

# Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Thomas Bodström, uppdrog den 30 mars 2001 åt hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt att utreda frågor om försörjning av domare och åklagare till internationella insatser m.m. (Ju 2001:G). Hovrättsassessorn Camilla Olsson har biträtt utredningen som sekreterare. Genom denna promemoria är uppdraget avslutat.

Stockholm i januari 2002

Johan Hirschfeldt

Camilla Olsson

# Innehåll

Förkortningar .....	9
Sammanfattning .....	13
Summary .....	19
Författningsförslag .....	25
<b>1 Inledning .....</b>	<b>39</b>
1.1 Utredningsuppdraget och utredningens arbete .....	39
1.2 Promemorians innehåll .....	40
<b>2 Internationella insatser på rättsområdet .....</b>	<b>43</b>
2.1 Det utrikespolitiska sammanhanget .....	43
2.1.1 Ökad betydelse av demokrati och mänskliga rättigheter .....	43
2.1.2 Ett integrerat synsätt .....	44
2.2 Stärkandet av rättsstaten som ett led i utvecklings-samarbete .....	45
2.3 Stärkandet av rättsstaten som ett led i krishantering .....	47
2.4 Regeringsuppdraget till rättsväsendets myndigheter att stärka rättsstaten i andra länder .....	48
2.5 Advokatmedverkan .....	49
2.6 Vissa internationella aktörer .....	50
2.7 Några folkrättsliga aspekter på konflikthantering .....	51
2.8 Internationell rättslig tvistlösning – etablerad ordning och nya utvecklingslinjer .....	53

<b>3</b>	<b>Utvecklingssamarbete</b> .....	<b>57</b>
3.1	Allmänt .....	57
3.2	Olika former av utvecklingssamarbete .....	59
3.3	Utvecklingssamarbete inom Europeiska unionen .....	60
3.4	Utvecklingssamarbete på rättsområdet .....	62
3.4.1	Utvidgning och samordning .....	62
3.4.2	Kommittén om utvecklingssamarbete på rätts- området .....	63
3.4.3	Särskilt om det institutionella samarbetet och Sidas roll .....	66
3.4.4	Särskilt om samarbetet med Central- och Östeuropa .....	71
3.4.5	Aktuella engagemang inom rättsväsendets myndigheter .....	75
3.5	Export av statligt förvaltningskunnande .....	82
<b>4</b>	<b>Civil krishantering</b> .....	<b>85</b>
4.1	Allmänt .....	85
4.2	Begreppet internationell civil krishantering .....	86
4.3	Förenta nationerna .....	87
4.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa .....	89
4.5	Europeiska unionen .....	90
4.6	Svenskt deltagande .....	94
<b>5</b>	<b>Särskilt om utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och Polisen m.m.</b> .....	<b>97</b>
5.1	Försvarsmaktens utlandsstyrka .....	97
5.1.1	1999 års lag om utlandsstyrkan inom Försvars- makten .....	98
5.1.2	Närmare om det socialrättsliga skyddet .....	99
5.2	Polisens utlandsstyrka .....	102
5.2.1	Civilpolisutredningen .....	103
5.2.2	Rikspolisstyrelsen tar över huvudmannaskapet .....	105
5.2.3	Särskilt om regleringen .....	105

5.2.4	Förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka .....	106
5.3	Statens räddningsverks internationella katastrofinsatser ...	107
<b>6</b>	<b>Överväganden, bedömningar och förslag .....</b>	<b>109</b>
6.1	Utvecklingslinjer och generell inriktning .....	109
6.2	Framtida resursbehov .....	112
6.3	Styrning .....	115
6.4	Finansiering .....	121
6.5	Organisation .....	126
6.6	Behovet av samordning .....	131
6.7	Rekrytering .....	133
6.7.1	Bakgrundskrav för vissa internationella uppdrag ...	133
6.7.2	Tjänstgöringsskyldighetens omfattning .....	135
6.7.3	Anställningsmyndighet/arbetsgivare .....	138
6.7.4	Rekryteringar till internationella uppdrag .....	140
6.7.5	Nomineringar eller rekommendationer till internationella uppdrag .....	144
6.7.6	Resursbanker och deras rättsliga status .....	147
6.7.7	Samordning i rekryteringsfrågor .....	150
6.8	Anställningsförhållanden .....	151
6.8.1	Frågor om ledighet .....	151
6.8.2	Särskilt om bedömningen av förtroendeskadlighet .....	153
6.8.3	Rekrytering och ersättare vid uppdrag inom internationell civil krishantering .....	156
6.8.4	Socialrättsligt skydd och andra villkor .....	160
6.8.5	Straffrättsligt ansvar .....	165
6.9	Utbildning m.m. ....	167
6.9.1	Utbildningsbehov .....	167
6.9.2	En lärande återväxt .....	172
6.9.3	Stöd och uppföljning .....	173
6.9.4	Information .....	174
6.9.5	Samordning i utbildningsfrågor .....	175
6.9.6	Meritvärdering .....	177

6.10	Särskilt om domare .....	177
6.11	Särskilt om åklagare .....	179
6.12	Polisens utlandsstyrka .....	180
6.13	Författningsreglering .....	182
<b>7</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>185</b>
7.1	Ekonomiska konsekvenser .....	185
7.2	Andra konsekvenser .....	187
	<b>Referenser .....</b>	<b>189</b>
	<b>Bilagor .....</b>	<b>195</b>
1.	Riktlinjer för uppdraget.....	195
2.	Svenska aktörer i det internationella arbetet på rättsområdet... 199	
3.	Befattningsbeskrivningar och kravprofiler för internationella domare, åklagare m.fl. till FN:s mission i Kosovo .....	207
4.	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA) .....	223
5.	Förslag till avtal om tjänstgöring inom internationell civil krishantering .....	247

# Förkortningar

## Ord- och förkortningslista

ABA	American Bar Association
AuG	Advokater utan gränser
Bet.	Betänkande
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CFSP	Common Foreign and Security Policy, jfr GUSP
CIJL	Centre for the Independence of Judges and Lawyers
Dir.	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
DV	Domstolsverket
EBM	Ekobrottsmyndigheten
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Europeiska gemenskapen
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
ELENA	European Legal Network on Asylum
EMHRN	Euro-Mediterranean Human Rights Network
ESDP	European Security and Defence Policy, jfr ESFP
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska utvecklingsfonden

Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta nationerna
Forum Syd	Samarbetsorganisation mellan olika svenska folkrörelseorganisationer som arbetar med internationellt utvecklings-samarbete
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
IBA	International Bar Association
ICJ	International Commission of Jurists
ICJ-S	International Commission of Jurists – Sweden (Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen)
IHF	Internationella Helsingforsfederationen
ILAC	International Legal Assistance Consortium
IT	Informationsteknologi
JPO	Junior Professional Officer
KUR	Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
mkr	miljoner kronor
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non Governmental Organisation
NOCRE	Nordic Consultation on Refugees and Exiles
OSS	Oberoende staters samväld (de f.d. sovjetrepublikerna utom Baltikum)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PAA	Pre-Accession Adviser
PFF	Partnerskap för fred

Phare	Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion Économique (EU:s samarbetsprogram för kandidatländer i Central- och Östeuropa)
Prop.	Proposition
PUL	Personuppgiftslagen (1998:204)
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams
RF	Regeringsformen
RPS	Rikspolisstyrelsen
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RWI	Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt
RÅ	Riksåklagaren
SI	Svenska institutet
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete)
SILD	Swedish Institute for Legal Development
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SvFR	Svenska flyktingrådet
Swedehum	Swedish Resource Bank for Democracy and Human Rights
Swedint	Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (EU:s samarbetsprogram för OSS-länder och Mongoliet)
TF	Tryckfrihetsförordningen
U-Alfa	Avtal om anställningsvillkor för arbetstagare vid utrikesförvaltningen m.fl. under utlandsstationering
UNMIK	United Nation Mission in Kosovo



URA

Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för  
anställningsvillkor vid tjänstgöring  
utomlands

# Sammanfattning

Efterfrågan på internationella insatser inom rättsområdet ökar. Främst utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, men också verksamhetsinterna motiv talar för att Sverige bör stödja och bidra till uppbyggnaden och stärkandet av rättsstaten i vår nära omgivning och på andra håll i världen. De svenska insatserna bör hålla en hög professionell nivå. Det är därför naturligt att den särskilda – och inte sällan exklusiva – kunskap och kompetens som finns på verksamhetsnivå inom rättsväsendets myndigheter utnyttjas.

I promemorian diskuteras hur domstols- och åklagarväsendenas myndigheter skall kunna ta ett ökat ansvar för dessa internationella insatser. Behoven av tydlig och långsiktig styrning från riksdag och regering, full finansiering för myndigheterna samt finansieringslösningar som möjliggör myndigheternas planering på lång sikt behandlas.

De svenska domstols- och åklagarväsendena har en dimensionering som är anpassad för nuvarande verksamhetsuppgifter inom rättskipning och lagföring. Dessa uppgifter, liksom möjligheterna att göra prioriteringar, är i hög grad normstyrda. Ärendeflödet styrs av faktorer som huvudsakligen ligger utanför dessa myndigheters kontroll och verksamheten fordrar en mycket långsiktig planering, särskilt när det gäller personalpolitiken. Om domstols- och åklagarväsendenas myndigheter skall kunna ta sig an de internationella uppgifterna utan att den nationella kärnverksamheten blir lidande, krävs en dimensionering som även är anpassad för internationella insatser. Med andra ord krävs resurstillskott. Mot bakgrund av de utvecklingslinjer och framtida behov som kunnat noteras görs bedömningen att det nu bör ske

resurstillskott till domstolsväsendet motsvarande ca tio heltidsanställningar som ordinarie domare och till åklagarväsendet motsvarande ca fem heltidsanställningar som åklagare.

Det finns ett behov av centrala stödfunktioner för de internationella insatserna. För domstols- och åklagarväsendena bör sådana funktioner fullgöras inom Domstolsverket (DV) och Riksåklagaren (RÅ). Även om det primära ansvaret bör ligga inom respektive myndighet finns det mycket att vinna på samarbete i de frågor som de internationella insatserna aktualiserar. Rättsväsendets myndigheter bör tillsammans med företrädare för advokat kåren skapa former för sådant samarbete. Även advokaterna har en viktig funktion i arbetet med att bygga upp och stärka rättsstaten i andra länder. Behovet av samarbete med andra inhemska aktörer och över nationsgränserna i särskilda frågor t.ex. i utbildningssammanhang framhålls också.

En annan fråga som fokuserats på i utredningen gäller rekryteringen till internationella uppdrag och hur det kan skapas förutsättningar för att rekrytera kvalificerade personer. Sverige har ett intresse av att det är skickliga och lämpade personer som verkar i dessa uppdrag. De svenska domare och åklagare som engageras i utvecklingssamarbete eller krishantering kommer att göra erfarenheter och få kompetens som är värdefulla för andra internationella uppdrag på hög nivå, såsom uppdrag inom internationella domstolar eller tribunaler. Det är viktigt att svenskar kommer ifråga också för sådana uppdrag.

En domare eller åklagare som deltar i internationellt arbete bidrar med sin personliga kapacitet och under sitt personliga ansvar. De arbetar under, och med hjälp av, de inom det internationella samfundet erkända grundläggande rättsstatliga principerna och har således inte till uppgift att i alla lägen föra ut just svenska lösningar.

Liksom på det nationella planet bör målsättningen vid svenskt deltagande i dömande uppgifter i internationella sammanhang, vara att dessa uppgifter i största möjliga utsträckning skall utföras av ordinarie domare. Även i övrigt kan de internationella uppgifterna kräva viss senioritet. För att kunna bygga upp kompetens på lång sikt och för att skapa en lärande återväxt bör också mindre erfarna

yngre personer ges tillfälle att arbeta tillsammans med äldre och mer erfarna i olika internationella insatser.

Grundläggande för en god rekrytering till internationella uppdrag är också att det finns system för att fånga upp, vidareutbilda och löpande informera intresserade personer. Ändamålsenliga resursbanker med kandidater för dessa uppdrag bör byggas upp inom domstols- och åklagarväsendena. Det är även viktigt att det skapas bra villkor – ersättning, anställningsförhållanden, stöd m.m. – för dem som deltar i internationella insatser. Inte minst viktigt är det att de internationella erfarenheterna beaktas vid meritvärdering i karriärhänseende. Medverkan i internationella insatser bör för anställda inom domstols- och åklagarväsendena alltid bygga på frivillighet.

Vid en jämförelse med dagens förhållanden bör det skapas mer fasta strukturer och enhetliga riktlinjer för beredningen av beslut om rekryteringar eller nomineringar/rekommendationer till internationella uppdrag. Detta är en viktig aspekt av kvalitets-tänkandet då det gäller att finna den för ett uppdrag mest lämpade personen. I promemorian föreslås en ordning för hur ett rekryteringsförfarande till internationella uppdrag kan se ut på myndighetsnivå. I denna ordning ingår 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. Bl.a. uppdragets art och deras utrikespolitiska betydelse avgör på vilken nivå – regerings- eller myndighetsnivå – beredning och beslut bör ske.

Anställda inom domstols- och åklagarväsendena som medverkar i en insats inom internationell civil krishantering bör under den tid tjänstgöring pågår utomlands vara lediga från sina ordinarie anställningar och vara anställda av DV och RÅ. DV och RÅ bör även ha arbetsgivaransvar för anställda som deltar i internationellt utvecklingssamarbete som sker i DV:s och RÅ:s regi och som har

sådan omfattning att det inte kan utföras inom ramen för ordinarie anställning.

I frågor om ledighet för internationella uppdrag i övrigt bör utgångspunkten vara en generös hållning från anställningsmyndighetens sida. Det erinras dock om behovet av försiktighet då det gäller uppdrag eller former för uppdrag som kan påverka förtroendet för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena. Särskilt viktigt är förstås detta för domare och åklagare.

Eftersom krishantering kan ställa särskilda krav på bl.a. snabbhet och beredskap diskuteras särskilt frågor om rekrytering och ersättare vid dessa uppdrag. Det finns en del praktiska problem med ett system där ett antal personer pekats ut i förväg för att ha beredskap inför eventuellt kommande uppdrag. Rekryteringen bör i stället som regel ske sedan ett visst uppdrag aktualiserats. För att kunna tillgodose behovet av ersättare för någon som har ett internationellt uppdrag bör det finnas möjlighet att erbjuda viss ekonomisk ersättning i syfte att nå frivilliga överenskommelser om byte av tjänstgöringsort. Särskilt viktigt är detta för domstolsväsendet, eftersom möjligheten att förflytta ordinarie domare är starkt begränsad på grund av den konstitutionella regleringen (jfr 11 kap. 5 § regeringsformen, RF).

Övervägandena och förslagen i promemorian är 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 har dock övervägandena allmän giltighet och bör därmed kunna tjäna till ledning för internationella insatser även inom andra myndigheter.

Såvitt gäller författningsreglering av socialrättsliga förhållanden m.m. för personer med uppdrag inom internationell civil krishantering lämnas ett generellt principförslag som omfattar alla anställda vid statliga myndigheter. Innehållsmässigt följer förslaget i huvudsak de regleringar som i dag gäller för utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och Polisen. Förslaget till generell författningsreglering för den civila krishanteringens omfattar även verksamheten inom Polisens utlandsstyrka.

# Summary

There is growing demand for judicial expertise in connection with international development cooperation and crisis management. For reasons of foreign and security policy, in particular, but also for the national judiciary as such, Sweden should support and contribute to the building and strengthening of the rule of law in our neighbouring region and other parts of the world. Sweden's contribution should meet high professional standards. One obvious asset that should be turned to account in this connection is the special – and often exclusive – knowledge and competence that exists within the judicial authorities.

The report discusses how the court and prosecution authorities could assume greater responsibility for international activities. The need for transparent and long-term control by Parliament and the Government, full financing for the authorities concerned and financing arrangements that make it possible for the authorities to plan for the long term are discussed.

The capacity of the Swedish court and prosecution systems is currently geared to national needs. Their functions, and the possibility of setting priorities, are highly regulated. The workflow is determined by factors beyond the authorities' control and their activities call for very long-term planning, especially as regards personnel policy. If the court and prosecution authorities are to be in a position to contribute to international development cooperation and civilian crisis management without detriment to their core activities, they will need additional resources for their international activities. In view of the trends and future needs that have been identified, the conclusion in the report is that the court system will

need additional resources corresponding to about ten full-time posts for permanent judges and that the prosecution authorities will need additional resources corresponding to about five full-time posts for public prosecutors.

There is a need of central support services for international activities. These services should be provided by the National Courts Administration and the Office of the Prosecutor-General. While these authorities should have primary responsibility for the services provided in their respective fields, collaboration would be valuable on matters that are relevant to international operations. The judicial authorities should establish such collaboration arrangements together with representatives of the Bar. Members of the Bar also have an important role in building and strengthening the rule of law in other countries. The need for cooperation with other domestic partners and across national boundaries in specific fields, such as training, is also mentioned in the report.

Another issue dealt with in the report is that of recruitment to international posts and what should be done to ensure that qualified personnel are recruited in this connection. It is in Sweden's interests that skilled and suitable personnel are appointed to such posts. Swedish judges and prosecutors who are involved in development cooperation or crisis management acquire experience and skills that are valuable for other high international posts, for example in international courts or tribunals. It is of great importance that Swedes should qualify also for such appointments.

Judges and prosecutors who work in the international sphere contribute with their personal capacity and act on their own responsibility. They apply and are guided by the fundamental principles of the rule of law adopted by the international community and they should not seek to impose Swedish solutions.

As at the national level, the aim should be that Swedish judges who are appointed to international assignments as judges should, wherever possible, be permanent judges. Senior personnel may be required for international work in other cases too. In order to assure long-term capacity and continuity, less experienced younger staff should be given the opportunity to work together with older and

more experienced colleagues on various international missions and assignments.

An essential condition for satisfactory recruitment to international posts is the existence of a system for identifying persons who are interested in such work and giving them supplementary training and information. Appropriate resource banks containing names of candidates for international posts should be set up by the court and prosecution authorities. It is also important to offer attractive conditions in the form of remuneration, conditions of employment, support etc. to persons serving on international missions. Not least, international experience should be taken into account in assessments of qualifications in career matters. Participation in international work by personnel from court and prosecution authorities should always take place on a voluntary basis.

Compared with the present situation, there is a need to establish more permanent structures and uniform guidelines for decision-making on recruitment and nominations/recommendations for international posts. This is an important element as a quality guarantee. The report proposes a system for the authorities' recruitment of personnel to international posts. The proposed system includes well-organized resource banks, a procedure for the careful consideration of applicants by an appointments board – for judges and prosecutors, respectively – following an open application procedure, and decisions by the Judicial Appointments Board with respect to permanent judges in certain cases, by the National Courts Administration with respect to other judicial personnel and by the Office of the Prosecutor-General with respect to personnel from the prosecution authorities. Considerations such as the nature of a post and its significance from the point of foreign policy should decide the level – the Government or the appropriate authority – at which applications should be considered and decisions taken.

Employees in the court and prosecution systems who serve on an international civilian crisis management mission should be given leave of absence from their normal duties and be employed by the



National Courts Administration or the Office of the Prosecutor-General. These authorities should also assume employer responsibility for employees engaged in international development cooperation for which these authorities are responsible and where the employees' duties cannot be performed within the framework of their normal posts.

As regards leave of absence in general, the employing authority should apply a generous approach. Caution should, however, be exercised in connection with assignments or arrangements that can affect the credibility of employees in the court and prosecution systems. Naturally, this is especially important in the case of judges and prosecutors.

Crisis management may require prompt action and preparedness, and the question of recruitment and replacements in connection with such assignments is explored more in detail in the report. A system under which certain persons are identified in advance as prepared to take up a post at short notice poses several practical problems. It is better to recruit personnel as the need arises. To meet the need of replacements for personnel on international assignments, it should be possible to offer financial compensation to personnel who are willing to transfer to another place of work. This is especially important in connection with judicial personnel on account of the restrictions applying to transfers of permanent judges laid down in the Swedish constitution (chapter 11, section 5 of the Instrument of Government).

The observations and proposals presented in the report focus mainly on the court and prosecution systems and on international posts for judges, prosecutors and other personnel employed by the courts and prosecution authorities. However, some aspects of the report are generally applicable and may serve as a guide for the international activities of other authorities too.

As regards the regulation of the social and other rights of persons serving on civilian crisis management missions, a general proposal is submitted for all employees of central government authorities. The proposal is basically consistent with the existing rules concerning Swedish Armed Forces and police personnel on

missions abroad. The proposed general regulation relating to civilian crisis management also applies to police officers on missions abroad.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag (0000:00) om internationell civil krishantering

Härigenom föreskrivs följande.

### *Lagens tillämpning*

**1 §** Denna lag skall tillämpas då en statlig myndighet organiserar anställda att delta i insatser inom internationell civil krishantering. Sådan myndighet kallas här anställningsmyndighet. Insatserna beslutas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. För utlandsstyrkan inom Försvarmakten finns särskilda bestämmelser.

### *Tillämpning av vissa lagar*

**2 §** För dem som tjänstgör i en insats inom internationell civil krishantering skall följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla även utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

- 2 kap. 1–8 §§,
- 3 kap. 1–4, 6 och 12 §§,
- 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningen och andra stycket samt 8 och 9 §§.

**3 §** För dem som tjänstgör i en insats inom internationell civil krishantering skall följande bestämmelser inte gälla:

1. 12 § semesterlagen (1977:480) och
2. arbetstidslagen (1982:673).

Inte heller skall 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla för dem som är lediga från ordinarie anställningar och som har tidsbegränsade anställningar i en insats inom internationell civil krishantering.

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

Vid prövning av om en anställd drabbats av en arbetsskada skall 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.

Vid tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju basbelopp.

#### *Rehabilitering*

**5 §** Om någon skadas under tjänstgöring utomlands, skall anställningsmyndigheten i samråd med den skadade

1. utreda behovet av åtgärder för att den skadade skall återfå full arbetsförmåga eller för att stärka den skadades möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete,
2. om det är möjligt, ge den skadade lämplig arbetsträning inom ramen för anställningsmyndighetens verksamhet, samt
3. medverka till att den skadade får tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning som är ägnad att stärka hans eller hennes förvärvsförmåga.

**6 §** I fall som avses i 5 § 3 skall anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd till en utbildning som föranleds av eller förlängs till följd av skadan.

Anställningsmyndigheten skall också ge stöd till andra åtgärder som främjar den skadades återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver.

Stöd enligt första och andra styckena ges endast om det inte skall tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till skadan och omständigheterna i övrigt.

**7 §** Anställningsmyndigheten har ett ansvar enligt 5 och 6 §§ under en tid av tre år från det att åtgärder enligt 5 § 2 och 3 kan inledas. Om det finns särskilda skäl, skall åtgärderna utsträckas under ytterligare två år.

**8 §** Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 5 och 6 §§ skall anställningsmyndigheten samarbeta med försäkringskassan, länsarbetsnämnden och andra berörda myndigheter.

#### *Ersättning till anhöriga*

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

Om den som tjänstgör utomlands förolyckas eller skadas så svårt att sjukvård krävs, skall anställningsmyndigheten efter ansökan av de anhöriga ersätta dem 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 andra stycket skall anställningsmyndigheten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

*Överklagande*

**10 §** Beslut enligt 5–7 §§ och 9 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den

## **2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten**

Härigenom föreskrivs att 1 a § skall upphöra att gälla vid utgången av

### 3 Förslag till förordning (0000:00) om internationell civil krishantering

Härigenom föreskrivs följande.

#### *Inledande bestämmelse*

**1 §** Förordningen ansluter till vad som föreskrivs i lagen (0000:00) om internationell civil krishantering.

#### *Myndigheternas beredskap*

**2 §** Vid statliga myndigheter som regeringen bestämmer skall det finnas en beredskap för insatser inom internationell civil krishantering som beslutats av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

#### *Tjänstgöring*

**3 §** I insatser inom internationell civil krishantering tjänstgör den anställda som ingått avtal om sådan tjänstgöring.

Avtalet skall vara skriftligt. I avtalet skall den anställda förbinda sig att följa bestämmelserna i denna förordning och de föreskrifter som i övrigt är meddelade för tjänstgöringen. Av avtalet skall även framgå att den anställda är skyldig att tjänstgöra utomlands.

**4 §** Under den tid tjänstgöring pågår utomlands är den anställda utan särskilt beslut ledig från annan statlig anställning.

**5 §** Den som tjänstgör i en insats inom internationell civil krishantering får under tjänstgöringen lön enligt de grunder som bestäms av anställningsmyndigheten efter hörande av berörda arbetstagarorganisationer.

**6 §** När semesterledighet och annan ledighet beviljas för den som tjänstgör utomlands i en insats inom internationell civil kris-



hantering, skall anställningsmyndigheten beakta de föreskrifter och rekommendationer som kan ha fastställts av den internationella organisation eller motsvarande som lämnat uppdraget för insatsen.

**7 §** Den som tjänstgör i en insats inom internationell civil kris-  
hantering omfattas även under sin tjänstgöring utomlands av statens  
tjänstgrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada  
(PSA) och statliga pensionsbestämmelser.

*Reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadskostnader*

**8 §** Under tjänstgöring utomlands betalas ersättning enligt  
utlandsreseförordningen (1991:1754). Detsamma gäller vid resa  
från Sverige till tjänstgöringsplatsen och åter samt under annan  
ledighet än semester.

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

**9 §** Den som tjänstgör utomlands i en insats inom internationell  
civil kris-  
hantering 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  
skall medges även för kortare tjänstgöringsperioder.

**10 §** Om den som tjänstgör utomlands i en insats inom inter-  
nationell civil kris-  
hantering enligt riktlinjer från den internationella  
organisation eller motsvarande som lämnat uppdraget för insatsen  
har rätt att ta med anhöriga till tjänstgöringsplatsen, betalas  
ersättning enligt 8 och 9 §§ för kostnader med anledning av att  
anhöriga medföljer. Anställningsmyndigheten bestämmer  
ersättningens storlek.

*Förmåner vid sjukdom eller skada*

**11 §** Under tjänstgöringstiden utomlands har den som tjänstgör i en insats inom internationell civil krishantering rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte erbjuds honom eller henne i annan ordning.

**12 §** 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 omfattas av och som inträffar under tid som avses i 4 § lagen (0000:00) om internationell civil krishantering och som medför nedsatt arbetsförmåga efter tjänstgöringstidens slut skall anställningsmyndigheten, under tiden från tjänstgöringstidens slut och så länge sjukdomsfallet 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 insatsen inom internationell civil krishantering. Tillägget skall 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 insats inom internationell civil krishantering till följd av sjukdomen eller skadan uppbär ersättning enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. 7 § lagen om allmän försäkring.

**13 §** Den som skadats under tjänstgöring utomlands i en insats inom internationell civil krishantering har under en tid av tre år efter det att tjänstgöringen upphört rätt till skälig ersättning för sjukvårdskostnader som föranletts av skadan.

Om den som tjänstgjort i en insats inom internationell civil krishantering efter tjänstgöringstidens utgång genomgår läkar-

undersökning 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, uppehålle och tidsspillan efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

#### *Statens riskgaranti*

**14 §** Staten lämnar en riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för den som drabbats av arbetsskada enligt 4 § lagen (0000:00) om internationell civil krishantering under tjänstgöring utomlands.

**15 §** 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.

**16 §** 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, skall ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp.

#### *Rehabilitering och uppföljande verksamhet*

**17 §** Anställningsmyndigheten skall ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra det rehabiliteringsansvar som följer av lagen (0000:00) om internationell civil krishantering. En kontaktperson skall utses inom rehabiliteringsorganisationen för den som skadats under tjänstgöring utomlands i en insats inom

internationell civil krishantering. Kontaktpersonen skall stödja och vägleda den skadade.

**18 §** Om någon skadas under tjänstgöring utomlands i en insats inom internationell civil krishantering och det finns anledning anta att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, skall anställningsmyndigheten, utöver vad som följer av 5 och 6 §§ lagen (0000:00) om internationell civil krishantering, stödja och bistå den skadade så att hans eller hennes möjligheter att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Av 6 § lagen om internationell civil krishantering följer att ekonomiskt stöd för anskaffande av hjälpmedel även gäller skadade som inte kan antas återgå till arbetslivet.

**19 §** Även efter det att tjänstgöring i en insats inom internationell civil krishantering upphört, åligger det anställningsmyndigheten att utreda att en som tidigare tjänstgjort utomlands i en sådan insats inte drabbats av skada under utlandstjänstgöringen som kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art. Utredningen skall ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under utlandstjänstgöringen. Den skall innefatta personlig kontakt, om detta inte av särskilda skäl kan anses obehövt eller ogenomförbart.

Anställningsmyndighetens ansvar enligt första stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen upphört.

#### *Handläggning och överklagande*

**20 §** Ersättning enligt 11–16 §§ bestäms av anställningsmyndigheten.

**21 §** I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8 § första stycket, 9 § första stycket samt 10-16 §§ får dock inte överklagas.

*Tillämpningsföreskrifter*

**22 §** 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.

#### 4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket

Härigenom föreskrivs att i förordningen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

##### 2 a §

*Domstolsverket skall organisera domstolsväsendets medverkan i internationell civil krishantering samt i övrigt delta i internationella insatser inom verksamhetsområdet.*

## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren

Härigenom föreskrivs att 2 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen.

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Riksåklagaren skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt.

Riksåklagaren får för de ändamål som anges i första och andra styckena meddela föreskrifter och allmänna råd för verksamheten. Riksåklagaren lämnar även i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

*Riksåklagaren skall organisera åklagarväsendets medverkan i internationell civil krishantering samt i övrigt delta i internationella insatser inom verksamhetsområdet.*

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningsuppdraget och utredningens arbete

Bakgrunden till utredningsuppdraget är senare års ökade efterfrågan på rättsväsendets medverkan i internationella insatser, inte minst utvecklingen inom internationell civil krishantering. Enligt riktlinjerna för uppdraget, som återges i sin helhet i *bilaga 1*, skall utredaren analysera de krav som det internationella arbetet ställer på rättsväsendet samt lämna förslag på den försörjning av domare och åklagare som är motiverad. Förslag om organisation, administration och anställningsförhållanden bör också lämnas. Uppdraget inbegriper även att lämna de förslag till förbättringar av regelverket för Polisens utlandsstyrka som anses motiverade.

Utredningsuppdraget har inte uppfattats innefatta frågor kring det internationella samarbete som sker inom ramen för myndigheternas kärnverksamheter. De internationella insatser som behandlas i promemorian avser insatser inom dels civil krishantering, dels utvecklingsarbete. Dessa insatser faller utanför kärnuppgifterna för domstols- och åklagarväsendena. Gränserna kan dock ibland vara flytande och svåra att dra, inte minst när samarbetet med länder i närområden övergår i reguljärt grannlandssamarbete.

Inom ramen för utredningen har möten ägt rum med berörda handläggare och chefer hos DV, RÅ, Rikspolisstyrelsen (RPS) och Sida. Personer från domstols- och åklagarväsendena, advokat kåren samt universitetet med erfarenheter av internationellt arbete – såväl operativt som administrativt – på rättsområdet har intervjuats. Vidare har utredningen närvarit vid möten bl.a. mellan Justitiedepartementet och den grupp av kontaktpersoner från



rättsväsendets myndigheter som hanterar utvecklingssamarbetet på rättsområdet. Utredningen har också deltagit i det första mötet inom DV:s nyinrättade råd för internationellt utvecklingssamarbete.

Genom nära kontakter med Justitiedepartementet har det pågående arbetet inom EU med att utveckla en förmåga att delta i insatser inom internationell civil krishantering kunnat följas. Underhandskontakter har även tagits med företrädare för olika frivilligorganisationer, Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Arbetsgivarverket.

I utredningsuppdraget har inte ansetts ligga att göra internationella utblickar vad gäller hur de frågor som är föremål för överväganden lösts i andra länder. I samband med utredningsarbetet har dock lösningar i bl.a. Finland och Danmark kunnat noteras. Det bör vara en uppgift för ansvariga myndigheter i Sverige att i det fortsatta arbetet etablera de kontakter i andra länder som kan vara av värde.

## 1.2 Promemorians innehåll

De inledande avsnitten, kap. 2-4, innehåller en övergripande beskrivning av sammanhang, utveckling och behov såvitt avser internationella insatser på rättsområdet. I kap. 5 ges en närmare beskrivning av Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrkor samt Räddningsverkets internationella katastrofinsatser. Efter de inledande beskrivningarna följer i kap. 6 överväganden, bedömningar och förslag.

Utöver riktlinjer för utredningsuppdraget återfinns i bilagor till promemorian en översiktlig beskrivning av några svenska aktörer utanför rättsväsendets myndigheter som gör insatser i det internationella arbetet på rättsområdet (*bilaga 2*), befattningsbeskrivningar och kravprofiler som har utarbetats för FN:s rekrytering av internationella domare, åklagare m.fl. till Kosovo (*bilaga 3*) samt kollektivavtal för statligt anställda som utlandsstationerats längre tid än tre månader (*bilaga 4*). I *bilaga 5* har tagits in förslag till avtal om tjänstgöring inom internationell civil

krishantering mellan de anställda i domstols- och åklagarväsendena och DV respektive RÅ.

## 2 Internationella insatser på rättsområdet

### 2.1 Det utrikespolitiska sammanhanget

#### 2.1.1 Ökad betydelse av demokrati och mänskliga rättigheter

Betydelsen av demokrati och mänskliga rättigheter har successivt lyfts fram i den svenska utrikes- och biståndspolitik. Att de mänskliga rättigheterna respekteras och främjas är väsentligt såväl för ett lands utveckling som i de säkerhetspolitiska övervägandena. Arbetet med att stärka och skydda de mänskliga rättigheterna och demokratin spänner över ett brett fält och berör många samhällssektorer. Det handlar om att utveckla effektiva demokratiska institutioner, val och processer för demokratiskt beslutsfattande, rättsstaten, det civila samhället med en mångfald av demokratiska organisationer, fria och oberoende media m.m.

Den svenska intentionen är att främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter skall genomsyra Sveriges internationella agerande på skilda områden.<sup>1</sup> Arbetet med att följa upp och förverkliga denna intention har pågått kontinuerligt under de senaste åren.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se bl.a. regeringens skrivelser *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklings-samarbete*, skr. 1997/98:76 och *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*, skr. 1997/98:89. Skrivelserna behandlades av riksdagen under våren 1998, varvid de lades till handlingarna (bet. 1997/98:UU15 och rskr. 1997/98:281 respektive bet. 1997/98:UU17 och rskr. 1997/98:282).

<sup>2</sup> Under år 1999 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utreda Sveriges politik för global utveckling (Dir. 1999:80). Kommittén har till uppgift att utreda hur Sveriges politik för globalt ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling bör vidareutvecklas i en tid av allt starkare globala ömsesidiga beroenden. Kommitténs betänkande väntas inom kort.

### 2.1.2 Ett integrerat synsätt

Att främja demokrati och respekten för mänskliga rättigheter är en bred och sammansatt uppgift som måste angripas på flera plan samtidigt. Stödet till de mänskliga rättigheterna är således inte ett extra program vid sidan av andra, utan ett arbete som skall integreras i annat internationellt arbete.

En naturlig konsekvens av att hela spektrumet av mänskliga rättigheter nu allt mer uppmärksammas – de medborgerliga och politiska rättigheterna såväl som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna – är en ökad integration av utrikespolitikens olika grenar.<sup>3</sup> Ett nära samband mellan utrikes- och biståndspolitik är en förutsättning för ett framgångsrikt och effektivt demokrati-bistånd. Den perspektivförändring som ägt rum under senare tid har medfört att säkerhets- och biståndspolitiken – som länge utgjort två skilda verksamheter – numera kopplas allt närmare samman.

Ett effektivt förebyggande av konflikter kräver integrerade åtgärder baserade på ett helhetsperspektiv i vilket ekonomisk och social utveckling, byggande av demokratiska institutioner och förvaltning liksom säkerhetsskapande, rättsvårdande och militära insatser ses i ett sammanhang. Detta integrerade synsätt intar en central plats i det konfliktförebyggande arbetet. Konfliktförebyggande bör också finnas med som en naturlig del i utvecklingssamarbetet.

---

<sup>3</sup> Jfr skr. 1997/98:76 s. 55.

## 2.2 Stärkandet av rättsstaten som ett led i utvecklingssamarbete

I takt med att demokrati och mänskliga rättigheter lyfts fram i det internationella utvecklingssamarbetet har även rättsväsendet hamnat i fokus. Ett oberoende och väl fungerande rättsväsende där alla medborgare är lika inför lagen utgör ett väsentligt inslag i en demokrati och i skyddet av de mänskliga rättigheterna. Utan ett fungerande rättssystem finns inte heller förutsättningar för en marknadsekonomisk utveckling. Brister i rättsväsendet har därför allt mer kommit att framstå som ett avgörande hinder för länders utveckling.

Ett väl fungerande rättsväsende präglas av rättssäkerhet och förtroende för de rättsvårdande myndigheterna. Ett rättsväsende kan inte ha dessa egenskaper med mindre det har en välutbildad och oförvitlig juristkår och att alla dess delar – utbildning, institutioner, lagstiftning och rättstillämpning – håller en godtagbar standard. Legitimitet är ett nyckelord. Om den politiska makten står över lagen, om staten inte förmår ingripa med sanktioner mot brott eller om endast en liten välbeställd del av befolkningen har råd att ta rättsväsendet i anspråk, förlorar rättsväsendet sin legitimitet.

Arbetet med att utveckla rättsstaten kan emellertid vara förenat med särskilda svårigheter. Den rättsliga omvandlingen är en komplicerad process, bland annat därför att den kräver förändringar i attityder som tar tid. En förstärkning av rättsväsendet innebär restriktioner för politikernas maktutövning. Utrymmet för godtyckligt beslutsfattande minskas när förvaltningen underkastas kontroll av oberoende organ. Rättsstatliga reformer har därför små utsikter att lyckas om den politiska viljan saknas.<sup>4</sup>

Från svensk sida pekas rättsväsendet numera ut särskilt som ett av de prioriterade områdena i det svenska utvecklingssamarbetet.<sup>5</sup> Det handlar om att öka rättsväsendets tillgänglighet och effektivitet samt att stärka dess oberoende. Sveriges stöd skall bestå av en

---

<sup>4</sup> Skr. 1997/98:76 s. 66. Beträffande förutsättningar för utvecklingssamarbete på rättsområdet se även Sidas rapport *Svenskt utvecklingssamarbete inom rättssektorn*, 2001.

<sup>5</sup> Skr. 1997/98:76 s. 15.

blandning av insatser, allt från genomförande av seminarier till stöd till reformering av ett lands hela rättsväsende.<sup>6</sup> Stödet skall avse utveckling av inte endast teknisk kompetens och effektivitet, utan minst lika viktigt är oväld, öppenhet och humanism – ett rättsväsende i demokratins tjänst.<sup>7</sup> Stöd till de rättsvårdande institutionerna bör också kombineras med stöd till organisationer som inriktar sig på eller särskilt relaterar till rättsväsendet, såsom advokatsamfund och vissa rättighetsorganisationer. I stället för renodlad kunskapsöverföring bör mer interaktiva arbetssätt som tar sin utgångspunkt i mottagarlandets specifika problem användas. Samarbeta på rättsområdet är inte nödvändigtvis finansiellt omfattande, men däremot krävs betydande personella resurser.

Prioriteringen av rättsväsendets insatser slås fast i bl.a. regeringspropositionerna om utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. EU ställer höga krav på kandidatländerna vad gäller rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende. Stöd till rättsväsende och förvaltning kan ha avgörande betydelse för den demokratiska utvecklingen och för ett EU-medlemskap.<sup>8</sup> I den senaste propositionen konstateras att en hållbar demokratisk utveckling kräver fungerande rättsliga institutioner och tilltro till rättsområdet och därmed fortsatt reformering av hela rättssektorn.<sup>9</sup> Det gäller såväl polisväsendet, domstolsväsendet, åklagarväsendet och kriminalvården som utbildningen inom rättssektorn. Det anförs vidare att den kompetens och de rättsliga traditioner som finns hos svenska myndigheter här bör tas till vara och att insatserna bör vara relativt långsiktiga och tillsammans forma en helhet.

Även i utformningen av en svensk Asienstrategi inför 2000-talet framhålls rättsväsendets betydelse.<sup>10</sup> Hög prioritet skall ges åt ett brett institutionsbyggande och en central del skall ligga i att reagera mot brott mot de mänskliga rättigheterna. Tyngdpunkten skall samtidigt ligga i att proaktivt ta till vara möjligheter till insatser

---

<sup>6</sup> Skr. 1997/98:76 s. 63.

<sup>7</sup> Skr. 1997/98:76 s. 67.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:70 s. 32 f.

<sup>9</sup> Prop. 2000/01:119 s. 23, bet. 2000/01:UU9 och rskr. 2000/01:261.

<sup>10</sup> Skr. 1998/99:61, bet. 1998/99:UU11 och rskr. 1998/99:234.

som kan leda till framväxten av öppnare och socialt rättvisare samhällen. Härvid nämns bl.a. insatser gällande rättsväsendet. En viktig del av utvecklingssamarbetet i Asien skall inriktas på uppbyggande av demokratiska samhällen där individens rättigheter respekteras. Ett sätt att stödja en sådan utveckling är enligt strategin att medverka i uppbyggnaden av rättsväsende och andra institutioner.

Utvecklingssamarbetet behandlas närmare i kap. 3.

### **2.3 Stärkandet av rättsstaten som ett led i krishantering**

Stärkandet av rättsstaten är ett viktigt redskap i det konfliktförebyggande och konflikthanterande arbetet. I konflikttrabbade områden visar sig inte sällan återuppbyggandet av rättsstaten vara en förutsättning för att bevara fred och säkerhet i regionen. Snabba internationella insatser som stödjer och kompletterar svaga eller obefintliga lokala institutioner kan förhindra att olagliga och illegitima strukturer byggs upp. I olika internationella sammanhang utvecklas nu förmågor till civila krishanteringsinsatser i vilka ingår bl.a. expertis från rättsväsendet.

En av huvuduppgifterna i det långsiktiga svenska konfliktförebyggande arbetet är att stärka Sveriges, EU:s och det internationella samfundets förmåga att genom demokratiutveckling och betoning av rättsstatens principer skapa fredliga processer för att hantera konflikter.<sup>11</sup> Mänsklig säkerhet ses som en förutsättning för den samhälleliga stabilitet som är avgörande för regional och internationell fred och säkerhet.

Arbetet med att stärka rättsstaten inom ramen för krishantering handlar inte endast om att utveckla en väl fungerande polisstyrka. För att arbetet skall vara framgångsrikt måste denna kompletteras med insatser från övriga rättsväsendet. Svenska domare och

---

<sup>11</sup> Jfr skr. 2000/01:2 och Ds 1999:24.

åklagare får här nya och viktiga uppgifter på den internationella arenan. Även advokater har en viktig funktion i rättsstatsarbetet.

Krishanteringen behandlas närmare i kap. 4.

## 2.4 Regeringsuppdraget till rättsväsendets myndigheter att stärka rättsstaten i andra länder

Mot bakgrund av att det samlade behovet av internationella insatser på rättsområdet förväntas komma att öka väsentligt under de närmaste åren, inte minst på grund av framväxten av EU:s civila krishantering, gav regeringen under våren 2001 i uppdrag åt Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och de centrala myndigheterna i rättsväsendet (DV, RÅ, RPS, Kriminalvårdsstyrelsen [KVS] och Brottsförebyggande rådet [BRÅ] samt Ekobrottsmyndigheten [EBM] i samråd med RÅ eller RPS) att under år 2001 bedriva utvecklingsarbete samt utveckla rättsväsendets förmåga till deltagande i civil krishantering och annat internationellt samarbete.<sup>12</sup>

I uppdraget anges att fortsatt bilateralt utvecklingsarbete på rättsområdet skall bedrivas med Central- och Östeuropa. Insatserna skall i första hand inriktas på EU:s kandidatländer, främst Estland, Lettland, Litauen och Polen. Även stöd till Ryssland och Ukraina anges vara särskilt viktigt. Arbetet skall enligt uppdraget bedrivas i enlighet med statsmakternas beslut om samarbetet med Central- och Östeuropa, regeringens landstrategier för samarbete med respektive land samt de avtal regeringen träffat med samarbetsländernas regeringar.

Rättsväsendets myndigheter anmodas att med tilldelade medel upprätthålla en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation för genomförande, administration, samordning och utveckling av verksamheten. Myndigheterna uppmanas även att följa EU:s arbete med civil krishantering och därvid verka för en utveckling av Sveriges förmåga att med kort varsel ställa personal i rättsväsendet

---

<sup>12</sup> Regeringsbeslut den 3 maj 2001, dnr Ju 2001/3502.



till förfogande för internationell fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet.

I samband med årsredovisningen för år 2001 skall rättsväsendets myndigheter redovisa uppdragets genomförande och resultat. Därvid skall även redovisas vilka medel för verksamheten som begärts och beviljats samt i vilken omfattning medlen har utnyttjats. Vidare skall myndigheterna redovisa åtgärder som vidtagits eller initierats för att möta efterfrågan på personal till internationella uppdrag, såväl inom ramen för utvecklingssamarbete på rättsområdet som för internationell fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet. Organisatoriska och andra hinder för att upprätthålla en adekvat beredskap och verksamhetsnivå på kort respektive lång sikt skall redovisas. I regeringsbeslutet bemyndigas också myndigheterna att under år 2001 ingå överenskommelser om genomförande av samarbetsprogram med Estland, Lettland och Litauen inom ramen för det bilaterala samarbetet med dessa länder.

## 2.5 Advokatmedverkan

Arbetet med att stärka rättsstaten i andra länder involverar inte endast rättsväsendets myndigheter. Även advokater har en viktig roll i detta arbete. Utan advokaternas medverkan saknas en viktig länk i rättsstatsbyggandet. Denna balans i insatserna är viktig och utgör en central punkt i ett rättsstatligt synsätt.

Advokater kan medverka på olika sätt i det internationella arbetet. Det är t.ex. inte självklart att de svenska yrkesrollerna där alltid måste upprätthållas strikt. De personliga egenskaperna hos dem som verkar i internationella uppdrag kan vara viktigare. Dömande uppgifter bör dock utföras av ordinarie domare (jfr avsnitt 6.7.1).

Den omständigheten att advokater skall stå fria och oberoende från staten kan föranleda behov av en diskussion om hur formerna för advokaternas medverkan närmare skall 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.

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 bra kontakter och en ömsesidig respekt mellan staterna och dessa sammanslutningar för att de skall 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.<sup>13</sup> I *bilaga 2* 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.

## 2.6 Vissa internationella aktörer

Ett omfattande arbete sker inom olika mellanstatliga organisationer som FN, EU och Europarådet för att skydda mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. FN:s och EU:s arbete kommer att närmare beröras i följande delavsnitt och i kap. 3 och 4. Här följer några korta ord om andra internationella aktörer på området.

Europarådet har verkat i över femtio år och är numera med sina 43 medlemsländer på god väg att förverkliga målet att bli en alleuropeisk organisation där Europas gamla och nya stater tillsammans slår vakt om de demokratiska principerna för staters styrande. En viktig del i Europarådets arbete ligger i att övervaka efterlevnaden av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess tilläggsprotokoll. Allteftersom

---

<sup>13</sup> Jfr bl.a. artiklar i tidningen *Advokaten* nr 2/1998, 9/2000, 4/2001 och 5/2001.

medlemsantalet ökar ägnas arbete åt att stödja de nya medlemsländerna i deras strävan att uppfylla sina åtaganden om en demokratisk samhällsutveckling. Det kan handla om stöd till lagstiftning och rättsväsende genom utbildningsprogram, studiebesök, rådgivning, seminarier m.m. Inom ramen för samarbetet i Europarådet har en särskild kommission för demokrati genom lag bildats, den s.k. Venedigkommissionen.

Värdefulla insatser på det internationella området görs också av universitet, andra myndigheter samt inte minst inom ramen för olika frivilligorganisationer, s.k. NGOs.<sup>14</sup> Det har inte funnits möjligheter att inom denna utredning företa en fullständig inventering av de olika aktörer som agerar i det internationella arbetet på rättsområdet. För att ge en viss, om än ofullständig, bild har dock i *bilaga 2* intagits en sammanställning med kortfattade redogörelser för några viktiga svenska aktörer utanför rättsväsendets myndigheter.

