

Kommittédirektiv

Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser **Dir.**
2007:83

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Utredaren skall genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. I helhetssynen ingår också att bedöma samhällets som helhet, således såväl frivilligorganisationer, privata aktörer, myndigheter som de enskilda själva, möjligheter att medverka i utformningen av veteranpolitiken. I varje skede av kedjan skall situationen för de anhöriga, även barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas.

Bakgrund

Den första svenska internationella militära insatsen efter andra världskriget gjordes 1953 när Sverige som en av fyra neutrala stater började delta i övervakningen i Korea efter Koreakrigets slut.

Den första reella truppinsatsen gjordes sedan i november 1956 och gällde övervakning av eldupphör i Suez.

Vid FN-insatserna i Kongo i början på 1960-talet kom soldaterna, även de svenska, att bli stridande part. Närmare 20 svenskar dödades under Kongoinsatserna, ungefär hälften i strid.

Sedan dess har Sverige medverkat i ett stort antal fredsfrämjande insatser av olika slag och på skilda platser i världen. Sammanlagt har ungefär 100 000 män och kvinnor deltagit i svensk trupp i denna internationella verksamhet. Huvudman har i de flesta fallen varit FN, men också Nato och på senare år EU har haft ansvaret. För närvarande medverkar Sverige i fredsfrämjande och andra militära insatser i bl.a. Bosnien, Kosovo, Libanon, Georgien, Afghanistan, Kashmir, Korea, Eritrea, Sudan, Kongo och Liberia.

Den 1 januari 2008 ställs den nordiska stridsgruppen (NBG) i beredskap som snabbinsatsstyrka inom EU. Sverige leder styrkan, som i övrigt består av trupp från Estland, Finland och Norge. Inriktningen är att en ny stridsgrupp under svensk ledning skall ställas i beredskap 2011.

Efterhand har insikten om behovet och betydelsen av förberedelser för personalen inför en insats och omhändertagandet efter en insats ökat. Successivt har Försvarsmakten utvecklat sin organisation och förmåga att förbereda sin personal inför en insats, stödja personalen under insatsen och att ta hand om personalen efter genomförd insats.

Utgångspunkter för uppdraget

Inledning

Deltagande i internationella fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument för Sveriges säkerhetspolitiska ambition att bidra till fred, säkerhet och utveckling för konfliktdrabbade människor.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 6) att Sveriges ambitionsnivå när det gäller att delta i fredsfrämjande insatser skall höjas. Sverige har ett ansvar för att bidra till frihet, fred och välbefinnande. Det stärker också Sveriges egen säkerhet. Antalet män och kvinnor i utlandstjänst bör på sikt öka till cirka 2 000 personer.

Deltagande i fredsfrämjande internationell militär verksamhet är inte riskfritt. Inte ens väl övade och utrustade soldater kan helt skydda sig mot mer eller mindre organiserat

motstånd av grupper eller personer som av olika skäl vill hindra återuppbyggnaden av ett land och en återgång till normala civila styrelseformer.

Förberedelserna för personalen inför en insats, stödet under och omhändertagandet efter insatsen är grundläggande för att Sverige fullt ut skall kunna medverka och ta sitt ansvar för deltagandet i de fredsfrämjande uppdragen. Detta innebär att staten måste utveckla verksamheten inom de tre nämnda skedena – före, under och efter – så långt det är möjligt. Det kan gälla att rätt personal rekryteras till tjänstgöring och att denna personal ges de bästa fysiska och psykiska förberedelserna. Det kan också gälla stöd vid krissituationer under uppdraget liksom tillgång till medicinsk rehabilitering och annat nödvändigt stöd efteråt. Men det kan också vara fråga om att rätt värdera internationella insatser i den följande karriären och att lämna stöd till de anhöriga.

När det svenska internationella fredsfrämjande engagemanget nu kommer att utökas betydligt är det angeläget att verksamheten grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. Politiken måste också avse alla som berörs av insatsen.

