner intervjuutbildning.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Principiella frågor

Överväganden och förslag: Sverige bör sträva efter fler svenskar på relevanta befattningar i internationella organisationer. För att åstadkomma en god närvaro på lång sikt bör denna strävan avse tjänster på alla nivåer. Ett sätt att uppnå detta mål kan vara att – inom ramen för befintliga bidragsformer – villkora de ekonomiska, personella och materiella bidragen.

Sverige är en av de större bidragsgivarna till FN. Antalet svenskar inom FN står däremot ofta inte i proportion till de svenska bidragen. Liksom inom OSSE fördelas tjänsterna inte enligt något kvoteringsystem även om en geografisk balans eftersträvas.¹ I fråga om chefstjänster är Sverige underrepresenterat även inom OSSE. Tjänster på högre positioner inom EU fördelas ofta enligt informella kvoter utifrån respektive medlemslands folkmängd. Sveriges representation på sådana befattningar motsvarar för närvarande i stort sett de platser som Sverige kan förvänta sig utifrån denna kvotering. I fråga om ledande positioner inom civil krishantering är Sverige dock underrepresenterat i förhållande till de relativt stora mängder personal som sänds ut inom främst polis och räddningstjänst samt bidrag inom logistik och materiel.

När det gäller FN finns det främst ett par faktorer som inverkar negativt på Sveriges möjligheter att öka antalet svenskar i organisationen. Många av FN:s organisationer genomgår för närvarande en omstrukturering. Detta innebär nedskärningar av tjänster och personal och lämnar endast ett begränsat utrymme för extern rekrytering. Därtill kommer att det inom FN i dag finns en strävan att försöka få in fler personer från länder i tredje världen på högre befattningar. Många sådana länder står för betydande bidrag vad gäller militär och polisiär personal i organisationens insatser.

Den allmänna uppfattningen bland personer som utredningen har talat med är att svenskar är eftertraktade på internationella befattningar och har ett generellt gott rykte. Även om många svenskar är kompetenta inom sina sakområden saknar flertalet emellertid internationell erfarenhet och därmed ”tyngd”.

¹ Ett antal tjänster inom sekretariatet betecknas som ”geografiska”, vilket innebär att en kandidat från ett mindre välrepresenterat land ska få företräde vid i övrigt likvärdiga meriter.

Att svenskar innehar högre befattningar i internationella organisationer har betydelse för svenskt civilt internationellt deltagande i flera hänseenden: dels kan de rikta den svenska uppmärksamheten på det internationella arbetet och därmed inspirera personer att söka internationella uppdrag, dels kan de genom sina kontaktnät skapa vägar in i organisationerna för fler svenskar. Detta gäller tjänster på alla nivåer. Fler svenskar i internationella organisationer i allmänhet bör på sikt öka möjligheterna att få in fler svenskar i bl.a. civila krishanteringsinsatser. Bl.a. Domstolsverket (DV) har hittills upplevt att det lägger ner stora resurser på rekryterings- och beredningsförfaranden för att nominera lämpliga kandidater, men att dessa förhållandevis sällan har framgång vid tjänstetillsättningen.

Att svenskar innehar relevanta befattningar är dessutom av betydelse för att Sverige ska kunna följa upp att svenska ekonomiska, personella och materiella bidrag används på sätt som motsvarar Sveriges internationella målsättningar. Innehav av nyckelpositioner ger insyn och därmed inflytande över organisationens utveckling. Det reflekterar även ett lands politiska intressen och ambitioner.

För att säkerställa ett gott rekryteringsunderlag även på lång sikt är även basrekryteringen viktig, särskilt inom EU som i princip endast internrekryterar till högre befattningar och då EU-karriären ofta är livslång.

De överenskommelser som enskilda länder träffar med internationella organisationer om bidrag är vanligen inte offentliga. Många länder synes dock ha utvecklat framgångsrika förhandlingsstrategier när det gäller att relevanta tjänster ska besättas av det egna landets personal. Sverige har hittills valt att inte villkora sina bidrag, utan i stället försökt uppnå samma mål genom dialog. En sådan försiktighet motverkar dock på sikt Sveriges målsättning att vara en aktiv internationell aktör som tar ett stort ansvar för bl.a. civila krishanteringsinsatser. Sverige bör därför på politisk nivå överväga att – inom ramen för befintliga bidragsformer – villkora de svenska bidragen.

Under alla omständigheter bör Sverige i tjänstetillsättnings-sammanhang på olika politiska nivåer på ett mer aktivt sätt framhålla de svenska ekonomiska, personella och materiella bidragen och vara tydligt med att Sverige förväntar sig fler svenskar på relevanta positioner. Även i dag är det tydligt att de internationella personella, materiella och logistiska insatser som bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bidrar med – och som är internationellt mycket uppskattade – också generellt ”öppnar upp” möjligheterna för svenskar vid tillsättning av befattningar. En fort-

satt försiktighet kan möjligen vara lämplig i situationer när det svenska intresset att bidra överskuggar det mer långsiktiga strategiska målet att Sverige ska spela en aktiv utrikespolitisk roll eller när andra länder har mer befogade intressen att göra anspråk på samma befattningar.

6.3.2 Behov av nationella strategier

Överväganden och förslag: Sverige bör i nationella strategier på regerings- respektive myndighetsnivå tydliggöra inom vilka områden Sverige vill prioritera och har bäst kompetens. Satsningar bör koncentreras till de enskilda kandidater som har de reella förutsättningarna att nå framgång.

För att Sverige ska kunna leva upp till rollen som aktiv internationell aktör krävs nationella strategier som – inom ramen för gällande nationella och internationella styrdokument – i ord och handling tydliggör vad Sverige vill uppnå och vilka områden som ska prioriteras. I fråga om internationell civil krishantering finns en övergripande sådan strategi, skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Strategier bör utformas på såväl regeringsnivå som på myndighetsnivå. Därigenom definieras de frågor som är utrikes- och säkerhetspolitiskt mest intressanta samt där Sverige har särskilt goda förutsättningar att kunna profilera sig och därmed har förutsättningar att föra fram kandidater. Ett område där så har skett är jämställdhetsområdet.² När ett område har definierats och en tjänst aktualiseras bör inte flera kandidater föras fram utan satsningar koncentreras till den person som har de absolut bästa förutsättningarna att nå framgång. Såväl urvalet av områden som av personer bör således göras med omsorg.

Vid val av områden som bör prioriteras bör – utöver utrikes- och säkerhetspolitiska hänsyn – utgångspunkten vara att den internationella satsningen ska komma Sverige till nytta nationellt. När det gäller rättsområdet innebär detta att det internationella arbetet bör tillföra den nationella kärnverksamheten något. För EU:s del innebär detta ett samarbete mellan, å ena sidan, det utrikes- och

² Bl.a. har svenskan Virginija Lannbakk blivit chef för det Jämställdhetsinstitut som EU inrättade år 2007.

säkerhetspolitiska området (den andra pelaren) och, å andra sidan, polis- och straffrättsligt samarbete (den tredje pelaren). Genom bl.a. utbyte av strategisk information åstadkoms en koppling mellan missioner och nationell verksamhet. Därigenom åstadkoms inte bara synergieffekter i organisatoriska och ekonomiska hänseenden. Att polisiärt- och straffrättsligt samarbete kan dra nytta av det utrikes- och säkerhetspolitiska området bör på sikt även innebära att rättsväsendets intresse för internationellt arbete ökar och att rekryteringsunderlaget därmed vidgas.

Prioriteringar bör vidare göras utifrån Sveriges intressen på nationell nivå oberoende av om området eller kandidaten i fråga organisatoriskt faller inom den rättsliga, utrikespolitiska eller försvarspolitiska sfären. Det skilda nationella "ägarskapen" måste således sträva åt samma håll (se avsnitt 7.3.1).

6.3.3 Prioriterade befattningar

Överväganden och förslag: Sverige bör satsa på att öka antalet svenskar inom de internationella organisationernas institutioner samt EU:s tillsynsmyndigheter. Satsningar bör inte endast avse traditionella sakområden utan även exempelvis administrativa befattningar. Inom EU bör ett stort antal nationella experter eftersträvas, däribland inom Rådssekretariatet.

En ökad svensk närvaro vid de internationella organisationernas institutioner liksom vid EU:s tillsynsmyndigheter, däribland åklagarorganet Eurojust och polisorganet Europol, innebär förutom ökade kunskaper om EU goda möjligheter att bygga upp en konkurrenskraft inför högre tjänster inom organisationerna. Satsningar bör inte endast avse traditionella sakområden utan även exempelvis administrativa befattningar.

När det gäller EU bör möjligheterna till tjänster som nationella experter tillvaratas. Nationella experter finns främst i Kommissionen. Även Rådssekretariatet har numera ett antal nationella experter på de områden som rör den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) samt polis- och straffrättsligt samarbete. Huvuddelen av experterna kommer från departement och myndigheter. Tjänstgöringstiden varierar mellan sex månader och två år men kan förlängas upp till fyra år. När experterna återvänder till hemländerna

har de med sig kunskaper om EU som de tillägnat sig inom organisationen. Därmed ökar sakkunskapen betydligt när det gäller att vidareutveckla den nationella beredskapen. För att Sverige ska kunna leva upp till målsättningen att vara en aktiv aktör inom internationell civil krishantering är det önskvärt med svensk närvaro genom nationella experter inom Rådssekretariatet. Ett sätt att få till stånd nationella expertarrangemang är att medlemslandet tillskriver Kommissionen eller Rådssekretariatet med erbjudande om en viss nationell expert. I vissa fall kan direkta kontakter mellan, å ena sidan, experter eller deras nationella arbetsgivare och, å andra sidan, EU-institutionen leda till intresse och möjlighet till en tjänst som nationell expert utan att denna har utlysts formellt.

6.3.4 Hanteringen inom Regeringskansliet

Överväganden och förslag: För att Sveriges höga internationella ambitionsnivå ska avspeglas i praktiken krävs dels en förbättrad koordination inom Regeringskansliet, dels att personalresurser avdelas inom Regeringskansliet för arbete med rekryteringsfrågor.

Som framgår av utredningens direktiv har Sverige som målsättning att vara en aktiv internationell aktör. Den höga ambitionsnivån kommer bl.a. till uttryck i regeringens skrivelse skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). De krav som internationell rekrytering ställer på aktivitet, framsynthet och snabbhet förutsätter en välfungerande hantering inom Regeringskansliet. När befattningar inom internationella organisationer aktualiseras är det i dag många gånger oklart vilken enhet inom Regeringskansliet som bär ansvaret för rekrytering. Hanteringen får därför ofta lösas mer improviserat. En sådan ordning är olämplig, dels med tanke på att rekryteringen till vissa tjänster riskerar att hamna ”mellan stolarna”, dels för att ett framgångsrikt rekryteringsförfarandet förutsätter väletablerade kanaler för information och lobbyverksamhet. Mot bakgrund härav är det angeläget att ansvarsfördelningen mellan främst Statsrådsberedningen, UD:s personalenhet och de övriga fackdepartementens sakenheter ses över och klargörs. För att rekryteringsfrågorna ska

hanteras på ett så enhetligt sätt som möjligt är det också lämpligt att manualer för handläggningen utarbetas.

Under senare tid har de personella resurserna till bl.a. UD:s personalenhet, som arbetar med rekrytering till FN och OSSE, minskats. En sådan utveckling är inte förenlig med Sveriges höjda internationella ambitionsnivå. För att den svenska målsättningen ska avspeglas i praktiken krävs i stället att rekryteringsfrågorna prioriteras internt, dvs. att tillräckliga personalresurser avdelas för dessa frågor.

6.3.5 Praktiska frågor

Överväganden och förslag: Framgångsrik internationell rekrytering förutsätter ofta omfattande aktivitet, framsynthet och lobbyverksamhet. Kandidaterna måste också uppmuntras att tillåta sig att "ta plats". Intervjuträning samt ämnes- och landskunskap bör erbjudas av exempelvis Krus respektive UD. En förutsättning för att lämpliga kandidater ska intressera sig för internationella uppdrag är att sådan erfarenhet tillmäts meritvärde.

Många länder arbetar mycket aktivt och långsiktigt för att öka det egna landets närvaro inom internationella organisationer. Storbritannien och Frankrike, men även Finland, är exempel på länder som har utvecklat framgångsrika strategier för att tidigt identifiera de kandidater som är bäst lämpade för internationella uppdrag och sedan satsar på och för fram dessa. Till stor del handlar det om att lämpliga kandidater kan följa en mer planmässig karriärväg.

För att även öka antalet svenskar på särskilt högre befattningar i internationella organisationer krävs en betydande aktivitet och framsynthet från främst Regeringskansliets och de utländska representationernas sida. En svensk kandidat kan i många fall behöva föras fram långt innan tjänsten formellt ledigförklarats eller utlysts. Det är därför lämpligt att, såsom Sverige gör inom bl.a. OSSE, löpande kartlägga vilka chefspositioner som förväntas ledigförklarats och redan på förhand avgöra vilka av dessa som bör prioriteras politiskt. Att i efterhand kritisera att en tjänst tillsatts av ett annats lands kandidat är ingen framkomlig väg. Trots tillsättningsförfarandenas ofta bristande transparens är det dock lämpligt att i sådana situationer ställa sig frågan hur detta land gått tillväga med sin kandidatur och vad Sverige borde ha gjort annorlunda.

Framgångsrik rekrytering i internationella sammanhang kan i vissa avseenden förutsätta lobbyverksamhet i en utsträckning, som inte skulle anses lämplig vid nationella svenska tillsättningar. Särskilt inom svensk förvaltning anses traditionellt sett en god sökande kunna hävda sig enbart genom goda skriftliga vitsord. Utnyttjande av kontakter och nätverk kan under sådana omständigheter uppfattas som otillåtna genvägar. Även om detta synsätt håller på att luckras upp är det viktigt att Sverige, inte minst genom sina utrikesbeskickningar, medvetet utnyttjar de lobbyverktyg som andra länder använder sig av. Det kan handla om att sprida informationsmaterial om en kandidat till en panel som ska fråga ut denne i samband med en tjänstetillsättning, men också om att utnyttja nätverk och låta kandidatens namn synas och nämnas i så många sammanhang som möjligt. Lobbyverksamheten ska företrädesvis ske på hög, främst politisk, nivå och skraddarsys utifrån varje enskild kandidat. Det är därvid viktigt att det verkligen är rätt personer som förs fram och att man från svensk sida har ställt sig frågan varför just en viss person befinns vara lämplig.

Ett framgångsrikt internationellt rekryteringsförfarande förutsätter – liksom arbete i en internationell miljö – många gånger att man som person måste framhålla sig själv och sina kvalifikationer på ett sätt som också kan te sig främmande i ett mer svenskt sammanhang. En sådan blyghet eller allmän återhållsamhet kan innebära att en sökande, som förväntas framhäva sina kvaliteter, konkurreras ut av en annars lika eller mindre kvalificerad sökande som tillåter sig själva att ”ta plats”.

Uttagnings- och intervju-förfaranden kan underlättas av möjlighet till intervju-träning i exempelvis Krus regi. För att personen i fråga ska ha möjlighet att hävda sig inom relevant område, men också för att han eller hon ska känna sig så bekväm som möjligt i en intervju- eller testsituation är det viktigt att få råd av personer som genomgått uttagningen tidigare och att ha bästa möjliga ämnes- och landkunskap. Personen måste också vara väl insatt i vad som förväntas av honom eller henne. Kandidater till högre befattningar bör därvid ges möjlighet att av UD få information om uppdragets innebörd, eventuell relevant kunskap om landet och Sveriges förhållningssätt till detta. Även språkutbildning är viktig i sammanhanget, inte bara för att kunna utföra ett gott arbete utan även för individens självförtroende.

En förutsättning för att lämpliga kandidater ska intressera sig för internationella uppdrag är att sådan erfarenhet tillmäts meritvärde i

betydligt större utsträckning än i dag. En annan förutsättning är att anhörigfrågor, särskilt den s.k. medföljandeproblematiken, uppmärksammas. Betydelsen härav diskuteras närmare i avsnitt 7.3.15 och 7.3.21.

7 Organisatoriska frågor

7.1 Inledning

Organisatoriska frågor rörande svenska myndigheters deltagande i internationella krishanteringsinsatser och internationellt utvecklings-samarbete har under de senaste tio åren varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Nedan följer en översiktlig redogörelse för detta samt en utförligare beskrivning av två i sammanhanget särskilt intressanta utredningar, nämligen departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) och Veteransoldatutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik*, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91) (avsnitt 7.2). Även om det finns stora skillnader mellan de internationella civila och militära verksamheterna gör sig flera gemensamma frågeställningar gällande.

Därefter följer en kartläggning av behovet att förändra rättsväsendets organisation och struktur för att rekrytera och ansvara för experter till internationella uppdrag. Framställningen tar i huvudsak sikte på rättsväsendets större aktörer, dvs. domstols-, åklagar- och polisväsendena samt Kriminalvården. I den utsträckning andra aktörer, såsom Ekobrottsmyndigheten och Brottsoffermyndigheten, kommer att delta i internationella uppdrag, kan de dock komma i fråga för samverkan.

När det gäller vissa frågor, bl.a. om nominering och ersättare, väljer utredningen att särskilt uppmärksamma domare och åklagare. Anledningen härtill är dels den speciella funktion som dessa yrkesgrupper har jämte domarnas konstitutionella särställning, dels att utredningen finner att motsvarande frågor redan hanteras på ett tillfredsställande sätt för polisens och kriminalvårdarens del. Särskilt Polisens deltagande i internationella uppdrag är väl beprövat. Utredningens utgångspunkt är därför att organisationen kring detta i huvudsak fungerar väl och därför inte behöver genomgå några större förändringar (se dock avsnitt 7.3.10).

Övervägandena görs vidare mot bakgrund av direktivens betonande av Folke Bernadotteakademins (FBA) samordnande roll inom freds- och säkerhetsfrämjande, konfliktbyggande, krishanteringsinsatser och andra liknande uppdrag. FBA har också till uppgift att rekrytera sådan personal inom rättsområdet som inte ska sändas ut inom ramen för den ordinarie arbetsgivarens verksamhet. Utredningen vill emellertid framhålla att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är och bör vara en viktig och tung aktör i sammanhanget. Myndighetens internationellt mycket uppskattade arbete banar också vägen för andra svenska aktörer (se t.ex. avsnitt 6.3.1).

Det bör vidare påpekas att utredningens överväganden görs mot bakgrund av de övergripande inriktnings- och styrdokument som finns på området och inom vars ramar Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik utformas (se kapitel 2 och avsnitt 3.1).

Utredningens överväganden och förslag i denna del inleds med övergripande frågor (avsnitt 7.3.1–7.3.4). Därefter följer frågor rörande stödfunktioner och samverkan på olika nivåer (avsnitt 7.3.5–7.3.9), frågor rörande anställningsmyndighet, rekrytering, kvalitetssäkring och meritvärdering (avsnitt 7.3.10–7.3.21) samt en redogörelse för de områden, inom vilka rättsväsendets olika delar bör samverka på ett allmänt plan (avsnitt 7.3.22–7.3.26).

7.2 Tidigare utredningar m.m.

7.2.1 Civil krishantering

Med undantag av polisens erfarenheter från krishantering inom ramen för Försvarmaktens verksamhet, är rättsväsendets deltagande i civila krishanteringsinsatser en relativt sen företeelse. Behovet av sådant deltagande har vuxit fram i takt med att säkerhetsbegreppet inom bl.a. FN och EU har vidgats och att det civila inslaget i de freds- och säkerhetsfrämjande insatserna har ökat (se avsnitt 2.1).

I betänkandet *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans* (SOU 1999:29) gjordes bedömningen att det var angeläget att skapa institutionella förutsättningar för en tvärspektoriell kompetensutveckling i Sverige. Utredningen föreslog inrättandet av ett kompetenscentrum med uppgift att genomföra utbildning samt stimulera utvecklingsarbete, samordning och samarbete inom detta område. Efter remissbehandling fastslog Försvarsdepartementet,

som ansvarigt i Regeringskansliet, att förslaget inte vunnit allmän acceptans och att etablerandet av ett institut inte var realistiskt.

I betänkandet *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige* (SOU 2000:74) föreslogs att alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet, civil som militär, borde samlokaliseras och om möjligt samlas under ett tak för att bilda ett gemensamt svenskt fredscentrum. En sådan myndighet skulle också administrera gemensam utbildning inför internationella insatser, särskilt den integrerade och gränsöverskridande utbildningen och övningsverksamheten. Vid remissbehandlingen ställde sig många remissinstanser tveksamma till att en ny myndighet skulle ta över rekryteringsansvaret, något som allmänt ansågs böra ligga kvar på respektive ansvarig myndighet. Där emot fanns en större förståelse och acceptans för utbildningssamordning.

I betänkandet *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser* (SOU 2001:104) föreslogs inrättandet av vad som senare kom att bli FBA. En beskrivning av akademins verksamhet finns i avsnitt 3.2.2.

Central för det svenska deltagandet i internationell civil krishantering är regeringens skrivelse skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet) (se avsnitt 3.1).

7.2.2 Utvecklingssamarbete

Utvecklingssamarbete inom rättsväsendet startade på allvar först omkring år 1992. Bakgrunden var kommunismens kollaps och behovet av att ge stöd till de forna folkdemokratierna i Östeuropa, särskilt de nya baltiska staterna. Till en början bestod insatserna främst i att förse samarbetsländerna med modernare utrustning. Endast ett fåtal människor var engagerade och arbetet framstod ofta som avgränsade projekt utan direkt anknytning till myndigheternas ordinarie verksamhet. Verksamheten var dessutom splittrad i ett antal insatser utan inbördes koppling och med olika finansieringslösningar. För att bedöma om verksamheten var ändamålsenligt utformad tillsattes år 1996 en särskild utredare. Anledningen var att arbetet hade fått en sådan omfattning att det tydligt påverkade myndigheternas planering och resursanvändning. I rapporten *Bistånd inom rättsväsendet* (Ds 1996:45) föreslog utredaren att en rättsväsendets biståndskommitté skulle inrättas samt att Justitiedepartementet på ett tydligare

sätt skulle delta i verksamheten och ge myndigheterna bättre vägledning i arbetet.

Utredarens förslag ledde till att regeringen bemyndigade chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Denna skulle bl.a. fungera som forum för samråd och informationsutbyte i fråga om rättsbistånd samt kartlägga svenskt rättsbistånd och lämna förslag till förändringar. Kommittén, som antog namnet Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) lämnade år 1998 delbetänkandet *Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa* (SOU 1998:86). Betänkandet innehöll bl.a. förslaget att en informell styrgrupp bestående av generaldirektörer eller motsvarande för rättsväsendets myndigheter och Sida skulle inrättas för utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet för perioden 1999–2000. År 1999 lämnade KUR slutbetänkandet *Utvecklingssamarbete på rättsområdet* (SOU 1999:32). I detta fastslogs att arbetsformerna för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behövde ses över.

I enlighet med KUR:s förslag presenterade Sida år 2002 en policyrapport om rättsbistånd, *Legal Sector*. Rapporten innehåller bl.a. en sammanställning av erfarenheter och riktlinjer för framtida rättsbistånd.

7.2.3 Särskilt om departementspromemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1)

I promemorian diskuterades hur domstols- och åklagarväsendenas myndigheter skulle kunna ta ett ökat ansvar för internationella uppdrag. Övervägandena och förslagen var i huvudsak inriktade på förhållandena inom domstols- och åklagarväsendena och på internationella uppdrag för domare, åklagare och andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena. I vissa delar ansågs dock övervägandena ha allmän giltighet och borde därmed kunna tjäna till ledning för andra myndigheters internationella verksamhet.

Promemorian behandlade behoven av tydlig och långsiktig styrning från riksdag och regering, full finansiering för myndigheterna samt finansieringslösningar som möjliggör myndigheternas planering på lång sikt. Det konstaterades att de svenska domstols- och åklagarväsendena har en dimensionering anpassad för nuvarande verksamhetsuppgifter inom rättsskipning och lagföring. Vidare framhölls att om domstols- och åklagarväsendenas myndigheter skulle kunna

ta sig an de internationella uppgifterna utan att den nationella kärnverksamheten blev lidande, krävdes en dimensionering som även är anpassad för internationella insatser, dvs. resurstillskott.

Enligt promemorian borde Domstolsverket (DV) och Riksåklagaren (RÅ) fungera som centrala stödfunktioner för de internationella uppgifterna. Samtidigt betonades att rättsväsendet tillsammans med företrädare för advokat kåren och andra inhemska aktörer borde skapa former för samarbete. En annan fråga som fokuserades på i utredningen var rekryteringen till internationella uppdrag och hur det kunde skapas förutsättningar för att rekrytera kvalificerade personer. Det konstaterades därvid att de internationella uppgifterna kan kräva viss senioritet även om också mindre erfarna personer borde få tillfälle att arbeta tillsammans med äldre i internationella uppdrag.

I promemorian framhölls att god rekrytering till internationella uppdrag förutsätter att det finns system för att fånga upp, vidareutbilda och löpande informera intresserade personer. Vidare betonades vikten av att det skapas bra villkor, dvs. ersättning, anställningsförhållanden, stöd m.m., för dem som deltar i internationella insatser samt att de internationella erfarenheterna måste beaktas vid meritvärdering i karriärhänseende. Ändamålsenliga resursbanker med kandidater för dessa uppdrag borde byggas upp inom domstols- och åklagarväsendena. I promemorian föreslogs en ordning för hur ett rekryteringsförfarande till internationella uppdrag borde se ut på myndighetsnivå. Denna ordning omfattade välordnade resursbanker, möjlighet till ett kvalificerat beredningsförfarande i en tjänsteförslagsnämnd – domstolsväsendets eller åklagarväsendets – efter ett öppet ansökningsförfarande samt beslut av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet vad gäller ordinarie domare i vissa fall, av DV vad gäller övrig personal inom domstolsväsendet samt av RÅ för åklagarväsendets del.

Anställda inom domstols- och åklagarväsendena som medverkar i en insats inom internationell civil krishantering borde enligt promemorian under den tid tjänstgöring pågår utomlands vara lediga från sina ordinarie anställningar och vara anställda av DV och RÅ. I sammanhanget erinrades om behovet av försiktighet i fråga om uppdrag som kan påverka förtroendet för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena. Eftersom krishantering kan ställa särskilda krav på bl.a. snabbhet och beredskap, diskuterades särskilt frågor om rekrytering och ersättare vid dessa uppdrag.

7.2.4 Särskilt om Veteransoldatutredningens betänkanden En svensk veteranpolitik, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91)

Veteransoldatutredningen hade i uppdrag att utforma förslag till hur en samlad och trovärdig svensk veteranpolitik, dvs. hur ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser, borde vara utformad. Den framtida veteranpolitiken bör enligt utredningen grundas på en helhetssyn innefattande rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, är en viktig del i denna helhetssyn. En annan utgångspunkt var att bedöma hur samhället som helhet kan medverka i genomförandet av den framtida veteranpolitiken. Enligt Veteransoldatutredningen bör den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också ansvara för åtgärden. Utredningen identifierar vissa särskilda behov. Före insats är behovet av information stort både för soldaten och dennes anhöriga, inte minst bland dem som åker ut för första gången. Under insatsen har soldaten ett behov av att kunna ha kontakt med anhöriga. Efter insats är uppföljningen av soldaten av stor betydelse. Kedjan av information, kontakt och uppföljning bör vara avgörande vid bedömningen av vilka åtgärder i omhändertagandet som ska prioriteras före, under och efter insatsen.

I utredningen konstateras att de internationella militära insatserna har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Den snabba utvecklingen ställer stora krav på en flexibel organisation i hemlandet. Utredningen lyfter fram ett antal områden inom veteranpolitiken inom vilka särskilda satsningar anses behövas. Bland dem kan nämnas en förbättrad rekrytering, en policy innebärande att samtliga anställda i Försvarsmakten i framtiden ska ha en skyldighet att delta i den fredsfrämjande verksamheten, en policy angående den enskildes insatsfrekvens, ett förstärkt uppföljningsansvar och stöd till tidigare tjänstgörande, utökat stöd till anhöriga, ett ökat erkännande och meritvärde, stöd till veteranorganisationerna samt införande av en veteranadministrativ enhet inom Försvarsmaktens högkvarter.

7.3 Överväganden och förslag

7.3.1 En nationell helhetssyn

Överväganden och förslag: En förutsättning för att ett stort antal svenska aktörer ska kunna vara delaktiga i internationella uppdrag på rättsområdet är att det finns en välgrundad helhets- syn på verksamheten. Detta kräver en nära samordning mellan berörda departement – främst Justitiedepartementet och UD – och övriga aktörer samt en tydlig styrning av den internationella verksamheten inom domstolsväsendet och rättsväsendets myndig- heter. I den mån nuvarande ordning med gemensam beredning inte visar sig fullgod, bör övervägas att inom Statsrådsberedning- en inrätta en funktion med uppgift att säkerställa att styrningen inom Regeringskansliet blir enhetlig och konsekvent.

Grundläggande strukturer

Som framgått ovan tar i dag ett stort antal svenska aktörer del i den internationella verksamheten på rättsområdet eller verkar i nära an- slutning till denna. Utredningen vill i detta sammanhang fästa upp- märksamheten på den grundläggande svenska myndighetsstruk- turen. Denna kan tyckas självklar men bör likväl belysas för att villkoren för det internationella arbetet ska framgå och styrkor och svagheter tydliggöras.

I Danmark, Norge och Finland hanteras deltagandet i civila kris- hanteringsinsatser till stor del av *ett* departement (ministerium) (se avsnitt 5.2–5.4). Vilket detta är varierar dock. I Danmark handhas frågorna således främst av Utrikesministeriet, i Finland av Inrikes- ministeriet och i Norge av Justitiedepartementet. Också när det gäller administrationen av deltagande på det praktiska planet har dessa länder valt olika lösningar. I Danmark sköts sådana uppgifter av ett privat konsultföretag, i Norge hanteras uppgifterna *inom* Justitiedepartementet och i Finland – som i likhet med övriga nor- diska länder saknar en motsvarighet till det svenska Domstolsverket – sköts dessa av en statlig myndighet under Inrikesministeriet. Även om polisväsendena i Danmark och Norge spelar en relativt själv- ständig roll i sammanhanget är emellertid gemensamt för dessa tre länder, att verksamheten på såväl politisk som operativ nivå är centrerad till få huvudaktörer.

Denna enhetlighet ska jämföras med det stora antal aktörer som verkar inom området internationell civil krishantering i Sverige. De främsta aktörerna är domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter, FBA och MSB. Medan rättsväsendet hör till Justitiedepartementet, är FBA en myndighet under UD och MSB en myndighet under Försvarsdepartementet. Liksom i övriga länder har den civila krishanteringens dessutom många beröringspunkter med de internationella militära krishanteringsinsatser som Försvarsmakten deltar i.

När det gäller utvecklingsamarbete tillkommer – liksom i de övriga nordiska länderna – ytterligare aktörer. Bland dessa kan nämnas advokat kåren, icke-statliga organisationer samt universitet och andra akademiska institutioner. Utvecklingsarbetet förutsätter i det alldeles övervägande antalet fall ett nära samarbete med UD och Sida, som är en myndighet under UD.

I fråga om övriga internationella uppdrag på rättsområdet – däribland nominering till internationella tribunaler och domstolar samt nationella domstolar med internationella domare – sker arbetet i huvudsak inom Regeringskansliet. Det har dock förekommit att Sida helt på egen hand har agerat i samband med sådant arbete.¹

Överväganden och förslag

I Sverige är i allmänhet ett stort antal departement, myndigheter och andra aktörer delaktiga i administrationen och genomförandet av den internationella verksamheten. Många aktörer inom samma arbetsområde förutsätter en nära samverkan mellan berörda departement, främst Justitiedepartementet och UD, för att Sveriges strategi rörande verksamheten tydligt ska framgå och myndigheterna som ligger under olika departement ska få entydiga signaler. En enhetlig utveckling förutsätter också en tydlig styrning från regeringens sida genom styrdokument såsom instruktioner och regleringsbrev. För närvarande saknas en tydlig samordnande funktion för att säkerställa att beredningen i alla frågor blir enhetlig och konsekvent. I den mån ordningen med gemensamberedning inte visar sig fullgod

¹ Det gäller exempelvis tillsättning av svensk domare i den internationellt sammansatta och av OHR inrättade domstolen i Bosnien-Hercegovina, där Sida, som framgått, utan några kontakter med Regeringskansliet beredde och beslutade avseende en kvalificerad befattningshavare, något som får betraktas som olyckligt. Med en beredning inom Regeringskansliet (närmast Justitiedepartementet och UD) hade ett bredare beslutsunderlag säkert kunnat nås, även om slutresultatet måhända blivit detsamma.

bör därför övervägas att inrätta en sådan central styr- och samverkansfunktion inom Statsrådsberedningen.

Det stora antalet aktörer innebär också att ett förhållandevis stort antal arbetsgivare (anställningsmyndigheter) sänder ut personal på internationella uppdrag. Som anføres i avsnitt 8.5 och 9.5 medför detta ett ökat behov av lagstiftning rörande anställningsvillkor och straffrättslig jurisdiktion för att utsänd personal i allt väsentligt ska omfattas av enhetliga och överskådliga regler. Även om regeringen har ett inflytande över olika myndigheters deltagande i internationella uppdrag, måste emellertid myndigheterna genom samverkan själva ta ansvar för att åstadkomma enhetlighet på en rad områden, däribland lönesättning.

Den omständigheten att ansvaret för uppdragen i allt väsentligt ligger hos respektive myndighet kan också leda till en splittrad bild av det svenska deltagandet, inte minst ur utländska och internationella aktörers perspektiv. Detta är en nackdel, eftersom det i många sammanhang finns ett behov av att Sverige "talar med *en* röst", dels för att det klart ska framgå vilken den svenska linjen är, dels då det av praktiska skäl är viktigt att andra aktörer ska veta vem de ska vända sig till. Det är därför viktigt att sådan samordning sker vid de svenska representationerna vid de internationella organisationerna. Också ute i enskilda sammansatta missioner är det eftersträvansvärt att samordning sker, även om de principiella frågorna då ofta måste stå tillbaka för frågor av mer praktisk karaktär. Vid utseende av s.k. kontaktpunkter (en i huvudsak administrativ funktion, på engelska *national contact points*) är det därför lämpligt att inriktningen på missionerna avgör ur vilken yrkeskategori dessa väljs.

I fråga om internationellt utvecklingssamarbete har Sverige, på grund av sin relativt långa erfarenhet på området, ofta blivit särskilt tillfrågat i samband med utformningen av FN:s utvecklingssamarbete. Under senare år har emellertid Sida märkt tendensen att Sverige – på grund av att landet inte kan visa upp någon samlad bild av den verksamhet som ett stort antal aktörer bedriver – inte längre intar någon självklar sådan ställning. (Vad som kan ha bidragit till denna ändring är att Sveriges självvalda profil under kalla kriget, särskilt i FN-sammanhang, sedan kommunismens kollaps och Sveriges inträde i EU kommit att ändras och inte längre automatiskt ger några fördelar.)

En annan uppenbar nackdel med att flera myndigheter parallellt ansvarar för samma eller likartade uppgifter är risken för merarbete, dvs. att samma arbete utförs av flera samtidigt. Detta är inte kost-

nadsmässigt försvarbart, särskilt inte i ett land av Sveriges begränsade internationella storlek. Att samla det huvudsakliga ansvaret för den internationella verksamheten hos *en* aktör med särskild inriktning just på sådant arbete innebär också en koncentration av expertis på områden som rekrytering och utbildning, vilket kan medföra att kvalitén på arbetet höjs.

Det finns emellertid även fördelar med ett stort antal aktörer. Veteransoldatutredningen har i fråga om militär krishantering i sitt slutbetänkande framhållit vikten av att reformer genomförs av flera departement tillsammans. Enligt Veteransoldatutredningen ökar detta genomslaget för förändringarna och blir ett exempel för de olika myndigheter som har det närmare ansvaret för verksamheten. Motsvarande breda engagemang i Sverige anses krävas för ett fullgott och sammanhållet omhändertagande.

Det stora antalet aktörer ligger i linje med den ökande internationaliseringen i allmänhet samt att utvecklingen under senare år alltmer har gått emot ett vidgat säkerhetsbegrepp där det civila samhällets många delar framhålls som viktiga komponenter. De främsta fördelarna med ett stort antal nationella aktörer är att verksamheten bedrivs av dem som får antas ha den största sakkunskapen inom varje delområde, och att det internationella arbetet kommer de olika kärnverksamheterna till gagn. Den omständigheten att verksamheten fördelas bland ett flertal olika myndigheter bör också främja enskilda individers personliga engagemang och intresse för internationella uppdrag, eftersom dessa då framstår som en mer naturlig del av den egna verksamheten än om den bedrivs av en fristående aktör. Det danska initiativet att bilda en tvärministeriell arbetsgrupp för att förbättra rekryteringen till civila krishanteringsinsatser (se avsnitt 5.2) är ett annat exempel på utveckling mot en ökad integrering av verksamheten. Genom att engagera olika slags verksamheter är förhoppningen att rekryteringsunderlaget ska breddas.

Vad gäller rekrytering, utbildning, utrustning etc. av personal till uppdrag inom civil krishantering framträder i Sverige Polisen, FBA och MSB – som alltså alla ligger under olika departement – som ledande aktörer. Polisen har dessutom den fördelen att höra till rättsväsendet.

Domstolsväsendet, åklagarväsendet och Kriminalvården är däremot i sammanhanget kvantitativt små aktörer. Det är viktigt att upprätthålla respekten för varje yrkesgrupps särskilda funktion, ställning och behov. Domare, men även åklagare, måste inta en självständig ställning, medan poliser i det internationella arbetet ofta också

kan ha en anknytning till den militära verksamheten. Särskilt angeläget är det att den utvecklade rättsstatens uppdelning i olika yrkesfunktioner bevaras när verksamheten bedrivs i länder med en svag rättstradition. Samtidigt är det lämpligt att ta tillvara det som de olika yrkesgrupperna har gemensamt. För att nämnda aktörer ska kunna delta i internationella uppdrag på ett ändamålsenligt och inte minst kostnadseffektivt sätt krävs därför dels en omfattande samordning, dels ett omfattande samarbete med någon eller några av de större aktörerna. – Alla kan inte göra allting. Det bör dock understrykas att samarbetet endast ska ske på ett allmänt plan. Det får däremot inte ske på bekostnad av de enskilda yrkesfunktionerna.

Nuvarande samarbetsformer visar en rad olika konstellationer, vilka synes bero på historiska, personella eller tillfälliga omständigheter. Utgångspunkten bör vara att den myndighet eller organisation som utifrån ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör ansvara för åtgärden på ett allmänt plan. De mindre aktörerna kan därmed dra nytta av de större. Det omhändertagande som den utsända personalen behöver är i många avseenden gemensamt för alla yrkeskategorier. Därtill kommer att de svenska yrkestillhörigheterna inte alltid har direkta internationella motsvarigheter. Exempelvis kan de funktioner som domare och åklagare respektive polis- och fängelsepersonal har sammanfalla i vissa länder.

7.3.2 Styrning

Överväganden och förslag: Åklagarmyndigheten bör i ökad utsträckning delta i civila krishanteringsinsatser och utvecklings-samarbete. Regeringen bör i större utsträckning än i dag utnyttja instruktioner, regleringsbrev och andra styrinstrument för att leda rättsväsendets internationella verksamhet. Styrdokumenten avseende Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården bör i tillämpliga delar vara likalydande. Det bör tydligt framgå vilka internationella uppdrag myndigheterna förväntas ha beredskap att arbeta med. Rättsväsendets olika delar bör, å sin sida, formulera strategier och inriktningsdokument där verksamheten konkretiseras.

Styrinstrument

Svensk utrikes- och säkerhetspolitik styrs, som nämnts, ytterst av ett antal internationella dokument, däribland *Millieniedeklarationen*, *Parisdeklarationen*, *Civilian Headline Goal* och FN:s säkerhetsresolution 1325 (2000) (se kapitel 2).

På inomstatlig nivå styrs den internationella verksamheten genom att allmänna grunder för Sveriges förhållande till mellanstatliga organisationer och andra stater slås fast i riksdagsbeslut genom lagstiftning samt budget- och organisatoriska ramar. Regeringen utövar sin styrning genom instruktioner, regleringsbrev, propositioner, regeringsskrivelser, särskilda regeringsbeslut eller genom informella kontakter med myndigheterna. Bland regeringsskrivelser på senare tid på området kan nämnas skr. 2007/2008:89 (Sveriges politik för global utveckling), skr. 2007/2008:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet) och skr. 2008/2009:11 (Frihet från förtryck – skrivelse om Sveriges demokratibistånd) (se avsnitt 3.1).

Rättsväsendets internationella verksamhet styrs av 7 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt denna bestämmelse ska myndigheterna ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU och i annat internationellt arbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

Polisens utlandsstyrkas deltagande i fredsfrämjande verksamhet regleras i 2 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Rättsväsendets övriga myndigheters instruktioner innehåller inte några bestämmelser om internationellt deltagande utanför kärnverksamheten. I regleringsbrevet för Sveriges Domstolar anges särskilt att DV, under förutsättning att extern finansiering finns, bör delta i utvecklingssamarbete med andra länder och i fredsfrämjande verksamhet. Det anges också att DV får delta i utvecklingssamarbete som inte klassificeras som bistånd. Såväl "Sveriges Domstolar/DV" som Rikspolisstyrelsen (RPS) och Kriminalvården har i sina regleringsbrev återrapporteringskrav i fråga om internationellt utvecklingssamarbete och fredsfrämjande verksamhet. Åklagarmyndighetens återrapporteringskyldighet är mer allmänt hållen och rör "internationellt samarbete och internationellt rättsligt utvecklingssamarbete".

Överväganden och förslag

I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) konstaterades att åklagarväsendet hade kommit längre med det internationella arbetet, än vad domstolsväsendet gjort. Under de sju år som gått sedan promemorian presenterades har emellertid förhållandena ändrats. Inom DV har ett internationellt kansli etablerats, som kontinuerligt administrerar domstolsväsendets deltagande i såväl civil krishantering som utvecklingssamarbete. Åklagarmyndighetens deltagande i internationella uppdrag sker däremot endast *ad hoc*. En anledning till detta kan vara att svenska åklagare kan ha svårt att definiera sina samarbetspartner i ett land beroende på åklagarnas skiftande roller i olika länder. Den svenske åklagaren har i många avseenden större befogenheter än åklagare i andra länder. I vissa fall är den svenske åklagarens utländske samarbetspartner polisen, i andra fall "magistrat" eller domare.

Även om regleringsbrev för "Sveriges Domstolar/DV" och Kriminalvården lämnar myndigheterna stort spelrum när det gäller omfattningen av det internationella verksamheten, är det tydligt att denna styrning återspeglas i dessa myndigheters praktiska verksamhet. Åklagarmyndigheten, som saknar mer konkreta skrivningar i regleringsbrevet, deltar däremot i mycket begränsad omfattning i internationell verksamhet utanför kärnverksamheten.

Den omfattning som Polisens internationella verksamhet har i dag motiverar att styrningen av RPS är mer omfattande och utförlig än andra myndigheters. Utredningen ser heller inte skäl att styrdokumentet rörande RPS skulle behöva ändras. Det saknas däremot anledning att göra någon åtskillnad beträffande "Sveriges Domstolar/DV", Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Flertalet myndighetsinstruktioner är relativt kortfattade, samtidigt som regleringsbrev är omfattande och detaljerade. Inom Regeringskansliet pågår emellertid ett översynsarbete som ska resultera i utförligare instruktioner och kortare regleringsbrev. Utredningen anser att det är lämpligt att i samband med denna översyn införa bestämmelser rörande internationell verksamhet i instruktionerna för rättsväsendets olika delar. Styrdokumentet avseende DV:s, Åklagarmyndighetens, RPS:s och Kriminalvårdens internationella verksamhet bör, med de avvikelser som omständigheterna kräver, utformas enhetligt och i dialog med respektive myndighet. I den utsträckning en sådan styrning innebär att Åklagarmyndigheten tillförs nya upp-

giftsområden förutsätter detta givetvis också att myndigheten tillförs nödvändiga ekonomiska resurser (se kapitel 10).

Rättsväsendet tillställs en mängd förfrågningar från olika håll om deltagande i internationella uppdrag. Dessa uppdrag kommer ofta från de internationella organisationerna, men ibland också från mindre kända och även mindre seriösa initiativtagare, exempelvis utländska privata konsultföretag. För att de enskilda myndigheterna inte ska behöva ägna alltför mycket tid åt att pröva alla förfrågningar, är det viktigt att man från Regeringskansliets sida är tydlig med att ange vilken typ av uppdrag som rättsväsendet typiskt sett förväntas ta del i.

Det är lämpligt att rättsväsendet i strategier och andra inriktningsdokument för sin egen del löpande formulerar sina ambitioner för den internationella verksamheten. Sådana dokument har upprättats inom Polisen och håller på att upprättas inom DV. Dokumenten ska avspegla och konkretisera Sveriges prioriteringar och ambitioner, såsom de kommer till uttryck i styrdokumentet.

7.3.3 Prioriterade uppdrag

Överväganden och förslag: All internationell verksamhet sker mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden, inom ramen för nationella och internationella styr- och inriktningsdokument samt utifrån behov och efterfrågan. För att största möjliga synergieffekter ska uppnås bör dock de svenska ansträngningarna koncentreras till mer sammanhållna insatser. Inom dessa ramar bör uppdrag prioriteras som kan tillföra de svenska myndigheternas kärnverksamheter erfarenhet och information. Detsamma gäller kunskapsområden där Sverige anses ha särskilda försteg. Regioner som ligger geografiskt och rättskulturellt nära bör också ha prioritet. Fokus bör inte endast ligga på straffrättsligt samarbete, utan också i hög grad på konstitutionell rätt samt civil- och förvaltningsrätt.

Det finns flera skäl till att Sverige bör vara en aktiv internationell aktör i de sammanhang som här diskuteras. En anledning är att Sverige genom internationellt deltagande har en möjlighet att bidra till att utrikespolitiska strävanden, däribland FN:s millenniemål, uppnås. Deltagandet kan också bidra till att Sveriges egen säkerhet ökas genom att risken för att internationella konflikter sprider sig minskas.

Sverige har vidare ekonomiska intressen av att stabila förhållanden råder i länder som är viktiga för svenskt näringsliv. Därtill finns en önskan att upprätthålla och om möjligt stärka Sveriges ställning i internationella organisationer som FN, OSSE och EU. Internationellt deltagande kan också motiveras av att Sverige på så sätt kan vinna erfarenheter som stärker den nationella säkerheten, inte minst i fråga om den gränsöverskridande organiserade brottsligheten. Utöver nämnda syften för internationellt deltagande med sig andra positiva effekter, såsom att internationella kontaktnät bildas och att de personer som deltar får rikare erfarenheter som gör dem skickligare i sin yrkesutövning. Möjlighet till utlandstjänstgöring på rättsområdet bör också innebära att yrkenas attraktionskraft ökar, vilket i sin tur höjer kvalitén på sökande till tjänsterna i allmänhet.