## 2.7 Några folkrättsliga aspekter på konflikthantering

Enligt den första artikeln i FN-stadgan är FN:s främsta uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Kap. VI i stadgan innehåller ett system för fredliga lösningar av tvister. De tvistande parterna är folkrättsligt skyldiga att söka lösa en tvist med fredliga medel genom förhandlingar, förlikning eller på annat sätt. Denna skyldighet fortsätter att gälla även om man misslyckas och en väpnad konflikt utbryter.<sup>15</sup> Säkerhetsrådet och generalförsamlingen skall alltid stå till parternas förfogande i deras sökande efter lösning av tvisten och rådet kan rekommendera vissa lösningsförslag. Kapitel VI bygger således på lösningar som har parternas samtycke.

Det finns två allmänt accepterade undantag till FN-stadgans våldsförbud, nämligen rätten till självförsvar och ingripanden

<sup>14</sup> Non Governmental Organisations. För en närmare beskrivning av NGOs, definitioner, historisk bakgrund och rättsligt status m.m. se Lindblom, Anna-Karin: *The Legal Status of Non-Governmental Organisations in International Law*, Uppsala Universitet 2001.

<sup>15</sup> Bring, Ove: *FN-stadgan och världspolitiken – Om folkrättens roll i en föränderlig värld*, Norstedts juridik, tredje upplagan 2000, s. 14.

auktoriserade av FN:s säkerhetsråd. I FN-stadgans kap. VII ges säkerhetsrådet möjlighet att på olika sätt tvinga fram slut på öppna konflikter och därmed eliminera situationer som hotar internationell fred och säkerhet. Kapitlet ger säkerhetsrådet befogenhet att dels tvinga medlemsstaterna till deltagande i sanktioner, dels tvinga en anfallande stat till reträtt. Det kan handla om ekonomiska sanktioner, vapenembargon och/eller militära aktioner. Säkerhetsrådet har även vid ett par tillfällen med stöd av sina befogenheter enligt kap. VII inrättat tribunaler för lagföring av krigsförbrytelser eller andra grova brott i syfte att underlätta försoning i konfliktdrabbade områden.

Med tiden har det utvecklats behov av åtgärder som är mer ingripande än de fredliga medel som kap. VI avser, och mindre ingripande än de fredsframtvängande åtgärder som kap. VII möjliggör. FN:s numera sedan lång tid etablerade praxis med fredsbevarande operationer brukar ses som en dynamisk innovation utan uttryckligt stöd i FN-stadgan. Som rättslig bas talas om ett oskrivet kapitel VI ½.<sup>16</sup>

Till en början avsåg den fredsbevarande verksamheten i första hand ren militär verksamhet såsom att övervaka vapenstillstånd och liknande, men efter hand har denna verksamhet kommit att omfatta såväl militära som civila insatser som samverkar för fredsbyggnad i konfliktdrabbade områden. Den traditionella fredsbevarande FN-verksamheten kännetecknas av bl.a. insatsstyrkans opartiskhet, fredsavtal mellan parterna, parternas samtycke och begränsad våldsanvändning.

Samtycke är även en förutsättning för insatser utanför FN:s ram. Bakom detta ligger principen om staters suveränitet och förbudet mot inblandning i staters inre angelägenheter. Vad som är en stats inre angelägenhet kan emellertid vara föremål för diskussion. Utvecklingen går mot att se skyddet av mänskliga rättigheter inte enbart som en fråga för nationell jurisdiktion utan också en angelägenhet för det internationella samfundet och dess organisationer. Staters suveränitet har inte ansetts få utgöra ett

---

<sup>16</sup> Bring s. 15.

skydd för de stater som kränker mänskliga rättigheter.<sup>17</sup> Individens suveränitet och säkerhet förs fram som alternativ till staters suveränitet och säkerhet. Humanitära interventioner anses under vissa förhållanden tillåtna vilket kan ses som ett exempel på hur folkrätten utvecklas och förändras.

FN intar en särskild ställning i den internationella fredsfrämjande verksamheten. Genom sin breda verksamhet och sitt höga medlemstal har FN särskilda förutsättningar att medverka till lösningar av konflikter. Även andra organisationer har emellertid fått viktiga roller i det internationella fredsfrämjande arbetet, framför allt sedan det kalla krigets slut och Berlinmurens fall år 1989. Här kan särskilt nämnas Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), EU, och Nato. Nato har bl.a. tagit initiativet till bildandet av organisationen Partnerskap för fred (PFF) vars syfte är att utveckla och intensifiera politiskt och militärt samarbete i Europa samt att bidra till ökad stabilitet och minskat krigshot.

## 2.8 Internationell rättslig tvistlösning – etablerad ordning och nya utvecklingslinjer

Folkrättens utveckling – bl.a. FN-stadgans tonvikt på fredliga lösningar av tvister – har lett till att det nu föreligger ett allmänt tvingande krav på att kontinuerligt söka lösa en fredshotande tvist med någon form av fredliga medel.<sup>18</sup> Olika metoder för tvistlösning har härvid utvecklats, de judiciella via rättskipning i skiljeförfaranden, tribunaler och domstolar, och de icke judiciella såsom medling, undersökningskommissioner o.d.

Till domstolar som Permanenta skiljedomstolen och Internationella domstolen, båda i Haag, har stater möjlighet att vända sig och få sina tvister lösta. Inom EU har EG-domstolen till uppgift att

---

<sup>17</sup> I den svenska utrikespolitiken har avstånd tagits från synen att det skulle vara en otillbörlig inblandning i andra staters inre angelägenheter att påtala kränkningar av de mänskliga rättigheterna, jfr bl.a. skr. 1997/98:89 s. 13, bet. 1997/98:UU17 och rskr. 1997/98:282.

<sup>18</sup> Bring s. 44.

utöva rättskipning i tvister där gemenskapsrätten ifrågasätts. Europadomstolen utövar tillsyn över att de stater som anslutit sig till Europakonventionen följer konventionens bestämmelser.

Utvecklingen av den internationella humanitära rätten under väpnade konflikter har föranlett behov av att skapa tribunaler eller domstolar för lagföring av krigsförbrytelser och andra brott mot humanitär rätt. Enskilda personer har i allt större utsträckning förts in som bärare av både rättigheter och skyldigheter under det folkrättsliga regelsystemet. Principen om individuellt ansvar i dessa sammanhang tillämpades av de internationella krigsförbrytartribunalerna i Nürnberg och Tokyo som inrättades efter andra världskriget.

Under 1990-talet har ytterligare två tillfälliga internationella tribunaler inrättats, en för f.d. Jugoslavien och en för Rwanda. De internationella tribunalerna för f.d. Jugoslavien respektive Rwanda har inrättats av säkerhetsrådet enligt kap. VII i FN-stadgan som ett sätt att komma till rätta med hoten mot internationell fred och säkerhet.<sup>19</sup> Tribunalerna fyller således inte enbart en straffrättslig och humanitärrättslig funktion, utan även en säkerhetspolitisk funktion.<sup>20</sup>

I andra konflikttrubbade områden som t.ex. Kambodja och Sierra Leone diskuteras lösningar som innebär att nationella och internationella domare och åklagare arbetar tillsammans inom ramen för den enskilda statens egna institutioner. Dessa lösningar bygger inte på ett säkerhetsrådsbeslut i FN utan på att dessa stater frivilligt bjuder in det internationella samfundet att hjälpa till.

Utmärkande för de fredsbevarande operationerna under senare år är att mandatet har stärkts och breddats till att även inbegripa stora civila komponenter. Insatserna i t.ex. Kosovo och Östtimor har utförts med mycket omfattande mandat. Därmed har behovet av deltagande med civil personal kraftigt ökat. För poliser, domare och åklagare har det inte endast handlat om rådgivande och stödjande uppgifter, utan även om direkt exekutiva uppgifter. Avsaknaden av

---

<sup>19</sup> Resolutionerna 808 och 827 (1993) respektive 955 (1994).

<sup>20</sup> Bring s. 18.

fungerande rättsvårdande institutioner är ett av de stora problemen när olika parter söker försonas efter en akut konflikt.

Under många år har man inom FN arbetat med inrättandet av en permanent internationell brottmålsdomstol. Sommaren 1998 vann detta arbete framgång då Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen antogs. Den träder i kraft när 60 stater ratificerat den, vilket beräknas ske inom de närmaste åren. Genom Romstadgan inrättas en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Till skillnad från de tillfälliga tribunalerna är Internationella brottmålsdomstolen inte ett FN-organ. Däremot kommer den i likhet med dessa att samarbeta med FN. De tillfälliga tribunalerna inrättades genom beslut av FN:s säkerhetsråd. Internationella brottmålsdomstolen inrättas genom Romstadgan som är en internationell överenskommelse som åstadkommit genom förhandlingar med ett stort antal stater. Ytterligare en viktig skillnad mellan tribunalerna och domstolen gäller förhållandet mellan internationell och nationell behörighet att lagföra brott. Medan tribunalernas stadgor ger den internationella rättsliga processen företräde framför nationella förfaranden så föreskriver Romstadgan tvärtom att nationell lagföring i princip skall ha företräde.

## 3 Utvecklingssamarbete

### 3.1 Allmänt

Det överordnade målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Detta mål formulerades för 40 år sedan.<sup>1</sup> För att nå det övergripande målet har sex olika delmål lagts fast. Dessa är att bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling, en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön samt jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>2</sup>

Kampen mot fattigdomen står i dag högst också på den internationella utvecklingsagendan. FN:s generalsekreterares millennierapport ger en färdriktning mot det gemensamma åtagandet att minska fattigdomen i världen. Fattigdomsbekämpningen som övergripande mål konkretiseras i ett antal mätbara mål, de s.k. internationella utvecklingsmålen.

Målen med EU:s utvecklingssamarbete är att främja en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin samt kampen mot fattigdom i utvecklingsländerna.<sup>3</sup> Gemenskapens politik skall bidra till det allmänna målet

---

<sup>1</sup> Prop. 1962:100.

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:1 uo 7 s. 12, bet. 2001/02:UU1 och rskr. 2001/02:103. Den svenska politiska inriktningen framgår av fyra olika regeringsskrivelser från senare år: *Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling*, skr. 1996/97:2, *De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar*, skr. 1996/97:169, *Demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete*, skr. 1997/98:76 samt *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*, skr. 1997/98:89.

<sup>3</sup> Jfr artiklarna 177-181 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget.



att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de grundläggande friheterna. I den nya politik för EU:s utvecklingssamarbete som antogs i november 2000 slås fast att fattigdomsbekämpningen är det övergripande målet för utvecklingssamarbetet.

Fattigdom handlar om mer än brist på ekonomiska resurser. Fattigdom innebär också brist på säkerhet, förmåga och möjlighet att ta makt över sitt eget liv. Fattigdomsbekämpning är i hög grad en fråga om att utmana rådande maktstrukturer och egenintressen. Delaktighet och kontroll över resurserna är viktigt. Demokrati brukar sägas vara både mål och medel i utvecklingssamarbetet. Ett centralt element i demokratiseringen utgör de mänskliga rättigheterna. Konventionerna om de mänskliga rättigheterna kodifierar gemensamma normer om alla människors lika rätt och värde. Dessa används som verktyg i utvecklingssamarbetet. Utvecklingssamarbetet bör således vara rättighetsbaserat och inriktat på demokratisering. Som framgår av kap. 2 är även kopplingen till konfliktförebyggande och konflikthantering väsentlig.

Kunskap, kapacitet, institutioner och regelverk är nyckelfunktioner i ekonomisk och social utveckling. De utgör förutsättningar för en demokratisk samhällsstyrning. Därför är stöd till institutions- och kunskapsutveckling viktiga delar i utvecklingssamarbetet. Grundläggande för utvecklingssamarbetet är att samarbetsformerna utformas efter varje lands förutsättningar och att de baseras på ömsesidighet. Kunskaps- och kapacitetsutveckling innebär inte ett ensidigt överförande, utan är en process mellan två parter som båda utvecklas och anpassas.

## 3.2 Olika former av utvecklingssamarbete

Huvuddelen av det svenska utvecklingssamarbetet – ca två tredjedelar – är bilateralt, dvs. sker direkt mellan Sverige och enskilda utvecklingsländer. Sida är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa för att främja säkerhet, demokrati och en hållbar utveckling.<sup>4</sup>

Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete sker med ett stort antal länder. För länder med vilka Sverige har mer omfattande eller komplext samarbete styrs detta genom landstrategier. Dessa utarbetas av Sida på uppdrag av regeringen och fastställs slutligen av regeringen. Landstrategierna bygger på en dialog med samarbetslandet. För att integrera det svenska samarbetet så långt som möjligt i samarbetslandets egna utvecklingsansträngningar och samordna insatserna med andra givares, läggs ökad vikt vid att koppla de svenska landstrategierna till de strategier som utvecklas i första hand av samarbetslandet självt, men också till de strategier som andra ledande givare utvecklar.

Det multilaterala utvecklingssamarbetet omfattar FN:s ekonomiska och sociala verksamhet, internationella finansieringsinstitutioner och fonder samt övrigt multilateralt samarbete, t.ex. inom ramen för EU:s program. Även här har Sida en roll genom att Sida, i den omfattning som regeringen särskilt beslutar, handlägger ärenden som rör samarbete på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer.<sup>5</sup> Arbete pågår med att samordna de olika multilaterala organisationernas arbete och att utveckla samarbetet mellan de olika givarna. Regeringen har beslutat att ge Sida i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt för att utarbeta svenska strategier för olika FN-organ. På samma sätt som då beslut fattas om landstrategier fastställer regeringen slutligt dessa strategier.

---

<sup>4</sup> 1 § förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

<sup>5</sup> 2 § förordning med instruktion för Sida.

En inte oväsentlig del av utvecklingssamarbetet sker genom enskilda organisationer. En god samverkan mellan det civila samhället och staten är viktig om långsiktiga resultat i utvecklingssamarbetet skall kunna uppnås. Stöd till enskilda organisationer sker dels genom medel för insatser som initieras och planeras av de enskilda organisationerna själva, dels genom insatser som beslutas av Sida och där organisationerna anlitas som genomförare. Sida skall inom ramen för sin verksamhet främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i utvecklingssamarbetet.<sup>6</sup> Sidas roll är att i dialog med de enskilda organisationerna stödja deras arbete med att kvalitetssäkra verksamheten på såväl policy- som metodnivå.

### 3.3 Utvecklingssamarbete inom Europeiska unionen

EG, eller den Europeiska gemenskapen, – vilket betecknar gemensamma frågor inom unionen – är en av världens största finansiärer av utvecklingssamarbete. Utvecklingssamarbetet hör huvudsakligen till det som kallas första pelarfrågor, dvs. de gemensamma EG-frågorna. Inom den första pelaren har kommissionen ensam initiativrätt och besluten fattas med kvalificerad majoritet. Utvecklingssamarbetets utrikespolitiska aspekter faller inom vad som benämns den andra pelaren, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Inom den andra pelaren har medlemsländerna likvärdigt inflytande över initiativen och besluten fattas i princip enhälligt.

Ungefär två tredjedelar av biståndet finansieras över EG:s reguljära budget, vilken fastställs av Europaparlamentet. Resten finansieras via Europeiska utvecklingsfonden (EUF) eller genom lån från Europeiska investeringsbanken.

EU:s utvecklingssamarbete bedrivs genom institutioner eller program med olika geografiska eller ämnesinriktade indelningar. Några av dessa är Phare (EU:s kandidatländer i Baltikum och

---

<sup>6</sup> 3 § 1 förordning med instruktion för Sida.

Centraleuropa), Tacis (övriga OSS-länder och Mongoliet), Cards (Västra Balkan), Meda (medelhavsländerna inklusive norra Afrika), ALA (Asien och Latinamerika) och ECH (humanitärt bistånd). Med AVS-länderna (Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla havsområdet) ingicks i juni 2000 ett nytt partnerskapsavtal, det s.k. Cotonou-avtalet. Cotonou-avtalet löper på tjugo år och omfattar en politisk dimension, handelssamarbete och utvecklingssamarbete.

Inom ramen för Phare utgår stöd till EU:s kandidatländer. Huvudsyftet med detta stöd är att så snabbt som möjligt förbereda kandidatländerna för ett medlemskap i EU. Merparten av Phares medel, ca 70 procent, går till direkta investeringsstöd medan ca 30 procent förutses gå till institutionsuppbyggnad.

Sveriges deltagande i Phares partnerprogram har ökat betydligt under senare år. De flesta engagemangen finns i Estland, Litauen, Polen, Slovenien och Ungern. Genomförare är oftast centrala statliga myndigheter men även t.ex. Kommunförbundet har tilldelats uppdrag.

Inom såväl Phare som Tacis ges samarbete genom partnersamverkan, s.k. twinning, allt större tyngd. Begreppet twinning används ibland som generell benämning på olika former för direktsamverkan aktörer emellan i utvecklingssamarbete mellan länder. Partnersamverkan inom Phare och Tacis bygger på samarbete myndigheter emellan. Denna typ av samarbete mellan tjänstemän inom offentlig verksamhet som kan arbeta en längre period i partnerlandet föredras ofta framför de klassiska konsultprojekten, särskilt då det gäller långsiktigt institutionsuppbyggande.

Phares twinningverksamhet aktualiseras främst inom de prioriterade jordbruks-, miljö-, finans-, rätts- och inrikesområdena. Ett särskilt regelverk har byggts upp för denna verksamhet. Det innebär bl.a. att det i alla projekt skall ingå en i partnerlandet stationerad heltidsarbetande långtidsexpert från institutionen/ myndigheten i medlemslandet – en s.k. Pre-Accession Adviser (PAA). Proceduren inleds med att kommissionen identifierar ett antal områden inom vilka Phare-projekt kan vara aktuella. Kommissionen informerar därefter medlemsländerna, genom den nationella kontaktpunkt som finns i vart och ett av medlemsländerna, om respektive

samarbetslands behov av stöd. Medlemsländerna får möjlighet att till kommissionen lämna förslag till projekt, som de är villiga att utföra. Kommissionen studerar förslagen och sänder dem vidare till samarbetslandet.

Därefter kallas till ett möte som äger rum i samarbetslandet och vid vilket medlemsländernas representanter får tillfälle att presentera sina förslag för företrädare för samarbetsländerna och kommissionen. Samarbetsländerna väljer sedan ut ett av förslagen – eller eventuellt flera av förslagen som kombineras till ett gemensamt projekt. I den överenskommelse som träffas om samarbete (s.k. covenant), anges de förväntade resultaten av projektet, ansvarsfördelning och budget. Denna överenskommelse skall godkännas av kommissionen.

Från och med den 1 januari 2001 hanterar Sida det svenska arbetet med partnersamverkan (twinning) inom Phare gentemot svenska myndigheter. En diskussion pågår f.n. angående kompletterande finansiering till myndigheterna för projektens genomförande i de delar kostnaderna inte täcks av EU-medel.<sup>7</sup> För förberedande arbete kan viss ersättning i dag erhållas från Sida.

### 3.4 Utvecklingssamarbete på rättsområdet

#### 3.4.1 Utvidgning och samordning

Utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet startade på allvar först år 1992. Inledningsvis bestod insatserna till en stor del av att förse samarbetsländerna med modernare utrustning. Den organisation som växte fram för att hantera samarbetet präglades av de krav som då ställdes. Få människor var engagerade och det uppfattades ofta som ett ganska avgränsat projekt utan någon egentlig anknytning till myndigheternas ordinarie verksamhet. Vidare var verksamheten splittrad i ett antal insatser utan inbördes koppling. När det gäller finansieringsfrågor tillämpades inte enhetliga regler för de olika myndigheternas projekt.

---

<sup>7</sup> Jfr SOU 2000:27 s. 229 f. och SOU 2000:122 s. 97 f.

För att kunna bedöma om verksamheten vad avser utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet var ändamålsenligt utformad tillsatte justitieministern år 1996 en särskild utredare. Bakgrunden var att insatserna fått sådan omfattning att de på ett tydligt sätt påverkade myndigheternas planering och resursanvändning. I sin rapport<sup>8</sup> föreslog utredaren att en rättsväsendets biståndskommitté skulle inrättas. Vidare borde Justitiedepartementet enligt utredaren på ett tydligare sätt ta del i verksamheten och ge myndigheterna en bättre vägledning för deras agerande samt tillsammans med myndigheterna finna tillfredsställande lösningar på finansieringsproblemen.

### 3.4.2 Kommittén om utvecklingssamarbete på rättsområdet

De förslag utredaren lämnade ledde till att regeringen i december 1996 bemyndigade chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Kommitténs uppgift var bl.a. att fungera som ett forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad gäller rättsbiståndsinsatser. I kommitténs uppdrag ingick att kartlägga det svenska rättsbiståndet och lämna förslag till förändringar.

Kommittén, som antog namnet Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) lämnade i juni 1998 ett delbetänkande, *Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa*<sup>9</sup>. I slutbetänkandet *Utvecklingssamarbete på rättsområdet*<sup>10</sup> fullföljde kommittén sitt uppdrag genom att behandla utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i övriga delar av världen. Slutbetänkandet behandlade dessutom den övergripande frågan om hur kompetens för utvecklingssamarbete skall kunna byggas upp hos den personal som engageras.

---

<sup>8</sup> *Bistånd inom rättsväsendet*, Ds 1996:45.

<sup>9</sup> SOU 1998:86.

<sup>10</sup> SOU 1999:32.

### **KUR om utvecklingssamarbetet med Östeuropa**

Som utgångspunkter för sina förslag hade kommittén bl.a. att rättsväsendets insatser i utvecklingssamarbetet skulle öka samt i första hand inriktas på de baltiska staterna och i viss utsträckning Polen, Ryssland och Ukraina. En annan utgångspunkt var att det långsiktiga målet skulle vara att bygga upp ett reguljärt grannlandssamarbete på alla nivåer. Vidare menade kommittén att Sverige borde öka sina engagemang i olika Phare-projekt.

KUR konstaterade att det krävdes en bättre politisk förankring av utvecklingssamarbetet på rättsområdet och ett nytt sätt att arbeta inom rättsväsendets myndigheter. De inblandade myndigheterna och Regeringskansliet borde enligt KUR finna bättre former för samarbete och samordning. KUR föreslog att samarbetet skulle förankras politiskt genom överenskommelser mellan den svenska regeringen och regeringarna i samarbetsländerna. Som underlag för dessa överenskommelser skulle berörda svenska myndigheter i inbördes samarbete och tillsammans med motsvarande myndigheter i samarbetsländerna utarbeta handlingsplaner för insatserna. Sida skulle delta i förberedelsearbetet.

KUR föreslog att en informell styrgrupp bestående av generaldirektörer eller motsvarande för rättsväsendets myndigheter och Sida samt företrädare för Regeringskansliet skulle inrättas för utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet för programperioden 1999-2000. Styrgruppen skulle bl.a. delta i beredningsarbetet inför de bilaterala överenskommelserna på regeringsnivå, ansvara för att överenskommelserna uppfylls och bedöma projektförslag.

Det förslag som KUR lämnade förutsatte att besluten om de aktuella insatserna samt beviljande och utbetalning av medel skulle fattas av Sida. För att säkerställa att det fanns finansiella möjligheter att fullfölja överenskommelserna borde Sida avsätta medel för detta och därmed ange den totala kostnadsramen för insatser inom rättsväsendet. En annan utgångspunkt var att rättsväsendets myndigheter skulle erhålla full kostnadstäckning för insatserna inom utvecklingssamarbetets ram. Även kostnaderna för administration, projektsamordning etc. skulle därvid täckas, varvid ett riktmärke enligt KUR borde vara att maximalt 10 procent av de samlade insatserna skall kunna användas till sådana kostnader.

I en situation där verksamheten kan förväntas öka väsentligt och när insatserna blir mer långsiktiga och planmässiga samt när projekten pågår under en längre tid med betydligt fler människor inblandade borde, enligt KUR, utvärdering och kvalitetssäkring bli normala och regelmässiga inslag i verksamheten. De bilaterala avtalen för

programperioder borde bli föremål för årliga uppföljningar tillsammans med samarbetsländerna för att stämma av att verksamheten utvecklas som planerat och för att säkerställa kvaliteten i insatserna.

### **KUR om utvecklingssamarbete generellt**

I sitt slutbetänkande tog KUR upp utvecklingssamarbetet med övriga delar av världen samt den övergripande frågan om hur kompetens för utvecklingssamarbete skall kunna byggas upp hos den personal som engageras. KUR ansåg att det var nödvändigt att utveckla den strategiska analysen av hur insatserna på rättsområdet bör sättas in och föreslog att Sida som ett steg i en sådan strategiutveckling tar initiativ till en diskussion med de aktörer som är engagerade i det svenska utvecklingssamarbetet på rättsområdet. För att få ett bra underlag för diskussionen borde Sida i samverkan med andra berörda se till att en sammanställning görs av de internationella och svenska erfarenheter som hittills vunnits samt skissa på tänkbara policymässiga och strategiska slutsatser.<sup>11</sup>

I syfte att på ett tydligare sätt lyfta fram demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet föreslog KUR att man från svensk sida tar initiativ till en diskussion inriktad på rättsområdet med de programländer som bedöms ha intresse av detta. I dessa diskussioner borde i ökad utsträckning personer med goda och relevanta insikter i rättsväsendets villkor engagera sig och delta, exempelvis personer från universitet, rättsväsendets myndigheter, förvaltningen i övrigt och Justitiedepartementet.

KUR menade att arbetsformerna för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behövde förändras och att alla inblandade måste inse att det finns ett stort ömsesidigt behov av varandras kompetens. KUR föreslog att Sida skulle knyta till sig ett expertråd för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna vidareutvecklas och genomföras. Viktiga inslag i en svensk strategi skulle enligt KUR kunna vara att sammanställa hittills vunna erfarenheter, att integrera det rättsliga reformarbetet i det politiska och ekonomiska reformarbetet, att tillgodose rättskedjerspektivet, att göra en avvägning mellan insatser i olika delar av rättssystemet och bestämma i vilken ordning de skall sättas in för att ge bästa resultat, att ta fram modeller för att Sverige tillsammans med samarbetslandet på bästa sätt skall analysera behoven och lägga upp en handlingsplan, att

---

<sup>11</sup> Se Sidas rapport *Svenskt utvecklingssamarbete inom rättssektorn*, 2001.



betona betydelsen av att rättsväsendets verksamhet följs upp och utvärderas samt att samordna insatserna med andra givare.

För att verksamheten skall kunna utvecklas krävs enligt KUR att berörda svenska myndigheter ökar sin kompetens även för analys, planering och uppföljning. Mer av resurserna i de enskilda projekten borde avsättas till detta. Sida och rättsväsendets myndigheter borde komma överens om en mer ändamålsenlig form att hantera sina mellanhavanden, exempelvis avseende kontroll, uppföljning, redovisning, rapportering och revision samt principer för kostnadsersättning.

För att underlätta myndigheternas planering föreslog KUR att Sida regelmässigt skulle engagera personal från Justitiedepartementet eller rättsväsendet i de delegationer som diskuterar insatserna med respektive samarbetsland. Vidare föreslog KUR att Sida och rättsväsendets myndigheter gemensamt genomför utbildning och seminarier för erfarenhetsutbyte.

Även urvalsmetoderna för rekrytering av personal borde enligt KUR utvecklas i samarbete mellan rättsväsendets myndigheter och Sida. Baserat på de erfarenheter som gjorts inom rättsområdet, andra utvecklingssamarbetsområden och de krav som följer av regeringens inriktning av utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter, sammanställde KUR en kravprofil för den personal som skall medverka i utvecklingssamarbetet inom rättsområdet.

### **3.4.3 Särskilt om det institutionella samarbetet och Sidas roll**

Sida är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Sida handlägger också – i den omfattning som regeringen särskilt beslutar – ärenden som rör samarbete på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer. På uppdrag av Utrikesdepartementet handlägger Sida även vissa andra rekryteringar till internationella organisationer.

I merparten av de insatser Sida finansierar är mottagarlandet beställare och utföraren ett företag eller en konsult som arbetar på kommersiella villkor. Om mottagarlandet bedöms ha en otillräcklig kapacitet för att hantera upphandlingen eller om det finns andra

särskilda skäl är Sida den beställande parten och sköter då själv upphandlingen. Så sker emellertid endast i undantagsfall.

En annan stor del av det svenska biståndet kanaliseras via enskilda organisationer. Sida finansierar helt eller delvis den verksamhet organisationerna bedriver i mottagarländerna. Organisationernas insatser och åtaganden i utvecklingssamarbetet regleras genom avtal med Sida.

En trend inom utvecklingssamarbetet är att de olika fackmyndigheterna i ökande utsträckning fungerar som utförare. Denna typ av samarbete brukar benämnas *institutionellt samarbete*. Enligt Sidas definition bedrivs institutionellt samarbete mellan två eller flera institutioner med samma typ av mandat, verksamhetsområde och kunnande och som primärt arbetar i icke vinstdrivande syfte. Det institutionella samarbetet är en relativt ny företeelse inom utvecklingssamarbetet som har visat sig ställa särskilda krav på Sida och på samarbetet mellan Sida och de utförande myndigheterna.

Ett alternativ till att Sida i dessa fall fungerar som finansör är att låta medlen anvisas myndigheterna direkt genom ramanslag. KUR förde en diskussion om dessa olika modeller för finansiering, ramanslagsmodellen kontra Sidamodellen.<sup>12</sup>

Fördelarna med *ramanslagsmodellen* är att ansvaret för utvecklingssamarbetet blir tydligt, att de som skall genomföra det praktiska arbetet också får ansvar för resurserna, att ordningen anknyter till vad som är gängse beträffande medelstilledningen för myndigheternas kärnverksamheter samt att den sannolikt också bidrar till att samarbetsinsatserna uppfattas som en självklar uppgift för myndigheterna varför det därmed även finns möjligheter att hitta enkla och smidiga arbetsformer. En nackdel är att ramanslagsmodellen ställer stora krav på myndigheternas kompetens inom helt nya områden, såsom erfarenheter och kunskap om de särskilda problem och förutsättningar som är förknippade med utvecklingssamarbete med andra länder. Vidare riskerar

---

<sup>12</sup> Se SOU 1998:86 s. 50 f. och det till betänkandet fogade särskilda yttrandet.

uppsplittringen på olika myndigheter att leda till att det sammanhållna perspektivet förloras.

Den s.k. *Sidamodellen* är den vanligast förekommande inom utvecklingssamarbetet. Den bygger på att insatserna finansieras av Sida baserat på en framställan av samarbetslandet. De offerter/projektförslag som är underlag för framställan har utarbetats tillsammans med berörda myndigheter i Sverige och i samarbetslandet, men det är samarbetslandet som söker finansiering och som äger projektet. Fördelarna med den modellen är att Sidas kompetens därmed tas till vara och att rollerna som genomförare och finansiär blir tydliga. Nackdelen är att de utförande myndigheterna får svårare att överblicka vilka resurser de förfogar över och hur den långsiktiga finansieringen ser ut.

En gemensam nackdel med båda modellerna var enligt KUR att de inte hanterar det som ansågs vara den mest centrala frågan, nämligen behovet av en sammanhållen svensk insats. KUR gjorde därför bedömningen när det gällde samarbetet med Östeuropa att ingen av modellerna kunde rekommenderas. I stället föreslogs en särskild lösning som innebar att det inrättades en särskild styrgrupp med generaldirektörer eller motsvarande från rättsväsendets myndigheter och Sida samt representanter från Justitie- och Utrikesdepartementen. Denna lösning byggde också på att det fanns överenskommelser på regeringsnivå om samarbete med berörda länder (jfr avsnitt 3.4.4).

I sitt slutbetänkande behandlade inte KUR finansieringsmodeller ytterligare men konstaterade att det fanns anledning att arbeta mer integrerat och gemensamt och att se utvecklingssamarbetet som ett nationellt åtagande som måste fullgöras gemensamt.<sup>13</sup> Sida borde, såsom ansvarig myndighet, knyta till sig ett expertråd på fem – sex personer från de olika aktörerna i Sverige för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna utvecklas och genomföras. Sida och rättsväsendets myndigheter borde också komma överens om en mer ändamålsenlig form att hantera sina mellanhavanden exempelvis avseende kontroll

---

<sup>13</sup> SOU 1999:32 s. 55.

och uppföljning, redovisning och revision samt principer för kostnadsersättning.

Frågan om finansieringsmodell togs upp av Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande.<sup>14</sup> Förvaltningsexportutredningen uttalade som sin principiella uppfattning att ansvaret för den svenska finansieringen av biståndsprojekt, och likartade utvecklingsprojekt i Central- och Östeuropa, bör ligga på Sida.<sup>15</sup> Anslagsfinansiering direkt till den utförande myndigheten borde, enligt Förvaltningsexportutredningen, förbehållas de fall då exportverksamheten ingår som ett led i utförandet av myndighetens ordinarie, nationella uppgift. Förvaltningsexportutredningen menade i stället – med hänvisning till bl.a. erfarenheterna på rättsområdet – att en utveckling av formerna för samarbetet mellan Sida och statliga myndigheter verksamma med institutionssamarbete är intressant. Enligt Förvaltningsexportutredningen borde det utvecklas samarbetsformer, som innebär att verksamheten regleras i programtermer och att förhandsgranskningen av projektens innehåll reduceras till förmån för uppföljningen.

Under år 2000 påbörjades inom Sida en översyn av formerna för Sidas samarbete med statliga myndigheter. Syftet var att finna former för att stimulera en utökad samverkan med statliga aktörer med en kompetens som efterfrågas i utvecklingssamarbetet. I översynen pekades fyra olika problemområden ut: roller och ansvar, anskaffningsformer (upphandling, hur samarbetet kommer till m.m.), ersättningsfrågor samt samarbetande myndigheters kapacitet och kompetens.

Såvitt gäller roller och ansvar konstateras i översynen bl.a. att de svenska myndigheternas professionella kunnande bättre bör tas till vara och att myndigheterna mer aktivt bör involveras i utvecklingssamarbetet. Skillnader i myndigheternas kunskap och kompetens i utvecklingsfrågor måste beaktas i det praktiska arbetet och i rollfördelningen mellan mottagarlandet, Sida och myndigheten. Sida bör vara en ”engagerad mäklare”. I denna roll

---

<sup>14</sup> Se betänkandet *Export av statligt förvaltningskunnande*, SOU 2000:27.

<sup>15</sup> SOU 2000:27 s. 236.

ingår att göra strategiska överväganden, att underlätta och förenkla samarbetet, att vara dialogpartner samt att ha hand om uppföljning och utvärdering.

I översynen föreslås att det skall utvecklas en modell för samarbete mellan Sida och statliga myndigheter. Modellen skall vara beroende av respektive myndighets erfarenhet av och vilja att delta i utvecklingssamarbetet samt samarbetsländernas efterfrågan på tjänster inom myndighetens sakområde. Minst en gång om året bör övergripande och sammanhållna planeringsdiskussioner hållas mellan Sida och myndigheten. Därvid bör särskilt mål och visioner för myndighetens verksamhet inom utvecklingssamarbetet, efterfrågebilden samt kompetens- och kapacitetsfrågor behandlas. Även generella ersättningsfrågor och utvärderingsfrågor bör behandlas i detta sammanhang.

Sida bör, enligt översynen, för varje myndighet som Sida samarbetar med fastställa vilken avdelning inom Sida som ansvarar för Sidas årliga möte med myndigheten. Detta underlättar Sidas och myndigheternas planering och säkrar ett sammanhållet agerande från Sida i förhållande till varje myndighet. Myndigheterna föreslås göra detsamma i den mån någon sådan kontaktpunkt inte finns inom myndigheten i dag.

Enligt översynen bör Sida sluta s.k. ramavtal av övergripande karaktär med de myndigheter som är aktiva inom utvecklingssamarbetet. Varje insats är sedan tänkt att avtalsfästas i ett "hängavtal" till ramavtalet. Ett sådant "hängavtal" kan antingen ingås av Sida eller av mottagarlandet/organisationen.

En utgångspunkt i översynen är att finansieringen sker enligt rådande ordning med prövning, beslut och medelsansvar hos Sida. I översynen framhålls att Sida stödjer det förslag som lagts om att lönsamhetskravet i tjänsteexportförordningen (1992:192) ersätts med ett krav på full kostnadstäckning.<sup>16</sup> Vidare föreslås att Sida utvecklar metoder för bedömning av myndigheternas kostnadseffektivitet samt tillsammans med Ekonomistyrningsverket (ESV) sprider kunskap om metoder för att beräkna full

---

<sup>16</sup> Jfr SOU 2000:27 s. 221.

kostnadstäckning såväl inom Sida som hos myndigheterna med utgångspunkt i ESV:s prishandbok.<sup>17</sup> Myndigheterna bör enligt översynen göras medvetna om kravet på transparens vad gäller deras beräkningsmetoder.

Varje myndighet ansvarar själv för utveckling av sin organisation och sin kompetens. I översynen föreslås dock att Sida ökar antalet lärotillfällen om metodik, trender och utveckling inom utvecklingssamarbetet. Vidare framhålls att det bör ligga i myndigheternas intresse att hålla sig väl förtrogna med av Sida publicerat och relevant material.

### 3.4.4 Särskilt om samarbetet med Central- och Östeuropa

Under hösten 1989 initierade regeringen det första samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa. Åren 1991, 1995, 1998 och nu senast 2001 antogs nya samarbetsprogram. Samarbetet med de nya länderna i Central- och Östeuropa är en viktig del i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har ett starkt intresse av att främja en demokratisk och marknadsekonomisk utveckling i regionen. Ökad handel, ökad ekonomisk integration och en intensifierad utrikes- och säkerhetspolitisk dialog med länderna i Central- och Östeuropa syftar ytterst till att främja säkerheten, demokratin och en hållbar utveckling i hela Europa.

Redan från starten år 1989 har de svenska insatserna varit inriktade på samarbete, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Det långsiktiga målet är att bygga upp ett fungerande och reguljärt grannlandssamarbete på alla nivåer. Sammanlagt har Sverige från och med år 1989 till och med år 2001 avsatt närmare nio miljarder kronor för bilateralt utvecklingssamarbete med länderna i Central- och Östeuropa. Sedan Sverige blev medlem i EU har vi därtill bidragit till EU:s samarbetsprogram med Central- och Östeuropa, Phare och Tacis.

---

<sup>17</sup> Sätt rätt pris – En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter, ESV 2001:11.

I juni 2001 antog riksdagen regeringens förslag till ett femte samarbetsprogram med Central- och Östeuropa avseende perioden 2002 – 2003.<sup>18</sup> Efter denna programperiod är avsikten att det hittills tidsbegränsade samarbetet skall övergå i ett permanent anslag och integreras i kommande landstrategier. Något behov av fortsatta överenskommelser på regeringsnivå anses inte föreligga.

Målet för samarbetet med Central- och Östeuropa är att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen. För samarbetet gäller följande huvudområden: gemensam säkerhet, demokratis fördjupning, ekonomisk omvandling, social trygghet, miljö samt utbildning och forskning. Tre riktlinjer skall styra samarbetet: att främja EU-anpassningen i kandidatländerna eller – såvitt avser Ryssland, Ukraina och Vitryssland – att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer, att främja relationerna med Sverige samt att låta ett jämställdhetsperspektiv prägla samarbetet.

En självklar och viktig del i samarbetet mellan Sverige och samarbetsländerna i Central- och Östeuropa är att långsiktigt stärka relationerna med Sverige.<sup>19</sup> Relationsbyggandet med Sverige är också ett led i övergången till reguljärt grannlandssamarbete. Med samarbetsländernas behov som utgångspunkt skall insatserna inriktas på sådana områden där Sverige har erkänd och efterfrågad kompetens. Svenska intressen skall tillgodoses och den svenska resursbasen utnyttjas såväl i utformningen av programmet som i dess genomförande.

De svenska prioriteringarna när kandidatländerna närmar sig EU-medlemskap och stödet till dessa därmed fasas ut, bör i mån av resurser vara att undersöka förutsättningar för utökad samarbete på rättsområdet med Ryssland och Ukraina.<sup>20</sup> Samtidigt eftersträvas ett ökat utnyttjande av EU:s finansieringsinstrument och att det bilaterala utvecklingssamarbetet växlas över till finansiering via

---

<sup>18</sup> Prop. 2000/01:119, bet. 2000/01:UU9 och rskr. 2000/01:261.

<sup>19</sup> Prop. 2001/02:1 uo 7 s. 72.

<sup>20</sup> Prop. 2000/01:119 s. 24.

EU.<sup>21</sup> Ett ökat svenskt deltagande i EU:s insatser för institutionsuppbyggnad genom partnersamverkan (twinning) är en del av detta.

Med regeringsavtalen om samarbete tog det svenska justitiedepartementet ett fastare grepp om beredningen och koordineringen av de svenska insatserna på rättsområdet. Den politiska förankring som dessa överenskommelser innebar anses ha spelat en väsentlig roll för utvecklingen av detta samarbete. I en utvärdering som gjordes år 2000<sup>22</sup> konstaterades att det från svensk sida mer kraftfullt styrda samarbetet fått positiva reaktioner i samarbetsländerna. Även på svensk sida uttryckte de berörda departementen, fackmyndigheterna och Sida sin tillfredsställelse med samarbetet. Ett kraftigt volymmässigt nivålyft hade skett under loppet av några år. Vidare hade samordningen av de svenska myndigheternas insatser förbättrats.

Förutom den informella styrgruppen har även inrättats en kontaktmannagrupp på tjänstemannanivå för mer löpande koordinering och erfarenhetsutbyte. Det konstaterades i utvärderingen att allteftersom samarbetet stärkts och myndigheterna själva tagit ansvar för beredning och genomförande har belastningen på styrgruppen minskat. Styrgruppen fyllde en viktig funktion för att dra i gång ett mer omfattande utvecklingssamarbete. Dess sammansättning (generaldirektörer eller motsvarande) hade gjort att utvecklingssamarbetet lyfts fram och prioriterats också inom myndigheterna.

Sida var enligt utvärderingen berett att överväga att under vissa förutsättningar bevilja ramanslag till de berörda myndigheterna. Den politiska dialogen kring övergripande prioriteringar och kopplingar, inte minst till EU, ligger dock kvar på departementsnivån.<sup>23</sup>

Den tilltänkta ökade medverkan i Phares twinningprogram hade enligt utvärderingen varit begränsad. Komplicerade procedurer och

---

<sup>21</sup> Prop. 2000/01:119 s. 85.

<sup>22</sup> Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa – utvärdering av utvecklingssamarbetet, bilaga till SOU 2000:122.

<sup>23</sup> a.a. s. 60.



låg ersättning för förarbete ansågs vara orsaker till detta. Även den personella resursbasen angavs vara en allvarlig begränsningsfaktor. De alltmer sparsamt bemannade statliga myndigheterna har normalt inte personalresurser att ta i anspråk för ens prioriterade samarbetsprojekt. Den lösning som förordades i utvärderingen var att Östsamarbetet skulle finansiera personalinsatser som höjer den samarbetsförberedande kapaciteten hos respektive myndighet.

Det är enligt utvärderingen orealistiskt att räkna med att utvecklingssamarbetet på rättsområdet skall kunna avslutas om och när samarbetsländerna blir medlemmar i EU. Erfarenheterna pekar entydigt på att problemen och bristerna i rättssamhällets funktion är av den arten och omfattningen att de kommer att vara ett svenskt riksintresse under ett stort antal år framöver.<sup>24</sup>

Utvecklingen av rättssamarbetet i Central- och Östeuropa med ett samlat engagemang, en helhetssyn på rättskedjan och ett fackdepartement som tagit ansvar för den övergripande utformningen av samarbetet samt deltagit i den fortsatta dialogen med de olika berörda myndigheterna framstod, enligt utvärderingen, i ett utvärderingsperspektiv som en god illustration till hur målstyrning och omvärldsanalys kan inspirera till innovativa insatser av hög relevans. Erfarenheterna av arbetssättet bedömdes kunna vara av intresse även inom andra sektorer av det svenska östsamarbetet.

---

<sup>24</sup> a.a. s. 61.

### 3.4.5 Aktuella engagemang inom rättsväsendets myndigheter

#### Rikspolisstyrelsen

RPS är den av rättsväsendets myndigheter som har det omfångsmässigt största deltagandet i internationellt utvecklingssamarbete. Verksamhetens omfattning har ökat betydligt under senare år allteftersom det administrativa stödet och organisationen inom RPS fått en fastare och starkare struktur. Den totala årsbudgeten för RPS engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete uppgick för ett par år sedan till ca 4-5 mkr. För år 2001 beräknas den uppgå till ca 30 mkr och en fördubbling till 60 mkr förväntas för år 2002. Av den uppskattade budgeten för år 2002 hänför sig ca 40 procent till EU-finansierade projekt. Dessa projekt involverar även andra myndigheter i Sverige varför medlen inte endast tillfaller RPS. RPS har dock huvudansvaret för ekonomi och genomförande av projekten.

Under hösten 2001 deltar RPS i ett 20-tal olika samarbetsprojekt. Sammanlagt pågår ett 50-tal olika projekt, men i vissa avvaktas nya delprojekt eller pågår förstudier/planeringar inför kommande samarbetsprojekt. Huvudsakligen handlar det om engagemang i Central- och Östeuropa och Sydafrika. Flest samarbetsprojekt har RPS med Estland, Lettland och Sydafrika. Det pågår också projekt i Litauen, Ryssland och Bosnien Hercegovina samt förberedande studier/planering av projekt i Polen, Ukraina, Rwanda och Nicaragua samt på Sri Lanka.

Kvalitetssäkring, metodutveckling och initierande av nya projekt m.m. sköts centralt av RPS internationella sekretariat där sju personer arbetar heltid med dessa frågor. Under år 1999-2001 har 20 projektledare anlitats för olika projekt. Dessa har i sin tur anlitat sammanlagt ett 70-tal olika korttidsexperter. I RPS kompetensbas ingår ca 150 personer som bedömts som lämpliga för uppdrag inom det internationella utvecklingssamarbetet.

Några av de samarbetsprojekt RPS medverkar i sker inom ramen för EU:s Phare twinningprogram. Två sådana projekt avser

samarbeten med Estland. Ett handlar om kriminalteknik och i detta medverkar RPS genom Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) tillsammans med SKL:s finska motsvarighet. Ett annat påbörjas under hösten 2001 och avser polisutbildning. Därutöver pågår förberedelsearbete med ett par projekt i Lettland. I ett sådant projekt som avser kampen mot organiserad brottslighet är RPS tänkt som huvudansvarig från svensk sida tillsammans med flera andra av rättsväsendets myndigheter, bl.a. DV och RÅ. Den tyska polisen avses delta som junior part i den del som avser polisutbildning. I ett annat projekt i Lettland avseende asyl och migration avses RPS i samarbete med Migrationsverket vara senior eller leading part. Motsvarande myndigheter i Grekland avses delta som junior part.

RPS medverkar också i ett antal olika Sidafinansierade bilaterala samarbetsprojekt i de baltiska staterna. I Estland är RPS involverad i samarbetsprojekt avseende Schengenavtalet/ olaglig invandring samt organisation och ledning av polisverksamhet. I Lettland pågår samarbetsprojekt avseende brottsplatsundersökningar, olaglig invandring och organiserad brottslighet. Även med Litauen pågår respektive planeras samarbetsprojekt avseende olaglig invandring, brottsplatsundersökningar och narkotikabrottslighet. Samarbetena innefattar såväl utbildningsverksamhet på plats i det aktuella landet som – i flera fall – studiebesök i Sverige. Inom ramen för ett bilateralt samarbete mellan RPS och polisen i Riga avseende ungdomsbrottslighet anordnades i september 2001 en sexdagarskonferens med deltagare från såväl Sverige som Lettland.

I Ryssland är RPS sedan år 1996 engagerad i narkotikaprojekt i Sankt Petersburg och Kaliningrad. Projekten har bl.a. inneburit överföring av utrustning, utbildning samt genomförande av studiebesök. En utveckling av samarbetet med Sankt Petersburg har inletts också inom områdena internutredningar och förkortande av häktningstider för ungdomar. Under hösten 2001 startar ett projekt avseende narkotika och ungdomsbrottslighet i Arkhangelsk. Inom ramen för detta avses bl.a. seminarier, studiebesök och en konferens att ordnas.

Även i Sydafrika har RPS ett engagemang som sträcker sig flera år tillbaka. Samarbetet förlängs nu till år 2005 och kommer att innefatta bl.a. personalutvecklingsfrågor och samverkan arbetsgivare – fackförening. Fem pilotpolisstationer kommer att pekats ut. Därutöver diskuteras också samarbete avseende utbildningsverksamhet.

### **Domstolsverket och domstolarna**

DV:s engagemang har hittills huvudsakligen varit inriktat på samarbete med de baltiska staterna. Bilateral avtal om samarbete på domstolsväsendets område löper med Estland och Litauen och förslag till avtal med Lettland har nyligen getts in till Sida. Samarbetena är övergripande inriktade på domstolsväsendets utveckling, domstolsadministration samt utbildning för domare och andra domstolsanställda. I detta ingår delfrågor som rör bl.a. central domstolsadministration, verksamhetsuppföljning och budget, IT, förbättringar av processuella regler och rutiner samt arbetsfördelning och delegering av arbetsuppgifter.