De yttre ramarna för verksamheten styrs i dag genom lagen (1999:568) respektive förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Men även annan lagstiftning är av betydelse i detta sammanhang, bl.a. arbetsmiljölagen (1977:1160), socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen (1962:381) om allmän försäkring (22 kap.).

Av betydelse är också avtalet mellan Arbetsgivarverket och de statsanställdas huvudorganisationer om ersättning vid personskada (PSA), liksom avtalet mellan Försvarmakten och arbetstagarorganisationerna om villkor för tjänstgöring i utlandsstyrkan.

Försvarmakten har själv konstaterat att det är myndighetens skyldighet att ur ett preventivt och operativt perspektiv svara för att den enskilde individen får de bästa förutsättningarna för att

kunna bemöta och hantera bl.a. kritiska och hotfulla situationer han eller hon riskerar att utsättas för i den fredsfrämjande verksamheten. Detta innebär att myndigheten kontinuerligt måste se över sin förmåga att rekrytera, välja ut, bemanna och nyttja sin organisation utifrån de krav som ställs.

Försvarsmaktens utredning

Hösten 2005 inledde Försvarsmakten en intern översyn av myndighetens krisstödsverksamhet, dvs. verksamheten rörande personalen inför, under och efter insats. Myndigheten redovisade resultatet av översynen i en rapport den 3 april 2007.

Försvarsmakten konstaterar att människan spelar en avgörande roll för att Försvarsmakten skall nå sina mål. Det psykologiska välbefinnandet är en avgörande faktor för ”operational readiness”. För att optimera de mänskliga resurserna och förhindra att personal hamnar i kris måste hanteringen av människan vara professionell och systematisk och i första hand vara inriktad på förebyggande åtgärder. Organisatoriska förutsättningar måste skapas så att den kompetens som redan finns för att ta hand om personalen före, under och efter en internationell insats kan merutnyttjas på ett bättre sätt.

Försvarsmakten bedömer i rapporten att myndigheten redan har ett fungerande system för såväl förebyggande åtgärder som hantering av den personal som drabbas av kris i samband med internationella insatser. Systemet måste dock ständigt utvärderas och modifieras efter uppgifternas krav.

Myndigheten redovisar i rapporten en rad åtgärder för att förbättra verksamheten. Åtgärder kopplade till skedet före en insats gäller urval och utbildning. Här anges bl.a. att professionella urvalsmetoder i högre grad än hittills skall tillämpas på dem som sökt internationell tjänst samt att utbildningen i det militära skolsystemet tydligare skall inriktas mot att belysa ”det mänskliga systemet”, dvs. hur olika människor upplever sin omgivning och att människors mentala förutsättningar skiljer sig åt.

Åtgärder kopplade till skedet under en insats avser uppföljning och utvärdering. En åtgärd som redovisas är att det nuvarande systemet bör kompletteras med försvarspsykologer som skall finnas på plats i operationsområdet.

Åtgärder kopplade till skedet efter en insats avser krisstöd och rehabilitering. I denna del redovisas bl.a. att de handledare som svarar för hemkomstverksamheten företrädesvis skall vara anställda och utbildade av Försvarsmakten samt att inriktning och ledning av krisstöd och rehabilitering skall förtydligas från central nivå. Vidare redovisas att samverkansformerna med externa organisationer som t.ex. Fredsbaskrarna bör formaliseras.

Utöver detta redovisar Försvarsmakten olika åtgärder som avser organisation, ansvar, rollfördelning, kompetenser och resurser.

En samlad veteranpolitik

Det är Försvarsmakten som ansvarar för att de kvinnor och män som deltar i den internationella fredsfrämjande militära verksamheten ges rätt förberedelser inför en insats, att de får nödvändigt stöd under insatsen och att de tas om hand efter den.