All internationell verksamhet sker mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden, inom ramen för internationella och nationella styr- och inriktningsdokument samt utifrån behov och efterfrågan. Sveriges begränsade ekonomiska och personella resurser gör emellertid att endast de uppdrag som kan förväntas leda till störst positiva effekter enligt vad som ovan beskrivits bör prioriteras. För att största möjliga synergieffekter ska uppnås bör de svenska ansträngningarna koncentreras till mer sammanhållna insatser. För rättsväsendets del är det extra viktigt att satsningar görs inom områden som kan komma kärnverksamheten till nytta, exempelvis genom kunskaper om internationell organiserad brottslighet eller förbättrade kontaktnät. Detta innebär att gränserna mellan vad som inom EU faller inom den andra pelaren, dvs. utrikes- och säkerhetspolitik, och den tredje pelaren, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete, måste luckras upp när det gäller svenskt deltagande i internationellt arbete. Samordning mellan dessa områden möter inte något hinder inom nuvarande ordning i EU och kommer att lyftas fram under det svenska ordförandeskapet under 2009. Att använda fredsfrämjande insatser som "underrättelsetjänst" är emellertid inte alltid okontroversiellt. Särskilt inom FN har det av tradition ansetts viktigt att verksamheten endast kommer mottagarlandet direkt till godo. Därtill kommer problemet att olika bidragarländer inte alltid litar på varandra.

Effekterna kan också indirekt komma det svenska näringslivet till gagn. Så torde exempelvis vara fallet när det gäller Turkiet, där omfattande utvecklingssamarbete i bl.a. DV:s regi har lett till kontakter och "marknadsföring" för Sverige, vilket kan bana vägen för viktigt samarbete också inom näringslivet. Sverige bör också priori-

tera områden inom vilka Sverige anses ha särskilt goda förutsättningar, bl.a. jämställdhetsfrågor. Av ekonomiska skäl bör deltagandet vidare i första hand avse länder som ligger geografiskt nära. Det bör också beaktas att arbetets genomslagskraft – typiskt sett – är större i länder som ligger Sverige nära i kulturellt avseende. När det gäller lagstiftningsarbete och uppdrag som innefattar utövande av exekutiva uppgifter bör Sverige därför i första hand koncentrera sig på länder, vars rättskultur inte är alltför avlägsen vår egen.

Diskussioner kring rättsväsendets deltagande i civil krishantering och utvecklingssamarbete kretsar ofta kring vad som brukar benämnas "brottmålskedjan". Såsom påpekats vid remissbehandlingen av departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) är emellertid den civila rättskipningen inte mindre viktig. För att främja en demokratisk och marknadsekonomisk utveckling i en region är det angeläget med en utvecklad civil statsförvaltning, omfattande bl.a. tull och skatt, inom ramen för s.k. *good governance*, dvs. närmast god förvaltning och lagstyre. Av särskilt intresse är ett fungerande bankväsende och oberoende domstolar som kan hantera tvister på bl.a. handelns område. Alltför ofta försummas denna del av den rättsliga uppbyggnaden. Följden blir en rättsosäkerhet som i sin tur leder till att utländska investerare tvekar att etablera sig i regionen. I fråga om arbete med domstolsuppbyggnad bör också påpekas vikten av att detta inte begränsar sig till frågor som i Sverige hanteras av allmänna domstolar, utan även omfattar förvaltningsrättsliga områden. Domstolarnas särskilda funktion i brottmål och konstitutionella roll i allmänhet bör också lyftas fram.

Vid val av rättsområden som bör prioriteras när ett samhälle befinner sig i kris kan det tyckas naturligt att fokusera på straffrätten. Även om just detta område kan vara i särskilt behov av förändringar är det emellertid inte alltid givet att det är där förändringsarbetet bör ta sin början. En förutsättning för att mottagarlandet ska kunna tillgodogöra sig den utländska hjälpen är att denna inger förtroende. Mottagarlandet bör därför få definiera inom vilket rättsområde det behöver hjälp. Samarbetet måste grundas på insikten att rättsstatliga reformer leder till bättre relationer med övriga världen. Att i ett inledande skede av samarbetet fokusera på okontroversiella områden, som kanske inte är de mest centrala, kan innebära att förtroendet byggs upp, vilket successivt kan leda till samarbete rörande exempelvis konstitutionella eller straffrättsliga frågor. Det bör också framhållas att även stora delar av rättssystem som byggts upp under

eller påverkats av odemokratiskt styre många gånger kan användas även efter en övergång till demokrati, exempelvis stora delar av civilrätten.

I det enskilda fallet är det dock möjligt att de svenska prioriteringarna kan behöva stå tillbaka på grund av politiska och praktiska hänsyn.

7.3.4 Samspel mellan internationella uppdragsformer

Överväganden och förslag: Ett ökat samspel mellan krishantering och utvecklingssamarbete – liksom med andra internationella uppdragsformer – bör eftersträvas. Det är önskvärt att det inom rättsväsendets olika delar finns kompetens och beredskap inom såväl civil krishantering som utvecklingssamarbete.

Beslut om svenskt deltagande i internationella uppdrag måste ofta fattas snabbt. Valet av uppdrag styrs dessutom många gånger av faktorer som ligger utanför Sveriges kontroll. I möjligaste mån är det emellertid eftersträvänsvärt att prioriteringar görs utifrån ett helhetsperspektiv där också sambandet mellan civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete beaktas. Dessa båda uppdragstyper uppfattas i dag ofta som väsensskilda från varandra, vilket är naturligt eftersom de skiljer sig åt såväl organisatoriskt som finansiellt. Det handlar dock om uppdrag som kompletterar varandra. Det är således vanligt att en civil krishanteringsinsats behöver åtföljas av mer långsiktigt utvecklingssamarbete eller att civila krishanteringsinsatser genomförs i länder där utvecklingssamarbete tidigare skett.

Utvecklingssamarbetet har till följd av den svenska landfokuseringen koncentrerats till ett begränsat antal länder (se avsnitt 3.2.1). Syftet härmed har varit att effektivisera biståndet. Bakgrunden är att det inte anses effektivt att sprida små insatser i ett stort antal länder och att många givarländer är aktiva i varje land. På samma sätt bör det svenska deltagandet i civila krishanteringsinsatser fokuseras till ett begränsat antal länder, varvid länder där Sverige bedrivit utvecklingssamarbete eller kan komma att göra det bör komma i fråga i första hand. Djup bör alltså eftersträvas före bredd. Ett ökat samspel mellan civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete innebär att de kunskaper som finns om länderna, liksom be-

fintliga kontaktnät, bättre kan tillvaratas. Genom sådana synergieffekter görs arbetet också mer kostnadseffektivt. Detta utökade samspel bör vara högt prioriterat, också med beaktande av andra relevanta gällande styrdokument.

Med hänsyn till det samspel som bör finnas mellan civil krishantering och utvecklingssamarbete bör det inom rättsväsendets olika delar finnas kompetens och beredskap för deltagande i båda dessa uppdragsformer. Så är fallet inom DV och Polisen. Åklagarmyndigheten bör bygga upp en sådan kompetens och beredskap (se avsnitt 7.3.2). I fråga om Kriminalvården kan konstateras att myndigheten har en tradition av deltagande i utvecklingssamarbete, men att sådant arbete under senare tid har stått tillbaka till förmån för civila krishanteringsinsatser. Efterfrågan på kunskapsöverföring inom kriminalvård synes emellertid öka. Kriminalvård pekas också ut som ett viktigt område i UD:s samarbetsstrategi beträffande bl.a. Liberia. Med hänsyn härtill och då Kriminalvårdens utlandsgrupp, som under det senaste året genomgått stor personalomsättning, även förstärkts med kompetens inom utvecklingssamarbete, får Kriminalvården bedömas ha goda förutsättningar att i framtiden ta del även i utvecklingssamarbete.

Samordningen mellan olika uppdragsformer bör emellertid inte begränsas till civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete. Sveriges internationella engagemang bör även i ett vidare perspektiv koncentreras till vissa regioner. Det är således önskvärt att också Sidas biståndsarbete och Försvarsmaktens internationella verksamhet i så stor utsträckning som möjligt riktas till dessa regioner. Sådan koncentration är inte bara kostnadseffektiv, utan bör även ge den svenska närvaron allmän ”goodwill”, vilket i sin tur ökar arbetets genomslagskraft i mottagarlandet. Det är exempelvis viktigt att det mervärde som biståndsinsatser ger kommer övriga svenska verksamheter på plats till gagn.

7.3.5 Centrala stödfunktioner

Överväganden och förslag: En central stödfunktion för administration av internationella uppdrag, liknande stödfunktionerna vid Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården, bör inrättas vid Åklagarmyndigheten. De centrala stödfunktionerna vid Åklagarmyndigheten och Kriminalvården bör, på samma sätt som Domstolsverkets stödfunktion, i sin tur stödjas av referensgrupper eller motsvarande funktioner.

Grundläggande struktur

Rättsväsendets delar skiljer sig åt i fråga om grundläggande organisation. Domstolsväsendet intar en konstitutionell särställning, eftersom domstolarna inte lyder under regeringen. DV och RPS är centrala förvaltningsmyndigheter för domstolsväsendet respektive polisväsendet. Enskilda domstolar och polismyndigheter utgör egna myndigheter. Åklagarväsendet består däremot endast av två myndigheter, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten är indelad i ett antal åklagarkammare och utvecklingscentrum. På riksåklagarens kansli hanteras bl.a. centrala internationella frågor samt centrala funktioner för ekonomi och personal. Kriminalvården är en myndighet indelad i ett antal regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst. Huvudkontoret består av verksledning och ett antal enheter som svarar för centrala frågor, däribland personal- och utvecklingsenheterna.

Överväganden och förslag

Rättsväsendets delar har valt olika organisatoriska lösningar för hantering av internationella uppdrag. Vid DV har en särskild funktion, benämnd det internationella kansliet, inrättats för att sköta domstolsväsendets medverkan i internationella uppdrag. Funktionen omfattar två-tre tjänster. DV har hittills låtit FBA utbilda det fåtal personer som sänts ut på civila krishanteringsinsatser. Vidare har DV överlåtit jourverksamhet samt utrustning beträffande deltagare i civila krishanteringsinsatser till MSB. I övrigt administrerar det internationella kansliet i princip hela utsändandeprocessen beträffande personal i civila krishanteringsinsatser men också myndig-

hetens deltagande i utvecklingssamarbete. Vid Kriminalvårdens huvudkontor finns en liknande funktion, utlandsgruppen. Gruppen består av fyra tjänster. Utbildningen av kriminalvårdare sker genom Swedints försorg. I övrigt svarar också utlandsgruppen för administrationen av såväl deltagandet i civila krishanteringsinsatser som i utvecklingssamarbete. Då det är ett relativt fåtal personer som sänds ut på civila krishanteringssuppdrag och det därmed ofta blir fråga om att hitta lösningar från fall till fall, är det arbete som DV och Kriminalvården lägger ner på utsändandet tämligen resurskrävande.

Vid Rikskriminalpolisens utlandssektion finns en omfattande organisation kring utsändandet och omhändertagande av personal i Polisens utlandsstyrka. Organisationen omfattar såväl bl.a. rekrytering som utbildningsfrågor, utrustning, logistik, jour och uppföljning, och omfattar därmed i princip den internationella verksamhetens alla delar. Vid Rikspolisstyrelsens enhet för internationell samordning (ISAM) administreras polisens deltagande i internationellt utvecklingssamarbete. De enskilda projekten sköts dock i huvudsak av polismyndigheterna ute i landet (se avsnitt 3.3.3).

För Åklagarmyndighetens del saknas en särskild stödfunktion för medverkan i internationella uppdrag. Den organisation som hittills har skett i samband med åklagares deltagande i civila krishanteringsinsatser har skett utifrån *ad hoc*-lösningar inom ramen för den befintliga administrationen men har till största delen utgått från den enskilde åklagarens egna initiativ. Det är således i huvudsak den enskilde åklagaren som själv har sett till att exempelvis förse sig med erforderlig utrustning och anmäla sig till utbildning, som sedan bekostats av Åklagarmyndigheten. En sådan ordning är enligt utredningens mening olämplig av flera skäl. För det första innebär den att den utsändande myndigheten överlåter till den enskilde att tillse att hon eller han har fullgod utrustning, utbildning etc., vilket kan innebära att personer sänds i väg med brister i dessa avseenden. Detta är olämpligt i säkerhetshänseende, eftersom den utsändande myndigheten bär ett ansvar för personen i fråga. För det andra ställer en sådan ordning orimligt höga krav på den enskildes initiativförmåga. Även om just sådan förmåga är önskvärd hos den personal som sänds ut är det viktigt att inte det praktiska arrangemanget kring deltagandet tar så mycket tid att det avskräcker från att delta. Man bör komma ihåg att ett deltagande i sig kräver en hel del förberedelser av den enskilde som ska avsluta pågående arbeten vid hemmarbetsplatsen, genomgå utbildning och läkarundersökning, kanske hyra ut sin bostad etc. För det tredje är det i längden inte tids- och

kostnadseffektivt att flera personer var för sig ska lägga ner möda på praktiska frågor som i första hand bör hanteras centralt. Det är dessutom angeläget att myndigheternas personal i allt väsentligt sänds ut på samma villkor.

Det sagda innebär att en central stödfunktion för internationella uppdrag bör inrättas vid Åklagarmyndigheten, företräddesvis vid den internationella enheten i riksåklagarens kansli. Denna enhet svarar även i dag för internationella frågor, däribland studiebesök och konferenser. Funktionen kan inledningsvis bestå av någon enstaka tjänst för att så småningom utvecklas i den riktning som DV:s respektive Kriminalvårdens internationella centrala stödfunktioner har gjort.

Inom Polisen finns, som framgått, en etablerad organisation kring det internationella deltagandet i civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete. De centrala stödfunktionerna vid övriga myndigheter kan emellertid i sin tur behöva stöd, främst i övergripande och principiella frågor. Vid DV har en särskild referensgrupp, benämnd rådet för internationell verksamhet, inrättats. Denna referensgrupp kan härvid utgöra en alternativ modell för Åklagarmyndigheten och Kriminalvården (se avsnitt 3.3.1).

En referensgrupp kan vara den centrala funktionens diskussionspartner rörande myndighetens internationella verksamhet. Den kan – på samma sätt som ett rättsväsendets råd för internationella uppdrag (se avsnitt 7.3.6) – ge stöd i policy- och strategifrågor samt medverka till att frågorna blir allsidigt belysta. Referensgruppen kan också medverka till ett större engagemang och ökad lokal förståelse för frågorna. Den bör bestå av representanter från såväl lokala enheter som den centrala funktionen. Därutöver bör representanter från Justitiedepartementet och Sida ingå. Ledamöterna bör vara personer som kan engagera sig och entusiasmera. De bör också ha internationell erfarenhet från civil krishantering eller utvecklingssamarbete. Referensgruppen kan lämpligen sammanträda tre eller fyra gånger per år. Den centrala funktionen bör svara för sekretärfunktionen och för att ledamöterna fortlöpande informeras om aktuella frågor.²

² Jfr Domstolsverkets generaldirektörs protokoll, diariernr. 688-2001.

7.3.6 Ett nationellt råd

Överväganden och förslag: För att tillgodose samordning inom rättsväsendet och med andra internationella aktörer bör ett *rättsväsendets råd för internationella uppdrag* inrättas. Rådet bör – mot bakgrund av Sveriges nationella strategi – utforma en helhetssyn angående rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag, ange prioriterade områden samt beakta det nödvändiga samspelet mellan civil krishantering och utvecklingssamarbete.

Ett stort antal internationella aktörer och många internationella uppdrag förutsätter omfattande samordning, dels för att Sveriges nationella strategi i dessa frågor ska kunna upprätthållas, dels av kostnadseffektiva skäl.

Rättsväsendet deltar, som nämnts, i dag i mycket varierande utsträckning i internationella uppdrag. Störst är klyftan mellan polisväsendets omfattande deltagande och åklagarväsendet som deltar i mycket begränsad utsträckning. Det innebär att polisväsendet har mycket att tillföra rättsväsendets övriga delar på ett allmänt plan, bl.a. när det gäller organisation och administration av internationella uppdrag. För rättsväsendet är det viktigt att det som helhet är aktivt i det internationella arbetet. När det gäller genomförande av det enskilda internationella uppdraget är det dock inte nödvändigt – och många gånger inte heller eftersträvänsvärt – att personal från just det svenska rättsväsendets alla delar deltar. För att Sverige ska kunna spela en aktiv internationell roll bör en sådan kompetens och beredskap dock finnas. Även om de olika yrkeskategorierna inte får sammanblandas funktionellt, innebär det internationella arbetet ofta en samverkan på ett allmänt plan mellan yrkesrollerna, främst i praktiska frågor. Det är därför viktigt att redan på hemmaplan etablera ett synsätt som bygger just på sådan samverkan. Därtill kommer att mottagarlandets indelning i yrkeskategorier sällan direkt motsvarar de indelningar som finns i Sverige.

I dag finns ett flertal mer eller mindre formella referensgrupper som hanterar samordningsfrågor rörande internationell verksamhet (några sådana nämns i avsnitt 3.5). Konstellationerna varierar beroende på vilka frågor referensgruppen i fråga arbetar med. Därutöver sker samordning genom informella kontaktnät på individuell nivå.

Ett sätt att formalisera samordningen är att på nationell nivå inrätta ett *rättsväsendets råd för internationella uppdrag*. Vid etablerandet av

ett sådant råd kan i någon mån Rådet om rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) utgöra en förebild. RIF är sammansatt av olika representanter från rättsväsendet med ett sekretariat inom Justitiedepartementet som sammankallande aktör. Rådet kan – på samma sätt som de referensgrupper som föreslås inrättas för rättsväsendets enskilda centrala myndigheter (se avsnitt 7.3.5) – utgöra ett stöd i policy- och strategifrågor samt medverka till att frågorna blir allsidigt belysta. Rådet bör – mot bakgrund av Sveriges nationella strategi – utveckla en helhetssyn angående rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag, ange prioriterade områden samt beakta samspillet mellan främst civil krishantering och utvecklingsarbete, bl.a. genom gemensamma förstudier inför utvecklingsarbete. Det bör i vissa sammanhang också fylla funktionen av att vara ett rättsväsendets ”ansikte utåt” i förhållande till andra internationella aktörer. Det bör dock framhållas, att rådets verksamhet inte ersätter den normala beredningen av beslut, varken inom Regeringskansliet eller inom rättsväsendets olika delar. Rådsfunktionen får inte heller rubba den naturliga balansen mellan Regeringskansliet, å ena sidan, och rättsväsendets olika delar, å den andra.

Rådet får inte vara tungadministrerat utan bestå av en företrädare för ledningen för respektive myndighet samt företrädare för respektive myndighets internationella centrala stödfunktion. Därmed tillförs rådet såväl myndigheternas helhetsperspektiv som deras praktiska erfarenheter från internationell verksamhet. Även representanter för UD, Försvarsdepartementet, FBA och Sida bör ingå. För att nationella prioriteringar och verksamhetsinriktningar ska få genomslag i arbetet är det lämpligt att Justitiedepartementet leder rådets arbete. Inom Justitiedepartementet bör ansvaret vila på den cheftjänsteman som svarar för internationella frågor. Rådet bör ha ett nära samarbete med den samordnande funktion som eventuellt kan komma att inrättas inom Statsrådsberedningen (se avsnitt 7.3.1).

7.3.7 Samverkan med andra aktörer

Överväganden och förslag: Rättsväsendet bör eftersträva en ökad samverkan med andra svenska internationella aktörer, däribland Sida, advokat kåren, akademiska institutioner, icke-statliga organisationer och Försvarsmakten.

Med undantag av polisens deltagande i krishanteringsinsatser inom ramen för Försvarsmaktens utlandsstyrkas verksamhet, begränsar sig rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag främst till de senaste tio–femton åren. Utvecklingen inom främst civil krishantering går emellertid snabbt i riktning mot ett allt bredare civilt deltagande som inkluderar allt fler yrkeskategorier. FBA:s samordnande roll över sektorsgränserna blir därför allt viktigare. I ett litet land som Sverige är det inte ändamålsenligt att bygga upp parallella organisationer för de olika yrkeskategorier som avses.

I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) påpekades brister i samarbetet mellan Sida, å ena sidan, och DV och Riksåklagaren, å andra sidan.³ Enligt promemorian skulle samarbetet främjas genom bl.a. generella programavtal för dessa myndigheter samt att det inom Sida fanns en koordinator för kontakterna med myndigheterna inom rättssamarbetet. Sida har i dag ramavtal respektive programavtal med Polisen och DV. Som ett led i Åklagarmyndighetens och Kriminalvårdens ökade deltagande i internationella uppdrag är det angeläget att även dessa myndigheter omfattas av avtal med Sida. Sida har, som nämnts, nyligen genomgått en genomgripande organisatorisk omstrukturering. Inom Sidas avdelning Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet finns numera kontaktpersoner med inriktning på bl.a. rättsväsendet. Det är angeläget att denna funktion genom personliga kontakter tydliggörs för rättsväsendets olika delar.

Även om advokater inte tillhör det offentliga rättsväsendet är advokaterna en viktig yrkesgrupp inom rättsområdet, och förekomsten av en oberoende advokatkår är en nödvändig förutsättning för en rättsstat. Advokater kan dessutom – liksom andra juristgrupper – i det internationella arbetet agera i andra yrkesroller, exempelvis som *legal advisors*. Det svenska advokatsamfundets internationella engagemang är, som nämnts, omfattande. Det sker emellertid till stor del inom ramen för den egna yrkesgruppens internationella nätverk. I dag sker samarbete mellan Sveriges advokatsamfund och rättsväsendet i internationella frågor endast på *ad hoc*-basis, och det förekommer i princip inget samarbete mellan ILAC (*International Legal Assistance Consortium*) (se avsnitt 2.8.2) och rättsväsendet. En anledning till att bidragande länders advokatkårer ofta inte tar den del i det internationella rättsstatliga uppbyggnadsarbetet som borde vara fallet är att rättsbistånd ofta förmedlas från en stat

³ Vissa av Sidas dåvarande uppgifter har emellertid flyttats över till FBA.

till en annan. Detta gör att arbetet i första hand omfattar just statlig verksamhet från institution till institution, medan advokatväsendet som saknar naturliga kanaler till statsapparaten hamnar vid sidan om samarbetet. Den svenska advokatkårens oberoende från främst statsmakten innebär att de styrinstrument som regeringen kan använda för att påverka rättsväsendet inte kan utnyttjas på samma sätt i förhållande till advokatkåren. Oberoendet utgör dock inget hinder för omfattande samverkan i form av informations- och erfarenhetsutbyte. Detta kan ske genom att advokater, företrädesvis genom Advokatsamfundet, knyts till de nätverk som finns på området. Utredningen erinrar här om den norska s.k. *Størkebrønnen* som genom en överenskommelse mellan Justitieministeriet och det norska advokatsamfundet även omfattar advokater (se avsnitt 5.4).

Inom flera svenska akademiska institutioner, inte minst universitetet i Lund och Umeå samt Raoul Wallenberginstitutet, finns – förutom betydande sakkunskap – omfattande erfarenhet av utvecklingsarbete i olika former. Det är angeläget att denna kunskap genom samverkan tas tillvara som en del av det samlade svenska bidraget.

En viktig fråga för samverkan är informationsutbyte rörande insatsområden. Sådana kunskaper kan vara nödvändiga inte minst för att minimera säkerhetsrisker. I fråga om sådan information försummas ofta den kunskap som finns inom olika icke-statliga organisationer. En anledning härtill är just sådana organisationers oberoende i förhållande till statens institutioner, liksom institutionernas behov att förhålla sig neutrala till organisationerna. Samverkan bör därför endast ske på ett allmänt plan. Även med beaktande av respektive aktörers särställning och oberoende, ligger det emellertid i allas intresse att säkerhetsnivån kan hållas så hög som möjligt.

Civil-militär samverkan är en del av regeringens politik och har under senare tid betonats i allt fler sammanhang, bl.a. i regeringskrivelsen skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet) och av Veteransoldatutredningen men även i Stoltenbergrapporten (se avsnitt 3.1, 5.1 och 7.2.4). En förklaring till att Finland har varit relativt framgångsrikt när det gäller att föra fram kandidater till positioner inom civil krishantering kan, enligt företrädare för det finska regeringskansliet, vara att landet använder de militära nätverk, kanaler och erfarenheter som finns. I Sverige sker samverkan med Försvarsmakten i dag i flera sammanhang, främst i fråga om utbildning av poliser och kriminalvårdare, men också genom ett stort antal referens-

grupper samt nätverket *GenderForce* (se avsnitt 3.5 och 7.3.16). Det bör finnas ett stort utrymme för vidare samordning och erfarenhetsutbyte.

Bland de frågor som bör vara föremål för löpande samverkan kan nämnas utbyte av information kring olika insatsområden men även utbildning, uppföljning och genderfrågor. Frågor som är direktrelaterade till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare bör också hanteras i samråd med Arbetsgivarverket. Ett sådant område är lönesättning. I dag använder sig FBA och MSB av FN:s lönesystem, vilket innebär relativt höga lönenivåer. I fråga om utvecklingssamarbete är myndigheter däremot ofta bundna av EU:s system, som inte medger samma nivåer. För att undvika att det utvecklas ett överbudssystem mellan olika myndigheter är det viktigt att så långt det är möjligt utarbeta enhetliga grunder för lönesättning. Ett annat område som bör diskuteras med Arbetsgivarverket är frågan om meritvärdering (se avsnitt 7.3.21).

7.3.8 Ett nationellt nätverk

Överväganden och förslag: Myndigheter och organisationer som deltar i civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete bör bilda ett *nationellt nätverk*. Folke Bernadotteakademin bör vara sammanhållande och ledande för nätverket och dess verksamhet.

Veteransoldatutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att ett sammanhållet *nationellt nätverk* bestående av myndigheter och organisationer som bedriver internationell verksamhet i kris- och konfliktområden bildas.

Det kan konstateras att Försvarsmakten och andra myndigheter i stora drag har samma former för omhändertagande av personalen före, under och efter internationella uppdrag. Myndigheterna har var för sig en stor och bred erfarenhet av verksamhet i olika kris- och konfliktområden. Som tidigare nämnts samverkar svenska aktörer inom internationella uppdrag i dag i olika konstellationer inom flera mer eller mindre formaliserade samverkansgrupper (se avsnitt 3.5). Även om det redan i dag förekommer kontakter och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och organisationer finns det skäl att ett mer formaliserat samarbete mellan berörda myndigheter

och organisationer kommer till stånd i syfte att på ett mer effektivt och strukturerat sätt ta tillvara erfarenheter och kunskap i frågor som rör omhändertagandet av personal. Erfarenheter och kunskap bör också i större utsträckning göras tillgängliga för myndigheter och organisationer som bedriver motsvarande internationell verksamhet.

Mot bakgrund av vad som nu sagts ansluter sig utredningen till Veteransoldatutredningens bedömning när det gäller behovet av ett nationellt nätverk. Inom nätverket bör särskilt beaktas den nära koppling som bör finnas mellan civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete. Som framgår av det följande delar utredningen emellertid inte Veteransoldatutredningens uppfattning när det gäller vilken aktör som bör samordna ett sådant nätverk.

Enligt Veteransoldatutredningens förslag bör Försvarsmakten – i egenskap av den avgjort största arbetsgivaren i sammanhanget – ges i uppdrag att vara sammanhållande för nätverket och dess verksamhet. Även om Försvarsmakten bedriver den mest omfattande verksamheten och därtill har stor erfarenhet på området, bör det övervägas om det inte är lämpligare att en civil myndighet tilldelas denna uppgift. En anledning härtill är att flertalet av de internationella aktörerna på området trots allt är civila. Under utredningens gång har det från civilt håll framförts uppfattningen att de civila krishanteringsinsatserna i alltför stor utsträckning präglas av militärt tänkande och militära strukturer och att verksamheten därför kan te sig främmande för flera civila yrkesgrupper. Följden kan bli att intresset för internationella uppdrag minskar. Det sagda talar alltså för att låta en civil myndighet vara sammanhållande i det nationella nätverket. Flera civila myndigheter kan vara lämpade att fylla en sådan samordnande funktion. FBA har redan i uppgift att, i samverkan med berörda myndigheter och andra organisationer, utveckla arbetssätt och metoder för samordnade och effektiva internationella insatser inklusive former för multifunktionell och civil-militär samverkan (1 § andra stycket förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien). Mot bakgrund härav och då FBA enligt förslagen även i övrigt ges en viss koordinerande funktion, anser utredningen att akademien lämpligen bör ha denna sammanhållande roll i ett nationellt nätverk. I sitt remissyttrande över Veteransoldatutredningens förslag förordade också akademien själv en sådan ordning. För att undvika en alltför tungrodd administration är det angeläget att nämnda nätverk innebär

en formalisering och inte en duplicering av de nätverk som redan finns (se avsnitt 3.5).

7.3.9 Nordisk samverkan

Överväganden och förslag: Vid en framtida ökad nordisk samverkan bör Folke Bernadotteakademin kunna fylla en samordnande och företrädande funktion för svensk del.

De nordiska länderna delar i många avseenden utrikes- och säkerhetspolitiska värderingar, bygger på samma rättskultur och är relativt små som internationella aktörer. På samma sätt som nationell samverkan kan vara kostnadseffektiv och ge synergieffekter, kan nordiskt samarbete inom området därför vara gynnsamt för de inblandade. Nordisk samordning förekommer, som nämnts, beträffande bl.a. nominering av kandidater till internationella tribunaler och domstolar samt vissa FN-uppdrag. I fråga om kandidaturer till uppdrag inom exempelvis civil krishantering synes de nordiska länderna, enligt vad som framkommit, däremot inte ha några gemensamma agendor utan snarast vara konkurrenter. Även beträffande sådana uppdrag bör man dock kunna tänka sig exempelvis gemensamma informationskampanjer, rekryteringsresor, nätverk och mentorprogram.

Som påpekas i Stoltenberg rapporten är det viktigt att de samnordiska erfarenheterna inom bl.a. krishantering tillvaratas (se avsnitt 5.1). Oavsett om rapportens förslag angående en samnordisk militär-civil stabiliseringsenhet kommer att realiseras eller inte, är det enligt utredningens mening angeläget att utöka den nordiska samverkan på området, främst i fråga om erfarenhetsutbyte. Såvitt kan förutses bör FBA kunna spela en samordnande och företrädande roll för svensk del i ett framtida nordiskt samarbete.

Även om de nordiska länderna har mycket att tillföra varandra erfarenhetsmässigt, bör det dock påpekas att länderna än så länge skiljer sig åt i fråga om medlemskap i såväl EU som NATO. För att nordisk samverkan ska vara effektiv krävs därför att samordningsmekanismerna anpassas härtill.

Det bör påpekas, att en ökad samverkan mellan nordiska experter, liksom med experter från andra länder, också kan behövas i fråga om internationellt utvecklingsarbete, bl.a. för att vidga resurs-

basen.⁴ Sådant samarbete har, som nämnts, bl.a. skett mellan Sveriges advokatsamfund och dess danska motsvarighet. FBA bör i sin roll utveckla och bibehålla en nära kontakt med Regeringskansliet i dessa och angränsande frågor.

7.3.10 Anställningsmyndighet

Överväganden och förslag: I fråga om civila krishanteringsinsatser bör utsändande myndighet också vara anställningsmyndighet. Vid deltagande i utvecklingssamarbete bör i regel ingen ändring göras i anställningsförhållandet. På grund av risken för förtroendeskadlighet är det inte lämpligt att personer inom rättsväsendet bildar egna bolag för att delta i utvecklingssamarbete. Personal som *sekonderas* (i motsats till att få sitt uppdrag direkt från exempelvis FN eller EU) till internationella tribunaler och domstolar bör vara utsänd av Domstolsverket som anställande myndighet.

Som framhållits är i Sverige ett relativt stort antal aktörer delaktiga i utsändandet av personal. För att en sådan ordning ska vara kostnadseffektiv och i övrigt försvarbar krävs omfattande samordning mellan aktörerna. Den samlade kompetensen i frågor som rör utsändandet måste tillvaratas. Dessutom bör personer som sänds ut av statliga myndigheter för att tjänstgöra under likartade förhållanden utomlands i allt väsentligt omfattas av enhetliga villkor. Antalet aktörer får därför inte bli alltför stort. Det är angeläget att varje yrkesgrupp i huvudsak hanteras av *en* central utsändande myndighet som också är anställningsmyndighet. Att det föreligger identitet mellan den utsändande myndigheten och anställningsmyndigheten är särskilt viktigt, eftersom det beträffande civil krishantering i det internationella perspektivet tillkommer ytterligare en viktig aktör med inflytande över viktiga frågor rörande den enskilde arbetstagen, nämligen den internationella organisationen som bakomliggande uppdragsgivare.

Personal från domstolsväsendet som sänds ut på internationella uppdrag är i Sverige vanligen anställd i en enskild domstol. Vid deltagande i internationellt utvecklingssamarbete görs normalt ingen

⁴ Se t.ex. De nordiska ländernas bidrag till utveckling av förvaltnings- och rättssystem i tredje land, referat från Nordiskt Juristmöte, korreferent professor Claes Sandgren, 2002.

förändring i anställningsförhållandena. I några fall har emellertid DV som central förvaltningsmyndighet inom domstolsväsendet tagit över arbetsgivaransvaret för personer som har långtidsstationerats utomlands. De har under utlandstjänstgöringen varit tjänstlediga från sina ordinarie arbeten. Vid deltagande i civila krishanteringsinsatser anställs i normalfallet personalen av DV särskilt för uppdraget. I dessa fall är därmed DV – såsom central administratör av domstolsväsendets internationella engagemang – och inte den enskilda domstolen anställningsmyndighet. Enligt utredningens mening kan detta även fortsättningsvis vara en lämplig ordning. I sitt internationella uppdrag representerar personalen inte sin svenska domstol utan domstolsväsendet som sådant. Därtill kommer praktiska skäl, bl.a. att verket som central administrativ myndighet är bättre lämpat än enskilda domstolar att svara för lönesättning samt andra arrangemang kring utsändandet. Denna tekniska administrativa lösning får dock inte utomlands ge intryck av att exempelvis en svensk domare i konstitutionell mening skulle stå mindre fri och oberoende än vad grundläggande maktodelningsprinciper förutsätter; DV är, som bekant, en under regeringen lydande förvaltningsmyndighet och en del av den verkställande makten, medan domarna och domstolarna konstitutionellt tillhör den dömande (”tredje”) statsmakten. Som framgått ovan är också DV:s roll särpräglad i förhållande till exempelvis domstolsadministrationen i våra nordiska grannländer.

I fråga om personal från Åklagarmyndigheten och Kriminalvården uppkommer inte motsvarande frågeställning, eftersom verksamheten inte är uppdelad på olika myndigheter. Personal från dessa grupper behöver därför inte formellt vara tjänstledig för internationell tjänstgöring. Åklagare som sänds ut är under den tid utlandstjänstgöringen varar organisatoriskt tidsbegränsat placerade vid den internationella enheten vid riksåklagarens kansli. Även Kriminalvården använder sig av omplacering inom myndigheten, varvid huvudkontoret ansvarar för alla arbetsgivarfrågor.

Personal i Polisens utlandsstyrka är under utlandstjänstgöringen avdelad (”inkommenderad”) till RPS men fortsätter att vara anställd av respektive polismyndighet som också står för lönesättning. Det är också Rikskriminalpolisen som med stöd av 15 § första stycket polisförordningen (1998:158) fattar beslut om inkommenderingen. Rikskriminalpolisen och den enskilde sluter en överenskommelse om utrikes tjänstgöring. Under utlandstjänstgöringen tillämpas Avtal om ersättning m.m. vid tjänsteresa och förrättning utomlands (se avsnitt 8.3.4).

Nämnda ordning innebär att respektive polismyndighet är anställningsmyndighet, medan RPS är utsändande myndighet. Ordningen har varit föremål för diskussioner med Arbetsgivarverket. I fråga om arbetsledning innebär den inte några komplikationer, eftersom chefskapet för inkommande personal enligt 15 § andra stycket polisförordningen utövas av RPS. När det gäller utlandsstyrkan sker denna arbetsledning genom Rikskriminalpolisen. Enligt utredningens mening finns det emellertid skäl som talar för att utsändande myndighet även i detta fall ska vara anställningsmyndighet. Som framhålls i direktiven bör den utsändande myndigheten få ett samlat arbetsgivaransvar för bl.a. tjänstgöringsvillkor under utlandsstationeringen samt personalvård och liknande frågor. I direktiven betonas också vikten av enhetlighet. Nuvarande ordning medför att det kan uppkomma oklarheter i fråga om tillämpliga regler för bl.a. semesterledighet och föräldraledighet. Därtill kommer att Avtal om ersättning m.m. vid tjänsteresa och förrättning utomlands är avsett att användas i fall då arbetstagaren har kvar sitt tjänsteställe på sin vanliga arbetsort i Sverige och alltså inte är stationerad utomlands, vilket personal i Polisens utlandsstyrka bedöms vara. Mot bakgrund av vad som nu sagts förordar utredningen att personal i Polisens utlandsstyrka under utlandstjänstgöringen också erhåller tidsbegränsade anställningar vid RPS.

Som framhålls i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) är det på grund av risken för förtroendeskadlighet inte lämpligt att domare och andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena bildar egna bolag för att delta i internationellt utvecklingsarbete. Detsamma bör gälla personal inom Polisen och Kriminalvården. Sådan medverkan bör i stället ordnas via respektive myndighet.

Domare vid internationella tribunaler och domstolar är i regel direktkontrakterade av den internationella organisation som står bakom verksamheten. Det har emellertid även förekommit att domare har sänts ut av Sida. Med hänsyn till domares konstitutionella särställning och behovet av enhetlighet är en sådan ordning enligt utredningens mening inte lämplig. I den mån domarna inte direktkontrakteras av exempelvis FN eller EU bör de i stället sekonderas, dvs. sändas ut, av DV efter beredning inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet och UD).

7.3.11 Rekrytering

Överväganden och förslag: Domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter är mest lämpade att sköta rekryteringen till internationella uppdrag för rättsväsendets del. Sådan rekrytering förutsätter att det vid varje myndighet finns ett väl utvecklat expertregister. Kvalitetssäkring av personer bör ske innan kandidatens namn vidarebefordras till Regeringskansliet. Endast de personer som har de bästa förutsättningarna att nå framgång med sina kandidaturer bör nomineras. Rättsväsendet bör samordna sig i policyfrågor rörande rekrytering. Det är viktigt att det sker en tydlig renodling av de internationella yrkesfunktionerna. Varje anställningsmyndighet bör svara för rekrytering av den personal som faller inom den egna myndighetens område.

Bland aktuella myndigheter synes enighet råda om att rättsväsendet är mest lämpat när det gäller rekrytering inklusive kvalitetssäkring av den egna personalen. Att denna funktion ligger på de enskilda myndigheterna innebär också en närhet till de olika yrkeskåren. Detta medför att de internationella uppdragen blir en naturlig del av den egna verksamheten, vilket också befrämjar rekryteringsunderlaget.

Behovet av samordning mellan myndigheterna tillgodoses genom att FBA har i uppgift att, på basis av information från berörda myndigheter, upprätthålla en sammanhållen överblick över de nationella civila kompetenser och personalkategorier som respektive myndighet kan bidra med eller bidrar med till internationella insatser (se 2 § punkten 12 förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademin). Det kan vara lämpligt att upprätta särskilda tvärspektoriella listor över specialkompetens.

Väl fungerade resursbanker skapar goda förutsättningar för snabb och kvalitativ rekrytering men är också väsentliga för informations-spridning och utbildningsplanering. Personuppgifter i expertregister omfattas i regel av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204). Uppgifter i en resursbank förutsätter den enskildes samtycke och är i normalfallet offentliga.⁵

⁵ En utförlig genomgång av resursbankens rättsliga status finns i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1). Utredningen ansluter sig till den analysen.

Inom Polisen och Kriminalvården finns, liksom vid FBA och MSB, särskilda expertregister. Inom DV är ett sådant register under uppbyggnad. Registret är tänkt att omfatta 50–60 personer.

Åklagarväsendet saknar däremot ett sådant register. Ett framtida deltagande i internationella uppdrag förutsätter dock att myndigheten upprättar ett register – avpassat utifrån deltagandets omfattning – redan i ett inledande skede. Ett sådant kan lämpligen i olika kategorier uppta personer som endast anmält intresse, personer som också kvalitetssäkrats, dvs. granskats och bedömts, respektive personer som även genomgått utbildning. Annan information av intresse kan vara uppgifter om kandidatens bakgrund, utbildning, erfarenheter och relevanta meriter i övrigt samt vilka typer av uppdrag personen är intresserad av. Expertbasen bör lämpligen omfatta omkring 30–40 kvalitetssäkrade personer med olika lång yrkeserfarenhet.

För att Regeringskansliet ska kunna förlita sig på att de kandidater som myndigheterna anmäler är lämpliga för uppdragen, ska kvalitetssekring alltså ha skett inom myndigheterna, innan kandidaternas namn vidarebefordras dit (se avsnitt 7.3.20). Svenska myndigheter har – i jämförelse med exempelvis Finland – i många sammanhang haft för vana att nominera ett relativt stort antal personer i förhållande till antalet tjänster i civila krishanteringsinsatser. I förhållande till Finland har emellertid färre svenskar haft framgång med sina kandidaturer. Det synes därför viktigt att prioritera kvalitet före kvantitet och endast föra fram de svenska kandidater som förutsätts ha reella chanser till framgång vid tjänstetillsättningen. Sådan urskillning innebär också att svenska kandidater får ett allmänt sett högre anseende, vilket på sikt bör öka möjligheterna för svenskar att få framgång med sina kandidaturer. Urvalet på såväl nationell som internationell nivå ska ske mot bakgrund av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om vikten av att jämställdhetsaspekter beaktas (se avsnitt 2.3.1).

Det är lämpligt att utsändande myndigheter samordnar sig i policyfrågor kring rekrytering. Det är exempelvis inte alltid lämpligt att personer med en viss etnisk och kulturell bakgrund återvänder till sina hemländer som deltagare i civila krishanteringsinsatser. Beträffande dem är det också viktigt att genomgående vara lyhörd för vilka placeringar som kan vara politiskt känsliga. Det bör dessutom allmänt eftersträvas, att personer som sänds ut har nått en viss personlig mognad och har en längre tids erfarenhet inom yrket för att på bästa sätt kunna representera Sverige och yrket. Notarier

och annan korttidsanställd personal bör därför inte läggas in i resursbaserna.

Med hänsyn till det stora antalet utsändande myndigheter och att det internationellt förekommer ett antal yrkesfunktioner som saknar direkta nationella motsvarigheter är det viktigt att utsändande myndigheter noga renodlar befattningarna och avgränsar yrkesrollerna. Ett exempel härpå är s.k. *legal advisors*, en kategori som närmast bör hänföras till domstolsväsendet. Det måste således klart framgå i vilken funktion en person sänds ut. Varje anställningsmyndighet bör svara för rekrytering av den personal som faller inom den egna myndighetens område. Den myndighet ur vars sektor personen i fråga kommer bör därvid svara för kvalitetssäkring och också ha "sista ordet" när det gäller ledighet och liknande frågor. Att så måste vara fallet följer redan av det krav som finns att anmäla bisysslor (se avsnitt 7.3.18).

I kapitel 6 har behandlats frågan om hur antalet svenskar på relevanta befattningar i internationella organisationer kan öka. De sätt som där beskrivs rörande befattningar i allmänhet bör också ha bäring på tjänster inom civila krishanteringsinsatser.

Beträffande kvalitetssäkring, se avsnitt 7.3.20.

7.3.12 Rekryteringsunderlag

Överväganden och förslag: För att bredda rekryteringsunderlaget till internationella uppdrag bör rättsväsendet söka underlätta för personer med intresse att sändas ut, att frigöras från pågående arbetsuppgifter samt sprida information om uppdragen till personal och chefer. Särskilda insatser bör göras för att attrahera personer lämpade för ledande befattningar. Detsamma gäller kvinnor i alla positioner. Myndigheterna bör på olika sätt underlätta för kandidaterna att nå framgång i internationella uttagningsförfaranden.

Svenskar i internationella uppdrag är generellt sett eftertraktad arbetskraft. Inom rättsväsendet, liksom i övrigt, är det dock endast ett fåtal personer som har större internationell erfarenhet och "tyngd". En förutsättning för att Sverige ska kunna delta med ett stort antal personer i internationella civila uppdrag är att rekryteringsunderlaget breddas.

När det gäller domstolsväsendet har ett stort antal domare och annan domstolspersonal anmält sitt intresse för att delta i internationellt utvecklingssamarbete. Detta gör det möjligt att sätta samman grupper utifrån en blandad ålders- och könsstruktur. Personer som självständigt kan driva olika projekt kan blandas med de yngre, som fasas in i uppgifterna och säkrar återväxten. I fråga om längre internationella uppdrag, främst civila krishanteringsinsatser, är det däremot svårt att rekrytera personal. De personer som visar intresse är främst personer som befinner sig i början av domarbanan samt pensionärer.

Den främsta anledningen till det svala intresset för denna typ av uppdrag torde vara att domaryrket av tradition har varit mycket nationellt inriktat. Jurister som har önskat en internationell inriktning har därför valt andra arbetsområden. Arbete som domare innebär däremot vanligen att man inrättar sitt liv efter att enbart verka i Sverige.

Situationen bedöms vara ungefär densamma inom åklagarväsendet. För många åklagare tillkommer dessutom komplikationen att deras arbete i Sverige ofta innebär arbete med omfattande mål, som från förundersökning till lagakraftvunnen dom i överrätt kan spänna över flera år. Denna omständighet kan avhålla många åklagare – som varken vill skapa merarbete eller lämna kvarvarande kollegor ”i sticket” – från att söka andra uppdrag. Ett sätt att underlätta för fler åklagare att söka utlandstjänst kan vara att de personer som anmält intresse för sådana uppdrag och som bedömts lämpliga för sådana i görligaste mån tillfördelas mindre tidsomfattande mål. Sådan arbetsfördelning bör vara möjlig inom de internationella åklagarkamrarna, inom vars ansvarsområde det utöver stora mål även finns ett stort antal ärenden.