Inom ramen för de olika samarbetsavtalen har under hösten 2001 startats eller planeras starta s.k. tvillingsamarbeten mellan svenska domstolar och domstolar i de olika länderna. Syftet med denna form av samarbete domstolar emellan är att genom ömsesidiga besök utbyta erfarenheter och därigenom kunna bidra till förenklingar, effektiviseringar m.m.

DV deltar för tillfället inte i några samarbetsprojekt inom EU:s program. De bilaterala samarbetsprojekten finansieras av Sida. DV är dock i förberedelsefas avseende två olika samarbetsprojekt inom ramen för EU:s Phare twinningprogram, ett eget i Litauen som avser att stärka det litauiska domstolsväsendet samt ett i Lettland avseende kampen mot organiserad brottslighet där RPS är tänkt att vara svensk huvudman och i vilket flera andra av rättsväsendets myndigheter avses delta. Den sammanlagda budgeten för DV:s internationella utvecklingssamarbete år 2001 beräknas till ca 2 mkr.

Hösten 2000 inleddes utvecklingssamarbete mellan Högsta domstolen och Regeringsrätten i Sverige och deras motsvarigheter i de baltiska staterna. Samarbetet inriktas på rådgivning och stöd för reformer för att höja effektiviteten och kvaliteten i domstolarnas handläggning av mål och ärenden samt öka medborgarnas förtroende för domstolarna. Särskild vikt läggs vid kompetenshöjning i civilrätt och EG-rätt. Högsta domstolen och Regeringsrätten har fått medel beviljade av Sida för detta samarbete.

### **Riksåklagaren**

Under år 2001 är RÅ involverad i ett tiotal olika projekt inom det internationella utvecklingssamarbetet, vissa slutförs under året och andra inleds. Med något undantag avser projekten bilaterala Sida-finansierade samarbeten med de baltiska staterna. Samarbetena rör områden som brottsbekämpning, kriminalpolitik, ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet samt utbildningsprogram för åklagare. Inom ramen för samarbetsprojekten anordnas bl.a. seminarier på plats i samarbetslandet och studiebesök i Sverige.

Utöver projekten i de baltiska staterna pågår förberedelser avseende ett samarbete mellan RÅ och RÅ:s motsvarighet i Sydafrika i frågor om åklagarväsendets administration och handläggningen av ärenden som rör våld inom familjen. Tre svenska åklagare deltar också som experter i RPS samarbetsprojekt i Litauen, Sankt Petersburg och Arkhangelsk.

Den sammanlagda budgeten för RÅ:s internationella utvecklingssamarbete år 2001 beräknas till ca 3,5 mkr. Några EU-finansierade utvecklingssamarbetsprojekt deltar RÅ inte i för närvarande. RÅ ingår dock i den grupp av rättsväsendets myndigheter som med RPS som tänkt svensk huvudman förbereder samarbetsprojekt inom ramen för EU:s Phare twinningprogram i Lettland avseende kampen mot organiserad brottslighet.

## Ekobrottsmyndigheten

EBM är för närvarande involverad i tre utvecklingssamarbetsprojekt inom ramen för EU:s Phareprogram och ett Sidafinansierat bilateralt samarbete med Litauen. Vissa projekt kommer att avslutas under år 2001 medan andra kommer att innebära inte obetydliga arbetsinsatser under år 2002. Den sammanlagda budgeten för EBM:s engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete år 2001 beräknas till ca 2 mkr.

Ett av de EU-finansierade projekten är det tänkta gemensamma projektet mellan rättsväsendets myndigheter i Sverige och Lettland avseende organiserad brottslighet. Ett annat är ett projekt i Polen som drivs av det franska finansdepartementet tillsammans med det svenska riksrevisionsverket och som för svensk del tar sikte på intern revision och kontroll. EBM svarar i detta projekt för den del som avser skydd av EU-medel. Inom ramen för detta samarbete kommer EBM att under våren 2002 anordna utbildning av ett hundratal handläggare vid administrativa myndigheter i Polen.

Det tredje EU-finansierade samarbetsprojektet EBM deltar i är ett projekt i Estland, Lettland och Litauen om utveckling av det rättsliga samarbetet i brottmål. I detta projekt deltar förutom Sverige också Finland och Frankrike. EBM ansvarar för den del av projektet som behandlar frysning och förverkande av vinning av brott. Detta projekt kommer för EBM:s del att avslutas under år 2001.

Tillsammans med RÅ genomför EBM också ett bilateralt samarbetsprojekt om ekobrottsbekämpning med Litauen. Sedan den teoretiska delen genomförts kommer litauiska åklagare att få följa verksamheten vid EBM under en månad.

### **Kriminalvårdsstyrelsen**

Liksom DV och RÅ har KVS engagemang hittills huvudsakligen varit inriktade på bilaterala Sidafinansierade samarbetsprojekt med de baltiska staterna. Samarbetena bedrivs i stor utsträckning i form av s.k. tvillingsarbeten mellan svenska fängelser och estniska, lettiska respektive litauiska fängelser. Syftet är att ge stöd till implementering av internationella rekommendationer om fängelser. Inom ramen för Europarådets regionala samarbete mellan de baltiska staterna på ena sidan och Danmark, Finland, Norge och Sverige på den andra sidan, Nord-Balt, pågår ett projekt vars övergripande mål är att förbättra och utveckla fängelseystemen i de baltiska staterna. Avsikten med Nord-Balt-projektet är att samordna och stödja samt fylla luckor i de bilaterala aktiviteterna. KVS deltar också som junior part i ett EU Phare-projekt i Estland avseende brottsförebyggande åtgärder. KVS del rör socialt arbete i fängelser.

Med början i november 2001 deltar KVS i ett Sidafinansierat utvecklingssamarbete med Ukraina. Samarbetet avser socialt arbete i fängelser och vid icke frihetsberövande påföljder samt möjligheter att praktiskt introducera alternativ till fängelsestraff. Samarbetet skall omfatta seminarier för utpekade målgrupper i Ukraina och studiebesök i Sverige.

Den totala budgeten för KVS engagemang inom det bilaterala utvecklingssamarbetet år 2001 uppgår till ca 12 mkr. Phare-projektet involverar fem korttidsexperter från KVS och för år 2001 handlar det för KVS del om ca 15 000 euro.

### **Brottsförebyggande rådet**

BRÅ deltar i internationellt utvecklingssamarbete på det brottsförebyggande området. Under år 2001 genomför BRÅ ett bilateralt Sida-finansierat samarbetsprojekt med Estland. Samarbeten planeras också med Lettland och Litauen. Därutöver har även Polen uttryckt intresse för samarbete.

Inom ramen för samarbetet med Estland har två orter – Haabersti, en förort till Tallinn, och universitetsstaden Tartu – valts ut för pilotprojekt i lokalt brottsförebyggande arbete. Under året har detta arbete inriktats på skolan och på barns och ungdomars fritid, bl.a. har studiebesök ordnats i Sverige för ett antal estniska lärare. Arbete pågår nu med att utarbeta en handbok i lokalt brottsförebyggande arbete. Vidare har vissa grundläggande dokument på svenska, som kan vara av värde i det pågående och framtida arbetet på området i Estland, gjorts tillgängliga på estniska.

För år 2001 beräknas den sammanlagda budgeten för BRÅ:s internationella utvecklingssamarbete uppgå till ca 1,5 mkr. Finansieringen sker via Sida. BRÅ är en av de myndigheter som med RPS som tänkt svensk huvudman avses ingå i samarbetsprojektet inom ramen för EU:s Phare twinningprogram i Lettland avseende kampen mot organiserad brottslighet.

### **Brottsoffermyndigheten**

Även Brottsoffermyndigheten är en av de myndigheter som under RPS huvudmannaskap avses delta i EU Phareprojektet i Lettland avseende kampen mot organiserad brottslighet. Under det senaste året har Brottsoffermyndigheten genomdrivit projekt om statlig ersättning för brottsoffer i Europa vilka resulterat i bl.a. anordnande av en konferens och utgivning av en bok i ämnet. Projekten har finansierats genom EU-medel. Eftersom Brottsoffermyndigheten är en liten myndighet är myndighetens deltagande i internationellt utvecklingssamarbete av mindre omfattning. De anställda har engagerats i de arbeten som bedrivits och någon avgränsad budget för denna verksamhet för år 2001 finns inte.



### 3.5 Export av statligt förvaltningskunnande

Våren 1999 tillsattes en särskild utredare för att undersöka hur Sverige skall kunna utveckla exporten av statligt förvaltningskunnande till andra länder. Förvaltningsexportutredningen identifierade tre slags hinder för en ökad statlig tjänsteexport: oklarheter i regelverk och brist på tydliga styr signaler från regeringens sida, resurs- och finansieringsfrågor samt bristande erfarenheter hos myndigheterna i frågor som rör exportverksamhet.<sup>25</sup>

Förvaltningsexportutredningen konstaterade att förvaltningsbiståndet under de senaste årtiondena tagit en successivt ökande andel av det bilaterala biståndet. För de multilaterala utvecklingsorganen saknades statistik. Uttalanden från företrädare för dessa tydde emellertid på att projekt för institutionsuppbyggnad och ”good governance” kommer att öka i framtiden. Sida förutsåg en fortsatt ökning av förvaltningsbiståndet och även EU räknade med att göra stora insatser för att stärka kandidatländernas förvaltningar. Sammantaget kunde en allmänt sett ökande efterfrågan på exportinsatser inom förvaltningsområdet förväntas.

Regeringskansliet borde enligt Förvaltningsexportutredningen göra en genomgång, myndighet för myndighet, av förutsättningarna för att utveckla exporten av förvaltningskunnande. Vidare borde regeringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev klargöra vad som förväntas av den enskilda myndigheten i form av export av förvaltningskunnande. Förvaltningsexportutredningen föreslog också att en särskild delegation inrättas med uppgift att stimulera exporten av statligt förvaltningskunnande. Delegationen skulle stödja regeringen och Regeringskansliet i arbetet med styrning av myndigheternas förvaltningsexport, informera statsförvaltningen om frågor som rör förvaltningsexport, initiera och understödja samarbete mellan olika aktörer i förvaltningsexporten samt stödja myndigheter vid utveckling och genomförande av förvaltningsexport.

---

<sup>25</sup> Se betänkandet *Export av statligt förvaltningskunnande*, SOU 2000:27.

Enligt Förvaltningsexportutredningen borde tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet i tjänsteexportverksamheten ersättas med krav på full kostnadstäckning och Sida ges möjlighet att ge statliga myndigheter kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen av myndigheternas twinningprojekt inom EU:s Phare-program.

Erfarenheterna på rättsområdet var enligt Förvaltningsexportutredningen intressanta när det gäller utveckling av formerna för samarbetet mellan Sida och statliga myndigheter verksamma med institutionssamarbete. Ett fortsatt utvecklingsarbete borde utgå från att Sidans kompetens på området och ansvar för att medlen används effektivt kombineras med myndigheternas kunskap inom olika sakområden och ansvar för sakfrågor. Samarbetsformer borde eftersträvas som innebär att verksamheten regleras i programtermer och att förhandsgranskningen av projektens innehåll reduceras till förmån för uppföljningen. Förvaltningsexportutredningen framhöll även vikten av stöd till kompetensutveckling för att utveckla resursbasen.

Beredning av Förvaltningsexportutredningens förslag pågår för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

## 4 Civil krishantering

### 4.1 Allmänt

Till följd av förändrade konfliktmönster i världen har den internationella konflikthanteringen genomgått stora förändringar under det senaste decenniet. Väpnade konflikter utspelas numera allt oftare inom stater i stället för som tidigare mellan stater.<sup>1</sup> De nya typer av hot och risker som möter oss – etniska och religiösa konflikter, terrorism, organiserad brottslighet, m.m. – tar inte hänsyn till nationsgränser. Konflikter leder ofta till allvarliga humanitära konsekvenser och till att grundläggande samhällsliga strukturer och funktioner försvagas, ofta i så hög grad att regeringarna i de drabbade länderna saknar förmåga att bygga upp dem igen. Ett ökat ansvar faller därmed på det internationella samfundet och på de aktörer som söker bistå de drabbade samhällena.

Samtidigt som antalet mellanstatliga krig minskar, blir gränsen mellan militär och icke militär säkerhet mindre skarp. Internationell konflikthantering handlar inte endast om militära insatser, utan även – och i hög grad – om civila insatser och ett ökande långsiktigt engagemang för återuppbyggnad och försoning. De civila insatserna involverar poliser, men även bl.a. domare, åklagare och annan expertis från rättsväsendet. Av särskild vikt är att insatserna görs tidigt. Svårigheterna att bilägga en konflikt växer snabbt med

---

<sup>1</sup> Angående nya hot och risker se bl.a. betänkandena *Underrättelsetjänsten – en översyn*, SOU 1999:37 s. 188-192 och *Säkerhet i en ny tid*, SOU 2001:41 s. 51-63 samt Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet*, Ds 2001:14.

antalet dödade och skadade och den förstörda egendom som konflikten för med sig.

På olika håll inom det internationella samfundet utvecklas nu kapacitet och beredskap för att med gemensamma resurser kunna ingripa i krisområden och för att förebygga väpnade konflikter. FN och OSSE har erfarenhet av denna typ av insatser. Bakgrunden till detta utredningsuppdrag är också det arbete som pågår inom EU med att utveckla en kapacitet för insatser inom internationell civil krishantering.

## 4.2 Begreppet internationell civil krishantering

Begreppet civil krishantering har kommit att användas mer och mer i det internationella samarbetet. Krishantering har en mångfasetterad innebörd. Beroende på sammanhang och organisation kan krishantering omfatta verksamhet från insatser efter naturkatastrofer och större olyckor till insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter.<sup>2</sup>

Beslutsprocesser och politiska ramverk kan se olika ut för olika insatser. I EU-sammanhang skiljer man mellan samarbetet inom den första pelaren, bl.a. delar av det humanitära biståndet, och samarbetet inom andra pelaren, utrikes- och säkerhetspolitiken. Bl.a. beslutsordningarna skiljer sig åt mellan de olika pelarna. Beslut inom den första pelaren tillhör det egentliga gemenskapssamarbetet där det räcker med majoritetsbeslut, medan beslut inom andra pelaren i princip kräver enhällighet.

Det ligger ett värde i att i de frågor som är föremål för överväganden i denna promemoria skilja ut typiska krishanteringsinsatser från andra internationella insatser. Krishanteringen kan ställa särskilda krav på snabbhet, beredskap, skydd för dem som deltar m.m.

---

<sup>2</sup> Jfr prop. 2001/02:10 s. 62 f.

I promemorian används därför begreppet *internationell civil krishantering*.<sup>3</sup> Medverkan av de kategorier som här står i fokus – domare, åklagare och andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena – kommer såvitt nu kan förutses i första hand att avse insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter. Det är också i denna betydelse begreppet här används.

### 4.3 Förenta nationerna

Insatser för att bemöta hot om krig och konflikter bör i första hand ske under FN:s ledning. FN:s generalförsamling och säkerhetsråd utgör kärnan i den internationella rättsordningen. Säkerhetsrådet har till uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Verksamheten i FN har inte alltid kunnat bedrivas på bästa sätt bl.a. beroende på bristande politisk vilja och knappa resurser. Viktiga initiativ till förbättring har emellertid tagits på senare tid. Ett sådant är den reformering av FN:s fredsbevarande verksamhet som föreslagits i den s.k. Brahimirapporten.<sup>4</sup>

#### Brahimirapporten

Under år 2000 tillsattes inom FN en panel om FN:s fredsoperationer under ledning av Lakhdar Brahimi från Algeriet. Panelens uppgift var att utreda det nuvarande systemets tillkortakommanden samt föreslå motiverade förändringar. I augusti 2000 lade panelen fram sin rapport, som i huvudsak vunnit bifall och positiva reaktioner. Arbete har därefter pågått med att utvärdera och implementera rapporten.

I rapporten ges en rad förslag på förändringar för att förbättra FN:s fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att uppnå en nödvändig anpassning av systemet genom effektivisering av FN-sekretariatet,

<sup>3</sup> 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 f. och prop. 1998/99:68 s. 9 f.

<sup>4</sup> Se <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)>.

förbättrad analys- och förvarningsförmåga, ökad delegering av ansvar, förbättrad samordning mellan olika delar av FN-systemet samt ökad betoning på civila respektive mänskliga rättighetsaspekter.

Tre olika typer av fredsoperationer definieras i rapporten: fredsskapande verksamhet under pågående konflikter, fredsbevarande verksamhet i konfliktdrabbade områden samt freds-  
uppbyggande verksamhet som inriktas på att skapa mer än just frånvaro av krig. När det gäller den fredsuppbyggande verksamheten rekommenderas ett ökat fokus på stärkandet av rättsstaten och dess institutioner samt en förbättrad respekt för mänskliga rättigheter i konfliktdrabbade områden. En plan för att stärka FN:s permanenta kapacitet att utveckla fredsuppbyggande strategier och genomförandet av sådana program bör enligt rapporten upprättas. I rapporten rekommenderas att det tillsätts en grupp med internationella experter på lagstiftningsområdet för att se över möjligheten till och användbarheten av en interimistisk strafflag i områden där arbete pågår med att återupprätta rättsstaten.

FN bör enligt rapporten utveckla en snabb och effektiv kapacitet till fredsbevarande insatser. Insatser skall kunna sättas in inom trettio dagar efter att säkerhetsrådet antagit en resolution och inom nittio dagar om det handlar om mer komplexa fredsbevarande operationer. Insatserna omfattar såväl militär som civil personal. Medlemsstaterna uppmanas att bygga upp nationella resursbanker för att kunna fullfölja dessa krav. Vidare bör medlemsstaterna delta i regionala utbildningssamverkansprogram samt understödja en gemensam beredskapsnivå i enlighet med riktlinjer som utarbetats av FN.

I varje medlemsstat bör det finnas en utpekad kontaktpunkt för försörjningen av poliser till FN:s fredsoperationer. Rapporten rekommenderar att det inrättas ett roterande system där det vid varje tillfälle finns 100 poliser och därtill knutna experter tillgängliga med sju dagars varsel för att skapa, samordna och utbilda polisstyrkor för fredsbevarande uppdrag.

Liknande arrangemang som för poliserna bör inrättas för specialister i straffrätt och/eller mänskliga rättigheter samt annan

juridisk expertis som tillsammans med polisen kan bidra till stärkandet av rättsstaten. När det gäller civila specialister föreslås att det skapas ett centralt databaserat register över sådana kandidater tillgängliga för uppdrag med kort varsel.

#### 4.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

OSSE har genom sitt breda säkerhetsgrepp och genom sitt arbetssätt utvecklats till en central aktör i det europeiska säkerhetsarbetet. Under de senaste tio åren har OSSE:s budget tiodubblats i takt med att organisationen omvandlats från ett förhandlingsforum till en operativ organisation med omfattande fältverksamhet.

Vid OSSE:s toppmöte i november 1999 i Istanbul antogs en stadga för europeisk säkerhet för det tjugoförsta århundradet, den s.k. säkerhetsstadgan.<sup>5</sup> Avsikten med stadgan är bl.a. att den skall bidra till att stärka organisationens operativa förmåga. I säkerhetsstadgan kom de deltagande staterna överens om att utvidga organisationens kapacitet att utföra polisrelaterade insatser för att bidra till upprätthållandet av lag och ordning samt att understödja utvecklingen av en oberoende rättskipning. Man kom också överens om att upprätta en förmåga till snabbinsatser av civil expertis inom konfliktförebyggande och krishantering.<sup>6</sup>

Förmågan att snabbt sätta in civila poliser och experter framhålls i säkerhetsstadgan som väsentlig för ett effektivt konfliktförebyggande och konflikthanterande arbete samt i återuppbyggnadsarbete i konfliktdrabbade områden. Snabbinsatsstyrkan skall täcka en bred civil expertis. Tanken är att den skall ge organisationen en förmåga att ta itu med konflikter innan de utvecklas till kriser och att snabbt sätta in civil expertis i en fredsoperation när så behövs. Snabbinsatsstyrkan skall även kunna användas i storskaliga eller specialiserade uppdrag.

---

<sup>5</sup> Se <<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.htm>>.

<sup>6</sup> Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams (REACT).

I arbetet med att utveckla förmågan till snabba insatser har OSSE sett över rekryteringsprocessen i syfte att skärpa precisionen i denna. Man har bl.a. upprättat en resursbank för att identifiera lämpliga personer till olika uppdrag. För att underlätta snabba insatser har det inrättats en särskild funktion för planeringen och inrättandet av snabbinsatsstyrkor inom OSSE:s enhet för konflikthantering. Härifrån kommer även samordningen med andra internationella organisationer och institutioner att ske.

Sverige har anmält beredskap att ställa upp med upp till 40 personer inom ramen för OSSE:s snabbinsatsstyrka, varav 20 personer inom en tid av två veckor och 20 inom fyra veckor. Av dessa 40 personer skall 35 vara experter inom områdena mänskliga rättigheter, val, media, rättsväsende och demokratisering, tre poliser och två militärobservatörer. De som inte ingår i utlandsstyrkorna inom Polisen och Försvarsmakten rekryteras och avlönas av Sida. Sida tilldelas särskilda medel för detta.

#### 4.5 Europeiska unionen

EU har under senare år anlagt ett bredare synsätt på konflikt- och säkerhetsfrågor med ökat fokus på såväl förebyggande av väpnade konflikter som civil och militär krishantering. Det sker inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).<sup>7</sup> En del av GUSP utgörs av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP).<sup>8</sup>

Vid Europeiska rådet i Köln i juni 1999 sattes krishanteringsuppdragen, även kända som Petersberguppdragen, i centrum. I stora drag handlar det om att EU:s medlemsländer skall förbättra sina egna kapaciteter att delta i internationell krishantering, samtidigt som man ser till att ländernas gemensamma bidrag för krishantering blir så ändamålsenliga som möjligt. Tanken är att skapa nya möjligheter till snabba och effektiva krishanteringsinsatser.

<sup>7</sup> Common Foreign and Security Policy (CFSP). Artiklarna 11–28 i Fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget ägnas särskilt åt GUSP.

<sup>8</sup> European Security and Defence Policy (ESDP).



Krishanteringen skall innefatta humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter inklusive fredsskapande åtgärder.<sup>9</sup>

Vart och ett av de följande Europeiska råden (Helsingfors, Feira, Nice, Göteborg och nu senast Laeken) har bit för bit konkretiserat denna vilja att förse EU med en förmåga till insatser vid internationella kriser.

Ett särskilt institutionellt ramverk har utvecklats kring dessa frågor. En kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) har bildats som under sig har dels en civil, dels en militär kommitté. Vid rådets generalsekretariat har en enhet för politisk planering och tidig varning upprättats, den s.k. policyenheten. Enheten lyder under rådets generalsekreterare och skall ha till uppgift att bl.a. ge tidig förvarning om uppblossande konflikter. Rådets generalsekreterare är hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

I den nya civilkommittén har skapats en möjlighet att ta ett brett grepp om EU:s bidrag till konflikt- och krisförebyggande insatser. Arbetet inkluderar såväl förstapelarfrågor (utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet) som andrapelarfrågor (utrikespolitiken). En prioriterad uppgift för civilkommittén är att stärka unionens samlade kapacitet för civil krishantering. I detta arbete ingår även utvecklingssamarbetet som ett viktigt bidrag.

Vid Europeiska rådet i Feira i juni 2000 beslutades att EU:s civila krishanteringsförmåga skall utvecklas inom fyra prioriterade områden: polis, stärkande av rättsstaten och förvaltningen samt räddningstjänst. Ett första numerärt kapacitetsmål uppställdes som innebär att EU år 2003 skall kunna sätta in 5 000 poliser i internationella uppdrag, av vilka 1 000 skall kunna sättas in inom 30 dagar. Sverige har anmält ett bidrag om upp till 170 poliser, varav upp till 50 skall kunna vara på plats i ett krisområde inom 30 dagar.

I Göteborg i juni 2001 gick arbetet vidare med att konkretisera EU:s kapacitet till insatser inom civil krishantering. Då fastställdes

---

<sup>9</sup> Jfr art. 17.2 i fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget.

bl.a. mål för övriga delar av rättsväsendet. EU:s förmåga att stärka rättsstaten i krisområden skall förbättras genom att medlemsstaterna allmänt utvecklar sina kapaciteter att tillhandahålla domare, åklagare och andra personer inom rättsväsendet för internationella uppdrag. Inom ramen för detta mål gäller ett särskilt numerärt kapacitetsmål för att i första hand göra det möjligt att komplettera exekutiva polisinsatser med en fungerande rättskipning. Genom frivilligt samarbete skall medlemsstaterna bidra med upp till 200 personer från rättsväsendet som tillsammans med polisen skall se till att hela den s.k. rättskedjan fungerar. Även för räddningstjänsten fastställdes ett numerärt kapacitetsmål om 2 000 personer som kan mobiliseras med kort varsel.<sup>10</sup> Ytterligare och kompletterande expertis inom räddningstjänsten skall kunna sättas in inom två dagar till en vecka.

Arbetet fortskrider nu med att ta fram specifik kapacitetsinformation och kontaktpunkter inom varje medlemsstat. Under våren 2002 kommer inriktningen på rättsstatsområdet vara att fokusera på praktiska frågor som bl.a. nationella åtaganden för att de fastställda kapacitetsmålen så snabbt som möjligt skall nås.

Åtgärderna för att stärka rättsstaten inom ramen för den civila krishanteringens innefattar att genom rådgivning, utbildning, granskning o.s.v. stärka befintliga institutioner. Det kan även handla om att utföra exekutiva funktioner då lokala institutioner saknas. För polis, åklagare, domare och kriminalvårdspersonal som deltar i insatserna kan detta innebära ett direkt ansvar för lag och ordning i krisområden. I alla insatser är en uppbyggnad av den lokala kapaciteten och ett fortlöpande överlämnande till de lokala institutionerna viktigt. Det är också väsentligt att det finns en samordnad policy som integrerar akut krishantering med långsiktigt stöd till institutionsuppbyggande.

Kapacitetsmålen kräver identifiering i förväg av den kapacitet och de funktioner som behövs samt av nödvändig utbildning av en

---

<sup>10</sup> I februari 2001 antog Europeiska unionens råd en förordning om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden, (EG) nr 381/2001. Förordningen skall göra det möjligt för gemenskapen att snabbt, effektivt och smidigt reagera på nödsituationer, krissituationer eller hotande kriser. Mekanismen är av betydelse även för nu aktuella insatser.

tillräckligt stor resursbank av tjänstemän och experter i medlemsstaterna. De kan även nödvändiggöra system för rotation samt för finansiella och logistiska resurser. En metod skall utvecklas så att målen kan nås och upprätthållas genom medlemsstaternas frivilliga bidrag. Information om kapaciteten i medlemsstaterna skall samlas i rådssekretariatets databas för rättsstatsarbetet.

De personer inom rättsväsendet som anlitas för dessa uppdrag kommer att stå inför viktiga och svåra samt inte sällan känsliga uppgifter. Det kräver professionella insatser från personer med uppgifter inom rättsväsendet såsom polis, åklagare, domare och personal inom kriminalvården. Det skall vara rätt balans mellan de olika yrkesgrupperna och vissa skall kunna tillträda uppdraget med kort varsel, inom 30 dagar.

Det är viktigt att de som fullgör uppdrag inom dessa internationella insatser uppfyller högt ställda krav. EU och medlemsstaterna skall utveckla kriterier för bl.a. urval och utbildning av tjänstemän och experter på rättsstatsområdet. Även gemensamma utbildningsprogram skall utarbetas.

Varje medlemsstat uppmanas att skapa en god förmåga att tillhandahålla personal för uppdrag i krisdrabbade områden. Detta kräver bl.a. att det i medlemsstaterna skapas en tillräckligt stor resursbank av personer som kan fullgöra uppgifter inom krishanteringsinsatser. Olika expertis inom medlemsstaterna kan föranleda specialisering på olika områden. Den institutionella kapaciteten att ta fram kvalificerad personal bör utvecklas och en allmän översyn bör göras av medlemsstaterna när det gäller villkor och förhållanden för personer som tar på sig dessa internationella uppdrag.

De internationella uppdragen inom EU:s civila krishantering bygger i huvudsak på deltagande av medlemsstaternas offentliganställda. Även inom civilkommitténs arbete bör integreras sakkunniga från relevanta nationella myndigheter som kan lämna expertråd i bl.a. polisiära, rättsliga och straffrättsliga frågor<sup>11</sup>. Det framhålls också att det i arbetet med att stödja rättsstaten i andra

---

<sup>11</sup> Jfr Europeiska rådet i Feira.

länder även kan komma värdefulla bidrag från annat håll, t.ex. akademiska sammanslutningar, frivilligorganisationer m.m.

EU:s stärkta förmåga till krishantering gör att EU på ett bättre sätt kan bidra till konfliktförebyggande och krishantering som sker i andra internationella organs regi, som FN och OSSE. Eftersom ett prioriterat område inom ramen för civil krishantering är främjandet av rättsstatens principer är det även naturligt med ett nära samarbete och samverkan med Europarådet.

#### 4.6 Svenskt deltagande

Att medverka i krishantering och förebyggande av konflikter blir en alltmer central uppgift för svensk utrikespolitik i Europa och globalt.<sup>12</sup> Sverige deltar aktivt i arbetet med att utveckla den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken inom EU, liksom FN:s fredsfrämjande kapacitet. Sverige deltar även i OSSE:s arbete för att skapa långsiktig säkerhet i Europa.

Det förefaller i huvudsak råda enighet mellan riksdag och regering om att den svenska förmågan att delta i internationella insatser för krishantering – inkluderande såväl civila som militära medel – bör stärkas.<sup>13</sup> Försvarsutskottet har begärt att regeringen skall ta fram förslag till principer för hur utlandsinsatserna skall finansieras.<sup>14</sup> Utskottet efterlyser ett ställningstagande till hur den höjda ambitionsnivån för den svenska internationella förmågan skall förverkligas. Denna förmåga beror enligt utskottet på ett flertal faktorer såsom finansiering, personalförsörjning, logistik och materielförsörjning. Utskottet framhåller också att processen före statsmakternas beslut måste effektiviseras och att finansieringen i det sammanhanget har stor betydelse. I ett senare betänkande har försvarsutskottet uttalat att grundprincipen bör vara att erforderliga

---

<sup>12</sup> Jfr propositionerna 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, 2000/01:2 *Att förebygga väpnade konflikter* och 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* samt budgetpropositionen 2001/02:1 uo 5 s. 14.

<sup>13</sup> Jfr prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, yttrande 1999/2000:UU4y samt rskr. 1999/2000:168.

<sup>14</sup> Bet. 1999/2000:FöU2.

medel för internationella insatser finns avdelade från början och att det är otillfredsställande med en ordning där sådana behov successivt finansieras genom omfördelning från andra verksamheter.<sup>15</sup>

I budgetpropositionen för år 2002 konstateras att efterfrågan på svensk medverkan i internationella fredsfrämjande insatser styrs till tid och omfång av faktorer som till största delen ligger utanför svensk kontroll.<sup>16</sup> Anslagsförbrukningen kan fluktuera kraftigt och är mycket svåröversäglig när det gäller nya insatser. Det konstateras vidare att efterfrågan på svensk personal såväl militär, polisiär som annan civil personal ökat från FN:s, OSSE:s, EU:s och andra organisationers sida. Anslaget skall i dessa delar göra det möjligt att bidra till konfliktlösning och konfliktförebyggande, samt till insatser till skydd för mänskliga rättigheter och humanitär verksamhet. Det skall också finnas möjlighet att med bred geografisk spridning stödja konkreta fredsfrämjande insatser genom att på begäran av FN, OSSE, EU eller annat organ ställa observatörer, poliser, experter m.fl. till förfogande.

---

<sup>15</sup> Bet. 2000/01:FöU6 s. 9.

<sup>16</sup> Prop. 2001/02:1 uo 5 s. 36 f.

## 5 Särskilt om utlandsstyrkorna inom Försvarmakten och Polisen m.m.

### 5.1 Försvarmaktens utlandsstyrka

Försvarmakten har en lång tradition av medverkan i internationella fredsfrämjande insatser. Det första svenska bidraget var de trupper som sändes till det numera tyska Saar-området efter första världskriget. Sedan det kalla krigets slut har den fredsfrämjande verksamheten tagit ny fart i och med att större enighet om insatser kunnat nås på det internationella planet.

De personer som skall tjänstgöra i Försvarmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands anställs i Försvarmaktens utlandsstyrka. Försvarmaktens utlandsstyrka är uppdelad i ett antal missioner på olika platser i världen. Varje mission tjänstgör i ett bestämt område och har ett bestämt uppdrag (mandat). I missionerna deltar i regel också andra länders styrkor. Försvarmaktens centrum för internationell verksamhet, Swedint, har till uppgift att stödja utlandsstyrkan med rekrytering, utbildning, planering, underhåll och uppföljning. Swedints verksamhet bedrivs i Almnäs utanför Södertälje.

I september 2001 tjänstgjorde 1 000 personer i Försvarmaktens utlandsstyrka. Ambitionen är att verka för en förmåga om ca 1 600 anställda.

### 5.1.1 1999 års lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Den 1 juli 1999 trädde den nya lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten i kraft.<sup>1</sup> Lagen innehåller särskilda arbets- och socialrättsliga bestämmelser för de anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Genom den nya lagen förbättrades det socialrättsliga skyddet för de anställda och Försvarsmaktens ansvar för rehabilitering av personer som skadats under sin anställning förtydligades och förstärktes. Förändringarna motiverades i huvudsak av de höga riskerna vid internationell fredsfrämjande verksamhet.

I utlandsstyrkan anställs endast sådan militär men också viss civil personal som behövs för sådan verksamhet utomlands. Den internationella verksamhet som avses är verksamhet som syftar till att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillstånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt (1 §).

Bestämmelsen innebär således inte att alla som tjänstgör i internationell verksamhet inom Försvarsmakten skall vara anställda i utlandsstyrkan. Anställning i utlandsstyrkan kan bara ske när Försvarsmakten deltar i en viss insats och den aktuella personen har ett uppdrag i denna insats.

En anställning i utlandsstyrkan skall vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring (4 §). Den får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden. En uppsägningstid om tre månader gäller för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Kortare uppsägningstid får beviljas den anställde. Om den anställde genomgått utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord, får arbetsgivaren säga upp anställningen med en månads uppsägningstid.

Den som anställs i utlandsstyrkan är tjänstledig från eventuell annan statlig anställning utan särskilt beslut om tjänstledighet (5 § förordningen [1999:69] om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten).

---

<sup>1</sup> Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, jfr SOU 1998:30, prop. 1998/99:68, bet. 1998/99:FöU8 och rskr. 1998/99:225.

Lön bestäms enligt de grunder som Försvarsmakten bestämmer efter hörande av Arbetsgivarverket och berörda centrala arbetstagarorganisationer (6 § förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten). Därutöver utgår reseförmåner och andra förmåner till följd av ökade levnadskostnader (7-10 §§ förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten).

För de anställda i utlandsstyrkan gäller inte kraven i lagen om anställningsskydd på att besked skall lämnas om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta. Även semesterlagens bestämmelser om hur semesterledighet skall förläggas och arbetstidslagen är undantagna för utlandsstyrkans personal (3 § lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten).

### 5.1.2 Närmare om det socialrättsliga skyddet

I lagen respektive förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten finns särskilda bestämmelser om det arbets- och socialrättsliga skyddet för de anställda. Av dessa bestämmelser framgår i huvudsak följande.

Vissa delar av arbetsmiljölagen gäller för de anställda i utlandsstyrkan även när de tjänstgör utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det (2 § lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten). Det handlar om regler avseende arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter för arbetsgivaren och arbetstagaren. Vidare tillämpas bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommittéer. I propositionen till lagen anges att det av allmänna principer följer att Försvarsmakten även skall tillämpa de föreskrifter som utfärdats med stöd av de bestämmelser i arbetsmiljölagen som gäller för utlandsstyrkan.<sup>2</sup> Den begränsning som ligger i att arbetsmiljölagens bestämmelser endast skall tillämpas i den mån inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det, skall tolkas restriktivt.<sup>3</sup> Arbetsmiljöåtgärderna måste anpassas till

---

<sup>2</sup> Prop. 1998/99:68 s. 13.

<sup>3</sup> a. prop. s. 14.



arbetets särskilda karaktär, vilket dock inte innebär att högre skaderisker än vid en arbetsplats i Sverige skall accepteras.<sup>4</sup>

Under tjänstgöring utomlands har en anställd i utlandsstyrkan rätt till fri sjukvård och akut tandvård. Vidare har den anställda rätt till bibehållna anställningsförmåner vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under anställningstiden. Vid arbetsskada som medför nedsatt arbetsförmåga efter anställningstidens slut skall Försvarsmakten så länge sjukdomsfallet varar betala tillägg till sjukpenningen så att den sammanlagda ersättningen i huvudsak motsvarar nittio procent av lönen. Det utgår också ersättning för vissa sjukvårdskostnader m.m. efter att anställningen i utlandsstyrkan upphört. (12-14 §§ förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

Bestämmelsen i 5 § lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten innebär att även skador som inträffar under fritid kan medföra ersättning som arbetsskada. Av första stycket framgår att all tid från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att den sista färden från tjänstgöringsplatsen avslutas är arbetstid när man enligt lagen om arbetsskadeförsäkring tar ställning till om en skada eller en sjukdom har uppkommit i arbetet. Skada som inträffar under denna tid skall anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Anledningen till denna reglering är den hotbild som finns på platser dit utlandsstyrkan skickas. Hotbilden anses i princip densamma, oavsett om de tjänstgör i skarpa lägen eller ligger och sover eller äter.

Det har emellertid inte ansetts finnas någon anledning att låta det stärkta skyddet även omfatta semestervistelse på orter där hotbilden saknas. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom tjänstgöringslandet omfattas därför av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl. En fritidsskada som omfattas av undantaget är t.ex. när en anställd i utlandsstyrkan under ledig tid i ett grannland utsätts för misshandel eller annat våld i sin egenskap av anställd i utlandsstyrkan.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> a. prop. s. 26.

<sup>5</sup> Prop. 1998/99:68 s. 27.

Vid prövningen av om det är fråga om en sådan skada eller sjukdom som omfattas av försäkringen skall de bevisregler som är förmånligast för den enskilde tillämpas (5 § andra stycket lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten). Vid beräkningen av livränta skall livränteunderlaget utgöra minst sju basbelopp (5 § tredje stycket lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten).

Försvarsmakten har ett särskilt ansvar för att rehabilitera den som skadats under tjänstgöring i utlandsstyrkan. I samråd med den skadade skall Försvarsmakten utreda vilka specifika behov denne har. Vidare skall, om möjligt, den skadade ges lämplig arbetsträning inom ramen för Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten skall medverka till att den skadade får tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning ägnad att stärka dennes förvärvsförmåga. En sådan utbildning som föranleds av eller förlängs till följd av skadan samt andra särskilda rehabiliteringsinsatser skall Försvarsmakten ekonomiskt bidra till. Det ekonomiska stödet från Försvarsmakten ges dock endast om det inte skall tillhandahållas av annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till samtliga omständigheter. (6-7 §§ lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

Rehabiliteringsansvaret är begränsat i tiden till tre år från det att arbetstränings- eller utbildningsåtgärder kan inledas. Om det finns särskilda skäl, utsträcks denna tid med ytterligare två år. Försvarsmakten skall samarbeta med berörda myndigheter och samordna sina rehabiliteringsinsatser med eventuell annan arbetsgivares åtgärder. Även andra arbetsgivare har dock kvar sitt rehabiliteringsansvar. (8-10 §§ lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

Försvarsmakten har i sin uppföljande verksamhet ett utredningsansvar såvitt avser huruvida en tidigare anställd drabbats av skada under anställningen i utlandsstyrkan. Detta ansvar kvarstår under fem år efter det att anställningen upphört. Försvarsmakten har även ett ansvar för den skadades sociala rehabilitering. Den skadade har rätt till stöd och bistånd ägnat att stärka hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv, även om det visar

sig att den skadade inte anses kunna återgå till förvärvsarbete. (18 och 20 §§ förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

För att kunna fullgöra sitt rehabiliteringsansvar skall Försvarsmakten ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet. Inom rehabiliteringsorganisationen skall det utses en kontaktperson som har till uppgift att stödja och vägleda den skadade. (19 § förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

Anhöriga till den som skadas har rätt till ersättning för vissa kostnader från Försvarsmakten (11 § lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten). Det kan gälla kostnader för anhörigs medverkan till den skadades rehabilitering, resor till och från sjukhus eller psykosocialt stöd.

Staten lämnar en riskgaranti för dödsfalls- och invaliditetserättning avseende anställda i utlandsstyrkan som skadats i arbetet. Vid dödsfall eller fullständig invaliditet betalas ersättning ut med tjugotvå prisbasbelopp. Vid lägre invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden. Vid dödsfall utgår dessutom tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet var under tjuogoett år. (15-17 §§ förordningen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten)

## 5.2 Polisens utlandsstyrka

Den första svenska insatsen med poliser i internationell tjänst beslutades i april 1964 och avsåg den då upprättade multinationella polisstyrkan på Cypern. Därefter dröjde det till år 1989 innan FN åter engagerade poliser i en fredsfrämjande mission. Sedan dess har antalet internationella missioner där poliser ingår ökat kraftigt. I dag handlar det om insatser ledda av FN eller OSSE. I framtiden bedöms även arbetet inom EU med att bygga upp en civil krishanteringsförmåga få stor inverkan på svensk polis fredsfrämjande verksamhet.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Jfr prop. 2001/02:1 uo 4 s. 76.

De internationella poliserna fungerar som rådgivare till den lokala polisen i olika frågor. De övervakar att mänskliga rättigheter upprätthålls, exempelvis kontrolleras hur tvångsmedel används i den lokala polisens arbete. Vidare genomför de utbildningsinsatser för den lokala polisstyrkan. På senare år har svenska poliser deltagit i flera insatser med exekutiva befogenheter. Det innebär att de utför gripanden, husrannsakingar etc. och fyller den polisiära funktionen på den ort där de är utstationerade. Så har varit fallet i exempelvis Kosovo och Östtimor.

Varje år engageras ett hundratal svenska poliser i internationell fredsfrämjande verksamhet. Riktmärket är att en procent av Sveriges totala polisstyrka, vilket f.n. motsvarar ca 160 poliser, skall kunna tjänstgöra i utlandsstyrkan.<sup>7</sup> Sverige har nyligen anmält ett bidrag om upp till 170 poliser till EU:s civila krishantering. Av dessa skall upp till 50 kunna vara på plats i ett krisområde inom 30 dagar.

### 5.2.1 Civilpolisutredningen

Svenska poliser som tjänstgjorde i internationell fredsfrämjande verksamhet var tidigare anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I december 1996 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till riktlinjer för insatser med civilpoliser i internationell verksamhet (Civilpolisutredningen). Utredaren skulle bl.a. bedöma den framtida internationella efterfrågan på svenskt deltagande i insatser med civila poliser samt lämna förslag till hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras.

I betänkandet *Polis i fredens tjänst*<sup>8</sup> föreslog utredaren bl.a. att huvudmannskapet för polispersonal i internationell fredsfrämjande verksamhet skulle överföras från Försvarsmakten till RPS samt att det vid RPS skulle tillskapas en Polisens utlandsstyrka för vilken

---

<sup>7</sup> Jfr prop. 2001/02:1 uo 4 s. 75.

<sup>8</sup> SOU 1997:104.

anställningsvillkoren är likartade dem som gäller för personal i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Den tidigare ordningen innebar att RPS utförde rekryteringen utan formellt uppdrag och att Försvarsmakten ansvarade genom Försvarets internationella centrum, Swedint, för utbildning, utrustning och administration av poliserna under den tid de ingick i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Även om samarbetet myndigheterna emellan fungerat väl konstaterades att det fanns vissa nackdelar. Bl.a. ansågs de osäkra ansvarsförhållandena hindra långsiktig planering och metodutveckling av internationella polisinsatser i fredsfrämjande verksamhet.

Syftet med de föreslagna ändringarna var att åstadkomma en effektivare organisation för internationella polisinsatser. Frågor om utveckling av metod- och doktrinfrågor antogs drivas med större kraft om uppgiften lades på RPS. Personalfrågor under utlandsvistelsen förutsattes kunna hanteras på ett bättre sätt och polisernas erfarenhet av utlandstjänstgöringen utnyttjas bättre och mer systematiskt inom polisorganisationen. En polisriktad specialutbildning inför uppdragen skulle på ett bättre sätt kunna utformas för att passa just den verksamhet i vilken polismannen skall delta.

Samtidigt betonades vikten av att fördelarna med det tidigare systemet togs tillvara. Sådana fördelar var t.ex. den till stor del sammanhållna utbildningen av militär och polisiär personal, det goda samarbetet mellan RPS och Försvarsmakten samt det effektiva utnyttjandet av Försvarsmaktens samlade resurser för transporter och förrådshållnings- och utrustningsfrågor.

### 5.2.2 Rikspolisstyrelsen tar över huvudmannskapet

Efter remissbehandling genomfördes förslagen.<sup>9</sup> Reformen innebar att RPS fick ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet. En Polisens utlandsstyrka inrättades från och med den 1 januari 2000.

---

<sup>9</sup> Prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:JuU1 och rskr. 1999/2000:78.

En särskild enhet vid Rikskriminalpolisen ansvarar för den fredsfrämjande verksamhet som utförs av Polisens utlandsstyrka. Enheten arbetar med alla frågor som rör planering, rekrytering, utbildning, utrustning samt psykosocialt stöd till poliser före, under och efter uppdraget. Vidare svarar enheten för verksamhetsutveckling och doktrin- och metodfrågor samt för samverkan med Försvarsmakten i logistikfrågor.

### 5.2.3 Särskilt om regleringen

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 lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Genom bestämmelsen gjordes vissa 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.<sup>10</sup> Som skäl härför anfördes att den verksamhet som avses i Polisens utlandsstyrka 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. 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

---

<sup>10</sup> Prop. 1999/2000:1 uo 4 s. 73.

förstärkta skyddet gäller dock vid rehabilitering m.m. efter en skada som uppstått under utlandstjänstgöring.

#### 5.2.4 Förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka

Vid RPS skall det 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 §).

I utlandsstyrkan inom polisen får endast den tjänstgöra som behövs för sådan verksamhet som denna styrka skall fullgöra och som hos RPS begärt att få fullgöra sådan tjänstgöring (3 §). Det ställs dock inget krav på att vederbörande skall vara anställd inom polisväsendet. Således har i Polisens utlandsstyrka anställts även personer från annat håll, t.ex. ekonomer och osteologer. Den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka får lön enligt de grunder som RPS efter hörande av berörda arbetstagarorganisationer bestämmer (4 §). Även under sin tjänstgöring utomlands omfattas den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka av statens tjänstegrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada och statliga pensionsbestämmelser (6 §).

Utöver lön utgår reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadskostnader (7 §). Den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka har rätt till minst en fri hemresa per halvår (8 §). Om anhöriga har rätt att följa med enligt riktlinjer från den internationella organisation som lämnat uppdraget för styrkan betalas även ersättning för dessa av RPS (9 §).

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 §). Även den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka har rätt till bibehållna tjänstgöringsförmåner

– dock inte sjukpenning – vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under tjänstgöringstiden utomlands (11 §). Vid arbetsskada som medför nedsatt arbetsförmåga efter tjänstgöringstidens slut skall RPS betala tillägg till sjukpenningen så att den sammanlagda ersättningen huvudsakligen uppgår till nittio procent av lönen. Vidare har den skadade rätt till ersättning för sjukvårdskostnader m.m. som föranletts av skadan. (12 §)

Motsvarande regler som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten om riskgaranti från staten och dödsfalls- och invaliditetsersättning gäller även för Polisens utlandsstyrka (13-15 §§). Vidare gäller samma regler om krav på organisation av rehabilitering (16 §), uppföljande verksamhet (18 §) samt social rehabilitering (17 §).

### 5.3 Statens räddningsverks internationella katastrofinsatser

Även inom Räddningsverket finns en ordnad beredskap för internationella insatser.<sup>11</sup> Det internationella engagemanget har utvecklats till en viktig del i Räddningsverkets verksamhet sedan den första insatsen efter jordskalvet i Armenien år 1988. Räddningsverket skall kunna genomföra räddnings- och katastrofinsatser utomlands samt ha förmåga att medverka i den inledande återuppbyggnadsfasen i krigs- och katastrofdrabbade länder.