Samtidigt gäller att det är Sverige som nation som bidrar med denna personal. Det är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en insats. Riksdag och regering har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot medborgarna tillförsäkra att förberedelserna och omhändertagandet är det bästa möjliga. I detta ansvar ligger också att tillförsäkra att olika resurser i samhället samverkar för att tillgodose även kraven med anledning av den fredsfrämjande militära verksamheten. Vidare är det viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd, både för insatsen, i den och efter genomförd insats.

Försvarsmaktens utredning är viktig och myndigheten redovisar flera förändringar som kommer att förbättra verksamheten. I och med det ökande svenska engagemanget i den fredsfrämjande verksamheten, och närmast den nordiska

stridsgruppen 2008, kommer kraven på verksamheten att skärpas. Berättigade krav kommer att ställas inte bara på Försvarsmakten utan också på regering och riksdag. I detta perspektiv är det viktigt att det finns en samlad och förankrad syn på frågor om personalen inför, under och efter en insats.

Utvecklingen har hittills inte fullt ut präglats av ett sådant synsätt. För att uppnå detta bör ett samlat underlag tas fram. Ett sådant underlag bör redovisa nuläget, behovet av förbättringar samt förslag om hur och på vilket sätt dessa förbättringar bör genomföras.

En samlad svensk syn bör utformas i denna fråga. Försvarsmaktens utredning är en lämplig utgångspunkt för arbetet. Huvudpunkten i arbetet skall vara att anlägga en helhetssyn på samhällets – i första hand Försvarsmaktens – åtgärder och verksamhet avseende personalen inför, under och efter internationella insatser. I arbetet skall den befintliga verksamheten prövas och möjligheterna till förbättringar belysas från ett samlat samhällsperspektiv.

Vidare skall ansvarsförhållandena i olika avseenden tydliggöras. Vad skall vara en uppgift för Försvarsmakten och vad skall vara en uppgift för andra myndigheter eller organisationer? Vilket uppföljningsansvar skall Försvarsmakten ha när det gäller personal som medverkat i den internationella verksamheten?

Uppdraget

Allmänt

Utredaren skall utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella insatser. Utredaren skall genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. I helhetssynen ingår också att bedöma samhällets som helhet, således såväl frivilligorganisationer, privata aktörer, myndigheter som de enskilda själva, möjligheter att medverka i

utformningen av veteranpolitiken. I varje skede av kedjan skall situationen för de anhöriga, även barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas.

Kartläggning

Utredaren skall inledningsvis kartlägga dagens svenska förhållanden, innefattande de åtgärder Försvarsmakten redovisat i sin rapport, och redovisa en översiktlig bedömning av det fortsatta arbetet. Sådana åtgärder som bör vidtas av Försvarsmakten före årsskiftet 2007/08 skall redovisas i detta sammanhang. Med en sådan kartläggning som grund skall utredaren belysa inom vilka områden förändringar behövs samt lägga fram konkreta förslag i dessa avseenden.

Följande skall klarläggas för de olika skedena, dvs. före, under och efter en insats: vad som bör göras, hur detta bör göras och av vem det bör göras. Det skall således inte vara en självklarhet att alla åtgärder utförs av Försvarsmakten. Utredaren skall därför kartlägga vilka de nuvarande aktörerna är samt klarlägga de nuvarande ansvarsförhållandena avseende olika moment i kedjan och föreslå förändringar om så behövs. Utgångspunkten skall vara att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är bäst lämpad också bör ansvara för åtgärden.

Områden att belysa särskilt

Inom ramen för dessa grundläggande utgångspunkter skall utredaren särskilt belysa följande områden och föreslå förändringar om så behövs.

- Omhändertagandet av personalen efter en insats när insatsen har kunnat genomföras utan större problem och omhändertagandet efter en svår insats där det t.ex. förekommit traumatiska händelser eller inträffat allvarliga skador eller dödsfall.
- Försvarsmaktens ansvar i de två nämnda situationerna, liksom Försvarsmaktens generella myndighetsansvar för sin personal.