Också Raoul Wallenberginstitutet i Lund (se avsnitt 3.4.2) har haft svårigheter att rekrytera domare och åklagare till sina internationella uppdrag. Institutet har därför bl.a. i stället valt att sända ut danska åklagare. Problemen bedöms dels bero på chefernas motvilja att avvara arbetskraft, dels bristande språkkunskaper bland de personer som i och för sig intresserar sig för uppdragen. Beträffande rekryteringskrav, se bl.a. avsnitt 7.3.13 och 7.3.20.

Rekryteringsunderlaget för rekrytering till Polisens utlandsstyrka och ISAM är generellt sett gott. Till skillnad från vad som är fallet i exempelvis Danmark är det inte heller några problem att rekrytera poliser för tjänstgöring i farligare länder såsom Afghanistan, (låt vara att svenskt deltagande främst är förlagt till de mindre riskfyllda norra

delarna, medan danskarna för närvarande tjänstgör i de farligare södra delarna av Afghanistan). För att förbättra rekryteringsunderlaget beträffande personer lämpade för ledningsbefattningar samt kvinnor i alla positioner har Polisen gått ut med särskilda förfrågningar till dessa grupper. Vad gäller personer som kan komma i fråga för ledningsbefattningar inom utlandsstyrkan, ligger ett problem i att utlandstjänstgöring tillmäts för lågt meritvärde. Detta medför att dessa personer kan känna en befogad rädsla för att lämna den befattning de innehar i Sverige. För att öka svensk kompetens för ledningsuppdrag i Polisens utlandsstyrka kommer Polisen med början hösten 2009 att erbjuda ett tiotal personer särskild utbildning. Denna kommer att genomföras på Försvarshögskolan och berättiga till högskolepoäng.

Även rekryteringsunderlaget beträffande kriminalvårdare är gott. Särskilt värdefullt är det att en stor del av kriminalvårdarna även har en annan yrkesbakgrund. Det är viktigt att även sådan specialkompetens tas till vara i det internationella arbetet. De grupper som det råder brist på är även här personer lämpade för ledningsbefattningar. Detsamma gäller kvinnor i alla positioner samt fransktalande personal.

Det bör åligga rättsväsendet att inventera och prioritera vilka internationella uppdrag som bedöms ha relevans. Information om dessa bör, liksom regelmässigt sker, göras tillgänglig via främst intranät. Enligt utredningens bedömning är det i dag tämligen enkelt för en person som är intresserad av ett internationellt uppdrag att hålla sig informerad om möjligheterna härtill. När det gäller domare och åklagare är problemet snarare att de internationella uppdragen alltjämt ter sig främmande och att man helt enkelt inte kommer på idén att söka. När utredningen har frågat domare och åklagare med internationell erfarenhet hur de fick kännedom om uppdraget har ett vanligt svar varit att de inspirerats av en nära kollega som deltagit i sådant arbete och som de har kunnat identifiera sig med. Mot denna bakgrund synes det angeläget att det inom rättsväsendets olika delar inte bara sprids information om vilka internationella uppdrag som finns, utan även informeras om vad sådant arbete innebär. Sådana upplysningar är mest verkningsfulla om de förmedlas av de personer som har deltagit i internationella uppdrag genom exempelvis artiklar i personaltidningar samt seminarier. Den internationella verksamheten bör överhuvudtaget synliggöras så mycket som möjligt.

Information om de internationella uppdragen måste också riktas särskilt till chefer ute i landet. Det är angeläget att väcka deras intresse,

för att de i sin tur ska ha en positiv inställning till dessa uppdrag i allmänhet, men också entusiasmera medarbetarna till att söka sig till dessa. En positiv inställning från chefernas sida innebär ett vidgat rekryteringsunderlag. Särskilt viktigt är det att betona att möjligheten till utlandsuppdrag i längden ökar arbetsplatsens attraktionskraft och därmed lockar till sig mer kvalificerade sökande. För Kriminalvården har den ökade internationaliseringen redan inneburit ett ”lyft” genom att ge förbättrade möjligheter till personlig kompetensutveckling inom yrket. Dessa möjligheter gör exempelvis att fler personer med akademisk bakgrund intresserar sig för verksamheten. Beträffande vikten av utbildningsinsatser riktade till chefer, se avsnitt 7.3.23.

Andra omständigheter som begränsar intresset respektive rekryteringsunderlaget kan vara bristande språkkunskaper, u-landskunskaper, kunskaper i komparativ rätt och ”transitionsrätt”, dvs. övergången från ett samhällssystem till ett annat. Sådana brister leder ofta till att personerna företrädesvis förmedlar enbart det egna landets rättssystem och förespråkar de egna organisatoriska och administrativa lösningarna.⁶ För att minska nämnda problem och därmed vidga rekryteringsunderlaget är det lämpligt att rättsväsendet verkar för att förmedla de erfarenheter som samlats på andra biståndsområden. Sida bör därvid kunna spela en förmedlande roll (se avsnitt 3.2.3).

När det gäller språkkunskaper bedöms problemet minska väsentligt under de närmaste tio–tjugo åren, eftersom det särskilt bland dagens yngre jurister är mer regel än undantag att en del av utbildningen har skett utomlands. Sådana erfarenheter kan i sig medföra ett ökat intresse för internationella uppdrag senare i livet. Det rekryteringssystem som är under uppbyggnad inom DV innebär att intressenter som bedömts lämpliga för internationella uppdrag förs in i expertpoolen innan ett konkret uppdrag aktualiserats. Under den tid som därefter löper före uppdraget finns ofta goda möjligheter att hinna förbättra bl.a. språkkunskaper genom intensivkurser i exempelvis juridisk engelska eller franska.

Som konstaterades i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) avhåller sig vidare många svenskar av rädsla eller blyghet från att söka internationella uppdrag. Under de intervjuer som genomförts under nämnda utredning liksom under nuvarande utredning har emellertid framförts att denna rädsla är obefogad. Rättsväsendet har i detta avseende en viktig upp-

⁶ Se t.ex. De nordiska ländernas bidrag till utveckling av förvaltnings- och rättssystem i tredje land, referat från Nordiskt Juristmöte, korreferent professor Claes Sandgren, 2002.

gift i att uppmuntra och stimulera dessa personer att söka sig till internationella uppdrag. Det kan exempelvis röra sig om hjälp med att formulera CV:n samt rådgivning inför intervjuer och andra delar av uttagningsförfarandet.

En avgörande omständighet för rekrytering av kvalificerade personer är att det internationella uppdraget i större utsträckning än i dag tillmäts meritvärde (se avsnitt 7.3.21). Även anhörig- och jämställdhetsfrågor är viktiga för rekryteringsunderlaget (se avsnitt 7.3.15 och 7.3.16).

7.3.13 Rekryteringsförfarande vid domar- och åklagartjänster

Överväganden och förslag: För att rekrytering av personal från domstols- och åklagarväsendena ska säkerställa kvalitet och samtidigt vara så praktisk som möjligt bör beredning ske inom Domstolsverkets internationella kansli respektive den centrala stödfunktion som bör byggas upp hos Åklagarmyndigheten. Domarnämnden och Domstolsverkets internationella råd respektive Tjänsteförslagsnämnden för åklagarväsendet och den referensgrupp som bör inrättas för Åklagarmyndigheten bör bistå vid utformandet av kravprofiler men inte i övrigt delta i beredningen.

Rekrytering till Polisens och Kriminalvårdens internationella uppdrag synes i allt väsentligt fungera tillfredsställande. Utredningen finner därför inte skäl att lämna särskilda förslag rörande rekrytering av dessa yrkesgrupper. Med hänsyn till domares konstitutionella särställning och till den omständigheten att tillsättning av nationella tjänster som ordinarie domare samt åklagare vanligen föregås av beredning av särskilda nämnder, Domarnämnden⁷ respektive Tjänsteförslagsnämnden för Åklagarmyndigheten, finns det emellertid anledning att särskilt beröra rekryteringsförfarandet vid internationella uppdrag för dessa yrkesgrupper.

I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) föreslogs att beredning av rekryteringar till internationella uppdrag skulle göras av tjänsteförslagsnämnderna

⁷ Fram till den 1 juli 2008 Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Grundlagsutredningen har i sitt slutbetänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) föreslagit att samtliga ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en förslagsnämnd. Denna föreslås ersätta Domarnämnden.

för domstols- och åklagarväsendena. Beslut på myndighetsnivå borde vid vissa rekryteringar av ordinarie domare fattas av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, vid övriga rekryteringar inom domstolsväsendet av DV samt vid rekryteringar inom åklagarväsendet av RÅ. Den föreslagna ordningen ansågs vara den lämpligaste utifrån de kvalitativa krav som beredningen måste uppställa i kombination med behovet av snabbhet och flexibilitet.

Enligt utredningens uppfattning finns det flera skäl som talar mot att låta Domarnämnden respektive Tjänsteförslagsnämnden för åklagarväsendet vara beredande och beslutande organ vid rekryteringar till utlandsuppdrag. För det första är Sveriges roll vid tjänstetillsättningar inom civila krishanteringsinsatser i huvudsak begränsad till att nominera kandidater. Tjänstetillsättningen avgörs sedan – ofta först efter fortsatt beredningsförfarande med bl.a. intervjuer – av den internationella organisation som genomför insatsen. Sverige bör därför nominera de personer som har störst chans i den internationella konkurrensen. Det behöver inte nödvändigtvis vara de personer som anses mest lämpade i ett svenskt tjänstetillsättningsärende. Beträffande ordinarie domare som söker sig till denna typ av uppdrag kan dessutom konstateras att dessa redan genom sina respektive utnämningar av regeringen (och dessförinnan vanligen av Tjänsteförslagsnämnden/Domarnämnden) har ansetts uppfylla de krav som ställs på svenska domare.

För det andra är rekryteringen inte – såsom vid tillsättning av nationella tjänster – en arbetsrättslig rättighet för den enskilde att i konkurrens med andra få en viss tjänst. Rekryteringen är i stället en fråga om Sveriges uppfyllande av internationella förpliktelser. När det gäller val av personer till utvecklingssamarbete uppkommer inte detta problem. Vid sådant samarbete bestämmer Sverige ensidigt vilka personer som ska delta.

Utöver nämnda invändningar kan anföras det krav på mycket stor skyndsamhet som vanligtvis finns i dessa ärenden. Det är inte realistiskt att Domarnämnden respektive Tjänsteförslagsnämnden för åklagarväsendet skulle kunna möta detta krav. Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att dessa nämnder inte bör vara beredande och beslutande organ vid rekryteringar till internationella uppdrag. Utredningens ståndpunkt i denna del ansluter därför närmast till vad som framfördes under remissbehandlingen av nämnda departementspromemoria.

I samband med att DV bygger upp en expertpool kommer sökande till civila krishanteringsinsatser att genomgå kvalitetssäkring genom

referenstagning och intervjuförfarande. Vid intervjuerna, som i vissa fall också helt eller delvis bör ske på engelska, kommer företrädare från DV:s internationella kansli liksom praktiker med internationell erfarenhet att delta. Förfarandet bör innebära att man inom DV:s internationella kansli bygger upp en kunskap om vilka tjänster som Sverige bör prioritera samt vilken typ av kandidater som efterfrågas internationellt och som därmed har en chans till internationella tjänster. Domarnämnden kan dock även vid detta förfarande fylla en viktig funktion genom att formulera kravprofiler. Även DV:s internationella råd bör i det avseendet kunna lämna värdefulla synpunkter. Genom att på detta sätt skapa enhetliga riktlinjer och en fast struktur för rekryteringen tillförsäkras denna ordning enligt utredningens mening kvaliteten i rekryteringen och är den praktiskt mest lämpliga.

Inom åklagarväsendet finns för närvarande inte några väl utarbetade former för rekryteringar till internationella uppdrag. För att rekryteringen inte ska missa intresserade kandidater samt uppfylla de krav som bör uppfyllas beträffande kvalitetssäkring, är det emellertid angeläget att etablera en ordning för rekryteringsförfarandet. Åklagarväsendet bör härvid kunna dra nytta av de erfarenheter som finns inom DV:s internationella kansli samt det rekryteringsförfarande som håller på att utvecklas där.

Beträffande vikten av kvalitetssäkring, se avsnitt 7.3.20.

7.3.14 Särskilt om rekrytering till EU:s civila krishanteringsinsatser

Överväganden och förslag: Sverige bör inom EU aktivt verka för de förslag som framställts angående ett förenklat och mer transparent rekryteringssystem. De svenska aktörerna bör samarbeta och utbyta erfarenheter kring detta system.

DV och Kriminalvården har under utredningen pekat på brister i EU:s rekryteringssystem. Problemen består dels i att nomineringsförfarandena är alltför resurskrävande i förhållande till chanserna att få nominerade kandidater antagna, dels i att de kravprofiler som EU sänder ut inför nomineringarna och som kandidaterna förutsätts uppfylla inte motsvarar de – högre – krav som i realiteten uppställs. DV har exempelvis haft problem med att få kandidater antagna till tjänster som *legal officers*, trots att det anses råda brist på denna grupp.

Problemen har, som nämnts, även uppmärksammats av bl.a. Danmark och Nederländerna, som inom EU har påtalat att de nationella administrativa processer som föregår nomineringar av kandidater innebär ett resursslöseri, eftersom endast ett fåtal av kandidaterna väljs ut av EU. Bland medlemsstaterna finns bred uppslutning bakom denna ståndpunkt.

När det gäller diskussionen inom EU om rekryteringsproblem har Frankrike framfört förslaget att göra det möjligt för kandidater att i samma ansökan söka flera tjänster inom samma eller andra missioner. Processen är i dag decentraliserad till de enskilda missionerna, vilket gör det svårt att utnyttja avvisade kandidater i andra missioner. Frankrike har även påtalat behovet av samordning mellan EU:s framställningar om att medlemsstaterna ska ställa personal till förfogande och den nationella verksamhetsplaneringen, samt föreslagit en analys för att ge en bättre samlad överblick av personalbehoven, exempelvis i början av varje år. På så sätt skulle medlemsstaterna på förhand kunna flagga för vilka personella resurser de har och EU:s framställningar om personal skulle kunna anpassas utifrån denna information. Andra förslag gäller förbättrad information till medlemsstaterna om varför deras kandidater inte har antagits samt standardisering av uppdragsbeskrivningar.

Det sagda ger vid handen att de av DV och Kriminalvården påtalade problemen är generella. Sverige bör därför på politisk nivå inom EU stödja de initiativ som här nämnts för att förenkla rekryteringssystemet samt verka för att systemets transparens ska öka. Justitiedepartementet och övriga svenska aktörer bör informera varandra om sina erfarenheter av rekryteringssystemet och arbeta för att få ökade kunskaper om detta. Ett exempel på ett sådant initiativ är att, såsom Rikskriminalpolisen gjort, bjuda in representanter från EU och berörda myndigheter för information om rekryteringsförfarandet.

7.3.15 Anhörigfrågor

Överväganden och förslag: Rättsväsendet bör på olika sätt uppmärksamma den s.k. medföljandeproblematiken och andra anhörigfrågor, bl.a. genom information till anhöriga, goda kontaktmöjligheter mellan utsända och anhöriga samt – i den mån det är säkerhetsmässigt och i övrigt lämpligt – ett bestämt antal hem- eller besöksresor.

När det gäller civil krishantering avgör den internationella organisation som genomför insatsen utifrån bl.a. säkerhetsaspekter om denna ska vara en familjemotion eller om familjer inte ska tillåtas följa med. Polisens utlandsstyrka och Kriminalvården deltar inte i några familjemotioner, vilket begränsar rekryteringsunderlaget. MSB har som generell policy att inte tillåta medföljande.

Även i de fall då familjemedlemmar kan följa med är det inte alltid genomförbart, eftersom det i normalfallet är svårt att hitta ett arbete eller annan meningsfull sysselsättning för den medföljande. Den omständigheten att svenska kvinnor är yrkesverksamma i högre utsträckning än i många andra – främst utomeuropeiska – länder gör ofta en utlandsvistelse omöjlig för många familjer. Även om nämnda omständighet är ytterst viktig ur jämställdhetsperspektiv, innebär den *de facto* en nackdel i förhållande till många andra länder när det gäller rekryteringsunderlaget. Därtill kommer att internationella uppdrag långt ifrån alltid ger de ekonomiska möjligheterna för en familj att leva på en lön. Att medföljandeproblematiken gör sig gällande visas inte minst av den omständigheten att de personer inom domstolsväsendet som visar intresse för längre utlandsuppdrag främst är personer som befinner sig i början av domarbanan samt pensionärer, dvs. personer som typiskt sett inte har dessa familjebegränsningar.

En familjemedlems bortovaro kan vara påfrestande för de inblandade på flera sätt. Utöver den saknad och oro som bortovaron ofta föranleder kan den medföra praktiska problem i vardagen för de hemmavarande. Att nämnda påfrestningar inte blir för stora är viktigt med hänsyn till de enskildas välbefinnande, men också för att den utsände ska kunna göra ett gott arbete utomlands samt för att utlandstjänstgöring ska vara attraktivt och rekryteringsunderlaget därmed brett.

Veteransoldatutredningen har i sitt slutbetänkande *En svensk veteranpolitik* analyserat de anhörigas situation och hur denna kan förbättras. Det är lämpligt att utsändande myndigheter inom ramen för sin samverkan utbyter erfarenheter i dessa frågor och så långt det är möjligt söker skapa enhetliga villkor.

Polisen har utvecklat metoder för att underlätta utlandstjänstgöringen för de enskilda. Ett sådant sätt är att missionshandläggarna inför utlandstjänstgöringen skriver brev till de anhöriga där de presenterar sig, informerar om uppdraget och om hur kontakt kan ske under utlandstjänstgöringen. Detta är enligt utredningens mening en lämplig ordning som innebär ett personligt bemötande och inger

förtroende. Även i övrigt är det viktigt att de anhöriga både inför och under uppdraget får information om detta (jfr avsnitt 7.3.22).

Under utlandstjänstgöringen måste anhöriga kunna komma i kontakt med den utsände och vice versa. Rikskommunikationscentralen kan därvid fylla en jourfunktion (se avsnitt 7.3.25). Det är emellertid också angeläget att den löpande kontakten fungerar. De utsändande myndigheterna bör därför se till att personalen får bästa möjliga tillgång till bl.a. mobiltelefoni och e-post.

För att minska problemen är det, när den organisation som anordnar missionen så medger, också viktigt att utsänd personal ges möjlighet till ett bestämt antal fria hemresor. De myndigheter som anser det säkerhetsmässigt och i övrigt lämpligt bör dock ge personalen möjlighet att ersätta hemresorna med familjemedlemmars besök på tjänstgöringsorten eller i dess närområde. Att anhöriga besöker tjänstgöringsorten gör det inte endast lättare att upprätthålla kontakten, utan innebär även att familjen får gemensamma referensramar och upplevelser som kan vara viktiga inför hemkomsten. Därmed minskar avståndet mellan "borta" och "hemma".

Ett sätt att på det symboliska planet involvera anhöriga kan vara att, såsom exempelvis Kriminalvården planerar, inbjuda dessa till de hemkomstceremonier som myndigheten anordnar. Detta innebär ett erkännande av deras medverkan för uppdragets genomförande.

7.3.16 Jämställdhetsfrågor

Överväganden och förslag: Rättsväsendet ska verka för att FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) implementeras i den internationella verksamheten. Utredningen ställer sig bakom de förslag som presenterats inom ramen för projektet *GenderForce*. För att rekryteringsunderlaget ska breddas bör bl.a. särskilda rekryteringsinsatser riktade till kvinnor genomföras. Genderutbildning och information om resolutionen bör vara en del av utbildningen såväl för rekryterande personal som för den personal som ska sändas ut i internationella insatser. En viktig del av denna utbildning är information om tillämplig uppförandekod. Även internationellt utvecklingssamarbete bör planeras utifrån resolutionens mål. Genom seminarier och nätverket *GenderForce* kan resolutionens implementering följas upp.

Kvinnor och män har i regel olika roller i ett samhälle och därmed olika behov. De påverkas därför inte på samma sätt av kris och konflikt. Konsekvenserna härav är dessutom många gånger värre för kvinnor. Såväl kvinnor som män måste delta i återuppbyggnaden av drabbade samhällen. För att bl.a. krishanteringsinsatser ska kunna planeras, genomföras och utvärderas med hänsyn till kvinnors situation krävs att kvinnor deltar i insatserna. De fungerar också som förebilder för kvinnorna inom de områden där de arbetar. Nämda tankegångar ligger bakom FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000), *Kvinnor, fred och säkerhet*. Även OSSE och EU ställer sig bakom denna (se kapitel 2).

Svenska myndigheters deltagande i internationella uppdrag ska ske mot bakgrund av resolution 1325. För att öka resolutionens genomslagskraft har såväl RPS som FBA, MSB och Försvarsmakten i sina regleringsbrev ålagt en återrapporteringskyldighet när det gäller vilka åtgärder som vidtagits för att följa intentionerna i resolutionen. I andra myndigheters regleringsbrev pekas allmänt på jämställdhetsaspekter i samband med exempelvis rekrytering.

Som konstateras i de handlingsplaner som regeringen slagit fast på området (se avsnitt 3.1), finns det ett flertal olika sätt att verka för att resolutionen implementeras i verksamheten. Rättsväsendets olika delar och andra internationella aktörer har centrala roller inom detta område, inte bara i egenskap av arbetsgivare för utsänd personal, utan också på grund av den sakkunskap om mänskliga fri- och rättigheter som verksamheten bygger på. Jämställdhetsområdet är vidare ett område inom vilket Sverige – internationellt sett – har kommit långt, och genom vilket Sverige därför bör välja att profilera sig särskilt.

Försvarsmakten har, som nämnts, tagit initiativ till projektet *GenderForce*, som i dag bedrivs i nätverksform mellan bl.a. Försvarsmakten, Polisen, FBA och MSB. Projektet syftade bl.a. till att synliggöra hinder i rekryteringen av kvinnor till utlandstjänst, att genom nya rekryteringsmetoder öka antalet kvinnor i utlandstjänst, även i ledande positioner, att påverka insatsernas mandat så att de innehåller tydliga direktiv om jämställdhet, att ta fram verktyg för att underlätta för svensk personal att i utlandstjänst respektera kvinnors behov och rättigheter, samt att öka kunskapen om människohandel och vad personal inom insatser kan göra för att motverka den. Projektet slutredovisades i december 2007.⁸ För att öka andelen kvinnor

⁸ GenderForce: Sammanfattning, slutredovisning och rekommendationer.

i civila krishanteringsinsatser föreslogs bl.a. åtgärder i form av erbjudande om fler fria hemresor, riktad information till kvinnor samt fastställande av mål för minsta procentsats rekryterade kvinnor. Inom ramen för projektet genomfördes en rad utbildningar, bl.a. särskild utbildning för jämställdhetsrådgivare. Målet är att bygga upp en pool av sådana experter som sedan både ska kunna genomföra utbildningar och åka på utlandstjänst. Andra utbildningar rörde bl.a. resolution 1325, mänskliga rättigheter, mäns våld mot kvinnor samt människohandel. För att förbättra kunskap om styrdokument och tolkningar av dessa genomfördes också särskild utbildning i genusanalys. Även särskild utbildning riktad till chefer genomfördes.

GenderForce arbete har redan fått visst genomslag inom Polisen, vars utlandsstyrka har en internationellt sett hög, men ändå inte tillfredsställande andel kvinnor (omkring 28 %). Åtgärderna har bl.a. bestått i riktad information till kvinnliga poliser, ändrade formuleringar i annonstexter samt ett arbete med att ta fram lokala kvinnliga kontaktpersoner som kan utgöra förebilder och informera lokalt i organisationerna.

Utredningen ställer sig bakom de förslag som *GenderForce* presenterat. *GenderForce* är enligt utredningens mening dessutom ett lämpligt forum att hålla frågorna kring resolutionens implementering levande i myndighetsarbetet. De myndigheter som inte aktivt deltar i samarbetet bör ändå fortlöpande hålla sig informerade.

All rekrytering till internationella uppdrag bör ske mot bakgrund av resolution 1325. För att denna ska få genomslag vid rekryteringen krävs att rekryteringsunderlaget är tillräckligt stort. Ett sätt att öka andelen kvinnliga sökande kan, som nämnts, vara att rikta särskilda rekryteringsinsatser till kvinnor. Sådana åtgärder lämpar sig särskilt för de myndigheter som sänder ut ett större antal personer, främst Polisen men även Kriminalvården, DV och Åklagarmyndigheten, som enbart sänder ut enskilda befattningshavare till internationella insatser, ska sträva efter en jämn könsbalans i rekrytering och nominering av personal. De rekryterande myndigheterna bör särskilt eftersträva att identifiera och nominera fler kvinnliga kandidater till högre befattningar.

Myndigheterna bör även på det rent praktiska planet underlätta för kvinnor att delta. Det ska exempelvis vara en självklarhet att skyddsutrustning, kläder etc. ska finnas även i damstorlekar. Den handbok i jämställdhet som Räddningsverket (numera MSB) har gett ut innehåller handfast vägledning om hur resolutionen kan implementeras i det internationella arbetet.

Genderfrågor i allmänhet och i resolution 1325 i synnerhet ska vara en del av den obligatoriska utbildningen som deltagare ska genomgå inför deltagande i civila krishanteringsinsatser. Utbildningen bör i detta hänseende särskilt uppmärksamma vikten av att uppförandekoden följs (se avsnitt 9.5.1). Även rekryterande personal bör få särskild utbildning i genderfrågor.

I det bilaterala biståndet har regeringen genom landfokuseringen (se avsnitt 3.2.1) gett särskild prioritet till länder i konflikt och postkonflikt. Det gör att resolutionen även ska integreras i det internationella utvecklingssamarbetet. Det innebär att också rekryteringen till sådana uppdrag ska ske mot bakgrund av resolutionen. Domstols- och åklagarväsendena, där intresset för deltagande i utvecklingssamarbete får anses vara större än för deltagande i civila krishanteringsinsatser, bör ha ett gott rekryteringsunderlag. När utvecklingssamarbetet planeras bör beaktas att program för svenska delegationer som besöker konfliktområden ska inkludera samtal med kvinnor. Delegationerna ska bestå av både kvinnor och män. Vidare ska samtal med relevanta företrädare för regeringar, konfliktparter samt internationella, nationella och regionala aktörer också omfatta frågor rörande kvinnors deltagande, mänskliga rättigheter, humanitär rätt, säkerhet, förebyggande av övergrepp samt straffrättsliga åtgärder mot förövare.

För att resolution 1325 ska bli en självklar del av verksamheten bör den belysas i så många sammanhang som möjligt, däribland i samband med seminarier och andra utbildningstillfällen. Exempel på sådana initiativ är de internationella konferenser om *gender justice* som ILAC har anordnat i samarbete med regeringen och FN:s kvinnofond UNIFEM (*United Nations Development Fund for Women*). Syftet med dessa har bl.a. varit att belysa praktiska metoder grundande på tidigare erfarenheter.

Beträffande frågor rörande rekryteringsunderlag i övrigt, se avsnitt 7.3.12.

7.3.17 Insatsfrekvens

Överväganden och förslag: Hur lång tjänstgöringstiden utomlands och hur hög insatsfrekvensen bör vara bör bestämmas av varje utsändande myndighet. Det bör dock existera en viss samsyn mellan olika aktörer i dessa frågor.

Tjänstgöring i civila krishanteringsinsatser innebär i många fall stora psykiska påfrestningar, dels på grund av den anspänning det kan innebära att arbeta i ett samhälle i kris, dels på grund av bortovaron från familj och övrigt socialt nätverk hemma.

I internationella sammanhang talar man ibland – nedsättande – om *mission junkies* ("missionsrävar" eller "missionsmissbrukare"). Uttrycket syftar på personer som, ofta på frilansbasis, ständigt alternerar mellan insatser, dragna till den spänning, frihet och – i många fall – goda ekonomiska villkor som utlandstjänstgöringen erbjuder. På samma sätt som utlandstillvaron attraherar, kan en tillvaro i hemlandet så småningom te sig främmande och de uppgifter man skulle ha hemma meningslösa i förhållande till den funktion man fyllt internationellt.

Nämnda omständigheter aktualiserar frågan om lämplig insatsfrekvens. Polisens utlandsstyrka tillämpar, som nämnts, en treårsregel som innebär att en person bör vara hemma under minst tre år mellan insatser. Inom Försvarsmakten tillämpas för närvarande en policy som innebär att den enskilde mellan insatserna ska vara hemma minst ett år eller, i fråga om yrkesofficerare, minst sex månader mellan insatserna. Veteransoldatutredningen ansåg i sitt slutbetänkande att detta var en för hög insatsfrekvens och förordade i stället att målsättningen bör vara att anställda i Försvarsmakten ska göra en insats vart tredje år. För soldater och officerare med placering i insatsförbanden kunde enligt Veteransoldatutredningen en högre insatsfrekvens accepteras.

Regler av denna typ är enligt utredningens mening av flera anledningar ytterst viktiga. För det första är det för den enskilde viktigt att återhämta sig i hemlandet under en längre sammanhängande tid och under denna tid normalisera tillvaron och relationer till anhöriga, vänner och arbetskollegor. En längre period i hemlandet innebär också att personen får nödvändig tid att åter förankra sig i det svenska arbetslivet, vilket är viktigt för att möjligheterna till en framtida karriär ska kunna tillvaratas (se avsnitt 7.3.21).

En annan viktig aspekt är att den som sänds ut på internationella uppdrag informellt är en representant för Sverige och svenska värderingar. Det är just personens förankring i ett rättssamhälle som gör honom eller henne intressant för uppdraget. Även om en utlandsvistelse i dag inte innebär några hinder mot att fortlöpande uppdatera sig i fråga om utvecklingen inom svensk rätt när det gäller lagändringar, rättspraxis etc. går sådan information inte att jämföra med den känsla för rättsutvecklingen som erhålls genom

att under långa tider förkovra sig inom den verksamhet som den enskilde indirekt företräder utomlands. Det finns därför skäl att med återkommande mellanrum under längre tider tillägna sig det tänkande som man indirekt företräder utomlands. Motsvarande tanke ligger bakom den personalomsättningspolicy som tillämpas inom svensk utrikesrepresentation, nämligen att personal ska vara verksam i Sverige mellan utlandsstationeringarna. Inom näringslivet ses utlandstjänstgöring däremot ofta som en mer eller mindre livslång alternativ karriärväg. Det anses då inte vara en nackdel att flytta från uppdrag till uppdrag utomlands.

Ett ytterligare skäl till att utlandsuppdrag bör följas av längre vistelser i Sverige är det verksamhetsinterna, nämligen att de erfarenheter som den utsände har fått utomlands ska komma anställningsmyndigheten och hemmaarbetsplatsen, dvs. dess kärnverksamhet, till godo. Detta argument gör sig gällande inom hela rättsväsendet, men saknar betydelse för myndigheter som anställer personal tidsbegränsat enbart för utlandsuppdraget.

För personalkategorier med brett rekryteringsunderlag till internationella uppdrag kan regler om insatsfrekvens slutligen även innebära att fler personer ges tillfälle att delta i sådana uppdrag.

Hur lång tjänstgöringstiden utomlands och hur hög insatsfrekvensen bör vara bör bestämmas av varje utsändande myndighet. Med hänsyn till det stora antalet aktörer på området är det viktigt att det existerar en viss samsyn mellan myndigheter och andra aktörer beträffande denna fråga och att det synsätt som gäller för varje yrkesgrupp respekteras. Polisen och Kriminalvården kan vara betjänta av generella policier. Även beträffande dessa personalkategorier måste det emellertid finnas utrymme för individuella bedömningar, inte minst beträffande uppgifter som kräver omfattande inläsning. Flera av de åklagare som utredningen har talat med har understrukit vikten av att utlandsuppdraget inte är alltför kort. Anledningen är att arbetsuppgifterna utomlands ofta är teoretiskt tidskrävande och förutsätter omfattande inläsning, inte minst på andra rättssystem. Sker arbetet genom tolk blir det extra tidsödande. Detta innebär att det kan gå lång tid innan personen är ”produktiv” på plats och därmed kan tillföra verksamheten något. Korta uppdrag är därför inte alltid meningsfulla.

7.3.18 Ledighet

Överväganden och förslag: Anställda inom rättsväsendet som deltar i civila krishanteringsinsatser bör under den tid tjänstgöring pågår utomlands utan särskilt beslut vara tjänstlediga från annan statlig anställning. Utgångspunkten bör vara en generös hållning från arbetsgivarnas sida när det gäller anställdas internationella uppdrag.

Anställda inom rättsväsendet som deltar i civila krishanteringsinsatser bör under den tid tjänstgöring pågår utomlands utan särskilt beslut vara tjänstlediga från annan statlig anställning. Ett aktivt deltagande i det internationella arbetet från det svenska rättsväsendets sida förutsätter en generös hållning när det gäller att bevilja ledigheter för sådana uppdrag.

En anställds utlandstjänstgöring kan av olika skäl te sig mindre önskvärd från arbetsgivarens sida. Deltagande i civila krishanteringsinsatser aktualiseras ofta med kort varsel och kan därför medföra en störning i verksamhetens organisation och planering, särskilt inom domstolarna där ordinarie domare innehar fullmaktställning. För att hemmaarbetsplatsernas planering av verksamheten inte ska bli lidande förutsätts en långtgående dialog mellan de utsändande centrala funktionerna och hemmaarbetsplatserna samt att tillfredsställande lösningar beträffande ersättare finns (se avsnitt 7.3.19). En generös hållning kräver också att bl.a. de regler som respektive myndighet uppställer beträffande insatsfrekvens respekteras.

Det kan emellertid även finnas andra skäl till att en arbetsgivare motsätter sig tjänstledigheten. För alla offentliganställda tillkommer aspekten att det internationella uppdraget inte får innebära att förtroendet rubbas för de anställda. Särskilt viktigt är detta för domare och åklagare. I prövningen av tillåtligheten av bisysslor anses uppdrag som lämnas av statlig myndighet tillåtna för domare och åklagare. Samma sak gäller internationella uppdrag av offentlighetsrättslig natur. Bisysseutredningen, som hade till uppgift att genomföra en översyn av bisysleregleringen inom den offentliga sektorn, anförde när det gäller offentliga uppdrag i allmänhet för domare att det för den enskilde domaren finns anledning att beakta hur styrt uppdraget är och vilken bundenhet det kan leda till.⁹

⁹ Offentligt anställdas bisysslor (SOU 2000:80).

Internationella uppdrag inom civil krishantering, utvecklings-samarbete etc. bör normalt anses förenliga med domares och åklagares ställning. Avgörande är hur styrt uppdraget är och vilken bundenhet det kan leda till. I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) refererades ett par ärenden i vilka Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet prövat frågor om tillåtligheten av domares internationella uppdrag. Sedan nämnda promemoria presenterades visar en genomgång av de anmälningar som domare gjort av bisysslor till Tjänsteförslagsnämnden/Domarnämnden att domare i två fall anmält internationella uppdrag av de typer som här är i fråga som bisysslor. Den ena anmälan rörde uppdrag som föreläsare vid ett brottmålsseminarium på Kuba anordnat av ett privat företag. Den andra anmälan rörde deltagande i en delegation för bildande av en domarskola i Mellanöstern inom ramen för ett Sida-finansierat biståndsprojekt. Inget av dessa uppdrag ansågs vara förtroendeskadligt.

7.3.19 Ersättare – domare och åklagare

Överväganden och förslag: För att skapa reella möjligheter för domare och åklagare att delta i internationella uppdrag måste det finnas ersättare för dessa, i första hand genom gängse ersättarsystem, främst särskilda förstärkningsinsatser samt utlysning av vikariat. Frågan om ersättare bör lösas i dialog med respektive chef på ett så tidigt stadium som möjligt.

Ersättare för poliser och kriminalvårdare kan vanligen ordnas relativt smidigt inom respektive arbetsplats, exempelvis genom vikariepooler. Utvecklingen går emellertid mot fler expertfunktioner i missionerna. En hög svensk ambition att också tillsätta sådana tjänster innebär därför att även Polisen och Kriminalvården kommer att behöva hantera frågor om lämpliga ersättare. I fråga om domare och åklagare, som oftare har mer kvalificerade funktioner och uppgifter, uppkommer emellertid särskilda svårigheter när personal sänds ut på internationella uppdrag. Det finns därför anledning att särskilt beröra ersättarfrågan beträffande dessa yrkesgrupper.

För att rekryteringsbasen ska bli så bred som möjligt är det viktigt att domstolspersonal från samtliga domstolar och åklagarkammare kan komma i fråga för internationella uppdrag. I praktiken är dock

mindre arbetsplatser särskilt känsliga för snabba personalomsättningar och kan ha svårt att frigöra personal.

Inom domstolsväsendet finns olika sätt att lösa vakanser och arbetsanhopningar. En vanlig lösning är inhopp av fiskaler, assessorer och pensionärer. Samtidigt är målsättningen att dömandet i huvudsak ska utföras av ordinarie domare.¹⁰ DV arbetar därför med flera typer av förstärkningsinsatser. En sådan utgörs av de för närvarande sex–åtta lagmän som inte längre upprätthåller sina tjänster som domstolschefer. En annan typ av förstärkningsmodell som nu används på försök är de fyra extratjänster som har inrättats vid fyra av landets större tingsrätter. Verksamheten innebär ett åtagande från domstolens sida att ställa domare motsvarande en halv domartjänst till förfogande. Modellen bygger på frivillighet och är inte knuten till viss person utan till domstolen. Extratjänsterna är tänkta att täcka upp för det vikariebehov som uppkommer på grund av den omfattande utbildning som nyutnämnda domare erbjuds. En tredje modell utgörs av den egentliga s.k. förstärkningsstyrkan. Denna består av åtta–tio ordinarie domare och är avsedd att täcka ersättningsbehov i samband med domares deltagande i utbildning, vid speciella mål samt vid domares deltagande i internationella uppdrag. Förstärkningsdomarens hemmadomstol kan tillsätta en ny tjänst. Respektive överrätt styr hur förstärkningskapaciteten ska fördelas. Inhoppen är tänkta att avse perioder upp till en eller en och en halv månad. Det är däremot inte tänkt att förstärkningsdomarna ska upprätthålla långa vikariat.

Hitills har svenska domare främst varit aktiva inom internationell utvecklingsamarbete. Sådana uppdrag sker vanligen inom ramen för den ordinarie anställningen. Under sådan bortovaro från domstolen är det – vilket även förutsätts ske enligt nuvarande ordning – lämpligt att personen ersätts av en domare ur den s.k. förstärkningsstyrkan. Alternativt kan inhopp göras av icke-ordinarie domare eller pensionärer. Vid vissa domstolar anses det även finnas ett – relativt – domaröverskott och behovet av extern förstärkning är då mindre. I framtiden bör ordinarie domare även komma att delta i internationella civila krishanteringsinsatser. Sådant deltagande innebär vanligen utlandsstationering och därmed en längre tids bortovaro från hemmadomstolen. Med hänsyn till att DV:s förstärkningsinsatser inte är tänkta att tas i anspråk vid längre vikariat bör i stället vikariatstjänster utlysas i dessa fall. Deltagande i civila krishanterings-

¹⁰ Jfr t.ex. regeringens direktiv till utredningen om rekrytering av domare m.m., dir. 2001:57, och SOU 1994:99.

insatser aktualiseras ofta med mycket kort framförhållning. I det glapp som då kan uppkomma innan en vikarie tillträtt bör förstärkningsstyrkan kunna fylla en funktion. Mot bakgrund av vad som nu sagts är det viktigt att förstärkningsstyrkan fortlever och vidareutvecklas.

Inom Åklagarmyndigheten finns inte några egentliga förstärkningsstyrkor. Det är dock vanligt att pensionärer tas in för att särskilt arbeta med balansavverkning. Vanliga lösningar vid åklagarnas bortovaro är att befintlig personal omfördelas, att assessorer tas in som extra åklagare eller att vikariat utlyses. För att deltagande i längre internationella uppdrag ska framstå som en realistisk möjlighet för åklagare är det viktigt att ersättare tillsätts i varje enskilt fall, lämpligen genom utlysta vikariat.

Frågan om ersättare bör lösas i dialog med respektive chef, gärna redan, såsom sker beträffande kriminalvårdare, i samband med referenstagning eller i vart fall när personen i fråga upptas i respektive resursbas.

7.3.20 Kvalitetssäkring

Överväganden och förslag: Att personal som sänds ut på internationella uppdrag är skicklig och även i övrigt lämplig för uppdraget är avgörande för förtroendet för det internationella arbetet. Kvalitetssäkring bör därför ske såväl före som under och efter uppdraget och genomföras av den utsändande myndigheten.

Den som deltar i rättsväsendets internationella uppdrag representerar formellt sett inte den utsändande myndigheten och har inte till uppgift att i alla lägen föra fram just svenska lösningar (se avsnitt 9.5.2). Uppdragen är per definition inte heller befattningar som ger diplomatisk status. I realiteten uppfattas emellertid de utsända som representanter för Sverige och de yrkesgrupper som de tillhör. Den personal som sänds ut på internationella uppdrag måste därför hålla en hög professionell nivå. Arbete i en internationell miljö ställer dessutom höga krav på social kompetens, lämplighet och oklanderlig livsföring. Risken att någon ska hamna i lojalitetskonflikt, frestas till brottslig gärning eller annat klandervärd beteende är ofta förhöjd i den internationella miljö det är fråga om. En anledning härtill är att de utsända inte står under samma sociala kontroll som de gör hemma. Tjänsteställningen som sådan kan också locka till

utnyttjande av förmåner som erbjuds, liksom de annorlunda kulturella och sociala omständigheter som tjänstgöringen innehåller.

För den absoluta majoriteten av dem som kommer i fråga för utlandsuppdrag är dessa potentiella risker ingen betydande fara. Undantagsvis kan det dock hända att personer som är olämpliga blir ianspråkstagna. I värsta fall kan de orsaka skador som inte bara belastar dem själva utan också Sverige och eventuella uppdragsgivande internationella organisationer. Sådana exempel finns dessvärre. Att utsänd personal uppträder på ett sätt som inger förtroende är av avgörande betydelse för det enskilda uppdragets genomförande men också för mottagarländernas syn på utländsk närvaro i allmänhet. Särskilt viktigt är detta när det gäller personal som har i uppdrag att förmedla bilden av ett fungerande rättssamhälle. Förtroende byggs upp under mycket lång tid men kan raseras i ett ögonblick.

Den utsändande myndigheten bär ett ansvar för att kvalitén på arbetet säkras såväl före som under och efter dess genomförande. Kvalitetssäkring *före* uppdraget bör ske i samband med rekryteringen. Beredningen bör innefatta intervjuförfarande samt referenstagning. Det är viktigt att anställningsmyndigheten skapar sig en uppfattning om varför personen i fråga söker sig till det internationella uppdraget. Drivkraften måste ligga i ett genuint intresse för uppdraget som sådant. En strävan efter att söka sig från trassliga familjeförhållanden eller problem på arbetsplatsen innebär däremot inte en tillräcklig motivation för uppdraget. Referenstagningen bör ske med den sökandes hemmaarbetsplats. För det fall personen tidigare har deltagit i internationella uppdrag bör den även omfatta den tidigare utsändande myndigheten. Detta bör gälla oavsett i vilken egenskap personen är tänkt att sändas ut i det nya uppdraget.

Vikten av förtroendeingivande livsföring under utlandsuppdraget kan framhållas på flera sätt. Ett sådant sätt är information om gällande uppförandekod. I framtiden kan information även behövas om innebörden av den straffrättsliga jurisdiktionsregel som här föreslås införas (se avsnitt 9.5). Personalen bör då vara medveten om att den inte omfattas av något krav på dubbel straffbarhet och att villkoren i detta hänseende inte är desamma som under exempelvis en semesterresa.

Polistjänster i Polisens utlandsstyrka är generellt säkerhetsklassade. Inom Rikskriminalpolisen har också särskild uppmärksamhet riktats på kvalitetssäkring. För att i görligaste mån undvika olämpliga händelser medverkar SÄPO vid missionsutbildningen för att belysa riskerna ur ett säkerhetsperspektiv. SÄPO medverkar också

vid hemkomstsamtalen. Via SÄPO sker också en spontanuppföljning av personer som är anställda i säkerhetsklassade tjänster. I den utsträckning regler om registerkontroll tillåter kontroll i belastnings- och misstankeregister ska så ske. Detta är enligt utredningens mening en lämplig ordning. Dessutom kräver EU regelmässigt att all personal som ska anställas inom organisationens krishanteringsinsatser säkerhetskontrolleras, att intyg om sådan kontroll utfärdas samt att detta ska medföras av den anställde.¹¹

Kvalitetssäkringen *under* och *efter* uppdraget bör ske genom den utsändande myndighetens besök på plats och andra kontakter med företrädare för den verksamhet där den utsände är eller har varit verksam, lämpligen med både över- och underordnade. I de fall uppdraget genomförs i en internationell organisations regi bör en återkoppling även ske med denna. Kontakterna ger även anställningsmyndigheten en möjlighet att bilda sig en uppfattning om arbetsförhållandena på plats, vilket kan ha betydelse för utformandet av framtida uppdrag.

Tillfredsställande kvalitetssäkring i det enskilda fallet är vidare en förutsättning för att de internationella uppdragen i allmänhet ska kunna tillmätas särskilt meritvärde i karriärhänseende, se nedan.

Beträffande rekrytering, se avsnitt 7.3.11.

7.3.21 Meritvärdering m.m.

Överväganden och förslag: De personer inom rättsväsendet som deltar i internationella uppdrag utvecklar sin kompetens i olika avseenden vilket bör tillmätas särskilt meritvärde i karriärhänseende. Under utlandsuppdraget bör personalen i så stor utsträckning som möjligt beredas möjlighet att hålla sig informerad om vad som sker på personalområdet hemma. Personer som deltagit i utlandsuppdrag bör ges möjlighet till särskilda utvecklingssamtal med berörd chef eller annan lämplig person samt att informera om sina erfarenheter på den egna arbetsplatsen. För att tydliggöra vari utlandsuppdraget bestått bör särskilda uppdragsbeskrivningar upprättas. Frågan om meritvärdering bör diskuteras i samråd mellan Arbetsgivarverket och dess medlemmar. Rättsväsendets olika delar bör utveckla former för att visa hemkommen personal sin erkänsla.

¹¹ Vissa frågor om säkerhetsprövning har utretts i departementspromemorian *Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet m.m.* (Ds 2006:20). Promemorian är föremål för beredning inom Justitiedepartementet.