Räddningsverkets hjälpinsatser utomlands finansieras externt och till stor del av Sida. Personal rekryteras ofta från de kommunala räddningstjänsterna. Räddningsverket har också ett stort kontaktnät med andra svenska myndigheter, företag och organisationer för att kunna rekrytera den expertis som behövs. För närvarande finns mer än 1 700 personer i Räddningsverkets resursbank för internationella uppdrag. Under insatserna är alla deltagare anställda av Räddningsverket.

---

<sup>11</sup> Jfr 3 b § förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.



Den 1 juli 2000 ändrades beslutsprocessen vid brådskande hjälp- och räddningsinsatser så att det inte längre krävs regeringsbeslut för varje enskild insats, utan beslut kan fattas av Räddningsverket. Därmed kan tiden till dess en insats kan påbörjas förkortas.<sup>12</sup> Förfrågan om hjälp kan komma från FN, EU eller från ett enskilt land. Räddningsverket får endast besluta om insatser om det finns en extern finansiering (i regel Sida-finansiering). Före beslut om insats skall Räddningsverket informera Försvarsdepartementet samt – om insatsen rör bistånd – även samråda med Sida.

---

<sup>12</sup> En snabbinsatsstyrka om ca 40 personer kan lämna Sverige inom tre timmar efter beslut.

## 6 Överväganden, bedömningar och förslag

### 6.1 Utvecklingslinjer och generell inriktning

**Överväganden:** Efterfrågan på internationella insatser inom rättsområdet ökar. Främst utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, men också verksamhetsinterna motiv talar för att Sverige bör stödja och bidra till stärkandet av rättsstaten i vår nära omgivning och på andra håll i världen. Sverige skall också kunna bidra till rättskipning inom internationella domstolar och till andra internationella judiciella uppgifter. Detta fordrar insatser av kvalificerade personer med särskild kompetens från bl.a. domstols- och åklagarväsendena. Det bör skapas så goda förutsättningar som möjligt för dessa personer att ta på sig internationella uppdrag, samtidigt som de grundläggande principer som gäller för den dömande verksamheten och åklagarnas yrkesutövning respekteras. Myndigheterna inom domstols- och åklagarväsendena bör ta ett större ansvar för sådana internationella insatser som involverar domare, åklagare och andra anställda.

För att bättre kunna tillgodose behoven i konflikthanteringen pågår på olika håll inom det internationella samfundet ett omfattande förändringsarbete (jfr kap. 4). Utvecklingen inom FN, OSSE och EU ställer krav på deltagande stater att bl.a. tillhandahålla kompetent personal till såväl militära som civila insatser. De civila insatserna involverar bl.a. domare, åklagare, poliser och annan expertis från rättsväsendet.

Inom utvecklingssamarbetet har ett allt större utrymme kommit att upptas av insatser för att utveckla regelverk och samhälls-

institutioner som medel för att säkra demokrati, mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling. Insatserna är i regel omfattande och långsiktiga. Utvecklingssamarbetet på rättsområdet är numera personalintensivt och kompetenskrävande på ett annat sätt än tidigare. I det långsiktiga institutionsbyggande arbetet läggs ansvaret i stor utsträckning på de enskilda myndigheterna.

Utvecklingen visar att behoven av internationella insatser inom rättsområdet med medverkan av domare, åklagare och annan expertis från domstols- och åklagarväsendena är stora. Omfattningen av de svenska insatserna blir därför i hög grad beroende av var Sveriges ambitionsnivå skall ligga i dessa sammanhang.

Genom att delta i internationella insatser kan vi bidra till utvecklingen i andra länder. I vårt närområde kan kunskapsöverföring och andra insatser utgöra ett inslag i den svenska säkerhetspolitiken och skyddet mot gränsöverskridande hot. Sverige bör givetvis inrikta sina insatser på områden som vi prioriterar och där svensk kompetens har särskilda förutsättningar att bidra. Stärkandet av rättsstaten är ett sådant område. Prioriteringen av rättsområdet framhålls i olika riksdagsbehandlade propositioner och regeringsskrivelser från senare år (jfr kap. 2).

Främst utrikes- och säkerhetspolitiska motiv talar således för att den svenska ambitionsnivån bör vara hög. Men även sett i ett mera verksamhetsinternt perspektiv finns det skäl som talar för att bejaka en sådan utveckling och att rättsväsendets myndigheter på detta sätt tar sig an uppgifter också inom andra politikområden än det egentliga rättsväsendets. De internationella erfarenheterna kommer den inhemska verksamheten till godo. Möjligheterna att delta i internationella insatser skapar förutsättningar för kompetensutveckling och mera stimulerande och utvecklande arbetsuppgifter för de anställda, vilket i sin tur gör myndigheterna mer attraktiva som arbetsgivare.

Intresset för internationellt arbete och internationella frågor har ökat, inte minst bland de yngre för vilka den internationella dimensionen är självklar på ett helt annat sätt än för tidigare

generationer. För den offentlige arbetsgivaren kan detta vara en avgörande fråga om den även i framtiden skall kunna attrahera kompetent arbetskraft. Särskilt gäller det för domstols- och åklagarväsendena som måste kunna locka till sig de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna samt annan personal med hög kompetens.

De svenska internationella insatserna bör hålla en hög professionell nivå. Det fordrar medverkan av kvalificerade personer med särskild kompetens från bl.a. domstols- och åklagarväsendena. Även i frågor som rör planering, allmän policy- och strategiutveckling m.m. kan sakkunniga från dessa myndigheter lämna expertråd. Det gäller i utvecklingssamarbetet och – inte minst – i det pågående arbetet inom bl.a. EU med att utveckla förmågan till civila krishanteringsinsatser.<sup>1</sup>

I detta sammanhang finns det också anledning att utveckla en helhetssyn när det gäller svenska bidrag i stort till rättskipning inom internationella domstolar och till andra judiciella uppgifter i internationella sammanhang. Det är väsentligt att verka för att Sverige kan bidra med kvalificerade personer också till dessa uppgifter. Att delta i utvecklingssamarbete eller krishanteringsinsatser kan utgöra värdefulla erfarenheter och vara meriterande i konkurrensen om sådana uppdrag.

Strävan bör vara att skapa så bra förutsättningar som möjligt för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena att medverka i internationella insatser. Samtidigt måste de grundläggande principer som gäller för den dömande verksamheten och åklagarnas yrkesutövning respekteras. Detta fordrar att myndigheterna inom domstols- och åklagarväsendena tar ett större ansvar för de internationella insatser som involverar domare, åklagare och andra anställda. Det är viktigt framhålla att de domare, åklagare och andra som deltar bidrar med sina per-

---

<sup>1</sup> Europeiska rådet i Feira uttalade att civilkommitténs arbete bör integrera sakkunniga från relevanta nationella myndigheter som kan lämna expertrådgivning i bl.a. polisiära, rättsliga och straffrättsliga frågor. Regeringen har också framhållit att det är angeläget att fortsätta främja utvecklingen av civilkommittén som expertorgan, jfr prop. 2001/02:10 s. 64 f.

sonliga kapaciteter och under sitt personliga ansvar. Det handlar inte om att föra ut just svenska lösningar, utan dessa personer arbetar under, och med hjälp av, de grundläggande rättsstatliga principer som erkänns inom det internationella samfundet.

## 6.2 Framtida resursbehov

**Överväganden och förslag:** Inom domstolsväsendet bör det byggas upp en resursbank med 60–80 personer för olika internationella uppdrag. För åklagarväsendets del bör det byggas upp en motsvarande resursbank med 40–50 personer. Om domstols- och åklagarväsendena skall kunna fullgöra de internationella uppgifterna på ett bra sätt utan att det går ut över den nationella kärnverksamheten krävs resurstillskott. Bedömningen är att det nu bör ske resurstillskott till domstolsväsendet motsvarande ca tio heltidsanställningar som ordinarie domare och till åklagarväsendet motsvarande ca fem heltidsanställningar som åklagare. Därutöver krävs resurser för att bygga upp erforderliga stödfunktioner.

I sitt slutbetänkande anförde KUR att den svenska resursbasen måste utvecklas och utökas. Enligt de beräkningar KUR gjort hade totalt 250–300 svenskar med anknytning till rättsområdet varit engagerade i det bilaterala utvecklingssamarbetet under de närmaste åren som föregått KUR:s slutbetänkande. Omräknat till heltidstjänster uppskattades den totala svenska insatsen ligga på ca 25–30 personer. Under förutsättning att rättsväsendets myndigheter får möjligheter till planering och förberedelser samt att de erhåller full kostnadstäckning bedömde KUR att de skulle klara en fördubbling av insatserna under de närmaste två åren.<sup>2</sup>

Av de 250–300 personer som omnämndes i KUR:s betänkande kom det stora flertalet, ca 200 personer, från polisväsendet och kriminalvården. Inom domstolsväsendet hade ett 15-tal personer

---

<sup>2</sup> SOU 1999:32 s. 71 f.

anlitats och inom åklagarväsendet ett tiotal personer. Övriga personer, däribland även domare och åklagare, hade anlitats utanför rättsväsendet, såsom t.ex. av universiteten. En fördubbling innebär för domstols- respektive åklagarväsendenas del att ca ett 30-tal personer engageras från domstolsväsendet och ca ett 20-tal från åklagarväsendet.

Den utveckling som har skett sedan KUR lade sitt slutbetänkande bekräftar den ökande efterfrågan på insatser från rättsväsendets sida i det internationella utvecklingssamarbetet. Uppgifter som inhämtats från DV respektive RÅ visar att den fördubbling av insatserna som KUR förutsåg för de närmaste två åren i stort sett har förverkligats. Efterfrågan på svensk expertis är stor inom såväl det bilaterala som det multilaterala samarbetet. Det finns ingen anledning anta att behoven kommer att minska. Tvärtom ligger på sikt ytterligare en ökning sannolikt närmare till hands.

För EU:s civila krishanteringsförmåga har i vissa delar numerära kapacitetsmål satts upp. Enligt dessa skall EU år 2003 kunna sätta in 5 000 poliser – varav 1 000 inom 30 dagar – i internationella insatser. Inom ramen för den allmänna målsättningen att förbättra EU:s förmåga att stärka rättsstaten i krisområden har ett särskilt numerärt kapacitetsmål satts upp för att *i första hand* göra det möjligt att komplettera exekutiva polisinsatser med en fungerande rättskipning. För detta syfte skall medlemsstaterna år 2003 kunna tillhandahålla 200 domare, åklagare och kriminalvårdspersonal. Utöver att det skall vara rätt balans mellan de olika yrkeskategorierna bland dessa 200 skall det också finnas de som är tillgängliga med kort varsel, dvs. inom 30 dagar. Medlemsstaterna kommer redan under våren 2002 att tillfrågas om åtaganden för att detta kapacitetsmål skall nås.

En bedömning av framtida behov av svenska domare och åklagare till internationella insatser nu måste således föregå detta svenska åtagande. Vid en jämförelse med det svenska åtagandet på polissidan och med hänsyn till den prioritering och vikt Sverige hittills lagt vid stärkandet av rättsstaten i internationella insatser kan det vara rimligt anta att Sverige bidrar med ca 10 av

dessa 200 personer. Till detta skall läggas ökade anspråk som kan aktualiseras inom EU samt behov av svenska insatser i de civila krishanteringsförmågor som utvecklas inom FN och OSSE utan EU:s medverkan. Till stor del kommer de olika krishanteringsförmågorna att överlappa varandra. Utvecklingen gör emellertid att det finns anledning att skapa en förmåga som ligger i överkant på dessa siffror.

Till de behov som föranleds av utvecklingssamarbetet och krishanteringen skall även läggas internationella uppdrag i övrigt t.ex. inom internationella organisationer, internationella domstolar/tribunaler m.m. Även där är det som tidigare anförts viktigt med bidrag av svensk kompetens.

Mot den bakgrund som nu angetts finns det behov av att skapa resursbanker inom domstols- och åklagarväsendena med personer som är lämpade för olika internationella uppdrag. Resursbankerna bör ha sådan volym och inriktning att behov och krav för olika typer av uppdrag som efter hand aktualiseras kan tillgodoses. Inom domstolsväsendet bör det därför byggas upp en resursbank med 60–80 personer. För åklagarväsendets del bör det byggas upp en motsvarande resursbank med 40–50 personer.

De svenska domstols- och åklagarväsendena har en dimensionering som är anpassad för nuvarande verksamhetsuppgifter inom rättskipning och lagföring. Dessa uppgifter liksom möjligheterna att göra prioriteringar är i hög grad normstyrda. Ärendeflödet styrs av faktorer som huvudsakligen ligger utanför dessa myndigheters kontroll och verksamheten fordrar en mycket långsiktig planering, särskilt när det gäller personalpolitiken. Om domstols- och åklagarväsendenas myndigheter skall kunna ta sig an de internationella uppgifterna på ett bra sätt och utan att den nationella kärnverksamheten blir lidande, krävs resurstillskott.

Med hänsyn till de materiella och formella kompetenskrav som ställs på domare och åklagare kan domstolar och åklagarmyndigheter inte ta in tillfälliga vikarier för att ersätta dem som tjänstgör i internationella uppdrag. Särskilt för domstolarna utgör domarnas anställningsform med fullmakt och de krav som

gäller att dömandet i stor utsträckning skall utföras av ordinarie domare<sup>3</sup> en fasthet, men därmed också en betydande stelhet som binder organisationen och som kräver långsiktiga lösningar. För att resurstillskotten skall kunna användas på rätt sätt måste en långsiktig uppbyggnad ske. Domstols- och åklagarväsendena måste dimensioneras också för de internationella uppgifterna.

Det exakta behovet är svårt att ange, särskilt innan mer erfarenheter har vunnits av arbetet med att utveckla den internationella civila krishantering. Bedömningen är att det nu bör ske resurstillskott till domstolsväsendet motsvarande ca tio heltidsanställningar som ordinarie domare och till åklagarväsendet motsvarande ca fem heltidsanställningar som åklagare. Vidare krävs resurser för att bygga upp erforderliga stödfunktioner. Det är viktigt att den fortsatta utvecklingen kontinuerligt följs upp så att dimensionering och resurser anpassas till de behov som skall tillgodoses.

### 6.3 Styrning

**Överväganden och förslag:** En naturlig utgångspunkt för alla internationella insatser är att det är behov och efterfrågan som bör ligga till grund för insatserna. Prioriteringar och politiska avvägningar måste emellertid göras vilket kräver en konkret styrning. För myndigheternas del är det viktigt att styrningen är långsiktig och tydlig. För att garantera långsiktighet och därmed förutsättningar till planering kan det vara att föredra att inriktningar så långt möjligt anges i instruktioner och regleringsbrev. De olika insatserna inom internationell civil krishantering bör också föregås av särskilda regeringsbeslut med uppdrag till vederbörande myndigheter. Ett sätt att skapa ökad tydlighet i

<sup>3</sup> Det dömande arbetet utförs i dag till klart övervägande del av ordinarie domare. Regeringens uppfattning är att den dömande verksamheten i framtiden i högre utsträckning än i dag bör utföras av ordinarie domare, jfr direktiv till översyn av rekryteringen av domare m.m. dir. 2001:57. Jfr även SOU 1994:99.



styrningen av utvecklingssamarbetet är att vid sidan av landstrategierna utarbeta en särskild ämnesstrategi för rättsområdet.

### Det konstitutionella perspektivet

Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger främst på statsledningen, för vårt lands vidkommande regering. Regeringens statsrättsliga kompetens att binda riket genom internationella överenskommelser är grundlagsfäst genom bestämmelsen i 10 kap. 1 § RF. Enligt 4 § samma kapitel omfattar regeringens befogenhet också åtagande av internationell förpliktelse i annan form än överenskommelse samt uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse. Det är också regeringen som företräder Sverige i förhandlingar i sådana sammanhang och som har ansvaret för de utrikespolitiska frågorna (jfr 1 kap. 6 § RF). Av 3 § i tionde kapitlet följer att regeringen i vissa fall kan delegera sina befogenheter i dessa frågor till förvaltningsmyndighet.

Internationellt samarbete och internationella kontakter kan komma att beröra vad som utgör svensk utrikespolitik. De internationella aktiviteterna måste då, liksom annan utrikesverksamhet, styras av Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska mål och intressen. Utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter kan i sådana fall sätta gränser för myndigheterna varför myndigheternas agerande och beslut kan behöva föregås av en politisk bedömning.

Enligt 10 kap. 8 § RF skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Utrikesministern skall underrättas i så god tid att han eller hon får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.<sup>4</sup>

Frågan om förhållandet mellan 10 kap. 8 § RF och bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ RF om domstolars och förvaltnings-

---

<sup>4</sup> Prop. 1973:90 s. 370 f.

myndigheters självständighet har tagits upp i olika sammanhang.<sup>5</sup> Domstolarnas och myndigheternas självständiga ställning har inte ansetts hindra att en domstol eller en myndighet inhämtar synpunkter från en annan myndighet som underlag för sitt självständiga beslutsfattande. Det anses således inte stå i strid med föreskrifterna i 11 kap. 2 och 7 §§ RF att Utrikesdepartementet på detta sätt lämnar sin bedömning. Till detta kan läggas att huvuddelen av de internationella insatser som här aktualiseras – utvecklingssamarbete och civil krishantering – inte omfattas av 11 kap. 2 och 7 §§ RF som huvudsakligen avser rättstillämpning eller myndighetsutövning i enskilda fall.

### Metoder för styrning

Styrningen av den internationella verksamheten inom staten sker genom att allmänna grunder för Sveriges förhållande till mellanstatliga organisationer och andra stater anges i riksdagsbeslut om lagstiftning och om ekonomiska och organisatoriska ramar. Regeringen kan utöva sin styrning genom instruktioner, regleringsbrev, propositioner, regeringsskrivelser, särskilda regeringsbeslut eller genom informella kontakter med myndigheterna. Inom utvecklingssamarbetet utgör också de s.k. landstrategierna viktiga styrdokument.

Regeringens styrning av myndigheternas internationella verksamhet har hittills främst bestått i dels bestämmelser i vissa förordningar som t.ex. avgiftsförordningen (1992:191) och tjänsteexportförordningen, dels generella uttalanden i regeringsskrivelser.<sup>6</sup> Inom vissa områden har det förekommit mer direkta initiativ från regeringen. Det gäller framför allt i länderna i Central- och Östeuropa och inom EU:s kandidatländer. Ett exempel utgör utvecklingssamarbetet på rättsområdet med Central- och

---

<sup>5</sup> Se bl.a. SOU 1988:58 s. 90 f., SOU 1994:19 s. 50 f., prop. 1994/95:112 s. 33 samt bet. 1994/95:KU18 s. 19.

<sup>6</sup> Se bl.a. regeringens skrivelser skr. 1996/97:2 om hållbar utveckling, skr. 1996/97:169 om fattigdomsbekämpning, skr. 1997/98:76 om demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete, skr. 1997/98:89 om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik samt skr. 1997/98:122 om en förnyad svensk Afrikapolitik.

Östeuropa där det träffats samarbetsavtal på regeringsnivå och där Justitiedepartementet tagit ansvar för den övergripande utformningen av samarbetet samt deltagit i den fortsatta dialogen med de olika berörda myndigheterna (jfr avsnitt 3.4.4).

Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande konstaterade att regeringens signaler till myndigheterna – med undantag för de fall där regeringen tagit särskilda initiativ – knappast hade karaktären av uppmaningar eller uppmuntran utan mera formen av tillstånd till att bedriva tjänsteexport inom ramen för myndigheternas verksamhetsområde.<sup>7</sup> Med några få undantag utnyttjades inte heller myndigheternas instruktioner och regleringsbrev som styrinstrument. Enligt Förvaltningsexportutredningen påverkar generella uttalanden från regeringens sida myndigheterna endast i begränsad omfattning. Selektiva styrsignaler – riktade till enskilda myndigheter – har större genomslag, och därvid är enligt Förvaltningsexportutredningen instruktionen och regleringsbrevet de naturliga och mest effektiva instrumenten. Förvaltningsexportutredningen förordade att en kombination av generella och selektiva styrsignaler utnyttjas som medel för att stimulera myndigheternas export av förvaltningskunnande.<sup>8</sup>

### Överväganden och förslag

En naturlig utgångspunkt för alla internationella insatser är att det är behov och efterfrågan som bör styra insatserna. Sverige kan emellertid inte delta överallt där behov och efterfrågan finns. Resurserna är begränsade. I vissa fall kan det även vara känsligt med kontakter t.ex. med länder där det råder diktatur. Prioriteringar och politiska avvägningar krävs. Dessa bör ha som utgångspunkt Sveriges olika intressen av och motiv för samarbetet och kontakterna.

Prioriteringarna bör gälla under viss tid, vilket underlättar myndigheternas möjligheter till långsiktig inriktning av verk-

---

<sup>7</sup> SOU 2000:27 s. 143.

<sup>8</sup> SOU 2000:27 s. 222.

samheten. För de internationella insatserna inom rättsväsendets myndigheter bör prioriteringar utformas i dialog mellan Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet varigenom de utrikespolitiska ambitionerna får sättas i relation till tillgängliga personella resurser. Det kan vara av särskild vikt med en tydlig styrning och inriktning vad gäller förväntningar på medverkan i internationella insatser för myndigheter som av tradition har haft nationellt avgränsade verksamheter såsom åklagarväsendet och i än högre grad domstolsväsendet.

Steg mot en tydligare och mer långsiktig styrning har nu också kunnat noteras. I 2002 års budgetproposition har den internationella dimensionen för rättsväsendets del getts ett större utrymme än vad som tidigare varit fallet.<sup>9</sup> Däri konstateras bl.a. att efterfrågan på rättsväsendets deltagande i internationellt samarbete för att stärka rättsstaten i andra länder ökar och att de framtida formerna för styrning och tilldelning av anslag är avgörande för rättsväsendets möjligheter att möta de ytterligare behov som uppstår när de polisiära och rättsliga frågorna får allt större betydelse i utrikes- och säkerhetspolitiken.

De politiska inriktningarna bör inte vara alltför detaljerade utan de bör innehålla relativt öppna mandat som myndigheterna själva förvaltar, i förekommande fall tillsammans med samarbetsländerna. Det är också viktigt att det inte ges motstridiga eller oklara signaler angående vilka prioriteringar som gäller. I olika sammanhang har det kunnat konstateras att den aktiva roll som regeringen via Justitiedepartementet haft när det gäller utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa på ett positivt sätt bidragit till utvecklingen av samarbetet.<sup>10</sup> I ett inledande skede kan en sådan styrning fungera som en kraftig drivkraft. På längre sikt bör dock andra och mer formella styrinstrument användas. Det regeringsbeslut som togs under våren 2001 med uppdrag till rättsväsendets myndigheter att stärka rättsstaten i andra länder är ett sådant exempel (jfr avsnitt 2.4). För att

---

<sup>9</sup> Prop. 2001/02:1 uo 4 s. 30 f.

<sup>10</sup> Se bl.a. betänkandet *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa*, SOU 2000:122.

garantera långsiktighet kan det dock vara att föredra att inriktningar och prioriteringar anges direkt i myndigheternas instruktioner och årliga regleringsbrev.

De insatser inom internationell fredsfrämjande verksamhet som Polisens utlandsstyrka deltar i föregås av särskilda regeringsbeslut med uppdrag till RPS att samordna och administrera ett svenskt deltagande. Liksom beträffande Polisens utlandsstyrka bör de konkreta insatser inom internationell civil krishantering som övriga rättsväsendets myndigheter förväntas delta i föregås av särskilda regeringsbeslut med uppdrag till vederbörande myndigheter. Den övergripande styrningen bör dock givetvis redan ha skett i ordinära och mer långsiktiga former.

Inom det internationella utvecklingsarbetet utgör landstrategierna ett viktigt instrument för styrning. Landstrategier utarbetas för länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingsarbete. En landstrategi utarbetas av Sida på uppdrag av regeringen och fastställs genom regeringsbeslut efter en beredning som Utrikesdepartementet svarar för. Landstrategin har i regel ett femårigt perspektiv och omfattar allt svenskt utvecklingsarbete med ett visst land. Den anger Sveriges syn på samt mål och inriktning för arbetet. Strategin utgör underlag för överläggningar med landet i fråga samt för regeringens övergripande delegering till Sida vad gäller beslut om insatser.<sup>11</sup>

Ett sätt att tydliggöra rättsväsendets myndigheters uppdrag inom det internationella utvecklingsarbetet är att vid sidan av landstrategierna även utarbeta en särskild ämnesstrategi för utvecklingsarbetet inom rättsområdet. En sådan strategi bör arbetas fram i dialog med rättsväsendets myndigheter. Regeringsbeslut om en ämnesstrategi på rättsområdet förutsätter en gemensam beredning mellan Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet.

För att myndigheterna på ett klart och tydligt sätt skall kunna se vad som förväntas av dem bör det i regleringsbreven hänvisas

---

<sup>11</sup> Beskrivningen följer de av Utrikesdepartementet och Sida utgivna riktlinjerna för landstrategier, 2001.

till de ämnes- och landstrategier som berör deras uppdrag. Detta leder också till den nödvändiga kopplingen mellan styrning och finansiering.

## 6.4 Finansiering

**Överväganden och förslag:** Medel för fasta kostnader i Sverige avseende internationella insatser, såsom kostnader för dimensionering för internationella uppgifter, stödfunktioner, uppbyggnad och underhållande av resursbanker m.m., bör tilldelas myndigheterna i årliga anslag. För de enskilda insatserna bör medel ställas till myndigheternas förfogande i särskilda beslut om insatser. Inom det bilaterala utvecklingssamarbetet har Sida rollen som finansiär. Denna finansieringsmodell har diskuterats i olika sammanhang och bör vara föremål för fortsatt översyn med huvudsaklig inriktning mot att skapa bättre förutsättningar för fackmyndigheterna att arbeta långsiktigt.

### Allmänt om anslagsstrukturen m.m.

Starkt förknippad med – eller rent av avgörande för – styrningen av de internationella insatserna är finansieringen av desamma. Internationella insatser finansieras huvudsakligen via tre olika utgiftsområden i statsbudgeten: utgiftsområde 5 som avser internationell samverkan, utgiftsområde 6 som avser totalförsvar samt utgiftsområde 7 som avser internationellt bistånd.

Insatser med Polisens utlandsstyrka finansieras via anslag från utgiftsområde 5 och – i vissa fall – utgiftsområde 7. Administrationen finansieras dock hittills i huvudsak genom polisens förvaltningsanslag, dvs. utgiftsområde 4. Försvarsmaktens utlandsstyrka finansieras från utgiftsområde 6, vilket även Räddningsverkets beredskap för internationella insatser gör. Utgiftsområde 7 omfattar politikområdena Internationellt utvecklings-samarbete och Samarbete med Central- och Östeuropa. Inom

båda dessa politikområden görs också internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser.

Inom Regeringskansliet pågår f.n. en översyn av samordningsmöjligheterna av den fredsfrämjande verksamheten inom utgiftsområdena 5 och 7.<sup>12</sup> Avsikten är att presentera en tydligare fördelning av insatserna på de två utgiftsområdena i budgetpropositionen för år 2003.

Riksdagens revisorer har nyligen granskat styrningen och finansieringen av de internationella freds- och hjälpinsatserna och redovisat resultatet av arbetet i rapporten *Internationella freds- och hjälpinsatser*.<sup>13</sup> Rapporten innehåller bl.a. en närmare beskrivning av under vilka anslag de olika insatserna finansieras. Revisorerna konstaterar att den svenska organisationen för freds- och hjälpinsatser är ett "lapptäcke" av olika insatser och anslag vilket gör det svårt att styra och få insyn i verksamheten. Vidare konstateras att insatserna samtidigt har blivit en viktig del av myndigheternas verksamheter, men att de ändå inte är helt integrerade i den ordinarie verksamheten.<sup>14</sup> Revisorerna efterfrågar bl.a. tydligare principer och rutiner för beredningen av olika typer av insatser i Regeringskansliet samt tydligare fördelning mellan olika anslag och system för att redovisa de resurser som tas i anspråk för olika verksamheter.

### Överväganden och förslag

En avgörande förutsättning för myndigheternas internationella engagemang är att finansiering och andra resurser finns för detta. Medverkan i internationella insatser får inte innebära att den nationella verksamhetsuppgiften, som även fortsättningsvis utgör huvuduppgiften för rättsväsendets myndigheter, blir lidande.

Visserligen kan det hävdas att internationella insatser långsiktigt till viss del kommer den nationella verksamheten till godo. Det finns emellertid inte inom domstols- och åklagar-

---

<sup>12</sup> Jfr prop. 2001/02:1 uo 5 s. 36.

<sup>13</sup> Riksdagens revisorers rapport 2001/02:9.

<sup>14</sup> Riksdagens revisorers rapport 2001/02:9 s. 80.

väsendenas myndigheter några möjligheter att skapa överskott att ta ifrån för ett utökat internationellt engagemang. Genom de senaste årens reform- och omorganisationsarbeten har dessa myndigheter en organisation som anpassats till respektive kärnverksamhet. Från vissa håll hävdas till och med att rationaliseringar och effektiviseringar drivits så långt att det gått ut över denna verksamhet. Om domstols- och åklagarväsendena i detta läge ges ett utökat ansvar internationellt utan motsvarande resurstillskott kommer det oundvikligen att gå ut över de nationella verksamhetsuppgifterna i en utsträckning som inte är acceptabel.

Ytterligare en viktig förutsättning är behovet av långsiktighet. Rättsväsendets myndigheter styrs väsentligen genom lagstiftning och verksamheten måste därför präglas av långsiktighet och fasthet. Hänsyn måste också tas till att domare och åklagare inte lätt går att ersätta med hänsyn till såväl de materiella som formella kompetenskrav som ställs på dessa. Det går inte att ersätta den erfarne domaren eller åklagaren som tar på sig ett internationellt uppdrag genom att snabbt rekrytera en tillfällig vikarie. Det fordras en betydligt mer långsiktig planering. Som tidigare anförts innebär också domarnas anställningsform med fullmakt en betydande stelhet som binder organisationen och som ställer krav på långsiktiga lösningar. Inte minst krävs långsiktigheten för att kunna skapa en bra bas för att effektivt och snabbt kunna sätta igång en akut insats.

För i vart fall den internationella civila krishanteringens del kan det vara av intresse att jämföra med hur finansieringen av Polisens utlandsstyrka har lösts. Liksom RPS besitter domstols- och åklagarväsendenas myndigheter unik kompetens på områden som efterfrågas inom internationell civil krishantering. Det är inom dessa verksamheter som det nödvändiga professionella kunnandet finns. Möjligheter att upphandla denna hjälp på en marknad är därför mycket begränsade.

I samband med övergången av huvudmannskapet för polisens deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet till RPS ökades RPS förvaltningsanslag med 1,2 mkr för att täcka kost-



naderna för själva administrationen. Övriga kostnader finansieras inom de ramar som RPS disponerar. Medel för de olika insatserna utomlands ställs till RPS disposition. I praktiken fungerar utlandsstyrkan som vilken polisverksamhet som helst i RPS regi, med den skillnaden att Utrikesdepartementet har det övergripande ansvaret för utgiftsområdet för insatserna.

En finansieringslösning som innebär att medel för fasta kostnader i Sverige – dvs. kostnader avseende dimensionering för internationella uppgifter, stödfunktioner, uppbyggnad och underhållande av resursbanker m.m. – tilldelas myndigheterna i årliga anslag, bidrar till att göra de internationella uppgifterna till en naturlig del av myndigheternas verksamheter. Det ger en stabil och långsiktig finansieringslösning till gagn för bl.a. myndigheternas planering. Genom att medel på detta sätt tilldelas myndigheterna tydliggörs också deras skyldighet att fullgöra det uppdrag de fått internationellt, låt vara att enskilda personers medverkan i internationella insatser måste bygga på frivillighet (jfr avsnitt 6.7.2).

Myndigheterna bör erhålla full men också styrd finansiering för de internationella insatserna. Det internationella engagemanget får inte gå ut över den nationella kärnverksamheten. Det är också viktigt att det inte blir tvärtom. Riksdag och regering anger den ekonomiska ramen för de internationella insatserna. Medel för dessa insatser bör tilldelas myndigheterna särskilt, vilket förhindrar att de medel som anvisats för de internationella insatserna används till annat i samband med t.ex. nedskärningar eller omprioriteringar inom den övriga verksamheten inom myndigheterna. Med andra ord skapar en särskild anslagstilldelning för de internationella uppgifterna förutsättningar för nödvändig styrning och uppföljning.

Inom det bilaterala utvecklingssamarbetet har Sida rollen som finansiär. I olika sammanhang har det kunnat konstateras att Sida och myndigheterna haft svårt att finna former för samarbete när myndigheterna utför internationellt utvecklingssamarbete. Detta har också bekräftats i de kontakter som tagits inom ramen för

utredningsarbetet med företrädare för olika myndigheter inom rättsväsendet.

Ett problem hänger samman med att Sidas verksamhet i hög grad har varit konsultbaserad och uppbyggd kring konstruktionen uppdragsgivare – uppdragstagare. Detta har inte alltid varit ett ändamålsenligt sätt att arbeta på i förhållande till myndigheter inom staten. De statliga myndigheterna är inte affärsdrivande och de står under samma granskning och kontroll i sina verksamheter som Sida. Myndigheterna bör därför kunna ges en högre grad av ansvar för utvecklingssamarbetet än vad en privat konsult kan få, givetvis också beroende på vilken grad av kunskaper och kompetens som har byggts upp inom respektive myndighet.

Den av rättsväsendets myndigheter som kommit längst i sin internationella verksamhet är RPS. RPS har en längre tradition och en större omfattning på det internationella arbetet än vad t.ex. domstols- och åklagarväsendena har. I det internationella utvecklingssamarbetet går RPS mot ett mer långsiktigt och programorienterat arbete som bygger på avtal med Sida om programsamarbete med de olika länderna.

Den inriktning som RPS internationella utvecklingssamarbete nu tar kan även vara ett alternativ för domstols- och åklagarväsendena. Behovet av långsiktighet och möjligheter till planering förefaller tillgodoses bäst om myndigheterna får arbeta med ram- eller programavtal. Det förutsätter också att det finns en organisation och struktur inom myndigheterna som svarar väl mot de krav som detta innebär.

Sidas roll i förhållande till fackmyndigheterna har diskuterats i olika sammanhang och bör vara föremål för fortsatt översyn med huvudsaklig inriktning mot att skapa bättre förutsättningar för fackmyndigheterna att arbeta långsiktigt. Som ett första steg kan det handla om att ge myndigheterna möjligheter att arbeta med generella programavtal. I den översyn som nyligen gjorts inom Sida av formerna för Sidas samarbete med statliga myndigheter (jfr avsnitt 3.4.3) finns många andra tankegångar som det finns anledning att stödja. Strävan bör vara att förverkliga dessa, vilket

förutsätter en medvetenhet och en målmedveten inriktning från båda håll, dvs. från såväl Sida som respektive fackmyndighet.

Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande lämnade förslag med syfte att stimulera en ökad tjänsteexport och att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att få full ersättning för sina kostnader i sådana sammanhang. Bl.a. föreslogs att Sida skulle ges möjlighet att ge statliga myndigheter kompletterande finansiellt stöd också till genomförandefasen av myndigheternas partnersamverkan inom EU:s Phare-program.<sup>15</sup> Den svenska inriktningen är nu att i större utsträckning utnyttja EU:s finansieringsinstrument i utvecklingssamarbetet och att växla över det bilaterala utvecklingssamarbetet till finansiering via EU.<sup>16</sup> Det gör det särskilt angeläget att lösa frågan om hur myndigheterna skall få ersättning för *alla* kostnader i samband med internationella insatser inom EU:s program.

## 6.5 Organisation

**Överväganden och förslag:** Samordnande centrala stödfunktioner för det internationella arbetet behöver byggas upp inom domstols- och åklagarväsendena. Det är naturligt att dessa fullgörs inom DV respektive RÅ. För att uppnå en god förankring i verksamheten framstår det inom DV nyinrättade rådet för frågor inom internationellt utvecklingssamarbete som en bra konstruktion som bör övervägas också för åklagarväsendets del. Kontakterna och samarbetet mellan Sida och myndigheterna skulle underlättas om det inom Sida fanns en koordinatör, en enda sammanhållande kontaktpunkt, för myndigheterna inom rättssamarbetet.

Ett ökat deltagande i internationella insatser ställer nya och annorlunda krav såväl på kompetens och kapacitet som på organisation inom myndigheterna.

<sup>15</sup> SOU 2000:27 s. 232.

<sup>16</sup> Jfr prop. 2000/01:119, bet. 2000/01:UU9 och rskr. 2000/01:261.

Den internationella civila krishanteringen ställer krav på beredskap och en organisation som kan avsätta resurser och frigöra personal, i vissa fall med kort varsel. Välordnade och uppdaterade resursbanker måste byggas upp och underhållas. Ordentliga satsningar krävs vad gäller utbildning, stöd och uppföljning. De mer riskfyllda uppdragen ställer särskilda krav på den nationella arbetsgivaren såvitt avser bl.a. skadeförebyggande åtgärder.

Inom utvecklingssamarbetets institutionsbyggande insatser läggs ansvaret i stor utsträckning på de enskilda myndigheterna. Inte minst har övergången till att i ökad omfattning använda EU:s finansieringsprogram visat sig ställa långtgående krav på de myndigheter som deltar.

Inom domstols- och åklagarväsendena behöver samordnande centrala stödfunktioner byggas upp för att hantera dessa frågor. Visserligen är det värdefullt om de internationella uppgifterna så långt möjligt integreras i den övriga verksamheten, men även om så sker kvarstår behovet av en samordnande och koordinerande funktion. Kunskap måste byggas upp och erfarenheter tas till vara och föras ut. Gemensamma riktlinjer och regleringar kan behöva tas fram.<sup>17</sup> Att skapa ett samlat nationellt ansvar – en kontaktpunkt inom domstols- respektive åklagarväsendena – är även viktigt från förtroendesynpunkt. Lyckade insatser bygger ofta på att ett förtroendefullt samarbete har kunnat byggas upp med såväl inhemska som internationella och utländska samarbetande myndigheter och organisationer samt med andra länder.

Det är svårt att få en bra samlad överblick över det internationella arbete som i dag förekommer inom domstols- och åklagarväsendenas verksamhetsområden. Enbart det internationella utvecklingssamarbetet ger en splittrad bild. Vissa delar sker bilateralt och via Sida. Andra delar sköts genom EU:s olika program eller genom multilaterala organisationer som FN, OSSE och Europarådet. Insatser görs också av olika frivilligorganisationer

---

<sup>17</sup> Sådant arbete pågår till viss del redan. Inom DV pågår t.ex. arbete med att ta fram en handbok för internationellt utvecklingssamarbete.

och enskilda organisationer med medverkan av anställda inom de svenska domstols- och åklagarväsendena. Visst samarbete och utbyte sker även via direktkontakter mellan domstols- och åklagarmyndigheter i andra länder och deras motsvarigheter i Sverige. I vissa fall sker detta genom eller via DV respektive RÅ, i andra fall helt på lokal nivå i respektive domstol eller åklagarmyndighet.

De anställda inom domstols- och åklagarväsendena bör även fortsättningsvis kunna medverka på olika sätt och i olika former av internationella insatser och samarbeten. En central koordinering behövs emellertid, inte minst för strategi- och policyutveckling samt vid prioriteringar i fråga om utnyttjandet av tillgängliga personella resurser.

I dag utförs även vissa internationella insatser på rättsområdet utan medverkan av anställda i domstols- och åklagarväsendena trots att uppgifternas innehåll är sådana att medverkan från dessa i allra högsta grad får anses befogad och i vissa fall nödvändig för ett professionellt utfört och kvalitativt arbete. Med en central samordnad organisation och kontaktpunkt i dessa frågor skulle det finnas bättre förutsättningar att använda den kompetens som finns hos personer från domstols- och åklagarväsendena i olika internationella insatser.

Även den utrikespolitiska dimensionen talar för att det bör finnas en central kontroll. Ytterst kan frågor om kontaktutbyte med myndigheter i andra länder vara frågor som Utrikesdepartementet skall förhandsinformerar om enligt bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF. I förarbetena till bestämmelsen uttalade Grundlagberedningen att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse: "en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket".<sup>18</sup>

Inom RPS finns ett internationellt sekretariat som fyller en central samordnande funktion för polisens internationella ut-

---

<sup>18</sup> SOU 1972:15 s. 188, jfr även JK:s beslut 1994-06-13, dnr 1275-94-22.

vecklingssamarbete. Sekretariatets ursprungliga uppgift när det startades i början av 1990-talet var att förbereda polisen för EU-medlemskapet. Sedan dess har uppdraget utvidgats och i dag ansvarar RPS internationella sekretariat för allt internationellt polisiärt samarbete som inte är av operativ karaktär. Sekretariatet består av två sektioner, EU-sektionen och Sektionen för utvecklingssamarbete. Sekretariatets uppgifter är att lägga fast strategier, att samordna och kvalitetssäkra arbetet, att ta emot och förmedla information och uppdrag samt att ansvara för rekrytering och kompetensutveckling för personal inom de internationella uppdrag sekretariatet förmedlar. Internationella sekretariatet fungerar också som inkörsport till regionala samarbeten.<sup>19</sup>

Av förklarliga skäl föreligger skillnader mellan polisens internationella verksamhet och de internationella insatser som aktualiseras på domstols- och åklagarväsendenas områden, framför allt vad gäller omfattningen. En annan skillnad ligger i att polisen sedan relativt lång tid tillbaka har ett omfattande och väl utvecklat internationellt samarbete inom ramen för sin kärnverksamhet. Även med beaktande av dessa skillnader kan det dock i diskussionen kring hur man inom domstols- och åklagarväsendena skall organisera det internationella arbetet finnas anledning att se på RPS organisation. För att kunna hantera en större omfattning av de internationella insatserna med fler personer från domstols- och åklagarväsendena inblandade krävs ett samlat nationellt ansvar inom respektive verksamhet. Det är naturligt att DV och RÅ som centrala förvaltningsmyndigheter fullgör dessa samordnande stödfunktioner.

DV och RÅ har själva att besluta om sin organisation.<sup>20</sup> För att kunna skapa nödvändig organisatorisk stadga finns det skäl som

---

<sup>19</sup> Sekretariatet arbetar även med att föreslå, planera och koordinera utlandsbesök för verksamheten inom RPS och att ansvara för genomförandet av utländska besök i Sverige av icke operativ karaktär. Utlandsresor som företas i tjänsten av anställda inom polisväsendet skall enligt särskilda bestämmelser anmälas till – och i vissa fall också godkännas av – RPS, jfr RPSFS 2000:69 (FAP 061-2). Det finns också regler om att utländska myndigheters besök skall anmälas till RPS.

<sup>20</sup> 6 § förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket samt 9 § förordning (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren.

talat för att det inom DV och RÅ, liksom inom RPS, bör byggas upp särskilda internationella enheter för dessa uppgifter. Dimensioneringen blir givetvis beroende av omfattningen av den internationella insatserna. Inom polisen har det dock visat sig att allteftersom den organisatoriska strukturen byggts ut har också omfattningen av de internationella insatserna kunnat utökas, bl.a. genom att medel från EU:s program för utvecklingssamarbete kunnat tas i anspråk i större utsträckning (jfr avsnitt 3.4.5).

Utöver uppgifterna inom det internationella utvecklingssamarbetet och de nya uppgifterna inom civil krishantering skulle de internationella enheterna inom DV och RÅ, kunna utgöra övergripande samordnande stödfunktioner för domstols- och åklagarväsendenas internationella kontakter generellt. De skulle kunna ha det samlade övergripande ansvaret för besök i utlandet och mottagande av utländska besök. De internationella enheterna skulle också kunna utgöra fasta kontaktpunkter för internationella kontakter, inte minst i det nordiska samarbetet. Vidare skulle de kunna stå för omvärldsorientering och uppbyggnaden av en kunskapsbas om rättsväsenden i andra länder.

För policy- och strategifrågor har det inom DV nyligen inrättats ett råd bestående av i huvudsak chefsdomare från olika domstolar samt representanter från DV. Tanken är att rådet skall fungera som referensgrupp och diskussionspartner till DV i frågor som rör det internationella utvecklingssamarbetet. Rådet skall medverka till att frågorna blir allsidigt belysta och förankrade i domstolsväsendet. Rådet skall också medverka till ett större engagemang och ökad förståelse för dessa frågor inom verksamhetsområdet.

Detta förefaller vara en bra konstruktion som kan vara lämplig för alla frågor som rör internationella insatser, dvs. även civil krishantering. Det bör övervägas att inrätta motsvarande råd också inom åklagarväsendet.

Inom ramen för utredningsuppdraget kan sägas ingå att utforma organisatoriska kravprofiler för DV och RÅ. Utredningsmandatet berör däremot inte Sidas organisation. I Sidas interna översyn av formerna för samarbetet med statliga myndigheter

(jfr avsnitt 3.4.3) föreslås bl.a. att Sida, för varje myndighet som Sida samarbetar med, skall fastställa vilken avdelning inom Sida som ansvarar för Sidas ramavtal med myndigheten. I de kontakter med Sida och med företrädare för rättsväsendets myndigheter som tagits inom ramen för detta utredningsarbete har det kunnat konstateras att det skulle vara av värde om det inom Sida fanns en koordinatör för kontakterna med myndigheterna inom rättssamarbetet. En sådan enda sammanhållande kontaktpunkt skulle underlätta kontakterna och samarbetet.

## 6.6 Behovet av samordning

**Överväganden och förslag:** En avgörande fråga för att det skall kunna skapas en rationell och slagkraftig organisation för internationella insatser inom rättsväsendets myndigheter är att samordning sker. Samarbetet mellan rättsväsendets myndigheter i dessa frågor har utvecklats och förbättrats under senare år. En vidareutveckling av detta samarbete bör ske där även företrädare för advokatkåren medverkar. Av såväl principiella som praktiska skäl bör det inte vara fråga om någon sammanläggning av de olika funktionerna, utan om ett samarbete mellan olika var för sig självständiga aktörer.

Det finns ett behov av en stark gemensam plattform på verksamhetsnivå under regeringen i nu aktuella frågor. Var för sig utgör i detta sammanhang DV och RÅ för små enheter för att ha denna roll. Om det skall kunna skapas en rationell och slagkraftig organisation inom rättsväsendets myndigheter för de internationella insatserna krävs att samordning sker.

KUR:s förslag och genomförandet av dessa har lett till framsteg när det gäller informationsspridning och samarbete rättsväsendets myndigheter emellan inom utvecklingssamarbetet, framförallt genom inrättandet av styr- och kontaktmannagrupper. Hittills har kontaktmannamötena letts av Justitiedepartementet. Denna ordning bör frångås i fortsättningen. Samarbetet



mellan rättsväsendets myndigheter bör i stället vidareutvecklas och hanteras av myndigheterna själva.

Det är emellertid även viktigt med advokatmedverkan. Som framhållits i tidigare avsnitt har advokaterna en viktig funktion i rättsstaten (jfr avsnitt 2.5). I det vidareutvecklade samarbetet bör även företrädare för advokatkåren – lämpligen genom Sveriges advokatsamfund – medverka.

I syfte att nå fördelar från rationaliseringssynpunkt skulle samarbetet kunna utmyнна i en sammanläggning av funktionerna för internationella insatser inom rättsväsendets myndigheter hos någon av myndigheterna, antingen hos RPS som har störst erfarenhet och vars insatser har störst omfattning eller hos DV av hänsyn till domstolsväsendets ställning. Andra alternativ är att lägga samman funktionerna i en ny myndighet eller att samlokalisera dessa.

Att inrätta en ny myndighet skulle emellertid skapa en ny och onödig byråkratisk struktur. Inte heller en samlokalisering förefaller lämplig, eftersom den skulle öka avståndet till respektive myndighets centrala beslutsfunktioner, vilket inte i vart fall i ett inledningsskede är önskvärt. Av såväl principiella som praktiska skäl bör inte heller någon sammanläggning av de olika funktionerna ske till en av myndigheterna. I stället bör det vara fråga om ett samarbete mellan olika var för sig självständiga aktörer. Om rätt former skapas för detta samarbete – bl.a. medverkan från advokathåll – behöver inte domstolsväsendets autonomi riskeras.

Ett sådant samarbete kan inledningsvis bestå i ett informellt nätverk där RPS kan stå för en ledande roll. Sannolikt kommer dock en sådan struktur snart att framstå som för svag. Nästa steg skulle då kunna vara att formalisera samarbetet. En intressant förebild kan i det sammanhanget Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté vara.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Jfr <http://www.oek.org.se>.

## 6.7 Rekrytering

### 6.7.1 Bakgrundskrav för vissa internationella uppdrag

**Överväganden:** Internationella uppdrag som innefattar dömande uppgifter bör utföras av aktiva eller nyligen pensionerade ordinarie domare med yrkeserfarenhet. Likaså bör exekutiva åklagaruppgifter utföras av yrkeserfarna åklagare.