- Stödåtgärder för individer, anhöriga eller förband som i medierna framställs som brottsliga trots att de följt nationell och internationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift.
- Veteranföreningarnas, t.ex. Fredsbaskrarnas, roll och ansvar. Det kan gälla både ett formaliserat samarbete mellan Försvarsmakten och veteranföreningarna och ett informellt samarbete.
- Hur personal som tjänstgjort i internationella insatser uppmärksammas efter hemkomsten. Det kan gälla t.ex. medaljutdelning. Men det kan också gälla på vilket sätt tjänstgöringen utgör en merit i den enskildes fortsatta arbete.

Jämförelser med andra verksamheter

Utredaren skall vidare redovisa hur veteranpolitiken är utformad i andra stater samt pröva i vilken utsträckning erfarenheter därifrån bör tillgodogöras det svenska systemet. I detta sammanhang bör utredaren särskilt uppmärksamma förhållandena inom de stater med vilka Sverige ofta samarbetar inom EU eller i Nato- och FN-sammanhang.

Utredaren skall även pröva om, och i så fall hur, Försvarsmakten bör samarbeta närmare med andra myndigheter eller organisationer med likartad internationell verksamhet.

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten trädde i kraft den 1 juli 1999. I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 6) lämnade regeringen den utvärdering av lagens effekter och tillämpning som riksdagen begärde i samband med att lagen beslutades (prop. 1998/99:68, bet. 1998/99:FöU8, rskr. 1998/99:225). Efter lagens tillkomst har Sveriges deltagande i de internationella insatserna ökat betydligt och delvis ändrat karaktär. Denna utveckling kommer att fortsätta. Den internationella tjänstgöringen är en riskfylld verksamhet. Mot denna bakgrund skall utredaren göra en

allmän översyn av lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Rehabilitering m.m.

Inom ramen för översynen av lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall utredaren särskilt belysa frågor om Försvarsmaktens ansvar för rehabiliteringsåtgärder. Utredaren skall pröva om det rehabiliteringsansvar som gäller för Försvarsmakten enligt lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är ändamålsenligt. Vidare skall belysas Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna sjukvårdens ansvar när det gäller rehabilitering av personer som skadats fysiskt eller psykiskt vid en insats och klargöras vilka gränsdragningar som gäller. Utredaren skall också redovisa andra myndigheters och organisationers rehabiliteringsansvar i liknande situationer. Dessutom skall utredaren belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen i övrigt, t.ex. när det gäller sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning för personer som skadats vid en insats.

Övrigt

Utredaren får även i övrigt pröva om den befintliga lagstiftning som rör frågor om statens och arbetsgivarens ansvar är lämplig och ändamålsenlig.

Utredaren får även pröva andra förhållanden, som har samband med uppdraget, än de som berörs i detta direktiv och föreslå förändringar om så behövs.

Utredaren skall i förekommande fall lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Utredaren skall kostnadsberäkna sina förslag. I betydande del utgår veteranpolitiken från Försvarsmaktens ansvar för den egna personalen. I den mån utredaren anser att vissa kostnader bör belasta någon annan än Försvarsmakten skall detta redovisas.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall i en första etapp kartlägga dagens svenska förhållanden och redovisa en översiktlig bedömning av det fortsatta arbetet. Utredaren skall också redovisa vilka åtgärder som bör vara genomförda senast den 31 december 2007, dvs. när den nordiska stridsgruppen ställs i beredskap. I första hand skall detta avse åtgärder som det ligger inom Försvarmaktens kompetensområde att vidta. Denna första etapp skall redovisas till regeringen senast den 15 oktober 2007.

I en andra etapp skall utredaren, grundat på resultatet av den första etappen och eventuella kompletterande direktiv, belysa hur verksamheten bör utvecklas och stärkas samt lägga förslag i dessa avseenden.

Utredaren skall samarbeta med Försvarmakten och andra relevanta myndigheter, institutioner och organisationer samt med Fredsbaskrarna och andra veteranföreningar.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

En slutrapport skall lämnas senast den 1 maj 2008.

(Försvarsdepartementet)