Bakgrund

Vikten av att internationellt arbete ses som meriterande har under senare år framhållits i olika sammanhang. I Riksdagens revisorers rapport *Internationella freds- och hjälpinsatser* (2001/02:9) framhölls att rekryteringen är en väsentlig förutsättning för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden samt att frågor om meritvärdering i samband med internationella insatser därför måste uppmärksammas och utvecklas vidare. Det gällde enligt rapporten inte bara för personal inom Försvarsmakten utan också för personal inom exempelvis rättsväsendet. Ju viktigare inslag i verksamheten de internationella insatserna är, desto mer väsentligt är det att de blir en integrerad del av myndighetsverksamheten. Under senare år har frågan uppmärksammats bl.a. i regeringens skrivelse skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Vidare har Veteransoldatutredningens i sitt slutbetänkandet *En svensk veteranpolitik* föreslagit bl.a. att utlandstjänst ska vara en förutsättning för viss befordran och för att komma i fråga för högre befattningar för Försvarsmaktens egen tillsvidareanställda personal. I RPS:s regleringsbrev för år 2009 åläggs myndigheten ett återrapporteringskrav rörande frågan hur polisanställda ska uppmuntras till internationell tjänstgöring samt hur erfarenheter av internationellt arbete tas tillvara och värderas i merithänseende. Problemet att utlandstjänstgöring inte anses karriärfrämjande är inte endast svenskt, utan har uppmärksammats även av andra länder, bl.a. under det tjeckiska ordförandeskapet i EU. Frågan om meritvärdering står även på dagordningen vid det svenska ordförandeskapet under 2009.

Överväganden och förslag

Många av de personer från rättsväsendet som utredningen har varit i kontakt med har upplevt att deras internationella erfarenhet inte har tillmätts nämnvärd betydelse i merithänseende när de har sökt andra tjänster i Sverige. Flera personer har dessutom upplevt att utlandsuppdraget har inverkat direkt negativt på deras framtida yrkesbana. Ett återkommande uttryck har, bl.a. inom åklagar- och polisväsendena, varit att de, väl tillbaka vid den svenska arbetsplatsen, har haft känslan av att "få gå in källaringången".

Uppfattningen är densamma när det gäller lön och löneutveckling. Flera personer har berättat att de efter avslutade utlandsuppdrag har stått kvar på samma lönenivå som när de åkte, medan kollegorna har "sprungit ifrån" lönemässigt.

En förklaring till varför internationell tjänstgöring ofta inte har en positiv verkan i karriärhänseende kan vara den mer eller mindre informella delen av meritering och tjänstetillsättning. Personer som är aktiva i yrkeslivet hemma i Sverige har en naturlig möjlighet att "visa framfötterna" och att knyta kontakter ("nätverka") på hemmaplan, medan de personer som befinner sig utomlands under längre perioder lätt blir osynliggjorda.

Personer som arbetar i Sverige har också bättre möjligheter att hålla sig à jour i fråga om exempelvis kommande nya tjänster. Även om exempelvis Internet erbjuder goda formella möjligheter att få information om utlysta tjänster, är det naturligt att en stor del av den informella informationen förmedlas i arbetsplatsens lunchrum, korridorer och andra kollegiala och sociala mötesplatser på hemmaplan.

Många av de personer som har deltagit i internationella uppdrag har upplevt det som att de har uppfattats med skepsis från den svenska arbetsplatsens sida. Utlandsuppdraget har inte setts som en naturlig del av verksamheten utan snarare som något främmande och märkligt. Detta bemötande har av vissa personer uppfattats som ett uttryck för avundsjuka ("jantelagen") och av andra som en känsla av att den frånvarande genom utlandsuppdraget "smitit" från en tung arbetsbörda, vilket lämnat mer arbete till övriga kollegor.

De som deltar i internationella uppdrag på rättsområdet fördjupar sina kunskaper inom respektive sakområde. Att arbeta i ett främmande land, ofta i internationellt sammansatta arbetsgrupper, innebär ett perspektiv på den egna rättskulturen och yrkesrollen men även en inblick i andra rättsordningar. Arbetet ger bl.a. erfarenhet av att använda främmande språk som arbetsspråk, vana vid att utveckla personliga kontakter i en internationell miljö och ett utvecklande av social kompetens. Det internationella arbetet kan också fungera som forum för ledarkompetens.

I många fall innefattar de internationella uppdragen synnerligen kvalificerade och ansvarsfulla uppgifter. Uppgifterna ställer också ofta höga krav på personlig lämplighet och psykisk balans, eftersom personalen kan komma i kontakt med människor som utsatts för stora lidanden. Utlandsvistelsen innebär inte sällan även praktiska umbäranden, vilket ställer stora krav på företagsamhet och kreativitet.

Till detta kommer den direkta nytta som internationell erfarenhet kan tillföra den nationella operativa kärnverksamheten, främst inom åklagar- och polisväsendena. Ett exempel på detta är kunskaper och kontakter för bekämpande av internationell brottslighet.

Att internationell erfarenhet tillmäts meritvärde är också en förutsättning för att rekryteringsunderlaget ska vara gott, inte minst beträffande ledande positioner.

Mot bakgrund av vad som nu sagts, men också till följd av den internationalisering som framförallt åklagar- och polisväsendenas verksamhet genomgått under senare tid, framstår det som naturligt att erfarenheter av internationellt arbete ska tillmätas ett särskilt meritvärde i karriärhänseende.

Betydelsen av internationell erfarenhet vid anställning och befordran måste naturligtvis bedömas från fall till fall mot bakgrund av de grundläggande kriterier som uppställs beträffande förtjänst och skicklighet. Detta innebär dock inte något hinder att på ett allmänt plan lyfta fram värdet av internationell erfarenhet. Det ligger i samtliga arbetsgivares intresse att få eller befordra den mest lämpade personen.

Det kan vara särskilt viktigt att framhålla meritvärdet av internationellt arbete och internationella erfarenheter i organisationer som domstols- och åklagarväsendena som av tradition har varit starkt nationellt präglade. I synnerhet gäller detta domstolsväsendet. Att tillmäta internationella erfarenheter ett särskilt meritvärde ligger emellertid i linje med vad som gäller vid meritvärdering i samband med utnämning av domare, där värdet av erfarenhet av juridisk verksamhet utanför domstolarna på olika sätt framhållits de senaste 20 åren.¹²

Frågan om värdering av utlandserfarenheterna har inte bara betydelse för meritvärdering i karriärhänseende utan även beträffande löneutveckling och tilldelning av arbetsuppgifter. Utsänd personal måste omfattas av samma lönerevisioner som yrkeskåren i övrigt och utlandserfarenheter tillmätas betydelse även vid den individuella lönesättningen. Det sagda innebär att det kan finnas ett behov av att se över relevanta kollektivavtal i detta hänseende. Lika självklart ska det vara att hemkommen personal inte förfördelas genom att tilldelas sämre eller mindre attraktiva arbetsuppgifter. Utlandserfarenheterna bör snarare i många fall kunna användas för mer stimulerande arbetsuppgifter.

¹² SOU 1988:53, prop. 1989/90:79.

Veteransoldatutredningens slutbetänkande innehåller förslaget att Försvarsmakten ska uppmärksamma Arbetsgivarverket på frågan om meritvärdering. Arbetsgivarverket bör överväga att bland sina medlemmar uppmärksamma frågan om internationell erfarenhet, däribland fredsfrämjande arbete, kan vara meriterande vid anställningar och befordran hos de arbetsgivare som verket företräder. Det skulle, enligt Veteransoldatutredningen, medföra att frågan uppmärksammas inom andra delar av den offentliga sektorn liksom inom den privata. Enligt utredningens mening är det lämpligt att även rättsväsendet tar aktiv del i en sådan diskussion.

Veteransoldatutredningen har även föreslagit att deltagande i det internationella fredsfrämjande arbetet ska vara en förutsättning för viss befordran och ett krav för att inneha höga befattningar inom Försvarsmakten. Även om det skulle föra för långt att införa motsvarande formella krav också för civil personal, bör enligt utredningens mening utrymmet för personer utan internationell erfarenhet att erhålla högre befattningar inom i vart fall de internationellt inriktade åklagar- och polisverksamheterna i framtiden vara litet. Det internationella deltagandet bör därför uppmuntras genom att det generellt tillmäts ökat meritvärde och att det i övrigt görs attraktivt.

I sitt slutbetänkande framhöll Veteransoldatutredningen vidare vikten av att utlandstjänstgöring – utöver ökat meritvärde – ska få ett ökat statligt erkännande, bl.a. genom att nya medaljer införs. Medaljer utdelas i dag till personer som deltagit i internationellt fredsfrämjande insatser i Försvarsmaktens, Polisens eller Kriminalvårdens respektive utlandsstyrkor. Också FBA kommer att införa en medalj för utlandstjänst. Medaljer, vid sidan av andra bevis på uppskattning, bör kunna övervägas även för andra delar av rättsväsendet.

Att en bortovaro innebär att man får svårare att följa med i vad som händer och sker i arbetslivet hemma är till stora delar ofrånkomligt. Genom att tjänster och information om dessa finns tillgängligt på Internet kan detta problem minskas till en del. Det bör också eftersträvas att personer under utlandsuppdraget ska beredas tillgång till anställningsmyndighetens eventuella intranät. För att på ett naturligt sätt upprätthålla kontakten med anställningsmyndigheten bör personalen i den mån det är tekniskt möjligt även ha möjlighet att behålla en e-postadress inom myndigheten eller stå med på myndighetens sändlistor för viktig information. Det är också angeläget att den utsände upprätthåller regelbunden kontakt med hemmaarbetsplatsen, lämpligen med sin närmaste chef eller personalansvarig person.

Hemkommen personal bör, i nära anslutning till återkomsten till arbetsplatsen, få möjlighet att genomföra utvecklingssamtal med ansvarig chef eller annan med överblick. Vid utvecklingssamtalet ska särskilt belysas hur personens nyvunna erfarenheter ska kunna utnyttjas i dennes karriärplanering. Samtalet kan också vara ett tillfälle för den enskilde att informera om vad utlandsuppdraget har inneburit. Vid samtalet kan också klargöras på vilka sätt erfarenheterna kan komma hemmaverksamheten till godo.

Den skepsis som kan finnas mot utlandsuppdrag kan motverkas genom att den som deltagit i detta ges möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter, exempelvis i samband med någon sammankomst på arbetsplatsen. På det formella planet är det viktigt att utlandsuppdraget finns väl dokumenterat. Det är därför lämpligt att den utsändande myndigheten eller den som annars har organiserat utlandsverksamheten utformar tydliga, utförliga och lättillgängliga uppdragsbeskrivningar som kan vara till hjälp vid tjänstetillsättning.

I takt med att fler personer deltar i internationella uppdrag bör sådant deltagande komma att ses som en allt naturligare del av den egna verksamheten, vilket också bör leda till att deltagandet inte uppfattas som något främmande utan tvärtom kompetenshöjande. Att deltagande i internationella uppdrag tillmäts särskilt meritvärde i karriärhänseende bör i sin tur innebära att fler personer – i allt högre konkurrens – söker sig till sådana uppdrag.

7.3.22 Information

Överväganden och förslag: Rättsväsendet bör hålla intressenter till internationella uppdrag löpande informerade om deras ansökningar samt om utsändandeprocessens olika steg. Det är därför viktigt att också Regeringskansliet förser respektive myndighet med all tillgänglig information om nomineringar etc. Folke Bernadotteakademien bör ges i uppdrag att utforma en handbok med allmängiltig information om deltagande i internationell civil krishantering.

Inför insatsen är behovet av information stort både för den som ska sändas ut och för de anhöriga (se avsnitt 7.3.15), inte minst bland dem som åker ut för första gången. Tyngdpunkten av informationen ska ges vid utbildningen.

Flera av de tidigare utsända personer som utredningen har varit i kontakt med har därutöver pekat på behovet av information i praktiska frågor. Detta behov kan till stor del tillgodoses vid löpande kontakter med respektive utsändande myndighet, framför allt i samband med rekryteringsprocessen. Personer som anmält sitt intresse för att delta bör få information av respektive myndighet om hur deras ansökan kommer att behandlas. De som har antagits att ingå i en expertbas eller motsvarande bör få regelbunden återkoppling och uppföljning på individuell nivå. Sådan information är nödvändig för att den enskilde ska kunna planera såväl sitt privatliv som sitt yrkesliv. Det kan också vara lämpligt att – såsom DV planerar – kvartalsvis sända ut nyhetsbrev till personer i basen. Brevens innehåll ska innehålla information om pågående projekt, reseberättelser och administrativ information.

För att rättsväsendet ska kunna förse de sökande med kontinuerlig information, krävs att myndigheterna hålls uppdaterade av Regeringskansliet om hur kontakterna med de internationella organisationerna fortlöper. Bl.a. Kriminalvården har upplevt att myndigheten efter att ha nominerat personal inte får information från Regeringskansliet om vad som händer med kandidaturerna. Detta har inneburit att myndigheten inte har kunnat hålla kandidaterna informerade härom, men medför även problem när det gäller att disponera tillgängliga anslag över åren. Det är därför angeläget att rutinerna för sådan information ses över inom Regeringskansliet. I de fall Regeringskansliet inte har nåtts av relevant information från respektive internationell organisation, bör uppgifterna efterfrågas alternativt bör myndigheten underrättas om att beslut inte fattats. Det ovan föreslagna nationella rådet bör här kunna utgöra ett forum för informationsutbyte.

Inför utsändandet är det viktigt att få möjlighet att tala med någon som själv har deltagit i motsvarande uppdrag. Vid utbildningen deltar regelmässigt personer med färsk erfarenheter från sådana uppdrag. För att personer som ska sändas ut ska kunna få sådan information på individuell nivå är det därutöver lämpligt att respektive myndighet hjälper till att etablera kontakt med personer – mentorer – som nyligen deltagit i liknande uppdrag, om möjligt ur samma yrkesgrupp.

En stor del av informationsbehovet rör råd och tips i praktiska frågor, exempelvis rörande läkarundersökning och vaccinationer, internationella körkort, tjänstepass, kontaktuppgifter, försäkringar, beskattningsregler, arbets- och socialförsäkringsvillkor samt anställ-

ningsmyndighetens uppföljningsansvar. Sådana frågor är till stor del gemensamma för all personal som sänds ut i civila krishanteringsinsatser. Det är därför lämpligt att allmängiltig information, låt vara med variationer utifrån olika missioner, ställs samman i en handbok eller manual. Denna kan innehålla checklistor men också information om bl.a. uppförandekoder samt regler om straffrättslig jurisdiktion (se avsnitt 9.5). Manualen kan i ett inledande skede också tjäna som handledning till personer som arbetar med att rekrytera och sända ut personal.

I FBA:s uppdrag ingår att bidra till utvecklingen av arbetssätt och metoder för genomförandet av internationella insatser (2 § punkten 9 förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien) och myndigheten har en samordnande roll inom sitt verksamhetsområde. Med hänsyn härtill och då den information som bör sammanställas till stora delar är allmängiltig och inte bara av intresse för personal inom rättsväsendet, är det lämpligt att FBA tilldelas uppgiften att utforma en sådan handledning. Att all personal oavsett yrkestillhörighet får samma grundläggande information medför också en ökad enhetlighet på området.

7.3.23 Utbildning

Överväganden och förslag: Domare och åklagare bör inför tjänstgöring i civila krishanteringsinsatser genomgå den utbildning som Folke Bernadotteakademien anordnar. Utbildningen bör utformas i samråd med Domstolsverket och Åklagarmyndigheten. Multifunktionella utbildningar med såväl civil som militär personal bör vidareutvecklas. Grundutbildning och missionsförberedande utbildning bör kompletteras med bl.a. språkutbildning och utbildning i länderkunskap. Även deltagare i internationellt utvecklingsamarbete bör ges möjlighet till utbildning. För att medvetandegöra den internationella verksamheten hos de myndigheter som kan komma i fråga för att sända ut personal, är det vidare angeläget att personer på ledningsnivå inom dessa myndigheter får utbildning och information om denna verksamhet.

Grundutbildning liksom missionsförberedande utbildning är en förutsättning för att deltagande i civila krishanteringsinsatser ska kunna vara fruktbart och tillföra insatsen vederbörlig kompetens. Utbildning i säkerhetsfrågor är dessutom en förutsättning för att deltagaren ska kunna hantera de farliga situationer som kan uppstå och inte utsätta sig för onödiga risker. Utbildningen innebär också en mental förberedelse och beredskap inför uppdraget. Det kan således hända att personer under utbildningen omprövar sitt beslut att delta i uppdraget. På motsvarande sätt kan arrangören av utbildningen se hur deltagarna fungerar under denna och därmed få ytterligare en möjlighet till lämplighetsbedömning.

Som tidigare nämnts utbildas poliser i dag inför utlandstjänstgöring på Försvarmaktens utbildningsanstalt Swedint. Utbildningen är emellertid specialanpassad för poliser. I samband med att RPS övertog huvudmannaskapet för poliser i krishanteringsinsatser (se avsnitt 3.3.3) ansågs det angeläget att bibehålla fördelarna med det dittillsvarande systemet, främst utbildningen vid Swedint (*I fredens tjänst* SOU 1997:104). Utredningen betonade att missionsarbetet i många fall förutsätter ett nära och frekvent samarbete mellan militär och polis. Enligt utredningen är en samordning med Försvarmakten i denna del alltså en lämplig ordning. Därtill kommer att Polisens utlandsstyrka använder Swedints anläggning även i andra sammanhang, såsom vid utrustning, logistik, läkarundersökningar och hemkomstsammanskomster (se avsnitt 7.3.24–7.3.26). Utöver nämnda utbildning kommer från och med hösten 2009 en särskild ledarskapsutbildning riktad till poliser inför utlandstjänstgöring att genomföras i Förvarshögskolans regi. På sikt är det tänkbart att utveckla denna utbildning till att även rikta sig till andra yrkeskategorier inom rättsväsendet.

Också kriminalvårdspersonal genomgår inför deltagande i civila krishanteringsinsatser en särskild yrkesanpassad utbildning på Swedint. Även detta samarbete förefaller lämpligt ur flera aspekter. För det första är anknytningen till polisens utbildning viktig utifrån perspektivet att poliser och fängelsepersonal i många länder inte utgörs av två olika utan av en och samma yrkesgrupp. För det andra omfattar den befälskultur som finns inom Försvarmakten i många avseenden såväl Polisen som Kriminalvården. Deltagare i såväl Polisens som Kriminalvårdens kurser har också betonat vikten av att utbildningen och dess interaktion mellan olika yrkesgrupper ger en förståelse för rättssystemets olika komponenter och därmed för dess helhet. Det bör vidare nämnas att kriminalvårdare i vissa mis-

sioner ska vara beväpnade och att deltagarna då även får sin vapenutbildning av Polishögskolans instruktörer.

Utbildningen av kriminalvårdare har dessutom fått internationellt erkännande genom att FN har vänt sig till Sverige med förfrågan om utbildningen av kriminalvårdare inför utlandstjänstgöringen kan bilda mönster för en kriminalvårdsspecifik utbildningsmodell. Detta bör innebära att allt fler kriminalvårdare från andra länder kommer att utbildas på Swedint. I förlängningen bör det också leda till att utbildningsmodellen kommer att användas även i andra länder. Enligt utredningens mening är det viktigt att Kriminalvårdens framtida samarbete med FN på området uppmuntras och understöds på politisk nivå.

Domstols- och åklagarväsendena har hittills inte utarbetat någon enhetlig ordning för utbildning av personal inför utlandstjänstgöring. Utbildningsfrågan har i stället lösts från fall till fall. Flera domstolsanställda och åklagare har utbildats inom ramen för FBA, vilket synes ha fallit väl ut.

För att domare och åklagare ska få en så adekvat utbildning som möjligt är det viktigt att formerna för denna blir enhetliga. De omständigheter som domare och åklagare i normalfallet verkar under vid utlandstjänstgöringen är på ett allmänt plan så pass lika att det är lämpligt att de genomgår samma grundläggande utbildning. Därtill kommer att dessa yrkesgrupper bör samordnas utbildningsmässigt för att utbildningsunderlaget ska komma upp i viss numerär.

Det antal domare och åklagare som kan förväntas att delta i civila krishanteringsinsatser under överskådlig tid är så pass begränsat att det inte är kostnadseffektivt eller i övrigt ändamålsenligt att särskild grundutbildning och missionsförberedande utbildning anordnas för dessa grupper. Utbildningen bör i stället samordnas med den utbildning som någon av de större aktörerna Polisen, FBA eller MSB anordnar. Den omständigheten att Polisens och Kriminalvårdens utbildning redan är samordnad talar för att låta Polisen utveckla den utbildning som bedrivs på Swedint för att även kunna omfatta det övriga rättsväsendet, vilket man inom Polisen ställer sig positiv till. Även om personal från rättsväsendets andra delar har samma behov av utbildning inom vissa områden, såsom säkerhet, bör det emellertid påpekas att de olika yrkesgrupperna ofta kommer att få förhålla sig till den lokala rätten i varierande omfattning; medan domare och åklagare typiskt sett antingen kommer att tilldelas exekutiva eller konsultativa uppgifter och därmed direkt få arbeta med det lokala rättssystemet, har poliser och kriminalvårdare oftast endast över-

vakande uppdrag. Deras kontakt med det lokala rättssystemet kommer då att inskränka sig till främst ingripanden vid klara överträdelser av de mänskliga fri- och rättigheterna. Nämnade skillnad innebär att utbildningen också delvis behöver utformas ur skilda infallsvinklar (jfr avsnitt 3.3.3).

Även FBA har uttalat sitt intresse för att utveckla utbildningar för domare och åklagare. FBA:s utbildningar riktar sig redan nu till ett flertal olika yrkeskategorier. Mot bakgrund av vad som nu sagts och FBA:s sammanhållande roll inom sitt verkningsområde, finner utredningen det lämpligt att domare och åklagare inför tjänstgöring i civila krishanteringsinsatser genomgår den utbildning som FBA anordnar. För att respektive yrkesgrupps behov ska tillgodoses bör utbildningen utformas i samråd med DV och Åklagarmyndigheten.

Även om FBA bör bära huvudansvaret för utbildningen för domare och åklagare bör påpekas att Polisen och FBA sedan tidigare har erfarenheter av att samordna utbildning, vilket skett främst i samband med utbildning av personal inför EU:s mission i Kosovo. Mellan Polisen, FBA och Försvarsmakten pågår dessutom ett samarbete för att utveckla multifunktionella civil-militära utbildningsformer. Sådana gemensamma utbildningsinitiativ framstår som mycket lämpliga, eftersom de tillvaratar den samlade yrkeskunskapen på området. Domare och åklagare bör också få del av detta samarbete. Särskilt viktigt är det att i undervisningen tillvarata den kompetens som nyligen hemkommen personal inom olika yrkeskategorier besitter.

Att personalen genomgått utbildning inför utlandstjänstgöringen, däribland säkerhetsutbildning, är inte bara viktigt ur den enskilda individens perspektiv, utan även för att den utsändande myndigheten ska kunna ta ett helhetsansvar för den utsände. Utbildningen bör därför vara i princip obligatorisk med möjlighet till undantag i fall då personen i fråga under den senaste tiden har genomgått motsvarande utbildning i annat sammanhang.

Utöver nämnda utbildning bör det – utifrån personens förutsättningar och den befattning som hon eller han ska inneha under utlandstjänstgöringen – finnas ett utrymme för den utsändande myndigheten att skraddarsy kompletterande utbildning inom bl.a. språk, exempelvis juridisk engelska. Även utbildning i det lokala språket kan vara viktigt. Även om detta inte behärskas tillräckligt för att användas som arbetsspråk, inger sådana kunskaper förtroende och underlättar i vardagen. I många fall kan det även vara lämpligt att erbjuda den person som ska sändas ut särskild information om det land som tjänstgöringen ska ske i. Sådan information bör kunna ges

av exempelvis UD:s respektive geografiska enheter. Flera av de personer med erfarenheter från internationella uppdrag som utredningen har varit i kontakt med har vidare påtalat behovet av kunskaper om Sveriges förhållningssätt till uppdraget, dvs. vilka svenska utrikes- och säkerhetspolitiska avväganden som ligger bakom det internationella deltagandet, liksom vad som förväntas av den enskilda personen. Även i detta avseende bör UD kunna förmedla viktig kunskap. Därutöver bör de kurser som initiativtagande organisationer ofta anordnar på plats utnyttjas.

Sida har under utredningen framhållit behovet av utbildningsinsatser riktade till personer som ska delta i internationellt utvecklingssamarbete. Även om svenska deltagare i sådant arbete besitter goda kunskaper inom sina respektive sakområden anses det föreliggande brister beträffande mänskliga rättigheter, u-landskunskaper och "transitionsrätt", dvs. övergången från ett rättssystem till ett annat. Som framhållits ovan leder sådana brister ofta till att personerna företrädevis förmedlar det egna landets rättssystem och förespråkar de egna organisatoriska och administrativa lösningarna, vilket inte alltid är det mest ändamålsenliga (se avsnitt 9.5.2). Sida har betonat vikten av att de svenska deltagarna tillägnar sig de erfarenheter som samlats inom andra biståndsområden och därmed pekat på möjligheten att myndigheten får i uppgift att utforma och förmedla särskilda utvecklingsinsatser till rättsväsendets personal med erfaren personal från exempelvis universitet, högskolor och Raoul Wallenberginstitutet som lärare.

Utredningen delar uppfattningen om behovet av utbildningsinsatser på nämnda områden. En förutsättning för ett meningsfullt utvecklingssamarbete är att de svenska deltagarna inte bara behärskar sina respektive sakområden utan också kan se denna kunskap i ett större perspektiv. För att undvika onödig administration synes det emellertid lämpligt att sådana utbildningsinsatser sker inom ramen för befintliga strukturer. I Sidas uppgifter ingår bl.a. att vid myndighetens utbildningscentrum i Härnösand anordna utbildning och kompetensutveckling för myndighetens samarbetspartner inom utvecklingssamarbetet (se 4 § punkten 9 förordningen om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete). Det kan vara lämpligt att personal som ska sändas ut från rättsväsendet i internationellt utvecklingssamarbete också deltar i sådan eller motsvarande utbildning. Det kan också vara lämpligt att låta Raoul Wallenberginstitutet genomföra utbildningen. Institutet, som bl.a. står för undervisning i mänskliga

rättigheter, internationell straffrätt m.m. vid polisutbildningen i Växjö, har redan en utarbetad utbildningsmodul som i anpassad form skulle kunna användas. Vilken lösning som väljs bör vara en fråga för det ovan föreslagna nationella rådet att ta ställning till.

För att medvetandegöra den internationella verksamheten hos de myndigheter som kan komma i fråga för att sända ut personal, är det angeläget att personer på ledningsnivå inom dessa myndigheter får utbildning och information om denna verksamhet. Såväl FN som EU genomför i dag s.k. *senior mission leader*-kurser riktade till personer som förväntas komma i kontakt med missionsverksamhet, antingen indirekt genom att medverka till utsändandet av personal eller direkt genom att själva sändas ut på ledande befattningar. Utredningen anser att det finns behov av sådan utbildning även på svensk nationell nivå. Utbildningen bör rikta sig till personer på generaldirektörsnivå eller motsvarande samt till personer på nivån strax under denna. Kurserna bör anknyta till motsvarande FN- och EU-kurser genom att bl.a. föreläsare från dessa organisationer engageras. Utbildningen bör syfta till att sätta in den internationella verksamheten i ett vidare utrikes- och säkerhetspolitiskt sammanhang, tydliggöra betydelsen av svenskt deltagande och den nationella strategiska nyttan härav. Kurserna bör även ge insikt om vilka krav som ställs på utsändande myndigheter samt vilka kompetenser som efterfrågas. FBA har erfarenhet av att arrangera denna typ av utbildning. Andra goda modeller är de högre kurser som Försvarshögskolan anordnar, bl.a. för poliser som ska sändas ut på ledande befattningar (se avsnitt 7.3.12). Utredningen vill i sammanhanget framhålla vikten av att utbildningen också kommer dem till del som är villiga att själva bidra till det svenska internationella arbetet.

7.3.24 Utrustning och logistik

Förslag: Polisen bör få en samordnande roll beträffande utrustning och logistik.

Vilken utrustning som deltagare i civila krishanteringsinsatser behöver varierar utifrån mission och uppgift. Utrustningen är ofta omfattande. FN tillåter exempelvis hundra kilo utrustning. Vanligen ingår bl.a. skyddsväst, skyddshjälm, kängor, skor, regnställ, förstärkningsplagg, multiverktyg, ficklampor, gasmasker och sjukvårdsutrustning.

För polisens och kriminalvårdarens del ingår även uniform. Uniformerna är de samma som bärs i svensk tjänst. Tillkommer gör missionens armbindel eller annan märkning. Vissa deltagare utrustas med laptop och mobiltelefon. Det får anses att behovet av utrustning är lägre för domare och åklagare än för poliser och kriminalvårdare.

Polisens utlandsstyrkas utrustning förvaras i en avskild del av Försvarsmaktens förråd i anslutning till Swedint. Polisen kan också utnyttja den godsmottagning som finns där och arrangera transport av utrustning. Även deltagarnas resor anordnas av särskild personal vid Polisen. Ofta krävs särskilda arrangemang beträffande bl.a. vapenklarering. Ammunition skickas genom Försvarsmakten. Sjukvårdsväskor köps in från Försvarsmakten och personalen utbildas på dessa. Även enstaka åklagare har utrustats genom Polisen.

Kriminalvården gör egna inköp av utrustning och använder samma vapenhandlare som Polisen. Myndigheten anordnar själv deltagarnas resor. Det gör även DV som dock utrustar personalen genom en särskild överenskommelse med MSB.

Enligt utredningen är utrustning och logistik områden som administrativt utgör tidsödande moment. Särskilt transportarrangemang kräver många gånger kontakter och väletablerade kanaler för att kunna ske smidigt. En samordning inom rättsväsendet av dessa områden bedöms därför vara resursbesparande. Med hänsyn till den koppling som finns mellan utrustning och transport av denna är det också angeläget att utrustning och logistik hanteras av samma myndighet.

Polisens utlandsstyrka kan använda sig av Polisens ramavtal och har väletablerade kanaler för att administrera inköp och transporter. Inköp samordnas med övrig polisverksamhet och kan därmed göras mer förmånliga. Utredningen förordar därför att Polisen får en samordnande roll beträffande utrustning och logistik också för övriga delar av rättsväsendet. Polisens tekniker torde också kunna besiktiga de vapen som Kriminalvårdens personal i vissa fall utrustats med. Verksamhetsspecifik utrustning, såsom profileringsprodukter samt Kriminalvårdens uniformer och eventuella vapen, bör dock även fortsättningsvis köpas in av respektive myndighet. Liksom beträffande jour (se avsnitt 7.3.25) finns det ingen anledning att omedelbart förändra den välfungerande ordning som etablerats mellan DV och MSB beträffande utrustning.

7.3.25 Jour

Förslag: Polisen, genom Rikskommunikationscentralen, bör ges i uppgift att ansvara för jour för all personal inom rättsväsendet.

Varje mission har i egenskap av huvudman ett ansvar för deltagarna. Ett sådant ansvar åvilar även svenska beskickningar i insatsregionerna. Svenskt deltagande i framför allt civila krishanteringsinsatser förutsätter emellertid att utsänd personal kan komma i kontakt med anhöriga och svenska myndigheter – företrädesvis den egna utsändande myndigheten – dygnet runt. På samma sätt ska det vara möjligt för anhöriga och den utsändande myndigheten att komma i kontakt med den utsände. Svenska myndigheter som sänder ut personal har delvis valt olika lösningar för sådan s.k. 24-timmars jour.

Under tider då Polisens missionshandläggare inte finns på plats använder sig Polisens utlandsstyrka av Rikskommunikationscentralen (RKC) vid RPS. RKC ansvarar för krisledning och bevakar läget i Sverige och övriga världen. Personalen tjänstgör på plats dygnet runt. Centralen är nationell kontaktpunkt för svensk polis men också för andra myndigheter och exempelvis Statsrådsberedningens krishanteringscentral. Arbetet sker också i nära samverkan med svenska utlandsbeskickningar. På RKC finns också kompletta listor över personalen i Polisens utlandsstyrka samt anhöriga.

Såväl FBA som MSB har jourssystem som baserar sig på en tjänsteman i beredskap, vilket innebär att en tjänsteman inom den egna myndigheten är tillgänglig per telefon dygnet runt. DV, som endast har ett fåtal personer utsända på civila krishanteringsuppdrag, har valt att använda sig av MSB:s jourssystem. Den överenskommelse som finns mellan MSB och DV omfattar även utrustning av utsänd personal.

För utsända inom åklagarväsendet har inget fast jourssystem etablerats. Det har dock förekommit att utsända åklagare har omfattats av FBA:s jourssystem.

Kriminalvårdens utsända omfattas av myndighetens nationella jourfunktion. Funktionen innebär att kontakt tas med säkerhetsberedskapen vid Kriminalvårdens huvudkontor som slussar informationen vidare till ansvariga vid Kriminalvårdens utlandsgrupp.

DV, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården sänder var för sig ut ett relativt litet antal personer på civila krishanteringsuppdrag. Det ter sig inte ändamålsenligt att inom dessa myndigheter etablera

joursystem enkom för denna personal. Jourverksamheten bör i stället skötas av en större aktör. Såväl Polisens RKC som FBA och MSB har sagt sig kunna ta ett ökat ansvar för andra myndigheters personal även i denna del och skulle, enligt utredningens mening, också kunna göra detta på ett fullgott sätt. Med hänsyn till RKC:s omfattande system för omvärldsbevakning och den omständigheten att detta system – till skillnad från system med en tjänsteman i beredskap – innebär att personal finns på plats dygnet runt, anser utredningen emellertid att detta system har försteg, både vad gäller information och snabbhet. Därtill kommer att det, enligt vad som uppgetts från ansvariga för RKC, inte skulle innebära mer än en marginell belastning att låta övriga delar av rättsväsendets jourverksamhet gå genom centralen, som ju under alla omständigheter gör lägesuppföljningar. Det sagda innebär att det är lämpligt att låta RKC sköta jourverksamheten även för DV:s, Åklagarmyndighetens och Kriminalvårdens räkning. RKC bör därmed regelbundet förse med information om utsänd personal samt uppgifter om anhöriga. Det finns ingen anledning att omedelbart förändra den i och för sig välfungerande ordning som etablerats mellan DV och MSB. I samband med att nu utsända personer kommer hem och ny personal sänds ut kan det dock vara lämpligt att låta RKC överta detta ansvar.

7.3.26 Uppföljning

Överväganden och förslag: Den utsändande myndigheten har ett ansvar för att följa upp hemvändande personal. Hemvändandet kan underlättas av avrapportering (*debriefing*) och annan rapportering från utlandstjänstgöringen. Folke Bernadotteakademien bör ges i uppgift att sondera intresset för nätverk och hemvandarträffar för hemvändande personal.

Väl tillbaka i Sverige kan den mentala ”vägen hem” i många fall uppfattas som lång. Erfarenheter från utlandstjänstgöringen vidgar individens vyer och vardagen hemma kan te sig innehållslös i förhållande till de frågor som har fyllt tillvaron utomlands. Det kan också hända att de utsända under utlandstiden varit med om särskilt traumatiska händelser som måste bearbetas. Det är därför inte alla gånger lätt att fortsätta tillvaron hemma från den punkt där

man befann sig när man åkte i väg. Om man inte upprätthåller kontakten med de personer som man delat erfarenheter med utomlands och därmed har gemensamma referensramar med, kan avståndet mellan ”borta” och ”hemma” kännas långt.

Flertalet utsändande myndigheter anordnar hemkomstsamtal, dvs. avrapportering (*debriefing*), för hemvändande personal i anslutning till hemkomsten (se t.ex. avsnitt 3.3.3). Genom sådana tidiga insatser kan i många fall förhindras att post-traumatiska stressreaktioner uppkommer senare. Det är utredningens uppfattning att all personal som deltagit i civila krishanteringsinsatser bör genomgå sådana samtal. Samtalen bör genomföras av särskilt utbildad personal. De bör vara konfidentiella och ska inte dokumenteras. När så anses påkallat bör dock uppföljande samtal ske och ytterligare åtgärder i form av professionell hjälp initieras. Vid samtalet bör personalen också informeras om hur skadehanteringssystemet fungerar.

Genom att låta den hemvändande personalen exempelvis hålla presentationer om utlandsuppdraget på hemmaarbetsplatsen kan förståelsen för detta öka. På så sätt kan också kollegor få upp ögonen för möjligheten att kunna åka ut på internationellt uppdrag. Det kan också vara lämpligt att den enskilde får sätta ord på vad han eller hon varit med om. Ett annat sätt kan vara att låta personen – utöver den muntliga återkoppling som bör ske i form av *debriefing* och utvecklingssamtal (se avsnitt 7.3.21) – skriva en rapport om uppdraget. Sådana rapporter innebär också att den utsändande myndigheten får välbehövliga synpunkter på hur den internationella verksamheten fortsättningsvis bör utformas.

Att låta hemkommen personal delta i rekryteringsförfaranden eller som lärare i utbildning av personal som ska sändas ut är andra åtgärder som inte bara tillför verksamheten kunskande utan också ger den hemkomne möjlighet till återkoppling.

Flera av de personer som utredningen har intervjuat i anledning av deras deltagande i civila krishanteringsinsatser har pekat på behovet av fortsatta kontakter med andra personer som har varit utsända på liknande uppdrag. För personer som deltagit i militära krishanteringsinsatser, s.k. veteransoldater, finns ett flertal organisationer och nätverk med kamratstödande verksamhet. Bland sådan verksamhet kan nämnas anordnande av träffar samt diskussionsforum på Internet. Paraplyorganisationen Fredsbaskrarna är en sådan organisation. Den omfattar även poliser som tjänstgjort internationellt. För poliser finns på vissa orter i Sverige även civilpolisföreningar som

kontaktpunkter. För övrig personal som sänds ut saknas motsvarande nätverk.

I Danmark finns sedan år 2001 en särskild förening för personer som upptas på Utrikesministeriets lista för *Internationale Humanitaere Beredskab* (IHB), IHB-föreningen (se avsnitt 5.2). Föreningen ska fungera som en social mötesplats. Den har omkring 110 medlemmar från olika yrkeskategorier som logistik och jurister. Syftet med föreningen är att tillvarata medlemmarnas arbetsrättsliga intressen, att upprätthålla kontakten mellan medlemmarna, samt att medverka till informations- och erfarenhetsutbyte mellan medlemmar och mellan medlemmar och berörd enhet vid Utrikesministeriet.

I Tyskland anordnar *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* (ZIF) välbesökta hemvänderträffar för den personal som sänts ut (se avsnitt 5.5). Dessa kan rikta sig till personal som verkat inom ett område eller behandla särskilda ämnen.

Även om hemkommen personal skiljer sig åt i fråga om bl.a. yrkesbakgrund, tjänstgöringsland och geografisk hemvist i Sverige, delar de också många erfarenheter. I takt med att Sverige sänder ut allt fler civila för deltagande i krishanteringsinsatser bör behovet av och intresset för ett nätverk uppkomma även i Sverige. Ett exempel på en större grupp svenskar som kommer att dela många erfarenheter är de personer som kommer att återvända från missionen EULEX Kosovo.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det lämpligt att undersöka intresset för initiativ till nätverk och/eller hemvänderträffar även för svensk personal. Den omständigheten att personalen skiljer sig åt beträffande bl.a. tjänstgöringsland, geografisk hemvist i Sverige och att hemvändandet sker vid olika tidpunkter, gör att det inte är troligt att motsvarande initiativ – annat än på mer privat nivå – kommer att tas av enskilda deltagare. Det kan därför vara lämpligt att någon av de större internationella aktörerna tar ett sådant initiativ. I FBA:s uppdrag ingår att hantera erfarenheter från internationella insatser och vara sammanhållande för erfarenhetshandlingen som rör det svenska bidraget till internationella insatser (2 § punkten 8 förordningen om ändring i förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien). Med hänsyn till den samordnande roll som FBA har inom civil krishantering är det lämpligt att akademien får denna uppgift. Denna kan inledningsvis bestå i sondering av intresset, exempelvis i samband med hemkomst, eller genom anordnande av någon sammankomst. För det fall intresse

finns, kan såväl den danska föreningen som de aktiviteter som ZIF anordnar tjäna som modell för det vidare arbetet.

8 Arbets- och socialrättsliga frågor, m.m.

8.1 Inledning

För den som deltar i internationella uppdrag, främst internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, är risken att skadas och invalidiseras ofta högre än i många andra uppdrag. I Veteransoldatutredningens slutbetänkande *En svensk veteranpolitik*, del 2 (SOU 2008:91), redogörs för de risker som personal i internationella militära insatser kan utsättas för. Även civil personal kan emellertid komma att arbeta under riskfyllda förhållanden. Exempel på sådan verksamhet är svensk polis arbete i Afghanistan.

Som framhålls i betänkandet verkar personalen under många internationella uppdrag i en främmande och påfrestande miljö, ofta under kaotiska förhållanden. Sådan verksamhet innebär förhöjda risker för att personalen ska ådra sig fysisk eller psykisk ohälsa. Risken för att den enskilde ska drabbas av fysisk eller psykisk ohälsa påverkas t.ex. av omständigheter som att uppdraget utförs under pågående väpnad konflikt eller kort efter en vapenvila. Vidare har faktorer som den enskildes specifika uppgifter, hotbild och miljöförhållanden betydelse. Information om vilka risker personalen kan komma att utsättas för under uppdraget kan höja en säkerhetsmässig och mental beredskap inför kommande påfrestningar, vilket kan minska risken för skador. För den som drabbats av fysisk eller psykisk ohälsa är såväl hjälp på plats som hemma i Sverige viktig för återhämtningen.

Nedan följer en redogörelse för vilka risker personal i internationella civila uppdrag kan komma att utsättas för (avsnitt 8.2), nuvarande regleringar av arbets- och socialrättsliga frågor, m.m. (avsnitt 8.3), tidigare lagstiftningsärenden (avsnitt 8.4) samt utredningens överväganden och förslag (avsnitt 8.5).

8.2 Risk för ohälsa

De risker för fysiska skador som personalen kan ådra sig är av många olika slag. Risken att bli utsatt för våld eller hot om våld av personer och grupper som motsätter sig personalens närvaro är en sådan. En annan är risken för andra kriminella handlingar, exempelvis att bli tagen som gisslan. I vissa områden kan personalen löpa risk att skadas på grund av förekomsten av minor. Brist på rent vatten och förnödenheter kan, liksom förekomsten av farliga djur och insekter, leda till ökade risker att drabbas av smittsamma sjukdomar. I många områden är dessutom trafiksituationen sådan att personalen löper en ökad risk att drabbas av trafikolyckor.

Risken för psykiska skador hänger ofta samman med svåra traumatiska upplevelser, främst i samband med att man själv eller någon annan utsätts för skada eller fara. Att i sitt arbete ständigt påminnas om övergrepp som begåtts mot civilbefolkningen kan sätta allvarliga spår. Tjänstgöringen präglas dessutom många gånger av beredskapstjänst och sömnbrist i förening med väntan och tristess. Hårtill kommer långvarig bortovaro från familj och vänner. Detta medför ökad utsatthet för stressframkallande faktorer.

Vad gäller den största civila yrkesgruppen i internationella civila krisinsatser, dvs. deltagare i Polisens utlandsstyrka, har sammanlagt omkring 100 fall av arbetsskador rapporterats till Rikspolisstyrelsen (RPS) sedan myndigheten tog över arbetsgivaransvaret den 1 januari 2000. Det innebär en rapporterad skadefrekvens om ca tolv fall per år, vilket motsvarar omkring 5 procent av dem som sänds ut. Inga dödsfall har förekommit. Flertalet skadefall har rört insjuknande i tropiska sjukdomar, främst malaria. Enstaka fall har rört skador i samband med trafikolyckor. Beträffande övriga yrkesgrupper inom rättsväsendet har inga skador rapporterats.

Våren 2008 genomfördes vid Umeå universitet på uppdrag av Rikskriminalpolisens utlandssektion en studie av posttraumatiska stressreaktioner hos poliser som gjort utlandstjänstgöring.¹ Studien genomfördes som ett led i utlandssektionens utvärderings- och utvecklingsarbete och hade till syfte att förbättra omhändertagandet vid hemkomst. 90 poliser – 13 kvinnor och 77 män – medverkade i studien. Medelåldern bland deltagarna var 49,7 år och medelvärdet för antalet år i polisyrket var 26,8. Antalet utlandstjänstgöringar varierade mellan 1 och 10. Medelvärdet för antalet rapporterade

¹ Hillgren och Stenwall, Posttraumatiska stressreaktioner hos poliser som gjort utlandstjänstgöring i Rikskriminalpolisens regi, Institutionen för psykologi, Umeå universitet, 2008.

potentiella traumatiska händelser (PTE) under missionen var 2,84. Nära 70 procent uppgav att de under utlandstjänstgöringen inte hade upplevt någon sådan händelse som var riktad mot dem själva. Omkring 30 procent hade inte bevittnat att någon annan utsattes. Drygt 70 procent av de deltagare som rapporterade en eller flera händelser uppgav att de hade sett någon annan person skadas allvarligt, utsättas för fysiskt hot eller utsättas för livsfara och/eller dödshot. En av fyra hade själv känt sig hotad till livet och en av fem hade utsatts för fysiskt hot. Varannan deltagare hade varit med om en händelse som innebar konfrontation med ett dödsfall under utlandstjänstgöringen. Tjugofem av deltagarna hade inte upplevt någon potentiellt traumatisk händelse under insatsen.

År 2007 genomförde Statens räddningsverk en studie rörande medicinsk hälsa hos internationell insatspersonal.² Studien baserade sig bl.a. på Räddningsverkets statistik förd under tre olika utlandsinsatser, nämligen i Darfur åren 2004–2005, i Thailand år 2005 efter flodvågskatastrofen samt i Darfur år 2006. Statistiken omfattade sjukvårdsbesök som internationell insatspersonal – inte bara svensk personal utan även personal från andra länder – gjorde under utlandstjänstgöringen. Rapporten visade att internationell hjälppersonal löper en ökad risk för ohälsa och dödsfall. Riskernas storlek beror på vilken typ av insats och arbete det är frågan om, land, insatstid, den information personalen får före insatsen, tidigare hälsa samt umgänge med lokalbefolkningen. De vanligaste orsakerna till ohälsa är infektionssjukdomar, främst mag- och tarmsjukdomar samt malaria. Även olycksfall och psykisk ohälsa är vanligt förekommande. I rapporten sammanställdes även litteratur på området. I litteraturen bekräftades de resultat som Räddningsverkets statistik gett vid handen och beskrevs därutöver en ökad dödlighet bland hjälppersonal. Den vanligaste orsaken härtill är hot och våld riktat mot internationell insatspersonal.

² Hugelius och Jildenhed, Medicinsk hälsa hos internationell insatspersonal, Räddningsverket, 2007. Se även Jakobsson, Internationell insatspersonals hälsa, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Uppsala universitet, 2009.