#### **Domstolsväsendet**

Domare med internationella uppdrag som innefattar dömande uppgifter inom ramen för t.ex. internationell civil krishantering måste kunna opartiskt, självständigt och på ett professionellt sätt fullgöra dömande uppgifter under svåra och ibland exceptionellt besvärliga yttre förhållanden. Detta kräver tidigare erfarenhet av dömande uppgifter och arbete som domare. Erfarenheterna bör dels vara av viss omfattning, dels inte ligga allt för långt tillbaka i tiden.

Det ligger ett särskilt värde i att de domare som kommer i fråga för dessa uppdrag har ställning som ordinarie domare. För att garantera självständigheten i dömandet åtnjuter ordinarie domare ett särskilt skydd i sin anställning enligt regeringsformen. En domare som inom ramen för ett internationellt uppdrag skall utföra dömande uppgifter måste vid fullgörandet av dessa uppgifter åtnjuta oberoende och självständighet. I grunden rör detta universella principer om varje persons rätt till en oavhängig och opartisk rättegång. Det är en uppgift för det internationella samfundet att skapa garantier för att domaren även i det internationella arbetet kan upprätthålla dessa principer (jfr avsnitt 6.10). Det är emellertid också viktigt att den domare som återvänder efter en tids domartjänstgöring utomlands också här hemma är garanterad den ställning och trygghet i anställningen som följer med att vara ordinarie domare.

I första hand kommer domare från allmän domstol i fråga för uppdrag inom internationell civil krishantering och då särskilt domare med brottmåls erfarenhet. Domare från allmän förvaltningsdomstol är emellertid också viktiga. Förvaltningen har stor betydelse för människors villkor. Ett prioriterat område för EU:s civila krishantering är just stärkandet av förvaltningen.

Särskilt i ett längre perspektiv är det viktigt med en bred bas av personer och erfarenheter. Det är således en fördel om det kan skapas en bred resursbank med olika kategorier av domare: domare från olika instanser och domstolsorganisationer, chefsdomare och icke befordrade domare etc. På så sätt kan varierande behov täckas och de internationella erfarenheterna spridas i olika delar av domstolsväsendet.

Även icke ordinarie domare bör engageras i det internationella arbetet. Inte minst viktigt är detta för att bygga upp kunskap och erfarenheter hos yngre generationer och på så sätt skapa en lärande återväxt. De icke ordinarie domarna kan utföra värdefulla insatser i form av beredande och stödjande uppgifter inom såväl utvecklingsarbetet som den civila krishantering.

Att domaren skall vara mer senior och erfaren stämmer också överens med utvecklingen när det gäller rekryteringar av internationella domare till Kosovo. Befattningsbeskrivningar och kravprofiler för FN:s rekryteringar till dessa uppdrag finns inlagda i *bilaga 3*.

Det är inte endast domarfunktioner som efterfrågas i de internationella insatserna. Även administrativt kunnande och stöd på domstolsområdet behövs. Här finns uppgifter för domstolsadministratörer och annan administrativ personal. Även yngre domare kan göra insatser på det administrativa området.

### **Åklagarväsendet**

Liksom beträffande domare talar mycket för att exekutiva åklagaruppgifter bör utföras av aktiva eller nyligen pensionerade åklagare med yrkeserfarenhet. De åklagare som har uppdrag med exekutiva mandat i en insats inom internationell civil krishante-

ring måste på ett professionellt sätt kunna fullgöra åklagaruppgifter under svåra och ibland exceptionellt besvärliga yttre förhållanden. Detta kräver tidigare yrkeserfarenhet som, liksom för domare, dels bör vara av viss omfattning, dels inte bör ligga allt för långt tillbaka i tiden.

Yngre åklagare som inte har lika lång yrkeserfarenhet bör liksom icke ordinarie domare medverka i förberedande och stödjande uppgifter i det internationella utvecklingssamarbetet och inom internationell civil krishantering. Därmed byggs det upp kunskap och erfarenheter också i den yngre generationen. Även här finns det visst stöd i utvecklingen när det gäller rekryteringen till Kosovo där de internationella åklagarna avses biträdas av biträdande internationella åklagare (jfr *bilaga 3*).

Liksom på domstolssidan efterfrågas även administrativt kunnande i det internationella arbetet på åklagarväsendets område. Administrativ personal och yngre åklagare kan här stå för värdefulla insatser.

### 6.7.2 Tjänstgöringsskyldighetens omfattning

**Överväganden:** För anställda inom domstols- och åklagarväsendena bör medverkan i internationella insatser bygga på frivillighet. Denna frivillighet bör stödjas genom utbildning och genom att frånvaro från och återinträde i ordinarie arbetsuppgifter underlättas.

Av arbets- och avtalsrättens allmänna grunder följer att en anställd är skyldig att utföra allt arbete som omfattas av anställningsavtalet. Den anställde är därutöver under vissa förutsättningar skyldig att utföra annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom den anställdes allmänna yrkeskvalifikationer.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Detta synsätt är centralt för arbetsrätten och brukar kallas 29/29-principen efter Arbetsdomstolens dom 1929 nr 29.

På det statliga området är det vanligt att anställningsavtal inte innehåller några närmare uppgifter om arbetet eller om tjänstgöringsskyldighetens omfattning. I avsaknad av kollektivavtalsreglering på området blir i stället frågan vad som är normalt förekommande och vad som kan krävas av de anställda i en viss verksamhet. Myndigheternas instruktioner och arbetsordningar kan här vara av betydelse.

### **Ordinarie domare**

För ordinarie domare finns en särskild reglering i 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Bestämmelsen är att se som ett komplement till 11 kap. 5 § RF, som innefattar ett principiellt förbud mot förflyttning av ordinarie domare. Enligt regeringsformen får den som utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst endast om det påkallas av organisatoriska skäl. Av regleringen i fullmaktslagen följer att en ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifter i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd. Därutöver är en ordinarie domare skyldig att tillfälligt tjänstgöra i en annan domstol vid handläggning i kollegial sammansättning. För en rådman i tingsrätt gäller denna skyldighet i andra tingsrätter inom hovrättsområdet, för en rådman i länsrätt gäller den i tingsrätt eller hovrätt samt för ett kammarrättsråd i hovrätt.

Ordinarie domares särskilda anställningsskydd skall ses mot bakgrund av principen om en självständig rättskipning. Syftet med bestämmelserna är att garantera självständigheten i dömandet och att befästa domstolarnas oberoende. Den snävt reglerade tjänstgöringsskyldigheten för ordinarie domare medför att åtaganden att ta på sig internationella uppdrag av det slag som det här är fråga om inte kan anses innefattas i ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Detta gäller således oavsett om de internationella uppdragen kan anses stå i ett naturligt samband med verksamheten i domstolarna eller inte. För ordinarie domares del

måste dessa åtaganden redan på denna grund bygga på frivillighet.

## Övriga

Åklagare och övriga anställda inom domstols- och åklagarväsendena har inte det särskilda anställningsskydd som ordinarie domare har. För dessa gäller samma regler som för övriga offentliganställda.

En översyn har nyligen gjorts av tjänstgöringsskyldigheten vid internationella insatser för personal inom Försvarmakten.<sup>23</sup> Försvarmaktens uppgifter och inriktning har förändrats över tiden, varvid den kanske viktigaste förändringen är ett väsentligt utökat deltagande i internationella insatser. Den internationella verksamheten anses numera vara en huvuduppgift för försvaret, vilket gör det till en naturlig del av yrkesofficerarnas arbetsuppgifter att tjänstgöra utomlands, såväl i fredsbevarande som fredsframtvingande verksamhet. För de yrkesofficerare som anställs fortsättningsvis föreslås också en tjänstgöringsskyldighet som innefattar utlandstjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Redan anställda yrkesofficerare bör enligt förslaget ges möjlighet att göra ett åtagande att tjänstgöra i utlandsstyrkan.<sup>24</sup> Hur tjänstgöringsskyldigheten skall komma till uttryck författningstekniskt övervägs för närvarande.

Personalförsörjningsutredningen tog även upp frågan om tjänstgöringsskyldigheten också bör omfatta civilanställda i Försvarmakten.<sup>25</sup> Personalförsörjningsutredningen kom fram till att det knappast är rimligt att införa en så ingripande tjänstgöringsskyldighet för civilanställd personal. Situationen liknades vid förhållandena vid Utrikesdepartementet, där diplomater av hävd anses skyldiga att arbeta utomlands, men där personal ur andra personalkategorier inte är det. Personalförsörjningsutredningen

---

<sup>23</sup> Se betänkandet *Personal för ett nytt försvar*, SOU 2001:23, samt prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

<sup>24</sup> Prop. 2001/02:10 s. 200 f.

<sup>25</sup> SOU 2001:23 s. 156 f. Frågan övervägs f.n. av regeringen, prop. 2001/02:10 s. 202.

hänvisade också till rekryteringen till Polisens utlandsstyrka som enligt 3 § förordningen om Polisens utlandsstyrka bygger på frivillighet. Även om strikt personalpolitiska hänsyn kan tala för att samma rättigheter och skyldigheter skall gälla för alla anställda hos en arbetsgivare måste enligt Personalförordningsutredningen särskilda hänsyn tas i detta fall.

Det ligger i sakens natur att den ordinarie och huvudsakliga verksamheten inom domstols- och åklagarväsendena är och kommer att fortsätta vara nationellt begränsade. Visserligen får nu verksamheten allt mer internationella inslag, särskilt inom åklagarväsendet. Detta innebär dock inte att de huvudsakliga uppgifterna därmed ändras. Tjänstgöringsskyldigheten för de anställda i domstols- och åklagarväsendena bör inte anses omfatta också tjänstgöring utomlands. Någon möjlighet att beordra utlandstjänstgöring bör således inte finnas, om inte särskild överenskommelse om sådan tjänstgöring träffats. I detta resonemang bortses från åläggande att genomföra utrikes resor i tjänsten eller andra kortvariga uppdrag utomlands som ett led i de huvudsakliga arbetsuppgifterna.

Medverkan i internationella insatser för anställda inom domstols- och åklagarväsendena bör således bygga på frivillighet. Denna frivillighet bör stödjas genom utbildning och genom att frånvaro från och återinträde i de ordinarie arbetsuppgifterna underlättas. Förmåner, löner och meritvärdering är också viktiga medel för att befrämja den frivilliga rekryteringen till dessa uppdrag.

### 6.7.3 Anställningsmyndighet/arbetsgivare

**Överväganden och förslag:** DV och RÅ bör ha det nationella arbetsgivaransvaret för anställda som medverkar i insatser inom internationell civil krishantering. DV och RÅ bör också ha arbetsgivaransvar för anställda som medverkar i internationellt utvecklingssamarbete som sker i DV:s och RÅ:s regi och som har

sådan omfattning att det inte kan utföras inom ramen för ordinarie anställning.

Som tidigare konstaterats är det naturligt att DV och RÅ som centrala förvaltningsmyndigheter har uppgifterna att fullgöra samordnande centrala stödfunktioner för de internationella insatserna inom domstols- och åklagarväsendena. En särskild fråga rör vilken myndighet eller vilket organ som skall utöva statens arbetsgivaransvar för den personal som deltar i internationell civil krishantering. Dessa uppdrag ställer särskilda krav på arbetsgivaren bl.a. eftersom de är förenade med högre skaderisker.

Man kan härvid tänka sig olika lösningar. Varje enskild domstol eller åklagarmyndighet kan ha arbetsgivaransvaret för de anställda inom domstolen/åklagarmyndigheten som deltar i en civil krishanteringsinsats. Det samlade ansvaret kan ligga hos regeringen eller hos de centrala förvaltningsmyndigheterna, DV respektive RÅ. Arbetsgivaransvaret kan ligga på en annan myndighet, t.ex. Sida. Ytterligare ett alternativ är att en ny myndighet skapas för denna uppgift. Man kan också tänka sig en delad ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

En från självständighetssynpunkt tilltalande lösning för domare är att det svenska arbetsgivaransvaret ligger hos varje domstol. Från praktisk synpunkt förefaller emellertid detta mindre bra. De domare som får uppdrag i insatser inom internationell civil krishantering kommer att ha sina ordinarie domaranställningar i olika domstolar på olika nivåer runt om i landet. En sådan bredd i resursbasen är, som tidigare anförts, också önskvärd. Att ge var och en av domstolarna ansvaret för den eller de domare som har sin anställning just där leder till en splittrad ansvarsbild och gör det svårt att bygga upp kontinuitet, kompetens och erfarenhet. Därigenom förlorar man de fördelar som ett samlat nationellt ansvar ger.

Att ha ett delat arbetsgivaransvar mellan olika myndigheter riskerar på liknande sätt att leda till en oklar ansvarsfördelning och till att det samlade greppet om verksamheten förloras. Inte



heller förefaller det lämpligt att regeringen tilldelas arbetsgivarfunktionen. Förvaltningsuppgifter bör så långt möjligt ligga på myndigheterna.

En av anledningarna till att huvudmannskapet för poliser i fredsfrämjande tjänst flyttades över till RPS var att det ansågs föreligga avgörande fördelar med ett samlat nationellt ansvar för utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten. Betydelsen av ett samlat och verksamhetsförankrat ansvar är inte mindre när svenska domare och åklagare medverkar i insatser inom internationell civil krishantering. Detta talar således mot Sida som anställningsmyndighet. Arbetsgivaransvaret bör i stället ligga inom domstols- och åklagarväsendena.

För domstols- och åklagarväsendena finns centrala förvaltningsmyndigheter. Det är naturligt och lämpligt att DV och RÅ har det nationella arbetsgivaransvaret för anställda inom domstols- och åklagarväsendena som har uppgifter utomlands i insatser inom internationell civil krishantering. I den mån uppdrag inom utvecklingssamarbete som sker i DV:s och RÅ:s regi inte bedöms kunna utföras inom ramen för den ordinarie anställningen vid domstolen/åklagarmyndigheten bör DV och RÅ också ha arbetsgivaransvar för de anställda som medverkar i dessa insatser.

I DV:s och RÅ:s nationella arbetsgivaransvar ligger att ansvara för utbildning och andra förberedande åtgärder samt för stöd och uppföljande verksamhet. För att säkra kompetens och kontinuitet är det viktigt att det finns en stark organisatorisk struktur. Det kan vara lämpligt att dessa frågor handhas av särskilda enheter inom DV och RÅ (jfr avsnitt 6.5).

#### 6.7.4 Rekryteringar till internationella uppdrag

**Överväganden och förslag:** Rekryteringsprocessen skall vara noggrann och leda till ett kvalitativt gott resultat. Men den måste också kunna vara snabb och flexibel. Kvaliteten i rekryteringen

främjas bäst om det finns möjlighet att söka uppdragen i konkurrens. Ändamålsenliga resursbanker med personer som är intresserade av internationella uppdrag bör byggas upp. Bl.a. uppdragens art och deras utrikespolitiska betydelse avgör på vilken nivå – regerings- eller myndighetsnivå – beredning och beslut skall ske. Oavsett var handläggningen sker bör det skapas enhetliga riktlinjer och en fast struktur för den. Om handläggningen skall ske på myndighetsnivå kan en kvalificerad beredning av rekryteringar till internationella uppdrag göras av tjänsteförslagsnämnderna för domstols- och åklagarväsendena. Beslut på myndighetsnivå bör 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.

Till skillnad från vad som gäller vid rekryteringar till utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och polisen finns inte några väl utarbetade former för rekryteringar till internationella uppdrag inom domstols- och åklagarväsendena. De ad hoc baserade system som tillämpas i dag inger knappast förtroende och – vad värre är – riskerar att missa personer som är väl lämpade och kompetenta. Detta är givetvis inte bra, särskilt som det finns anledning anta att det nu finns fler intresserade och lämpliga kandidater till internationella uppdrag än tidigare.

I det följande ges en bild av hur ett rekryteringsförfarande bör se ut. Ett sådant förfarande får inte vara allt för byråkratiskt. Det viktiga är att resultatet i slutänden blir bra. I grunden skall det finnas ett kvalitetstänkande. Det gäller att finna det för varje situation optimala förfarandet. Som ett första steg handlar det om att finna en ordning som är praktisk och som tillförsäkrar kvalitet i rekryteringen. I nästa steg gäller det att skapa ett förfarande som också långsiktigt stärker legitimiteten för de personer som deltar från svensk sida.

Rekryteringsprocessen skall vara noggrann och leda till ett kvalitativt gott resultat. Men den måste också kunna vara snabb

och flexibel. Viktiga frågor i sammanhanget rör uppdragens art, hur uppdragen aktualiseras, hur bråttom det är och om det finns många möjliga kandidater. Beroende på svaren på dessa frågor kan olika lösningar vara att föredra.

Det bör i normalfallet finnas möjlighet att söka de internationella uppdragen i konkurrens med andra. Detta ger bäst garantier för rekrytering av de för uppdragen mest kompetenta och lämpade personerna. Sådana öppna ansökningsförfaranden borgar även för legitimitet för dem som rekryteras, vilket är väsentligt inte minst när det handlar om domar- och åklagaruppgifter.

Med en fast och bra organisatorisk struktur bör det vara möjligt att hålla nere handläggningstiderna. I vissa fall kan emellertid omständigheterna vara speciella och ett mycket snabbt tillträde kan krävas. Det är då viktigt att det har byggts upp ändamålsenliga resursbanker av personer som är intresserade av internationella uppdrag för att det t.ex. skall kunna gå att rikta en utannonsering till en mindre grupp med sådan bakgrund som gör dem särskilt lämpade för ett visst uppdrag eller – i undantagsfall – tillfråga en lämplig person från resursbanken utan föregående utannonsering av uppdraget.

I de fall rekryteringsärendet inleds genom att regeringen tar emot en inbjudan eller förfrågan får det inom Regeringskansliet övervägas om beredningen bör skötas inom Regeringskansliet och beslutet tas av regeringen eller om dessa uppgifter bör skötas på myndighetsnivå. Frågan om på vilken nivå besluten skall fattas – av regeringen eller på myndighetsnivå – får övervägas med hänsyn till bl.a. den utrikespolitiska betydelsen och uppdragets art.

I de fall handläggningen sker inom Regeringskansliet bör Justitiedepartementet ha huvudansvaret om rekryteringen avser personer inom rättsväsendet.

Inom tjänsteförslagsnämnderna för domstols- och åklagarväsendena finns rutiner och kunskap när det gäller beredning av rekryteringar. Dessa nämnder kan få uppgifter också såvitt avser beredning av rekryteringar till internationella uppdrag. I den utsträckning särskild kunskap krävs vid dessa rekryteringar kan

expertis – från t.ex. Sida – inhämtas antingen genom att en extern expert deltar i nämndens beredning eller genom att ett skriftligt yttrande begärs in. Expertråd kan även inhämtas på ett mera informellt sätt.

I de fall DV och RÅ skall fullgöra rollen som arbetsgivare kan det sägas ligga nära till hands att dessa myndigheter också står för rekryteringsbesluten i den mån dessa beslut skall fattas på myndighetsnivå. DV har emellertid inte som RÅ har beträffande tillsättningen av vissa åklagare, behörighet att utnämna domare. DV överprövar domstolarnas beslut i anställningsärenden avseende i huvudsak andra än domare.<sup>26</sup> Domstolarnas beslut i frågor om vikariat för en ordinarie domare överklagas inte till DV utan till Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet har också uppgifter när det gäller bedömningar av domares bisysslor. Det finns således skäl för att anse nämnden vara ett lämpligare beslutsorgan än DV när det gäller rekrytering på myndighetsnivå av ordinarie domare till internationella uppdrag. Särskilt gäller detta när uppdraget innefattar dömande uppgifter. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet bör kunna anpassa sina arbetsformer så att även dessa ärenden, som kan fordra stor skyndsamt, kan ingå i nämndens arbetsuppgifter. DV bör rekrytera övrig personal inom domstolsväsendet till internationella uppdrag.

Beträffande rekryteringen av domare som skall utföra dömande uppgifter inom ramen för ett internationellt uppdrag kan följande anmärkning göras. Uppgiften att utnämna domare är av särskild konstitutionell natur. I diskussionen kring utnämningar till domarbefattningar har därför framförts att det bör vara regeringen själv som utnämner ordinarie domare och inte en myndighet till vilken utnämningmakten delegerats eftersom detta på ett bättre sätt ger uttryck för den viktiga funktion som

---

<sup>26</sup> Jfr 57 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 55 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 59 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 49 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion.

är förenad med ett ämbete som domare.<sup>27</sup> De domare som skall fullgöra domaruppdrag inom civil krishantering bör emellertid vara ordinarie domare. De har således redan fått ett förordnande av regeringen som domare. Några principiella betänkligheter mot att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet beslutar i frågor om rekrytering av dessa till internationella uppdrag som innefattar dömande uppgifter bör därför inte anses föreligga.

I den utsträckning regeringen – kanske framförallt av praktiska skäl – väljer att hålla dessa uppgifter från sig och de i stället handläggs av en myndighet bör således följande ordning gälla: välordnade resursbanker, möjlighet till ett kvalificerat beredningsförfarande i en tjänsteförslagsnämnd – domstolsväsendets respektive 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.

De internationella uppdrag som aktualiseras inom den civila krishanteringen bör kunna följa den ordning som nu anvisats för beredning och beslut på myndighetsnivå. På sikt bör även ledande positioner – projektledare – inom det internationella utvecklingssamarbetet i DV:s respektive RÅ:s regi tillsättas på detta sätt. Det skulle bidra till att säkra kvaliteten i rekryteringen och därmed också till att höja statusen och attraktiviteten i dessa uppdrag.

#### 6.7.5 Nomineringar eller rekommendationer till internationella uppdrag

**Överväganden och förslag:** Liksom vid beslut om rekryteringar till internationella uppdrag bör kvalitetstänkande styra förfarandet då Sverige nominerar eller rekommenderar kandidater till sådana uppdrag. Enhetliga riktlinjer och en fastare struktur

<sup>27</sup> Jfr diskussionen i SOU 1994:99 s. 222 och i SOU 2000:99 s. 129 samt däri föreslagen ändring av 11 kap. 9 § RF.

bör utarbetas också för handläggningen av dessa ärenden. Inför nomineringar av domare till EG-domstolen har justitieutskottet informerats under hand om en tänkt nominering. I detta sammanhang kan det även vara naturligt med en ordning där information ges till ordförandena i de båda högsta domstolarna som företrädare för domstolsväsendet. Ett sådant steg skulle innebära att även den dömande statsmakten är företrädd i beredningsförfarandet. Det skulle kunna bilda utgångspunkt för en framtida modell för liknande nomineringsförfaranden.

Många internationella uppdrag tillsätts genom beslut av en internationell organisation eller domstol eller av flera länder gemensamt. För vissa uppdrag finns en fastlagd valprocedur. Val av domare till internationella domstolar föregås i regel av ett förfarande där de olika anslutande staterna eller medlemsstaterna nominerar en eller ett par kandidater. Så är t.ex. fallet vid utseende av domare till EG-domstolen.

Sedan Sverige blev medlem i Europeiska unionen har vi nominerat domare till EG-domstolen och ledamot till Första instansrätten vid ett par tillfällen. Ärendena har beretts inom Justitiedepartementet.<sup>28</sup> Kandidater har tagits fram och referenser inhämtats. Beredning har skett med Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet samt med övriga statsråd vid en lunchberedning. Justitieutskottet har också informerats under hand. Beslut om nomineringen har fattats vid ett regeringsammansammanträde.

Allteftersom andra länder nominerat kandidater har övriga länder underrättats om nomineringarna. Dessa nomineringar har beretts inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) på sedvanligt sätt, varefter regeringen uppdragit åt utrikesministern eller den denne utsett att med övriga länders representanter utse domare i domstolen.

I detta sammanhang kan det även vara naturligt med en ordning där information ges till ordförandena i de båda högsta domstolarna som företrädare för domstolsväsendet. Ett sådant steg

<sup>28</sup> Beträffande handläggningen vid de första nomineringarna se även bet. 1994/95:KU30.

skulle innebära att även den dömande statsmakten är företrädd i beredningsförfarandet, vilket framstår som principiellt tilltalande. Det skulle innebära att beredningsförfarandet vinner ökad legitimitet.<sup>29</sup>

Även i de fall det inte finns några regler om ett formellt nomineringsförfarande föregås inte sällan tillsättningar av befattningar inom internationella organisationer av olika former av "nationell lobbying" genom formella rekommendationsbrev eller mer informella underhandskontakter.

Det är givetvis av stor vikt att det även i dessa fall är den för uppgiften mest lämpade som nomineras eller rekommenderas för ett visst uppdrag. Mellan detta och den omständigheten att ett lands regering talar för en egen kandidat behöver det i och för sig inte ligga någon motsättning. Problem i legitimitetshänseende kan emellertid uppstå om den rekommenderade kandidaten inte har valts ut efter ett kvalificerat beredningsförfarande. Särskilt viktig är legitimitetsfrågan för domare som i sitt dömande måste stå självständiga i förhållande till bl.a. den egna regeringen.

Liksom vid rekryteringar till internationella uppdrag som beslutas nationellt förefaller den nuvarande handläggningen av nomineringar eller rekommendationer till internationella uppdrag – möjligtvis med undantag för nomineringar till EG-domstolen och Första instansrätten – inte följa några enhetliga linjer eller någon fast struktur. I vissa fall fungerar Utrikesdepartementet som inkörsport och i andra fall Justitiedepartementet om det handlar om personer som hämtas från rättsväsendet. Det händer även att denna typ av ärenden initieras inom myndigheter som t.ex. Sida. Ärendena hanteras på olika sätt från fall till fall och något samlat erfarenhetsutbyte förefaller inte ske.

Det är uppenbart att det ligger ett särskilt värde i att rutinerna stagas upp och att enhetliga riktlinjer utformas för handlägg-

---

<sup>29</sup> Det kan antas att dessa frågor kommer att uppmärksammas ytterligare framöver. Jfr den ordning som är tänkt att gälla för nomineringar till Internationella brottmålsdomstolen enligt artikel 36(4a) i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och innehållet i betänkandet SOU 2000:99 som f.n. bereds inom Justitiedepartementet.

ningen.<sup>30</sup> När det handlar om personer som hämtas från rättsväsendet är det naturligt att Justitiedepartementet har huvudansvaret inom Regeringskansliet. Om handläggningen skall ske på myndighetsnivå kan den ordning som förordats ovan gälla (jfr avsnitt 6.7.4).

### 6.7.6 Resursbanker och deras rättsliga status

**Överväganden:** En resursbank bör skapa förutsättningar för en kvalificerad och snabb rekrytering. Registrering i en resursbank förutsätter i regel den enskildes samtycke. Det finns anledning räkna med att uppgifterna i en resursbank är offentliga.

#### Nyttan av en resursbank

Tanken med att upprätta resursbanker för rekrytering till internationella uppdrag är i första hand att därigenom skapa förutsättningar för en kvalitativ rekrytering. Med väl utvecklade resursbanker skapas även bra förutsättningar för snabba rekryteringar till mer akuta insatser. En resursbank består av ett kandidatregister med namn på personer som är intresserade av internationella uppdrag. Därutöver kan resursbanken innehålla sådan information som kan vara av värde för rekryteringen såsom uppgifter om personernas bakgrund, utbildning, erfarenheter och relevanta meriter i övrigt samt vilka typer av uppdrag kandidaterna är intresserade av. Att ha en väl utvecklad och ändamålsenlig resursbank är väsentligt också för informationsspridning och utbildningsplanering.

---

<sup>30</sup> I samband med granskning av nomineringar till tjänster inom EU har Konstitutionsutskottet uttalat att det är angeläget att regeringen redovisar de principer och beredningsprocesser som skall tillämpas för nomineringar och att det för alla berörda klart bör framgå hur nomineringsprocesserna går till och efter vilka kriterier som nomineringsbeslut fattas av regeringen, se bet. 1994/95:KU30 s. 244.



### **Särskilt om resursbankens rättsliga status**

I det följande behandlas frågor om kravet på samtycke vid registrering i en resursbank och om uppgifterna är allmänna handlingar och offentliga. Även frågan om sekretess berörs. Slutsatserna är att uppgifter i en resursbank i regel förutsätter den enskildes samtycke och att det finns anledning räkna med att uppgifterna i en resursbank är offentliga.

Resursbanken utgör en sammanställning av kandidater till internationella uppdrag. Behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad omfattas av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Också manuell behandling av personuppgifter omfattas av PUL om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Syftet med PUL är att skydda människors personliga integritet och därför krävs i regel samtycke från den registrerade (1 och 10 §§).

En viktig fråga är den om de uppgifter som ingår i en resursbank är offentliga. Huvudregeln i Sverige är att allmänna handlingar är offentliga. Grundreglerna om denna princip finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF dels framställning i skrift eller bild, dels tekniska upptagningar, dvs. upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel såsom t.ex. uppgifter i ett datorfört register.

För att en handling skall anses som allmän krävs att den förvaras hos en myndighet och att den antingen är att betrakta som inkommen dit eller upprättad där. Ansökningar och intresseanmälningar som görs skriftligen, med t.ex. brev eller e-post, är inkomna handlingar och därmed offentliga om de inte omfattas av någon sekretessbestämmelse. Muntliga ansökningar eller intresseanmälningar kan under vissa omständigheter anses upprättade inom myndigheten.

Utgångspunkten är att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har fått sin slutliga utformning. Av 2 kap. 7 § TF framgår t.ex. att en handling som är expedierad anses upprättad. En handling som inte har expedierats och som hör till ett ärende, anses upprättad när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. Hör en handling inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Till dessa

regler finns tre undantagsregler som avser diarium o.d., domar och beslut samt vissa protokoll. För diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande gäller att de är upprättade när handlingen färdigställts för anteckning eller införelse.

Muntliga ansökningar och anmälningar som dokumenteras av en myndighet blir upprättade handlingar när ärendet slutbehandlats, om handlingen inte dessförinnan expedieras. Uppgifterna i en resursbank avser lämpliga kandidater för framtida eventuella tillsättningsärenden. Sådana uppgifter hör inte till något speciellt ärende, inte heller kommer de att expedieras. Vidare torde den typ av uppgiftssamling som resursbanken utgör aldrig bli färdigställd i den mening som avses i TF. En möjlighet skulle kunna vara att jämställa resursbanken med ett diarium e.d. eftersom det är en förteckning som kan anses vara fördd fortlöpande. Uppgifterna i resursbanken skulle då vara offentliga när de färdigställts för anteckning eller införelse, dvs. redan innan någon presumtiv kandidat ens har noterats. Detta är emellertid inte helt klart.<sup>31</sup>

Av det anförda framgår således att ansökningar och anmälningar som görs skriftligen omfattas av offentlighetsprincipen, men att det beträffande muntliga ansökningar och anmälningar som dokumenteras i en resursbank för framtida eventuella anställningar eller uppdrag råder viss osäkerhet.

Bestämmelser om undantag från offentlighetsprincipen finns i sekretesslagen (1980:100) med därtill kompletterande bestämmelser i sekretessförordningen (1980:657). De sekretessbestämmelser som ligger närmast till hands för uppgifter i en resursbank för internationella uppdrag är i första hand de som avser personaladministrativ verksamhet eller de som omfattas av utrikessekretess.

I 7 kap. 11 § sekretesslagen regleras sekretessen i myndigheternas personaladministrativa verksamhet. Möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter i tillsättningsärenden enligt denna bestämmelse är dock små. I den mån möjligheter till sekretesskydd föreligger handlar det huvudsakligen om att skydda tjänstemän mot allvarliga övergrepp. Hos myndigheter där personalen särskilt riskerar att utsättas för hot och trakasserier gäller sekretess för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller

---

<sup>31</sup> Frågan togs upp i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* där det konstaterades att någon säkerhet i frågan om hur bestämmelsen skall tolkas inte kan vinnas förrän Regeringsrätten tagit ställning till saken, SOU 2000:99 s. 68 f.

någon närstående till denne lider men. Personal hos domstolar och åklagarmyndigheter omfattas av denna sekretessregel.<sup>32</sup>

Uppgifter som ingår i en resursbank för internationella uppdrag kan vara sådana att de omfattas av utrikessekretess. I 7 kap 11 § sekretesslagen finns också en bestämmelse i femte stycket om sekretess för uppgift i tjänstgöringsomdöme som upprättats inom utrikesförvaltningen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den motiveras såväl av utrikespolitiska hänsyn som av hänsyn till den enskildes integritet.<sup>33</sup> Bestämmelsen omfattar dock endast omdömen som upprättats inom utrikesförvaltningen.

Huvudbestämmelsen om utrikessekretess finns i 2 kap. 1 § sekretesslagen. Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Denna bestämmelse avses inte ge skydd för enskilda, utan hänför sig till Sveriges internationella förbindelser. Tidigare gällde olika skaderekvisit beroende på var uppgiften förekom. I samband med Sveriges anslutning till EU infördes generellt ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet.<sup>34</sup>

Förutsättningarna för att sekretesskydda uppgifterna i en resursbank som annars är offentliga är således förhållandevis små. Inte annat än i undantagsfall torde sekretess vara aktuell.

#### 6.7.7 Samordning i rekryteringsfrågor

**Överväganden:** För att den svenska resursbasen skall kunna utnyttjas på bästa sätt krävs en samordning mellan olika aktörer i det internationella arbetet och att samlad kunskap och erfarenheter tas till vara.

<sup>32</sup> 7 kap. 11 § sekretesslagen och 1a § sekretessförordningen.

<sup>33</sup> Prop. 1993/94:165 s. 35 f.

<sup>34</sup> Jfr prop. 1994/95:112, bet. 1994/95:KU18 och rskr. 1994/95:128. Det konstaterades att detta innebar en viktig omläggning av den grundläggande synen på sekretess i utrikesärenden och att ändringen därför borde följas upp, jfr prop. 1994/95:112 s. 31. Regeringen har därefter tillkallat en kommitté med uppgift att bl.a. se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen, dir. 1998:32.

De resursbanker och den kunskap som byggs upp inom DV och RÅ bör kunna användas också vid rekryteringar som sker av t.ex. Sida eller olika frivilligorganisationer där även domstols- och åklagaranställda kan bli aktuella. Att en sådan samordning sker är viktigt för att på bästa sätt utnyttja den samlade svenska resursbasen. Brister i samordningen riskerar att leda till att Sveriges samlade resurser inte utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt och att rekryteringsarbetet går långsamt. Information, samordning och tillvaratagande av samlad kunskap och erfarenheter är väsentliga inslag för att vidareutveckla och förbättra svenskt deltagande i internationella insatser.

Swedehum<sup>35</sup> är ett nätverkssamarbete mellan olika svenska aktörer inom internationellt utvecklingssamarbete på området för demokrati och mänskliga rättigheter. Samarbetet är huvudsakligen koordinerat genom Sida. I en rapport som utarbetades inom ramen för Swedehums arbete i maj 1999 konstateras bl.a. att samarbetet med de rättsvärdande myndigheterna bör vidareutvecklas. Utgångspunkten bör enligt rapporten vara att det är mer ändamålsenligt att de rättsvärdande myndigheterna själva utvecklar resursbasen än att någon extern aktör gör det. Sidans uppgift skall vara att samordna och stödja arbetet kring rekrytering och resursbasutveckling snarare än att självt göra det. Dessa tankegångar överensstämmer med de överväganden som här gjorts. De resursbanker som byggs upp inom DV och RÅ bör samordnas med och göras tillgängliga i Swedehums resursbanker.

## 6.8 Anställningsförhållanden

### 6.8.1 Frågor om ledighet

**Överväganden och förslag:** Utgångspunkten bör vara en generös hållning från anställningsmyndigheternas sida när det gäller de anställdas internationella uppdrag. Anställda inom domstols- och åklagarväsendena som fullgör uppdrag utomlands

<sup>35</sup> Swedish Resource Bank for Democracy and Human Rights.

inom en internationell civil krishanteringsinsats bör vara lediga från sina ordinarie anställningar. Regleringen bör utformas så att de under den tid tjänstgöring pågår utomlands, utan särskilt beslut om det, är lediga från sina ordinarie anställningar.

Internationella uppdrag kan vara av olika slag och omfattning. Om det internationella uppdraget innebär tjänstgöring utomlands – vilket är fallet med uppdrag inom internationella civila krishanteringsinsatser – eller annars på heltid under längre perioder är det inte möjligt att samtidigt fullgöra arbetsuppgifterna i den ordinarie anställningen. Detta aktualiserar frågor om ledighet.

I utlandsstyrkan inom Försvarsmakten gäller en särskild regel om att den som samtidigt har en annan statlig anställning, utan särskilt beslut om det, är ledig från den anställningen under den tid som anställningen i utlandsstyrkan varar.<sup>36</sup> Någon motsvarande bestämmelse finns inte för Polisens utlandsstyrka där i allt väsentligt personer som redan är anställda inom polisväsendet tjänstgör.

Ovan har föreslagits att DV och RÅ skall vara anställningsmyndigheter för de anställda som medverkar i insatser inom internationell civil krishantering (jfr avsnitt 6.7.3). Det skulle kunna hävdas att krishanteringssuppdraget endast innebär en överenskommelse om att under viss tid utföra särskilda arbetsuppgifter inom samma anställning (underförstått med samma arbetsgivare) och att någon ledighet därför inte är nödvändig.<sup>37</sup> De anställda inom domstols- och åklagarväsendena har dock sina anställningar vid domstolarna eller åklagarmyndigheterna, inte hos DV eller RÅ. För domare är detta från oavhängighetssynpunkt av särskild principiell betydelse. Det talar för att anställda inom domstols- och åklagarväsendena som medverkar i insatser inom internationell civil krishantering utomlands bör vara lediga från sina ordinarie anställningar. Regleringen bör utformas så att

<sup>36</sup> 5 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

<sup>37</sup> Jfr SOU 1995:89 s. 82.

de under den tid tjänstgöring pågår utomlands, utan särskilt beslut om det, är lediga från sina ordinarie anställningar.

För andra internationella uppdrag fordras ledighet från de ordinarie arbetsuppgifterna om dessa inte kan fullgöras under den tid det internationella uppdraget pågår. Vid prövningen av en begäran om ledighet får olika intressen vägas mot varandra. För vissa internationella uppdrag gäller en författningsenlig rätt till ledighet, för andra finns en möjlighet till ledighet.<sup>38</sup> Utgångspunkten bör vara en generös hållning från anställningsmyndigheternas sida. De anställdas internationella uppdrag kan i vissa fall aktualisera frågor om risken för förtroendeskadlighet.

### 6.8.2 Särskilt om bedömningen av förtroendeskadlighet

**Överväganden:** Viss försiktighet kan vara påkallad när det gäller internationella uppdrag hos andra än den egna anställningsmyndigheten. Liksom för alla offentliganställda är det viktigt att förtroendet inte rubbas för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena. Särskilt viktigt är detta för personer med så ansvarsfulla uppgifter som domare och åklagare. Med anledning av ett ärende från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet anser utredaren att det normalt inte är en lämplig ordning att domare eller andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena bildar egna bolag för att delta i internationellt utvecklings-samarbete. De anställdas medverkan bör i stället kunna ordnas via DV respektive RÅ.

<sup>38</sup> Se t.ex. tjänstledighetsförordningen (1984:111) om arbetstagares rätt till ledighet för uppdrag eller anställning inom Nordiska ministerrådet, Nordiska rådet eller i en samnordisk institution (5 §), i Europeiska unionens institutioner eller organ (5a §), inom offentlig eller privat biståndsverksamhet (7 §) samt inom verksamhet som i huvudsak bedrivs utomlands i direkt syfte att främja svensk export (7a §). Även medföljande make/maka eller sambo har under vissa förutsättningar rätt till tjänstledighet. För domare finns regler i förordningen om ledighet för domare (DVFS 1996:19) som gäller för alla domare med undantag för justitieråd och regeringsråd. Ordinarie domare samt assessorer och fiskaler som fullgjort sitt underrättsår får beviljas ledighet för att under högst tre år inom en femårsperiod ha en anställning i Europeiska unionens institutioner eller organ (3 och 6 §§). De får också beviljas ledighet för att pröva en annan anställning. Ordinarie domare får beviljas sådan ledighet under högst ett år och assessorer och fiskaler under högst ett år inom en treårsperiod.

Allmänna intressen av skilda slag talar för att domare och åklagare åtar sig vissa uppdrag där deras särskilda yrkeserfarenhet och specialkunskaper kommer till användning. Ett uppdrag av kvalificerat slag kan ge dem en värdefull inblick i olika sidor av samhällslivet samt erfarenheter som kan komma till godo i arbetet. Det förekommer även i dag att domare och åklagare har särskilda uppdrag eller kontraktsanställningar som medför en med anställningarna som domare och åklagare konkurrerande tjänstgöringsskyldighet. En ordinarie domare eller en åklagare kan t.ex. förordnas att vara auditör eller folkrättsrådgivare inom Försvarsmakten.

I prövningen av tillåtligheten av bisysslor anses som regel uppdrag som lämnas av statlig myndighet tillättna för domare och åklagare. Samma sak gäller internationella uppdrag av offentlig-rättslig natur. Bisysseutredningen, som hade till uppgift att genomföra en översyn av bisysleregleringen inom den offentliga sektorn<sup>39</sup>, anförde när det gäller offentliga uppdrag i allmänhet för domare att det för den enskilde domaren finns anledning beakta hur styrt ett uppdrag är och vilken bundenhet det kan leda till.<sup>40</sup> Dessutom finns det, enligt Bisysseutredningen, all anledning för den offentlige uppdragsgivaren att noga överväga vilken risk för förtroendeskada uppdraget medför.

Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet har i ett par ärenden prövat frågor om tillåtligheten av domares internationella uppdrag. Ett ärende avsåg ett miljöråds uppdrag att delta i ett utvecklings-samarbetsprojekt i Naturvårdsverkets regi. Projektet skulle finansieras av EU och av Naturvårdsverket. En del av projektet skulle ske inom ramen för s.k. twinning. Nämnden – vars beslut inte överklagades – ansåg att det aktuella uppdraget var förtroendeskadligt eftersom Naturvårdsverket inte sällan uppträder som part i miljödomstolarna.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Jfr betänkandet *Offentligt anställdas bisysslor* SOU 2000:80 och prop. 2000/01:147 *Offentliganställdas bisysslor*.

<sup>40</sup> SOU 2000:80 s. 155.

<sup>41</sup> Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendets beslut den 27 januari 1999, dnr 1-1999.

I ett annat ärende ansåg nämnden att ett hovrättsråds uppdrag som konsult åt det estniska justitieministeriet var en förtroendeskadlig bisyssla. Förtroendeskadligheten avsåg, enligt nämnden, inte uppgiften som sådan utan det sätt på vilket verksamheten hade organiserats, nämligen att uppdraget skulle utföras av ett handelsbolag i vilket hovrättsrådet var bolagsman. Uppdraget skulle finansieras av Sida. Enligt ett i ärendet avgivet yttrande från Sida uppmanas av kontraktsskäl svenska parter i internationellt utvecklingssamarbete att ingå samarbetet med utländska parter som juridiska personer. Nämndens bedömning underkändes dock av regeringen.<sup>42</sup> Det som enligt regeringen var avgörande var om den verksamhet som faktiskt bedrevs, dvs. i detta fall utvecklingssamarbete på rättsområdet inom ramen för ett biståndsprojekt, var förenlig med bisysslereglererna för ordinarie domare. Eftersom så ansågs vara fallet upphävdes nämndens beslut.

Internationella uppdrag inom ramen för civil krishantering, utvecklingssamarbete e.d. bör som regel anses förenliga med domares och åklagares ställning. Som Bisyssleutredningen anförde bör man dock beakta bl.a. hur styrt ett uppdrag är och vilken bundenhet det kan leda till. Generellt sett bör denna typ av uppdrag präglas av så liten styrning som möjligt. När det gäller det faktiska utövandet av t.ex. dömande uppgifter skall givetvis ingen styrning alls förekomma.

I vems regi uppdragen utförs och hur de organiseras kan vara av betydelse för bedömningen av risken för förtroendeskada, vilket de redovisade ärendena från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet visar. I ett av de refererade ärendena ansåg nämnden att det fanns risk för att en domares uppdrag inom det internationella utvecklingssamarbetet skulle komma att rubba förtroendet för domarens opartiskhet som domare och skada domstolens anseende eftersom arbetet skulle utföras av domaren som bolagsman i ett handelsbolag och som ett led i handelsbolagets näringsverksamhet. Även om regeringen i det aktuella

---

<sup>42</sup> Regeringens beslut den 23 juni 1999, dnr Ju1999/151.



ärendet hade en annan uppfattning angående bisysslans tillåtlighet anser utredaren att det normalt inte är en lämplig ordning att domare, eller för den delen andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena, utför arbete i egna bolag i denna typ av internationell verksamhet. Att föredra är i stället att de anställdas medverkan kan ordnas via DV respektive RÅ. Frågan bör vara föremål för diskussion mellan DV respektive RÅ och Sida.

Det är viktigt att diskussionen kring de internationella uppdragen är nyanserad och tar hänsyn till olika situationer. Viss försiktighet kan vara påkallad när det gäller uppdrag i andra aktörers regi såsom uppdrag som utförs i regi av andra som ofta uppträder som parter i domstol, men också i vissa fall uppdrag inom ramen för olika frivilligorganisationers arbete. Liksom för alla offentliganställda är det viktigt att förtroendet inte rubbas för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena. Särskilt viktigt är detta för personer med så ansvarsfulla uppgifter som domare och åklagare. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet och RÅ har uppgiften att finna rätt avvägning mellan å ena sidan förtroendeaspekten och å andra sidan värdet av att viktiga internationella insatser kan göras.

### 6.8.3 Rekrytering och ersättare vid uppdrag inom internationell civil krishantering

**Överväganden och förslag:** Det finns praktiska problem med ett system där ett antal personer pekas ut i förväg för att ha beredskap inför eventuellt kommande uppdrag. Rekryteringen till uppdrag inom internationell civil krishantering bör i stället som regel ske genom att rekryteringsförfarande inleds sedan ett visst uppdrag aktualiserats. Som tidigare anförts bör resurstillskott ske till domstols- och åklagarväsendena i form av ett antal anställningar som ordinarie domare och åklagare. Dessa bör placeras vid större domstolar/åklagarmyndigheter. För att kunna tillgodose behovet av ersättare för någon som har ett internationellt uppdrag bör det finnas möjlighet att erbjuda viss ekonomisk

ersättning i syfte att nå frivilliga överenskommelser om byte av tjänstgöringsort.

Försvarmakten, Polisen och Räddningsverket har en organisation att falla tillbaka på när det gäller beredskap för att med kort varsel kunna ställa personer till förfogande för internationella uppdrag. Inom domstols- och åklagarväsendena saknas motsvarande strukturer.

En lösning kunde vara att inom domstols- och åklagarväsendena tillsätta ett antal "beredskapsanställningar" för internationella krishanteringsuppdrag. De personer som frivilligt ingår ett sådant kontrakt kunde mot särskild ersättning för en viss bestämd period, t.ex. 3 – 6 år, ha beredskap för eventuella utlandsuppdrag. En fördel med ett sådant system är att det på förhand går att identifiera den som skall åka ut och att det därmed går att planera bl.a. hur denne skall ersättas på domstolen/åklagarmyndigheten.

Det finns dock en hel del svårigheter med ett sådant system. I praktiken innebär det att de personer som tecknar kontrakt om beredskapsanställning ingår ett slags "in blanco-åtagande" om utlandstjänstgöring i en obestämd framtid, på obestämd plats och under obestämd tid. Eftersom avtalen om beredskap för utlandsuppdrag i regel ingås innan det är känt vilka uppdrag som kommer att aktualiseras minskar också möjligheterna att utse den för uppdraget lämpligaste personen. Olika uppdrag föranleder av naturliga skäl olika kravprofiler. Det kan även under den tid avtalet om beredskap löper hända saker i den enskildes liv, t.ex. ändrade familjeförhållanden, som gör att det när ett uppdrag väl aktualiseras inte längre är möjligt för denne att åka utomlands.

En ordning där rekryteringsförfarande inleds sedan ett visst uppdrag aktualiserats förefaller därför vara att föredra. Därmed skapas bättre förutsättningar för att vid varje tillfälle finna den för uppdraget lämpligaste personen. En nackdel med en sådan ordning är att det finns en viss osäkerhet kring rekryteringar till

framtida uppdrag och att svårigheter kan uppstå i ett sent skede med rekrytering till ett uppdrag som avses påbörjas med kort varsel. Ordningen att rekrytera inför varje uppdrag har med framgång tillämpats inför vissa insatser inom Polisens utlandsstyrka. Med en förstärkt organisation borde den också kunna fungera inom domstols- och åklagarväsendena, där det ju rimligen kommer att handla om betydligt färre personer som skall rekryteras.