8.3 Nuvarande ordning

8.3.1 Allmänt

Arbets- och socialrättsliga bestämmelser för anställda inom Försvarsmaktens utlandsstyrka finns i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF) som trädde i kraft den 1 juli 1999. Lagen avsåg att förbättra det socialrättsliga skyddet för den som tjänstgör i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Till lagen finns knuten förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Försvarsmaktens organisation regleras närmare i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Särregleringen i LuF gjordes till en början tillämplig även på den polisiära personalen i Försvarsmaktens utlandsstyrka. I samband med att RPS fick ett samlat nationellt ansvar för all polisiär verksamhet inrättades från och med den 1 januari 2000 "Polisens utlandsstyrka" (se avsnitt 3.3.3). Utgångspunkten för reformen var att de poliser som skulle tjänstgöra i Polisens utlandsstyrka i princip skulle vara underkastade samma reglering som gäller för dem som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. När det gäller arbetsrättslig ställning och ersättningsfrågor infördes, som en övergångslösning i avvaktan på en utvärdering med sikte på särskild lagstiftning, en ny bestämmelse, 1a §, i LuF. Genom bestämmelsen gjordes flertalet bestämmelser i den lagen tillämpliga även på den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka.

Hela den särreglering på arbetsrättens område som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten ansågs emellertid inte motiverad för Polisens utlandsstyrka. Som skäl härför anfördes att den verksamhet som Polisens utlandsstyrka bedriver är begränsad till fredsfrämjande uppdrag i FN:s eller någon annan internationell organisations regi. Vidare anfördes att det i princip endast kommer att vara redan anställd polispersonal med lång erfarenhet som kommer i fråga för tjänstgöring i Polisens utlandsstyrka.³ Deras grundläggande anställningsförhållanden m.m. är reglerade genom anställningen i polisväsendet. Det förstärkta socialrättsliga skyddet gäller därför endast vid tjänstgöring utomlands och inte även under den tid som förberedelser och efterarbete pågår i Sverige. Det förstärkta skyddet gäller dock vid rehabilitering m.m. efter en skada som uppstått under utlandstjänstgöring. En närmare reglering av Polisens

³ Prop. 1999/2000:1 uo 4, s. 73.

utlandsstyrka finns i förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka.

Beträffande personal från rättsväsendet i övrigt saknas motsvarande arbets- och socialrättsliga författningsreglering. Detsamma gäller övrig civil personal. Sådana frågor har i stället regelmässigt reglerats av arbetsmarknadens parter genom avtal och försäkringar.

8.3.2 Allmänna regler

Arbetsmiljölagen

Grundläggande regler om arbetsmiljöns utformning finns i Arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML). Denna lag är en ramlag som kompletteras och konkretiseras i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) samt genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av bestämmelserna. Arbetsmiljöbestämmelserna i AML och anslutande bestämmelser ska bidra till att minska ohälsa och olycksfall i arbetet.

AML omfattar i princip allt yrkesmässigt arbete. I förarbetena till lagen anges att denna i princip inte är tillämplig utanför landets gränser men att den – i den utsträckning det är möjligt – bör tillämpas vid svenska beskickningar utomlands.⁴

I 2 § LuF finns en särskild bestämmelse om AML:s tillämplighet utomlands. Denna regel är tillämplig även på Polisens utlandsstyrka. I förarbetena till LuF uttalas att de ambitioner som finns på arbetsmiljöområdet om möjligt även bör beaktas hos svenska myndigheter utomlands.⁵ I förarbetena uttalas vidare att det av allmänna principer följer att Försvarsmakten även ska tillämpa de föreskrifter som utfärdats med stöd av de bestämmelser i arbetsmiljölagen som gäller för utlandsstyrkan. De skadeförebyggande åtgärderna får dock inte innebära att Sverige som nation inte kan uppfylla sina åtaganden i den internationella verksamheten. Förhållandena kan nämligen vara sådana att det i vissa fall inte är möjligt att fullt ut följa bestämmelserna, t.ex. då en tillämpning hindrar verksamheten. Enligt förarbetena ska möjligheten att frångå bestämmelserna dock tillämpas restriktivt. Det betonas att det bör krävas att varje enskilt undantag från

⁴ Prop. 1976/77:149, s. 213 ff. Se även 1 kap. 4 § fjärde stycket AML.

⁵ Prop. 1998/99:68, s. 13 f.

tillämpning av arbetsmiljölagen framstår som rimligt med hänsyn till den rådande situationen.

Lagen om arbetsskadeförsäkring

Sedan lång tid har man ansett att en förvärvsarbetande som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet. Detta bygger på uppfattningen att den som förvärvsarbetar löper större risk än andra att skadas.⁶ Arbetsskadeförsäkringen utgör ett särskilt skydd för den som drabbas av arbetsskador. Bestämmelser om denna försäkring finns i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

LAF har ett vidsträckt tillämpningsområde. Arbetsskadeskyddet enligt LAF gäller för alla som förvärvsarbetar i Sverige. Den som är statligt anställd och som blir utsänd av sin arbetsgivare till ett annat land omfattas av LAF under hela utsändningstiden.

Förutsättningen för att få ersättning enligt LAF är att skadan godkänns som arbetsskada. En person som är arbetsskadad och sjukförsäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har rätt till samma förmåner från den allmänna sjukförsäkringen som vid annan sjukdom.

Socialförsäkringslagen

Enligt 2 kap. 2 § socialförsäkringslagen (1999:799) ska den som sänds ut av en statlig arbetsgivare till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden om han eller hon tidigare någon gång varit bosatt i Sverige.

Folkbokföringslagen

Enligt 14 § folkbokföringslagen (1991:481) är den som är statligt utsänd fortsatt folkbokförd (bosatt) i Sverige under hela utlandsstationeringen.

Beskattning

Enligt 3 kap. 3 § 1 inkomstskattelagen (1999:1229) är den som är bosatt i Sverige obegränsat skattskyldig för alla inkomster intjänade i Sverige eller i annat land. I 3 kap. 9 § inkomstskattelagen finns två

⁶ Se t.ex. Arbetsskador 2008, Arbetsmiljöstatistik Rapport 2009:1.

allmänna undantag från denna regel, den s.k. sexmånadersregeln och den s.k. ettårsregeln. Sexmånadersregeln innebär att den som vistas utomlands i minst sex månader inte är skattskyldig för inkomst av sådan anställning till den del inkomsten beskattas i verksamhetslandet. Regeln är emellertid inte tillämplig på statligt anställda, eftersom de enligt OECD:s modell för skatteavtal inte betalar skatt lokalt. Enligt denna modell beskattas statligt anställda i stället i det land där lönen utbetalas. Ettårsregeln innebär att den som är utomlands under minst ett år i samma land inte behöver betala skatt i Sverige, oavsett om personen betalar skatt i tjänstgöringslandet eller inte. Regeln gäller dock i princip inte statligt anställda.

Ersättningar vid dödsfall eller invaliditet genom statens riskgarantier för den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka och utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är enligt 8 kap. 20 § inkomstskattelagen skattefria. Vidare görs i 11 kap. inkomstskattelagen särskilda undantag från beskattning vid utlandstjänstgöring beträffande sjukvård och läkemedel (18 §), bostad, förskoleverksamhet/skolbarnomsorg, skolgång, resor, medföljandetillägg och merkostnadstillägg (21 §) samt flyttning (27 §).

I 12 kap. 24 § inkomstskattelagen finns regler om möjlighet för en arbetstagare att, förutom de resor som i förekommande fall erhållits som skattefria enligt URA-kontraktet (se avsnitt 8.3.4), yrka avdrag hos Skatteverket för vissa reskostnader. Enligt 12 kap. 3 § inkomstskattelagen får den skattskyldige inte dra av för sådana kostnader som ersättning är avsedd att täcka.

8.3.3 Särskilda regler

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Särregleringen i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom försvarsmakten (LuF) motiverades av de risker som tjänstgöring i utlandsstyrkan ansågs medföra.⁷

I 1 § LuF regleras lagens tillämpningsområde. I första stycket anges att det inom Försvarsmakten ska finnas en utlandsstyrka för internationell verksamhet utomlands. Andra stycket reglerar anställningsformer. I tredje stycket preciseras verksamhetens syften.

⁷ För en närmare redogörelse av lagen, se prop. 1998/99:68.

I 1 a § LuF stadgas att 2 och 5–12 §§ LuF ska tillämpas även för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Vad som sägs om Försvarsmakten ska då i stället gälla för Rikspolisstyrelsen.

2–5 §§ LuF innehåller särregleringar. Enligt 2 § LuF ska vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla även för dem som tjänstgör i utlandsstyrkan. De bestämmelser i arbetsmiljölagen som ska tillämpas rör arbetsmiljöns beskaffenhet, arbetsgivarens och arbetstagarens allmänna skyldigheter angående arbetsmiljön, regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare samt om skyddsombud. Tillämpligheten av dessa regler förutsätter dock att inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det. De skadeförebyggande åtgärderna får inte förhindra att Sverige uppfyller sina åtaganden i den internationella verksamheten.

I 3 § LuF anges att 12 § semesterlagen (1977:480) inte ska gälla för dem som tjänstgör i utlandsstyrkan. Denna bestämmelse reglerar arbetstagarens rätt att ta ut semester under viss tid av året. Inte heller arbetstidslagen (1982:673) ska gälla under sådan tjänstgöring. Försvarsmakten har dock enligt lagens förarbeten ett generellt ansvar för att de anställda inte utsätts för orimliga arbetsvillkor.⁸

4 § LuF reglerar vad som gäller i de fall då en person anställs särskilt för tjänstgöring i utlandsstyrkan. I sådana fall ska anställningen vara tidsbegränsad. Särskilt anställd personal undantas från reglerna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) rörande besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta.

I 5 § LuF regleras vad som gäller vid prövning av arbetsskador under tjänstgöring utomlands i utlandsstyrkan. Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) gäller särskilt från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att den sista färden från tjänstgöringsplatsen avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Prövningen av om en skada ådragits i arbetet ska ske enligt antingen LAF eller lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP). Den lags bevisregler som är förmånligast tillämpas för den enskilde. Skador som inträffar under ledighet utanför tjänstgöringslandet omfattas av skyddet enligt LuF endast om det finns särskilda skäl. Vidare anges att livränteunderlaget vid tillämpning av LAF ska utgöras av minst sju prisbasbelopp.

⁸ Prop 1998/99:68, s. 14 f.

Bestämmelserna i 6–10 §§ LuF reglerar Försvarsmaktens skyldighet att vidta åtgärder för rehabilitering av den som skadas under tjänstgöringstiden i utlandsstyrkan. I 6 och 7 §§ LuF regleras de initiala förutsättningarna för arbetslivsinriktad rehabilitering. Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår att målet med arbetslivsinriktad rehabilitering bör vara att den skadades kompetens höjs så att han eller hon kan få ett tillfredsställande arbete på den öppna arbetsmarknaden.⁹

I 8–10 §§ LuF regleras begränsningar i ansvaret avseende tidsförhållanden, samarbetspartners m.m. Av 8 § LuF följer att rehabiliteringsansvaret gäller i tre år med möjlig förlängning i ytterligare två år, om det finns särskilda skäl. Tiden börjar löpa vid tillfället då de faktiska rehabiliteringsåtgärderna kan inledas. Enligt 9 § LuF har Försvarsmakten att samarbeta med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter, vilka också har ett ansvar i samband med rehabiliteringen. Försvarsmaktens åtgärder bör även samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Om rehabiliteringen till följd av andra bestämmelser ska tillhandahållas av någon annan, är enligt 7 § tredje stycket LuF Försvarsmaktens ansvar delvis endast subsidiärt. Utöver de särskilda reglerna om rehabilitering i LuF finns allmänna regler om arbetsgivares rehabiliteringsansvar i 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1077:1160) (AML) samt i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Enligt 10 § LuF innebär Försvarsmaktens ansvar ingen begränsning i det ansvar som den skadades eventuella ordinarie arbetsgivare har enligt dessa regler. 2 kap. AML innehåller regler om arbetsmiljöns beskaffenhet. Av 3 kap. 2 a § AML framgår att arbetsmiljön och utredning av arbetsskador är arbetsgivarens ansvar. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten så att det leder till en godtagbar arbetsmiljö. I verksamheten ska finnas en på lämpligt sätt organiserad arbets-, anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av uppgifter enligt AML och 22 kap. AFL. 22 kap. AFL reglerar Försäkringskassans ansvar för rehabilitering.

Om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering ska Försvarsmakten enligt 11 § LuF, efter ansökan, ge den anhörige skälig ersättning för sådana kostnader som en sådan insats orsakar. Om den som tjänstgör i utlandsstyrkan förolyckas eller skadas så svårt att sjukhusvård krävs, ska

⁹ Prop. 1998/99:68, s. 20.

Försvarsmakten även ersätta de anhöriga för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehälle och tidsspillan vid sådan resa. Försvarsmakten ska även utge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det.

Förordningen om Polisens utlandsstyrka¹⁰

Förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka (FoP) ansluter till vad som föreskrivs i LuF för den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka (1 § FoP). Såväl dess struktur som dess innehåll liknar i tillämpliga delar förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Vid RPS ska det enligt förordningen finnas en utlandsstyrka med uppgift att utföra internationell fredsfrämjande verksamhet utomlands i den omfattning regeringen bestämmer, Polisens utlandsstyrka. Insatser av Polisens utlandsstyrka får utföras på uppdrag av FN, OSSE eller någon annan internationell organisation i syfte att skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet (2 § FoP).

I Polisens utlandsstyrka får endast den tjänstgöra som behövs för sådan verksamhet som denna styrka ska fullgöra och som hos RPS begärt att få fullgöra sådan tjänstgöring (3 § FoP). Det ställs dock inget krav på att vederbörande ska vara anställd inom polisväsendet. Den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka får lön enligt de grunder som RPS efter hörande av berörda arbetstagarorganisationer bestämmer (4 § FoP). När den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka beviljas ledighet ska RPS beakta de föreskrifter och rekommendationer som kan ha fastställts av den internationella organisation som kan ha lämnat uppdraget för styrkan (5 § FoP). Även under sin tjänstgöring utomlands omfattas den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka av statens tjänstegrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada (PSA) och statliga pensionsbestämmelser (6 § FoP).

Utöver lön utgår reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadskostnader (7 § FoP). Den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka har rätt till minst en fri hemresa per halvår (8 § FoP). Om anhöriga har rätt att följa med enligt riktlinjer från den internationella organisation som lämnat uppdraget för styrkan, betalas även ersättning för kostnader med anledning av att anhöriga medföljer av RPS (9 § FoP).

¹⁰ Polisens utlandsstyrka beskrivs vidare i avsnitt 3.3.3.

I likhet med vad som gäller för Försvarsmaktens utlandsstyrka har den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte bereds honom eller henne i annan ordning (10 § FoP). Även den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka har rätt till bibehållna tjänstgöringsförmåner – dock inte sjukpenning – vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under tjänstgöringstiden utomlands. Vid arbetskada som medför nedsatt arbetsförmåga efter tjänstgöringstidens slut ska RPS betala tillägg till sjukpenningen så att den sammanlagda ersättningen huvudsakligen uppgår till nittio procent av lönen (11 § FoP). Vidare har den skadade rätt till ersättning för sjukvårdskostnader m.m. som föranletts av skadan (12 § FoP).

Motsvarande regler som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten om riskgaranti från staten och dödsfalls- och invaliditetsersättning gäller även för Polisens utlandsstyrka (13–15 §§ FoP). Vidare gäller samma regler om krav på organisation av rehabilitering (16 § FoP), social rehabilitering (17 § FoP) och uppföljande verksamhet (18 § FoP).

8.3.4 Avtalslösningar

Utlandstjänstgöring innebär att en arbetsgivare utlandsstationerar redan anställd personal eller rekryterar personal speciellt för utlandsuppdrag. Ett alternativ är att arbetsgivaren skickar ut personal på utrikes tjänsteresa och förrättning. Arbetsgivaren bedömer utifrån utlandsuppdragets karaktär om detta ska betraktas som utlandsstationering eller om det ska genomföras under en utrikes tjänsteresa och förrättning.

Utlandsstationering

Under utlandstjänstgöring har arbetstagaren sitt tjänsteställe på en angiven stationeringsort utomlands. Under utlandsperioden gäller inte de generella anställningsvillkor som finns i de annars vanligen tillämpliga kollektivavtalen för arbetstagare hos myndigheter under regeringen, ALFA (Allmänt löne- och förmånsavtal) och AVA (Affärsverksavtalet). Anställningsvillkoren regleras i stället i en enskild överenskommelse – ett s.k. URA-kontrakt.

”Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor” (URA)¹¹ är det centrala ramavtalet för statligt anställda arbetstagare med utlandsstationering som inte omfattas av andra avtal eller annan reglering, exempelvis LuF (1 § andra stycket URA). Avtalstexterna i URA är anpassade för normalfallet när en arbetstagare utlandsstationeras från Sverige av en statlig myndighet och omfattas av svensk socialförsäkring, svenskt pensionssystem m.m. samt är obegränsat skattskyldig i Sverige.

Avtalet är flexibelt och anger riktlinjer för anställningsvillkor. Arbetsgivaren har därigenom en möjlighet till individuellt anpassade lösningar av anställningsvillkoren utifrån verksamhetens krav, uppdragets karaktär och arbetstagarens situation. Arbetsgivaren kan med stöd av URA även anställa medarbetare tidsbegränsat enbart för utlandstjänstgöring. Anställningsvillkoren i URA är av tre olika slag, nämligen sådana villkor som *ska* regleras och för vilka det också anges hur det ska ske (t.ex. pension och försäkringar), sådana villkor som *ska* regleras utan att det närmare anges hur det ska regleras (t.ex. lön) samt sådana villkor som *kan* regleras (t.ex. ersättning för kostnader för bostad, flyttning och semesterhemresor) och för vilka avtalet har riktlinjer för hur detta kan ske.

Tvingande för arbetsgivaren är att betala en lön med pensionsförmån samt att teckna en s.k. URA-försäkring hos Kammarkollegiet (12 § URA). I övrigt innehåller URA riktlinjer för anställningsvillkor som t.ex. arbetstid och kostnadsersättningar.

En utlandsstationering ska alltid tidsbegränsas. En arbetstagare får för utlandsstationering – utöver vad som följer av LAS eller annan författning – anställas för en bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt. Har arbetstagaren en anställning tills vidare vid myndigheten ska han eller hon utan särskilt beslut vara ledig från denna anställning (3 § URA). En skriftlig överenskommelse om anställning – ett s.k. utlandskontrakt – upprättas mellan anställningsmyndigheten och arbetstagaren. Av utlandskontraktet ska framgå vilka villkor som gäller för utlandsstationeringen (4 § URA). Villkor rörande semester, kontraktets uppsägningstider samt vissa särskilda anställningsvillkor kan påverkas av tjänstgöringsperiodens längd (5 § URA).

7–12 §§ i URA anger vissa allmänna anställningsvillkor. Lönen består av individuell lön och i förekommande fall lönetillägg (7 § URA). Om inte annat har angetts i utlandskontraktet ska arbets-

¹¹ Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2007:1.

tagaren ha förtroendearbets tid vid arbetsplatsen utomlands. Arbetstidens förläggning bör dock anpassas till arbetsuppgifterna och förhållandena i tjänstgöringslandet (8 § URA). Om inte något annat överenskommit i utlandskontraktet gäller i fråga om semester och semesterersättning att antalet semesterdagar som tjänas in under tjänstgöringsperioden också ska förläggas under denna period. Semesterns längd kan bestämmas med hänsyn till speciella förhållanden i tjänstgöringslandet. Antalet semesterdagar motsvarar, om inte annat överenskommit, det antal som anges i ALFA eller AVA. Utöver semester ska arbetstagaren beviljas ledighet med lön i samband med nära anhörigs svårare sjukdom eller dödsfall (9 § URA).

Om inte något annat överenskommit i utlandskontraktet får arbetstagaren vid frånvaro på grund av sjukdom under utlandstjänstgöringen behålla sin lön enligt utlandskontraktet (10 § URA). Arbetstagaren omfattas under utlandsstationeringen i normalfallet av pensionsvillkoren i pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (11 § URA). När det gäller försäkringar omfattas arbetstagaren av avtalet om ersättning vid personskada (PSA) och avtalet om statens tjänstgrupplivförsäkring (TGL-S). Arbetsgivaren svarar för att anmälan sker till Kammarkollegiet så att ”URA-försäkringen” gäller för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar vid utlandsstationering (12 § URA, se nedan).

Utöver nämnda allmänna anställningsvillkor som ska regleras i utlandskontraktet kan arbetsgivaren och arbetstagaren i utlandskontraktet komma överens om anställningsvillkor som på grund av utlandsstationeringen och särskilda förhållanden i tjänstgöringslandet ska gälla för arbetstagaren (13 § URA). Parterna bör då beakta de riktlinjer för sådana särskilda anställningsvillkor som framgår i en bilaga till URA. De villkor som avses i bilagan avser ersättning för merkostnader och ökade levnadsomkostnader på grund av utlandsstationeringen och särskilda förhållanden i tjänstgöringslandet. Bland sådana kostnadsersättningar kan nämnas ersättning för boendekostnader, flyttningkostnader, kostnader för barnomsorg, skolkostnader, reskostnader, hälso- och sjukvårdskostnader samt övriga merkostnader. Om det under kontraktstiden finns särskilda skäl kan även andra villkor överenskommas än de som reglerats i utlandskontraktet (14 § URA). Inom sådana verksamhetsområden där det finns behov av att enhetligt reglera vissa anställningsvillkor för grupper av arbetstagare med likartad tjänstgöring utomlands får vidare arbetsgivaren och lokal arbetstagar-

organisation sluta kollektivavtal i frågor om sådana anställningsvillkor som behandlas i 7–10 §§ och 13 § (23 § URA).

Utöver här nämnda bestämmelser innehåller URA även regler om arbetstagarens uppgiftsskyldighet (15 §), avslutande av utlandskontrakt (16–22 §§), tvistlösning (24 §) samt giltighetstid m.m. (25 §).

URA kompletteras av Arbetsgivarverkets allmänna råd för tillämpningen av avtalet. Dessa råd innehåller kommentarer till vissa bestämmelser i URA i fråga om bl.a. rekrytering, förberedelser inför utlandsstationeringen, förberedelser inför hemkomsten samt kompetensutveckling.

Arbetstagare som omfattas av URA omfattas också av det statliga Avtalet om ersättning vid personskada (PSA) som är ett kompletterande ersättningssystem vid arbetsskada.¹² Avtalet reglerar ersättning vid bl.a. arbetsolycksfall, arbetssjukdom, olycksfall på väg till eller från arbetet samt vålds- eller misshandelsskador (jfr avsnitt 8.5.5). PSA kan ge ideell ersättning vid bestående medicinsk invaliditet, men även ersättning för inkomstförlust utöver de 7,5 basbelopp som är taket i arbetsskadeförsäkringen. Ersättning kan också utges för skäliga kostnader som en arbetstagare har i samband med rehabilitering.

Arbetstagaren omfattas även av Avtal om statens tjänstegrupp-livförsäkring (TGL-S).¹³ Avtalet slöts år 1988 mellan dåvarande Statens arbetsgivarverk och vissa arbetstagarorganisationer. Försäkringen regleras via Statens pensionsverk (SPV). Avtalet innehåller bl.a. bestämmelser om förmåner för efterlevande till statligt anställda, begravningshjälp samt regler om hur förmånerna ska beräknas. Vid dödsfall under anställningstiden, oavsett orsak, utbetalas ett engångsbelopp till efterlevande förmånstagare. Försäkringen gäller således även under ledighet under tjänstgöringen och tjänstledighet.

För att ge försäkringsskydd för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar vid utlandsstationering ska arbetsgivaren enligt URA (12 §) teckna en URA-försäkring hos Kammarkollegiet. URA-försäkringen kan tecknas som en samlingsförsäkring eller som enskilda försäkringar. Försäkringen kan också tecknas för medföljande familjemedlemmar och omfattar dels ett personskadeskydd på skadeståndsrättslig grund, dels ett försäkringsskydd som motsvarar skyddet i en reseförsäkring. Den innehåller däremot inte något egendomsskydd, men arbetsgivaren kan teckna en kompletterande egendomsförsäkring.

¹² Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2006:1.

¹³ Arbetsgivarverket, Centrala avtal 1999:A 6.

Utrikes tjänsteresa och förrättning

Under en utrikes tjänsteresa och förrättning har arbetstagaren kvar sitt tjänsteställe på sin vanliga arbetsort i Sverige. ALFA respektive AVA:s bestämmelser, som är anpassade för arbete i Sverige, fortsätter att gälla under förrättningen utomlands. Tjänsteresa och förrättning utomlands för arbetstagare vid myndigheter under regeringen regleras i kollektivavtalet Avtal om ersättning m.m. vid tjänsteresa och förrättning utomlands.¹⁴

Avtalet reglerar endast de förmåner och kostnadsersättningar som en arbetsgivare har möjlighet att erbjuda arbetstagaren skattefritt. Inga familjeförmåner kan erbjudas skattefritt. Beloppen för normalbelopp – traktamente – räknas i huvudsak fram från utgångspunkten att en arbetstagare bor på hotell och speglar kostnaden för att äta lunch och middag på restaurang i en storstad.

Under tjänsteresan och förrättningen omfattas statligt anställda av Statens tjänstereseförsäkring. Denna grundar sig på förordningen (1993:674) om försäkringsskydd m.m. vid statliga resor. Statliga myndigheter är enligt förordningen skyldiga att vid tjänsteresor avtala med Kammarkollegiet om försäkring. Försäkringen gäller under hela tjänstgöringstiden i hela världen, således även under ledighet i tredje land eller i Sverige. För det fall ersättning inte kan utges via statens riskgaranti kan försäkringen vid olycksfall ge ett invaliditets- och dödsfallsskydd om maximalt 22 basbelopp.

8.4 Tidigare lagstiftningsärenden

8.4.1 Bakgrund

I samband med att huvudmannskapet för poliser i internationell fredsfrämjande verksamhet den 1 januari 2000 flyttades över från Försvarmakten till RPS bildades, som nämnts, Polisens utlandsstyrka. Utgångspunkten var att skyddet för poliserna inte skulle försämrats genom reformen.¹⁵ Regleringen för Polisens utlandsstyrka skulle därför även fortsättningsvis i huvudsak motsvara den som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarmakten. För att åstadkomma detta infördes bl.a. en ny paragraf, 1a §, i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten (LuF). Bestämmelsen

¹⁴ Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2005:5.

¹⁵ Prop. 1999/2000:1 uo 4, s. 68 f.

innebär att vissa regler i den lagen är tillämpliga även på den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka (se avsnitt 8.3.3).

I propositionen som låg till grund för regleringen av Polisens utlandsstyrka påpekades att utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrka består av olika personalkategorier med olika arbetsgivare och att detta talade för att det socialrättsliga skyddet för Polisens utlandsstyrka borde regleras särskilt.¹⁶ Det ansågs emellertid angeläget att förändringen av huvudmannskapet inte fördröjdes varför angiven författningslösning valdes. Det framhölls emellertid att förslaget skulle ses som en övergångslösning och att en utvärdering borde göras med sikte på en särskild lagstiftning.

LuF och tillhörande förordning trädde i kraft den 1 juli 1999. Vid riksdagsbehandlingen gav riksdagen regeringen tillkänna att en utvärdering borde göras senast inom fem år.¹⁷

Frågor rörande särskild författningsreglering av arbets- och socialrättsliga frågor rörande personal i internationella civila uppdrag har därefter varit föremål för behandling i promemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1). Förslaget remissbehandlades men ledde inte till lagstiftning. Motsvarande frågor har för militär personal behandlats i betänkandena *En svensk veteranpolitik*, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och SOU 2008:91). Förslaget har remissbehandlats och hanteras för närvarande inom Försvarsdepartementet. En lagrådsremiss förväntas under hösten 2009.

8.4.2 Departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1)

Förslaget

I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) föreslog utredaren att en gemensam lagstiftning för all civil krishantering borde införas samt lämnade författningsförslag till dels en lag om internationell civil krishantering, dels en förordning härom. Enligt utredaren borde en ny reglering för den civila krishanteringen dock avvakta den kommande utvärderingen av författningsregleringen för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (jfr avsnitt 8.4.3).

¹⁶ Prop. 1999/2000:1 uo 4, s. 72.

¹⁷ Bet. 1998/99:FöU8 och rskr. 1998/99:225, jfr även bet. 2000/01:FöU6, s. 17.

Förslaget till lag om internationell krishantering var i huvudsak utformat utifrån lagen om (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Lagen skulle även omfatta verksamheten inom Polisens utlandsstyrka. Till följd härav skulle 1 a § i lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphöra att gälla. I 3 § första stycket i den föreslagna lagen angavs att 12 § semesterlagen (1977:480) samt arbetstidslagen (1982:673) inte skulle gälla för dem som tjänstgör i en insats inom internationell krishantering. En sådan reglering ligger i linje med vad som gäller för anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten men skulle, såvitt avser verksamheten inom Polisens utlandsstyrka, medföra en förändring i förhållande till gällande ordning.

Lagen om internationell civil krishantering skulle tillämpas då en statlig myndighet (anställningsmyndighet) organiserar anställda att delta i insatser inom *civil krishantering* (1 §). Utredaren konstaterade emellertid att begreppet civil krishantering inte är helt entydigt (jfr avsnitt 2.2) och att en författningsreglering skulle kunna kräva en definition. En sådan definition skulle kräva ett ställningstagande till om krishanteringsbegreppet ska anses omfatta alla kriser oberoende av deras orsak, dvs. inte endast kriser orsakade av säkerhetspolitiska konflikter utan även sådana som föranletts av exempelvis naturkatastrofer.

Vidare påpekade utredaren att en generell författningsreglering för insatser inom internationell civil krishantering också borde föregås av en samlad översyn där förhållandet till andra gällande regleringar övervägs. Detta gällde dels förhållandet till regleringen avseende militära krishanteringsinsatser, dels förhållandet till kollektivavtalsregleringar och försäkringslösningar för andra internationella uppdrag, bl.a. URA.

Förslaget till förordning om internationell civil krishantering var i väsentliga delar utformat utifrån förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka.

Remissinstanserna

Flertalet av de 17 remissinstanserna tillstyrkte promemorians förslag i allmänhet liksom förslaget rörande arbets- och socialrättslig reglering. Bl.a. Ekonomistyrningsverket delade utredarens uppfattning att samma socialrättsliga skydd borde gälla vid uppdrag för civil krishantering som för utlandsstyrkorna.

Arbetsgivarverket var den remissinstans som främst behandlade den föreslagna författningsregleringen om internationell civil krishantering och som var mest kritisk till detta. Även om Arbetsgivarverket delade utredarens uppfattning att en författningsreglering borde omfatta samtliga statliga (civila) myndigheter, menade verket att författningsregleringen borde begränsas till att gälla det socialrättsliga skyddet och inte omfatta övriga anställningsvillkor. Övriga anställningsvillkor lämpade sig enligt verket bäst för reglering mellan arbetsmarknadens parter.¹⁸ Arbetsgivarverket var vidare kritiskt bl.a. till förslaget till den del det avsåg rehabilitering, då en myndighet kan komma att rekrytera personal specifikt för viss utlandstjänstgöring och då svårligen kan fullgöra rehabiliteringsinsatser sedan visstidsanställningen upphört. Enligt Arbetsgivarverket borde vidare en författningsreglering av det socialrättsliga skyddet ske skyndsamt och inte vara avhängig en utvärdering av motsvarande bestämmelser för Försvarmaktens utlandsstyrka.

Försvarmakten tillstyrkte förslaget men framhöll beträffande förslaget till lag om civil krishantering bl.a. att det är tveksamt om man för domare, åklagare och poliser, som alla normalt har en arbetsgivare, ska införa regler som ger det primära ansvaret för rehabilitering till en särskild statlig myndighet som organiserar den internationella verksamheten.

Förslaget har, som nämnts, inte lett till någon lagstiftning.

8.4.3 Veteransoldatutredningens betänkanden En svensk veteranpolitik, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91)

Förslaget

I Veteransoldatutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik*, del 1 och 2 (SOU 2007:77 och 2008:91), behandlas frågan hur en svensk veteranpolitik, dvs. hur ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser bör vara utformat. I slutbetänkandet lämnar utredningen ett antal förslag avseende omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga. Andra förslag, av mer indirekt betydelse, tar sikte på Försvarmaktens struktur och arbetssätt.

¹⁸ Verket har vid hearingen i juni 2009 vidhållit sin inställning i denna del.

Utredningens uppdrag innefattade att göra en allmän översyn av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom försvarsmakten (LuF), att analysera om lagen är ändamålsenligt utformad samt att eventuellt lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

De olika förslagen till lagstiftningsåtgärder innebär att lagens tillämpningsområde ändras och att vissa grundläggande bestämmelser får ett delvis annat innehåll. Vidare föreslås att Försvarsmaktens utlandsstyrka avvecklas som en organisatorisk enhet. Myndighetens internationella verksamhet ska i stället betraktas som en naturlig del av den samlade försvarsverksamheten.

Mot bakgrund av de författningsändringar som föreslås och behovet av att omstrukturera den nuvarande lagen är enligt Veteran-soldatutredningen den mest lämpliga lagtekniska lösningen att införa en ny lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och att LuF upphävs. Utredningen föreslår även att den nuvarande förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphävs och ersätts av en förordning med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

Lagförslaget innebär att vissa bestämmelser som finns i nuvarande LuF ska gälla för personalen också i framtiden, exempelvis bestämmelserna om anställning, arbetstid, semester, arbetsmiljö och arbetsskador. Bestämmelserna förs över till den nya lagen med de ändringar som är påkallade till följd av att begreppet utlandsstyrkan avvecklas och att det i stället är verksamhetens art som anger lagens tillämpningsområde. Omstruktureringen innebär bl.a. att bestämmelserna i LuF under rubriken Rehabilitering (6–10 §§) delas upp för att i den föreslagna lagen i stället införas under rubrikerna Särskilt uppföljningsansvar (6 och 7 §§) och Stödåtgärder (8–12 §§). Lagförslaget innebär vidare att arbetsgivarens uppföljningsansvar förtydligas och lyfts fram från förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (18 §) till den nya lagen (6 §).

Förslaget till ny förordning motsvarar i stora delar nu gällande förordning med de ändringar som avskaffandet av utlandsstyrkan medför. En skillnad är dock att förslaget innehåller särskilda bestämmelser avseende Försvarsmaktens organisation för att kunna fullgöra ansvaret i fråga om stöd till anhöriga samt ansvaret för personal som tjänstgjort i internationella militära insatser (19 och 20 §§).

Remissinstanserna

Flertalet av de omkring 30 remissinstanserna som yttrade sig angående slutbetänkandet var positiva till förslaget i allmänhet.

Försvarmakten ställde sig i sitt remissyttrande positiv till ett förstärkt skydd för veteransoldaterna men riktade i övrigt stark kritik mot utredningens förslag. Enligt Försvarmakten saknas i utredningen en beskrivning av den framtida utvecklingen liksom en grundlig problemorientering. Försvarmakten ansåg också att ett stort antal frågeställningar inte berörs i utredningen, däribland en konsekvensbeskrivning av utredningens förslag att ersätta nuvarande författningar som gäller för utlandsstyrkan, eftersom upphävandet av författningarna innebär att man rycker undan grunden för Polisens utlandsstyrka. I fråga om förslaget till lag med bestämmelser för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser framförde Försvarmakten att flertalet paragrafer i förslaget är direkt överflyttade från LuF och motsvarande förordning utan ändringar. Förslagen i övriga paragrafer är enligt Försvarmakten sådana att de i nuvarande utformning inte kan läggas till grund för lagstiftning. Försvarmakten pekade vidare på ett antal bestämmelser med sådana brister.

Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Skåne län framförde synpunkter på den närmare utformningen av lagbestämmelserna. Kritiken bestod främst i att lagförslaget enligt domstolarnas mening innehåller otydliga gränsdragningar och skälighetsbedömningar som kan innebära tillämpningssvårigheter.

FBA betonade i sitt remissvar vikten av att även civil personal inkluderas i en samlad svensk veteranpolitik, såväl vad avser allmänt synsätt som lagstiftnings- och verksamhetsmässigt.

Arbetsgivarverket framhöll i sitt remissyttrande att även civil personal ofta ingår i insatser där den utsätts för en riskbild liknande den som gäller för militär personal. Vad gäller förslaget till lag med bestämmelser för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser betonade Arbetsgivarverket, liksom Kammarkollegiet i sitt remissyttrande, att de båda myndigheterna samverkar för att utveckla den s.k. URA-försäkringen genom bl.a. en kompletterande del anpassad till de förutsättningar som råder i kris- och konfliktområden. Enligt dessa myndigheters mening är övergripande frågor som försäkrings- och rehabiliteringsfrågor inte enbart av vikt för Försvarmakten utan gäller alla myndigheter som är involverade i utlandstjänstgöring i kris- och konfliktområden. För statliga myndig-

heter krävs ingen författningsreglering. Reglering bör i stället ske i kollektivavtal mellan de centrala avtalsslutande parterna på det statliga området.¹⁹ Kammarkollegiet påpekade även att alla statligt anställda som utlandsstationeras genom exempelvis kollektivavtalet URA har ett omfattande personskadeskydd vid olycksfall under hela utlandsstationeringen genom de försäkringar hos Kammarkollegiet som överenskommit i avtalet.

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Behovet av en författningsreglering

Överväganden och förslag: På samma sätt som beträffande anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrka bör anställningsförhållandena för statligt anställda i vissa internationella civila uppdrag författningsregleras och inte enbart bestämmas genom avtal.

Som framhålls i utredningens direktiv har Sverige som målsättning att ta ett stort ansvar i bl.a. freds- och säkerhetsfrämjande insatser och att förstärka och bredda det civila inslaget i sådana insatser. Det finns därför anledning att anta att antalet personer som deltar i internationella civila krishanteringsinsatser, liksom i internationella civila uppdrag i övrigt, kommer att öka.

Medan personer som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka omfattas av de arbets- och socialrättsliga regler som finns i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom försvarsmakten (LuF), saknas motsvarande författningsreglering beträffande annan personal som deltar i internationella uppdrag. Sådana frågor regleras i stället regelmässigt genom avtal (se avsnitt 8.3.4).

Arbetsgivarverket har till utredningen framfört uppfattningen att någon författningsreglering inte bör ske. Reglering bör i stället ske i kollektivavtal mellan de centrala avtalsslutande parterna på det statliga området. Denna uppfattning överensstämmer med vad verket framförde i remissyttranden avseende departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) och betänkandet *En svensk veteranpolitik* (SOU 2008:91). Till stöd för

¹⁹ Se fotnot 18.

denna uppfattning kan anföras att arbetsmarknadens parter är de som är mest lämpade att avgöra frågor rörande den egna verksamheten och de anställda. De centrala avtalsslutande parterna har också i förhandlingsprotokoll uttalat att de är överens om att fortsätta arbetet med att finna ändamålsenliga lösningar på försäkringsfrågorna i samband med utlandstjänstgöring. Reglering genom kollektivavtal, såsom URA, är en flexibel lösning som kan anpassas till respektive yrkesgrupp och form av internationellt uppdrag. Arbetsgivarverket och ett antal statliga myndigheter arbetar med att komplettera URA med speciella villkor avseende personal i snabba insatser. Vidare håller Arbetsgivarverket och Kammarkollegiet på att utveckla den i kollektivavtal reglerade URA-försäkringen med en kompletterande del anpassad till de förutsättningar som råder i kris- och konfliktområden. Därtill kommer att kollektivavtal kan komma till stånd snabbare än lagstiftning och att man med kollektivavtalslösningen därför kan undvika onödig tröghet i processen.

Enligt utredningens mening kan emellertid vägande skäl anföras för en författningsreglering. Den reglering som därvid främst blir aktuell avser i huvudsak frågor om arbetsrättslig ställning och socialrättsliga villkor. I samband med att LuF infördes konstaterades att vissa bestämmelser delvis reglerar sådant som redan var reglerat i lag eller inskränker lags tillämplighet. Det ansågs därför att bestämmelserna lämpligen borde ges i lagform.²⁰ Kompletterande bestämmelser som inte bedömdes kräva lagform samlades i stället i en förordning. Dessa skäl bör enligt utredningen alltjämt vara vägledande, och arbets- och socialrättsliga villkor för all civil personal därför författningsregleras framgent.

En annan anledning till att anställningsförhållandena för personer inom Försvarsmaktens respektive Polisens utlandsstyrka i stora delar har författningsreglerats och inte överlämnats till avtalsförhandlingar är att utlandsstyrkornas verksamhet grundas på svenska åtaganden och att Sverige därför bär ett särskilt ansvar för denna verksamhet.²¹ Denna utgångspunkt bör vara vägledande också för en författningsreglering avseende övrig civil personals medverkan i internationella civila krishanteringsinsatser.

Därtill kommer att arbets- och socialrättsliga frågor i grundläggande delar rör viktiga rättighetsfrågor vilka inte bör överlämnas till reglering i avtal. Regleringen ställer särskilda krav på förutse-

²⁰ SOU 1998:30, s. 160 och prop. 1998/99:68, s. 12 f.

²¹ Jfr direktiven till översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands, dir. 1997:21.

barhet för den enskilde som har ett berättigat krav på att få en klar och tydlig bild av vilka förutsättningar som gäller under utlandsuppdraget, inte minst vilka rättigheter och skyldigheter som följer med tjänstgöringen. En författningsreglering är därför att föredra.

Det bör också påpekas att Veteransoldatutredningens förslag till lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser innebär att LuF ska upphöra att gälla. Flerparten av LuF:s bestämmelser tillämpas på den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka (1 a §). Det nya lagförslaget innehåller däremot inte någon regel som gör lagen tillämplig även på anställda inom Polisens utlandsstyrka. Detta innebär att Polisens utlandsstyrka skulle komma att sakna lagreglering för det fall Veteransoldatutredningens förslag genomförs, vilket i vart fall förutsätter någon form av övergångsbestämmelse.

Mot bakgrund av vad som nu sagts finner utredningen alltså att det finns ett behov av en författningsreglering av arbets- och socialrättsliga frågor avseende statligt anställda i vissa internationella uppdrag.

8.5.2 Formerna för författningsreglering

Överväganden och förslag: En författningsreglering av anställningsförhållandena för statligt anställda i vissa internationella civila uppdrag bör ta sin utgångspunkt i motsvarande reglering för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

En lagreglering för statligt anställdas medverkan i internationella civila uppdrag skulle kunna ske genom ändringar i lagen (1982:80) om offentlig anställning. För domares del skulle regleringen kunna ske i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Ett alternativ är att stifta särskilda lagar för varje yrkesgrupp eller inom varje verksamhet, t.ex. en särskild lag om domares eller domstolsanställdas deltagande i internationell civil krishantering. Ytterligare ett alternativ är en gemensam lag för hela rättsväsendet, dvs. för domare, åklagare, poliser, kriminalvårdstjänstemän och andra anställda inom rättsväsendet.

Skäl föreligger dock inte att göra någon innehållsmässig skillnad i regleringen för olika verksamheter eller yrkesgrupper i förevarande hänseende. Personer som tjänstgör under likartade riskfyllda beting-

elser, oavsett skillnader i yrkesmässig tillhörighet i Sverige, bör enligt utredningen ha samma arbets- och socialrättsliga skydd under utlandsuppdragen. Utredningen förordar därför som en principiell lösning en gemensam reglering för alla anställda vid civila statliga myndigheter som arbetar under likartade förhållanden utomlands. Vilka personalkategorier och uppdrag som bör omfattas av regleringen redogörs för i avsnitt 8.5.3 och 8.5.4.

Detta synsätt gör sig till stora delar också gällande i förhållande till militär personal. Det är således önskvärt att svensk militär och civil personal som tjänstgör i samma insats i stor utsträckning omfattas av likvärdiga anställningsförhållanden. Bortsett från en allmän rättvisaspekt innebär ett i stora delar enhetligt regelsystem också förutsebarhet och pedagogiska fördelar för de berörda. En ny författningsreglering av anställningsförhållanden för civil personal i internationella uppdrag bör därför, med de skillnader som är påkallade av omständigheterna, lämpligen bygga på motsvarande lagstiftning avseende militär personal.

En författningsreglering rörande civil personal skulle – såsom föreslogs i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) – därför kunna ta sin utgångspunkt i den nuvarande lagstiftningen rörande personal i internationella militära insatser, dvs. i LuF. Som framgått ovan har emellertid Veteransoldatutredningen i betänkandet *En svensk veteranpolitik* (SOU 2008:91) föreslagit att denna lag ska upphävas och ersättas av lagen om Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser (se avsnitt 8.4.3).

Förslaget härom lämnades i oktober 2008 och har i huvudsak mottagits väl, även om bl.a. Försvarsmakten i sitt remissyttrande riktat kritik mot delar av förslaget (se avsnitt 8.4.3.) Under hand har från Regeringskansliet inhämtats att det finns anledning att utgå från att lagförslaget kommer att ligga till grund för den fortsatta beredningen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts har utredningen ansett det mest ändamålsenligt, att utgångspunkten för en ny författningsreglering om anställningsförhållanden för civil personal vid internationella uppdrag bör vara Veteransoldatutredningens förslag till författningsreglering för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser. Hänsyn måste dock givetvis tas till de skillnader som är betingade av olikheter i verksamhetens karaktär.

Med hänsyn emellertid till de stora likheter som föreligger mellan Veteransoldatutredningens förslag till lag avseende militär

personal och det förslag till lag avseende civil personal som utredningen här lämnar, finns det enligt utredningens mening anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet också överväga möjligheten till en gemensam författningsreglering för såväl militär som civil personal i utlandstjänst.

8.5.3 Personalkategorier som primärt bör omfattas av författningsregleringen

Överväganden och förslag: Den nya författningsregleringen bör omfatta all personal som sänds ut av rättsväsendet för arbete i *internationella civila krishanteringsinsatser*.

I utredningens uppdrag ingår att överväga behovet av och – för det fall det anses nödvändigt – lämna förslag på författningsreglering av utlandstjänstgöringen för rättsväsendets personal innefattande bl.a. arbets- och socialrättsliga frågor.

Begreppet *rättsväsende* omfattar i första hand domstolsväsende, åklagarväsende, polis och kriminalvård. Även Brottsförebyggande rådets och Brottsoffermyndighetens verksamhet kan hänföras till detta begrepp. Avgränsningen är dock inte självklar. Man kan således tänka sig att personer som i Sverige är verksamma som exempelvis domare eller åklagare inte direkt verkar i sina respektive yrkesroller i det internationella uppdraget, utan t.ex. arbetar med allmän uppbyggnad av förvaltningsstrukturer. Det är också tveksamt om exempelvis rådgivare inom det vidsträckta området mänskliga rättigheter omfattas av begreppet. Det förekommer också att personer som är eller har varit verksamma inom rättsväsendet deltar i internationella uppdrag utsända av någon annan myndighet, exempelvis Folke Bernadotteakademin (FBA) eller Sida. För att undvika oklarheter i detta avseende bör en författningsreglering avseende personal från rättsområdet knytas till anställning vid någon av rättsväsendets delar och således inte till den funktion eller de arbetsuppgifter som personen innehar utomlands.

Frågor rörande vilken myndighet som är att anse som anställningsmyndighet behandlas närmare i avsnitt 7.3.10.

Lagens tillämpningsområde bör vidare begränsas utifrån verksamhetens natur. Begreppet *internationella uppdrag* kan i sammanhanget omfatta såväl civila krishanteringsinsatser och utvecklings-

samarbete som övriga internationella uppdrag, däribland arbete vid de internationella tribunalerna och domstolarna.

Internationella civila krishanteringsinsatser betecknas ibland som freds- och säkerhetsfrämjande insatser och är vanligen beslutade av FN, OSSE eller EU. I Sverige är det regeringen som fattar beslut om deltagande i internationella civila krishanteringsinsatser. Regeringen beslutar också om det anslag som står till förfogande för deltagandet. Personalens medverkan sker inte sällan under riskfyllda betingelser. Vanligen rör det sig om längre tjänstgöring utomlands. Mot bakgrund härav är det lämpligt att personer som deltar i civila krishanteringsinsatser, vilket också konstaterades i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1), omfattas av regleringen.

Som framgått är emellertid begreppet *internationell civil krishantering* ett omfattande och mångfasetterat begrepp. Området är dessutom dynamiskt och det är mycket svårt att förutsäga i vilken riktning verksamheten kommer att förändras. Det är också av betydelse hur den militära krishantering utvecklas.²² För närvarande är i synnerhet EU:s krishanteringsberedskap under kraftig förändring. Mot denna bakgrund är det varken ändamålsenligt eller möjligt att nationellt definiera begreppet på ett uttömmande sätt i lagtexten. Det bör dock klargöras att med internationell civil krishantering avses ett icke-militärt internationellt uppdrag, vari Sverige tar del.

Deltagande i *internationellt utvecklingssamarbete* beslutas och finansieras i regel av respektive myndighet. Utvecklingssamarbete skiljer sig också från civila krishanteringsinsatser när det gäller tidsfaktorn. Civilpersonals deltagande i krishantering kan beroende på situationen pågå i flera år. Jämfört med utvecklingssamarbetets långsiktighet är det ändå fråga om tillfälliga åtgärder. Medan personal i civila krishanteringsinsatser i normalfallet är stationerad utomlands i längre perioder, bedrivs emellertid utvecklingssamarbetet vanligen under kortare vistelser i mottagarlandet. Vidare genomförs utvecklingssamarbete – typiskt sett – i miljöer där det säkerhetspolitiska läget inte är inne i akuta skeden utan i faser av

²² Syftet med den svenska internationella militära verksamheten är enligt 1 § tredje stycket lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt. Bestämmelsen återfinns i 1 § andra stycket i Veteran-soldatutredningens förslag till lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

uppbyggnad. Deltagandet i utvecklingssamarbete är därför ofta inte i lika stor utsträckning som civila krishanteringsinsatser bundet till den konflikt eller det konflikthot som ligger i bakgrunden. Detta innebär att arbetsförhållandena i normalfallet inte är lika riskfyllda som under civila krishanteringsinsatser. Sammantaget skiljer sig utvecklingssamarbete i många avseenden från civila krishanteringsinsatser och bör därför inte omfattas av författningsregleringen. Reglering bör för denna grupp i stället även fortsättningsvis ske genom kollektivavtal. Utredningens förslag motsvarar i detta avseende det förslag som lämnades i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) samt den finska regleringen på området. Den finska lagstiftningen undantar uttryckligen utvecklingssamarbete från tillämpningsområdet (se 2 § andra stycket lagen om civilpersonals deltagande i krishantering 30.12.2004/1287).

När det gäller *övriga internationella uppdrag* kan särskilt nämnas arbete i internationella tribunaler och domstolar. Vid sådant arbete är personalen vanligen anställd direkt av den som står bakom tribunalen eller domstolen i fråga, exempelvis FN. Då en lag rörande civil personal bör begränsas till personer anställda av svenska myndigheter – i första hand rättsväsendet – faller personal vid sådana tribunaler utanför lagens tillämpningsområde redan av denna anledning. I enstaka fall kan det dock förekomma att svensk personal vid internationellt sammansatta domstolar sänds ut på uppdrag av exempelvis Sida. Av samma skäl som anförts beträffande deltagare i utvecklingssamarbete bör enligt utredningens mening inte heller sådan personal omfattas av författningsregleringen.

Utredningen föreslår alltså att författningsregleringen ska omfatta personal inom rättsväsendet som tjänstgör inom ramen för en internationell civil krishanteringsinsats.

8.5.4 Andra personalkategorier

Överväganden och förslag: En författningsreglering bör vara tillämplig även på övrig civil personal som sänds ut av statliga myndigheter i internationella civila krishanteringsinsatser.

I utredningens uppdrag ingår att överväga om en eventuell författningsreglering kan vara tillämplig på civil personal utöver dem som är anställda inom rättsväsendet.

Det kan undantagsvis förekomma att statligt anställda jurister verksamma inom skilda områden inte är anställda inom någon av rättsväsendets delar men likväl bör och kan komma ifråga för internationella uppdrag på rättsområdet. För att undvika behov av särreglering för dessa fall eller risk för att vissa personkategorier inte omfattas av det avsedda arbets- eller socialrättsliga skyddet, bör någon hänvisning i lag redan av denna anledning inte göras till rättsväsendet utan lagen omfatta all statlig personal, oavsett yrkesbakgrund, utanför Försvarmakten. Någon anledning att utsträcka lagens tillämpningsområde härutöver, exempelvis till privat- eller kommunalanställda, finns dock inte.

Som framhållits ovan bör personer som tjänstgör under likartade riskfyllda betingelser ha samma arbets- och socialrättsliga skydd. Utöver rättviseaspekter kan, som framgått, pedagogiska skäl anföras för att en författningsreglering av anställningsförhållandena för statligt anställda i internationella civila uppdrag bör vara enhetligt utformad. Regleringen bör således omfatta alla civila personalkategorier och inte vara begränsad till dem som är anställda inom rättsväsendet. Detta innebär att även personal som sänds ut av exempelvis FBA och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MBS) för att delta i civila krishanteringsinsatser bör omfattas.

Civil krishantering bör i detta sammanhang åtskiljas från *humanitära biståndsinsatser*, även om gränsdragningen innebär vissa svårigheter.²³ Till humanitärt bistånd kan hänföras bl.a. det internationella arbete som Sidas personal bedriver (se avsnitt 4.3). Ett av de gemensamma målen för krishantering och det humanitära biståndet

²³ Humanitärt bistånd definieras bl.a. i rådets förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd som icke-diskriminerande biståndsinsatser, hjälp- och skyddsinsatser till förmån för befolkningsgrupper i tredje länder, särskilt de mest utsatta befolkningsgrupperna och i första hand befolkningen i utvecklingsländer, offer för naturkatastrofer, händelser med mänskligt ursprung såsom krig och konflikter eller extraordinära situationer och omständigheter jämförbara med naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan.

är att rädda och skydda människoliv under och efter katastrofsituationer. Humanitärt bistånd är dock direkt nödhjälp, där den utrikes- och säkerhetspolitiska prövningen inte är lika betydelsefull. Civil personal som deltar i krishantering utför delvis humanitärt arbete, men målet för krishanteringsverksamheten är aldrig enbart humanitärt.

Krishantering i samband med konfliktsituationer är en helhet som omfattar olika både civila och militära funktioner. Ofta är de samtidigt och beroende av varandra, även om det är fråga om olika organisatörers verksamhet. Det är oundvikligt att civil krishantering och annan verksamhet i samband med krissituationer, också av militärt slag, delvis överlappar varandra. Vid bestämmandet av den framtida lagens tillämpningsområde finns det anledning att överväga om också insatser som inte betecknas som civila krishanteringsinsatser bör omfattas av en gemensam författningsreglering. Utredningen, som noterar att vad som betecknas som militär verksamhet inte ingår i utredningsuppdraget, lämnar följaktligen inget förslag i denna del utan nöjer sig med detta påpekande.

I sitt remissyttrande över departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) påtalade dåvarande Statens räddningsverk att begreppet civil krishantering enligt verkets uppfattning inte omfattar all internationell verksamhet som myndigheten bedriver. I dag är det MSB som bedriver motsvarande internationella arbete. Myndighetens internationella insatser består dels av civila krishanteringsinsatser, dels olika former av humanitära insatser, kapacitetsutvecklingsinsatser och humanitära minröjningsinsatser. Medan de civila krishanteringsinsatserna är beslutade och särskilt finansierade av regeringen, är övriga internationella insatser beslutade av myndigheten efter kontakter med Regeringskansliet och bekostade av myndighetens medel. Med hänsyn dels till att myndighetens deltagande i civila krishanteringsinsatser därmed skiljer sig från övriga internationella insatser, dels till den stora variation som finns i fråga om myndighetens övriga internationella insatser, är det enligt utredningens mening lämpligt att endast myndighetens civila krishanteringsinsatser omfattas av lagens tillämpningsområde.

Det torde inte finnas något behov av att i lagtexten uttryckligen undanta de internationella uppdrag som inte omfattas av lagens tillämpningsområde på det sätt som görs i den finska lagstiftningen. En hänvisning bör dock göras till de särskilda bestäm-

melser som finns för anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats.

Det bör påpekas att det är *krishanteringsinsatsens* inriktning – på militär eller civil verksamhet – som avgör vilken särslagstiftning som dess personal ska omfattas av. För denna fråga saknar det däremot betydelse om *personalen* är civil eller militär. Civil personal som är anställd av Försvarsmakten och som tjänstgör i internationella militära insatser kan således komma att omfattas av den föreslagna lagen med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser

Det sagda innebär att en författningsreglering kan vara tillämplig även på övrig personal som sänds ut av statliga myndigheter i civila krishanteringsinsatser. En sådan lag kan lämpligen benämnas *lag om personal i internationella civila krishanteringsinsatser*.

8.5.5 Övrigt

Överväganden och förslag: Även med föreslagen författningsreglering kvarstår ett behov av vissa kollektiv- och försäkringsavtalslösningar på området.

Även med en föreslagen författningsreglering kvarstår dock ett behov av kollektiv- och försäkringsavtalslösningar på området. Det gäller såväl behovet av mer detaljerade villkor som frågor som lämnats utanför författningsregleringen, exempelvis avseende statens skadeståndsansvar för skador vållade av utsänd personal.

Brottsoffermyndigheten har uppmärksammat utredningen på den osäkerhet som för närvarande råder i fråga om rätt till brottsskadeersättning när utsänd personal utsätts för brott utomlands, främst när det gäller rätten till ersättning för kränkning.²⁴ Myndigheten har därvid framhållit behovet av att frågan löses genom arbetsgivarens försäkring. Utredningen delar denna uppfattning.

Utredningen har vidare uppmärksammat på vikten av enhetliga regler i fråga om beskattning av traktamenten inom EU-missioner. Utredningen utgår från att svenskar, genom exempelvis Skatteverkets tillämpning av bestämmelserna, inte särbehandlas negativt i

²⁴ Jfr Brottsoffermyndighetens beslut den 1 november 1999, diariernr 02817/1998, samt den 20 april 2009, diariernr 10400/2008 och 11344/2008.

detta hänseende, då en sådan tolkning vore mycket olycklig ur rekryteringssynvinkel.

8.5.6 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Lagens ikraftträdande bör samordnas med Veteransoldatutredningens motsvarande lagförslag. De föreslagna bestämmelserna bör gälla från lagens ikraftträdande. Dock bör det uppföljnings- och stödsystem som anställningsmyndigheterna tillämpar på dem som tidigare varit utsända och dem som är utsända vid tiden för lagens ikraftträdande i huvudsak vara enhetligt.

Lagens ikraftträdande bör samordnas med Veteransoldatutredningens motsvarande lagförslag (se avsnitt 8.4.3).

De föreslagna bestämmelserna bör gälla från lagens ikraftträdande. Dock bör det uppföljnings- och stödsystem som anställningsmyndigheterna tillämpar på dem som tidigare varit utsända och dem som är utsända vid tiden för lagens ikraftträdande vara enhetligt. De nya bestämmelserna bör därför tillämpas även på tidigare utsänd personal som skadats efter utgången av år 1999, dvs. den tidpunkt då Polisens utlandsstyrka inrättades. Utredningen har vid valet av denna tidpunkt hämtat viss ledning av Veteransoldatutredningens förslag i denna del. Bestämmelserna i 16 § bör dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning för kostnader enligt 17 § andra stycket, som uppstått av annan anledning än den närståendes dödsfall eller sjukdom som medfört sjukhusvård, bör lämnas endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär en viss retroaktivitet, så till vida att även viss redan hemkommen personal kommer att behöva följas upp.

9 Straffrättslig jurisdiktion

9.1 Inledning

I samband med att FN eller EU fattar beslut om en mission beslutas också om mandatet för insatsen där uppgifter och befogenheter fastslås. Mellan ansvarig organisation och mottagarlandet ingås vanligen en särskild överenskommelse, i engelsk akronym en s.k. SOMA (*Status of Mission Agreement*). Avtalet undantar regelmässigt brott som begåtts av utsända personer från mottagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. Detta bygger på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över de brott som de utsända personerna kan begå. Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion finns framför allt i 2 kap. brottsbalken. Svensk domstol har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utomlands. Behörigheten förutsätter dock som huvudregel att gärningen också är straffbar på gärningsorten, s.k. dubbel straffbarhet (2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Om brott har begåtts vid tjänstgöring av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller tillhör Polisens utlandsstyrka har svensk domstol behörighet utan att kravet på dubbel straffbarhet behöver vara uppfyllt (2 kap. 3 § 3 brottsbalken). Någon motsvarande bestämmelse för rättsväsendets personal som deltar i internationell civil krishantering finns inte. I dessa fall krävs därför som huvudregel att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt för att svensk straffrättslig jurisdiktion ska föreligga. Det finns således en risk att brott som begåtts i tjänsten av personal från rättsväsendet som deltar i internationell civil krishantering inte kan lagföras i Sverige. FN har flera gånger påpekat detta och uppmanat Sverige och andra bidragande stater att vidta åtgärder. I sammanhanget bör uppmärksammas att problemet är generellt för all civil personal som sänds ut på internationella uppdrag och inte bara avseende personal från rättsväsendets myndigheter.

I följande avsnitt beskrivs den folkrättsliga bakgrunden (avsnitt 9.2), nuvarande svenska regler (avsnitt 9.3) och tidigare utredningar på området (avsnitt 9.4). I avsnitt 9.5 redovisas utredningens överväganden och förslag.

9.2 Den folkrättsliga bakgrunden

9.2.1 Allmänt

I folkrättsliga sammanhang kan termen *jurisdiktion* omfatta olika aspekter av myndighetsutövning. Ofta görs en indelning i legislativ jurisdiktion (lagstiftningsmakten), judiciell jurisdiktion (rättskipning genom domstolar samt beslut av administrativa myndigheter) och exekutiv jurisdiktion (verkställighet).¹ Medan exekutiv jurisdiktion i princip alltid är territoriellt begränsad, föreligger vid legislativ och judiciell jurisdiktion en viss rätt till extraterritoriell tillämpning. I vissa länder – såsom inom anglosaxisk rättstradition (*common law*) – sammanfaller i princip den legislativa och judiciella jurisdiktionen. Det innebär att det vid brott inom nationell rätt också föreligger domsrätt och tvärtom. I andra länder – däribland Sverige – är däremot det materiella brottsbegreppet i princip vidare än domsrätten eller den judiciella jurisdiktionen. Nedan kommer frågor kring domsrätt och avgränsningen av nationell domstols behörighet att döma över gärningar som utgör brott enligt den nationella lagen att behandlas. Begreppet jurisdiktion kommer därför att användas i denna betydelse.

En svensk domstol ska, om den är behörig, alltid tillämpa svensk straffrätt. Innehållet i utländsk rätt måste emellertid beaktas exempelvis vid tillämpning av regler om dubbel straffbarhet. Utländsk rätt kan också vägas in vid prövning av s.k. åtalsförordnande.

Jurisdiktionsfrågor har intimt samband med frågor om immunitet, eftersom immunitet för utomlands begångna handlingar ofta grundar sig på ett åtagande för den sändande staten att samtidigt upprätthålla full jurisdiktion över de utsända. Utformningen av domsrättsreglerna måste också ske med beaktande av de bestämmelser som staterna tillämpar för utlämning. Enligt principen *aut dedere, aut judicare* ska en stat, inom vars område en person misstänkt för brott i en annan stat befinner sig, vid begäran antingen utlämna den misstänkte eller själv inleda lagföring. Det innebär att omfattande utlämningsregler tillåter begränsade domsrättsregler och vice versa.

¹ Se t.ex. Eek, Bring, Hjerner, Folkrätten, 4:e uppl. s. 405.

9.2.2 Jurisdiktionsprinciper

Nationell domsrätt förutsätter i princip att den konkreta gärningen har någon form av anknytning till domstolsstaten. De anknytningsgrunder som folkrättsligt anses ge en nation domsrätt brukar sammanfattas i ett antal principer.²

Den grundläggande *territorialitetsprincipen* innebär att en stat har jurisdiktion över brott begångna på det egna territoriet. Anknytningen till staten utgörs således av gärningsorten. Principen anses gälla oinskränkt även om den kan begränsas genom främst regler om immunitet.

Enligt *flaggstatsprincipen* har en stat dessutom domsrätt över brott som har begåtts på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Anknytningen till staten grundar sig alltså på registreringen. Principen härrör ursprungligen från tanken att ett fartyg är ett "flytande territorium" och ansågs tidigare i viss mån vara ett specialfall av territorialitetsprincipen.

Den s.k. *aktiva personalitetsprincipen* tillerkänner även en stat jurisdiktion över brott begångna av dess egna medborgare, oavsett var de begås. Vanligen omfattas även brott som har begåtts av personer med enbart hemvist i staten. Enligt denna princip har således brottet anknytning till staten genom gärningsmannen. Vissa stater – däribland Sverige – utlämnar aldrig eller sällan sina egna medborgare men tillerkänner i gengäld sina domstolar i det närmaste total domsrätt över brott som dess medborgare eller personer med hemvist i staten har begått utomlands.

² I de flesta internationella konventioner som reglerar jurisdiktionsfrågor finns inledningsvis en bestämmelse om skyldighet att etablera domsrätt i överensstämmelse med folkrättsliga anknytningsprinciper. Normalt föreskrivs en skyldighet för de fördragsslutande staterna att se till att de kan utöva domsrätt över brott som omfattas av överenskommelsen och som begås på det egna territoriet (*territorialitetsprincipen*). Skyldigheten omfattar vanligen även brott begångna på egna fartyg eller luftfartyg (*flaggprincipen*). Ofta innehåller konventionerna därutöver även uttryckliga förpliktelser att kunna utöva domsrätt även över brott begångna av statens medborgare utanför dess territorium (den s.k. *aktiva personalitetsprincipen*). Så är t.ex. fallet enligt FN:s narkotikakonvention och de inom EU ingångna avtalen om ekonomiska brott och annan organiserad brottslighet, bl.a. EU:s bedrägerikonvention. I många överenskommelser, bl.a. den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, finns härutöver en skyldighet att säkerställa domsrätt över brott i de fall den misstänkte befinner sig på statens territorium och staten inte utelämnar denne till någon som har jurisdiktion på annan grund (*principen om ställföreträdande straffrättskipning*). Enligt Romstadgan åligger det varje stat att döma över de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet (*universalitetsprincipen*). Universalitetsprincipen återfinns också i bl.a. Genèvekonventionerna och folkmordskonventionen. Denna jurisdiktionsrätt torde dock följa redan av allmän folkrätt, dvs. *jus cogens*. Vid sidan av förpliktelser som *ålägger* jurisdiktion finns det i konventioner ofta stadganden om *tillåten* jurisdiktion. Sådan reglering avser ofta en rätt för staten att lagföra brott mot statens egna eller till staten knutna personers intressen (*statsskyddsprincipen* och den s.k. *passiva personalitetsprincipen*).

När domsrätten utövas med stöd av den s.k. *passiva personalitetsprincipen* grundar sig denna på att brottet riktar sig mot ett enskilt intresse i den aktuella staten. I dessa fall är det därmed brottsoffret eller angreppsobjektet som utgör anknytningen till staten. Ett land som tillämpar denna princip kan således utöva domsrätt när en person som har anknytning till staten genom exempelvis medborgarskap har utsatts för ett brott utomlands.

Statskyddsprincipen ger vidare en stat jurisdiktion över brott riktade mot staten själv eller annat offentligt intresse i staten. Anknytningspunkten är därmed staten själv. Principen anses numera vara allmänt accepterad, åtminstone beträffande allvarliga brott riktade mot statens egen säkerhet. Dess förenlighet med folkrätten har emellertid ifrågasatts, och det kan anföras skäl för att den ska användas restriktivt. Ett sådant skäl är att det vid tillämpning av denna princip inte kan uppställas något krav på dubbel straffbarhet, då brott riktade mot en viss stats inre säkerhet vanligen inte utgör brott i andra stater. Principen inkräktar därmed på andra staters suveränitet över det egna territoriet. Avsteg från kravet på dubbel straffbarhet kan också drabba den enskilde, som kan komma att dömas för en gärning som inte är kriminaliserad på gärningsorten. Gärningsmannen kan helt sakna anknytning till domstolsstaten och kan vara omedveten om att gärningen där utgör ett brott. Dessutom riskerar gärningsmannen att dömas för samma gärning mer än en gång, eftersom utländska domar vanligen inte hindrar ny lagföring för samma gärning (jfr förbudet mot *ne bis in idem* nedan) i fall då den kränkta staten utövar domsrätt med stöd av statskyddsprincipen.³ Vilka brottstyper som kan omfattas av principen är omtvistat. Den brukar tillämpas åtminstone vid brott som hotar landets militära och politiska säkerhet. Vanligen anses även brott såsom penningförfalskning, människosmuggling och allvarligare fall av narkotikasmuggling omfattas av principen. Också brott begångna mot och av statstjänstemän brukar anses motivera jurisdiktion på denna grund.⁴

Tillämpning av *universalitetsprincipen* innebär att domsrätten grundar sig på brottets karaktär oberoende av vem som har begått detta och var detta har skett. Principen bygger på tanken att vissa brott (bl.a. folkmord) är sådana att det ligger i hela världssam-

³ Se Cameron, *The Protective Principle of International Criminal Jurisdiction*, 1994, s. 32 ff.

⁴ Se Jareborg, *Allmän kriminalrätt*, s. 247, samt Cameron i NTfK 1993, s. 229.

fundets intresse att de lagförs. Detta intresse gör att de anses ha anknytning till varje stat.⁵

Principen om ställföreträdande straffrättskipning innebär att jurisdiktionen inte utövas i domstatens omedelbara intresse. Utövandet sker i stället i ett annat lands intresse såsom ett led i det internationella samarbetet mot brott. Anknytningen till domstaten är därmed inte självständig utan härledd från en traktatförpliktelse eller en begäran från annan stat i vilken brottet är begånget eller en stat som grundar jurisdiktion över brottet på någon anknytningsprincip.

9.2.3 Dubbel straffbarhet

Enligt svenska straffrättsliga jurisdiktionsregler är huvudregeln att svensk domstol inte är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten, se 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Regeln tillkom år 1972 i anledning av Sveriges tillträde till 1970 års *Europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar*, den s.k. brottmålskonventionen. I denna finns regler som bygger på principen *ne bis in idem* ("inte två gånger i samma sak"), dvs. regler som anger i vilken utsträckning en stat ska vara förhindrad att lagföra en person för en gärning som varit föremål för rättslig prövning i en annan konventionsstat. En frikännande dom ska i princip accepteras även om den misstänkte har blivit frikänd därför att gärningen inte var straffbar enligt det dömande landets lag. I konsekvens härmed ansågs det orimligt att en person i en sådan situation skulle kunna åtalas i Sverige endast av det skäl att gärningen ännu inte hade prövats materiellt i utlandet.

Den ordning som gällde före reformen byggde på tanken att svenska medborgare borde lyda under svensk lag även när de befann sig utomlands. Denna uppfattning motiverades av "sociala" skäl men även av rent praktiska överväganden, eftersom det var besvärligt för domstolen att skaffa sig kunskap om innehållet i främmande rätt.⁶

Som skäl för att kravet på dubbel straffbarhet ska upprätthållas kan anföras att ett sådant överensstämmer med den folkrättsliga

⁵ Många stater – däribland Belgien – tillämpar vid folkmord och andra allvarliga brott en vittomfattande jurisdiktion. Universalitetsprincipen kommer till uttryck även i svensk rätt, se 2 kap. 3 § 6 brottsbalken.

⁶ SOU 2002:98, s. 103.

non-interventionsprincipen, dvs. att stater inte ska lägga sig i varandras angelägenheter. Principen ter sig också viktig ur den enskildes perspektiv, eftersom den innebär rättssäkerhet och respekt för individens frihet att kunna nyttja de friheter som ges i det land han eller hon befinner sig. Det kan också ifrågasättas om det står i överensstämmelse med den allmänt accepterade straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är straffri enligt den lag som gäller där gärningen begicks.

9.2.4 Immunitet

Begreppet immunitet brukar definieras som ”oåtkomlighet för maktutövning” och innebär ett undantag från den suveränitet som varje stat annars har över sitt eget territorium. En annan definition är ”exterritorialitet”, en term som tydliggör betydelsen att ett rättssubjekt behandlas som om det befann sig utanför den statens territorium där det faktiskt uppehåller sig. Straffrättslig immunitet innebär att domstol inte är behörig att pröva frågor om straffrättsligt ansvar. Regler om immunitet återfinns i allmän folkrätt och i traktaträtten.

Medan immunitet för stater, statsöverhuvuden, diplomater och konsuler härrör från det traditionella suveränitetstänkandet⁷, har immunitet för internationella organisationer utvecklats utifrån det nödvändiga i att dessa kan fungera (på engelska *functional necessity*) och är en relativt sen företeelse. Syftet med denna form av immunitet är att möjliggöra fritt och självständigt arbete i internationella sammanhang. Immuniteten ska inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt för fullgörandet av organisationens uppgifter. Enligt artikel 105 i FN-stadgan ska således FN, medlemsstaternas ombud och organisationens tjänstemän åtnjuta den immunitet som är nödvändig för fullgörandet av respektive uppgifter. I anledning härav slöts år 1946 en konvention, *Konvention rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter*. Liknande överenskommelser har därefter träffats om immunitet för ett antal andra internationella organisationer och deras funktionärer. Immuniteten är alltså i dessa fall helt grundad på traktater. I lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall finns bestämmelser som ger dessa överenskommelser inomstatlig giltighet i Sverige.

⁷ Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, 1961, SÖ 1967:1.

Att kunna verka fritt och självständigt i förhållande till olika stater är av extra stor vikt för de personer som har i uppdrag att utföra judiciella uppgifter. I stadgarna för de internationella domstolarna och tribunalerna återfinns därför vanligen olika former av immunitet för de anställda domarna och åklagarna. Immuniteten gäller i de anslutna staterna i den utsträckning som krävs för att domstolen eller tribunalen ska kunna fullgöra sina uppgifter.⁸ Avsaknaden av möjlighet för de anslutande staterna att utkräva ansvar kompenseras emellertid ofta av interna regler om entledigande samt disciplinära åtgärder.⁹

En särskild typ av överenskommelser rörande immunitet för internationella organisationer är s.k. högkvartersöverenskommelser. Dessa är traktater mellan en internationell organisation och den stat vari organisationen har sitt högkvarter eller sin fasta representation. Genom sådana överenskommelser kommer personalens immunitet att likställas med diplomatisk immunitet.

Även en stats militära styrkor, som med vederbörligt tillstånd uppehåller sig i en annan stat, anses enligt allmän folkrätt berättigade till viss immunitet. Immunitetens omfattning är dock omtvistad.¹⁰

9.2.5 Statusavtal¹¹

När FN eller EU fattar beslut om en internationell insats ingår, som nämnts, organisationen och mottagarstaten vanligen en särskild överenskommelse om mandatet för insatsen, i engelsk akronym en SOFA (*Status of Forces Agreement*) eller SOMA (*Status of Mission Agreement*). Medan en SOFA i huvudsak reglerar militära insatser, reglerar en SOMA vanligen civila insatser.

SOFAs och SOMAs är bilaterala eller multilaterala avtal som definierar de militära styrkornas respektive den civila insatsens och personalens rättsliga status. I ett avtalslöst tillstånd är de inblandade

⁸ Se t.ex. art. 19 i stadgan för Internationella domstolen, art. 30 i stadgan för Krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien, art. 29 i Rwandatribunalens stadga samt art. 48 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Jfr även lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

⁹ Se t.ex. art. 18 i stadgan för Internationella domstolen samt art. 46 och 47 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

¹⁰ Se t.ex. Strömberg och Melander, Folkrätt, 6:e uppl. s. 86.

¹¹ Avsnittet baseras i huvudsak på Aurel Sari, Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice, *The European Journal of International Law*, vol 19, 2008, s. 80 och 82.

staterna hänvisade att lösa eventuella tvister med stöd av internationell sedvanerätt. Dessa regler är inte entydiga och ger ett betydande utrymme för olika uppfattningar. Statusavtalen gör emellertid att de deltagande parterna redan på förhand vet vad som gäller. I avtalen fördelas skyldigheter och rättigheter mellan de deltagande länderna. Avtalen tar vanligen upp frågor om personalens ankomst och avresa, uniformering och beväpning, informationsutbyte, säkerhet och konfliktlösning samt privilegier, immuniteter och jurisdiktion.

Såväl militära som civila krishanteringsinsatser innefattar med nödvändighet farliga och riskabla inslag. En anledning till att personalen är i behov av immunitet och privilegier är att den deltar i verksamhet som ställer särskilda krav och som kan vara förknippad med inte obetydliga risker. Det kan också vara så att aktiviteten kan vara förlagd till ett land som inte har samma rättsordning och syn i frågor om mänskliga rättigheter som den egna staten. Det blir därför en viktig uppgift för den sändande staten att skydda den egna personalen. Regleringen av bl.a. jurisdiktion och immunitet har sin utgångspunkt i detta synsätt.

Även om bruket av SOFAs och SOMAs har varit omfattande under 1900-talet, har en kombination av tre olika faktorer hindrat utvecklandet av en enhetlig utformning motsvarande exempelvis de regler som finns rörande diplomatiska relationer. För det första har fredliga militära och civila insatser utomlands vitt skilda syften, det kan sålunda vara fråga om övning, rådgivande insatser eller storskaliga fredsbevarande insatser. För det andra kan de operativa omständigheter som personalen ska verka under skilja sig drastiskt från en insats till en annan. Juridiska arrangemang som passar en stabil och säker operativ miljö är knappast lämpliga i postkonfliktsituationer eller i fall när mottagarstaten saknar effektiv styrning. För det tredje tenderar inflytelserika länder att förlita sig på sin dominanta position för att tillförsäkra sin personal mer förmånliga villkor än de är villiga att tillerkänna utländsk personal som befinner sig på deras eget territorium.

Även om ingen enhetlig ordning har utvecklats för att reglera militära och civila insatsers status i internationell rätt, kan ett antal regelsystem urskiljas. SOFAs rörande militärt samarbete brukar mellan politiskt jämbördiga parter baseras på 1951 års NATO-avtal.¹² Internationella aktörer har också utvecklat särskilda ordningar som reglerar fredsbevarande insatsers immuniteter och privilegier.

¹² Agreement between the Parties of the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 19 June 1951, 199 UNTS 67.

År 1990 presenterade FN:s sekretariat en ”modell-SOFA” för organisationens fredsbevarande insatser. Modellavtalet är emellertid också tänkt att i tillämpliga delar tjäna som mall för avtal med mottagarstater vid insatser som FN:s militära personal inte deltar i. I avtalet regleras såväl den militära som den civila personalens juridiska status. Insatsen och dess medlemmar är enligt avtalet skyldiga att respektera alla lokala lagar och föreskrifter. Enligt avtalet ska samtliga medlemmar i FN:s fredsbevarande insatser, inklusive lokalanställd personal, åtnjuta immunitet i fråga om rättsliga åtgärder beträffande i sin officiella egenskap gjorda muntliga eller skriftliga uttalanden och sina i denna egenskap vidtagna åtgärder. Om mottagarlandets regering misstänker att någon medlem av insatsen skulle ha begått brottslig gärning, ska den omedelbart informera FN:s representanter härom och i förekommande fall presentera bevis. För det fall den anklagade personen är civil ska FN:s representant genomföra nödvändiga förhör och sedan komma överens med mottagarstatens regering om huruvida lagföring ska ske. Kan en överenskommelse inte träffas ska frågan, om inte annat beslutats, avgöras av en skiljedomstol bestående av tre domare. Domstolens beslut är slutligt och bindande för båda parter. Militär personal står under respektive sändarstats exklusiva jurisdiktion beträffande varje straffbar gärning begången i mottagarstaten. I avtalet stadgas vidare att FN:s generalsekreterare ska utverka försäkringar från de deltagande sändarstaterna att de är beredda att utöva straffrättslig jurisdiktion över medlemmarna i sin nationella kontingent.¹³

FN:s modell-SOFA kompletteras av ett medverkansavtal (*Contribution Agreement*) som är tänkt att ligga till grund för avtal mellan FN och de respektive medlemsstater som bidrar med personal och utrustning till FN:s fredsbevarande insatser. Medverkansavtalet ska i tillämpliga delar också kunna tjäna som mall för avtal mellan FN och icke-medlemsstater som deltar i sådana insatser. I avtalet regleras bl.a. sändarstaternas administrativa och ekonomiska åtaganden samt frågor om utrustning. Under den tid personalen deltar i FN-insatsen förblir den i nationell tjänst men verkar under FN:s befäl och operativa kontroll. När det gäller jurisdiktion hänvisar medverkansavtalet till FN:s modell-SOFA. Avtalet ålägger

¹³ Art. 6, 24–28, 46–48 samt 53, UN doc. A/45/594, Model-status-of-forces agreement for peacekeeping operations: Report of the Secretary-General, 9 Oct. 1990.

vidare sändarstaten att utöva straffrättslig jurisdiktion över sin militära personal.¹⁴

EU:s medlemsstater antog år 2003 en ”modell-SOFA” som inom EU:s territorium reglerar den juridiska statusen för unionens militära och civila personal med uppgifter inom den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP).¹⁵ År 2005 antog medlemsstaterna en ”modell-SOFA” i fråga om EU:s övriga militära insatsers juridiska status. Liksom FN:s modell-SOFA ålägger EU:s modell-SOFA personalen att respektera mottagarstatens lagar och förordningar samt att avstå från varje handling eller aktivitet som är oförenlig med insatsens syften. I likhet med FN:s modell-SOFA tillerkänner EU:s modell-SOFA också den militära personalen full straffrättslig immunitet från mottagarstatens jurisdiktion. Denna immunitet kan emellertid hävas av sändarstaten eller berörd EU-institution.¹⁶

År 2005 antog EU:s medlemsstater även en ”modell-SOMA” i fråga om de civila insatsernas juridiska status. Majoriteten av bestämmelserna i detta avtal är identiska med EU:s modell-SOFA. Även EU:s modell-SOMA upptar sålunda en bestämmelse om att personalen ska respektera mottagarstatens lagar och förordningar. Också i fråga straffrättslig immunitet och jurisdiktion överensstämmer EU:s modell-SOMA med dess militära motsvarighet.¹⁷ Avtalet skiljer sig härvid från vad som är brukligt inom internationell rätt och från vad som kommer till uttryck i FN:s modell-SOFA. Att straffrättsligt fullständigt undanta civil personal från mottagarstatens jurisdiktion, och i konsekvens härmed berättiga sändarstaten att utöva sådan jurisdiktion över dessa personer i enlighet med sin egen lagstiftning, innebär att den civila personalen i detta hänseende har samma ställning som annars endast brukar tillerkännas militär personal. Det anses oklart om EU:s modell-

¹⁴ Art. 24 och 25, UN doc. A/46/185, Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations.

¹⁵ Agreement between the Member States of The European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Art. 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA), 17 Nov. 2003 [2003] OJ C321/6.

¹⁶ Art 2.1, 6.7 och 8, Council doc. 8720/05, Draft Model Agreement on the status of the European Union-led forces between the European Union and a Host State, 19 May 2005.

¹⁷ Art. 2, 6.3, 6.7 och 8, Council doc. 10564/05, Draft Model Agreement on the status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host state (SOMA), 27 June 2005.

SOFA eller dess modell-SOMA ska tillämpas vid blandade civil-militära insatser.¹⁸

9.2.6 FN:s hantering av frågor om straffrättsligt ansvar för personal i FN:s fredsbevarande insatser

Frågan om straffrättsligt ansvar för personal i FN:s fredsbevarande insatser är föremål för ett pågående arbete inom FN. Arbetet med att förbättra lagföringsmöjligheterna innebär en avvägning mellan, å ena sidan, mottagarstatens och, å andra sidan, sändarstaternas eller organisationens intressen, särskilt när det gäller utövandet av jurisdiktion över främmande militär och civil personal inom mottagarstatens territorium. Samtidigt som man från FN:s sida i flera sammanhang har framhållit vikten av att insatspersonalens immunitet inte ska gå längre än vad som krävs för att uppdraget ska kunna utföras, har man även framhållit att tillfredsställande nationella jurisdiktionsregler är av grundläggande betydelse för arbetet med att få till stånd tillfredsställande lagföring.

År 2004 framkom uppgifter om att personal i FN:s fredsbevarande insats i Demokratiska Republiken Kongo hade gjort sig skyldig till bl.a. sexuellt utnyttjande av lokalbefolkningen. I anledning härav tillsatte FN:s generalsekreterare samma år en utredning under ledning av prins Zeid av Jordanien. Den skulle undersöka problemet med bl.a. sexualbrott begångna av personal i FN:s fredsbevarande insatser. I en rapport till FN:s generalsekreterare, den s.k. Zeid-rapporten, analyserade utredaren nämnda problem och konstaterade att lagföring av FN-personal var problematisk. I rapporten föreslogs att frågan skulle utredas vidare och att en expertgrupp borde tillsättas i detta syfte.¹⁹

År 2005 tillsatte generalförsamlingen också en expertgrupp med uppgift att studera frågan om FN-personals ansvar för brott begångna under fredsbevarande insatser.²⁰ Expertgruppens arbete resulterade år 2006 i en rapport.²¹ Denna innehåller en rad rekommendationer som syftar till att övervinna de hinder som finns när det gäller möjligheten att lagföra FN-personal för brott begångna under fredsbevarande insatser. I rapporten betonade expertgruppen att FN bör främja mottagarstaternas egna möjligheter att utöva juris-

¹⁸ Se Aurel Sari, a.a. s. 86.

¹⁹ UN doc. A/59/710.

²⁰ Resolution 59/300.

²¹ UN doc. A/60/980.

diktion och inte utgå från att mottagarstaten är ur stånd att utöva jurisdiktion redan på grund av den omständigheten att en fredsbevarande insats äger rum inom ett postkonfliktområde. Om mottagarstaten, trots hjälp från FN, är ur stånd att utöva jurisdiktion, krävs däremot assistans från andra stater. Även i ett sådant fall är det, enligt rapporten, inte uteslutet att mottagarstaten kan vara behjälplig under någon del av lagföringen, exempelvis genom att ta upp bevis och att använda tvångsmedel, eftersom jurisdiktion inte är en odelbar enhet och mottagarstaten och andra stater således kan bistå varandra. Expertgruppen rekommenderade vidare att varje stat – som ett minimum – bör etablera jurisdiktion över allvarliga brott mot person, inklusive sexualbrott, som utgör brott enligt sändarstatens egen straffrätt och som begåtts av fredsbevarande personal som är medborgare i sändarstaten, förutsatt att gärningen också är ett brott enligt mottagarstatens lag. Rekommendationen ska bara ses som ett minimikrav som stater förväntas uppfylla. Staterna är inte förhindrade att i enlighet med internationell rätt etablera en vidare jurisdiktion. Expertgruppen framhöll också att lagföring i ett annat land än mottagarstaten innebär en rad svårigheter som inte är unika för fredsbevarande verksamhet, däribland bevisupptagning och frågor kring utlämning. I syfte att åstadkomma en rättslig bas för utövandet av jurisdiktion borde därför en ny internationell konvention utarbetas.

I december 2006 beslutade FN:s generalförsamling vid sin 61:a session att hänskjuta frågan om FN-personals och FN-experters ansvar för brott begångna under fredsbevarande insatser till det sjätte utskottet.²² FN:s sjätte utskott behandlade frågan i oktober 2007. I jurisdiktionsfrågan framfördes, å ena sidan, uppfattningen att utgångspunkten borde vara att värna om mottagarstatens jurisdiktion i enlighet med territorialitetsprincipen. Mottagarstaten ansågs enligt detta synsätt i allmänhet ha de bästa förutsättningarna att bedriva förundersökning på plats. Å andra sidan framfördes uppfattningen att utgångspunkten i stället borde vara att slå vakt om gärningsmannens hemlands jurisdiktion. Härvid betonades vikten av att personer med internationella funktioner tillförsäkras tillräckligt rättsstatligt skydd samt att mottagarstaterna ofta saknar förmåga att utöva jurisdiktion på ett effektivt sätt.²³

I december 2007 uppmanade generalförsamlingen vid sin 62:a session i en resolution stater att, i den utsträckning de inte redan

²² Resolution 61/29.

²³ UN doc. A/C.6/62/SR.17.

hade gjort det, etablera jurisdiktion över brott begångna av deras medborgare under FN-insatser. Detta gäller särskilt brott som, enligt sändarstatens egen nationella straffrätt, är av allvarligt slag och framför allt i fall då gärningen, såsom den definieras i sändarstatens lag, även konstituerar ett brott enligt mottagarstatens lag.²⁴ Av hänsyn till mottagarstaten läggs således tyngdpunkten på dubbel kriminalisering. Generalförsamlingen uppmanade även generalsekreteraren att se till att välgrundade anklagelser om att FN-personal har begått brott kommer till sändarstaternas kännedom. Generalsekreteraren ombads även att förhöra sig hos dessa länder om deras ansträngningar att genomföra förundersökning och eventuellt åtala för dessa brott samt att förhöra sig om vilken typ av hjälp sändarstaterna efterfrågade från FN för att kunna genomföra förundersökning samt åtal. Generalförsamlingen uppmanade också generalsekreteraren att vid dess 63:e session rapportera hur implementeringen av resolutionen framskred utifrån den information som regeringarna hade lämnat angående vilka åtgärder de vidtagit för att etablera tillfredsställande jurisdiktion samt vilka ansträngningar de gjorde för att genomföra förundersökning och eventuellt åtala för aktuella brott.

I enlighet med generalförsamlingens begäran härom lämnade generalsekreteraren i augusti 2008 en rapport. Rapporten innehåller bl.a. en sammanställning av regeringars svar på generalförsamlingens uppmaning att tillhandahålla information om i vilken mån respektive land etablerat tillräcklig jurisdiktion samt vilka ansträngningar som gjorts i respektive land för att kunna genomföra förundersökning och eventuellt åtala för aktuella brott. Vid rapportens upprättande hade 28 länder – däribland Finland och Norge, men inte Sverige, Danmark och Island – inkommit med svar på frågan om i vad mån de levde upp till kraven på jurisdiktion.²⁵ Sverige har hittills endast kunnat hänvisa till förevarande utredning som svar på frågan.

Frågan om straffansvar för personal i FN:s fredsbevarande insatser har därefter hösten 2008 varit föremål för behandling i

²⁴ Resolution 62/63, "The General Assembly [...] Convinced of the need for the United Nations and its Member States to urgently take strong and effective steps to ensure criminal accountability of United Nations officials and experts on mission [...] Strongly urges all States to consider establishing to the extent that they have not yet done so jurisdiction, particularly over crimes of a serious nature, as known in their existing domestic criminal laws, committed by their nationals while serving as United Nations officials or experts on mission, at least where the conduct as defined in the law of the State establishing jurisdiction also constitutes a crime under the laws of the host State."

²⁵ UN doc. A/63/260.

FN:s sjätte utskott. Utskottet enades om ett utkast till resolution. Detta bygger på generalförsamlingens resolution från år 2007 men innehåller tillägg syftande till att förbättra det internationella samarbetet för att kunna garantera att FN-personal kan lagföras för brott. Generalsekreteraren uppmanas att följa upp implementeringen av resolutionen på grundval av den information som erhålls från bl.a. olika regeringar samt att rapportera härom till generalförsamlingen.²⁶

9.3 Gällande rätt

9.3.1 Undantag från kravet på dubbel straffbarhet

Allmänt

Enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken utsträcks den svenska straffrättsliga jurisdiktionen till vissa brott begångna utomlands. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. aktiva personalitetsprincipen. Den anknytning som finns mellan Sverige och brottet utgörs av den anklagades anknytning till Sverige på grund av medborgarskap, hemvist eller annat i bestämmelsen närmare angivet förhållande.

Som framgått ovan inskränks behörigheten enligt nämnda bestämmelse genom den huvudregel om krav på dubbel straffbarhet som återfinns i 2 kap. 2 § andra stycket. Enligt paragrafens tredje stycke är även möjligheten att utmäta straff och välja påföljd begränsad genom att strängare påföljd än den strängaste möjliga enligt lagen i staten där brottet har begåtts inte får ådömas.

I 2 kap. 3 § brottsbalken finns en uppräkningslista av de fall som undantas från de begränsningar i den svenska kompetensen som anges i 2 kap. 2 § brottsbalken. I dessa fall uppställs därmed inget krav på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige. Undantagen i 2 kap. 3 § brottsbalken är hänförliga till skilda jurisdiktionsprinciper. Redogörelsen nedan begränsar sig till vad som är aktuellt i förevarande fall.

²⁶ UN doc. A/C.6/63/L.10.

Försvarsmakten

I 2 kap. 3 § 2 brottsbalken undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott som har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Om brottet har begåtts av någon annan, faller det under den svenska kompetensen endast om avdelningen befann sig på området för annat ändamål än övning. Regeln torde främst bli tillämplig under krigsförhållanden.

Bestämmelsen grundar sig på hänsyn som kan hänföras till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket 2 brottsbalken uppställs inte något krav på åtalsförordnande om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig.

Utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Enligt 2 kap. 3 § 3 brottsbalken undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott begångna vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka. Bestämmelsen har ändrats flera gånger. Enligt en tidigare lydelse gällde den brott begångna vid tjänstgöring utomlands av någon som var anställd i svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst. Sådana anställningar reglerades i lagen (1974:614) om beredskapsstyrka för FN-tjänst. Denna lag ersattes år 1992 av lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. År 2003 ersattes denna lag i sin tur av lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt denna lag får regeringen på begäran av FN eller enligt beslut som har fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. En sådan styrka utgör den s.k. utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten finns regler avsedda att förbättra det socialrättsliga skyddet för anställda inom Försvarsmaktens utlandsstyrka samt vissa arbetsrättsliga regler (se avsnitt 8.3.3).