Frågan hänger nära samman med hur ersättningsfrågan, dvs. behovet av ersättare för den som har ett internationellt uppdrag, löses. Som tidigare anförts bör resurstillskott ske till domstols- och åklagarväsendena i form av ett antal anställningar som domare och åklagare. Även om resurser tillförs och organisationen får en generell dimensionering också för de internationella uppgifterna, återstår att lösa hur en lucka på en viss myndighet efter en person som har fått ett internationellt uppdrag skall täckas.

Hur tillfälliga förstärkningsbehov skall kunna tillgodoses är inte någon ny frågeställning. Under våren 2000 togs frågan upp i samband med ett möte mellan hovrättspresidenterna. I de allmänna domstolarna finns ett stort behov av att för kortare perioder kunna anlita extra domare vid arbetstoppar, tjänstledigheter, sjukdom, semestrar m.m. Inom domstolsväsendet finns viss flexibilitet genom de icke ordinarie domarna. Fiskaler och assessorer är emellertid en begränsad resurs. I grunden ligger också principen att dömande uppgifter i huvudsak skall utföras av ordinarie domare.<sup>43</sup> Behovet av förstärkning inom domstolsväsendet kan därför inte fullt ut tillgodoses med hjälp av icke ordinarie domare.

Ett förslag som har kommit upp i diskussionerna är att ett antal anställningar som förstärkningsdomare skall utlysas med placering i en hovrätt/kammarrätt eller vid en större tingsrätt/länsrätt. Den som får anställningen som förstärkningsdomare förbinder sig att under en viss tid tjänstgöra vid flera tings-

---

<sup>43</sup> Jfr bl.a. regeringens direktiv till utredningen om rekrytering av domare m.m., dir. 2001:57, och SOU 1994:99.

rätter/länsrätter under hovrätten/kammarrätten. När denna tid löpt ut blir domaren permanent placerad vid en domstol. Förslaget har emellertid ännu inte nått längre än till diskussionsstadiet.<sup>44</sup> Det förekommer dock i dag att domare enligt sina fullmakter ålagts tjänstgöringsskyldighet i flera utpekade domstolar.

Inom ramen för detta utredningsarbete presenteras inte någon generell lösning på förstärknings- och ersättningsfrågorna. Det har redan i det föregående konstaterats att resurstillskott krävs för att de svenska domstols- och åklagarväsendena skall kunna fylla även viktiga internationella uppgifter. Resurstillskotten bör bestå av ett visst antal anställningar som ordinarie domare och åklagare. Dessa bör placeras vid större domstolar/åklagarmyndigheter eftersom det skapar bäst förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av resurstillskotten. Inom domstolsväsendet bör de extra anställningarna företrädesvis placeras vid hovrätter eller vid de största tingsrätterna. Någon eller några anställningar bör placeras vid en kammarrätt eller en stor länsrätt. Inom åklagarväsendet bör de placeras vid de största åklagarmyndigheterna.

När ett internationellt uppdrag tillsatts är det inte säkert att det är med någon person från den domstol/åklagarmyndighet där det finns en extraresurs placerad. För att kunna tillgodose behovet av ersättare för någon som har ett internationellt uppdrag bör det finnas möjlighet att erbjuda viss ekonomisk ersättning i syfte att nå frivilliga överenskommelser om byte av tjänstgöringsort. Särskilt viktigt är detta inom domstolsväsendet eftersom möjligheten att förflytta ordinarie domare är starkt begränsad.

Det kan i praktiken visa sig svårt att i vissa fall frigöra domarpersonal från mindre domstolar. Dessa domstolar kan vara särskilt känsliga för förändringar. Av de större domstolarna måste emellertid krävas den flexibilitet som ett snabbt påkommet uppdrag för en av dess domare innebär.

---

<sup>44</sup> I uppdraget till utredningen om rekrytering av domare m.m ingår att lämna förslag om hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatändamål skall tillgodoses, jfr dir. 2001:57.

#### 6.8.4 Socialrättsligt skydd och andra villkor

**Överväganden och förslag:** Personer som tjänstgör under likartade riskfyllda betingelser bör ha samma socialrättsliga skydd. Därför lämnas ett principförslag om en generell författningsreglering för alla anställda vid statliga myndigheter med uppdrag i insatser inom internationell civil krishantering. Den föreslagna författningsregleringen följer i huvudsak den författningsreglering om socialrättsligt skydd m.m. som gäller för utlandsstyrkorna. De som är intresserade av internationella uppdrag bör kunna få en klar bild av vilka grundvillkor som gäller. Det är även viktigt att ersättningsnivåer och villkor i övrigt är sådana att de bidrar till attraktiviteten och till en kvalitativ rekrytering till de internationella uppdragen.

#### **Författningsreglering för insatser inom internationell civil krishantering**

Internationella uppdrag i konflikttrabbade områden fullgörs ofta under svåra och pressande förhållanden med höga säkerhets- och skaderisker. Förberedelser, stöd och uppföljning är givetvis viktigt för dem som tar på sig sådana uppdrag. De höga skaderiskerna motiverar ett särskilt socialrättsligt skydd.

Genom den nya lagreglering som trädde i kraft den 1 juli 1999 fick anställda inom Försvarsmaktens utlandsstyrka ett förstärkt socialrättsligt skydd.<sup>45</sup> Bl.a. förtydligades och förstärktes Försvarsmaktens ansvar för rehabilitering för personer som skadats under sin anställning i utlandsstyrkan. Som ett led i arbetet med att söka minska risken för skador innebar de nya reglerna också att vissa delar av arbetsmiljölagen gjordes tillämplig även utomlands. Särregleringen motiverades av den hotbild som tjänstgöringen i utlandsstyrkan medför.

Enligt propositionen som låg till grund för regleringen innebär lagens avgränsning att man inte kan anställa personer i För-

<sup>45</sup> Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, SOU 1998:30, prop. 1998/99:68, bet. 1998/99:FöU8 samt rskr. 1998/99:225.

svarsmaktens utlandsstyrka som tjänstgör utomlands med enbart humanitärt arbete utan någon anknytning till en väpnad konflikt, t.ex. personal som deltar för att rädda liv eller bygga upp en infrastruktur i ett land som drabbats av en naturkatastrof.<sup>46</sup> Där emot, anges det, finns det inget som hindrar att regeringen beslutar särskilt för ett visst uppdrag att motsvarande rehabiliteringsbestämmelser som gäller för utlandsstyrkans personal skall gälla även för grupper som tjänstgör under andra mycket riskfyllda betingelser.

I samband med riksdagsbehandlingen uttalade försvarsutskottet med anledning av ett motionsyrkande om att all personal som tjänstgör under riskfyllda betingelser bör ha samma socialrättsliga skydd, att det bör ankomma på regeringen att under kommande utvärdering av lagregleringen närmare överväga om den föreslagna lagens bestämmelser – helt eller delvis – bör utvidgas även till andra kategorier.<sup>47</sup> Utskottet anförde att regeringen bör följa upp vilka konsekvenser som den nya lagregleringen får i olika avseenden, och återkomma till riksdagen med en redovisning senast inom fem år.<sup>48</sup>

När RPS tog över huvudmannskapet för poliser som tjänstgör i internationella fredsfrämjande insatser var en utgångspunkt att detta inte skulle innebära ett försämrat skydd för poliserna.<sup>49</sup> För att åstadkomma det infördes en ny paragraf i lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten som innebär att vissa bestämmelser i lagen även är tillämpliga på den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Att bestämmelserna är tillämpliga endast vid tjänstgöring utomlands innebär att de särregler som gäller på det socialrättsliga området inte gäller under den tid förberedelser och efterarbete pågår i Sverige. Detta motiverades med att dessa personers grundläggande anställningsförhållanden m.m. normalt sett är reglerade genom anställningen i

---

<sup>46</sup> Prop. 1998/99:68 s. 12.

<sup>47</sup> Bet. 1998/99:FöU8 s. 15 f.

<sup>48</sup> Bet. 1998/99:FöU8 s. 14, se även bet. 2000/01:FöU6 s. 17.

<sup>49</sup> SOU 1997:104, prop. 1999/2000:1 uo 4, bet. 1999/2000:JuU1 och rskr. 1999/2000:78.

polisväsendet.<sup>50</sup> Den speciella hotbild som tjänstgöring i ett konfliktområde medför och det förhållandet att dessa personer frivilligt deltar för att fullfölja Sveriges åtaganden till stöd för världsfreden motiverade särregleringen.

Svenska erfarenheter visar att det är viktigt att finna lösningar på bl.a. försäkringsrelaterade frågor kring civil personals deltagande i internationella insatser. Den pågående utvecklingen inom internationell civil krishantering har ökat behovet av en översyn av de legala grunderna och förutsättningarna för svenska civila insatser.<sup>51</sup>

Inom ramen för detta uppdrag finns inte förutsättningar att göra någon mera ingripande översyn av den rättsliga regleringen. Försvarsmakten och Polisen har längre traditioner och mer erfarenheter på området. Den särreglering som i dag gäller för utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och polisen och som bl.a. innebär ett förstärkt socialrättsligt skydd är ytterst motiverad av den speciella hotbild som tjänstgöring i ett konfliktområde medför. För domare, åklagare och andra som tjänstgör i samma områden får risk- och hotbilden bedömas vara i huvudsak densamma. Det är därför rimligt att samma skydd gäller beträffande dessa.

Den grundläggande inriktningen bör således vara att personer som tjänstgör under likartade riskfyllda betingelser skall ha samma socialrättsliga skydd. Därför förordar utredaren en författningsreglering för alla anställda vid statliga myndigheter med uppdrag i insatser inom internationell civil krishantering. Regleringen bör ge ett socialrättsligt skydd i nivå med det som gäller för utlandsstyrkorna. Den nu förordade generella författningsregleringen innebär en stor principiell förändring. I praktiken behöver den dock inte ha så stora kostnadseffekter (jfr avsnitt 7.1).

Det kan vara naturligt att avvakta med beslut om en ny författningsreglering avseende den civila krishanteringen tills motsvarande bestämmelser för Försvarsmaktens del har utvärderats.

---

<sup>50</sup> Se prop. 1999/2000:1 uo 4 s. 73.

<sup>51</sup> Jfr Ds 2001:14 s. 191.

De materiella ändringar som eventuellt anses nödvändiga i regleringen för utlandsstyrkan inom Försvarmakten i samband med en sådan utvärdering kan ju även påverka regleringen på den civila sidan. Under tiden till dess en utvärdering gjorts finns den möjlighet som det erinras om i propositionen avseende lagregleringen för Försvarmaktens utlandsstyrka, nämligen att regeringen beslutar särskilt för en viss insats att motsvarande bestämmelser som gäller för utlandsstyrkornas personal skall gälla.<sup>52</sup>

## Övrigt

Det finns även i övrigt behov av ett gemensamt regelverk för myndigheter som rekryterar till internationella uppdrag och som därmed har ett arbetsgivaransvar för de anställda som verkar i dessa uppdrag. Från och med den 1 januari 2002 gäller ett nytt avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands för statligt anställda, URA (se *bilaga 4*). För utrikesförvaltningen m.fl. gäller från och med samma tidpunkt också ett nytt utlandsavtal, U-Alfa. Här redogörs för huvudlinjerna i URA.

URA gäller utlandstjänstgöring som varar i minst tre månader i följd. Anställningsvillkoren i URA är av tre olika slag: sådana villkor som skall regleras och för vilka det anges hur det skall ske, t.ex. pension och olycksfallsförsäkring, sådana villkor som skall regleras utan att det närmare anges hur, t.ex. lön, samt sådana villkor som kan regleras och för vilka det ges riktlinjer för hur detta kan ske, t.ex. kostnadsersättningar. Inom verksamhetsområden med grupper av anställda med likartad tjänstgöring utomlands ger URA även möjlighet att sluta lokalt kollektivavtal om anställningsvillkoren.

Stor vikt har i URA lagts vid försäkringskyddet för de anställda. För att ge försäkringskydd vid utlandsstationering enligt URA skall anställningsmyndigheten teckna en "URA-försäkring" hos Kammarkollegiet. Försäkringen gäller den anställde och medföljande familjemedlemmar samt omfattar tid dygnet runt, dvs. både tjänstgörings- och fritid.

---

<sup>52</sup> Prop. 1998/99:68 s. 12.



I URA finns också riktlinjer för kostnadsersättningar som kan anpassas till utlandsuppdragets karaktär, förhållandena på tjänstgöringsorten och den anställdes uppgifter. I dessa delar ges anställningsmyndigheten stora befogenheter att i kontrakt med den anställda fastställa ersättningsvillkoren.<sup>53</sup>

De villkor för internationella civila krishanteringsuppdrag som inte regleras på lag- eller förordningsnivå får bestämmas avtalsvägen. För uppdrag inom internationella organisationer o.d., såsom bl.a. FN-uppdrag, finns system för vilka ersättningar, förmåner m.m. som gäller. När det internationella uppdraget sker i den svenska anställningsmyndighetens regi bildar det nya utlandsavtalet, URA, utgångspunkt.

Det är viktigt att de som är intresserade av internationella uppdrag kan få en klar bild av vilka grundvillkor som gäller. Det är också viktigt att ersättningsnivåer och övriga villkor – hemresor, villkor för medföljande familjemedlemmar etc. – är sådana att de bidrar till att de internationella uppdragen framstår som attraktiva och att det därmed skapas förutsättningar för rekrytering av högt kvalificerade personer.

Det kan konstateras att URA ger en god grund för detta. Det återstår att skapa en ändamålsenlig reglering också för de utlandsuppdrag som är kortare än tre månader. Utlandsreseförordningen (1991:1754) som i dag i vissa fall tillämpas på dessa uppdrag förefaller inte alltid lämplig i dessa sammanhang.

---

<sup>53</sup> I anslutning till URA har inkomstskattelagen (1999:1229) ändrats från och med den 1 januari 2001 så att kostnadsersättningar som utges enligt URA inte behöver tas upp till beskattning, jfr SFS 2001:908, prop. 2001/02:18, bet. 2001/02:SkU5 samt rskr. 2001/02:61.

### 6.8.5 Straffrättsligt ansvar

**Överväganden:** Liksom beträffande dem som tjänstgör i utlandsstyrkorna kan det vara naturligt att andra personer, däribland domare och åklagare, som deltar i internationella krishanteringsinsatser står under svensk straffrättslig domsrätt. Detta kan föranleda behov av ändring i brottsbalkens regler om tillämpligheten av svensk lag. Frågan bör lämpligen övervägas i den pågående översynen av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken.

Vid internationella insatser är i huvudsak tre olika rättsordningar aktuella, folkrätten, den sändande statens rätt och den mottagande statens rätt. Utsända personers rättigheter kan sökas i regler om mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt, mandatet för insatsen m.m. De internationella militära insatserna är vanligtvis mer omgärdade av olika regelverk än de civila insatserna, vilket innebär att de folkrättsliga problemen kring de militära insatserna är mer begränsade.

Enligt brottsbalken är svensk domstol oinskränkt behörig att döma enligt svensk lag för alla slags brott som under tid tjänstgöring löper har begåtts utom riket av personer som är anställda i utlandsstyrkorna inom Försvarmakten eller polisen.<sup>54</sup> Att svensk domstol är oinskränkt behörig innebär bl.a. att det inte finns något krav på dubbel straffbarhet. För ett brott som begåtts utomlands av en anställd i utlandsstyrkorna kan också åtal väckas här i landet utan föregående åtalsförordnande, något som annars i regel krävs.<sup>55</sup>

Bakgrunden till bestämmelsen är att dessa personer har immunitet mot den mottagande statens jurisdiktion. Mot detta står i regel ett åtagande från den sändande staten att upprätthålla full jurisdiktion vad avser brott eller förseelser på mottagande stats område som begåtts av någon som deltar i den utsända styrkan.

---

<sup>54</sup> 2 kap. 3 § 3 brottsbalken.

<sup>55</sup> 2 kap. 5 § andra stycket 3 brottsbalken.

Frågor om rättslig status för personer med anställningar eller uppdrag inom ramen för internationella organ eller internationella samarbeten bestäms i regel genom de internationella överenskommelser som sammanslutningen eller samarbetet grundas på. Överenskommelsernas innehåll och bevekelsegrunderna för dessa kan se olika ut. Bl.a. kan de uppgifter som de utsända personerna skall fullgöra ha betydelse för om särskilda jurisdiktions- alternativt immunitetsbestämmelser behövs, men också om det finns några alternativa ordningar för att utkräva ansvar.

Till skillnad från statsimmunitet och diplomatisk immunitet, vilka utvecklats utifrån ett suveränitetstänkande, har immunitet och privilegier för internationella organ utvecklats utifrån organisationens funktionalitet. Ett internationellt organ skall inte tillerkännas längre gående immunitet och privilegier än vad som krävs för att det skall kunna fullgöra sina uppgifter.<sup>56</sup> Syftet med dessa immunitetsbestämmelser är att underlätta ett fritt och obundet arbete i internationella sammanhang.

Att kunna arbeta fritt och obundet i förhållande till olika stater är givetvis särskilt viktigt när det gäller internationella judiciella uppgifter. I stadgarna för de olika internationella domstolarna och tribunalerna föreskrivs i regel därför om olika former av immunitet för de anställda domarna, åklagarna m.fl.<sup>57</sup> Immuniteten gäller i de anslutna staterna i den utsträckning som är nödvändig för att domstolen/tribunalen skall kunna uppfylla sina syften. I stället för ansvarsutkrävande från de anslutna staterna kan det finnas interna regler inom domstolen/tribunalen om entlediganden och disciplinära förfaranden.<sup>58</sup>

De internationella överenskommelserna kan således föranleda behov av nationella lagändringar, antingen ändringar som medger

---

<sup>56</sup> S.k. "functional necessity", vilket kommer till uttryck bl.a. i artikel 105 i FN:s stadga.

<sup>57</sup> Se t.ex. artikel 19 i stadgan för Internationella domstolen, artikel 48 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, artikel 30 i stadgan för krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien samt artikel 29 i Rwandatribunalens stadga. Jfr också lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

<sup>58</sup> Se t.ex. artikel 18 i stadgan för Internationella domstolen samt artiklarna 46 och 47 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

en utvidgad nationell domsrätt, vilket varit fallet beträffande utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och polisen<sup>59</sup>, eller ändringar som begränsar den nationella domsrätten genom att föreskriva immunitet, såsom beträffande ledamöter av Internationella domstolen, de internationella tribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda samt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)<sup>60</sup>.

Ett större oberoende för de domare och åklagare som medverkar i insatser inom internationell civil krishantering skulle givetvis skapas om immunitet helt gällde från all nationell domsrätt, såväl vad gäller sändande som mottagande stats rätt. Den dömande maktens oberoende handlar emellertid inte om att stå över all kontroll.

Liksom beträffande utlandsstyrkorna kan det vara naturligt att andra personer, däribland domare och åklagare, som medverkar i internationella krishanteringsinsatser står under svensk straffrättslig domsrätt. Detta kan medföra att brottsbalkens regler om svensk domsrätt bör utvidgas för dessa personer på samma sätt som beträffande dem som tjänstgör i utlandsstyrkorna. Detta skulle enkelt kunna göras genom ett tillägg i 2 kap. 3 § 3 brottsbalken. Brottsbalkens andra kapitel är för närvarande föremål för översyn.<sup>61</sup> Frågan bör lämpligen övervägas i samband med denna översyn.

## 6.9 Utbildning m.m.

### 6.9.1 Utbildningsbehov

**Överväganden och förslag:** Om målsättningen att öka de internationella insatserna från personer inom domstols- och åklagarväsendena skall förverkligas förutsätter det satsningar på utbildning. Det handlar bl.a. om att utveckla språkkunskaper, kunska-

<sup>59</sup> 2 kap. 3 § 3 brottsbalken.

<sup>60</sup> Jfr lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

<sup>61</sup> Jfr dir. 2000:76.

per i internationell och komparativ rätt samt kompetens för utvecklingssamarbete.

Inom domstols- och åklagarväsendena finns stor sakkunskap och hög kompetens vad gäller kärnverksamheten. Yrkesmässig kompetens är emellertid inte tillräcklig för att också kunna delta i internationella insatser på ett bra sätt. Kunskap, metoder och arbetssätt behöver utvecklas för att yrkeskompetensen skall kunna förmedlas och utnyttjas i en internationell miljö.

Bland yngre finns i regel bättre grundläggande förutsättningar för internationellt arbete. Som tidigare anförts är det emellertid också viktigt att vi kan engagera en äldre generation i internationella insatser (jfr avsnitt 6.7.1). Mot denna bakgrund behövs i vart fall i ett inledande skede ordentliga satsningar på utbildning.

En viktig och grundläggande förutsättning är att relevanta språkkunskaper finns. I vart fall ett främmande språk bör behärskas helt, dvs. även vad gäller aktuella facktermer. I många sammanhang är det tillräckligt med bra kunskaper i engelska, i andra kan det krävas ytterligare något språk. Språkutbildning är i och för sig inte någon ny företeelse inom domstols- och åklagarväsendena. Det ökade internationella engagemanget bör dock leda till att det tas ett fastare grepp om denna.

Utöver yrkeskompetens och språkkunskaper kräver de internationella uppdragen på rättsområdet goda kunskaper i internationell och komparativ rätt. Det framhålls ofta hur viktigt det är att inte i en särskild insats fokusera just på svenska förhållanden och driva svenska lösningar till varje pris. Ett sådant förfarande vinner inte trovärdighet och leder kanske inte heller till den bästa lösningen. Det gäller att i stället kunna hänvisa till internationella instrument och universella, allmängiltiga regler, vilket givetvis förutsätter kunskap om dessa regler. Samarbetet med EU:s kandidatländer kräver också goda kunskaper i EG-rätt. Uppbyggnaden av marknadsekonomier inom utvecklingssamarbetet kräver kunskaper i bl.a. avtals- och konkurrensfrågor. För denna typ av utbildningsbehov kan det ofta vara naturligt att

vända sig till den akademiska världen. I frågor om humanitär rätt och mänskliga rättigheter har även Raoul Wallenberginstitutet bra förutsättningar att anordna utbildning.<sup>62</sup>

Sida har en viktig roll att fylla när det gäller att förmedla kompetens för utvecklingssamarbete, dvs. metodik, förhållnings- och arbetssätt, trender m.m. inom utvecklingssamarbetet. Sida kan även bidra såvitt avser specifik land- eller områdeskunskap. De personer som skall medverka i internationella insatser utomlands bör inför uppdraget få en kortare utbildning som behandlar situationen i landet/området: dess historia, kultur, politiska situation, lagstiftning, rättskultur, andra internationella aktörer i området etc. De bör också få praktisk information om sådant som är viktigt att tänka på inför avresan.

Kompetenskraven i det internationella arbetet handlar om mer än formella kunskaper. Även personliga egenskaper är viktiga. De som fullgör internationella uppdrag bör ha en öppen hållning inför mötet med andra kulturer. Viktiga egenskaper är att vara lyhörd och uthållig samt ha förmåga till problemanalys. Att kunna bygga upp kontaktnät nationellt och internationellt är också mycket viktigt. Vidare krävs förmåga att vara drivande och att kunna ta egna initiativ.

Inom ramen för utredningsarbetet har samtal ägt rum med personer från domstols- och åklagarväsendena med erfarenhet av olika internationella uppdrag. Flera av dem har beskrivit en tillvaro som till stor del måste ägnas åt att lösa en mängd praktiska problem av olika slag. Det går t.ex. inte att förutsätta att alla logistiska stödfunktioner, som kontorsrum, datorutrustning, nödvändig litteratur etc., finns på plats. Att arbeta under sådana förhållanden kräver mycket av den enskilde, inte minst ett stort

---

<sup>62</sup> I promemorian *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, *Universitets- och högskoleutbildning i demokrati och mänskliga rättigheter*, Ds 1998:46, gjordes en allmän inventering av utbildningen i demokrati och mänskliga rättigheter hos de statliga universiteten och högskolorna. I den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna som läggs fram i början av år 2002 väntas regeringen lämna en redogörelse för åtgärder som vidtagits eller som avses att vidtas rörande utbildning om mänskliga rättigheter. Särskild uppmärksamhet väntas därvid komma att ägnas åt sådan utbildning inom domstols- och åklagarväsendena.

mått av tålmod. Därtill kommer den press som det innebär att leva under höjda säkerhetsrisker m.m.

Att yrkeskunskaperna härrör från ett annat rättssystem än det som råder i den aktuella utomnationella miljön bör inte ses som något avgörande hinder. I samband med samtal som ägt rum inom ramen för utredningsarbetet med personer som har erfarenhet av denna typ av internationellt arbete har från flera håll framhållits att valet av rättssystem är mindre viktigt än valet av person. I det internationella arbetet sker ett ömsesidigt och fruktbart möte mellan olika rättssystem.<sup>63</sup> Svenska domares och åklagares yrkeskompetens har generellt sett ett gott anseende i dessa sammanhang. Inom FN, EU och Europarådet diskuteras nu utvecklingen av en gemensam internationell straff- och straffprocessrätt för beivrandet av brott i konflikttrabbade områden där det råder ett rättsligt vakuum. Sverige bör delta och vara en drivande kraft i detta arbete.

Svenska åklagare kan ha svårt att identifiera sin samarbetspartner i ett annat land beroende på åklagarnas skiftande roller i olika länder. Den svenske åklagaren har i regel större befogenheter än åklagare i andra länder. I vissa fall är den svenske åklagarens utländske samarbetspartner polisen, i andra fall magistrat eller domare. Det gäller att vara öppen i sådana situationer och inte förutsätta att det är den svenska åklagarrollen som skall exporteras. Å andra sidan bör givetvis för- och nackdelar med olika system tas upp till diskussion.<sup>64</sup> Inom det internationella utvecklingsarbetet talas om "kapacitetsutveckling" i stället för överföring. Med kapacitetsutveckling avses då bl.a. insatser som har syftet att stärka mottagarlandets kapacitet att självt analysera

---

<sup>63</sup> Jfr bl.a. bevisrättsliga frågor ur common respektive civil law perspektiv i Rwanda-tribunalens mål åklagaren./Musema, Case No ICTR-96-13-T den 27 januari 2000 kommenterat av Aptel & Williamson i *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 2000:1 s. 131 f. ([http://www.law.unimelb.edu.au/mjil/issues/archive/2000/10\\_Aptel.pdf](http://www.law.unimelb.edu.au/mjil/issues/archive/2000/10_Aptel.pdf)), se även *Juridisk tidskrift* 2002:2 s. 456 f.

<sup>64</sup> En diskussion angående åklagarrollen pågår internationellt, se bl.a. Europarådets straffrättsliga styrkommittés rekommendation om åklagarens roll i det straffrättsliga systemet antagen vid det 49:e plenarmötet 2000.

sina behov, utforma lagstiftning och rättsliga institut, bygga institutioner o.s.v.<sup>65</sup>

Det kan diskuteras om inte vissa utbildningsmoment bör vara obligatoriska för dem som tar på sig internationella uppdrag. Inom åklagarväsendet har det efter inrättandet av den nya organisationen för bekämpningen av organiserad gränsöverskridande brottslighet tagits ett fastare grepp om bl.a. språkutbildningen och utbildningen i komparativ rätt. I den översyn som gjorts inom Sida av formerna för Sidas samarbete med statliga myndigheter föreslås att Sida och den berörda myndigheten tillsammans – åtminstone en gång per år – gör en analys av myndighetens generella kompetensnivå och eventuella utvecklingsbehov. Analysen är tänkt att utmynna i en ett- till treårig kompetensutvecklingsplan. Detta kan vara ett bra sätt för att åstadkomma ett fast grepp om kompetensutvecklingen.

Det kan föreligga vissa risker med att satsa ordentligt på utbildning och bygga upp resursbanker för internationella uppdrag utan att ha ett klart begrepp om hur efterfrågan ser ut. Det finns ingen säker kunskap om vilka ämnesområden eller länder som blir aktuella eller om de personer som utbildas verkligen kommer att efterfrågas. Det är emellertid en risk som får tas, om det skall vara möjligt att öka insatserna på det internationella området.<sup>66</sup> Grundläggande och generell kompetens i internationellt arbete bör byggas upp och utvecklas inom domstols- och åklagarväsendenas myndigheter. Genom att på detta sätt "odla" den potential som finns i resursbasen skapas även förutsättningar att bygga en grund för också en från jämställdhetssynpunkt god rekrytering.<sup>67</sup> Mera uppdrags- eller områdesspecifik utbildning måste dock förmodligen anstå tills uppdrag aktualiseras.

---

<sup>65</sup> Sandgren, Claes: *Rättsreform, rättskultur och rättsbistånd* i Festskrift till Ulf Bernitz, Juridisk tidskrift 2001 s. 103.

<sup>66</sup> Jfr KUR i SOU 1999:32, s. 72.

<sup>67</sup> Jfr SOU 1994:19 s. 128 f.



### 6.9.2 En lärande återväxt

**Överväganden och förslag:** För att kompetens skall kunna byggas upp på lång sikt krävs att de erfarenheter som erhålls tas till vara och förs ut i verksamheten. Mindre erfarna personer bör ges tillfälle att arbeta tillsammans med mer erfarna i olika internationella uppdrag. Det är också viktigt med åtgärder som särskilt inriktar sig på de yngre. DV och RÅ bör tillsammans med Justitie- och Utrikesdepartementen verka för att det inrättas internationella praktikplatser för yngre jurister.

Erfarenheterna av internationellt arbete är i dag inte särskilt omfattande inom domstols- och åklagarväsendena. För att kompetens skall kunna byggas upp på lång sikt krävs en lärande återväxt. Av de samtal som under utredningsarbetet ägt rum med personer från domstols- och åklagarväsendena med erfarenhet av olika internationella uppdrag kan konstateras att intresset från hemmaorganisationerna ofta varit tämligen svalt. Ansträngningar att ta till vara och föra ut de erfarenheter som erhållits har sällan gjorts. Detta är givetvis en stor brist och här behöver nya strukturer byggas upp. Till viss del kan det även krävas en attitydförändring där värdet av det internationella arbetet uppmärksammas och prioriteras på ett bättre sätt än vad som är förhållandet i dag.

Särskilt viktigt är det att erfarenheter som görs förs ut och tas till vara i ett inledningsskede då det handlar om att bygga upp kompetens. De personer som har erfarenhet av internationellt arbete bör användas som resurspersoner för att t.ex. vid seminarier, föreläsningar eller informationsträffar informera om sina erfarenheter.

En lärande återväxt handlar också om att skapa möjligheter för personer utan tidigare konkret erfarenhet av internationellt arbete att delta i internationella insatser. I tidigare avsnitt har argument lyfts fram för att exekutiva dömande uppgifter och åklagaruppgifter bör utföras av mer seniora domare och åklagare med viss yrkeserfarenhet (jfr avsnitt 6.7.1). Det har i de samtal

som ägt rum under utredningsarbetet med personer med erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete framförts att det även inom utvecklingssamarbetet kan krävas viss senioritet, inte minst för trovärdigheten.

Yngre och mindre erfarna domare och åklagare kan emellertid göra värdefulla insatser i beredande eller administrativa uppgifter vid sidan av den seniora domaren eller åklagaren såväl inom civil krishantering som i utvecklingssamarbete. Det ligger ett viktigt utbildningsvärde i att de yngre på detta sätt bereds tillfälle att delta i internationella uppdrag.<sup>68</sup> DV och RÅ bör tillsammans med Justitie- och Utrikesdepartementen verka för att det inrättas internationella praktikplatser för yngre jurister.

### 6.9.3 Stöd och uppföljning

**Överväganden och förslag:** Särskilda insatser bör göras vad gäller stöd för dem som tjänstgör utomlands före och under tjänstgöringen samt uppföljning sedan uppdraget avslutats.

Det är viktigt att kontakten upprätthålls med dem som fullgör internationella uppdrag utomlands, såväl under tiden de är utomlands som sedan de återvänt till Sverige. Vid samtal med personer med erfarenhet av olika internationella uppdrag har från flera håll framhållits vikten av stöd hemifrån och möjlighet till löpande kontakter under uppdragets fullgörande. Det kan handla om att kontinuerligt få rapportera hem till någon som är intresserad. En domare skulle t.ex. kunna föra en dialog med och få råd av domstolschefen eller av någon som ingår i DV:s råd för internationellt arbete.

<sup>68</sup> Liknande tankegångar ligger också bakom Sidas program för bilaterala biträdande experter och systemet med Junior Professional Officers, s.k. JPOs. Jfr även KUR i SOU 1999:32 s. 75 samt kravprofiler vid rekrytering av internationella domare och åklagare till Kosovo, *bilaga 3*. Inom utvecklingssamarbetet finns redan i dag möjligheter att få finansiering av Sida för denna form av uppbyggnad av intern kompetens.

För de personer som har uppdrag inom den civila krishanteringen föreslås samma socialrättsliga skydd gälla som för närvarande gäller för utlandsstyrkorna inom polisen och Försvarsmakten. Detta ställer särskilda krav på anställningsmyndigheten, bl.a. vad gäller uppföljning.

Inom Försvarsmakten, Polisen, Räddningsverket och Sida finns erfarenheter av att ta emot personer som återvänder hem från internationella uppdrag utomlands. Inom dessa myndigheter har det utarbetats uppföljningsprogram som kan tjäna som förebild även för domstols- och åklagarväsendena. I vissa delar kan även samordning vara att föredra. Det kan ligga ett särskilt värde i att deltagarna – som i de uppföljningsseminarium som anordnas av Sida – inte har något annat gemensamt än att de har haft olika internationella uppdrag utomlands och att de återvänt till Sverige under samma period. Att deltagarna har olika professionell bakgrund och att de haft innehålls- och tidsmässigt varierande uppdrag kan vara berikande för diskussionen. Utöver den form av gruppseminarier som nu beskrivits är givetvis den personliga kontakten med den enskilde ett viktigt led i uppföljningen. Inom så förhållandevis små myndighetsorganisationer som domstols- och åklagarväsendena bör det finnas goda förutsättningar för detta.

#### 6.9.4 Information

**Överväganden och förslag:** En viktig uppgift för DV och RÅ är att sprida information om det internationella arbetet och om de internationella uppdrag som kan vara aktuella för anställda inom domstols- och åklagarväsendena.

På DV och RÅ bör ligga att inventera "utbudet" när det gäller olika internationella uppdrag av relevans. Som tidigare anförts bör det i normalfallet finnas möjlighet att söka lediga uppdrag (jfr avsnitt 6.7.4). Det förutsätter att information om dessa upp-

drag sprids bland de anställda i personalcirkulär, via intranät e.d. Det är naturligt att denna uppgift handhas av DV och RÅ.

DV och RÅ bör ta emot och i vissa fall ta fram samt sprida information också om sådana internationella uppdrag som inte sker i DV:s eller RÅ:s regi, men där anställda inom domstols- och åklagarväsendena kan vara aktuella. Det fordrar kontakter med Justitie- och Utrikesdepartementen om uppdrag som anmäls dit och som det bör informeras om. Dessa departement har också ett aktivt ansvar i det sammanhanget.

Av rädsla eller kanske blyghet avhåller sig många svenskar från att söka eller ta på sig internationella uppdrag. Flera av dem som intervjuats under utredningsarbetet har framfört att denna rädsla är obefogad och att det är angeläget att uppmuntra och stimulera dessa personer till att söka sig ut i internationellt arbete. Även i detta avseende finns en viktig uppgift för DV och RÅ.

#### 6.9.5 Samordning i utbildningsfrågor

**Överväganden:** Gemensamma utbildningar, erfarenhetsutbyten och förberedelser över nationsgränserna och med andra inhemska aktörer är viktiga inslag i kompetensutvecklingen.

Ett viktigt moment i kompetensutvecklingen för internationellt arbete ligger i att det anordnas gemensamma utbildningar, erfarenhetsutbyten och förberedelser över nationsgränserna. Ökat samarbete med experter från andra länder kommer alla till godo och bör vara ett prioriterat inslag. Som exempel kan nämnas utvecklingen av gemensamma komparativa rättsutbildningar inom EU:s medlemsstater.

Under hösten 2000 bildades The European Judicial Training Network. Nätverket består av de institut eller motsvarande som ansvarar för utbildning av domare inom EU:s medlemsstater. Hittills har 16 sådana institut, däribland DV, undertecknat överenskommelsen. På liknande sätt har det inom ramen för arbetet med Eurojust, organet för åklagarsamarbete inom EU,

genomförts gemensamma utbildningar i komparativ rätt. Just utbildningar i komparativ rätt förefaller särskilt lämpade att samordna över nationsgränserna. Utöver själva kunskapsöverföringen ger detta också möjlighet att bilda värdefulla kontaktnät med kollegor i andra länder. Det ger även bra träning i språkkunskaper och erfarenhet av att umgås i internationella miljöer.

Även samordning i utbildningsfrågor med andra inhemska aktörer som deltar i det internationella arbetet kan vara av värde. Inom ramen för Swedehum (jfr avsnitt 6.7.7) finns en särskild utbildningsgrupp som består av Sida, MR-fonden, Raoul Wallenberginstitutet och Institutionen för freds- och konfliktforskning i Uppsala. Utbildningsgruppen planerar och genomför generell förberedelseutbildning för internationella uppdrag inom området demokrati och mänskliga rättigheter. I utbildningsgruppens uppdrag ligger också att utveckla, planera och genomföra föreläsningar, seminarier och liknande kring olika aktuella teman på området.

Det pågår också ett samordningsarbete vad avser civila, militära och humanitära insatser vid katastrofer och andra kriser.<sup>69</sup> De svenska resurserna förutsätts kunna utnyttjas mer effektivt om samverkansmöjligheterna tas tillvara mer systematiskt. Ett samverkanscenter skall därför inrättas för bl.a. förberedande utbildning inför medverkan i internationella katastrof- och fredsinsatser. Verksamheten vid centret skall ha sin tyngdpunkt i utbildning och samträning av olika personalkategorier som skall medverka i internationella insatser. Centret skall också vara en samlingspunkt och samordnare för olika typer av specialutbildningar, internat och seminarier.

---

<sup>69</sup> Se betänkandet *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*, SOU 2001:104, jfr även betänkandena *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*, SOU 1999:29, och *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*, SOU 2000:74.

### 6.9.6 Meritvärdering

**Överväganden:** De personer som deltar i internationella insatser utvecklar sin kompetens i olika avseenden vilket bör tillmätas särskilt meritvärde i karriärhänseende.

De som deltar i internationella insatser på rättsområdet fördjupar sina juridiska kunskaper och får bl.a. erfarenhet av att använda främmande språk som arbetspråk och vana vid att utveckla personliga kontakter i en internationell miljö. Det internationella arbetet kan även fungera som forum för utveckling av ledarkompetens. Det framstår som naturligt att erfarenheter av internationellt arbete tillmäts särskilt meritvärde i karriärhänseende och det får antas att det redan nu bedöms på detta sätt.<sup>70</sup>

Det kan dock 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 i linje med vad som gäller vid meritvärdering i samband med utnämningar av domare, där värdet av erfarenhet av juridisk verksamhet utanför domstolarna framhållits.<sup>71</sup>

### 6.10 Särskilt om domare

**Överväganden:** Domarens yrkesprinciper handlar i grunden om varje persons rätt till en oavhängig, opartisk och rättvis rättegång. Det måste skapas garantier för att domaren också i det internationella arbetet har faktiska möjligheter att upprätthålla dessa principer. Det internationella samfundets arbete bör in-

<sup>70</sup> Jfr även Riksdagens revisorers rapport 2001/02:9 s. 84 f.

<sup>71</sup> Jfr SOU 1988:53 och prop. 1989/90:79.

riktas på att värna en hög internationell standard samtidigt som principerna givetvis måste vara realiserbara.

För att en domstolsprövning skall anses uppfylla allmänna rätts-säkerhetskrav måste domstolen vara oavhängig och opartisk. Detta krav kommer till uttryck i olika grundläggande internationella dokument, bl.a. i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och i Europakonventionen. Europakonventionens regler och den praxis som utvecklats inom Europadomstolen kan här sägas bilda ett mönster som har en betydande materiell tyngd i den internationella rätten.

Domaren skall vara oberoende i förhållande till såväl regeringar, myndigheter och andra offentliga organ som till parterna i målet. Hänsyn skall enligt Europadomstolen tas till bl.a. hur domarna utses, hur lång deras ämbets-tid är, vilka garantier det finns mot påverkan utifrån och om det finns omständigheter som ger anledning till tvivel om domarnas oberoende.<sup>72</sup>

För de internationella domstolarna återfinns bestämmelser om hur domare utses, deras rättsliga ställning och anställningsvillkor i regel i stadgarna för domstolen. Domare i internationella domstolar förordnas ofta på viss tid. För att ändå garantera deras oavhängiga ställning ställs krav på att de skall vara personer vars självständighet inte kan sättas i fråga. I den mån domarna kan skiljas från sina befattningar i förtid finns regler kring detta för att garantera att de inte godtyckligt kan avsättas eller skiljas från anställningen utan saklig grund.<sup>73</sup>

Den internationelle domaren bör ha en självständig ställning och i sin yrkesutövning vara oberoende i förhållande till internationella organisationer, regeringar samt i övrigt. Att det i det internationella arbetet inte handlar om att exportera nationella lösningar och det nationella systemet ligger i linje med domarens

<sup>72</sup> Europadomstolens dom den 3 maj 1984 i mål Campbell och Fell mot Storbritannien, Serie A Vol. 80 para. 79.

<sup>73</sup> T.ex. regler som innebär att en domare endast kan skiljas från anställningen under den tid förordnandet löper genom ett beslut av övriga ledamöter av domstolen, antingen enhälligt eller genom kvalificerad majoritet, jfr artikel 18 i stadgan för Internationella domstolen i Haag och artikel 46 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

självständiga ställning. Det är domaren som person som deltar, inte som representant för ett visst land eller ett visst system.

För att uppfylla kraven på rättssäkerhet fordras även att den rättegång som erbjuds parterna är rättvis. I detta ligger bl.a. rätten för en part att bli hörd av domstolen och få kännedom om allt material i processen samt tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material. En rättvis rättegång innefattar även den grundläggande principen om parternas likställdhet i processen (*equality of arms*). I brottmål får domstolen inte misstänkas att i förväg gå åklagaren till mötes.<sup>74</sup>

Domarens yrkesprinciper handlar i grunden om universella principer om varje persons rätt till en oavhängig, opartisk och rättvis rättegång. Det är viktigt att det skapas garantier för att domaren också i det internationella arbetet har faktiska möjligheter att upprätthålla dessa principer. Det internationella samfundet måste ta ställning till och skapa en ordning för hur det skall bidra till uppbyggnaden av rättsstaten. Arbetet bör inriktas på att upprätthålla en hög internationell standard samtidigt som principerna givetvis måste vara realiserbara. Erfarenheter från t.ex. Kosovo bör tas till vara.<sup>75</sup> Inom EU pågår f.n. sådant arbete.

## 6.11 Särskilt om åklagare

**Överväganden:** Den svenske åklagaren bedriver i dag, liksom polisen, sin kärnverksamhet mer och mer i internationell samverkan. Inom åklagarväsendet synes därför goda förutsättningar föreligga för att integrera den typ av internationella insatser som här behandlas med den ordinarie verksamheten.

<sup>74</sup> Jfr bl.a. Europakommissionens mål 524/59 Ofner mot Österrike, 596/59 Pataki mot Österrike, 617/59 Hopfinger mot Österrike samt 789/60 Dunshirn mot Österrike.

<sup>75</sup> Utvärderingsrapporter avseende insatserna i Kosovo finns tillgängliga på OSSE:s hemsida <http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/>. Jfr även rapporten *Lessons Learned on UNMIK Judiciary* av Mark Baskin, Pearson Peacekeeping Centre, juni 2001, på uppdrag av det kanadensiska utrikesministeriet.



Som ett led i RÅ:s program för bekämpningen av organiserad gränsöverskridande brottslighet inrättades från och med den 1 januari 2001 en ny organisation. Vid varje åklagarmyndighet finns en internationell åklagarkammare med uppgift att ansvara för åklagarverksamheten avseende organiserad gränsöverskridande brottslighet. Inom ramen för RÅ:s organisation har en internationell avdelning inrättats. Denna hanterar samordning av internationellt rättsligt samarbete och utvecklingssamarbete.

På EU-nivå pågår ett arbete med att skapa en gemensam åklagarenhet, Eurojust. Vid Europeiska rådet i Tammerfors år 1999 beslutades att det skulle inrättas en enhet sammansatt av nationella åklagare och motsvarande befattningshavare för att samordna internationella brottsutredningar och, i samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, effektivisera det internationella samarbetet med rättslig hjälp i brottmål. Eurojust skall vara ett mellanstatligt samarbetsorgan utan egna befogenheter till myndighetsutövning. Varje medlemsstat skall sända en eller flera åklagare till Eurojust. Från och med den 1 januari 2001 arbetar en svensk åklagare inom det s.k. provisoriska Eurojust.

Åklagarväsendet har kommit längre med det internationella arbetet än vad domstolsväsendet gjort, mycket beroende på att åklagarna, liksom polisen, bedriver sin kärnverksamhet mer och mer i internationell samverkan. Inom åklagarväsendet synes därför goda förutsättningar föreligga att integrera den typ av internationella insatser som här behandlas med den ordinarie verksamheten.

## 6.12 Polisens utlandsstyrka

**Överväganden och förslag:** En gemensam författningsreglering för all civil krishantering bör införas. En sådan reglering föreslås även omfatta verksamheten inom Polisens utlandsstyrka. En ny reglering för den civila krishanteringen bör dock avvakta utvärderingen av författningsregleringen för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Polisens utlandsstyrka bildades den 1 januari 2000. Genom reformen flyttades huvudmannskapet för poliser i internationell fredsfrämjande verksamhet över från Försvarsmakten till RPS. En utgångspunkt var att skyddet för poliserna inte därigenom skulle försämrast.<sup>76</sup> Regleringen för Polisens utlandsstyrka motsvarar därför i huvudsak den som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. För att åstadkomma detta infördes bl.a. en ny paragraf, 1a §, i lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten som innebär att vissa bestämmelser i den lagen är tillämpliga även på den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka.

I propositionen som låg till grund för regleringen av Polisens utlandsstyrka anmärktes att utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrka består av olika personalkategorier med olika arbetsgivare och att det talade för att det socialrättsliga skyddet för Polisens utlandsstyrka borde regleras särskilt.<sup>77</sup> Det ansågs emellertid angeläget att förändringen av huvudmannskapet inte fördröjdes varför angiven författningslösning valdes. Det angavs dock att förslaget skulle ses som en övergångslösning och att en utvärdering borde göras med sikte på en särskild lagstiftning.

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och tillhörande förordning trädde i kraft den 1 juli 1999. Vid riksdagsbehandlingen gav riksdagen regeringen till känna att en utvärdering borde göras senast inom fem år.<sup>78</sup> Som tidigare anförts talar mycket för en lösning på längre sikt som innebär en gemensam författningsreglering för all civil krishantering (jfr avsnitt 6.8.4). En sådan reglering skulle även omfatta verksamheten inom Polisens utlandsstyrka.

Eftersom en utvärdering av författningsregleringen för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall göras inom de närmaste åren kan det vara naturligt att avvakta med en ny motsvarande författningsreglering för den civila krishanteringen. Det har inte framkommit några problem i sak med den nuvarande författ-

---

<sup>76</sup> Prop. 1999/2000:1 uo 4 s. 68 f.

<sup>77</sup> Prop. 1999/2000:1 uo 4 s. 72.

<sup>78</sup> Bet. 1998/99:FöU8 och rskr. 1998/99:225, jfr även bet. 2000/01:FöU6 s. 17.

ningsregleringen för Polisens utlandsstyrka. Därför föreslås nu inte några ändringar i denna. Den författningstekniska lösningen för en gemensam reglering för den civila krishanteringen presenteras närmare i följande avsnitt.

### 6.13 Författningsreglering

**Överväganden och förslag:** På samma sätt som beträffande utlandsstyrkan inom Försvarsmakten bör anställningsförhållandena för statligt anställda med uppdrag i insatser inom internationell civil krishantering som grundas på ett nationellt svenskt åtagande författningsregleras och inte bestämmas genom avtal. Förslag lämnas till hur en sådan reglering – på lag- respektive förordningsnivå – tekniskt kan lösas. Förslag lämnas också till hur DV:s och RÅ:s delvis nya uppgifter i internationella sammanhang kan komma till uttryck i förordningarna med instruktioner för dessa myndigheter.

En av anledningarna till att anställningsförhållandena för Försvarsmaktens utlandsstyrka i stora delar författningsreglerats och inte överlämnats till avtalsförhandlingar är att utlandsstyrkans verksamhet grundas på ett svenskt åtagande och att det därför föreligger ett särskilt ansvar för landet.<sup>79</sup> Samma skäl kan anföras för att författningsreglera domares, åklagares och övrig civil expertis medverkan i insatser inom internationell krishantering.

Den författningsrättsliga reglering som blir aktuell avser i huvudsak frågor om arbetsrättslig ställning och socialrättsliga villkor. I samband med den nya regleringen av utlandsstyrkan inom Försvarsmakten konstaterades att vissa bestämmelser delvis reglerar sådant som redan var reglerat i lag eller inskränker lags tillämplighet. Det ansågs därför att bestämmelserna borde

---

<sup>79</sup> Jfr direktiven till översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands, dir. 1997:21.

ges i lagform.<sup>80</sup> Kompletterande bestämmelser som inte bedömdes kräva lagform samlades i en förordning.

En lagreglering för statligt anställdas medverkan i insatser inom internationell civil krishantering utomlands skulle kunna ske genom ändringar i lagen om offentlig anställning. För domares del skulle regleringen kunna ske i lagen om fullmaktsanställning. Ett annat alternativ är att det stiftas 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, för polis, åklagare, domare och andra anställda inom rättsväsendets myndigheter.

Det finns emellertid inte anledning att ha någon innehållsmässig skillnad i regleringen för olika verksamheter eller yrkesgrupper i de avseenden det nu handlar om. I grunden ligger uppfattningen att personer som tjänstgör under likartade riskfyllda betingelser bör ha samma socialrättsliga skydd (jfr avsnitt 6.8.4). Som en principiell lösning förordas därför en gemensam reglering för alla anställda vid statliga myndigheter som deltar i av regeringen eller, efter delegation, av Räddningsverket beslutade insatser inom internationell civil krishantering.

Begreppet internationell civil krishantering är som framgått inte helt entydigt (jfr avsnitt 4.2). I samband med en författningsreglering kan det därför vara nödvändigt med en definition. Ställning får då tas till om krishanteringsbegreppet skall anses omfatta alla kriser oberoende av deras orsak, således inte endast kriser orsakade av säkerhetspolitiska konflikter utan även sådana som föranletts av naturkatastrofer o.d. Särskild betydelse har detta för Räddningsverkets verksamhet som ju består av insatser såväl i konfliktdrabbade områden som i områden drabbade av naturkatastrofer utan samband med någon säkerhetspolitisk konflikt.

En generell författningsreglering för insatser inom internationell civil krishantering bör också föregås av en samlad översyn

---

<sup>80</sup> SOU 1998:30 s. 160 och prop. 1998/99:68 s. 12 f.

där förhållandet till andra gällande regleringar övervägs. Det gäller dels förhållandet till regleringen avseende militära krishanteringsinsatser, dels förhållandet till kollektivavtalsregleringar och försäkringslösningar för andra internationella uppdrag bl.a. URA.

Enligt de förslag som lämnas skall DV och RÅ ha det samlade ansvaret för anställda inom domstols- och åklagarväsendena som fullgör uppdrag utomlands i insatser inom internationell civil krishantering. Dessa uppgifter – och uppgifter att även i övrigt delta i internationella insatser inom respektive verksamhetsområden såsom t.ex. utvecklingssamarbete – bör komma till uttryck i förordningarna med instruktioner för DV och RÅ.

Förslaget att ge tjänsteförslagsnämnderna för domstols- och åklagarväsendena uppgifter i samband med rekryteringar till internationella uppdrag kan kräva ändring i förordningarna med instruktioner till dessa nämnder. Några förslag till ändringar lämnas dock inte i dessa delar.

Det har inte heller bedömts nödvändigt att lämna en särskild författningskommentar till de föreslagna ändringarna.

## 7 Konsekvensanalys

### 7.1 Ekonomiska konsekvenser

#### Allmänt

De förslag som lämnas medför i flera avseenden ekonomiska konsekvenser. Det handlar om kostnader för ett antal anställningar som domare och åklagare, stödfunktioner, utbildning m.m. I det följande lämnas ungefärliga uppskattningar av dessa kostnader. Det är naturligt att ett ökat svenskt engagemang och en höjd ambitionsnivå på de områden som behandlas i promemorian, framför allt inom den internationella civila krishanteringen, medför kostnadskonsekvenser för staten. I detta sammanhang är det viktigt framhålla att övervägandena och förslagen bygger på att myndigheterna får full finansiering för sina insatser och att formen för finansiering möjliggör myndigheternas planering på lång sikt (jfr avsnitt 6.4).

Den svenska inriktningen är att i allt större utsträckning utnyttja EU:s finansieringsinstrument i det internationella utvecklingssamarbetet. Det kan konstateras att en förstärkt kapacitet, resurs- och kompetensmässigt, inom myndigheterna ökar möjligheterna att utnyttja dessa och andra externa finansieringskällor. Därigenom kan en del av de medel som investerats i kapacitetsutveckling inom myndigheterna återföras till Sverige.

Medel för den internationella verksamheten bör tilldelas myndigheterna särskilt (jfr avsnitt 6.4). På så sätt skapas bättre förutsättningar för full och styrd finansiering av den internationella verksamheten.

### Kostnader för förstärkt kapacitet i Sverige – "plattformskostnader"

Bedömningen är att det nu bör ske resurstillskott till domstolsväsendet motsvarande ca tio heltidsanställningar som ordinarie domare och till åklagarväsendet motsvarande ca fem heltidsanställningar som åklagare. Kostnaden för dessa resurstillskott beräknas till **ca 8 mkr** per år (5,5 mkr för domstolsväsendet och 2,5 mkr för åklagarväsendet).

Vidare bör resurser tilldelas DV och RÅ för uppbyggnaden av erforderliga stödfunktioner. Kostnaden för detta beräknas uppgå till **ca 1 mkr** per år för DV:s del och till **ca 0,7 mkr** per år för RÅ.

Eftersom de redovisade kostnaderna avser lön skall till angivna belopp läggas kostnader för sociala avgifter m.m.

För att kunna tillgodose behovet av ersättare för någon som har ett internationellt uppdrag föreslås att det bör finnas möjlighet att erbjuda viss ekonomisk ersättning i syfte att nå frivilliga överenskommelser om byte av tjänstgöringsort. Särskilt viktigt är detta inom domstolsväsendet, eftersom det på grund av den konstitutionella regleringen inte finns samma möjligheter att förflytta ordinarie domare som andra anställda.<sup>1</sup> I ett inledningskede bör **ca 0,5 mkr** per år avsättas för detta ändamål.

Ökade satsningar har föreslagits på utbildning, stöd och uppföljning. Det är svårt att uppskatta kostnaden för detta. Under de närmaste åren bör det i vart fall avsättas **ca 1-3 mkr** per år för detta ändamål.

### Kostnader för insatser inom internationell civil krishantering utomlands

För den internationella civila krishanteringen lämnas ett generellt författningsförslag. Genom regleringen ges ett förstärkt socialrättsligt skydd för dem som deltar i dessa insatser på samma sätt som gäller för anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

---

<sup>1</sup> Jfr 11 kap. 5 § RF.

Störst omfattning på den civila sidan har Räddningsverkets internationella insatser och verksamheten inom Polisens utlandsstyrka. För Polisens utlandsstyrka är förslaget inte avsett att innebära någon ändring i sak i förhållande till dagens författningsreglering. Räddningsverket har enligt uppgift genom försäkringslösningar via Kammarkollegiet redan i dag uppnått motsvarande socialrättsliga skydd för de anställda som deltar i internationella insatser. Bedömningen är därför att föreslagen författningsreglering såvitt avser Räddningsverkets verksamhet skulle vara kostnadsneutral för staten.

I samband med domares och åklagares medverkan i insatser inom internationell civil krishantering uppstår kostnader för DV och RÅ i form av utlandstillägg, traktamenten, kostnadsersättningar m.m. Uppskattningsvis handlar det om i genomsnitt **ca 0,5 mkr** per år och person inbegripet kostnader för sociala avgifter m.m.

## 7.2 Andra konsekvenser

Genom föreslagna åtgärder för att stärka domstols- och åklagarväsendenas förmåga att medverka i internationella insatser ökar Sveriges möjlighet att bidra till uppbyggnaden av rättsstaten i vårt närområde och i andra delar av världen. Insatserna skall, som tidigare framhållits, vara efterfrågestyrda. De ger dock positiva effekter också för svensk del, bl.a. genom ökade möjligheter att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten.

I promemorian framhålls att det bör skapas enhetliga riktlinjer och en fast struktur för beredning och beslutsfattande vid rekryteringar och nomineringar eller rekommendationer till internationella uppdrag. Det finns anledning anta att detta skapar förutsättningar för en god rekrytering även sett ur ett jämställdhetsperspektiv. På samma sätt kan som anförts organiserade och strukturerade utbildningssatsningar bidra till bredd i rekryteringen. Även ersättningsnivåer och övriga villkor bör vara sådana att de skapar förutsättningar för såväl män som kvinnor att ta på sig internationella uppdrag.



De förslag som lämnas bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt som här särskilt bör omnämnas.

# Referensförteckning<sup>1</sup>

## Offentligt tryck

### Statens offentliga utredningar (SOU)

1972:15	Ny regeringsform
1988:53	Domarbanan – utbildning och meritvärdering
1988:58	Utrikesförvaltningens inriktning och organisation
1994:19	Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning
1994:99	Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete
1995:89	Svenskar i EU-tjänst
1997:104	Poliser i fredens tjänst
1998:30	Utlandsstyrkan
1998:86	Utvecklingssamarbete på rättsområdet - Östeuropa
1999:29	Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans
1999:32	Utvecklingssamarbete på rättsområdet
1999:37	Underrättelsetjänsten – en översyn
2000:27	Export av statligt förvaltningskunnande
2000:74	Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige
2000:80	Offentligt anställdas bisysslor

---

<sup>1</sup> Referensförteckningen upptar endast de verk som det hänvisas till i fotnoterna

- 2000:99 Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll
- 2000:122 Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa – utvärdering av utvecklingsarbetet
- 2001:23 Personal för ett nytt försvar
- 2001:41 Säkerhet i en ny tid
- 2001:104 Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser

### **Departementsserien (Ds)**

- 1996:45 Bistånd inom rättsväsendet
- 1998:46 Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter, Universitets- och högskoleutbildning i demokrati och mänskliga rättigheter
- 1999:24 Att förebygga väpnade konflikter – ett svenskt handlingsprogram
- 2001:14 Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet

### **Utredningsdirektiv (dir.)**

- 1997:21 Översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands
- 1998:32 Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m.
- 1999:80 Parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling
- 2000:76 Straffansvar för brott mot mänskligheten och andra internationella brott enligt folkrätten
- 2001:57 Rekrytering av domare m.m.

**Propositioner (Prop.) och skrivelser (Skr.)**

1962:100	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd
1973:90	Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
1989/90:79	Regeringens proposition om domarbanan och meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster
1993/94:165	Några frågor om sekretess
1994/95:112	Utrikessekretess m.m.
1996/97:2	Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling
1996/97:169	De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar
1997/98:70	Att utveckla ett grannlandssamarbete. Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa år 1999-2001
1997/98:76	Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete
1997/98:89	Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik
1997/98:122	Afrika i förändring En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet
1998/99:61	Framtid med Asien. En svensk Asienstrategi inför 2000-talet
1998/99:68	Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten
1999/2000:1	Budgetpropositionen för år 2000
1999/2000:30	Det nya försvaret
2000/01:2	Att förebygga väpnade konflikter
2000/01:119	Europa i omvandling - Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa
2000/01:147	Offentliganställdas bisysslor
2001/02:1	Budgetpropositionen för år 2002
2001/02:10	Fortsatt förnyelse av totalförsvaret
2001/02:18	Beskattning av kostnadsersättningar till statligt anställda stationerade utomlands, m.m.

**Utskottsbetänkanden (bet.) och yttranden**

1994/95:KU18	Utrikessekretess m.m.
1994/95:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:UU15	Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete
1997/98:UU17	Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik
1998/99:FöU8	Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten
1998/99:UU11	En svensk Asienstrategi för 2000-talet
1999/2000:FöU2	Det nya försvaret
1999/2000:JuU1	Utgiftsområde 4 Rättsväsendet
1999/2000:UU4y	Det nya försvaret
2000/01:FöU6	Civil och militär internationell krishantering
2000/01:UU9	Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa
2001/02:SkU5	Beskattning av kostnadsersättningar till statligt anställda stationerade utomlands, m.m.
2001/02:UU1	Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

**Rättsfall****Europadomstolen**

Campbell och Fell mot Storbritannien, dom den 3 maj 1984, Serie A Vol. 80

**Europakommissionen**

524/59 Ofner mot Österrike  
596/59 Pataki mot Österrike  
617/59 Hopfinger mot Österrike  
789/60 Dunshirn mot Österrike

**Arbetsdomstolen**

AD 1929:29

**Rwandatribunalen**

Åklagaren mot Musema, dom den 27 januari 2000, Case No ICTR-96-13-T

**Litteratur m.m.**

Aptel & Williamson: Case Note Prosecutor v Musema (Melbourne Journal of International Law, Vol. 2000:1)

Aspegren, Lennart: Befälsansvar – Några anteckningar om "command responsibility" enligt internationell straffrätt (Juridisk tidskrift 2002:2)

Bring, Ove: FN-stadgan och världspolitiken – Om folkrättens roll i en föränderlig värld, Norstedts juridik, tredje upplagan 2000

Ekonomistyrningsverket: Sätt rätt pris – En handledning i pris-sättning och kalkylering för statliga myndigheter, ESV 2001:11

Lindblom, Anna-Karin: The Legal Status of Non-Governmental Organisations in International Law, Uppsala Universitet, 2001

Pearson Peacekeeping Centre: Lessons Learned on UNMIK Judiciary, rapport av Mark Baskin, juni 2001

Riksdagens revisorer: Internationella freds- och hjälpinsatser, rapport 2001/02:9

Sandgren, Claes: Rättsreform, rättskultur och rättsbistånd i Festskrift till Ulf Bernitz (Juridisk tidskrift 2001)

Sida:

- Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete, Utrikesdepartementet och Sida, 2001
- Svenskt utvecklingssamarbete inom rättssektorn, 2001

# Bilaga 1

## Riktlinjer för uppdraget

Justitiedepartementet  
EU-enheten

PROMEMORIA  
2001-03-30

### Uppdrag att utreda försörjning av domare och åklagare till internationella insatser m.m.

---

#### Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall lämna förslag om förutsättningarna för svenska domares och åklagares deltagande i internationella fredsfrämjande och andra insatser. Förslagets konsekvenser för hur verksamheten skall organiseras och administreras skall belysas.

#### Bakgrund

Under senare år har efterfrågan på det svenska rättsväsendets deltagande i internationellt samarbete för att stärka rättsstaten i andra länder ökat. Inte minst rättsväsendets deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet är under utveckling. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tar EU fram en egen förmåga att delta i konfliktförebyggande och civil krishantering.

Vid det europeiska rådet i Feira uppställdes ett första kapacitetsmål som innebär att år 2003 skall EU kunna sätta in 5 000 poliser i internationella uppdrag. Arbete pågår med kapacitetsmål för övriga delar av rättsväsendet samt för den offentliga förvaltningen. Brottmålskedjan är särskilt prioriterad. Personal ur rättsväsendet kommer inte bara att kunna användas i rådgivande, utbildande och övervakande insatser utan även i insatser som bedrivs under exekutiva mandat som innebär att med polis, åklagare, domare och kriminalvård direkt ansvara för lag och

ordning i konfliktområden. Även insatser av biståndskaraktär är aktuella inom ramen för konfliktförebyggande och civil kris-hantering.

Också i det bilaterala utvecklingssamarbetet har efterfrågan på insatser av det svenska rättsväsendet ökat. I många utvecklingsländer är rättsväsendet nedgången och lider brist på legitimitet. Bilateralt samarbete med de nya länderna i Central- och Östeuropa är en viktig del i svensk utrikes- och säkerhetspolitik och rättsväsendet i dessa länder är i behov av reformer under över-skådlig tid. Det svenska rättsväsendet deltar också i utförandet av EU:s olika program för stöd till länderna i Central- och Östeuropa.

### **Utgångspunkter för uppdraget**

Svensk polis har sedan år 1964 deltagit i internationella fredsfrämjande insatser med Försvarsmakten som huvudman. År 2000 övertog Rikspolisstyrelsen huvudmannaskapet för den polispersonal som tjänstgör i fredsfrämjande insatser och en Polisens utlandsstyrka inrättades. Detta innebar att Rikspolisstyrelsen fick ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som rekrytering, utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten. Som en övergångslösning i avvaktan på en utvärdering med sikte på särskild lagstiftning infördes en ny bestämmelse i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten som gör vissa bestämmelser i den lagen tillämpliga även på den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka. (SOU 1997:104, prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:JuU01, rskr. 1999/2000:78 och SFS 1999:1156).

När det gäller rättsväsendets personal i övrigt finns för närvarande inte ett samlat nationellt ansvar såsom för polisväsendet. Mot bakgrund av den utveckling som pågår inom EU, och det ökade behovet av deltagande i internationella insatser på rättsområdet som även i övrigt kan förutses, bör det nu övervägas om det också inom respektive domstols- och åklagarväsendena bör



finnas ett samlat nationellt ansvar för den internationella verksamhet som angår svenska domare och åklagare.

### Uppdraget

Det bör uppdras åt en utredare att analysera de krav som förutses ställas på rättsväsendets deltagande i civil krishantering och annat internationellt arbete och lämna förslag med avseende på den försörjning av domare och åklagare för internationella uppdrag som är motiverad.

Som utgångspunkt bör utredaren analysera svenska erfarenheter från svenskt deltagande i internationella insatser på rättsområdet samt följa EU:s arbete med civil krishantering. Utredaren bör göra en bedömning av efterfrågan på insatser av svenska domare och åklagare i internationell verksamhet. Härvid bör beaktas – utöver det arbete som pågår inom EU – såväl bilaterala insatser som insatser inom ramen för internationella organisationer.

Utredaren bör lämna förslag till hur personal i rättsväsendet med kort varsel skall kunna ställas till förfogande för internationell fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet. Domare och åklagare står i centrum men utredaren bör kunna lämna förslag också vad gäller behov av administrativ och annan stödjande personal.

Utredaren bör lämna förslag om organisation och administration för den personalförsörjning som befins motiverad. Härvid är frågan om att ge respektive domstols- och åklagarväsendena ett samlat nationellt ansvar avgörande. Anställningsförhållanden, bl.a. frågor om tjänstledighet, bisysslor, uppdragsformer och andra villkor, bör övervägas. Med anledning av att ytterligare yrkeskategorier förväntas efterfrågas bör utredaren lämna förslag av allmän giltighet för rättsväsendet och den offentliga förvaltningen samtidigt som främst domarnas särskilda ställning skall beaktas. Uppdraget inbegriper att lämna de förslag till förbättringar av regelverket för Polisens utlandsstyrka som befins motiverade.

Utredaren bör lämna förslag till svenska riktlinjer och rekommendationer att ligga till grund för ställningstaganden beträffande

svensk medverkan i internationella insatser med domare och åklagare.

När förslagen påverkar kostnaderna och intäkterna för staten skall en beräkning av dessa kostnader redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar skall ett förslag till finansiering redovisas.

Utredaren skall samråda med domstolar, berörda myndigheter inom rättsväsendet och försvaret samt med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

### **Tidsplan**

Utredarens uppdrag skall vara avslutat senast den 31 december 2001.

## Bilaga 2

# Svenska aktörer i det internationella arbetet på rättsområdet

I det följande redogörs för några svenska aktörer i det internationella arbetet på rättsområdet. Beskrivningen inleds med aktörer med institutions- eller föreningskaraktär vilkas internationella arbete är särskilt inriktat på juridiska frågor. Därefter följer några NGOs med allmän inriktning på mänskliga rättigheter. Avslutningsvis nämns även Svenska institutet med dess särskilda uppgifter inom samarbetet med Central- och Östeuropa.

De svenska *universiteten* har viktiga roller att fylla i arbetet med kunskapsöverföring och utbildning också i internationella sammanhang. Utöver utbildning av den svenska resursbasen deltar universiteten även direkt i olika utvecklings-samarbetsprojekt. De rättsvetenskapliga institutionerna vid Umeå respektive Lunds universitet har medverkat i sådana projekt bl.a. i Vietnam.

*Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt (RWI)*<sup>1</sup> har hittills svarat för en stor del av de svenska insatserna på rättsområdet i utvecklingsländerna. Institutet, som bildades i slutet av år 1984, har till syfte att främja forskningen om mänskliga rättigheter och humanitär rätt genom att bygga upp ett folkrättsligt bibliotek samt 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.

---

<sup>1</sup> <<http://www.rwi.lu.se>>

*Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*<sup>2</sup> är en självständig stödorganisation till Internationella juristkommissionen (the International Commission of Jurists, ICJ) som är en internationell organisation med sekretariat i Genève. ICJ övervakar och rapporterar om kränkningar av de mänskliga rättigheterna över hela världen. ICJ bedriver utbildningsverksamhet, ger 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 advokatkårens 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. Medlemsantalet i ICJ-S uppgår till drygt 500, varav ca 50 är studerande och övriga är yrkesverksamma jurister. Avdelningen deltar f.n. i olika utvecklingssamarbetsprojekt i Afrika, Mellanöstern och Paraguay samt ett mindre projekt i Östeuropa (Ryssland och Vitryssland). Det sist nämnda projektet är främst inriktat på bevakning av rättegångar och utvecklingen av rättsprocessen. För projekten i Afrika, Mellanöstern och Paraguay har det inrättats särskilda styrgrupper.

*Sveriges advokatsamfund* medverkar i olika projekt avseende uppbyggnaden av oberoende advokatsamfund i andra länder, bl.a. på Balkan. Samfundets bidrag avser bl.a. att ge råd och hjälp med att arbeta fram stadgar och lagstiftning för oberoende och moderna advokatsamfund. Med pengar från Sida har Sveriges advokatsamfund också hjälpt dessa advokatsamfund att rusta upp sina kanslier och förbättra sina administrativa rutiner.

*SILD (Swedish Institute for Legal Development)* bildades år 1992 och är en ideell förening som enligt sin stadga skall främja kunskapsöverföring inom skilda rättsområden till utvecklingsländer och till Central- och Östeuropa i syfte att stödja framväxten av en

---

<sup>2</sup> <<http://www.icj-sweden.org>>

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 100-tal kvalificerade och erfarna jurister från rättslivets olika områden som hittills anlitas av SILD i olika projekt inom utvecklingssamarbetet. Projekten finansieras av biståndsmedel och drivs under konsultkontrakt mellan SILD och biståndsorganet. Administration och anbudsarbete finansieras genom det begränsade överskott som genereras i projektverksamheten. Under en lång följd av år har SILD varit organisatör och värd för en fyraveckorskurs för utlandsjurister i Stockholm, "Comparative Seminar on Law and Development". SILD deltar också f.n. tillsammans med International Bar Association (IBA) i ett projekt avseende utbildning av serbiska jurister i internationell humanitär rätt. Projektet drivs i samarbete med den serbiska regeringen och FN:s krigsförbrytartribunal för f.d. Jugoslavien. Syftet är att möjliggöra krigsförbrytarrättegångar inför serbiska domstolar. Långsiktiga arbeten med att bygga upp advokatsamfund pågår också i samarbete med Sveriges advokatsamfund, bl.a. i Republika Srpska och Makedonien. Detta arbete sker i samverkan med American Bar Association (ABA). Under hösten 2001 träffade SILD även ett tvåårigt ramavtal med Sida om korttidsuppdrag på rättsområdet i Central- och Östeuropa. För genomförandet av uppdragen har SILD satt samman ett fast expertteam och inlett samarbete med Sveriges advokatsamfund, DV och RPS.

*Advokater utan gränser* (AuG) i Sverige bildades i början av år 1999 och har ett 60-tal medlemmar. Organisationen är ansluten till den internationella organisationen Avocats sans Frontières World vars sekretariat finns i Bryssel. Syftet med AuG:s verksamhet är främst att säkerställa rätten till domstolsprövning, rätten till en "fair trial" och rätten till biträde av advokat eller annat juridiskt ombud. Verksamheten är i första hand inriktad på bistånd i samband med rättsliga processer i utvecklingsländer. Den innefattar också uppdrag som observatörer vid rättegångar samt utbildning och

medling i rättsliga konflikter främst i utvecklingsländer. AuG:s sekretariat är inhyst hos en advokatbyrå. Finansieringen av verksamheten sker dels genom medlemsavgifter, dels – och till klart övervägande del – genom biståndsmedel. F.n. deltar AuG i ett Sidafinansierat projekt avseende utbildning på kinesiska universitet i huvudsakligen mänskliga rättighetsfrågor. AuG har också haft rättegångsobservatörer i Turkiet samt inlett kontakter med advokatkollegor i Vietnam.

*ILAC (International Legal Assistance Consortium)* är ett nybildat konsortium av internationella och nationella juristorganisationer. Sveriges advokatsamfund är en av grundarna tillsammans med ABA och IBA. Tanken är att ILAC skall utgöra en internationell juridisk ”brandkårsstyrka” som kan hjälpa till i det omedelbara internationella rättsliga biståndet efter en konflikt dels genom att inventera de mest omedelbara behoven för att återupprätta en rättslig administration, dels genom att tillhandahålla experter och kunskap för identifiering och lagföring av krigsförbrytelser. Grundarkonferensen för ILAC ägde rum i december 2000 då även en interimstyrelse tillsattes. På inbjudan av FN har ILAC under november 2001 utfört en kartläggning av rättsväsendet i Östtimor. ILAC har under hösten 2001 beslutat att förlägga sitt huvudkontor i Stockholm.

*Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter*<sup>3</sup> 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. Helsingforsavtalet var slutdokument från den Europeiska Säkerhetskongressen och fick sitt namn efter platsen det undertecknades på. Det speciella med detta säkerhetssamarbete var att mänskliga rättigheter kopplades till internationell fred och säkerhet. Det finns i dag 39 olika Helsingforskommittéer och samarbetsorganisationer. Samtliga ingår i Internationella Helsingforsfederationen (IHF) med säte i Wien.

---

<sup>3</sup> <<http://www.shc.se>>

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 består i att granska efterlevnaden av mänskliga rättigheter, att främja den demokratiska utvecklingen främst i de nya demokratierna samt att stödja personer och grupper som arbetar med att lösa etniska och nationella konflikter med fredliga medel. Kommittén gör s.k. "fact-finding missions" för att på plats samla in information om efterlevnaden av mänskliga rättigheter i olika länder. Kommittén rapporterar till parlament och regeringar samt till berörda myndigheter och organisationer. Kommittén arrangerar också seminarier och möten för att sprida kunskap om mänskliga rättigheter och förutsättningar för demokrati.

*Amnesty International*<sup>4</sup> är en världsomfattande frivilligorganisation som arbetar för främjandet av mänskliga rättigheter. 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. Den svenska sektionen har deltagit i utbildningar i mänskliga rättigheter i bl.a. Polen och Albanien samt på Balkan. Dessutom bedriver den svenska sektionen av Amnesty viss utbildning på Swedint i Södertälje, för bl.a. svenska militärer som skall tjänstgöra utomlands. 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 annan del av Juristgruppens arbete avser arrangerandet av utbildningar och

---

<sup>4</sup> <<http://www.amnesty.se>>

seminarier dels för att utbilda de egna medlemmarna i folkrätt och mänskliga rättigheter, dels för att öka intresset för dessa frågor inom den svenska juristkåren och för att bredda allmänhetens kunskaper på området.

*Svenska flyktingrådet (SvFR)*<sup>5</sup> är en partipolitiskt obunden organisation som verkar för en solidarisk och human flyktingpolitik. SvFR arbetar för att medverka till kunskap om och förståelse för flyktingkapet och dess orsaker samt om de förhållanden i världen som tvingar människor på flykt. SvFR lämnar stöd till asylsökande och flyktingar samt till återvändande. Arbetet består i bl.a. utbildning, information och lobbying både i Sverige och utomlands. Sedan många år tillbaka bedriver SvFR utbildningsverksamhet för såväl inhemska som utländska advokater och andra jurister. SvFR är medlem i European Council on Refugees and Exiles (ECRE) som är ett samarbetsforum mellan frivilligorganisationer i Europa. SvFR deltar i Nordic Consultation on Refugees and Exiles (NOCRE), vilket är en nätverksgrupp för de frivilligorganisationer i Norden som är medlemmar i ECRE. SvFR är kontaktorganisation för nätverket ELENA, European Legal Network on Asylum. SvFR är vidare medlem i Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN) och innehar f.n. en styrelsepost i detta nätverk.

*Forum Syd*<sup>6</sup> är en samarbetsorganisation mellan 150 olika svenska folkrörelser 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, ett stärkt civilt samhälle och en utveckling som präglas av ekologisk hållbarhet, demokrati och jämlikhet. Forum Syd handlägger på Sidas uppdrag ansökningar och rapporter när det gäller utvecklingssamarbetsprojekt som utförs av organisationer som saknar egna ramavtal med Sida. Genom Forum Syd samverkar dessutom medlems-

---

<sup>5</sup> <<http://www.algonet.se/~refuge>>

<sup>6</sup> <<http://www.forumsyd.se>>



organisationerna kring ett personalbiståndsprogram och andra biståndsinsatser. Demokratisering är ett av organisationens prioriterade områden. Forum Syd har också utvecklat en personalresurs – Redo – som står till förfogande för fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser inom internationella organisationer.

*Svenska institutet (SI)* är en statlig myndighet med uppgift att sprida kunskap om Sverige i utlandet och att svara för utbyte med andra länder inom kultur, forskning och samhällsliv i övrigt. SI har därutöver uppgifter inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet och samarbetet med Central- och Östeuropa. SI:s insatser i östsamarbetet skall syfta till att fördjupa demokratins kultur.

# Bilaga 3

## Befattningsbeskrivningar och kravprofiler för internationella domare, åklagare m.fl. till FN:s mission i Kosovo

### A. Post title: International Judge

#### Identification of the post

United Nations Interim Mission in Kosovo, Department of Judicial Affairs

Functional title: Senior Judicial Affairs Officer

Duty Station: District Courts/Supreme Court, Kosovo

#### Summary of duties

Pursuant to UNMIK Regulation No. 2000/6, of 15 February 2000, as amended by Regulation 2000/34 of 27 May 2000, the International Judge will have the authority and responsibility to select or be assigned to new and pending cases, including criminal investigations, trials, or appeals within the jurisdiction of the office to which s/he is appointed or assigned. S/he will take part in the process of providing justice, and in the building and maintaining the re-established judiciary system, in order to promote the Mission's effort to protect and promote minority interests, the rights of victims and the accused, apply international human rights, and develop the practice of these norms within the judicial system. The International Judges will thus support the efforts in re-establishing of the rule of law in Kosovo.

The International Judge conducts court proceedings of and adjudicates all cases which s/he selects or is assigned by the SRSG, with criminal cases as the priority. These cases will usually be war crimes, inter-ethnic terrorism and violence, organized crime, and

crime where the status of the accused are such that the local judiciary cannot impartially, or without the appearance of impropriety, try the case, such as those concerning local political figures. The International Judge will ensure that such criminal investigations are conducted impartially, on the basis of facts and in accordance with the applicable procedural and substantive law in Kosovo as determined by UNMIK Regulation No. 1999/24 of 12 December 1999 and as amended by Regulation 2000/59 of 27 October 2000. The International Judge will ensure that the rights of all parties are respected. In addition, s/he must have the professionalism and will be provided with the resources and protection to conduct investigations and trials without her/his decision being affected by any kind of interference, including improper influences, inducements, pressures, or threats.

The International Judge will provide procedural due process, ensure the application of human rights laws, and substantive and factual justice. The International Judge will ensure that established procedures for the conduct and processing of the work of the court and on the cases in which s/he is assigned are rigorously observed and that procedures are consistently applied in full conformity with applicable law, UNMIK regulations, and administrative directives, and with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice, the treatment of offenders and victims, human rights and international humanitarian law. These procedures will be applied impartially and with all practicable speed.

The International Judge will be familiar with, and follow, the principles contained in the UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

The International Judge will decide on the basis of the facts in the court record after all efforts have been made by her/him to

establish the truth, with equal attention to the facts supporting guilt or innocence.

The International Judge shall have a duty to attend training and to review authoritative legal sources to learn Kosovar procedural and substantive law, European Convention of Human Rights principles and case law, and international humanitarian law, especially that developed by the International Criminal Tribunal for Yugoslavia.

Any other duty as provided by law.

## **Qualifications**

### *Essential*

At least seven years experience in his or her home country as a practicing judge dealing with criminal cases, preferably in a civil law system, and at least 15 years total legal experience, with experience teaching criminal law or as a practicing attorney before the criminal courts;

The ability to quickly analyze factual and legal situations and make the appropriate decision, and draft legal documents under the intense stresses which occasionally occur in a peacekeeping mission;

Familiarity with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice and human rights;

Excellent spoken and written command of English, as well as good drafting skills;

A high level of expertise and commitment to the basic principles of justice, as well as a high sense of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law;

An ability to work in an international and multi-ethnic environment and good interpersonal skills;

An ability to work in complex working conditions and in a volatile security situation;

An ability to live in a confined area such as a KFOR military base if security requires, with a willingness to live in a private bedroom but with other shared common living facilities.

*Desirable*

Experience in conducting or adjudicating cases involving charges involving complex cases of murder, organized crime, extortion, narcotics, racketeering, customs smuggling, hate crimes, and human trafficking, which involve the use of technical surveillance, cooperating witnesses, and methods of witness protection inside and outside of court;

Experience working with police, prosecutors, or judiciary outside of home country;

Experience with working through interpreters and translators, with both simultaneous and consecutive interpretation;

Knowledge of the pre-1989 Applicable Law in Kosovo, UNMIK Regulations, and the post-1989 Federal Republic of Yugoslavia Law;

Familiarity with computer technology and software applications, including Microsoft Office 2000, Lotus Notes email, and Microsoft Word 2000.

## **B. Post title: International Prosecutor**

### **Identification of the post**

United Nations Interim Mission in Kosovo, Department of Judicial Affairs

Functional title: Senior Judicial Affairs Officer

Duty Station: Office of the District Public Prosecutor/Office of the Provincial Prosecutor

### **Summary of duties**

Pursuant to UNMIK Regulation No.2000/6 of 15 February 2000, as amended by Regulation 2000/34 of 27 May 2000 and Regulation

2001/02 of 12 January 2001, the International Prosecutor will have the authority and responsibility to select or be assigned to new and pending criminal cases, including investigations, trials or appeals, within the jurisdiction of the Office of the Prosecutor to which s/he is appointed or assigned. S/he will take part in the process of providing justice, and in the building and maintaining the re-established criminal justice system, in order to promote the Mission's effort to protect and promote minority interests, the rights of victims and the accused, apply international human rights, and develop the practice of these norms within the judicial system. The International Prosecutors will thus support the efforts in re-establishing of the rule of law in Kosovo.

The International Prosecutor will take the necessary steps, in partnership with the UNMIK Police, to discover crimes, find the perpetrators, investigate crimes and provide guidance to the police, and will initiate and assist judges in conducting judicial investigations and examinations, draft indictments, participate in hearings, trials, and appeals, and file any appropriate appeals and petitions for extraordinary legal remedies. The International Prosecutor will also review reports of crimes and decide whether to reject the charges if the law or facts preclude prosecution under applicable substantive and ethical standards. The International Prosecutor may also be called upon to provide advice and guidance to UNMIK and KFOR on criminal justice matters.

The International Prosecutor decides whether or not to initiate a criminal investigation, based upon police and KFOR reports, and if appropriate, follow-up interviews with victims and witnesses, and the gathering of further information through the UNMIK Police or other agencies. S/he then prosecutes the cases which s/he selects or is assigned by the SRSG. The cases which will be given priority are war crimes, inter-ethnic terrorism and violence, organized crime, and crime where the identity or status of the accused are such that the local prosecutors cannot impartially, or without the appearance of impropriety, try the case, such as local political figures.

The International Prosecutor will ensure an impartial decision to reject or initiate criminal investigations, and their conduct, will be

impartial, and be on the basis of established facts and in accordance with the applicable procedural and substantive law in Kosovo as determined by UNMIK Regulation No.1999/24 of 12 December 1999 and as amended by Regulation 2000/59 of 27 October 2000. The International Prosecutor will respect the rights of all parties, both the accused and the victims. In addition, s/he must have the professionalism, and will be provided with the resources and protection, to conduct investigations and trials without her/his decision being affected by any kind of interference, including improper influences, inducements, pressures, or threats.

The International Prosecutor will be familiar with, and follow the principles contained in the UN Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N. Doc. A/CONF. 144/28 Rev. 1 at 189 (1990), and the UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, G.A. 40/34, annex, 40 U.N. GAOR Supp. (No. 53) at 214, U.N. Doc. A/40/53 (1985).

The International Prosecutor will follow procedural due process, ensure the application of human rights laws, and substantive and factual justice. The International Prosecutor will ensure that established procedures for the conduct and processing of the work of the prosecutor and on the cases in which s/he is assigned are rigorously observed and that procedures are consistently applied in full conformity with applicable law, UNMIK regulations, and administrative directives, and with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice, the treatment of offenders and victims, human rights and international humanitarian law. These procedures will be applied impartially and with all practicable speed.

The international Prosecutor shall be impartial and remain unaffected by partisan interests, mass media protests or concerns other than the public interest in justice; shall act with objectivity; pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect; ensure that all necessary enquiries are made and translated into evidence,

whether that points towards the guilt or the innocence of the suspect or accused; always search for the truth and assist the court to arrive at the truth and to do justice between the community, the victim and the accused according to law and the dictates of fairness.

The International Prosecutor shall have a duty to attend training and to review authoritative legal sources to learn Kosovar procedural and substantive law, European Convention of Human Rights principles and case law, and international humanitarian law, specially that developed by the International Criminal Tribunal for Yugoslavia.

Any other duty as provided by law.

## Qualifications

### *Essential*

At least ten years experience in home country as a practicing prosecutor dealing with criminal cases, including experience in prosecuting to trial and verdict cases of murder, terrorism, or organized crime, and at least 15 years total legal experience, with experience teaching criminal law or as a practicing attorney before the criminal courts;

Familiarity with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice and human rights;

Excellent spoken and written command of English, as well as good drafting skills;

A high level of expertise and commitment to the basic principles of justice, as well as a high sense of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law;

An ability to work in an international and multi-ethnic environment and good interpersonal skills;

An ability to work in complex working conditions and in a volatile security situation, and the ability to quickly analyze factual and legal situations and make the appropriate decision, and draft



legal documents under the intense stresses which occasionally occur in a peacekeeping mission;

An ability to live in a confined area such as a KFOR military base if security requires, with a willingness to live in a private bedroom but with other shared common living facilities.

#### *Desirable*

Experience in guiding police investigations, and prosecuting through trial, charges involving complex cases of murder, organized crime, extortion, narcotics, racketeering, customs smuggling, hate crimes, and human trafficking, which involve the use of technical surveillance, cooperating witnesses, and methods of witness protection inside and outside of court;

Experience working with police or judiciary outside of home country;

Experience with working through interpreters and translators, with both simultaneous and consecutive interpretation;

Familiarity with computer technology and software applications, including Microsoft Office 2000, Lotus Notes email, and Microsoft Word 2000.

### **C. Post title: International Deputy Prosecutor**

#### **Identification of the post**

United Nations Interim Mission in Kosovo, Department of Judicial Affairs

Functional title: Judicial Affairs Officer

Duty Station: Office of the District Public Prosecutor/Office of the Provincial Prosecutor

#### **Summary of Duties**

Pursuant to UNMIK Regulation No.2000/6, of 15 February 2000, as amended by Regulation 2000/34 of 27 May 2000 and Regulation 2001/02 of 12 January 2001, the International Deputy Prosecutor,

under the direct supervision of the International Prosecutor, will have the authority and responsibility to select or be assigned to new and pending criminal cases, including investigations, trials or appeals, within the jurisdiction of the Office of the Prosecutor to which s/he is appointed or assigned. S/he will take part in the process of providing justice, and in the building and maintaining the re-established criminal justice system, in order to promote the Mission's effort to protect and promote minority interests, the rights of victims and the accused, apply international human rights, and develop the practice of these norms within the judicial system. The International Deputy Prosecutors, will thus support the efforts in re-establishing of the rule of law in Kosovo.

The International Deputy Prosecutor will work under the guidance and supervision of the International Prosecutor to which s/he is assigned, and will inform her/his supervising International Prosecutor as to all actions and decisions s/he plans to take and has taken, and as to all advice and guidance s/he has given to the UNMIK Police. The International Deputy Prosecutor shall appear on behalf of the public prosecutor, and the International Prosecutor, but will first prepare for with and discuss with his/her supervising International Prosecutor any appearances in District Court cases of ten or more years possible sentences, and any appearance in the Supreme Court. The International Deputy Prosecutor will usually appear as sole prosecutor on all selected cases in Municipal Court, and less complex and serious cases in the District Court, while s/he will appear in serious District Court cases and Supreme Court appeals as co-counsel or temporary substitution for her/his supervising International Prosecutor.

The International Deputy Prosecutor will take the necessary steps, in partnership with the UNMIK Police, to discover crimes, find the perpetrators, investigate crimes and provide guidance to the police, and will initiate and assist judges in conducting judicial investigations and examinations, draft indictments, participate in hearings, trials, and appeals, and file any appropriate appeals and petitions for extraordinary legal remedies. The International Deputy Prosecutor will also review reports of crimes and decide whether to

reject the charges if the law or facts preclude prosecution under applicable substantive and ethical standards. The International Prosecutor may also be called upon to provide advice and guidance to UNMIK and KFOR on criminal justice matters.

The International Deputy Prosecutor decides whether or not to initiate a criminal investigation, based upon police and KFOR reports, and if appropriate, follow-up interviews with victims and witnesses, and the gathering of further information through the UNMIK Police or other agencies. S/he then prosecutes the cases which s/he selects or is assigned by her/his supervising International Prosecutor, or the SRSG. The cases which will be given priority are war crimes, inter-ethnic terrorism and violence, organized crime, and crime where the identity or status of the accused are such that the local prosecutors cannot impartially, or without the appearance of impropriety, try the case, such as local political figures.

The International Deputy Prosecutor will ensure an impartial decision to reject or initiate criminal investigations, and their conduct, will be impartial, and be on the basis of established facts and in accordance with the applicable procedural and substantive law in Kosovo as determined by UNMIK Regulation No.1999/24 of 12 December 1999 and as amended by Regulation 2000/59 of 27 October 2000. The International Deputy Prosecutor will respect the rights of all parties, both the accused and the victims. In addition, s/he must have the professionalism, and will be provided with the resources and protection, to conduct investigations and trials without her/his decision being affected by any kind of interference, including improper influences, inducements, pressures, or threats.

The International Deputy Prosecutor will be familiar with, and follow the principles contained in, the UN Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana 27 August to 7 September 1990, UN Doc. A/CONF. 144/28/Rev.1 at 189 (1990), and the UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, G.A. 40/34, annex, 40 UN GAOR Supp. (No. 53) at 214, UN Doc. A/40/53 (1985).

The International Deputy Prosecutor will follow procedural due process, ensure the application of human rights laws, and substantive and factual justice. The International Deputy Prosecutor will ensure that established procedures for the conduct and processing of the work of the prosecutor and on the cases in which s/he is assigned are rigorously observed and that procedures are consistently applied in full conformity with applicable law, UNMIK regulations, and administrative directives, and with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice, the treatment of offenders and victims, human rights and international humanitarian law. These procedures will be applied impartially and with all practicable speed.

The International Deputy Prosecutor shall be impartial and remain unaffected by partisan interests, mass media protests or concerns other than the public interest in justice; shall act with objectivity; pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect; ensure that all necessary enquiries are made and translated into evidence, whether that points towards the guilt or the innocence of the suspect or accused; always search for the truth and assist the court to arrive at the truth and to do justice between the community, the victim and the accused according to law and the dictates of fairness.

The International Deputy Prosecutor shall have a duty to attend training and to review authoritative legal sources to learn Kosovar procedural and substantive law, European Convention of Human Rights principles and case law, and international humanitarian law, especially that developed by the International Criminal Tribunal for Yugoslavia.

Any other duty as provided by law.

## Qualifications

### *Essential*

At least two years experience in home country as a practicing prosecutor dealing with criminal cases, including experience in

prosecuting cases of violence, and at least 3 years total legal experience, with experience teaching criminal law or as a practicing attorney before the courts;

Familiarity with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice and human rights;

Excellent spoken and written command of English, as well as good drafting skills;

A high level of expertise and commitment to the basic principles of justice, as well as a high sense of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law;

An ability to work in an international and multi-ethnic environment and good interpersonal skills;

An ability to work in complex working conditions and in a volatile security situation, and the ability to quickly analyze factual and legal situations and make the appropriate decision, and draft legal documents under the intense stresses which occasionally occur in a peacekeeping mission;

An ability to live in a confined area such as a KFOR military base if security requires, with a willingness to live in a private bedroom but with other shared common living facilities.

*Desirable*

Experience in guiding police investigations, and assisting as prosecutor or law clerk in the prosecution of charges involving violence, organized crime, extortion, narcotics, racketeering, customs smuggling, hate crimes, and human trafficking, and some experience involving the use of technical surveillance, cooperating witnesses, and methods of witness protection inside and outside of court;

Experience in the Office of the Prosecutor at the International Criminal Tribunal for Yugoslavia or the Office of the Prosecutor at the International Criminal Tribunal for Rwanda;

Experience working with police or judiciary outside of home country;

Experience with working through interpreters and translators, with both simultaneous and consecutive interpretation;

A thorough knowledge of the historical, political and cultural situation in the Balkans, with experience working in the former Yugoslavia regarding criminal justice or police issues preferred;

Knowledge of the pre-1989 Applicable Law in Kosovo, UNMIK Regulations, and the post-1989 Federal Republic of Yugoslavia Law;

A knowledge of the Albanian, Serbian, Croatian, or Bosniak languages, of any skill level;

Familiarity with computer technology and software applications, including Microsoft Office 2000, Lotus Notes email, and Microsoft Word 2000.

#### **D. Post title: Senior Humanitarian Law Legal Officer/Humanitarian Law Legal Officer**

##### **Identification of the post**

United Nations Interim Mission in Kosovo, Department of Judicial Affairs

Functional title: Senior Judicial Affairs Officer/Judicial Affairs Officer

Duty Station: Department of Judicial Affairs Pristina/Office of the Provincial Prosecutor

### Summary of duties

The Humanitarian Law Legal Officer will take part in the process of providing justice, and in the building and maintaining the re-established criminal justice system, in order to promote the Mission's effort to protect and promote minority interest, the rights of victims and the accused, apply international human rights, and develop the practice of these norms within the judicial system. The Humanitarian Law Legal Officers will thus support the efforts in re-establishing of the rule of law in Kosovo.

The Humanitarian Law Legal Officer will, upon request of the International Judge, or International Prosecutor, assist them by providing legal research and analysis, and discussing and providing memoranda on the applicable humanitarian law and its application to the facts of the case, or on general principles of humanitarian law, in regards to the applicable FRY Criminal Code Articles 141 *et seq.* The Humanitarian Law Legal Officer will also be the contact point with the ICTY and assist in the location, organization, and categorization of all forensic evidence, and the provision of witness statements and other information in the possession of the ICTY and other international organizations. Due caution will be taken to prevent any conflict of interest, so that if a Humanitarian Law Officer is advising the International Judge on a case, s/he cannot also advise the International Prosecutor (without advising as well the defence attorneys) on the same case. Thus, in many cases, one Humanitarian Law Legal Officer will advise the court while the other may advise the International Prosecutor.

The Humanitarian Law Legal Officer shall have a duty to attend training and to review authoritative legal sources to improve her/his knowledge of humanitarian law, conduct training courses for the International Judges, International Prosecutors, the UNMIK Police and other members of the Kosovo legal community as her/his duties allow, and to learn Kosovar procedural and substantive law, and European Convention of Human Rights principles and case law.

Any other duty as provided by law.

## Qualifications

### *Essential*

Four to Eight years professional experience with emphasis on international humanitarian law and criminal law, and Advanced University degree in Law with proven ability to conduct comprehensive legal analysis. Minimum of 3 years (5 years for Senior Humanitarian Law Legal Officer) experience as an attorney practicing, teaching, or researching and writing on primarily international humanitarian law;

Familiarity with internationally recognized instruments and internationally accepted standards in criminal justice and human rights;

Excellent spoken and written command of English, as well as good drafting skills;

A high level of expertise and commitment to the basic principles of justice, as well as a high sense of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law;

An ability to work in an international and multi-ethnic environment and good interpersonal skills;

An ability to work in complex working conditions and in a volatile security situation, and the ability to quickly analyze factual and legal situations and make the appropriate decision, and draft legal documents under the intense stresses which occasionally occur in a peacekeeping mission;

An ability to live in a confined area such as a KFOR military base if security requires, with a willingness to live in a private bedroom but with other shared common living facilities.