Som framgått ovan har militär FN-personal på grund av överenskommelser mellan FN och mottagarstaterna inte blivit underkastad någon annan domsrätt i brottmål än sitt hemlands. Sådana

avtal för militär personal kallas, som nämnts, i engelskt akronym, vanligen SOFA (*Status of Forces Agreement*) och är alltså en militär motsvarighet till SOMA för civilanställda. Genom sådana överenskommelser har de stater som har ställt personal till FN:s förfogande i allmänhet förbundet sig att upprätthålla en bestämd och effektiv domsrätt över alla brott såväl i som utom tjänsten. Bestämmelsen har utformats för att svara mot sådana åtaganden. Därutöver är de som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten under tjänstgöringstiden underkastade disciplinansvar enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

Bestämmelsen kan, liksom 2 kap. 3 § 2 brottsbalken, sägas anknyta till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 brottsbalken finns inte något krav på åtalsförordnande, om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Polisens utlandsstyrka

Enligt 2 kap. 3 § 3 brottsbalken undantas från kravet på dubbel straffbarhet även brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som tillhör Polisens utlandsstyrka.

I samband med att Rikspolisstyrelsen den 1 januari 2000 tog över huvudmannskapet för polispersonal som tjänstgör i internationella fredsfrämjande insatser från Försvarsmakten inrättades genom förordningen (1999:1155) (FoP) en Polisens utlandsstyrka. Samtidigt ändrades lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten på så sätt att dess regler delvis kom att gälla även personal inom Polisens utlandsstyrka.

Insatser av Polisens utlandsstyrka får efter beslut av regeringen utföras på uppdrag av FN, OSSE eller någon annan internationell organisation i syfte att skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet (2 § FoP). I denna utlandsstyrka får endast den tjänstgöra som behövs för sådan verksamhet som denna styrka ska fullgöra och som hos RPS begärt att få fullgöra sådan tjänstgöring (3 § FoP). Det ställs dock inget krav på att vederbörande i övrigt ska vara anställd inom polismyndigheten. Således har i Polisens utlandsstyrka anställts även personer från annat håll, bl.a. ekonomer och osteologer.

I samband med 1999 års lagändringar utvidgades 2 kap. 3 § 3 brottsbalken till att omfatta även brott som begåtts vid tjänstgöring utomlands av någon som tillhör Polisens utlandsstyrka.

Som redan nämnts kan bestämmelsen, liksom 2 kap. 3 § 2 brottsbalken, sägas anknyta till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 brottsbalken uppställs inte något krav på åtalsförordnande, om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som tillhör Polisens utlandsstyrka.

Polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen

Enligt 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken²⁷ undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Denna jurisdiktionsbestämmelse infördes år 2000. Bakgrunden till ändringen var bl.a. det nya internationella polissamarbete som har sin grund i den s.k. Schengenkonventionen och Sveriges anslutning till denna.²⁸ Ett annat skäl var det dansk-svenska polissamarbetsavtal som träffades i anledning av att den fasta förbindelsen över Öresund mellan Danmark och Sverige öppnades den 1 juli 2000.

Till skillnad från reglerna i 2 kap. 3 § 2 och 3 brottsbalken är behörigheten i dessa fall begränsad till brott begångna i tjänsten. De internationella överenskommelser som åsyftas i bestämmelsen är hittills främst Schengenkonventionen och nämnda avtal med Danmark. De gränsöverskridande arbetsuppgifter som kan komma i fråga är framför allt övervakning och förföljande. Dessa former av gränsöverskridande polissamarbete regleras närmare i lagen (2000:343)

²⁷ Bestämmelsens numrering kan tyckas märklig men har sin förklaring i att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken, som gäller svensk domstols jurisdiktion över gärning som begåtts utomlands och för vilken svensk lag anger ett straff med fängelse i minst fyra år, genom ett förbiseende i samband med lagändringen 2000:345 kom att få en annan numrering än avsett. Bestämmelsen intogs genom misstaget som punkt 8. Detta påverkade i sin tur tillämpningen av *ne bis in idem*-regeln i 2 kap. 5 a § brottsbalken. Sedan misstaget uppdagats ändrades numreringen i 2 kap. 3 § brottsbalken utan några ändringar i sak. För att bestämmelsen om svensk domstols jurisdiktion över gärning, som begåtts utomlands och för vilken svensk lag anger ett straff med fängelse i minst fyra år, skulle kunna återinföras i punkten 7 fick bestämmelsen om brott utom riket begångna av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen alltså numreringen ”3 a” i stället för den tidigare numreringen ”4”. Detta påverkade sedan numreringen av punkterna 4–7. Bestämmelsen som ursprungligen avsetts finns i punkt 7 fick därmed sin riktiga placering.

²⁸ Om bakgrund m.m., se SOU 2004:110.

om internationellt polisiärt samarbete. Sådant arbete förutsätter att den mottagande staten i straffrättsligt hänseende jämställer den sändande statens tjänstemän med sina egna poliser (12 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete). Sverige har i och för sig inte åtagit sig att oinskränkt kunna lagföra och döma egna tjänstemän för gärningar begångna i samband med att de utför arbetsuppgifter utomlands. En reglering ansågs likväl nödvändig mot bakgrund av att Sverige i princip inte utlämnar egna medborgare samt då 1972 års konvention om överförande av lagföring i brottmål endast gäller i förhållande till ett fåtal Schengenstater.²⁹

Bestämmelsen grundar sig närmast på statsskyddsprincipen. Enligt 2 kap 5 § andra stycket 4 brottsbalken krävs i dessa fall inte åtalsförordnande.

Brott mot offentliga svenska intressen

2 kap. 3 § 4 undantar från kravet på dubbel straffbarhet brott förövade mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning.

Bestämmelsen är ett tydligt uttryck för den s.k. statsskyddsprincipen. Till denna princip kan även brott begångna i tjänsten av en stats egna tjänstemän hänföras. Sådant lagstiftning finns i flera länder, däribland Danmark och Finland. Vilka typer av brott som omfattas av den svenska bestämmelsen är emellertid omtvistat.³⁰ I regeln talas endast om brott förövade mot Sverige eller mot vissa sammanslutningar av offentlighetsrättslig karaktär. Även tjänstefel har dock ansetts kunna vara sådant brott. Huruvida en gärning är riktad mot Sverige eller svenskt intresse är emellertid en fråga som föregår frågan om gärningen är ett brott enligt svensk lag. Gärningen kan alltså i denna mening vara brott mot Sverige även om den inte är ett brott enligt svensk lag.

Till skillnad från tidigare beskrivna undantag från kravet på dubbel straffbarhet saknar bestämmelsen en direkt motsvarighet i den uppräkningslista som görs i 2 kap. 5 § andra stycket av brott som undantas från kravet på åtalsförordnande. I 2 kap. 5 § andra stycket 6 görs emellertid ett praktiskt viktigt sådant undantag vid brott som förövats av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse. Här krävs alltså inte åtalsförordnande.

²⁹ Prop. 1999/2000:64.

³⁰ Jfr NJA II 1962 s. 59 f., NJA 1963 s. 237, NJA 1983 s. 425 och Strahl i SvJT 1967 s. 402 f.

9.3.2 Krav på åtalsförordnande

Enligt de grundläggande behörighetsreglerna i 2 kap. brottsbalken har svenska domstolar formellt en mycket vidsträckt behörighet att döma över brott begångna utanför Sverige. För att väcka åtal för sådana brott bör det emellertid finnas ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring ska ske i Sverige. Huvudregeln är därför att åtal endast får väckas efter förordnande av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, s.k. åtalsförordnande. Regeringen har delvis utnyttjat denna delegationsrätt genom förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall.

Ett åtalsförordnande innebär en diskretionär lämplighetsavvägning i det enskilda fallet. Det finns härutöver ingen lagreglering som styr vad som ska beaktas vid denna prövning. Faktorer som kan vara av betydelse är emellertid gärningens allvar, anknytningen till Sverige och gärningslandets intresse. Även rättsliga överväganden, såsom en lagförings förenlighet med folkrättsliga jurisdiktionsprinciper, kan vara av betydelse. Skulle åtal likväl väckas i ett fall där åtalsförordnande krävs men sådant inte har lämnats, ska åtalet avvisas av domstolen.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken förutsätter åtal för brott begångna utanför Sverige åtalsförordnade. Från denna huvudregel görs emellertid undantag i ett antal situationer.

I 2 kap. 5 § andra stycket 2 brottsbalken görs undantag från kravet på åtalsförordnande om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Svensk domstol har enligt 2 kap. 3 § punkten 2 behörighet att döma över sådana brott. Av den bestämmelsen framgår dock att svensk domstol är behörig att döma även för andra brott som begås på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig om avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. Som framgått torde den i praktiken bli tillämpligt endast vid krigstillstånd. I de fallen krävs emellertid alltid åtalsförordnande.

Enligt punkterna 2 kap. 5 § andra stycket 3 och 4 brottsbalken krävs inget åtalsförordnande vid brott som svensk domstol har behörighet att döma över enligt 2 kap. 2 § punkterna 3 och 3 a. Det handlar således om brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka samt brott som har

begåtts i tjänsten utom riket av en annan polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.³¹

9.3.3 Immunitet

Bestämmelser om immunitet har inlemmats i den nationella rätten genom 2 kap. 7 § brottsbalken. Enligt denna regel ska, i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstolsbehörighet, utöver vad som annars gäller enligt 2 kap. brottsbalken, de begränsningar iakttas som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad som är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt (jfr avsnitt 9.2.4).³²

9.4 Tidigare lagstiftningsärenden

Frågan om svensk jurisdiktion avseende andra än anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka har varit föremål för behandling under senare år i dels promemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1), dels betänkandet *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98). Trots remissbehandling har inget av utredningsförslagen lett till lagstiftning. I det följande ges en kort redovisning av förslagen i aktuella delar.

³¹ Utöver nämnda undantag finns ytterligare undantag som dock saknar betydelse i förevarande sammanhang.

³² Av bestämmelsen framgår således att internationella överenskommelser inte utan förmedling av lagstiftning blir gällande svensk rätt. Frågan om Sverige tillämpar den dualistiska eller monistiska principen var tidigare föremål för olika uppfattningar i litteraturen, se t.ex. Vogel, Om införlivande av internationella överenskommelser och annan folkrätt med svensk rätt, Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, Lund 1992, s. 345 ff., jfr Eek, Folkrätten, 1968, s. 264 ff., se även Jacob W F Sundberg, i bl.a. *The European Convention as Jurisprudence, Essays on Tort, Insurance, Law and Society*, 2006, vol. II, s. 1135 ff. Att Sverige numera tillämpar det dualistiska synsättet på internationella överenskommelser får anses klart, SOU 1993:40, del B, s. 15 f., AD 1972 nr 5, NJA 1973 s. 423, RÅ 1974 ref. 61, NJA 1981 s. 1205 och NJA 1984 s. 903.

9.4.1 Departementspromemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1)

I departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) konstaterades att det är naturligt att personer som deltar i internationella krishanteringsinsatser, däribland domare och åklagare, står under svensk straffrättslig domsrätt på samma sätt som de som tjänstgör i utlandsstyrkorna. Detta kunde enligt vad som framhölls i promemorian föranleda behov av ändring i brottsbalkens regler om tillämpligheten av svensk lag på så sätt att dessa regler utvidgas till att även omfatta dessa personer. Enligt promemorian skulle detta enkelt kunna göras genom ett tillägg i 2 kap. 3 § 3 brottsbalken. Frågan borde, framhölls det, lämpligen övervägas inom Internationella straffrättsutredningens pågående översyn av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Remissinstanserna ställde sig i huvudsak bakom förslaget i stort. Av dessa var det emellertid endast Justitieombudsmannen som uttalade sig särskilt i denna fråga, se avsnitt 9.5.5.

9.4.2 Internationella straffrättsutredningens betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98)

I Internationella straffrättsutredningens betänkande, *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98), föreslog den särskilde utredaren att 2 kap. brottsbalken skulle få en helt ny lydelse. De svenska behörighetsreglerna skulle utformas med utgångspunkt i de anknytningsprinciper som enligt folkrätten kan grunda rätt till nationell domsrätt.

I förtydligande och förenklande syfte föreslog utredaren att det i den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken skulle införas en generell regel som angav att svensk domstol var behörig att döma över brott som svenska offentliga tjänstemän begår i tjänsten. Regeln skulle systematiskt sorteras in under statsskyddsprincipen och de aktuella brotten skulle betraktas som brott mot svenskt allmänt intresse. Den generella regeln borde utformas efter mönster av bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 7 a § brottsbalken och därmed avse brott som har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Vad som avsågs var således brott som begåtts i en funktion som är av officiell karaktär och typiskt sett ett uttryck för

statlig maktutövning. Bestämmelsen skulle däremot inte omfatta offentliga arbetstagare vars ställning i princip inte skiljer sig från privata arbetstagare i allmänhet eller åtgärder av privaträttslig karaktär.

Utredaren föreslog vidare att bestämmelser om dubbel straffbarhet som förutsättning för svensk domstols behörighet skulle samlas i en paragraf. I den föreslagna bestämmelsen fastslogs huvudregeln att svensk domstol är behörig att döma över brott begånget på en främmande stats område endast om gärningen är straffbar enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Ett antal situationer skulle emellertid undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Dessa motsvarades dels av de nu gällande bestämmelserna i 2 kap. 3 § punkterna 2, 3 och 7 brottsbalken, dels av viss specialstraffrättslig lagstiftning. Nuvarande regler är emellertid inte alltid uttryckta som undantag från kravet på dubbel straffbarhet utan som särskilda behörighetsregler som ger svensk domstol universell jurisdiktion över de aktuella brotten. Enligt den föreslagna bestämmelsen krävdes – till skillnad från vad som är fallet enligt nuvarande lagstiftning – att det i vart fall fanns någon anknytning till Sverige, dvs. att villkoren enligt någon av de grundläggande behörighetsreglerna måste vara uppfyllda.

Vad gäller undantag från kravet på dubbel straffbarhet fann utredningen – såvitt här är av intresse – att det inte fanns någon anledning att i sak ändra på det undantag som enligt 2 kap. 3 § 3 gäller för tjänstgöring vid utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller Polisens utlandsstyrka. Dessa undantag tar sikte på deltagande i internationella fredsfrämjande insatser och internationella civila krishanteringsinsatser. I sådana insatser kan emellertid även andra än de som tillhör Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrkor delta. Även sådana deltagare är regelmässigt undantagna från vistelsestatens jurisdiktion enligt avtal. Med hänvisning till promemorian Ds 2002:1 föreslog utredaren att det inte heller för dessa personer borde uppställas något krav på dubbel straffbarhet. Enligt förslaget skulle därför brott som någon som är anställd av svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Med en sådan formulering skulle även anställda vid Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka omfattas. De insatser som avsågs var främst sådana som beslutades av FN, OSSE eller EU.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken är, som framgått, vissa brott i tjänsten begångna av polismän m.fl.

undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Då brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning enligt förslaget skulle hänföras till statsskyddsprincipen och vara generellt undantagna från kravet på dubbel straffbarhet, upptog förslaget inte någon särskild motsvarighet till nämnda bestämmelse.

Såväl brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning som brott som begåtts vid tjänstgöring av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell krishantering, skulle enligt förslaget undantas från kravet på åtalsförordnande.

En del av de synpunkter som framfördes i remissomgången redovisas i följande avsnitt under utredningens överväganden.

De förslag som lämnades i betänkandet har, som nämnts, inte lett till någon ändring av 2 kap. brottsbalken.

9.5 Överväganden och förslag

9.5.1 Behovet av en utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion

Överväganden och förslag: Sverige brister i sina internationella åtaganden att upprätthålla full straffrättslig jurisdiktion över civil personal utsänd på internationella uppdrag. Den svenska jurisdiktionen bör därför utvidgas genom att ytterligare undantag görs från kravet på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige enligt svensk lag.

I och med att det internationella säkerhetsbegreppet har vidgats har de internationella insatserna blivit fler och större samtidigt som allt fler personalkategorier har kommit att ingå i insatserna.³³ I motsvarande mån ökar det praktiska behovet av konsekventa jurisdiktionsregler som reglerar den sändande statens domsrätt över sin personal.

Den lokala immunitet som internationellt utsänd personal vanligen åtnjuter enligt särskilda överenskommelser innebär åtaganden för den sändande staten att upprätthålla full jurisdiktion över per-

³³ Se t.ex. regeringens skrivelse 2007/08:51.

sonalen. Som anförts ovan går EU:s modell-SOMA härvid längre än FN:s modell-SOFA (som också omfattar civil personal) genom att tillerkänna sändarstaten exklusiv jurisdiktion också över civil personal.

Medan personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra poliser, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter, enligt uttryckliga regler undantas från kravet på dubbel straffbarhet, saknas motsvarande reglering för annan civil personal som deltar i internationella uppdrag. I den mån begångna gärningar inte utgör brott på gärningsorten kan därmed förutsättningarna för lagföring i svensk domstol saknas. Bestämmelserna medger dock inte lagföring i de fall en gärning faller under ett lokalt straffbud men inte är brott enligt svensk rätt.

I olika sammanhang har från FN:s sida påtalats att det åligger Sverige och andra sändarstater att upprätthålla jurisdiktionen över den utsända insatspersonalen. De nuvarande förhållandena innebär att Sverige i jurisdiktionshänseende inte helt lever upp till sina internationella åtaganden att straffa brott som begås av svensk personal som deltar i internationella uppdrag inom FN:s ram. Detta är allvarligt eftersom Sverige – vilket framhålls i direktiven – har ambitionen att vara en aktiv internationell aktör som tar ett stort ansvar i bl.a. freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Som angetts tidigare har det i samband med FN:s hantering av frågan om straffrättsligt ansvar för personal i FN:s fredsbevarande insatser förts en diskussion om avvägningen mellan, å ena sidan, mottagarstaternas och, å andra sidan, sändarstaternas eller organisationens intressen när det gäller utövandet av jurisdiktion över främmande militär och civil personal inom mottagarstatens territorium. Ytterst vilar villkoren för immunitet och jurisdiktion på frågan om förtroende. En stat som tar emot exempelvis en FN-insats måste kunna förlita sig på att insatspersonalen agerar på ett för mottagarstaten acceptabelt sätt. På samma sätt måste insatspersonalen kunna förutse vad som gäller för uppdraget på ett rättssäkert sätt.

Att låta svensk domstol tillämpa mottagarstatens materiella straffrätt skulle i och för sig folkrättsligt kunna motiveras enligt principen om ställföreträdande straffrättskipning och välkomnas av mottagarstaten i de flesta fall, därigenom uppvägs ju effekten av de immunitetsbestämmelser som finns intagna som villkor för insatsen (se exempel på SOMA ovan). En sådan tillämpning skulle emeller-

tid föra för långt och kunna leda till stötande resultat i de fall mottagarstatens materiella straffrätt är alltför olik vår egen. I den mån mottagarstatens lag ska ges större utrymme bör detta i stället åstadkommas genom förhandlingar på internationell nivå varigenom den immunitet som statusavtalen tillerkänner insatspersonalen inskränks.

FN:s uppmaningar till sändarstaterna att utöka sin jurisdiktion rör, så som de formulerats, främst gärningar som utgör brott inte bara enligt sändarstatens rättsordning, utan *även* enligt mottagarstatens. Detta innebär att det inte är självklart att lösningen på problemet för svensk del ligger i ett slopat krav på dubbel straffbarhet också beträffande andra personalkategorier än personal från Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrkor m.fl. Ett slopat krav på dubbel straffbarhet innebär i viss mån att man från sändarstatens sida bortser från rättsuppfattningen i mottagarstaten. Det kan också leda till oönskade resultat i fall då exempelvis deltagarna i en multinationell insats begår samma gärning och denna utgör brott enligt vissa sändarstaters rättsordning men inte enligt andras. Å andra sidan innebär ett slopat krav på dubbel straffbarhet enligt svensk lag en utökad möjlighet till lagföring, särskilt i fall då mottagarstatens materiella rättsordning har stora brister. Därtill kommer att det är önskvärt att all svensk insatspersonal omfattas av enhetliga regler.

Det bör också framhållas, att även om Sverige inte har möjlighet att lagföra gärningar som utgör brott enligt mottagarstatens lag men som inte är kriminaliserade enligt svensk rätt, innebär detta vanligen inte att sådana gärningar helt nonchaleras. Flertalet statusavtal innehåller regler om att insatspersonalen ska respektera mottagarstatens lagar och förordningar och i det avseendet "ta seden dit den kommer". Därtill kommer särskilda "uppförandekoder" med motsvarande innebörd. För att denna typ av regler inte ska vara verkningslösa är det ofta möjligt att med tillämpning av disciplinära åtgärder inom ramen för uppdraget beivra visst olämpligt beteende, även om det – på grund av immunitet eller då beteendet är straffbart enbart i mottagarstaten – varken går att lagföra i mottagarstaten eller i Sverige.

Påpekas bör dock att det råder viss tveksamhet om i vilken utsträckning de nuvarande svenska jurisdiktionsreglerna verkligen brister i påtalat avseende beträffande brott begångna av statstjänstemän. Som framkommit ovan anses sådana brott kunna grunda domsrätt enligt statsskyddsprincipen. I enlighet med denna princip

har i vart fall tjänstefel i vissa fall ansetts omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 3 § 4 brottsbalken.³⁴ Den praxis som finns och de diskussioner som har förts härom är emellertid av äldre datum. Därtill kommer att nämnda regel i vart fall inte med önskvärd tydlighet anger vad som gäller i dessa fall, vilket således i sig utgör ett avsteg från den i straffrättsliga sammanhang viktiga legalitetsprincipen, *nulla poena sine lege*. Den tveksamhet som råder bör därför under alla omständigheter undanröjas genom ett tydligt undantag från kravet på dubbel straffbarhet också när det gäller brott begångna av andra civila än personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse. En sådan utvidgning innebär därmed inte endast att de svenska jurisdiktionsbestämmelserna uppfyller de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Den fyller också en pedagogisk och klargörande funktion, inte minst för de berörda utsända personerna. I utredningens uppdrag ingår däremot inte att göra en allmän översyn av 2 kap. brottsbalken.

Den föreslagna ändringen bör därför – åtminstone i avvaktan på en allmän översyn av 2 kap. brottsbalken – göras genom ett tillägg till bestämmelsen i 2 kap. 3 § brottsbalken.

Utöver själva jurisdiktionsbestämmelsen bör behovet övervägas av kompletterande svenska materiella straffbestämmelser för att lagföra dessa tjänstemän i vissa fall (se avsnitt 9.5.5).

9.5.2 Personalkategorier

Överväganden och förslag: Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör vara generellt utformat och omfatta svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i 2 kap. 3 § 2–3 a brottsbalken, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del.

En utvidgning av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet kan göras mer eller mindre omfattande beroende på vilka personalkategorier som upptas i bestämmelsen.

De tjänstemän som främst torde vara aktuella för uppgifter som innefattar myndighetsutövning utomlands är domare och åklagare.

³⁴ Jfr NJA II 1962 s. 59 f., NJA 1963 s. 237, NJA 1983 s. 425 och Strahl i SvJT 1967 s. 402 f.

En försiktig utvidgning skulle därför kunna begränsas till dessa personalkategorier eller – såsom föreslogs i Ds 2002:1 – allmänt till personal inom hela rättsväsendet. Det senare skulle innebära att även personal från kriminalvården omfattades. En sådan bestämmelse skulle emellertid inte innebära en heltäckande lösning på problemet, eftersom det finns andra myndigheter utanför rättsväsendet, vars personal deltar i internationella insatser och andra uppdrag, t.ex. personal från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

En annan variant av utvidgning skulle – såsom föreslogs i SOU 2002:98 – kunna vara att personer som är anställda av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Mot en sådan lösning kan anföras den kritik som Statens räddningsverk framförde i sitt remissvar till nämnda betänkande. Enligt verkets uppfattning var det oklart vad som är fredsfrämjande insatser respektive civil krishantering. Utredningen anser att Räddningsverkets kritik är väl grundad.³⁵ Som framgår nedan bör undantaget enligt utredningens mening dessutom omfatta fler personalkategorier än endast deltagare i insatser (missioner), exempelvis deltagare i internationellt utvecklingssamarbete.

Ett alternativ är att i stället låta ett nytt undantag från kravet på dubbel straffbarhet omfatta personer som innehar allmän ställning i Sverige. Även en sådan lösning föreslogs av Internationella straffrättsutredningen i SOU 2002:98. Som framhölls i nämnda betänkande³⁶ är uttrycket hämtat från den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 a § brottsbalken. Att fråga skulle vara om *svensk* allmän ställning ansågs inte uttryckligen behöva anges. Vad som avses är brott som begåtts i en funktion som är av officiell karaktär och typiskt sett ett uttryck för statlig maktutövning. Bestämmelsen skulle däremot inte omfatta offentliga arbetstagare vars ställning i princip inte skiljer sig från privata arbetstagare i allmänhet eller åtgärder av privaträttslig karaktär. I sitt remissyttrande till SOU 2002:98 ifrågasatte Räddningsverket även om uttrycket *allmän ställning* var tillräckligt klagörande beträffande verkets insatspersonal. Uttrycket kan således ge upphov till vissa gränsdragningsproblem framhöll Räddningsverket.

Utöver det skäl som Räddningsverket anförde i sitt remissvar mot uttrycket *allmän ställning* kan ytterligare argument anföras mot

³⁵ Beträffande begreppet civil krishantering, se avsnitt 2.2 och 8.5.3.

³⁶ SOU 2002:98, s. 407 f.

en sådan lösning. I det internationella arbetet handlar det inte om att exportera det nationella rättssystemet och nationella lösningar. En internationell domare har en självständig ställning och utföra sitt arbete oberoende i förhållande till den sändande staten. Det är domaren som person som deltar, inte i första hand som representant för ett visst land. Även om domare och, i mindre utsträckning, åklagare har en särställning just avseende självständighet, gäller detta i huvudsak även andra tjänstemän som är utsända på internationella uppdrag av svenska myndigheter. I sin egenskap av deltagare i ett internationellt uppdrag agerar de i den internationella organisationens namn och utövar därmed inte sina tjänster i egenskap av innehavare av (svensk) allmän ställning.³⁷

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår utredningen att det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet ska vara generellt utformat. För att det föreslagna undantaget inte ska bli alltför omfattande bör dock uppställas krav på viss anknytning till Sverige. Internationella straffrättsutredningen förordade, som nämnts, "anställning" som anknytningsfaktum. Som framgår av det följande skulle det dock leda till mindre tillfredsställande resultat. Utredningen föreslår i stället att *medborgarskap* eller *hemvist* ska utgöra anknytningsfaktum. Undantaget bör därför omfatta svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i 2 kap. 3 § 2–3 a brottsbalken, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del.

Reglerna i 2 kap. brottsbalken begränsar sig generellt sett inte till svenska medborgare. En annan sak är att det för vissa personalkategorier kan uppställas krav på svenskt medborgarskap och att det ligger i sakens natur att personer som deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del, vanligen är medborgare i Sverige eller i vart fall har hemvist här. Något formellt krav på att den som deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del, ska vara svensk medborgare eller utlänning med hemvist här bör dock inte ställas upp.³⁸

Genom att begränsa undantaget från dubbel straffbarhet till svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige uppnås en enhetlighet i förhållande till andra bestämmelser i 2 kap. brotts-

³⁷ Se t.ex. avsnitt V, punkten 7 i FN:s medverkansavtal, doc. A/46/185, 23 May 1991.

³⁸ Denna uppfattning ligger i linje med bl.a. de förslag som presenterades i Grundlagsutredningens betänkande, *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125), s. 581 ff. Utredningen föreslog bl.a. att kravet på svenskt medborgarskap beträffande vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort ur regeringsformen för andra än justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna samt ordinarie domare.

balken (se t.ex. 2 kap. 7 b § andra stycket). Avgränsningen kan också motiveras av den s.k. aktiva personlighetsprincipen. Personer som är medborgare i Sverige eller som har hemvist här har typiskt sett en sådan anknytning till landet att de kan förväntas följa de normer som följer av den svenska rättsordningen även när gärningen inte är kriminaliserad där den begås. Det vore däremot orimligt om personer som saknar sådan anknytning till Sverige skulle kunna lagföras här för gärningar som inte är kriminaliserade där de begås.

Med begreppet *internationella uppdrag* avses främst civila kris-
hanteringsinsatser. Begreppet bör som regel också omfatta den övriga internationella verksamhet som MSB bedriver. Även svenska tjänstemän som befinner sig i ett annat land för att bedriva utvecklingssamarbete omfattas vanligen av begreppet. Detsamma gäller personer verksamma vid exempelvis de internationella tribunalerna och domstolarna. De internationella uppdrag som kan komma i fråga torde vanligen vara initierade av FN, OSSE eller EU.

Även av exempelvis FN direktkontrakterad och lokalanställd personal som deltar i uppdraget bör omfattas av bestämmelsen om förutsättningarna, om anknytning i övrigt är uppfyllda.³⁹ För dess tillämplighet bör därför inte uppställas något krav på att personen ska vara anställd av eller på annat sätt ha anknytning till svensk myndighet. Kommersiellt anlitade uppdragstagare (*commercial contractors*) deltar däremot vanligen inte i uppdraget på ett sådant sätt att de omfattas av bestämmelsen.

För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att Sverige *tar del* i uppdraget. Uttrycket anknyter till statsskyddsprincipen. Sverige kan anses ta del i ett uppdrag exempelvis genom att framförhandla immunitetsavtal, genom att sända ut personal sekonderad av svenska myndigheter, genom att nominera personal eller genom att öronmärka pengar till uppdraget. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs emellertid att statsskyddsintresset inte är alltför svagt. Enbart den omständigheten att Sverige indirekt bidrar till finansiering av exempelvis EU-projekt genom anslag till EU innebär inte att Sverige ska anses delta i projekten. Att personer som deltar i uppdraget är svenska medborgare eller annars har anknytning till Sverige är inte heller en omständighet som ensam innebär att bestämmelsen blir tillämplig. Huvudregeln innebär således att av Sverige direkt utsänd

³⁹ Tekniskt sett är lokalanställd personal enligt FN:s modell-SOFA medlemmar i FN:s fredsbevarande insats, medan sådan personal enligt EU:s modell-SOFA och modell-SOMA inte är insatspersonal, se art. 22 och 28, UN doc. A/45/594, art. 1 punkten 3 (f), Council doc. 8720/05 samt art. 1 punkten 3 (c) Council doc. 10564/05.

eller *sekonderad* personal alltid omfattas av regelns tillämpning, medan av internationella organisationer *kontrakterade* och på annat sätt direkt rekryterade svenska medborgare som regel faller utanför, såvitt ej andra anknytningsfakta (såsom direktfinansiering, framförhandlande av statusavtal för uppdrag som personerna ingår i, etc.) gör Sveriges del i uppdraget så stark att statsskyddsintresset ändå är uppenbart och för den enskilde förutsebart.

Ett slopat krav på dubbel straffbarhet avseende personal som deltar i internationella uppdrag innebär att sådan personal under tjänstgöringen står under strängare jurisdiktionsregler än svenska medborgare i allmänhet gör under utlandsvistelser. Personalen kan således komma att lagföras i Sverige för exempelvis rattonykterhetsbrott begångna i ett land som inte kriminaliserar sådana gärningar. Det är dock i linje med övriga jurisdiktionsregler att svensk personal så långt möjligt också vid tjänstgöring utomlands ska avstå från gärningar som är straffbara i Sverige.

Den nu föreslagna bestämmelsen kan, som nämnts, sägas anknyta till den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen. Den kan även motiveras av principen om ställföreträdande straffrättskipning.

9.5.3 Brott som avses

Överväganden och förslag: Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör inte begränsas till brott begångna *i tjänsten* utan omfatta samtliga brott som har begåtts *vid tjänstgöring* utom riket.

På grund av överenskommelser mellan internationella organisationer och mottagarstaterna är den utsända personalen normalt inte underkastad någon annan domsrätt än hemlandets i straffrättsligt hänseende. Detta innebär i allmänhet att den sändande staten har förbundit sig att upprätthålla en bestämd och effektiv domsrätt beträffande alla brott och förseelser såväl i som utom tjänsten. Ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet i nu aktuellt hänseende bör därför omfatta samtliga brott som en person har begått *vid tjänstgöring* utom riket. Bestämmelsen ges därmed samma omfattning som bestämmelsen beträffande personer som tillhör Polisens utlandsstyrka i 2 kap. 3 § 3 brottsbalken. Detta är lämpligt, eftersom de

personer som omfattas av den nu föreslagna bestämmelsen vanligen är placerade i den främmande staten under en längre tid och i enlighet med internationella åtaganden åtnjuter immunitet där.

Bestämmelsen kommer däremot att få ett vidare tillämpningsområde än 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken avseende polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, eftersom den senare bestämmelsen är begränsad till just brott begångna *i tjänsten*. Den senare begränsningen motiverades med att svenska tjänstemän som utför gränsöverskridande uppgifter enligt Schengenkonventionen eller det svensk-danska polissamarbetsavtalet i andra stater endast kommer att göra det under kortare tid i samband med ett konkret uppdrag för att därefter återvända till Sverige.⁴⁰

9.5.4 Krav på åtalsförordnande

Överväganden och förslag: Åtal för brott, som förövats utom riket och som omfattas av här föreslaget undantag från kravet på dubbel straffbarhet, bör få väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

Som framgår ovan tillerkänner de svenska jurisdiktionsreglerna de egna domstolarna en i ett folkrättsligt perspektiv tämligen vid behörighet. Kravet på åtalsförordnande är emellertid tänkt att reducera reglernas tillämning till de fall där Sverige har ett påtagligt och berättigat intresse att lagföra. Regeln om åtalsförordnande innebär därmed en möjlighet till mera diskretionära överväganden inom en godtagbar folkrättslig ram.

En utvidgning av den svenska domsrätten enligt vad som här föreslås är generell såtillvida att den omfattar dels samtliga svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige som, i annat fall än som redan framgår av 2 kap. 3 § 2–3 a brottsbalken, deltar i internationella uppdrag, vari Sverige tar del, dels inte bara gärningar begångna *i tjänsten* utan överhuvudtaget *vid tjänstgöringen* och dessutom omfattar samtliga gärningar oavsett svårighetsgrad. Det finns därför skäl att överväga om dessa brott ska omfattas av huvudregeln om krav på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § brottsbalken eller om de – helt eller delvis – ska undantas från detta krav.

⁴⁰ Prop. 1999/2000:64, s. 121.

Om inget undantag görs, omfattas dessa gärningar lagtekniskt automatiskt av kravet på åtalsförordnande. Ett alternativ kan vara att införa undantag från detta krav avseende vissa personalkategorier eller avseende vissa brott. Det senare kan ske utifrån huruvida brottet skett *i tjänsten*, dvs. det snävare begreppet, eller inte. Det kan också ske utifrån brottets svårighetsgrad.

Utredningens uppdrag är att överväga möjligheten att utvidga den svenska jurisdiktion till personer som är utsända av svenska myndigheter på internationella uppdrag för att dessa ska omfattas av svensk domsrätt på samma sätt som personer som tillhör Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka. Häri ligger ett sakligt väl motiverat krav på enhetlighet. Brott begångna av personer som tillhör Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka undantas för närvarande i 2 kap. 5 § andra stycket 3 brottsbalken från kravet på åtalsförordnande. Även de övriga brott som faller inom 2 kap. 3 § 2–3 a brottsbalken har i allt väsentligt sin motsvarighet bland undantagen från kravet på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Också brott enligt 2 kap. 3 § 4 brottsbalken, dvs. brott förövade mot offentliga svenska intressen, omfattas delvis härav.

Mot bakgrund av vad som nu sagts om enhetlighet finns det enligt utredningen inte tillräckliga skäl att avvika från den bedömning som lagstiftaren redan har gjort beträffande brott begångna av personal som tillhör Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka. Även brott begångna av andra personalkategorier bör därför, vid den utvidgning som utredningen föreslår, undantas från kravet på åtalsförordnande. Detta bör ske genom ett tillägg till de undantag som görs i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

9.5.5 Behov av förändring av materiell straffrättslig lagstiftning

Övervägande: För att den utvidgade jurisdiktionsbestämmelsen i 2 kap. 3 § brottsbalken ska få avsedd effekt krävs en utvidgning av svensk materiell straffrättslig lagstiftning avseende brottet tjänstefel och brott mot tystnadsplikt.

Ett utvidgat undantag för brott som begås i utövandet av tjänsten eller uppdraget kan ge upphov till komplikationer. Vid remissbehandlingen av departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* (Ds 2002:1) kritiserade Justitieombudsmannen förslaget att låta undantaget från dubbel straffbarhet omfatta även personal från rättsväsendet. Justitieombudsmannen anförde att situationen – till skillnad från fall då det är fråga om brott som i sin helhet beskrivs i en straffregel – kan bli problematisk när det gäller sådana straffregler som för sin tillämpning är beroende av vad som gäller i andra föreskrifter. När exempelvis domare och åklagare ska fullgöra uppgifter som innefattar myndighetsutövning kommer denna uppenbarligen att bestå i tillämpningen av rättsregler som gäller i tjänstgöringslandet. Verksamheten kommer vidare i åtskilliga hänseenden att omfattas av de i tjänstgöringslandet gällande sekretessreglerna. Den viktigaste straffregeln i svensk rätt avseende fel vid myndighetsutövning är bestämmelsen om *tjänstefel* i 20 kap. 1 § brottsbalken. Med myndighetsutövning avses emellertid i denna regel i princip endast utövande av *svensk* myndighet. De fåtaliga undantag som förekommer görs genom särskilda regler i svensk lag som har sin grund i olika internationella överenskommelser. Ansvar för tjänstefel kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga regler i frågan i svensk lag. Att utvidga svensk domsrätt på det sätt som förordades i promemorian är därför inte en tillräcklig åtgärd, om man vill göra det möjligt att utkräva straffansvar för tjänstefel med anledning av fel som begås i utövande av tjänst eller uppdrag vid internationell krishantering. Justitieombudsmannen påpekade vidare att också tillämpningen av sådana regler som straffbestämmelserna om olaga frihetsberövande, olaga tvång och misshandel kunde komma att vålla problem, eftersom den närmare innebörden av dessa regler skulle komma att bestämmas av vad som gäller i tjänstgöringslandet om domares, åklagares och polismäns möjligheter att vidta frihetsberövanden och om rätten för polismän att använda våld och andra former av tvång. På motsvarande sätt gäller att ansvar för brott mot tystnadsplikt kan utkrävas endast för åsidosättande av tystnadsplikter som är grundade på lag eller bemyndigande av riksdagen som har tillkommit enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 12 § regeringsformen. Inte heller i sådana fall är det således möjligt att göra den svenska straffregeln tillämplig enbart genom att utvidga omfattningen av svensk domsrätt framhöll Justitieombudsmannen.

De frågor Justitieombudsmannen väcker har, såvitt framkommit, inte berörts i anslutning till tidigare lagstiftningsärenden på området. Justitieombudsmannens synpunkter reser emellertid en rad principiellt viktiga frågor om grunderna för straffbarhet. En svensk tjänsteman som deltar i internationellt arbete bidrar huvudsakligen, som nämnts, i sin personliga kapacitet under personligt ansvar. Tjänstemannen lyder under och verkar med hjälp av vissa inom det internationella samfundet erkända grundläggande rättsstatliga principer. Uppgiften är därmed alltså inte att genomgående föra fram just svenska lösningar (även om dessa i de flesta fall får förutsättas spegla dessa principer) på institutionella och materiella problem. Liksom en person i sitt arbete utomlands inte innehar en *svensk allmän ställning*, kan han eller hon inte heller anses utöva *svensk myndighet*. Som Justitieombudsmannen anført i sitt remissyttrande innebär detta att bl.a. det principiellt viktiga straffstadgandet om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken inte kommer att bli tillämpligt enbart genom utvidgning av den svenska jurisdiktionen.

Begreppet *myndighetsutövning* avser inte en myndighets utövande av sina uppgifter, utan utövning av offentlig makt, dvs. utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande.⁴¹ Bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken ska enligt dess fjärde stycke inte tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse och är således subsidiär till andra straffstadganden. Som exempel på fall där den oriktiga myndighetsutövningen kan vara att hänföra under annan straffbestämmelse än 20 kap. 1 § brottsbalken kan nämnas situationen då en polisman utan laga skäl omhändertar en person (olaga frihetsberövande) eller företar husrannsakan (hemfridsbrott) och tar egendom i beslag (egenmäktigt förfarande). Dessa straffbud är i regel inte begränsade till gärningar begångna i Sverige. Brottet obefogat åtal avser emellertid endast åtal väckt vid svensk domstol.

I de fall då svenska tjänstemän inom ramen för ett internationellt uppdrag begår klara felaktigheter som inte omfattas av något primärt straffbud utan lämpligen lagförs som tjänstefel är det dock otillfredsställande att så inte kan ske. Som tjänstefel bedöms exempelvis i många fall felaktig tillämpning av bestämmelser om tvångsmedel, såsom polismäns, åklagares och domares beslut i

⁴¹ Se t.ex. Wennergren, I statens tjänst, 1990, s 100 f.

frågor om frihetsberövanden.⁴² Den omständigheten att motsvarande gärning har begåtts inom ramen för ett internationellt uppdrag bör inte utesluta att den kan föranleda ansvar för tjänstefel.

I fråga om militär personal i fredstid finns i brottsbalken särskilda bestämmelser endast i 16 kap. 5 § (uppvigling) och 16 kap. 6 och 17 §§ (myteri) samt i 20 kap. 2 § andra stycket 3 (mutbrott). Brottsbalkens övriga bestämmelser för krigsmän gäller i övrigt endast när riket är i krig eller i krigsfara eller under vissa andra utomordentliga förhållanden. Det är svårt att göra en jämförelse mellan de fredstida förhållanden som militär arbetar under i Sverige och de förhållanden som råder under internationella uppdrag. I de senare fallen kan man tänka sig fler situationer där den militära personalen vidtar åtgärder mot civila. Överträdelse i samband med sådana åtgärder bör ofta vara att hänföra till något primärt straffbud. Felaktiga åtgärder i samband med exempelvis deportationer, evakueringar, beslagtagande av egendom och beslut som påverkar enskildas rätt till en rättvis rättegång bör emellertid kunna medföra straffrättsligt ansvar för tjänstefel även om det sker inom ramen för ett internationellt uppdrag.

Det sagda innebär att det enligt utredningens mening finns ett behov av en utvidgning av svensk materiell lagstiftning avseende tjänstefel.

Som Justitieombudsmannen har påtalat i nämnda remissyttrande kan ansvar för *brott mot tystnadsplik* utkrävas endast för åsidosättande av tystnadsplikter som är grundade på lag eller bemyndigande av riksdagen som har tillkommit enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 12 § regeringsformen. Den svenska straffregeln i 20 kap. 3 § brottsbalken blir därmed inte tillämplig enbart genom att omfattningen av svensk domsrätt utvidgas. Detta innebär att det föreligger ett visst behov av förändringar av materiell lagstiftning även beträffande detta brott. Det bör påpekas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har begränsad territoriell räckvidd och att den grundlagsskyddade meddelarfriheten i många fall därför inte kan åberopas utomlands.⁴³

Enligt uppgifter är frågan om bl.a. tjänstefel för närvarande under övervägande i Regeringskansliet i särskild ordning. Med hänsyn härtill begränsar sig utredningen därför endast till att ange huvud-

⁴² Under 1990-talet prövades således exempelvis i en rad fall frågor om tjänstefel för bl.a. domare i Sverige, se t.ex. NJA 1996 s. 237, NJA 1996 s. 307 och NJA 1996 s. 806.

⁴³ SOU 2004:114, s. 14 ff. och 140 ff.

dragen i en möjlig lösning men lägger således inte fram något formligt förslag i denna del.

10 Kostnads- och konsekvensanalys

10.1 Ekonomiska konsekvenser

10.1.1 Allmänt

Utredningens överväganden och förslag är i flera fall av principiell karaktär och innefattar åtgärder som utredningen bedömer inte påverkar kostnaderna för staten. Andra förslag är sådana att de initialt kan medföra merkostnader men i ett senare skede bör leda till att kostnaderna blir lägre än de är i dag.

I flera avseenden, bl.a. när det gäller information, utbildning, utrustning, logistik och jour, föreslår utredningen att en ökad samordning mellan utsändande myndigheter ska ske på ett allmänt plan. Samordningen innebär en ökad kostnadseffektivitet. Framför allt bör de samordnande förslagen leda till att det inom de centrala stödfunktionerna frigörs kapacitet som kan användas för att hantera den ökning som kan förväntas av antalet personer som sänds ut på internationella uppdrag.

Det är naturligt att en höjd svensk ambitionsnivå och ett ökat engagemang inom de områden som här behandlas medför kostnads-konsekvenser för staten. Deltagandet i internationell civil krishantering och internationellt utvecklingssamarbete finansieras i huvudsak genom externa medel. Vid civila krishanteringsinsatser kommer finansieringen direkt från UD, medan utvecklingssamarbete främst finansieras genom medel från Sida och EU. Omfattningen av de uppdrag varom nu är fråga får därför anpassas till de anslag som från tid till annan beviljas från dessa finansiärer.

Som framhölls i departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser* är det lämpligt att i allt större utsträckning utnyttja EU:s finansieringsinstrument i det internationella utvecklingssamarbetet (se avsnitt 2.5.2). En förstärkt kapacitet, resurs- och kompetensmässigt, inom rättsväsendet ökar möjligheterna att utnyttja dessa och andra externa finansieringskällor.

I vissa delar medför de förslag som lämnas ekonomiska konsekvenser. I det följande anges ungefärliga uppskattningar av dessa kostnader. Det är viktigt att framhålla att övervägandena och förslagen bygger på att myndigheterna får full finansiering för sitt deltagande och att formen för finansiering möjliggör myndigheternas planering också på lång sikt.

10.1.2 Kostnader för förstärkt kapacitet i Sverige – ”plattformkostnader”

Mot bakgrund av den externa finansieringen innefattar utredningens förslag inte inrättande av några särskilda extra (”överkapacitets-”) tjänster. Ersättare bör i stället, liksom i dag, tillsättas genom befintliga ersättar- och vikariesystem (se avsnitt 7.3.19).

Utredningen föreslår att en central stödfunktion inrättas vid Åklagarmyndighetens internationella enhet. Det är rimligt att en sådan funktion, fullt utbyggd, omfattar ett par heltidstjänster. Den föreslagna funktionen bör även svara för exempelvis internationella besök. Kostnaden för erforderligt resurstillskott beräknas inklusive sociala avgifter m.m. uppgå till ca 2 miljoner kronor årligen.