### *Desirable*

Experience in the Office of the Prosecutor at the International Criminal Tribunal for Yugoslavia or the Office of the Prosecutor at the International Criminal Tribunal for Rwanda, especially as appellate counsel, is highly desirable;

Legal publications in the field of international humanitarian law;



Additional advanced degree in law with humanitarian law as the primary field of study;

Experience working with police or judiciary outside of home country;

Experience with working through interpreters and translators, with both simultaneous and consecutive interpretation;

A thorough knowledge of the historical, political and cultural situation in the Balkans, with experience working in the former Yugoslavia regarding criminal justice or police issues preferred;

Knowledge of the pre-1989 Applicable Law in Kosovo, UNMIK Regulations, and the post-1989 Federal Republic of Yugoslavia Law;

A knowledge of the Albanian, Serbian, Croatian, or Bosniak languages, of any skill level;

Familiarity with computer technology and software applications, including Microsoft Office 2000, Lotus Notes email, and Microsoft Word 2000.

# Bilaga 4

## Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA)

### Arbetsgivarverket

*Cirkulär 2001:A 10*

2001-12-06

#### Förord

I detta cirkulär återges det avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA) som genom förhandlingsprotokoll den 24 april 2001 slutits mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna i samband med RALS 2001.

Av förhandlingsprotokollet framgår

- att avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 2002 och har i övrigt samma giltighetstid som det då gällande allmänna löne- och förmånsavtalet (ALFA), om inte något annat sägs i avtalet,
- att avtalet förlängs med ett år i sänder, om det inte skriftligen har sagts upp senast tre månader före giltighetstidens utgång,
- att Avtal om utlandsbestämmelser (UB), Avtal om anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade arbetstagare med arvodesanställning (U-ARV) samt Avtal om anställningsvillkor för vissa arbetstagare med arvodesanställning inom Sida:s biståndsverksamhet, m.m. (Bi-ARV) upphör att gälla fr.o.m. den 1 januari 2002, samt
- att den som har utlandsstationerats före 2002-01-01 har rätt att behålla de då gällande anställningsvillkoren dock längst t.o.m. den tidpunkt förordnandet (motsvarande) avser.

#### *Anmärkning*

Det bör noteras att URA fr.o.m. den 1 januari 2002 skall tillämpas även på de arbetstagare som före denna tidpunkt omfattats av något av följande kollektivavtal:

- Avtal om vissa anställningsvillkor för statligt anställda arbetstagare som tjänstgör som nationella experter i EU-institutionerna (EU-Ex),
- Avtal om vissa anställningsvillkor för statligt anställda arbetstagare som tjänstgör i en europeisk skola (EU-Skol),
- Avtal om vissa anställningsvillkor för statligt anställda arbetstagare som tjänstgör som ”Pre-Accession Advisors” i något av EU:s ansökarländer under Phare (PAA).

Dessa avtal upphör att gälla fr.o.m. den 1 januari 2002.

URA gäller dock inte arbetstagare som omfattas av avtalet om anställningsvillkor för arbetstagare vid utrikesförvaltningen m.fl. under utlandsstationering (U-ALFA) och inte heller arbetstagare som omfattas av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

I cirkuläret återges – utöver avtalstexten – även Arbetsgivarverkets allmänna råd för tillämpningen av avtalet och Arbetsgivarverkets föreskrifter om utövande av arbetsgivarens befogenheter enligt avtalet (arbetsgivarnyckel).

Utöver det som framgår av de allmänna råden för tillämpningen av URA ges allmän information om utlandstjänstgöring på Arbetsgivarverkets hemsida [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

## **Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA)**

### **Tillämpningsområde**

**1 §** Detta avtal tillämpas på sådana arbetstagare vid myndigheter under regeringen som skall tjänstgöra utomlands och därvid vara utlandsstationerade under minst tre månader i följd.

Avtalet gäller dock *inte* sådana arbetstagare för vilka andra avtal eller annan reglering av anställningsvillkoren gäller vid tjänstgöring utomlands.

### **(Råd)**

### **Vissa definitioner**

**2 §** Med *arbetsgivaren* avses Arbetsgivarverket eller den myndighet som Arbetsgivarverket bestämmer, om inte regeringen föreskriver något annat.

Med *lokal* arbetstagarorganisation avses den del av en central arbetstagarorganisation som denna bestämmer, i förekommande fall med stöd av huvudavtalet.

Med *medföljande familjemedlemmar* avses medföljande maka/ make/sambo och sådana barn under 19 års ålder för vilka arbetstagaren har försörjningsplikt. Med make likställs registrerad partner enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Med sambo avses person som under äktenskapsliknande förhållanden eller under förhållanden som liknar registrerat partnerskap bor tillsammans med arbetstagaren.

Med *utlandsstationerad* arbetstagare avses en arbetstagare som enligt ett anställningsbeslut eller ett annat beslut av arbetsgivaren har en angiven stationeringsort utomlands.

**(Råd)**

### **Anställningsform**

**3 §** En arbetstagare som avses i 1 § första stycket får – utöver vad som följer av lagen (1982:80) om anställningsskydd eller annan författning – anställas för en bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt. I förekommande fall skall arbetstagaren därvid utan särskilt beslut vara tjänstledig från en samtidigt innehavd anställning tills vidare.

**(Råd)**

### **Utlandskontrakt**

**4 §** Mellan arbetsgivaren och en arbetstagare, som avses i 1 § första stycket, upprättas en skriftlig överenskommelse om anställningen, s.k. *utlandskontrakt*.

Av utlandskontraktet skall framgå de villkor som gäller för arbetstagarens stationering utomlands. Följande uppgifter skall därvid särskilt anges i kontraktet:

- arbetstagarens arbetsuppgifter,
- arbetstagarens stationeringsort utomlands,
- tjänstgöringsperiodens längd,
- löneförmåner och tidpunkt för eventuell lönerevision,
- andra anställningsvillkor.

*Anmärkning till 4 §*

Det förutsätts att arbetstagaren vid kontraktets ingående lämnar uppgifter till arbetsgivaren om sådana förhållanden som kan ha betydelse vid bedömningen av om arbetstagaren uppfyller villkoren för vissa förmåner och vid prövningen av ersättningarnas storlek (jfr 15 §).

**(Råd)**

**5 §** Ett utlandskontrakt kan vara ett långtidskontrakt eller ett korttidskontrakt.

Ett långtidskontrakt avser en tjänstgöringsperiod utomlands som planeras vara minst 12 månader i följd.

Ett korttidskontrakt avser en tjänstgöringsperiod utomlands som planeras vara minst 3 månader i följd men kortare än 12 månader i följd.

För arbetstagare som inte har en anställning tills vidare vid statlig myndighet bör flera utlandskontrakt i direkt följd normalt inte upprättas.

**(Råd)**

**6 §** Om inte något annat överenskommes mellan arbetsgivaren och arbetstagaren gäller anställningsvillkoren enligt utlandskontraktet fr.o.m. avresedagen t.o.m. den resdag då arbetstagaren vid utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige. Anställningsvillkoren gäller också under sådan semester som tjänats in under utlandstjänstgöringen och som förläggs inom kontraktstiden.

**(Råd)****Vissa allmänna anställningsvillkor****7 § Lön**

Lönen består av individuell lön och i förekommande fall lönetillägg. Lönen utbetalas med det belopp som arbetsgivaren och arbetstagaren enas om. Lönen utbetalas normalt månadsvis.

**(Råd)**

## **8 § Arbetstid**

Om inte annat har angivits i utlandskontraktet skall arbetstagaren ha förtroendearbetstid vid arbetsplatsen utomlands.

Arbetstidens förläggning bör därvid anpassas till arbetsuppgifterna och förhållandena i tjänstgöringslandet.

**(Råd)**

## **9 § Semester och annan ledighet**

### *a) Semester (årlig ledighet)*

Intjänandeår och semesterår under tjänstgöringen utomlands sammanfaller och är detsamma som kalenderår. Om inte annat anges i utlandskontraktet är antalet semesterdagar för helt kalenderår de som gäller enligt ALFA resp. AVA.

Ytterligare semesterdagar kan beviljas av arbetsgivaren med hänsyn till förhållandena i tjänstgöringslandet. Antalet sådana ytterligare semesterdagar anges i utlandskontraktet.

Varje outnyttjad semesterdag får sparas från ett år till ett annat. Om det vid utlandstjänstgöringens avslutande återstår outnyttjade betalda semesterdagar skall – om inte annat anges i utlandskontraktet – semesterersättning betalas för sådana dagar.

Vid korttidskontrakt med en tjänstgöringsperiod som är kortare än sex månader kan överenskommelse träffas om att semesterledighet byts ut mot kontant ersättning som inkluderas i lönen. Sådan överenskommelse skall framgå av utlandskontraktet.

### *b) Annan ledighet*

Vid nära anhörigs svårare sjukdom eller dödsfall beviljas arbetstagaren ledighet med lön under erforderligt antal resdagar samt under ytterligare tre arbetsdagar. Med nära anhörig avses här maka/make/sambo, barn, förälder, syskon eller svärförälder.

**(Råd)**

## **10 § Lön under sjukfrånvaro**

Vid frånvaro på grund av sjukdom under utlandstjänstgöringen har arbetstagaren rätt till samma förmåner som vid sjukdom i Sverige.

Vid sjukfrånvaro tillämpas bestämmelserna i 6 kap. 1-7 §§ ALFA (eller motsvarande bestämmelser i AVA) om villkor för lön under sjukfrånvaro och om beräkning av sjukavdrag.

#### **11 § Pension**

Arbetstagaren omfattas av samma pensionsförmåner som vid arbete i Sverige. Arbetstagarens avtalspension beräknas enligt PA-91 eller PA-74. En arbetstagare som i närmast föregående anställning har varit omfattad av ITP-planen eller en pensionsplan som i huvudsak överensstämmer med ITP-planen skall behålla sin pensionsrätt genom att arbetsgivaren tecknar försäkring eller betalar försäkringspremie eller någon annan avgift.

**(Råd)**

#### **12 § Olycksfallsförsäkring m.m.**

Arbetstagaren omfattas av PSA och TGL-S.

Arbetsgivaren svarar för att anmälan sker till Kammarkollegiet så att "URA-försäkringen" gäller för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar vid utlandsstationering.

**(Råd)**

#### **Vissa särskilda anställningsvillkor**

**13 §** I utlandskontraktet kan intagas vissa anställningsvillkor som på grund av utlandsstationeringen och särskilda förhållanden i tjänstgöringslandet skall gälla för arbetstagaren.

Arbetsgivaren och arbetstagaren bör vid upprättande av utlandskontrakt beakta de riktlinjer för särskilda anställningsvillkor som framgår av bilaga.

**(Råd)**

#### **Andra villkor**

**14 §** Om det under kontraktstiden finns särskilda skäl kan även andra villkor överenskommas än de som reglerats i utlandskontraktet. En sådan överenskommelse skall vara skriftlig.

### **Arbetstagarens uppgiftsskyldighet**

**15 §** Arbetstagaren är skyldig att under kontraktstiden lämna uppgifter till arbetsgivaren om förhållanden som kan ha betydelse vid bedömningen av om arbetstagaren uppfyller villkoren för vissa förmåner eller vid prövningen av ersättningarnas storlek. Sådana förhållanden är t.ex. ändrad familjesituation, ändrade vårdnadsförhållanden och ändrad skolgång för arbetstagarens barn. Arbetstagaren är vidare skyldig att upplysa arbetsgivaren om arbetstagaren från annan än arbetsgivaren erhåller någon förmån som motsvarar förmån som utges med stöd av detta avtal.

Närmare bestämmelser om uppgiftsskyldigheten kan meddelas av arbetsgivaren.

### **Avslutande av utlandskontraktet**

**16 §** Utlandskontraktet avslutas utan särskilt uppsägningsförfarande vid utgången av den tjänstgöringsperiod som anges i kontraktet.

#### *Anmärkning till 16 §*

Vid behov av förlängning av utlandstjänstgöringen under ytterligare en tjänstgöringsperiod skall nytt utlandskontrakt upprättas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

**17 §** Utlandskontraktet kan även avslutas

- efter uppsägning enligt 18 §,
- p.g.a. sjukdom m.m. i vissa fall enligt 19 §,
- av vissa andra skäl enligt 20 §.

**18 §** I utlandskontraktet anges de uppsägningstider som gäller. Om inte annat överenskommit gäller en ömsesidig uppsägningstid av tre månader vid långtidskontrakt eller av en månad vid korttidskontrakt. Uppsägning skall ske skriftligen.

**19 §** Om en arbetstagare på grund av sjukdom av läkare bedöms ha fortsatt oförmåga att utföra arbetsuppgifterna i utlandstjänstgöringen, kan utlandskontraktet sägas upp av arbetsgivaren. Arbetstagaren skall därvid iaktta minst en månads uppsägningstid.

Om arbetstagaren i sin utlandstjänstgöring grovt försummat sina åligganden eller annars har befunnits olämplig för de tilldelade



uppgifterna kan arbetsgivaren avsluta kontraktet med omedelbar verkan.

**20 §** Om de förutsättningar som gällt vid utlandskontraktets uppgörande väsentligt förändrats t.ex. genom politisk oro, krig, naturkatastrofer eller liknande orsaker, kan endera arbetsgivaren eller arbetstagaren avsluta kontraktet med omedelbar verkan.

**21 §** Om kontraktstiden förkortas skall sådana kostnader som arbetstagaren haft på grund av detta ersättas av arbetsgivaren efter prövning i varje särskilt fall.

**22 §** När tjänstgöringen utomlands är avslutad skall arbetstagaren återvända till Sverige, om inte annat har överenskommits.

Arbetsgivaren och arbetstagaren skall i förekommande fall i god tid före kontraktstidens utgång komma överens om de arbetsuppgifter och de anställningsvillkor som skall gälla för arbetstagaren efter avslutad utlandstjänstgöring.

**(Råd)**

#### **Lokala avtal**

**23 §** Arbetsgivaren och lokal arbetstagarorganisation får – inom sådana verksamhetsområden där det finns behov av att enhetligt reglera vissa anställningsvillkor för grupper av arbetstagare med likartad tjänstgöring utomlands – sluta kollektivavtal i frågor om sådana anställningsvillkor som behandlas i 7 – 13 §§ (inkl. bilagan).

#### **Tvister**

**24 §** Tvist om tolkningen eller tillämpningen av ett utlandskontrakt skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA).

## Bilaga

### Riktlinjer för vissa särskilda anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (jfr 13 §)

#### *Anmärkning till bilagan*

De särskilda anställningsvillkor som regleras i denna bilaga avser ersättningar för merkostnader och ökade levnadskostnader på grund av utlandsstationeringen och förhållandena i tjänstgöringslandet ("kostnadsersättningar").

#### **1. Ersättning för bostadskostnader**

Om inte annat angetts i utlandskontraktet får arbetstagaren enligt arbetsgivarens närmare bestämmande normalt disponera en efter förhållandena på tjänstgöringsorten anpassad bostad (möblerad eller omöblerad). Arbetstagaren kan i stället erhålla skäligen ersättning för bostadskostnad.

Om arbetstagaren under en viss tid måste bo på hotell skall arbetsgivaren ersätta sådana kostnader.

Vid påbörjandet av utlandstjänstgöringen kan ett start-/utrustningsbidrag utges. Bidraget skall avse grundläggande initialutgifter och tillämplig nivå anges i respektive utlandskontrakt.

**(Råd)**

#### **2. Ersättning för flyttningkostnader**

Vid flyttning till och återflyttning från tjänstgöringslandet betalar arbetsgivaren normalt ett flyttningssbidrag i form av ett schablonbelopp som avses täcka kostnader för transport med yfrakt (för vissa länder flygfrakt) av normalmängd flyttgods.

Bidragets storlek skall därvid vara anpassat efter antalet medföljande familjemedlemmar. Vid fastställande av bidraget skall hänsyn tas till behovet av flyttgodsvolym och kostnader för försäkring, packning, spedition, clearing och andra ev. uppkommande kostnader som har direkt samband med transporten.

**(Råd)**

### 3. Ersättning för skolkostnader för barn

Arbetsgivaren bidrar normalt till arbetstagarens barns skolkostnader vad gäller obligatorisk grundutbildning upp till och med gymnasienivå (motsvarande).

**(Råd)**

### 4. Ersättning för resekostnader

För alla sådana resor som betalas av arbetsgivaren beräknar arbetsgivaren ersättningen med hänsyn till resväg och färdmedel.

Kostnader för följande typer av resor kan betalas av arbetsgivaren.

#### *a. Utresa och återresa*

Resekostnader för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar från bostadsorten till stationeringsorten i utlandet och motsvarande kostnader vid återresan efter avslutad utlandstjänstgöring betalas av arbetsgivaren.

#### *b. Semesterhemresa*

Arbetsgivaren ersätter normalt kostnaderna för en tur- och returresa till Sverige under varje tjänstgöringsperiod av tolv månader för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar.

#### *c. Besöksresor för familjemedlem*

För varje familjemedlem som vistas utom tjänstgöringslandet kan arbetsgivaren betala ett belopp motsvarande högst kostnaden för en tur- och returresa från Sverige till tjänstgöringslandet för varje tjänstgöringsperiod av tolv månader.

Familjemedlems besöksresa kan bytas mot en resa för arbetstagaren i omvänd riktning. Kostnaden för en sådan resa ersätts högst med belopp motsvarande ersättningen för familjemedlems besöksresa.

#### *d. Resor i samband med sjukdom och dödsfall*

##### *Anmärkning till punkt 4 d*

Riktlinjerna under denna punkt gäller endast om kostnaderna inte ersätts av försäkring eller på annat sätt.

Vid nära anhörigs svårare sjukdom eller dödsfall betalar arbetsgivaren normalt högst kostnaden motsvarande en tur- och returresa till Sverige för en person från familjen.

Om arbetstagaren eller medföljande familjemedlem drabbas av allvarlig sjukdom eller ett olycksfall skall en läkare som arbetsgivaren godkänt avgöra om patienten skall förflyttas till Sverige eller annorstädes för behandling. Arbetsgivaren svarar för kostnaden för en sådan resa.

Om arbetstagaren eller medföljande familjemedlem skulle avlida i tjänstgöringslandet betalar arbetsgivaren kostnader för hemtransport av den avlidne. I ett sådant fall ersätter arbetsgivaren normalt hemresa även för den avlidnes familj.

*e. Utrikes tjänsteresa*

*Anmärkning till punkt 4 e*

Ersättning för resekostnader och traktamente vid utrikes tjänsteresa betalas enligt bestämmelserna i utlandsreseförordningen (1991:1754).

**(Råd)**

**5. Ersättning för hälso- och sjukvårdskostnader**

*Anmärkning till punkt 5*

Riktlinjerna under denna punkt gäller endast om kostnaderna inte ersätts av försäkring eller på annat sätt.

Kostnader för läkarundersökningar och vaccinationer som arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar genomgår innan avresan till tjänstgöringslandet betalas av arbetsgivaren om denne beslutat om detta och de genomförs av läkare som anvisats av arbetsgivaren. Detsamma gäller sådan förnyad läkarundersökning som företas efter avslutad utlandstjänstgöring.

Under utlandstjänstgöringen har arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar fri sjukvård som utförs av en läkare eller på en sjukvårdsinrättning som anvisats av arbetsgivaren om inte annat anges i utlandskontraktet. Kostnader för av läkaren (sjukvårdsinrättningen) föreskrivna läkemedel ersätts av arbetsgivaren. Om Sverige träffat överenskommelse med tjänstgöringslandet i sjukförsäkringsfrågor skall i första hand sådan läkare (sjukvårdsinrättning) anlitas som är ansluten till tjänstgöringslandets sjukförsäkringssystem.

Bidrag till kostnader i samband med barns födelse kan ersättas efter särskild prövning av arbetsgivaren.

Kostnad för akut tandvård kan ersättas av arbetsgivaren.

Kostnader för nödvändiga resor i samband med den fria sjukvården ersätts av arbetsgivaren.

**(Råd)**

#### **6. Ersättning för övriga merkostnader (utlandstillägg)**

Som ersättning för övriga ökade levnadskostnader – på grund av utlandsstationeringen och förhållandena i tjänstgöringslandet – än sådana som anges ovan i denna bilaga skall gälla de högst-belopp per månad som fastställs i särskild ordning. Dessa belopp uppdateras halvårsvis.

För medföljande maka/make/sambo som på grund av utlandsstationeringen går miste om förvärvsinkomst kan ett särskilt belopp per månad betalas till arbetstagaren. Beloppet fastställs i särskild ordning.

**(Råd)**

### **Arbetsgivarverkets allmänna råd för tillämpningen av URA**

#### **Allmänt**

I det följande ges vissa allmänna råd för tillämpningen av avtalet. Vilka bestämmelser i avtalet som behandlas på detta sätt anges i anslutning till berörda avtalstexter genom markeringen **(Råd)**.

Utöver dessa allmänna råd ges allmän information om utlandstjänstgöring på Arbetsgivarverkets hemsida [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

URA är ett centralt ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands. Avtalet är flexibelt och ger möjligheter till individuellt anpassade lösningar av anställningsvillkoren genom att en skriftlig överenskommelse om anställningen – ett s.k. utlandskontrakt – upprättas mellan anställningsmyndigheten och arbetstagaren. Kontraktet kan anpassas till ”utlandsuppdragets” karaktär, förhållandena på tjänstgöringsorten och arbetstagarens familjesituation. Inom verksamhetsområden med grupper av

arbetstagare med likartad tjänstgöring utomlands ger URA även möjlighet att sluta lokalt kollektivavtal om anställningsvillkoren.

Anställningsvillkoren i URA är av tre olika slag:

- sådana som skall regleras och för vilka det anges hur det skall ske, t.ex. pension och olycksfallsförsäkring,
- sådana som skall regleras utan att det närmare anges hur det skall regleras, t.ex. lön,
- sådana som kan regleras – t.ex. ersättning för kostnader för bostad, flyttning och semesterhemresor – och för vilka avtalet har riktlinjer för hur detta kan ske.

### **till 1 § Tillämpningsområde**

URA gäller sådana statligt anställda arbetstagare vid myndigheterna under regeringen som skall tjänstgöra utomlands och därvid vara utlandsstationerade under minst tre månader i följd (jfr 5 § tredje stycket URA).

För att arbetstagaren skall anses som utlandsstationerad krävs att arbetsgivaren i ett beslut har fastställt en viss stationeringsort utomlands för en viss tid (jfr 2 § fjärde stycket URA).

### **till 2 § Vissa definitioner**

Med *arbetsgivaren* avses enligt arbetsgivarnyckeln normalt den myndighet som anställer arbetstagaren, dvs. anställningsmyndigheten.

Med *sambo* avses person som under äktenskapsliknande förhållanden eller under förhållanden som liknar registrerat partnerskap bor tillsammans med arbetstagaren. Det bör uppmärksammas att andra sambokriterier kan behöva vara uppfyllda för att vissa försäkringar för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar skall bli gällande (se t.ex. bestämmelserna om sambos förmånsrätt i 9 kap. avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring /TGL-S/ återgivet i cirkulär 1999:A 6).

### **till 3 § Anställningsform**

Denna bestämmelse ger en grund för att tidsbegränsa anställningen.

Om en arbetstagare som får en anställning enligt URA samtidigt har en anställning tills vidare vid anställningsmyndigheten skall han eller hon utan särskilt beslut vara ledig från tillsvidareanställningen.

Om en arbetstagare som får en anställning enligt URA samtidigt har en anställning tills vidare vid en annan myndighet än anställningsmyndigheten finns ingen automatisk rätt till tjänstledighet från den tillsvidare anställningen. Arbetstagaren måste i sådant fall ansöka om tjänstledighet och kan därvid hänvisa till reglerna om Ledighet för utlandstjänstgöring m.m. i tjänstledighetsförordningen (1984:111). Observera att bestämmelserna om ledighet vid innehav av flera anställningar i 1 kap. ALFA inte är tillämpliga eftersom dessa bestämmelser endast gäller sådana anställningar som omfattas av ALFA och inte en anställning enligt annat statligt avtal t.ex. URA.

Om en arbetstagare som får en anställning enligt URA inte samtidigt har en anställning tills vidare vid anställningsmyndigheten eller vid en annan statlig myndighet upphör anställningen samtidigt med att utlandskontraktet avslutas (jfr 16 § URA).

#### **till 4 – 6 §§ Utlandskontrakt**

Ett utlandskontrakt är en handling som upprättas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och innebär en skriftlig överenskommelse om anställningen/utlandsstationeringen. Enligt 4 § URA skall utlandskontraktet innehålla villkoren för arbetstagarens stationering utomlands. Vissa uppgifter skall särskilt anges i kontraktet: arbetstagarens arbetsuppgifter, stationeringsorten utomlands, tjänstgöringsperiodens längd, löneförmåner och andra anställningsvillkor. I utlandskontraktet skall även överenskommas om vilka av arbetstagarens familjemedlemmar som omfattas av kontraktet.

Arbetstagaren är skyldig att lämna uppgifter till arbetsgivaren om ändrade förhållanden som kan påverka överenskomna förmåner i kontraktet (se 15 § URA och anmärkningen till 4 § URA).

På ett antal ställen i URA är en förmånsreglering villkorad med uttrycket ”om inte annat anges i utlandskontraktet” eller motsvarande text. Exempel på sådana frågor där alltså utlands-

kontraktet kan innehålla en annan materiell reglering än enligt URA:s normalregler är arbetstid (8 §), semesterfrågor (9 §) och kontraktets uppsägningstider (18 §).

I utlandskontraktet skall överenskommas om och i så fall vilka särskilda anställningsvillkor som skall gälla för arbetstagaren under utlandstjänstgöringen (jfr 13 § och bilagan till URA). Dessa särskilda anställningsvillkor avser ersättningar för merkostnader och ökade levnadskostnader på grund av utlandsstationeringen och särskilda förhållanden i tjänstgöringslandet ("kostnadsersättningar"). Sådana ersättningar kan gälla bostadskostnader, flyttningskostnader, skolkostnader för barn, resekostnader, hälso- och sjukvårdskostnader samt övriga merkostnader.

De särskilda anställningsvillkoren som är möjliga att tillämpa enligt URA utgår från att arbetstagarens *lön beskattas i Sverige*. Ersättningar för vissa merkostnader som uppstår p.g.a. utlandsstationeringen behöver inte tas upp till beskattning i den utsträckning reglerna i 11 kap. inkomstskattelagen är tillämpliga.

Beträffande *skattefrihet* för sådana kostnadsersättningar se prop. 2001/02:18 "Beskattning av kostnadsersättningar till statligt anställda stationerade utomlands, m.m." och inkomstskattelagen (IL).

I det fall arbetstagarens *lön inte beskattas i Sverige*, t.ex. vid tjänsteexport (se 3 kap. 9 § IL) eller då arbetstagaren inte skattemässigt är bosatt i Sverige, blir merkostnadssituationen annorlunda. Detta förhållande skall hanteras inom ramen för utlandskontraktet på så sätt att lön och/eller kostnadsersättningar "jämkas" så att summan av nettolön och kostnadsersättningar blir densamma som om beskattningsbar bruttolön utbetalats.

I vissa fall kan *annan institution* (motsvarande) än anställningsmyndigheten *utbetala ersättning* eller ge förmån till arbetstagaren, t.ex. EU-institution för nationella experter. I sådant fall skall upplysning om detta ingå i utlandskontraktet och kostnadsersättningar enligt URA "jämkas" så att inte dubbla kostnadsersättningar utbetalas. Observera att skattskyldigheten inträder



till den del kostnadsersättningen överstiger vad som anges i 11 kap. II.

Statligt anställda som stationeras utomlands omfattas i regel av *svensk socialförsäkring* under hela utlandsstationeringen. Arbetsgivaren måste kontrollera detta genom kontakt med *försäkringskassan*. Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren skaffar ett *intyg om försäkringstillhörighet* från försäkringskassan. Att arbetstagaren omfattas av svensk socialförsäkring är en förutsättning för rätten till bl.a. barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning, arbetsskadeförsäkring och pension.

Vissa av förmånerna som regleras i URA bygger på att arbetstagaren omfattas av svensk socialförsäkring. Om arbetstagaren inte omfattas av svensk socialförsäkring är det viktigt att arbetsgivaren och arbetstagaren har förutsättningarna helt klart för sig och detta framgår av kontraktet. Exempelvis kan lön under sjukfrånvaro behöva regleras.

Enligt 5 § URA kan ett utlandskontrakt vara antingen ett långtidskontrakt som avser en tjänstgöringsperiod som planeras vara minst 12 månader i följd eller ett korttidskontrakt som avser en tjänstgöringsperiod som planeras vara minst 3 månader i följd men kortare än 12 månader i följd. För långtidskontrakt finns ingen övre tidsgräns angiven i avtalet. Kontraktet bör dock omfatta en överskådlig tidsperiod och tjänstgöringsperiodens längd bör anpassas till den tid som planeras gå åt för att genomföra "utlandsuppdraget" ur såväl arbetsgivarens som arbetstagarens synvinkel. I två hänseenden skiljer sig ett korttidskontrakt från ett långtidskontrakt nämligen i fråga om rätt att byta semesterledighet mot kontant ersättning (se 9 § fjärde stycket URA) och i fråga om uppsägningstider för kontraktet (se 18 § URA).

Anställningsvillkoren enligt utlandskontraktet gäller enligt 6 § URA fr.o.m. avresedagen t.o.m. återresedagen om inte något annat överenskoms mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. En sådan överenskommelse, som kan innebära att kontraktet skall omfatta tid före (förberedelsetid) och/eller tid efter utlandsvistelsen (efterarbete), bör intas i utlandskontraktet. Av kontraktet skall

framgå i vilken mån särskilda anställningsvillkor skall utges under sådan förberedelseledighet och tid för efterarbete.

Överenskomna anställningsvillkor gäller även under sådan semesterledighet som tjänats in under utlandstjänstgöringen och förläggs inom kontraktstiden.

Exempel på hur utlandskontrakt enligt URA kan utformas ges i den allmänna informationen om utlandstjänstgöring på Arbetsgivarverkets hemsida [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

### **Vissa allmänna anställningsvillkor till 7 § Lön**

I kontraktet anges det överenskomna beloppet för lön (och i förekommande fall lönetillägg) i svenska kronor. De närmare formerna för utbetalning bestäms av arbetsgivaren. Tidpunkt för eventuell lönrevision skall anges i utlandskontraktet (se 4 § URA).

### **till 8 § Arbetstid**

Med förtroendearbetstid avses sådan arbetstid som en arbetstagare med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själv disponera.

Av utlandskontraktet skall framgå om tjänstgöringslandets nationella helgdagar och om vissa svenska helgdagar såsom nyårsdagen, långfredagen, annandag påsk och annandag jul skall vara arbetsfria.

### **till 9 § Semester och annan ledighet**

Huvudregeln är att antalet semesterdagar som tjänas in under den period som utlandskontraktet omfattar också förläggs under denna period. Kontraktperioden bör alltså omfatta även de semesterdagar som tjänas in under kontraktstiden. Semesterdagar som tjänats in hos anställningsmyndigheten före utlandsstationeringen genom ett annat avtal (t.ex. ALFA eller AVA) skall inte förläggas under utlandstjänstgöringen, om inte arbetsgivaren och arbetstagaren i utlandskontraktet kommit överens om det. Normalt skall alltså sådana semesterdagar ”frysas in” och ”tinas upp” före respektive efter kontraktperioden.

Antalet semesterdagar per kalenderår får inte understiga de i 4 § semesterlagen stadgade 25 dagarna.

Arbete i vissa länder kan motivera att arbetsgivaren beviljar arbetstagaren ytterligare semesterdagar. Skäl härför kan vara speciella förhållanden i tjänstgöringslandet som klimat, arbetsförhållanden, isolering från omvärlden och allmän otrygghet. I förekommande fall skall sådana semesterdagar framgå av utlandskontraktet.

#### **till 11 § Pension**

Syftet med bestämmelsen är bl.a. att en arbetstagare som har omfattats av annan pensionsplan än PA-91 eller PA-74 inte skall komma i ett sämre läge genom att pensionsavsättning till denna andra plan inte sker under utlandsstationeringen.

#### **till 12 § Olycksfallsförsäkring m.m.**

Avtalet om ersättning vid personskada (PSA, cirkulär 2001 A 9) och avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S, cirkulär 1999 A 6) gäller för statligt anställda arbetstagare under utlandstjänstgöringen. Det bör observeras att definitionen av sambo i 2 § URA inte är densamma som i PSA och TGL-S.

För att ge försäkringsskydd vid utlandsstationering enligt URA skall arbetsgivaren teckna en "URA-försäkring" hos Kammarkollegiet. Försäkringen gäller arbetstagaren och de medföljande familjemedlemmar som anges i utlandskontraktet. Avtalets definition av "medföljande familjemedlemmar" (se 2 § URA) tillämpas i URA-försäkringen. Försäkringen gäller i hela världen och omfattar tid dygnet runt dvs. både tjänstgöringstid och fritid. Försäkringen kan tecknas antingen som en samlingsförsäkring eller som enskild försäkring för namngivna personer. Närmare upplysningar finns på Kammarkollegiets hemsida: [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se).

**till 13 § Vissa särskilda anställningsvillkor**

Med särskilda anställningsvillkor avses i URA ersättningar för sådana merkostnader och ökade levnadskostnader som uppkommer på grund av utlandsstationeringen och förhållandena i tjänstgöringslandet. Vid upprättandet av utlandskontraktet kan mot denna bakgrund överenskommas om och i så fall vilka särskilda anställningsvillkor som skall gälla och om storleken på avsedda ersättningar (bidrag). De överenskomna villkoren skall skriftligt förtecknas i utlandskontraktet. Se vidare allmänna råden till bilagan nedan.

**till 22 § Avslutande av utlandskontraktet**

Planering av arbetsuppgifter är aktuellt för en arbetstagare som har en tillsvidareanställning hos samma myndighet (jfr allmänna råden till 3 § URA).

**Allmänna råd till bilagan****Allmänt**

Enligt 13 § URA bör arbetsgivaren och arbetstagaren vid upprättande av utlandskontrakt beakta de riktlinjer för särskilda anställningsvillkor som framgår av bilagan. Det innebär att sådana ersättningar som anges i bilagan kan utges om kontraktsparterna är ense om dem och de är inskrivna i kontraktet.

**till punkt 1 Ersättning för bostadskostnader**

Arbetstagaren kan på stationeringsorten antingen få disponera en bostad (dvs. förmån av bostad) eller få ersättning för bostadskostnad. Arbetsgivaren bedömer med hänsyn till kostnader, antalet medföljande familjemedlemmar enligt kontraktet, säkerhetsskäl e. dyl. vad som är skälig bostadsstandard. I ersättning för bostadskostnad bör ingå ersättning för normala driftskostnader (t.ex. el, vatten, sophämtning).

Beroende på valet av bostad kan även ett start-/utrustningsbidrag utges. Det är avsett att täcka utgifter för erforderlig utrustning i bostaden och storleken på bidraget kan variera beroende på bl.a.

bostadsstandarden, antalet medföljande familjemedlemmar enligt kontraktet, klimatet och levnadsförhållandena i tjänstgöringslandet. Även om arbetstagaren själv ombesörjer inköpen är utrustningen arbetsgivarens egendom som arbetstagaren får disponera.

*Uppllysning*

I 11 kap. 21 a § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ersättning eller förmån som avser bostad på stationeringsorten.

**till punkt 2 Ersättning för flyttningskostnader**

Flyttningskostnaderna och därmed flyttningsbidragets storlek är bl.a. beroende på om arbetstagaren får disponera en möblerad eller omöblerad bostad och beroende på antalet medföljande familjemedlemmar enligt kontraktet.

*Uppllysning*

I 11 kap. 27 § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ”ersättning för utgifter för flyttning när en skattskyldig på grund av byte av verksamhetsort flyttar till en ny bostadsort, om ersättningen betalas av allmänna medel eller av arbetsgivaren”.

**till punkt 3 Ersättning för skolkostnader för barn**

Med obligatorisk grundutbildning avses grundskola och gymnasieskola (eller motsvarande skolutbildning i aktuellt land). Arbetstagaren kan av arbetsgivaren t.ex. få bidrag till skolkostnader för medföljande barns skolgång eller för barns skolgång på internatskola. I kontraktet skall anges vilka barn som omfattas av här avsedda skolförmåner.

Arbetstagaren är skyldig att upplysa arbetsgivaren om hemkommunen bidrar med skolpeng eller liknande (jfr 15 § URA).

*Uppllysning*

I 11 kap. 21 a § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ersättning eller förmån som avser ”avgifter för barns skolgång i grundskola och gymnasieskola eller liknande”.

**till punkt 4 Ersättning för resekostnader**

Arbetsgivaren kan enligt URA betala resekostnader för

- a) Utresa och återresa,
- b) Semesterhemresa,

- c) Besöksresor för familjemedlem,
- d) Resor i samband med sjukdom och dödsfall.

*Uppllysning till a)*

I 11 kap. 27 § inkomstskattelagen regleras – som ersättning för utgift för flyttning – bl.a. skattefrihet för ”transport av den skattskyldige och hans familj från den gamla till den nya bostadsorten”.

*Uppllysning till b) – d)*

I 11 kap. 21 a § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ersättning eller förmån som avser ”egna och familjemedlemmars resor till och från tjänstgöringsorten, dock högst två resor per person och kalenderår”.

#### **till punkt 5 Ersättning för hälso- och sjukvårdskostnader**

*Uppllysning*

I 11 kap. 18 § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ”förmån av hälso- och sjukvård eller tandvård” om förmånen avser ”vård utomlands” och ”läkemedel vid vård utomlands”.

#### **till punkt 6 Ersättning för övriga merkostnader (utlandstillägg)**

Utlandstillägget består av grundtillägg och i förekommande fall *medföljandetillägg*.

*Grundtillägg*

Arbetsgivaren kan, som schabloniserad ersättning för övriga merkostnader, utbetala grundtillägg. Grundtillägget är ett bidrag till sådana löpande merkostnader som arbetstagaren har på grund av sin utlandstjänstgöring. Grundtillägget är beräknat som en schablon och innebär att arbetsgivaren slipper hantering med direktersättning av löpande och mindre merkostnader. Arbetstagaren skall normalt inte ersättas för merkostnader vid sidan av grundtillägget såvida det inte följer av andra bestämmelser i URA eller av utlandskontraktet.

Grundtillägget består av olika komponenter enligt vad som nedan anges.

Grundtillägget kan utbetalas helt eller delvis dvs. med en eller flera av komponenterna beroende på arbetstagarens merkostnadssituation. Normalt skall det fastställas vid kontraktets ingående om grundtillägg skall utges helt eller delvis. Om arbetstagarens merkostnadssituation väsentligt förändras under kontraktperioden kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om ändrat

grundtillägg. En sådan överenskommelse skall vara skriftlig (jfr 14 § URA).

Om grundtillägg utbetalas med belopp som överstiger av Arbetsgivarverket meddelade maxbelopp skall överskjutande del ur skatte- och avgiftssynpunkt betraktas som lön.

#### *Uppllysning*

I 11 kap. 21 a § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ersättning eller förmån som avser ”grundtillägg till den del det inte överstiger ett belopp som kan antas motsvara den normala ökningen av utgifter för livsmedel, transporter, hushållshjälp och speciella merutgifter”.

Det maxbelopp per månad för utlandstillägg som meddelas av Arbetsgivarverket består av följande komponenter.

1. Livsmedel.  
Beräknad merkostnad för livsmedel på stationeringsorten.
2. Transport.  
Beräknad merkostnad för transporter på stationeringsorten, normalt fasta och rörliga kostnader för en bil.
3. Hushållshjälp.  
Beräknad kostnad för hushållshjälp på stationeringsorten, beroende på behovet av hushållshjälp som följer av förhållandena på stationeringsorten.
4. Speciella merkostnader.  
Består av följande delkomponenter:
  - a) Merkostnad p.g.a. avståndet till Sverige.
  - b) Merkostnader för service, rekreation och kontakter i verksamhetslandet.
  - c) Merkostnad för uppehälle under kortare rekreativresor. Gäller enbart för stationeringsorter med särskilt krävande levnadsförhållanden.
  - d) Merkostnad för kläder.
  - e) Merkostnad för utrustning och indirekta representationskostnader.
  - f) Övriga merkostnader som inte ersätts på annat sätt.

Ovanstående komponenter är inte beräknade att var för sig täcka en enskild arbetstagares merkostnader. Komponenterna är ett sätt att beräkna ett grundtillägg med beaktande av de olika typer av

merkostnader som är relevanta för respektive stationeringsort. För komponenten *Transport*, som normalt utgör en stor del av det sammanlagda utlandstillägget, gäller dock att kostnaden är beräknad specifikt för att arbetstagaren skall kunna hålla sig med egen bil på stationeringsorten för lokala transporter, **privat och i tjänsten**. Komponenten *Transport* ingår i grundtillägget eftersom det för de flesta stationeringsorter är nödvändigt med bil för de lokala transporterna. Om arbetsgivaren t.ex. tillhandahåller bil i tjänsten kan komponenten *Transport* helt eller delvis räknas bort från grundtillägget. I sådant fall kan Arbetsgivarverket tillhandahålla underlag för en sådan beräkning.

Arbetsgivarverket fastställer med hänsyn till kostnadsförändringar normalt beloppen för grundtillägg två gånger per år, per 1 januari och 1 juli.

Information om aktuella belopp för grundtillägg ges på Arbetsgivarverkets hemsida [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

#### *Medföljandetillägg*

För arbetstagare med medföljande make/maka/sambo som på grund av utlandsstationeringen går miste om förvärvsinkomst kan ett särskilt belopp per månad utbetalas till arbetstagaren (*medföljandetillägg*).

##### *Upplysning*

I 11 kap. 21 a § inkomstskattelagen regleras skattefrihet för ersättning eller förmån som avser ”medföljandetillägg för make, maka eller sambo som går miste om förvärvsinkomster till den del det inte överstiger en tolftedel av ett och ett halvt prisbasbelopp per månad”.

Medföljandetillägget motiveras av den utökade försörjningsbörda som uppkommer för arbetstagare med medföljande make/maka/sambo som går miste om förvärvsinkomst. Medföljandetillägget är lika för alla stationeringsorter och alltså inte beräknat med hänsyn till kostnadsläget på stationeringsorten. Medföljandetillägget ger t.ex. möjlighet att genom egeninbetalning eller privat pensionsförsäkring vidmakthålla eller kompensera för pensionsskydd trots inkomstbortfallet.



För att medföljandetillägg skall kunna utbetalas av arbetsgivaren måste arbetstagaren kunna styrka dels att make/maka/ sambo är medföljande till stationeringsorten och dels vilken förvärvsinkomst make/maka/sambo går miste om på grund av utlandsvistelsen. I det fall medföljande make/maka/sambo endast delvis eller endast för en viss del av utlandsvistelsen går miste om förvärvsinkomst eller i det fall den medföljande har förvärvsinkomst på stationeringsorten bedömer arbetsgivaren om och i så fall i vilken mån medföljandetillägg skall utbetalas.

Arbetsgivarverket fastställer normalt medföljandetillägget per 1 januari varje år.

Information om aktuellt belopp för medföljandetillägg ges på Arbetsgivarverkets hemsida [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

### **Arbetsgivarnyckel till URA**

Arbetsgivarverket meddelar följande föreskrifter i anslutning till 2 § URA.

Arbetsgivarverket erinrar om att föreskrifterna gäller endast om inte regeringen föreskriver något annat.

Med arbetsgivaren avses vederbörande myndighet.

Med vederbörande myndighet avses den myndighet som anställer arbetstagaren, dock i fråga om en arbetstagare som anställs av regeringen i stället den myndighet som anmäler den lediga anställningen till regeringen eller lämnar förslag på den som bör anställas till regeringen.

I fråga om arbetstagare inom handelssekreterarorganisationen avses med arbetsgivaren Sveriges exportråd.

# Bilaga 5

## Förslag till avtal om tjänstgöring inom internationell civil krishantering

### A. Domstolsväsendet

#### Domstolsverket

#### Avtal

mellan Domstolsverket och nedan angiven person. Avtalet avser tjänstgöring inom internationell civil krishantering.

#### Parter

1. Domstolsverket (arbetsgivaren)
2. N.N. (den anställde)

Avtalet avser tjänstgöring i                      fr.o.m.                      t.o.m.

#### Allmänna villkor

Avtalet avser tjänstgöring i en insats inom internationell civil krishantering, vilket innefattar tjänstgöring utomlands. Den anställde har erhållit förordnande för sådan tjänstgöring (gäller domare).

För tjänstgöringen gäller:

1. Lagen (0000:00) om internationell civil krishantering,
2. Förordningen (0000:00) om internationell civil krishantering,
3. Föreskrifter i övrigt som meddelas med stöd av förordningen om internationell civil krishantering samt

4. Föreskrifter och övriga villkor som fastställts av ansvarig internationell organisation eller motsvarande.

Skulle den anställdes återresa till Sverige förhindras eller fördröjas av krig eller därmed jämförlig oförutsedd hindrande omständighet, gäller detta avtal så länge hindret kvarstår och till och med dagen efter att den anställde skulle kunnat återkomma till Sverige efter det att hindret undanröjts. Den anställde har inte i anledning av sådant förhållande rätt till särskild ersättning eller till skadestånd av svenska staten utöver fortsatta löne- och andra förmåner enligt detta avtal och ovan angivna författningar och föreskrifter.

### **Uppsägning**

Vid uppsägning i förtid av detta avtal gäller en uppsägningstid av tre månader för arbetsgivaren. Samma gäller för den anställde, om inte arbetsgivaren medger kortare uppsägningstid.

### **Förmåner m.m.**

Lön utbetalas med                      kr/mån. Under tjänstgöringstiden utgår förmåner i övrigt enligt ovan nämnda författningar och föreskrifter.

Den anställde förbinder sig att under tjänstgöringen utomlands inte uppbära sjukpenning eller föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

### **Semester**

Tjänstgöringen utomlands är semestergrundande som om tjänstgöringen hade fullgjorts i Sverige med tillämpning av ALFA (Allmänt löne- och förmånsavtal).

Den anställde förbinder sig att avstå från rätt till semesterledighet så länge utlandstjänstgöring pågår.

### **Förlust av ekonomiska förmåner**

Fullföljer inte den anställde sin tjänstgöringsskyldighet enligt detta avtal genom att utan giltig orsak och utan anmälan lämna sin tjänstgöringsplats vid utlandstjänstgöringen förlorar den anställde rätten till lön och andra ekonomiska förmåner under frånvarotiden.

Detta avtal är upprättat i två likalydande exemplar, av vilka parterna har erhållit ett exemplar var.

..... den.....

.....  
Y.Y.  
Domstolsverket

.....  
N.N.

## B. Åklagarväsendet

### Riksåklagaren

### Avtal

mellan Riksåklagaren och nedan angiven person. Avtalet avser tjänstgöring inom inter-nationell civil krishantering.

### Parter

1. Riksåklagaren (arbetsgivaren)
2. N.N. (den anställde)

Avtalet avser tjänstgöring i fr.o.m. t.o.m.

### Allmänna villkor

Avtalet avser tjänstgöring i en insats inom internationell civil krishantering, vilket innefattar tjänstgöring utomlands.

För tjänstgöringen gäller:

1. Lagen (0000:00) om internationell civil krishantering,
2. Förordningen (0000:00) om internationell civil krishantering,

3. Föreskrifter i övrigt som meddelas med stöd av förordningen om internationell civil krishantering samt
4. Föreskrifter och övriga villkor som fastställts av ansvarig internationell organisation eller motsvarande.

Skulle den anställdes återresa till Sverige förhindras eller fördröjas av krig eller därmed jämförlig oförutsedd hindrande omständighet, gäller detta avtal så länge hindret kvarstår och till och med dagen efter att den anställde skulle kunnat återkomma till Sverige efter det att hindret undanröjts. Den anställde har inte i anledning av sådant förhållande rätt till särskild ersättning eller till skadestånd av svenska staten utöver fortsatta löne- och andra förmåner enligt detta avtal och ovan angivna författningar och föreskrifter.

### **Uppsägning**

Vid uppsägning i förtid av avtalet gäller en uppsägningstid av tre månader för arbetsgivaren. Samma gäller för den anställde, om inte arbetsgivaren medger kortare uppsägningstid.

### **Förmåner m.m.**

Lön utbetalas med                      kr/mån. Under tjänstgöringstiden utgår förmåner i övrigt enligt ovan nämnda författningar och föreskrifter.

Den anställde förbinder sig att under tjänstgöringen utomlands inte uppbära sjukpenning eller föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

### **Semester**

Tjänstgöring utomlands är semestergrundande som om tjänstgöringen hade fullgjorts i Sverige med tillämpning av ALFA (Allmänt löne- och förmånsavtal).

Den anställde förbinder sig att avstå från rätt till semesterledighet så länge utlandstjänstgöring pågår.