Ökade satsningar har föreslagits på utbildning. Det är svårt att uppskatta kostnaden för detta. Under de närmaste åren bör det i vart fall lämpligen avsättas ca 2 miljoner kronor per år för detta ändamål.

Utredningen har även föreslagit att Folke Bernadotteakademien (FBA) dels bör ges i uppgift att utforma en särskild handbok om deltagande i civil krishantering, dels ta initiativ till uppföljande verksamhet. Denna kan bestå i anordnandet av hemkomstaktiviteter. Akademien har även föreslagits få i uppgift att sondera intresset för uppstartandet av föreningsverksamhet för hemkommen personal. I ett inledande skede bör ca 0,5 miljoner kronor avsättas för detta ändamål.

10.1.3 Kostnader för deltagande i internationella civila krishanteringsinsatser

Utredningen lämnar ett författningsförslag som reglerar arbets- och socialrättsliga villkor för deltagare i internationella civila krishanteringsinsatser. Genom regleringen ges ett förstärkt arbets- och social-

rättsligt skydd för dem som deltar i dessa insatser på samma sätt som gäller för personer anställda i Försvarmaktens utlandsstyrka.

De svenska myndigheter som sänder flest deltagare till civila kris-
hanteringsinsatser är Rikspolisstyrelsen, FBA och Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap (MSB). För Polisens utlandsstyrka,
liksom för rättsväsendets övriga delar, är förslaget i huvudsak inte
avsett att innebära någon ändring i sak i förhållande till dagens för-
fattningsreglering. FBA och MSB har enligt uppgift genom försäkringslösningar via Kammarkollegiet redan i dag uppnått motsvarande socialrättsliga skydd för den personal som deltar i internationella insatser. Bedömningen är därför att föreslagen författningsreglering till stora delar bör vara kostnadsneutral för staten.

Till den del förslaget avser en mer aktiv uppföljning av hemkommen personal kan det emellertid medföra högre kostnader för främst FBA och MSB. Som konstaterats innefattar utredningens förslag i denna del även en viss retroaktivitet så till vida att även viss redan hemkommen personal kommer att behöva följas upp (se avsnitt 8.5.6). Detta kan under en uppberedningsperiod innebära visst merarbete. Även stödet till anhöriga innebär merkostnader såvitt avser bl.a. särskilda kontaktpersoner och förbättrade kommunikationer med den utsände. Det är svårt att närmare uppskatta dessa kostnadsökningar. Utredningen bedömer att det sammantaget rör sig om högst ca 2 miljoner kronor per år.

10.2 Konsekvenser i övrigt

Genom föreslagna åtgärder för att stärka rättsväsendets förmåga att delta i internationella uppdrag ökar Sveriges möjlighet att också i praktiken bidra till uppbyggnaden av rättsstaten i vårt närområde och i andra delar av världen. Deltagandet ska, som tidigare framhållits, vara efterfrågestyrt. Det får positiva återverkningar också på ett nationellt plan, bl.a. genom ökade möjligheter att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten.

I utredningen framhålls vikten av enhetliga riktlinjer och en fast struktur för beredning och beslutsfattande vid rekryteringar och nomineringar eller rekommendationer till internationella uppdrag. Detta skapar förutsättningar för en god rekrytering även sett ur ett jämställdhetsperspektiv. Även organiserade och strukturerade utbildningsinsatser kan bidra till bredd i rekryteringen. Också anhörigprogram, ersättningsnivåer och övriga villkor bör vara sådana

att de skapar förutsättningar för både män och kvinnor att delta i internationella uppdrag.

De förslag som lämnas bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt som här särskilt bör omnämnas.

Del C

Författningskommentarer

11 Författningskommentarer

11.1 Förslaget till lag (0000:00) om personal i internationella civila krishanteringsinsatser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas då en statlig myndighet organiserar anställda att delta i internationella civila krishanteringsinsatser. Sådan myndighet kallas här anställningsmyndighet. Lagen ska dock inte tillämpas på den som är lokalt anställd av anställningsmyndigheten utomlands.

Med internationell civil krishanteringsinsats avses ett icke-militärt internationellt uppdrag, vari Sverige tar del. Insatserna beslutas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

För anställda i Försvarsmakten finns särskilda bestämmelser.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde.

En förutsättning för att lagen ska vara tillämplig på den enskilde är enligt *första stycket* att denne har ett anställningsförhållande med en statlig myndighet och att det således föreligger ett arbetsgivaransvar för myndigheten i förhållande till den anställde. Den som ska tjänstgöra i en internationell civil krishanteringsinsats ska enligt 2 § också vara anställd hos den myndighet som genomför insatsen.

Av *andra stycket* framgår att begreppet internationell civil krishanteringsinsats avser ett *icke-militärt uppdrag, vari Sverige tar del*. Sådana insatser är i regel initierade av FN, OSSE eller EU och beslutas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Begreppet omfattar däremot inte internationellt utvecklingssamarbete, arbete vid internationella tribunaler och domstolar, valövervakningsuppdrag eller humanitärt biståndsarbete.

Anställning

2 § Den som ska tjänstgöra i en internationell civil krishanteringsinsats och inte redan har en anställning hos anställningsmyndigheten ska anställas särskilt hos denna för tjänstgöring i en sådan insats.

Paragrafen motsvarar 1 § andra stycket lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF).

Bestämmelsen är tillämplig när myndigheter anställer personal särskilt för deltagande i en insats. Exempel på myndigheter som regelmässigt anställer personal på detta sätt är Folke Bernadotteakademien och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även Domstolsverket övertar vanligen arbetsgivaransvaret från respektive hemmamyndighet för den personal som sänds ut.

3 § En anställning enligt 2 § ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden.

För den som anställs enligt första stycket ska bestämmelserna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla.

Paragrafen motsvarar delvis 4 § LuF.

Bestämmelsen i *andra stycket* om undantag från 15–17 §§ lagen om anställningsskydd har endast betydelse för den som har en särskild anställning för tjänstgöring i en internationell civil krishanteringsinsats och innebär bl.a. att besked inte behöver lämnas om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta.

4 § För den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats ska följande bestämmelser inte gälla:

1. 12 § semesterlagen (1977:480) och
2. arbetstidslagen (1982:673).

Paragrafen motsvarar 3 § LuF.

Bestämmelsen i *första punkten* innebär att 12 § semesterlagen, som anger att arbetstagaren har rätt att ta ut sin semester under viss tid på året, inte gäller.

Av *andra punkten* följer att inte heller arbetstidslagen ska tillämpas på den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats. För att exempelvis kunna organisera skyndsamma transporter till tjänstgöringsplatsen är anställningsmyndigheten inte heller bunden av arbetstidslagen vid tjänstgöring och utbildning i Sverige.

Avsikten är att parterna på arbetsmarknaden vid behov ska kunna avtala om andra anställningsvillkor än vad som framgår av bestämmelserna.

Tillämpning av vissa lagar

5 § För den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

1. 2 kap. 1–8 §§,
2. 3 kap. 1–4 §§, 7 g § första och andra styckena samt 12 §,
3. 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 2 § LuF.

I bestämmelsen anges vilka delar av arbetsmiljölagen som ska tillämpas på den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats. Regeln innebär att vissa delar av kapitlen om bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter blir tillämpliga. Arbetsmiljöåtgärderna måste dock anpassas till arbetets särskilda karaktär. Detta innebär inte att högre skaderisker än vid en arbetsplats i Sverige normalt ska accepteras.

Vidare ska vissa av bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommittéer tillämpas. Deras befogenhet är dock begränsad med hänsyn till att det är fråga om arbete utomlands. I fråga om förfarande m.m. kan ledning sökas i arbetsmiljölagens regler även om de inte är direkt tillämpliga i denna del.

Avsteg från arbetsmiljölagens regler får göras om en tillämpning hindras av tjänstgöringsförhållandena. Varje avsteg måste dock framstå som motiverat med hänsyn till den rådande situationen.

Särskilt uppföljningsansvar

6 § Anställningsmyndigheten ska följa upp och utreda om den som tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats drabbats av skada till följd av tjänstgöringen utomlands.

Uppföljningen och utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen utomlands. Åtgärderna ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller är omöjligt att genomföra.

Anställningsmyndighetens ansvar enligt första och andra styckena kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen avslutats.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och 18 § förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka.

Uppföljningsansvaret enligt bestämmelsens *första stycke* omfattar inte bara skador som orsakats av t.ex. en olyckshändelse. Stöd bör även aktualiseras vid fall som enligt praxis skulle anses vara arbets sjukdom. Detta gäller exempelvis vissa sjukdomar som finns på tjänstgöringsplatsen utomlands och som är svåra att skydda sig mot på grund av tjänstgöringsförhållandena. Dessutom bör vissa skador som inte definieras som arbetsskador, t.ex. olika former av *psykiska* besvär, innefattas om orsaken till besvären kan hänföras till tjänstgöringen utomlands. Avsikten är att det endast är i de fall då de psykiska besvären tydligt har sin orsak i händelser efter det att anställningen upphört eller i andra faktorer som uppenbart saknar samband med tjänstgöringen som myndigheten inte bör ha något ansvar för stöd till den enskilde.

I bestämmelsens *andra stycke* anges att anställningsmyndighetens uppföljning och utredning ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen utomlands. Det innebär att formen och omfattningen av de åtgärder som myndigheten ska vidta bl.a. påverkas av om insatsen bedöms vara en högrisk- eller en lågriskinsats, arbets- och miljöförhållandena på tjänstgöringsplatsen samt om personalen har varit utsatt för våldsan grepp eller andra allvarliga händelser. Det är lämpligt att personalen genomgår hemkomstsamtal, s.k. *debriefing* (avrapportering), i samband med hemkomsten. Om sådana inledande uppföljningsåtgärder ger anledning till ytterligare utredningsinsatser ska myndigheten i samråd med den enskilde och andra berörda myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, klarlägga om den enskilde har drabbats av någon skada.

Det särskilda uppföljningsansvaret innefattar *personlig kontakt* med den anställde, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjligt att genomföra. Med personlig kontakt avses att en kontaktperson inom myndigheten exempelvis erbjuder att arrangera ett möte mellan t.ex. kontaktpersonen och den enskilde eller erbjuder någon annan form av personlig kontakt, såsom telefonsamtal. Det är viktigt att den enskildes önskemål i frågan om personlig kontakt respekteras och att myndigheten inom rimliga gränser försöker tillmötesgå den enskildes önskemål i detta avseende. Det är endast om det framstår som uppenbart obehövt med en personlig kontakt som detta bör underlåtas, t.ex. om den enskilde är anställd hos

anställningsmyndigheten och har sådana arbetsförhållanden att syftet med en personlig kontakt kan tillgodoses på annat sätt. En personlig kontakt kan även vara omöjlig att genomföra, exempelvis till följd av att det inte går att få kontakt med den tidigare anställda eller för att denne uttryckligen har avböjt vidare kontakt.

7 § Anställningsmyndigheten ska lämna information och råd i olika frågor till den som tidigare tjänstgjort i en internationell civil krishanteringsinsats även efter den tid som anges i 6 §.

Bestämmelsen innebär att anställningsmyndigheten har ett begränsat uppföljningsansvar även efter fem år för att vägleda och ge råd i frågor som uppkommer med anledning av tjänstgöringen i den internationella civila krishanteringsinsatsen. Det kan t.ex. handla om att lämna råd och vägledning i försäkrings- eller vårdfrågor som har anknytning till den internationella tjänstgöringen.

Stödåtgärder

8 § Om någon drabbas av skada under resa till eller från tjänstgöringsplatsen utomlands eller under tjänstgöringen där, ska anställningsmyndigheten i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter utreda och vid behov lämna stöd för att underlätta för denne att

1. återgå till tidigare livssituation,
2. återfå full arbetsförmåga eller
3. kunna försörja sig genom förvärvsarbete.

Paragrafen motsvarar delvis 6 § LuF och 20 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten.

Ansvar enligt bestämmelsen omfattar både fysiska och psykiska skador som den enskilde drabbats av till följd av sin tjänstgöring i en internationell civil krishanteringsinsats. Avsikten är att anställningsmyndigheten inledningsvis – i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter – ska *utreda* behovet av åtgärder för att denne ska kunna återgå till tidigare livssituation, återfå full arbetsförmåga eller ges möjligheter att försörja sig genom förvärvsarbete. Anställningsmyndigheten ska därvid klarlägga om den skadade har behov av olika stöd- och rehabiliteringsinsatser. Detta innebär att myndigheten – när det föreligger tillräckliga skäl att anta att en anställd eller tidigare anställd drabbats av en skada till följd av tjänstgöringen – ska utreda behovet av åtgärder och i samråd med den skadade och andra ansvariga myndigheter föreslå åtgärder i syfte att

den enskilde ska kunna återgå till tidigare livssituation eller, om en sådan återgång inte är möjligt, föreslå åtgärder som kan bidra till att den skadade erhåller en så god livskvalitet som möjligt. Motsvarande gäller i fråga om åtgärder som syftar till att denne kan återfå full arbetsförmåga eller försörja sig genom förvärvsarbete.

Försäkringskassan har det övergripande ansvaret för att utreda behovet av rehabiliteringsinsatser och tillse att eventuella rehabiliteringsåtgärder, t.ex. i form av arbetsträning eller utbildning, kommer till stånd inom skälig tid. Om det genom anställningsmyndighetens utredning uppkommer fråga om rehabiliteringsåtgärder enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring ska myndigheten uppmärksamma Försäkringskassan på behovet av eventuella rehabiliteringsinsatser. Anställningsmyndigheten ska aktivt samarbeta med och vid behov stödja Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, samt eventuell annan arbetsgivare i syfte att säkerställa att den enskilde erhåller stöd och rehabilitering inom skälig tid.

Om den skadade alltjämt är anställd hos anställningsmyndigheten har myndigheten ett arbetsgivaransvar för rehabiliteringen enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring.

Om den skadade däremot har en annan arbetsgivare ska denne enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring ansvara för att rehabiliteringsåtgärder genomförs för att den skadade ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Försäkringskassan och arbetsgivaren har i dessa fall i första hand ansvaret för att den skadade får en adekvat rehabilitering. Om den andra arbetsgivaren inte har resurser eller på annat sätt inte förmår fullgöra sin rehabiliteringsskyldighet, ska anställningsmyndigheten erbjuda stödåtgärder i form av arbetsträning om detta framstår som den lämpligaste åtgärden. Arbetsträning innebär normalt att den skadade övar upp sin förmåga att klara ett arbete som han eller hon redan före skadan hade kompetens för. Anställningsmyndigheten kan tillhandhålla arbetsträning inom myndigheten eller, om detta är lämpligare, förmedla kontakt med andra myndigheter eller andra där träningen kan genomföras.

Den skadade kan även vara i behov av fortbildning eller kompletterande utbildning som syftar till att höja kompetensen till en sådan nivå att denne – trots eventuellt kvarstående funktionshinder – ska kunna återgå till arbetslivet. I vissa fall kan det dock krävas att den skadade får en utbildning inom ett annat yrkesområde för att vara attraktiv på arbetsmarknaden. Anställningsmyndigheten ska i dessa fall – i samarbete med Försäkringskassan och andra rehabili-

teringsaktörer – aktivt stödja den skadade och medverka till att denne får de utbildningsinsatser som behövs för återgång till förvärvslivet.

Av 10 § följer att anställningsmyndighetens stöd enligt denna paragraf ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan samt omständigheterna i övrigt.

9 § I fall som avses i 8 § ska anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd som främjar den skadades återgång till tidigare livssituation och arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som denne behöver.

Paragrafen motsvarar delvis 6 § och 7 § LuF.

I bestämmelsen regleras anställningsmyndighetens åliggande att ge ekonomiskt stöd.

Den skadades sociala och arbetslivsinriktade rehabilitering kan i vissa fall gynnas av att den allmänna sjukvården kompletteras. Det kan avse sådana åtgärder som inte omfattas av den allmänna vården, t.ex. vissa former av psykosocialt stöd. Anställningsmyndigheten bör ha möjlighet att vid behov kunna bekosta sådana åtgärder när de bidrar till att den skadade fortare kan återfå sin tidigare livssituation och återgå till arbetslivet.

Anställningsmyndigheten bör även kunna bekosta vårdinsatser i fall när den allmänna sjukvårdens resurser är begränsade och behandling där innebär oskäligt lång väntan för den skadade. I dessa fall kan särskilda insatser behövas för att påskynda den medicinska rehabiliteringen även om lämplig behandling i och för sig skulle ha kunnat fås inom den allmänna vården, t.ex. sjukgymnastik.

I de fall skadan lett till ett fysiskt handikapp kan den skadade vara i behov av hjälpmedel för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv eller återgå till att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Det kan i dessa fall t.ex. vara fråga om ekonomiskt bidrag till en handikappanpassad bostad eller bil. Anställningsmyndigheten bör i dessa fall inte ensam bekosta hjälpmedlen i den mån sådana erbjuds på annat sätt, t.ex. genom kommunen. Däremot kan det finnas anledning för myndigheten att förbättra den skadades situation genom att bistå med medel så att hjälpmedel av särskild art kan anskaffas.

Anställningsmyndigheten bör i vissa fall kunna ge den skadade ekonomiskt stöd till utbildning. Sådant stöd bör ges utifrån den skadades kvarstående funktionshinder och andra konsekvenser av skadan. Det kan t.ex. vara frågan om att den skadade erbjuds eko-

nomiskt stöd för att kunna omskola sig till ett annat yrke. Anställningsmyndigheten ska dock inte ge ekonomiskt stöd till kostnaderna när dessa normalt ska utgå från andra myndigheter för omskolning eller utbildning. I många fall torde det bli fråga om att komplettera andra förmåner så att den skadade får en reell ekonomisk möjlighet att fullgöra den avsedda utbildningen.

Av 10 § följer att ekonomiskt stöd endast bör ges om det inte tillhandahålls av annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan samt omständigheterna i övrigt.

10 § Stöd enligt 8 och 9 §§ ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan samt omständigheterna i övrigt.

Syftet med bestämmelsen är att anställningsmyndigheten och andra ansvariga myndigheter samt eventuell annan arbetsgivare i första hand ska fullgöra sina skyldigheter att erbjuda stöd och adekvata rehabiliteringsåtgärder inom skälig tid. Anställningsmyndighetens skyldighet att stödja den skadade ska utgöra ett komplement till de andra åtgärderna. Anställningsmyndigheten ska pröva varje enskilt fall utifrån den skadades individuella förutsättningar och behov.

11 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 8 och 9 §§ ska anställningsmyndigheten samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

Paragrafen motsvarar 9 § LuF.

Syftet med bestämmelsen är att anställningsmyndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer så att samtliga resurser som finns tillgängliga i samhället kommer till användning på ett för den skadade adekvat sätt.

12 § Anställningsmyndighetens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Anställningsmyndighetens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Paragrafens första stycke motsvarar 10 § LuF. Andra stycket motsvarar 9 § andra stycket LuF.

Den samordning av stödåtgärder som ska ske enligt *andra stycket* innebär att myndighetens åtgärder, i de fall en eventuell arbetsgivare tar ett stort ansvar för rehabiliteringen, i de flesta fall bör kunna inskränkas till enbart avstämning av hur rehabiliteringen förlöper. I särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser kan det dock finnas skäl för myndigheten att mer aktivt stödja arbetsgivaren och bidra med ytterligare stödåtgärder utöver vad arbetsgivaren kan erbjuda.

Arbetsskada

13 § Vid tjänstgöring utomlands i en internationell civil krishanteringsinsats gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att återresan från tjänstgöringsplatsen avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom tjänstgöringslandet ska omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl.

Vid prövning av om den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats drabbats av en arbetsskada ska bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd tillämpas för den tid som avses i första stycket, om det är förmånligare för den enskilde än en tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 5 § LuF.

I bestämmelsen regleras prövning av arbetsskada. När någon har skadats prövas först om det har inträffat under den tid som försäkringen avser. Därefter prövas om det är en sådan skada som omfattas av försäkringen. Vid denna sistnämnda prövning ska, enligt andra stycket, de bevisregler som är förmånligast för den enskilde tillämpas.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär bl.a. att även skador som inträffar under fritid kan berättiga till ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Endast om det finns särskilda skäl omfattar skyddet skador som den enskilde drabbas av under ledighet som tillbringas i annat område än tjänstgöringslandet. Särskilda skäl kan föreligga när den enskilde under sin ledighet vistas i ett område där hotbilden är densamma som i tjänstgöringslandet. Detta innebär att skyddet normalt sett även omfattar ledighet i sådana områden, även om den anställde inte har sin tjänstgöring förlagd där. Ett exempel

på en s.k. fritidsskada som omfattas av undantaget är om den anställde under ledig tid i ett angränsande geografiskt område utsätts för misshandel eller annat våld med anledning av sin tjänstgöring i den internationella civila krishanteringsinsatsen.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att prövningen av om en skada är en arbetsskada ska ske enligt regler om samband och skadekriterier i den av de båda lagarna som ger det förmånligaste resultatet för den enskilde. Ersättning betalas dock alltid ut enligt lagen om arbetsskadeförsäkring.

14 § Vid tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp.

Paragrafen motsvarar 5 § tredje stycket LuF.

15 § Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gäller inte i ärende enligt denna lag.

En liknande reglering finns i 16 § andra stycket lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

Bestämmelsen innebär att Försäkringskassan åläggs en skyldighet att fatta s.k. servicebeslut. Ett sådant beslut innebär att den skadade, liksom anställningsmyndigheten, snabbt får en bekräftelse på att skadan omfattas av anställningsmyndighetens rehabiliteringsansvar. Vid sjukdomar krävs ett beslut om godkänd skada från Försäkringskassan för att PSA-nämnden ska pröva rätten till ersättning enligt kollektivavtalet.

Stöd till anhöriga

16 § Anställningsmyndigheten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats får det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om omfattning och utformning av stöd och rådgivning enligt första stycket.

I bestämmelsen regleras anställningsmyndighetens stöd till anhöriga. Begreppet anhörig har samma betydelse som enligt LuF. Med anhörig avses således person som har en mycket nära social relation till den som tjänstgör i insatsen. Anställningsmyndigheten har en skyldighet att informera anhöriga i olika frågor som har anknytning till insatsen

och den närståendes tjänstgöring i denna, t.ex. vid allvarigare händelser på tjänstgöringsplatsen. Särskilt barnens behov av information och stöd ska uppmärksammas. Inom myndigheten ska en kontaktperson finnas tillgänglig som den anhörige ska kunna vända sig till för att få råd och vägledning i frågor kring den närståendes tjänstgöring i insatsen.

Anställningsmyndigheten ska även stödja en anhörig med t.ex. krisstöd eller psykosocialt stöd vid dödsfall och andra allvarigare skador som drabbat den närstående under tjänstgöring i den internationella civila krishanteringsinsatsen. Även i andra fall kan en anhörig vara i behov av t.ex. psykosocialt stöd. Avsikten är dock att sådana insatser i första hand ska lämnas av andra vårdgivare, t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården, och att myndigheten endast i undantagsfall ska lämna stöd, t.ex. när en närstående befinner sig på tjänstgöringsplatsen och den anhörige har akut behov av sådant stöd som inte går att få på annat håll. Av 17 § framgår att myndigheten i vissa undantagsfall även ska ersätta den anhörige för kostnader som uppstått när denne erhållit psykosocialt stöd av annan vårdgivare.

Ersättning till anhöriga

17 § Om den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats förolyckas eller skadas så att sjukhusvård krävs, ska anställningsmyndigheten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehälle och tidsspillan vid sådan resa efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i första stycket eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl, ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering, ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar.

Paragrafen motsvarar 11 § LuF.

I bestämmelsens *första stycke* regleras anhörigs rätt till ersättning för resor och kostnader. Ingen begränsning har angetts för antalet resor.

Andra stycket reglerar anhörigs rätt till bidrag till kostnader för psykosocialt stöd. Särskilda skäl att utge sådant bidrag kan föreligga t.ex. när en närstående befinner sig på tjänstgöringsplatsen och den

anhörige har akut behov av sådant stöd som inte går att få på annat håll. Anställningsmyndigheten bör även i dessa fall kunna ersätta den anhörige för kostnader som uppstått när denne erhållit psykosocialt stöd av annan vårdgivare. Avsikten är dock även här att det ekonomiska stödet endast ska ges i undantagsfall och att andra myndigheter eller vårdgivare, t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården, i första hand ska svara för kostnaderna.

I vissa särskilda fall kan det finnas ett behov av att någon anhörig till den skadade medverkar vid rehabiliteringen. Av *tredje stycket* följer att anställningsmyndigheten i dessa fall ska ge skälig ersättning för de kostnader medverkan i rehabiliteringen medför för den anhörige. I vilka fall en anhörig bör medverka i rehabiliteringen bör bestämmas utifrån den skadades behov. Som exempel på kostnader som kan ersättas kan nämnas ökade boendekostnader, kostnader för resor och kostnader för barn tillsyn. Ersättning för förlorad arbetsinkomst eller ersättning för utfört arbete räknas inte hit. Ersättningen ska endast betalas ut så länge det står klart att den anhöriges medverkan är av betydelse för den skadades rehabilitering.

Stödet enligt denna paragraf ska alltid föregås av en skälighetsprövning i det enskilda fallet. Alla omständigheter av betydelse bör vägas in, t.ex. den anhöriges relation till den skadade, behovet av stöd, skadans art och möjligheten att erhålla professionell hjälp från annat håll.

Överklagande

18 § Beslut enligt 8, 9, 16 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § LuF.

Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna ska tillämpas även på tidigare anställda i civila krishanteringsinsatser som skadats efter utgången av år 1999, dvs. den tidpunkt då Polisens utlandsstyrka inrättades. 16 § ska dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning enligt 17 § andra stycket för kostnader, som uppkommit av annan anledning än den

närståendes dödsfall eller skada som medfört sjukhusvård, lämnas dock endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär en viss retroaktivitet, så till vida att även viss redan hemkommen personal kommer att behöva följas upp.

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

3 § För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i [utlandsstyrkan inom Försvarsmakten]¹ eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

3 b. om brottet har begåtts vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i förevarande paragraf 2–3 a, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller annan svensk inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

¹ Hakparenteserna markerar text som kan komma att ändras till följd av Veteransoldatutredningens författningsförslag (SOU 2008:91).

I paragrafen regleras undantag från det krav på dubbel straffbarhet som ställs upp i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken.

I bestämmelsen har införts en ny punkt, *punkten 3 b*, som innebär en utökning av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. Överväganden finns i avsnitt 9.5.1–9.5.3.

Det nya undantaget är föranlett av behovet att kunna lagföra all personal inom internationella uppdrag, även i fall då gärningen inte är straffbelagd i gärningslandet.

För att den nya bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att gärningsmannen är svensk medborgare eller har hemvist här. Vidare krävs att personen deltar i ett internationellt uppdrag. Bland sådana uppdrag kan nämnas fredsbevarande insatser och civila krishanteringsinsatser. Exempel på civilpersoner som kan delta i sådana insatser är domare, åklagare och kriminalvårdstjänstemän. Även den verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver utomlands omfattas i regel av begreppet. Detsamma gäller tjänstemän som deltar i internationellt utvecklingssamarbete. Ett exempel på sådan verksamhet är domaren som inom ramen för ett EU-projekt arbetar i ett annat land för att förmedla kunskap om dömande verksamhet. Också andra internationella uppdrag, såsom arbete vid de internationella tribunalerna och domstolarna, omfattas. De internationella uppdrag som torde komma i fråga är främst uppdrag som är initierade av FN, OSSE eller EU.

I bestämmelsen uppställs inte något krav på att personen ska vara anställd av eller på annat sätt ha anknytning till svensk myndighet. Även av exempelvis FN direktkontrakterad och lokalanställd personal som deltar i uppdraget omfattas därmed av bestämmelsen om förutsättningarna om anknytning i övrigt är uppfyllda. Kommersiellt anlitade uppdragstagare, såsom ett flygbolags personal som anlitas för transportuppdrag, deltar däremot vanligen inte i uppdraget på ett sådant sätt att de omfattas av bestämmelsen.

För bestämmelsens tillämplighet krävs vidare att fråga är om ett internationellt uppdrag, *vari Sverige tar del*. Uttrycket anknyter till statskyddsprincipen. Sverige kan anses ta del i ett uppdrag exempelvis genom att framförhandla immunitetsavtal, genom att sända ut personal sekonderad av svenska myndigheter, genom att nominera personal eller genom att öronmärka pengar till uppdraget. Uttrycket omfattar således exempelvis personer vars anställning finansieras av Sida. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs emellertid att statskyddsintresset inte är alltför svagt. Enbart den omständigheten att Sverige indirekt bidrar till finansiering av exempelvis EU-projekt

genom anslag till EU innebär inte att Sverige ska anses delta i det aktuella projektet. Personer som medverkar i sådana projekt på uppdrag av utländska konsultbolag utan att uppdraget har annan anknytning till Sverige än personens svenska medborgarskap eller hemvist omfattas inte heller av bestämmelsen. Huvudregeln innebär således att av Sverige direkt utsänd eller *sekonderad* personal alltid omfattas av regelns tillämpning, medan av internationella organisationer *kontrakterade* och på annat sätt direkt rekryterade svenska medborgare som regel faller utanför, såvitt ej andra anknytningsfakta (såsom direktfinansiering, framförhandlande av statusavtal för uppdrag som personerna ingår i, etc.) gör Sveriges del i uppdraget så starkt att statskyddsintresset ändå är uppenbart och för den enskilde förutsebart.

För att bestämmelsen ska bli tillämplig räcker det att brottet har begåtts *vid tjänstgöring*. Därmed omfattas inte bara brott begångna *i tjänsten* utan även brott begångna under exempelvis insatstiden i övrigt och under tid då personalen genomför förberedelser och kompletterande utbildning inför transport till insatsområdet samt under tid för avslutande åtgärder efter genomförd insats.

Bestämmelser om krav på tillstånd för att väcka åtal för brott begångna utom riket finns i 5 §.

5 § Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i [utlandsstyrkan inom Försvarmakten] eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4 a. vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i förevarande stycke 2–4, deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

I paragrafen regleras kravet på tillstånd för att väcka åtal för brott begångna utom riket, s.k. åtalsförordnande, samt i vilka fall sådant förordnande inte krävs.

I bestämmelsen har införts en ny punkt, *punkten 4 a*, som innebär en utökning av undantaget från kravet på åtalsförordnande. Överväganden finns i avsnitt 9.5.4.

Bestämmelsens räckvidd motsvarar det föreslagna tillägget till 2 kap. 3 § brottsbalken.

11.3 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Ändringen är föranledd av att vissa delar av arbetsmiljölagen enligt 5 § i den föreslagna lagen om personal i internationella civila kris- hanteringsinsatser även gäller utomlands.

11.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Ändringen är föranledd av den föreslagna lagen om personal i internationella civila kris- hanteringsinsatser.

Kommittédirektiv



Rekrytering från rättsväsendet till internationella uppdrag

Dir.
2008:155

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008.

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har som målsättning att vara en aktiv internationell aktör som tar ett stort ansvar i bl.a. freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Detta uttrycks tydligt i regeringens skrivelse skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att stärka det fredsfrämjande arbetet bl.a. genom att öka Sveriges förmåga att bidra med civil personal till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Inrättandet av Folke Bernadotteakademiens personalförsörjningsfunktion är ett exempel på detta. Regeringens övergripande målsättning är att säkerställa största möjliga effektivitet, samordning och enhetlighet i personalförsörjningen till insatserna.

Såväl i FN som i EU har Sverige argumenterat för att förstärka och bredda det civila inslaget i sådana insatser. Att utveckla EU:s förmåga att genomföra insatser för att stärka rättsväsendet i krisdrabbade områden är en viktig uppgift i detta sammanhang. Rättsväsendet i Sverige bör kunna bidra till att uppfylla den ökade efterfrågan på civilt deltagande i sådana insatser.

En särskild utredare tillkallas för att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser, dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang.

I den första delen ska utredaren kartlägga om det finns behov att förändra rättsväsendets myndigheters organisation och struktur för rekrytering av experter till freds- och säkerhetsfrämjande insatser, till det internationella utvecklingssamarbetet samt till övriga internationella uppdrag. Utredaren ska särskilt beakta hur myndig-

heterna kan stärka sin förmåga att rekrytera personal. I detta sammanhang ska utredaren också se över hur myndigheterna kan samarbeta med andra rekryterande myndigheter och i synnerhet med Folke Bernadotteakademin, som har en samordnande roll inom freds- och säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande, krishanteringsinsatser eller andra liknande uppdrag. Utredaren ska inom utredningstiden beakta andra eventuella pågående projekt och initiativ gällande angränsande myndigheter och frågor som berör personalförsörjningen till internationella insatser.

Utredaren har i uppdrag att vid behov lämna förslag till den författningsreglering för deltagande i internationella insatser, som i förekommande fall även kan vara tillämplig på civila experter ifrån andra berörda myndigheter, utöver myndigheterna inom rättsväsendet. Behovet av enhetlighet, samordning och effektivitet och synergieffekter ska särskilt beaktas liksom de rekryterande myndigheternas erfarenheter och perspektiv i detta hänseende.

I uppdragets andra del ska utredaren föreslå nödvändig reglering avseende svensk straffrättslig jurisdiktion över utsända deltagare i internationella uppdrag.

Utredaren ska även lämna förslag till andra nödvändiga författningsändringar eller organisatoriska förändringar som förbättrar möjligheterna för rättsväsendets myndigheter att rekrytera personal till befattningar i internationella organisationer respektive internationella uppdrag. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser, inklusive ekonomiska, som förslagen kan medföra.

Utredningsarbetet ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

Bakgrund

Efterfrågan på civil personal till internationella fredsfrämjande insatser har under senare år ökat markant, inte minst i takt med att FN antagit allt bredare mandat och då EU inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) utvecklat sin civila förmåga att hantera kriser. Sverige har varit drivande för att förstärka och bredda den civila kapaciteten inom krishanteringen bl.a. genom lanseringen av EU:s civila snabbinsatskapacitet *Civilian Response Team (CRT)* samt genom försök att lansera nya civila instrument inom FN-systemet.

Det svenska engagemanget inom krishanteringen på rättsstatsområdet har hittills främst bestått av polisiära insatser. När det gäller

uppbyggnad av rättsväsendet i krisdrabbade samhällen är det emellertid viktigt att polisiära insatser följs av motsvarande uppbyggnad inom hela rättsstatsområdet. Om inte övriga delar av rättskedjan byggs upp på motsvarande sätt riskerar polisens insatser att få mindre genomslag. Sverige har därför aktivt drivit frågan om ett tydligare stöd till hela rättsväsendet inom krishanteringsinsatserna och utvecklingen inom EU går nu också i den riktningen.

Regeringens avsikt vad gäller insatser på rättsstatsområdet, framför allt på EU-nivå, är att förbättra och ytterligare utveckla den civila förmågan i syfte att genomföra snabbare och effektivare insatser med inriktning mot hela rättsväsendet.

Utöver de styrande utrikes- och säkerhetspolitiska intressena att delta i internationell verksamhet finns även verksamhetsmässiga intressen. Deltagande i internationell verksamhet ger rättsväsendets myndigheter en möjlighet att inhämta information och kunskap som kan omsättas i den nationella verksamheten. Av denna anledning ska rättsväsendets prioriteringar beaktas i frågor som rör svenskt deltagande i internationella insatser.

Det är viktigt att förbättra rättsväsendets myndigheters förutsättningar att rekrytera personal till dessa insatser. Bortsett från Polisen, och i viss mån Kriminalvården, har rättsväsendet i övrigt begränsad erfarenhet av deltagande med personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Däremot har rättsväsendet i större utsträckning bidragit till insatser inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet samt till övrig internationell verksamhet såsom t.ex. internationella tribunaler. Såväl Domstolverket, Åklagarmyndigheten som Kriminalvården har medverkat i olika projekt, bl.a. i Baltikum och på Västra Balkan, för att reformera och stärka rättsväsendet i dessa regioner.

Regeringen tillkallade i mars 2001 en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om förutsättningarna för svenska domares och åklagares deltagande i internationella insatser. I uppdraget låg bl.a. att analysera de krav som förutsågs ställas på rättsväsendets deltagande i civil krishantering samt lämna förslag till hur personal i rättsväsendet med kort varsel kunde ställas till förfogande för sådan internationell tjänst. Domare och åklagare ansågs stå i centrum för dessa förslag.

Uppdraget redovisades i januari 2002 i promemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1). I promemorian lämnades förslag på författningsreglering för deltagande i internationell civil krishantering. Lagförslaget omfattade emellertid inte

rättsväsendets medverkan i insatser inom ramen för utvecklings-samarbetet eller övrig internationell verksamhet. Sedan utredningen presenterades har den internationella utvecklingen gått mot bredare, mer komplexa statsbyggnadsinsatser samt snabbinriktade insatser. Dessutom är den berörda målgruppen vidare än domare och åklagare.

Den successiva utvecklingen av de svenska strukturerna återspeglar väl dessa förändrade behov. Folke Bernadotteakademiens uppdrag att sedan den 1 januari 2008 bygga upp en nationell resurs-pool inom sitt verksamhetsområde, upprätthålla överblick över svenska insatser och resurser, utbildning, erfarenhetshantering och metodutveckling, har bidragit till att den samlade svenska kapaciteten på området har utvecklats och stärkts. Det aktuella utrednings-uppdraget utgör ett naturligt steg i den riktningen vad avser utvecklingen på rättsområdet.

Under senare år har bl.a. Finland infört lagstiftning på området som avser alla civila personalkategorier som rekryteras till inter-nationell civil krishantering och till humanitärt biståndsarbete inom räddningstjänsten. I Norge pågår sedan länge ett arbete av mer organisatoriskt slag avseende rekryteringsfrågor. Andra internationella modeller värda att studera finns i Tyskland och Kanada.

Behov av en ny utredning

Det finns en internationell efterfrågan på svenskt deltagande i freds- säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande och krishanterings-insatser samt i utvecklingssamarbetet. Med tanke på Sveriges inter-nationella åtaganden och engagemang inom rättsstatsområdet finns nu ett behov av att skapa en tydligare organisatorisk reglering för rättsväsendet avseende rekrytering av experter till internationella uppdrag.

Rekrytering av poliser till internationella insatser sker av Riks-kriminalpolisen/Utlandsstyrkan. Utsändande av poliser i inter-nationell verksamhet regleras i förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka. Motsvarande reglering saknas för övriga delar av rättsväsendet. Detta innebär en viss osäkerhet vad gäller organisa-toriska frågor för den utsändande myndigheten och dess personal. Det uppstår också frågor om bestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion är utformade i enlighet med vad som förutsätts i det aktuella samarbetet, men också om andra förhållanden som upp-

dragen för med sig har den rättsliga reglering som krävs. (Se respektive avsnitt nedan.)

Organisatoriska frågor

Det bör vara en uppgift för respektive myndighet att rekrytera och ansvara för personalen från det egna verksamhetsområdet. Deltagande i internationella insatser har ofta positiva effekter för rättsväsendets myndigheter. Internationellt arbete ger fördjupade kunskaper och erfarenheter som kan användas i det dagliga nationella arbetet. Det är därför nödvändigt att myndigheterna bygger upp en förmåga att ta om hand den erfarenhet och de kunskaper som dess personal förvärvar under den internationella tjänstgöringen. En effektivare administrativ förmåga kan öka den nationella kompetensen och därmed även möjligheten att tillmötesgå internationella förfrågningar. Deltagande i internationell verksamhet bör kunna värderas nationellt och kunna utgöra en merit i den nationella yrkeskarriären.

När personal ska rekryteras till internationell tjänstgöring bör den utsändande myndigheten få ett samlat arbetsgivaransvar för rekrytering, utbildning, eventuell utrustning, tjänstgöringsvillkor under utlandsstationeringen samt personalvård och andra liknande frågor (t.ex. karriärplanering) i samband med hemkomsten. En rättslig reglering av dessa frågor skulle kunna förenkla arbetet och reda ut de oklarheter som i dag finns för rättsväsendets myndigheter. Då formerna för ett sådant samlat ansvar utvecklas ska hänsyn tas till behovet av enhetlighet, synergieffekter och effektivitet, i synnerhet Folke Bernadotteakademins sammanhållande roll inom sitt verksamhetsområde, behovet av en för myndigheterna gemensam utbildning och övning, värdet i att samordna tjänstgöringsvillkor samt det svenska förhållningssättet till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser som bl.a. betonar helhetstänkande och nära samverkan mellan de ingående civila och militära komponenterna.

Straffrättslig jurisdiktion

I samband med att FN eller EU fattar beslut om en mission beslutas också om mandatet för insatsen där uppgifter och befogenheter fastslås. Mellan ansvarig organisation och mottagarlandet ingås vanligen en särskild överenskommelse, en s.k. SOMA (Status of Mission Agreement). Avtalet undantar regelmässigt brott som begåtts av utsända personer från mottagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. Detta bygger på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över de brott som de utsända personerna kan begå. Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion finns framför allt i 2 kap. brottsbalken. Svensk domstol har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utomlands. Behörigheten förutsätter dock som huvudregel att gärningen också är straffbar på gärningsorten, s.k. dubbel straffbarhet (2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Om brott har begåtts vid tjänstgöring av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarmakten eller tillhör Polisens utlandsstyrka har svensk domstol behörighet utan att kravet på dubbel straffbarhet behöver vara uppfyllt (2 kap. 3 § 3 brottsbalken). Någon motsvarande bestämmelse för rättsväsendets personal som deltar i internationell civil krishantering finns inte. I dessa fall krävs därför som huvudregel att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt för att svensk straffrättslig jurisdiktion ska föreligga. Det finns således en risk att brott som begåtts i tjänsten av personal från rättsväsendet som deltar i internationell civil krishantering inte kan lagföras i Sverige. FN har flera gånger påpekat detta och uppmanat Sverige och andra bidragande stater att vidta åtgärder. I sammanhanget bör uppmärksammas att problemet är generellt för all civil personal som sänds ut på internationella uppdrag och inte bara avseende personal från rättsväsendets myndigheter.

Frågeställningen behandlades av Internationella straffrättsutredningen i betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion, SOU 2002:98. Det lagförslag som utredningen lämnade i detta avseende var emellertid inordnat i en ny, föreslagen systematisk uppbyggnad av 2 kap. brottsbalken.

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga rättsväsendets behov avseende organisation och struktur för rekrytering av experter till internationella uppdrag inom ramen för freds- och säkerhetsfrämjande uppdrag, internationellt utvecklingssamarbete samt övrig internationell verksamhet, och lämna förslag hur myndigheterna kan organisera sig för dessa uppgifter. Myndigheternas behov av beredskap och planering för att på både kort och lång sikt kunna skicka ut experter ska beaktas. Utredaren ska beakta befintlig myndighetsstruktur och fördelning av ansvarsområden samt behovet av enhetlighet, samordning och effektivitet. I detta sammanhang ska utredaren ta i beaktande hur rättsväsendet kan bidra till att möta den ökade efterfrågan på civilt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser samt hur myndigheterna kan öka sin förmåga att rekrytera kvinnor till sådana uppdrag. En förbättrad struktur för rekrytering hos myndigheterna bör leda till att det nationella samarbetet kan utvecklas och breddas. Promemorian Domare och åklagare i internationell tjänst (Ds 2002:1) och remissinstansernas yttranden utgör en viktig utgångspunkt för denna del av uppdraget.

Utredaren ska lämna förslag på hur myndigheterna bäst kan organisera sig för att ta om hand den kunskap och de erfarenheter som deltagande i internationell verksamhet ger i den nationella verksamheten. I detta sammanhang ska utredaren beakta frågan om meritvärdering av internationell tjänstgöring.

Utredaren ska även överväga behov av och – för det fall det anses nödvändigt – lämna förslag på författningsreglering av utlands-tjänstgöringen för rättsväsendets personal innefattande bl.a. arbetsrättsliga frågor, grundläggande tjänstgöringsvillkor och rätten till tjänstledighet, utbildning och utrustning. Utredaren ska i förekommande fall se huruvida detta kan vara tillämpligt för övrig civil personal utöver dem som är anställda inom rättsväsendet och i detta sammanhang beakta andra eventuella projekt och initiativ som bedrivs inom andra myndigheter och på angränsande områden. Utredaren kan i detta arbete ta vägledning av lagen (1999:568) och förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten samt förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka. Utredaren erinras om Veteransoldatutredningen som redovisade sitt arbete för regeringen i oktober 2008 i En svensk veteranpolitik, SOU 2008:91.

Utredaren ska också undersöka om Sverige mera aktivt kan förstärka rekryteringen till relevanta befattningar i internationella

organisationer, då dessa tjänster är av betydelse också för de svenska internationella freds- och säkerhetsfrämjande uppdragen.

Utredaren ska vidare kartlägga relevanta delar av de nordiska ländernas regler och strukturer för internationell tjänstgöring.

I uppdraget ligger också att föreslå reglering avseende svensk straffrättslig jurisdiktion över av Sverige utsända deltagare i internationella uppdrag så att regleringen möjliggör sådan lagföring som förutsätts då svensk civil personal i krishanteringsoperationer underställs internationella och regionala organisationer. I det sammanhanget ska särskilt beaktas de avtal om lokal befrielse från lagföring och annat ansvarsutkrävande som i regel framförhandlas av sådana organisationer med värdlandet.

Utredaren ska därutöver klargöra huruvida det vore möjligt att reglera civil personals deltagande i krishanteringsoperationer på sätt som motsvarar regleringen av Försvarmaktens och Polisens utlandsverksamhet. Detta inbegriper formerna för dessa experters offentlig-rättsliga anställningsförhållanden, dvs. rättigheterna och skyldigheterna, liksom de övergripande formerna för ersättningssystemet, inklusive beskattningen därav. Relevanta delar av de nordiska ländernas regler och strukturer för internationell tjänstgöring och framför allt den finska lagstiftningen (Lag om civilpersonals deltagande i krishantering 30.12.2004/1287) kan erbjuda viss vägledning.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av förslagen för myndigheterna inom rättsväsendet samt hur de kan bidra till regeringens strävan efter en sammanhållen hantering på området och det redan etablerade samarbetet. De nationella kostnaderna och finansieringen av rättsväsendets insatser ska analyseras liksom konsekvenserna för rättsväsendets nationella kärnverksamheter. Om förslagen leder till merkostnader ska utredaren redovisa hur genomförandet av förslagen ska finansieras.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska beakta relevanta utländska erfarenheter, särskilt inom EU, samt samråda med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Folke Bernadotteakademin, Statens räddningsverk, Sida, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Försvarmakten och de övriga myndigheter som kan beröras av uppdraget. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorgani-

sationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]

- En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]
Folkbokföringen. [75]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]

Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Vattenverksamhet. [42]

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Höghastighetsbanor.

Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]